

# Der Begriff der Nachhaltigkeit im deutschen Verfassungsrecht

Inaugural-Dissertation  
zur Erlangung der Doktorwürde  
der Juristischen Fakultät  
der Eberhard Karls Universität Tübingen

vorgelegt von

Che-Wei Hsu  
aus Taipei (Taiwan)

2022

TOBIAS-lib

Dekan: Prof. Dr. Wolfgang Forster  
1. Berichterstatter: Prof. Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M.  
2. Berichterstatter: Prof. Dr. Martin Nettesheim  
Tag der mündlichen Prüfung: 29. September 2022

## Inhaltsverzeichnis

<b>§ 1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
A. Begriff der Nachhaltigkeit .....	1
I. Historische Entwicklung .....	1
II. Normierbarkeit der Nachhaltigkeit .....	6
B. Begriff der Generationengerechtigkeit .....	8
C. Konkurrenz und Verflochtenheit der drei Dimensionen .....	9
D. Sozialversicherung und Staatsverschuldung.....	14
<b>§ 2 Grundlagen im Grundgesetz</b> .....	<b>17</b>
A. Explizite Bestimmungen in anderen Verfassungen .....	18
B. Art. 20a GG.....	20
I. Ökologische Dimension .....	20
II. Staatszielbestimmung.....	21
III. Grundlage der ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeit.....	26
C. Erfolgreicher Art. 20b GG .....	28
D. Die Schuldenbremsen im deutschen Recht .....	29
I. Staatsschulden als Lastenverschiebung .....	29
II. Zukunftsbegünstigung als Rechtfertigung .....	30
III. Schuldenbremse vor 2009.....	34
1. Schuldenbremse von 1949 bis 1969.....	34
2. Schuldenbremse von 1969 bis 2009.....	35
a. Investitionen.....	36
b. Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.....	37
c. Vergeblichkeit.....	38
IV. Föderalismusreform II von 2009.....	40
1. Grundsatz.....	40
a. Materieller Haushaltsausgleich .....	40
b. Adressaten.....	42
2. Ausnahmen .....	43
a. Antizyklische Haushaltspolitik.....	43
b. Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen.....	44
c. Kreditaufnahme ohne Qualifikation .....	46
3. Tilgung .....	48
4. Überwachung .....	49
a. Gerichtliche Prüfung .....	50
b. Stabilitätsrat .....	51
V. Länder .....	52
1. Tendenz zur Zentralisierung .....	52
2. Konnexitätsprinzip .....	54
3. Keine Ertragskompetenz .....	55
4. Finanzausgleich .....	56
a. Vier Stufen .....	56
b. Gefahr für die ökonomische Nachhaltigkeit.....	58
5. Einheitliche oder gleichwertige Lebensverhältnisse.....	59
6. Konsolidierungshilfen .....	60

7. Eigenstaatlichkeit und Haushaltsautonomie .....	60
8. Verfassungspolitische Vorschläge .....	63
E. Die Schuldenbremsen im Unionsrecht .....	64
I. Art. 37 GRC .....	65
II. Art. 3 Abs. 3 EUV .....	66
III. Art. 11 AEUV (ex-Art. 6 EGV) .....	67
IV. Wirtschaftspolitische Disziplin .....	72
V. Koordinierung der Wirtschaftspolitik des Art. 121 AEUV (ex-Art. 99 EGV).....	74
VI. Defizitverfahren des Art. 126 AEUV (ex-Art. 104 EGV).....	76
1. Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite.....	76
2. Maßstäbe der Ü berwachung .....	77
a. Verhältnis des Defizits zum Bruttoinlandsprodukt.....	77
b. Verhältnis des Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt.....	79
3. Ü berwachung .....	81
VII. Stabilitäts- und Wachstumspakt.....	82
1. Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 .....	82
2. Reform von 2005 .....	84
3. Reform von 2011 (Six-Pack) .....	85
4. Two-Pack von 2013 .....	87
VIII. Fiskalpakt von 2012.....	88
IX. Wirkungskraft des Unionsrechts .....	89
F. Fazit.....	92
<b>§ 3 Grundlagen in der Rechtsprechung .....</b>	<b>97</b>
A. Rechtsprechung über Sozialversicherung.....	97
I. Das umlagefinanzierte System der Sozialversicherung .....	97
II. Verkürzung von Sozialversicherungsleistungen .....	105
III. Zwangsmitgliedschaft in der Sozialversicherung.....	113
IV. Generativer Beitrag .....	122
V. Fazit .....	127
B. Rechtsprechung über Haushaltshoheit.....	130
I. Zukünftige Zahlungspflichten im Unionsrecht.....	130
II. Haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Gesetzgebers.....	133
III. Kritik an der Unbestimmtheit.....	136
IV. Fazit .....	139
C. Klimaschutz-Beschluss.....	140
I. Staatliche intergenerationelle Schutzpflicht .....	140
II. Eingriffsähnliche Vorwirkung.....	142
III. Versubjektivierung des Art. 20a GG? .....	145
IV. Gebot der Verhältnismäßigkeit .....	148
V. Ü bertragung auf andere Bereiche .....	152
<b>§ 4 Grundlagen in den Verfassungstheorien und -prinzipien.....</b>	<b>156</b>
A. Grundrechte und Schutzpflichten.....	156
I. Grundrechte des vorgeburtlichen menschlichen Lebens .....	156
II. Grundrechte der zukünftigen Menschen .....	158

III. Staatliche Schutzpflicht gegenüber den zukünftigen Menschen .....	159
IV. Vorwirkung der Grundrechte .....	161
B. Gleichheitssatz .....	163
I. Gleichheit zwischen Generationen? .....	163
II. Gleichheit in einem bestimmten umgrenzten Zeitabschnitt .....	165
C. Sozialstaatsprinzip .....	167
I. Inhalt .....	167
II. Sozialstaatsprinzip gegenüber den heutigen Menschen .....	174
D. Demokratieprinzip .....	175
I. Demokratie der zukünftigen Generationen .....	176
II. Demokratie der heutigen Menschen .....	178
E. Immanentes Gebot der Verfassung .....	181
<b>§ 5 Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>185</b>
A. Repräsentation der zukünftigen Generationen .....	185
I. Nachhaltigkeitsdefizit .....	185
II. Direkte Demokratie .....	187
III. Wahlrecht der Kinder und Kinderwahlrecht .....	189
IV. Nachhaltigkeitsrat .....	194
V. Gerichtliche Kontrolle .....	195
B. Chancen- und Lastenverteilung zwischen den Generationen .....	196
C. Bewusstsein der Öffentlichkeit .....	197
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>200</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>202</b>

# § 1 Einleitung

## A. Begriff der Nachhaltigkeit

### I. Historische Entwicklung

„Nachhaltigkeit“ ist eine Übersetzung des englischen „**sustainability**“<sup>1</sup>. „Nachhaltige Entwicklung“ als Übersetzung von „sustainable development“<sup>2</sup> verweist auf eine ähnliche bzw. gleiche Bedeutung, nämlich auf die Berücksichtigung der Zukunft durch die heutigen Menschen. Weitere deutsche Übersetzungen von „sustainable development“ lauten: „dauerhafte“, „dauerhaft tragfähige“, „stabile“, „zukunftsfähige“, „zukunftsgerechte“, „aufrechterhaltbare“, „naturverträgliche“, „naturerhaltende“, „zukünftig existenzfähige“ oder „anhaltende Entwicklung“.<sup>3</sup>

Der Begriff der Nachhaltigkeit hat seinen Ansatz ursprünglich in der Beschäftigung mit natürlichen Ressourcen<sup>4</sup> und entstand im 18. Jahrhundert in der **Forstwissenschaft**<sup>5</sup>. Da Bäume nicht so schnell nachwachsen, wie sie geschlagen werden, steht die Bewirtschaftung der Wälder in einer engen Verbindung mit dem hauptsächlichen Anliegen des Begriffs der Nachhaltigkeit. Es wird als nachhaltig angesehen, so viele Bäume zu pflanzen, wie man fällt.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 44; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 65.

<sup>2</sup> Vgl. Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 44; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 65.

<sup>3</sup> Tremmel, Generationengerechtigkeit, 2003, S. 61; Mathis, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 120.

<sup>4</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 229.

<sup>5</sup> Von Bubnoff, Schutz der künftigen Generationen, 2001, S. 34; Kahl, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz, 2002, S. 116; Tremmel, Generationengerechtigkeit, 2003, S. 62; Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 243; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 42; Grunwald/Kopfmüller, Nachhaltigkeit, 2006, S. 14; Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 83; Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 207; Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 11; Hagist/Raffelhüschen, Finanzielle und soziale Nachhaltigkeit, 2011, S. 247; Mathis, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 69; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 66; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 3.

<sup>6</sup> Vgl. von Bubnoff, Schutz der künftigen Generationen, 2001, S. 34; Kahl, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz, 2002, S. 116; Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 244; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 42; Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 85; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 66.

Daher hat Nachhaltigkeit in der Forstwirtschaft eine größere Bedeutung als in anderen Wirtschaftszweigen.<sup>7</sup>

Der aus der Forstwissenschaft stammende Begriff der Nachhaltigkeit findet Anwendung in Bereichen anderer erneuerbarer natürlicher Ressourcen. Daneben wird der Begriff der Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen wie Boden, Luft und Klima verwendet.<sup>8</sup> Im Geiste der Nachhaltigkeit darf man die erneuerbaren natürlichen Ressourcen nicht schneller nutzen als regenerieren.<sup>9</sup> Anders gesagt soll sich die Erschließung erneuerbarer Ressourcen auf deren Erneuerungsrate<sup>10</sup> bzw. Nachwachsrate<sup>11</sup> beschränken. Der Verbrauch der nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen muss so gering wie möglich<sup>12</sup> bzw. innerhalb der Substituierbarkeit<sup>13</sup> gehalten werden. Darüber hinaus soll die Erzeugung anthropogener Stoffe die Aufnahmekapazität der Umwelt nicht überschreiten.<sup>14</sup>

Der Begriff der Nachhaltigkeit wurde 1972 durch den Bericht des Club of Rome über „**Die Grenzen des Wachstums**“, 1987 durch den **Brundtland-Bericht** und 1992 durch die Dokumente der **UNCED-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro** weiterentwickelt und konkretisiert.<sup>15</sup> Die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (World Commission on Environment and Development) hat 1987 den Abschlussbericht mit dem Titel „**Our Common Future**“ vorgelegt.<sup>16</sup> Der Bericht wird als Brundtland-Bericht bezeichnet, da Gro Harlem Brundtland, die damalige norwegische Ministerpräsidentin, die Vorsitzende der genannten Kommission war.<sup>17</sup> Seit dem Brundtland-Bericht entfaltet der Begriff der Nachhaltigkeit nach und nach seine Auswirkungen auf die ganze Welt.<sup>18</sup>

---

<sup>7</sup> Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 207.

<sup>8</sup> Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 86.

<sup>9</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 229.

<sup>10</sup> Vgl. Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 65.

<sup>11</sup> Vgl. Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 72.

<sup>12</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 229.

<sup>13</sup> Vgl. Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 65; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 72.

<sup>14</sup> Vgl. Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 65.

<sup>15</sup> Vgl. Frenz, Nachhaltige Entwicklung nach dem Grundgesetz, 1999, S. 38 f.; Hagist/Raffelhüsch, Finanzielle und soziale Nachhaltigkeit, 2011, S. 246; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 1 f.

<sup>16</sup> Vgl. Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 249; Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 29; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 66.

<sup>17</sup> Vgl. Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 29; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 4.

<sup>18</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 229; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 1.

Nach dem Bericht wird eine nachhaltige Entwicklung angestrebt, „die den gegenwärtigen Bedarf zu decken vermag, ohne gleichzeitig späteren Generationen die Möglichkeit zur Deckung des ihren zu verbauen (that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)“.<sup>19</sup> Es gilt also als nachhaltig, wenn die heutige Generation ihre Bedürfnisse so befriedigt, dass künftige Generationen die ihrigen ebenfalls befriedigen können. Die Nachhaltigkeit im Sinne des Brundtland-Berichtes enthält nicht nur eine ökologische, sondern auch eine ökonomische und eine soziale Dimension.<sup>20</sup> Die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit werden als „**magisches Dreieck**“ bzw. „**Drei-Säulen-Konzept**“ bezeichnet.<sup>21</sup> Die Nachhaltigkeit mit drei Dimensionen wird im Kontext der Globalisierung oft als eine Lösung für deren ökologische, ökonomische und soziale Probleme angesehen.<sup>22</sup>

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen berief 1992 in Rio de Janeiro die Konferenz über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) ein.<sup>23</sup> Die Konferenz war ein Meilenstein bei der Koordination des internationalen Klimaschutzes.<sup>24</sup> Nach der **Deklaration von Rio de Janeiro über Umwelt und Entwicklung** wurde die nachhaltige Entwicklung zu einem wichtigen internationalen Rechtsbegriff; ferner wurde das Vorsorge- und Verursacherprinzip anerkannt.<sup>25</sup> Die in Rio de Janeiro beschlossene **Agenda 21** enthält viele Steuerungselemente wie Zielorientierung, Ergebnisorientierung, Monitoring und Evaluation, Integration und Partizipation.<sup>26</sup> Die Regierungen haben nach der Agenda 21 die Verpflichtung, die nachhaltige Entwicklung auf

---

<sup>19</sup> Vgl. Frenz, Nachhaltige Entwicklung nach dem Grundgesetz, 1999, S. 38; Kahl, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz, 2002, S. 117; Tremmel, Generationengerechtigkeit, 2003, S. 61; Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 249; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 43; Grunwald/Kopfmüller, Nachhaltigkeit, 2006, S. 21; Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 30; Hagist/Raffelhüsch, Finanzielle und soziale Nachhaltigkeit, 2011, S. 246; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 473; Mathis, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 120; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 4; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 3; Ekarth, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 67.

<sup>20</sup> Vgl. Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 83 f.; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 25.

<sup>21</sup> Vgl. Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 570 f.; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 229; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 25.

<sup>22</sup> Reder, Menschenrechte und Pragmatismus, 2015, S. 58.

<sup>23</sup> Vgl. Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 251 ff.; Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 35 ff.; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 473; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 4; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 4.

<sup>24</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 1; Pritzsche/Vacha, Energierecht, 2017, S. 282.

<sup>25</sup> Pritzsche/Vacha, Energierecht, 2017, S. 282; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 4.

<sup>26</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 4.

innerstaatlicher Ebene umzusetzen.<sup>27</sup> Seit der genannten Konferenz in Rio de Janeiro ist der Begriff der Nachhaltigkeit in allen Bereichen der Gesellschaft von Bedeutung.<sup>28</sup> Die Rio-Deklaration ist zwar rechtlich nicht verbindlich, dient aber im internationalen Zusammenhang als Wegweiser für die Konkretisierung des Begriffs der Nachhaltigkeit.<sup>29</sup>

Im Jahre 1994 trat die **Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen** in Kraft, die den Schutz des Klimasystems zugunsten sowohl heutiger als auch künftiger Generationen anstrebt.<sup>30</sup> Die Rio+20-Konferenz beschloss im Jahre 2012 intensivere Maßnahmen in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung.<sup>31</sup> Im September 2015 beschloss der UN-Nachhaltigkeitsgipfel in New York die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung, die ebenfalls für den Begriff der Nachhaltigkeit relevant war und sich durch vielfältige Maßnahmen umsetzen ließ.<sup>32</sup>

In der Agenda 2030 stehen die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (**Sustainable Development Goals, SDGs**), die ökologische (Wasser- und Sanitärversorgung, nachhaltige Konsum- und Produktionsweisen, Bekämpfung des Klimawandels, Bewahrung und nachhaltige Nutzung der Ozeane, Meere und Meeresressourcen, Schutz der Landökosysteme), ökonomische (nachhaltiges Wirtschaftswachstum und menschenwürdige Arbeit, widerstandsfähige Infrastruktur und nachhaltige Industrialisierung) sowie soziale (Ernährung, Gesundheit, Bildung, Energie, Beendigung der Armut, Gleichstellung der Geschlechter, Verringerung der innerstaatlichen Ungleichheit, nachhaltige Städte und Siedlungen, Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) Dimensionen der Nachhaltigkeit enthalten. Eingeschlossen ist auch die räumliche Dimension der nachhaltigen Entwicklung (Verringerung der Ungleichheit zwischen Ländern, Stärkung der Umsetzungsmittel und der globalen Partnerschaft).

Im Positionspapier „**Perspektiven für Deutschland – unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung**“ von 2002 beschäftigt sich die Bundesregierung mit dem Thema

---

<sup>27</sup> Pritzsche/Vacha, Energierecht, 2017, S. 283.

<sup>28</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 125.

<sup>29</sup> Frenz, Nachhaltige Entwicklung nach dem Grundgesetz, 1999, S. 39; Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 267.

<sup>30</sup> Vgl. Pritzsche/Vacha, Energierecht, 2017, S. 283.

<sup>31</sup> Vgl. Kahl, in: EUV/AEU, 2018, Art. 11 EUV Rn. 4.

<sup>32</sup> Vgl. Kahl, in: EUV/AEU, 2018, Art. 11 EUV Rn. 4.

der nachhaltigen Entwicklung.<sup>33</sup> Die Lösung für die mit den Interessen der zukünftigen Generationen zusammenhängenden Probleme in Deutschland sieht die Bundesregierung in einem neuen Generationenvertrag.<sup>34</sup> Bei jenen Problemen handelt es sich um die Staatsverschuldung, die Rentenreform, die Kosten des Gesundheitswesens und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.<sup>35</sup>

Im Jahre 2002 schuf das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherheit die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme.<sup>36</sup> Nach dem Bericht der genannten Kommission von 2003 ist es eine ihrer Aufgaben, die Nachhaltigkeit der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung und der Pflegeversicherung im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit zu befördern.<sup>37</sup> Unter dem Begriff der Nachhaltigkeit versteht die Kommission sowohl Generationengerechtigkeit als auch eine dreidimensionale Nachhaltigkeit.<sup>38</sup> Nach Auffassung der Kommission ergibt sich aus der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit die Notwendigkeit, je nach aktueller sozialer und ökonomischer Lage die sozialen Sicherungssysteme zu modifizieren.<sup>39</sup> Der Kommission zufolge geht es bei der Finanzierung der Sozialversicherungen nicht um die ökologische, sondern um die ökonomische und die soziale Dimension.<sup>40</sup>

Der Kern des Begriffs der Nachhaltigkeit liegt zwar darin, die Handlungsspielräume der zukünftigen Generationen auf Dauer bzw. generationenübergreifend zu bewahren.<sup>41</sup> Der Begriff der Nachhaltigkeit enthält nämlich den Aspekt der **Zukunftsverantwortung**.<sup>42</sup> Allerdings hat der Begriff der Nachhaltigkeit bzw. der nachhaltigen Entwicklung neben seiner **zeitlichen** Dimension noch eine **räumliche** Dimension, die sich auf intragenerationelle bzw.

---

<sup>33</sup> Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 651.

<sup>34</sup> Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 651.

<sup>35</sup> Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 651.

<sup>36</sup> Vgl. Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 653.

<sup>37</sup> Vgl. Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 653.

<sup>38</sup> Vgl. Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 653.

<sup>39</sup> Vgl. Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 654.

<sup>40</sup> Vgl. Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 653.

<sup>41</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 49; Hagist/Raffelhüschen, Finanzielle und soziale Nachhaltigkeit, 2011, S. 246.

<sup>42</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 230; Grunwald/Kopfmüller, Nachhaltigkeit, 2006, S. 27.

globale Gerechtigkeit bezieht.<sup>43</sup> Zu erstreben ist beispielsweise ein internationaler Ausgleich zwischen reichen und armen Ländern.<sup>44</sup> Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf die zeitliche bzw. intergenerationelle Dimension und behandelt die räumliche oder intragenerationelle Dimension der Nachhaltigkeit nicht.

## II. Normierbarkeit der Nachhaltigkeit

Die deutsche **Rechtswissenschaft** steht dem Begriff der Nachhaltigkeit relativ skeptisch gegenüber.<sup>45</sup> Eine ständige Kritik gegenüber dem Begriff der Nachhaltigkeit besteht darin, dass er keine scharfe Kontur bzw. keinen präzisen Inhalt habe.<sup>46</sup> Er sei so unspezifisch, dass man an ihn alle zukunftsgerichteten Hoffnungen knüpfen könne.<sup>47</sup> Nach dieser Ansicht ist der Versuch im Schrifttum, den Begriff der Nachhaltigkeit zu konkretisieren, erfolglos.<sup>48</sup> Er sei nichts als „Allerwelts-Zauberwort“<sup>49</sup>, „Allheilmittel“<sup>50</sup> oder „Chiffre“<sup>51</sup> für die Verkürzung der Sozialleistungen. Die häufige Verwendung des Begriffs führe zu seiner „Inflation“<sup>52</sup>. Der Grundgedanke, dass die Zukunft berücksichtigt werden muss, wird zwar bejaht, aber die Art und Weise der Erreichung von Nachhaltigkeit sei unsicher.<sup>53</sup> Die Wirksamkeit des Begriffs der Nachhaltigkeit wird dahingehend bestritten, dass ein verfassungsrechtlicher Begriff ohne bestimmten Inhalt nur eine Leerformel sei, die nicht gehandhabt werden könne und damit die normative Kraft der Verfassung gefährde.<sup>54</sup> Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 EUV wird gleichfalls wegen seiner Unschärfe kritisiert.<sup>55</sup>

---

<sup>43</sup> Vgl. Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 48; Grunwald/Kopfmüller, Nachhaltigkeit, 2006, S. 10 f.; Ekaradt, Das Prinzip Nachhaltigkeit, 2010, S. 25 ff., 83 ff., 103 ff. u. 159 ff.; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 21.

<sup>44</sup> Vgl. Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 473; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 21.

<sup>45</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 1.

<sup>46</sup> Vgl. Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 83; Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 74 u. 180; Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 125; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 1.

<sup>47</sup> Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 84 f.

<sup>48</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 245.

<sup>49</sup> Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 81 f.

<sup>50</sup> Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 586.

<sup>51</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 233.

<sup>52</sup> Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 83.

<sup>53</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 244.

<sup>54</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 244 f.

<sup>55</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 231 f.

Nach der vorliegenden Arbeit ist die rechtliche Normierbarkeit der Nachhaltigkeit hingegen nicht zu leugnen.<sup>56</sup> Es gibt zahlreiche andere ebenso abstrakte Rechtsbegriffe, deren Verbindlichkeit umfassend anerkannt ist und deren Normativität durch praktische und wissenschaftliche Konkretisierung Schrift für Schrift aufgebaut wird.<sup>57</sup>

Wegen des unbestreitbaren Mangels an einer materiell-rechtlich konkreten Kontur des Begriffs der Nachhaltigkeit übt dieser seine rechtliche Wirkung hauptsächlich durch **Organisation** und **Verfahren** aus.<sup>58</sup> Dem vergleichbar ist in diesem Kontext das Sozialstaatsprinzip. Aus ihm sind bestimmte materiell-rechtliche Anforderungen kaum abzuleiten, es gibt jedoch einen institutionellen Rahmen für die Verwirklichung eines Sozialstaates ab.<sup>59</sup> Hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Funktion des Begriffs der Nachhaltigkeit fällt die Bedeutung der **Beteiligung** auf.<sup>60</sup> Mit anderen Worten: Der Inhalt des Begriffs der Nachhaltigkeit und die Möglichkeiten zur Umsetzung dieses Inhalts werden von der Gesellschaft im Wege der Beteiligung ermittelt.<sup>61</sup>

Es ist Aufgabe des demokratisch legitimierten Parlaments, unter Berücksichtigung der vielfältigen, widerstreitenden Interessen innerhalb der Gesellschaft nachhaltigkeitskonforme Entscheidungen zu treffen.<sup>62</sup> Beispielsweise kann der Begriff der Nachhaltigkeit im Verfahren der Haushaltsaufstellung zur Entfaltung gelangen, indem das Parlament seine Haushaltshoheit mit Rücksicht auf die ökonomische Nachhaltigkeit ausübt.<sup>63</sup> Die Aufgabe des Verfassungsrechts besteht darin, die Ziele in Richtung auf Nachhaltigkeit aufzuzeigen und Verfahren anzubieten, welche die Verwirklichung von Nachhaltigkeit fördern.<sup>64</sup> Wenn Nachhaltigkeit als Staatszielbestimmung fungiert, ist sie trotzdem auch eine materiell-rechtliche Ergänzung zu ihrer verfahrensrechtlichen Funktion.<sup>65</sup>

---

<sup>56</sup> Vgl. Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 631.

<sup>57</sup> Kotzur, Der nachhaltige Sozialstaat, BayVBl 2007, S. 260.

<sup>58</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 232; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 634.

<sup>59</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 640.

<sup>60</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 634.

<sup>61</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 635.

<sup>62</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 573.

<sup>63</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 573.

<sup>64</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 573.

<sup>65</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 573 f.

## B. Begriff der Generationengerechtigkeit

Der Begriff der Nachhaltigkeit steht in einem engen Zusammenhang mit dem Begriff der **Generationengerechtigkeit** bzw. der intergenerationellen Gerechtigkeit. Das Verhältnis von Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit ist dem ersten Anschein nach klärungsbedürftig.<sup>66</sup> In der Literatur wird vertreten, dass Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit nicht identisch seien. Die Anliegen der Generationengerechtigkeit und der Nachhaltigkeit seien zwar ähnlich, die zwei Begriffe aber keine Synonyme.<sup>67</sup> Die Generationengerechtigkeit stelle lediglich ein zentrales Anliegen der Nachhaltigkeit dar.<sup>68</sup> Nachhaltigkeit sei nämlich der Oberbegriff der Generationengerechtigkeit, und Generationengerechtigkeit der Unterbegriff und das Ziel der Nachhaltigkeit.<sup>69</sup>

Im Zusammenhang mit dem Begriff der Generationengerechtigkeit als solchem stoße man auf die Frage nach der Definition von „Generation“.<sup>70</sup> In der Literatur wird behauptet, der Begriff der Generation sei schillernd und der Begriff der Generationengerechtigkeit noch schillernder.<sup>71</sup> Der Begriff der Generation sei so unbestimmt, dass er nicht zur Lösung der zukunftsgerichteten Probleme dienen könne.<sup>72</sup> Da es dem Begriff der Generationengerechtigkeit wegen der Unbestimmtheit seiner Inhalte an Normativität fehle, dürfe er nicht als Staatszielbestimmung dienen.<sup>73</sup> Der Rechtsbegriffscharakter von „Generationengerechtigkeit“ wird ferner deshalb bezweifelt, weil es sich nicht um einen rechtlichen, sondern um einen ethischen Begriff handle.<sup>74</sup> Ein solcher ethischer Begriff könne sich in der Rechtsordnung kaum durchsetzen.<sup>75</sup> Auch diese kritische Einstellung gegenüber dem Begriff der Generationengerechtigkeit versteht den Begriff der Nachhaltigkeit als

---

<sup>66</sup> Vgl. Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 26.

<sup>67</sup> Tremmel/Laukemann/Lux, Verankerung von Generationengerechtigkeit, ZRP 1999, S. 432; Tremmel, Generationengerechtigkeit, 2003, S. 28.

<sup>68</sup> Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 4 u. 25.

<sup>69</sup> Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖ V 2009, S. 9.

<sup>70</sup> Vgl. Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 255; Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖ V 2009, S. 7; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 25f.; Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 130.

<sup>71</sup> Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖ V 2009, S. 7.

<sup>72</sup> Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 255.

<sup>73</sup> Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖ V 2009, S. 9.

<sup>74</sup> Deter, Nachhaltigkeitsstrategie, ZUR 2012, S. 157.

<sup>75</sup> Deter, Nachhaltigkeitsstrategie, ZUR 2012, S. 158.

Verteilungsgerechtigkeit, die sich auf die Interessen der nachfolgenden Generationen beziehe.<sup>76</sup>

Die Bedeutungen von „Generationengerechtigkeit“ und „Nachhaltigkeit“ sind in der Tat so miteinander verwoben, dass die beiden Begriffe oft als Synonyme betrachtet werden.<sup>77</sup> Abgesehen von der Definition der Gerechtigkeit haben Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit jeweils ein zeitliches Element und beziehen sich auf die Handlungsspielräume kommender Generationen.<sup>78</sup> Die Menschen der Zukunft sollen dementsprechend nicht in die Lage geraten, ausschließlich die Folgen der Entscheidungen der vorherigen Generationen hinnehmen zu müssen.<sup>79</sup>

## C. Konkurrenz und Verflochtenheit der drei Dimensionen

Der Begriff der Nachhaltigkeit kann in Nachhaltigkeit im **engeren** Sinne und Nachhaltigkeit im **weiteren** Sinne gegliedert werden. Unter Nachhaltigkeit im **engeren** Sinne versteht man einen eindimensionalen Nachhaltigkeitsbegriff.<sup>80</sup> Bei der eindimensionalen Nachhaltigkeit geht es allerdings nicht nur um die ökologische Dimension, sondern auch um die ökonomische und die soziale Dimension.<sup>81</sup> Ökonomische Nachhaltigkeit im eindimensionalen Sinne liegt vor, wenn die Wirtschaft leistungsfähig ist und Staatsschulden eingeschränkt oder verboten sind.<sup>82</sup> Soziale Nachhaltigkeit im eindimensionalen Sinne strebt soziale Sicherheit sowie Daseinsvorsorge an, um Konflikte im gesellschaftlichen Zusammenleben zu vermeiden.<sup>83</sup> Nachhaltigkeit im **weiteren** Sinne stellt dagegen alle drei Dimensionen gleichrangig, gleichermaßen, übergreifend und integrativ in Rechnung.<sup>84</sup> Der

---

<sup>76</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 20.

<sup>77</sup> Grunwald/Kopfmüller, Nachhaltigkeit, 2006, S. 27; Ekardt, Das Prinzip Nachhaltigkeit, 2010, S. 25 f.; Deter, Nachhaltigkeitsstrategien, ZUR 2012, S. 158; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 67 ff.

<sup>78</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 232.

<sup>79</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 633.

<sup>80</sup> Vgl. Kahl, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz, 2002, S. 126 ff.; Grunwald/Kopfmüller, Nachhaltigkeit, 2006, S. 41 ff.; Tremmel, Generationengerechtigkeit, 2003, S. 58; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 18 ff.

<sup>81</sup> Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 20.

<sup>82</sup> Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 20 f.

<sup>83</sup> Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 21.

<sup>84</sup> Vgl. Frenz, Nachhaltige Entwicklung nach dem Grundgesetz, 1999, S. 43; Kahl, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz, 2002, S. 122 ff.; Tremmel, Generationengerechtigkeit, 2003, S. 58; Grunwald/Kopfmüller, Nachhaltigkeit, 2006,

Bericht der Brundtland-Kommission von 1987 und die Rio-Deklaration von 1992 gehen vom Begriff der Nachhaltigkeit im weiteren Sinne aus.<sup>85</sup>

Eine begriffliche Grenzziehung zwischen der ökologischen, der ökonomischen und der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit fällt nicht unbedingt leicht.<sup>86</sup> Die Finanzierung der Sozialversicherung steht eher im Zusammenhang mit der ökonomischen und sozialen Dimension als mit der ökologischen.<sup>87</sup> Freilich könne die Luftqualität auch im Kontext der ökonomischen oder sozialen Nachhaltigkeit begriffen werden, obwohl sie auf den ersten Blick zur ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit gehöre.<sup>88</sup> Bei der Gesundheit könne es des Weiteren sowohl um die ökologische als auch um die soziale Nachhaltigkeit gehen.<sup>89</sup> Die natürlichen Lebensgrundlagen könnten nur dann geschützt werden, wenn die umweltrelevanten ökonomischen und sozialen Interessen gleichzeitig berücksichtigt würden.<sup>90</sup>

Die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit wirken sich aufeinander aus und **konkurrieren** miteinander.<sup>91</sup> Die **Verflochtenheit** der sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeit spiegelt sich darin wider, dass die soziale Nachhaltigkeit auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems der sozialer Sicherung zielt, während sich die ökonomische Nachhaltigkeit darauf bezieht, dass die wirtschaftliche Situation nicht unzumutbar beeinflusst wird.<sup>92</sup> Die Wiedervereinigung und die Finanzkrise sind verantwortlich für die meisten Staatsschulden in Deutschland.<sup>93</sup> Die sich aus der

---

S. 46 ff. u. 52 ff.; Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 7 f.; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 473; Frenz, Freiheitsbedingter Klimaschutz, DVBl 2021, S. 815; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 21 ff.

<sup>85</sup> Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 21 f.

<sup>86</sup> Vgl. Ekardt/Richter, Soziale Nachhaltigkeit?, ZfU 2006, S. 548 f.; Ekardt, Das Prinzip Nachhaltigkeit, 2010, S. 27; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 69 u. 583.

<sup>87</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 136; Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 653.

<sup>88</sup> Ekardt/Richter, Soziale Nachhaltigkeit?, ZfU 2006, S. 548; Ekardt, Das Prinzip Nachhaltigkeit, 2010, S. 27; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 69.

<sup>89</sup> Ekardt/Richter, Soziale Nachhaltigkeit?, ZfU 2006, S. 548; Ekardt, Das Prinzip Nachhaltigkeit, 2010, S. 28; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 69.

<sup>90</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 296 u. 302.

<sup>91</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 339; Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 89 u. 100; Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 666 f.; Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 199; Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 592; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 68 f.; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 23.

<sup>92</sup> Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 89.

<sup>93</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 245; Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 672.

Wiedervereinigung ergebenden Staatsschulden enthalten die Kosten für die Infrastruktur und die Sozialversicherungen und dienen damit der sozialen Gerechtigkeit.<sup>94</sup>

Auch der Haushaltsausgleich wird oftmals als vom Begriff der sozialen Nachhaltigkeit umfasst angesehen.<sup>95</sup> In seinem Haushalt, der sowohl ein Mittel als auch eine Voraussetzung zur Erfüllung der Staatsaufgaben darstellt, entwirft der Staat ein Konzept der Wirtschafts- und Sozialpolitik.<sup>96</sup> Dass sich der Umfang der staatlichen Aufgaben beständig erweiterte, trug nicht unerheblich zum immer höheren Schuldenberg Deutschlands bei.<sup>97</sup> Im Hinblick auf die soziale Nachhaltigkeit muss es nämlich genügend Finanzmittel für das Soziale geben.<sup>98</sup> Sozialpolitik im weiteren Sinne bildet einen überwiegenden Teil der Aufgaben der öffentlichen Hand und wirkt deshalb stark auf den Etat des Staats ein.<sup>99</sup> Die Finanzierung des Sozialstaats ist verantwortlich für einen bedeutenden Teil der staatlichen Ausgaben.<sup>100</sup> Ein materieller Wohlfahrtsstaat braucht auch Geldmittel.<sup>101</sup>

Reichten die Geldmittel zur Erbringung der wegen der Bevölkerungsalterung steigenden Sozialleistungen nicht aus, könnte die Lücke nur durch Staatsverschuldung geschlossen werden<sup>102</sup>, auch wenn die wirtschaftliche Lage nicht gut wäre<sup>103</sup>. Staatsverschuldung stammt zum großen Teil aus den Sozialhaushalten.<sup>104</sup> Die Ausgaben des Systems der sozialen Sicherung bewirken damit die Zunahme der Staatsschulden.<sup>105</sup> Die Versorgung der Beamtinnen und Beamten ist ein potenzieller, impliziter Ursprung von Staatsschulden, zu schweigen von der wahrscheinlichen Finanzknappheit der im Umlageverfahren finanzierten Sozialversicherung.<sup>106</sup> Die steigenden Staatsschulden und

---

<sup>94</sup> Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 224; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 245.

<sup>95</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 239.

<sup>96</sup> Badura, Die Entscheidung über die Staatsaufgaben, 2004, S. 21 f.

<sup>97</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 581; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 345.

<sup>98</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 241.

<sup>99</sup> Kirchhof, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 101; Baer, Das Soziale und die Grundrechte, NZS 2014, S. 2.

<sup>100</sup> Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 146; Buchholz/Wiegand, Wer finanziert?, 2014, S. 751 f.; Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 133.

<sup>101</sup> Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 145.

<sup>102</sup> Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖ V 2009, S. 11.

<sup>103</sup> Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖ V 2009, S. 4.

<sup>104</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 83.

<sup>105</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 629.

<sup>106</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 13.

Sozialleistungen sind Faktoren, die die ökonomische Nachhaltigkeit gefährden.<sup>107</sup> Seit den siebziger Jahren werden Staatsschulden insbesondere für die Sozialleistungen aufgenommen, bei denen es sich um konsumtive Ausgaben handelt.<sup>108</sup> Im Jahre 1997 betrug die Staatsverschuldung circa 60 Prozent und betragen die Sozialversicherungsansprüche über 200 Prozent des jährlichen Sozialprodukts.<sup>109</sup> In der Sozialversicherung und der Staatsverschuldung spiegeln sich die finanziellen Grenzen des Sozialstaats wider.<sup>110</sup> Gemäß der ökonomischen Nachhaltigkeit sollen sich die Ausgaben der Sozialpolitik auf die vorhandenen Finanzmittel beschränken.<sup>111</sup> In diesem Kontext fällt auf, dass sich die ökonomische Nachhaltigkeit sowohl auf die Ausgaben- als auch auf die Einnahmenseite des Sozialstaats bezieht.<sup>112</sup>

Die Begrenzung der Staatsverschuldung könnte im Hinblick auf die ökonomische Nachhaltigkeit zur Eindämmung der Sozialausgaben führen, die allerdings für die soziale Nachhaltigkeit erforderlich sein könnten.<sup>113</sup> Die Verkürzung von Sozialleistungen um der sozialen Nachhaltigkeit willen könnte durch die ökonomische Nachhaltigkeit gerechtfertigt werden.<sup>114</sup> Wenn der Staat keine hinlänglichen Finanzmittel für die Sozialausgaben hat, wird umgekehrt die soziale Nachhaltigkeit verletzt.<sup>115</sup> Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie sich Sozialleistungen und Abgabenlast ausgleichen.<sup>116</sup>

Dass ein großer Teil der Renten durch Steuern oder Staatsschulden finanziert wird, beweist deutlich den Einfluss der sozialen auf die ökonomische Nachhaltigkeit.<sup>117</sup> Die deutschen Sozialversicherungen werden in der Praxis auch durch Zuschüsse finanziert.<sup>118</sup> Im Jahre 1964 wurden etwa 13 Prozent der Ausgaben der Rentenversicherung durch Zuschüsse finanziert, 1994 mehr als 16 Prozent.<sup>119</sup> Ab 1998 ist der Anteil der Zuschussfinanzierung an

---

<sup>107</sup> Lenze, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, Der Staat 2007, S. 89.

<sup>108</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 8.

<sup>109</sup> Lenze, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, Der Staat 2007, S. 94.

<sup>110</sup> Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 651.

<sup>111</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 633 f.

<sup>112</sup> Vgl. Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 96; Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 666; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 627.

<sup>113</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 234 ff.

<sup>114</sup> Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 667.

<sup>115</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 240 f.

<sup>116</sup> Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 652.

<sup>117</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 642.

<sup>118</sup> Hebel, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 20.

<sup>119</sup> Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 224.

den Ausgaben der Rentenversicherung auf über 30 Prozent gestiegen.<sup>120</sup> Fast ein Drittel der Renten der Rentenversicherung wurde durch Steuern oder durch Verschuldung finanziert.<sup>121</sup> Die sich aus dem Sozialausgleich ergebenden Ausgaben werden durch Steuern finanziert, die somit im Umlageverfahren eine nicht zu übersehende Rolle spielen.<sup>122</sup> Die Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung hängt mehr und mehr vom Steuersystem ab.<sup>123</sup>

Die Finanzierung der auf Solidarität basierenden Sozialversicherung durch Steuern ist freilich verfassungsrechtlich bedenklich.<sup>124</sup> Wenn die Sozialversicherung teilweise steuerfinanziert ist, wird sie finanziert von den Steuerzahlenden, die nicht versicherungsbedürftig und deshalb nicht versicherungspflichtig sind.<sup>125</sup> Der Staat darf die staatlichen Aufgaben nicht durch die Sozialversicherung erfüllen, um die Steuerfinanzierung zu umgehen und somit die Last der öffentlichen Hand zu erleichtern.<sup>126</sup> Es verstößt gegen das Prinzip der körperschaftlichen Organisation und der öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherung, wenn statt der Versicherungsbeiträge die Abgaben einen beträchtlichen Teil der Einnahmen der Sozialversicherungen ausmachen.<sup>127</sup> Das Versicherungsprinzip wird auch dadurch missachtet, dass die Sozialversicherungen durch Steuern finanziert werden.<sup>128</sup> Eine durch Steuern finanzierte Versicherung ist keine Versicherung.<sup>129</sup> Das Bundesverfassungsgericht ist der Meinung, dass die Verfassung die Finanzierung der Sozialversicherung durch Steuern weder gebiete noch verbiete.<sup>130</sup>

---

<sup>120</sup> Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 224.

<sup>121</sup> Vgl. Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 642.

<sup>122</sup> Vgl. Buchholz/Wiegand, Wer finanziert?, 2014, S. 772.

<sup>123</sup> Buchholz/Wiegand, Wer finanziert?, 2014, S. 773.

<sup>124</sup> Reiter, Sozillast als Steuerlast, 1994, S. 1117; Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 188 f.

<sup>125</sup> Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 185.

<sup>126</sup> Reiter, Sozillast als Steuerlast, 1994, S. 1117; Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 182 u. 189 f.

<sup>127</sup> Faber, Reformen der sozialen Sicherungssysteme, VR 2007, S. 49.

<sup>128</sup> Faber, Reformen der sozialen Sicherungssysteme, VR 2007, S. 49; Kirchhof, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 103.

<sup>129</sup> Hebel, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 20.

<sup>130</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 721.

## D. Sozialversicherung und Staatsverschuldung

Unter dem Begriff der Nachhaltigkeit verstehen moderne Verfassungen normalerweise nur die ökologische Dimension.<sup>131</sup> Auffällig in diesem Zusammenhang ist der Schutz natürlicher Ressourcen.<sup>132</sup> In der Literatur wird auch vertreten, dass das Wort Nachhaltigkeit per se ausschließlich auf den ökologischen Aspekt hinweise.<sup>133</sup> Lediglich bei den natürlichen Ressourcen gehe es um Irreversibilität.<sup>134</sup> Ökonomische und soziale Belange würden sich nicht materiell erschöpfen und seien damit nicht generationenübergreifend.<sup>135</sup> Die soziale Nachhaltigkeit habe nichts mit der Zukunft zu tun und sei deshalb nur eine intragenerationelle Frage.<sup>136</sup> Die wirtschaftliche und die soziale Dimension der Nachhaltigkeit bezögen sich auf die ökologische Dimension.<sup>137</sup> Die ökologische Nachhaltigkeit sei das Primärziel, während die wirtschaftliche und die soziale Nachhaltigkeit lediglich Sekundärziele seien.<sup>138</sup> Die Nachhaltigkeit mit drei Dimensionen bedeute eine Inflationierung bzw. eine Überfrachtung des Begriffs der Nachhaltigkeit.<sup>139</sup> Nach der vorliegenden Arbeit kommen dem Begriff der Nachhaltigkeit hingegen drei gleichrangige Dimensionen zu.<sup>140</sup>

Der Kerngehalt der sozialen Nachhaltigkeit besteht darin, gesellschaftlichen Konflikten vorzubeugen.<sup>141</sup> Die Stabilität der Gesellschaft in einer politischen oder wirtschaftlichen Krise bildet einen der wichtigsten Bestandteile der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit.<sup>142</sup> Die ökonomische Nachhaltigkeit bezieht sich auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit kommender Generationen<sup>143</sup>; daneben stellt die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen einen der wesentlichsten Inhalte der ökonomischen Nachhaltigkeit dar.<sup>144</sup> Die öffentlichen Haushalte enthalten mehr und mehr Ausgaben für die soziale

---

<sup>131</sup> Fleiner, Solidarität als Verfassungsprinzip, 2015, S. 127.

<sup>132</sup> Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 65.

<sup>133</sup> Tremmel/Laukemann/Lux, Verankerung von Generationengerechtigkeit, ZRP 1999, S. 432 f.

<sup>134</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 346.

<sup>135</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 346 ff.

<sup>136</sup> Tremmel/Laukemann/Lux, Verankerung von Generationengerechtigkeit, ZRP 1999, S. 433.

<sup>137</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 347 f.

<sup>138</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 345.

<sup>139</sup> Tremmel/Laukemann/Lux, Verankerung von Generationengerechtigkeit, ZRP 1999, S. 432 f.

<sup>140</sup> Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 6; Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 592.

<sup>141</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 69.

<sup>142</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 203.

<sup>143</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 633.

<sup>144</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 210.

Sicherung und für den Schuldendienst.<sup>145</sup> Die **Sozialversicherung** und die **Staatsverschuldung** sind augenfällige Anknüpfungspunkte für die Berücksichtigung der Interessen der zukünftigen Generationen.<sup>146</sup>

Die soziale Dimension der Nachhaltigkeit zeigt sich im Rentensystem.<sup>147</sup> „**Kinder kriegen die Leute sowieso**“, sagte Konrad Adenauer, der damalige Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, als er auf die Denkschrift des Familienministeriums von 1957 mit dem Titel „Die Gründe unseres Geburtenrückgangs“ reagierte.<sup>148</sup> Nach dieser Denkschrift war die sinkende Zahl junger Menschen ein nicht zu umgehendes Problem, das von der deutschen Gesellschaft gelöst werden musste.<sup>149</sup> „**Denn eins ist sicher: die Rente**“, meinte Norbert Blüm, der damalige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, im Wahlkampf 1986.<sup>150</sup> Eine Sozialpolitik ist dann nicht nachhaltig, wenn es keine hinlänglichen finanziellen Mittel für sie gibt und sie deshalb durch Staatsverschuldung, welche die zukünftigen Generationen belastet, finanziert werden muss.<sup>151</sup>

Die ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit steht in einem engen Verhältnis zur Fiskalpolitik<sup>152</sup>, für die die Finanzverfassung ein bedeutender rechtlicher Rahmen ist<sup>153</sup>. Im Verfassungsstaat verfügt der Gesetzgeber über das Haushaltsrecht, eine der wichtigsten Formen der Willensbildung des Volks.<sup>154</sup> Im Haushaltsplan kommen die wirtschaftliche Gesamtpolitik bzw. die Grundsatzentscheidungen des Staats zum Ausdruck<sup>155</sup>, da der Haushalt verdeutlicht, wie der Staat die verfügbaren Ressourcen verteilen will.<sup>156</sup> Das Haushaltsrecht steht in einem engen Zusammenhang zur ökonomischen Nachhaltigkeit bzw.

---

<sup>145</sup> Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 224.

<sup>146</sup> Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 170.

<sup>147</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 69 f.

<sup>148</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 376; Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 247; Schnapp, Demographische Entwicklung, 2012, S. 544.

<sup>149</sup> Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 247.

<sup>150</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 367.

<sup>151</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 50.

<sup>152</sup> Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 26; Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 126.

<sup>153</sup> Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 26.

<sup>154</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 534 f.; Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 23 f.

<sup>155</sup> BVerfGE 129, 124, 178; Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 534 f.; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 17.

<sup>156</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 571.

zur Zukunftsorientiertheit in haushaltsrechtlicher Hinsicht, insbesondere wenn die Ressourcenverteilung zwischen der heutigen und der künftigen Generation betroffen ist.<sup>157</sup>

Steuern seien für den Staat so wichtig, dass sie als das Blut des Staatskörpers (the life-blood of government) betrachtet werden.<sup>158</sup> Für die ökonomische Nachhaltigkeit ist es eine große Herausforderung, dass das Einkommen des Fiskus niemals ausreiche.<sup>159</sup> In repräsentativ-demokratischen Systemen ist es üblich geworden, nicht auf ökonomische Nachhaltigkeit zu achten und fortwährend Staatsschulden anzuhäufen.<sup>160</sup> Diese Tendenz könnte sich als „Achillesferse“<sup>161</sup> der Staatsfinanzen erweisen.

Die Frage der ökonomischen Nachhaltigkeit spielt bei der staatlichen Kreditaufnahme eine wichtige Rolle.<sup>162</sup> Eines der wichtigsten Elemente ökonomischer Nachhaltigkeit ist es, dass Staatsverschuldung auf lange Sicht in einem ausgeglichenen Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt stehen soll.<sup>163</sup> Die sich immer höher anhäufenden Staatsschulden gefährden die Nachhaltigkeit im Bereich des Haushalts.<sup>164</sup> Der Begriff der ökonomischen Nachhaltigkeit gestattet es nicht, auf Kosten der Zukunft zu leben.<sup>165</sup> Fasst man Staatsverschuldung als Konsum der heutigen Menschen zu Lasten der künftigen auf, zeigt sich darin der Aspekt der Generationengerechtigkeit.<sup>166</sup> Im Kontext des Haushaltsrechts versteht man Generationengerechtigkeit als Nachhaltigkeit im engeren Sinne.<sup>167</sup> Der Begriff der ökonomischen Nachhaltigkeit bezieht sich auf intergenerative Gleichbehandlung: Zukünftige Generationen sollen nicht stärker belastet werden als die heutige Generation.<sup>168</sup> Die Staatsfinanzen sollen sowohl in der Gegenwart als auch in der Zukunft stabil sein.<sup>169</sup>

---

<sup>157</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 569; Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 130; Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 28.

<sup>158</sup> Vgl. Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 132.

<sup>159</sup> Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 142.

<sup>160</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 577.

<sup>161</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 578.

<sup>162</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 569.

<sup>163</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 211.

<sup>164</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 210.

<sup>165</sup> Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 589.

<sup>166</sup> Vgl. Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖ V 2009, S. 7.

<sup>167</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 130.

<sup>168</sup> Vgl. Hagist/Raffelhüschchen, Finanzielle und soziale Nachhaltigkeit, 2011, S. 247.

<sup>169</sup> Hagist/Raffelhüschchen, Finanzielle und soziale Nachhaltigkeit, 2011, S. 247.

## § 2 Grundlagen im Grundgesetz

Die Suche nach einer verfassungsrechtlichen Grundlage für den Begriff der Nachhaltigkeit beginnt beim **Verfassungstext**.<sup>170</sup> Die Frage der intergenerationellen Gerechtigkeit wird zwar im Bereich des Umweltrechts schon seit geraumer Zeit diskutiert.<sup>171</sup> Im deutschen Grundgesetz gibt es jedoch keine explizite Vorgabe für eine allgemeine, die ökologische, die ökonomische und die soziale Dimension umfassende Nachhaltigkeit.<sup>172</sup> Der Wortlaut des Grundgesetzes kennt anders gesagt keinen Begriff der dreidimensionalen Nachhaltigkeit.<sup>173</sup> Im Gegensatz zur verfassungsrechtlichen Ebene findet sich der Begriff der Nachhaltigkeit auf **einfachrechtlicher** Ebene etwa in § 1 Abs. 5 S. 1 Baugesetzbuch (BauGB), § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG), § 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG), § 11 Bundeswaldgesetz (BWaldG), § 5 Abs. 5, Abs. 6, § 27 und § 57 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) sowie § 1 S. 1 Bundesbodenschutzgesetz (BbodSchG).<sup>174</sup>

Wenn es in der Verfassung keine expliziten Bestimmungen für eine allgemeine Nachhaltigkeit gibt, die sich nicht auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit beschränkt, kann man sie nur aus den übrigen verfassungsrechtlichen Vorschriften **ableiten**.<sup>175</sup> Die Wissenschaft des öffentlichen Rechts kann mit anderen Worten die Grundlage für den Begriff der Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit durch Auslegung verfassungsrechtlicher Bestimmungen finden.<sup>176</sup> Die Ableitung durch Verfassungsauslegung setzt allerdings eine bestimmte juristische Begründung voraus.<sup>177</sup> Es ist mithin zu fragen, ob man aus anderen verfassungsrechtlichen Bestimmungen oder Grundsätzen ein implizites Gebot oder Prinzip der Nachhaltigkeit mit drei Dimensionen ableiten kann. Kann dies bejaht werden, ist eine explizite Bestimmung nicht erforderlich oder

---

<sup>170</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 217.

<sup>171</sup> Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 134.

<sup>172</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 251; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 640; Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, S. 19; Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 586; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 4 bis 7, 9 u. 13

<sup>173</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 251; Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 593.

<sup>174</sup> Vgl. Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 63; Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 85; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 632; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 4; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 51.

<sup>175</sup> Vgl. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 50.

<sup>176</sup> Vgl. Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 252.

<sup>177</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 251.

lediglich von deklaratorischer Bedeutung.<sup>178</sup> Lässt sich aus der Verfassung ein Gebot oder Prinzip der Nachhaltigkeit ableiten, müssen die Normen des einfachen Rechts dementsprechend ausgelegt werden.<sup>179</sup>

## **A. Explizite Bestimmungen in anderen Verfassungen**

In den Verfassungstexten vieler anderer Staaten finden sich ausdrückliche Bestimmungen über die Nachhaltigkeit.<sup>180</sup>

Art. 28 der französischen Verfassung von 1793 lautet: „Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.“<sup>181</sup> Die Charte de l'environnement ist seit 2005 ein integraler Bestandteil der Verfassung der Französischen Republik. Art. 7 Charte de l'environnement von 2004 lautet: „Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.“ Danach ist Nachhaltigkeit eine Staatszielbestimmung Frankreichs.<sup>182</sup> Art. 6 Charte de l'environnement lautet: „Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.“ Diese Vorschrift erkennt explizit die dreidimensionale Nachhaltigkeit und deren Rechtsverbindlichkeit an.<sup>183</sup>

Die Präambel, Art. 2 sowie Art. 73 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft legen die nachhaltige Entwicklung und die Interessen der zukünftigen Generationen fest.<sup>184</sup> Die Präambel der Verfassung des Kantons Aargau von 1980, die Präambel der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft von 1984, Art. 31 Abs. 1 S. 1 der

---

<sup>178</sup> Vgl. Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 9.

<sup>179</sup> Goldmann, Staatsverschuldung und Entwicklung, 2014, S. 420.

<sup>180</sup> Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 586; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 8.

<sup>181</sup> Hofmann, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981, S. 260; Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 221; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 291.

<sup>182</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 8.

<sup>183</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 631.

<sup>184</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 631; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 474; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 8.

Verfassung des Kantons Bern von 1993 und Art. 29 Abs. 1 S. 1 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden von 1995 enthalten Bestimmungen über den Umweltschutz.<sup>185</sup> Art. 9 der Verfassung des Kantons Schaffhausen von 2002, Art. 6 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich von 2005 und § 15 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt von 2005 erkennen ausdrücklich die soziale Dimension der Nachhaltigkeit als Staatszweck an.<sup>186</sup>

Gemäß Art. 9 Abs. 2 der Verfassung Italiens von 1947 schützt der Staat „die Landschaft und das historische und künstlerische Erbe der Nation“.<sup>187</sup> Nach Art. 66 Abs. 2 lit. d der Verfassung Portugals von 1976 ist im Zusammenhang mit dem Umweltschutz „die Erhaltung der Natur und die Wahrung kultureller Werte von historischem oder künstlerischem Interesse zu gewährleisten“.<sup>188</sup> In der Präambel der Verfassung Polens von 1997 gibt es eine Pflicht „to bequeath to future generation all that is valuable from our over one thousand years’ heritage“.<sup>189</sup> Art. 44 Abs. 2 der Verfassung der Slowakischen Republik von 1992 bestimmt im Kontext des Umweltschutzes: „Jeder ist verpflichtet, die Umwelt und das kulturelle Erbe zu schützen und zu fördern“.<sup>190</sup> Nach Art. 5 der Verfassung Sloweniens von 1991 „sorgt der Staat für die Erhaltung der Naturgüter und des kulturellen Erbes“.<sup>191</sup> Gemäß Art. 73 derselben Verfassung „hat jedermann die Pflicht, in Einklang mit dem Gesetz Naturdenkmäler und -seltenheiten sowie Kulturdenkmäler zu schützen“, und „sorgen der Staat und die lokalen Gemeinschaften für die Erhaltung des Natur- und Kulturerbes“.<sup>192</sup> Nach Art. 24 lit. b der Verfassung Südafrikas von 1996 wird „the environment protected, for the benefit of the present and future generations“.<sup>193</sup> Gemäß Art. 5 Abs. 2 der Verfassung Bhutans wird die ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltige Entwicklung des Landes sichergestellt.<sup>194</sup>

Bestimmungen über den Schutz der zukünftigen Generationen finden sich auch in den Verfassungen der deutschen **Bundesländer**, insbesondere der neuen Bundesländer.<sup>195</sup> Art. 141 Abs. 1 der Verfassung Bayerns von 1984 lautet: „Der Schutz der natürlichen

---

<sup>185</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 218.

<sup>186</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 631 f.

<sup>187</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 219.

<sup>188</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 219.

<sup>189</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 219.

<sup>190</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 220.

<sup>191</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 219.

<sup>192</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 219 f.

<sup>193</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 219.

<sup>194</sup> Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 587.

<sup>195</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 218.

Lebensgrundlagen ist, auch eingedenk der Verantwortung für die kommenden Generationen, der besonderen Fürsorge jedes einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft anvertraut.“<sup>196</sup> Art. 39 Abs. 1 der Verfassung Brandenburgs lautet: „Der Schutz der Natur, der Umwelt und der gewachsenen Kulturlandschaft als Grundlage gegenwärtigen und künftigen Lebens ist Pflicht des Landes und aller Menschen.“<sup>197</sup> In Art. 40 der brandenburgischen Verfassung heißt es: „Die Nutzung des Bodens und der Gewässer ist in besonderem Maße den Interessen der Allgemeinheit und künftigen Generationen verpflichtet.“<sup>198</sup> Art. 10 Abs. 1 S. 1 der Verfassung Sachsens von 1992 bestimmt: „Der Schutz der Umwelt als Lebensgrundlage ist, auch in Verantwortung für kommende Generationen, Pflicht des Landes und Verpflichtung aller im Land.“<sup>199</sup> In Art. 35 der Verfassung Sachsen-Anhalts von 1992 ist der Schutz der „natürlichen Grundlagen derzeitigen und künftigen Lebens“ verankert.<sup>200</sup> Die Präambel der Verfassung Thüringens von 1993 erwähnt die „Verantwortung für zukünftige Generationen“.<sup>201</sup> In Art. 15 Abs. 4 der Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns findet sich die „Verantwortung für die Gemeinschaft mit anderen Menschen und Völkern sowie gegenüber künftigen Generationen“.<sup>202</sup>

## **B. Art. 20a GG**

### **I. Ökologische Dimension**

Art. 20a GG ist die einzige explizite Bestimmung im Grundgesetz, die direkt auf die Berücksichtigung der Interessen der Zukunft abzielt.<sup>203</sup> Der 1994 erlassene Art. 20a GG bezieht sich auf die **ökologische** Dimension der Nachhaltigkeit und spiegelt die damalige weltweite Diskussion über Nachhaltigkeit wider.<sup>204</sup> Die natürlichen Lebensgrundlagen im

---

<sup>196</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 217.

<sup>197</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 218.

<sup>198</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 218.

<sup>199</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 218.

<sup>200</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 218.

<sup>201</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 219.

<sup>202</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 219.

<sup>203</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 135; Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 130; Sofiotis, Garantie der Generationengerechtigkeit, Verwaltungsrundschau 2012, S. 301.

<sup>204</sup> Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 588.

Sinne des Art. 20a GG sind ein Synonym für die **Umwelt**.<sup>205</sup> Die kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Dimensionen der Umwelt sind nicht eingeschlossen.<sup>206</sup> Die Umwelt im Sinne des Art. 20a GG ist die auf Menschen bezogene Umwelt.<sup>207</sup> Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Umwelt nicht um ihrer selbst willen, sondern im Sinne des Menschen zu schützen.<sup>208</sup> In der Literatur wird darüber hinaus vertreten, dass die Kultur durch die Natur geschaffen werde und zusammen mit dieser die Lebenswelt der Menschen bilde.<sup>209</sup> Dem Schutz der Interessen der zukünftigen Generationen diene nicht nur der Schutz der Natur, sondern auch der Schutz der Kultur.<sup>210</sup> Folglich seien dem Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen auch die kulturellen Lebensgrundlagen immanent.<sup>211</sup>

Im Jahre 2002 wurde der Schutz der Tiere in die Vorschrift eingefügt. Der Tierschutz hat wegen der Änderung des Art. 20a GG von 2002 eine explizite Verankerung im Grundgesetz und deshalb den Rang eines Verfassungsprinzips.<sup>212</sup> Anlass für die Ergänzung des Art. 20a GG um den Tierschutz war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts<sup>213</sup>, das Schächten für zulässig erklärte.<sup>214</sup> Obwohl der Tierschutz aufgrund der Verfassungsänderung des Jahres 2002 formal Verfassungsrang genießt, sei er im Wesentlichen von geringerer Bedeutung als der Umweltschutz.<sup>215</sup>

## II. Staatszielbestimmung

Art. 20a GG hat nach herrschender Meinung den Rechtscharakter einer **Staatszielbestimmung**<sup>216</sup>, nicht den eines bloßen Programmsatzes<sup>217</sup>. Anders gewendet: Die

---

<sup>205</sup> Bernsdorff, Positivierung des Umweltschutzes, NuR 1997, S. 331; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 229; Krings, in: GG, 2018, Art. 20a Rn. 21.

<sup>206</sup> Waechter, Umweltschutz als Staatsziel, NuR 1996, S. 323; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 18; Jarass, in: GG, 2016, Art. 20a Rn. 10; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 16; Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 27.

<sup>207</sup> Tsai, Umweltschutzpflicht, 1996, S. 77 ff.

<sup>208</sup> Schulze-Fielitz, in: Grundgesetz, 2006, Art. 20a Rn. 29; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 25.

<sup>209</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 221.

<sup>210</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 221.

<sup>211</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 221.

<sup>212</sup> Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 475; Krings, in: GG, 2018, Art. 20a Rn. 11; Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 15.

<sup>213</sup> BVerfGE 104, 337.

<sup>214</sup> Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 475.

<sup>215</sup> Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 15.

<sup>216</sup> Tsai, Umweltschutzpflicht, 1996, S. 69 ff.; Bernsdorff, Positivierung des Umweltschutzes, NuR 1997, S. 329; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 235; Hoppe, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, 2006,

Norm ist rechtsverbindlich und gilt unmittelbar für alle staatlichen Gewalten.<sup>218</sup> Art. 20a GG ist freilich nur objektives Recht, gewährt also kein subjektives, einklagbares Recht.<sup>219</sup> Die Konkretisierung des Art. 20a GG hängt hauptsächlich vom Gesetzgeber ab, der dabei einen weiten **Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum** genießt.<sup>220</sup> Die Rechtsprechung hat den Spielraum des Gesetzgebers zu respektieren.<sup>221</sup>

Art. 20a GG verpflichtet alle Staatsgewalten dazu, im Bereich des Umwelt- und des Tierschutzes die Interessen der künftigen Generationen zu berücksichtigen.<sup>222</sup> Nach dem Geist der Norm sind die Gesamtinteressen der noch nicht geborenen Menschen zu beachten.<sup>223</sup> Der Wortlaut lässt erkennen, dass sich der Umweltschutz nicht auf die Perspektive der heutigen Generation beschränken soll.<sup>224</sup> Nach dem Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet Art. 20a GG den Staat zum Klimaschutz.<sup>225</sup> Wenn die Erderwärmung die verfassungsrechtlichen Grenzen überschreitet, konkretisiert sich diese Verpflichtung zu einer Pflicht zur Herstellung von Klimaneutralität.<sup>226</sup> Wegen seiner

---

§ 77 Rn. 81; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 31; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 32 ff.; Krings, in: GG, 2018, Art. 20a Rn. 5 ff.; Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 12 f. u. 18 ff.

<sup>217</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 205; Tsai, Umweltschutzpflicht, 1996, S. 69 ff.; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 235; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 31; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 43; Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 12 f.

<sup>218</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 205; Tsai, Umweltschutzpflicht, 1996, S. 69 ff.; Bernsdorff, Positivierung des Umweltschutzes, NuR 1997, S. 330; Schulze-Fielitz, in: Grundgesetz, 2006, Art. 20a Rn. 24 u. 63; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 475; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 56 ff.; Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 57; Kluth, in: Grundgesetz, 2019, Art. 20a Rn. 3 u. 68 ff.; vgl. Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 221; Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 120.

<sup>219</sup> Tsai, Umweltschutzpflicht, 1996, S. 71 ff.; Waechter, Umweltschutz als Staatsziel, NuR 1996, S. 321; Bernsdorff, Positivierung des Umweltschutzes, NuR 1997, S. 330; Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 120; Schulze-Fielitz, in: Grundgesetz, 2006, Art. 20a Rn. 24; Badura, Freiheit und Eigentum, AöR Beiheft 2014, S. 57; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 31; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 475; Jarass, in: GG, 2016, Art. 20a Rn. 2; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 37; Krings, in: GG, 2018, Art. 20a Rn. 9; Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 12 f.; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2018, S. 137; Kluth, in: Grundgesetz, 2019, Art. 20a Rn. 3 u. 67.

<sup>220</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 205 u. 207; Waechter, Umweltschutz als Staatsziel, NuR 1996, S. 322; Frenz, Nachhaltige Entwicklung nach dem Grundgesetz, 1999, S. 43; von Bubnoff, Schutz der künftigen Generationen, 2001, S. 55; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 230 u. 235 f.; Schulze-Fielitz, in: Grundgesetz, 2006, Art. 20a Rn. 71; Jarass, in: GG, 2016, Art. 20a Rn. 18; von Coelln, Grundgesetz, 2017, Art. 20a Rn. 15; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 45; Krings, in: GG, 2018, Art. 20a Rn. 16; Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 17.

<sup>221</sup> Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 17.

<sup>222</sup> Tsai, Umweltschutzpflicht, 1996, S. 87.

<sup>223</sup> Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 256.

<sup>224</sup> Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 256.

<sup>225</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 198.

<sup>226</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 198.

inhärenten Zukunftsgerichtetheit wird der Schutz des Art. 20a GG als **Nachweltschutz** bezeichnet.<sup>227</sup> Trotzdem ist die staatliche Verantwortung für die kommenden Generationen auf die rechtsstaatlich absehbaren künftigen Erkenntnisse beschränkt.<sup>228</sup>

Bei der Berücksichtigung der Belange der zukünftigen Generationen stellt sich die Frage, ob Art. 20a GG auch für die Generationen gilt, die noch nicht mündig oder noch gar nicht geboren sind. Einerseits wird die Geltung des Art. 20a GG für die Unmündigen deshalb bejaht, weil sie schon rechtsfähig seien und den Schutz der Menschenwürde und der Gleichheit genießen.<sup>229</sup> Andererseits kommt Art. 20a GG auch bei den noch nicht geborenen Menschen zur Anwendung, weil er objektives Recht sei und als seine Schutzobjekte damit auch Menschen erfasse, die erst in Zukunft geboren werden.<sup>230</sup>

Der Staat soll nach Art. 20a GG die Interessen der Gegenwart und der Zukunft angemessen gegeneinander abwägen.<sup>231</sup> Art. 20a GG ist bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen heranzuziehen.<sup>232</sup> Zu beachten ist allerdings, dass Art. 20a GG keinen absoluten Vorrang hat.<sup>233</sup> Alle konkurrierenden Interessen sollen nach dem Prinzip der **praktischen Konkordanz** abgewogen werden.<sup>234</sup> Art. 20a GG liefert an sich freilich kein **Abwägungskriterium** für die Interessenkonflikte.<sup>235</sup> Die Verpflichtung, die Belange der zukünftigen Generationen zu berücksichtigen, läuft nicht auf ein allgemeines Verbot derjenigen Tätigkeiten hinaus, die sich auf die Zukunft beziehen.<sup>236</sup> Das Verbot aller wirtschaftlichen Tätigkeiten mit langfristigen Auswirkungen führt zu einer Erstarrung des

---

<sup>227</sup> Tsai, Umweltschutzpflicht, 1996, S. 85; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 28 u. 30.

<sup>228</sup> Leisner, in: Sodan (Hg.), Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 5.

<sup>229</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 26.

<sup>230</sup> Tsai, Umweltschutzpflicht, 1996, S. 86.

<sup>231</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 31.

<sup>232</sup> BVerfGE 127, 293, 328; BVerfGE 157, 30, Rn. 198; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 90; vgl. Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 219 f. u. 244 ff.

<sup>233</sup> BVerfGE 127, 293, 328; BVerfGE 157, 30, Rn. 198; Waechter, Umweltschutz als Staatsziel, NuR 1996, S. 323; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 475.

<sup>234</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 237; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 47; Krings, in: GG, 2018, Art. 20a Rn. 11; vgl. Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 223 f.

<sup>235</sup> Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 55.

<sup>236</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 31.

menschlichen Lebens.<sup>237</sup> Die wirtschaftlichen Tätigkeiten sollen vielmehr nicht in einer unverhältnismäßigen oder unzumutbaren Weise die Umwelt belasten.<sup>238</sup>

Die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staats entfaltet dadurch eine gewisse Steuerungswirkung<sup>239</sup>, dass alle Rechtsnormen in Übereinstimmung mit ihr ausgelegt werden sollen<sup>240</sup>. Art. 20a GG kann darüber hinaus Grundrechte sowohl beschränken als auch erweitern.<sup>241</sup> Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum kann durch verfassungsrechtliche Staatszielbestimmungen zum Schutz langfristiger Interessen<sup>242</sup> und durch grundrechtliche Schutzpflichten<sup>243</sup> begrenzt werden. Art. 20a GG entfaltet eine verbindliche Wirkung, indem er eine **Rechtfertigung** für den Eingriff in die Grundrechte bildet<sup>244</sup>, wenn eine umweltschützende Regelung die Grundrechte anderer Bürgerinnen und Bürger verletzen würde. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe setzt die Vereinbarkeit der angegriffenen Regelung mit Art. 20a GG voraus.<sup>245</sup> Art. 20a GG legitimiert die möglichen Einschränkungen der Grundrechtsausübung, wenn die natürlichen Lebensgrundlagen unmittelbar gefährdet werden.<sup>246</sup> Das sich aus Art. 20a GG ergebende und durch die grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG verstärkte Klimaschutzgebot verlangt die Hinnahme erheblicher Freiheitseinschränkungen.<sup>247</sup> Im Gegensatz dazu wird in der Literatur befürwortet, Art. 20a GG als solcher solle nicht als Rechtfertigung für Eingriffe in Grundrechte dienen.<sup>248</sup>

---

<sup>237</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 63.

<sup>238</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 63.

<sup>239</sup> Kluth, in: Grundgesetz, 2019, Art. 20a Rn. 59.

<sup>240</sup> Tsai, Umweltschutzpflicht, 1996, S. 175; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 237; Jarass, in: GG, 2016, Art. 20a Rn. 23; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 90; Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 66ff.; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2018, S. 139.

<sup>241</sup> Schulze-Fielitz, in: Grundgesetz, 2006, Art. 20a Rn. 87 ff.

<sup>242</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 547.

<sup>243</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 549.

<sup>244</sup> BVerfGE 127, 293, 328; Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 257; Jarass, in: GG, 2016, Art. 20a Rn. 15; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 91; Krings, in: GG, 2018, Art. 20a Rn. 12; Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 72 f.; Kluth, in: Grundgesetz, 2019, Art. 20a Rn. 4.

<sup>245</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 190.

<sup>246</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 120 f.

<sup>247</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 246.

<sup>248</sup> Rux, Intertemporale Strukturprobleme der Demokratie, 1999, S. 317 f.; Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 120 f.

Art. 20a GG fungiert als ein Maßstab, anhand dessen das Gericht feststellen kann, ob eine Rechtsnorm wegen Verletzung des Art. 20a GG verfassungswidrig ist.<sup>249</sup> Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Legehennenhaltung<sup>250</sup> die Verfassungswidrigkeit einer Verwaltungsverordnung festgestellt hat, weil sie ein einfaches Gesetz verletzte, das Art. 20a GG konkretisierte.<sup>251</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat zuerst den weiten Gestaltungsspielraum der normsetzenden Verwaltungsorgane anerkannt, der allerdings dann eingeschränkt werde, wenn die Verwaltungsorgane den verfahrensrechtlichen Vorgaben der einfachen Gesetze nicht folgen, die zur Durchsetzung des Tierschutzes im Sinne des Art. 20a GG erlassen wurden. Anders gesagt: Eine Verletzung der einfachen Gesetze, die die Staatszielbestimmung des Tierschutzes konkretisieren, ist zugleich eine Verletzung des Art. 20a GG.<sup>252</sup> Diese Auffassung des Bundesverfassungsgerichts stößt auf Kritik, weil eine einfachrechtliche Vorgabe, die die verfassungsrechtliche Schutzpflicht erfüllt, nicht automatisch ein verfassungsrechtliches Gebot sei.<sup>253</sup> Zu erwähnen ist freilich, dass die Entscheidung des Verwaltungsorgans dann rechtswidrig sein könnte, wenn sie ohne Rücksicht auf die durch Art. 20a GG geschützten Interessen getroffen würde.<sup>254</sup>

Ist eine verfassungsrechtliche Norm als verbindlich anerkannt, dann kann und soll sie im deutschen Rechtssystem mit seiner Verfassungsgerichtsbarkeit bei der gerichtlichen Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit gesetzgeberischer Entscheidungen herangezogen werden.<sup>255</sup> Trotz der **Konkretisierungsprärogative** der Gesetzgebung sind Art. 20a GG und das daraus abgeleitete Klimaschutzgebot **justiziabel**.<sup>256</sup> Zu fragen ist in diesem Kontext, inwieweit der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum eingedämmt werden könnte und sollte.<sup>257</sup> Mit Rücksicht auf den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers übt das Bundesverfassungsgericht in Fällen mit Bezug auf Art. 20a GG nur eine **Evidenzkontrolle**

---

<sup>249</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 237; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 87.

