

# **Juristisches Fachgutachten zur Aufnahme der Nachhaltigkeit in die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**

Teilbericht im Forschungsmodul A4  
Politisches Mehrebenensystem

---

*Projekt Umsetzungserfahrungen mit  
Landesnachhaltigkeitsstrategien -  
Fallstudie Nachhaltigkeitsstrategie NRW*

*Prof. Dr. iur. Dr. iur. h.c. Wolfgang Kahl*

Gefördert durch:

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,  
Natur- und Verbraucherschutz  
des Landes Nordrhein-Westfalen



**Wuppertal  
Institut**

Das diesem Bericht zugrunde liegende Forschungsvorhaben wurde durch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

**Bitte den Bericht folgendermaßen zitieren:**

Kahl, Wolfgang (2020): Juristisches Fachgutachten zur Aufnahme der Nachhaltigkeit in die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Teilbericht zum Forschungsmodul A4 im Forschungsprojekt: „Umsetzungserfahrungen mit Landesnachhaltigkeitsstrategien – Fallstudie Landesnachhaltigkeitsstrategie NRW“. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.)

**Projektlaufzeit:** Oktober 2016 – April 2021

**Projektleitung:**

Prof. Dr.-Ing. Oscar Reutter, Dr. Dorothea Schostok (bis 30. November 2020)

**Supervision:** Prof. Dr.-Ing. Manfred Fishedick

Autor:

Prof. Dr. iur. Dr. iur. h.c. Wolfgang Kahl,  
Ordentlicher Professor für Öffentliches Recht an der Universität Heidelberg

Mit einem Vorwort von:

Prof. Dr.-Ing. Oscar Reutter,  
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH:

---

**Impressum**

**Herausgeber:**

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH  
Döppersberg 19  
42103 Wuppertal  
www.wupperinst.org

**Ansprechperson:**

Prof. Dr.-Ing. Oscar Reutter  
Energie, Verkehrs- und Klimapolitik  
oscar.reutter@wupperinst.org  
Tel. +49 202 2492-267  
Fax +49 202 2492-108

**Stand:**

April 2021

## Vorwort: Das juristische Fachgutachten im Projektkontext

Im hier veröffentlichten Forschungsbericht werden die Ergebnisse eines juristischen Fachgutachtens zur „Empfehlung für die Aufnahme der Nachhaltigkeit in die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen“ dargelegt.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat am 14.6.2016 erstmals seine Landesnachhaltigkeitsstrategie im Kabinett beschlossen und unter dem Titel „Heute handeln – Gemeinsam für eine nachhaltige Entwicklung in NRW“ veröffentlicht. „Sie verpflichtete sich damit als erstes Bundesland, die globalen Nachhaltigkeitsziele des New Yorker UN-Gipfels von September 2015 umzusetzen und hat dazu ein Ziel- und Indikatorensystem für zentrale Handlungsfelder festgelegt.“<sup>1</sup>

Am 22.9.2020 hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen unter dem Dach „Gemeinsam.Nachhaltig.Handeln“ eine aktualisierte und um wichtige Zukunftsthemen ergänzte Nachhaltigkeitsstrategie im Kabinett beschlossen. „Mit vielfältigen Zielen und Maßnahmen zeigt die Strategie den Weg hin zu einem nachhaltigen Leben und Wirtschaften im bevölkerungsreichsten Bundesland.“<sup>2</sup>

Das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH begleitet die Entwicklung und Umsetzung zur Nachhaltigkeitsstrategie NRW seit dem Jahr 2013 mit wissenschaftlich unabhängigen Forschungsarbeiten im Rahmen von zwei inter- und transdisziplinären Forschungsprojekten unter Förderung des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen:

- 1 | Konzeptionelle Analysen und Überlegungen zur Ausgestaltung einer Nachhaltigkeitsstrategie NRW aus wissenschaftlicher Sicht (11/2013 - 02/2017)<sup>3</sup> und
- 2 | Umsetzungserfahrungen mit Landesnachhaltigkeitsstrategien – Fallstudie Nachhaltigkeitsstrategie NRW (10/2016 - 04/2021)<sup>4</sup>.

Im laufenden zweiten Forschungsprojekt wird unter anderem das Forschungsmodul (FM) A4 „Politisches Mehrebenensystem“ bearbeitet (Abbildung 1).

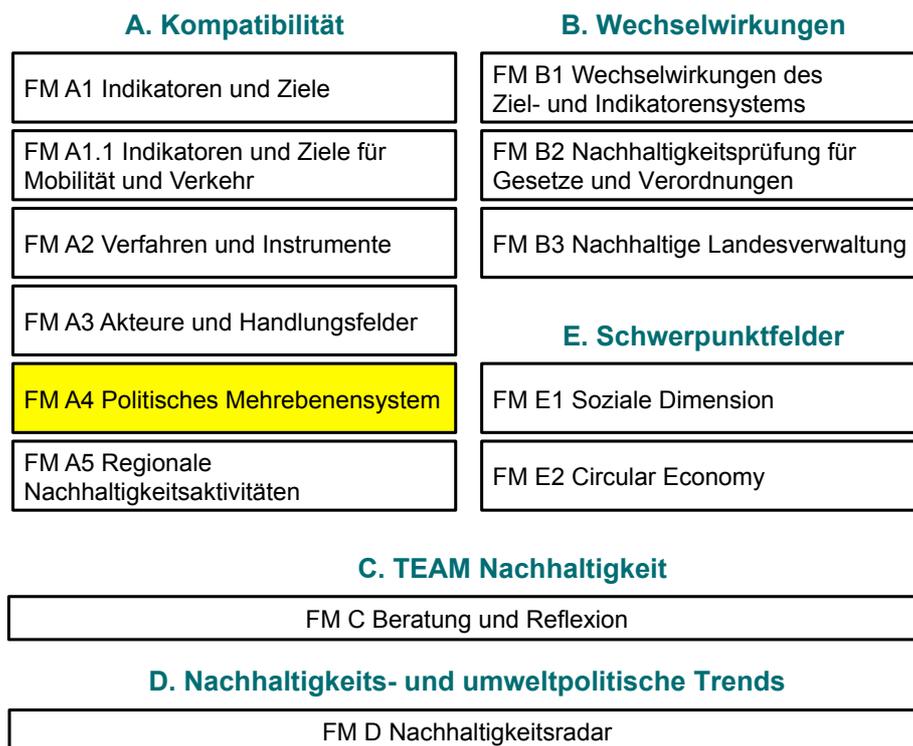
---

<sup>1</sup> <https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/themen/> (Zugriff am 4.2.2021)

<sup>2</sup> [https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/themen/aktuelles/news/?tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=291&tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=49ebbd917ca008e2b9a6849c74b41f98](https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/themen/aktuelles/news/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=291&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=49ebbd917ca008e2b9a6849c74b41f98) (Zugriff am 4.2.2021)

<sup>3</sup> <https://wupperinst.org/p/wi/p/s/pd/469> (Zugriff am 4.2.2021)

<sup>4</sup> <https://wupperinst.org/p/wi/p/s/pd/650> (Zugriff am 4.2.2021)



**Abbildung 1 Forschungsprojekt Fallstudie Nachhaltigkeitsstrategie NRW – Übersicht der Forschungsmodule**

Ziel dieses Forschungsmodules ist es, ausgewählte Ansätze zur Erhöhung der Kompatibilität der Nachhaltigkeitsstrategie NRW mit der Bundesnachhaltigkeitsstrategie zu analysieren. Dabei ist ein wesentlicher Untersuchungsbereich die Forschungsfrage wie die Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung aus dem Jahr 2017<sup>5</sup> zur Aufnahme der Nachhaltigkeit ins Grundgesetz in die NRW-Diskussion transferiert werden können und wie vorliegende Ansätze in anderen Bundesländern, z. B. in Hessen, wo durch eine Volksabstimmung am 28.10.2018 die Nachhaltigkeit als Staatsziel als §26c in die Hessische Landesverfassung aufgenommen wurde<sup>6</sup>, für NRW nutzbar gemacht werden können.

Zur Klärung dieser Forschungsfragen wurde vom Wuppertal Institut in einem ersten Schritt der Forschungsbericht „Transferwissen Nachhaltigkeit zur Nachhaltigkeitsstrategie NRW und Landesverfassung NRW“<sup>7</sup> veröffentlicht, welcher die nationale Diskussion und die bisherigen Empfehlungen zum Verfassungsgrundsatz Nachhaltigkeit zusammenfasst, Good Practice Beispiele auf internationaler und nationaler sowie der Ebene der Bundesländer identifiziert und Handlungsempfehlungen für das Land NRW ableitet.

<sup>5</sup> <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/aktuelles/nachhaltigkeit-nachhaltigkeitsrat-fordert-richtungsentscheidungen/> (Zugriff am 4.2.2021)

<sup>6</sup> <https://wahlen.hessen.de/land-hessen/volksabstimmung-2018/gesetz-zur-erg%C3%A4nzung-der-verfassung-des-landes-hessen-1> (Zugriff am 17.02.2021)

<sup>7</sup> Schostok, Dorothea (2020): Transferwissen Nachhaltigkeit zur Nachhaltigkeitsstrategie NRW und Landesverfassung NRW. Teilbericht zum Forschungsmodul FM A4 im Forschungsprojekt „Umsetzungserfahrungen mit Landesnachhaltigkeitsstrategien – Fallstudie Landesnachhaltigkeitsstrategie NRW“. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.). [https://wupperinst.org/fa/user\\_upload/FS\\_NHS\\_NRW\\_FM\\_A4\\_Mehrebenensystem.pdf](https://wupperinst.org/fa/user_upload/FS_NHS_NRW_FM_A4_Mehrebenensystem.pdf) (Zugriff am 4.2.2021)

In einem zweiten Schritt wurde vom Wuppertal Institut ein juristisches Fachgutachten an den externen Fachjuristen Herrn Prof. Dr. iur. Dr. iur. h.c. Wolfgang Kahl vergeben. Er ist ordentlicher Professor für Öffentliches Recht an der Universität Heidelberg und dort Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht sowie Direktor der Forschungsstelle für Nachhaltigkeitsrecht<sup>8</sup>.

Dieses juristische Fachgutachten hat vier Aufgaben:

- 1 | Als Ergebnis einer ergebnisoffenen Prüfung einer denkbaren verfassungsrechtlichen Verankerung des Nachhaltigkeitszieles eine Begründung darzulegen, die neben materiellen Überlegungen zur Nachhaltigkeit insbesondere auch Bezug auf entsprechende Aussagen im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Art. 20a)<sup>9</sup> und den neuen Artikel 26c der Hessischen Landesverfassung<sup>10</sup> nimmt sowie entsprechende Formulierungen in den Konsolidierten Verträgen der Europäischen Union – Charta der Grundrechte von 2010 (Art. 191)<sup>11</sup> – berücksichtigt.
- 2 | Eine rechtssichere Formulierung zur Verankerung des Nachhaltigkeitszieles als Staatsziel in der Landesverfassung NRW zu entwickeln.
- 3 | Einen Verfahrensvorschlag für eine entsprechende Änderung der Landesverfassung NRW zu machen.
- 4 | Hinweise zu den politischen und kommunikativen Folgerungen für die politische Praxis der Landesregierung zu geben, welche die Aufnahme des Nachhaltigkeitszieles in die Landesverfassung NRW auslöst.

Das Wuppertal Institut erhofft sich mit dem hier veröffentlichten juristischen Fachgutachten einen produktiven Impuls für die Diskussion um die künftige Aufnahme des Staatszieles Nachhaltigkeit in die Landesverfassung NRW beizusteuern.

Oscar Reutter

Wuppertal, im April 2021

---

<sup>8</sup> <https://www.jura.uni-heidelberg.de/kahl/> (Zugriff am 4.2.2021)

<sup>9</sup> Artikel 20a: "Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung."