<sup>250</sup> BVerfGE 127, 293.

<sup>251</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 79; Kluth, in: Grundgesetz, 2019, Art. 20a Rn. 3 u. 67.

<sup>252</sup> BVerfGE 127, 293, 328 f.

<sup>253</sup> Kluth, in: Grundgesetz, 2019, Art. 20a Rn. 3 u. 67.

<sup>254</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 94.

<sup>255</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 95.

<sup>256</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 205 u. 207.

<sup>257</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 45.

aus.<sup>258</sup> **Irreversibilität** bildet angesichts des Charakters des Art. 20a GG als Staatszielbestimmung eine Grenze für diejenigen staatlichen Handlungen, die die Umwelt beeinträchtigen.<sup>259</sup> Im Klimaschutz-Beschluss betont das Bundesverfassungsgericht das zunehmende Gewicht des Klimaschutzgebots bei der Abwägung in Fragen mit Bezug zum Klimawandel, der aus heutiger Sicht fortschreitend und unumkehrbar ist.<sup>260</sup> Da die CO<sub>2</sub>-Emissionen irreversibel zur Erderwärmung führen, soll der Gesetzgeber von Verfassungen wegen die nötigen Vorkehrungen treffen.<sup>261</sup> Die normative Wirkung des Art. 20a GG wird jedoch in der Literatur bezweifelt oder gar negiert.<sup>262</sup> Art. 20a GG wird trotz der expliziten Erwähnung der staatlichen Verantwortung für die zukünftigen Generationen deshalb kritisiert, weil es an einer deutlichen Definition der „zukünftigen Generationen“ fehle.<sup>263</sup>

### **III. Grundlage der ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeit**

Die Reichweite des Art. 20a GG beschränkt sich wegen des eindeutigen Wortlauts auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit und erfasst nicht die soziale und die ökonomische Dimension.<sup>264</sup> De constitutione lata besteht im deutschen Grundgesetz keine explizite Grundlage für eine dreidimensionale allgemeine Nachhaltigkeit.<sup>265</sup> Die Entstehungsgeschichte zeigt ferner, dass dies eine bewusste Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers war.<sup>266</sup>

---

<sup>258</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 237; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 95.

<sup>259</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 71; vgl. Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 219.

<sup>260</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 198.

<sup>261</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 185 u. 198.

<sup>262</sup> Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 256.

<sup>263</sup> Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 256.

<sup>264</sup> Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, S. 113; Unnerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 436; Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 296; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 231; Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 9; Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 130; Deter, Nachhaltigkeitsstrategie, ZUR 2012, S. 159 f.; Sofiotis, Garantie der Generationengerechtigkeit, Verwaltungsrundschau 2012, S. 301; Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 588; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 9; Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 37.

<sup>265</sup> Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 9 f.; Krings, in: GG, 2018, Art. 20a Rn. 24.

<sup>266</sup> Unnerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 436; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 231; Deter, Nachhaltigkeitsstrategie, ZUR 2012, S. 160.

In der Literatur wird vertreten, dass sich die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit von den anderen Dimensionen strukturell derart unterscheidet, dass Art. 20a GG keine Grundlage für die ökonomische und die soziale Dimension der Nachhaltigkeit liefern könne.<sup>267</sup> Es gehe bei der sozialen Nachhaltigkeit nicht um die natürliche Umwelt, die das Grundgesetz vor irreversibler Bewirtschaftung schützen will, sondern um die Verteilung des Sozialprodukts, auf das sich vielfältige wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Faktoren auswirken könnten.<sup>268</sup> Die Knappheit von Ressourcen<sup>269</sup> bilde zwar einen gemeinsamen Bezugspunkt der ökologischen und der sozialen Nachhaltigkeit; die beiden Dimensionen würden aber strukturelle Unterschiede aufweisen, weil die von Art. 20a GG geschützten Rechtsgüter nicht dem Anliegen der sozialen Nachhaltigkeit entsprächen.<sup>270</sup> Der ökologischen Dimension des Begriffs der Nachhaltigkeit lasse sich nicht entnehmen, dass sie auch die übrigen Dimensionen erfasse.<sup>271</sup>

In der Formulierung der staatlichen Verantwortung für die künftigen Generationen im Sinne des Art. 20a GG schlagen sich die Begriffe der Nachhaltigkeit<sup>272</sup> und der Generationengerechtigkeit<sup>273</sup> nieder. Art. 20a GG deklariert, dass der Staat den Interessen der zukünftigen Generationen auch in anderen Dimensionen Rechnung tragen darf und soll.<sup>274</sup> Aus dem Wortlaut des Art. 20a GG kann daher ein allgemeines Nachhaltigkeitsgebot abgeleitet werden.<sup>275</sup> Die ökologische Nachhaltigkeit stellt ein strukturelles Pendant zur sozialen<sup>276</sup> und zur ökonomischen<sup>277</sup> Nachhaltigkeit dar. Ökonomische und soziale Nachhaltigkeit ergeben sich aus der Generalisierung der ökologischen Nachhaltigkeit.<sup>278</sup>

---

<sup>267</sup> Vgl. Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 244.

<sup>268</sup> Vgl. Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 136; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 630 f.; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 244.

<sup>269</sup> Vgl. Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 252.

<sup>270</sup> Lenze, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, Der Staat 2007, S. 98.

<sup>271</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 230 f.; Deter, Nachhaltigkeitsstrategie, ZUR 2012, S. 160.

<sup>272</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 296; Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 32.

<sup>273</sup> Kluth, in: Grundgesetz, 2019, Art. 20a Rn. 89.

<sup>274</sup> Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 73; Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 16.

<sup>275</sup> Vgl. Frenz, Nachhaltige Entwicklung nach dem Grundgesetz, 1999, S. 43.

<sup>276</sup> Kotzur, Der nachhaltige Sozialstaat, BayVBl 2007, S. 258.

<sup>277</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 151.

<sup>278</sup> Vgl. Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 86.

## C. Erfolgreicher Art. 20b GG

Im Jahre 2006 brachten 105 jüngere Abgeordnete des 16. Bundestages aus allen Fraktionen außer der Fraktion Die Linke einen Entwurf eines Art. 20b GG ein.<sup>279</sup> Art. 20b GG, der letztlich nicht verabschiedet wurde, sollte lauten: „Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und die Interessen künftiger Generationen zu schützen.“

Der eingebrachte Art. 20b GG hätte für alle staatlichen Gewalten gegolten.<sup>280</sup> Der Gesetzgeber wäre der Hauptadressat des Art. 20b GG gewesen, da er aufgrund der periodischen Wahlen die zukünftigen Generationen tendenziell benachteiligt.<sup>281</sup> Art. 20b GG als explizite Grundlage des Prinzips der Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit hätte darüber hinaus als Rechtfertigung für Eingriffe in die Grundrechte heute lebender Menschen gedient, wenn deren Interessen den Interessen noch nicht geborener Menschen widersprochen hätten.<sup>282</sup>

Der Entwurf stieß wegen seiner Unbestimmtheit auf Kritik, während die Unterstützenden die Unbestimmtheit als Vorteil erachteten.<sup>283</sup> Die Befürwortenden des Art. 20b GG meinten, eine ausdrückliche Vorschrift im Grundgesetz sei geeignet, der Gesellschaft den Begriff der Nachhaltigkeit zu Bewusstsein zu bringen.<sup>284</sup> Trotz der Aufnahme des Art. 20a GG ins Grundgesetz war der verfassungsändernde Gesetzgeber gegenüber der Aufnahme einer expliziten Staatszielbestimmung über allgemeine Nachhaltigkeit recht zurückhaltend.<sup>285</sup> In Anbetracht dieser Zurückhaltung überrascht es kaum, dass Art. 20b GG sich schließlich nicht durchgesetzt hat.<sup>286</sup>

---

<sup>279</sup> Vgl. Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 648; Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 130; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 234; Deter, Nachhaltigkeitsstrategie, ZUR 2012, S. 159; Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, S. 17; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 39; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 474; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 7.

<sup>280</sup> Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, S. 19.

<sup>281</sup> Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, S. 19.

<sup>282</sup> Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, S. 19.

<sup>283</sup> Vgl. Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 587.

<sup>284</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 648.

<sup>285</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 234.

<sup>286</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 234; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 9.

## D. Die Schuldenbremsen im deutschen Recht

### I. Staatsschulden als Lastenverschiebung

Wenn die Ausgaben des Staats die Einnahmen übersteigen, ist die Differenz durch Staatsverschuldung zu decken.<sup>287</sup> Staatsverschuldung ist ein rechtliches Problem, das nicht nur im nationalen Recht<sup>288</sup>, sondern auch im Völkerrecht<sup>289</sup> in einem engen Verhältnis zum Begriff der Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit steht. Nimmt der Staat Kredite auf, erhöht dies die Ausgaben der künftigen Generationen.<sup>290</sup> Diese müssen nämlich die heute aufgenommenen Schulden durch die morgen eingenommenen Steuern oder sonstigen Abgaben abtragen.<sup>291</sup> Mit anderen Worten **wälzt** Staatsverschuldung die Finanzlast auf die zukünftigen Generationen **ab**<sup>292</sup>, die sowohl für die Schulden als auch für die Zinsen aufkommen müssen.<sup>293</sup> Wenn die kommenden Generationen zur Zurückzahlung der alten Schulden neue Kredite aufnehmen, wird der Schuldenberg immer höher.<sup>294</sup>

Das Grundgesetz erlaubt Staatsverschuldung deshalb, weil sie die Gestaltungs- und Handlungsspielräume der heutigen Generation vergrößern kann.<sup>295</sup> Dem Bundesverfassungsgericht zufolge ergibt sich aus dem Grundgesetz kein Verbot der Staatsverschuldung.<sup>296</sup> Dieses „grüne Licht“ hat freilich zur Folge, dass die

---

<sup>287</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 131.

<sup>288</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 575 f.; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 26; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 113; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 2.

<sup>289</sup> Goldmann, Staatsverschuldung und Entwicklung, 2014, S. 419; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 101.

<sup>290</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 23.

<sup>291</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 495 f.; Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 665.

<sup>292</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 507 u. 546; Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 326; Tremmel/Laukemann/Lux, Verankerung von Generationengerechtigkeit, ZRP 1999, S. 432; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 68; Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 97; Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 13 u. 58; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 569 u. 575; Droege, in: Verfassung Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 117 Rn. 1; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 344; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 73; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 2; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 101.

<sup>293</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 131 f.; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 344; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 2 u. 7; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 101; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 582.

<sup>294</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 131.

<sup>295</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 512; Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 223.

<sup>296</sup> Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 672 f.

Staatsverschuldung immer weiter anwächst.<sup>297</sup> Will der Staat seinen finanziellen Gestaltungsspielraum erweitern, die Steuern und Abgaben aber nicht erhöhen, muss er immer mehr Schulden aufnehmen.<sup>298</sup> Die praktische Erfahrung lehrt sogar, dass Regierungen Staatsschulden aufnehmen, um das Geld als „**Wahlgeschenk**“ zu verteilen und so ihre Wiederwahl zu befördern.<sup>299</sup>

Die heutige Generation darf die zukünftigen Generationen ihres finanziellen Gestaltungsspielraums nicht völlig berauben.<sup>300</sup> Verschuldung begrenzt den finanziellen Gestaltungsspielraum der künftigen Parlamente, die dann die Entscheidungen der vorherigen Parlamente nicht neu gestalten könnten.<sup>301</sup> Es würde gegen den Begriff der Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit verstoßen, den finanziellen Gestaltungs- und Handlungsspielraum der kommenden Generationen so einzuschränken, dass diese ihre Bedürfnisse nicht so wie die heutige Generation befriedigen könnte.<sup>302</sup> Nicht zu übersehen ist der Extremfall, dass der Schuldenberg den Staatsbankrott herbeiführen würde und die kommenden Generationen mithin über gar keinen finanziellen Gestaltungs- und Handlungsspielraum mehr verfügen würden.<sup>303</sup>

## II. Zukunftsbegünstigung als Rechtfertigung

Nach dem **Steuerstaatsprinzip** sollen die Ausgaben des Staats prinzipiell durch Steueraufkommen finanziert werden.<sup>304</sup> Die Staatsverschuldung bildet damit eine Ausnahme, die um der intergenerationellen Gerechtigkeit willen gerechtfertigt sein soll.<sup>305</sup> Die Staatsschuldenlehre des 19. und des 20. Jahrhunderts beschäftigte sich damit, eine zeitliche Balance zwischen der Gegenwart und der Zukunft zu halten<sup>306</sup>, da die künftigen Menschen

---

<sup>297</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 223 f.

<sup>298</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 505.

<sup>299</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 325; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 61 f.

<sup>300</sup> Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 589.

<sup>301</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 505 f.; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 569 u. 575; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 27; Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 131; Kloepfer, Das begrenzte Budgetrecht des Gesetzgebers, 2015, S. 219; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 7.

<sup>302</sup> Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 26; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 235.

<sup>303</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 505.

<sup>304</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 55.

<sup>305</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 55 u. 59.

<sup>306</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 508 ff.

die Vorteile genießen, aber die Lasten nicht tragen müssten, wenn die Staatsaufgaben gänzlich durch Steuern oder Abgaben der heutigen Generation finanziert würden<sup>307</sup>. Im Grundsatz müssten die nutznießenden Generationen selbst für die Finanzierung verantwortlich sein.<sup>308</sup>

Die Abwälzung der finanziellen Belastung auf die Zukunft durch Staatsverschuldung wird damit gerechtfertigt, dass den zukünftigen Generationen gleichwertige **Vorteile** zukämen, die sich aus der Staatsverschuldung ergäben.<sup>309</sup> Insofern könne Staatsverschuldung sogar generationengerechter sein als Besteuerung.<sup>310</sup> Die Investitionen zugunsten der zukünftigen Menschen könnten ohne Staatsverschuldung Begrenzungen unterliegen.<sup>311</sup> Ökonomisch gesehen sei eine angemessene Aufnahme von Staatsschulden kaum abzulehnen.<sup>312</sup> Der Staat könne unter diesem Blickwinkel zu wenig für die nachfolgenden Menschen tun, wenn er gar keine Kredite aufnehme.<sup>313</sup> Lorenz von Stein zufolge tue ein Staat ohne Staatsschulden entweder zu wenig für die Zukunft oder fordere zu viel von der Gegenwart.<sup>314</sup> Die wegen der Finanzkrise aufgenommenen Staatsschulden hätten darüber hinaus dadurch zur sozialen Gerechtigkeit beigetragen, dass sie eine weltweite Wirtschaftskrise vermieden hätten, welche die zukünftigen Generationen viel mehr belastet haben dürfte.<sup>315</sup> Art. 115 GG in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung war eine materiell-rechtliche Verkörperung des Grundsatzes, dass der amtierende Gesetzgeber nur dann Staatsschulden aufnehmen darf, wenn dies den künftigen Generationen zugute kommt.<sup>316</sup>

---

<sup>307</sup> Wieland, revisited, 2019, S. 237.

<sup>308</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 4; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 26; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 236.

<sup>309</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 510 f.; Mußnug, Staatsverschuldung und Herrschaft auf Zeit, 2000, S. 253; Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 97; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 579; Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 4 f.; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 26 f.; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 243; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 33 f.

<sup>310</sup> Mußnug, Staatsverschuldung und Herrschaft auf Zeit, 2000, S. 253; Thiele, Allgemeine Staatslehre, 2020, S. 160.

<sup>311</sup> Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 675.

<sup>312</sup> Thiele, Allgemeine Staatslehre, 2020, S. 161.

<sup>313</sup> Vgl. Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 671.

<sup>314</sup> Mußnug, Staatsverschuldung und Herrschaft auf Zeit, 2000, S. 253; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 579; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 33; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 102.

<sup>315</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 242 ff.

<sup>316</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 243.

Die ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit verbietet nicht generell die Aufnahme von Staatsschulden.<sup>317</sup> Beim Thema der Staatsverschuldung geht es vielmehr darum, ob und wie die **Zukunftsbegünstigung** die **Zukunftsbelastung** ausgleichen kann.<sup>318</sup> Die Staatsverschuldung stünde dann im Einklang mit dem Begriff der sozialen Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit, wenn das Verhältnis der sich für die künftigen Generationen ergebenden Lasten und Vorteile ausgewogen wäre.<sup>319</sup> Das Problem liegt im Wesentlichen in der Frage, wie die Staatsverschuldung in angemessenen Grenzen gehalten<sup>320</sup> und wie sie effektiv kontrolliert werden kann.<sup>321</sup> Die verfassungsrechtliche Schranke für die Staatsverschuldung kann quantitativ oder qualitativ sein.<sup>322</sup> Eine rechtliche Grenze kann auch in der Liquidität des Staats bestehen.<sup>323</sup>

Die Vorteile für die Zukunft dürfen nicht so weit ausgelegt werden, dass alles eingeschlossen wäre, was sich auf die Zukunft bezieht.<sup>324</sup> Konsumtive Ausgaben zum Beispiel dürfen nicht durch Staatsverschuldung finanziert werden.<sup>325</sup> Die staatliche Kreditaufnahme, die damit gerechtfertigt wird, dass sie auch für die zukünftigen Generationen von Vorteil sei, solle sich auf Infrastrukturen oder Investitionen beschränken, die auch die kommenden Menschen nutzen könnten.<sup>326</sup> Aus der Staatsverschuldung müsse sich ein volkswirtschaftlicher Mehrwert ergeben, der in den kommenden Haushaltsjahren die Einnahmen steigern oder die Ausgaben senke.<sup>327</sup> Ein Generationenvertrag entstehe dadurch, dass die zukünftigen Generationen die Vorteile aus den Investitionen ihrer vorherigen Generationen genießen und gleichzeitig für ihre nachfolgenden Generationen investieren.<sup>328</sup>

---

<sup>317</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 59; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 579; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 27; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 147; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 245; Wieland, revisited, 2019, S. 229.

<sup>318</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 102.

<sup>319</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 579; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 243.

<sup>320</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 27; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 26; Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 671.

<sup>321</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 570.

<sup>322</sup> Vgl. Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 223.

<sup>323</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 147.

<sup>324</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 150 f.; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 582.

<sup>325</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 325.

<sup>326</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 325; Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 150 f.; Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 3.

<sup>327</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 101 f.

<sup>328</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 103.

Die Legitimität der Verfassung ergibt sich daraus, dass sie Veränderungen der Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger Rechnung tragen kann.<sup>329</sup> Da sich die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger im Laufe der Zeit ändern<sup>330</sup>, können die staatlichen Aufgaben nicht in der Verfassung abschließend aufgezählt werden; vielmehr hängen sie von den aktuellen politischen Verhältnissen ab.<sup>331</sup> Was heute ein Vorteil ist, könnte morgen kein Vorteil mehr sein.<sup>332</sup> Umgekehrt dürfe eine demokratiethoretische Grenzziehung deshalb nicht sämtliche langfristig wirkenden politischen Entscheidungen verhindern, weil man nicht vorhersagen könne, ob die zukünftigen Menschen der Entscheidungen von heute bedürfen oder nicht.<sup>333</sup> In demokratiethoretischer Hinsicht sei es sogar gleichgültig, ob die Entscheidungen der heutigen Menschen die zukünftigen Generationen begünstigten oder belasteten<sup>334</sup> und ob sie richtig oder falsch seien<sup>335</sup>, wenn es um den politischen Handlungs- und Gestaltungsspielraum der zukünftigen Generationen gehe.

Ökonomisch betrachtet sei es nicht klar, in welchem Maße die staatliche Kreditaufnahme für die künftigen Menschen von Vorteil sei.<sup>336</sup> Möglich ist, dass die zukünftigen Generationen gar nicht begünstigt sind, gleichwohl aber die Staatsschulden tragen müssen.<sup>337</sup> Die auf die Staatsverschuldung zurückgehenden Profite könnten nicht mehr bestehen, während die Menschen der Zukunft dennoch die Kredite und die Zinsen zu bezahlen haben.<sup>338</sup>

Wirkliche Vorteile aus der Staatsverschuldung kann nur die heutige Generation ziehen<sup>339</sup>, wenn die Staatsschulden etwa zur Überwindung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten aufgenommen werden<sup>340</sup>. Tatsächlich belasten die vom heutigen Parlament aufgenommenen Kredite die kommenden Generationen mit Zinsen, ohne die künftigen

---

<sup>329</sup> Thiele, Allgemeine Staatslehre, 2020, S. 146.

<sup>330</sup> Vgl. Thiele, Allgemeine Staatslehre, 2020, S. 152.

<sup>331</sup> Thiele, Allgemeine Staatslehre, 2020, S. 146.

<sup>332</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 4 u. 7; Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 36.

<sup>333</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 104.

<sup>334</sup> Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 67.

<sup>335</sup> Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 38.

<sup>336</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 327.

<sup>337</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 512.

<sup>338</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 325; Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 3.

<sup>339</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 325.

<sup>340</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 512.

Staatsaufgaben zu erledigen.<sup>341</sup> Quantitativ betrachtet wurde in der Tat ein beträchtlicher Teil der Staatsschulden für konsumtive Ausgaben wie Sozialleistungen aufgenommen.<sup>342</sup> Es erscheint umso fragwürdiger, wenn tatsächlich mehr als 30 Prozent der Steuereinnahmen für die Zinsen der zuvor aufgenommenen Staatsschulden ausgegeben werden mussten.<sup>343</sup> Zuweilen sind Staatsschulden nichts anderes als ein Darlehen von der Zukunft.<sup>344</sup>

### III. Schuldenbremse vor 2009

Die Staatsverschuldung ist seit langem ein Problem des Finanzverfassungsrechts.<sup>345</sup> In den deutschen Verfassungen, insbesondere in der Weimarer Reichsverfassung und im Bonner Grundgesetz, gibt es Bestimmungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung<sup>346</sup>, deren Wirksamkeit allerdings zu bezweifeln ist<sup>347</sup>.

#### 1. Schuldenbremse von 1949 bis 1969

Nach Art. 115 S. 1 GG in der von 1949 bis 1969 geltenden Fassung wurde die Staatsverschuldung auf den außerordentlichen Bedarf eingeschränkt, Kredite durften in der Regel nur für Ausgaben **zu werbenden Zwecken** aufgenommen werden.<sup>348</sup> Diese Bestimmung lehnte sich an das Modell des Art. 73 RV und des Art. 87 S. 1 WRV an, nach denen die Aufnahme von Krediten bei außerordentlichem Bedarf, in Ausnahmefällen oder für Ausgaben zu werbenden Zwecken erlaubt war.<sup>349</sup> Unter Ausgaben zu werbenden Zwecken sind Ausgaben für produktive Investitionen zu verstehen.<sup>350</sup>

---

<sup>341</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 235.

<sup>342</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 8.

<sup>343</sup> Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 146.

<sup>344</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 665.

<sup>345</sup> Wieland, Deutschlands Finanzverfassung, 2004, S. 980 ff.; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 147 f.

<sup>346</sup> Mußnug, Staatsverschuldung und Herrschaft auf Zeit, 2000, S. 254 ff.; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 148.

<sup>347</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 148; Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 125 f.

<sup>348</sup> Vgl. Pünder, Staatsverschuldung, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR V, 2007, § 123 Rn. 27; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 105.

<sup>349</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 510 f.; Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 150; Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 27; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 579; Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 672; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 105.

<sup>350</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 105.

Vor dem Jahr 1964 nahm die Bundesrepublik Deutschland trotz der Kriegslasten und der Kosten des Wiederaufbaus nur relativ zurückhaltend Staatsschulden auf.<sup>351</sup> Der Großteil der damaligen Staatsschuld ging auf die Übernahme von Reichsschulden zurück.<sup>352</sup> Der Grund für die geringe Staatsverschuldung wären allerdings nicht die einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes.<sup>353</sup> Seit der Rezession von 1966/67 nahmen die Staatsschulden zu.<sup>354</sup> 1970 hatte der deutsche Staat Schulden in Höhe von circa 8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts; bis 2006 stieg dieser Prozentsatz auf etwa 40 Prozent.<sup>355</sup> Ab 1975 wurden hemmungslos Staatsschulden aufgenommen.<sup>356</sup>

## 2. Schuldenbremse von 1969 bis 2009

Im Jahr 1969 wurde Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG novelliert.<sup>357</sup> Diese Verfassungsänderung begrenzte die staatliche Neuverschuldung auf die Summe der öffentlichen Investitionen und auf die Ausgaben für die Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.<sup>358</sup> Da Investitionen den künftigen Menschen zugute kommen<sup>359</sup>, zielte Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung auf gerechte zeitliche Lastenverteilung zwischen den Generationen ab<sup>360</sup>.

---

<sup>351</sup> Franzen, Geschichte unserer gegenwärtigen Staatsverschuldung, 2000, S. 108 f.; Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 12; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 148; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 8.

<sup>352</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 8.

<sup>353</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 148.

<sup>354</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 12; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 8.

<sup>355</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 12.

<sup>356</sup> Franzen, Geschichte unserer gegenwärtigen Staatsverschuldung, 2000, S. 111 f.

<sup>357</sup> Vgl. Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 148 f.; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 105.

<sup>358</sup> Vgl. Mußgnug, Staatsverschuldung und Herrschaft auf Zeit, 2000, S. 256 f.; Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 60 ff.; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 149; Düsselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 38.

<sup>359</sup> Vgl. Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 511 f.; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 26 f.

<sup>360</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 512; Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 137.

## a. Investitionen

Nach Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung sollten die Staatsschulden die Ausgaben für **Investitionen** nicht übersteigen.<sup>361</sup> Die Zulässigkeit der Kreditaufnahme für Investitionen entsprach dem Gedanken der Zulässigkeit der Staatsverschuldung für werbende Zwecke im Sinne des Art. 115 S. 1 GG in der von 1949 bis 1969 geltenden Fassung.<sup>362</sup> Es ist eine sogenannte goldene Regel der Finanzpolitik, dass sich die Staatsverschuldung in den Grenzen der Ausgaben für Investitionen halten soll.<sup>363</sup>

Bei der Bestimmung der Summe der aufgenommenen Kredite spielte die Auslegung des mehrdeutigen Begriffs der Investition eine wichtige Rolle.<sup>364</sup> Der Begriff der Investitionen im Sinne des Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG in der von 1949 bis 1969 geltenden Fassung muss eng ausgelegt werden.<sup>365</sup> Unter Investitionen versteht man in der Literatur solche Maßnahmen, die „makroökonomisch betrachtet die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehren oder verbessern“.<sup>366</sup> Allerdings besteht keine fassbare Definition der Investition.<sup>367</sup> Konsumtive Aufwendungen entsprechen jedenfalls aber nicht dem Begriff der Investition.<sup>368</sup> Die Schuldenbremse des Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung wurde als flexibel angesehen, da sich die Summe der Kredite an der Summe der investiven Ausgaben orientierte.<sup>369</sup> Die Praxis hat freilich gezeigt, dass der Begriff der Investition zu weit ausgelegt wurde, um die zunehmenden Schulden einzudämmen.<sup>370</sup>

---

<sup>361</sup> Vgl. Mußnug, Staatsverschuldung und Herrschaft auf Zeit, 2000, S. 256 f.; Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 27; Vgl. Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 579; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 38; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 105.

<sup>362</sup> Vgl. Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 579.

<sup>363</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 102.

<sup>364</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 513 f.

<sup>365</sup> Vgl. Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 513; Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 74.

<sup>366</sup> Vgl. Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 513.

<sup>367</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 33; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 582; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 149.

<sup>368</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 35.

<sup>369</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 513.

<sup>370</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 582 f.

## **b. Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts**

Nach Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung durften die Staatsschulden ausnahmsweise die Summe der Ausgaben für Investitionen übersteigen, wenn sie zur **Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** aufgenommen wurden.<sup>371</sup> Der Begriff der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts stammt aus der Wirtschaftswissenschaft.<sup>372</sup> Diese Ausnahme ist auf eine Theorie von **Keynes** zurückzuführen, nach der höhere Staatsausgaben in Zeiten des Abschwungs die Konjunktur fördern können.<sup>373</sup> Heutzutage wird diese Theorie freilich in Zweifel gezogen.<sup>374</sup> Unbestritten ist dagegen, dass der Staat in Zeiten der Baisse seine Ausgaben nicht reduzieren sollte.<sup>375</sup>

Das Grundgesetz hatte den Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht näher definiert.<sup>376</sup> Der Begriff der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wurde wegen seiner Unbestimmtheit kritisiert.<sup>377</sup> In Fällen, in denen das Bundesverfassungsgericht den Maßstab des Art. 115 GG in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung anwandte, war es ziemlich zurückhaltend.<sup>378</sup> Es billigte dem Gesetzgeber einen weiten Einschätzungsspielraum bei der Auslegung des Begriffs der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu.<sup>379</sup> Dies wurde beanstandet, weil es die Kontrollfunktion des Verfassungsgerichts schwäche.<sup>380</sup> Bei der Auslegung des Begriffs der Investition handle es sich nämlich nicht um eine politische Entscheidung oder Wertung.<sup>381</sup> Die verfassungsrechtliche Prüfung, ob die aufgenommenen Staatsschulden die investiven

---

<sup>371</sup> Vgl. Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 27 u. 60 ff.; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 105.

<sup>372</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 90.

<sup>373</sup> Mußgnug, Staatsverschuldung und Herrschaft auf Zeit, 2000, S. 257; Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 8; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 580; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 105.

<sup>374</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 580 ff.

<sup>375</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 581.

<sup>376</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 106.

<sup>377</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 583; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 90; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 106.

<sup>378</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 150.

<sup>379</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 63; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 583.

<sup>380</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 513 ff.

<sup>381</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 514 f.

Ausgaben übersteigen, greife nicht in den politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hinsichtlich der Kreditaufnahme ein.<sup>382</sup>

### c. Vergeblichkeit

Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung bezog sich nur auf die **Nettoverschuldung**.<sup>383</sup> Umschuldung und Zinszahlung waren nicht erfasst.<sup>384</sup> Würden Staatsschulden nämlich nicht durch Abgabeneinnahmen, sondern durch neue Schulden getilgt, wüchse der Schuldenberg immer höher und höher.<sup>385</sup>

Die Finanzverfassung von 1969 basierte auf übermäßigem Vertrauen in die Schuldentilgungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland.<sup>386</sup> Die Schuldenbremse kannte keine numerische Grenze für die Gesamtverschuldung, und die Pflicht, in konjunkturell guten Zeiten die Staatsschulden zu tilgen, war nicht von einem prozeduralen Mechanismus flankiert.<sup>387</sup> Darüber hinaus war das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen mit Bezug zur Staatsverschuldung recht zurückhaltend und gestand dem Haushaltsgesetzgeber einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.<sup>388</sup> Angesichts seiner Passivität konnte die Überwachung durch das Bundesverfassungsgericht außerdem nur punktuell statt strukturell erfolgen und kam in der Regel zu spät.<sup>389</sup> Mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit geht schließlich keine Sanktion einher, die die Tilgung der Staatsschulden sichern könnte.<sup>390</sup>

Wegen der Finanzkrise von 1973/74 erhöhten sich die Staatsschulden rasant.<sup>391</sup> Deutschlands Staatsschulden betragen im Jahre 1969 umgerechnet 23 Milliarden Euro,

---

<sup>382</sup> Henseler, *Parlamentsentscheidungen*, AöR 1983, S. 515.

<sup>383</sup> Henseler, *Parlamentsentscheidungen*, AöR 1983, S. 511; Badura, *Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen*, 2005, S. 151; Möstl, *Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht*, 2008, S. 584.

<sup>384</sup> Badura, *Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen*, 2005, S. 151; Möstl, *Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht*, 2008, S. 584; Ohler, *Die Finanzkrise als Herausforderung*, 2011, S. 216.

<sup>385</sup> Ohler, *Die Finanzkrise als Herausforderung*, 2011, S. 216 f.

<sup>386</sup> Reimer, *Begrenzung der Staatsverschuldung*, 2011, S. 150.

<sup>387</sup> Möstl, *Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht*, 2008, S. 584.

<sup>388</sup> Möstl, *Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht*, 2008, S. 583 f.

<sup>389</sup> Möstl, *Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht*, 2008, S. 583 f.

<sup>390</sup> Möstl, *Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht*, 2008, S. 584 f.

<sup>391</sup> Reimer, *Begrenzung der Staatsverschuldung*, 2011, S. 149.

während es im Jahre 2008 940 Milliarden Euro waren.<sup>392</sup> Seit den siebziger Jahren stiegen die Staatsschulden stets an, obgleich die deutsche Wirtschaft prosperierte.<sup>393</sup>

Die deutsche **Wiedervereinigung** war nicht nur eine große finanzielle Herausforderung, sondern stellt auch einen Hauptgrund für die Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland dar.<sup>394</sup> Die Übernahme der Staatsschulden der DDR war das eine.<sup>395</sup> Daneben erwuchs aus der Rezession während der Wiedervereinigung eine noch schwerere finanzielle Last.<sup>396</sup> Die Wiedervereinigung vermehrte die staatlichen Aufgaben, die sich aus dem Sozialstaatsprinzip ergaben.<sup>397</sup> Die Staatsverschuldung aufgrund der deutschen Wiedervereinigung hat die normative Verbindlichkeit der Finanzverfassung untergraben.<sup>398</sup>

Die Schuldenbremse im Sinne des Art. 115 GG in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung erwies sich als **vergeblich**.<sup>399</sup> Der Begriff der Investitionen konnte keine Begrenzung der Staatsverschuldung bewirken.<sup>400</sup> In der Praxis wurde der Ausnahmecharakter des Art. 115 GG in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung relativiert.<sup>401</sup> Die Schuldenbremse gemäß Art. 115 GG in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung war eine bloße Ermächtigung zur Aufnahme von Staatsschulden, die keinen exzeptionellen Charakter aufwies und hinsichtlich der Begrenzung der Staatsverschuldung keine Wirkung entfaltete.<sup>402</sup> Das

---

<sup>392</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 106.

<sup>393</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 569 f.; Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 131; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 8 f.

<sup>394</sup> Wieland, Deutschlands Finanzverfassung, 2004, S. 974 ff.; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 245; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 9.

<sup>395</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 153.

<sup>396</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 154.

<sup>397</sup> Vgl. Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 625.

<sup>398</sup> Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 123.

<sup>399</sup> BVerfGE 132, 195, Rn. 198; Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 73; Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 97 f.; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 583; Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 4; Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 64 f.; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 28; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 38; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 90; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 143d Rn. 1; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 10.

<sup>400</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 103.

<sup>401</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 511 ff.

<sup>402</sup> Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 672; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 583; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 149.

Bundesverfassungsgericht teilte diese Auffassung.<sup>403</sup> Zugleich rief es den verfassungsändernden Gesetzgeber zu einer Reform der Finanzverfassung auf.<sup>404</sup>

## IV. Föderalismusreform II von 2009

Schon vor der Föderalismusreform II im Jahre 2009 wurden die Einschränkung des Begriffs der Investition und das Verbot der Staatsverschuldung vorgeschlagen.<sup>405</sup> Die internationale **Finanzkrise** von 2008 bestärkte die Überlegungen, die Finanzverfassung im Hinblick auf die Kreditaufnahme zu reformieren.<sup>406</sup> Die Wirkungslosigkeit der Schuldenbremse in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung veranlasste den verfassungsändernden Gesetzgeber im Jahre 2009, die neuen Vorschriften über die Schuldenbremse zu erlassen.<sup>407</sup> Die Verfassungsänderung von 2009 beruhte auf den Empfehlungen der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Kommission zur Föderalismusreform II).<sup>408</sup> Die Änderung der Finanzverfassung stellte den Hauptpunkt der Föderalismusreform II von 2009 dar.<sup>409</sup> Der materielle Haushaltsausgleich wurde als geeignetes Mittel betrachtet, um den weiteren Anstieg des Schuldenbergs zu verhindern.<sup>410</sup>

### 1. Grundsatz

#### a. Materieller Haushaltsausgleich

Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG verlangt einen **materiellen Haushaltsausgleich** von Bund und Ländern und setzt Bund und Ländern ein Limit für die Staatsverschuldung.<sup>411</sup> Nach

---

<sup>403</sup> Vgl. Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 570; Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 10; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 10.

<sup>404</sup> Vgl. Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 570; Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 10; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 28; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 150.

<sup>405</sup> Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 97 f.

<sup>406</sup> Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 673.

<sup>407</sup> BVerfGE 132, 195, Rn. 198; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 143d Rn. 1.

<sup>408</sup> Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 28.

<sup>409</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 153.

<sup>410</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 89.

<sup>411</sup> Vgl. Deter, Nachhaltigkeitsstrategien, ZUR 2012, S. 161; Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 673; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 147 f.; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 1 u. 73; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 106.

Art. 109 Abs. 3 i. V. m. Art. 143d Abs. 1 GG ist es ab 2016 dem **Bund** und ab 2020 den **Ländern** untersagt, neue Staatsschulden aufzunehmen.<sup>412</sup> Der Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG wird in Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG wiederholt.<sup>413</sup> Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG gilt lediglich für den Bund<sup>414</sup> und hat deswegen im Vergleich zu Art. 109 Abs. 3 GG eine begrenzte Bedeutung.<sup>415</sup> Der Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs ist vergleichbar mit dem Close-to-balance-Grundsatz des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.<sup>416</sup>

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat freilich bewusst auf ein absolutes Staatsverschuldungsverbot verzichtet.<sup>417</sup> Die Schuldenbremse des Grundgesetzes in der geltenden Fassung rekurriert nicht mehr auf die Zwecke, sondern auf die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung, also auf eine nachhaltige Finanzlage.<sup>418</sup> Staatliche Kreditaufnahme wird erlaubt, weil man davon ausgeht, dass die aufgenommenen Schulden bei entsprechendem Wirtschaftswachstum wieder abgetragen werden können.<sup>419</sup> Die Schuldenbremse des Grundgesetzes stellt fest, dass Staatsverschuldung eine Ausnahme ist und besonderer Rechtfertigung bedarf.<sup>420</sup> Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG schreibt daneben einen materiell ausgeglichenen Haushaltsplan vor.<sup>421</sup> In der Schuldenbremse der Föderalismusreform II von 2009 hat sich die ökonomische Dimension der **Nachhaltigkeit** niedergeschlagen.<sup>422</sup> Seit 2009/2011 stieg die staatliche Schuldenaufnahme nicht mehr ständig an.<sup>423</sup> 2015 nahm der Bund keine Nettokredite auf.<sup>424</sup>

Der Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs wird in der Literatur kritisiert, weil ökonomische Nachhaltigkeit mit einer wachsenden Wirtschaft einhergehe.<sup>425</sup> Wegen der

---

<sup>412</sup> Vgl. Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 129; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 143d Rn. 6 u. 9; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 107.

<sup>413</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 74 u. 81.

<sup>414</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 127 f.

<sup>415</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 75 f.

<sup>416</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 34.

<sup>417</sup> Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 29.

<sup>418</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 103.

<sup>419</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 103.

<sup>420</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 80.

<sup>421</sup> Vgl. Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 672.

<sup>422</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 130; Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 588 f.; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 109.

<sup>423</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 107.

<sup>424</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 78.

<sup>425</sup> Wieland, revisited, 2019, S. 229.

Schuldenbremse könne Deutschland trotz der sich aus dem stabilen Wirtschaftswachstum ergebenden Haushaltsüberschüsse nicht in die notwendige Infrastruktur investieren.<sup>426</sup> Folglich solle die Staatsverschuldung nicht prinzipiell verboten werden sondern an das Bruttoinlandsprodukt anknüpfen.<sup>427</sup> Deswegen seien die mit dem Bruttoinlandsprodukt verbundenen Grenzen des Art. 126 AEUV und des Stabilitätspaktes „wesentlich sinnvoller“ als die Schuldenbremse des deutschen Grundgesetzes.<sup>428</sup> Darüber hinaus habe der Gesetzgeber infolge der Abkoppelung der Schuldenbremse von Investitionen keinen Anlass zu notwendigen Investitionen.<sup>429</sup>

## b. Adressaten

Die Adressaten des Art. 109 Abs. 3 GG sind der Bund und die Länder, während die **Gemeinden** und die **Gemeindeverbände** von dieser Norm nicht angesprochen werden.<sup>430</sup> Es ist nach dem Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG nicht klar, ob sein Regelungsbereich die **Nebenhaushalte** und die kommunalen Haushalte umfasst.<sup>431</sup> Nach der Gesetzesbegründung sind **Gemeinden** und **Sozialversicherungen** nicht erfasst.<sup>432</sup> Art. 115 GG gilt ebenfalls nicht für **selbständige juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts**, auch wenn der Bund sie finanziert oder ihnen haftet.<sup>433</sup> Nach dem Europarecht bilden die Sozialversicherungen und die Gemeinden keine Ausnahme.<sup>434</sup> Das Bundesverfassungsgericht ließ es offen, ob Sozialversicherungen und Gemeinden an die verfassungsrechtliche Schuldenbremse gebunden werden sollten.<sup>435</sup>

Die Schulden der Gemeinden sind freilich erheblich.<sup>436</sup> Durch die Nichterfassung der Gemeinden riskiert man daher, dass die Länder ihre Schulden auf die Kommunen

---

<sup>426</sup> Wieland, revisited, 2019, S. 229 f.

<sup>427</sup> Vgl. Wieland, revisited, 2019, S. 234.

<sup>428</sup> Wieland, revisited, 2019, S. 229.

<sup>429</sup> Wieland, revisited, 2019, S. 234 ff.

<sup>430</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 156.

<sup>431</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 156.

<sup>432</sup> Vgl. Koemm, Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 191; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 156; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 83.

<sup>433</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 64; Wieland, revisited, 2019, S. 234.

<sup>434</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 40, 83.

<sup>435</sup> BVerfGE 132, 195, Rn. 202.

<sup>436</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 83.

abwälzen.<sup>437</sup> Da die Länder für die Haushalte der Gemeinden verantwortlich sind, sollte die Schuldenbremse auch für die Gemeinden gelten.<sup>438</sup>

Zur mittelbaren Bundesverwaltung zählen – trotz ihrer eigenen Haushalte – auch selbständige juristische Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts.<sup>439</sup> Der Bund soll für die Sozialversicherungen, die nach Art. 87 Abs. 2 GG organisationsrechtlich dem Bund oder den Ländern zugerechnet werden, verantwortlich sein.<sup>440</sup> Die Sozialversicherungen sollten deswegen der Schuldenbremse unterworfen sein.<sup>441</sup> Der Bund könnte ansonsten die Schuldenbremse umgehen, indem er selbständige juristische Personen gründete, deren einzige Aufgabe die Kreditaufnahme wäre.<sup>442</sup> Die Schuldenbremse könnte ferner dadurch umgangen werden, dass Sozialversicherungen Kredite aufnehmen, um versicherungsfremde Leistungen zu finanzieren, die eigentlich durch Steuern finanziert werden sollten.<sup>443</sup>

## 2. Ausnahmen

Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG gibt die Ausnahmen vom Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs im Sinne von S. 1 vor.<sup>444</sup> Bund und Länder sind nicht verpflichtet, nach den Ausnahmegesetzen Kredite aufzunehmen.<sup>445</sup> Konjunkturelle Krisen und Naturkatastrophen oder Notsituationen sind zwei voneinander unabhängige Voraussetzungen für die Ausnahme vom Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs, obschon eine Naturkatastrophe oder eine Notsituation auch einen konjunkturellen Abschwung herbeiführen könnte.<sup>446</sup>

### a. Antizyklische Haushaltspolitik

Die erste Ausnahme vom Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs ist gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG die **antizyklische** Haushaltspolitik. Bund und Länder dürfen

---

<sup>437</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 157.

<sup>438</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 83.

<sup>439</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 64.

<sup>440</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 83; Wieland, revisited, 2019, S. 234.

<sup>441</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 157; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 83.

<sup>442</sup> Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 673; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 65.

<sup>443</sup> Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 674.

<sup>444</sup> Vgl. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 106 f.

<sup>445</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 73 u. 88.

<sup>446</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 159.

danach auf Konjunkturschwankungen symmetrisch reagieren.<sup>447</sup> Bei einem Abschwung dürfen Bund und Länder neue Kredite aufnehmen.<sup>448</sup> Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG wiederholt diese Abweichungsmöglichkeit für den Bund.<sup>449</sup> Die im Abschwung aufgenommenen Kredite können dazu dienen, die Konjunktur zu verbessern.<sup>450</sup> Ohne Staatsverschuldung dürfte eine prozyklische Haushaltspolitik in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation den Abschwung weiter befördern.<sup>451</sup> Kreditaufnahme in Zeiten der Prosperität dürfte im Gegensatz eine künstliche Überhitzung der Konjunktur herbeiführen.<sup>452</sup>

Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG geht wie Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung auf die Wirtschaftswissenschaft zurück.<sup>453</sup> Antizyklische Haushaltspolitik im Sinne von Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG hat Anklänge an die Lehre von **Keynes**.<sup>454</sup> Inwieweit Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG tatsächlich der keynesianischen Theorie entspricht, ist freilich ungewiss.<sup>455</sup> Es ist ebenso fragwürdig, ob eine auf der Konjunktur beruhende Schuldenbremse dazu geeignet ist, die unkontrollierbaren Staatsschulden zu kontrollieren.<sup>456</sup> Die Abhängigkeit einer Staatsschuldengrenze von der Wirtschaftslage ist deshalb bedenklich, weil die Konjunktur von vielen Faktoren beeinflusst wird, die der Staat nicht lenken kann.<sup>457</sup>

## **b. Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen**

Nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG bilden **Naturkatastrophen** und **außergewöhnliche Notsituationen** die zweite Ausnahme vom Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs.<sup>458</sup> Art. 115 Abs. 2 S. 6 bis 8 GG, der nur für den Bund gilt, konkretisiert

---

<sup>447</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 88.

<sup>448</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 158.

<sup>449</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 88; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 40.

<sup>450</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 89.

<sup>451</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 239 f.

<sup>452</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 240.

<sup>453</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 90.

<sup>454</sup> Heintzen, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR V, 2007, § 120 Rn. 13; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 89.

<sup>455</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 42.

<sup>456</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 90.

<sup>457</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 224.

<sup>458</sup> Vgl. Koemm, Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 234 ff.; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 158; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 112.

Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG.<sup>459</sup> Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sind Naturkatastrophen Gefahrenzustände oder Schädigungen in erheblichem Ausmaß, die nicht durch einen Menschen, sondern durch ein Naturereignis ausgelöst werden.<sup>460</sup> Hierzu gehören Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Brände und Massenerkrankungen.<sup>461</sup> Keine Naturkatastrophen sind Unglücksfälle und ihre typischen Folgen (Umkehrschluss aus Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG).<sup>462</sup>

Unter einer außergewöhnlichen Notsituation versteht man eine vom Staat nicht kontrollierbare Krise, die unerwartet stattfindet und sich rasch verschlimmert.<sup>463</sup> Eine außergewöhnliche Notsituation soll wie eine Naturkatastrophe unvorhersehbar, unverschuldet und kurzfristig behandlungsbedürftig sein.<sup>464</sup> Da die Zukunft nicht vorherzusagen ist, lassen sich alle Konstellationen erfassen, die in sachgerechter Weise unter den Begriff der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation subsumiert werden können.<sup>465</sup> Der Tatbestand der außergewöhnlichen Notsituation dient dabei als Auffangtatbestand für solche Unglücksfälle, die nicht zu den Naturkatastrophen zählen, die Finanzlage gleichwohl erheblich beeinträchtigen.<sup>466</sup> Die Auslegung des Tatbestands der außergewöhnlichen Notsituation geht wesentlich von seinem außergewöhnlichen Charakter aus.<sup>467</sup> Als politisches Ereignis unterfällt die deutsche Wiedervereinigung dem Begriff der außergewöhnlichen Notsituation.<sup>468</sup>

Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG dürfen vom Staat nicht kontrolliert werden können und müssen die finanzielle Situation erheblich beeinträchtigen.<sup>469</sup> Die Naturkatastrophe muss sich nicht direkt auf Deutschland auswirken, das heißt, der Bundestag darf nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG

---

<sup>459</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 97.

<sup>460</sup> Vgl. Koemm, *Bremse für die Staatsverschuldung?*, 2011, S. 234; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 99; Berlit/Porzucek, in: *Verfassung Sachsen*, 2021, Art. 95 Rn. 47.

<sup>461</sup> Droege, in: *Verfassung Rheinland-Pfalz*, 2014, Art. 117 Rn. 18; Mediger, in: *Verfassung Mecklenburg-Vorpommern*, 2015, Art. 65 Rn. 24; Berlit/Porzucek, in: *Verfassung Sachsen*, 2021, Art. 95 Rn. 47.

<sup>462</sup> Koemm, *Bremse für die Staatsverschuldung?*, 2011, S. 235; Reimer, *Begrenzung der Staatsverschuldung*, 2011, S. 159.

<sup>463</sup> Reimer, *Begrenzung der Staatsverschuldung*, 2011, S. 159.

<sup>464</sup> Tappe/Wernsmann, *Öffentliches Finanzrecht*, 2019, S. 112.

<sup>465</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 99.

<sup>466</sup> Reimer, *Begrenzung der Staatsverschuldung*, 2011, S. 159.

<sup>467</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 102.

<sup>468</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 102; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 51.

<sup>469</sup> Tappe/Wernsmann, *Öffentliches Finanzrecht*, 2019, S. 112.

auch wegen Naturkatastrophen in anderen Ländern Kredite aufnehmen.<sup>470</sup> Wenn der Einfluss der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation auf die Finanzlage unerheblich ist, soll der Staat auf Haushaltseinsparungen zurückgreifen.<sup>471</sup> Die COVID-19-Pandemie ist eine Massenerkrankung, die großen Einfluss auf Wirtschaft und Gesellschaft hat.<sup>472</sup> Sie stellt sowohl eine Naturkatastrophe als auch eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Ausnahme von der Schuldenbremse dar.<sup>473</sup>

Zwischen der Naturkatastrophe oder der Notsituation und der Verschuldung nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG muss ein Verhältnis der Kausalität oder der maßgeblichen Mitveranlassung bestehen.<sup>474</sup> Die Verschuldung muss geeignet sein, die Notsituation abzuwehren oder zu beheben oder deren Folgen zu mindern.<sup>475</sup> Die Verschuldung muss ferner erforderlich sein, um den von der Naturkatastrophe oder der Notsituation betroffenen Menschen zu helfen.<sup>476</sup> Die Höhe der Verschuldung bemisst sich danach, was erforderlich ist, um die finanziellen Probleme zu lösen oder vorübergehend zu beherrschen.<sup>477</sup>

Alle erwähnten Voraussetzungen des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG müssen kumulativ erfüllt sein.<sup>478</sup> Sie sind eng auszulegen.<sup>479</sup> Hierbei genießt der Gesetzgeber einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum.<sup>480</sup> Die genannten Tatbestandsmerkmale stoßen auf Kritik, weil sie zu unbestimmt seien, um sie gerichtlich kontrollieren zu können.<sup>481</sup>

### c. Kreditaufnahme ohne Qualifikation

Nach Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG i. V. m. Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG darf der Bund ohne besondere Begründung Kredite in Höhe von **0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts** aufnehmen.<sup>482</sup> Diese Bestimmung ist eine **quantitative** Grenze der

---

<sup>470</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 100.

<sup>471</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 100.

<sup>472</sup> Schachtschneider, Staatsschulden, 2021, S. 67; Vree, in: HannKommNV, 2021, Art. 71 Rn. 26.

<sup>473</sup> Schachtschneider, Staatsschulden, 2021, S. 67; Vree, in: HannKommNV, 2021, Art. 71 Rn. 26.

<sup>474</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 159.

<sup>475</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 112.

<sup>476</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 159; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 98.

<sup>477</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 56.

<sup>478</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 50.

<sup>479</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 91; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 43 u. 52.

<sup>480</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 52.

<sup>481</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 52.

<sup>482</sup> Vgl. Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 155; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 149 ff.; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 74; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 106 ff.

Staatsverschuldung<sup>483</sup> und gilt lediglich für den **Bund**, nicht für die Länder<sup>484</sup>. Sie ersetzt die Regelung über die Kreditaufnahme in der Höhe der Investitionen gemäß Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung.<sup>485</sup> In der neuen Ausnahmebestimmung zeigt sich die Ansicht des verfassungsändernden Gesetzgebers, dass ein Betrag in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts das Mindestmaß an Zukunftsinvestitionen darstellt.<sup>486</sup> Dies nennt man strukturelle Nettoneuverschuldung.<sup>487</sup>

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes legt die Staatsverschuldung bis zur zweiten Nachkommastelle fest; dagegen wird vorgebracht, die Verfassung als Grundordnung dürfe nicht so detailliert sein.<sup>488</sup> Art. 109 und Art. 115 GG ähneln in ihrer Detailliertheit verwaltungsrechtlichen Vorschriften.<sup>489</sup> Sie verfügen nicht über die Allgemeinheit und Vollständigkeit, die verfassungsrechtliche Normen haben sollten.<sup>490</sup> Derart lange und komplizierte Bestimmungen überfrachten die Verfassung.<sup>491</sup>

Die Wirksamkeit einer solchen quantitativen Schuldenbremse ohne weitere Qualifikationen ist zudem deshalb fraglich, weil der Bund jährlich ohne besondere Gründe Kredite aufnehmen darf und wird.<sup>492</sup> Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG soll deshalb so eng ausgelegt werden, dass die Kreditaufnahme mit Blick auf die Generationengerechtigkeit als gerechtfertigt erscheint.<sup>493</sup> Die nach Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG aufgenommenen Kreditbeträge sollen zu Gunsten der zukünftigen Generationen ausgegeben werden.<sup>494</sup>

---

<sup>483</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 224.

<sup>484</sup> Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 28; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 155.

<sup>485</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 103; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 38.

<sup>486</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 160.

<sup>487</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 110.

<sup>488</sup> Bryde, Demokratie und staatliche Leistungsfähigkeit, 2019, S. 59.

<sup>489</sup> Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 124; Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 156.

<sup>490</sup> Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 155.

<sup>491</sup> Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 125.

<sup>492</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 2 u. 104.

<sup>493</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 104 f.

<sup>494</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 38.

### 3. Tilgung

Die Praxis hat schon gezeigt, dass die für Investitionen aufgenommenen Staatsschulden kaum zurückgezahlt werden.<sup>495</sup> Ausnahmen vom Staatsverschuldungsverbot würden eine Verschuldungsspirale bzw. einen Schuldenberg hervorrufen, wenn die Schulden nicht getilgt würden.<sup>496</sup> Die Staatsschulden, die sich bis dato angehäuft haben, können nur dann verringert werden, wenn mehr Schulden getilgt als neu aufgenommen werden.<sup>497</sup> Auf verfassungsrechtlicher Ebene muss es nicht nur eine Grenze für die staatliche Kreditaufnahme geben, sondern auch Bestimmungen, welche die Tilgung der bereits aufgenommenen Staatsschulden sichern.<sup>498</sup> Das Grundgesetz behandelt die **vorhandenen Staatsschulden** freilich nicht.<sup>499</sup> Die Vorschriften der Schuldenbremse könnten auch deshalb nicht die gewünschte bremsende Wirkung ausüben, weil sie der Gesamtverschuldung und der verdeckten Verschuldung keine zahlenmäßige Grenze setzen.<sup>500</sup>

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs verlangt Art. 109 Abs. 3 GG des Weiteren, die antizyklischen Schulden des Abschwungs aus den Überschüssen des Aufschwungs zu begleichen.<sup>501</sup> Dies ist eine echte rechtliche **Rückführungspflicht** von Bund und Ländern.<sup>502</sup>

Gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG gilt für die Staatsverschuldung im konjunkturellen Abschwung das **Symmetriegebot**, nach dem die im Abschwung aufgenommenen Staatsschulden von Tilgung im Aufschwung flankiert werden sollen.<sup>503</sup> Das Symmetriegebot im Kontext der Verschuldung im Abschwung verlangt keine Spiegelsymmetrie, sondern eine Regelsymmetrie.<sup>504</sup> Regelsymmetrie bedeutet, dass die unterschiedlichen konjunkturellen Konstellationen mit einer einheitlichen Formel bewertet werden; der Gesetzgeber genießt

---

<sup>495</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 49; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 583; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 235 u. 240.

<sup>496</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 581.

<sup>497</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 49.

<sup>498</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 149.

<sup>499</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 2; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 143d Rn. 1; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 107.

<sup>500</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 165.

<sup>501</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 89; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 40; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 110.

<sup>502</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 89.

<sup>503</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 160.

<sup>504</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 160.

einen weiten Gestaltungsspielraum hinsichtlich dieser Formel.<sup>505</sup> Eine Spiegelsymmetrie wäre problematisch, weil die Perioden des Abschwungs und des Aufschwungs für gewöhnlich nicht deckungsgleich sind.<sup>506</sup>

Werden wegen Naturkatastrophen oder Notsituationen im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG Staatsschulden aufgenommen, soll der Gesetzgeber nach Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG eine entsprechende **Tilgungsregelung** treffen.<sup>507</sup> Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG gilt nicht für die antizyklischen Kredite im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG<sup>508</sup>, weil eine Tilgungspflicht schon aus dem Symmetriegebot zu entnehmen ist.<sup>509</sup> Die Tilgungsregelung bestimmt, wann und wie die Schulden getilgt werden sollen; in diesem Fall gilt aber keine strikte Symmetrie.<sup>510</sup> Da eine Naturkatastrophe bzw. eine Notsituation unerwartet stattfindet, ist es ausreichend, dass die Kredite in einem angemessenen Zeitraum getilgt werden.<sup>511</sup>

Obwohl es im Grundgesetz keine explizite Vorgabe dafür gibt, ist der Bund nach dem Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs auch zur Tilgung der nach Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG aufgenommenen Kredite verpflichtet.<sup>512</sup>

Es gehört zum Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, festzulegen, wie und wann die Staatsschulden zurückgezahlt werden.<sup>513</sup> Die Tilgungsregelung hat den Rang eines einfachen Gesetzes<sup>514</sup> und bindet die kommenden Haushaltsgesetzgeber<sup>515</sup>.

## 4. Überwachung

Das Hauptproblem der Einschränkung der Staatsverschuldung ist ihre Wirksamkeit.<sup>516</sup> Es fehlt den Regelungen der Schuldenbremse oft an der nötigen Durchsetzung.<sup>517</sup> Ein

---

<sup>505</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 160 f.

<sup>506</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 160.

<sup>507</sup> Vgl. Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 160 f.

<sup>508</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 101; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 44a.

<sup>509</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 101.

<sup>510</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 161.

<sup>511</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 161; vgl. Art. 115 Abs. 2 S. 8.

<sup>512</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 105.

<sup>513</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 47a u. 56.

<sup>514</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 161.

<sup>515</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 161 u. 168 f.; vgl. Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 55.

<sup>516</sup> Vgl. Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 153 u. 165.

<sup>517</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 225.

Staatsverschuldungsverbot ist bedeutungslos, wenn keine entsprechenden Vorschriften bestehen, die die Erfüllung der Voraussetzungen der Schuldenaufnahme und der Schuldentilgung sichern.<sup>518</sup> In diesem Fall kann man nur auf die politischen Auswirkungen der staatlichen Kreditaufnahme zurückgreifen.<sup>519</sup> Befolgen nämlich Politikerinnen und Politiker die verfassungsrechtliche Schuldenbremse nicht, werden sie von Opposition und Öffentlichkeit angegriffen.<sup>520</sup>

## a. Gerichtliche Prüfung

Obwohl der Haushaltsgesetzgeber und der Haushaltsvollzieher aufgrund der Haushaltsautonomie Einschätzungs- und Handlungsspielräume genießen, ist der Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs des Art. 109 Abs. 3 S. 1 und S. 2 GG **justiziabel**.<sup>521</sup> Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG ist trotz der Haushaltsautonomie und des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers gleichermaßen justiziabel.<sup>522</sup>

Art. 115 Abs. 2 GG ist ebenfalls justiziabel, wenngleich seine Konkretisierung primär dem Gesetzgeber obliegt.<sup>523</sup> Überschreitet die Höhe der Staatsverschuldung die Grenze des Art. 115 Abs. 2 GG, liegt ein Verstoß gegen die Verfassung vor.<sup>524</sup> Anhand des Verhältnismäßigkeitsprinzips wird geprüft, ob die Kreditaufnahme mit Art. 115 Abs. 2 S. 2 und S. 3 GG vereinbar ist.<sup>525</sup> Der Begriff der Nachhaltigkeit spielt bei der Prüfung der Angemessenheit der Kreditaufnahme eine wichtige Rolle.<sup>526</sup> Würde der Gesetzgeber die Interessen der zukünftigen Generationen nicht hinreichend in Rechnung stellen, wäre die Kreditaufnahme nicht angemessen und deshalb verfassungswidrig.<sup>527</sup> Eine verfassungswidrige Kreditaufnahme kann nicht nachträglich geheilt werden.<sup>528</sup>

---

<sup>518</sup> Vgl. Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 584; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 240 ff.

<sup>519</sup> Vgl. Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 674 f.

<sup>520</sup> Vgl. Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 674 f.

<sup>521</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 80, 96 u. 98.

<sup>522</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 106.

<sup>523</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 61.

<sup>524</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 60.

<sup>525</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 53a.

<sup>526</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 53a.

<sup>527</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 53a.

<sup>528</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 60.

Ob der Haushaltsgesetzgeber und die Bundesregierung Art. 115 GG befolgt haben, kann vom Bundesverfassungsgericht überprüft werden, wenn ein Viertel der Mitglieder des Bundestages oder eine Landesregierung eine **abstrakte Normenkontrolle** beantragt.<sup>529</sup> Die Wirksamkeit dieses Rechtsweges für die Begrenzung der Staatsverschuldung könnte insbesondere dann schwach sein, wenn die Regierung von einer großen Koalition gebildet wird.<sup>530</sup> Das Bundesverfassungsgericht kann darüber hinaus im Rahmen eines **Organstreitverfahrens** prüfen, ob die Regierung die Begrenzung der Staatsverschuldung missachtet.<sup>531</sup>

Die Vorschriften der Schuldenbremse können ihre normative Kraft nur dann entfalten, wenn sie **justiziabel** sind.<sup>532</sup> Strukturell betrachtet ist Justiziabilität ein großes Problem der deutschen Finanzverfassung.<sup>533</sup>

## **b. Stabilitätsrat**

Art. 109a GG, eine organisationsrechtliche Ergänzung zu den materiellen Vorschriften der Schuldenbremse, errichtet den Stabilitätsrat.<sup>534</sup> Der Stabilitätsrat soll die Gefahr einer Haushaltsnotlage im Voraus bemerken und vermeiden.<sup>535</sup> Er überwacht die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern (Art. 109a S. 1 Nr. 1 GG), stellt die drohende Haushaltsnotlage fest (Art. 109a S. 1 Nr. 2 GG), stellt Sanierungsprogramme auf (Art. 109a S. 1 Nr. 3 GG) und führt sie aus (Art. 109a S. 1 Nr. 3 GG). Die Überwachung erstreckt sich auf die Befolgung der Konsolidierungspflichten und der Begrenzung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits.<sup>536</sup> Der Stabilitätsrat soll die Reihenfolge der grundgesetzlichen Vorschriften einhalten.<sup>537</sup> Das heißt: Nachdem er eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt hat, darf er Sanierungsprogramme aufstellen. Umgekehrt

---

<sup>529</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 225; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 62.

<sup>530</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 225; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 62 f.; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 62.

<sup>531</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 63.

<sup>532</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 150.

<sup>533</sup> Vgl. Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 122.

<sup>534</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 162.

<sup>535</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 162; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 139.

<sup>536</sup> Vgl. Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 182 f.; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 118.

<sup>537</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 163.

betrachtet muss der Stabilitätsrat Sanierungsprogramme aufstellen, soweit er eine drohende Haushaltsnotlage feststellt. Dabei kommt ihm kein Handlungsspielraum zu.<sup>538</sup>

Der Stabilitätsrat ist die einzige Institution, die das Grundgesetz für eine Gemeinschaftsaufgabe selbst errichtet.<sup>539</sup> Er ist organisatorisch der Bundesregierung untergeordnet, steht aber personell und funktional zwischen Bund und Ländern.<sup>540</sup> Er setzt sich aus dem Bundesminister der Finanzen, den Finanzministern der Länder und dem Bundesminister für Wirtschaft zusammen.<sup>541</sup> Der Stabilitätsrat ist ein **rein politisches Gremium**.<sup>542</sup> Art. 109a GG sieht keine Rechtsfolgen vor, falls Bund und Länder ihre Pflichten verletzen.<sup>543</sup> Dem Stabilitätsrat kommen mit anderen Worten keine Sanktionskompetenzen zu.<sup>544</sup> Die Wirksamkeit der Überwachung durch den Stabilitätsrat könnte nur durch den Umstand erhöht werden, dass seine Überwachungstätigkeit gemäß Art. 109a S. 2 GG öffentlich zu machen ist.<sup>545</sup> Nicht nur die Beschlüsse, sondern auch die Beratungsunterlagen sollen veröffentlicht werden, weil die Beschlüsse auf einer ergebnisoffenen Beratung basieren sollen.<sup>546</sup>

## V. Länder

### 1. Tendenz zur Zentralisierung

Dem Haushaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland liegt das **Bundesstaatsprinzip** aus Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG zugrunde.<sup>547</sup> Bei der deutschen Bundesstaatlichkeit spielt die lange historische Entwicklung eine nicht zu übersehende Rolle.<sup>548</sup> Die deutsche Staatsordnung hat seit Bismarck eine unitarische, auf politische Zentralisierung gerichtete

---

<sup>538</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 163.

<sup>539</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 162.

<sup>540</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 162 f.

<sup>541</sup> Vgl. Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 371; Koemm, Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 336; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 118.

<sup>542</sup> Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 371; Koemm, Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 337.

<sup>543</sup> Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 183.

<sup>544</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 165 f.

<sup>545</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 163.

<sup>546</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 163 f.

<sup>547</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 127.

<sup>548</sup> Kube, Finanzielle Eigenständigkeit und Solidarität, 2015, S. 624; Waldhoff, Der prekäre Status der Länder, 2019, S. 229.

Tendenz.<sup>549</sup> Der Parlamentarische Rat neigte bezüglich der Finanzverfassung zur **Zentralisierung**, was auf dem Glauben basierte, Finanzkrisen mit Hilfe einer einheitlichen Finanzverwaltungshoheit bewältigen zu können.<sup>550</sup>

Die Finanzverfassungsreform von 1969 war vom **kooperativen Föderalismus** geprägt, welcher die Haushaltsautonomie der Länder bedrohte.<sup>551</sup> Die Wiedervereinigung Deutschlands hat die Tendenz zur Unitarisierung des Bundesstaats gestärkt.<sup>552</sup> Diese Unitarisierung des deutschen Bundesstaats sei von einer Mehrheit gewollt.<sup>553</sup> Auch im Bereich des Haushaltsrechts ist der **Unitarismus** offenkundig.<sup>554</sup> Die Tendenz zur Unitarisierung wird besonders an dem Umstand deutlich, dass die Länder wegen der neuen Schuldenbremse keine Kredite mehr aufnehmen dürfen.<sup>555</sup> Die Unitarisierung des Bundesstaats entzieht den Ländern ihre Eigenstaatlichkeit.<sup>556</sup> Die Abgrenzung der Verantwortungen zwischen Bund und Ländern ist wegen der Neigung zur Unitarisierung unklar.<sup>557</sup>

Nach Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG i. V. m. Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG dürfen die **Länder** ab dem Haushaltsjahr 2020 keine Kredite mehr aufnehmen. Die Länder dürfen zwar nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG im Abschwung und bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen noch Kredite aufnehmen, aber Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG, der Kredite ohne weitere Qualifikationen gestattet, gilt nur für den Bund. Art. 109 Abs. 3 GG ist die erste Bestimmung im Grundgesetz, welche die Verschuldung durch die **Länder** einschränkt.<sup>558</sup> Auch wenn die Länder aus unvorhersehbaren Gründen Schulden aufnehmen dürfen, sind sie nach Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG verpflichtet, die Schulden unverzüglich zurückzuführen.<sup>559</sup>

Die Begrenzung der Staatsverschuldung könnte den Gesetzgeber dazu veranlassen, Abgaben zu erhöhen, um den finanziellen Handlungs- und Gestaltungsspielraum der aktuellen

---

<sup>549</sup> Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 117 f.

<sup>550</sup> Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 175.

<sup>551</sup> Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 124 f. u. 139.

<sup>552</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 625.

<sup>553</sup> Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 141 ff.

<sup>554</sup> Heintzen, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR V, 2007, § 120 Rn. 6.

<sup>555</sup> Waldhoff, Der prekäre Status der Länder, 2019, S. 232.

<sup>556</sup> Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 155.

<sup>557</sup> Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 155 u. 167.

<sup>558</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 73; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 143d Rn. 1.

<sup>559</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 108.

Generation zu erweitern.<sup>560</sup> Will der an das Verschuldungsverbot gebundene Staat die durch seine bisherigen Einnahmen nicht zu finanzierenden Staatsaufgaben erfüllen, ist eine Abgabenerhöhung, welche die jetzige Generation stärker belastet<sup>561</sup>, unausweichlich.<sup>562</sup>

## 2. Konnexitätsprinzip

Die Länder haben nach Art. 83 GG die Pflicht zur Ausführung der Bundesgesetze und sollen nach dem **Konnexitätsprinzip** im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG die damit einhergehenden Ausgaben tragen.<sup>563</sup> Gleichgültig ist, welcher Träger öffentlicher Gewalt die Aufgaben ausführt und die damit einhergehenden Ausgaben bewirkt.<sup>564</sup> Wegen der zunehmenden Aufgaben der Länder sind ihre Finanzlasten größer als die des Bundes.<sup>565</sup> Das Problem liegt darin, dass der Bund den Ländern Aufgaben auferlegt, die nötigen Ausgaben aber nicht übernimmt.<sup>566</sup> Wenn der Bund mittels Bundesgesetzen den Ländern staatliche Aufgaben auferlegt, haben diese keinen unmittelbaren oder mittelbaren Anspruch auf Übernahme der Kosten.<sup>567</sup>

Mithin ist eine Reform der Steuerkompetenz erforderlich.<sup>568</sup> Aus verfassungspolitischer Sicht sollte der Bund dafür aufkommen, wenn er den Ländern durch Bundesgesetze Aufgaben überträgt.<sup>569</sup> Aufgaben- und Ausgabenverteilung sind miteinander verbunden.<sup>570</sup> Bei der Aufteilung der Aufgaben sollte zugleich die Kostenverteilung berücksichtigt werden, et vice versa.<sup>571</sup>

---

<sup>560</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 505; Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 156; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 166; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 237; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 73.

<sup>561</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 235.

<sup>562</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 581; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 236 f.

<sup>563</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 129; Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 190; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 240; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 111; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 28.

<sup>564</sup> Heun, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, DVBl 1996, S. 1022.

<sup>565</sup> Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 225.

<sup>566</sup> Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 178 f.

<sup>567</sup> Heun, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, DVBl 1996, S. 1026.

<sup>568</sup> Vgl. Kube, Finanzielle Eigenständigkeit und Solidarität, 2015, S. 632 ff.

<sup>569</sup> Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 179.

<sup>570</sup> Heun, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, DVBl 1996, S. 1021.

<sup>571</sup> Heun, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, DVBl 1996, S. 1021.

### 3. Keine Ertragskompetenz

Die Wichtigkeit der Ertragskompetenz auf gliedstaatlicher Ebene kommt dadurch besonders zum Ausdruck, dass den Ländern ab 2020 die Aufnahme von Krediten nicht mehr erlaubt ist.<sup>572</sup> Gemäß Art. 105 Abs. 2 i. V. m. Art. 72 Abs. 1 und Abs. 2 GG genießt der Bund überwiegend die Rechtssetzungs- und Ertragskompetenz für Einkommen.<sup>573</sup> Die Steuergesetzgebungskompetenzen der Länder sind auf die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Art. 105 Abs. 2 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG zurückzuführen.<sup>574</sup> Der Bund hat die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen ausgeschöpft, während die Verwaltung bzw. der Vollzug überwiegend den Ländern überlassen ist.<sup>575</sup> Im Rahmen des deutschen Bundesstaats steht die Aufgabenverteilung kaum in einer engen Verbindung mit der Ausgabenverantwortung.<sup>576</sup> **Steuererhebung** und **Finanzausgleich** sind in Bundesgesetzen umfassend geregelt.<sup>577</sup> Die Länder genießen also in Bezug auf das Steuerrecht und auf die Finanzwirtschaft kaum Gestaltungsspielräume.<sup>578</sup> Seit der klassischen Staatstheorie ist die „power of the purse“ nicht weniger bedeutend als die „power of the sword“.<sup>579</sup> Die Bundesländer können ihre eigene Politik der Steuer- und Abgabenerhebung nicht gestalten, wenn sie keine Gesetzgebungskompetenz dafür haben.<sup>580</sup>

Die Teilnahme der Länder an der Steuererhebung beschränkt sich auf die Zustimmung des Bundesrats nach Art. 105 Abs. 3 GG.<sup>581</sup> Da die Zustimmung des Bundesrats nur einer Mehrheit der Stimmen bedarf, kann die Finanzautonomie der ablehnenden Bundesländer ignoriert werden.<sup>582</sup>

---

<sup>572</sup> Kube, *Finanzielle Eigenständigkeit und Solidarität*, 2015, S. 634; Waldhoff, *Der prekäre Status der Länder*, 2019, S. 232.

<sup>573</sup> Gröpl, *Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat*, 2011, S. 128; Reimer, *Begrenzung der Staatsverschuldung*, 2011, S. 166.

<sup>574</sup> Kube, *Finanzielle Eigenständigkeit und Solidarität*, 2015, S. 632.

<sup>575</sup> Heun, *Aufgaben- und Ausgabenverantwortung*, DVBl 1996, S. 1022; Waldhoff, *Der prekäre Status der Länder*, 2019, S. 232.

<sup>576</sup> Heun, *Aufgaben- und Ausgabenverantwortung*, DVBl 1996, S. 1022.

<sup>577</sup> Wieland, *Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung*, 2011, S. 240.

<sup>578</sup> Reimer, *Die künftige Ausgestaltung*, VVDStRL 2014, S. 157; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 111.

<sup>579</sup> Haltern, *Die künftige Ausgestaltung*, VVDStRL 2014, S. 118.

<sup>580</sup> Haltern, *Die künftige Ausgestaltung*, VVDStRL 2014, S. 105.

<sup>581</sup> Gröpl, *Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat*, 2011, S. 128.

<sup>582</sup> Waldhoff, *Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung*, 2011, S. 184.

## 4. Finanzausgleich

Es stellt sich die Frage, wie die Unterschiede in der **Wirtschaftskraft** und der **finanziellen Leistungsfähigkeit** der einzelnen Länder auszugleichen sind.<sup>583</sup> Der Finanzausgleich im Sinne der Art. 106 und 107 GG zielt darauf, dass sowohl Bund als auch Länder über ausreichende Finanzmittel verfügen, um ihre jeweiligen staatlichen Aufgaben zu erfüllen.<sup>584</sup> Der Finanzausgleich ist deshalb wichtig, weil die Länder unterschiedlich groß und leistungsfähig sind.<sup>585</sup> Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder ziehen schwierige Probleme nach sich<sup>586</sup>, die sich bei der Frage der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG wiederfinden<sup>587</sup>. Das Finanzausgleichssystem nach Art. 106 und 107 GG teilt in vier Stufen das gesamte steuerliche Einkommen an Bund, Länder und Kommunen auf.<sup>588</sup>

### a. Vier Stufen

Die **erste** Stufe der Steuerertragsverteilung ist nach Art. 106 GG der **primäre vertikale** Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen.<sup>589</sup> Im Hinblick auf Art. 106 Abs. 3 S. 3 ff. GG werden Ausgaben und Bedürfnisse auf dieser Stufe herangezogen.<sup>590</sup>

Auf der **zweiten** Stufe der Steuerertragsverteilung erfolgt gemäß Art. 107 Abs. 1 GG der **primäre horizontale** Finanzausgleich, durch den der Steuerertrag der Ländergesamtheit auf die einzelnen Länder aufgeteilt wird.<sup>591</sup> Das Ergebnis der zweiten Stufe bildet in materieller Hinsicht die originäre eigene Finanzausstattung der Länder.<sup>592</sup>

---

<sup>583</sup> Vgl. Papier, *Überholte Verfassung?*, ZFSH/SGB 2004, S. 68.

<sup>584</sup> Koriath, *Nachhaltigkeit und Finanzausgleich*, 2011, S. 190 f.

<sup>585</sup> Waldhoff, *Der prekäre Status der Länder*, 2019, S. 229.

<sup>586</sup> Vgl. Waldhoff, *Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung*, 2011, S. 185.

<sup>587</sup> Vgl. Badura, *Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen*, 2005, S. 153 f.; Glaser, *Nachhaltigkeit und Sozialstaat*, 2008, S. 625.

<sup>588</sup> Koriath, *Nachhaltigkeit und Finanzausgleich*, 2011, S. 188; Waldhoff, *Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung*, 2011, S. 177.

<sup>589</sup> Koriath, *Nachhaltigkeit und Finanzausgleich*, 2011, S. 191; Waldhoff, *Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung*, 2011, S. 177; Tappe/Wernsmann, *Öffentliches Finanzrecht*, 2019, S. 84 ff.

<sup>590</sup> Koriath, *Nachhaltigkeit und Finanzausgleich*, 2011, S. 192; Waldhoff, *Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung*, 2011, S. 177.

<sup>591</sup> Koriath, *Nachhaltigkeit und Finanzausgleich*, 2011, S. 192; Waldhoff, *Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung*, 2011, S. 177; Tappe/Wernsmann, *Öffentliches Finanzrecht*, 2019, S. 87 ff.

<sup>592</sup> Tappe/Wernsmann, *Öffentliches Finanzrecht*, 2019, S. 78 u. 87.

Die am 1. Januar 2020 in Kraft getretene Reform von 2017<sup>593</sup> integrierte zwar die materiell dritte Stufe des sekundären horizontalen Finanzausgleichs formell in die Umsatzsteuerverteilung gemäß Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG auf der zweiten Stufe des primären horizontalen Finanzausgleichs.<sup>594</sup> Materiell betrachtet gibt es allerdings noch vier Stufen.<sup>595</sup>

Die materiell **dritte** Stufe der Steuerertragsverteilung bildet nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 bis S. 4 GG der **sekundäre horizontale** Finanzausgleich, der auf eine Angleichung der unterschiedlichen finanziellen Leistungsniveaus der Länder abzielt.<sup>596</sup> Auf der materiell dritten Stufe des Finanzausgleichs erfolgt eine begrenzte Umverteilung zwischen den Ländern.<sup>597</sup> Gemäß Art. 107 Abs. 2 GG kommen den ausgleichsberechtigten Ländern nun keine Ausgleichsansprüche nach Art. 107 Abs. 2 S. 2 GG a. F. gegen die ausgleichspflichtigten Länder mehr zu.<sup>598</sup> Die früher ausgleichspflichtigten Länder zahlen allerdings bei der Verteilung der Umsatzsteuer Abschläge, während die früher ausgleichsberechtigten Länder Zuschläge erhalten.<sup>599</sup>

Die materiell **vierte** Stufe der Steuerertragsverteilung ist nach Art. 107 Abs. 2 S. 5 und S. 6 GG der **sekundäre vertikale** Finanzausgleich, in dessen Rahmen die leistungsschwachen Länder vom Bund Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) erhalten.<sup>600</sup> Als leistungsschwach gilt ein Land, wenn es auch nach dem sekundären horizontalen Finanzausgleich seine Aufgaben nicht erfüllen kann.<sup>601</sup> Die Höhe der BEZ liegt im Ermessen des Bundesgesetzgebers.<sup>602</sup>

Der Finanzausgleich soll in der genannten Reihenfolge vonstattengehen.<sup>603</sup> In **zeitlicher** Hinsicht kann der Finanzausgleich in den primären und den sekundären Ausgleich aufgeteilt werden. Die erste und zweite Stufe im Sinne der Art. 106 und 107 Abs. 1 GG

---

<sup>593</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 74 u. 80.

<sup>594</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 78 u. 90.

<sup>595</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 76.

<sup>596</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 188; Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 177; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 90 ff.

<sup>597</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 78 u. 90.

<sup>598</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 90.

<sup>599</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 90.

<sup>600</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 188; Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 177; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 96 ff.

<sup>601</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 96.

<sup>602</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 96 u. 98.

<sup>603</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 191; Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 177.

werden als der **primäre** Ausgleich bezeichnet. Beim primären Finanzausgleich geht es darum, wie die steuerlichen Einkommen den Hoheitsträgern zugewiesen werden.<sup>604</sup> Er basiert hauptsächlich auf dem Gedanken der Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Länder.<sup>605</sup> Der primäre Finanzausgleich orientiert sich an den **Einnahmen**.<sup>606</sup> Beim primären Finanzausgleich findet keine Korrektur durch Umverteilung statt.<sup>607</sup> Die dritte und vierte Stufe im Sinne des Art. 107 Abs. 2 GG sind der **sekundäre** Ausgleich und von der bündischen Solidarität geprägt.<sup>608</sup> Der sekundäre Ausgleich bezweckt eine umverteilende Korrektur der Ergebnisse des primären Ausgleichs.<sup>609</sup> Der sekundäre Finanzausgleich ist am **Bedarf** orientiert.<sup>610</sup>

Der vertikale und der horizontale Finanzausgleich verweisen auf die **Richtung** der Ertragszuweisung. Die erste und die vierte Stufe gehören zum **vertikalen** Finanzausgleich, der zwischen einander **über- und untergeordneten** Hoheitsträgern stattfindet, und zwar einerseits zwischen Bund und Ländern und andererseits zwischen Ländern und Gemeinden.<sup>611</sup> Unter dem **horizontalen** Finanzausgleich versteht man die zweite und die dritte Stufe des Finanzausgleichs, der zwischen den **gleichgeordneten** Hoheitsträgern bzw. zwischen den Ländern erfolgt.<sup>612</sup>

## **b. Gefahr für die ökonomische Nachhaltigkeit**

In der Literatur wird vertreten, die Finanzverfassung des Grundgesetzes habe dazu beigetragen, dass es in der Bundesrepublik Deutschland trotz der Wiedervereinigung keine unerträglichen Wirtschafts- und Finanzkraftgefälle gegeben habe.<sup>613</sup> Allerdings stellt der Finanzausgleich im Sinne der Art. 106 und 107 GG ein potenzielles Hindernis für die ökonomische Nachhaltigkeit dar, weil die Länder bei der Steuerertragsverteilung nach

---

<sup>604</sup> Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 176.

<sup>605</sup> Kube, Finanzielle Eigenständigkeit und Solidarität, 2015, S. 625.

<sup>606</sup> Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 167.

<sup>607</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 76.

<sup>608</sup> Kube, Finanzielle Eigenständigkeit und Solidarität, 2015, S. 625.

<sup>609</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 188; Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 176 f.; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 76.

<sup>610</sup> Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 167.

<sup>611</sup> Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 176; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 76.

<sup>612</sup> Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 176; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 76.

<sup>613</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 202 f.

**möglichst vielen** Finanzmitteln streben dürften, insbesondere wenn sie finanziell schwer belastet sind.<sup>614</sup> Der Finanzausgleich erfolgt jährlich, da die Steuereinnahmen jedes Jahres variieren.<sup>615</sup> Diese **Periodizität** der Steuerertragsverteilung bildet allerdings eine andere versteckte Gefahr für die ökonomische Nachhaltigkeit.<sup>616</sup>

## 5. Einheitliche oder gleichwertige Lebensverhältnisse

Der Begriff der **einheitlichen oder gleichwertigen Lebensverhältnisse** im Bundesgebiet ist der Finanzverfassung nicht fremd.<sup>617</sup> Gemäß Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG ist die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bei der **Steuerverteilung** aufrechtzuerhalten.<sup>618</sup> Dieser Begriff geht von dem Gedanken aus, dass für einen Bundesstaat die **Grundhomogenität** der Gliedstaaten wesentlich ist.<sup>619</sup> Er ist begrifflich mit **Unitarisierung** und **Verflechtung** verbunden.<sup>620</sup> Aus den Vorgaben des Länderfinanzausgleichs im Grundgesetz ist kein Gebot einheitlicher oder gleichwertiger Lebensverhältnisse im Gesamtstaat abzuleiten, die horizontale Finanzverteilung geht jedoch in der Praxis in diese Richtung.<sup>621</sup>

Der Begriff der einheitlichen oder gleichwertigen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ist im historischen Zusammenhang mit dem Streben nach der politischen Einheit Deutschlands entstanden; die Bedeutung dieses Aspekts ist heutzutage allerdings deutlich zurückgegangen.<sup>622</sup> Wer das Gebot der einheitlichen oder gleichwertigen Lebensverhältnisse übermäßig betont, übergeht und gefährdet die **Haushaltsautonomie** der Länder.<sup>623</sup> Wegen der **Eigenständigkeit** und **Eigenstaatlichkeit** der Länder dürfen im Bundesstaat die örtlichen

---

<sup>614</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 203.

<sup>615</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 188 f. u. 199f.

<sup>616</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 188 f. u. 199f.

<sup>617</sup> Waldhoff, Der prekäre Status der Länder, 2019, S. 235.

<sup>618</sup> Vgl. Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 40.

<sup>619</sup> Waldhoff, Der prekäre Status der Länder, 2019, S. 235.

<sup>620</sup> Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 139.

<sup>621</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 201 f.

<sup>622</sup> Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 181 f.

<sup>623</sup> Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 159.

Bedürfnisse keines Landes vernachlässigt werden.<sup>624</sup> Der Begriff der einheitlichen oder gleichwertigen Lebensverhältnisse ist darüber hinaus wegen seiner Unklarheit angreifbar.<sup>625</sup>

## 6. Konsolidierungshilfen

Einigen Ländern kommen darüber hinaus **Konsolidierungshilfen** im Sinne des Art. 143d GG zu.<sup>626</sup> Nach Art. 143d Abs. 2 S. 2 GG erhält Bremen Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Millionen Euro, das Saarland 260 Millionen Euro und Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Millionen Euro. Ziel und Voraussetzung der Konsolidierungshilfen ist gemäß Art. 143d Abs. 2 S. 4 GG ein vollständiger Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahr 2020.<sup>627</sup> In den Bestimmungen über die Konsolidierungshilfen spiegelt sich ein großer politischer Kompromiss wider.<sup>628</sup> Verfassungsrechtlich bedenklich ist, dass Art. 143d GG keine allgemeine, sondern eine Einzelfallregelung enthält.<sup>629</sup> Das Ziel des vollständigen Abbaus der Finanzierungsdefizite wurde freilich verfehlt, und der Bund kann nach Art. 143d Abs. 4 S. 1 GG von 2017 den Ländern Bremen und Saarland ab dem 1. Januar 2020 **Sanierungshilfen** in Höhe von jährlich insgesamt 800 Millionen Euro zuwenden.<sup>630</sup>

## 7. Eigenstaatlichkeit und Haushaltsautonomie

Beim Bundesstaat handelt es sich darum, wie Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten angemessenen aufgeteilt werden.<sup>631</sup> Im Kontext der Finanzverfassung im föderalistischen System wird die Frage aufgeworfen, wie die öffentlichen Einnahmen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten sachgemäß aufzuteilen sind.<sup>632</sup> Das Grundgesetz teilt die staatlichen Aufgaben<sup>633</sup> und die

---

<sup>624</sup> Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 161 f.

<sup>625</sup> Waldhoff, Der prekäre Status der Länder, 2019, S. 235.

<sup>626</sup> Vgl. G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 77; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 143d Rn. 11.

<sup>627</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 117.

<sup>628</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 79; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 143d Rn. 1.

<sup>629</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 143d Rn. 2 u. 24.

<sup>630</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 143d Rn. 2 u. 19.

<sup>631</sup> Heun, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, DVBl 1996, S. 1021.

<sup>632</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 189; Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 174 ff.

<sup>633</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 189 f.

finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzen<sup>634</sup> zwischen Bund und Ländern auf. Art. 109 GG bildet die Schlüsselbestimmung der Aufteilung der Finanzhoheit zwischen dem Bund und den Ländern, während nur der Bund Adressat der Art. 110 bis 115 GG ist.<sup>635</sup> Nach dem Prinzip der **Haushaltsautonomie** aus Art. 109 GG treffen und vollziehen der Bund und die Länder gesondert ihre haushaltspolitischen Entscheidungen.<sup>636</sup>

Die **Eigenstaatlichkeit** der Länder stellt ein wesentliches Element der Bundesstaatlichkeit im Sinne des Grundgesetzes dar<sup>637</sup> und gehört zur Identitätsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG<sup>638</sup>. Aus dem Bundesstaatsprinzip kann man herleiten, dass die Länder angesichts der Eigenstaatlichkeit ein Mindestmaß an substantziellen Gestaltungsspielräumen genießen sollen.<sup>639</sup> Anders ausgedrückt verlangt die materielle Haushaltsautonomie ein Mindestmaß an Finanzausstattung der Länder.<sup>640</sup> Nur wenn diese genügend Finanzmittel haben, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu bewältigen, genießen sie echte **Eigenständigkeit** und **Eigenverantwortlichkeit**.<sup>641</sup> In einem föderalistischen System spielen **Haushaltsautonomie** und **Eigenverantwortlichkeit** der Gliedstaaten für die ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit eine wichtige Rolle.<sup>642</sup> Erst wenn sie Haushaltsautonomie und Eigenverantwortlichkeit genießen würden, hätten die Länder allen Anlass, ihre finanziellen Mittel effizient zu verwenden und zu sparen.<sup>643</sup>

Das absolute Verschuldungsverbot für die Länder greift in die von Art. 79 Abs. 3 GG garantierte **Haushaltsautonomie**<sup>644</sup> und **Bundesstaatlichkeit**<sup>645</sup> ein.<sup>646</sup> Das Verschuldungsverbot im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG erzwingt, dass die Länder finanzielle Schwierigkeiten nur durch **Einsparungen** bewältigen können, weil ihnen nach

---

<sup>634</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 127; Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 171.

<sup>635</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 127 f.

<sup>636</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 128; vgl. G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 112.

<sup>637</sup> Kube, Finanzielle Eigenständigkeit und Solidarität, 2015, S. 624.

<sup>638</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 110.

<sup>639</sup> Kube, Finanzielle Eigenständigkeit und Solidarität, 2015, S. 624.

<sup>640</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 113.

<sup>641</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 190 f.; Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 175.

<sup>642</sup> Vgl. Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 68; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 590 f.; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 30.

<sup>643</sup> Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 34.

<sup>644</sup> Wieland, revisited, 2019, S. 240 ff.

<sup>645</sup> Wieland, revisited, 2019, S. 239.

<sup>646</sup> Vgl. G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 2 u. 108 f.

dem Grundgesetz kaum Gesetzgebungskompetenzen für Steuererhöhungen zukommen.<sup>647</sup> Ein absolutes Verschuldungsverbot ohne sonstige Einnahmenkompetenz würde die **Eigenstaatlichkeit** der Länder verletzen.<sup>648</sup> Ein Land verlöre seine Staatlichkeit, wenn es für seine staatlichen Aufgaben weder Staatsschulden aufnehmen noch Steuern erheben könnte.<sup>649</sup> Die gliedstaatliche Ebene verlöre an Bedeutung, wenn die Länder lediglich die Finanzpolitik des Bundes vollziehen könnten und keinen eigenen politischen Gestaltungsspielraum genössen.<sup>650</sup> Durch die Kompetenz der Steuererhebung kann der Bund die Finanzpolitik der Länder beeinflussen oder sogar lenken.<sup>651</sup>

Den Ländern kommt echte Haushaltsautonomie nur dann zu, wenn sie für ihre finanziellen Entscheidungen vollumfänglich verantwortlich sind.<sup>652</sup> Mit Blick auf das Demokratieprinzip sollen Gestaltungen und Entscheidungen hinsichtlich der Staatsaufgaben und -ausgaben auf die Bürgerinnen und Bürger nicht nur des Bundes, sondern auch der Länder zurückgeführt werden können.<sup>653</sup> Auf der Ebene der Länder ist nach geltendem Recht der **Verantwortungszusammenhang** zwischen den haushaltspolitischen Entscheidungen und den steuerlichen Lasten kaum zu erkennen.<sup>654</sup> Die Steuerzahlenden der Länder sollten an der Landesfinanzpolitik in höherem Maße teilnehmen können.<sup>655</sup>

Ohne Einnahmenkompetenz können die Länder die Ausgaben für die ihnen zugewiesenen Aufgaben nur decken, indem sie Staatsschulden aufnehmen.<sup>656</sup> Die Bedeutung der Einnahmenverteilung vom Bund auf die Länder zeigt sich daran, dass es keine Steuergesetzgebungskompetenz auf gliedstaatlicher Ebene gibt.<sup>657</sup> Anders gesagt kommt den

---

<sup>647</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 108.

<sup>648</sup> Bryde, Demokratie und staatliche Leistungsfähigkeit, 2019, S. 58 f.; vgl. Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 157 f.; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 110.

<sup>649</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 241.

<sup>650</sup> Waldhoff, Der prekäre Status der Länder, 2019, S. 232.

<sup>651</sup> Waldhoff, Der prekäre Status der Länder, 2019, S. 234.

<sup>652</sup> Waldhoff, Der prekäre Status der Länder, 2019, S. 233.

<sup>653</sup> Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 162 f.

<sup>654</sup> Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 183.

<sup>655</sup> Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 183.

<sup>656</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 590 f.; Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 207; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 166.

<sup>657</sup> Heun, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, DVBl 1996, S. 1022; Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 206 f.

Ländern als Surrogat für die fehlende Ertragskompetenz ein Anspruch auf angemessene Finanzausstattung zu.<sup>658</sup>

Die Finanzautonomie der Länder steht in einem Spannungsverhältnis zum Bundesstaatsprinzip, das auch die solidarische Mitverantwortung des Gesamtstaats fordert.<sup>659</sup> Nach dem bündischen Prinzip der Treue, das die Eigenstaatlichkeit der Länder vervollständigt, sollen der Bund und die Länder füreinander eintreten.<sup>660</sup> Angesichts des Verschuldungsverbots für die Länder, denen keine Steuergesetzgebungskompetenz zukommt, hat der Bund im Bundesstaat eine **Einstandspflicht**, den Ländern ausreichende Finanzmittel für die ihnen auferlegten Aufgaben zur Verfügung zu stellen.<sup>661</sup> Die **Bundestreue** im Bundesstaat spiegelt sich insbesondere im Finanzausgleich der Finanzverfassung wider.<sup>662</sup> Darüber hinaus muss es im Bundesstaat eine gegenseitige Koordination und Überwachung von Gesamtstaat und Gliedstaaten geben, sodass einerseits die Haushaltsautonomie und andererseits die Haushaltsdisziplin zur Geltung kommen können.<sup>663</sup>

## 8. Verfassungspolitische Vorschläge

Um eine angemessene Haushaltsautonomie der Länder bezüglich der Einnahmen zu erreichen, bedarf das von einem **kooperativen Föderalismus** geprägte Grundgesetz einer weiteren **Verfassungsänderung**.<sup>664</sup> Die Zuerkennung der Ertragskompetenz dient zwar der Stärkung der Haushaltsautonomie der Länder, ist aber zugleich eine strukturelle Änderung der geltenden Finanzverfassung.<sup>665</sup> Eine verfassungsrechtliche Reform solchen Ausmaßes würde politisch auf große Schwierigkeiten stoßen.<sup>666</sup>

Überdies wird die **Neugliederung** und **Zusammenlegung** der Länder vorgeschlagen, um diesen mehr Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit in Haushaltsfragen zu

---

<sup>658</sup> Heun, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, DVBl 1996, S. 1023.

<sup>659</sup> Waldhoff, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, 2011, S. 180.

<sup>660</sup> Kube, Finanzielle Eigenständigkeit und Solidarität, 2015, S. 624.

<sup>661</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 240 f.

<sup>662</sup> Kube, Finanzielle Eigenständigkeit und Solidarität, 2015, S. 625.

<sup>663</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 590 f.

<sup>664</sup> Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 41.

<sup>665</sup> Heun, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, DVBl 1996, S. 1023.

<sup>666</sup> Heun, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, DVBl 1996, S. 1023.

verleihen<sup>667</sup>, was aber ebenfalls politisch nicht leicht durchsetzbar sein wird<sup>668</sup>. Eine Neugliederung zu diesem Zweck würde nicht dem historisch-kausal verstandenen Bundesstaatsprinzip entsprechen.<sup>669</sup> Der Fokus sollte deshalb eher darauf liegen, die vorhandenen Bundesländer wettbewerbsfähig zu machen, anstatt wettbewerbsfähige Bundesländer zu kreieren.<sup>670</sup>

## E. Die Schuldenbremsen im Unionsrecht

Das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten der Europäischen Union besteht nicht nur aus dem jeweiligen innerstaatlichen Verfassungsrecht, sondern auch aus dem unionalen Primärrecht.<sup>671</sup> Das Unionsrecht ist ein Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung.<sup>672</sup> Das EU-Verfassungsrecht gehört zur Verfassungsrechtsordnung aller Mitgliedstaaten.<sup>673</sup> Dem Europäischen Gerichtshof zufolge stellt das unionale Primärrecht die Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft dar.<sup>674</sup> Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts war der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) gewissermaßen die Verfassung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).<sup>675</sup>

Gemäß Art. 291 Abs. 1 AEUV tragen die Mitgliedstaaten die Verantwortung, das Unionsrecht durchzusetzen.<sup>676</sup> Aus der Unionstreue im Sinne des Art. 4 Abs. 3 EUV erwächst den innerstaatlichen Instanzen die Verpflichtung, das Unionsrecht effektiv umzusetzen.<sup>677</sup> Unter anderem stellt **soziale Sicherheit** ein gemeinsames Ziel der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten dar.<sup>678</sup> Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist daher umso relevanter für die Sozialpolitik Deutschlands.<sup>679</sup> Die Nachhaltigkeit der **öffentlichen**

---

<sup>667</sup> Vgl. Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 69; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 166.

<sup>668</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 166; Waldhoff, Der prekäre Status der Länder, 2019, S. 229.

<sup>669</sup> Vgl. Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 176.

<sup>670</sup> Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 176.

<sup>671</sup> Weiß, Unionsrecht und nationales Recht, 2020, § 5 Rn. 24 u. 103.

<sup>672</sup> Weiß, Unionsrecht und nationales Recht, 2020, § 5 Rn. 88.

<sup>673</sup> Weiß, Unionsrecht und nationales Recht, 2020, § 5 Rn. 24.

<sup>674</sup> Vgl. Weiß, Unionsrecht und nationales Recht, 2020, § 5 Rn. 26.

<sup>675</sup> Vgl. Weiß, Unionsrecht und nationales Recht, 2020, § 5 Rn. 26.

<sup>676</sup> Vgl. Weiß, Unionsrecht und nationales Recht, 2020, § 5 Rn. 80.

<sup>677</sup> Vgl. Weiß, Unionsrecht und nationales Recht, 2020, § 5 Rn. 80.

<sup>678</sup> Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 112.

<sup>679</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 626.

**Finanzen** war ein Ziel der Lissabon-Strategie der Europäischen Union von 2000.<sup>680</sup> Dies zeigt, dass die EU den Begriff der Nachhaltigkeit nicht nur in der ökologischen, sondern auch in der ökonomischen Dimension verstand.<sup>681</sup> Infolge der Finanzkrise wurden die Steuerung und die Koordination der Wirtschaftspolitik durch die Union gegenüber den Mitgliedstaaten offensichtlich gestärkt.<sup>682</sup> Sowohl auf unionsrechtlicher als auch auf innerstaatlicher Ebene ist die Begrenzung der Staatsverschuldung ein zentrales Anliegen des Haushaltsrechts.<sup>683</sup>

Auf europarechtlicher Ebene stehen die Kompetenzen für die nachhaltige Entwicklung im Wesentlichen den Mitgliedstaaten zu.<sup>684</sup> Die Zuständigkeit für die Fiskal- und Wirtschaftspolitik der Europäischen Union kommt nach Art. 3 EUV und Art. 121 AEUV den Mitgliedstaaten zu.<sup>685</sup> Gemäß Art. 121 Abs. 3 AEUV haben die Unionsorgane die Koordinierungskompetenz, die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu harmonisieren.<sup>686</sup>

## I. Art. 37 GRC

In der Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die im Jahre 2000 in Nizza beschlossen wurde, findet sich die Erklärung, dass sich die EU um eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung bemüht.<sup>687</sup> Nach Art. 37 GRC, der auf dem damaligen Art. 6 EGV basiert, stellt der **Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung** ein Ziel der Union dar.<sup>688</sup> Die Charta definiert den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung allerdings nicht.<sup>689</sup> Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung im Sinne des Art. 37 GRC enthält nicht alle Dimensionen nachhaltiger Entwicklung.<sup>690</sup> In der Literatur wird befürwortet, den

---

<sup>680</sup> Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 27.

<sup>681</sup> Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 27.

<sup>682</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 318.

<sup>683</sup> Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 28; Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 132.

<sup>684</sup> Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 652.

<sup>685</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 318; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 5.

<sup>686</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 318.

<sup>687</sup> Vgl. Fleiner, Solidarität als Verfassungsprinzip, 2015, S. 126 f.; Mathis, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 228; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 7; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 265.

<sup>688</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 7.

<sup>689</sup> Kähler, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 37 GRC Rn. 4.

<sup>690</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 49 f.

Umweltschutz im Sinne des Art. 37 GRC nach seinem Wortlaut im Zusammenhang mit der ökonomischen und sozialen Dimension der nachhaltigen Entwicklung zu betrachten.<sup>691</sup>

Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung im Sinne des Art. 37 GRC ist ein objektiv-rechtlicher Grundsatz und bindet wie die deutsche Normkategorie der Staatszielbestimmung unmittelbar die adressierte Hoheitsgewalt.<sup>692</sup> Er ist allerdings kein subjektives Recht.<sup>693</sup> Von Art. 37 GRC geht keine Verpflichtung der Union oder der Mitgliedstaaten aus.<sup>694</sup> Dieser Grundsatz kann sowohl einen Eingriff in die Grundrechte rechtfertigen als auch vor der Verletzung der Grundrechte schützen.<sup>695</sup> Dem Umweltschutz im Sinne sowohl des Art. 37 GRC als auch des Art. 11 AEUV kommt kein Vorrang gegenüber den sonstigen Interessen zu.<sup>696</sup> Im Hinblick auf die Zukunftsorientierung des Art. 37 GRC genügt nicht die bloße Bewahrung des Status quo, sondern eine Verbesserung des Umweltschutzes ist erforderlich.<sup>697</sup>

Das hohe Umweltschutzniveau des Art. 37 GRC ist vergleichbar mit dem hohen Schutzniveau des Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 AEUV.<sup>698</sup> Jedoch fehlt Art. 37 GRC eine selbständige juristische Bedeutung, da er mit Art. 3 Abs. 3 EUV sowie Art. 11 und Art. 191 AEUV in hohem Maße übereinstimmt.<sup>699</sup>

## II. Art. 3 Abs. 3 EUV

Der Begriff der **nachhaltigen Entwicklung** ist in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 EUV explizit verankert. Gemäß Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV fördert die Europäische Union die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte der Kinder. Die nachhaltige Entwicklung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 EUV umfasst alle Dimensionen der

---

<sup>691</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 48 f.

<sup>692</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 4; Folz, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 37 GRC Rn. 4; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 48; Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 37 GRC Rn. 1.

<sup>693</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 4; Folz, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 37 GRC Rn. 4; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 48; Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 37 GRC Rn. 1.

<sup>694</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 4.

<sup>695</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 48.

<sup>696</sup> Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 37 GRC Rn. 4.

<sup>697</sup> Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 37 GRC Rn. 3.

<sup>698</sup> Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 37 GRC Rn. 3.

<sup>699</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 4; Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 37 GRC Rn. 2.

Nachhaltigkeit.<sup>700</sup> Die Erwähnung des Wirtschaftswachstums in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 EUV wird kritisiert, weil dadurch die ökonomische Dimension hervorgehoben werde.<sup>701</sup>

Art. 3 Abs. 3 EUV richtet sich an die **Union**.<sup>702</sup> Die **Mitgliedstaaten** sind insofern auch betroffen, als sie gemäß Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV die Verpflichtung haben, einerseits die Union bei der Bewältigung von deren Aufgaben zu unterstützen und andererseits alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Realisierung der Ziele der Union bedrohen könnten.<sup>703</sup>

Art. 3 Abs. 3 EUV ist kein Programmsatz, sondern eine verbindliche Zielbestimmung, die sich auf die Rechtsanwendung und die teleologische Auslegung auswirkt.<sup>704</sup> In Art. 3 Abs. 3 EUV geht es um die oberste Ebene der Zielbestimmungen.<sup>705</sup> Mit anderen Worten müssen die Ziele des Art. 3 Abs. 3 EUV zusammen mit anderen Zielvorgaben interpretiert werden.<sup>706</sup> Aus Art. 3 EUV sind allerdings weder Pflichten der Union und der Mitgliedstaaten noch Rechte der Einzelnen abzuleiten.<sup>707</sup> Art. 3 EUV begründet keine Kompetenzen für die Realisierung der Ziele der Union, die nach Art. 3 Abs. 6 EUV konkreter vertraglicher Zuständigkeiten bedarf.<sup>708</sup> Art. 3 EUV allein kann nicht als Rechtfertigung für Eingriffe in Grundrechte und -freiheiten dienen.<sup>709</sup> Neben den Zielbestimmungen muss es im Einzelfall noch konkrete rechtsstaatliche Gründe dafür geben.<sup>710</sup> In der Literatur wird behauptet, dass den Zielbestimmungen ein Rückschrittsverbot innewohne.<sup>711</sup>

### III. Art. 11 AEUV (ex-Art. 6 EGV)

Das erste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft von 1973 hob die rechtzeitige Rücksichtnahme auf die Umwelt<sup>712</sup> und die Verantwortung gegenüber den

---

<sup>700</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 632; Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 231 f.; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 50.

<sup>701</sup> Mathis, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 223.

<sup>702</sup> Pechstein, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 3 EUV Rn. 4.

<sup>703</sup> Becker, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 3 EUV Rn. 1.

<sup>704</sup> Pechstein, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 3 EUV Rn. 3 f.; Becker, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 3 EUV Rn. 7.

<sup>705</sup> Pechstein, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 3 EUV Rn. 1.

<sup>706</sup> Von Heinegg, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 3 EUV Rn. 9; Pechstein, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 3 EUV Rn. 1.

<sup>707</sup> Pechstein, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 3 EUV Rn. 3 f.

<sup>708</sup> Pechstein, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 3 EUV Rn. 2.

<sup>709</sup> Becker, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 3 EUV Rn. 9.

<sup>710</sup> Becker, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 3 EUV Rn. 9.

<sup>711</sup> Becker, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 3 EUV Rn. 10.

<sup>712</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 1.

nachfolgenden Generationen<sup>713</sup> hervor. Derselbe Ansatz, dass man die Auswirkungen der heutigen Handlungen auf die Umwelt berücksichtigen müsse, fand sich auch im zweiten (1977) und dritten Umweltaktionsprogramm (1983).<sup>714</sup> Im vierten Umweltaktionsprogramm von 1987 wurden viele Fachpolitiken der EG mit dem Umweltschutz verbunden.<sup>715</sup> Die im deutschen Schrifttum sogenannte Querschnittsklausel für Umweltschutz wurde 1987 zum ersten Mal mit der Einheitlichen Europäischen Akte in Art. 130r Abs. 2 S. 2 EWGV (Art. 191 AEUV) verankert.<sup>716</sup> Die Querschnittsklausel wird auch als Integrationsprinzip (integration principle, principe d'intégration) bezeichnet.<sup>717</sup> Nach Art. 130r Abs. 2 S. 2 EWGV sollten sonstige Politiken der EG auch den Umweltschutz berücksichtigen.<sup>718</sup>

Mit dem Maastrichter Vertrag wurde die Querschnittsklausel des Umweltschutzes in Art. 130r Abs. 2 UAbs. 1 S. 3 EGV/MV dadurch ergänzt, dass bei Festlegung und Durchführung der anderen Politiken der EG der Umweltschutz beachtet werden solle.<sup>719</sup> Diese Ergänzung machte den Inhalt der Vorschrift deutlicher und verstärkte ihren imperativen Charakter.<sup>720</sup> Art. 2 EGV (Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV) setzte das Ziel, dass das Wachstum der Europäischen Gemeinschaft beständig und umweltverträglich sein solle.<sup>721</sup> Nach Art. B, 1. Gedankenstrich EUV/Maastricht (Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV) wurde angestrebt, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ausgewogen und dauerhaft zu halten.<sup>722</sup> Die Erklärung Nr. 20 der Schlussakte zum Vertrag von Maastricht bezog den auf der Konferenz von Rio de Janeiro entwickelten Begriff der Nachhaltigkeit wörtlich in das Primärrecht der EG ein.<sup>723</sup> Beim fünften Umweltaktionsprogramm (1993–2000) ging es um die Konkretisierung der Querschnittsklausel mit Fokus auf Industrie, Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Tourismus.<sup>724</sup> In der Literatur wird behauptet, der Begriff der

---

<sup>713</sup> Ekardt, *Theorie der Nachhaltigkeit*, 2021, S. 264.

<sup>714</sup> Kahl, in: *EUV/AEUV*, 2018, Art. 11 EUV Rn. 1.

<sup>715</sup> Kahl, in: *EUV/AEUV*, 2018, Art. 11 EUV Rn. 1.

<sup>716</sup> Epiney, in: *Europäisches Unionsrecht*, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 1; Kahl, in: *EUV/AEUV*, 2018, Art. 11 EUV Rn. 2; Kähler, in: *EU-Kommentar*, 2019, Art. 11 AEUV Rn. 1.

<sup>717</sup> Mathis, *Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit*, 2017, S. 224; Kahl, in: *EUV/AEUV*, 2018, Art. 11 EUV Rn. 2.

<sup>718</sup> Kahl, in: *EUV/AEUV*, 2018, Art. 11 EUV Rn. 2.

<sup>719</sup> Epiney, in: *Europäisches Unionsrecht*, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 1; Kahl, in: *EUV/AEUV*, 2018, Art. 11 EUV Rn. 3.

<sup>720</sup> Kahl, in: *EUV/AEUV*, 2018, Art. 11 EUV Rn. 3.

<sup>721</sup> Kahl, in: *EUV/AEUV*, 2018, Art. 11 EUV Rn. 5.

<sup>722</sup> Kahl, in: *EUV/AEUV*, 2018, Art. 11 EUV Rn. 5.

<sup>723</sup> Kahl, in: *EUV/AEUV*, 2018, Art. 11 EUV Rn. 5.

<sup>724</sup> Kahl, in: *EUV/AEUV*, 2018, Art. 11 EUV Rn. 5.

Nachhaltigkeit sei seit dem Vertrag von Maastricht ein ungeschriebenes Prinzip des EG-Umweltrechts.<sup>725</sup> Im **Maastrichter Vertrag** wurde der Begriff der Nachhaltigkeit aber noch nicht ausdrücklich erwähnt.<sup>726</sup>

Das fünfte Umweltprogramm von 1993 nahm explizit das Konzept der nachhaltigen Entwicklung im Sinne des Brundtland-Berichts an und legte den Grundstein für die Erfassung der nachhaltigen Entwicklung im **Amsterdamer Vertrag**.<sup>727</sup> Gemäß dem Amsterdamer Vertrag von 1999 geht es beim Umweltschutz nicht nur um die Politiken, sondern auch um die Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft.<sup>728</sup> Mit der Hinzufügung von Maßnahmen galt die Bestimmung auch für die Sekundärrechtssetzung und andere konkret-individuelle Handlungen der Organe der Europäischen Union.<sup>729</sup> Darüber hinaus wurde dem Wortlaut der Querschnittsklausel die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung angefügt.<sup>730</sup>

Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1999 wurde der **Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung** im Primärrecht explizit als allgemein verbindlich anerkannt.<sup>731</sup> Die Bestimmung wurde in den ersten Teil (Grundsätze) eingestellt.<sup>732</sup> Aus Art. 11 AEUV ergeben sich allerdings keine subjektiven Rechte.<sup>733</sup> Wenngleich Art. 11 AEUV in formeller Hinsicht nach den anderen Querschnittsklauseln von Art. 8 bis Art. 10 AEUV verortet ist, ist der Umweltschutz rechtlich nicht nachrangig.<sup>734</sup> Der geltende Art. 11 AEUV erfuhr seit dem Amsterdamer Vertrag keine inhaltliche Revision.<sup>735</sup> Seit dem Vertrag von **Lissabon** findet sich der Begriff der Nachhaltigkeit in einigen Bestimmungen des EUV und des AEUV.<sup>736</sup>

---

<sup>725</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 5.

<sup>726</sup> Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 11 AEUV Rn. 15.

<sup>727</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 284.

<sup>728</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 1.

<sup>729</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 10.

<sup>730</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 1.

<sup>731</sup> Frenz, Nachhaltige Entwicklung nach dem Grundgesetz, 1999, S. 39; Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 2 u. 7; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 6 u. 9; Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 11 AEUV Rn. 15 u. 18.

<sup>732</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 1; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 6.

<sup>733</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 9.

<sup>734</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 8.

<sup>735</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 1; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 8.

<sup>736</sup> Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 11 AEUV Rn. 15.

Im AEUV gibt es wie im EUV keine Definition des Begriffs der nachhaltigen Entwicklung oder der Nachhaltigkeit.<sup>737</sup> Die Interpretation des Art. 11 AEUV bezieht sich auf Art. 191 AEUV.<sup>738</sup> In der Literatur wird die nachhaltige Entwicklung im Sinne des Art. 11 AEUV definiert als „eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auch für zukünftige Generationen“.<sup>739</sup>

Die Adressaten des Art. 11 AEUV sind nicht nur die EU-Organe, sondern auch die nach Art. 291 Abs. 1 AEUV zur **Durchführung der Unionspolitiken** verpflichteten Mitgliedstaaten.<sup>740</sup> Art. 11 AEUV gilt für die Mitgliedstaaten nur insofern, als sie die **Politik der Union durchführen**.<sup>741</sup> Mit anderen Worten kommt Art. 11 AEUV nicht zur Anwendung, wenn es um die autonomen Angelegenheiten der Mitgliedstaaten geht.<sup>742</sup> Angesichts des Querschnittscharakters wirkt sich der Umweltschutz im Sinne des Art. 11 AEUV nicht nur auf die Umweltpolitik, sondern auch auf die übrigen Politiken aus.<sup>743</sup> Bei der Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes geht es sowohl um den negativen Umweltschutz als auch um eine positive, zukunftsorientierte Politik.<sup>744</sup> Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung im Sinne des Art. 11 AEUV enthält freilich nicht alle Dimensionen nachhaltiger Entwicklung.<sup>745</sup>

Art. 11 AEUV wirkt sich dadurch aus, dass das Primär- und das Sekundärrecht der Union mit Rücksicht auf die Erfordernisse des Umweltschutzes ausgelegt werden.<sup>746</sup> Gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV gilt Art. 11 AEUV **bei der Durchführung des Unionsrechts** durch die Mitgliedstaaten auch für die Auslegung und die Rechtsfortbildung des innerstaatlichen Rechts.<sup>747</sup> Darüber hinaus nimmt Art. 11 AEUV Einfluss auf die nach dem Grundsatz praktischer Konkordanz erfolgende Abwägung im Kontext der Kollision des Umweltschutzes

---

<sup>737</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 19; Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 11 AEUV Rn. 14.

<sup>738</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 6.

<sup>739</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 6.

<sup>740</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 5; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 12 f.; Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 11 AEUV Rn. 8 ff.

<sup>741</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 13.

<sup>742</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 13.

<sup>743</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 2; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 15 ff.; Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 11 AEUV Rn. 1.

<sup>744</sup> Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 11 AEUV Rn. 16.

<sup>745</sup> Mathis, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 225; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 49 f.

<sup>746</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 29 f.

<sup>747</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 31.

mit anderen Interessen.<sup>748</sup> Der Umweltschutz im Sinne des Art. 11 AEUV ist lediglich ein Optimierungsgebot und genießt freilich gegenüber anderen Interessen keinen Vorrang.<sup>749</sup> In der Literatur wird indessen befürwortet, dass die Interessen des Umweltschutzes anderen Belangen übergeordnet seien.<sup>750</sup>

Aus Art. 11 AEUV ergibt sich eine Rechtspflicht, bei allen Politiken die Interessen des Umweltschutzes zu berücksichtigen<sup>751</sup>, aber keine Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf die soziale oder die wirtschaftliche Dimension der Nachhaltigkeit<sup>752</sup>. Diese Pflicht kann vom Europäischen Gerichtshof unter Mitwirkung der Gerichte der Mitgliedstaaten kontrolliert werden.<sup>753</sup> Wenn ein Rechtsakt der Organe der EU oder der Mitgliedstaaten **bei der Durchführung der Unionspolitiken** die Erfordernisse des Umweltschutzes nicht angemessen berücksichtigt, ist Art. 11 AEUV verletzt<sup>754</sup> und kann eine Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 und Art. 264 AEUV anhängig gemacht werden.<sup>755</sup> Eine Nichtigkeitsklage gegen die Mitgliedstaaten, denen ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt, ist kaum denkbar, es sei denn, im Sekundärrecht finden sich konkrete Handlungspflichten der Mitgliedstaaten.<sup>756</sup>

Dem EuGH zufolge genießt der Unionsgesetzgeber bei der Durchführung des Art. 11 AEUV einen großen Gestaltungsspielraum.<sup>757</sup> Die Kontrolldichte der Nichtigkeitsklage beschränkt sich auf die Vertretbarkeits- bzw. Evidenzprüfung.<sup>758</sup> Eine Untätigkeitsklage gemäß Art. 265 AEUV ist kaum statthaft, weil in der Regel keine konkrete Handlungspflicht aus Art. 11 AEUV allein oder in Verbindung mit anderen Bestimmungen abzuleiten ist.<sup>759</sup>

---

<sup>748</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 33.

<sup>749</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 6; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 18.

<sup>750</sup> Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 11 AEUV Rn. 13.

<sup>751</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 6; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 9.

<sup>752</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 6.

<sup>753</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 9, 14 u. 55; Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 11 AEUV Rn. 18.

<sup>754</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 7.

<sup>755</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 7; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 14; Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 11 AEUV Rn. 18.

<sup>756</sup> Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 11 AEUV Rn. 18.

<sup>757</sup> Epiney, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 11 AEUV Rn. 7; Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 55.

<sup>758</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 55.

<sup>759</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 14 u. 34; Käller, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 11 AEUV Rn. 18.

## IV. Wirtschaftspolitische Disziplin

Die Währungsunion ist auf ein gewisses Maß an gemeinsamer **Disziplin in der Wirtschaftspolitik**, vor allem in der Fiskal- und Haushaltspolitik, angewiesen.<sup>760</sup> Eine entsprechende Koordinierung ist aus der Währungsunion nicht hinwegzudenken.<sup>761</sup> Im Unterschied zur Währungspolitik zählt die allgemeine Wirtschaftspolitik mit koordinierender Rahmensetzung durch die EU-Organe freilich grundsätzlich zur Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.<sup>762</sup> Eine Wirtschaftsunion analog zur Währungsunion ist im Unionsrecht nicht vorgesehen.<sup>763</sup> Mit anderen Worten existiert in der Union keine einheitliche EU-Wirtschaftspolitik.<sup>764</sup> Trotzdem sollen die Mitgliedstaaten ihre eigene Wirtschaftspolitik im Rahmen der verfahrensmäßig und inhaltlich koordinierten Wirtschaftspolitik der Union organisieren und durchführen.<sup>765</sup>

Ab dem 1. Januar 1994 verpflichtete die zweite Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion nach Art. 109e Abs. 4 EGV/MV bzw. Art. 116 Abs. 4 EGV/AV die Mitgliedstaaten zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite; aber diese Pflicht wurde allenfalls mittels Empfehlungen überwacht.<sup>766</sup> Mit der dritten Stufe bzw. Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion ab dem 1. Januar 1999 begann die Rechtspflicht zur Vermeidung übermäßiger Defizite.<sup>767</sup>

Im Primärrecht finden sich die Koordinierung der **Wirtschaftspolitik** nach Art. 121 AEUV und das **Defizitverfahren** nach Art. 126 AEUV, durch welche die Europäische Union ein Mindestmaß an wirtschaftspolitischer Disziplin aufrechterhält und durchsetzt.<sup>768</sup> Die Art. 121 bis 126 AEUV enthalten alle wichtigen ökonomischen Elemente für die Verhütung

---

<sup>760</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 4.

<sup>761</sup> Streinz, Budgetrecht des Bundestages, 2015, S. 678.

<sup>762</sup> Streinz, Budgetrecht des Bundestages, 2015, S. 678; Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 1 u. 6; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 2 u. 6; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 3; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 5.

<sup>763</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 1; vgl. Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 15.

<sup>764</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 1.

<sup>765</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 1.

<sup>766</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 2.

<sup>767</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 2; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 3.

<sup>768</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 2; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 4; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 1.

von Finanzkrisen.<sup>769</sup> Neben vor allem Art. 122 bis 125 AEUV stehen die Beschränkung übermäßiger öffentlicher Defizite und das Verfahren zu deren Durchsetzung gemäß Art. 126 AEUV im Zentrum der Stabilisierung der innerstaatlichen Haushaltspolitiken.<sup>770</sup> Der Inhalt des Art. 121 und des Art. 126 AEUV gilt unverändert seit dem Vertrag von Maastricht und wird deshalb als **Maastricht-Kriterien** bezeichnet.<sup>771</sup> Der Vertrag von Lissabon revidierte Art. 121 und Art. 126 AEUV bezüglich der Rolle der Kommission im Sanktionsverfahren.<sup>772</sup>

Was Haushaltsdisziplin betrifft, bietet das Unionsrecht den Mitgliedstaaten ein Vorbild.<sup>773</sup> Die haushaltliche Stabilisierung des Unionsrechts baut auf der sogenannten **präventiven** Haushaltsüberwachung des Art. 121 Abs. 3 und Abs. 4 AEUV und der sogenannten **korrektiven** Haushaltsüberwachung des Art. 126 AEUV auf.<sup>774</sup> Das **repressive** Instrumentarium des Art. 126 AEUV ist eine Ergänzung des sogenannten präventiven Instrumentariums des Art. 121 AEUV.<sup>775</sup> Der Unterschied zwischen präventiver und korrektiver Überwachung verschwimmt, weil die präventiven Maßnahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts seit geraumer Zeit auch korrektiven Charakter haben.<sup>776</sup> Die für die nationalen Haushaltsgesetzgeber direkt geltende Pflicht aus Art. 119 Abs. 3 AEUV, dass die Mitgliedstaaten und die Union gesunde öffentliche Finanzen anstreben sollen, konkretisieren Art. 121 sowie Art. 126 AEUV i. V. m. dem Stabilitäts- und Wachstumspakt.<sup>777</sup> Art. 140 Abs. 1 S. 3 Gedankenstrich 2 AEUV nimmt des Weiteren Bezug auf Art. 126 Abs. 6 AEUV.

---

<sup>769</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 226.

<sup>770</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 320; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 3 u. 5.

<sup>771</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 585; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 152; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 119; Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 45.

<sup>772</sup> Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 45.

<sup>773</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 591.

<sup>774</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 225; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 92 ff.

<sup>775</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 1.

<sup>776</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 68.

<sup>777</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 152; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 1.

## V. Koordinierung der Wirtschaftspolitik des Art.

### 121 AEUV (ex-Art. 99 EGV)

Gemäß Art. 121 Abs. 1 AEUV sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre eigenen **Wirtschaftspolitiken zu koordinieren**.<sup>778</sup> Betroffen sind diejenigen Mitgliedstaaten, die sich an der dritten Stufe der Währungsunion nicht beteiligen.<sup>779</sup> Diese Verpflichtung begrenzt den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten im Bereich der Wirtschaftspolitik.<sup>780</sup> Durch die Koordinierung der Wirtschaftspolitik sind die Mitgliedstaaten zur Berücksichtigung der gemeinsamen Interesse der Europäischen Union verpflichtet.<sup>781</sup> Die Wirtschaftspolitiken einzelner Mitgliedstaaten dürfen damit die anderen Mitgliedstaaten und die ganze Union nicht beeinträchtigen.<sup>782</sup> Bei der Koordinierung handelt es sich um den Austausch von Informationen und um die Konsultation zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>783</sup> In der Literatur wird befürwortet, dass die Mitgliedstaaten um der Koordinierung willen die eigenen Wirtschaftspolitiken auf die gemeinsamen Ziele ausrichten sollten.<sup>784</sup> Diese Frage ist allerdings umstritten.<sup>785</sup>

Art. 121 Abs. 1 AEUV ist zwar eine rechtsverbindliche Pflicht zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik, jedoch ein bloßer allgemeiner Koordinierungsauftrag, den Art. 121 Abs. 2 bis Abs. 5 konkretisiert.<sup>786</sup> Im Unterschied zum Defizitverfahren des Art. 126 AEUV ist eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof beim Verstoß gegen Art. 121 AEUV nicht auszuschließen.<sup>787</sup> Das Vertragsverletzungsverfahren beschränkt sich allerdings darauf, ob die

---

<sup>778</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 1 u. 6.

<sup>779</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 3.

<sup>780</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 1.

<sup>781</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 8; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 5 f.

<sup>782</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 5.

<sup>783</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 8; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 6.

<sup>784</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 8; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 6.

<sup>785</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 3.

<sup>786</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 8; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 6.

<sup>787</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 8; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 8.

Mitgliedstaaten die Koordinierungspflicht evident missachtet oder sogar konterkariert haben.<sup>788</sup> Bis dato hat ein solches Verfahren noch nicht stattgefunden.<sup>789</sup>

Da sich Art. 121 Abs. 2 bis Abs. 5 AEUV auf eine **rechtlich unverbindliche Empfehlung** der Kommission bezieht, rekurriert er auf eine weitere Koordinierung im Rat der Europäischen Union gemäß Art. 121 Abs. 1 AEUV.<sup>790</sup> Eine Empfehlung der Kommission, die nach Art. 288 UAbs. 5 AEUV rechtlich unverbindlich ist, setzt das Verfahren des Art. 121 AEUV in Gang (Art. 121 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV).<sup>791</sup> Anschließend fertigt der Rat einen Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union an und berichtet dem Europäischen Rat über den Entwurf (Art. 121 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV).<sup>792</sup> Der Europäische Rat diskutiert auf der Grundlage des Berichts des Rats über eine Schlussfolgerung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (Art. 121 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV).<sup>793</sup> Aufbauend auf der Schlussfolgerung des Europäischen Rats verabschiedet der Rat eine Empfehlung, die die Grundzüge der Wirtschaftspolitik erläutert (Art. 121 Abs. 2 UAbs. 3 S. 1 AEUV).<sup>794</sup> Der Rat benachrichtigt das Europäische Parlament von seiner Empfehlung (Art. 121 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2 AEUV).<sup>795</sup>

Der Rat, der die Befugnis zur Überwachung gemäß Art. 121 Abs. 3 AEUV und zu Sanktionen gemäß Art. 121 Abs. 4 AEUV hat, nimmt eine zentrale Rolle bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Union ein.<sup>796</sup> Der Rat genießt im Verfahren des Art. 121 AEUV einen weiten politischen Ermessensspielraum.<sup>797</sup> Die im Mittelpunkt des Art. 121 AEUV stehende Empfehlung des Rats erlangt Bedeutung, wenn die Mitgliedstaaten gegen die Grundzüge der Wirtschaftspolitik verstoßen oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion auf dem Spiel steht (Art. 121 Abs. 4 AEUV).<sup>798</sup> Die Empfehlung des Rats nach Art. 288 UAbs. 5 AEUV ist unverbindlich, ihre

---

<sup>788</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 8.

<sup>789</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 8.

<sup>790</sup> Vgl. Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 6.

<sup>791</sup> Vgl. Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 8.

<sup>792</sup> Vgl. Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 8 ff.

<sup>793</sup> Vgl. Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 10.

<sup>794</sup> Vgl. Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 10.

<sup>795</sup> Vgl. Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 11.

<sup>796</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 7.

<sup>797</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 20.

<sup>798</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 1.

Missachtung zieht kein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 f. AEUV nach sich.<sup>799</sup> Der **politische Charakter** der Grundzüge ist überdies an der Mitwirkung des Europäischen Rats zu erkennen.<sup>800</sup> Die wirtschaftspolitische Souveränität der Mitgliedstaaten spiegelt sich im **politischen und unverbindlichen Charakter** der Koordinierung wider.<sup>801</sup>

## VI. Defizitverfahren des Art. 126 AEUV (ex-Art. 104 EGV)

### 1. Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite

Das **Defizitverfahren** nach Art. 126 AEUV i. V. m. dem Protokoll Nr. 12 wurde 1991 durch den **Vertrag von Maastricht** eingeführt, um die Beeinträchtigung der übrigen Mitgliedstaaten der Währungsunion durch ein Defizit eines einzelnen Mitgliedstaats zu verhüten.<sup>802</sup> Gemäß Art. 126 Abs. 1 AEUV haben die Mitgliedstaaten die Pflicht zur **Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite**.<sup>803</sup> Hierbei handelt es sich um eine echte Rechtspflicht.<sup>804</sup> Sowohl im EU-Recht als auch im deutschen Recht sind die die Staatsverschuldung betreffenden Reformen der vergangenen Jahre hauptsächlich auf eine **quantitative** Grenze ausgerichtet gewesen.<sup>805</sup>

Ergänzungen und Konkretisierungen des Defizitverfahrens gemäß Art. 126 AEUV finden sich seit 1992 im zum EU-Primärrecht zählenden Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Protokoll Nr. 12) und in einigen Verordnungen des Rats.<sup>806</sup> Im genannten Defizitprotokoll gibt es freilich keine Definition des Begriffs „übermäßig“. <sup>807</sup> Selbiger kann mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Gesamtsituation eines Mitgliedstaats und die Zielsetzung des Art. 126 AEUV dahingehend definiert werden, dass die nachhaltige

---

<sup>799</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 11; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 1 u. 8 f.; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 11.

<sup>800</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 10.

<sup>801</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 9.

<sup>802</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 5.

<sup>803</sup> Vgl. Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 15; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 15; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 119; Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 26.

<sup>804</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 18.

<sup>805</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 224.

<sup>806</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 7; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 10; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 8; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 119.

<sup>807</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 20; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 17.

Finanzierbarkeit der öffentlichen Hand in Gefahr befindlich ist oder sich die Haushaltspolitik stabilitätswidrig ausdehnt.<sup>808</sup> In die Beurteilung, ob ein öffentliches Defizit übermäßig ist, können sonstige haushaltspolitische Faktoren wie der Schuldenstand, die konjunkturelle Entwicklung und das Bruttoinlandsprodukt miteinbezogen werden.<sup>809</sup>

Nach Art. 126 Abs. 10 AEUV ist das **Vertragsverletzungsverfahren** gemäß Art. 258 und Art. 259 AEUV nicht einschlägig bei Verletzung der Pflicht zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite.<sup>810</sup> Diese Pflicht ist ausschließlich durch das Verfahren des Art. 126 Abs. 2 ff. AEUV zu überwachen.<sup>811</sup> Die **Untätigkeitsklage** gemäß Art. 265 Abs. 1 AEUV kommt gleichwohl zur Anwendung, wenn die Kommission oder der Rat die Überwachungs- und Sanktionsmaßnahmen unterlässt.<sup>812</sup> Überdies können die Mitgliedstaaten eine **Nichtigkeitsklage** gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV gegen den Rat, dessen Beschlüsse gemäß Art. 263 Abs. 6, 8, 9 und 11 AEUV rechtsverbindlich sind, erheben.<sup>813</sup>

## 2. Maßstäbe der Überwachung

Nach Art. 126 Abs. 2 S. 1 AEUV überprüft die Kommission die Haushaltslage und das öffentliche Defizit der Mitgliedstaaten, um einen die Haushaltsdisziplin verletzenden schwerwiegenden Fehler zu ermitteln.<sup>814</sup> Art. 126 Abs. 2 S. 2 AEUV gibt zwei Maßstäbe vor, anhand deren die Kommission die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten überwacht.<sup>815</sup>

### a. Verhältnis des Defizits zum Bruttoinlandsprodukt

Nach Art. 126 Abs. 2 lit. a AEUV soll das **Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt** einen bestimmten

---

<sup>808</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 20; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 17.

<sup>809</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 17.

<sup>810</sup> Vgl. Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 18 u. 53; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 15.

<sup>811</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 18 u. 53; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 15.

<sup>812</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 56.

<sup>813</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 56.

<sup>814</sup> Vgl. Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 21; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 18; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 18; Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 26.

<sup>815</sup> Vgl. Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 18.

Referenzwert nicht übersteigen.<sup>816</sup> Das Defizitprotokoll wird weiter präzisiert durch die Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rats vom 25. Mai 2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.<sup>817</sup> Art. 1 Gedankenstrich 1 des Defizitprotokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit setzt den Referenzwert auf **3 Prozent**.<sup>818</sup> Diese Grenze des Verhältnisses des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt wird als **Defizitquote** oder **Defizitkriterium** bezeichnet.<sup>819</sup>

Nach Art. 126 Abs. 2 lit. a Gedankenstrich 1 AEUV darf der Referenzwert des Art. 126 Abs. 2 lit. a AEUV überschritten werden, wenn das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt „erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwertes erreicht hat“.<sup>820</sup> Nach Art. 126 Abs. 2 lit. a Gedankenstrich 2 AEUV ist die Überschreitung des Referenzwertes des Art. 126 Abs. 2 lit. a AEUV erlaubt, wenn er „nur **ausnahmsweise** und **vorübergehend** überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwertes bleibt“.<sup>821</sup>

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt – insbesondere im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 bzw. des sogenannten Sixpack – neigt dazu, die Ausnahme des Art. 126 Abs. 2 lit. a Gedankenstrich 2 AEUV zu verengen.<sup>822</sup> Gemäß Art. 2 Abs. 1 UAbs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 ist eine Überschreitung des Referenzwertes des Art. 126 Abs. 2 lit. a AEUV „ausnahmsweise“, falls sie sich aus einem außergewöhnlichen Ereignis ergibt, das der betreffende Mitgliedstaat nicht steuern kann und das die staatliche Finanzlage

---

<sup>816</sup> Vgl. Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 18.

<sup>817</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 9.

<sup>818</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 155; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 585; Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 224; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 152; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 73; Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 22; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 17; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 19; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 119; Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 26; Schachtschneider, Staatsschulden, 2021, S. 14.

<sup>819</sup> Vgl. Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 26.

<sup>820</sup> Vgl. Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 22; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 20.

<sup>821</sup> Vgl. Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 22; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 20.

<sup>822</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 23.

erheblich belastet, oder falls sie Ergebnis eines schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs ist.<sup>823</sup> Gemäß Art. 2 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 können die Kommission und der Rat während der Bewertung und Entscheidung des Art. 126 Abs. 3 bis Abs. 6 AEUV eine Überschreitung des Referenzwerts, die sich aus einem schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung ergibt, insofern für „ausnahmsweise“ erachten, als sie aus einer negativen jährlichen Wachstumsrate des BIP-Volumens oder aus einem Produktionsrückstand über einen längeren Zeitraum mit einem am Potenzial gemessen besonders niedrigen jährlichen Wachstum des BIP-Volumens herrührt.<sup>824</sup> Gemäß Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 ist eine Überschreitung des Referenzwerts des Art. 126 Abs. 2 lit. a AEUV „vorübergehend“, wenn die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission zeigen, dass das Defizit nach Ende der außergewöhnlichen Situation oder des Wirtschaftsabschwungs unter den Referenzwert fallen wird.<sup>825</sup>

## **b. Verhältnis des Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt**

Nach Art. 126 Abs. 2 lit. b AEUV soll das **Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt** einen bestimmten Referenzwert nicht übersteigen.<sup>826</sup> Art. 1 Gedankenstrich 2 des genannten Defizitprotokolls setzt den Referenzwert auf **60 Prozent**.<sup>827</sup> Diese Schranke des Verhältnisses des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt wird als **Schuldenstandsquote** oder **Schuldenstandskriterium** bezeichnet.<sup>828</sup>

---

<sup>823</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 23; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 21.

<sup>824</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 21.

<sup>825</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 23; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 21.

<sup>826</sup> Vgl. Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 18.

<sup>827</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 155; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 585; Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 224; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 152; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 73; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 17; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 22; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 119; Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 26; Schachtschneider, Staatsschulden, 2021, S. 14.

<sup>828</sup> Vgl. Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 26.

Nach Maßgabe des Art. 1 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 220/2014<sup>829</sup> und nach Maßgabe des Art. 2 des Defizitprotokolls Nr. 12<sup>830</sup> sind unter den öffentlichen Haushalten im Sinne des Art. 126 Abs. 2 AEUV im Unterschied zu Art. 115 GG die Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen zu verstehen.

Art. 1 Abs. 1 sowie Art. 2 Abs. 4 S. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 bzw. des sogenannten Sixpack machen deutlich, dass eine Verletzung des Art. 126 Abs. 2 lit. b AEUV ein Defizitverfahren nach sich ziehen kann.<sup>831</sup> Nach Art. 126 Abs. 2 lit. b AEUV wird eine Überschreitung des Referenzwerts nicht beanstandet, wenn „das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert“.<sup>832</sup> Gemäß Art. 2 Abs. 1a UAbs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 bzw. des sogenannten Sixpack ist das Verhältnis dann hinreichend rückläufig und nähert sich rasch genug dem Referenzwert, wenn der Abstand zum Referenzwert in den letzten drei Jahren jährlich um durchschnittlich fünf Prozent abgenommen hat.<sup>833</sup> Gemäß Art. 2 Abs. 1a UAbs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 gilt die Haushaltsdisziplin im Sinne des Art. 126 Abs. 2 AEUV als nicht verletzt, wenn sich der Abstand zum Referenzwert in zwei aufeinanderfolgenden Jahren reduziert.<sup>834</sup> Bei der Beurteilung, ob das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert, besteht ein weiter Interpretationsspielraum.<sup>835</sup>

---

<sup>829</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 151; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 19; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 119 f.

<sup>830</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 19; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 16.

<sup>831</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 26.

<sup>832</sup> Vgl. Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 25; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 23.

<sup>833</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 26; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 23.

<sup>834</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 26; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 23.

<sup>835</sup> Vgl. Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 25.

### 3. Überwachung

Abgesehen davon, dass die Ausnahmen in Art. 126 Abs. 2 lit. a und b AEUV flexibel und dynamisch formuliert werden<sup>836</sup>, läuft eine Überschreitung des Referenzwerts des Art. 126 Abs. 2 lit. a und b AEUV nach herrschender Meinung nicht schematisch auf eine Verletzung der Haushaltsdisziplin hinaus<sup>837</sup>. Denn andere Faktoren wie die Entwicklungstendenz und die Nähe zum Referenzwert sind ebenfalls in Rechnung zu stellen.<sup>838</sup> Die Einschätzung des Rats der Europäischen Union, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, soll nach Art. 126 Abs. 6 AEUV auf der **Gesamtlage** aufbauen.<sup>839</sup> Der Rat soll sämtliche relevanten Faktoren wie das Wachstum, die Inflationsrate, den Beschäftigungsstand, die öffentlichen Investitionen und die mittelfristige Wirtschafts- und Haushaltslage heranziehen.<sup>840</sup> Dass die Prüfung der Kommission nach Art. 126 Abs. 2 S. 2 AEUV „insbesondere“ anhand der Kriterien von lit. a und lit. b erfolgt, weist darüber hinaus darauf hin, dass lit. a und lit. b nicht die einzigen Kriterien für die Prüfung sind.<sup>841</sup> Wird der Referenzwert in einem Mitgliedstaat nicht überschritten, kann die Kommission gleichwohl gemäß Art. 126 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV einen Bericht erstellen, wenn sie die Gefahr eines übermäßigen Defizits in diesem Mitgliedstaat für gegeben erachtet.<sup>842</sup>

Beim Überwachungsverfahren des Art. 126 AEUV nehmen die Kommission und der Rat wichtige Rollen ein.<sup>843</sup> Mit den Ausnahmen des Art. 126 Abs. 2 AEUV und des Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 steht der Kommission und dem Rat ein großer Einschätzungsspielraum in Bezug auf die Wirtschaftspolitiken zu.<sup>844</sup> Der Rat, der einen **politischen Charakter** aufweist und einen weiten Spielraum genießt, steht im Mittelpunkt

---

<sup>836</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 17 f.

<sup>837</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 20; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 17; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 17 ff.

<sup>838</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 20; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 17; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 17 ff.

<sup>839</sup> Vgl. Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 17 f.

<sup>840</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 17 f.

<sup>841</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 18.

<sup>842</sup> Vgl. Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 18.

<sup>843</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 585; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 95 ff.

<sup>844</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 155; Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 224; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 30; vgl. Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 5 f.

des ganzen Überwachungsverfahrens.<sup>845</sup> Dem Europäischen Gerichtshof zufolge handelt es sich bei der Aufrechterhaltung der Haushaltsdisziplin grundsätzlich um die Aufgabe des Rats.<sup>846</sup>

Zuständig für die Eröffnung des Sanktionsverfahrens ist die Kommission, die von dieser Kompetenz in den letzten Jahren freilich selten Gebrauch gemacht hat.<sup>847</sup> In der Tat war der Rat in dieser Hinsicht recht zurückhaltend gegenüber den Mitgliedstaaten.<sup>848</sup> Dass Art. 126 Abs. 10 AEUV das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 und Art. 259 AEUV ausklammert, verdeutlicht den **politischen Charakter** des Defizitverfahrens.<sup>849</sup> Für die Mitgliedstaaten garantieren der Rat als politisches Organ und das politische Defizitverfahren die innerstaatliche wirtschafts- und haushaltspolitische Souveränität besser als die unabhängige Kommission und der unabhängige Gerichtshof.<sup>850</sup>

## VII. Stabilitäts- und Wachstumspakt

### 1. Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) wurde 1997 zusammen mit dem **Vertrag von Amsterdam** verabschiedet.<sup>851</sup> Seinen Hintergrund bildete die Errichtung der Währungsunion.<sup>852</sup> Die quantitative Grenze für übermäßige Defizite im Sinne des Art. 126 AEUV i. V. m. dem Protokoll Nr. 12 wurde durch den SWP weiter konkretisiert.<sup>853</sup> Der SWP setzte sich zunächst aus drei Bestandteilen zusammen: erstens der Entschließung des Europäischen Rats über den Stabilitäts- und Wachstumspakt von Amsterdam vom 16./17. Juni 1997, zweitens der Verordnung (EG) 1466/97 des Rats über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der

---

<sup>845</sup> Vgl. Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 53; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 30.

<sup>846</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 155.

<sup>847</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 225 f.

<sup>848</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 155.

<sup>849</sup> Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 100; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 30.

<sup>850</sup> Vgl. Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 53; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 30.

<sup>851</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 120; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 7.

<sup>852</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 320.

<sup>853</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 120.

Wirtschaftspolitiken und drittens der Verordnung (EG) 1467/97 des Rats über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.<sup>854</sup>

In der rechtlich unverbindlichen EntschlieÙung des Europäischen Rats über den Stabilitäts- und Wachstumspakt ist eine **politische Selbstverpflichtung** zu erkennen.<sup>855</sup> Das Verfahren des Art. 121 AEUV wurde durch den SWP zum ersten Mal erweitert.<sup>856</sup> Die präventiven Komponenten des Art. 121 AEUV und die repressiven Komponenten des Art. 126 AEUV werden hauptsächlich durch das Sekundärrecht konkretisiert.<sup>857</sup> Die Verknüpfung zwischen dem Verfahren des Art. 121 Abs. 3 und Abs. 4 AEUV und dem Verfahren des Art. 126 AEUV wird vom SWP aufgegriffen und vom Sekundärrecht in den Vordergrund gerückt.<sup>858</sup>

In der Verordnung (EG) 1466/97 geht es um die Konkretisierung des **präventiven** Überwachungsverfahrens des Art. 121 Abs. 3 und Abs. 4 AEUV.<sup>859</sup> Im Zentrum der Verordnung (EG) 1466/97 steht das **Frühwarnsystem**, nach dem die Mitgliedstaaten durch rechtzeitige Revision der haushaltlichen Politiken übermäßige öffentliche Defizite vermeiden und jedes Jahr Stabilitätsprogramme vorlegen sollen.<sup>860</sup> Die Verordnung (EG) 1467/97, deren Ziel nach Art. 1 Abs. 1 die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite und die Korrektur der bestehenden Defizite ist, ergänzt und präzisiert das **korrektive** bzw. **repressive** Defizitverfahren des Art. 126 AEUV.<sup>861</sup>

---

<sup>854</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 18; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 10; Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 45; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 7 u. 9.

<sup>855</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 18.

<sup>856</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 3.

<sup>857</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 18; Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 45.

<sup>858</sup> Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 46.

<sup>859</sup> Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 46; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 9.

<sup>860</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 18; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 12; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 9.

<sup>861</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 10 f.; Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 46 u. 59; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 9 u. 11.