<sup>10</sup> Artikel 26c „Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.“

<sup>11</sup> Artikel 191 (1): „Die Umweltpolitik der Union trägt zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität; Schutz der menschlichen Gesundheit; umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen; Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.“

## **Empfehlung für die Aufnahme der Nachhaltigkeit in die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**

### **– Juristisches Fachgutachten für das Projekt „Umsetzungserfahrungen mit Landes- nachhaltigkeitsstrategien – Fallstudie Nachhaltigkeitsstrategie NRW“**

#### **Gliederung**

1	Vorbemerkungen.....	2
2	Einleitung.....	3
3	Historischer und verfassungsrechtlicher Rahmen.....	4
3.1	Historie des Nachhaltigkeitsbegriffs .....	4
3.2	Nachhaltigkeit im Völkerrecht .....	5
3.3	Nachhaltigkeit im EU-Recht .....	6
3.4	Nachhaltigkeit in ausländischen Verfassungen .....	7
3.5	Nachhaltigkeit im GG.....	9
3.5.1	Geltende Rechtslage .....	9
3.5.2	Gescheiterte Verfassungsreform (2009): Staatsziel „Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit“ (Art. 20b GG n.F.).....	10
3.6	Landesverfassungsrecht.....	12
4	Nachhaltigkeitskonzept .....	15
4.1	Ökologie, Ökonomie und Soziales – Dimensionen der Nachhaltigkeit .....	15
4.2	Schutz der Interessen künftiger Generationen.....	16
4.3	Abwägungserfordernis, relativer Vorrang ökologischer Existenzbedingungen und Konzept der „planetary boundaries“.....	16
4.4	Starke und schwache Nachhaltigkeit.....	20
5	Gründe für die Aufnahme der Nachhaltigkeit in die LV NRW .....	21
5.1	Bestehen einer „Nachhaltigkeitslücke“ in GG und LV NRW.....	21
5.1.1	GG.....	21
5.1.2	LV NRW .....	23
5.2	Nachhaltigkeit als langfristiges und existentielles Gesellschaftsanliegen.....	24

5.3	Staatsziel als richtige Normkategorie .....	25
5.3.1	Präambel.....	25
5.3.2	Verfassungsauftrag.....	26
5.3.3	Grundrecht.....	27
5.3.4	Staatsziel.....	27
5.4	Entkräftung von Kritik an einem Staatsziel „Nachhaltigkeit“.....	30
5.5	Leistungsfähigkeit und -grenzen landesverfassungsrechtlicher Staatsziele im Verhältnis zum EU- und Bundesrecht .....	35
5.6	Keine Aufnahme eines Bildungsauftrags „Nachhaltigkeit“ in die LV NRW .....	38
6	Formulierungsvorschlag.....	39
6.1	Formale Anforderungen .....	39
6.2	Mögliche Regelungsvorbilder .....	40
6.3	Formulierungsvorschlag und Begründung .....	45
6.3.1	Hauptvorschlag.....	45
6.3.2	Alternativvorschlag .....	49
6.4	Regelungsstandort in der Landesverfassung NRW .....	51
7	Praktische Umsetzung der Aufnahme eines Staatsziels „Nachhaltigkeit“ in die LV NRW.....	52
7.1	Der politische Beratungs- und Umsetzungsprozess .....	52
7.2	Der juristische Umsetzungsprozess .....	56
8	Politische und kommunikative Folgerungen.....	59
	Literaturverzeichnis.....	62

## **1 Vorbemerkungen**

Ziel des vorliegenden juristischen Fachgutachtens ist es, fachliche Empfehlungen für die Aufnahme der Nachhaltigkeit als Staatsziel in die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (fortan: LV NRW) abzugeben. Dazu ist neben der Entwicklung einer rechtssicheren Formulierung eines solchen Staatsziels ausführlich auf die Gründe einzugehen, die für seine Verankerung in der LV NRW sprechen. Dabei sind nicht nur materielle Überlegungen zur Nachhaltigkeit anzustellen, sondern auch entsprechende Aussagen der EU-Verträge (EUV/AEUV), des Grundgesetzes (GG) und anderer Landesverfassungen mit zu berücksichtigen. Ferner ist für eine entsprechende Änderung der LV NRW ein Verfahrensvorschlag abzugeben und zu begutachten, welche politischen und kommunikativen Folgerungen die Aufnahme des Nachhaltigkeitsstaatsziels in die LV NRW für die politische Praxis der Landesregierung auslöst.

Zur Umsetzung dieses Auftrags wird im Folgenden nach einer kurzen Einleitung (2) zunächst die historische Entwicklung von Nachhaltigkeitszielen sowie ihre verfassungsrechtliche Einbettung auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene aufgezeigt (3) und das dem Gutachten zugrunde gelegte Nachhaltigkeitskonzept vorgestellt (4). Anschließend wird untersucht, inwieweit ein Bedürfnis für ein landesverfassungsrechtliches Nachhaltigkeitsstaatsziel besteht und – unter Entkräftung bestehender Kritik – der Mehrwert eines solchen Staatsziels herausgearbeitet (5). Unter Betrachtung möglicher Regelungsvorbilder werden sodann zwei konkrete Vorschläge zur Formulierung und systematischen Verankerung eines Nachhaltigkeitsstaatsziels in der LV NRW abgegeben (6). Dem folgen Überlegungen zur praktischen Umsetzung des Staatszielvorhabens aus politischer wie juristischer Perspektive (7). Abschließend wird der Blick auf politische und kommunikative Folgerungen eines solchen Staatsziels geworfen, wozu auf den globalen Ökologisierungstrend in der Verfassungspolitik sowie auf die öffentliche Wahrnehmung (Akzeptanz, Integrationseffekt, etc.) von Nachhaltigkeitsthemen bei maßgeblichen Stakeholdern eingegangen wird (8).

## 2 Einleitung

Spätestens seit Mitte des 20. Jahrhunderts beeinflusst die Menschheit das Erdsystem derart, dass es nicht mehr dem umweltstabilen, holozänen Erdsystem entspricht. Wissenschaftler sprechen daher vom Anbruch eines neuen Zeitalters, dem Anthropozän, in dem der Mensch zu einem dominanten Erdsystemfaktor geworden ist.<sup>1</sup> Der Mensch hat die Erde bereits so stark verändert, dass sie an ihre Belastungsgrenzen stößt. Besonders zeigt sich dies anhand des rasanten Artensterbens<sup>2</sup> sowie des steigenden CO<sub>2</sub>-Gehalts in der Atmosphäre. Klima- und Artenschutz sind daher die aktuellen ökologischen „Mega-Herausforderungen“, denen es zu begegnen gilt. Die internationale Staatengemeinschaft reagierte hierauf im Rahmen der Rio-Konferenz 1992 mit der Entwicklung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung.<sup>3</sup> Seit einigen Jahren werden daneben (ökologische) Transformationskonzepte als Antwort auf die Herausforderungen des Anthropozäns entwickelt. Dabei geht es um die nachhaltige Gestal-

---

<sup>1</sup> *Leinfelder*, 2017, S. 260; vgl. auch *SRU*, 2019, S. 30, 34 f., 45 ff.; zurück geht die Idee des Anthropozäns als neues Erdzeitalter v.a. auf *Crutzen*, 2002, S. 23; zur Anthropozän-Debatte *Leinfelder*, 2017, S. 259 ff.; aus jur. Sicht *Franzius*, 2019, S. 498 ff.

<sup>2</sup> So sind etwa eine Million Arten in den nächsten Jahr(zehnt)en vom Aussterben bedroht, vgl. *IPBES*, 2019, S. 12; zum dramatischen Biodiversitätsverlust s. auch *SRU*, 2019, S. 43 f.

<sup>3</sup> Der Begriff der Nachhaltigkeit wird dem der Nachhaltigen Entwicklung dabei zumeist gleichgesetzt, vgl. dazu die Nachweise bei *Kahl*, 2008, S. 8 Fn. 48.

tung des neuen Erdzeitalters, was eine Anpassung individuellen sowie institutionellen Handelns erfordert.<sup>4</sup>

Die Bundesregierung hat hierfür im Jahre 2016 eine, zuletzt am 7.11.2018 aktualisierte Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands beschlossen und hierin die UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals* – SDG) für Deutschland konkretisiert.<sup>5</sup> NRW hat sich mit seiner jüngsten Nachhaltigkeitsstrategie (2020),<sup>6</sup> die dem Land als langfristige Orientierung für die ökonomische, ökologische und soziale Entwicklung dienen soll, auf den Pfad der nachhaltigen, insbesondere ökologischen Transformation begeben. Gleichwohl hinkt die tatsächliche Umsetzung derartiger politischer Programme in konkrete politische und rechtliche Maßnahmen sowie greifbare Erfolge deutschlandweit noch immer hinterher. Dies zeigt die Notwendigkeit einer Nachhaltigkeitsreform des nationalen Verfassungsrechts, um den vorwiegend politischen Transformationsprozess rechtlich einzurahmen, anzuleiten und zu steuern. Dabei kommt der langfristigen Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen, zumal der knappen Ressourcen als vitale Basis menschlichen Zusammenlebens, auch und gerade im Interesse künftiger Generationen, eine zentrale Bedeutung zu, was allerdings keinen Widerspruch zu ökonomischen und sozialen Zielen bedeuten muss. Im Übrigen sind auch die Bereiche Ökonomie und Soziales ihrerseits durch Ressourcenknappheitsprobleme gekennzeichnet, wie etwa nur die aktuell wieder erheblich voranschreitende Staatsverschuldung warnend vor Augen führt, sodass auch hier ein von Sparsamkeit und Effizienz geprägtes langfristignachhaltiges Denken dringend angezeigt ist. Es muss daher darum gehen, die ökologischen, ökonomischen und sozialen Ziele im Sinne eines produktiven, generationengerechten Ausgleichs und mit der Perspektive einer in jeder Hinsicht dauerhaft tragfähigen ökologischen Marktwirtschaft zusammenzubringen.

### **3 Historischer und verfassungsrechtlicher Rahmen**

#### **3.1 Historie des Nachhaltigkeitsbegriffs**

Erste Erwähnungen des Begriffs der Nachhaltigkeit finden sich bereits im frühen 18. Jahrhundert im Bereich der Forstwirtschaft. Hintergrund war die übermäßige Abholzung der Wälder, um aus der Holzgewinnung Kapital zu schlagen. Angemahnt wurde eine „nachhaltende“ Nut-

---

<sup>4</sup> Grundlegend *WBGU*, 2011, S. 66 ff. Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen greift auf das Transformationskonzept zurück, vgl. *SRU*, 2016, S. 25 ff.

<sup>5</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/eine-strategie-begleitet-uns> (zuletzt abgerufen am 26.11.2020).

<sup>6</sup> *Landesregierung NRW*, 2020.

zung, was bedeutete, dass im Interesse eines stetigen und möglichst gleichmäßigen Holztrags nicht mehr Bäume gefällt werden sollten, als wieder nachwachsen konnten.<sup>7</sup>

### 3.2 Nachhaltigkeit im Völkerrecht

In dem Bericht „*Our common future*“, den die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1987 im Auftrag der UNO-Vollversammlung vorlegte (sog. *Brundtland*-Bericht, nach der damaligen norwegischen Vorsitzenden der Kommission), wurde die Idee einer nachhaltigen Entwicklung („*sustainable development*“) als zentraler Lösungsansatz für die zunehmenden globalen Umweltprobleme angesehen, die insbesondere aus der Diskrepanz zwischen der Armut des Südens und des übermäßigen Konsumverhaltens des Nordens resultierten.<sup>8</sup> Nachhaltige Entwicklung wird in dem Bericht definiert als „*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*“.<sup>9</sup> Spätestens seit der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro im Jahr 1992 galt das Konzept der nachhaltigen Entwicklung dann als Schlüsselbegriff für die internationale Entwicklungs- und Umweltpolitik.<sup>10</sup> Nachhaltigkeit wurde hier zu einem integrativen Konzept fortentwickelt, welches das Ziel verfolgt, soziale, ökologische und ökonomische Belange auch im Interesse künftiger Generationen zu harmonisieren.<sup>11</sup> Den jüngsten Meilenstein für die weitere Entwicklung der internationalen Nachhaltigkeitsstrategie bildet die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.<sup>12</sup> Sie enthält 17 globale Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals*), die u.a. Aspekte wie Frieden, Bildung, nachhaltige Produktion und den Schutz natürlicher Ressourcen erfassen und somit die weltweite Umwelt- und Entwicklungspolitik prägen.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> Kahl, 2008, S. 16 f.; näher dazu Frenzel, 2005, S. 19 ff.; Mathis, 2017, S. 73 ff.; ausführlich zur Begriffsgeschichte Klippel/Otto, 2008, S. 39 ff.; dieses Verständnis geht zurück auf den sächsischen Oberberghauptmann Hans Carl von Carlowitz, vgl. v. Carlowitz, 1713, insb. S. 105 f.

<sup>8</sup> Ausführlich hierzu Mathis, 2017, S. 87 f., 102 ff.

<sup>9</sup> Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, 1987, Kap. 2, Ziff. 1; näher zur generationenübergreifenden Perspektive des Nachhaltigkeitsgrundsatzes aus völkerrechtlicher Sicht Epiney/Scheyli, 1998, S. 45 ff.

<sup>10</sup> Glaser, 2006, S. 1; Käller, in: Schwarze, Art. 11 AEUV Rn. 14; vgl. auch Kahl, in: Streinz, Art. 11 AEUV Rn. 4; ders., 2019, S. 3; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 20a Rn. 10 („zentrales Leitprinzip“).

<sup>11</sup> Calliess, 2012, S. 515; ähnlich auch Käller, in: Schwarze, Art. 11 AEUV Rn. 14; näher zur Rio-Konferenz und deren Ergebnissen Mathis, 2017, S. 138 ff.

<sup>12</sup> Vereinte Nationen, 2015. Sie wurde im Jahr 2015 auf dem UN-Nachhaltigkeitsgipfel in New York beschlossen; näher zum Post-Rio-Prozess Ehemann, 2020, S. 117 ff.; Schlacke, 2019, § 8 Rn. 20.

<sup>13</sup> Für eine Übersicht der Ziele s. Vereinte Nationen, 2015, S. 15.