## 2. Reform von 2005

Es gab zwei größere Reformen der Verordnungen (EG) 1466/97 und 1467/97 des SWP.<sup>862</sup> Die erste Revision erfolgte durch einen Beschluss des Europäischen Rats auf der Tagung vom 22./23. März 2005 und durch dessen Umsetzung durch die Verordnungen 1055/2005 und 1056/2005.<sup>863</sup> Dabei wurden die Bestimmungen des Defizitverfahrens **gelockert**, indem **Fristen verlängert** und **weitere Ausnahmen** hinzugefügt wurden.<sup>864</sup>

Die mittelfristigen Haushaltsziele der Verordnung (EG) 1466/97 wurden je nach den verschiedenen Finanzpolitiken der Mitgliedstaaten ausdifferenziert.<sup>865</sup> **Rentenreformen** sind im Kontext des präventiven Verfahrens deswegen bemerkenswert, weil die Umwandlung einer Umlagefinanzierung in eine Kapitaldeckung den Haushalt schlagartig schwer belasten kann.<sup>866</sup>

Nach der Verordnung (EG) 1467/97 war die Überschreitung des Referenzwerts ausnahmsweise erlaubt, wenn das Bruttoinlandsprodukt im Verlauf eines Jahres um mindestens zwei Prozent absinkt.<sup>867</sup> Mit der Reform von 2005 wurde diese Ausnahme abgeschafft und eine neue Ausnahme eingefügt.<sup>868</sup> Die Überschreitung des Referenzwerts wird nach der Reform von 2005 insofern als ausnahmsweise zulässig erachtet, als sie auf einen **schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung** zurückgeht.<sup>869</sup> Diese Bestimmung kam zum ersten Mal am 23. März 2020 wegen der Coronavirus-Pandemie zur Anwendung.<sup>870</sup>

**Rentenreformen** sind auch im Kontext des **korrektiven** Verfahrens bemerkenswert, weil die Umwandlung eines umlagefinanzierten Systems in ein kapitalgedecktes System zwar auf kurze Sicht schwere finanzielle Belastungen hervorruft, auf lange Sicht aber die

---

<sup>862</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 13; Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 47.

<sup>863</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 13; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 11.

<sup>864</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 13; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 11; Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 47.

<sup>865</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 11.

<sup>866</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 12.

<sup>867</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 12.

<sup>868</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 12.

<sup>869</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 12.

<sup>870</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 12.

Nachhaltigkeit des Haushalts begünstigt.<sup>871</sup> Die Reform von 2005 hob in höherem Maß die konjunkturellen Bedingungen und die strukturellen Konsolidierungsanstrengungen hervor.<sup>872</sup> Die Reform betonte ferner, dass sich der **demografische Wandel** negativ auf die ökonomische Nachhaltigkeit auswirkt.<sup>873</sup>

### 3. Reform von 2011 (Six-Pack)

Um der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 und der europäischen Schuldenkrise ab 2010 zu begegnen, wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt 2011 einer zweiten Revision unterzogen, die sich aus sechs Rechtsakten – fünf Verordnungen und einer Richtlinie – zusammensetzt und deshalb als Six-Pack bezeichnet wird.<sup>874</sup> Die Reform von 2011 zielte auf eine intensivere Regulierung der wirtschaftlichen Politiken in der Europäischen Union ab.<sup>875</sup> Im Mittelpunkt der zweiten Reform stehen die **Tempsteigerung des Verfahrens** und der **Ausbau der Sanktionen**.<sup>876</sup> Die Reform von 2011 betonte das **korrektive** Verfahren des SWP stärker und konkretisierte die Bestimmung des Art. 126 AEUV.<sup>877</sup> Beispielsweise wurden die Faktoren, die die Kommission bei der Ausarbeitung des Berichts gemäß Art. 126 Abs. 3 AEUV heranzieht, im Six-Pack detaillierter ausgeführt.<sup>878</sup>

Das Six-Pack hat drei Schwerpunkte: erstens das **Europäische Semester** als Ergänzung der präventiven Maßnahmen des SWP, zweitens die Schuldenquote und die Sanktionen und drittens das präventive Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht.<sup>879</sup> Die Verordnung (EG) 1467/97 des SWP wurde durch die Verordnung (EU) 1177/2011 novelliert.<sup>880</sup> Die Verordnung (EU) 1175/2011 liefert die sekundärrechtliche Grundlage für das Europäische Semester und für das Verfahren des Art. 121 Abs. 4 AEUV.<sup>881</sup>

---

<sup>871</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 13.

<sup>872</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 13 f.

<sup>873</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 14.

<sup>874</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 13; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 19; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 13; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 12; Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 47; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 14.

<sup>875</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 13 f.; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 12; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 120.

<sup>876</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 13.

<sup>877</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 17 f.

<sup>878</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 18.

<sup>879</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 14.

<sup>880</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 12.

<sup>881</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 39.

Gemäß Art. 2a der Verordnung (EU) 1466/97 in der Fassung der Verordnung (EU) 1175/2011 verfolgt die Reform von 2011 das Ziel, dass es **rechtzeitig** und **integriert** zu einer die Haushalte der Mitgliedstaaten beeinflussenden Beratung des Europäischen Semesters kommt<sup>882</sup>, und setzt das mittelfristige Ziel des strukturell ausgeglichenen Haushalts, das von den länderspezifischen mittelfristigen Haushaltszielen flankiert wird<sup>883</sup>. Gemäß Art. 2a Abs. 2 der Verordnung (EU) 1466/97 in der Fassung der Verordnung (EU) 1175/2011 darf das strukturelle Defizit der **Euro-Staaten** ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen.<sup>884</sup>

Die Kommission bringt länderspezifische Empfehlungen ein, die sich auf die Reformprogramme der Mitgliedstaaten, die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und die Befunde der Überprüfung makroökonomischer Ungleichgewichte beziehen.<sup>885</sup> Diese Empfehlungen werden im Rat diskutiert und bedürfen der Billigung des Europäischen Rats.<sup>886</sup> Wenn die Schulden eines Mitgliedstaats 60 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts übersteigen oder die Tragfähigkeit seiner Gesamtschulden bedroht ist, kontrollieren die Kommission und der Rat, ob die jährliche Verbesserung des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschreitet.<sup>887</sup> Wenn die Schulden eines Mitgliedstaats erheblich vom mittelfristigen Haushaltsziel abweichen, spricht die Kommission eine Verwarnung aus.<sup>888</sup> Der Rat kann eine Empfehlung einbringen und eine Frist setzen.<sup>889</sup>

Schafft ein Mitgliedstaat nicht rechtzeitig Abhilfe, kommt es zu einem Beschluss des Rats und gemäß der Verordnung (EU) 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet zu Sanktionen, falls es sich um einen Euro-Staat handelt.<sup>890</sup> Die Sanktionen sind verzinsliche Einlagen.<sup>891</sup> Kommt es zu einem Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits, wird der Mitgliedstaat darüber hinaus

---

<sup>882</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 39.

<sup>883</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 120.

<sup>884</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 121.

<sup>885</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 16.

<sup>886</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 16.

<sup>887</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 16 f.

<sup>888</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 17.

<sup>889</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 17.

<sup>890</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 17.

<sup>891</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 17.

mit einer Geldbuße in Höhe von 0,2 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts belegt.<sup>892</sup> Nach Art. 5 der Verordnung (EU) 1173/2011 kommt als Sanktion auch eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Betracht.<sup>893</sup>

## 4. Two-Pack von 2013

Im Jahre 2013 wurden zur Ergänzung der Reform von 2011 aufgrund von Art. 136 AEUV i. V. m. Art. 121 Abs. 6 AEUV die Verordnungen (EU) 472/2013 und 473/2013 erlassen.<sup>894</sup> Die beiden als Two-Pack bezeichneten Verordnungen gelten ausschließlich für die **Euro-Staaten**.<sup>895</sup> Das sogenannte Two-Pack enthält nicht nur eine **präventive**, sondern auch eine **repressive** bzw. **korrektive** Komponente.<sup>896</sup>

Die Verordnung (EU) 472/2013 führte ein **Auflageverfahren** ein, um die wirtschafts- und haushaltspolitische Aufsicht über solche Mitgliedstaaten zu stärken, die Finanzhilfen empfangen.<sup>897</sup> Diese Verordnung gilt für diejenigen Euro-Staaten, deren finanzielle Stabilität oder Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen so gravierend gefährdet ist, dass andere Euro-Staaten dadurch beeinträchtigt werden; ferner gilt die Verordnung für solche Euro-Staaten, die Finanzhilfen etwa vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) oder vom Internationalen Währungsfonds (IWF) bekommen oder zu bekommen versuchen.<sup>898</sup> Die Finanzhilfen empfangenden Euro-Staaten sind verpflichtet, ein makroökonomisches Anpassungsprogramm vorzulegen, das vom Rat gebilligt und von der Kommission kontrolliert werden soll.<sup>899</sup> Wenn das Anpassungsprogramm in wesentlichen Punkten nicht befolgt wird, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss der Nichteinhaltung fassen.<sup>900</sup>

---

<sup>892</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 17.

<sup>893</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 18.

<sup>894</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 16; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 13; Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 156; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 23.

<sup>895</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 13; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 69.

<sup>896</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 13; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 3.

<sup>897</sup> Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 156 u. 162.

<sup>898</sup> Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 156; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 24.

<sup>899</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 24.

<sup>900</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 24.

In der Verordnung (EU) 473/2013 geht es um die Überwachung der Haushaltspläne der Euro-Staaten und um die Erweiterung des Defizitverfahrens.<sup>901</sup> Die Haushaltspläne der Euro-Staaten unterliegen der Prüfung und der Bewertung durch die Kommission.<sup>902</sup> Verstößt ein Mitgliedstaat in besonders schwerwiegender Weise gegen den SWP, soll er seinen Haushaltsplanentwurf korrigieren.<sup>903</sup> Durch die Verordnung (EU) 473/2013 wird zudem das Europäische Semester um einen gemeinsamen Haushaltszeitplan ergänzt.<sup>904</sup> Ferner sollen gemäß der Verordnung die numerischen Haushaltsregeln der Euro-Staaten von unabhängigen Institutionen überwacht werden.<sup>905</sup>

## VIII. Fiskalpakt von 2012

Art. 121 und Art. 126 AEUV werden durch den völkerrechtlichen **Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag)** ergänzt.<sup>906</sup> Der auch Fiskalpakt genannte Vertrag wurde 2012 vor dem Hintergrund der Eurokrise von 25 EU-Staaten (Ausnahmen: Großbritannien und Tschechien) unterzeichnet und trat 2013 in Kraft.<sup>907</sup> Wegen der faktischen Schwierigkeit der Vertragsänderung im Rahmen des Unionsrechts wählten die Unterzeichnerstaaten den Weg eines völkerrechtlichen Vertrags.<sup>908</sup> Das Bundesverfassungsgericht erklärte mit dem ESM-Urteil<sup>909</sup> den SKS-Vertrag für grundgesetzkonform.<sup>910</sup>

Im Allgemeinen verstärkt der Fiskalpakt weiter die repressive Komponente des Defizitverfahrens.<sup>911</sup> Die Haushaltsüberwachung durch die Mitgliedstaaten selbst wird in größerem Maße pointiert, indem der Fiskalpakt die Unterzeichnerstaaten dazu verpflichtet,

---

<sup>901</sup> Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 156 u. 163.

<sup>902</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 23.

<sup>903</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 23.

<sup>904</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 23.

<sup>905</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 23 f.

<sup>906</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 1 u. 14; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 62.

<sup>907</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 20; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 14; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 62; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 70.

<sup>908</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 322; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 20.

<sup>909</sup> BVerfGE 132, 195.

<sup>910</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 322.

<sup>911</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 14; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 64.

durch eine **Schuldenbremse** vor allem auf Ebene des **innerstaatlichen Verfassungsrechts** die mittelfristigen Haushaltsziele festzuschreiben.<sup>912</sup>

Der Fiskalpakt schreibt den Mitgliedstaaten vor, ausgeglichene Haushalte vorzulegen.<sup>913</sup> Das Gebot des Haushaltsausgleichs erlaubt allerdings ein strukturelles Defizit von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.<sup>914</sup> In außergewöhnlichen Fällen ist Verschuldung in Höhe von einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts gestattet.<sup>915</sup> Da der EuGH zusätzliche Zuständigkeiten erhält, wird das Verfahren der Art. 121 und 126 AEUV in mancher Hinsicht umgestaltet.<sup>916</sup> Der Fiskalpakt kompliziert das Defizitverfahren allerdings immer mehr.<sup>917</sup>

## IX. Wirkungskraft des Unionsrechts

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das System der Vermeidung übermäßiger Defizite im Unionsrecht aus den **Referenzwerten** und dem **politischen Überwachungsverfahren** besteht.<sup>918</sup> Im Allgemeinen nimmt die **Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten** bezüglich der Wirtschaftsverfassung der Art. 121 bis 126 AEUV eine wichtige Rolle ein.<sup>919</sup>

Eine jahresbezogene Defizit-Obergrenze verleitet dazu, sich auf den jährlichen Haushalt zu konzentrieren und dabei die langfristige Entwicklung zu übersehen.<sup>920</sup> Die Referenzwerte werden in der Literatur als „klar und handhabbar“ qualifiziert, und das politische Überwachungsverfahren nach Unionsrecht wird als „effektiver“ als die verfassungsgerichtliche Kontrolle nach deutschem Recht angesehen.<sup>921</sup> Hiergegen wird die Ansicht vorgetragen, Art. 115 Abs. 2 GG nehme eine selbständigere Stellung als Art. 126

---

<sup>912</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 322; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 20; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 64.

<sup>913</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 71.

<sup>914</sup> Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 121; Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 322; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 71.

<sup>915</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 322; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 71.

<sup>916</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 64.

<sup>917</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 64.

<sup>918</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 587.

<sup>919</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 226.

<sup>920</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 225.

<sup>921</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 585 ff.

Abs. 1 AEUV ein.<sup>922</sup> Daneben wird behauptet, dass die Bestimmungen des Art. 126 AEUV über die Haushaltsdisziplin im Vorfeld der Euro-Einführung tatsächlich erfolgreich seien.<sup>923</sup>

Verglichen mit der Währungsunion befindet sich die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der EU noch in einer frühen Entwicklungsphase.<sup>924</sup> Das Verfahren des Art. 121 AEUV greift noch nicht tief in die Zuständigkeiten und die Souveränität der Mitgliedstaaten auf wirtschaftspolitischem Gebiet ein.<sup>925</sup> Der hoch **politisch** angelegte Rat der Europäischen Union steht im Zentrum des Koordinierungsverfahrens der Wirtschaftspolitik im Sinne des Art. 121 AEUV, wiewohl der Vertrag von Lissabon und die Sekundärrechtsakte im Anschluss an die Finanz- und Wirtschaftskrise die Bedeutung des Rats ein wenig reduziert haben.<sup>926</sup> Die Beteiligung des Europäischen Rats bringt überdies den hoch **politischen** Charakter des Verfahrens zum Ausdruck.<sup>927</sup> Beim Überwachungsverfahren des Art. 121 AEUV geht es wegen der Zurückhaltung des Unionsprimärrechts in Bezug auf Wirtschaftspolitik um Verwarnungen und Empfehlungen<sup>928</sup>, die sich lediglich „weich, normativ oder psychologisch“ auswirken<sup>929</sup>. Der **politische** Charakter des Verfahrens nach Art. 121 AEUV ist daran zu erkennen, dass die schärfsten Überwachungsinstrumente der Union die rechtlich unverbindlichen Empfehlungen sind.<sup>930</sup> Darüber hinaus rekuriert die **politische** Wirkung des Art. 121 AEUV auf den Druck der Allgemeinheit und der übrigen Mitgliedstaaten.<sup>931</sup> Die Griechenlandkrise und die Eurokrise haben den Schwachpunkt der EU-Währungsverfassung offengelegt.<sup>932</sup> Dies verdeutlicht, dass es bezüglich der Haushaltsführung der Mitgliedstaaten an **wirksameren Sanktionsmechanismen** im

---

<sup>922</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 34.

<sup>923</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 152.

<sup>924</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 1.

<sup>925</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 226; Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 319; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 10; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 6

<sup>926</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 4.

<sup>927</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 319; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 10; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 4.

<sup>928</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 5.

<sup>929</sup> Agostini, Das Sanktionssystem, 2020, S. 30 f.

<sup>930</sup> Kempen, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 121 EUV Rn. 1; Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 318; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 10; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 1; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 6.

<sup>931</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 225; Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 318; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 121 AEUV Rn. 5; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 38; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 6.

<sup>932</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 225 ff.; Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 152.

Unionsrecht fehlt.<sup>933</sup> Die **Wirkungskraft** der Regelung der Wirtschaftspolitiken ist grundsätzlich zu bezweifeln.<sup>934</sup>

Ähnliches gilt auch für Art. 126 AEUV, da es zwar materiell-rechtlich relativ klare quantitative Regelungen gibt, jedoch das Ermessen jedes Mitgliedstaats im Zentrum des Verfahrens steht.<sup>935</sup> Da die Mitgliedstaaten der Europäischen Union weite Beurteilungsspielräume haben, ist die Justiziabilität der Schuldenbremse im Europarecht fraglich.<sup>936</sup> Die Kommission und der Rat genießen überdies in Bezug auf das Defizitverfahren ebenfalls einen weiten Einschätzungsspielraum.<sup>937</sup> Eine Definition des Begriffs der Haushaltsdisziplin findet sich weder im AEUV noch im Defizitprotokoll.<sup>938</sup> Der Begriff „übermäßig“ im Sinne des Art. 126 AEUV stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar.<sup>939</sup> Darüber hinaus sind die Ausnahmen des Art. 126 Abs. 2 AEUV auslegungsbedürftig.<sup>940</sup> Die Steuerungskraft der quantitativen Regelung wird durch die Ausnahmen geschwächt.<sup>941</sup> Das Defizitverfahren verfügt über geringe Direktionskraft<sup>942</sup> bzw. geringe Durchsetzungskraft<sup>943</sup>. Das Hauptproblem der repressiven Maßnahmen liegt darin, dass es an geeigneten Sanktionsinstrumenten mangelt.<sup>944</sup> Strafzahlungen sind offenkundig nicht dafür geeignet, Wirtschaftskrisen zu bewältigen.<sup>945</sup> Wird dagegen einem Mitgliedstaat das Stimmrecht in den Unionsorganen entzogen, entstehen Bedenken hinsichtlich der Verletzung des Demokratieprinzips und ergeben sich innerstaatliche verfassungsrechtliche Probleme.<sup>946</sup>

Bemerkenswert ist der politische **Gegendruck** im Rat, der im Verfahren des Art. 121 und des Art. 126 AEUV eine bedeutende Rolle einnimmt.<sup>947</sup> Anders ausgedrückt: Das Funktionieren des Verfahrens hängt von der **gegenseitigen** Überwachung unter

---

<sup>933</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 152.

<sup>934</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2018, S. 322.

<sup>935</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 152; Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 6.

<sup>936</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 586 f.

<sup>937</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 586; Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 224; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 5 f. u. 54 ff.

<sup>938</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 18.

<sup>939</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 5 f.

<sup>940</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 5 f.

<sup>941</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 224.

<sup>942</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 34.

<sup>943</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 225.

<sup>944</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 153.

<sup>945</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 153.

<sup>946</sup> Reimer, Begrenzung der Staatsverschuldung, 2011, S. 153.

<sup>947</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 224 f.

„Sündern“ ab.<sup>948</sup> Um das sogenannte „Kartell der Sünder“ zu vermeiden, wurde eine umgekehrte Mehrheit bzw. eine Genehmigungsfiktion eingeführt, nach der eine Empfehlung der Kommission als akzeptiert gilt, falls der Rat sie nicht binnen einer bestimmten Frist abweist.<sup>949</sup>

Die Bestimmungen und deren Revisionen sind des Weiteren so kompliziert, dass die Haushaltsaufsicht in der Europäischen Union kaum wirksam ist.<sup>950</sup> Die unionsrechtlichen Bestimmungen über die Haushaltsdisziplin in den Gründungsverträgen wurden zu keiner Zeit von allen Mitgliedstaaten befolgt.<sup>951</sup>

## F. Fazit

Der Begriff der Nachhaltigkeit ist im Grundgesetz nur **vereinzelt, punktuell** und **bedingt** verankert.<sup>952</sup>

In der Literatur wird behauptet, wegen der Unvollständigkeit der einschlägigen Bestimmungen sei weder die ökonomische noch die soziale (geschweige denn die dreidimensionale) Nachhaltigkeit dem Grundgesetz zu entnehmen.<sup>953</sup> Die Interessen der zukünftigen Generationen seien vom Grundgesetz nicht genügend berücksichtigt oder garantiert.<sup>954</sup> Die grundgesetzliche Schuldenbremse bilde keine verfassungsrechtliche Grundlage für die ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit.<sup>955</sup> Man könne aus der Schuldenbremse kein allgemeines Prinzip für das Rentenrecht herleiten.<sup>956</sup> Aus ihr ergebe sich auch kein konkreter verfassungsrechtlicher Handlungsauftrag.<sup>957</sup>

---

<sup>948</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 38; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 18.

<sup>949</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 121 AEUV Rn. 38; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 18.

<sup>950</sup> Rodi, in: Europäisches Unionsrecht, 2018, Art. 126 AEUV Rn. 1; Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 68; Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, S. 51 ff.

<sup>951</sup> Schachtschneider, Staatsschulden, 2021, S. 106.

<sup>952</sup> Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 27; Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 73; Deter, Nachhaltigkeitsstrategien, ZUR 2012, S. 159; Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, S. 19; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 8; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 61.

<sup>953</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 13.

<sup>954</sup> Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, S. 19.

<sup>955</sup> Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 479.

<sup>956</sup> Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 137.

<sup>957</sup> Faßbender, Klima-Beschluss, NJW 2021, S. 2089.

Der Begriff der Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit kann lediglich aus einfachgesetzlichen Strukturprinzipien oder aus einzelnen Vorschriften des Grundgesetzes abgeleitet werden.<sup>958</sup> In der Schuldenbremse zeichnet sich ein Teil der ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit ab.<sup>959</sup>

Im einfachgesetzlichen **Budgetrecht** ist der Schutz zukünftiger Haushaltsgesetzgeber verankert.<sup>960</sup> Über das parlamentarische Haushaltsrecht beaufsichtigt das Volk die Staatsausgaben, die im Wesentlichen auch die künftigen Staatsausgaben einschließen.<sup>961</sup> Deshalb enthält das einfachgesetzliche Haushaltsrecht zugleich eine einfachrechtliche Verpflichtung, die zukünftige Leistungsfähigkeit des Staates sicherzustellen.<sup>962</sup>

Der abstrakte Begriff der Nachhaltigkeit konkretisiert sich im **Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip** im Sinne des **Haushaltsrechts**.<sup>963</sup> Die Abgaben, durch die der Staat finanziert wird, werden zwangsweise erhoben und sollen deswegen wirtschaftlich und sparsam verwendet werden.<sup>964</sup> Die verfassungsrechtliche Grundlage der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit liegt in Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG.<sup>965</sup> Die Pflicht des Staats zu wirtschaftlichem Verhalten ergibt sich auch aus dem das Finanzrecht prägenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.<sup>966</sup> Nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip soll zwischen staatlichem Aufwand und beabsichtigtem Erfolg ein möglichst günstiges Verhältnis bestehen.<sup>967</sup> Anders gesagt: Es soll entweder der Aufwand minimiert oder der Ertrag maximiert werden.<sup>968</sup> Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit gelten des Weiteren als Kompensation für die privilegierte Stellung des Staates, der nicht am Marktwettbewerb teilnimmt.<sup>969</sup>

---

<sup>958</sup> Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 27.

<sup>959</sup> Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 29; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 9 f.

<sup>960</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 149.

<sup>961</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 149.

<sup>962</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 149.

<sup>963</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 591 f.; Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 132 f.

<sup>964</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 132.

<sup>965</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 133.

<sup>966</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 137.

<sup>967</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 137.

<sup>968</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 137.

<sup>969</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 132 f.

Die normative Kraft der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit ist allerdings schwach, da die einschlägigen Begriffe abstrakt und auslegungsbedürftig sind.<sup>970</sup> Hinzu kommt, dass diese Grundsätze auf die Rechnungsprüfung ausgelegt sind.<sup>971</sup> Aus ihnen sind keine einklagbaren subjektiven Rechte herzuleiten, weil die Durchsetzung der Grundsätze Sache der Rechnungshöfe ist.<sup>972</sup> Gemäß Art. 114 Abs. 2 GG stellt das Gebot der Wirtschaftlichkeit ausschließlich einen Prüfungsmaßstab für die Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof dar.<sup>973</sup> Die Funktion der Rechnungshöfe beschränkt sich auf Beratung und Information, sie haben keine Weisungs-, Zwangs- oder Sanktionsbefugnisse.<sup>974</sup> Will man dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber das Wirtschaftlichkeitsprinzip abverlangen, darf man zugleich nicht übersehen, dass sowohl der Rahmen des Haushaltsrechts als auch die einzelnen Leistungsgesetze vom Gesetzgeber selbst beschlossen werden.<sup>975</sup>

Das Finanzverfassungsrecht trägt traditionell dem Gedanken der Generationengerechtigkeit Rechnung.<sup>976</sup> Die Schuldenbremse des Grundgesetzes basierte schon in der alten Fassung auf dem Begriff der Nachhaltigkeit<sup>977</sup> und brachte zum Ausdruck, dass die Verfassung trotz der Zulässigkeit von Staatsverschuldung, welche die ökonomische Nachhaltigkeit beeinträchtigen könnte, die ökonomische und die soziale Dimension der Nachhaltigkeit anstrebte<sup>978</sup>. Der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne des Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG in der von 1969 bis 2009 geltenden Fassung bildete die ökonomische und die soziale Dimension der Nachhaltigkeit ab.<sup>979</sup>

Art. 109 und Art. 115 GG verkörpern den Gedanken der ökonomischen Nachhaltigkeit<sup>980</sup> und der gerechten intertemporalen Verteilung finanzieller Lasten<sup>981</sup>.

---

<sup>970</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 133 f.

<sup>971</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 137.

<sup>972</sup> Vgl. Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 134.

<sup>973</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 137.

<sup>974</sup> Vgl. Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 134.

<sup>975</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 137 f.

<sup>976</sup> Lux-Wesener, Generationengerechtigkeit im Grundgesetz?, 2003, S. 407; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 21.

<sup>977</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 254 f.; Calliess, Innovationsföderalismus, 2011, S. 28.

<sup>978</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 580.

<sup>979</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 580.

<sup>980</sup> Rux, Intertemporale Strukturprobleme der Demokratie, 1999, S. 310; Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 580; Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 300; Krings, in: GG, 2018, Art. 20a Rn. 24; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 61.

Art. 109 GG zielt auf den Schutz der zukünftigen Menschen vor unangemessenen finanziellen Lasten ab.<sup>982</sup> Die Schuldenbremse nach Art. 109 und Art. 115 GG zeigt, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber durch die Beschränkung der Haushaltsautonomie des heutigen Parlaments die langfristige Gestaltungsfähigkeit des künftigen Parlaments bewahren will.<sup>983</sup> An der Schuldenbremse des Grundgesetzes kann man erkennen, dass die Verfassung die unproportionale Lastenabwälzung auf zukünftige Generationen verhindern will.<sup>984</sup> Der Staat darf nicht den künftigen Generationen die Möglichkeit entziehen, ihre eigenen wirtschaftlichen Entscheidungen zu treffen.<sup>985</sup> Unter dem Grundgesetz soll der deutsche Gesetzgeber den Haushalt nachhaltig führen.<sup>986</sup> Der Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG setzt sich dann durch, wenn die übrigen Bestimmungen des Grundgesetzes und die einfachen Gesetze nach dem gleichen Maßstab interpretiert werden.<sup>987</sup> Der Begriff der Naturkatastrophe und der außergewöhnlichen Notsituation in der neuen Fassung der Schuldenbremse bringt im Vergleich zum Begriff der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der alten Fassung den **Ausnahmecharakter** der Staatsverschuldung deutlicher zum Ausdruck.<sup>988</sup> Die Schuldenbremse des Grundgesetzes bietet eine Grundlage für ökonomische Nachhaltigkeit.<sup>989</sup>

Die Schuldenbremse auf europäischer Ebene steht zwar in einem engen Zusammenhang mit dem Nachhaltigkeitsprinzip, bildet aber keine theoretische Grundlage dafür.<sup>990</sup> Das Nachhaltigkeitsprinzip sei vielmehr eine Rechtfertigung für die Referenzwerte der Schuldenbremse.<sup>991</sup> Das für die Staatsverschuldung einschlägige EU-Recht zielt eher auf die Sicherung der Preis- und Währungsstabilität als auf eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ab.<sup>992</sup> Die auf Referenzwerten beruhenden Bestimmungen zeugen

---

<sup>981</sup> Henseler, *Parlamentsentscheidungen*, AöR 1983, S. 546; Kleiber, *Der grundrechtliche Schutz*, 2014, S. 38; Kahl, *Grundrechtsschutz zukünftig Lebender*, EurUP 2016, S. 300.

<sup>982</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 109.

<sup>983</sup> BVerfGE 129, 124, 170; BVerfGE 132, 195, Rn. 120; BVerfGE 135, 317, Rn. 169.

<sup>984</sup> Badura, *Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen*, 2005, S. 151.

<sup>985</sup> Pünder, *Staatsverschuldung*, 2007, § 123 Rn. 4.

<sup>986</sup> Diehm, *Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung*, 2014, S. 532.

<sup>987</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 80.

<sup>988</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 52 f.

<sup>989</sup> Calliess, *Innovationsföderalismus*, 2011, S. 27 f.

<sup>990</sup> Möstl, *Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht*, 2008, S. 586.

<sup>991</sup> Möstl, *Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht*, 2008, S. 586.

<sup>992</sup> Möstl, *Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht*, 2008, S. 586.

von einem mehr pragmatischen denn theoretischen Charakter der unionsrechtlichen Schuldenbremse.<sup>993</sup>

---

<sup>993</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 586.

## § 3 Grundlagen in der Rechtsprechung

Wenn ein verfassungsrechtliches Prinzip der Nachhaltigkeit **richterrechtlich** vom Bundesverfassungsgericht entwickelt werden kann, soll der Gesetzgeber die Gesetze oder die Verfassung dementsprechend ändern.<sup>994</sup>

### A. Rechtsprechung über Sozialversicherung

#### I. Das umlagefinanzierte System der Sozialversicherung

Aus dem Arbeitnehmerschutz des 19. Jahrhunderts stammt die deutsche Sozialpolitik im modernen Sinne, in deren Entwicklungsgeschichte die **Bismarckschen Sozialversicherungsgesetze** unter der Regentschaft Kaiser Wilhelms I. gegen Ende des 19. Jahrhunderts einen Meilenstein bildeten.<sup>995</sup> Seitdem entwickelt sich das deutsche Sozialleistungssystem, in dem die Sozialversicherungen wie die Krankenversicherung, die Unfallversicherung und die Rentenversicherung eine tragende Rolle spielen, bis heute fort.<sup>996</sup> Unter der Regentschaft Kaiser Wilhelms II. wurde die Sozialpolitik weiter ausgebaut, indem beispielsweise der Arbeitnehmerschutz verbessert und die Sozialversicherungen ausgeweitet wurden.<sup>997</sup> In Sachen Sozialpolitik ging die Weimarer Reichsverfassung von 1919 einen weiteren Schritt voran.<sup>998</sup> Der Gesetzgeber der Bundesrepublik Deutschland hat gemäß dem aus dem Sozialstaatsprinzip fließenden Gesetzgebungsauftrag das deutsche Sozialleistungssystem in solchem Maße fortgebildet, dass es nunmehr als „fast lückenlos“ angesehen wird.<sup>999</sup>

Schon als Bismarck die Unfall- und die Rentenversicherung errichtete, wurde die Frage diskutiert, ob und inwieweit der Staat die Sozialversicherungen finanzieren sollte.<sup>1000</sup> Bismarcks Stellungnahme zum Staatszuschuss für die Unfallversicherung wurde vom

---

<sup>994</sup> Vgl. Ekardt, Familienförderung durch Steuerrecht?, KJ 2004, S. 128.

<sup>995</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 620.

<sup>996</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 620; Baer, Das Soziale und die Grundrechte, NZS 2014, S. 2.

<sup>997</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 620.

<sup>998</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 620 f.

<sup>999</sup> Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 89.

<sup>1000</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 713 f.

Reichstag nicht unterstützt.<sup>1001</sup> Nach Ansicht Bismarcks ging die Eigenverantwortung der Solidarität vor.<sup>1002</sup> Daher sprach er sich für eine steuerfinanzierte Bürgerversorgung<sup>1003</sup> und gegen die Sozialversicherung<sup>1004</sup> aus. Die Sozialversicherung als Ständevertretung diente für Bismarck als Handgabe gegen das direkt gewählte Parlament.<sup>1005</sup> Im Jahre 1957 führte die Bundesrepublik Deutschland das Umlageverfahren ein und rückte vom Kapital- bzw. Anwartschaftsdeckungsverfahren ab.<sup>1006</sup>

Die sich immer weiter verschärfenden Finanzierungsproblemen der deutschen Sozialversicherungen sind auf eine systematische Grundfrage zurückzuführen.<sup>1007</sup> Der Kern der Probleme liegt im **Umlageverfahren**.<sup>1008</sup> Die theoretische Grundlage des Umlageverfahrens ist das sogenannte Mackenrothsche Gesetz, nach dem die Aufwendungen der Gesellschaft in einer bestimmten Periode allein durch die Leistungen derselben Periode finanziert werden.<sup>1009</sup> Im Umlageverfahren bemessen sich die zu zahlenden Versicherungsbeiträge nicht nach den künftig zu erhaltenden Versicherungsleistungen, sondern nach den Ausgaben der Versicherungssysteme<sup>1010</sup> und nach den Löhnen der Versicherten.<sup>1011</sup> Den arbeitenden Versicherten wird eine Einstandspflicht für die früheren Generationen auferlegt.<sup>1012</sup> Die Versicherungsleistungen treten nicht in ein bestimmtes Verhältnis zu den Versicherungsbeiträgen.<sup>1013</sup> Die deutschen Sozialversicherungen leben nämlich „von der Hand in den Mund“.<sup>1014</sup>

---

<sup>1001</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 265.

<sup>1002</sup> Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 164.

<sup>1003</sup> Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 119.

<sup>1004</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 265.

<sup>1005</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 266.

<sup>1006</sup> Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 62; Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 371; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 641.

<sup>1007</sup> Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 79.

<sup>1008</sup> Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 161.

<sup>1009</sup> Hebel, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 272.

<sup>1010</sup> Engelhard, in: Schulin (Hg.), HS-KV, 1994, § 54 Rn. 8; Hebel, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 279; Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 30, 40 u. 103; Schnapp, Demographische Entwicklung, 2012, S. 538; Schnapp, Demographische Entwicklung, 2012, S. 538; Steiner, Solidarität als Rechtsbegriff, 2012, S. 495.

<sup>1011</sup> Vgl. Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 657.

<sup>1012</sup> Hebel, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 278 f.

<sup>1013</sup> Hebel, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 274.

<sup>1014</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 321; Schnapp, Demographische Entwicklung, 2012, S. 537.

Die Fortdauer eines Sozialleistungssystems hängt von vielen Faktoren wie etwa Lebenserwartung, Geburtenrate, Wanderungsbewegungen oder Erwerbstätigkeit ab.<sup>1015</sup> Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesellschaft prägt unmittelbar den Inhalt der sozialen Sicherungssysteme.<sup>1016</sup> In einer umlagefinanzierten Rentenversicherung hängt die Alterssicherung vom aktuellen Bruttosozialprodukt ab und ist damit dynamisch.<sup>1017</sup> Das wirtschaftliche Wachstum stellt einen der wichtigsten Faktoren dar, welche die Sozialleistungssysteme weitgehend beeinflussen, da das Umlaufverfahren in hohem Maß hiervon abhängig ist.<sup>1018</sup> Die Finanzverfassung des Grundgesetzes geht selbstsicher davon aus, dass die wirtschaftliche Lage in Deutschland für immer blühend bleiben könnte.<sup>1019</sup> Das Sozialversicherungsrecht als integraler Bestandteil des deutschen Sozialleistungssystems entwickelte sich aufgrund von wirtschaftlichem Wachstum<sup>1020</sup> in rasanter und umfangreicher Weise<sup>1021</sup>. Beispielsweise gewährt das deutsche Rentensystem seit der Rentenreform 1957 eine Lebensstandardsicherung statt einer bloßen Existenzsicherung.<sup>1022</sup> Sozialausgaben machen mehr als die Hälfte der staatlichen Gesamtausgaben Deutschlands aus, wobei die Beamtenpensionen hier nicht eingerechnet sind.<sup>1023</sup>

Die gegenwärtige wirtschaftliche Lage ist freilich nicht mehr so blühend, dass das historisch großzügig gewachsene System mit seinem derzeitigen Leistungsniveau aufrechterhalten werden kann.<sup>1024</sup> Was die Wirtschaft leisten kann, entspricht nämlich den Wünschen und Bedürfnissen der deutschen Gesellschaft längst nicht, obschon der Staat zur Finanzierung der Staatsaufgaben Staatsschulden in steigendem Maß aufgenommen hat.<sup>1025</sup> Die Rezession der Wirtschaft läuft auf einen Rückgang der Abgabeneinkommen hinaus, der nicht nur die durch Steuern sowie durch Beiträge zu finanzierenden Sozialleistungen, sondern auch die Versorgung der Beamtinnen und Beamten und der Angestellten des öffentlichen Diests beeinflusst.<sup>1026</sup>

---

<sup>1015</sup> Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 655.

<sup>1016</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 70.

<sup>1017</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 372.

<sup>1018</sup> Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 126.

<sup>1019</sup> Wieland, Deutschlands Finanzverfassung, 2004, S. 988.

<sup>1020</sup> Wieland, Deutschlands Finanzverfassung, 2004, S. 988.

<sup>1021</sup> Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 462.

<sup>1022</sup> Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 91 f.

<sup>1023</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 629.

<sup>1024</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 154.

<sup>1025</sup> Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 94.

<sup>1026</sup> Vgl. Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 223 ff.

Im Umlageverfahren spielen die arbeitenden, beitragszahlenden Versicherten eine Schlüsselrolle.<sup>1027</sup> Seit den zwischen 1965 und 1970 geburtsfähig gewordenen Jahrgängen muss jede Frau aufgrund des Generationenvertrags nicht weniger als 2,1 Kindern großziehen.<sup>1028</sup> Die Funktionsfähigkeit des mit der Rentenreform von 1957 eingeführten Umlageverfahrens setzt implizit voraus, dass es weiterhin genügend nachkommende Menschen gibt<sup>1029</sup> und dass das Umlageverfahren immer noch eingeführt ist<sup>1030</sup>. Für den Gesetzgeber der Rentenreform war 1957 selbstverständlich: „Kinder kriegen die Leute sowieso“.<sup>1031</sup>

Die umlagefinanzierten Sozialversicherungen finanzieren sich nur dann problemlos, wenn sich die Bevölkerungszahlen und die Altersstrukturen der jeweiligen Generationen nicht voneinander unterscheiden.<sup>1032</sup> Neben der wirtschaftlichen Blüte erlebte die Bundesrepublik Deutschland während der Entwicklung der Sozialversicherungssysteme gleichzeitig eine demografische Explosion.<sup>1033</sup> Dass die umlagefinanzierten Sozialversicherungen in der Vergangenheit reibungslos funktioniert haben, ist auf die hohe Quote der arbeitenden Beitragszahlenden und den äußerst hohen Beschäftigungsgrad zurückzuführen.<sup>1034</sup> Allerdings wird dies angesichts der Prognosen des Bevölkerungswandels in Deutschland<sup>1035</sup> künftig nicht mehr der Fall sein.<sup>1036</sup>

Die Ausgaben der Sozialversicherung steigen ständig, aber die sinkenden Beitragseinkommen können den Bedürfnissen der Leistungsempfangenden nicht mehr entsprechen.<sup>1037</sup> Wegen der sinkenden Geburtenrate gibt es weniger künftige Beitragszahlende, während die Zahl der Beitragsempfangenden wegen der steigenden Lebenserwartung zunimmt.<sup>1038</sup> Daneben ist der technische bzw. medizinische Fortschritt für

---

<sup>1027</sup> Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 148.

<sup>1028</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 384.

<sup>1029</sup> Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 272; Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 377; Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 176.

<sup>1030</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 381.

<sup>1031</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 383.

<sup>1032</sup> Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 189.

<sup>1033</sup> Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 148.

<sup>1034</sup> Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 19.

<sup>1035</sup> Vgl. Nagel/Ebert, Nachhaltigkeit und alternde Gesellschaft, 2008, S. 231 ff.

<sup>1036</sup> Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 128.

<sup>1037</sup> Pitschas, Neue Pflege in der Altersgesellschaft?, 2015, S. 351 f.

<sup>1038</sup> Schneider, Der verfassungsrechtliche Schutz, 1980, S. 6 f.; Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 272; Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 20; Pitschas, Die Zukunft der

den Anstieg der Ausgaben der Versicherungen verantwortlich, da vielfältige neue, aber teure Therapien entdeckt werden, die zugleich die Lebenserwartung verlängern können.<sup>1039</sup> Die Bevölkerung erhofft sich dagegen weitere Arten des Versicherungsschutzes und ein höheres Niveau der Sozialleistungen.<sup>1040</sup> Eine andere große Herausforderung für die deutschen sozialen Sicherungssysteme bildet die Wiedervereinigung.<sup>1041</sup>

Der demografische Wandel stellt eine der größten Herausforderungen für das System der sozialen Sicherung in Deutschland dar, weil die Sozialleistungen maßgeblich durch die umlagefinanzierten Sozialversicherungen erfolgen.<sup>1042</sup> Damit gehen zwangsläufig unlösbare Finanzierbarkeitsprobleme einher.<sup>1043</sup> Die Grundlage der Funktionsfähigkeit des Umlageverfahrens als Generationenvertrag wird durch die Veränderung der wirtschaftlichen sowie der demografischen Konstellation untergraben.<sup>1044</sup> Anders gesagt wird das Niveau der Leistungen durch demografische, ökonomische und vielfältige sonstige Faktoren beeinflusst und könnte in der Zukunft niedriger als jetzt sein.<sup>1045</sup>

Die Finanzierung der Sozialversicherung im Umlageverfahren bedeutet einen zwangsweisen **Vertragsabschluss** zwischen den Generationen und damit die Finanzierung der Versicherungsleistungen durch die arbeitenden Beitragszahlenden.<sup>1046</sup> Neben der Rentenversicherung tragen auch die Kranken- und die Pflegeversicherung offensichtlich Züge eines **Generationenvertrags**, da das Bedürfnis nach ärztlicher Behandlung und Pflege normalerweise mit dem Alter ansteigt.<sup>1047</sup> Durch das Umlageverfahren erfolgt eine

---

sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 128; Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 148; Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 182; Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 223; Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 676.

<sup>1039</sup> Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 258; Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 19 f.

<sup>1040</sup> Vgl. Kirchhof, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 101.

<sup>1041</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 625; Baer, Das Soziale und die Grundrechte, NZS 2014, S. 2 f.

<sup>1042</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 321; Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 96; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 627 f.; Nagel/Ebert, Nachhaltigkeit und alternde Gesellschaft, 2008, S. 231; Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 223; Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 252; Buchholz/Wiegand, Wer finanziert?, 2014, S. 752; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 342.

<sup>1043</sup> Ekardt, Familienförderung durch Steuerrecht?, KJ 2004, S. 120; Pitschas, Neue Pflege in der Altersgesellschaft?, 2015, S. 351.

<sup>1044</sup> Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 149; Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 184; Pitschas, Neue Pflege in der Altersgesellschaft?, 2015, S. 351.

<sup>1045</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 372.

<sup>1046</sup> Schneider, Der verfassungsrechtliche Schutz, 1980, S. 19; Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 176.

<sup>1047</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 367 f. u. 385; Schnapp, Demographische Entwicklung, 2012, S. 549 f.

intergenerationelle Umverteilung.<sup>1048</sup> Die unterschiedlichen Generationen stehen wegen des Generationenvertrags in einem reziproken Verhältnis.<sup>1049</sup> Bei der **Solidarität** im umlagefinanzierten Sozialversicherungssystem geht es unweigerlich um die zukünftigen Generationen.<sup>1050</sup>

Die Privatversicherung wird im Gegensatz zur Sozialversicherung im **Kapitaldeckungsverfahren** finanziert, in dem die Versicherungsleistungen vom Vermögensertrag ausgehen.<sup>1051</sup> Anders formuliert bestehen die Versicherungsleistungen aus den Versicherungsbeiträgen, die die Versicherten während ihrer Erwerbstätigkeit selbst entrichtet haben.<sup>1052</sup> Dadurch wird der Einfluss des demografischen Wandels auf die Finanzierung der Sozialversicherung abgeschwächt.<sup>1053</sup> In makro- und mikroökonomischer Hinsicht sei das Kapitaldeckungsverfahren effizienter als das Umlageverfahren.<sup>1054</sup> Daher wird eine Mischung des Kapitaldeckungs- und des Umlageverfahrens ins Spiel gebracht.<sup>1055</sup> Das um die Kapitaldeckung ergänzte Umlageverfahren ist weniger anfällig für den demografischen Wandel.<sup>1056</sup> Aus dem Element der Kapitaldeckung ergeben sich für die Sozialversicherungen mehr eigener Handlungsspielraum und mehr eigene Verantwortung.<sup>1057</sup> Freilich seien das Umlage- und das Kapitaldeckungsverfahren makroökonomisch nicht wesentlich verschieden.<sup>1058</sup> Kauft der Staat die staatlichen Schulden mit den Ersparnissen des Kapitaldeckungsverfahrens, sei das Kapitaldeckungsverfahren in ökonomischer Hinsicht nicht anders als das Umlageverfahren.<sup>1059</sup>

Der Sozialstaat kann sich auch durch Steuern oder Sondervermögen finanzieren.<sup>1060</sup> Um das Finanzierungsproblem der umlagefinanzierten Sozialversicherungen zu lösen, wird ein gemischtes Sozialversicherungssystem vorgeschlagen, das sowohl durch

---

<sup>1048</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 322.

<sup>1049</sup> Leisering, „Regeneration“ des Sozialstaats?, DRV 2000, S. 614.

<sup>1050</sup> Kloepfer, Sozialversicherungsbeiträge und Gruppensolidarität, VSSR 1974, Bd. 2, S. 157; Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 62; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 641.

<sup>1051</sup> Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 30.

<sup>1052</sup> Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 30; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 641.

<sup>1053</sup> Vgl. Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 641; Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 269.

<sup>1054</sup> Schnapp, Demographische Entwicklung, 2012, S. 546 f.

<sup>1055</sup> Vgl. Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 8.

<sup>1056</sup> Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 226.

<sup>1057</sup> Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 227.

<sup>1058</sup> Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 225.

<sup>1059</sup> Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 225 f.

<sup>1060</sup> Spiecker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 40.

Versicherungsbeiträge als auch durch Steuern finanziert wird.<sup>1061</sup> Weitere Lösungen, welche die Steuern in die Finanzierung der Sozialversicherungen einbeziehen, sind unter anderem die staatlich abgesicherten Auffangversicherungen<sup>1062</sup> und die steuerfinanzierte Grundversorgung<sup>1063</sup>. Die Steuerfinanzierung für die sich aus der Rentenreform ergebenden Ausgaben ist deshalb gerechtfertigt, weil die Reform zum Wohle der Allgemeinheit durchgeführt wird.<sup>1064</sup> Fraglich ist freilich, woher die Steuermittel für die Reform im gegebenen haushaltlichen Rahmen kommen.<sup>1065</sup>

Neben den Reformen des Finanzierungsverfahrens ist eine **Bürgerversicherung** oder eine Einwohnerversicherung denkbar.<sup>1066</sup> Die zum 1. Januar 1995 eingeführte Pflegeversicherung war als eine Volksversicherung angelegt.<sup>1067</sup> Diese Art der Lösung zielt darauf ab, die Einnahmen der Sozialversicherungen zu erhöhen.<sup>1068</sup> Die Einbeziehung der nicht versicherungsbedürftigen Personen in die Sozialversicherung ist freilich verfassungsrechtlich bedenklich.<sup>1069</sup> Eine Versicherungspflicht für die nicht versicherungsbedürftigen Menschen, für die die entrichteten Versicherungsbeiträge nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den Versicherungsleistungen stehen dürften, greift in die freie Entfaltung der Persönlichkeit ein.<sup>1070</sup> Die Durchführung einer Volksversicherung bedeutet verfassungsrechtlich einen mindestens indirekten Eingriff in die Berufsfreiheit der privaten Krankenversicherungsgesellschaften.<sup>1071</sup> Darüber hinaus widerspricht es dem Versicherungsprinzip, wenn sich die Risikogemeinschaft im Sinne der Versicherung auf die ganze Bevölkerung erstreckt.<sup>1072</sup> Nach anderer Ansicht sei eine Volksversicherung verfassungsgemäß, weil sie die soziale Gerechtigkeit im Sinne sozialer Vorsorge in höchstem

---

<sup>1061</sup> Vgl. Faber, Reformen der sozialen Sicherungssysteme, VR 2007, S. 49.

<sup>1062</sup> Vgl. Faber, Reformen der sozialen Sicherungssysteme, VR 2007, S. 49.

<sup>1063</sup> Vgl. Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 96; Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 40.

<sup>1064</sup> Buchholz/Wiegand, Wer finanziert?, 2014, S. 768.

<sup>1065</sup> Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72.

<sup>1066</sup> Vgl. Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 149; Huster, Soziale Sicherung, 2007, S. 18; Kirchhof, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 103 f.; Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 657.

<sup>1067</sup> Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 119 f.

<sup>1068</sup> Huster, Soziale Sicherung, 2007, S. 18.

<sup>1069</sup> Vgl. Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 119 f.; Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 150.

<sup>1070</sup> Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 151.

<sup>1071</sup> Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 151.

<sup>1072</sup> Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 120; Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 150 f.

Maß durchsetze.<sup>1073</sup> Die vom Lohneinkommen der Versicherten unabhängige Grundrente<sup>1074</sup> und die Privatisierung der Altersvorsorge<sup>1075</sup> sind Lösungen, die die Ausgaben der Sozialversicherungen reduzieren wollen.

Zur Bewältigung der Herausforderungen, denen sich das deutsche Sozialversicherungssystem gegenüber sieht, werden Änderungen der Struktur des Arbeitsmarkts vorgeschlagen.<sup>1076</sup> Man müsse, statt Sozialleistungen zu kürzen, die Beschäftigungsquote erhöhen und/oder die Lebensarbeitszeit verlängern.<sup>1077</sup> Sozialleistungen würden Abhängigkeiten hervorrufen, was sich wiederum ungünstig auf die Beschäftigungssituation auswirke.<sup>1078</sup> Der Staat kann zwar das Rentenalter anpassen<sup>1079</sup>, aber die wirtschaftliche<sup>1080</sup> und demografische<sup>1081</sup> Entwicklung nicht kontrollieren. Als weitere Lösung wird vorgeschlagen, die Bevölkerungszahl durch Einwanderung zu erhöhen.<sup>1082</sup> Allerdings kann die Zuwanderung ebenso kaum vom Staat gelenkt werden.<sup>1083</sup> Sie hilft außerdem dann nicht, wenn die Einwandernden durchschnittlich nicht jung sind.<sup>1084</sup>

Zur Lösung der Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung sind im Wesentlichen zwei Ansätze denkbar: die Einnahmen zu erhöhen oder die Ausgaben zu senken.<sup>1085</sup> Abgesehen von staatlichen Zuschüssen aus Steuermitteln würden nach dem ersten Ansatz die Beitragssätze erhöht, sodass die Sozialversicherungskassen trotz des Schwunds an Beitragszahlenden ausreichende Mittel für ihre Ausgaben zur Verfügung hätten.<sup>1086</sup> Damit wären die beitragszahlenden Versicherten betroffen. Nach dem zweiten Ansatz würden die Versicherungsleistungen reduziert, um die Ausgaben der Sozialversicherungskassen zu senken. Damit wären die Leistungsempfangenden betroffen.

---

<sup>1073</sup> Kloepfer, Sozialversicherungsbeiträge und Gruppensolidarität, VSSR 1974, Bd. 2, S. 169.

<sup>1074</sup> Vgl. Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 40.

<sup>1075</sup> Vgl. Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 40.

<sup>1076</sup> Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 39.

<sup>1077</sup> Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 39 f.

<sup>1078</sup> Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 39.

<sup>1079</sup> Vgl. Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 662.

<sup>1080</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 212 f.

<sup>1081</sup> Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 259.

<sup>1082</sup> Vgl. Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 36.

<sup>1083</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 212 f.; Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 676.

<sup>1084</sup> Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 36.

<sup>1085</sup> Hebeler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 272.

<sup>1086</sup> Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 126.

## II. Verkürzung von Sozialversicherungsleistungen

Aus dem Blickwinkel der **Eigentumsgarantie** der Beziehenden von Sozialversicherungsleistungen könnte Art. 14 GG eine Hürde für die Nachhaltigkeit oder die Generationengerechtigkeit darstellen.<sup>1087</sup> Ob Leistungsansprüche und Leistungsanwartschaften gegenüber der Sozialversicherung in den **Schutzbereich** der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG fallen, war nach Inkrafttreten des Grundgesetzes strittig.<sup>1088</sup> Die herrschende Meinung im Schrifttum äußerte sich dazu positiv.<sup>1089</sup> Im Gegensatz zur Auffassung der Wissenschaft war das Bundesverfassungsgericht anfänglich der Meinung, Rentenansprüche und Rentenanwartschaften zählten nicht zum Schutzbereich des Art. 14 GG.<sup>1090</sup> Rentenrechtliche Fälle entschied es aufgrund der Maßstäbe des allgemeinen Gleichheitssatzes und des Sozialstaatsprinzips.<sup>1091</sup> Diese Zurückhaltung dürfte sich aus Gründen der Gewaltenteilung ergeben haben.<sup>1092</sup> Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang allerdings das Sondervotum der Richterin Rupp-von Brünneck, dass Sozialleistungen Eigentumscharakter hätten.<sup>1093</sup> Seit 1980 ist es ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass sozialversicherungsrechtliche Ansprüche und Anwartschaften in den Schutzbereich des Art. 14 GG fallen.<sup>1094</sup> Wegen der Erfassung der Anwartschaften genießen beitragszahlende Versicherte den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz, auch wenn der Versicherungsfall noch nicht eintreten würde.<sup>1095</sup>

Die Voraussetzungen dafür, dass die Ansprüche und Anwartschaften gegenüber der Sozialversicherung dem Schutzbereich des Art. 14 GG unterliegen, sind nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **Privatnützigkeit**, nicht unerhebliche **Eigenleistung** und **Existenzsicherung**.<sup>1096</sup> Die Eigenleistung könne als nicht unerheblich

---

<sup>1087</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 95.

<sup>1088</sup> Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 22.

<sup>1089</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 95 f.

<sup>1090</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 96.

<sup>1091</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 96.

<sup>1092</sup> Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 22.

<sup>1093</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 638; Häberle, Zeit und Verfassungsstaat, JURA 2000, S. 5.

<sup>1094</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 96; Wernsmann, Finanzierung der Sozialversicherung, DRV 2001, S. 75.

<sup>1095</sup> Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 22.

<sup>1096</sup> Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 401 ff.; Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72; Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 22; Sodan, Die Zukunft der sozialen

angesehen werden, selbst wenn sie überwiegend nicht mehr als fünfzig Prozent betrage.<sup>1097</sup> Es liegt dem grundrechtlichen Schutz zugrunde, dass die Versicherten Versicherungsbeiträge als Gegenleistung für die Versicherungsleistungen gezahlt haben.<sup>1098</sup> Dieses Argument wird durch die immense Erhöhung des Anteils der Eigenleistung verstärkt. Beispielsweise ist der Anteil der Eigenleistung von etwa 20 bis 30 Prozent um das Jahr 1980 auf circa 85 Prozent im Jahre 1997 gestiegen.<sup>1099</sup> Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts geht außerdem davon aus, dass in der gegenwärtigen Gesellschaft die meisten Menschen ihre wirtschaftliche Existenz mehr und mehr durch den Arbeitsertrag, an den die sozialrechtliche solidarische Daseinvorsorge anknüpft, statt durch privates Sacheigentum sichern dürften.<sup>1100</sup>

Nach dieser Argumentation des Bundesverfassungsgerichts genießen die ganz oder überwiegend vom Staat finanzierten Sozialleistungen keinen Eigentumsschutz aus Art. 14 GG.<sup>1101</sup> Zum Beispiel fallen die Hartz-IV-Leistungen nicht in den Schutzbereich des Art. 14 GG, weil sie durch Steuern finanziert werden.<sup>1102</sup> Zu den nicht auf Eigenleistung beruhenden Sozialleistungen zählen des Weiteren Sozialhilfe, soziale Entschädigung, Ausbildungsförderung, Kindergeld oder Jugendhilfe.<sup>1103</sup> Die steuerfinanzierten Sozialleistungen unterliegen nach üblicher Meinung in größerem Maß der sich wandelnden Sozialpolitik als diejenigen, die Eigenleistungen der Empfangenden umfassen.<sup>1104</sup>

Im Gegensatz zur Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, nach der die sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche und Anwartschaften dann dem Schutzbereich des Art. 14 GG unterfallen, wenn sie auf nicht unerheblicher Eigenleistung beruhen, ist der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte** der Meinung, dass öffentlich-rechtliche Sozialleistungsansprüche in den Schutzbereich des Art. 1 ZP 1 EMRK fallen, auch wenn sie

---

Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 159; Davy, Pfadabhängigkeit, 2007, S. 123; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 729.

<sup>1097</sup> Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 98.

<sup>1098</sup> Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 493; Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 402; Hebeler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 22.

<sup>1099</sup> Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72.

<sup>1100</sup> Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 402; Hebeler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 22.

<sup>1101</sup> Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 493; Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 25; Meinel, Verteilung als Verfassungsfrage, 2015, S. 40.

<sup>1102</sup> Vgl. Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 729.

<sup>1103</sup> Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 97 f.

<sup>1104</sup> Vgl. Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 192.

nicht auf Eigenleistung beruhen.<sup>1105</sup> Dem EGMR zufolge ist darüber hinaus ein mittelbarer Sozialleistungsanspruch aus dem Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK herzuleiten.<sup>1106</sup>

Im Schrifttum wird die Eigenleistung als Voraussetzung für den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz der Sozialleistungen als künstlich erachtet.<sup>1107</sup> Nach dieser Auffassung fallen auch gänzlich durch Steuern finanzierte Sozialleistungen in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie, weil auch die Entrichtung von Steuern eine Eigenleistung der Leistungsbeziehenden darstelle.<sup>1108</sup> Der Standpunkt des EGMR, dass die öffentlich-rechtlichen Sozialleistungsansprüche ungeachtet der Finanzierungsquelle in den Schutzbereich des Art. 1 ZP 1 EMRK fallen, wird im Schrifttum unter Verweis auf Art. 17 GRC<sup>1109</sup> oder auf die Vergleichbarkeit der Sozialversicherung mit den privaten Versicherungen<sup>1110</sup> befürwortet.

Vorausgesetzt, die sozialrechtlichen Leistungen liegen im Schutzbereich des Art. 14 GG, sollte es kaum fraglich sein, dass die Kürzung von Sozialleistungen einen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht der Leistungsbeziehenden darstellt.<sup>1111</sup> Weiterhin ist zu fragen, ob ein solcher Eingriff unter Bezugnahme auf den Begriff der Nachhaltigkeit verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden könnte.<sup>1112</sup> In diesem Zusammenhang geht es um eine **praktische Konkordanz** zwischen den Interessen der Leistungsbeziehenden und der Beitragszahlenden.<sup>1113</sup>

**Kontinuität** stehe im Zentrum des Systems der sozialen Sicherung.<sup>1114</sup> Aus den Grundsätzen der Rechtssicherheit, Berechenbarkeit und Stetigkeit sei zu folgern, dass die Versicherten der Sozialversicherungen Versicherungsleistungen erhalten können, wenn der Versicherungsfall eintritt.<sup>1115</sup> Der Verkürzung von Rentenleistungen steht der aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG fließende **Vertrauensschutz** der

---

<sup>1105</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 729.

<sup>1106</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 730.

<sup>1107</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 729 f.

<sup>1108</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 729 f.

<sup>1109</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 730.

<sup>1110</sup> Meyer, Armutsfestigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung, 2007, S. 100.

<sup>1111</sup> Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 403; Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 22.

<sup>1112</sup> Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 403.

<sup>1113</sup> Rische/Terwey, Verfassungsrechtliche Vorgaben, DRV 1983, S. 291.

<sup>1114</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 716.

<sup>1115</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 716.

Rentenempfangenden gegenüber.<sup>1116</sup> Hinsichtlich der Rechtssicherheit einer Eigentumsposition aus Art. 14 Abs. 1 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht allerdings nur am Maßstab des Art. 14 Abs. 1 GG.<sup>1117</sup> Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn im Zeitpunkt der Leistungskürzung die tatbestandlichen Voraussetzungen der Versicherungsleistung vollständig erfüllt sind.<sup>1118</sup> Es geht nur dann um eine echte Rückwirkung, wenn die Sozialversicherungsleistungen fällig sind.<sup>1119</sup> Die Verkürzung der noch nicht fälligen Sozialversicherungsleistungen wird in der Regel als **unechte Rückwirkung** qualifiziert<sup>1120</sup>, die im Gegensatz zur echten Rückwirkung die Prüfung des Rechtsstaatsprinzips leichter bestehen kann.<sup>1121</sup> Nach dem Rechtsstaatsprinzip soll die Kürzung von Sozialleistungen auf sachlichen Gründen beruhen und verhältnismäßig sein.<sup>1122</sup> Das Bundesverfassungsgericht prüft die Verfassungsmäßigkeit der unechten Rückwirkung am Maßstab der Verhältnismäßigkeit.<sup>1123</sup> Bei einer mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes vereinbaren unechten Rückwirkung sollen das enttäuschte Vertrauen und das von der angegriffenen Norm verfolgte Ziel in einem angemessenen Verhältnis stehen.<sup>1124</sup>

Prüft man die Kürzung der Sozialversicherungsleistungen am Maßstab des Vertrauensschutzes, liegt der Schwerpunkt darauf, ob das Vertrauen der Leistungsbeziehenden schutzwürdiger ist als das von der Kürzung verfolgte Ziel. Diese Frage wird beantwortet im Wege der **Abwägung** der Leistungsansprüche und -anwartschaften als Interessen der Leistungsbeziehenden und der Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems der Sozialversicherung als einem Interesse der Allgemeinheit.<sup>1125</sup> Mit anderen Worten liegt der Schwerpunkt der Prüfung des Einzelfalls in der **Abwägung** zwischen Vertrauensschutz und Allgemeinwohl.<sup>1126</sup> Wenn ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Vertrauen auf eine

---

<sup>1116</sup> Hebeler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 23.

<sup>1117</sup> Hebeler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 23.

<sup>1118</sup> Hebeler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 23.

<sup>1119</sup> Hebeler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 23.

<sup>1120</sup> Kannengießer/Kannengießer, Vom Sozialbeitrag zur Sozialsteuer?, 1994, S. 1133; Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 407; Hebeler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 23; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 727.

<sup>1121</sup> Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 491.

<sup>1122</sup> Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 261.

<sup>1123</sup> Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 116; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 727 f.

<sup>1124</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 727 f.

<sup>1125</sup> Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 116; Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 407.

<sup>1126</sup> Hebeler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 23; Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 28.

begünstigende Regelung und dem von der Leistungskürzung beförderten allgemeinen Interesse besteht, können sich die Versicherten, deren Leistungen vermindert werden, nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen.<sup>1127</sup>

Im Zusammenhang mit Sozialversicherungsleistungen wird das Interesse der Allgemeinheit an der **Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme** in der Regel als relevanter erachtet als der Vertrauensschutz.<sup>1128</sup> Wissenschaftlich sind ebenso die Stabilität der öffentlichen Finanzen und die Ordnung des sozialen Sicherungssystems als verfassungsrechtlich relevante Allgemeininteressen anerkannt.<sup>1129</sup> Die sich aus dem demografischen Wandel ergebende Herausforderung an die Sozialversicherungssysteme wird als ein Faktor erachtet, der die Kürzung der Sozialversicherungsleistungen durch den Gesetzgeber rechtfertigen kann, weil die Altersstruktur wegen des Umlageverfahrens sämtliche Sozialversicherungssysteme beeinflusst.<sup>1130</sup>

Das aus dem Steuerrecht stammende **Gebot der Folgerichtigkeit**<sup>1131</sup> steht verfassungsrechtlich in einem engen Zusammenhang mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes. Hiernach darf der Gesetzgeber nicht ohne Rechtfertigung von einer vorherigen Grundsatzentscheidung abweichen.<sup>1132</sup> Das Bundesverfassungsgericht leitet das Gebot der Folgerichtigkeit aus dem Gleichheitssatz und dem Rechtsstaatsprinzip ab.<sup>1133</sup> Die vom Europäischen Gerichtshof geforderte **Kohärenz** hat einen ähnlichen Sinn wie das Gebot der Folgerichtigkeit.<sup>1134</sup> Aus dem Gebot der Folgerichtigkeit ergibt sich eine **Pfadbindung**, die eine wesentliche Änderung oder gar eine Abschaffung des Systems der sozialen Sicherung ausschließt.<sup>1135</sup> In verfassungsethischer Hinsicht gibt es ein ähnliches Gebot der **Kontinuität**, nach dem der Gesetzgeber an seine eigene Entscheidung, den Einzelnen zur Sozialversicherung zu verpflichten, gebunden ist.<sup>1136</sup> Das Gebot der Folgerichtigkeit stößt im Hinblick auf das Demokratieprinzip auf Kritik, weil es den Gestaltungs- und

---

<sup>1127</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 157.

<sup>1128</sup> Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 407.

<sup>1129</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 29.

<sup>1130</sup> Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 22.

<sup>1131</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 725.

<sup>1132</sup> Davy, Pfadabhängigkeit, 2007, S. 103 f.; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 725.

<sup>1133</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 725.

<sup>1134</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 725 f.

<sup>1135</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 733.

<sup>1136</sup> Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 491.

Handlungsspielraum des Gesetzgebers begrenzt.<sup>1137</sup> Darüber hinaus sieht sich die Pfadbindung der Kritik ausgesetzt, unklar definiert zu sein.<sup>1138</sup>

Im Hinblick auf eine etwaige Reform der Sozialversicherung ist zu beachten, dass das System der sozialen Sicherung eine Grundentscheidung des Gesetzgebers darstellt.<sup>1139</sup> Nach dem Gebot der Folgerichtigkeit soll der Gesetzgeber die Sozialleistungen nur in einer folgerichtigen, systemgemäßen und kohärenten Weise eindämmen.<sup>1140</sup> Eine Abweichung von der Grundsatzentscheidung kann mit dem Gleichheitssatz und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt werden.<sup>1141</sup> Verlässlichkeit und Kontinuität des Systems der sozialen Sicherung sind in diesem Zusammenhang wichtige Legitimationsgründe für die Abweichung.<sup>1142</sup>

Reform und Veränderung gehören zum Wesen des Verfassungsstaats<sup>1143</sup> und des demokratischen Staats<sup>1144</sup>. Das Verfassungsrecht schützt nicht das Vertrauen, die Rechtsordnung bleibe für immer unverändert bzw. begünstigende Regelungen würden nie verändert.<sup>1145</sup> Das Verfassungsrecht bietet jedoch Regeln und Maßstäbe für Reform und Veränderung.<sup>1146</sup> Anders gesagt entscheidet das Verfassungsrecht, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Grenzen der Gesetzgeber Reformen durchführen darf oder muss.<sup>1147</sup> Auch unter der Geltung rechtsstaatlicher Prinzipien ist es dem Gesetzgeber grundsätzlich erlaubt, sozialrechtliche Ansprüche und Anwartschaften aufzuheben oder umzugestalten.<sup>1148</sup> Das Sozialstaatsprinzip prägt sich in der dynamischen Entwicklung der Gesellschaft aus und widerstrebt deshalb einem statischen Bestandsschutz.<sup>1149</sup> Dynamik liegt ebenfalls der Vorstellung der sozialen Gerechtigkeit zugrunde.<sup>1150</sup>

---

<sup>1137</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 725.

<sup>1138</sup> Davy, Pfadabhängigkeit, 2007, S. 105 ff.

<sup>1139</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 726.

<sup>1140</sup> Schneider, Der verfassungsrechtliche Schutz, 1980, S. 28; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 726.

<sup>1141</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 726.

<sup>1142</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 733.

<sup>1143</sup> Spiecker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 28.

<sup>1144</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 20.

<sup>1145</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 156 f.

<sup>1146</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 20.

<sup>1147</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 20.

<sup>1148</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 158; Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 93 f.

<sup>1149</sup> Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 401.

<sup>1150</sup> Reiter, Soziallast als Steuerlast, 1994, S. 1102.

Die Sozialversicherungssysteme werden von der wirtschaftlichen Lage erheblich beeinflusst.<sup>1151</sup> Auch das beitragsfinanzierte System der sozialen Sicherung muss vielfältigen Interessen der Gesellschaft begegnen und entsprechend angepasst werden.<sup>1152</sup> Sozialleistungsbeziehende müssen damit rechnen, dass die Leistungen deswegen gekürzt werden könnten, weil die wirtschaftliche Konstellation die Beibehaltung der bisherigen Leistungshöhe nicht mehr hergibt.<sup>1153</sup> Das Vertrauen in die Fortzahlung von Sozialleistungen ist differenzierender Begrenzung unterworfen.<sup>1154</sup> Der Gesetzgeber genießt den Gestaltungsspielraum, das geltende Recht gemeinwohlorientiert dem Wandel der Lebensverhältnisse anzupassen.<sup>1155</sup> Die Anpassung an dynamische, unvorhersehbare wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen ist der Sozialversicherung also **immanent**.<sup>1156</sup> Man muss folglich mit der beständigen Veränderung der Sozialversicherungssysteme rechnen.<sup>1157</sup> Die Versicherten müssen das Risiko der Kürzung der Versicherungsleistungen tragen.<sup>1158</sup> Die Versicherten der Rentenversicherung sind immanenten Risiken ausgesetzt, weil mannigfaltige gesellschaftliche und ökonomische Faktoren auf die Rentenversicherung einwirken.<sup>1159</sup> Es gibt im Zusammenhang mit der Kürzung von Sozialleistungen kein verfassungsrechtliches Rückschrittsverbot.<sup>1160</sup>

Das Umlageverfahren der deutschen Sozialversicherungen birgt Risiken in sich, weil seine Funktionsfähigkeit in hohem Maß vom demografischen Wandel beeinflusst wird.<sup>1161</sup> Die Lage der deutschen Sozialversicherungen verschlechterte sich ferner dadurch, dass das Niveau von Sozialleistungen aus Grundsicherung zu Komfortsicherung geworden ist.<sup>1162</sup> Die immanente Reformnotwendigkeit läuft unausweichlich auf **Eigenvorsorge, Privatsvorsorge** bzw. **Selbstverantwortung** in Bezug auf Altersvorsorge und Gesundheitsversorgung

---

<sup>1151</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 28.

<sup>1152</sup> Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 194.

<sup>1153</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 157.

<sup>1154</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 28.

<sup>1155</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 156 f.

<sup>1156</sup> Schneider, Der verfassungsrechtliche Schutz, 1980, S. 27; Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 106; Hebel, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 22; Huster, Soziale Sicherung, 2007, S. 16; Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 666.

<sup>1157</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 27 f.

<sup>1158</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 26.

<sup>1159</sup> Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 112.

<sup>1160</sup> Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 84.

<sup>1161</sup> Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 38.

<sup>1162</sup> Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 126.

hinaus.<sup>1163</sup> Die zögerliche Einstellung des Gesetzgebers regte freilich das Volk eher zur öffentlichen sozialen Sicherung als zur Eigenvorsorge an, indem er die prekären Probleme der deutschen Sozialversicherungssysteme nicht aktiv behandelte.<sup>1164</sup> Im Jahre 2004 hat der deutsche Gesetzgeber im Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz entschieden, dass es mehr private und weniger staatliche Verantwortung für die Altersvorsorge geben muss.<sup>1165</sup>

Der Sozialstaat im Sinne des Grundgesetzes sollte keine Vollversorgung bieten.<sup>1166</sup> Die **Eigenverantwortung** und die **Selbstbestimmung** des Menschen bilden die Grundlage des Grundgesetzes, was auch im Hinblick auf den Sozialstaat nicht außer Acht gelassen werden sollte.<sup>1167</sup> Wenn die staatliche Versorgung die Bedürfnisse der Einzelnen umfänglich befriedigte, hätten sie kaum Anlass zur Eigenverantwortung.<sup>1168</sup> Außerdem wäre es paternalistisch, das Individuum gleichsam anzuweisen, welchen Weg der sozialen Sicherung es zu wählen hat.<sup>1169</sup> Die öffentliche Vorsorge ist nur ein „Aliud“ zur Eigenvorsorge.<sup>1170</sup> Es geht nicht um Sozialstaatlichkeit, sondern um **Wohlfahrtsstaatlichkeit**, wenn die staatlichen Sozialleistungen insofern nicht notwendig sind, als die Einzelnen selbst es schaffen können.<sup>1171</sup> Mit anderen Worten: Sozialstaatlichkeit ist kein Ersatz für Eigenverantwortung.<sup>1172</sup> Der Wohlfahrtsstaat zielt nur darauf, die Individuen von dem zu entlasten, das sie aus eigener Kraft schaffen können.<sup>1173</sup> Obwohl sich der Sozialstaat auf verfassungsrechtlicher Ebene mit dem Wohlfahrtsstaat eng verflechtet<sup>1174</sup>, sind im Vergleich zu den von der Sozialstaatlichkeit ausgehenden Sozialleistungen die sich aus der Wohlfahrtsstaatlichkeit ergebenden Sozialleistungen viel anfälliger für Kürzung<sup>1175</sup>.

---

<sup>1163</sup> Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 126; Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 654 ff.; Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 227; Buchholz/Wiegard, Wer finanziert?, 2014, S. 763; Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 38 ff.; Pitschas, Neue Pflege in der Altersgesellschaft?, 2015, S. 349.

<sup>1164</sup> Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 125.

<sup>1165</sup> Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 257.

<sup>1166</sup> Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 98; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 343.

<sup>1167</sup> Meyer, Armutsfestigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung, 2007, S. 92; Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 98; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 343.

<sup>1168</sup> Buchholz/Wiegard, Wer finanziert?, 2014, S. 769 f.

<sup>1169</sup> Huster, Soziale Sicherung, 2007, S. 24.

<sup>1170</sup> Specker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 14.

<sup>1171</sup> Specker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Fn. 14, 27 u. 43.

<sup>1172</sup> Specker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 16, 27 u. 43.

<sup>1173</sup> Specker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 44.

<sup>1174</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖV 1989, S. 492.

<sup>1175</sup> Specker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 45.

Der Gesetzgeber hat die Kürzung sozialversicherungsrechtlicher Leistungen mit der Verbesserung der Finanzgrundlage<sup>1176</sup>, mit der Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems der Sozialversicherung<sup>1177</sup> und mit dem Gedanken der Generationengerechtigkeit<sup>1178</sup> begründet. Hierbei hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber in der Regel zugestimmt, weil die **Funktions- und Leistungsfähigkeit** der Sozialversicherungssysteme von wesentlichem Interesse für die Allgemeinheit ist und somit die Leistungskürzung rechtfertigt.<sup>1179</sup> Ein Sozialversicherungssystem verliert seine Funktions- und Leistungsfähigkeit, wenn es nicht ein Mindestmaß an Versicherungsschutz sicherstellen kann.<sup>1180</sup> Das Bundesverfassungsgericht ist der Meinung, dass die **Funktions- und Leistungsfähigkeit der Sozialversicherung** als Rechtfertigung für die Leistungsbeschränkung Vorrang hat.<sup>1181</sup> Wenn die Versicherten allerdings angefangen haben, die Leistungen zu beziehen oder keinen Ersatz für die ursprünglichen Leistungen haben, sind **Übergangsregelungen** zu treffen.<sup>1182</sup>

### III. Zwangsmitgliedschaft in der Sozialversicherung

**Zwangsmitgliedschaft** ist die Grundlage und das Kennzeichnen der Sozialversicherung als **Zwangsversicherung** bzw. **Pflichtversicherung**.<sup>1183</sup> Im Prinzip wird abhängig Beschäftigten die Sozialversicherungspflicht auferlegt, während Beamtinnen und Beamte sowie geringfügig Beschäftigte nicht pflichtversichert sind und vielfältige andere Personengruppen von sich aus teilnehmen können.<sup>1184</sup> Das Bundesverfassungsgericht überlässt dem Gesetzgeber Spielräume bei der Gestaltung der gesetzlichen

---

<sup>1176</sup> Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 404.

<sup>1177</sup> Schneider, Der verfassungsrechtliche Schutz, 1980, S. 27; Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 404.

<sup>1178</sup> Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 257.

<sup>1179</sup> Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 107; Faber, Reformen der sozialen Sicherungssysteme, VR 2007, S. 50.

<sup>1180</sup> Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 109.

<sup>1181</sup> Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 116.

<sup>1182</sup> Kannengießer/Kannengießer, Vom Sozialbeitrag zur Sozialsteuer?, 1994, S. 1134; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 728.

<sup>1183</sup> Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 407; Bieback, Sozialversicherung, VSSR 2003, S. 17; Hebeler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 18; Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 147; Bittner, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht, 2011, S. 216.

<sup>1184</sup> Hebeler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 18.

Pflichtversicherung.<sup>1185</sup> Hierbei kommt es regelmäßig zu Konflikten mit den Grundrechten der Pflichtversicherten.<sup>1186</sup>

Welche Grundrechte die Zwangsmitgliedschaft in der Sozialversicherung verletzen könnte, ist umstritten.<sup>1187</sup> Nach der Rechtsprechung fallen die Versicherungspflicht und die sich aus ihr ergebende Beitragspflicht in den Schutzbereich der **allgemeinen Handlungsfreiheit** des Art. 2 Abs. 1 GG.<sup>1188</sup> Im Schrifttum wird diese Auffassung befürwortet.<sup>1189</sup> Nach einer anderen Ansicht sei die Zwangsmitgliedschaft an Art. 9 Abs. 1 GG zu messen, weil die negative **Vereinigungsfreiheit** betroffen sei.<sup>1190</sup> Diese Ansicht ist zu bezweifeln, da der Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit lediglich privatrechtliche Vereinigungen umfasst.<sup>1191</sup> Es geht in Art. 9 Abs. 1 GG weder um die positive noch um die negative öffentlich-rechtliche Vereinigungsfreiheit.<sup>1192</sup>

Die Kompetenz zur Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen hat keine explizite Grundlage im Grundgesetz und ist aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG abzuleiten.<sup>1193</sup> Dem Bundesverfassungsgericht zufolge ist der Begriff der Sozialversicherung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ein Gattungsbegriff, der entwicklungs offen ist.<sup>1194</sup> Wenn eine neue Art von Sozialversicherung entsteht, die mit der klassischen Sozialversicherung vergleichbar ist, kann sie ebenso als Sozialversicherung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG verstanden werden.<sup>1195</sup> Wegen des weiten Verständnisses des Bundesverfassungsgerichts können fast alle nicht durch Steuern finanzierte gesellschaftliche Aufgaben, die sich auf die Wechselfälle im Leben beziehen, unter den Begriff der Sozialversicherung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG fallen.<sup>1196</sup> Der Begriff der Sozialversicherung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ist deswegen so unbestimmt, dass er kompetenzrechtlich die Erhebung von

---

<sup>1185</sup> Bittner, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht, 2011, S. 216.

<sup>1186</sup> Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 466.

<sup>1187</sup> Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 92.

<sup>1188</sup> Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 92; Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 149; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 721.

<sup>1189</sup> Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 407; Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 92; Bieback, Sozialversicherung, VSSR 2003, S. 17; Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 269.

<sup>1190</sup> Vgl. Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 92 f.

<sup>1191</sup> Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 92.

<sup>1192</sup> Hebel, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 21.

<sup>1193</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 716 f.

<sup>1194</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 717.

<sup>1195</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 717.

<sup>1196</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 718.

Sozialversicherungsbeiträgen kaum einschränken könnte.<sup>1197</sup> Das Bundesverfassungsgericht gewährt zudem in Sachen Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum, was angesichts der weiten kompetenzrechtlichen Bestimmung des Begriffs der Sozialversicherung nicht überraschend ist.<sup>1198</sup>

Die Auferlegung öffentlich-rechtlicher Abgaben bedarf einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.<sup>1199</sup> Für die Erhebung von Steuern gilt das Prinzip der Nonaffektion.<sup>1200</sup> Der Staat darf ohne weitere verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe für den globalen Finanzbedarf des Fiskus Steuern erheben.<sup>1201</sup> Die Erhebung von Steuern ist nicht an spezifische Zwecke gebunden.<sup>1202</sup> Die Steuerpflichtigen haben kein Recht auf einen bestimmten Einsatz der Steuereinkommen.<sup>1203</sup> Die Abführung von Steuern ist nicht mit bestimmten Gegenleistungen verknüpft.<sup>1204</sup>

Im Gegensatz zu Steuern erfordert die Erhebung anderer öffentlicher Abgaben eine besondere nichtfiskalische Rechtfertigung<sup>1205</sup> und soll an bestimmte Zwecke gebunden werden<sup>1206</sup>. Die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen ist dadurch gerechtfertigt, dass sie der Funktionsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme dient.<sup>1207</sup> Nach dem Bundesverfassungsgericht sind Sozialversicherungsbeiträge streng an Zwecke zu binden.<sup>1208</sup> Aus dem weiten Verständnis von Sozialversicherung durch das Bundesverfassungsgericht und aus der weiten Zulässigkeit der Erhebung der Sozialversicherungsbeiträge folgt, dass sich Sozialversicherungsbeiträge und Steuern kaum voneinander unterscheiden können und

---

<sup>1197</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 717 ff.

<sup>1198</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 721.

<sup>1199</sup> Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72.

<sup>1200</sup> Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 273; Heintzen, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR V, 2007, § 120 Rn. 17 u. 47; Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 188 f.

<sup>1201</sup> Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 473.

<sup>1202</sup> Kirchhof, Sozialversicherungsbeitrag und Finanzverfassung, NZS 1999, S. 162 f.; Wernsmann, Finanzierung der Sozialversicherung, DRV 2001, S. 72; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 8 u. 54.

<sup>1203</sup> Reiter, Soziallast als Steuerlast, 1994, S. 1101.

<sup>1204</sup> Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 473.

<sup>1205</sup> Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 473 f.; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 722.

<sup>1206</sup> Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 467; Reiter, Soziallast als Steuerlast, 1994, S. 1103; Kirchhof, Sozialversicherungsbeitrag und Finanzverfassung, NZS 1999, S. 162 f.; Wernsmann, Finanzierung der Sozialversicherung, DRV 2001, S. 72.

<sup>1207</sup> Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 21 f.

<sup>1208</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 718.

Schutzbedürftigkeit nicht mehr der Abgrenzung der Versichertenkreise der Sozialversicherungen dienen kann.<sup>1209</sup>

Das **Prinzip der Äquivalenz** von Versicherungsbeiträgen und -leistungen<sup>1210</sup> bildet einen der wichtigsten Legitimationsgründe für die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen.<sup>1211</sup> Die Sozialversicherungsbeiträge sind an die Finanzierung der Sozialversicherungsträger gebunden und dienen mit Ausnahmen wie Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie Familienangehörigen in der Krankenversicherung<sup>1212</sup> und Zeiten der NS-Verfolgung im Rentenversicherungsrecht<sup>1213</sup> als **Gegenleistungen** für Versicherungsleistungen beim Eintreten des Versicherungsfalls.<sup>1214</sup> Die Sozialversicherung soll grundsätzlich keine **versicherungsfremden** Leistungen bzw. **Fremdlasten** tragen.<sup>1215</sup> Versicherungsfremde Leistungen betreffen allgemeine Aufgaben, die sich nicht auf den Versichertenkreis der Sozialversicherung beziehen, und weichen damit vom Versicherungsprinzip ab.<sup>1216</sup> Die Zulässigkeit versicherungsfremder Leistungen, die nicht durch Versicherungsbeiträge gedeckt werden<sup>1217</sup>, erkennt das Bundesverfassungsgericht zwar an<sup>1218</sup>; diese sollen aber durch Steuern finanziert werden<sup>1219</sup>.

Die **Gegenleistung** nicht zuletzt der Kranken- und der Pflegeversicherung stellen wie bei der Privatversicherung die eventuellen Versicherungsleistungen dar.<sup>1220</sup> Ob der Versicherungsfall eintritt, ist ungewiss.<sup>1221</sup> Realisieren sich die versicherten Risiken nicht, gibt es keine Versicherungsleistungen.<sup>1222</sup> Bei der Mitgliedschaft in der Sozialversicherung

---

<sup>1209</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 719 f.

<sup>1210</sup> Bittner, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht, 2011, S. 219 f.

<sup>1211</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 722.

<sup>1212</sup> Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 468; Giesen, Vergangenheitsbezug sozialrechtlicher Normen, 2007, S. 40.

<sup>1213</sup> Giesen, Vergangenheitsbezug sozialrechtlicher Normen, 2007, S. 40.

<sup>1214</sup> Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 468; Kirchhof, Sozialversicherungsbeitrag und Finanzverfassung, NZS 1999, S. 162 f.; Wernsmann, Finanzierung der Sozialversicherung, DRV 2001, S. 72; Hebel, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 273 f.

<sup>1215</sup> Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 77.

<sup>1216</sup> Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 77.

<sup>1217</sup> Wernsmann, Finanzierung der Sozialversicherung, DRV 2001, S. 73.

<sup>1218</sup> Wernsmann, Finanzierung der Sozialversicherung, DRV 2001, S. 73; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 719.

<sup>1219</sup> Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 182; Buchholz/Wiegand, Wer finanziert?, 2014, S. 757; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 719.

<sup>1220</sup> Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 46; Wernsmann, Finanzierung der Sozialversicherung, DRV 2001, S. 68; Kirchhof, Finanzierungsinstrumente des Sozialstaats, DStJG 2006, S. 46; Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 188; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 722.

<sup>1221</sup> Bittner, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht, 2011, S. 219.

<sup>1222</sup> Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 188.

spielt die Wahrscheinlichkeit der Risikorealisierung keine Rolle.<sup>1223</sup> Dem Bundesverfassungsgericht zufolge hat die Sozialversicherung im Vergleich zum Risikobegriff der Privatversicherung teilweise den Charakter von staatlicher Fürsorge.<sup>1224</sup>

Die Beiträge insbesondere der Kranken- und Pflegeversicherung orientieren sich am Einkommen der Versicherten, während die vom tatsächlichen Bedarf bestimmten Versicherungsleistungen bei jedem Versicherten annähernd identisch sind.<sup>1225</sup> Diese Beiträge haben deshalb den Charakter von Einkommensteuern, weil sie **unfreiwillig** und **einkommensabhängig** sind und die Versicherten keine Versicherungsleistungen erhalten können.<sup>1226</sup> Da die Versicherungsbeiträge versicherungsmathematisch nicht den potenziellen Versicherungsleistungen entsprechen, gilt also keine **Individualäquivalenz** für die Kranken- und Pflegeversicherung.<sup>1227</sup> Die Äquivalenz in der Kranken- und Pflegeversicherung ist also nur eine **Globaläquivalenz**, nach der das gesamte Beitragsaufkommen sämtlichen Bedürfnissen der Versicherungskasse entspricht.<sup>1228</sup> Im Gegensatz hierzu stehen die Versicherungsleistungen der Rentenversicherung in einem ungefähren Verhältnis mit den gezahlten Versicherungsbeiträgen.<sup>1229</sup> Die Versicherungsleistungen der Kranken- und Pflegeversicherung hängen am praktischen Bedarf, während die der Rentenversicherung nach sowohl den Beitragsleistungen als auch den persönlichen Entgeltpunkten gewährt werden.<sup>1230</sup>

Erhalten Versicherte in derselben Risikogemeinschaft unterschiedliche Versicherungsleistungen, ist der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG berührt.<sup>1231</sup> Für Ungleichbehandlungen in der Kranken- und Pflegeversicherung soll es einen besonderen

---

<sup>1223</sup> Bittner, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht, 2011, S. 220.

<sup>1224</sup> Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 273; Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 150.

<sup>1225</sup> Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 190.

<sup>1226</sup> Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 190 f.

<sup>1227</sup> Kloepfer, Sozialversicherungsbeiträge und Gruppensolidarität, VSSR 1974, Bd. 2, S. 157; Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72; Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 120; Bittner, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht, 2011, S. 220; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 722 f.

<sup>1228</sup> Kloepfer, Sozialversicherungsbeiträge und Gruppensolidarität, VSSR 1974, Bd. 2, S. 157; Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 466; Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 150; Meyer, Armutsfestigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung, 2007, S. 104; Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 155.

<sup>1229</sup> Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 190; Buchholz/Wiegard, Wer finanziert?, 2014, S. 759.

<sup>1230</sup> Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 273; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 723.

<sup>1231</sup> Bittner, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht, 2011, S. 220 f.; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 722 f.

Legitimationsgrund geben, da es hier nicht um Individualäquivalenz geht.<sup>1232</sup> Die Abweichung vom Äquivalenzprinzip ist in diesem Zusammenhang durch den **sozialen Ausgleich** bzw. durch das **Solidaritätsprinzip** gerechtfertigt.<sup>1233</sup> Die Sozialversicherung beruht auf **Solidarausgleich**<sup>1234</sup> und **Gegenseitigkeit**<sup>1235</sup>, die Versicherten zahlen Beiträge um des Schutzes der Gesellschaft willen. Das Bundesverfassungsgericht rechtfertigt die Beitragserhebung auch mit einer spezifischen **Solidaritäts- und Verantwortlichkeitsbeziehung**.<sup>1236</sup> Solidarität bedingt ein **Zusammengehörigkeitsgefühl** der Mitglieder und fußt auf **Verbundenheit**.<sup>1237</sup> Verbundenheit kann sich aus gemeinsamen historischen Ursprüngen, Sprachen, Werten oder Weltanschauungen ergeben.<sup>1238</sup> Im Bereich der Sozialversicherung hängt die Solidarität der Versicherten davon ab, ob sie identische Risiken eingehen.<sup>1239</sup> Laut dem Bundesverfassungsgericht prägt das Solidaritätsprinzip schon seit langem das deutsche Sozialversicherungssystem und ergibt sich nicht erst aus dem Grundgesetz.<sup>1240</sup> Der Gehalt des Solidaritätsprinzips ist freilich unbestimmt, und das Bundesverfassungsgericht erklärt dazu nur wenig.<sup>1241</sup>

Durch die Sozialversicherung erfolgt die vom Sozialstaatsprinzip geforderte **Umverteilung**, die auf den Grundsätzen der Gerechtigkeit beruht.<sup>1242</sup> Umverteilung zielt auf mehr Gleichheit ab, aufgrund deren Menschen verschiedener sozialer Klassen und Schichten Freiheitsrechte tatsächlich ausüben können.<sup>1243</sup> Allerdings ist soziale Umverteilung eher an bestimmte Zwecke oder Situationen gebunden, als dass sie sich auf die Bewegung von Gütern von den Reichen zu den Armen beschränkt.<sup>1244</sup> Die im Rahmen der Sozialversicherung erfolgende Umverteilung bezieht sich auf den Schutz vor den Risiken des Alltagslebens.<sup>1245</sup>

---

<sup>1232</sup> Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 274.

<sup>1233</sup> Kloepfer, Sozialversicherungsbeiträge und Gruppensolidarität, VSSR 1974, Bd. 2, S. 157; Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72; Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 120; Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 150; Bittner, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht, 2011, S. 221; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 718 ff.

<sup>1234</sup> Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 77.

<sup>1235</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 298 f.

<sup>1236</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 717.

<sup>1237</sup> Fleiner, Solidarität als Verfassungsprinzip, 2015, S. 119.

<sup>1238</sup> Fleiner, Solidarität als Verfassungsprinzip, 2015, S. 119.

<sup>1239</sup> Fleiner, Solidarität als Verfassungsprinzip, 2015, S. 119.

<sup>1240</sup> Bittner, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht, 2011, S. 219.

<sup>1241</sup> Bittner, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht, 2011, S. 222.

<sup>1242</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 258.

<sup>1243</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 258 f.

<sup>1244</sup> Zacher, Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung, DÖV 1970, S. 5.

<sup>1245</sup> Zacher, Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung, DÖV 1970, S. 5.

Der an die Umverteilung gebundene bestimmte Zweck bildet umgekehrt die Rechtfertigung für die Umverteilung.<sup>1246</sup>

Nach dem Grundgesetz ist es am Gesetzgeber, in Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips über die Konturen und deshalb über den Versichertenkreis der Sozialversicherung zu entscheiden.<sup>1247</sup> In Deutschland wird eine überwältigende Mehrheit der Bevölkerung in den Versichertenkreis der gesetzlichen Krankenversicherung einbezogen.<sup>1248</sup> Der Unterschied zwischen Solidarausgleich und Fremdlasten wird dadurch ausgeblendet, dass annähernd die ganze Bevölkerung in den Versichertenkreis einbezogen wird.<sup>1249</sup> Dass sich vielfältige und sogar gegensätzliche Interessen in diesem äußerst umfangreichen Versichertenkreis wiederfinden, erschüttert stark dessen Begründung durch das Solidaritätsprinzip.<sup>1250</sup> Der deutsche Gesetzgeber hat eine Risikogemeinschaft selbst kreiert, die im Wesentlichen keine gegebene homogene Gruppe war.<sup>1251</sup>

Trotz der Möglichkeit, je nach aktueller gesellschaftlicher und ökonomischer Konstellation Anpassungen vorzunehmen, wären Rentenleistungen, welche sich dem Niveau der Sozialhilfe annähern oder dieses gar unterschreiten, im Hinblick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip verfassungsrechtlich bedenklich.<sup>1252</sup> Die Renten der Rentenversicherung sind nicht nur Gegenleistung für Beiträge, sondern entfalten auch eine **Lohnersatzfunktion**.<sup>1253</sup> Angesichts der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG darf die Verringerung der Rentenleistungen die Lohnersatz- und Existenzsicherungsfunktion nicht beseitigen.<sup>1254</sup> Seit der Rentenversicherungsreform von 2004 haben die Renten allerdings keine Lohnersatzfunktion mehr.<sup>1255</sup> Der bisherige Lebensstandard der Rentenempfänger wird nicht mehr gewahrt<sup>1256</sup>, obwohl dies das primäre Ziel der sozialen Sicherung ist.<sup>1257</sup> Die Verfassungsmäßigkeit der Zwangsmitgliedschaft in der

---

<sup>1246</sup> Zacher, Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung, DÖV 1970, S. 10.

<sup>1247</sup> Kloepfer, Sozialversicherungsbeiträge und Gruppensolidarität, VSSR 1974, Bd. 2, S. 161 u. 167.

<sup>1248</sup> Vgl. Kloepfer, Sozialversicherungsbeiträge und Gruppensolidarität, VSSR 1974, Bd. 2, S. 159.

<sup>1249</sup> Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 77.

<sup>1250</sup> Kloepfer, Sozialversicherungsbeiträge und Gruppensolidarität, VSSR 1974, Bd. 2, S. 159 f.

<sup>1251</sup> Kloepfer, Sozialversicherungsbeiträge und Gruppensolidarität, VSSR 1974, Bd. 2, S. 160.

<sup>1252</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 112 f.; Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 22; Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 161.

<sup>1253</sup> Schneider, Der verfassungsrechtliche Schutz, 1980, S. 19; Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 375.

<sup>1254</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 113.

<sup>1255</sup> Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 257; Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 40.

<sup>1256</sup> Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 257; Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 175.

<sup>1257</sup> Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 92.

Rentenversicherung wäre dann bedenklich, wenn man erst durch eine privatrechtliche Altersvorsorge eine bessere Rendite bekommen könnte.<sup>1258</sup> Wenn die Individuen die Höhe öffentlicher Sozialleistungen nicht vorhersehen könnten, könnten sie nicht hiernach die private Versorgung gestalten.<sup>1259</sup> Nicht ausreichende Altersversorgung birgt die Gefahr der Altersarmut in sich.<sup>1260</sup> Die Kürzung von Rentenleistungen wäre verfassungsrechtlich bedenklich, wenn die Versicherungsbeiträge, die die Rentenempfängernden entrichtet haben, nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den Renten stünden.<sup>1261</sup> Wegen der Zwangsmitgliedschaft in der Sozialversicherung bedeutet die schwerere Finanzlast der jüngeren Generationen einen unverhältnismäßigen Eingriff in deren Freiheit.<sup>1262</sup> Die Rentenversicherung als Generationenvertrag<sup>1263</sup> und Inflationsschutz<sup>1264</sup> widerspricht dem Begriff der Nachhaltigkeit<sup>1265</sup>, wenn die gegenwärtigen Beitragszahlenden in Zukunft mit einem erheblich niedrigeren Leistungsniveau zu rechnen haben<sup>1266</sup>.

Da sich die verschiedenen Generationen angesichts des Umlageverfahrens verflechten, neigt der amtierende Gesetzgeber dazu, die heutige Finanzlast auf die Zukunft zu verschieben.<sup>1267</sup> In Bezug auf die Rentenversicherung wird die arbeitende, Versicherungsbeiträge zahlende Generation als **Verlierergeneration**<sup>1268</sup> angesehen, weil ihre Last wegen der gestiegenen Ausgaben der Rentenversicherungskassen immer größer wird<sup>1269</sup>. Die Situation wird dadurch verschärft, dass die von der älteren Generation bezogenen Renten höher sind als die von ihr gezahlten Versicherungsbeiträge.<sup>1270</sup> Die arbeitenden Versicherten können in Zukunft wegen des demografischen Wandels keine Versicherungsleistungen auf

---

<sup>1258</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 93.

<sup>1259</sup> Huster, Soziale Sicherung, 2007, S. 17.

<sup>1260</sup> Buchholz/Wiegard, Wer finanziert?, 2014, S. 763.

<sup>1261</sup> Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 38.

<sup>1262</sup> Vgl. Ekardt, Familienförderung durch Steuerrecht?, KJ 2004, S. 120 f.

<sup>1263</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 322; Leisering, „Regeneration“ des Sozialstaats?, DRV 2000, S. 614; Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 103 u. 138; Schnapp, Demographische Entwicklung, 2012, S. 543; Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 176; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 641.

<sup>1264</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 103.

<sup>1265</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 641.

<sup>1266</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 138.

<sup>1267</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 641 f.

<sup>1268</sup> Leisering, „Regeneration“ des Sozialstaats?, DRV 2000, S. 608.

<sup>1269</sup> Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 126.

<sup>1270</sup> Schneider, Der verfassungsrechtliche Schutz, 1980, S. 19.

vergleichbarem Niveau mehr beziehen.<sup>1271</sup> Der demografische Wandel hat zur Folge, dass die Sozialleistungen annähernd auf die Grundsicherung reduziert werden.<sup>1272</sup> Würden die gegenwärtigen Versicherungsleistungen nicht gekürzt, könnten die jetzigen Beitragszahlenden nur eine Rente beziehen, mit der sie in die Nähe der Armutsgrenze kämen.<sup>1273</sup> Im Extremfall würde sich die Rendite sogar auf Null oder auf einen Minuswert reduzieren.<sup>1274</sup> Je mehr die Renten der älteren Generation vermindert würden, desto weniger müsste die arbeitende Generation die Kosten des demografischen Wandels tragen.<sup>1275</sup>

Gefordert wird, der Beitragssatz der Sozialversicherung müsse angehoben werden.<sup>1276</sup> Wegen der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters müssen die jungen Generationen länger arbeiten und damit mehr Beiträge entrichten.<sup>1277</sup> Es wäre nicht vereinbar mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wenn die versicherungspflichtigen Versicherten heute hohe Versicherungsbeiträge zahlen müssten, während die Rentenleistungen in der Zukunft weit niedriger wären.<sup>1278</sup> Die Rechtfertigung für die Zwangsmitgliedschaft in der Rentenversicherung wäre dann fragwürdig, wenn die Rendite der jungen Generationen niedriger wäre als die der älteren.<sup>1279</sup> Das ganze gesetzliche Rentenversicherungssystem wäre verfassungswidrig, wenn es den versicherungspflichtigen Versicherten keine Mindestsicherung gewähren könnte.<sup>1280</sup>

Im Schrifttum wird vertreten, die heutige Generation sei deshalb weniger belastet, weil sie höhere Erbschaften antreten könne, da ihre Elterngeneration hohe Renten bezogen habe.<sup>1281</sup> Ferner wird behauptet, die beitragszahlende Generation habe geringere Unterhaltspflichten, weil ihre Eltern mehr sozialversicherungsrechtliche Leistungen erhielten.<sup>1282</sup> Diese gegen die Reduzierung von Rentenleistungen opponierenden Meinungen

---

<sup>1271</sup> Leisering, „Regeneration“ des Sozialstaats?, DRV 2000, S. 614; Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 269; Lenze, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, Der Staat 2007, S. 89; Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 260.

<sup>1272</sup> Buchholz/Wiegand, Wer finanziert?, 2014, S. 763.

<sup>1273</sup> Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 661 f.

<sup>1274</sup> Papier, Ü berholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72.

<sup>1275</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 385.

<sup>1276</sup> Vgl. Pitschas, Neue Pflege in der Altersgesellschaft?, 2015, S. 352.

<sup>1277</sup> Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 655.

<sup>1278</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 322 f.; Papier, Ü berholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72.

<sup>1279</sup> Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖ V 2009, S. 8.

<sup>1280</sup> Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 269.

<sup>1281</sup> Bieback, Sozialversicherung, VSSR 2003, S. 43 f.

<sup>1282</sup> Bieback, Sozialversicherung, VSSR 2003, S. 44.

lassen die konkreten Situationen, von denen das Niveau von Erbschaft oder Unterhaltspflichten abhängen, völlig außer Betracht. Auch wenn die beitragszahlenden Versicherten ein großes Vermögen erben oder gar keine Unterhaltspflichten hätten, hätte dies nichts mit den Beitragspflichten zu tun, deren Verfassungsmäßigkeit sich lediglich auf die Versicherungsbeiträge und die Versicherungsleistungen der Versicherten selbst bezieht.

Tatsächlich wurden einige Steuern zur Finanzierung der Sozialversicherungen eingesetzt, zum Beispiel die Ökosteuern für die Rentenversicherung, die Tabaksteuer für die Krankenversicherung und die Mehrwertsteuer für die Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung.<sup>1283</sup> Im Übrigen wirken sich die zunehmenden Sozialversicherungsbeiträge auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigung belastend aus, was wiederum einen Rückgang des Beitragsaufkommens verursachen könnte.<sup>1284</sup> In der Literatur wird vertreten, die Sozialversicherung müsse wegen der Gefahr eines solchen Teufelskreises in höherem Maß durch Steuern finanziert werden, sodass ihre Finanzierung weniger durch den demografischen Wandel und die Beschäftigungslage nicht durch die Erhöhung der Beiträge beeinflusst würden.<sup>1285</sup> Abgesehen von der Frage des Grundsatzes der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit<sup>1286</sup>, also der Frage der Lastenverteilung zwischen den Abgabenzahlenden, bedeutet die Abgabenerhöhung eine größere Last für die abgabenzahlende Generation. Anders ausgedrückt werden die heute arbeitenden Menschen die Lasten der sich aus dem demografischen Wandel ergebenden Finanzierungsprobleme tragen müssen.

#### IV. Generativer Beitrag

Der Verweis auf Nachhaltigkeit bzw. Generationengerechtigkeit bezieht sich nicht nur auf die Kürzung von Versicherungsleistungen, sondern auch auf die Erhöhung von Versicherungsbeiträgen für Versicherte, die keine Kinder erziehen und deshalb weniger belastet werden.<sup>1287</sup> Beschäftigt man sich mit den finanziellen Problemen des deutschen Sozialversicherungssystems, fällt neben der Kürzung von Sozialleistungen das **Aufziehen**

---

<sup>1283</sup> Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 183.

<sup>1284</sup> Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 20; Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 184; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 628.

<sup>1285</sup> Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 183.

<sup>1286</sup> Vgl. Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 237 ff.

<sup>1287</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 723.

**von Kindern** auf.<sup>1288</sup> Angesichts des demografischen Wandels steht die Bevölkerungszahl der nachfolgenden Generationen im Fokus, da die deutsche Sozialversicherung durch das Umlageverfahren – eine Form des Generationenvertrags – finanziert wird.<sup>1289</sup> Ein vom Umlageverfahren geprägter Generationenvertrag der Sozialversicherung bezieht sich auf drei Generationen: die arbeitende, Beiträge zahlende, die jüngere, Erziehung erhaltende und die ältere, Leistungen empfangende.<sup>1290</sup> Kinder werden in der Zukunft Beitragszahlende sein<sup>1291</sup>, und das Aufziehen von Kindern wird deswegen als Zahlung eines „naturalen“ Beitrags zur Sozialversicherung betrachtet<sup>1292</sup>. Diejenigen, die keine Kinder haben, haben im Vergleich zu denjenigen, die Kinder erziehen, mehr Möglichkeiten, privates Eigentum anzuhäufen.<sup>1293</sup> Ob man Kinder erzieht, führt damit im Hinblick auf die Sozialversicherung zu einem Gleichheitsproblem.<sup>1294</sup> Bei dem Begriff der **Kindheits- und Jugendrente**, des **Familienleistungsausgleichs** bzw. des **generativen Beitrags** geht es um die positive Bewertung der Erziehung von Kindern in der umlagefinanzierten Sozialversicherung.<sup>1295</sup>

Vor der Rentenreform von 1957 gab es innerhalb der Regierung unterschiedliche Auffassungen darüber, ob Kindererziehung im Generationenvertrag der umlagefinanzierten Rentenversicherung eine Rolle spielen sollte.<sup>1296</sup> Der damalige Bundeskanzler Konrad Adenauer glaubte, „Kinder kriegen die Leute sowieso“, und entschied sich in Ausübung der Richtlinienkompetenz gemäß Art. 65 S. 1 GG für das Umlageverfahren, das die Kindererziehung nicht berücksichtigte.<sup>1297</sup> Der politische Grund für dieses Vorgehen erscheint nachvollziehbar, da bei Einführung der Kindheits- und Jugendrente die Beitragssätze der Rentenversicherung damals von 11 auf 14 Prozent hätten erhöht werden müssen.<sup>1298</sup>

Die Entscheidung Adenauers im Jahre 1957 lief auf einen „**hinkenden**“ bzw. „**halbierten**“ Generationenvertrag und ein „**amputiertes**“ Umlageverfahren hinaus.<sup>1299</sup> Die

---

<sup>1288</sup> Vgl. Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 323.

<sup>1289</sup> Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 157.

<sup>1290</sup> Vgl. Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 377.

<sup>1291</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 323 f.

<sup>1292</sup> Vgl. Leisering, „Regeneration“ des Sozialstaats?, DRV 2000, S. 616.

<sup>1293</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 373 f. u. 384 f.

<sup>1294</sup> Vgl. Lenze, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, Der Staat 2007, S. 96 ff.

<sup>1295</sup> Vgl. Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 374.

<sup>1296</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 375.

<sup>1297</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 375 ff.; Schnapp, Demographische Entwicklung, 2012, S. 544.

<sup>1298</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 376.

<sup>1299</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 383 f.

zukünftigen Generationen übernehmen nach diesem Generationenvertrag eher Pflichten, als dass sie Rechte erwerben.<sup>1300</sup> Darüber hinaus bezahlt die arbeitende Generation die Versicherungsbeiträge nicht für sich, sondern zur Abdeckung der Versicherungsleistungen der älteren Generation, bekommt von selbiger aber jedenfalls in rentenrechtlicher Hinsicht nichts.<sup>1301</sup> Ein solcher Generationenvertrag verschiebt die sich aus dem demografischen Wandel ergebende Belastung, die die arbeitenden sowie die Versicherungsleistungen beziehenden Menschen gemeinsam tragen sollten, auf die nachfolgenden Generationen.<sup>1302</sup>

Die 2002 von der Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherheit eingerichtete Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme hat 2003 vorgeschlagen, dass Rentnerinnen und Rentner ab 2010 zwecks nachhaltiger Finanzierung der Rentenversicherung und Generationengerechtigkeit einen einkommensabhängigen **generativen Ausgleichsbeitrag** entrichten, der eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Generationen fördert.<sup>1303</sup>

Dem Bundesverfassungsgericht zufolge ist es nicht mit Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 6 Abs. 1 GG vereinbar, dass der Gesetzgeber bei der Bemessung der Pflegeversicherungsbeiträge die Betreuung und Erziehung von Kindern nicht berücksichtigt hat.<sup>1304</sup> Der Schwerpunkt der Begründung des Gerichts bezieht sich auf das Umlageverfahren der Pflegeversicherung. Durch Betreuung und Erziehung von Kindern trügen die Versicherten zum Pflegeversicherungssystem bei, weil die jetzigen Kinder als die Beitragszahlenden in der Zukunft die Funktionsfähigkeit der Pflegeversicherung bewahren würden.<sup>1305</sup> Im Gegensatz zu den Versicherten ohne Kinder würden die Kinder betreuenden und erziehenden Versicherten dadurch benachteiligt, dass die Kosten der Betreuung und Erziehung Konsum und Vermögensbildung verhindern würden.<sup>1306</sup>

Die Bedeutung der Betreuung und Erziehung von Kindern wird vom Bundesverfassungsgericht betont<sup>1307</sup> und als **generativer Beitrag**<sup>1308</sup> bezeichnet. Die jetzigen

---

<sup>1300</sup> Saladin/Zenger, Rechte künftiger Generationen, 1988, S. 65.

<sup>1301</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 382 u. 387.

<sup>1302</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 384 f.

<sup>1303</sup> Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 659.

<sup>1304</sup> BVerfGE 103, 242, 263 ff.

<sup>1305</sup> BVerfGE 103, 242, 263 f.

<sup>1306</sup> BVerfGE 103, 242, 264.

<sup>1307</sup> Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 459 f.

Beitragszahlenden tragen einerseits die jetzigen Ausgaben für pflegebedürftige ehemalige Beitragszahlende und erziehen andererseits Kinder als zukünftige Beitragszahlende.<sup>1309</sup> Diese Beziehung zwischen Leistungsbeziehenden, Beitragszahlenden und Kindern wird vom Bundesverfassungsgericht als „**Dreigenerationenvertrag**“ bezeichnet.<sup>1310</sup> Dem Gericht zufolge kommt dem Gesetzgeber im Sozialrecht zwar ein weiter Gestaltungsspielraum zu, aber es sei verfassungswidrig, den generativen Beitrag der Kinder betreuenden und erziehenden Versicherten nicht zu berücksichtigen.<sup>1311</sup> Der Gehalt dieses Urteils könne sich auf andere Zweige der Sozialversicherung erstrecken.<sup>1312</sup> Dies sei zugleich eine Aufforderung an den Gesetzgeber.<sup>1313</sup>

In der Literatur wird vertreten, dass die Beitragsvergünstigung keine versicherungsfremde Leistung sei und wegen des demografischen Wandels gerechtfertigt sein könne, weil sie zur Erhöhung der Bevölkerungszahl führe.<sup>1314</sup> Die Gesellschaft habe im Allgemeinen von nachkommenden Menschen andere Vorteile, weshalb die Vergünstigung auch durch Steuern finanziert werden dürfe.<sup>1315</sup>

Indessen läuft es dem Äquivalenzprinzip zuwider, dass Versicherte deswegen höhere Versicherungsbeiträge entrichten sollen, weil sie keine Kinder aufziehen.<sup>1316</sup> Der sogenannte generative Beitrag sollte wie **versicherungsfremde Leistungen** durch Steuern finanziert werden.<sup>1317</sup> Es ist weiter zu fragen, ob die Zahl der aufgezogenen Kinder in der Weise berücksichtigt werden sollte, dass man desto weniger Versicherungsbeiträge zu zahlen hätte, je mehr Kinder man erzoge.<sup>1318</sup> Das Landessozialgericht Baden-Württemberg hat darauf eine negative Antwort gegeben.<sup>1319</sup> In einem Beschluss vom 7. April 2022 verlangt das Bundesverfassungsgericht aufbauend auf dem Pflegeversicherungsurteil die Differenzierung der Versicherten der sozialen Pflegeversicherung mit Kindern je nach der Anzahl der

---

<sup>1308</sup> BVerfGE 103, 242, 265 f.

<sup>1309</sup> Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 460.

<sup>1310</sup> Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 460.

<sup>1311</sup> BVerfGE 103, 242, 266 ff.

<sup>1312</sup> Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 73.

<sup>1313</sup> Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 459.

<sup>1314</sup> Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 189.

<sup>1315</sup> Rürup, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, 2007, S. 189.

<sup>1316</sup> Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 265.

<sup>1317</sup> Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 265.

<sup>1318</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 723.

<sup>1319</sup> LSG Baden-Württemberg v. 22. 3. 2013, L 4 KR 4983/10, NZS 2013, Jg. 22, Heft 11, S. 422 ff. zitiert nach Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 723.

Kinder.<sup>1320</sup> Die gleiche Beitragsbelastung der Versicherten mit Kindern unabhängig von der Kinderzahl stelle nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem dar und sei nicht verhältnismäßig im engeren Sinne.<sup>1321</sup> Hinzu kommt die Frage, wie die Beitragsermäßigung im Fall des Todes der erzogenen Kinder oder bei Adoption behandelt werden sollte.<sup>1322</sup> Es dürfte darüber hinaus ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz anzunehmen sein, wenn Versicherte aus medizinischen Gründen keine Kinder zeugen könnten und dennoch höhere Versicherungsbeiträge zahlen müssten.<sup>1323</sup> Das Bundessozialgericht geht in diesem Fall von einem Verstoß aus.<sup>1324</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat 2009 die Verfassungsbeschwerde eines Mannes nicht angenommen, welcher aus medizinischen Gründen kinderlos ist.<sup>1325</sup>

Aus dem Urteil über den sogenannten generativen Beitrag folgt, dass jede Person nach dem Grundgesetz zur Erziehung eigener Kinder oder zur Mitfinanzierung der Kinder anderer verpflichtet ist. Diese Pflicht verletzt die **Selbstbestimmung**, sich für oder gegen Kinder zu entscheiden.<sup>1326</sup> Dies verstößt gegen die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG.<sup>1327</sup> Es ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, Bürgerinnen und Bürger zum **Objekt**, zu einem Instrument zur Erhöhung des Steueraufkommens oder der Bevölkerungszahl zu machen.<sup>1328</sup> Kinder haben als solche ihren eigenen Wert und dürfen nicht als bloße Rentenzahlende betrachtet werden.<sup>1329</sup>

---

<sup>1320</sup> BVerfG, Beschluss vom 7. April 2022, Rn. 248 ff.

<sup>1321</sup> BVerfG, Beschluss vom 7. April 2022, Rn. 313 ff.

<sup>1322</sup> Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 723.

<sup>1323</sup> Baer, Das Soziale und die Grundrechte, NZS 2014, S. 4; Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 723.

<sup>1324</sup> BSGE 100, 77. zitiert nach Axer, Strukturprobleme, 2015, S. 723.

<sup>1325</sup> BVerfG – 1 BvR 1997/08. zitiert nach Baer, Das Soziale und die Grundrechte, NZS 2014, S. 4.

<sup>1326</sup> Ekardt, Familienförderung durch Steuerrecht?, KJ 2004, S. 119.

<sup>1327</sup> Ekardt, Familienförderung durch Steuerrecht?, KJ 2004, S. 119; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 449 f.

<sup>1328</sup> Ekardt, Familienförderung durch Steuerrecht?, KJ 2004, S. 124; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 449 f.

<sup>1329</sup> Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 450.

## V. Fazit

Das deutsche Sozialversicherungssystem hat eine lange Geschichte, während der es die Gesellschaftsstruktur intensiv und umfassend gestaltete.<sup>1330</sup> Im Verlauf der historischen Entwicklung ist es extrem kompliziert geworden.<sup>1331</sup> Der deutsche Gesetzgeber hat ein umfassendes Sozialleistungssystem mit etwa 850 Leistungsansprüchen geschaffen.<sup>1332</sup> Übereits wird die Sozialversicherung durch zahlreiche freiwillige Zusatzversicherungen sowie Zusatzversorgungssysteme ergänzt.<sup>1333</sup>

Das Bild des Sozialstaats zeigt, was die Gesellschaft will und kann; der Sozialstaat besteht aus dem Gewollten, aber beschränkt sich auf das Mögliche.<sup>1334</sup> Der Umfang von Sozialleistungen wird von Faktoren wie Lebenserwartung, Geburtenrate, Wanderungsbewegungen oder Erwerbstätigkeit beeinflusst<sup>1335</sup> und erschöpft sich deshalb in der **Leistungsfähigkeit der Gesellschaft**.<sup>1336</sup> Der Sozialstaat hat ein **faktisches Limit**.<sup>1337</sup> In gewissem Sinn entspricht der Umfang des Sozialstaats dem des Abgabenstaats.<sup>1338</sup> Die Erfüllung der Staatsaufgaben richtet sich nach den verfügbaren Staatseinnahmen.<sup>1339</sup>

Da der Staat künftig nicht mehr fähig sein wird, das aktuelle Sozialleistungsniveau zu halten, sind Reformen notwendig, die für die Leistungsempfangenden schmerzhaft sein werden.<sup>1340</sup> Das deutsche Sozialversicherungssystem ist in höchstem Maß mit der

---

<sup>1330</sup> Isensee, Die Rolle des Beitrags, 1980, S. 465; Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 278; Spiecker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 37; Bittner, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht, 2011, S. 214; Pitschas, Neue Pflege in der Altersgesellschaft?, 2015, S. 349.

<sup>1331</sup> Bittner, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht, 2011, S. 214.

<sup>1332</sup> Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 93; Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 461.

<sup>1333</sup> Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 461.

<sup>1334</sup> Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 401; Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 89; Davy, Pfadabhängigkeit, 2007, S. 119; Huster, Soziale Sicherung, 2007, S. 16; Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 94; Baer, Das Soziale und die Grundrechte, NZS 2014, S. 3.

<sup>1335</sup> Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 91 f.; Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 655.

<sup>1336</sup> Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 252; Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 21 ff.

<sup>1337</sup> Kirchhof, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 101; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 636.

<sup>1338</sup> Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 94 f.

<sup>1339</sup> BVerfGE 129, 124, 178.

<sup>1340</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 61 f.

Erwerbstätigkeit verbunden.<sup>1341</sup> Die Verbindung mit der Erwerbstätigkeit ist freilich nicht kennzeichnend für den Sozialstaat oder seine Finanzierung.<sup>1342</sup> Die Umlagefinanzierung der Sozialversicherung genießt unter dem Grundgesetz keine institutionelle Gewährleistung und kann umgestellt oder sogar abgeschafft werden.<sup>1343</sup> Die sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche je nach Notwendigkeit anzupassen, liegt zwar im gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum.<sup>1344</sup> Die lange Geschichte des Systems der deutschen sozialen Sicherung stellt allerdings „Ballast“<sup>1345</sup> bzw. eine „Last“<sup>1346</sup> für eine Systemveränderung dar. Diese Schwierigkeit war schon während der Rentenreform in den 1950er Jahren erkennbar.<sup>1347</sup>

Historischer Ballast sollte zwar weder die Legitimation noch den Inhalt eines Sozialstaats bestimmen.<sup>1348</sup> Eine vollständige Veränderung des umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems wäre jedoch sehr schwierig, weil die Versicherten Beiträge entrichtet haben und deshalb Anwartschaften innehaben.<sup>1349</sup> Ein neues System könnte lediglich mit denjenigen anfangen, die noch keine oder nur unbedeutende Beiträge gezahlt haben.<sup>1350</sup> Die Umstellung des Systems würde also einen langen Übergangszeitraum erfordern.<sup>1351</sup> Dies wäre freilich eine doppelte Belastung für die Erwerbstätigen, weil sie in der Übergangszeit einerseits Versicherungsbeiträge und/oder sonstige Abgaben für das alte Umlageverfahren entrichten, andererseits die neue Kapitaldeckung und gegebenenfalls eine Eigenvorsorge aufbauen müssten.<sup>1352</sup> Eine grundlegende Systemveränderung ist derart schwierig – wenn nicht unmöglich –, dass sie in naher Zukunft nicht stattfinden dürfte.<sup>1353</sup> Die

---

<sup>1341</sup> Spiecker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 37.

<sup>1342</sup> Spiecker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 37.

<sup>1343</sup> Meyer, Armutsfestigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung, 2007, S. 103.

<sup>1344</sup> Schneider, Der verfassungsrechtliche Schutz, 1980, S. 27; Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 146; Faber, Reformen der sozialen Sicherungssysteme, VR 2007, S. 49 f.

<sup>1345</sup> Baer, Das Soziale und die Grundrechte, NZS 2014, S. 2.

<sup>1346</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 641.

<sup>1347</sup> Vgl. Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 641.

<sup>1348</sup> Spiecker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 3.

<sup>1349</sup> Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72; Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 96; Schnapp, Demographische Entwicklung, 2012, S. 547 f.

<sup>1350</sup> Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72; Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 96.

<sup>1351</sup> Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 114; Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 38.

<sup>1352</sup> Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 225; Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 38.

<sup>1353</sup> Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 20.

einzig mögliche Lösung ist wohl, das Leistungsniveau auf eine Alterssicherung, die nicht mehr den bisherigen Lebensstandard sichert, zu reduzieren.<sup>1354</sup>

Aus der Geschichte kann man erkennen, dass der Gesetzgeber gegen die mit dem demografischen Wandel einhergehenden Belastungen des Systems der sozialen Sicherung oftmals wenig bis nichts unternommen hat.<sup>1355</sup> Selbst wenn es Reformen gab, waren sie lediglich kleinschrittig und punktuell.<sup>1356</sup> Die politischen Vorbehalte des Gesetzgebers, die gegenwärtigen Sozialleistungen zu verringern, kann man verstehen, da vielfältigen Interessengruppen und der nächsten Amtsperiode Rechnung zu tragen ist.<sup>1357</sup> Der Gesetzgeber geht unter Gesetzgebungsaufträgen des Sozialstaats davon aus, umfangreichen Wünschen und Erwartungen der Wählerinnen und Wähler zu entsprechen.<sup>1358</sup> Das Parlament begegnet bei der Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips vielseitigen Interessenkonflikten.<sup>1359</sup> Freilich werden die Probleme umso größer, je zögerlicher der Gesetzgeber ist.<sup>1360</sup>

In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob der Begriff der Nachhaltigkeit in verfassungsrechtlicher Hinsicht eine Handlungspflicht für den Gesetzgeber begründen kann. Anders gesagt: Kann der Gesetzgeber verfassungsrechtlich dazu verpflichtet werden, wegen des Begriffs der Nachhaltigkeit die Sozialleistungen zu verringern? Die Berufung auf die soziale Dimension der Nachhaltigkeit stößt auf Schwierigkeiten, weil sie nur materiell schwache Substanz hat.<sup>1361</sup> Der Gesetzgeber hat die Kürzung der Sozialversicherungsleistungen mit der Bewahrung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme begründet.<sup>1362</sup> Versteht man unter dieser Begründung eine Verkörperung des Begriffs der Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit, dient er in diesem Zusammenhang als Rechtfertigung für Grundrechtseingriffe. Der deutsche

---

<sup>1354</sup> Eichenhofer, Sozialrecht, 2015, S. 40.

<sup>1355</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 629; Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 223 f.; Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 131; Pitschas, Neue Pflege in der Altersgesellschaft?, 2015, S. 349.

<sup>1356</sup> Kloepfer, Das begrenzte Budgetrecht des Gesetzgebers, 2015, S. 219.

<sup>1357</sup> Kloepfer, Das begrenzte Budgetrecht des Gesetzgebers, 2015, S. 218 f.

<sup>1358</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 578.

<sup>1359</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 24.

<sup>1360</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 629.

<sup>1361</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 231 f.

<sup>1362</sup> Vgl. Ebsen, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, 2007, S. 82; Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 96; Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 665.

Gesetzgeber hat den Begriff der Generationengerechtigkeit als Legitimation für Sozialversicherungsreformen verwendet.<sup>1363</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat in Entscheidungen über die Kürzung sozialversicherungsrechtlicher Leistungen zwar weder Nachhaltigkeit noch Generationengerechtigkeit explizit erwähnt, eine vergleichbare Bedeutung wird aber mindestens implizit dem Begriff der Funktions- und Leistungsfähigkeit des Sozialversicherungssystems beigelegt, indem es bei dessen Auslegung auf die Zukunft abstellte.<sup>1364</sup>

## **B. Rechtsprechung über Haushaltshoheit**

### **I. Zukünftige Zahlungspflichten im Unionsrecht**

Der Staat steht in einem engen Verhältnis zu den Finanzmärkten.<sup>1365</sup> Die weltweite **Finanz- und Wirtschaftskrise** von 2008/2009 hatte zur Folge, dass die betroffenen Staaten hohe Staatsschulden aufnehmen mussten, um Banken und Kreditinstitute zu retten.<sup>1366</sup> Unter einer Finanzkrise versteht man eine außergewöhnliche finanzielle Notsituation.<sup>1367</sup> Aus der Finanzkrise ergeben sich erhebliche verfassungsrechtliche Probleme.<sup>1368</sup> Wegen der Finanzkrise stagnierte die Wirtschaft und nahmen die Steuereinkommen ab.<sup>1369</sup> Griechenland, Irland, Island, Portugal und Spanien nahmen wegen der Finanzkrise hohe Staatsschulden auf und verloren damit haushaltspolitische Gestaltungs- und Handlungsspielräume.<sup>1370</sup> Deutschland, Großbritannien, Japan und die USA machten ebenfalls extrem hohe Staatsschulden.<sup>1371</sup> Die Staatsschulden der Mitgliedstaaten der Eurozone nahmen wegen der Finanzkrise derart zu, dass Anfang 2010 die **europäische Staatsschuldenkrise** ausgelöst

---

<sup>1363</sup> Papier, Ü berholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72; Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 257.

<sup>1364</sup> Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 666.

<sup>1365</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 208.

<sup>1366</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 208; Kube, Nationale Budgethoheit, AöR 2012, S. 208.

<sup>1367</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 242.

<sup>1368</sup> Sachs, Haushaltspolitische Gesamtverantwortung, JuS 2012, S. 955.

<sup>1369</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 208 f.

<sup>1370</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 209.

<sup>1371</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 209.

wurde.<sup>1372</sup> Die Finanzmärkte der Mitgliedstaaten der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion beeinflussen einander.<sup>1373</sup> Die weltweite Finanzkrise von 2008/2009 gab Anlass dazu, die Vorstellung von der Staatsverschuldung zu ändern.<sup>1374</sup> Wegen der europäischen Staatsschuldenkrise wurden die Probleme der nationalen Finanzordnungen der Eurozonenstaaten wiederum hervorgehoben.<sup>1375</sup>

Fraglich ist, welche Rolle die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG bei Zukunftslasten spielt, die nur als potenzielle Ausgaben in Form von **Rücklagen** bestehen.<sup>1376</sup> Ein treffendes Beispiel dafür bietet der **Europäische Stabilitätsmechanismus**. Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets unterzeichneten am 2. Februar 2012 infolge der Eurokrise den Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).<sup>1377</sup> Der ESM zielt auf die Mobilisierung von Finanzmitteln ab, mit denen die Mitgliedstaaten gegebene oder drohende erhebliche Finanzierungsprobleme beheben können.<sup>1378</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Griechenlandhilfe-Entscheidung nicht klargemacht, ob und wie sich Gewährleistungsermächtigungen auf supranationaler Ebene von der nationalen Staatsverschuldung unterscheiden, wenn die Grenze der Leistungsfähigkeit des zukünftigen Fiskus betroffen ist.<sup>1379</sup> Die Zukunftslasten sind keine Einnahmen aus Krediten, deshalb unterfallen sie nicht Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG.<sup>1380</sup> Wenn sich freilich die potenziellen Zahlungspflichten Deutschlands realisieren würden, könnte der deutsche Haushalt beträchtlich belastet werden.<sup>1381</sup> Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge mag zur Folge haben, dass der finanzielle Gestaltungsspielraum des künftigen Parlaments begrenzt wird.<sup>1382</sup> Die Begrenzung der Budgethoheit Deutschlands verstärkt sich durch Six-Pack, Fiskalpakt, ESM, Euro-Plus-Pakt oder Two-Pack.<sup>1383</sup>

---

<sup>1372</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 209; Kube, Nationale Budgethoheit, AöR 2012, S. 208.

<sup>1373</sup> Ohler, Die Finanzkrise als Herausforderung, 2011, S. 209 f.

<sup>1374</sup> Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 10.

<sup>1375</sup> Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 154.

<sup>1376</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 85.

<sup>1377</sup> Vgl. Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 73.

<sup>1378</sup> Hattenberger, in: EU-Kommentar, 2019, Art. 126 AEUV Rn. 73.

<sup>1379</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 540 f.

<sup>1380</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 86.

<sup>1381</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 85.

<sup>1382</sup> Vgl. Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 502 f.

<sup>1383</sup> Streinz, Budgetrecht des Bundestages, 2015, S. 678.

Wenn alle Zahlungsverpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen nach dem Demokratieprinzip verboten würden, wäre der Abschluss völkerrechtlicher Verträge unzulässig.<sup>1384</sup> Das Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs aus Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG stellt einen Schutz vor Schulden dar, die zukünftige Generationen unangemessen belasten würden.<sup>1385</sup> Würde das amtierende Parlament bei der Übernahme potenzieller Zahlungspflichten die künftigen Generationen nicht berücksichtigen, wäre das mit der Bedeutung des materiellen Haushaltsausgleichs nach Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG nicht zu vereinbaren.<sup>1386</sup> Das Problem liegt darin, dass man die langfristigen Wirkungen beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge kaum abschätzen kann.<sup>1387</sup>

Das Bundesverfassungsgericht erklärte die Übertragung der Währungshoheit auf die Europäische Union unter der Voraussetzung für verfassungsmäßig, dass die Währungsunion eine Stabilitätsgemeinschaft darstellt.<sup>1388</sup> Im Lissabon-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass nach dem Demokratieprinzip die Übertragung der Hoheitsrechte auf die Europäische Union und die Ausübung der Hoheitsrechte durch die Europäische Union vorhersehbar sein müssen.<sup>1389</sup> Die Übertragung des Budgetrechts des Bundestags würde das Demokratieprinzip und das Wahlrecht verletzen, wenn Art und Höhe der Abgaben in wesentlichem Umfang **von supranationalen Organen** entschieden würden.<sup>1390</sup> Abgabenrechtliche Belastungen der deutschen Bürgerinnen und Bürger müssen vom Bundestag, der dem Volk verantwortlich ist, beschlossen werden.<sup>1391</sup> Eine haushaltswirksame Verpflichtung auf europäischer oder internationaler Ebene würde dann die Gestaltungsfähigkeit des Bundestags gefährden, wenn er die **Gesamtverantwortung über Einnahmen und Ausgaben** nicht mehr mit hinreichendem politischem Spielraum ausüben könnte.<sup>1392</sup>

Im Gegensatz zu den Rechtsfragen der Kompetenzverlagerung auf die supranationale Ebene im Maastricht- und im Lissabon-Urteil beziehen sich die den europäischen Staaten

---

<sup>1384</sup> Vgl. Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 503.

<sup>1385</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 85.

<sup>1386</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 87.

<sup>1387</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 495.

<sup>1388</sup> Streinz, Budgetrecht des Bundestages, 2015, S. 677.

<sup>1389</sup> BVerfGE 123, 267, Rn. 251.

<sup>1390</sup> BVerfGE 123, 267, Rn. 256.

<sup>1391</sup> BVerfGE 123, 267, Rn. 256.

<sup>1392</sup> BVerfGE 123, 267, Rn. 256.

geleisteten finanziellen Hilfen auf die potenzielle Begrenzung des Haushaltsrechts des heutigen oder zukünftigen deutschen Parlaments.<sup>1393</sup> In zwei Jahren zogen die Maßnahmen der Eurorettung sieben Senatsentscheidungen nach sich.<sup>1394</sup> Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts wurden in sämtlichen Fällen Art. 38 S. 1 GG, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG nicht verletzt.<sup>1395</sup> In diesen Entscheidungen war das Bundesverfassungsgericht gegenüber der Bundesregierung und dem Bundestag offenkundig zurückhaltend.<sup>1396</sup> In der Entscheidung zum ESM betonte es zum Beispiel die zentrale Rolle des Parlaments, wenn es um Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand geht.<sup>1397</sup> Die Prüfung des Bundesverfassungsgerichts erstreckte sich lediglich auf das Verfahren.<sup>1398</sup> Es geht dabei um eine **Evidenzkontrolle**.<sup>1399</sup>

## II. Haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Gesetzgebers

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung über die Griechenlandhilfe und die EFSF vom 7. September 2011<sup>1400</sup> den Begriff der **haushaltspolitischen Gesamtverantwortung** als Prüfungsmaßstab für die Maßnahmen geschaffen, die zur Bekämpfung der Staatsschuldenkrise in der Eurozone getroffen wurden.<sup>1401</sup> Der Begriff wird im positiven Recht und in den späteren einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wieder aufgegriffen.<sup>1402</sup> Die Schaffung dieses Begriffs bezweckt den Schutz des Gestaltungsspielraums des künftigen Haushaltsgesetzgebers.<sup>1403</sup>

Der Bundestag darf sich nach den **Grundsätzen der Demokratie** im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, die durch die Identitätsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützt sind, nicht der haushaltspolitischen Kompetenz entäußern, auch wenn die Bundesrepublik Deutschland auf europarechtlicher Ebene einschlägige Rechtspflichten übernimmt.<sup>1404</sup> Das

---

<sup>1393</sup> Kube, Nationale Budgethoheit, AöR 2012, S. 209.

<sup>1394</sup> Peterrek, Rechtsschutz „Eurorettung“, 2014, S. 555.

<sup>1395</sup> Polzin, Verfassungsidentität, 2018, S. 74.

<sup>1396</sup> Streinz, Budgetrecht des Bundestages, 2015, S. 689.

<sup>1397</sup> BVerfGE 132, 195, Rn. 106 ff.

<sup>1398</sup> Streinz, Budgetrecht des Bundestages, 2015, S. 690.

<sup>1399</sup> Streinz, Budgetrecht des Bundestages, 2015, S. 690.

<sup>1400</sup> BVerfGE 129, 124.

<sup>1401</sup> Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 11 f.

<sup>1402</sup> Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 12.

<sup>1403</sup> Vgl. Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 12.

<sup>1404</sup> BVerfGE 132, 195, Rn. 109; BVerfGE 154, 17, Rn. 104.

**Wahlrecht** ist ein grundrechtsgleiches Recht und eine konkrete Verkörperung des Demokratieprinzips, das nach Art. 79 Abs. 3 GG der Grundgesetzänderung entzogen ist.<sup>1405</sup> Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist die Kernkompetenz eines Parlaments, weshalb bei der Begrenzung der Haushaltsautonomie des Bundestags das Wahlrecht des Art. 38 Abs. 1 GG betroffen ist.<sup>1406</sup> Das Budgetrecht verkörpert deshalb das Demokratieprinzip, weil das Volk durch das Parlament mittelbar über den Etat entscheidet.<sup>1407</sup> Die wichtige Stellung des Gesetzgebers bei haushaltsrechtlichen Entscheidungen kommt in der ausschließlichen Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplans nach Art. 110 Abs. 2 GG und in der Kompetenz zur Kontrolle des Haushaltsvollzugs nach Art. 114 GG zum Ausdruck.<sup>1408</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland hat zwar rechtliche und finanzpolitische Verpflichtungen aus Völker- und Europarecht, doch das Bundesverfassungsgericht betont die auf **Eigenverantwortung** beruhende Entscheidungsfähigkeit des Gesetzgebers im Bereich des öffentlichen Haushalts.<sup>1409</sup> Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts legt die Entäußerung der Haushaltsverantwortung des Bundestags eine Verletzung des Wahlrechts nahe, wenn das amtierende oder künftige Parlament das Haushaltsrecht nicht mehr **eigenverantwortlich** ausüben kann.<sup>1410</sup> Wenn der Gesetzgeber nicht mehr **frei von Fremdbestimmung** über Einnahmen und Ausgaben entscheiden kann, verliert er die politischen Freiräume im Sinne des **Identitätskerns der Verfassung**.<sup>1411</sup> Die Bestimmungen von Art. 123 bis Art. 126 und Art. 136 AEUV über eine tragfähige Haushaltswirtschaft schränken die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des nationalen Gesetzgebers ein.<sup>1412</sup>

Laut dem Bundesverfassungsgericht muss jede solidarische Hilfsmaßnahme auf inter- und supranationaler Ebene vom Bundestag einzeln bewilligt werden.<sup>1413</sup> Über den Umfang, die Risiken und die Folgen von Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen kommen dem Gesetzgeber weite **Einschätzungs- und Handlungsspielräume** zu, und die Überprüfung

---

<sup>1405</sup> BVerfGE 129, 124, 177.

<sup>1406</sup> BVerfGE 129, 124, 170.

<sup>1407</sup> BVerfGE 129, 124, 177; BVerfGE 132, 195, Rn. 107; BVerfGE 135, 317, Rn. 161.

<sup>1408</sup> BVerfGE 129, 124, 177 f.

<sup>1409</sup> BVerfGE 129, 124, 178; BVerfGE 135, 317, Rn. 162; BVerfGE 142, 123, Rn. 212.

<sup>1410</sup> BVerfGE 129, 124, 177; BVerfGE 132, 195, Rn. 107; BVerfGE 135, 317, Rn. 161.

<sup>1411</sup> BVerfGE 135, 317, Rn. 164.

<sup>1412</sup> BVerfGE 135, 317, Rn. 171.

<sup>1413</sup> BVerfGE 129, 124, 180 f.; BVerfGE 132, 195, Rn. 110; BVerfGE 135, 317, Rn. 165.

durch das Bundesverfassungsgericht beschränkt sich auf eine Evidenzkontrolle.<sup>1414</sup> Hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit des Eintritts der Gewährleistungspflicht und der Tragfähigkeit des Bundeshaushalts genießt der Gesetzgeber ebenfalls **Einschätzungs- und Handlungsspielräume**, weshalb das Bundesverfassungsgericht die Entscheidungen des Bundestags zu respektieren hat und nicht an Stelle des Parlaments entscheiden darf.<sup>1415</sup> Das Ausmaß der Zustimmungsrechte und Kontrollbefugnisse des Bundestags hängt vom finanziellen Ausmaß der Haftungsübernahmen oder der Verpflichtungsermächtigungen ab.<sup>1416</sup> Der Bundestag soll nicht nur jetzt, sondern auch weiterhin ausreichenden Einfluss auf haushaltswirksame Maßnahmen ausüben können.<sup>1417</sup> Das Gebot, dass eine haushaltspolitische Ermächtigung bestimmt sein soll, bezweckt nicht die Begrenzung, sondern die Bewahrung der gesetzgeberischen Haushaltskompetenz.<sup>1418</sup>

Nach dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG muss der Bundestag seine **haushaltspolitische Gesamtverantwortung** wahrnehmen können.<sup>1419</sup> Dem Bundesverfassungsgericht zufolge tut er dies dadurch, dass er auch bei internationalen oder supranationalen Rechtspflichten der Bundesrepublik **eigenverantwortlich** über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand entscheidet.<sup>1420</sup> Auch auf dem Gebiet des Europarechts hat der Bundestag die budgetrechtliche **Eigenverantwortung**, die nicht dauerhaft von den Organen oder Mitgliedstaaten der Europäischen Union beeinflusst werden sollte.<sup>1421</sup>

Eines der wichtigsten Elemente des Demokratieprinzips, das die Übertragung der haushaltspolitischen Kompetenz auf die europa- oder völkerrechtliche Ebene verletzen könnte, ist laut Bundesverfassungsgericht die **rechtliche Reversibilität**.<sup>1422</sup> In erster Linie entscheidet der amtierende Gesetzgeber, ob und in welchem Umfang er den eigenen Entscheidungsspielraum begrenzt. Das Bundesverfassungsgericht handelt nicht anstelle des Parlaments. Die Entscheidung des Parlaments darf nicht so erheblich sein, dass die

---

<sup>1414</sup> BVerfGE 129, 124, 182; BVerfGE 132, 195, Rn. 112 f.

<sup>1415</sup> BVerfGE 129, 124, 182 f.; BVerfGE 132, 195, Rn. 113.

<sup>1416</sup> BVerfGE 135, 317, Rn. 163.

<sup>1417</sup> BVerfGE 135, 317, Rn. 165.

<sup>1418</sup> BVerfGE 135, 317, Rn. 163; BVerfGE 142, 123, Rn. 213.

<sup>1419</sup> BVerfGE 154, 17, Rn. 115.

<sup>1420</sup> BVerfGE 129, 124, 178 f.; BVerfGE 132, 195, Rn. 107; BVerfGE 135, 317, Rn. 162.

<sup>1421</sup> BVerfGE 129, 124, 179 f.; BVerfGE 135, 317, Rn. 164; BVerfGE 154, 17, Rn. 104.

<sup>1422</sup> BVerfGE 132, 195, Rn. 119.

Budgetkompetenz des Parlaments **irreversibel** preisgegeben wird.<sup>1423</sup> Das Bundesverfassungsgericht schreitet dann ein, wenn die Entscheidung des amtierenden Gesetzgebers darüber, ob und in welchem Umfang er den eigenen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum begrenzt, eine „**irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen**“ ist.<sup>1424</sup>

Die Gewährleistungsübernahme des Bundestags verletzt nur dann das Demokratieprinzip, wenn sie eine gewisse Grenze **evident** überschreitet, aber das Bundesverfassungsgericht hat dem Demokratieprinzip **keine bestimmte justiziable Grenze** für die Gewährleistungsübernahme entnommen.<sup>1425</sup> Die unmittelbar dem Demokratieprinzip zu entnehmende Grenze ist dann erreicht, wenn die Haushaltsautonomie zukünftiger Parlamente wegen überstaatlicher Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen der Bundesrepublik „für einen nennenswerten Zeitraum **praktisch vollständig leerliefe**“.<sup>1426</sup>

### III. Kritik an der Unbestimmtheit

Der Begriff der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung stößt auf die Kritik, er habe keinen dogmatisch konkreten Inhalt und sei vom Bundesverfassungsgericht nicht hinreichend argumentativ begründet worden.<sup>1427</sup> Anders ausgedrückt mangle es an einem normativen Standard, aus dem sich eine dogmatisch einleuchtende Grenze für den Gestaltungsspielraum des heutigen Gesetzgebers ergebe.<sup>1428</sup> Der Begriff der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung lasse nicht erkennen, wann der Gestaltungsspielraum des zukünftigen Gesetzgebers unangemessen eingeschränkt sei.<sup>1429</sup> Darüber hinaus gebe es verfassungsrechtlich keinen normativen Standard, mit dem man die Interessen von heutigen und künftigen Menschen abwägen könnte.<sup>1430</sup> Juristisch könne man den Begriff der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung kaum handhaben, weil der

---

<sup>1423</sup> BVerfGE 129, 124, 180.

<sup>1424</sup> BVerfGE 132, 195, Rn. 124.

<sup>1425</sup> BVerfGE 129, 124, 182; BVerfGE 132, 195, Rn. 112.

<sup>1426</sup> BVerfGE 129, 124, 183; BVerfGE 132, 195, Rn. 112; BVerfGE 135, 317, Rn. 174.

<sup>1427</sup> Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 12 f.

<sup>1428</sup> Kube, Nationale Budgethoheit, AöR 2012, S. 217; Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 541; Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 14.

<sup>1429</sup> Kube, Nationale Budgethoheit, AöR 2012, S. 217; Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 14.

<sup>1430</sup> Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 16.

Maßstab, mit dem das Gericht die Entscheidungen des heutigen Gesetzgebers kontrollieren könnte, dem Verfassungsrecht schwer zu entnehmen sei.<sup>1431</sup> Wann die Haushaltsautonomie der zukünftigen Parlamente praktisch vollständig leerläuft, könne man schwer erfassen.<sup>1432</sup> Dazu kommt, dass man die künftige wirtschaftliche Lage kaum prognostizieren könne.<sup>1433</sup>

Das Bundesverfassungsgericht zählt die haushaltspolitische Gesamtverantwortung zur Identitätsgarantie der Verfassung im Sinne der Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG und Art. 79 Abs. 3 GG.<sup>1434</sup> Eine der wichtigsten Formen demokratischer Willensbildung schlägt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Haushaltsrecht des Gesetzgebers nieder.<sup>1435</sup> Diese Auffassung stößt ebenfalls auf die Kritik, weil das Gericht nicht erklärt habe, in welchem Ausmaß die Entscheidung des heutigen Gesetzgebers durch die Identitätsgarantie der Verfassung eingeschränkt werden darf.<sup>1436</sup> Ein völkerrechtlicher Vertrag könne überdies in der Regel die demokratische Selbstbestimmung des Parlaments nicht stets begrenzen.<sup>1437</sup> Der innerstaatliche Gesetzgeber könne nämlich nach dem Demokratieprinzip einen völkerrechtlichen Vertrag kündigen.<sup>1438</sup> Art. 79 Abs. 3 GG komme bei einem völkerrechtlichen Vertrag nicht zur Anwendung, weil eine Verfassungsänderung nicht wie ein völkerrechtlicher Vertrag jederzeit gekündigt werden könne.<sup>1439</sup>

In der Literatur findet die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts dahingehend Zustimmung, dass es zum Identitätskern der Verfassung nach Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG sowie Art. 79 Abs. 3 GG gehöre, dass die haushaltlichen Entscheidungen des deutschen Gesetzgebers nicht durch die Europäische Union oder ihre Organe beeinflusst werden.<sup>1440</sup> Anders gesagt müsse das Bundesverfassungsgericht prüfen, ob der Europäische Stabilitätsmechanismus die Identität des Grundgesetzes gefährde.<sup>1441</sup>

---

<sup>1431</sup> Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 17.

<sup>1432</sup> Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 18.

<sup>1433</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 541 f.; Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 16 u. 32.

<sup>1434</sup> Vgl. Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 13 u. 29.

<sup>1435</sup> Vgl. Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 29.

<sup>1436</sup> Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 29.

<sup>1437</sup> Polzin, Verfassungsidentität, 2018, S. 202.

<sup>1438</sup> Polzin, Verfassungsidentität, 2018, S. 203.

<sup>1439</sup> Polzin, Verfassungsidentität, 2018, S. 203 f.

<sup>1440</sup> Cramer, Artikel 146 Grundgesetz, 2014, S. 145.

<sup>1441</sup> Cramer, Artikel 146 Grundgesetz, 2014, S. 146 f.