### 3.3 Nachhaltigkeit im EU-Recht

Die Europäische Gemeinschaft, die 1992 an der Rio-Konferenz beteiligt war, nahm das dort entwickelte Konzept der nachhaltigen Entwicklung fortan in ihr Gemeinschaftsrecht auf.<sup>14</sup> Während sich bereits im Vertrag von Maastricht (1993)<sup>15</sup> erste Anhaltspunkte für ein primärrechtliches Nachhaltigkeitsziel finden ließen, wurde ein solches durch den Vertrag von Amsterdam (1999) ausdrücklich als Rechtsprinzip in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen.<sup>16</sup>

Als Ende 2000 die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) proklamiert wurde (welche mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags im Jahr 2009 Rechtsverbindlichkeit erlangte, vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV), fand sich dort ebenfalls das Nachhaltigkeitsprinzip als objektiv-rechtlich gewährleistete Zielbestimmung der Union wieder.<sup>17</sup> Heute stellt das Nachhaltigkeitsprinzip, das sich an diversen Stellen im geltenden Primärrecht findet (9. Erwägungsgrund der Präambel zum EUV; Art. 3 Abs. 3 S. 2, Abs. 5 S. 2, 21 Abs. 2 lit. d, f EUV sowie in Art. 11, 191 AEUV und Art. 37 GRCh), ein wesentliches Leit- und Strukturprinzip der Europäischen Union dar.<sup>18</sup>

Es handelt sich dabei nicht um einen bloßen politischen Programmsatz, sondern um ein Rechtsprinzip.<sup>19</sup> Vor allem Art. 11 AEUV sowie Art. 37 GRCh normieren objektiv-rechtliche

---

<sup>14</sup> Vgl. *Appel*, 2005, S. 283; *Calliess*, in: ders./Ruffert, Art. 11 AEUV Rn. 12; *Rat*, 1993, S. 1, 4; zusammenfassend *Beaucamp*, 2002, S. 151 ff. Ihren Anfang nahm diese Entwicklung mit dem 5. Umweltprogramm „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ (1993), welches sich explizit auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung, das dem *Brundtland*-Bericht zugrunde lag, bezog, vgl. *Europäische Gemeinschaft*, 1993, S. 5 ff., insb. S. 12; näher dazu *Appel*, 2005, S. 284 f.

<sup>15</sup> Zum einen wurde in Art. 2 EGV „ein beständiges [...] umweltverträgliches Wachstum“ als Ziel der EG benannt und zum anderen war in Art. B, 1. Gedankenstrich EUV i.d.F. des Maastricht-Vertrages die Rede von der „Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts“.

<sup>16</sup> *Kahl*, in: Streinz, Art. 11 AEUV Rn. 6. Erwähnt wurde die Nachhaltigkeit im 8. Erwägungsgrund der Präambel zum EUV a.F. („IN DEM FESTEN WILLEN, im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts sowie der Stärkung des Zusammenhalts und des Umweltschutzes den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung zu fördern“), Art. 2 Abs. 1, 1. Gedankenstrich EUV a.F. („Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung“ als Ziel der Union), Art. 2 („Aufgabe der Gemeinschaft ist es, [...] eine [...] nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens [...] zu fördern“), 6 („Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der [...] Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“) und 177 Abs. 1, 1. Gedankenstrich („Die Politik der Gemeinschaft [...] fördert - die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer“) EGV. Näher zu diesen Regelungen *Appel*, 2005, S. 287 ff.; *Frenzel*, 2005, S. 58 f.

<sup>17</sup> *Kahl*, in: Streinz, Art. 11 AEUV Rn. 7; *Nowak*, 2015, S. 313; zum Entstehungsprozess der Norm s. *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, Art. 37 Rn. 13 ff.

<sup>18</sup> *Kahl*, in: Streinz, Art. 11 AEUV Rn. 8; *Mathis*, 2017, S. 221; näher zu diesen Bestimmungen *ebd.*, S. 221 ff.; *Nowak*, 2015, S. 310 ff.; s. auch unten 6.2.

<sup>19</sup> Schlussanträge des GA Jacobs, EuGH, Rs. C-379/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2000:585, Ziff. 231 (zu Art. 6 EGV); *Kahl*, in: Streinz, Art. 11 AEUV Rn. 9; *ders.*, 2008, S. 14 f.; *Scherer/Heselhaus*, in: Daus/Ludwigs, Kap. O Rn. 53.

– damit allerdings keine subjektiven, einklagbaren Rechte gewährenden<sup>20</sup> – Zielbestimmungen<sup>21</sup> und einen „imperativischen Handlungsauftrag“<sup>22</sup> gegenüber der Union und den Mitgliedstaaten, sofern diese im Anwendungsbereich des Unionsrechts agieren.

Auch der Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU (fortan abgekürzt: EuGH) lassen sich einige Tendenzen entnehmen, die auf ein legislatives Gebot der ökologischen Flankierung anderer Politiken respektive ein „Greening of the EU Law“, insbesondere in den Bereichen Binnenmarkt (freier Warenverkehr, Wettbewerb, Rechtsangleichung), Verkehrs- oder Handelspolitik, zielen.<sup>23</sup>

### 3.4 Nachhaltigkeit in ausländischen Verfassungen

Bezüge zur Nachhaltigkeit respektive Generationengerechtigkeit lassen sich heute in zahlreichen ausländischen Verfassungen nachweisen.

Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung ist etwa in den Verfassungen *Bhutans*, *Brasiliens* und *Albaniens* verankert.<sup>24</sup> Wortlaut und Systematik der Bestimmungen zeigen jedoch, dass zumeist eine bestimmte, etwa die ökologische oder – im Falle Brasiliens – die soziale Nachhaltigkeitsdimension angesprochen ist.

Daneben klingen Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit in vielen europäischen Verfassungen an. Besonders hervorzuheben ist etwa *Frankreich*. Gemäß Art. 6 der französischen Charte de l’environnement sind die staatlichen Akteure bereits seit dem Jahr 2004 ausdrücklich dazu verpflichtet, die nachhaltige Entwicklung zu fördern, indem sie den Umweltschutz,

---

<sup>20</sup> So eindeutig für Art. 37 GRCh EuG, Rs. T-600/15, PAN Europe u.a./Kommission, ECLI:EU:T:2016:601, Rn. 47 f.; für Art. 11 AEUV *Nowak*, in: Heselhaus/ders., § 63 Rn. 14.

<sup>21</sup> Vgl. *Braig*, 2017, S. 101; *Käller*, in: Schwarze, Art. 37 GRCh Rn. 1; *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, Art. 37 Rn. 19.

<sup>22</sup> Erstmals *Wiegand*, 1993, S. 536 (zu Art. 130r EGV); zust. *Calliess*, in: ders./Ruffert, Art. 11 AEUV Rn. 23; *Kahl*, in: Streinz, Art. 11 AEUV Rn. 9.

<sup>23</sup> So zumindest für die Verkehrspolitik, EuGH, Rs. C-17/90, Pinaud Wieger/Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, ECLI:EU:C:1991:416, Rn. 11; Rs. C-195/90, Kommission/Deutschland, ECLI:EU:C:1992:219, Rn. 33; s. *Kahl*, in: Streinz, Art. 11 AEUV Rn. 34.

<sup>24</sup> Art. 5 Abs. 2 der bhutanischen Verfassung (Art. 5 trägt die Überschrift „Environment“): „The Royal Government shall: [...] (c) Secure ecologically balanced sustainable development with promoting justifiable economic and social development“; Art. 9 Abs. 20 der bhutanischen Verfassung: „The State shall strive to create conditions that will enable the true and sustainable development of a good and compassionate society rooted in Buddhist ethos and universal human values.“; Präambel der brasilianischen Convention on the rights of persons with disabilities: “[...] g. Emphasizing the importance of mainstreaming disability issues as an integral part of relevant strategies of sustainable development [...]“; Art. 59 der albanischen Verfassung: „I. The state within its constitutional powers and the means at its disposal, aims to supplement private initiative and responsibility with: [...] d. a healthy and ecologically adequate environment for the present and future generations; dh. rational exploitation of forests, waters pastures and other natural resources on the basis of the principle of sustainable development.“

die wirtschaftliche Entwicklung und den sozialen Fortschritt in Einklang bringen.<sup>25</sup> Mittels dieser Bestimmung, die Staatszielcharakter aufweist,<sup>26</sup> erkennt die französische Verfassung die Dreidimensionalität der Nachhaltigkeit an.<sup>27</sup>

Gleiches gilt für *Belgien*. Nach Art. 7bis der belgischen Verfassung verfolgen der Föderalstaat, die Gemeinschaften und die Regionen bei der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in deren sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Aspekten unter Berücksichtigung der Solidarität zwischen den Generationen.<sup>28</sup>

In der *Schweiz* ist das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung in Art. 2 Abs. 2 der Bundesverfassung ebenfalls als Staatsziel niedergelegt.<sup>29</sup> Ausweislich der Entstehungsgeschichte nimmt die Bestimmung ebenfalls Bezug auf alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit.<sup>30</sup>

Auch die Republik *Österreich* bekennt sich seit 2013 im Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung ausdrücklich zum Prinzip der Nachhaltigkeit, auch um künftigen Generationen eine bestmögliche Lebensqualität zu gewährleisten.<sup>31</sup>

Darüber hinaus seien als weitere Beispiele die *griechische, polnische, portugiesische* und *estnische* Verfassung genannt, in denen die Prinzipien ebenfalls in jeweils unterschiedlicher Art und Intensität normiert sind.<sup>32</sup> In Bezug auf die *schwedische* Verfassung ist hervorzuheben, dass dort ausdrücklich auf die künftigen *und* die heute lebenden Generationen Bezug genommen wird.<sup>33</sup>

---

<sup>25</sup> Art. 6 Charte de l'environnement: „*Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.*“

<sup>26</sup> Kahl, 2009b, S. 5 m.w.N.

<sup>27</sup> Kahl, 2009b, S. 5; s. zum Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit unten 4.1.

<sup>28</sup> Deutsche Fassung abrufbar unter [https://senlex.senate.be/de/dia/structure/str\\_66/article/art\\_22\\_de\\_2014-01-06/articletext](https://senlex.senate.be/de/dia/structure/str_66/article/art_22_de_2014-01-06/articletext) [zuletzt abgerufen am 18.12.2020].

<sup>29</sup> Art. 2 Abs. 2 der schweizerischen Bundesverfassung: „Sie [die Schweizerische Eidgenossenschaft] fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes“; Kahl, 2009b, S. 5 f.; ausführlich zur Nachhaltigkeit in der schweizerischen Bundesverfassung Glaser, 2006, S. 74 ff.

<sup>30</sup> Glaser, 2006, S. 84 ff. m.z.w.N.; Kahl, 2009b, S. 5.

<sup>31</sup> § 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl. I Nr. 111/2013: „Die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zum Prinzip der Nachhaltigkeit bei der Nutzung der natürlichen Ressourcen, um auch zukünftigen Generationen bestmögliche Lebensqualität zu gewährleisten.“

<sup>32</sup> Überblick über die einschlägigen Rechtsgrundlagen bei Kahl, 2009b, S. 6; Schostok, 2020, S. 20 ff., 38 ff.

<sup>33</sup> Kap. 1 Art. 2 Abs. 3 of The Instrument of Government: „The public institutions shall promote sustainable development leading to a good environment *for present and future generations.*“ (Hervorhebung durch Verf.).

Nachhaltigkeit kann mithin heute in vergleichender Perspektive als prägendes, fest etabliertes Strukturelement jedenfalls europäischer Verfassungsstaatlichkeit und darüber hinaus weitere Teile der internationalen Verfassungsstaatlichkeit bezeichnet werden.<sup>34</sup>

### 3.5 Nachhaltigkeit im GG

Im GG hingegen findet sich der Begriff der Nachhaltigkeit bislang nicht. Das Ziel der Nachhaltigkeit respektive der Generationengerechtigkeit ist ihm dennoch nicht gänzlich fremd.

#### 3.5.1 Geltende Rechtslage

Gemäß *Art. 20a GG*, der im Jahr 1994 in das GG eingefügt wurde,<sup>35</sup> hat der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ zu schützen. Hiermit sollte auf die gravierenden Umweltprobleme, die spätestens seit den 1970er Jahren ins Bewusstsein der Gesellschaft und der Politik gerückt waren, reagiert werden.<sup>36</sup> Mit *Art. 20a GG* wurde eine objektiv-rechtlich wirkende Staatszielbestimmung<sup>37</sup> „Umweltschutz“ in das GG eingefügt. Sie enthält einen Verfassungsauftrag, den der Staat mittels des Erlasses geeigneter Umweltvorschriften umzusetzen hat.<sup>38</sup> Dabei kommt dem Gesetzgeber allerdings ein weiter Gestaltungsspielraum zu,<sup>39</sup> den auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) respektiert, indem es die staatlichen Maßnahmen lediglich auf eine offensichtliche Unvereinbarkeit mit dem Staatsziel hin kontrolliert.<sup>40</sup> Im Gesetzgebungsverfahren zu *Art. 20a GG* wurde stets betont, dass die Natur nicht unbegrenzt genutzt werden dürfe, sondern im eigenen sowie im Interesse künftiger Generationen geschützt werden müsse, es sich beim Umweltschutz mithin um ein existentielles, *langfristiges* Interesse handele.<sup>41</sup> Mit dem sich auf die künftigen Generationen beziehenden Passus des *Art. 20a GG* sollen daher zwei Aspekte betont werden. Zum einen der dynamische, auf die künftige Gestaltung der sozialen Lebensverhältnisse zielende Gehalt der Staatszielbestimmung, zum anderen die existentielle Bedeutung der natürli-

---

<sup>34</sup> So bereits *Kahl*, 2009b, S. 5; vgl. auch *Häberle*, 2008, S. 200, der von Nachhaltigkeit als „werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates“ spricht.

<sup>35</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl. I, S. 3146.

<sup>36</sup> Vgl. *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *Art. 20a* Rn. 1; *Murswiek*, in: Sachs, *Art. 20a* Rn. 2.

<sup>37</sup> BVerfG, Urt. v. 24.11.2010, 1 BvF 2/05, Rn. 172, 304; Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, Rn. 289, zit. nach juris.

<sup>38</sup> BVerfG, Urt. v. 13.3.2007, 1 BvF 1/05, Rn. 110; Urt. v. 10.11.2009, 1 BvR 1178/07, Rn. 33, zit. nach juris.

<sup>39</sup> BVerfG, Urt. v. 13.3.2007, 1 BvF 1/05, Rn. 110; Urt. v. 25.7.2007, 1 BvR 1031/07, Rn. 54, zit. nach juris; *Krings*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, *Art. 20a* Rn. 6 ff., 9, 16.

<sup>40</sup> BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, Rn. 289, zit. nach juris.

<sup>41</sup> Vgl. z.B. Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 11/885, S. 4; Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drs. 11/7905, S. 6; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 65, 67.

chen Lebensgrundlagen nicht nur für die Lebenden, sondern auch für künftige Generationen,<sup>42</sup> sodass die Bestimmung durchaus Nachhaltigkeitsaspekte umfasst.<sup>43</sup>

Die zunehmende Staatsverschuldung verlagert Finanzierungslasten auf künftige Generationen, verhindert generationsübergreifende Verteilungsgerechtigkeit und schränkt die politische Gestaltungsfreiheit der künftigen Generationen erheblich ein.<sup>44</sup> Als Reaktion hierauf wurde im Rahmen der Föderalismusreform II (2009) die Schuldenbremse in das GG eingeführt.<sup>45</sup> Gemäß *Art. 109 Abs. 3 GG* und *Art. 115 Abs. 2 GG* haben Bund und Länder ihre Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Gewisse Ausnahmen bleiben jedoch in engen Grenzen möglich (vgl. *Art. 109 Abs. 3 S. 4, 115 Abs. 2 S. 2 GG*: Kreditermächtigung für den Bund in Höhe von 0,35% des nominalen Bruttoinlandprodukts). Die Schuldenbremse soll nicht nur dazu dienen, die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes umzusetzen, sondern ebenso die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern im Interesse einer gerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen, mit anderen Worten die ökonomisch-finanzielle Nachhaltigkeit Deutschlands, sicherstellen.<sup>46</sup>

### 3.5.2 Gescheiterte Verfassungsreform (2009): Staatsziel „Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit“ (Art. 20b GG n.F.)

Es gab (und gibt auch weiterhin) immer wieder Bestrebungen, das Nachhaltigkeitsziel ausdrücklich und *umfassend* als Staatsziel in das GG aufzunehmen. Ende 2006 brachte eine Gruppe von 105 Bundestagsabgeordneten nahezu aller Fraktionen erstmals einen „Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes zur Verankerung der Generationengerechtigkeit (Generationengerechtigkeitsgesetz)“ in den Bundestag ein, der die Einfügung eines neuen Art. 20b GG<sup>47</sup> vorsah: „Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und die Interessen künftiger Generationen zu schützen.“ Zur Begründung führten sie an, dass die Politik zu sehr dazu neige, die Gegenwart unter Vernachlässigung der Zukunft zu

---

<sup>42</sup> Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 67. Näher zur Entstehungsgeschichte *Kloepfer*, in: Bonner Kommentar, Art. 20a Rn. 33 ff.; *Kluth*, in: Berliner Kommentar, Art. 20a Rn. 22 ff.; *Uhle*, 1993, S. 948 ff.

<sup>43</sup> So urteilte auch das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Art. 20a GG, dass der Gesetzgeber *in Bezug auf das Nachhaltigkeitsprinzip* gehalten sei, Treibhausgase weiter zu reduzieren, BVerfG, Urt. v. 13.3.2007, 1 BvF 1/05, Rn. 110, zit. nach juris.

<sup>44</sup> BVerfG, Urt. v. 9.7.2007, 2 BvF 1/04, Rn. 134, 138, 211, zit. nach juris.

<sup>45</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.7.2009, BGBl. I, S. 2248, in Kraft seit 1.8.2009; näher zur Schuldenbremse *Lenz/Burgbacher*, 2009, S. 2561 ff.

<sup>46</sup> Gesetzesentwurf, BT-Drs. 16/12410, S. 6.

<sup>47</sup> BT-Drs. 16/3399, S. 3; daneben wurde folgende Erweiterung des Art. 109 Abs. 2 GG a.F. vorgeschlagen: „Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen“, ebd., S. 3.

bevorzugen.<sup>48</sup> Der Gesetzesentwurf wurde zur weiteren Beratung in die Ausschüsse verwiesen,<sup>49</sup> fiel aber am Ende der Legislaturperiode dem Grundsatz der Diskontinuität zum Opfer.<sup>50</sup>

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum sowie in der Politik rief der Vorschlag gegensätzliche Reaktionen hervor.<sup>51</sup> Gegen die Einführung einer solchen Staatszielbestimmung wurde u.a. deren mangelnde Steuerungskraft aufgrund ihres weiten Interpretationsspielraums und des Fehlens konkreter Handlungspflichten sowie die drohende Verwässerung der Werteordnung der Verfassung durch die vermehrte Aufnahme von Staatszielen vorgebracht.<sup>52</sup> Neben dieser generellen Kritik an der Normkategorie „Staatsziel“ wurde die Gefahr gesehen, dass wichtige, zukunftsgerichtete Investitionen verhindert würden.<sup>53</sup> Die Fraktion Die Linke befürchtete zudem einen Abbau des Sozialstaates.<sup>54</sup>

Dass die Initiative in der darauffolgenden Legislaturperiode nicht weiterverfolgt wurde, mag daran liegen, dass mit Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse eine wichtige Forderung der Parlamentarier umgesetzt worden war.<sup>55</sup> Die Forderungen nach einem Nachhaltigkeitsstaatsziel dauern indes bis heute an.<sup>56</sup> So hat die regierende Unionsfraktion Anfang 2019 mit Experten aus Wissenschaft und Praxis über die Aufnahme der Nachhaltigkeit in das GG diskutiert.<sup>57</sup> Auf dem CDU-Bundesparteitag im November 2019 erging ein Beschluss darüber, Nachhaltigkeit zum Staatsziel zu erheben,<sup>58</sup> eine Forderung, die der CDU-Abgeordnete *Andreas Jung* in der Generaldebatte vom September 2020 wiederholte.<sup>59</sup> Aktuell nimmt das Nachhaltigkeitsziel auf der politisch-programmatischen Prioritätenliste einflussreicher Poli-

---

<sup>48</sup> Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes zur Verankerung der Generationengerechtigkeit (Generationengerechtigkeitsgesetz), BT-Drs. 16/3399, S. 2.

<sup>49</sup> BT-Plenarprotokoll 16/118, S. 12250.

<sup>50</sup> Zum ganzen Verfahren s. *Deter*, 2011, S. 309; *ders.*, 2012, S. 159, 162; *Kahl*, 2009b, S. 2.

<sup>51</sup> S. dazu berichtend die zahlreichen Nachweise bei *Kahl*, 2009b, S. 2 Fn. 4; Übersicht über die für- und widersprechenden Argumente bei *Deter*, 2012, S. 160 f.; zu den vorgebrachten Argumenten eingehend unten 5.4.

<sup>52</sup> Vgl. die Beiträge des SPD-Bundestagsabgeordneten *Carl-Christian Dressel* sowie des CDU-Abgeordneten *Michael Grosse-Brömer* in der ersten Anhörung zum Gesetzesentwurf im Bundestag, BT-Plenarprotokoll 16/11, S. 12246 und 12249; s. berichtend *Deter*, 2012, S. 161; *Surholt/Strelau*, 2008, S. 2.

<sup>53</sup> Vgl. etwa die Kritik von *Reuter*, 2008, S. 6, die dieser im Rahmen einer Sachverständigenanhörung äußerte, abrufbar unter <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1283&id=1134> (zuletzt abgerufen am 26.11.2020); berichtend *Deter*, 2012, S. 161; *Surholt/Strelau*, 2008, S. 2.

<sup>54</sup> Vgl. den Antrag der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 16/6599, S. 1.

<sup>55</sup> So die wiedergegebene Begründung bei *Deter*, 2012, S. 162.

<sup>56</sup> Für die Aufnahme des Nachhaltigkeitsprinzips in das GG plädierte jüngst auch der Rat für Nachhaltige Entwicklung, s. *ders.*, 2020a, S. 11.

<sup>57</sup> S. <https://www.cducusu.de/themen/wirtschaft-und-energie-haushalt-und-finanzen/nachhaltigkeit-ins-grundgesetz> (zuletzt abgerufen am 13.11.2020).

<sup>58</sup> *CDU*, 2019, S. 2 f.

<sup>59</sup> BT-Plenarprotokoll 19/175, S. 22009; s. zu den aktuellen Bestrebungen auch den Teilbericht im Rahmen der Fallstudie Nachhaltigkeitsstrategie NRW des Wuppertaler Instituts von *Schostok*, 2020, S. 15 f.; bereits 2016 wurde im Rahmen einer Anhörung des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung darüber diskutiert, ob Nachhaltigkeit in das GG aufgenommen werden soll, s. dazu <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/aktuelles/bundestag-diskutiert-verfassungsrang-fuer-nachhaltigkeit/> (zuletzt abgerufen am 28.12.2020).

ker insbesondere von CDU/CSU (z.B. Armin Laschet, Friedrich Merz, Norbert Röttgen, Markus Söder), aber ausweislich von Parteiprogrammen und Berichten in den Medien auch bei FDP, SPD und Bündnis 90/Die Grünen – mit Recht – einen herausgehobenen Platz ein und wird als zentrales Zukunftsthema behandelt.

### 3.6 Landesverfassungsrecht

Den Landesverfassungen kam in Bezug auf den Umweltschutz eine Vorreiterrolle zu.<sup>60</sup> Insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren wurden ausführliche Umweltschutzartikel in die Landesverfassungen aufgenommen.<sup>61</sup> Heute enthalten sämtliche Landesverfassungen Verpflichtungen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.<sup>62</sup> Davon weisen die Verfassungen von Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen einen ausdrücklichen Bezug zur Verantwortung des Staates gegenüber künftigen Generationen auf.<sup>63</sup> Aber auch unabhängig von der Bekennung zu einem nachhaltigen Umweltschutz nehmen die Landesverfassungen bei der normativen Verankerung eines generellen, ganzheitlichen Nachhaltigkeitsprinzips eine Vorbildfunktion ein.

Als erste Landesverfassung nahm die *schleswig-holsteinische* Verfassung im Jahr 2014 den Schutz der Interessen gegenwärtiger wie künftiger Generationen durch nachhaltiges staatliches Handeln in ihrer Präambel auf.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Kloepfer, in: Bonner Kommentar, Art. 20a Rn. 29, 38. In Bezug auf die *Finanzverfassung* haben die Bundesländer nach Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG die Schuldenbremse umzusetzen, was einige Bundesländer mittels ihrer Einführung in das Landesverfassungsrecht getan haben, s. dazu die Übersicht im Anhang von *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages*, 2019. Insofern ist dieser Nachhaltigkeitsaspekt in den Landesverfassungen vom Grundgesetz vorgegeben und kein Eigenverdienst der Länder.

<sup>61</sup> Kloepfer, in: Bonner Kommentar, Art. 20a Rn. 38; in NRW beispielsweise wurde die Umweltschutzstaatszielbestimmung des Art. 29a LV NRW bereits im Jahr 1985 in die Landesverfassung aufgenommen, Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 19.8.1985, GVBl., S. 255.

<sup>62</sup> Übersicht zu den Regelungen bei *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages*, 2014, S. 6 ff.; näher dazu Kluth, in: Berliner Kommentar, Art. 20a Rn. 29 ff.

<sup>63</sup> Art. 3a Abs. 1 LVBW; Art. 141 Abs. 1 S. 1 BV; Art. 39 Abs. 1, 40 Abs. 1, 101 Abs. 1 BbgVerf.; Präambel sowie Art. 12 Abs. 1 S. 1 MVVerf.; Art. 69 Abs. 1 und Abs. 2 S. 2 RhPfVerf.; Art. 10 Abs. 1 S. 1 SächsVerf.; Art. 35 Abs. 1 S. 1 LSAVerf.; Präambel ThürVerf.

<sup>64</sup> Diese hat folgenden Wortlaut: „Der Landtag hat in Vertretung der schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger auf der Grundlage der unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte als Fundament jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit, in dem Willen, Demokratie, Freiheit, Toleranz und Solidarität auf Dauer zu sichern und weiter zu stärken, im Bewusstsein der eigenen Geschichte, bestrebt, *durch nachhaltiges Handeln die Interessen gegenwärtiger wie künftiger Generationen zu schützen*, in dem Willen, die kulturelle und sprachliche Vielfalt in unserem Land zu bewahren, und in dem Bestreben, die Zusammenarbeit der norddeutschen Länder sowie die grenzüberschreitende Partnerschaft der Regionen an Nord- und Ostsee und im vereinten Europa zu vertiefen, diese Verfassung beschlossen (Hervorhebung durch Verf.); vgl. die Bekanntmachung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 2.12.2014, GVOBl, S. 344; zum Hintergrund der Einführung *Schostok*, 2020, S. 23.