Im Schrifttum wird ferner behauptet, dass der Begriff der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung keine verfassungsrechtliche bzw. demokratietheoretische Grenze habe.<sup>1442</sup> Die Bewertung des Bundesverfassungsgerichts orientiere sich ausschließlich daran, ob es die Wirtschafts- bzw. Finanzpolitik des heutigen Gesetzgebers billigt oder nicht.<sup>1443</sup> Auf diese Weise greife es in den politischen Bereich ein, der dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorbehalten sei.<sup>1444</sup> Ein schwer zu handhabender Rechtsbegriff wirke sich zudem negativ auf die Autorität des Gerichts aus.<sup>1445</sup>

Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gehe im Grunde von dem Bedenken aus, dass die Hilfen dem Ausland geleistet werden.<sup>1446</sup> Anders formuliert liege das Wesen des Problems nicht in der Lastenverteilung zwischen Generationen, sondern darin, dass deutsche Etatmittel ins Ausland fließen.<sup>1447</sup> Den Hintergrund für die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bilde die Wahrung deutscher Interessen.<sup>1448</sup> Die Beschwerdeführenden der Eurorettungsverfahren rügten ebenfalls Maßnahmen nichtdeutscher Hoheitsgewalt und Unterlassen deutscher Staatsorgane.<sup>1449</sup> Im Fokus der politischen Diskussion steht die Frage, ob die Eurorettung entweder Deutschland begünstigt oder nur ein Akt der Großzügigkeit ist.<sup>1450</sup> Die Demokratietheorie sei freilich nicht geeignet für die Lösung eines Problems der internationalen Verteilungsgerechtigkeit.<sup>1451</sup> In diesem Zusammenhang ist allerdings anzumerken, dass die europäischen Interessen nach dem Geist des Grundgesetzes zu den deutschen Interessen gehören.<sup>1452</sup>

---

<sup>1442</sup> Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 14 u. 34.

<sup>1443</sup> Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 34.

<sup>1444</sup> Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 16, 32 u. 34 f.

<sup>1445</sup> Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 18.

<sup>1446</sup> Mayer, *Rebels without a cause?*, EuR 2014, S. 510; Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 33 f.; vgl. Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 537 f.

<sup>1447</sup> Mayer, *Rebels without a cause?*, EuR 2014, S. 510; Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 33.

<sup>1448</sup> Mayer, *Rebels without a cause?*, EuR 2014, S. 511.

<sup>1449</sup> Peterek, Rechtsschutz „Eurorettung“, 2014, S. 556.

<sup>1450</sup> Thiele, Das Solidaritätsprinzip in der Wirtschafts- und Währungsunion, S. 115 f.

<sup>1451</sup> Nettesheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 33 f.

<sup>1452</sup> Mayer, *Rebels without a cause?*, EuR 2014, S. 511.

## IV. Fazit

Das Haushaltsrecht ist das wichtigste Recht des Gesetzgebers.<sup>1453</sup> Nach dem Grundgesetz genießt nur der Bundestag das Budgetrecht.<sup>1454</sup> Das Budgetrecht des Gesetzgebers ist allerdings nicht unbeschränkt.<sup>1455</sup> Das **Demokratieprinzip** verkörpert sich im Verfassungsstaat darin, dass die Finanzgewalt vom Gesetzgeber ausgeübt wird<sup>1456</sup> und dass das Volk durch die Entscheidung über den Haushalt seinen Willen bilden kann<sup>1457</sup>. Nach dem Demokratieprinzip darf der Gesetzgeber die Kontrolle über haushaltspolitische Entscheidungen nicht gänzlich verlieren.<sup>1458</sup> Anders formuliert soll das Parlament seinen Einfluss insbesondere auf die Ausgaben der öffentlichen Hand in angemessener Weise ausüben.<sup>1459</sup> Eine Obergrenze der Staatsverschuldung und von Gewährleistungsübernahmen kann unmittelbar aus dem Demokratieprinzip hergeleitet werden.<sup>1460</sup> Die Obergrenze ist justiziabel und dann überstiegen, wenn die Haushaltsautonomie des künftigen Gesetzgebers praktisch vollständig leerläuft.<sup>1461</sup> Diese Grenze kann sogar als **verfassungsimmanent** angesehen werden.<sup>1462</sup> Eine mögliche Grenze der Gewährleistungsübernahme auf supranationaler bzw. internationaler Ebene stellt auf einen bestimmten Prozentsatz des Bundeshaushalts oder des Bruttoinlandsprodukts ab.<sup>1463</sup> Indessen bedeutet dies nicht, dass eine im Voraus gesetzte Obergrenze auf jeden Fall ausreichend ist.<sup>1464</sup>

Angesichts der **haushaltspolitischen Gesamtverantwortung** ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nicht unbegrenzt.<sup>1465</sup> Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung verbietet dem amtierenden Gesetzgeber eine **irreversible** Entscheidung in Bezug auf die öffentliche Hand<sup>1466</sup> und eine **endlose** Verpflichtungsübernahme<sup>1467</sup>. Ein

---

<sup>1453</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 527.

<sup>1454</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 528.

<sup>1455</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 528.

<sup>1456</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 528; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 4 u. 16.

<sup>1457</sup> Badura, Freiheit und Eigentum, AöR Beiheft 2014, S. 52; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 4 u. 16.

<sup>1458</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 537.

<sup>1459</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 538 f.

<sup>1460</sup> Badura, Freiheit und Eigentum, AöR Beiheft 2014, S. 52.

<sup>1461</sup> Badura, Freiheit und Eigentum, AöR Beiheft 2014, S. 52.

<sup>1462</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 536 f.

<sup>1463</sup> Kube, Nationale Budgethoheit, AöR 2012, S. 217.

<sup>1464</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 543.

<sup>1465</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 539.

<sup>1466</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 536.

treffendes Beispiel dafür bildet ein **autonomer** Haftungsautomatismus: Der Staat übernimmt durch den Abschluss etwa eines völkerrechtlichen Vertrags Pflichten, auf die er später keinen Einfluss mehr hat.<sup>1468</sup> Der Gesetzgeber trägt die haushaltspolitische Gesamtverantwortung nicht, wenn er nicht einseitig aus dem Vertrag austreten darf.<sup>1469</sup> Der Begriff der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung zielt also darauf ab, dass der zukünftige Gesetzgeber auch finanziellen Gestaltungsspielraum genießt oder genießen kann.<sup>1470</sup> Freilich widerspräche es der **Völkerrechtsfreundlichkeit**, der **Europarechtsfreundlichkeit** und der Mitwirkung an der europäischen Integration im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG, wenn keine haushaltspolitischen Entscheidungen in großem Ausmaß gestattet wären.<sup>1471</sup>

## C. Klimaschutz-Beschluss

Vor dem Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts blieb es dahingestellt, ob eine Verletzung der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG im Zusammenhang des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und der Eigentumsrechte gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG im Verfassungsbeschwerdeverfahren geltend gemacht wurde.<sup>1472</sup>

## I. Staatliche intergenerationelle Schutzpflicht

Nach dem Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ist die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG fließende staatliche Schutzpflicht auch **zukunftsgerichtet**.<sup>1473</sup> Der Staat hat nämlich eine **intergenerationelle Verpflichtung**, das Leben und die Gesundheit der zukünftigen Generationen zu schützen.<sup>1474</sup> Diese Schutzpflicht kommt insbesondere bei irreversiblen Entwicklungen in Betracht.<sup>1475</sup> Die künftigen Generationen sind allerdings nicht grundrechtsfähig, weshalb diese Schutzpflicht lediglich eine **objektivrechtliche** Natur hat.<sup>1476</sup>

---

<sup>1467</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 532.

<sup>1468</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 537.

<sup>1469</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 537.

<sup>1470</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 536.

<sup>1471</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 536.

<sup>1472</sup> Vgl. Badura, Freiheit und Eigentum, AöR Beiheft 2014, S. 57.

<sup>1473</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 146.

<sup>1474</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 146.

<sup>1475</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 146.

<sup>1476</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 146.

Sie gilt auch für Lebens- und Gesundheitsgefahren im Zusammenhang mit dem Klimawandel.<sup>1477</sup> Der Staat ist demnach verpflichtet, die von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG garantierten Rechtsgüter der künftigen Generationen vor beispielsweise Hitzewellen, Überschwemmungen oder Wirbelstürmen zu schützen.<sup>1478</sup>

Im Klimaschutz-Beschluss ist das Bundesverfassungsgericht der Meinung, dass die angegriffenen Regelungen die grundrechtliche Schutzpflicht gegenwärtig nicht verletzen.<sup>1479</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine grundrechtliche Schutzpflicht dann verletzt, wenn der Staat entweder überhaupt keine Schutzvorkehrungen trifft, wenn die vom Staat getroffenen Maßnahmen **offensichtlich ungeeignet** oder **völlig unzulänglich** sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn solche Maßnahmen **erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben**.<sup>1480</sup> Anpassungsmaßnahmen, die zwar den Klimawandel als solchen nicht verhindern können, aber die Gefahren des Klimawandels für Leben und Gesundheit der Menschen teilweise mildern, können gleichwohl einen ergänzenden Schutz darstellen.<sup>1481</sup>

Die Schutzpflichtdimension der Grundrechte ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts äußerst begrenzt.<sup>1482</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat noch nie eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten festgestellt.<sup>1483</sup> In der Literatur wird vertreten, dass wegen der verfassungsgerichtlichen Zurückhaltung die grundrechtlichen Schutzpflichten ins Leere liefen.<sup>1484</sup> Im Hinblick auf die dem Klimawandel folgenden Gefahren müsste die Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht im Klimaschutz-Beschluss strikter sein.<sup>1485</sup> Auch nach einer Evidenzprüfung seien die angegriffenen Klimaschutzmaßnahmen offensichtlich unzureichend.<sup>1486</sup>

---

<sup>1477</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 148.

<sup>1478</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 148.

<sup>1479</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 151, 165 u. 167.

<sup>1480</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 152.

<sup>1481</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 164.

<sup>1482</sup> Calliess, Klimaurteil, ZUR 2021, S. 357; Faßbender, Klima-Beschluss, NJW 2021, S. 2088.

<sup>1483</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 248; Faßbender, Klima-Beschluss, NJW 2021, S. 2087; Frenz, Klimagrundrecht, DÖV 2021, S. 716; Schlacke, Klimaschutzrecht, NVwZ 2021, S. 914.

<sup>1484</sup> Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1337.

<sup>1485</sup> Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1337.

<sup>1486</sup> Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1337.

## II. Eingriffsähnliche Vorwirkung

Da annähernd **sämtliche menschlichen Handlungen** unmittelbar oder mittelbar zur Emission von Treibhausgasen führen, ist jegliche Freiheit von den angegriffenen Regelungen betroffen, wenn die Emission von Treibhausgasen nach 2030 drastisch begrenzt wird.<sup>1487</sup> Die **allgemeine Handlungsfreiheit** aus Art. 2 Abs. 1 GG könnte nach 2030 durch die angegriffenen Regelungen gefährdet sein, wenn die Treibhausgasreduzierungslasten aus Art. 20a GG auf Zeiträume nach 2030 verschoben würden.<sup>1488</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die Regelung, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2030 auf eine bestimmte Menge zu begrenzen, eine **eingriffsähnliche Vorwirkung** auf die **allgemeine Handlungsfreiheit** aus Art. 2 Abs. 1 GG, die sämtliche unmittelbar oder mittelbar Kohlendioxid emittierenden Handlungen umfasst.<sup>1489</sup> Die gegenwärtigen CO<sub>2</sub>-Emissionen zulassenden Vorgaben bilden eine irreversible rechtliche Gefährdung zukünftiger Freiheit, CO<sub>2</sub> zu emittieren.<sup>1490</sup> Denn je mehr von der fixierten Quote heute aufgebraucht wird, desto weniger verbleibt für morgen.<sup>1491</sup> Je mehr die Freiheit der heutigen Menschen geschont wird, desto stärker wird die Freiheit der zukünftigen Menschen eingeschränkt.<sup>1492</sup> Je schneller die fixierte Quote aufgebraucht wird, desto weniger Zeit verbleibt, sich den die CO<sub>2</sub>-Emissionen limitierenden Vorschriften anzupassen.<sup>1493</sup>

Nach dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG und dem daraus abgeleiteten Klimaneutralitätsgebot sollen die zulässigen Emissionsmengen immer weiter herabgesetzt werden.<sup>1494</sup> **Die eingriffsähnliche Vorwirkung der Emissionsmengenregelungen ist deshalb rechtlicher Natur, weil das Gebot der Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen auf dem Verfassungsrecht aufbaut.**<sup>1495</sup> Sind die zulässigen Emissionsmengen erschöpft, sind weitere CO<sub>2</sub>-Emissionen nur insoweit zulässig, als die Interessen der damit verbundenen Freiheitsbetätigung das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG überwiegen.<sup>1496</sup> Die zukünftigen

---

<sup>1487</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 117.

<sup>1488</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 117.

<sup>1489</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 184 u. 187.

<sup>1490</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 186.

<sup>1491</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 120 u. 186 f.

<sup>1492</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 120.

<sup>1493</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 186 f.

<sup>1494</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 198 u. 255.

<sup>1495</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 187.

<sup>1496</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 120 u. 198.

Menschen können stärker belastet werden, wenn der Klimawandel Leben und Gesundheit in größerem Maß bedroht und das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG und die grundrechtlichen Schutzpflichten damit gravierendere Freiheitseinschränkungen verlangen.<sup>1497</sup>

Das Bundesverfassungsgericht stelle nicht klar, **welches Grundrecht** der Beschwerdeführenden durch welchen Sachverhalt zukünftig verletzt werde.<sup>1498</sup> Der Klimaschutz-Beschluss wird kritisiert, weil die Grundlage für einen Anspruch auf intertemporale Freiheitssicherung nicht nachvollziehbar sei.<sup>1499</sup> Es werde in dem Beschluss nicht eindeutig gesagt, ob die angegriffene Regelung eine grundrechtliche Schutzpflicht verletze oder einen verfassungswidrigen Grundrechtseingriff darstelle.<sup>1500</sup> Die Abgrenzung von Schutzpflichten und Abwehrrechten sei wegen des Klimaschutz-Beschlusses verwischt.<sup>1501</sup> In der Literatur wird vertreten, es gehe bei der intergenerationell verhältnismäßigen Verteilung der Treibhausgasminderungsquote eigentlich um die Schutzdimension der Grundrechte.<sup>1502</sup> Das Bundesverfassungsgericht deute im Klimaschutz-Beschluss die Schutzdimension in die Abwehrdimension um, scheine am Maßstab des Übermaßverbots prüfen zu wollen, prüfe aber in Wirklichkeit am Maßstab des Untermaßverbots der Schutzpflichten.<sup>1503</sup> Es sei überdies unklar, ob die eingriffsähnliche Vorwirkung im Sinne des Klimaschutz-Beschlusses eine Grundrechtsverletzung oder eine Grundrechtsgefährdung sei.<sup>1504</sup>

Nach klassischem Verständnis haben Bürgerinnen und Bürger die Freiheit, der Umwelt zu schaden.<sup>1505</sup> Der Umweltschutz läuft in der Regel auf die Beeinträchtigung heutiger Grundrechtsträgerinnen und -träger hinaus.<sup>1506</sup> Maßnahmen, die der Staat zum

---

<sup>1497</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 117.

<sup>1498</sup> Bartone, Klimaschutzbeschluss, jM 2021, S. 331; Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 246; Berkemann, Freiheitschancen über die Generationen, DÖ V 2021, S. 711; Faßbender, Klima-Beschluss, NJW 2021, S. 2089; Frenz, Freiheitsbedingter Klimaschutz, DVBl 2021, S. 813; Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1073; Ruttloff/Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, S. 918; Schlacke, Klimaschutzrecht, NVwZ 2021, S. 914; Sinder, Anthropozänes Verfassungsrecht, JZ 2021, S. 1081.

<sup>1499</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 245.

<sup>1500</sup> Bartone, Klimaschutzbeschluss, jM 2021, S. 331; Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1072 f.

<sup>1501</sup> Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1073.

<sup>1502</sup> Calliess, Klimaurteil, ZUR 2021, S. 356.

<sup>1503</sup> Calliess, Klimaurteil, ZUR 2021, S. 357.

<sup>1504</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 245.

<sup>1505</sup> Vgl. Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 102.

<sup>1506</sup> Von Bubnoff, Schutz der künftigen Generationen, 2001, S. 66.

Klimaschutz trifft, sind Eingriffe in die Grundrechte Privater, etwa auf Emissionen.<sup>1507</sup> Das Bundesverfassungsgericht leitet den intertemporalen Freiheitsschutz weder aus Art. 20a GG noch aus der grundrechtlichen Schutzpflicht, sondern aus den Freiheitsrechten her.<sup>1508</sup> Die eingriffsähnliche Vorwirkung bedeutet nämlich einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG als Abwehrrecht.<sup>1509</sup> Der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG hängt von der Reichweite des Begriffs des Eingriffs ab.<sup>1510</sup>

Dass das Gericht mehr auf die intertemporale Freiheitssicherung als auf die schon in Art. 20a GG verankerte Generationengerechtigkeit zurückgreift, könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführenden eine eigene Grundrechtsbetroffenheit voraussetzt.<sup>1511</sup> Die Anerkennung der Beschwerdebefugnis aufgrund der eingriffsähnlichen Vorwirkung dehnt den Eingriffsbegriff aus.<sup>1512</sup> In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, warum das Bundesverfassungsgericht nicht aus der Schutzpflichtdimension die intergenerationell verhältnismäßige Verteilung der Treibhausgasreduzierungslast ableitet.<sup>1513</sup> Diese Frage könnte dadurch beantwortet werden, dass die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden die mögliche Verletzung der Rechte der bereits lebenden Menschen voraussetzt.<sup>1514</sup> Bei der eingriffsähnlichen Vorwirkung handelt es sich allerdings um alle Menschen, die nach 2031 leben werden.<sup>1515</sup> Der subjektiv-rechtliche Ansatz im Klimaschutz-Beschluss bedingt freilich das Leben von betroffenen Klägerinnen und Klägern und kommt damit nicht zur Anwendung nach ihrem Lebensende.<sup>1516</sup>

Trotz der Anerkennung der grundrechtlichen Vorwirkung lässt sich die Beeinträchtigung zukünftiger Individualrechtsgüter nur schwer beweisen.<sup>1517</sup> Was die grundrechtliche Vorwirkung des Grundrechts auf Leben und Gesundheit angeht, muss es

---

<sup>1507</sup> Eifert, Klimaschutz-Beschluss, JURA 2021, S. 1088.

<sup>1508</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 4, 8, 16 u. 26.

<sup>1509</sup> Berkemann, Freiheitschancen über die Generationen, DÖV 2021, S. 711; Calliess, Klimaurteil, ZUR 2021, S. 356; Frenz, Freiheitsbedingter Klimaschutz, DVBl 2021, S. 813; Hofmann, Klimaschutzbeschluss, NVwZ 2021, S. 1589; Ruttloff/Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, S. 921; Schlacke, Klimaschutzrecht, NVwZ 2021, S. 915.

<sup>1510</sup> Calliess, Klimaurteil, ZUR 2021, S. 356.

<sup>1511</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 243.

<sup>1512</sup> Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1073.

<sup>1513</sup> Faßbender, Klima-Beschluss, NJW 2021, S. 2088.

<sup>1514</sup> Sinder, Anthropozänes Verfassungsrecht, JZ 2021, S. 1085.

<sup>1515</sup> Sinder, Anthropozänes Verfassungsrecht, JZ 2021, S. 1083 f.

<sup>1516</sup> Hofmann, Klimaschutzbeschluss, NVwZ 2021, S. 1590.

<sup>1517</sup> Von Bubnoff, Schutz der künftigen Generationen, 2001, S. 50.

zukünftig ein offensichtliches Risiko für Leben und Gesundheit geben.<sup>1518</sup> Die Grundrechtseinschränkungen der zukünftigen Generationen würden von den zukünftigen Treibhausgasminderungspflichten abhängen und seien in der Gegenwart noch nicht bestimmt.<sup>1519</sup> Der Klimaschutz-Beschluss stößt in diesem Kontext auf die Kritik, dass das Bundesverfassungsgericht zu weit in den Spielraum des Gesetzgebers eingreife, weil die künftigen Umweltschutzmaßnahmen und ihre Folgen noch nicht sicher seien und es noch Vermeidungs- und Anpassungsmöglichkeiten gebe.<sup>1520</sup> Welche Folgen es hätte, die Umweltschutzpflicht zu versäumen, könne man nur dann wissen, wenn die entsprechenden Schutzmaßnahmen konkret seien.<sup>1521</sup> Im Zweifel habe der Gesetzgeber die Aufgabe zur Abwägung der vielfältigen Interessen.<sup>1522</sup>

### III. Versubjektivierung des Art. 20a GG?

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bildet Art. 20a GG keine Grundlage für ein subjektives Recht.<sup>1523</sup> Angesichts des Klimaschutz-Beschlusses wird die Frage aufgeworfen, ob Art. 20a GG durch die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG **versubjektiviert** wird.<sup>1524</sup> Bemerkenswert in diesem Kontext ist, dass die Entwurfsbegründung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 12. Dezember 2019 Art. 20a GG nicht erwähnt.<sup>1525</sup>

Im Schrifttum wird behauptet, dass Art. 20a GG wegen der Erweiterung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG zu einem subjektiven Grundrecht werde.<sup>1526</sup> Im Klimaschutz-Beschluss lege das Bundesverfassungsgericht Art. 20a GG durch eine „Verklammerung“ mit den Grundrechten aus.<sup>1527</sup> Das Bundesverfassungsgericht verbinde die Intertemporalität der Freiheitsgrundrechte mit Art. 20a GG.<sup>1528</sup> Art. 20a GG

---

<sup>1518</sup> Von Bubnoff, Schutz der künftigen Generationen, 2001, S. 51 f.

<sup>1519</sup> Ruttloff/Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, S. 919.

<sup>1520</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 250; Ruttloff/Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, S. 921.

<sup>1521</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 250.

<sup>1522</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 250.

<sup>1523</sup> Vgl. Bartone, Klimaschutzbeschluss, jM 2021, S. 328.

<sup>1524</sup> Vgl. Calliess, Klimaurteil, ZUR 2021, S. 356.

<sup>1525</sup> Berkemann, Freiheitschancen über die Generationen, DÖ V 2021, S. 706.

<sup>1526</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 241.

<sup>1527</sup> Bartone, Klimaschutzbeschluss, jM 2021, S. 330 f.

<sup>1528</sup> Schlacke, Klimaschutzrecht, NVwZ 2021, S. 914.

werde wegen des Klimaschutz-Beschlusses zur Rechtfertigung für den intertemporalen Grundrechtsschutz.<sup>1529</sup> Das Bundesverfassungsgericht kreiere in Verknüpfung mit Art. 20a GG ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung<sup>1530</sup> und ein Grundrecht auf Vereinbarkeit staatlicher Grundrechtseingriffe mit Art. 20a GG<sup>1531</sup>. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz diene als eine „Hintertür“, die Art. 20a GG, der kein Grundrecht, sondern eine Staatszielbestimmung und deshalb in diesem Fall nicht entscheidungserheblich sei, entscheidungserheblich mache.<sup>1532</sup> Da der Begriff der eingriffsähnlichen Vorwirkung eine Verfassungsbeschwerde gegen die Klimaschutzmaßnahmen ohne gegenwärtige Betroffenheit ermögliche, sei die Versubjektivierung des Art. 20a GG nicht mehr notwendig.<sup>1533</sup>

Im Schrifttum wird daneben behauptet, das Bundesverfassungsgericht habe im Klimaschutz-Beschluss das **Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum** anerkannt.<sup>1534</sup> Der intertemporale Freiheitsschutz im Klimaschutz-Beschluss sei im Hinblick auf den Klimaschutz einem Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum ähnlich.<sup>1535</sup>

Das Bundesverfassungsgericht lässt im Klimaschutz-Beschluss offen, ob ein aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitetes **ökologisches Existenzminimum** existiert.<sup>1536</sup> Die Beschwerdeführenden haben nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Beschwerdebefugnis hinsichtlich des Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum oder des Rechts auf eine menschenwürdige Zukunft.<sup>1537</sup> Auch wenn die Beschwerdeführenden beschwerdebefugt wären, hätte der Gesetzgeber diese Rechte jedenfalls nicht verletzt.<sup>1538</sup>

---

<sup>1529</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 241.

<sup>1530</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 244; Schlacke, Klimaschutzrecht, NVwZ 2021, S. 916.

<sup>1531</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 244; Berkemann, Freiheitschancen über die Generationen, DÖV 2021, S. 711 f.

<sup>1532</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 249.

<sup>1533</sup> Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1076.

<sup>1534</sup> Calliess, Klimaurteil, ZUR 2021, S. 357.

<sup>1535</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 247.

<sup>1536</sup> Bartone, Klimaschutzbeschluss, jM 2021, S. 329; Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 246 f.; Faßbender, Klima-Beschluss, NJW 2021, S. 2087; Janda, Klima-Beschluss, ZRP 2021, S. 149; G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 9; Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1335; Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1072.

<sup>1537</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 113.

<sup>1538</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 113.

Ein **Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum** lässt sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts aus dem menschenwürdigen Existenzminimum ableiten, das von Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG garantiert wird.<sup>1539</sup> Ökologische Mindeststandards sind auch Voraussetzung für das Existenzminimum.<sup>1540</sup> Das gesellschaftliche, kulturelle und politische Leben beruht auf der Umwelt.<sup>1541</sup> Ein ökologisches Existenzminimum hat seine eigenständige Bedeutung, wenn die ökologische Basis für das soziale, kulturelle und politische Leben nicht in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG oder des Art. 14 Abs. 1 GG fällt.<sup>1542</sup> Darüber hinaus können die Anpassungsmaßnahmen zugunsten der Umwelt eine soziale, kulturelle und politische Integration und Teilhabe unmöglich machen.<sup>1543</sup>

Erwähnenswert ist, dass das Bundesverfassungsgericht in diesem Beschluss zum ersten Mal deutlich erklärt, dass **Klimaneutralität** zu der in Art. 20a GG niedergelegten Umweltschutzpflicht zählt.<sup>1544</sup> Diese Auffassung wird kritisiert, weil das Gericht den einfachgesetzlichen Klimaschutzziele Verfassungsrang gewähre, um die angegriffene Regelung, die mit den einfachgesetzlichen Klimaschutzziele unvereinbar ist, für mit Art. 20a GG unvereinbar zu erklären.<sup>1545</sup> Dadurch werde der Gesetzgeber verpflichtet, das von ihm selbst gesetzte Klimaschutzziel effektiv zu verwirklichen.<sup>1546</sup> Der Wortlaut des Art. 20a GG sei zu offen, um daraus ein konkretes Klimaschutzziel herzuleiten.<sup>1547</sup> Deshalb könne aus Art. 20a GG nicht abgeleitet werden, die angegriffene einfachgesetzliche Regelung sei der einzige Weg zur Erreichung der Staatszielbestimmung.<sup>1548</sup> Das Staatsziel des Klimaschutzes habe darüber hinaus wegen der Treibhausgasreduzierungspflicht den absoluten Vorrang vor wirtschaftlichen Freiheiten.<sup>1549</sup> Das Klimaschutzgebot lege der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit mehr Bedeutung bei als der ökonomischen und der sozialen.<sup>1550</sup>

---

<sup>1539</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 114.

<sup>1540</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 114.

<sup>1541</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 114.

<sup>1542</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 114.

<sup>1543</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 114.

<sup>1544</sup> Vgl. Bartone, Klimaschutzbeschluss, jM 2021, S. 329.

<sup>1545</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 244.

<sup>1546</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 244.

<sup>1547</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 244.

<sup>1548</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 244.

<sup>1549</sup> Frenz, Freiheitsbedingter Klimaschutz, DVBl 2021, S. 815 f.

<sup>1550</sup> Frenz, Freiheitsbedingter Klimaschutz, DVBl 2021, S. 815 f.

Art. 20a GG wird durch den Klimaschutz-Beschluss nicht versubjektiviert und verwandelt sich nicht in ein Grundrecht auf Umweltschutz.<sup>1551</sup> Aus Art. 20a GG ergibt sich nur eine objektive Schutzpflicht gegenüber den zukünftigen Generationen.<sup>1552</sup> Der Ansatz des intertemporalen Freiheitsschutzes geht nicht über die bisherige Dogmatik hinaus.<sup>1553</sup>

#### IV. Gebot der Verhältnismäßigkeit

Aus den Grundrechten leitet das Bundesverfassungsgericht das **Gebot der Verhältnismäßigkeit** ab, nach dem die Treibhausgasminderungspflicht aus Art. 20a GG nicht **einseitig** zulasten einer Generation besteht, sondern über die Zeit und zwischen den Generationen **angemessen** und **zumutbar** zu verteilen ist.<sup>1554</sup> Der Gesetzgeber ist allgemein verpflichtet, **schonend** mit den Grundrechten umzugehen sowie die Gefahr erheblicher Grundrechtsverletzungen einzudämmen.<sup>1555</sup> Das vom **Verhältnismäßigkeitsgebot** ausgehende Gebot eines **schonenden** Umgangs mit der grundrechtlich geschützten Freiheit gilt auch dann, wenn es ungewiss ist, ob oder in welchem Ausmaß die in Zukunft verbleibende Emissionsmenge zu einer unzumutbaren Grundrechtsbeeinträchtigung führen wird.<sup>1556</sup>

Die Treibhausgasminderungsbelastung soll zum jetzigen Zeitpunkt, in dem intergenerationell verhältnismäßige Verteilung noch möglich ist, **verhältnismäßig** verteilt werden, bevor solche Lasten **einseitig** von den zukünftigen Menschen getragen werden müssten.<sup>1557</sup> Als objektivrechtlicher Schutzauftrag verlangt Art. 20a GG vom Staat gleichfalls, Umweltschutzzlasten zwischen den Generationen verhältnismäßig zu verteilen.<sup>1558</sup> Die Emissionsmengenregelungen sind dann verfassungswidrig, wenn das CO<sub>2</sub>-Restbudget heute derart gebraucht wird, dass die Last, die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren, **unzumutbar** auf die

---

<sup>1551</sup> Bartone, Klimaschutzbeschluss, jM 2021, S. 329; Eifert, Klimaschutz-Beschluss, JURA 2021, S. 1093; Faßbender, Klima-Beschluss, NJW 2021, S. 2088; G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 7 u. 9; Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1335; Schlacke, Klimaschutzrecht, NVwZ 2021, S. 914.

<sup>1552</sup> Eifert, Klimaschutz-Beschluss, JURA 2021, S. 1093.

<sup>1553</sup> Eifert, Klimaschutz-Beschluss, JURA 2021, S. 1098; G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 7 f.

<sup>1554</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 192.

<sup>1555</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 247.

<sup>1556</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 194.

<sup>1557</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 192.

<sup>1558</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 193.

Zukunft abgewälzt wird.<sup>1559</sup> Da man das innerstaatliche Restbudget der CO<sub>2</sub>-Emissionen nach 2030 momentan nicht vorhersagen kann, soll der Gesetzgeber für die Zeit nach 2030 im Hinblick auf die Ungewissheit des Restbudgets **grundrechtsschonende** Vorkehrungen treffen.<sup>1560</sup> Nach dem **Gebot der Schonung zukünftiger Freiheit** ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass grundrechtliche Freiheit gehaltvoll ausgeübt werden kann, obwohl keine CO<sub>2</sub>-Emissionen mehr erlaubt sind.<sup>1561</sup>

Bei der Schaffung solcher Voraussetzungen und Anreize genießt der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum.<sup>1562</sup> Allerdings soll er **möglichst frühzeitig** handeln und ausreichend Entwicklungsdruck und Planungssicherheit schaffen.<sup>1563</sup> Der Gesetzgeber schafft Entwicklungsdruck durch **frühzeitige** konkrete Hinweise darauf, welche CO<sub>2</sub>-relevanten Bereiche erheblich betroffen sind und damit erheblich umgestaltet werden müssen.<sup>1564</sup> Die grundrechtlichen Freiheiten in den CO<sub>2</sub>-relevanten Bereichen werden bei geringem Restbudget nicht erheblich eingeschränkt, wenn entsprechende Entwicklungen vorliegen.<sup>1565</sup> In verfassungsrechtlicher Hinsicht soll der Staat Reduktionsmaßgaben für die Zeit nach 2030 **rechtzeitig** aufstellen, damit genug Zeit für einen klaren Planungshorizont bleibt, aus dem sich Anreize und Druck für die langfristigen Entwicklungen hin zur gewünschten Klimaneutralität ergeben.<sup>1566</sup> Die technische Entwicklung kann zwar nicht genau genug vorhergesagt werden.<sup>1567</sup> Es ist jedoch so **rechtzeitig** vorzugehen, dass die Freiheit in Zukunft nicht plötzlich, radikal und ersatzlos eingeschränkt werden muss.<sup>1568</sup> Die Reduktionsmaßgaben sollen so bestimmt sein, dass es deutlich ist, welche Bereiche schon bald erheblich reformiert werden müssen.<sup>1569</sup> Die technische Entwicklung oder jedenfalls der Druck dafür geht damit einher, dass es vorherzusehen ist, ab wann die Emission von Treibhausgasen verboten wird.<sup>1570</sup>

---

<sup>1559</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 194.

<sup>1560</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 247.

<sup>1561</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 248.

<sup>1562</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 249.

<sup>1563</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 249.

<sup>1564</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 249.

<sup>1565</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 249.

<sup>1566</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 253.

<sup>1567</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 253.

<sup>1568</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 253.

<sup>1569</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 254.

<sup>1570</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 254.

Die angegriffene Regelung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf das Ziel der Klimaneutralität nach dem Jahr 2030 verfassungsrechtlich **unausreichend**.<sup>1571</sup> Darüber hinaus fehlt es an der **Rechtzeitigkeit**, weil die betroffenen Bereiche zu wenig Zeit haben, sich für die notwendige Entwicklung vorzubereiten.<sup>1572</sup> Die erlaubten Emissionsmengen nach 2030 sind für die Verwirklichung der Grundrechte besonders relevant.<sup>1573</sup> Die nach 2030 vorgesehene erhebliche Einschränkung der Emission von Treibhausgasen läuft auf gravierende Grundrechtsbeeinträchtigungen hinaus.<sup>1574</sup> Bei den zugelassenen Emissionsmengen geht es um die Abwägung der zeitlich versetzten Bedürfnisse auf Emission von Treibhausgasen, da der Verbrauch der Emissionsmengen **irreversibel** ist.<sup>1575</sup> Die Aufteilung der Emissionsvermeidungsverantwortung könnte tief in Grundrechte eingreifen und benötigt deshalb eine gesetzliche Grundlage.<sup>1576</sup> Die gesetzliche Regelung der Aufteilung der Emissionsmengen nach 2030 ist nicht ausreichend bestimmt, da es keine ausdrücklichen Vorgaben gibt, nach denen die zugelassenen Emissionsmengen **periodisch, in gleichmäßigen Schritten** reduziert werden müssen.<sup>1577</sup>

Das Gebot der Verhältnismäßigkeit im Sinne des Klimaschutz-Beschlusses wird in der Literatur als der „Grundsatz“ der Verhältnismäßigkeit bezeichnet.<sup>1578</sup> Das Bundesverfassungsgericht wird in der Literatur kritisiert, weil im Klimaschutz-Beschluss nicht darauf eingegangen wird, ob die eingriffsähnliche Vorwirkung ein legitimes Ziel anstrebt und ob sie geeignet, erforderlich und angemessen ist.<sup>1579</sup> In der Literatur gibt es die Ansicht, die Einhaltung der Nachhaltigkeit könne nicht am Maßstab des dreigliedrigen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes geprüft werden, weil er nur bei staatlichen Eingriffen in die Grundrechte Anwendung finde.<sup>1580</sup> Bei der Nachhaltigkeit sei hingegen zu prüfen, wie man in allen betroffenen Bereichen mit den vorhandenen Mitteln das Ziel möglichst umfassend und

---

<sup>1571</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 257.

<sup>1572</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 258.

<sup>1573</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 262.

<sup>1574</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 262.

<sup>1575</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 262.

<sup>1576</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 262.

<sup>1577</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 263.

<sup>1578</sup> Vgl. Hofmann, Klimaschutzbeschluss, NVwZ 2021, S. 1588 f.; Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1339; Seibert, Klimaschutz und Generationengerechtigkeit, DVBl 2021, S. 1145; Sinder, Anthropozänes Verfassungsrecht, JZ 2021, S. 1080 u. 1084.

<sup>1579</sup> Hofmann, Klimaschutzbeschluss, NVwZ 2021, S. 1589.

<sup>1580</sup> Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 229 ff.; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 66 f.

effizient verwirkliche.<sup>1581</sup> Das Prinzip der Geeignetheit könne zwar insoweit eine Rolle spielen, als ein ungeeignetes Mittel zugleich nicht effizient sei.<sup>1582</sup> Die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Angemessenheit gälten allerdings nicht für die Prüfung der Nachhaltigkeit.<sup>1583</sup> Die Anwendung des Gebots der Erforderlichkeit sei deshalb ausgeschlossen, weil ein Mittel nachhaltig sein könne, wenn es zwar weniger effektiv, aber effizienter sei.<sup>1584</sup> Im Vergleich zum Angemessenheitsprinzip beziehe sich der Begriff der Nachhaltigkeit auf die Abwägung unterschiedlicher Interessen in vielfältigen Bereichen.<sup>1585</sup>

Das Gebot der Verhältnismäßigkeit im Sinne des Klimaschutz-Beschlusses ist anders als der gewöhnliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.<sup>1586</sup> Im Klimaschutz-Beschluss wird auf die Verteilung der erlaubten Emissionsmenge über die Zeit bzw. auf das gleichmäßige Verhältnis zwischen lebenden Menschen und zukünftigen Generationen hingewiesen.<sup>1587</sup> Der Ansatz der intertemporalen Freiheitssicherung ist im Grunde nichts anderes als ein **intertemporales Gleichheitsgebot** im Sinne der Systemgerechtigkeit.<sup>1588</sup> Eher von der generationengerechten Lastenverteilung als vom Klimaschutz als solchem ist die Rede.<sup>1589</sup> Bei dem Budget-Ansatz handelt es sich um eine rechtlich vermittelte Vorwirkung eines Gesetzes, das Maßnahmen gegen den Klimawandel ergreift und in die **Freiheit Treibhausgas zu emittieren** eingreift.<sup>1590</sup>

In der Literatur wird behauptet, die intertemporale bzw. intergenerationelle Lastenverteilung sei Aufgabe des Gesetzgebers und könne nicht mit der Verfassungsbeschwerde auf ihre Nachhaltigkeit überprüft werden.<sup>1591</sup> Die Verlagerung der

---

<sup>1581</sup> Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 230; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 66 f.

<sup>1582</sup> Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 229; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 66.

<sup>1583</sup> Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 230 f.; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 66.

<sup>1584</sup> Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 230; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 67.

<sup>1585</sup> Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 231; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 67.

<sup>1586</sup> Vgl. Eifert, Klimaschutz-Beschluss, JURA 2021, S. 1093; Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1073.

<sup>1587</sup> Berkemann, Freiheitschancen über die Generationen, DÖV 2021, S. 714; Eifert, Klimaschutz-Beschluss, JURA 2021, S. 1093.

<sup>1588</sup> Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1073; Ruttloff/Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, S. 921; Seibert, Klimaschutz und Generationengerechtigkeit, DVBl 2021, S. 1145; Sinder, Anthropozänes Verfassungsrecht, JZ 2021, S. 1084.

<sup>1589</sup> Frenz, Freiheitsbedingter Klimaschutz, DVBl 2021, S. 813; Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1073.

<sup>1590</sup> Vgl. Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1338.

<sup>1591</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 245 f.

Treibhausgasminderungspflicht in die Zukunft verletze keine Grundrechte.<sup>1592</sup> Es gebe kein Recht auf intertemporale Freiheitssicherung.<sup>1593</sup> Das Grundgesetz gewährleiste keine vollständig unbegrenzte Ausübung der Grundrechte.<sup>1594</sup> Generationengerechtigkeit sei kein Grundrecht und deshalb nicht mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbar.<sup>1595</sup> Die Veränderung der Verhaltensweisen im Kontext des Umweltschutzes verletze das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG nicht, weil es solche Veränderungen immer geben müsse.<sup>1596</sup> Darüber hinaus gehe es beim Verfahren der Verfassungsbeschwerde um die Prüfung von Grundrechtsverletzungen, nicht darum, benachteiligte Gruppen oder Generationen im politischen Diskurs zu stärken.<sup>1597</sup>

## V. Übertragung auf andere Bereiche

In der Literatur wird vertreten, der vom Bundesverfassungsgericht im Klimaschutz-Beschluss entwickelte Ansatz des intertemporalen Freiheitsschutzes habe zwei Voraussetzungen: Es müssten eine **unumkehrbare** Entwicklung wie die Erderwärmung und ein sich aus dieser Entwicklung ergebendes **Budget** vorliegen.<sup>1598</sup> Die unumkehrbare Entwicklung ergänze den Budget-Ansatz, da der Verbrauch des Emissionskontingents unumkehrbar sei.<sup>1599</sup> Es gibt darüberdies die Ansicht, dass das Bundesverfassungsgericht drei Bedingungen für die Anwendung der eingriffsähnlichen Vorwirkung schaffe.<sup>1600</sup> Erstens müsste eine **unumkehrbare** Gefährdung künftiger Freiheit bestehen.<sup>1601</sup> Zweitens müsste die Gefährdung **rechtlich** vermittelt sein.<sup>1602</sup> Drittens müsste sich die Gefährdung aus einer durch den Gesetzgeber ausreichend **konkretisierten Staatszielbestimmung** ergeben.<sup>1603</sup>

Da das in diesem Fall betroffene Grundrecht nicht konkret ist, stellt sich die Frage, ob der Ansatz der intertemporalen Freiheitssicherung auch für andere Grundrechte als die

---

<sup>1592</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 245.

<sup>1593</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 246.

<sup>1594</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 246.

<sup>1595</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 250 f.

<sup>1596</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 246.

<sup>1597</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 246.

<sup>1598</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 3 u. 9.

<sup>1599</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 11.

<sup>1600</sup> Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1077.

<sup>1601</sup> Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1077.

<sup>1602</sup> Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1077.

<sup>1603</sup> Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1077.

allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG gilt.<sup>1604</sup> Das Bundesverfassungsgericht lässt offen, ob und gegebenenfalls inwieweit der Ansatz des intertemporalen Freiheitsschutzes **auf andere ähnliche Fälle** Anwendung findet.<sup>1605</sup> In der Literatur wird hingegen vertreten, dass das Bundesverfassungsgericht im Klimaschutz-Beschluss die Anwendung der eingriffsähnlichen Vorwirkung bewusst auf das Klimaschutzrecht beschränke.<sup>1606</sup>

In der Literatur gibt es die Ansicht, dass der Ansatz des intertemporalen Freiheitsschutzes auch **in anderen Bereichen** wie der Sozialversicherung und der Staatsverschuldung zur Anwendung gelangen könne.<sup>1607</sup> Den Themen Klimawandel, Staatsverschuldung und Sozialversicherung sei gemein, dass es jeweils um langfristige, von Prognosen und Unsicherheiten gekennzeichnete Fragestellungen und um Entscheidungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Zukunft gehe.<sup>1608</sup> Der intertemporale Freiheitsschutz gelte zum Beispiel für die Sozialversicherung, weil die Entscheidung für die Umlagefinanzierung und der demografische Wandel unumkehrbare Entwicklungen seien.<sup>1609</sup> Die Auswirkung auf die Zukunft spiegele sich darin, dass die Beitragszahlenden weniger, die Leistungsbeziehenden hingegen mehr würden<sup>1610</sup> und dass die Lasten der künftigen Menschen von Entscheidungen über jetzige Beiträge und Leistungen abhingen.<sup>1611</sup> Je weniger die Leistungen heute reduziert würden, desto schwerer seien die Lasten der zukünftigen Menschen.<sup>1612</sup> Der Ansatz des intertemporalen Freiheitsschutzes gelte deshalb auch für die Sozialversicherung und verlange eine angemessene Verteilung der Lasten zwischen den Generationen.<sup>1613</sup>

---

<sup>1604</sup> Hofmann, Klimaschutzbeschluss, NVwZ 2021, S. 1590; Ruttloff/Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, S. 921; Uechtritz/Ruttloff, Klimaschutz-Beschluss, NVwZ 2022, S. 9 ff.; vgl. Ekardt/Heß/Wulff, BVerfG-Klima-Beschluss, EurUP 2021, S. 213 u. 217 f.; Stubenrauch, Übertragbarkeit des BVerfG-Beschlusses zum Klimaschutz, ZUR 2021, S. 617 ff.

<sup>1605</sup> Eifert, Klimaschutz-Beschluss, JURA 2021, S. 1092; Möllers, Klimaschutz-Beschluss, Recht und Politik 2021, S. 289; Ruttloff/Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, S. 918.

<sup>1606</sup> Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1077.

<sup>1607</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 4 u. 15 f.; Ruttloff/Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, S. 918; Schlegel, Der Sozialstaat in und nach der Covid-19-Pandemie, NJW 2021, S. 2788 Rn. 37.

<sup>1608</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 17.

<sup>1609</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 4.

<sup>1610</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 4 u. 24.

<sup>1611</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 4.

<sup>1612</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 22.

<sup>1613</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 22.

Die Auswirkung auf die Zukunft bestehe bei der Staatsverschuldung darin, dass die künftig zu zahlenden Zinsen mit den heutigen Staatsschulden einhergingen.<sup>1614</sup> Die Verschiebung der Lasten, die Staatsschulden zu tilgen und deren Zinsen zu zahlen, betreffe den Kerngedanken der Generationengerechtigkeit.<sup>1615</sup> Heute Staatsschulden aufzunehmen sei verfassungswidrig, wenn der Gesetzgeber in Zukunft nicht wegen Naturkatastrophen oder anderer außergewöhnlicher Situationen Staatsschulden aufnehmen oder die staatlichen Aufgaben, zu denen der Grundrechtsschutz gehöre, nicht erfüllen könnte.<sup>1616</sup> Die Schuldenbremse schütze die Grundrechte derjenigen Menschen, die in der Zukunft von den Staatsverschuldung erforderlich machenden Situationen betroffen sein könnten.<sup>1617</sup>

Darüber hinaus wird vertreten, der Ansatz des intertemporalen Freiheitsschutzes könne auch für Sozialrecht, Steuerrecht und Haushaltsrecht gelten, doch würden die von einer intertemporalen Dimension geprägten Grundrechte damit zur „Zeitbombe“.<sup>1618</sup> Dazu kommt die Ansicht, es bestehe eine „Gefahr“, dass dieser Ansatz auf die mit dem Klimaschutz nicht vergleichbaren Bereiche übertragen würde.<sup>1619</sup> Würde der Klimaschutz-Beschluss nicht kontextsensibel rezipiert, wäre der Ansatz nicht auf den Klimaschutz beschränkt.<sup>1620</sup>

Der Ansatz des intertemporalen Freiheitsschutzes stößt auf Kritik, weil die staatlichen Schutzpflichten **grenzenlos** würden, wenn sich der Grundrechtsschutz auf den Schutz der Grundrechte der künftigen Generationen erstrecken würde.<sup>1621</sup> Grenzenlose staatliche Schutzpflichten zugunsten der Umwelt würden entsprechend grenzenlose Rechtfertigungsgründe für Eingriffe in Grundrechtsbetätigungen zulasten der Umwelt schaffen.<sup>1622</sup> Der Begriff der Unumkehrbarkeit im Klimaschutz-Beschluss habe allerdings keine einheitliche Kontur.<sup>1623</sup> Irreversibilität bestehe des Weiteren nicht im Bereich der Sozialversicherung, weil Beiträge, Leistungen oder Bundeszuschüsse zu jeder Zeit

---

<sup>1614</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 28.

<sup>1615</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 5, 26 u. 33.

<sup>1616</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 5, 26 u. 32 f.

<sup>1617</sup> G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2021, S. 26 u. 31.

<sup>1618</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 243.

<sup>1619</sup> Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1340.

<sup>1620</sup> Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1077.

<sup>1621</sup> Möllers, Klimaschutz-Beschluss, Recht und Politik 2021, S. 289.

<sup>1622</sup> Möllers, Klimaschutz-Beschluss, Recht und Politik 2021, S. 290.

<sup>1623</sup> Ruttloff/Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, S. 918 f.

anpassungsfähig seien.<sup>1624</sup> Bei der Staatsverschuldung gehe es ebenfalls nicht um Irreversibilität, da keine Obergrenze für die Gesamtsumme der Staatsschulden bestehe.<sup>1625</sup>

---

<sup>1624</sup> Faßbender, Klima-Beschluss, NJW 2021, S. 2089.

<sup>1625</sup> Faßbender, Klima-Beschluss, NJW 2021, S. 2089.

## § 4 Grundlagen in den Verfassungstheorien und -prinzipien

Um noch nicht vorhandene rechtsdogmatische oder rechtswissenschaftliche Lösungen für verfassungsrechtliche Probleme zu finden, die sich aus neuen politischen oder sozialen Entwicklungen ergeben, greift man üblicherweise auf die Grundrechtstheorien zurück.<sup>1626</sup> Man kann nur auf die **Verfassungstheorie**<sup>1627</sup> zurückgreifen, wenn das positive Verfassungsrecht weder explizite noch implizite Anhaltspunkte für einen allgemeinen Nachhaltigkeitsbegriff liefert.

### A. Grundrechte und Schutzpflichten

In den **Grundrechtstheorien** bilden sich Grundvorstellungen von der Beziehung der Bürgerinnen und Bürger zum Staat ab.<sup>1628</sup> Im Kontext des Schutzes der Interessen der nachfolgenden Generationen stellt sich die Frage, ob ein Gebot oder ein Prinzip der Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit aus den Grundrechten abgeleitet werden kann. Kann dies bejaht werden, ist weiter zu fragen, ob die noch nicht geborenen Menschen den Schutz der Grundrechte genießen, sodass sich auch zu ihren Gunsten ein Gebot oder ein Verbot aus den Grundrechten ableiten lässt.<sup>1629</sup>

### I. Grundrechte des vorgeburtlichen menschlichen Lebens

Nach deutschem Recht sind Minderjährige (mit Ausnahme des Wahlrechts, Art. 38 Abs. 2 GG) von Geburt an grundrechtsfähig.<sup>1630</sup> In völkerrechtlicher Hinsicht genießen alle Menschen unter 18 Jahren nach Art. 1 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention von Geburt an alle Menschenrechte.<sup>1631</sup> Darüber hinaus genießen Minderjährige als Trägerinnen und Träger von Grund- und Menschenrechten neben Abwehrrechten gegen staatliche Eingriffe das Recht auf

---

<sup>1626</sup> Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1529; Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 401.

<sup>1627</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 664.

<sup>1628</sup> Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1537.

<sup>1629</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 250; Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 251; Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 174; Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 590.

<sup>1630</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 71 f.

<sup>1631</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 71.

staatlichen Schutz vor Gefahren, die nicht nur von sonstigen Dritten als auch von ihren Eltern ausgehen.<sup>1632</sup>

Die Geburt ist der Schlüsselmoment, nach dem ein Mensch vollständig rechtsfähig ist.<sup>1633</sup> Ob und inwiefern das **vorgeburtliche menschliche Leben** rechtsfähig ist, geht aus dem Grundgesetz nicht deutlich hervor.<sup>1634</sup> Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts in den Entscheidungen über den Schwangerschaftsabbruch genießt das Embryo ab dem Moment der **Einnistung** in die Gebärmutter die Garantie der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG und das Recht auf Leben gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG.<sup>1635</sup> Überdies erkennt das Bundesverfassungsgericht an, dass Menschen im Mutterleib nicht von der grundrechtlichen Schutzpflicht des Staats ausgeschlossen sind.<sup>1636</sup> In den Entscheidungen über die Kernenergie ist das Bundesverfassungsgericht der Meinung, dass der Gesetzgeber nach dem Stand von Wissenschaft und Technik Vorsorge tragen muss, Verletzungen zukünftiger Trägerinnen und Träger von Grundrechten zu vermeiden.<sup>1637</sup> Zur Grundrechtsfähigkeit **extrakorporal erzeugter Embryonen** hat das Bundesverfassungsgericht noch nicht Stellung genommen, und hierüber läuft eine Diskussion in der Verfassungsrechtswissenschaft.<sup>1638</sup>

Ob die Kinderrechtskonvention für das vorgeburtliche menschliche Leben gilt, lässt sie absichtlich in der Schwebe.<sup>1639</sup> Bemerkenswert ist, dass die Präambel der Kinderrechtskonvention auf die Genfer Erklärung der Rechte des Kindes von 1959 verweist, nach der auch das vorgeburtliche Leben geschützt wird.<sup>1640</sup> Trotzdem wird das vorgeburtliche Leben in der allgemeinen völkerrechtlichen Praxis noch nicht vom Begriff des Kindes erfasst.<sup>1641</sup> Die Staaten haben keine völkerrechtliche Verpflichtung, das vorgeburtliche Leben in die Garantie der Menschenrechte einzubeziehen.<sup>1642</sup> Dem Kinderrechtsausschuss zufolge

---

<sup>1632</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 74.

<sup>1633</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 72.

<sup>1634</sup> Vgl. Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 72.

<sup>1635</sup> Vgl. Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 72.

<sup>1636</sup> Vgl. Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 590.

<sup>1637</sup> Vgl. Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 590.

<sup>1638</sup> Vgl. Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 72.

<sup>1639</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 71.

<sup>1640</sup> Vgl. Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 71.

<sup>1641</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 71.

<sup>1642</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 71.

verletzt ein Schwangerschaftsabbruch insofern die Kinderrechtskonvention, als er als einziges Mittel der Familienplanung oder zur selektiven Abtreibung weiblicher Embryonen dient.<sup>1643</sup>

## II. Grundrechte der zukünftigen Menschen

Trägerinnen und Träger von Grundrechten sind nach Wortlaut, Sinn und Zweck der Grundrechte lediglich lebende Menschen.<sup>1644</sup> Eine individualisierbare Existenz, die ihre Rechte bzw. Interessen vom Staat einfordern kann, ist eine unentbehrliche Bedingung für das subjektive öffentliche Recht.<sup>1645</sup> Ein subjektives Recht ohne Subjekt existiert nicht.<sup>1646</sup> Noch nicht geborene Menschen können daher nicht Trägerinnen und Träger subjektiver Rechte sein.<sup>1647</sup> Die Diskussionen über gegenwärtige<sup>1648</sup> und zukünftige<sup>1649</sup> Rechte künftiger Menschen stoßen unausweichlich auf das Problem, dass es noch keine Trägerinnen und Träger von Rechten gibt. In der Literatur wird vertreten, ebenso wenig erstrecke sich die grundrechtliche Schutzpflicht des Staats auf künftige Menschen.<sup>1650</sup> Wo keine Grundrechte als subjektive Rechte seien, seien auch keine Schutzpflichten aus der objektivrechtlichen Dimension der Grundrechte.<sup>1651</sup>

Vergleichbar erscheint in diesem Zusammenhang die sogenannte **Nach- oder Reflexwirkung** der Grundrechte.<sup>1652</sup> Mit der sogenannten Spiegeltheorie wird versucht, den postmortalen Menschenwürdeschutz spiegelverkehrt auf das vorgeburtliche menschliche Leben zu übertragen.<sup>1653</sup> Der **postmortale Persönlichkeits- bzw. Würdeschutz** geht von

---

<sup>1643</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 71.

<sup>1644</sup> Hofmann, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981, S. 260; Deter, Nachhaltigkeitsstrategien, ZUR 2012, S. 160; Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 7; Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, S. 19; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 64.

<sup>1645</sup> Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 302.

<sup>1646</sup> Hofmann, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, S. 88; Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 303.

<sup>1647</sup> Hofmann, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, S. 88.

<sup>1648</sup> Vgl. Unnerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 423 f.; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 294 f.

<sup>1649</sup> Vgl. Unnerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 424 ff.; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 296 f.

<sup>1650</sup> Sofiotis, Garantie der Generationengerechtigkeit, Verwaltungsrundschau 2012, S. 301.

<sup>1651</sup> Vgl. Unnerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 430.

<sup>1652</sup> Vgl. Unnerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 108.

<sup>1653</sup> Vgl. Hartleb, Grundrechtsvorwirkungen, DVBl 2006, S. 675.

einem Individuum aus, das früher existiert hat.<sup>1654</sup> Dabei geht es nicht um ein subjektloses subjektives Recht, sondern um eine Trägerin oder einen Träger eines subjektiven Rechts, die oder der zwar tot ist, aber gelebt hat, und damit um die **Nachwirkung** bzw. Verlängerung subjektiver Rechtsträgerschaft.<sup>1655</sup> Die Schutzobjekte sind nicht die Lebenden, sondern die Verstorbenen.<sup>1656</sup> Der prävitale Würdeschutz ist jedoch deshalb nicht mit dem postmortalen Würdeschutz vergleichbar, weil sich ein vorgeburtliches menschliches Leben gerade erst entwickelt.<sup>1657</sup>

In der Literatur wird vertreten, das Gebot der Nachhaltigkeit ergebe sich nicht aus den Grundrechten.<sup>1658</sup> Die objektiven Schutzpflichten könnten nur einen äußersten Rahmen für den Schutz der zukünftigen Menschen bilden, der dagegen aus dem Nachhaltigkeitsprinzip abgeleitet werden könne.<sup>1659</sup>

Ethisch gesehen erstrecke sich der Schutz der Menschenrechte nicht nur auf die lebenden Menschen, sondern auch auf die künftigen Generationen.<sup>1660</sup> Daher sollten die Grundrechte die künftigen Generationen dergestalt schützen, dass der Staat ihre Interessen berücksichtigt, wenn er Entscheidungen mit langfristigen Wirkungen trifft.<sup>1661</sup> Art. 2 Abs. 2 GG entfalte nach geltendem Recht bereits eine Vorwirkung auf das Leben und die Gesundheit der Nachgeborenen.<sup>1662</sup> Die jetzigen Generationen hätten eine Grundpflicht aus Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG, das Leben und die Gesundheit der nachfolgenden Menschen zu respektieren.<sup>1663</sup>

### **III. Staatliche Schutzpflicht gegenüber den zukünftigen Menschen**

Dass die zukünftigen Menschen nicht Trägerinnen und Träger von Grundrechten sind, besagt nicht, dass die Handlungen des Staats ihnen gegenüber gar keine objektiven Grenzen

---

<sup>1654</sup> Hartleb, Grundrechtsvorwirkungen, DVBl 2006, S. 675; Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 303.

<sup>1655</sup> Hartleb, Grundrechtsvorwirkungen, DVBl 2006, S. 675; Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 303.

<sup>1656</sup> Unnerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 108 f.

<sup>1657</sup> Hartleb, Grundrechtsvorwirkungen, DVBl 2006, S. 675.

<sup>1658</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 11 f.; vgl. Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 251.

<sup>1659</sup> Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 64.

<sup>1660</sup> Reder, Menschenrechte und Pragmatismus, 2015, S. 61.

<sup>1661</sup> Reder, Menschenrechte und Pragmatismus, 2015, S. 61.

<sup>1662</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 668.

<sup>1663</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 669.

kennen.<sup>1664</sup> Der Staat darf die zukünftigen Menschen nicht dem aussetzen, was in der Gegenwart verboten ist.<sup>1665</sup> Der Staat ist zeitübergreifend und seine Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern kennt deshalb auch keine zeitliche Grenze.<sup>1666</sup> Ein intertemporaler Menschenrechtsschutz ist dadurch vorgezeichnet, dass Grundrechte nach Art. 1 Abs. 2 GG sowie Art. 79 Abs. 3 GG ewig und unveräußerlich sind.<sup>1667</sup> Wenn ein Recht in der Zukunft auf jeden Fall vorliegen wird, muss man es bereits in der Gegenwart beachten.<sup>1668</sup> Eine jetzige Missachtung eines zukünftigen Rechts gilt als zukünftige Missachtung.<sup>1669</sup> Da die Grundrechte des Grundgesetzes vorstaatlich und überpositiv gelten, soll der Staat die Grundrechtsgüter der künftigen Menschen achten und schützen, auch wenn eine zukünftige Verfassung solche Grundrechte nicht gewährleisten sollte.<sup>1670</sup>

Die grundrechtliche Schutzpflicht kommt auch hinsichtlich der Grundrechtsgüter der zukünftig Lebenden in Betracht.<sup>1671</sup> Dies ergibt sich daraus, dass die Verfassung zukunfts offen und ihr Geltungsbereich zeitlich unbegrenzt ist.<sup>1672</sup> Da das Volk das unerlässliche Substrat für eine Verfassung ist, wirkt sich die grundrechtliche Schutzpflicht ebenfalls auf das ungeborene Volk aus, dessen Existenz, Integrität und Freiheit durch die jetzige Verfassung geschützt werden sollen.<sup>1673</sup> Der Staat muss unter der Voraussetzung handeln, dass auch in Zukunft Menschen existieren werden, deren Leben und Gesundheit er gewährleisten muss.<sup>1674</sup>

Die grundrechtliche Schutzpflicht muss nicht unbedingt auf den subjektiven Abwehrrechten beruhen, wenn der Umfang der Gefahr für die Grundrechtsgüter nicht bestimmt ist.<sup>1675</sup> Aufgrund der objektiven Wirkung der Grundrechte können dem Staat um der

---

<sup>1664</sup> Hofmann, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, S. 88.

<sup>1665</sup> Hofmann, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, S. 88.

<sup>1666</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AÖR 1983, S. 553.

<sup>1667</sup> Saladin/Zenger, Rechte künftiger Generationen, 1988, S. 76 f.; Murswiek, Die staatliche Verantwortung, 1985, S. 212; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 300.

<sup>1668</sup> Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 300.

<sup>1669</sup> Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 301.

<sup>1670</sup> Murswiek, Die staatliche Verantwortung, 1985, S. 212.

<sup>1671</sup> Murswiek, Die staatliche Verantwortung, 1985, S. 207; Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 117 f.

<sup>1672</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AÖR 1983, S. 543; Saladin/Zenger, Rechte künftiger Generationen, 1988, S. 76 f.; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 32 f.

<sup>1673</sup> Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 307.

<sup>1674</sup> Hofmann, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981, S. 262.

<sup>1675</sup> Hofmann, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, S. 88.

zukünftigen Generationen willen Grenzen gesetzt sein.<sup>1676</sup> Bei der staatlichen Schutzpflicht geht es aufgrund der objektiven Dimension der Grundrechte auch um die künftig Lebenden.<sup>1677</sup> Da die grundrechtliche Schutzpflicht eine objektive Pflicht ist, muss sie nicht an ein subjektives Recht anknüpfen.<sup>1678</sup> Die zukunftsbezogene grundrechtliche Schutzpflicht entsteht, auch wenn in der Zukunft kein bestimmter Mensch, sondern nur irgendjemand betroffen ist.<sup>1679</sup> Der Anknüpfungspunkt dieser Schutzpflicht liegt in den Grundrechtsgütern der irgendeinem Subjekt zustehenden Abwehrrechte.<sup>1680</sup> Die staatliche Schutzpflicht entsteht, wenn das Abwehrrecht irgendeines zukünftig lebenden Menschen mit ausreichender Wahrscheinlichkeit durch eine jetzige Handlung verletzt wird, auch wenn die konkrete betroffene Person jetzt noch unbekannt ist.<sup>1681</sup> Je unbekannter die Kausalbeziehung zwischen der jetzigen Handlung und der zukünftigen Grundrechtsverletzung, desto unwahrscheinlicher die Verletzung.<sup>1682</sup>

#### IV. Vorwirkung der Grundrechte

Der Begriff der **Vorwirkung der Grundrechte** ist zwar mehrdeutig, bezieht sich aber meist auf grundrechtlichen Schutz trotz mangelnder Grundrechtsträgerschaft.<sup>1683</sup> Grundrechtsvorwirkung im engen Sinn beschränkt sich auf das vorgeburtliche menschliche Leben (potential people).<sup>1684</sup> Grundrechtsvorwirkung im weiten Sinn erstreckt sich dagegen auch auf gar nicht existierende Menschen (possible people).<sup>1685</sup> Die grundrechtlichen Vorwirkungen ergeben sich aus den zukünftigen Rechten der zukünftigen Menschen.<sup>1686</sup>

Die aus der objektiven Dimension der Grundrechte abgeleiteten Schutzpflichten bedürfen gleichwohl des Bezugspunkts der Gefährdung individueller Rechtsgüter<sup>1687</sup> und

---

<sup>1676</sup> Hofmann, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981, S. 260 f.

<sup>1677</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 117 f.

<sup>1678</sup> Murswiek, Die staatliche Verantwortung, 1985, S. 207.

<sup>1679</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 117 f.

<sup>1680</sup> Murswiek, Die staatliche Verantwortung, 1985, S. 207.

<sup>1681</sup> Murswiek, Die staatliche Verantwortung, 1985, S. 207.

<sup>1682</sup> Murswiek, Die staatliche Verantwortung, 1985, S. 208.

<sup>1683</sup> Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 296 f.

<sup>1684</sup> Hartleb, Grundrechtsvorwirkungen, DVBl 2006, S. 674; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 297.

<sup>1685</sup> Hartleb, Grundrechtsvorwirkungen, DVBl 2006, S. 674; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 297.

<sup>1686</sup> Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 297.

<sup>1687</sup> Tsai, Umweltschutzpflicht, 1996, S. 206 f.; von Bubnoff, Schutz der künftigen Generationen, 2001, S. 51.

setzen die individuelle **Freiheitsbetätigung** des Einzelnen in der Gesellschaft voraus<sup>1688</sup>. Die aus der zukunftsbezogenen Schutzpflicht abgeleitete grundrechtliche Vorwirkung beschränkt sich auf die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter.<sup>1689</sup> Ein grundgesetzliches Schutzgut existiert dort, wo eine Grundgesetznorm das Schutzgut garantiert.<sup>1690</sup> Die Existenz eines grundgesetzlichen Schutzguts entscheidet sich nicht dadurch, ob das Schutzgut existiert, sondern dadurch, ob es eine das Schutzgut schützende Grundgesetznorm gibt.<sup>1691</sup> Das Bestehen bestimmter Trägerinnen und Träger von Grundrechten ist Voraussetzung für das grundgesetzlich garantierte Verhalten.<sup>1692</sup> Da es im Kontext der grundrechtlichen Vorwirkung keine bestimmten individualisierten Trägerinnen und Träger von Grundrechten gibt, ergibt sich die grundrechtliche Vorwirkung lediglich aus dem grundrechtlich geschützten Rechtsgut, das nicht von einer Handlung bzw. einem Verhalten bestimmter Trägerinnen und Träger von Grundrechten abhängt.<sup>1693</sup>

Die grundrechtliche Schutzpflicht für das Leben oder die Gesundheit von Menschen erstreckt sich auch auf die zukünftig Lebenden.<sup>1694</sup> Die grundrechtliche Vorwirkung findet nur Anwendung auf den Würdeschutz des Art. 1 Abs. 1 GG, das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG.<sup>1695</sup> Dagegen verfügen die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG über kein vergleichbares grundlegendes Rechtsgut.<sup>1696</sup> Die grundrechtliche Vorwirkung gilt ferner nicht für die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG oder die Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 GG.<sup>1697</sup> Die freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt ein Verhalten der Trägerinnen und Träger von Grundrechten voraus, weshalb die zukunftsbezogene Schutzpflicht hier ausscheidet.<sup>1698</sup> Beim Briefgeheimnis und bei der Religionsfreiheit spielt die Zukunftswirkung der Grundrechte ebenfalls keine Rolle, weil es kaum vorstellbar ist, dass die heutigen Menschen solche Grundrechtsgüter der

---

<sup>1688</sup> Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 308.

<sup>1689</sup> Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 308.

<sup>1690</sup> Unnerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 430.

<sup>1691</sup> Unnerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 430.

<sup>1692</sup> Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 308.

<sup>1693</sup> Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 308 f.

<sup>1694</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 553; Hofmann, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, S. 88; Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 308.

<sup>1695</sup> Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 309; vgl. Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 296.

<sup>1696</sup> Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 308.

<sup>1697</sup> Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 309.

<sup>1698</sup> Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 309.

zukünftig Lebenden verletzen könnten.<sup>1699</sup> Das sogenannte Umweltgrundrecht schützt nicht die Umwelt, sondern die körperliche Unversehrtheit der Menschen, die durch Umweltbeeinträchtigung gefährdet werden könnte.<sup>1700</sup> Die Umweltgüter wie Klima, Natur und Landschaft beziehen sich nicht auf die grundrechtlichen Schutzpflichten, sondern auf Art. 20a GG, weil sie keinen individualrechtlichen Anknüpfungspunkt haben.<sup>1701</sup>

## B. Gleichheitssatz

Der Gleichheitssatz ist ein immanentes Element der Gerechtigkeit.<sup>1702</sup> Die Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe ist ein „Einfallstor“ für die Rechtsfortbildung.<sup>1703</sup> Die Bildung der Vergleichsgruppen im Sinne des Gleichheitssatzes hat eine eher **wertende** als rein logische Natur.<sup>1704</sup> Die dogmatische Struktur des Art. 3 Abs. 1 GG ist offen und interpretationsbedürftig, sodass sich die Norm veränderten gesellschaftlichen Wertvorstellungen sowie sich entwickelnden rechtswissenschaftlichen Meinungen anpassen kann.<sup>1705</sup> Aus dieser **wertenden** Natur ergebe sich der Anknüpfungspunkt, über den Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit bei der Anwendung des Gleichheitssatzes berücksichtigt werden können.<sup>1706</sup>

## I. Gleichheit zwischen Generationen?

In der Literatur wird vertreten, die Verfassung gewährleiste die soziale Gleichheit zwischen Generationen.<sup>1707</sup> Aus Art. 3 Abs. 1 GG ergebe sich ein Verbot willkürlicher Differenzierung zwischen heutigen und zukünftigen Menschen.<sup>1708</sup> Die Rentenversicherung stellt ein anschauliches Beispiel für das sich aus der intergenerationellen Gleichheit ergebende

---

<sup>1699</sup> Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 296.

<sup>1700</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 110.

<sup>1701</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 120.

<sup>1702</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 120.

<sup>1703</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 128.

<sup>1704</sup> Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 277 f.

<sup>1705</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 128; Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 277 f.

<sup>1706</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 123 f.; Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 277 ff.

<sup>1707</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 22.

<sup>1708</sup> Unnerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 433.

Problem dar.<sup>1709</sup> Diejenigen, die heute arbeiten und Sozialabgaben entrichten, dürften sich benachteiligt fühlen, wenn sie im Vergleich zu den Sozialleistungsbeziehenden mehr zahlen müssen, aber in Zukunft weniger erhalten können.<sup>1710</sup> Mit der Entscheidung für das Umlageverfahren hat der Gesetzgeber die deutschen Sozialversicherungen strukturell auf eine intergenerationelle Beziehung ausgerichtet.<sup>1711</sup> Wegen des Gebots der **Systemgerechtigkeit** finde der Gleichheitssatz auf die verschiedenen Generationen Anwendung, weil der Gesetzgeber die Sozialversicherung zum Generationenvertrag gemacht habe.<sup>1712</sup>

Es gibt in der Literatur die Ansicht, Art. 3 Abs. 1 GG sei im intergenerationellen Kontext kein unabhängiger Maßstab und müsse in einem konkreten Fall geprüft werden.<sup>1713</sup> Der demografische Wandel sei für den Gesetzgeber nicht unvorhersehbar, deshalb sei die Belastung der jüngeren Generationen eine Ungleichbehandlung.<sup>1714</sup> Für diese Ungleichbehandlung gebe es kaum eine sachliche Rechtfertigung.<sup>1715</sup> Nach Art. 3 Abs. 1 GG habe der Gesetzgeber die Verpflichtung, das gesetzliche Rentenversicherungssystem so umzugestalten, dass die Lasten der verschiedenen Generationen in einem angemessenen Verhältnis stünden.<sup>1716</sup> Dass dieses angemessene Verhältnis nicht existiere, sei eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG.<sup>1717</sup> Die Staatsverschuldung beziehe sich auf die grundrechtliche Gleichheit zwischen Generationen.<sup>1718</sup> Der Haushaltsgesetzgeber habe die demokratische Verantwortung, die finanziellen Lasten nicht in ungerechter Weise auf die Zukunft zu verschieben.<sup>1719</sup>

---

<sup>1709</sup> Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 463.

<sup>1710</sup> Vgl. Rische/Terwey, Verfassungsrechtliche Vorgaben, DRV 1983, S. 291 f.; Lenze, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, Der Staat 2007, S. 89.

<sup>1711</sup> Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 280.

<sup>1712</sup> Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 280.

<sup>1713</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 133.

<sup>1714</sup> Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 281.

<sup>1715</sup> Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 281.

<sup>1716</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 148.

<sup>1717</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 147.

<sup>1718</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 113.

<sup>1719</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 113.