Im Jahr 2018 führte *Hessen* – nach erfolgreicher Volksabstimmung – mit Art. 26c als erstes Bundesland ein ausdrückliches Nachhaltigkeitsstaatsziel in seine Landesverfassung ein: „Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.“<sup>65</sup>

Damit scheint ein Prozess ins Rollen gebracht worden zu sein: Hinsichtlich des aktuellen Entwurfs zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats *Thüringen* wurden gleich mehrere Anträge zur Einführung eines Staatsziels „Nachhaltigkeit“ respektive „Generationengerechtigkeit“ eingebracht.<sup>66</sup> Der ursprüngliche Gesetzesentwurf der CDU enthielt einen knappen, offenen Formulierungsvorschlag, ähnlich demjenigen in *Hessen*.<sup>67</sup> Der daraufhin eingebrachte Gesetzesentwurf der derzeitigen rot-rot-grünen Landesregierung hingegen betont stärker die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit, erfasst daneben aber auch die soziale Nachhaltigkeit.<sup>68</sup> Der Formulierungsvorschlag, der derzeit als Kompromiss diskutiert wird (der allerdings sehr wahrscheinlich aufgrund der im September 2021 anstehenden Landtagswahl dem Diskontinuitätsgrundsatz zum Opfer fallen wird), lautet: „Das Prinzip nachhaltiger Entwicklung ist Grundlage allen staatlichen Handelns. Land und Gebietskörperschaften haben die natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren und innerhalb der dadurch gesetzten Grenzen ein gutes Leben für alle heutigen und künftigen Generationen zu ermöglichen.“<sup>69</sup>

Im *Saarland* hat nach Pressemitteilungen die SPD-Fraktion im September 2020 einen Gesetzesentwurf zur Einführung eines Nachhaltigkeitsprinzips in die saarländische Verfassung vorgelegt.<sup>70</sup>

---

<sup>65</sup> Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26c Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit) vom 12.12.2018, GVBl., S. 750; zum Hintergrund s. *Schostok*, 2020, S. 24 f.

<sup>66</sup> Für eine Übersicht über die wichtigsten Vorschläge s. *Schostok*, 2020, S. 26 f.

<sup>67</sup> LT-Drs. 7/27. Dort wird die Einfügung eines Art. 16b ThürVerf. n.F. vorgeschlagen: „Das Land berücksichtigt bei seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.“

<sup>68</sup> LT-Drs. 7/897. Danach soll ein neuer Art. 32a ThürVerf. eingefügt werden: „Bei allem staatlichen Handeln haben das Land und seine Gebietskörperschaften das Prinzip der ökologischen Nachhaltigkeit zum Schutz der Natur und Landschaft aufgrund ihres eigenen Wertes und der sozialen Nachhaltigkeit im Sinne der Chancengleichheit so zu verwirklichen, dass kommenden Generationen die gleichen Ressourcen zur Verfügung stehen und aus Eigennutz der heutigen Generation keine Lasten entstehen.“

<sup>69</sup> Zitiert nach der Mail von Klaus Reuter an Oscar Reutter vom 10.12.2020. Dieser Vorschlag könnte – ohne dass der Verfasser näheren Einblick in das Verfassungsänderungsverfahren in Thüringen hat – auf einen Vorschlag des Vereins Zukunftsfähiges Thüringen e.V. zurückgehen, den dieser im Rahmen einer Stellungnahme zu den diesbezüglichen Gesetzesentwürfen abgegeben hat, vgl. Brief des Vereins an den Thüringischen Landtag vom 31.8.2020, S. 6, abrufbar unter [https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringerlandtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-27/3\\_Parl\\_Anhoerungsverf/Z7-386/Z7-386.pdf](https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringerlandtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-27/3_Parl_Anhoerungsverf/Z7-386/Z7-386.pdf) (zuletzt abgerufen am 15.12.2020).

<sup>70</sup> Vgl. die Pressemitteilung unter <https://www.spd-fraktion-saar.de/news-und-presse/nachhaltigkeitsprinzip-in-der-saarlaendischen-landesverfassung-verankern-spd-mahnt-umsetzung-des-koalitionsbeschlusses-an-commercon-es-geht-um-nachhaltigkeit-in-allen-lebensbereichen.html> (zuletzt abgerufen am 19.11.2020).

Es ist nicht ausgeschlossen, dass noch weitere Bundesländer dem Beispiel Hessens folgen und die Nachhaltigkeit in ihre Landesverfassung aufnehmen werden.

*Zusammenfassend* verdeutlicht die folgende **Tabelle 1** den aktuellen Stand der (Nicht-)Regelung des Nachhaltigkeitsziels auf Ebene der deutschen Landesverfassungen:

**Tabelle 1**

**Nachhaltigkeit in den Landesverfassungen der deutschen Bundesländer**

(Stand: Januar 2021)

Bundesland	Nachhaltigkeit in LV geregelt	Teilaspekte der Nachhaltigkeit geregelt, v.a. Generationenbezug	Einführung von Nachhaltigkeitsziel geplant (so weit ersichtlich)
Baden-Württemberg	-	+	-
Bayern	-	+	-
Berlin	-	-	-
Brandenburg	-	+	-
Bremen	-	-	-
Hamburg	-	-	-
Hessen	+		
Mecklenburg-Vorpommern	-	+	-
Niedersachsen	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	-	-	+
Rheinland-Pfalz	-	+	-
Saarland	-	-	+
Sachsen	-	+	-
Sachsen-Anhalt	-	+	-
Schleswig-Holstein	+ (Präambel)		
Thüringen	-	+	+

## 4 Nachhaltigkeitskonzept

### 4.1 Ökologie, Ökonomie und Soziales – Dimensionen der Nachhaltigkeit

Entsprechend der Entwicklung des Konzepts des „*sustainable development*“ auf internationaler Ebene hat sich auch in Deutschland überwiegend ein weites Verständnis von Nachhaltigkeit im Sinne eines sog. „Drei-Säulen-Modells“ durchgesetzt.<sup>71</sup> Die künftige Entwicklung der Staaten und der Gesellschaft soll ausgeglichen auf den drei Säulen Ökologie, Ökonomie und Soziales ruhen.<sup>72</sup> Nach diesem Verständnis sind folglich ökologische, ökonomische und soziale Entwicklungen nicht als isolierte, nebeneinanderstehende, sondern als zusammenwirkende und *integrativ* umzusetzende Ziele anzusehen. Dieser Ansatz zeigt sich anschaulich an der sog. Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV, nach welcher der Umweltschutz zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in sämtlichen Politikbereichen Berücksichtigung finden muss. Mithin stehen z.B. die „Umweltpolitik“ und die „Verkehrspolitik“, nicht isoliert nebeneinander, vielmehr haben die Union und die Mitgliedstaaten eine „Verkehrsumweltpolitik“ zu verfolgen.<sup>73</sup> Auf diese Weise können Zielkonflikte frühzeitig erkannt und einer Lösung zugeführt werden.<sup>74</sup>

Im Gegensatz dazu zielt die eindimensionale ökologische Nachhaltigkeit, wie sie als Zielvorgabe etwa Art. 20a GG zugrunde liegt,<sup>75</sup> auf eine dauerhafte Sicherung der natürlichen Ressourcen mittels vorausschauender Planung, Bewirtschaftung und Pflege.<sup>76</sup>

Neben dem vorherrschenden dreidimensionalen Nachhaltigkeitsbegriff werden vereinzelt noch weitergehende Nachhaltigkeitsverständnisse vertreten. So wird etwa die Kultur als vierte Säule der Nachhaltigkeit vorgeschlagen, die auf den Schutz der kulturellen Identität sowie den generationenübergreifenden Erhalt des kulturellen Welterbes gerichtet sei.<sup>77</sup> Solche weitergehenden Nachhaltigkeitsbegriffe sind jedoch abzulehnen. Sie führen zur Konturenlosigkeit des

---

<sup>71</sup> Vgl. Kahl, 2019, S. 2; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, 2003, § 2 Rn. 23. Näher zum Drei-Säulen-Modell Beaucamp, 2002, S. 19 ff.; Gehne, 2011, S. 206 f.; Glaser, 2006, S. 44 ff.; SRU, 1994, Rn. 1 ff.; ders., 2002, Rn. 30 f.; zu den einzelnen Dimensionen s. Menzel, 2001, S. 223 f.; Popp, 2021, S. 27 ff.

<sup>72</sup> Glaser, 2006, S. 46; vgl. auch Frenz, 2009, Rn. 4351; Kahl, 2020, Sp. 142; Popp, 2021, S. 23; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, 2003, § 2 Rn. 23.

<sup>73</sup> Vgl. dazu Epiney, 2019, 5. Kap. Rn. 36; Kahl, 2008, S. 20; Krämer, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 11 AEUV Rn. 20 ff.; Mathis, 2017, S. 223 f.

<sup>74</sup> Vgl. Glaser, 2006, S. 62.

<sup>75</sup> Art. 20a GG: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ Näher dazu unten, 5.1.1.

<sup>76</sup> Kahl, 2008, S. 17; ders., 2020, Sp. 141 f.; Käller, in: Schwarze, Art. 11 AEUV Rn. 14; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, 2003, § 2 Rn. 28; näher zum engen Nachhaltigkeitskonzept Epiney/Scheyli, 1998, S. 60 ff.; Murswiek, 2002, S. 641 ff.; berichtend Gehne, 2011, S. 192 ff.

<sup>77</sup> So etwa Gärditz, 2008, S. 140, 155 ff.; diff. Popp, 2021, S. 34 ff.

ohnein bereits sehr anspruchsvollen und weiten Begriffs und verlieren die vordringlichen Kernziele der Nachhaltigkeit, wie insbesondere die Erarbeitung angemessener Lösungen für gravierende und langfristige-existentielle Umweltprobleme, zunehmende Staatenverschuldung oder der Überwindung des globalen Nord-Süd-Gefälles, aus dem Blick.

Die Nachhaltigkeitsstrategie NRW (2020) verfolgt daher das Ziel der dreidimensionalen Nachhaltigkeit, indem sie ein langfristiges Konzept für die ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung anstrebt und den Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft mittels eines integrativen Ansatzes begegnen möchte.<sup>78</sup> Daher soll auch im Folgenden von einem weiten, dreidimensionalen Nachhaltigkeitskonzept ausgegangen werden.

#### 4.2 Schutz der Interessen künftiger Generationen

Ein bedeutender (Unter-)Aspekt des Nachhaltigkeitsgrundsatzes ist dessen Langzeitperspektive, sprich der Fokus nicht nur auf der intra-, sondern auch und gerade auf der intergenerationalen Gerechtigkeit.<sup>79</sup> Wie bereits in der *Brundtland*-Definition zum Ausdruck kam, geht es bei Nachhaltigkeit insbesondere darum, nicht nur die Interessen heutiger, sondern ebenso diejenigen künftiger Generationen zu berücksichtigen, d.h. derjenigen Menschen, die heute noch nicht geboren sind. Der temporäre Bezugsrahmen dieser Zukunftsverantwortung, die den staatlichen Akteuren durch ein Nachhaltigkeitsziel zugewiesen wird, ist unbegrenzt. Er stellt nicht nur auf die nächste, sondern vielmehr auf alle künftigen Generationen ab.<sup>80</sup> Die dem Nachhaltigkeitsbegriff innewohnende Langzeitperspektive dient dem (politischen) Ziel der Generationengerechtigkeit: Die heute lebende Menschheit darf daher Entscheidungen nicht zu Lasten der zukünftigen Generationen vornehmen, wirtschaftliche und ökologische Ressourcen nicht auf deren Kosten verbrauchen und hat dauerhaft leistungsfähige soziale Sicherungssysteme zu hinterlassen.<sup>81</sup>

#### 4.3 Abwägungserfordernis, relativer Vorrang ökologischer Existenzbedingungen und Konzept der „planetary boundaries“

Die drei Säulen der Nachhaltigkeit sind häufig nicht einfach miteinander in Einklang zu bringen, sondern neigen vielmehr dazu, miteinander zu kollidieren. Zwischen ihnen ist daher stets

---

<sup>78</sup> *Landesregierung NRW*, 2020, S. 8.

<sup>79</sup> S. z.B. *Rat für Nachhaltige Entwicklung*, 2020c, S. 3: „Das Prinzip der Generationengerechtigkeit ist ein tragendes Element des Leitprinzips Nachhaltigkeit.“; ähnlich *Popp*, 2021, S. 25; *Roden*, 2017, S. 62.

<sup>80</sup> *Epiney*, in: v. Mangold/Klein/Starck, Art. 20a Rn. 30; *dies./Scheyli*, 1998, S. 55; *Kahl*, 2008, S. 25.