## II. Gleichheit in einem bestimmten umgrenzten Zeitabschnitt

Der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz gilt nicht für die noch nicht geborenen Menschen<sup>1720</sup>, sondern lediglich für die heute<sup>1721</sup> bzw. in einem bestimmten umgrenzten Zeitraum<sup>1722</sup> lebenden Menschen. Darüber hinaus geht es dem Gleichheitssatz lediglich um ein- und dasselbe Gesetz.<sup>1723</sup> Hinzu kommt, dass die Entscheidungen in unterschiedlichen Generationen von unterschiedlichen Gesetzgebern getroffen werden.<sup>1724</sup> Art. 3 Abs. 1 GG kommt bei der intergenerationellen Gleichheit nicht zur Anwendung.<sup>1725</sup> Verschiedene Generationen sind nicht vergleichbar, da ihre jeweiligen Lebensbedingungen unterschiedlich sind.<sup>1726</sup> Beispielsweise könnten die älteren Generationen weniger Ausbildungs- und Studienmöglichkeiten, weniger Arbeitsplätze oder schlechtere Arbeitsbedingungen als die jüngeren Generationen gehabt haben.<sup>1727</sup> Vom Gleichheitssatz gehen weder Nachhaltigkeit noch Generationengerechtigkeit aus.<sup>1728</sup> Das Bundesverfassungsgericht ist nicht der Meinung, dass aus Art. 3 Abs. 1 GG intertemporale Gleichheit abgeleitet werden kann.<sup>1729</sup>

Wenn das Gebot der Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG für verschiedene Generationen gelten würde, wären Rechtsänderungen nahezu unmöglich.<sup>1730</sup> Reformen wären größtenteils nicht durchzuführen, wenn die Rechtsstellung der älteren Generationen nicht mehr angepasst werden könnte.<sup>1731</sup> Es ist weder möglich noch sinnvoll, alle Maßnahmen, die Generationengerechtigkeit fördern, aber die Rechtsposition der früheren Generationen verändern, als Verletzung des Gleichheitssatzes zu betrachten.<sup>1732</sup> Rechtsänderungen führen

---

<sup>1720</sup> Sofiotis, Garantie der Generationengerechtigkeit, *Verwaltungsrundschau* 2012, S. 301.

<sup>1721</sup> Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, *ZRP* 2014, S. 19.

<sup>1722</sup> Vgl. Hebel, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, *DRV* 2002, S. 276.

<sup>1723</sup> Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 463.

<sup>1724</sup> Vgl. Hebel, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, *DRV* 2002, S. 277.

<sup>1725</sup> Lenze, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, *Der Staat* 2007, S. 99.

<sup>1726</sup> Lenze, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, *Der Staat* 2007, S. 95 f.

<sup>1727</sup> Lenze, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, *Der Staat* 2007, S. 95 f.

<sup>1728</sup> Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, *ZRP* 2014, S. 19; Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, *EurUP* 2016, S. 310; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 11 f.

<sup>1729</sup> Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 463.

<sup>1730</sup> Lenze, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, *Der Staat* 2007, S. 99; vgl. Hebel, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, *DRV* 2002, S. 277.

<sup>1731</sup> Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 463 f.

<sup>1732</sup> Welti, Generationengerechtigkeit, *KJ* 2004, S. 272.

unweigerlich zu Ungleichheit zwischen dem alten und dem neuen Rechtszustand.<sup>1733</sup> Der Gleichheitsgrundsatz gilt nicht im intertemporalen bzw. intergenerationellen Kontext.<sup>1734</sup>

Nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori“ steht es dem Gesetzgeber frei, je nach aktueller Konstellation die Rechtsordnung zu modifizieren.<sup>1735</sup> Die Wirkung des Gleichheitssatzes schwächt sich mit der Zeit ab.<sup>1736</sup> Eine einmal verfassungsrechtlich gerechtfertigte Ungleichbehandlung könnte nach einer gewissen Zeit verfassungsrechtlich unzulässig werden.<sup>1737</sup> Wenn die Gestaltungsspielräume des künftigen Gesetzgebers stark eingeschränkt werden, entsteht die Gefahr, dass die zukünftigen Generationen in hohem Umfang von der heutigen Generation bevormundet werden.<sup>1738</sup> Der Gleichheitssatz gibt den Einzelnen keinen Anspruch auf Fortbestand ihrer bisherigen Rechtspositionen.<sup>1739</sup> Im demokratischen Rechtsstaat ist es am Gesetzgeber, politische Weichenstellungen vorzunehmen.<sup>1740</sup> Das Streben nach Gleichheit zwischen den Generationen kollidiert mithin unausweichlich mit der Entscheidungsprärogative des demokratisch legitimierten Gesetzgebers.<sup>1741</sup>

Im Sozialverfassungsrecht spielt der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG eine zentrale Rolle.<sup>1742</sup> Rund zwei Drittel der Senatsentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in sozialrechtlichen Sachen nehmen Bezug auf den allgemeinen Gleichheitssatz.<sup>1743</sup> Das Bundesverfassungsgericht zieht niemals allein den Maßstab des Sozialstaatsprinzips heran, wenn es eine Norm für verfassungswidrig erklärt.<sup>1744</sup> Stets stützt es sich hierbei auf das Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit dem Gleichheitssatz.<sup>1745</sup> Auf

---

<sup>1733</sup> Vgl. Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 127; Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 277.

<sup>1734</sup> Beckmann, Freiheitsschutz, UPR 2021, S. 251; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 306.

<sup>1735</sup> Vgl. Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 125; Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 277.

<sup>1736</sup> Vgl. Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 463.

<sup>1737</sup> Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 463.

<sup>1738</sup> Vgl. Hebler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 277.

<sup>1739</sup> Vgl. Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 125 f.

<sup>1740</sup> Vgl. Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 465.

<sup>1741</sup> Lenze, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, Der Staat 2007, S. 89.

<sup>1742</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 495.

<sup>1743</sup> Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 458.

<sup>1744</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 88.

<sup>1745</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 88.

einfachrechtlicher Ebene fällt die Wichtigkeit des Gleichheitssatzes für das Sozialrecht und damit für sozialrechtliche Rechtspositionen auf.<sup>1746</sup>

Der Gesetzgeber genießt zwar einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum, mit Blick auf Nachhaltigkeit bzw. Generationengerechtigkeit das gegenwärtige Sozialleistungsniveau zu senken, er hat allerdings keine von Art. 3 Abs. 1 GG ausgehende verfassungsrechtliche Pflicht, zwecks Annäherung der Leistungsniveaus verschiedener Generationen die gegenwärtigen Sozialleistungen zu kürzen.<sup>1747</sup>

## C. Sozialstaatsprinzip

### I. Inhalt

Das Sozialstaatsprinzip hat im Grundgesetz drei Anhalte, und zwar Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 23 Abs. 1 GG.<sup>1748</sup> Im Vergleich zum Demokratieprinzip und zum Rechtsstaatsprinzip ist das Sozialstaatsprinzip im Hinblick auf seine Entstehungsgeschichte ein relativ wenig reifes Verfassungsprinzip.<sup>1749</sup> Es ist in der deutschen Verfassungsgeschichte ohne Vorläufer.<sup>1750</sup> Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung, zu den Verfassungen der deutschen Bundesländer und zur europäischen Grundrechtecharta hält sich das Grundgesetz bei der sogenannten Sozialverfassung bewusst zurück.<sup>1751</sup> Das Sozialstaatsprinzip bildet die alleinige Grundlage für die Sozialverfassung des Grundgesetzes<sup>1752</sup>. Im Grundgesetz finden sich keine einklagbaren subjektiven sozialen Grundrechte.<sup>1753</sup> Der Grund hierfür liegt nicht

---

<sup>1746</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 120.

<sup>1747</sup> Lenze, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, Der Staat 2007, S. 102.

<sup>1748</sup> Vgl. Heinig, Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, 2019, S. 244.

<sup>1749</sup> Heinig, Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, 2019, S. 243.

<sup>1750</sup> Gaier, Soziale Grundrechte, 2014, S. 469.

<sup>1751</sup> Badura, Freiheit und Eigentum, AöR Beiheft 2014, S. 54; Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 457; Heinig, Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, 2019, S. 244.

<sup>1752</sup> Meinel, Verteilung als Verfassungsfrage, 2015, S. 28; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 478.

<sup>1753</sup> Badura, Das Prinzip der sozialen Grundrechte, Der Staat 1975, S. 34; Badura, Der Sozialstaat, DÖV 1989, S. 495; Davy, Pfadabhängigkeit, 2007, S. 119; Faber, Reformen der sozialen Sicherungssysteme, VR 2007, S. 48; Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 94; Andreas, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 621 f.; Baer, Das Soziale und die Grundrechte, NZS 2014, S. 3; Gaier, Soziale Grundrechte, 2014, S. 465 ff.; Meinel, Verteilung als Verfassungsfrage, 2015, S. 27 f.; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 342; Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 457; Jarass, in: GG, 2016, Art. 20 Rn. 112; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 478.

zuletzt darin, dass das Grundgesetz nichts versprechen will, was der Staat nicht halten kann.<sup>1754</sup>

Der bewusste Verzicht des Verfassungsgebers auf eine materielle Sozialverfassung hat zur Folge, dass das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes notwendigerweise **unbestimmt, offen** und **erfüllungswürdig** ist.<sup>1755</sup> Dies wird bekanntlich kritisiert.<sup>1756</sup> Die dogmatische Bedeutung des Sozialstaatsprinzips wird sogar dahingehend bezweifelt, dass es lediglich ein gewünschter Inbegriff der gesellschaftlichen Ordnung sei und kaum zur Lösung eines konkreten Rechtsproblems beitrage.<sup>1757</sup> Ferner gibt es den Vorbehalt, der Sozialstaat berge in sich die Gefahr, sich dem Sozialismus anzunähern.<sup>1758</sup> Zudem könne die Wirtschaft bei hohen Sozialabgaben ihre Innovations- und Leistungsfähigkeit verlieren.<sup>1759</sup>

Mit dem Sozialstaatsprinzip in Zusammenhang steht das **Solidaritätsprinzip**. Der Verfassungsstaat soll wegen der Menschenwürdegarantie auf soziale Gleichheit sowie Gerechtigkeit hinwirken.<sup>1760</sup> In einer solidarischen Gesellschaft werden Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit, soziale Gerechtigkeit, Wohlstand und ökologische Verantwortung gewährleistet.<sup>1761</sup> Hinzu kommen soziale Marktwirtschaft, Tarifautonomie, Koalitionsfähigkeit und Chancengleichheit der Geschlechter sowie benachteiligter Menschen.<sup>1762</sup> Überdies werden Menschenwürde, freie Entfaltung der Persönlichkeit, beitrags- sowie bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen und Belastungen nach Leistungsfähigkeit genannt.<sup>1763</sup>

Trotz seiner inhaltlichen Offenheit ist das Sozialstaatsprinzip eine Fundamentalnorm des Grundgesetzes<sup>1764</sup> und gemäß Art. 79 Abs. 3 GG der Verfassungsänderung entzogen<sup>1765</sup>.

---

<sup>1754</sup> Steiner, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, 2015, S. 457.

<sup>1755</sup> Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 94.

<sup>1756</sup> Vgl. Baer, Das Soziale und die Grundrechte, NZS 2014, S. 1.

<sup>1757</sup> Heinig, Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, 2019, S. 243 ff.

<sup>1758</sup> Vgl. Schmidt, Demokratietheorie, 2019, S. 224.

<sup>1759</sup> Vgl. Schmidt, Demokratietheorie, 2019, S. 224.

<sup>1760</sup> Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, 2005, S. 112.

<sup>1761</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 230 f.

<sup>1762</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 230.

<sup>1763</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 231.

<sup>1764</sup> Gaier, Soziale Grundrechte, 2014, S. 469.

<sup>1765</sup> Vgl. Faber, Reformen der sozialen Sicherungssysteme, VR 2007, S. 48.

Nach herrschender Meinung handelt es sich um eine **Staatszielbestimmung**<sup>1766</sup> und für alle Staatsgewalten unmittelbar geltendes Recht<sup>1767</sup>. Ein Sozialstaat ist wesentlich ein **leistender Staat**.<sup>1768</sup> Aus dem Sozialstaatsprinzip folgen allerdings keine konkreten Verpflichtungen des Staates.<sup>1769</sup> Das Grundgesetz enthält keine Hinweise auf die materiellen Inhalte des Sozialstaatsprinzips<sup>1770</sup> und liefert keine unmittelbaren materiellen Handlungsanweisungen<sup>1771</sup>.

Der Hauptadressat des Sozialstaatsatzes ist der Gesetzgeber.<sup>1772</sup> Das Sozialstaatsprinzip ist lediglich ein **Gestaltungsauftrag** für den Gesetzgeber.<sup>1773</sup> Was die Ausgestaltung und die Grenzen des Sozialstaats angeht, genießt der Gesetzgeber einen weiten **Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum**.<sup>1774</sup> Inhalt und Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips hängen in erheblichem Maß von den Entscheidungen des Gesetzgebers an.<sup>1775</sup> Das Sozialstaatsprinzip liegt den politischen Entscheidungen über die Verteilung der Sozialressourcen zugrunde.<sup>1776</sup> Leistungs- und Teilhaberechte sind auf die Umsetzung durch einfache Gesetze angewiesen.<sup>1777</sup> Die Rechtsprechung soll sich wegen des Prinzips der Gewaltenteilung zurückhalten und den gesetzgeberischen Handlungs- und Einschätzungsspielraum respektieren.<sup>1778</sup>

---

<sup>1766</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 493; Gaier, Soziale Grundrechte, 2014, S. 469; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 342; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2018, S. 132.

<sup>1767</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 493; Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 20; Faber, Reformen der sozialen Sicherungssysteme, VR 2007, S. 48; Jarass, in: GG, 2016, Art. 20 Rn. 111; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 478.

<sup>1768</sup> Spiecker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 3 f.

<sup>1769</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 494; Davy, Pfadabhängigkeit, 2007, S. 119; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 636; Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 589; Jarass, in: GG, 2016, Art. 20 Rn. 125.

<sup>1770</sup> Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 94.

<sup>1771</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 494; Meinel, Verteilung als Verfassungsfrage, 2015, S. 27 f.; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 478.

<sup>1772</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 22; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 478.

<sup>1773</sup> Davy, Pfadabhängigkeit, 2007, S. 118; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 342; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 478.

<sup>1774</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 494; Rübner, Gleichheitssatz und Willkürverbot, NZS 1992, S. 83; Reiter, Soziallast als Steuerlast, 1994, S. 1101; Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 94; Auel, Das Gewährleistungsrecht, 2011, S. 279; Gaier, Soziale Grundrechte, 2014, S. 469; Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 22 u. 24; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 478; Heinig, Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, 2019, S. 246.

<sup>1775</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 494 ff.; Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72; Faber, Reformen der sozialen Sicherungssysteme, VR 2007, S. 48; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 343.

<sup>1776</sup> Spiecker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 4; vgl. Meinel, Verteilung als Verfassungsfrage, 2015, S. 28.

<sup>1777</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 495.

<sup>1778</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 640.

Ausnahmen hiervon sind im Grundgesetz lediglich fragmentarisch zu finden.<sup>1779</sup> Der Anspruch der Mutter auf den Schutz und die Fürsorge des Staates aus Art. 6 Abs. 4 GG ist das einzige soziale Grundrecht im Grundgesetz.<sup>1780</sup> Das Bundesverfassungsgericht verlangt im Hinblick auf das Steuer- und Sozialrecht einen umfassenden Schutz für Familien und Kinder.<sup>1781</sup> Die Rechtsprechung gewährt angesichts der sinkenden Geburtenrate ein hohes Maß an Schutz von Ehe und Familie.<sup>1782</sup>

Das Sozialstaatsprinzip gewährleistet weder den Status quo<sup>1783</sup> noch eine bestimmte Höhe<sup>1784</sup> von Sozialleistungen. Es ist nur ein prozessualer Konkretisierungsauftrag in die Zukunft<sup>1785</sup>, nach dem dem Gesetzgeber innerhalb der faktischen Grenzen der **Leistungsfähigkeit**<sup>1786</sup> ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt, das Sozialstaatsprinzip zu konkretisieren<sup>1787</sup>. Aus dem Sozialstaatsprinzip ist kein Verbot abzuleiten, das bestehende Niveau der Sozialleistungen zu vermindern.<sup>1788</sup> Anders formuliert widerspricht es grundsätzlich nicht dem Sozialstaatsprinzip, wenn der Gesetzgeber Sozialleistungen kürzt.<sup>1789</sup> Das Sozialstaatsprinzip errichtet grundsätzlich keine Hürde für die Veränderung von Sozialleistungen; darüber entscheidet der Gesetzgeber aufgrund der sich wandelnden sozialen, ökonomischen oder politischen Verhältnisse.<sup>1790</sup> In diesem Zusammenhang ist die Sozialgebundenheit des Privateigentums im Sinne der Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG zu erwähnen.<sup>1791</sup> Ein anschauliches Beispiel für die Auswirkung der Sozialstaatlichkeit auf das private Eigentum sind Leistungsansprüche und -anwartschaften gegenüber der

---

<sup>1779</sup> Heinig, Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, 2019, S. 244.

<sup>1780</sup> Vgl. Igel, Sicherung des Existenzminimums bei Pflegebedürftigkeit, 2007, S. 51.

<sup>1781</sup> Ekardt, Familienförderung durch Steuerrecht?, KJ 2004, S. 116.

<sup>1782</sup> Ekardt, Familienförderung durch Steuerrecht?, KJ 2004, S. 117.

<sup>1783</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 243; Faber, Reformen der sozialen Sicherungssysteme, VR 2007, S. 49; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 636; Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 28.

<sup>1784</sup> Reiter, Sozillast als Steuerlast, 1994, S. 1102; Hebel, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 88 f.; Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72; Hebel, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 21; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 243; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 636 ff.; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 636; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 342; Jarass, in: GG, 2016, Art. 20 Rn. 112 u. 114.

<sup>1785</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 28.

<sup>1786</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 636.

<sup>1787</sup> Faber, Reformen der sozialen Sicherungssysteme, VR 2007, S. 49; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 636.

<sup>1788</sup> Hebel, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 21.

<sup>1789</sup> Hebel, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 21.

<sup>1790</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 496; Davy, Pfadabhängigkeit, 2007, S. 119; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 343 f.

<sup>1791</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 495.

Sozialversicherung, die Anpassungen aufgrund von öffentlichen Interessen ausgesetzt sind.<sup>1792</sup> Aus ethischer Perspektive ist darüber hinaus die Bedeutung von Selbstbestimmung und -verantwortung bei der sozialen Vorsorge hervorzuheben; jene ergibt sich aus der Menschenwürde und der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG).<sup>1793</sup> Es wird vertreten, aus dem Sozialstaatsprinzip sei das sogenannte soziale **Rückschrittsverbot** abzuleiten.<sup>1794</sup> Diese Auffassung, dass das Sozialstaatsprinzip die Kürzung von Sozialleistungen verbiete, ist freilich im Hinblick auf den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zweifelhaft.<sup>1795</sup> Auch diejenigen, die das aus dem Sozialstaatsprinzip abzuleitende Rückschrittsverbot befürworten, können den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nicht vollständig ignorieren.<sup>1796</sup>

Das Sozialstaatsprinzip darf nicht so ausgelegt werden, dass erforderliche Umgestaltungen nicht mehr möglich sind.<sup>1797</sup> Der Abbau von Sozialleistungen ist nur dann unvereinbar mit dem Sozialstaatsprinzip, das die tatsächlichen Voraussetzungen für die Ausübung von Abwehrgrundrechten garantiert<sup>1798</sup>, wenn das **menschenwürdige Existenzminimum** unterschritten wird<sup>1799</sup>. Nur insoweit setzt das Sozialstaatsprinzip der staatlichen Gewalt Grenzen.<sup>1800</sup> Den Einzelnen steht ein einklagbares subjektives Recht unmittelbar aus dem Sozialstaatsprinzip nur dann zu, wenn es um das menschenwürdige Existenzminimum im Sinne des Art. 1 Abs. 1 GG<sup>1801</sup> oder um das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit im Sinne des Art. 2 Abs. 2 GG<sup>1802</sup> geht. Der Gesetzgeber ist nach dem Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit der Garantie der Menschenwürde dazu verpflichtet, ein menschenwürdiges Existenzminimum des Volks im Wege einfachrechtlicher Ansprüche sicherzustellen.<sup>1803</sup> Wenn das Einkommen weniger als das für ein menschenwürdiges Dasein

---

<sup>1792</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 495.

<sup>1793</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 493.

<sup>1794</sup> Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 258.

<sup>1795</sup> Vgl. Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 401.

<sup>1796</sup> Vgl. Neumann, Grundrechtsschutz von Sozialleistungen, NZS 1998, S. 401.

<sup>1797</sup> Papier, Ü berholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72.

<sup>1798</sup> Spiecker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 26.

<sup>1799</sup> Davy, Pfadabhängigkeit, 2007, S. 120.

<sup>1800</sup> Vgl. Gaier, Soziale Grundrechte, 2014, S. 469.

<sup>1801</sup> Reiter, Soziallast als Steuerlast, 1994, S. 1102; Hebler, Finanzierungskrise, JURA 2005, S. 21; Aabel, Das Gewährleistungsrecht, 2011, S. 274 f.; Mayen, Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, 2012, S. 1451; Sofiotis, Garantie der Generationengerechtigkeit, Verwaltungsrundschau 2012, S. 301; Badura, Freiheit und Eigentum, AÖR Beiheft 2014, S. 55; Gaier, Soziale Grundrechte, 2014, S. 469 ff.; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 478.

<sup>1802</sup> Gaier, Soziale Grundrechte, 2014, S. 469 ff.

<sup>1803</sup> Mayen, Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, 2012, S. 1462.

Notwendige beträgt, soll keine Einkommensteuer erhoben werden.<sup>1804</sup> Oberhalb des menschenwürdigen Existenzminimums hat der Staat dagegen keine Verpflichtung, eine gewisse Höhe von Sozialleistungen zu gewährleisten.<sup>1805</sup>

Der Gesetzgeber soll die konfligierenden Interessen in der Gesellschaft ausgleichen und auf eine faire Gesellschaft hinwirken.<sup>1806</sup> Das Sozialstaatsprinzip fungiert nicht zuletzt als ein Maßstab für die Auslegung verfassungsrechtlicher Vorschriften<sup>1807</sup> und für die Abwägung bei Interessenkonflikten<sup>1808</sup>. Nach dem Sozialstaatsprinzip entscheidet der Gesetzgeber, welche Staatsaufgaben Priorität haben.<sup>1809</sup> Eingriffe in Grundrechte können durch das Sozialstaatsprinzip gerechtfertigt werden<sup>1810</sup>, insbesondere wenn es um sozialen Ausgleich, soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit geht.<sup>1811</sup> Der Abbau sozialstaatlicher Leistungen zielt auf Aufrechterhaltung des Sozialleistungssystems und Entlastung der künftigen Generationen ab.<sup>1812</sup> Das Sozialstaatsprinzip stellt also eine **Rechtfertigung für einen Grundrechtseingriff** dar, dessen Ziel die Bewahrung der Funktions- und Leistungsfähigkeit des Sozialversicherungssystems ist.<sup>1813</sup>

Das Sozialstaatsprinzip dient auf der einen Seite als Erweiterung des gesetzgeberischen Handlungsspielraums, wenn es Ungleichbehandlungen aus sozialen Gründen rechtfertigt, und wirkt sich auf der anderen Seite gegenteilig aus, wenn es als Grundlage der sozialen Nachhaltigkeit betrachtet wird, die die Einschränkung des Spielraums des heutigen Gesetzgebers zugunsten künftiger Generationen rechtfertigt.<sup>1814</sup> Es gibt jedoch die Auffassung, die soziale Nachhaltigkeit sei im Zusammenhang mit der Erweiterung oder der Einschränkung des gesetzgeberischen Handlungsspielraums irrelevant.<sup>1815</sup>

---

<sup>1804</sup> Aubel, Das Gewährleistungsrecht, 2011, S. 275.

<sup>1805</sup> Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 88 f.; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 636 ff.

<sup>1806</sup> Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 342.

<sup>1807</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 493; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 343; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2018, S. 135 f.

<sup>1808</sup> Baer, Das Soziale und die Grundrechte, NZS 2014, S. 3; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 343.

<sup>1809</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 494.

<sup>1810</sup> Davy, Pfadabhängigkeit, 2007, S. 118 f.; Gaier, Soziale Grundrechte, 2014, S. 469; Jarass, in: GG, 2016, Art. 20 Rn. 122; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2018, S. 136.

<sup>1811</sup> Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2018, S. 133 f.

<sup>1812</sup> Papier, Ü berholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 73.

<sup>1813</sup> Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 589.

<sup>1814</sup> Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 90 f.; Jarass, in: GG, 2016, Art. 20 Rn. 123.

<sup>1815</sup> Vgl. Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖ V 2009, S. 3.

Allerdings kann das Sozialstaatsprinzip als Rechtfertigung für Grundrechtseingriffe seine Wirkung nur in Verbindung mit den Grundrechten entfalten.<sup>1816</sup> Anders gesagt kann es für sich allein die Begrenzung grundrechtlicher Freiheiten nicht rechtfertigen.<sup>1817</sup> Die Beschränkung von Grundrechten kann nicht unmittelbar durch das Sozialstaatsprinzip gerechtfertigt werden, es sei denn, es besteht ein konkreter, verbindlicher Verfassungsauftrag<sup>1818</sup> bzw. eine einfachgesetzliche Ermächtigung<sup>1819</sup>. Dieser Standpunkt geht davon aus, dass das Grundgesetz eine offene demokratische Ordnung konstituiert.<sup>1820</sup>

Aus dem Sozialstaatsprinzip leitet das Bundesverfassungsgericht ein verfassungsrechtliches **Gebot der staatlichen Vor- und Fürsorge** ab.<sup>1821</sup> Es wird vertreten, der Staat sei nach dem Sozialstaatsprinzip zur Daseinsvorsorge – auch zur zukünftigen – verpflichtet.<sup>1822</sup> Das Sozialstaatsprinzip habe einen zeitlichen, generationenüberschreitenden Aspekt.<sup>1823</sup> Nach dem Sozialstaatsprinzip solle der Gesetzgeber den Interessen und Bedürfnissen der zukünftigen Generationen Rechnung tragen.<sup>1824</sup> Das Sozialstaatsprinzip enthalte das Gebot der Bewahrung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme und verweise insoweit auf die Beachtung der Interessen der zukünftigen Generationen.<sup>1825</sup> Da Staatsverschuldung Abwälzung finanzieller Lasten auf die Zukunft sei, zähle auch die Begrenzung staatlicher Kreditaufnahme zum Sozialstaatsprinzip im weiteren Sinn.<sup>1826</sup>

---

<sup>1816</sup> Vgl. Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 90.

<sup>1817</sup> Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 343.

<sup>1818</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 494.

<sup>1819</sup> Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 343.

<sup>1820</sup> Badura, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 494.

<sup>1821</sup> Gaier, Soziale Grundrechte, 2014, S. 469; Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 589.

<sup>1822</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 91 f.

<sup>1823</sup> Lux-Wesener, Generationengerechtigkeit im Grundgesetz?, 2003, S. 417 f.; Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72 f.; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 344.

<sup>1824</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 500; Lux-Wesener, Generationengerechtigkeit im Grundgesetz?, 2003, S. 417 f.

<sup>1825</sup> Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 589.

<sup>1826</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 629.

## II. Sozialstaatsprinzip gegenüber den heutigen Menschen

Vertreten wird, dass sich aus dem Sozialstaatsprinzip das Gebot von **Nachhaltigkeit** und **Generationengerechtigkeit** ergebe.<sup>1827</sup> Aus dem Sozialstaatsprinzip sei auch das Gebot mindestens sozialer Nachhaltigkeit abzuleiten.<sup>1828</sup> Das Sozialstaatsprinzip und die soziale Nachhaltigkeit hätten insofern identische Bedeutung, als der **soziale Ausgleich** eine wichtige Komponente des Sozialstaatsprinzips darstelle.<sup>1829</sup>

Das Sozialstaatsprinzip stützt sich auf nichts als das Adjektiv „sozial“; das Grundgesetz gibt keine weiteren Details an.<sup>1830</sup> Der Inhalt dieses Adjektivs und deshalb des Sozialstaatsprinzips ist offen.<sup>1831</sup> Andere Begriffe seien daraus kaum abzuleiten.<sup>1832</sup> Man könne das Gebot der Nachhaltigkeit oder der Generationengerechtigkeit nicht aus dem so offenen und vielschichtigen Sozialstaatsprinzip ableiten.<sup>1833</sup> Das Sozialstaatsprinzip könne mangels Inhaltsschärfe und Mindestkontur nicht den Maßstab bilden, anhand dessen Handlungen des Gesetzgebers als nicht nachhaltig oder nicht zukunftsgerecht bewertet werden.<sup>1834</sup>

Das Argument der Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung, mit dem das Bundesverfassungsgericht Sozialleistungskürzungen rechtfertigt, knüpft an die ständige Realisierung des Sozialstaats an, und zwar an die soziale Sicherung der jetzigen Generation.<sup>1835</sup> Die Zukunftsgerichtetheit im Zusammenhang der Rechtfertigung der Sozialleistungskürzungen durch die Aufrechterhaltung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung betrifft im Wesentlichen die Interessen der heutigen Generation.<sup>1836</sup>

---

<sup>1827</sup> Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 170; Lux-Wesener, Generationengerechtigkeit im Grundgesetz?, 2003, S. 417 f.; Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 97; Koemm, Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 159; Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 589.

<sup>1828</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 499 f.; Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 92.

<sup>1829</sup> Vgl. Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 637.

<sup>1830</sup> Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 94.

<sup>1831</sup> Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 72; Hebler, Finanzierungs Krise, JURA 2005, S. 18; Spiecker, Verfassungstheorie, 2010, § 23 Rn. 2; Gaier, Soziale Grundrechte, 2014, S. 469.

<sup>1832</sup> Deter, Nachhaltigkeitsstrategie, ZUR 2012, S. 160.

<sup>1833</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 243 f.; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 638; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 10 f.

<sup>1834</sup> Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 244; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 638; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 10 f.

<sup>1835</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 11.

<sup>1836</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 11.

Im Sozialstaatsprinzip finden sich zwar einige Teile des Begriffs der Nachhaltigkeit wieder; dabei geht es aber hauptsächlich um Leistungen **gegenüber der heutigen Generation**, weshalb insofern keine Kompatibilität mit dem Begriff der Generationengerechtigkeit besteht.<sup>1837</sup> Das Sozialstaatsprinzip bezieht sich mehr auf die sozialen Bedürfnisse der gegenwärtigen Generationen als auf die der zukünftigen Generationen und kollidiert deshalb mit dem Gedanken der Nachhaltigkeit.<sup>1838</sup>

## D. Demokratieprinzip

Das Demokratieprinzip umfasst **Reversibilität** und **Zukunftsoffenheit**.<sup>1839</sup> Im demokratischen System hat die Minderheit ständig die Gelegenheit, selbst zur Mehrheit zu werden.<sup>1840</sup> Da Demokratie Herrschaft auf Zeit bedeutet, kann die neugewählte Volksvertretung die Entscheidungen der vorherigen Volksvertretungen umgestalten.<sup>1841</sup> Falls die Minderheit zur Mehrheit würde, aber die Entscheidungen der vorherigen Mehrheit nicht mehr verändern könnte, wäre die Mehrheitsregel delegitimiert.<sup>1842</sup> Das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechung, dass irreversible rechtliche Entscheidungen des heutigen Gesetzgebers zu vermeiden sind.<sup>1843</sup> Nach Auffassung des Gerichts gelangt der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum an seine Grenze, wenn die Entscheidungen des Gesetzgebers irreversibel sind und vom zukünftigen Gesetzgeber juristisch nicht mehr verändert werden können.<sup>1844</sup> Die finanziellen Handlungs- und Gestaltungsspielräume der zukünftigen Generationen werden beispielsweise durch Tilgungs- und Zinsverpflichtungen aus Staatsverschuldung beschränkt.<sup>1845</sup> Die Umstellung mancher langfristiger Entscheidungen mag viel kosten.<sup>1846</sup> Wenn die Korrektur einer politischen

---

<sup>1837</sup> Deter, Nachhaltigkeitsstrategie, ZUR 2012, S. 160; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 10 f.

<sup>1838</sup> Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 478.

<sup>1839</sup> Saladin/Zenger, Rechte künftiger Generationen, 1988, S. 32 ff.; Nettessheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“, 2015, S. 13 f.

<sup>1840</sup> BVerfGE 123, 267, Rn. 213 u. 215; vgl. Saladin/Zenger, Rechte künftiger Generationen, 1988, S. 32; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 292; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 75.

<sup>1841</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 75.

<sup>1842</sup> Vgl. Saladin/Zenger, Rechte künftiger Generationen, 1988, S. 32; Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 30 u. 66.

<sup>1843</sup> BVerfGE 132, 195, R. 124; BVerfGE 135, 317, Rn. 173.

<sup>1844</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 12 f.

<sup>1845</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 58.

<sup>1846</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 493.

Entscheidung zwar faktisch möglich wäre, die Kosten dafür aber eine bestimmte annehmbare Höhe übersteigen würden, gälte die Korrektur als unmöglich.<sup>1847</sup>

Es stellt sich in diesem Kontext die Frage, welche Handlungs- und Gestaltungsspielräume der heutige Gesetzgeber seinem Nachfolger hinterlassen sollte.<sup>1848</sup> Wenn die Spielräume der künftigen Volksvertretung durch die Entscheidungen der vorherigen Volksvertretungen erheblich eingeschränkt werden, entsteht ein Problem des Demokratieprinzips, da der zukünftige Gesetzgeber erneut demokratisch legitimiert sein wird und der jetzige Gesetzgeber seine demokratische Legitimation nur in seiner eigenen Legislaturperiode besitzt.<sup>1849</sup> Es ist mit anderen Worten die demokratietheoretische Frage zu beantworten, ob das Demokratieprinzip den künftigen Gesetzgeber vor irreversiblen Entscheidungen seines Vorgängers schützt.<sup>1850</sup>

Art. 28 S. 2 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1793 lautet: „Eine Generation kann nicht die künftigen Generationen ihren Gesetzen unterwerfen.“<sup>1851</sup> Aus dieser Perspektive normativer Kollektivisten sei der Staat eine Partnerschaft zwischen den lebenden, den verstorbenen und den noch nicht geborenen Menschen und werde Rechtsgleichheit zwischen ihnen allen verlangt.<sup>1852</sup> Aus dem Blickwinkel des normativen Individualismus könnten sich die nachfolgenden Menschen nur freiwillig an die gegebene Rechtsordnung binden.<sup>1853</sup>

## **I. Demokratie der zukünftigen Generationen**

Der Staat trage Verantwortung für die zukünftigen Generationen und solle daher den Nachkommen echte demokratische Entscheidungsmöglichkeiten hinterlassen.<sup>1854</sup> Der

---

<sup>1847</sup> Vgl. Hohnerlein, *Recht und demokratische Reversibilität*, 2020, S. 66.

<sup>1848</sup> Vgl. Kahl, *Nachhaltigkeitsverfassung*, 2018, S. 12 f.

<sup>1849</sup> Vgl. Wieland, *Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung*, 2011, S. 236.

<sup>1850</sup> Vgl. Henseler, *Parlamentsentscheidungen*, AöR 1983, S. 500; Hohnerlein, *Recht und demokratische Reversibilität*, 2020, S. 66.

<sup>1851</sup> Vgl. Hofmann, *Nachweltschutz als Verfassungsfrage*, ZRP 1986, S. 87; Hohnerlein, *Recht und demokratische Reversibilität*, 2020, S. 34.

<sup>1852</sup> Vgl. Hohnerlein, *Recht und demokratische Reversibilität*, 2020, S. 34.

<sup>1853</sup> Vgl. Hohnerlein, *Recht und demokratische Reversibilität*, 2020, S. 34.

<sup>1854</sup> Pünder, *Staatsverschuldung*, 2007, § 123 Rn. 4.

Gesetzgeber ist nur auf beschränkte Zeit demokratisch legitimiert.<sup>1855</sup> Der amtierende Gesetzgeber dürfe mithin keine irreversiblen Entscheidungen treffen, welche die zukünftigen Menschen nicht mehr abändern könnten.<sup>1856</sup> Es sei nicht vereinbar mit dem Wesen der wohlfahrtsstaatlichen Demokratie, wenn sich Entscheidungen des heutigen Gesetzgebers unbeschränkt auf zukünftige Generationen erstrecken würden.<sup>1857</sup> Das Demokratieprinzip gewährleiste auf der einen Seite dem amtierenden Gesetzgeber einen von zukünftigen Parlamenten unbeeinflussten Spielraum und auf der anderen Seite dem nachfolgenden Gesetzgeber ebenso einen von Entscheidungen des vorhergehenden Gesetzgebers nicht ungerecht begrenzten Spielraum.<sup>1858</sup> Der Konflikt zwischen dem hauptsächlich gegenwartsbezogenen Sozialstaatsprinzip und dem zukunfts-offenen Demokratieprinzip sei durch praktische Konkordanz zu lösen.<sup>1859</sup>

Die Haushaltsplanung beruht wegen des Grundsatzes der Jährlichkeit auf der aktuellen demokratischen Legitimation.<sup>1860</sup> Für Mehrjahreshaushalte gilt der Grundsatz der Periodizität, der wie der Grundsatz der Jährlichkeit die periodische Mitarbeit des amtierenden Gesetzgebers sicherstellt.<sup>1861</sup> Aus dem Demokratieprinzip ergebe sich eine Grenze der staatlichen Kreditaufnahme.<sup>1862</sup> Die Schuldenbremse könne deshalb nicht mit dem Demokratieprinzip vereinbar sein, weil sie den Handlungsspielraum des zukünftigen Gesetzgebers begrenze.<sup>1863</sup> Die Staatsverschuldung sei an das Demokratieprinzip gebunden, was sowohl von der Periodizität und Diskontinuität des Gesetzgebers im Sinne des Art. 39 GG als auch von der Jährlichkeit der Haushaltsplanung im Sinne des Art. 110 Abs. 2 GG ausgehe.<sup>1864</sup> Obwohl der künftige Gesetzgeber nach der Regel „lex posterior derogat legi priori“ Gesetze aufheben oder ändern kann, müssen bereits aufgenommene Kredite getilgt und Zinsen bezahlt werden.<sup>1865</sup> Der Gesetzgeber in einem demokratischen Staat habe zwar die

---

<sup>1855</sup> Mußgnug, Staatsverschuldung und Herrschaft auf Zeit, 2000, S. 251; Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 58.

<sup>1856</sup> Mußgnug, Staatsverschuldung und Herrschaft auf Zeit, 2000, S. 251; vgl. Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 251.

<sup>1857</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 28.

<sup>1858</sup> Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 590.

<sup>1859</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 500; Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 309.

<sup>1860</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 138.

<sup>1861</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 138.

<sup>1862</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 58; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 113.

<sup>1863</sup> Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 152.

<sup>1864</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 58.

<sup>1865</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 58.

Vorhand aber kein Monopol.<sup>1866</sup> Der amtierende Gesetzgeber dürfe wegen der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG seinen Nachfolger nicht durch Kreditaufnahme des haushaltswirtschaftlichen Handlungs- und Gestaltungsspielraums berauben.<sup>1867</sup>

Aus dem Demokratieprinzip werde die Verantwortung gegenüber der Zukunft abgeleitet.<sup>1868</sup> Demokratie als Herrschaft auf Zeit stehe in einem intergenerationellen Kontext und beziehe sich auch auf die Entscheidungsspielräume der zukünftigen Generationen.<sup>1869</sup> Die aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Zukunftsverantwortung habe nicht den materiellen Inhalt des Schutzes zukünftiger Generationen<sup>1870</sup>, der sich aus den Grundrechten<sup>1871</sup> bzw. aus der Pflicht zum Schutz des Wahlrechts des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG<sup>1872</sup> ergebe. Nach dem Demokratieprinzip in Verbindung mit dem Wahlrecht dürfe der heutige Gesetzgeber keine irreversiblen Entscheidungen treffen und solle der zukünftige Gesetzgeber gleichwertigen Entscheidungsspielraum wie der heutige genießen.<sup>1873</sup>

## II. Demokratie der heutigen Menschen

Die Entscheidungen des amtierenden Gesetzgebers wirken sich unausweichlich auf die Zukunft aus, obwohl das demokratische System durch Herrschaft auf Zeit charakterisiert ist.<sup>1874</sup> Es ist kompatibel mit dem auf dem Demokratieprinzip beruhenden Prinzip der personellen Diskontinuität, dass der amtierende Gesetzgeber Entscheidungen trifft, die sich über längere Zeit als seine Legislaturperiode auswirken.<sup>1875</sup> Viele politische Entscheidungen sind nicht in einer einzigen Amtsperiode durchzusetzen.<sup>1876</sup> Die Annahme, dass der künftige Gesetzgeber völlig frei von Bindung an vergangene parlamentarische Entscheidungen sein

---

<sup>1866</sup> Häberle, Zeit und Verfassungsstaat, JURA 2000, S. 5.

<sup>1867</sup> Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 59.

<sup>1868</sup> Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 291 u. 293.

<sup>1869</sup> Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 293; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 60.

<sup>1870</sup> Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 293.

<sup>1871</sup> Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 293.

<sup>1872</sup> Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 309.

<sup>1873</sup> Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 310.

<sup>1874</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 500.

<sup>1875</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 490.

<sup>1876</sup> Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 66.

könnte oder sollte, ist utopisch und nicht vereinbar mit dem Sozialstaat.<sup>1877</sup> Die zukünftige Volksvertretung muss die Entscheidungen der vorherigen Volksvertretungen hinnehmen.<sup>1878</sup> Die Entscheidungen des Gesetzgebers sind legal und legitim, auch wenn sie die Gestaltungsspielräume der Nachfolger einengen.<sup>1879</sup> Wenn es keine verfassungsrechtlichen Selbstbindungen wie die Schuldenbremse gibt, ist es wegen des Demokratieprinzips kaum möglich, dem amtierenden Gesetzgeber solche Entscheidungen zu verbieten, deren rechtliche Bindungswirkung über eine Amtsperiode hinausgeht.<sup>1880</sup> Die Rechtsnormen des Staats, der eine juristische Person ist, gelten auch für diejenigen, die erst nach der Normsetzung geboren sind.<sup>1881</sup> Der zukünftige Gesetzgeber kann also lediglich innerhalb des Spielraums handeln, den ihm der vorherige Gesetzgeber hinterlassen hat.<sup>1882</sup> Irreversibilität beeinträchtigt damit nicht unbedingt die Legitimität von Gesetzen.<sup>1883</sup> Wegen des Demokratieprinzips genießt der amtierende Gesetzgeber weite Gestaltungsspielräume, innerhalb deren er darüber entscheiden darf, welche Lasten er hinterlassen will.<sup>1884</sup>

Aus dem Demokratieprinzip kann das Gebot der Nachhaltigkeit auf verfassungsrechtlicher Ebene nicht abgeleitet werden.<sup>1885</sup> Es ist mit dem Demokratieprinzip kaum unvereinbar, dass die Wählerinnen und Wähler im eigenen Interesse ihre Stimmen abgeben; dies ist gewissermaßen das Wesen von Demokratie und Gesetzgebung.<sup>1886</sup> Kollidieren die Entscheidungen des jetzigen Gesetzgebers mit denen des künftigen Gesetzgebers, hat das amtierende Parlament den Vorrang.<sup>1887</sup> Demokratie bedeutet deshalb eine Ungleichbehandlung der Generationen, weil dem amtierenden Gesetzgeber das Recht zukommt, für die nachfolgenden Generationen zu entscheiden.<sup>1888</sup> Der Gedanke der Generationengerechtigkeit bezieht sich auf Ressourcenverteilung und unterscheidet sich

---

<sup>1877</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 500.

<sup>1878</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 506.

<sup>1879</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 506; Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 66.

<sup>1880</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 12.

<sup>1881</sup> Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 33.

<sup>1882</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 506; Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 68 u. 73.

<sup>1883</sup> Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 73.

<sup>1884</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 506.

<sup>1885</sup> Kluth, Demografischer Wandel, VVDStRL 2009, S. 251; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 11 f.

<sup>1886</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 13.

<sup>1887</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 506 f.

<sup>1888</sup> Welti, Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 261.

dadurch von dem der Demokratie, bei der es um die Verteilung politischer Macht geht.<sup>1889</sup> In einem demokratischen System ist es zulässig, dass politische Entscheidungen in Zukunft nicht vollständig korrigiert werden können.<sup>1890</sup> Der Gesetzgeber verletzt nicht dadurch das Demokratieprinzip, dass er politisch oder ökonomisch irrtümliche Entscheidungen trifft.<sup>1891</sup>

Aus der Regel „lex posterior derogat legi priori“ ergebe sich keine rechtliche Pflicht des amtierenden Parlaments, auf den zukünftigen Gesetzgeber Rücksicht zu nehmen.<sup>1892</sup> Von Verfassungs wegen solle das Parlament ausschließlich dem Gemeinwohl Rechnung tragen.<sup>1893</sup> Das amtierende Parlament dürfe auch solche Entscheidungen treffen, die irreversible oder lediglich unter hohen Kosten zu revidierende Folgen hätten.<sup>1894</sup> Aus dem Grundsatz der Herrschaft auf Zeit ergebe sich keine verfassungsrechtliche Schranke für die Staatsverschuldung.<sup>1895</sup> Eine verfassungsrechtliche Schuldenbremse sei verfassungswidrig, wenn der Haushaltsgesetzgeber gar keine Kredite aufnehmen dürfe.<sup>1896</sup> Staatsverschuldung sei nicht deshalb unzulässig, weil der heutige Gesetzgeber nur auf begrenzte Zeit demokratisch legitimiert sei und daher finanzielle Lasten zwischen den Generationen ausgeglichen zu verteilen habe.<sup>1897</sup>

Das Bundesverfassungsgericht ist der Meinung, aus dem Demokratieprinzip ergebe sich keine unmittelbare Grenze der Staatsverschuldung, aber der jetzige Gesetzgeber müsse Rücksicht auf den Gestaltungsspielraum des künftigen Gesetzgebers nehmen.<sup>1898</sup> Nach Auffassung des Gerichts beschränke Staatsverschuldung zwar den zukünftigen Haushaltsgesetzgeber in seinem finanziellen Handlungsspielraum, aber die Entscheidungskompetenz über den Haushalt des künftigen Parlaments werde nicht beeinträchtigt.<sup>1899</sup> Ferner setze Art. 20a GG angesichts der Gegenwartspräferenz des heutigen Gesetzgebers der demokratischen Entscheidung eine inhaltliche Grenze.<sup>1900</sup> Die Bedeutung

---

<sup>1889</sup> Hohnerlein, *Recht und demokratische Reversibilität*, 2020, S. 65.

<sup>1890</sup> Hohnerlein, *Recht und demokratische Reversibilität*, 2020, S. 66.

<sup>1891</sup> Tappe/Wernsmann, *Öffentliches Finanzrecht*, 2019, S. 104.

<sup>1892</sup> Henseler, *Parlamentsentscheidungen*, AöR 1983, S. 506 f.

<sup>1893</sup> Henseler, *Parlamentsentscheidungen*, AöR 1983, S. 506 f.

<sup>1894</sup> Henseler, *Parlamentsentscheidungen*, AöR 1983, S. 490.

<sup>1895</sup> Tappe/Wernsmann, *Öffentliches Finanzrecht*, 2019, S. 104.

<sup>1896</sup> Henseler, *Parlamentsentscheidungen*, AöR 1983, S. 503 ff.

<sup>1897</sup> Möstl, *Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht*, 2008, S. 577.

<sup>1898</sup> Glaser, *Nachhaltigkeit und Sozialstaat*, 2008, S. 640.

<sup>1899</sup> Henseler, *Parlamentsentscheidungen*, AöR 1983, S. 506.

<sup>1900</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 206.

des Art. 20a GG würde sich verlieren, wenn sich sein materieller Gehalt von langfristigen ökologischen Interessen lösen würde.<sup>1901</sup>

Demokratie und Nachhaltigkeit stehen in einem Spannungsverhältnis.<sup>1902</sup> In bestimmten Situationen darf oder muss man vom Demokratieprinzip abweichen.<sup>1903</sup> Der Gesetzgeber genießt umfassende Handlungs-, Gestaltungs-, und Einschätzungsspielräume, welche die Rechtsprechung im Prinzip respektieren muss.<sup>1904</sup> Die Verfassung und das Bundesverfassungsgericht können die Entscheidungen der Legislative über die zu erledigenden Staatsaufgaben nicht ersetzen.<sup>1905</sup> Aus Art. 20 Abs. 1 GG ergibt sich kein Mindest- oder Höchstmaß für die Gestaltung des Sozialstaats.<sup>1906</sup> Verfassungsrechtlich fällt es schwer, das Maß des gesetzgeberischen Spielraums anzugeben.<sup>1907</sup>

## **E. Immanentes Gebot der Verfassung**

Die Verwirklichung der Grundrechte ist im demokratischen Verfassungsstaat nicht nur eine der wichtigsten Staatsaufgaben aus der Verfassung<sup>1908</sup>, sondern bildet auch eine wichtige Grundlage der Legitimität des Staats<sup>1909</sup>. Dem Staat ist nicht nur untersagt, auf unverhältnismäßige Weise in Grundrechte einzugreifen, er hat auch Freiheit und Eigentum zu garantieren.<sup>1910</sup> Die Legitimität des Staats beruht darüber hinaus auf einem umfassenden Vollzug der verfassungsrechtlichen Staatsziele.<sup>1911</sup> Soziale Sicherheit und Wohlfahrt sind seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Staatsziele des Verfassungsstaats.<sup>1912</sup> Hinzu kommt der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.<sup>1913</sup> Die Beibehaltung der Fähigkeit des Staats, Abwehrgrundrechte zu schützen, ist im Verfassungsstaat dem Schutz vor Eingriffen in

---

<sup>1901</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 206.

<sup>1902</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 639; Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 11.

<sup>1903</sup> Rux, Intertemporale Strukturprobleme der Demokratie, 1999, S. 307 u. 329 ff.

<sup>1904</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 204.

<sup>1905</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 22.

<sup>1906</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 638.

<sup>1907</sup> Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 204.

<sup>1908</sup> Baer, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, VVDStRL 2009, S. 303; Badura, Freiheit und Eigentum, AöR Beiheft 2014, S. 49 f.

<sup>1909</sup> Heun, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, DVBl 1996, S. 1021.

<sup>1910</sup> Badura, Freiheit und Eigentum, AöR Beiheft 2014, S. 58.

<sup>1911</sup> Murswiek, in: Grundgesetz, 2018, Art. 20a Rn. 14.

<sup>1912</sup> Badura, Freiheit und Eigentum, AöR Beiheft 2014, S. 50.

<sup>1913</sup> Badura, Freiheit und Eigentum, AöR Beiheft 2014, S. 51.

Freiheitsrechte gleichwertig.<sup>1914</sup> Wer die politischen Handlungs- und Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers übermäßig betont, übersieht die Tatsache, dass die Verfassung solide Staatsfinanzen sichern will und kann.<sup>1915</sup> Die heutige Generation trägt den nachfolgenden Generationen gegenüber die Verantwortung für die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse.<sup>1916</sup> Wenn der Staat wegen der heutigen übermäßigen Staatsverschuldung in Zukunft hohe Schulden zu tilgen und hohe Zinsen zu zahlen hätte, könnte er die ihm auferlegten öffentlichen Aufgaben nicht bewältigen.<sup>1917</sup>

Nachhaltigkeit ist ein der Verfassung **immanentes** Gebot, da der Staat fortlaufend funktionieren muss.<sup>1918</sup> Auf dem Begriff der Nachhaltigkeit beruht eine Verfassung, die kontinuierlich bestehen bleiben und funktionieren will.<sup>1919</sup> Stabilität und Zukunftsoffenheit sind implizite Strukturprinzipien der Verfassung, die das Grundgesetz beständig und flexibel machen.<sup>1920</sup> Die Offenheit der Verfassung verlangt den heutigen Menschen ab, den kommenden Generationen eine offene Zukunft zu gewähren<sup>1921</sup>; diese sollen die gleichen politischen Gestaltungsspielräume wie die früheren Generationen genießen.<sup>1922</sup> Eine Verfassung, die ausschließlich die Freiheiten von heute im Blick hat, akzeptiert stillschweigend, dass die Verfassung die Rechte und Chancen zukünftiger Generationen nicht garantiert.<sup>1923</sup> Der Verfassungsauftrag des Staats geht über die Befriedigung der Bedürfnisse einer Wahlperiode und über ein „nach uns die Sintflut“ hinaus.<sup>1924</sup>

Das Fehlen einer Bestimmung über das Außerkrafttreten im Grundgesetz weist darauf hin, dass es zeitlich unbegrenzt gilt und dass die zukünftigen Menschen Trägerinnen und Träger von Menschen- und Grundrechten sein werden.<sup>1925</sup> Aus verfassungstheoretischer Sicht ist zu fragen, ob und inwieweit die zukünftigen Generationen aufgrund der **Identitätsgarantie** der Verfassung an die jetzige Generation gebunden werden sollen.<sup>1926</sup> Die

---

<sup>1914</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 672.

<sup>1915</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 162.

<sup>1916</sup> Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 676.

<sup>1917</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 672.

<sup>1918</sup> Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 587 f.

<sup>1919</sup> Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 591.

<sup>1920</sup> Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 591.

<sup>1921</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 666.

<sup>1922</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 664.

<sup>1923</sup> Vgl. Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 250.

<sup>1924</sup> Hoppe, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, 2006, § 77 Rn. 82.

<sup>1925</sup> Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 302.

<sup>1926</sup> Häberle, Generationenvertrag, 1998, S. 221.

heutige Verfassung übernimmt die Verantwortung für die künftige Verfassung.<sup>1927</sup> Eine Verfassung muss nach dem Gebot der Nachhaltigkeit zukunfts offen sein, damit sie nicht nur die jetzigen, sondern auch die künftigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Problemen bewältigen kann.<sup>1928</sup>

Der Staat der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft ist derselbe Staat, deswegen gehören die heutigen und die zukünftigen Menschen zu demselben Gemeinwesen.<sup>1929</sup> Die Verfassung ist ein Generationenvertrag, der auch die Verfassungsrechtsgüter der zukünftigen Generationen garantiert.<sup>1930</sup> Aus der **Vorwirkung** solcher Verfassungsrechtsgüter ergibt sich eine Verfassungspflicht für die lebenden Menschen, die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Nachwelt zu bewahren.<sup>1931</sup> Die heutigen Menschen sind nicht berechtigt, der Nachwelt die Existenzmöglichkeit zu nehmen.<sup>1932</sup> Die Interessen der zukünftigen Generationen sollen dergestalt berücksichtigt werden, als ob die noch nicht geborenen Menschen Subjektsqualität hätten und die Entscheidungen der lebenden Menschen billigen könnten.<sup>1933</sup>

Spitzt man den Gedanken der Individualität in höchstem Maß zu, ergibt sich daraus ein Rechtsprinzip der **Gegenseitigkeit** zwischen den heutigen und den zukünftigen Generationen.<sup>1934</sup> Die Individualität eines Individuums kann nämlich nur dann nicht eingeschränkt werden, wenn die Individualität anderer Individuen zugleich eingeschränkt wird.<sup>1935</sup> Diese Gegenseitigkeit gilt auch für die Beziehungen zwischen den lebenden und den noch nicht geborenen Menschen.<sup>1936</sup> Der amtierende Gesetzgeber darf die Interessen einer bestimmten Generation nicht bevorzugen.<sup>1937</sup> Die heutigen Menschen dürfen nicht übermäßig auf Kosten der nachfolgenden Generationen leben.<sup>1938</sup> Von der Menschenwürde geht es aus, dass die zukünftigen Generationen aufgrund ihrer Subjektsqualität die Grundlagen der

---

<sup>1927</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 666.

<sup>1928</sup> Voßkuhle, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz, 2014, S. 587 f.

<sup>1929</sup> Murswiek, Die staatliche Verantwortung, 1985, S. 214.

<sup>1930</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 664 f.

<sup>1931</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 665.

<sup>1932</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 251.

<sup>1933</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 251 f.

<sup>1934</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 251.

<sup>1935</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 251.

<sup>1936</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 251.

<sup>1937</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 252.

<sup>1938</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 665; Tremmel/Laukemann/Lux, Verankerung von Generationengerechtigkeit, ZRP 1999, S. 432.

Selbstentfaltung, zu den die Existenzbedingungen zählen, haben sollen.<sup>1939</sup> Die künftigen Menschen sind im Hinblick auf die Menschenwürde in der subjektiven Zweckhaftigkeit sich selbst Zweck und deshalb kein Instrument für die lebenden Menschen.<sup>1940</sup> Aus dem Treuhandgedanken in Verbindung mit der Menschenwürde ist eine ethische Verpflichtung abzuleiten, die zukünftigen Generationen zu schützen.<sup>1941</sup> Aus dem **Reziprozitätsgedanken** ergibt sich, dass die jetzige Generation der nächsten so viel geben muss, wie die vorherige ihr gegeben hat.<sup>1942</sup>

---

<sup>1939</sup> Frenz, Klimaschutz und Menschenwürde, UPR 2020, S. 1 u. 4; Frenz, Klimagrundrecht, DÖ V 2021, S. 723.

<sup>1940</sup> Frenz, Klimaschutz und Menschenwürde, UPR 2020, S. 2; Frenz, Klimagrundrecht, DÖ V 2021, S. 723.

<sup>1941</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 665.

<sup>1942</sup> Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 65.

## § 5 Zusammenfassung und Ausblick

### A. Repräsentation der zukünftigen Generationen

#### I. Nachhaltigkeitsdefizit

Die Berücksichtigung der Interessen der zukünftigen Generationen ist notwendigerweise mit der Begrenzung der Interessen der lebenden Menschen verbunden.<sup>1943</sup> Die Verwirklichung der Nachhaltigkeit auf verfassungsrechtlicher Ebene ist von Entscheidungen des Parlaments abhängig, die freilich nicht selten in einem Spannungsverhältnis zum Begriff der Nachhaltigkeit stehen.<sup>1944</sup> Mit dem System der Demokratie als Herrschaft auf Zeit geht die periodische Wahl der Parlamentarierinnen und Parlamentarier einher.<sup>1945</sup> Die Abgeordneten versuchen die Interessen der heutigen Generation zu befriedigen, um sich eine weitere Amtsperiode zu bewerben.<sup>1946</sup> Diese Konstellation ist umso augenfälliger, wenn Interessengruppen aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen Druck auf das amtierende Parlament ausüben.<sup>1947</sup> **Gegenwartspräferenz** und **Zukunftsvergessenheit** sind kennzeichnend für den Gesetzgeber im demokratischen Staat.<sup>1948</sup> Im parlamentarisch-demokratischen System, in dem die Opposition in der Regel schwach ist<sup>1949</sup>, herrscht ein wesentliches **Nachhaltigkeitsdefizit**<sup>1950</sup>.

---

<sup>1943</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 251.

<sup>1944</sup> Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 639; Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 11.

<sup>1945</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 86.

<sup>1946</sup> Tremmel/Laukemann/Lux, Verankerung von Generationengerechtigkeit, ZRP 1999, S. 433; von Bubnoff, Schutz der künftigen Generationen, 2001, S. 79; Tremmel, Positivrechtliche Verankerung, 2003, S. 349 ff.; Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 86; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 641 f.; Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 2 u. 10 f.; Sofiotis, Garantie der Generationengerechtigkeit, Verwaltungsrundschau 2012, S. 301; Gesang, Demokratie am Scheideweg, 2014, S. 21 f.; Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 300; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 478; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 36; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 59 f.; Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1334.

<sup>1947</sup> Gesang, Demokratie am Scheideweg, 2014, S. 23; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 60 f.

<sup>1948</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 206; Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 86; Deter, Nachhaltigkeitsstrategie, ZUR 2012, S. 160; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz, 2014, S. 5; Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 300; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 61 f.; Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 66 f.; Sinder, Anthropozänes Verfassungsrecht, JZ 2021, S. 1083.

<sup>1949</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 62.

<sup>1950</sup> Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, S. 18.

Im Energiebereich stößt der Begriff der Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit in der Regel auf Schwierigkeiten, wenn man die Energieeffizienz zu erhöhen versucht, weil dies das private und wirtschaftliche Leben in hohem Maß beeinflussen dürfte.<sup>1951</sup> In Europa strebt die Politik Energieeffizienz an, aber die dieses Ziel durchsetzenden gesetzlichen Vorschriften sind für die Betroffenen oftmals unangenehm.<sup>1952</sup>

Was das Recht der öffentlichen Finanzen betrifft, wird einerseits oft politiknah und kurzfristig gehandelt.<sup>1953</sup> Wegen der seit Mitte des Jahres 2019 fallenden Konjunktur überlegt man in Deutschland, die Schuldenbremse zu lockern.<sup>1954</sup> Bei der Gestaltung der Sozialpolitik tendieren Politikerinnen und Politiker andererseits dazu, die nächsten Amtsperioden zu bedenken und deshalb die Sozialleistungen auszubauen.<sup>1955</sup> Rentenbeziehende bekommen oftmals „Wahlgeschenke“, weil ihr Einfluss auf das Wahlergebnis nicht zu vernachlässigen ist.<sup>1956</sup> Je mehr Rentnerinnen und Rentner es gibt, desto stärker können sie die Entscheidungen der Legislative beeinflussen.<sup>1957</sup> Die Bevölkerungsalterung stärkt den Einfluss der Rentnerinnen und Rentner auf die Sozialpolitik und erhöht zugleich die Ausgaben der Sozialversicherung.<sup>1958</sup> Da Abgeordnete Wählerinnen und Wähler verlieren könnten, wenn sie das gegenwärtige Sozialleistungsniveau senken würden, ist die Reform des Sozialversicherungssystems in praktischer Hinsicht sehr schwierig.<sup>1959</sup> Die Umstellung der Rentenleistungen ist zwar verfassungsrechtlich zulässig, aber politisch tabu.<sup>1960</sup>

Der Gedanke der Berücksichtigung der Interessen der jüngeren und zukünftigen Generationen geht von dem Kernproblem aus, dass diese noch kein Wahlrecht genießen oder noch gar nicht geboren sind.<sup>1961</sup> Anders ausgedrückt sind sie zwar betroffen, aber im heutigen Parlament nicht hinreichend oder gar nicht repräsentiert.<sup>1962</sup> Da keine Vertretungspersonen

---

<sup>1951</sup> Pritzsche/Vacha, Energierecht, 2017, S. 288.

<sup>1952</sup> Pritzsche/Vacha, Energierecht, 2017, S. 295.

<sup>1953</sup> Reimer, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 155.

<sup>1954</sup> Thiele, Allgemeine Staatslehre, 2020, S. 160.

<sup>1955</sup> Vgl. Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 134.

<sup>1956</sup> Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, S. 18.

<sup>1957</sup> Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 478.

<sup>1958</sup> Leisering, „Regeneration“ des Sozialstaats?, DRV 2000, S. 615.

<sup>1959</sup> Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 675; Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 66 f.

<sup>1960</sup> Schneider, Der verfassungsrechtliche Schutz, 1980, S. 27 f.

<sup>1961</sup> Rux, Intertemporale Strukturprobleme der Demokratie, 1999, S. 313; Mathis, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 534; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 66.

<sup>1962</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 206; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 254; Koemm, Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 152; Deter, Nachhaltigkeitsstrategiez, ZUR 2012, S. 159; Gesang,

der jüngeren Generationen beispielsweise an Entscheidungen der amtierenden Abgeordneten über die Staatsverschuldung teilnehmen, sind die minderjährigen und noch nicht geborenen Menschen in Bezug auf die Schuldenaufnahme nicht parlamentarisch repräsentiert, obschon sie die Schulden- und Zinslast tragen müssen.<sup>1963</sup> Es ist aus dem Blickwinkel der Interessen der zukünftigen Generationen bedenklich, dass der amtierende Gesetzgeber im demokratisch-repräsentativen System aufgrund des Generationenvertrags anstelle seiner Nachfolger Entscheidungen trifft.<sup>1964</sup> Da Politikerinnen und Politiker mit Blick auf die nächste Amtsperiode nur kurzfristige Interessen berücksichtigen, ist eine institutionelle bzw. organisatorische Korrektur notwendig.<sup>1965</sup>

## II. Direkte Demokratie

Im parlamentarischen Regierungssystem nehmen direktdemokratische Elemente eine ergänzende Funktion ein.<sup>1966</sup> Da die amtierenden Abgeordneten den Gedanken der Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit nur mit größter Zurückhaltung aufnehmen, weil sie die nächste Wahlperiode im Auge haben, ist zu erörtern, ob das Verfahren der direkten Demokratie unnachhaltige Entscheidungen des Parlaments korrigieren kann.<sup>1967</sup> In der Literatur wird vertreten, das Volk achte auf die Interessen der jüngeren Generationen in höherem Maß als die amtierenden Abgeordneten, weil es die nächsten Wahlen nicht zu bedenken brauche.<sup>1968</sup> Direkte Demokratie diene im parlamentarisch-demokratischen System zur Verwirklichung des Begriffs der Nachhaltigkeit.<sup>1969</sup> Die möglichen Mittel der direkten Demokratie seien zum Beispiel Volksinitiative<sup>1970</sup>, Volksgesetzgebung<sup>1971</sup> und Referenden<sup>1972</sup>.

---

Demokratie am Scheideweg, 2014, S. 22; Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, S. 18; Kahl, Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 300; Disselbeck, Staatsverschuldung, 2017, S. 37; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 66; Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 66 f.; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2021, S. 377 f.; Klopfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1334.

<sup>1963</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 578; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 5.

<sup>1964</sup> Butzer, Der Generationenvertrag, 2008, S. 381.

<sup>1965</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 20a Rn. 86, 127.

<sup>1966</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 64.

<sup>1967</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 233.

<sup>1968</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 68.

<sup>1969</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 75.

<sup>1970</sup> Vgl. Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 67 u. 76 ff.

<sup>1971</sup> Vgl. Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 87 ff.

<sup>1972</sup> Vgl. Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 95.

Das Volk könne durch direktdemokratische Entscheidungen vom Parlament mehr Nachhaltigkeit verlangen.<sup>1973</sup>

Das Nachhaltigkeitsdefizit des parlamentarisch-demokratischen Systems mithilfe direkter Demokratie zu beheben, stößt in Deutschland auf Schwierigkeiten, weil die deutsche Staatsrechtslehre direkte Demokratie auf Bundesebene ablehnt.<sup>1974</sup> Die direkte Demokratie revidiere darüber hinaus die Entscheidungen des Parlaments nur punktuell.<sup>1975</sup> Die Problematik der umlagefinanzierten Sozialversicherung könne nicht auf eine Ja/Nein-Frage reduziert werden.<sup>1976</sup> Es wird vertreten, tatsächlich seien allein vom Parlament getroffene haushalterische Entscheidungen nachhaltiger als solche, an denen Volksgesetzgebung teilhabe.<sup>1977</sup>

Wählerinnen und Wähler berücksichtigen die Interessen der Allgemeinheit nicht unbedingt in höherem Maß als Politikerinnen und Politiker.<sup>1978</sup> Die Belange von Wählerinnen und Wählern und von Politikerinnen und Politikern können vielmehr in die gleiche Richtung gehen.<sup>1979</sup> Der Kern des Problems liegt in den Interessen der Mehrheit, die sich kaum für Fragen der fernen Zukunft interessiert.<sup>1980</sup> Die heutigen Menschen stellen eigene Interessen nur dann zurück, wenn dies für sie selbst von Vorteil sein kann.<sup>1981</sup> Wählerinnen und Wähler tragen langfristigen Interesssen nicht lediglich deshalb mehr Rechnung, weil sie Entscheidungen nicht über Abgeordnete, sondern selbst treffen.<sup>1982</sup> Die Hoffnung auf die direkte Demokratie hängt von einem mündigen Volk ab<sup>1983</sup>, das dem Gemeinwohl größeren Wert beimisst<sup>1984</sup>.

---

<sup>1973</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 65 u. 68.

<sup>1974</sup> Vgl. Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 57.

<sup>1975</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 65.

<sup>1976</sup> Papier, Ü berholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 71.

<sup>1977</sup> Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, S. 309.

<sup>1978</sup> Gesang, Demokratie am Scheideweg, 2014, S. 25.

<sup>1979</sup> Rux, Intertemporale Strukturprobleme der Demakratie, 1999, S. 321; Gesang, Demokratie am Scheideweg, 2014, S. 25.

<sup>1980</sup> Gesang, Demokratie am Scheideweg, 2014, S. 25 u. 27.

<sup>1981</sup> Rux, Intertemporale Strukturprobleme der Demakratie, 1999, S. 312.

<sup>1982</sup> Rux, Intertemporale Strukturprobleme der Demakratie, 1999, S. 321.

<sup>1983</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 75.

<sup>1984</sup> Vgl. Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 70 ff.

### III. Wahlrecht der Kinder und Kinderwahlrecht

Das Wahlrecht ist zwar von ausschlaggebender Bedeutung für die politische Teilhabe, Minderjährige sind von ihm jedoch ausgeschlossen.<sup>1985</sup> Die demokratische Legitimation aller Staatsgewalt im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG fußt auch auf den Unter-18-Jährigen, aber diese genießen nicht das Wahlrecht nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG i. V. m. Art. 38 Abs. 1 und Abs. 2 GG.<sup>1986</sup> Um die Minderjährigen im Parlament zu repräsentieren, werden verschiedene Formen des Kinderwahlrechts vorgeschlagen.<sup>1987</sup> Denkbar wäre, das Wahlalter zu reduzieren oder die Altersgrenze ganz abzuschaffen.<sup>1988</sup> Es könnten auch die Eltern als gesetzliche Vertretungspersonen das Wahlrecht ihrer Kinder im eigenen Interesse oder im Interesse der Kinder bzw. treuhänderisch ausüben.<sup>1989</sup>

In diesem Kontext ist das **Kindeswohlprinzip** des Art. 3 Abs. 1 KRK zu erwähnen, nach dem das Wohl des Kinds bei Entscheidungen, die sich auf das Kind beziehen, stets vorrangig berücksichtigt werden soll.<sup>1990</sup> Im Vordergrund steht die gerechte **Repräsentation** der Interessen des Kinds.<sup>1991</sup> Das Kindeswohlprinzip schafft objektive Pflichten des Staats und gilt für jede Ausübung von Staatsgewalt.<sup>1992</sup> Nach Art. 3 Abs. 1 KRK genießen Kinder ein subjektives, einklagbares Recht auf eine ihre Interessen berücksichtigende Abwägung durch die Staatsgewalt, aber nicht auf bestimmte Rechtsfolgen.<sup>1993</sup> Werden die Belange des Kinds nach der Abwägung preisgegeben, ist jedoch eine nachvollziehbare Rechtfertigung hierfür erforderlich.<sup>1994</sup>

In der Praxis gewinnt der Grundsatz des Kindeswohls nicht immer die Oberhand.<sup>1995</sup> Die deutsche Formulierung „vorrangig“ ist insofern irreführend, als die englische Formulierung „**primary**“ lautet, die im Vergleich zum anfänglichen Vorschlag

---

<sup>1985</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 86.

<sup>1986</sup> Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 63.

<sup>1987</sup> Vgl. Papier, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 73; Baer, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, VVDStRL 2009, S. 308; Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 40.

<sup>1988</sup> Vgl. Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 41 f.

<sup>1989</sup> Vgl. Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 42 ff.; Braml/Fuest, Wahlrecht mit Kinderbonus für Eltern, ifo Schnelldienst 2019, S. 24; Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 86 f.

<sup>1990</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 89 f.

<sup>1991</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 90.

<sup>1992</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 89 f.

<sup>1993</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 90.

<sup>1994</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 90.

<sup>1995</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 90.

„paramount“ schwächer ist.<sup>1996</sup> Das Kindeswohlprinzip findet sich neben Art. 3 Abs. 1 KRK ebenso in Art. 7 Behindertenrechtskonvention und in Art. 24 GRC.<sup>1997</sup> Das Grundgesetz hat keine explizite Bestimmung über das Kindeswohlprinzip.<sup>1998</sup> In der Literatur wird befürwortet, den Inhalt des Kindeswohlprinzips aus dem allgemeinen Grundsatz der Gleichwertigkeit aller Individuen (Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG, und allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG) herzuleiten.<sup>1999</sup>

Nach einer Ansicht sei jede Bürgerin und jeder Bürger nicht erst mit Vollendung des achtzehnten Lebensjahrs, sondern von Geburt an wahlberechtigt.<sup>2000</sup> Art. 38 Abs. 2 GG regelt lediglich die Wahlrechtsausübung.<sup>2001</sup> Daraus folge, dass Art. 38 Abs. 2 GG im Hinblick auf den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl abgeschafft werden könne oder sogar solle.<sup>2002</sup>

Es ist kaum zu leugnen, dass die Wahrnehmung der Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs- und Berufsfreiheit sowie anderer Grundrechte, die auf tatsächlichen Handlungen der Rechtsträgerinnen und -träger aufbauen, ein bestimmtes Alter voraussetzt.<sup>2003</sup> Bei der Bestimmung dieses Alters kommt es unabhängig von intellektueller, emotionaler und sozialer Reife darauf an, wann das Kind de facto die Befähigung zur Wahrnehmung der einzelnen Grundrechte hat.<sup>2004</sup> Der Begriff der sogenannten Grundrechtsmündigkeit könnte zur Annahme verleiten, dass die Wahrnehmung der Grundrechte durch Erwachsene und durch Minderjährige eine bestimmte intellektuelle, emotionale und soziale Reife voraussetze.<sup>2005</sup> Nach herrschender Auffassung haben dagegen Minderjährige gemäß Art. 38 Abs. 2 GG kein Wahlrecht.<sup>2006</sup> Um Personen unter 18 Jahren das Wahlrecht zu verleihen, muss die Verfassung novelliert werden.<sup>2007</sup>

Ferner wird vertreten, ein Kinderwahlrecht sei deshalb gerechtfertigt, weil die Eltern als gesetzliche Vertretungspersonen das Wahlrecht der Kinder ausüben und damit selber nicht

---

<sup>1996</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 90.

<sup>1997</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 89.

<sup>1998</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 90.

<sup>1999</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 90.

<sup>2000</sup> Vgl. Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 49.

<sup>2001</sup> Vgl. Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 48 f.

<sup>2002</sup> Vgl. Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 55.

<sup>2003</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 72.

<sup>2004</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 72 f.

<sup>2005</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 72 f.

<sup>2006</sup> Vgl. Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 49 f.

<sup>2007</sup> Papier, Ü berholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 73.

mehr Stimmen erhalten würden.<sup>2008</sup> Der Grundsatz der **Gleichheit** der Wahl gelte nur für die Inhaberschaft, nicht für die Ausübung des Wahlrechts.<sup>2009</sup> Die Abgabe der zusätzlichen Stimmen **im eigenen Interesse** der Eltern verletze zwar Art. 38 Abs. 1 GG.<sup>2010</sup> Es sei aber vereinbar mit Art. 38 Abs. 1 GG, wenn die Eltern ihre Wahlentscheidung **im Interesse der Kinder** trafen.<sup>2011</sup> Die Eltern als gesetzliche Vertretungspersonen seien am besten dafür geeignet, die Interessen ihrer Kinder zu berücksichtigen und die Stimmen ihrer Kinder abzugeben.<sup>2012</sup> Eigentlich müsse jede Wählerin und jeder Wähler bei der Stimmabgabe die Belange anderer, etwa von Kindern sowie von Ausländerinnen und Ausländern, berücksichtigen.<sup>2013</sup>

Die Gesellschaft vermutet, dass Eltern in der Regel allen Anlass haben, die besten Entscheidungen für ihre Kinder zu treffen.<sup>2014</sup> Das System des **Kinderwahlrechts** bzw. des **Familienwahlrechts**, nach dem die Eltern mehr Stimmen bekommen, basiert auf der Annahme, dass die Interessen der Kinder für die Wahlentscheidung der Eltern maßgeblich seien und die Politik somit diese Interessen bzw. die Interessen der zukünftigen Generationen in höherem Maß berücksichtige.<sup>2015</sup> Zur Kindererziehung zähle auf einer Seite, dass Entscheidungen der Eltern gegen den Willen der Kinder erfolgten.<sup>2016</sup> Die Eltern könnten auf der anderen Seite faktisch alle Stimmen im eigenen Interesse abgeben.<sup>2017</sup> Bei der Wahlentscheidung könnten die Eltern vielfältigen Faktoren Rechnung tragen.<sup>2018</sup> Es lasse sich durch das von den Eltern ausgeübte Kinderwahlrecht nicht garantieren, dass die Interessen der Kinder berücksichtigt und die politische Beteiligung der Kinder erweitert würden.<sup>2019</sup> Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist die Rolle der Eltern oder Vormünderinnen und Vormünder in Bezug auf die Grundrechte von minderjährigen Kindern umstritten.<sup>2020</sup> Dass die Eltern als

---

<sup>2008</sup> Vgl. Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 77.

<sup>2009</sup> Vgl. Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 79.

<sup>2010</sup> Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 79.

<sup>2011</sup> Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 79.

<sup>2012</sup> Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 68 f. u. 80 f.

<sup>2013</sup> Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 69 u. 80.

<sup>2014</sup> Braml/Fuest, Wahlrecht mit Kinderbonus für Eltern, ifo Schnelldienst 2019, S. 24.

<sup>2015</sup> Braml/Fuest, Wahlrecht mit Kinderbonus für Eltern, ifo Schnelldienst 2019, S. 24 f.

<sup>2016</sup> Braml/Fuest, Wahlrecht mit Kinderbonus für Eltern, ifo Schnelldienst 2019, S. 24.

<sup>2017</sup> Baer, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, VVDStRL 2009, S. 309; Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 87.

<sup>2018</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 87.

<sup>2019</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 87.

<sup>2020</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 72.

gesetzliche Vertretungspersonen das Wahlrecht ihrer Kinder ausüben, gehe von paternalistischen Gedanken aus.<sup>2021</sup>

Es kann auf keinen Fall überprüft werden, ob die Eltern die zusätzlichen Stimmen im Interesse oder nach dem Willen ihrer Kinder abgeben.<sup>2022</sup> Die Eltern dürfen aufgrund des Kinderwahlrechts in faktischer Hinsicht mehr als eine Stimme abgeben.<sup>2023</sup> Dies verletzt die Grundsätze der **Allgemeinheit** und **Gleichheit** der Wahl, weil Eltern über mehr Stimmen verfügen als Kinderlose.<sup>2024</sup>

Das Kinderwahlrecht ist außerdem bedenklich im Hinblick auf den Grundsatz der **Unmittelbarkeit** der Wahl, nach dem es keine Vermittlerinnen und Vermittler zwischen dem Willen der Wählerinnen und Wähler und den Wahlbewerberinnen und -bewerbern geben darf.<sup>2025</sup> Hierzu wird vertreten, dass der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl nicht für die Wahlrechtsinhaberschaft, sondern für die Wahlrechtsausübung gelte.<sup>2026</sup> Da die Eltern als gesetzliche Vertretungspersonen nur die Befugnis zur Stimmabgabe hätten, werde der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl nicht verletzt.<sup>2027</sup> Das Wahlrecht ist allerdings ein höchstpersönliches Recht, das keine Stellvertretung zulässt.<sup>2028</sup> Art. 38 Abs. 1 und Abs. 2 GG muss revidiert werden, bevor die Eltern als gesetzliche Vertretungspersonen die Stimmen ihrer Kinder abgeben dürfen.<sup>2029</sup>

Der Grundsatz des **Wahlgeheimnisses** ist betroffen, weil die Eltern den Inhalt der Stimmabgabe ihrer Kinder kennen, wenn sie als deren gesetzliche Vertretungspersonen das Kinderwahlrecht ausüben.<sup>2030</sup> Hierzu wird gesagt, der Grundsatz der Geheimheit der Wahl werde wie bei der Stimmabgabe durch eine Vertrauensperson eingehalten.<sup>2031</sup> Bei der Briefwahl etwa bestehe eine größere Gefahr, dass andere den Inhalt der Stimmabgabe erfahren.<sup>2032</sup>

---

<sup>2021</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 87.

<sup>2022</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 87.

<sup>2023</sup> Vgl. Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 77.

<sup>2024</sup> Papier, Ü berholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 73; Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 87.

<sup>2025</sup> Vgl. Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 60; Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 87.

<sup>2026</sup> Vgl. Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 60.

<sup>2027</sup> Vgl. Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 60.

<sup>2028</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 87.

<sup>2029</sup> Vgl. Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 55 u. 61.

<sup>2030</sup> Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 85.

<sup>2031</sup> Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 87.

<sup>2032</sup> Adrian, Kinder-/Stellvertreterwahlrecht, 2016, S. 87.

Laut einer auf einer Umfrage beruhenden Studie würde sich das Wahlergebnis kaum ändern, wenn Eltern zusätzliche Stimmen bekämen.<sup>2033</sup> Die Differenz bei Annahme eines Kinderwahlrechts überschreite die statistische Fehlertoleranz nicht und sei damit statistisch nicht signifikant.<sup>2034</sup> Da das System des Kinderwahlrechts keinen Unterschied bedeute, sei es vermutlich politisch annehmbarer.<sup>2035</sup>

Im Zusammenhang mit den Grundrechten von Kindern ist auf das Recht auf **Beteiligung** nach Art. 12 Abs. 1 KRK hinzuweisen, nach dem Kindern das Recht auf Teilnahme an den sich auf sie beziehenden Entscheidungen zukommt.<sup>2036</sup> Dies ist ein einklagbares, subjektives Recht gegenüber allen staatlichen Gewalten.<sup>2037</sup> Ein Kind genießt unabhängig von einem bestimmten Alter dieses Recht auf Beteiligung, sobald es die Befähigung zur Meinungsbildung hat.<sup>2038</sup> Die Vertragsstaaten haben deswegen die Verpflichtung, die Fähigkeit der Kinder zur Bildung und Äußerung von Meinungen zu untersuchen.<sup>2039</sup> Aus diesem Recht auf Beteiligung folgt, dass die Vertragsstaaten die betroffenen Kinder von den Entscheidungen, an denen sie mitwirken können sollen, zu benachrichtigen haben.<sup>2040</sup> Unter der Befähigung zur Meinungsbildung ist die Befähigung zur Entwicklung und Artikulation eines Willens zu verstehen, gleich ob der Wille als autonom, rational oder vernünftig erachtet werden kann.<sup>2041</sup> Dem Kinderrechtsausschuss zufolge ist die Mitwirkung der Kinder an der politischen Meinungsbildung im Kontext des Art. 12 Abs. 1 KRK nicht weniger von Bedeutung.<sup>2042</sup> In Deutschland finden sich auf kommunaler Ebene verschiedene Möglichkeiten zur politischen Teilnahme für Kinder und Jugendliche, während es auf Bundes- und Landesebene daran fehlt.<sup>2043</sup> Derartige Beteiligungen können freilich nur als **beratend** qualifiziert werden, nicht als echte Beteiligungsrechte.<sup>2044</sup>

---

<sup>2033</sup> Braml/Fuest, Wahlrecht mit Kinderbonus für Eltern, ifo Schnelldienst 2019, S. 27.

<sup>2034</sup> Braml/Fuest, Wahlrecht mit Kinderbonus für Eltern, ifo Schnelldienst 2019, S. 27.

<sup>2035</sup> Braml/Fuest, Wahlrecht mit Kinderbonus für Eltern, ifo Schnelldienst 2019, S. 27.

<sup>2036</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 84.

<sup>2037</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 84.

<sup>2038</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 84.

<sup>2039</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 84.

<sup>2040</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 84.

<sup>2041</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 84.

<sup>2042</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 86.

<sup>2043</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 87 f.

<sup>2044</sup> Wapler, in: Kinderrechte, 2020, S. 88.

## IV. Nachhaltigkeitsrat

Im Zusammenhang mit der Repräsentation der Interessen der zukünftigen Generationen wurden ein **Nachhaltigkeitsrat**<sup>2045</sup>, ein **Zukunftsrat**<sup>2046</sup>, ein **ökologischer Rat**<sup>2047</sup> und eine **Ombudskommission**<sup>2048</sup> vorgeschlagen. Sie würden die nicht mündigen oder noch nicht geborenen Menschen repräsentieren und damit eine Schwäche der repräsentativen Demokratie beheben.<sup>2049</sup> Vorgeschlagen wurde auch eine **Nachweltverträglichkeitsprüfung** nach dem Vorbild der Umweltverträglichkeitsprüfung.<sup>2050</sup> Diese Diskussionen gehen davon aus, dass die Interessen der zukünftigen Generationen von ihren Vertretungspersonen berücksichtigt werden.<sup>2051</sup> Auf europäischer Ebene gab es eine Auseinandersetzung darüber, ob der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss in einen Ökologischen Rat bzw. einen Nachhaltigkeitsrat, der nicht nur legislative Vorschlags- und Beteiligungsrechte, sondern auch Klagerechte genießt, umgestellt werden soll.<sup>2052</sup> Hinzu kommen die für den Umweltschutz im Sinne des Art. 11 AEUV zuständigen Beauftragten für Umweltfragen auf nationaler oder unionaler Ebene.<sup>2053</sup> Das Problem dabei ist, dass die Mitglieder des Nachhaltigkeitsrats auf jeden Fall Menschen von heute wären und sich nach heutigen Maßstäben verhalten würden.<sup>2054</sup>

Ein solcher Nachhaltigkeitsrat könnte seine Wirkung nur dann entfalten, wenn er nicht lediglich beratend agierte und wenn er mit anderen Verfassungsorganen zusammenarbeitete.<sup>2055</sup> Eine nicht nur beratende Institution würde beispielsweise ein Recht zur Gesetzesinitiative und ein suspensives oder absolutes Vetorecht genießen.<sup>2056</sup> Die Einführung von Institutionen, die langfristige Interessen vertreten und bewahren sollen, wirft unausweichlich die Frage nach deren Verhältnis zum demokratisch legitimierten Gesetzgeber

---

<sup>2045</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 105 ff.

<sup>2046</sup> Vgl. Gesang, Demokratie am Scheideweg, 2014, S. 27 ff.

<sup>2047</sup> Vgl. Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, S. 339 ff.; Rux, Intertemporale Strukturprobleme der Demokratie, 1999, S. 323 ff.; Rux, Der ökologische Rat, S. 471 ff.; Stein, Zukunftsfähigkeit der Demokratie, 2014, S. 59 ff.

<sup>2048</sup> Saladin/Zenger, Rechte künftiger Generationen, 1988, S. 111.

<sup>2049</sup> Vgl. Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 173.

<sup>2050</sup> Saladin/Zenger, Rechte künftiger Generationen, 1988, S. 115 ff.

<sup>2051</sup> Saladin/Zenger, Rechte künftiger Generationen, 1988, S. 108.

<sup>2052</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 53.

<sup>2053</sup> Kahl, in: EUV/AEUV, 2018, Art. 11 EUV Rn. 53.

<sup>2054</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 124.

<sup>2055</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 89; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 109.

<sup>2056</sup> Vgl. Gesang, Demokratie am Scheideweg, 2014, S. 27; Stein, Zukunftsfähigkeit der Demokratie, 2014, S. 60.

auf.<sup>2057</sup> Der Nachhaltigkeitsrat wäre ein Organ sui generis.<sup>2058</sup> Die Idee eines nicht lediglich beratenden Nachhaltigkeitsrats ist bedenklich im Hinblick auf die Gewaltenteilung bzw. die Verortung im System der Gewaltenteilung.<sup>2059</sup> Könnte der Nachhaltigkeitsrat Entscheidungen des Gesetzgebers zurückweisen oder selbständig Entscheidungen treffen, würde dies ersichtlich das Demokratieprinzip verletzen.<sup>2060</sup> Dem könnte dadurch abgeholfen werden, dass diese Institution unmittelbar vom Volk gewählt würde.<sup>2061</sup> Um das Demokratieprinzip zu wahren, sollte das Parlament die Beschlüsse des Nachhaltigkeitsrats mit Mehrheit ablehnen können.<sup>2062</sup> Hinzu kommen könnte die Überprüfung der Ausübung des Vetorechts durch ein unabhängiges Gericht.<sup>2063</sup>

## V. Gerichtliche Kontrolle

Dem Defizit, dass die jüngeren und zukünftigen Generationen im Parlament nicht ausreichend oder gar nicht repräsentiert sind, kann durch die gerichtliche Kontrolle abgeholfen werden.<sup>2064</sup> Im Hinblick auf die Gewaltenteilung sollen sich die Gerichte allerdings auf die Rolle des Korrektivs beschränken.<sup>2065</sup> Die schnelle und positive Reaktion der Bundesregierung auf den Klimaschutz-Beschluss weise darauf hin, dass die unabhängige Rechtsprechung die Politik, die tatsächlich striktere Klimapolitik wollte, aus dem politischen Druck gerettet habe.<sup>2066</sup> Es gibt hingegen in der Literatur die Ansicht, dass das Nachhaltigkeitsdefizit der Politik die korrigierende Rolle der Rechtsprechung nicht selbstverständlich begründe.<sup>2067</sup>

---

<sup>2057</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 89.

<sup>2058</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 117.

<sup>2059</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 113.

<sup>2060</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 114 f.

<sup>2061</sup> Gesang, Demokratie am Scheideweg, 2014, S. 27 u. 29.

<sup>2062</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 115.

<sup>2063</sup> Göpel, Ombudspersonen für zukünftige Generationen, 2014, S. 102.

<sup>2064</sup> Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1334 f.

<sup>2065</sup> Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1335.

<sup>2066</sup> Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1340; Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1077; Seibert, Klimaschutz und Generationengerechtigkeit, DVBl 2021, S. 1146; Wagner, Klimaschutz durch Gerichte, NJW 2021, S. 2260 f. Rn. 34 f.

<sup>2067</sup> Uechtritz/Ruttloff, Klimaschutz-Beschluss, NVwZ 2022, S. 10.

## B. Chancen- und Lastenverteilung zwischen den Generationen

Bei der Verteilung von Ressourcen geht es um Verteilungsgerechtigkeit.<sup>2068</sup> Wenn die heutigen Menschen schon erkannt haben, dass die verbrauchten Rohstoffe nicht regenerierbar sind, aber kaum entsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen, tragen die zukünftigen Generationen die Last, nach Alternativen zu suchen bzw. einen niedrigeren Lebensstandard zu dulden.<sup>2069</sup> Der Bezug zur intergenerationellen Lastenverteilung ist bei der vom Umlageverfahren geprägten Rentenpolitik ziemlich auffällig.<sup>2070</sup> Mit dem demografischen Wandel gehen entsprechend zunehmende Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme einher.<sup>2071</sup> Diese müssen von irgendjemandem bezahlt werden.<sup>2072</sup> Die Erfahrung lehrt uns freilich, dass diese Last längst auf die Nachwelt verschoben wurde.<sup>2073</sup> Obwohl es ungerecht ist, dass die älteren Versicherten der Krankenversicherung die Lasten plötzlich allein tragen müssen, kann ihnen doch ein adäquater Teil davon auferlegt werden.<sup>2074</sup> Staatsverschuldung stellt wie die umlagefinanzierte Sozialversicherung ein Problem der intergenerationellen Chancen- und Lastenverteilung bzw. der Umverteilung dar.<sup>2075</sup>

Einseitig die Freiheiten der heutigen Generation zu wahren, kann zu übermäßigem Verbrauch von Ressourcen führen.<sup>2076</sup> Wenn die lebenden Menschen ihre Freiheiten wahrnehmen, ohne die Interessen der Nachwelt zu berücksichtigen, werden die zukünftigen Generationen die Kosten dafür tragen müssen.<sup>2077</sup> Also geht es bei der Frage von Nachhaltigkeit oder Generationengerechtigkeit wesentlich darum, wie **Chancen und Lasten** gerecht zwischen den Generationen **verteilt** werden sollten.<sup>2078</sup> Anders formuliert geht es

---

<sup>2068</sup> Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 571.

<sup>2069</sup> Rux, Intertemporale Strukturprobleme der Demokratie, 1999, S. 307.

<sup>2070</sup> Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 16; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 641.

<sup>2071</sup> Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008, S. 227; Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 344.

<sup>2072</sup> Hebeler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 272.

<sup>2073</sup> Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 344.

<sup>2074</sup> Huster, Soziale Sicherung, 2007, S. 29.

<sup>2075</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 670; Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 325.

<sup>2076</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 250.

<sup>2077</sup> Vgl. Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 250.

<sup>2078</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 511; Tremmel/Laukemann/Lux, Verankerung von Generationengerechtigkeit, ZRP 1999, S. 433; Hebeler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 36; Hebeler, Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung, DRV 2002, S. 272; Grunwald/Kopf Müller, Nachhaltigkeit, 2006, S. 80; Huster, Soziale Sicherung, 2007, S. 29; Gitter, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, 2008, S. 654 f. u. 659; Glaser, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, 2008, S. 641; Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, 2008,

darum, in welchem Maß die jüngeren Generationen durch die Entscheidungen der älteren Generationen gebunden werden und wie die Vorteile und Nachteile der jeweiligen Generationen in einem ausgeglichenen Verhältnis zueinander stehen.<sup>2079</sup> Das Kernproblem der Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit liegt in der Konkurrenz der Gestaltungs-, Handlungs- und Einschätzungsspielräume der Generationen.<sup>2080</sup>

Ausschließlich die Politik kann und muss darüber entscheiden, wie die Lasten zwischen den Generationen verteilt werden.<sup>2081</sup> Soziale Nachhaltigkeit bedeutet nicht nur sozialen Ausgleich in der heutigen Gesellschaft, sondern auch sozialen Ausgleich zwischen den Generationen.<sup>2082</sup> Im Hinblick auf die ökonomische Nachhaltigkeit darf der finanzielle Gestaltungsspielraum der zukünftigen Generationen nicht durch Entscheidungen der heutigen Generation in ungerechtem Maß begrenzt werden.<sup>2083</sup>

## C. Bewusstsein der Öffentlichkeit

Die Schuldenbremse im Grundgesetz wird als „Selbstbindung“<sup>2084</sup> der Legislative, als „Entäußerung“<sup>2085</sup> des Budgetrechts oder als „Selbstverpflichtung“ des Staats<sup>2086</sup> bezeichnet. Den vom Bundesverfassungsgericht geschöpften Begriff der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung versteht man als Schutz vor der „Selbstentleibung“<sup>2087</sup> des Parlaments. Wer sagt, die Beschränkung der Haushaltshoheit des Gesetzgebers diene ihrer Bewahrung<sup>2088</sup>, meint damit, dass die Beschränkung der Haushaltshoheit des jetzigen Gesetzgebers diejenige des zukünftigen Gesetzgebers bewahren hilft.

---

S. 227; Bittner, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht, 2011, S. 215; Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 131; Deter, Nachhaltigkeitsstrategien, ZUR 2012, S. 159 u. 161; Sofiotis, Garantie der Generationengerechtigkeit, Verwaltungsrundschau 2012, S. 300; G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 113; Wendt, in: GG, 2018, Art. 115 Rn. 2; Hohnerlein, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, S. 65.

<sup>2079</sup> Gröpl, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, 2011, S. 131.

<sup>2080</sup> Vgl. Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 204.

<sup>2081</sup> Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 676.

<sup>2082</sup> Papier, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, 2007, S. 97.

<sup>2083</sup> Hebler, Generationengerechtigkeit, 2001, S. 91.

<sup>2084</sup> BVerfGE 132, 195, Rn. 120; BVerfGE 135, 317, Rn. 169; Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 11 f.; Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 204; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 12; vgl. Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1074.

<sup>2085</sup> BVerfGE 129, 124, 179.

<sup>2086</sup> Papier, Freiheit und Gleichheit, 2015, S. 345.

<sup>2087</sup> Diehm, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, 2014, S. 543.

<sup>2088</sup> BVerfGE 129, 124, 179.

Wer den Begriff der Nachhaltigkeit in die Abwägung von Interessenkonflikten einbezieht, steht vor dem Problem der Unbestimmtheit.<sup>2089</sup> Obwohl man relativ leicht bejahen kann, dass Nachhaltigkeit ein vom Staat zu verfolgendes Ziel ist, gibt es angesichts der demokratischen Legitimation des Gesetzgebers und des Prinzips der Gewaltenteilung kaum einen justiziablen Maßstab dafür.<sup>2090</sup> Was den Schutz der Interessen der zukünftigen Generationen anlangt, kann man Auswirkungen heutiger Entscheidungen auf die Zukunft nicht vorhersagen und nicht wissen, ob die nachfolgenden Menschen sie abändern können.<sup>2091</sup> Es ist schwierig, genau vorherzusagen, ob und in welchem Maß heutige Entscheidungen zukünftige Generationen belasten oder begünstigen.<sup>2092</sup> Wenn man behauptet, eine zukunftsbelastende Entscheidung des Staates ist für die zukünftigen Menschen von Vorteil, kann man überhaupt nicht wissen, ob sie der gleichen Meinung wären.<sup>2093</sup> Wenngleich man leicht sagen kann, der amtierende Gesetzgeber müsse die Interessen der zukünftigen Generationen berücksichtigen, kann man nicht ebenso leicht sagen, welches Maß an Nachhaltigkeit genügt.<sup>2094</sup> Man kann zwar leicht sagen, ein der wirtschaftlichen Entwicklung folgendes Sozialversicherungssystem ist ökonomisch und/oder sozial nachhaltig.<sup>2095</sup> Freilich steht in Frage, wie es verfassungsrechtlich beurteilt werden sollte, wenn der demokratisch legitimierte Gesetzgeber das Sozialversicherungssystem schneller als die wirtschaftliche Entwicklung wachsen lässt.<sup>2096</sup>

Der Gesetzgeber entscheidet über die Ausgaben der öffentlichen Hand und über die Aufnahme von Staatsschulden.<sup>2097</sup> Das Grundgesetz setzt der Staatsverschuldung zwar eine Grenze, erteilt jedoch dem Gesetzgeber in Bezug auf die im Ausnahmefall zugelassene Staatsverschuldung weite **Einschätzungs-, Gestaltungs- und Handlungsspielräume**.<sup>2098</sup> Die politische Praxis hat gezeigt, dass das Parlament mit Blick auf die nächste Wahl dazu neigt, unter Missbrauch der Ausnahmevorschriften Kredite aufzunehmen.<sup>2099</sup> Erfolg bei der

---

<sup>2089</sup> Appel, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 339; Gehne, Nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 220.

<sup>2090</sup> Vgl. Koriath, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, 2011, S. 204.

<sup>2091</sup> Vgl. Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 250.

<sup>2092</sup> Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 495.

<sup>2093</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 104.

<sup>2094</sup> Vgl. Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 244.

<sup>2095</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 231.

<sup>2096</sup> Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, 2011, S. 231.

<sup>2097</sup> Badura, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit, 2015, S. 23.

<sup>2098</sup> Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen, 2005, S. 161; Pünder, Staatsverschuldung, 2007, § 123 Rn. 52; vgl. Henseler, Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 513.

<sup>2099</sup> Vgl. G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 91.

Eindämmung der Staatsverschuldung bringt allein der Wille der Politik, keine Schulden mehr aufzunehmen.<sup>2100</sup> Eine Schuldenbremse ist bedeutungslos, wenn niemand bremst.<sup>2101</sup> Die Wirksamkeit der Schuldenbremse hängt davon ab, ob der Haushaltsgesetzgeber die finanzielle Last der kommenden Generationen angemessen berücksichtigt.<sup>2102</sup> Verfassungsrechtliche Bestimmungen können die Anhäufung von Staatsschulden nicht verhindern, wenn die Politik immer noch auf Verschuldung zurückgreift.<sup>2103</sup> Beispielsweise hat Deutschland 2012 ungeachtet der steigenden Konjunktur Staatsschulden aufgenommen.<sup>2104</sup>

Die Frage der Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit ist nach wie vor „eine schmerzliche Frage“<sup>2105</sup>. Es ist die Politik, die die Initiative ergreifen kann und muss.<sup>2106</sup> Zur Umsetzung unangenehmer Reformen bedarf es politischen Mutes.<sup>2107</sup> Inwiefern die Politik diesen Mut aufbringt, hängt davon ab, welche Bedeutung das Anliegen der Nachhaltigkeit in der Öffentlichkeit einnimmt.<sup>2108</sup>

Das deutsche Rechtssystem gibt bis dato intertemporalen Problemen wenig Gewicht und liefert unzulängliche Instrumente sie zu lösen.<sup>2109</sup> Dies ist an der Auffassung zu erkennen, dass das Bundesverfassungsgericht im Klimaschutz-Beschluss die Beschwerdebefugnis „um den Preis der dogmatischen Unschärfe“ hergestellt habe.<sup>2110</sup> Die Normativität des Verfassungsrechts entwickelt sich, sofern es rechtfertigende und überzeugende Gründe gibt.<sup>2111</sup>

---

<sup>2100</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2019, S. 107.

<sup>2101</sup> Koriath, LT NRW, Stellungnahme 14/3202, S. 2. zitiert nach Kamp, in: Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2020, Art. 83 Rn.79.

<sup>2102</sup> G. Kirchhof, in: GG, 2018, Art. 109 Rn. 2.

<sup>2103</sup> Kamp, in: Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2020, Art. 83 Rn.79.

<sup>2104</sup> Haltern, Die künftige Ausgestaltung, VVDStRL 2014, S. 146.

<sup>2105</sup> Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 252.

<sup>2106</sup> Vgl. Möstl, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, 2008, S. 587.

<sup>2107</sup> Kotzur, Der nachhaltige Sozialstaat, BayVBl 2007, S. 263; Püttner, Schuldenbremse, 2015, S. 676.

<sup>2108</sup> Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 110.

<sup>2109</sup> Seibert, Klimaschutz und Generationengerechtigkeit, DVBl 2021, S. 1141 f.

<sup>2110</sup> Sinder, Anthropozänes Verfassungsrecht, JZ 2021, S. 1084; vgl. Berkemann, Freiheitschancen über die Generationen, DÖ V 2021, S. 706.

<sup>2111</sup> Möllers/Weinberg, Klimaschutzentscheidung, JZ 2021, S. 1077.

## Stichwortverzeichnis

- Konrad Adenauer § 1 D  
Agenda 21 § 1 A I  
Antizyklische Haushaltspolitik § 2 D IV 2  
a  
Prinzip der Äquivalenz § 3 A III  
Außergewöhnliche Notsituationen § 2 D IV 2 b  
Bewusstsein der Öffentlichkeit § 5 C  
Bismarcksche Sozialversicherungsgesetze § 3 A I  
Norbert Blüm § 1 D  
Brundtland-Bericht § 1 A I  
Bruttoinlandsprodukt § 2 D IV 2 c; § 2 E VI 2 a; § 2 E VI 2 b  
Bundesstaatlichkeit § 2 D V 7  
Bundesstaatsprinzip § 2 D V 1  
Bundestreue § 2 D V 7  
Chancen- und Lastenverteilung § 5 B  
Defizitkriterium § 2 E VI 2 a  
Defizitquote § 2 E VI 2 a  
Defizitverfahren § 2 E IV; § 2 E VI  
Deklaration von Rio de Janeiro § 1 A I  
Demokratieprinzip § 4 D  
Direkte Demokratie § 5 A II  
Dreigenerationenvertrag § 3 A IV  
Eigenleistung § 3 A II  
Eigenstaatlichkeit § 2 D V 5; § 2 D V 7  
Eigenständigkeit § 2 D V 5; § 2 D V 7  
Eigenverantwortlichkeit § 2 D V 7  
Eingriffsähnliche Vorwirkung § 3 C II  
Einheitliche Lebensverhältnisse § 2 D V 5  
Einstandspflicht § 2 D V 7  
Ertragskompetenz § 2 D V 3  
Europäisches Semester § 2 E VII 3  
Europäische Staatsschuldenkrise § 3 B I  
Europäischer Stabilitätsmechanismus § 3 B I  
Evidenzkontrolle § 2 B II  
Existenzsicherung § 3 A II  
Familienleistungsausgleich § 3 A IV  
Familienwahlrecht § 5 A III  
Finanzausgleich § 2 D V 3; § 2 D V 4  
Finanzielle Leistungsfähigkeit § 2 D V 4  
Finanzkrise § 2 D IV  
Finanz- und Wirtschaftskrise § 3 B I  
Fiskalpakt § 2 E VIII  
Föderalismusreform II § 2 D IV  
Gebot der Folgerichtigkeit § 3 A II  
Forstwissenschaft § 1 A I  
Fremdlasten § 3 A III  
Gegenwartspräferenz § 5 A I  
Gemeinden § 2 D IV 1 b  
Gemeindeverbände § 2 D IV 1 b  
Generationengerechtigkeit § 1 B  
Generationenvertrag § 3 A I; § 3 A IV  
Generativer Ausgleichsbeitrag § 3 A IV  
Generativer Beitrag § 3 A IV  
Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht § 2 D III 2 b  
Gleichwertige Lebensverhältnisse § 2 D V 5  
Globaläquivalenz § 3 A III  
Die Grenzen des Wachstums § 1 A I  
Haushaltsautonomie § 2 D V 5; § 2 D V 7  
Haushaltspolitische Gesamtverantwortung § 3 B II  
Gleichheitssatz § 4 B  
Individualäquivalenz § 3 A III  
Investitionen § 2 D III 2 a  
Irreversibilität § 2 B II  
Justizabel § 2 B II; § 2 D IV 4 a  
Kapitaldeckungsverfahren § 3 A I  
Kinderwahlrecht § 5 A III  
Kindeswohlprinzip § 5 A III  
Kindheits- und Jugendrente § 3 A IV  
Klimaneutralität § 3 C III  
Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen § 1 A I  
Klimaschutz-Beschluss § 3 C  
Konkretisierungsprärogative § 2 B II  
Konnexitätsprinzip § 2 D V 2  
Konsolidierungshilfen § 2 D V 6  
Kooperativer Föderalismus § 2 D V 1  
Koordination der Wirtschaftspolitik § 2 E V  
Lastenverschiebung § 2 D I  
Leistender Staat § 4 C I  
Leistungs- und Funktionsfähigkeit § 3 A II  
Lohnersatzfunktion § 3 A III  
Materieller Haushaltsausgleich § 2 D IV 1 a

Menschenwürdiges Existenzminimum § 4 C I  
 Nachhaltige Entwicklung § 2 E II  
 Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung § 2 E I; § 2 E III  
 Nachhaltigkeit § 1 A I  
 Nachhaltigkeit im engeren Sinne § 1 C  
 Nachhaltigkeit im weiteren Sinne § 1 C  
 Nachhaltigkeitsdefizit § 5 A I  
 Nachhaltigkeitsrat § 5 A IV  
 Nachweltverträglichkeitsprüfung § 5 A IV  
 Naturkatastrophen § 2 D IV 2 b  
 Nettoverschuldung § 2 D III 2 c  
 Normierbarkeit der Nachhaltigkeit § 1 A II  
 Ökologisches Existenzminimum § 3 C III  
 Ökologischer Rat § 5 A IV  
 Ombudskommission § 5 A IV  
 Our Common Future § 1 A I  
 Perspektiven für Deutschland § 1 A I  
 Pflichtversicherung § 3 A III  
 Postmortaler Persönlichkeits- bzw. Würdeschutz § 4 A II  
 Privatnützigkeit § 3 A II  
 Reversibilität § 4 D  
 Reziprozitätsgedanken § 4 E  
 Rückführungspflicht § 2 D IV 3  
 Rücklagen § 3 B I  
 Schuldenbremse § 2 D III  
 Schuldenstandskriterium § 2 E VI 2 b  
 Schuldenstandsquote § 2 E VI 2 b  
 Selbständige juristische Personen § 2 D IV 1 b  
 Six-Pack § 2 E VII 3  
 SKS-Vertrag § 2 E VIII  
 Solidaritätsprinzip § 3 A III; § 4 C I  
 Sozialer Ausgleich § 3 A III  
 Sozialstaatsprinzip § 4 C  
 Sozialversicherung § 1 D; § 2 D IV 1 b  
 Staatliche Schutzpflicht § 3 C I; § 4 A III  
 Gebot der staatlichen Vor- und Fürsorge § 4 C I  
 Staatsschulden § 2 D I  
 Staatsverschuldung § 2 D I  
 Staatsverschuldung § 1 D  
 Staatszielbestimmung § 2 B II  
 Stabilitätsrat § 2 D IV 4 b  
 Stabilitäts- und Wachstumspakt § 2 E VII  
 Lorenz von Stein § 2 D II  
 Steuererhebung § 2 D V 3  
 Sustainable Development Goals § 1 A I  
 Symmetriegebot § 2 D IV 3  
 Tilgung § 2 D IV 3  
 Two-Pack § 2 E VII 4  
 Umlageverfahren § 3 A I; § 3 A IV  
 UNCED-Konferenz über Umwelt und Entwicklung § 1 A I  
 Unitarismus § 2 D V 1  
 Gebot der Verhältnismäßigkeit § 3 C IV  
 Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite § 2 E VI 1  
 Versicherungsfremde Leistungen § 3 A III  
 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion § 2 E VIII  
 Vertrauensschutz § 3 A II  
 Vorgeburtliches menschliches Leben § 4 A I  
 Vorwirkung der Grundrechte § 4 A IV  
 Wahlgeschenk § 2 D I  
 Werbende Zwecke § 2 D III 1  
 Wiedervereinigung § 2 D III 2 c  
 Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip § 2 F  
 Umverteilung § 3 A III  
 Wirtschaftskraft § 2 D V 4  
 Wirtschaftspolitik § 2 E IV; § 2 E V  
 Wirtschaftspolitische Disziplin § 2 E IV  
 Zentralisierung § 2 D V 1  
 Ziele für nachhaltige Entwicklung § 1 A I  
 Zukunftsbegünstigung § 2 D II  
 Zukunftsbelastung § 2 D II  
 Zukunftsoffenheit § 4 D  
 Zukunftsrat § 5 A IV  
 Zukunftsverantwortung § 1 A I  
 Zukunftsvergessenheit § 5 A I  
 Zwangsmitgliedschaft § 3 A III  
 Zwangsversicherung § 3 A III

## Literaturverzeichnis

- BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 7. April 2022 - 1 BvL 3/18, 1 BvR 2824/17, 1 BvR 2257/16, 1 BvR 717/16.
- Adrian, Axel, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, Berlin: Duncker & Humblot.
- Agostini, Anke, Das Sanktionssystem zur haushaltspolitischen Disziplinierung der EU-Mitgliedstaaten, 2020, Baden-Baden: Nomos.
- Appel, Ivo, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Aubel, Tobias, Das Gewährleistungsrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, in: Emmenegger, Sigrid/Wiedmann, Ariane (Hg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeitern, Bd. 2, 2011, Berlin/Boston: De Gruyter, S. 273-298.
- Axer, Peter, Strukturprobleme der Finanzierung sozialer Sicherheit aus rechtswissenschaftlicher Sicht: Gestaltungsvorschläge und ihre rechtlichen Grenzen, in: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich/Leibfried, Stephan (Hg.), Grundlage und Herausforderungen des Sozialstaats. Bundessozialgericht und Sozialstaatsforschung, Bd. 2, 2015, Berlin: Erich Schmidt, S. 713-733.
- Badura, Peter, Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Der Staat 1975, S. 17-48.
- Badura, Peter, Der Sozialstaat, DÖ V 1989, S. 491-499.
- Badura, Peter, Die Entscheidung über die Staatsaufgaben und ihre Finanzierung in der parlamentarischen Demokratie, in: Osterloh, Lerke/Schmidt, Karsten/Weber, Hermann (Hg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung: Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, 2004, Berlin: Duncker & Humblot, S. 19-28.
- Badura, Peter, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen und die verfassungsrechtlichen Grenzen von Staatsausgaben und Sanierungsmaßnahmen, in: Grupp, Klaus/Hufeld, Ulrich (Hg.), Recht – Kultur – Finanzen. Festschrift für Reinhard Mußnug zum 70. Geburtstag am 26. Oktober 2005, 2005, Heidelberg: C. F. Müller, S. 149-162.
- Badura, Peter, Freiheit und Eigentum – Grundrecht und Staatsziel, AöR Beiheft 2014, S. 49-58.
- Badura, Peter, Die Sicherung der grundrechtlichen Freiheit und der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts angesichts der nachhaltigen Förderung des sozialen Ausgleichs, in: Jochum, Heike/Elicker, Michael/Lampert, Steffen/Bartone, Roberto (Hg.), Freiheit, Gleichheit, Eigentum – Öffentliche Finanzen und Abgaben: Festschrift für Rudolf Wendt zum 70. Geburtstag, 2015, Berlin: Duncker & Humblot.
- Baer, Susanne, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, VVDStRL 2009, S. 290-351.
- Baer, Susanne, Das Soziale und die Grundrechte, NZS 2014, S. 1-5.
- Bartone, Roberto, „Karlsruhe for future?“. Der Klimaschutzbeschluss des BVerfG vom 24.03.2021, jM 2021, S. 326-332.

- Becker, Ulrich in: Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Jahann/Schwarze, Jürgen (Hg.), EU-Kommentar, Art. 3 EUV, 4. Aufl. 2019, Baden-Baden: Nomos.
- Beckmann, Martin, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der „intertemporale Freiheitsschutz“, UPR 2021, S. 241-251.
- Berkemann, Jörg, „Freiheitschancen über die Generationen“ (Art. 20a GG) – Intertemporaler Klimaschutz im Paradigmenwechsel, DÖ V 2021, S. 701-715.
- Berlit, Uwe/Porzucek, Jens, in: Baumann-Hasske, Harald (Hg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 95, 4. Aufl. 2021, Berlin: BWV.
- Bernsdorff, Norbert, Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz (Art. 20a GG), NuR 1997, S. 328-334.
- Bieback, Karl-Jürgen, Begriff und verfassungsrechtliche Legitimation von »Sozialversicherung«, VSSR 2003, S. 1-44.
- Bittner, Claudia, Der allgemeine Gleichheitssatz im Sozialrecht am Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung der Rentner, in: Emmenegger, Sigrid/Wiedmann, Ariane (Hg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeitern, Bd. 2, 2011, Berlin/Boston: De Gruyter, S. 213-239.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1529-1538.
- Braml, Martin T./Fuest, Clemens, Wahlrecht mit Kinderbonus für Eltern: Konsequenzen für Deutschland, ifo Schnelldienst 2019, S. 23-28.
- Bryde, Brun-Otto, Demokratie und staatliche Leistungsfähigkeit, in: Durner, Wolfgang/Reimer, Franz/Spiecker genannt Döhmann, Indra/Wallrabenstein, Astrid (Hg.), Das sinnvoll Denkbare denken, das davon Machbare machen Gedächtnisschrift für Arndt Schmehl, 2019, Berlin: Duncker & Humblot, S. 53-61.
- Von Bubnoff, Daniela, Der Schutz der künftigen Generationen im deutschen Umweltrecht, 2001, Berlin: Erich Schmidt.
- Buchholz, Wolfgang/Wiegard, Wolfgang, Wer finanziert den deutschen Sozialstaat in Zukunft? Beiträge, Steuern und Privatisierung der Risiken, in: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich/Leibfried, Stephan (Hg.), Grundlage und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 1, 2014, Berlin: Erich Schmidt, S. 751-774.
- Busch, Berthold/Kauder, Björn, IW-Analysen 142 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2021, auf: [www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen](http://www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen).
- Butzer, Hermann, Der Generationenvertrag: Zu Herkunft und Inhalt eines sozialstaatlichen Schlüsselbegriffs, in: Butzer, Hermann/Kaltenborn, Markus/Meyer, Wolfgang (Hg.), Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat: Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geburtstag, 2008, Berlin: Duncker & Humblot, S. 367-387.
- Calliess, Christian, Innovationsföderalismus und nachhaltige Finanzverfassung, in: Kahl, Wolfgang (Hg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 25-44.
- Calliess, Christian, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20 a GG?, ZUR 2021, S. 355-357.

- Von Coelln, Christian, in: Gröpl, Christoph/Windthorst, Kay/von Coelln, Christian, Grundgesetz, 3. Aufl. 2017, München: C. H. Beck.
- Cramer, Philipp, Artikel 146 Grundgesetz zwischen offener Staatlichkeit und Identitätsbewahrung, 2014, Berlin: Duncker & Humblot.
- Gröpl, Christoph, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, in: Kahl, Wolfgang (Hg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 125-146.
- Davy, Ulrike, Pfadabhängigkeit in der sozialen Sicherheit, in: Sozialrechtsgeltung in der Zeit, 2007, Berlin: Erich Schmidt, S. 103-151.
- Deter, Gerhard, „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ und Grundgesetz, ZUR 2012, S. 157-163.
- Diehm, Dirk, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages, in: Becker, Yvonne/Lange, Friederike (Hg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Bd. 3, 2014, Berlin/Boston: De Gruyter, S. 525-551.
- Disselbeck, Fabian, Staatsverschuldung, 2017, Berlin: Duncker & Humblot.
- Droege, Michael, in: Brocker, Lars/Droege, Michael/Jutzi, Siegfried (Hg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 117, 2014, Baden-Baden: Nomos.
- Ebsen, Ingwer, Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit?, in: Sozialrechtsgeltung in der Zeit, 2007, Berlin: Erich Schmidt, S. 79-102.
- Eifert, Martin, Verfassungsauftrag zum freiheitsschonenden Klimaschutz: Der Klimaschutz-Beschluss des BVerfG, JURA 2021, S. 1085-1098.
- Ekardt, Felix, Familienförderung durch Steuerrecht?, KJ 2004, S. 116-131.
- Ekardt, Felix/Richter, Cornelia, Soziale Nachhaltigkeit?, ZfU 2006, S. 545-556.
- Ekardt, Felix, Das Prinzip Nachhaltigkeit, 2. Aufl. 2010, München: C. H. Beck.
- Ekardt, Felix, Theorie der Nachhaltigkeit, 3. Aufl. 2021, Baden-Baden: Nomos.
- Ekardt, Felix/Heß, Franziska/Wulff, Justus, BVerfG-Klima-Beschluss: Folgen für Bund, EU, Länder und Kommunen, EurUP 2021, S. 212-227.
- Engelhard, Wolfgang, in: Schulin, Bertram (Hg.), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. 1 Krankenversicherungsrecht, § 54, 1994, München: C. H. Beck.
- Epiney, Astrid, in: Vedder, Christoph/von Heinegg, Wolff Heintschel (Hg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 11 AEUV, 2. Aufl. 2018, Baden-Baden: Nomos.
- Epiney, Astrid, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hg.), Grundgesetz, Bd. 2, Art. 20a, 7. Aufl. 2018, München: C. H. Beck.
- Faber, Markus, Der verfassungsrechtliche Rahmen und die Schranken für Reformen der sozialen Sicherungssysteme, VR 2007, S. 48-51.
- Faßbender, Kurt, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, S. 2085-2091.
- Fleiner, Thomas, Solidarität als Verfassungsprinzip, in: Brandt, Peter (Hg.), Verfassung und Krise, 2015, Berlin: BWV, S. 119-128.

- Folz, Hans- Peter, in: Vedder, Christoph/von Heinegg, Wolff Heintschel (Hg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 37 GRC, 2. Aufl. 2018, Baden-Baden: Nomos.
- Franzen, Klaus, Zur Geschichte unserer gegenwärtigen Staatsverschuldung, in: Lingelbach, Gerhard (Hg.), Staatsfinanzen – Staatsverschuldung – Staatsbankrotte in der europäischen Staaten- und Rechtsgeschichte, 2000, Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 107-116.
- Frenz, Walter, Nachhaltige Entwicklung nach dem Grundgesetz, UTR 1999, S. 37-80.
- Frenz, Walter, Klimaschutz und Menschenwürde, UPR 2020, S. 1-5.
- Frenz, Walter, Klimagrundrecht, DÖ V 2021, S. 715-725.
- Frenz, Walter, Freiheitsbedingter Klimaschutz für die junge Generation, DVBl 2021, S. 808-819.
- Gaier, Reinhard, Soziale Grundrechte – der Weg des Grundgesetzes, in: Dencker, Friedrich/Galke, Gregor/Voßkuhle, Andreas (Hg.), Festschrift für Klaus Tolksdorf zum 65. Geburtstag, 2014, Köln: Carl Heymanns, S. 463-473.
- Gehne, Katja, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gesang, Bernward, Demokratie am Scheideweg, in: Gesang, Bernward (Hg.), Kann Demokratie Nachhaltigkeit?, 2014, Wiesbaden: Springer VS, S. 19-37.
- Giesen, Richard, Vergangenheitsbezug sozialrechtlicher Normen, in: Sozialrechtsgeltung in der Zeit, 2007, Berlin: Erich Schmidt, S. 33-58.
- Gitter, Wolfgang, Nachhaltigkeit und Sozialversicherung, in: Kahl, Wolfgang (Hg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 651-667.
- Glaser, Andreas, Nachhaltigkeit und Sozialstaat, in: Kahl, Wolfgang (Hg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 620-650.
- Glaser, Andreas, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Goldmann, Matthias, Staatsverschuldung und Entwicklung, in: Dann, Philipp/Kadelbach, Stefan/Kaltenborn, Markus (Hg.), Entwicklung und Recht, 2014, Baden-Baden: Nomos, S. 377-431.
- Göpel, Maja, Ombudspersonen für zukünftige Generationen: Diktatoren oder Bürgervertreter?, in: Gesang, Bernward (Hg.), Kann Demokratie Nachhaltigkeit?, 2014, Wiesbaden: Springer VS, S. 89-108.
- Grunwald, Armin/Kopfmüller, Jürgen, Nachhaltigkeit, 2006, Frankfurt: Campus.
- Häberle, Peter, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, Berlin: Duncker & Humblot.
- Häberle, Peter, Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen – Die „andere“ Form des Gesellschaftsvertrages: der Generationenvertrag, in: Ruland, Franz/von Maydell, Bernd Baron/Papier, Hans-Jürgen (Hg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, 1998, Heidelberg: C. F. Müller, S. 215-233.
- Häberle, Peter, Zeit und Verfassungsstaat – kulturwissenschaftlich betrachtet, JURA 2000, S. 1-10.

- Hagist, Christian/Raffelhüschen, Bernd, Finanzielle und soziale Nachhaltigkeit unter den Bedingungen demografischen Wandels, in: Kahl, Wolfgang (Hg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 246-260.
- Haltern, Ulrich, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, VVDStRL 2014, Berlin/Boston: De Gruyter.
- Hartleb, Torsten, Grundrechtsvorwirkungen in der bioethischen Debattealternative Gewährleistungsdimensionen von Art. 2 II 1 GG und Art. 1 I GG, DVBl 2006, S. 672-680.
- Hattenberger, Doris, in: Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Jahann/Schwarze, Jürgen (Hg.), EU-Kommentar, Art. 121 AEUV, 4. Aufl. 2019, Baden-Baden: Nomos.
- Hattenberger, Doris, in: Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Jahann/Schwarze, Jürgen (Hg.), EU-Kommentar, Art. 126 AEUV, 4. Aufl. 2019, Baden-Baden: Nomos.
- Haverkate, Görg, Verfassungslehre, 1992, München: C. H. Beck.
- Hebeler, Timo, Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot in der sozialen Rentenversicherung, 2001, Baden-Baden: Nomos.
- Hebeler, Timo, Der Gleichheitssatz des Art. 3 I GG als Schlüssel für die Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung des Rechts der gesetzlichen Altersrenten, DRV 2002, S. 270-281.
- Hebeler, Timo, Grundlegende Rechtsfragen der Finanzierungskrise des deutschen Sozialstaates, JURA 2005, S. 17-23.
- Von Heinegg, Wolff Heintschel, in: Vedder, Christoph/von Heinegg, Wolff Heintschel (Hg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 3 EUV, 2. Aufl. 2018, Baden-Baden: Nomos.
- Heinig, Hans Michael, Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes zwischen Rechtsgrundsatz und Imagination des Politischen, in: Heinig, Hans Michael/Schorkopf, Frank (Hg.), 70 Jahre Grundgesetz. In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?, 2019, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 243-254.
- Heintzen, Markus, Staatshaushalt, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, § 120, 3. Aufl. 2007, Heidelberg: C. F. Müller.
- Henseler, Paul, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, AöR 1983, S. 489-560.
- Heun, Werner, Die Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden als Aufgabe einer Reform der Finanzverfassung – Probleme und Risiken, DVBl 1996, S. 1020-1027.
- Hofmann, Ekkehard, Der Klimaschutzbeschluss des BVerfG, NVwZ 2021, S. 1587-1590.
- Hofmann, Hasso, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Hofmann, Hasso, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, S. 87-90.
- Hohnerlein, Jakob, Recht und demokratische Reversibilität, 2020, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hoppe, Werner, Planung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, § 77, 3. Aufl. 2006, Heidelberg: C. F. Müller.

- Huster, Stefan, Soziale Sicherung als Zukunftsbewältigung und -gestaltung, in: Sozialrechtsgeltung in der Zeit, 2007, Berlin: Erich Schmidt, S. 15-31.
- Igel, Gerhard, Sicherung des Existenzminimums bei Pflegebedürftigkeit, in: Armutsfestigkeit sozialer Sicherung, 2007, Berlin: Erich Schmidt, S. 47-69.
- Isensee, Josef, Die Rolle des Beitrags bei der rechtlichen Einordnung und Gewährleistung der sozialen Sicherung, in: Zacher, Hans F. (Hg.), Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung, 1980, Berlin: Duncker & Humblot, S. 461-500.
- Janda, Constanze, Sozialstaat for Future Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, S. 149-153.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl. 2016, München: C. H. Beck.
- Kahl, Wolfgang, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umwelts, in: Bauer, Hartmut/Czybulka, Detlef/Kahl, Wolfgang/Voßkuhle, Andreas (Hg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 111-148.
- Kahl, Wolfgang, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 2-13.
- Kahl, Wolfgang, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, S. 17-21.
- Kahl, Wolfgang, Der Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016, S. 300-312.
- Kahl, Wolfgang, in: Streinz, Rudolf (Hg.), EUV/AEUV, Art. 3 EUV, 3. Aufl. 2018, München: C. H. Beck.
- Kahl, Wolfgang, in: Streinz, Rudolf (Hg.), EUV/AEUV, Art. 11 AEUV, 3. Aufl. 2018, München: C. H. Beck.
- Käller, Anja, in: Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Jahann/Schwarze, Jürgen (Hg.), EU-Kommentar, Art. 11 AEUV, 4. Aufl. 2019, Baden-Baden: Nomos.
- Käller, Anja, in: Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Jahann/Schwarze, Jürgen (Hg.), EU-Kommentar, Art. 37 GRC, 4. Aufl. 2019, Baden-Baden: Nomos.
- Kamp, Manuel, in: Heusch, Andreas/Schönenbroicher, Klaus (Hg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen Kommentar, Art. 83, 2. Aufl. 2020, Siegburg: Reckinger.
- Kannengießer, Walter/Kannengießer, Christoph, Vom Sozialbeitrag zur Sozialsteuer?, in: Kirchhof, Paul/Offerhaus, Klaus/Schöberle, Horst (Hg.), Steuerrecht, Verfassungsrecht, Finanzpolitik: Festschrift für Franz Klein, 1994, Köln: Otto Schmidt, S. 1119-1140.
- Kempen, Bernhard, in: Streinz, Rudolf (Hg.), EUV/AEUV, Art. 121 AEUV, 3. Aufl. 2018, München: C. H. Beck.
- Kempen, Bernhard, in: Streinz, Rudolf (Hg.), EUV/AEUV, Art. 126 AEUV, 3. Aufl. 2018, München: C. H. Beck.
- Kirchhof, Ferdinand, Sozialversicherungsbeitrag und Finanzverfassung, NZS 1999, S. 161-167.
- Kirchhof, Ferdinand, Finanzierungsinstrumente des Sozialstaats, in: Mellinghoff, Rudolf (Hg.), DStJG 2006, S. 39-58.

- Kirchhof, Ferdinand, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, in: Magiera, Siefried/Sommermann, Karl-Peter (Hg.), Freiheit, Rechtsstaat und Sozialstaat in Europa, 2007, Berlin: Duncker & Humblot, S. 101-110.
- Kirchhof, Gregor, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hg.), GG, Art. 109, 7. Aufl. 2018, München: C. H. Beck.
- Kirchhof, Gregor, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hg.), GG, Art. 143d, 7. Aufl. 2018, München: C. H. Beck.
- Kirchhof, Gregor, Intertemporale Freiheitssicherung: Zu den Folgen der Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die Sozialversicherungen und die Staatsverschuldung, Gutachten im Auftrag von DIE FAMILIENUNTERNEHMER e. V., 2021, Berlin: DIE FAMILIENUNTERNEHMER e. V.
- Kleiber, Michael, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kloepfer, Michael, Sozialversicherungsbeiträge und Gruppensolidarität, VSSR 1974, Bd. 2, S. 156-169.
- Kloepfer, Michael, Das begrenzte Budgetrecht des Gesetzgebers, in: Kment, Martin (Hg.), Das Zusammenwirken von deutschem und europäischem Öffentlichem Recht: Festschrift für Hans D. Jarass zum 70. Geburtstag, 2015, München: C. H. Beck, S. 217-227.
- Kloepfer, Michael/Wiedmann, Jan-Louis, Die Entscheidung des BVerfG zum Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1333-1340.
- Kluth, Winfried, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, VVDStRL 2009, S. 246-283.
- Kluth, Winfried, in: Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram (Hg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, Art. 20a, 2019, Berlin: Erich Schmidt.
- Koemm, Maxi, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Korioth, Stefan, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, in: Kahl, Wolfgang (Hg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 188-207.
- Kotzur, Markus, Der nachhaltige Sozialstaat, BayVB1 2007, S. 257-263.
- Krings, Günter, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter (Hg.), GG Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20a, 14. Aufl. 2018, Köln: Carl Heymanns.
- Kube, Hanno, Nationale Budgethoheit und Europäische Intergration, AöR 2012, S. 205-222.
- Kube, Hanno, Finanzielle Eigenständigkeit und Solidarität im deutschen Bundesstaat, in: Jochum, Heike/Elicker, Michael/Lampert, Steffen/Bartone, Roberto (Hg.), Freiheit, Gleichheit, Eigentum – Öffentliche Finanzen und Abgaben: Festschrift für Rudolf Wendt zum 70. Geburtstag, 2015, Berlin: Duncker & Humblot, S. 623-637.
- Leisering, Lutz, „Regeneration“ des Sozialstaats?, DRV 2000, S. 608-621.
- Leisner, Walter Georg, in: Sodan, Helge (Hg.), Grundgesetz, Art. 20a, 4. Aufl. 2018, München: C. H. Beck.
- Lenze, Anne, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, Der Staat 2007, S. 89-108.

- Lux-Wesener, Christina, Generationengerechtigkeit im Grundgesetz? – Eine Untersuchung des Grundgesetzes auf Gewährleistung von intergenerationeller Gerechtigkeit, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, 2003, München: ökom, S. 405-439.
- Mathis, Klaus, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Mayen, Thomas, Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, in: Sachs, Michael/Siekmann, Helmut/Blanke, Hermann-Josef/Dietlein, Johannes/Nierhaus, Michael/Püttner, Günter (Hg.), Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat. Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag, 2012, Berlin: Duncker & Humblot, S. 1451-1474.
- Mayer, Franz C., Rebels without a cause?, EuR 2014, S. 473-513.
- Mediger, Jost, in: Classen, Claus Dieter/Litten, Rainer/Wallerath, Maximilian (Hg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Art. 65, 2. Aufl. 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Meinel, Florian, Verteilung als Verfassungsfrage, in: Boysen, Sigrid/Kaiser, Anna-Bettina/Meinel, Florian (Hg.), Verfassung und Verteilung, 2015, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 19-51.
- Meyer, Wolfgang, Die Armutsfestigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Armutsfestigkeit sozialer Sicherung, 2007, Berlin: Erich Schmidt, S. 71-131.
- Möllers, Martin H. W., Grenzenlose Schutzpflichten im Klimaschutz-Beschluss? Zur Erweiterung der Legitimationsbasis für staatliche Grundrechtseingriffe durch das Bundesverfassungsgericht, Recht und Politik 2021, S. 284-290.
- Möllers, Christoph/Weinberg, Nils, Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2021, S. 1069-1078.
- Möstl, Markus, Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht, in: Kahl, Wolfgang (Hg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 569-592.
- Murswiek, Dietrich, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, Berlin: Duncker & Humblot.
- Murswiek, Dietrich, in: Sachs, Michael (Hg.), Grundgesetz, Art. 20a, 8. Aufl. 2018, München: C. H. Beck.
- Mußnug, Reinhard, Die Staatsverschuldung und das demokratische Prinzip der Herrschaft auf Zeit, in: Lingelbach, Gerhard (Hg.), Staatsfinanzen – Staatsverschuldung – Staatsbankrotte in der europäischen Staaten- und Rechtsgeschichte, 2000, Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 251-262.
- Nagel, Eckhard/Ebert, Michael, Nachhaltigkeit und alternde Gesellschaft, in: Kahl, Wolfgang (Hg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 229-241.
- Neidhardt, Hilde, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Nettesheim, Martin, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“ in der Rechtsprechung des BVerfG, in: Brandt, Peter (Hg.), Verfassung und Krise, 2015, Berlin: BWV, S. 11-35.

- Neumann, Volker, Der Grundrechtsschutz von Sozialleistungen in Zeiten der Finanznot, NZS 1998, S. 401-411.
- Ohler, Christoph, Die Finanzkrise als Herausforderung für die Nachhaltigkeit staatlicher Verschuldungspolitik, in: Kahl, Wolfgang (Hg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 208-228.
- Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter/Nettesheim, Martin, Europarecht, 8. Aufl. 2018, München: C. H. Beck.
- Papier, Hans-Jürgen, Überholte Verfassung?, ZFSH/SGB 2004, S. 67-74.
- Papier, Hans-Jürgen, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, in: Magiera, Siefried/Sommermann, Karl-Peter (Hg.), Freiheit, Rechtsstaat und Sozialstaat in Europa, 2007, Berlin: Duncker & Humblot, S. 93-99.
- Papier, Hans-Jürgen, Freiheit und Gleichheit – Was hat Vorrang?, in: Jochum, Heike/Elicker, Michael/Lampert, Steffen/Bartone, Roberto (Hg.), Freiheit, Gleichheit, Eigentum – Öffentliche Finanzen und Abgaben: Festschrift für Rudolf Wendt zum 70. Geburtstag, 2015, Berlin: Duncker & Humblot, S. 331-347.
- Pechstein, Matthias, in: Streinz, Rudolf (Hg.), EUV/AEUV, Art. 3 EUV, 3. Aufl. 2018, München: C. H. Beck.
- Peterek, Jörg, Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht gegen Maßnahmen im Zusammenhang mit der „Eurorettung“, in: Becker, Yvonne/Lange, Friederike (Hg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Bd. 3, 2014, Berlin/Boston: De Gruyter, S. 553-582.
- Pitschas, Rainer, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL, Bd. 64, 2005, Berlin: De Gruyter, S. 111-138.
- Pitschas, Rainer, Neue Pflege in der Altersgesellschaft?, in: Jochum, Heike/Elicker, Michael/Lampert, Steffen/Bartone, Roberto (Hg.), Freiheit, Gleichheit, Eigentum – Öffentliche Finanzen und Abgaben: Festschrift für Rudolf Wendt zum 70. Geburtstag, 2015, Berlin: Duncker & Humblot, S. 349-365.
- Polzin, Monika, Verfassungsidentität, 2018, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Popp, Christoph, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, 2021, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pritzsche, Kai Uwe/Vacha, Vivien, Energierecht, 2017, München: C. H. Beck.
- Pünder, Hermann, Staatsverschuldung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, § 123, 3. Aufl. 2007, Heidelberg: C. F. Müller.
- Püttner, Günter, Zum Wert der „Schuldenbremse“ des Art. 115 Abs. 2 GG, in: Jochum, Heike/Elicker, Michael/Lampert, Steffen/Bartone, Roberto (Hg.), Freiheit, Gleichheit, Eigentum – Öffentliche Finanzen und Abgaben: Festschrift für Rudolf Wendt zum 70. Geburtstag, 2015, Berlin: Duncker & Humblot, S. 671-676.
- Reder, Michael, Menschenrechte und Pragmatismus. Menschenrechtspraxis und nachhaltige Entwicklung im Anschluss an John Dewey, in: Reder, Michael/Cojocar, Mara-Daria (Hg.), Zur Praxis der Menschenrechte, 2015, Stuttgart: W. Kohlhammer, S. 43-65.

- Reimer, Ekkehart, Nachhaltigkeit durch Begrenzung der staatsverschuldung – Bilanz und Perspektiven –, in: Kahl, Wolfgang (Hg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 147-166.
- Reimer, Ekkehart, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, VVDStRL 2014, Berlin/Boston: De Gruyter, S. 153-180.
- Reiter, Heinrich, Soziallast als Steuerlast, in: Kirchhof, Paul/Offerhaus, Klaus/Schöberle, Horst (Hg.), Steuerrecht, Verfassungsrecht, Finanzpolitik: Festschrift für Franz Klein, 1994, Köln: Otto Schmidt, S. 1101-1118.
- Rische, Herbert/Terwey, Franz Josef, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 1983, S. 273-295.
- Rodi, Michael, in: Vedder, Christoph/von Heinegg, Wolff Heintschel (Hg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 121 AEUV, 2. Aufl. 2018, Baden-Baden: Nomos.
- Rodi, Michael, in: Vedder, Christoph/von Heinegg, Wolff Heintschel (Hg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 126 AEUV, 2. Aufl. 2018, Baden-Baden: Nomos.
- Rüfner, Wolfgang, Gleichheitssatz und Willkürverbot – Struktur und Anwendung im Sozialversicherungsrecht, NZS 1992, S. 81-87.
- Rürup, Bert, Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, in: Ulrich, Volker/Ried, Walter (Hg.), Effizienz, Qualität und Nachhaltigkeit im Gesundheitswesen, Festschrift zum 65. Geburtstag von Eberhard Wille, 2007, Baden-Baden: Nomos, S. 181-203.
- Ruttloff, Marc/Freihoff, Lisa, Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser „intertemporale Systemgerechtigkeit“? – auf Konturensuche, NVwZ 2021, S. 917-922.
- Rux, Johannes, Intertemporale Strukturprobleme der Demokratie, in: Bertschi, Martin/Gächter, Thomas/Hurst, Robert/Klaus, Petra/Reller, Andreas/Schmithüsen, Bernhard/Steimen, Urs/Widmer, Michael/von Wyss, Moritz (Hg.), Demokratie und Freiheit, 1999, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden: Richard Boorberg, S. 301-333.
- Rux, Johannes, Der ökologische Rat – Ein Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, 2003, München: ökom, S. 471-490.
- Sachs, Michael, Staatsorganisationsrecht: Haushaltspolitische Gesamtverantwortung des gesamten Deutschen Bundestages, JuS 2012, S. 955-957.
- Saladin, Peter/Zenger, Christoph Andreas, Rechte künftiger Generationen, 1988, Basel/Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.
- Schachtschneider, Karl Albrecht, Staatsschulden, 2021, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schlacke, Sabine, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, S. 912-917.
- Schlegel, Rainer, Der Sozialstaat in und nach der Covid-19-Pandemie, NJW 2021, S. 2782-2788.
- Schmidt, Manfred G., Demokratietheorie, 6. Aufl. 2019, Wiesbaden: Springer VS.
- Schnapp, Friedlich E., Demographische Entwicklung und die soziale Sicherungssysteme – Gefahren oder Chancen?, in: Hilgendorf, Eric/Eckert, Frank (Hg.), Subsidiarität –

- Sicherheit – Solidarität Festgabe für Franz-Ludwig Knemeyer zum 75. Geburtstag, 2012, Würzburg: Ergon, S. 535-565.
- Schneider, Hans, Der verfassungsrechtliche Schutz von Renten der Sozialversicherung, 1980, Heidelberg/Karlsruhe: C. F. Müller.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, in: Dreier, Horst (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, Art. 20a, 2. Aufl. 2006, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Seibert, Max-Jürgen, Klimaschutz und Generationengerechtigkeit – Der Jahrhundert-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, DVBl 2021, S. 1141-1146.
- Sinder, Rike, Anthropozänes Verfassungsrecht als Antwort auf den anthropogenen Klimawandel, JZ 2021, S. 1078-1087.
- Sodan, Helge, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL, Bd. 64, 2005, Berlin: De Gruyter, S. 144-168.
- Sofiotis, Ilias I., Zum Bedarf einer Garantie der Generationengerechtigkeit im Grundgesetz, Verwaltungsrundschau 2012, S. 300-304.
- Spiecker gen. Döhmman, Indra, Verfassungstheorie des Sozialstaates, in: Depenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph (Hg.), Verfassungstheorie, § 23, 2010, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 777-805.
- Stein, Tine, Zum Problem der Zukunftsfähigkeit der Demokratie, in: Gesang, Bernward (Hg.), Kann Demokratie Nachhaltigkeit?, 2014, Wiesbaden: Springer VS, S. 47-63.
- Steinberg, Rudolf, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, Baden-Baden: Nomos.
- Steiner, Udo, Solidarität als Rechtsbegriff in den Systemen der sozialen Sicherheit, in: Hilgendorf, Eric/Eckert, Frank (Hg.), Subsidiarität – Sicherheit – Solidarität Festgabe für Franz-Ludwig Knemeyer zum 75. Geburtstag, 2012, Würzburg: Ergon, S. 489-498.
- Steiner, Udo, Gleichheitsfragen im Sozialrecht, in: Jochum, Heike/Elicker, Michael/Lampert, Steffen/Bartone, Roberto (Hg.), Freiheit, Gleichheit, Eigentum – Öffentliche Finanzen und Abgaben: Festschrift für Rudolf Wendt zum 70. Geburtstag, 2015, Berlin: Duncker & Humblot, S. 457-465.
- Streinz, Rudolf, Was bleibt vom Budgetrecht des Bundestages in der „Fiskalunion“?, in: Jochum, Heike/Elicker, Michael/Lampert, Steffen/Bartone, Roberto (Hg.), Freiheit, Gleichheit, Eigentum – Öffentliche Finanzen und Abgaben: Festschrift für Rudolf Wendt zum 70. Geburtstag, 2015, Berlin: Duncker & Humblot, S. 677-692.
- Stubenrauch, Jessica, Übertragbarkeit des BVerfG-Beschlusses zum Klimaschutz auf andere Umweltbereiche am Beispiel Phosphor, ZUR 2021, S. 617-623.
- Tappe, Henning/Wernsmann, Rainer, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Heidelberg: C. F. Müller.
- Thiele, Alexander, Das Solidaritätsprinzip in der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Brandt, Peter (Hg.), Verfassung und Krise, 2015, Berlin: BWV, S. 103-118.
- Thiele, Alexander, Allgemeine Staatslehre, 2020, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Tremmel, Jörg/Laukemann, Marc/Lux, Christina, Die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz – Vorschlag für einen erneuerten Art. 20a GG, ZRP 1999, S. 432-438.

- Tremmel, Jörg, Generationengerechtigkeit – Versuch einer Definition, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, 2003, München: ökom, S. 27-78.
- Tremmel, Jörg, Positivrechtliche Verankerung der Rechte nachrückender Generationen, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, 2003, München: ökom, S. 349-381.
- Tsai, Tzung-Jen, Die verfassungsrechtliche Umweltschutzpflicht des Staates, 1996, Berlin: Duncker & Humblot.
- Uechtritz, Michael/Ruttloff, Marc, Der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, S. 9-15.
- Ulrich, Nachhaltigkeit und Bevölkerungsentwicklung, in: Kahl, Wolfgang (Hg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 207-228.
- Unnerstall, Herwig, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, Würzburg: Königshausen & Neumann.
- Voßkuhle, Andreas, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz?, in: Dencker, Friedrich/Galke, Gregor/Voßkuhle, Andreas (Hg.), Festschrift für Klaus Tolksdorf zum 65. Geburtstag, 2014, Köln: Carl Heymanns, S. 585-594.
- Vree, Oliver, in: Brosius-Gersdorf, Frauke/Germelmann, Claas Friedlich/Mehde, Veith/Rademacher, Timo/Waechter, Kay (Hg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, Art. 71, 2. Aufl. 2021, Baden-Baden: Nomos.
- Waechter, Kay, Umweltschutz als Staatsziel, NuR 1996, S. 321-327.
- Wagner, Gerhard, Klimaschutz durch Gerichte, NJW 2021, S. 2256-2263.
- Waldhoff, Christian, Nachhaltige Finanzverfassung und Kompetenzverteilung, in: Kahl, Wolfgang (Hg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 167-187.
- Waldhoff, Christian, Der prekäre Status der Länder als politischer Raum, in: Heinig, Hans Michael/Schorkopf, Frank (Hg.), 70 Jahre Grundgesetz. In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?, 2019, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 229-242.
- Wapler, Friederike, Verfassungsrecht, in: Richter, Ingo/Krappmann, Lothar/Wapler, Friederike (Hg.), Kinderrechte, Kapitel 1, 2020, Baden-Baden: Nomos.
- Weiß, Wolfgang, Unionsrecht und nationales Recht, in: Niedobitek, Matthias (Hg.), Europarecht, § 5, 2. Aufl. 2020, Berlin/Boston: De Gruyter.
- Welti, Felix, Rechtliche Aspekte von Generationengerechtigkeit, KJ 2004, S. 255-277.
- Wendt, Rudolf, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hg.), GG, Art. 115, 7. Aufl. 2018, München: C. H. Beck.
- Wernsmann, Rainer, Die Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern aus Sicht der deutschen Verfassung, DRV 2001, S. 67-84.
- Wieland, Joachim, Deutschlands Finanzverfassung vor neuen Herausforderungen, in: Osterloh, Lerke/Schmidt, Karsten/Weber, Hermann (Hg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung: Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, 2004, Berlin: Duncker & Humblot, S. 973-991.

- Wieland, Joachim, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, in: Kahl, Wolfgang (Hg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 229-245.
- Wieland, Joachim, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 473-483.
- Wieland, Joachim, Steuerung der Staatsverschuldung durch Verfassungsrecht im Widerstreit revisited, in: Münch, Joachim/Thiele, Alexander (Hg.), Verfassungsrecht im Widerstreit, 2019, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 227-242.
- Zacher, Hans F., Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung, DÖ V 1970, S. 3-14.
- Zippelius, Reinhold/Würtenberger, Thomas, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, München: C. H. Beck.