<sup>81</sup> *Kahl*, 2009b, S. 7; *ders.*, 2008, S. 28; näher zur Zukunftsperspektive des Nachhaltigkeitsprinzips und den hierzu vertretenen Auffassungen *Gehne*, 2011, S. 163 ff.; *Windoffer*, 2011, S. 50 ff.; nach *Deter*, 2011, S. 301 meint Generationengerechtigkeit die ethische Verantwortung der heutigen für nachwachsende und künftige Generationen; zum Begriff der intergenerationalen Gerechtigkeit ferner *Sommermann*, 1997, S. 190 ff.

aufs Neue ein angemessener Ausgleich herzustellen.<sup>82</sup> Umstritten ist indes, wie dieser Ausgleich vorzunehmen ist. Zum Teil wird – vor allem von denjenigen Stimmen, die sich dem eindimensionalen ökologischen Nachhaltigkeitsbegriff zuwenden – den ökologischen Belangen, d.h. dem Schutz und der Bewahrung der natürlichen Ressourcen, ein genereller Vorrang vor ökonomischen und sozialen Aspekten zugestanden.<sup>83</sup> Hingegen sieht die überwiegende Meinung im Konzept der Nachhaltigkeit ein übergreifendes, die Entwicklung der Menschheit insgesamt bestimmendes Leitbild, sodass zwischen den einzelnen Säulen grundsätzlich keine Rangfolge besteht, sondern ökonomische, soziale und ökologische Belange in der Abwägung als gleichrangig zu werten sind.<sup>84</sup> Geht es vorliegend darum, ein Nachhaltigkeitskonzept zu entwickeln, das im Sinne eines Rechtsprinzips in die Landesverfassung übernommen werden soll, ist letzterer Ansicht grundsätzlich zuzustimmen. In unserer Verfassungsordnung ist einzig die Menschenwürde absolut gewährleistet.<sup>85</sup> Hinsichtlich jeglicher anderer verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter gilt der Grundsatz der Einheit der Verfassung, wonach kollidierende Rechtsgüter grundsätzlich gleichrangig sind und derart in einen gerechten Ausgleich gebracht werden müssen, dass möglichst alle optimale Wirksamkeit entfalten können (praktische Konkordanz).<sup>86</sup> Aus diesem Grund wurde auch bei der Einführung des Art. 20a GG davon abgesehen, die Umwelt unter den „besonderen“ Schutz des Staates (im Sinne einer abstrakten Vorrangklausel) zu stellen.<sup>87</sup>

Diese Erwägungen schließen es indes nicht aus, bestimmten, vitalen ökologischen Belangen, wie z.B. dem Erhalt sauberen (Trink-)Wassers, der Sicherung von Freiräumen für die zukünftige (auch Nicht-)Nutzung des Bodens, dem Klimaschutz (die 1,5 Grad-Grenze) sowie der Biodiversität, aufgrund ihrer fundamentalen Bedeutung für jedes (auch humane) Leben (Stichwort: geläuterte Anthropozentrik, die sich nicht mehr im Gegensatz zur Ökozentrik sieht) im Einzelfall einen relativen Vorrang (im Sinne einer besonderen Gewichtung) bei einer Abwägung mit ökonomischen oder sozialen Belangen einzuräumen. Denn dabei handelt es sich um die natürlichen Lebensgrundlagen, die für die dauerhafte Überlebensfähigkeit der Erde, ihrer Ökosysteme und der Menschheit unabdingbar sind, da sie überhaupt erst die Voraussetzungen für jede (wirtschaftliche und soziale) Entwicklung schaffen und im wahrsten Sinne des Wortes basal für alle anderen Rechtsgüter des Menschen (insbesondere Leben und

---

<sup>82</sup> Kahl, 2008, S. 9; Menzel, 2001, S. 223.

<sup>83</sup> Vgl. etwa Köck, 2007, S. 434; Murswiek, 2002, S. 643; Rehlinger, 2015, S. 263 ff.; in diese Richtung bereits ders., 2001, S. 731 f.; ders., 2009, S. 96 f.

<sup>84</sup> Vgl. stellv. Frenz, 2007, S. 339; Glaser, 2006, S. 47; Kahl, 2008, S. 9; Wrase, 2012, S. 110.

<sup>85</sup> BVerfG, Urt. v. 3.6.1987, 1 BvR 313/85, Rn. 25; Urt. v. 11.3.2003, 1 BvR 426/02, Rn. 26, zit. nach juris. Gegen einen absoluten Schutz daher auch Murswiek, in: Sachs, Art. 20a GG Rn. 46.

<sup>86</sup> D. Hahn, 2010, S. 391; Menzel, 2001, S. 226; vgl. auch Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 20a Rn. 41.

<sup>87</sup> Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 66.

Gesundheit) sind.<sup>88</sup> Der Erhalt dieser mit Präferenz ausgestatteten ökologischen Existenzgrundlagen bildet zugleich den äußeren Rahmen einer vorzunehmenden Abwägung, der nicht angetastet werden darf.<sup>89</sup> Die gleichgewichtige Abwägung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belange kann stets nur innerhalb eines limitierend wirkenden äußeren ökologischen Rahmens vorgenommen werden.<sup>90</sup>

Geht es darum, diesen äußeren ökologischen Rahmen näher zu bestimmen, so erweisen sich die – sehr ähnlichen – Konzepte der planetarischen Leitplanken<sup>91</sup> bzw. der planetarischen Grenzen („*planetary boundaries*“<sup>92</sup>) als hilfreich. Beiden Konzepten liegt der Gedanke zugrunde, dass unsere Erde nur unter bestimmten Bedingungen (z.B. Verfügbarkeit von sauberem Wasser oder fruchtbarem Boden, stabiles Klima) für die Menschheit weiterhin eine für ihr Leben geeignete Grundlage darstellen wird. Sowohl mit Blick auf die Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen als auch die Aufnahmefähigkeit von Schadstoffen ist die Erde aus biophysischer Sicht jedoch begrenzt.<sup>93</sup> Hierbei handelt es sich um kritische, von den jeweiligen Fachwissenschaften (z.B. Klimawissenschaften) quantitativ definierbare Belastungsgrenzen für Ökosysteme (z.B. Klima), deren Überschreitung letztere nicht mehr verkraften können, was katastrophale Veränderungen und unumkehrbare Umweltschäden zur Folge hat, sodass auch ein großer Nutzen in anderen Bereichen diese Schäden nicht ausgleichen könnte.<sup>94</sup> Das Konzept der ökologischen Belastungsgrenzen lässt sich sowohl auf internationaler, aber ebenso auf (über-)regionaler und lokaler Ebene anwenden.<sup>95</sup>

Ziel des Konzepts ist es, diejenigen Zustände ökologischer Systeme zu identifizieren, die unbedingt vermieden werden sollen, um die für die Menschheit überlebensnotwendigen natürlichen Ressourcen erhalten zu können. Die Komplexität des Umweltsystems und die Begrenzt-

---

<sup>88</sup> So auch *Epiney*, in: v. Mangold/Klein/Starck, Art. 20a Rn. 49; *Gärditz*, 2007, S. 234; *Kahl*, 2009b, S. 6 Fn. 64; *ders.*, 2019, S. 2; *Murswiek*, in: Sachs, Art. 20a Rn. 59; ähnlich *Franzius*, 2019, S. 498, wenn er darauf hinweist, dass mit der Zerstörung der Ökosysteme auch eine wirkungsvolle Sozial- und Wirtschaftspolitik nicht mehr stattfinden kann.

<sup>89</sup> *Kahl*, 2008, S. 9; *UBA*, 2002, S. 2; ähnlich auch *Epiney*, in: v. Mangold/Klein/Starck, Art. 20a Rn. 50, die von einem „Kerngehalt“ der natürlichen Lebensgrundlagen spricht, der nicht ausgehöhlt werden darf. Zu einem Grundrecht auf ökologisches Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG *Buser*, 2020, S. 1391; *Calliess*, 2001, S. 300; *Murswiek/Rixen*, in: Sachs, Art. 2 Rn. 227.

<sup>90</sup> *Kahl*, 2008, S. 9 f. mit Zitat aus *Rogall*, 2003, S. 26.

<sup>91</sup> Dieses geht zurück auf den Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), der sich seit 1995 mit den Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten befasst, vgl. dazu *Paulini et al.*, 2017, S. 4 ff. mit Nachweisen zu den hierzu ergangenen Gutachten des WBGU.

<sup>92</sup> Dieses geht auf eine Forschungsgruppe unter Führung des schwedischen Resilienzforschers *Johan Rockström* zurück. Grundlegend *Rockström et al.*, 2009, S. 472 ff.; *Steffen et al.*, 2015, S. 1259855-1 ff.; ausführlich zum Konzept *SRU*, 2019, S. 49 ff.

<sup>93</sup> *Calliess*, 2019a, S. 385; *SRU*, 2012, S. 15.

<sup>94</sup> *Calliess*, 2019b, S. 9; *Rockström et al.*, 2009, S. 472; *SRU*, 2011, S. 7; *ders.*, 2019, S. 49; *WBGU*, 2011, S. 34; instruktive Zusammenfassung der beiden Konzepte und ihrer Unterschiede bei *Paulini et al.*, 2017, S. 4 ff.

<sup>95</sup> *Calliess*, 2019a, S. 386; näher dazu auch *SRU*, 2019, S. 63 ff.

heit menschlichen Wissens und der zur Verfügung stehenden Technik stehen jedoch einer exakten Bestimmung dieser Belastbarkeitsschranken entgegen. Es handelt sich daher eher um Grenzbereiche mit unscharfen Rändern, die sich je nach wissenschaftlicher Erkenntnis auch verändern können.<sup>96</sup> Dies berücksichtigt zudem den Umstand, dass es sich häufig um schleichende Veränderungen handelt, die vom einzelnen Menschen kaum wahrgenommen werden,<sup>97</sup> die aber über Jahrzehnte hinweg zu irreversiblen Schäden führen können, ebenso wie den Umstand, dass die verschiedenen Grenzen, die in unterschiedlichen Bereichen ausgemacht werden, aufeinander einwirken, was die Komplexität der Vorhersage des Schadensverlaufs weiter erhöht.<sup>98</sup>

Die planetaren Leitplanken werden auf eine Weise bestimmt, die es ermöglicht, das Überschreiten sog. *Kippunkte*, wie etwa das Abschmelzen der antarktischen Eisschicht oder das Auftauen von Permafrostböden, zu verhindern.<sup>99</sup> Die Leitplanken sollen dazu beitragen, den hinreichenden Sicherheitsabstand zu diesen Kippunkten und damit zu existentiellen Schäden einzuhalten.<sup>100</sup> Wohl bekanntestes Beispiel einer solchen Leitplanke ist das Ziel, die Klimaerwärmung auf deutlich unter 2, möglichst 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Wert zu begrenzen.<sup>101</sup> Hierzu müssten CO<sub>2</sub>-Emissionen spätestens bis 2050 weltweit gänzlich eingespart werden (Nullemission). Aber nicht nur hinsichtlich des CO<sub>2</sub>-Gehalts in der Atmosphäre wird eine solche planetare Belastbarkeitsgrenze ausgemacht. Sie bestehen etwa auch in Bezug auf die Versauerung der Ozeane, den Biodiversitätsverlust oder der menschlichen Beeinflussung des Phosphatkreislaufs.<sup>102</sup>

Für Staat, Gesellschaft und Politik ist es unerlässlich, sich langfristig nur innerhalb des durch die Leitplanken gesetzten Handlungsrahmens zu bewegen, da nur auf diese Weise das Überleben der Menschheit nachhaltig gesichert werden kann.<sup>103</sup> Eine Nachhaltigkeitspolitik muss

---

<sup>96</sup> Paulini et al., 2017, S. 4; WBGU, 1996, S. 118; vgl. auch WBGU, 2011, S. 34 („keine scharfen Systemgrenzen“).

<sup>97</sup> WBGU, 2011, S. 34.

<sup>98</sup> Vgl. zu den Unsicherheiten, vor denen die Wissenschaft bei der Bestimmung der planetarischen Leitplanken steht, Calliess, 2019a, S. 385 f.; SRU, 2019, S. 51 f., 56.

<sup>99</sup> Buser, 2020, S. 1392; Calliess, 2019a, S. 385 f.

<sup>100</sup> Calliess, 2019a, S. 386; SRU, 2019, S. 49. Das Konzept von Rockström et al. definiert sogar zwei Schwellenwerte. Der sichere Handlungsrahmen (*safe operating space*) der Menschen ist durch einen ersten Wert von einem Bereich mit erhöhtem Risiko (*zone of uncertainty*) abgegrenzt. Dieser Bereich wird durch einen zweiten Wert von der gefährlichen Zone abgegrenzt, in der ein hohes Zerstörungsrisiko (*area of high risk*) besteht, s. Steffen et al., 2015, S. 1259855-3; vgl. dazu SRU, 2019, S. 50.

<sup>101</sup> Vgl. Buser, 2020, S. 1395; genauer zu Kippunkten im Klimaschutz Rahmstorf/Schellnhuber, 2018, Kap. 3; SRU, 2019, S. 39 ff.

<sup>102</sup> Vgl. die Übersichten der vorgeschlagenen planetaren Leitplanken bei WBGU, 2014, S. 26 ff. bzw. der planetaren Belastbarkeitsgrenzen Paulini et al., 2017, S. 7 ff.; s. zum Ganzen auch Winter, 2017, S. 267.

<sup>103</sup> Vgl. auch Calliess, 2019b, S. 9; daher formuliert auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen das Ziel des Wirtschaftens innerhalb planetarischer Grenzen, vgl. SRU, 2016, S. 26.

daher ein wirksames Schutzkonzept zur Operationalisierung und Konkretisierung, zum Monitoring der Einhaltung und ggf. zur Nachjustierung der planetarischen Leitplanken entwickeln. Dabei spielt das sowohl unionsrechtlich (Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV) als auch verfassungsrechtlich (Art. 20a GG) verankerte und auch das Umweltverwaltungsrecht mit prägender Kraft durchziehende *Vorsorgeprinzip*, aus dem sich normative Vorgaben zum Umgang mit den ökologischen Belastungsgrenzen ableiten lassen, eine wichtige Rolle.<sup>104</sup> Dieses zielt darauf ab, die natürlichen Lebensgrundlagen mittels eines schonenden Umgangs mit diesen langfristig zu sichern (Ressourcenvorsorge) sowie darauf, bereits dem Entstehen möglicher Umweltbelastungen durch vorausschauendes Handeln entgegenzuwirken (Risikovorsorge).<sup>105</sup> Das Vorsorgeprinzip setzt, im Übrigen flankiert durch den aus den Grundrechten (insbesondere Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) folgenden Schutzauftrag des Staates für Leben, Gesundheit und Eigentum der Bürgerinnen und Bürger (sog. Lehre staatlicher Schutzpflichten),<sup>106</sup> als Risikovorsorge bereits vor der Gefahrenschwelle an, d.h. bevor ein Schaden für die Umwelt in absehbarer Zeit wahrscheinlich ist. Vielmehr ist eine solche bereits zu betreiben, wenn lediglich ein Besorgnispotential besteht.<sup>107</sup> Gemeinsam schützen Risiko- und Ressourcenvorsorge vor den Ungewissheiten, die entstehen, wenn die planetaren Leitplanken erreicht oder überschritten werden und halten ferner Freiräume für künftige Generationen offen.<sup>108</sup>

#### 4.4 Starke und schwache Nachhaltigkeit

Eng damit zusammen hängt die Frage, ob Bestandteile der ökologischen Säule („Naturkapital“) durch Errungenschaften in den Bereichen der sozialen oder ökonomischen Säulen („Sachkapital“, z.B. produziertem Kapital, Infrastruktur, technischer Fortschritt) ausgetauscht werden können.<sup>109</sup> Die Vertreter einer schwachen Nachhaltigkeit nehmen dies an. Aufgrund des zunehmenden technischen Fortschrittes müssten die heutigen Ressourcen den künftigen Generationen nicht unbedingt in gleicher Menge zur Verfügung stehen.<sup>110</sup> Die Befürworter einer starken Nachhaltigkeit hingegen fordern den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen unabhängig von einer möglichen Substituierbarkeit.<sup>111</sup> Den künftigen Generationen verbliebe

---

<sup>104</sup> Calliess, 2019a, S. 386; zur gemeinsamen Schnittmenge von Nachhaltigkeit und Vorsorge s. auch Kahl, in: Streinz, Art. 11 AEUV Rn. 25.

<sup>105</sup> Kahl/Gärditz, 2019, § 4 Rn. 22; Kloepfer, 2016, § 4 Rn. 33 ff., 54 ff.; ders./Durner, 2020, § 3 Rn. 7 ff.

<sup>106</sup> S. dazu statt vieler nur Buser, 2020, S. 1391, 1393 ff.

<sup>107</sup> Kahl/Gärditz, 2019, § 4 Rn. 23; Storm, in: ders., 2020, § 3 Rn. 22.

<sup>108</sup> Storm, in: ders., 2020, § 3 Rn. 21.

<sup>109</sup> S. zur Diskussion, je m.w.N. zu den vertretenen Auffassungen Reh binder, 2001, S. 730 f.; ders., 2009, S. 92 ff.; ausführlich H. Hahn, 2017a, S. 154 ff.; v. Hauff, 2014, S. 44 ff.; Roden, 2017, S. 64 ff.; Windoffer, 2011, S. 55 ff.

<sup>110</sup> S. für einen Vertreter der schwachen Nachhaltigkeit Solow, 1974, S. 1 ff.

<sup>111</sup> Koch, 2006, Sp. 1564; Menzel, 2001, S. 223; Ott/Döring, 2011, S. 145 ff., 168 ff.; SRU, 2002, Tz. 20 ff., wengleich auch z.T. mit gewissen Einschränkungen.

hierdurch die Option, selbst zu entscheiden, wie sie mit den Ressourcen umgehen wollten.<sup>112</sup> Vorzugswürdig erscheint eine vermittelnde Ansicht. Die vollständige Ablehnung der Substituierbarkeit auch nicht erneuerbarer Ressourcen ist angesichts des nun einmal bestehenden (und teils auch sicher erforderlichen) weltweiten Ressourcenverbrauchs und des daneben trendenden wissenschaftlichen und technischen Fortschritts realitätsfremd.<sup>113</sup> Andererseits ist den Anhängern der starken Nachhaltigkeit darin zuzustimmen, dass gewisse Bestandteile der natürlichen Lebensgrundlagen schlicht nicht substituierbar sind. Daher müssen auch hier die existentiellen Lebensbedingungen der Menschen (z.B. das Erfordernis eines stabilen Klimas), die ökologischen Grundlagen der Gesellschaft, als äußere, unantastbare „Leitplanken“ dienen, die nicht anderweitig kompensiert werden können und dürfen.<sup>114</sup>

## 5 Gründe für die Aufnahme der Nachhaltigkeit in die LV NRW

Im Folgenden gilt es zu untersuchen, weshalb die Aufnahme eines Nachhaltigkeitsstaatsziels in die LV NRW verfassungspolitisch und verfassungsrechtlich zu empfehlen ist.

### 5.1 Bestehen einer „Nachhaltigkeitslücke“ in GG und LV NRW

Hierzu ist zunächst das generelle Erfordernis einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Nachhaltigkeitsziels herauszuarbeiten. Ein solches bestünde nicht, wenn das Nachhaltigkeitsziel bereits hinlänglich im geltenden Verfassungsrecht normiert wäre.

#### 5.1.1 GG

Im GG finden sich lediglich sektorale, partielle Verankerungen des Nachhaltigkeitsprinzips.<sup>115</sup> So sind zwar gemäß Art. 20a GG die natürlichen Lebensgrundlagen „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ zu schützen. Sowohl aus dem Wortlaut, der sich ausdrücklich auf die natürlichen Lebensgrundlagen und damit auf die Umwelt bezieht, als auch aus der Entstehungsgeschichte<sup>116</sup> lässt sich allerdings ableiten, dass sich die Bestimmung rein auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit beschränkt.<sup>117</sup> Es finden sich keine

---

<sup>112</sup> Koch, 2006, Sp. 1564; Ott/Bartolomäus, 2003, S. 17.

<sup>113</sup> Glaser, 2006, S. 66; Kahl, 2008, S. 30; Popp, 2021, S. 40; ähnlich Windoffer, 2011, S. 58; zur mangelnden politischen Umsetzbarkeit eines rein starken Nachhaltigkeitskonzepts H. Hahn, 2017a, S. 157 ff., 163.

<sup>114</sup> Glaser, 2006, S. 67; Kahl, 2008, S. 30; Popp, 2021, S. 41; ähnlich Windoffer, 2011, S. 58; zur Kritik am Konzept der schwachen Nachhaltigkeit s. auch SRU, 2002, Tz. 9 ff.

<sup>115</sup> So auch Krings, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, Art. 20a Rn. 24; Papier, 2019, S. 11; Sofiotis, 2012, S. 30; anders Heselhaus, in: Rehbinder/Schink, Kap. 1 Rn. 18, der davon ausgeht, dass alle drei Elemente der Nachhaltigkeit eine verfassungsrechtliche Absicherung im Grundgesetz erfahren hätten.

<sup>116</sup> S. dazu bereits oben 3.5.1.

<sup>117</sup> So die herrschende Meinung, vgl. Calliess, 2009, S. 9; Deter, 2011, S. 311 f.; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 20a Rn. 30; Frenzel, 2005, S. 61; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Art. 20a GG Rn. 2;

Anhaltspunkte dafür, dass die Norm auch soziale oder ökonomische Entwicklungen erfasst.<sup>118</sup> Ein umfassendes Nachhaltigkeitsstaatsziel lässt sich ihr folglich nicht entnehmen.

Eine partielle Normierung des Nachhaltigkeitsziels stellen ferner die finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG) dar.<sup>119</sup> Dabei handelt es sich um einen sehr konkreten, wenngleich bedeutenden Nachhaltigkeitsaspekt: die Vermeidung weiterer Staatsverschuldung im Interesse der künftigen Generationen. Gleichwohl wird die wirtschaftlich-finanzielle Säule der Nachhaltigkeit durch diese Bestimmungen nicht zu einem Verfassungsprinzip erhoben. Sie war lediglich der Beweggrund für die Einführung konkreter haushaltspolitischer Instrumente.<sup>120</sup> Zum Teil wird darauf hingewiesen, dass die Schuldenbremse hinsichtlich des Nachhaltigkeitsziels auch abträglich wirken könne, da sie beispielsweise aufgrund des geringen Spielraumes bei der Kreditaufnahme langfristige, aus Schulden finanzierte Investitionen, etwa in nachhaltige Infrastrukturen oder dem Nachhaltigkeitsziel förderliche Bildung oder Forschung, verhindere.<sup>121</sup>

Auch dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG) lässt sich kein Nachhaltigkeitsstaatsziel entnehmen. Zwar wird teilweise vertreten, dass der soziale Staat verpflichtet sei, die materiellen Lebensverhältnisse künftiger Generationen ebenso zu berücksichtigen wie die der heutigen Generationen.<sup>122</sup> Eine ausdrückliche Verankerung der Interessen künftiger Generationen, wie sie sich in Art. 20a GG findet, fehlt dem Sozialstaatsprinzip jedoch.<sup>123</sup> Es mag zwar gewisse Überschneidungen des Sozialstaatsprinzips und des Nachhaltigkeitsziels geben, etwa im Bereich der Gewährung des (sozialen) Existenzminimums oder der Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme,<sup>124</sup> allerdings fokussiert sich das Sozialstaatsprinzip (und die Sozialpolitik) hauptsächlich auf die gegenwärtige soziale Bedürfnisbefriedigung und damit gerade nicht auf *intergenerationelle* Gerechtigkeit, sondern nimmt gerade einen – zu überwindenden – isolierten (nicht: ganzheitlichen) Blick

---

*Glaser*, 2006, S. 231; *Kahl*, 2008, S. 15; *ders.*, 2009b, S. 2 f.; *Kloepfer/Durner*, 2020, § 3 Rn. 15; *Jarass*, in: *ders./Kment*, Art. 20a Rn. 10; *Roden*, 2017, S. 62; *Sommerrmann*, in: v. Münch/Kunig, Art. 20a Rn. 25.

<sup>118</sup> *Deter*, 2011, S. 312; *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, Art. 20a GG Rn. 2; *H. Hahn*, 2017a, S. 236; *Kahl*, 2009b, S. 3; *Murswiek*, in: Sachs, Art. 20a Rn. 37; instruktiv auch *Glaser*, 2006, S. 231; a.A. *Frenz*, 1999, S. 40 f.

<sup>119</sup> Vgl. *Calliess*, 2012, S. 521 f.; *Deter*, 2012, S. 162; *Kment*, 2019, S. 15; *Papier*, 2019, S. 12; *Vofßkuhle*, 2014, S. 588 f.; vorsichtig positiv bereits *Kahl*, 2011, S. 15.

<sup>120</sup> *Kloepfer*, in: Bonner Kommentar, Art. 20a Rn. 150; zur Entstehungsgeschichte s. bereits oben 3.5.1; ähnlich zurückhaltend auch *Wieland*, 2016b, S. 479.

<sup>121</sup> Vgl. zur Kritik *Merkle*, 2018, S. 43 ff.; *Papier*, 2019, S. 12; *Wieland*, 2016b, S. 479.

<sup>122</sup> *Beaucamp*, 2002, S. 186; *Benda*, 1994, § 17 Rn. 183 ff., insb. 187; ähnlich *Menzel*, 2001, S. 226.

<sup>123</sup> *Papier*, 2019, S. 10.

<sup>124</sup> *Kahl*, 2009b, S. 3; *Vofßkuhle*, 2014, S. 589; näher dazu *Glaser*, 2006, S. 241 ff.

ein.<sup>125</sup> Soziale Nachhaltigkeit ist daher kein Kernelement des Sozialstaatsprinzips, sondern höchstens eine mittelbare Nebenfolge.<sup>126</sup>

Das GG enthält somit kein Staatsziel einer integrativen, dreidimensionalen Nachhaltigkeit.

### 5.1.2 LV NRW

In der LV NRW in ihrer derzeitigen Fassung könnte das Nachhaltigkeitsziel bereits in Art. 29a Abs. 1 enthalten sein. Dieser bestimmt, dass die natürlichen Lebensgrundlagen unter dem Schutz des Staates stehen. Die Norm, die bereits im Jahr 1985 in die Landesverfassung eingefügt wurde,<sup>127</sup> enthält somit – wie der spätere Art. 20a GG – eine Staatszielbestimmung „Umweltschutz“.<sup>128</sup> Die systematische Verankerung des Umweltschutzstaatsziels im Vierten Abschnitt des zweiten Teils der Verfassung, der bis dahin der Arbeit und der Wirtschaft gewidmet war, sollte verdeutlichen, dass den staatlichen Akteuren eine gleichrangige Verantwortung für die Bereiche Arbeit, Wirtschaft und Umweltschutz zukommt. Keines dieser Staatsziele dürfe einseitig und ohne Rücksicht auf die anderen zur einzigen Richtschnur des hoheitlichen Handelns gemacht werden.<sup>129</sup> Im Wortlaut der einzelnen Staatszielbestimmungen, die sich jeweils nur dem konkreten Gebiet widmen, haben sich diese integrativen Aspekte allerdings nur in geringem Maße niedergeschlagen. So sieht lediglich Art. 29a Abs. 2 LV NRW vor, dass sich die notwendigen Bedingungen und Pflichten bezüglich des Umweltschutzes „unter Ausgleich der betroffenen öffentlichen und privaten Belange“ bestimmen sollen.<sup>130</sup> Letztlich wird durch die Forderung nach einer gleichmäßigen Abwägung der Staatsziele Arbeit, Wirtschaft, Umwelt lediglich der Grundsatz der Einheit der Verfassung beschrieben.<sup>131</sup> Darüber hinaus fehlt – im Gegensatz zur grundgesetzlichen Umweltstaatszielbestimmung des Art. 20a GG, die den Schutz der künftigen Generationen betont – in Art. 29a LV NRW jeglicher Bezug zur Generationengerechtigkeit.<sup>132</sup> In der Begründung zum Gesetzesentwurf wurde zwar darauf hingewiesen, dass es die staatliche Verantwortung gegenüber

---

<sup>125</sup> Kahl, 2009b, S. 3; ders., 2020, Sp. 143; Papier, 2019, S. 10; s. dazu auch Wieland, 2016b, S. 478; Windoffer, 2011, S. 100 f. Calliess, 2009, S. 10; ders., 2012, S. 521 führt daneben die besondere Unbestimmtheit des verfassungsrechtlichen Sozialstaatsprinzips an, welche einer Ableitung konkreter staatlicher (Nachhaltigkeits-)Berücksichtigungspflichten widerspreche.

<sup>126</sup> Appel, 2016, S. 89; Kahl, 2009b, S. 3; Wieland, 2016a, S. 22; ablehnend auch Frenzel, 2005, S. 62; Sofiotis, 2012, S. 301; Vofßkuhle, 2014, S. 589.

<sup>127</sup> Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 19.3.1985, GVBl., S. 255.

<sup>128</sup> Schlacke, in: dies./Wittreck, 2020, § 9 Rn. 3.

<sup>129</sup> Gesetzesentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 9/3628, S. 3.

<sup>130</sup> Damit soll die Norm zur Abwägung und zum Ausgleich kollidierender Belange verpflichten, vgl. Grawert, 2012, S. 89.

<sup>131</sup> S. dazu bereits oben 4.3.

<sup>132</sup> Vgl. auch Schlacke, in: dies./Wittreck, § 9 Rn. 3; unverständlich daher die Ansicht von Sierck, 2006, S. 1, der – ohne jegliche Begründung – in Art. 29a LV NRW die „ökologische Generationengerechtigkeit“ verankert sieht.

kommenden Generationen gebiete, die natürlichen Grundlagen vor nachhaltigen Störungen und Schäden zu bewahren,<sup>133</sup> im Rahmen des Abschlussberichts des zuständigen Hauptausschusses wurde dieser Aspekt indes nicht mehr angesprochen.<sup>134</sup> Der einzig auf den Umweltschutz zugeschnittene Art. 29a LV NRW kann daher nicht einmal als wirklicher Anknüpfungspunkt für ein einseitig ökologisches Nachhaltigkeitsziel herangezogen werden. Eine umfassende Normierung des Nachhaltigkeitsprinzips im weiten Sinne enthält er jedenfalls nicht.

Die Schuldenbremse, die die Länder gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG ins Landesrecht einzuführen haben, wurde in NRW nicht in die Verfassung aufgenommen, sondern mittels Änderung der Haushaltsordnung umgesetzt.<sup>135</sup> Zwar schützt nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs NRW auch die Bestimmung des Art. 83 S. 2 LV NRW, die der Nettokredit-Neuverschuldung Grenzen setzt, künftige Generationen vor einer unbeschränkten Weitergabe staatlicher Finanzierungslasten zur Bewahrung ihres eigenen finanziellen Handlungsspielraums<sup>136</sup> und erfasst daher einen Teilaspekt der Nachhaltigkeit. Da jedoch seit Beginn des Jahres 2020 die grundgesetzliche Schuldenbremse gilt, hat Art. 83 S. 2 LV NRW heute fast keinen Anwendungsbereich mehr.<sup>137</sup>

Vor diesem Hintergrund ist auch der LV NRW eine „Nachhaltigkeits-Regelungslücke“ zu attestieren.

## 5.2 Nachhaltigkeit als langfristiges und existentielles Gesellschaftsanliegen

Mittels Staatszielen werden *langfristige* und *existentielle* Interessen der Gesellschaft sowie essentielle Funktionen des politischen Gemeinwesens in der Verfassung verankert. Sie prägen den Charakter der staatlichen Verfassungsordnung und spiegeln das Ethos des Staates wider.<sup>138</sup> Vor diesem Hintergrund sollten nur sehr wesentliche und „über den Tag hinaus“ grundsätzlich relevante Gemeinwohlanliegen als Staatszielbestimmungen in eine Verfassung aufgenommen werden.<sup>139</sup> Diese Anforderungen gelten auch für das Nachhaltigkeitsziel.

---

<sup>133</sup> Gesetzesentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 9/3628, S. 3.

<sup>134</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Hauptausschusses, LT-Drs. 9/4121.

<sup>135</sup> Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 19.12.2019, GVBl., S. 1030.

<sup>136</sup> NWVerfGH, Urt. v. 2.9.2003, Az. 6/02, Rn. 52; Urt. v. 15.3.2011, Az. 20/10, Rn. 77; Urt. v. 12.3.2013, Az. 7/11, Rn. 72, zit. nach juris.

<sup>137</sup> Instruktiv hierzu und zum verbleibenden Anwendungsbereich *Tappe*, 2019, S. 7 f., der die Bestimmung des Art. 83 S. 2 LV NRW anschaulich als „landesverfassungsrechtliche Ruine“ beschreibt; ähnlich auch *Grawert*, 2012, S. 168.

<sup>138</sup> Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 78; *Kahl*, 2018, S. 23, 25; in diese Richtung bereits *Scheuner*, 1972, S. 343.

<sup>139</sup> *Gärditz*, 2016, S. 62; *Kahl*, 2018, S. 46; *Möstl*, 2010, § 17 Rn. 24; ähnlich auch *Sommermann*, in: v. Münch/Kunig, Art. 20a Rn. 51; *ders.*, 1997, S. 375.

Klimawandel, Artensterben, Vernichtung von Ökosystemen, Luftverunreinigung durch Verkehr, Bodenversiegelung, Staatsverschuldung, Überlastung der Sozialsysteme – um nur einige der zentralen Nachhaltigkeitsprobleme zu benennen – beschäftigen als existentielle Bedrohungen Staat und Gesellschaft schon lange und werden sie noch Jahrzehnte weiterbeschäftigen. Bei der Nachhaltigkeit handelt es sich demnach nicht um irgendein partikulares, „zeitgeistliches“ Interesse, sondern um ein elementares, langfristig relevant bleibendes öffentliches Interesse, das starke Überschneidungen zum Gemeinwohlauftrag des Staates aufweist.<sup>140</sup> Die Förderung nachhaltiger Entwicklung stellt sich als existentielle und notwendige Bedingung dar, um unser Gesellschaftssystem in angemessener Weise für die Zukunft zu sichern,<sup>141</sup> was auch auf internationaler und europäischer Ebene seit Jahrzehnten anerkannt ist.<sup>142</sup> Das Ziel der Nachhaltigkeit nimmt folglich einen Stellenwert ein, der es rechtfertigt, es gleichwertig zu den anderen Staatszielen und Staatsstrukturprinzipien wirtschaftlicher, sozialer, demokratischer oder rechtsstaatlicher Art in die (Landes-)Verfassung aufzunehmen.

### 5.3 Staatsziel als richtige Normkategorie

Für die Verankerung der Nachhaltigkeit in der LV NRW kommen zwar grundsätzlich mehrere Möglichkeiten in Betracht (Aufnahme in der Präambel, als Verfassungsauftrag, Grundrecht, Bildungsauftrag oder Staatsziel). Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, erweist sich jedoch allein die Normkategorie der Staatszielbestimmungen als hierfür geeignet.

#### 5.3.1 Präambel

Zunächst käme die Verankerung des Nachhaltigkeitsziels in der Präambel der LV NRW in Betracht,<sup>143</sup> wie es in der Landesverfassung Schleswig-Holsteins<sup>144</sup> erfolgt ist. Dagegen spricht jedoch, dass in der Präambel regelmäßig nur die bedeutendsten und für das Verständnis der Verfassung unentbehrlichsten Aussagen aufgenommen werden.<sup>145</sup> Wenn auch die Nachhaltigkeit ein wichtiges, anzustrebendes Ziel ist,<sup>146</sup> erscheint es nicht sachgerecht, sie gleichwertig neben dem „inneren und äußeren Frieden“, der „Freiheit“ und „Gerechtigkeit“ zu

---

<sup>140</sup> So bereits *Kahl*, 2018, S. 46; zur Orientierung am Gemeinwohl als Grundvoraussetzung von Staatszielen *Sommermann*, 1997, S. 305 f.; Nachhaltigkeit als Gemeinwohlbelang bezeichnend auch *Kotzur*, 2007, S. 259.

<sup>141</sup> *Glaser*, 2006, S. 5.

<sup>142</sup> S. dazu oben 3.2 – 3.4.

<sup>143</sup> Diese lautet bislang: „In Verantwortung vor Gott und den Menschen, verbunden mit allen Deutschen, erfüllt von dem Willen, die Not der Gegenwart in gemeinschaftlicher Arbeit zu überwinden, dem inneren und äußeren Frieden zu dienen, Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand für alle zu schaffen, haben sich die Männer und Frauen des Landes Nordrhein-Westfalen diese Verfassung gegeben“.

<sup>144</sup> S. dazu bereits oben 3.6. mit Abdruck des Wortlauts in Fn. 64.

<sup>145</sup> *Wieland*, 2016b, S. 481; ähnlich *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, Präambel Rn. 1, 3.

<sup>146</sup> S. dazu bereits 5.2.

nennen.<sup>147</sup> Zudem sollte eine Präambel nicht mit der Anhäufung von Werten und Zielen „überladen“ werden, wenn sie diese Funktion weiterhin wahrnehmen soll. Eine solche Überfrachtung wird etwa der schleswig-holsteinischen Präambel vorgeworfen.<sup>148</sup> Schließlich und vor allem: Der rechtliche Gehalt und die rechtliche Wirkung der Präambel bleibt hinter denen eines Staatsziels zurück. Zwar kommt auch den in Präambeln niedergelegten Grundwerten ein gewisser rechtlicher Gehalt zu, etwa bei der Auslegung der Verfassung,<sup>149</sup> eine weitergehende Verpflichtung aller drei Staatsgewalten zur Zielverwirklichung mit der Wirkung einer verbindlichen Rechtsnorm (Rechtsprinzip) kann ihr jedoch – im Gegensatz zum Staatsziel – grundsätzlich nicht entnommen werden.<sup>150</sup>

### 5.3.2 Verfassungsauftrag

Die Verankerung der Nachhaltigkeit als Verfassungsauftrag ist ebenfalls abzulehnen. Bei solchen handelt es sich um Aufträge an den Gesetzgeber, gewisse Sachbereiche, deren Rechtslage als mangelhaft diagnostiziert wurde, zu regeln respektive bestimmte Einrichtungen zu schaffen und damit den Verfassungsauftrag zu erfüllen. Beispielhaft genannt seien etwa die Herstellung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen (Art. 3 Abs. 2 GG) oder die Pflicht zur Einrichtung eines Parlamentarischen Kontrollgremiums durch Gesetz (Art. 45d GG).<sup>151</sup> Die Umsetzung von Nachhaltigkeit darf sich jedoch nicht in einem Auftrag rein an den Gesetzgeber erschöpfen. Gerichte, Regierung und Verwaltung müssen ebenfalls dazu verpflichtet werden, dem Ziel der Nachhaltigkeit bei ihren Entscheidungen, etwa im Rahmen von Ermessens- oder Abwägungsentscheidungen, Rechnung zu tragen.<sup>152</sup> Zudem stellt die Umsetzung von Nachhaltigkeit eine Daueraufgabe dar. Die Abwägung zwischen den drei Säulen der Nachhaltigkeit auf der einen und der Nachhaltigkeit mit anderen Verfassungsgütern auf der anderen Seite ist von der Legislative, der Exekutive und der Judikative stets aufs Neue vorzunehmen und kann sich, z.B. durch technischen Fortschritt, durchaus verändern. Das Ziel der Nachhaltigkeit kann mithin nicht – anders als ein Verfassungsauftrag – durch einmaliges bzw. zeitlich begrenztes gesetzgeberisches Tätigwerden erreicht werden.<sup>153</sup>

---

<sup>147</sup> So bereits *Wieland*, 2016a, S. 35; *ders.*, 2016b, S. 481 in Bezug auf die Verankerung der Nachhaltigkeit im Grundgesetz.

<sup>148</sup> *Busch*, 2015, S. 376.

<sup>149</sup> Vgl. etwa BVerfGE 5, 85 (127 f.), 36, 1 (Ls. 4 f.); für die LV NRW *Heusch*, in: *ders./Schönenbroicher*, Präambel Rn. 3.

<sup>150</sup> So ausdrücklich die Verfassungskommission Schleswig-Holsteins zum rechtlichen Gehalt der schleswig-holsteinischen Präambel, LT-Drs. 18/2095, S. 23; ebenso *Schostok*, 2020, S. 23. Zu den Rechtswirkungen von Staatszielen s. sogleich u. 5.3.4.

<sup>151</sup> S. dazu mit weiteren Beispielen *Wieland*, 2016b, S. 481.

<sup>152</sup> Ebenso *Wieland*, 2016a, S. 36.

<sup>153</sup> Ebenso *Wieland*, 2016a, S. 36.

### 5.3.3 Grundrecht

Die Einführung eines Grundrechts auf Nachhaltigkeit ist ebenfalls nicht zielführend. Den künftigen Generationen als solche respektive der einzelnen Individuen der künftigen Generationen kommt keine Rechtsfähigkeit zu.<sup>154</sup> Sie können daher nicht Inhaber eines solchen Nachhaltigkeitsgrundrechts sein. Darüber hinaus schützen Grundrechte schon von ihrem Sinn her die Lebenden.<sup>155</sup> Da die Berücksichtigung der Interessen der künftigen Generationen ein wichtiges Ziel von Nachhaltigkeit darstellt, liefe dieser Aspekt mit der Einführung eines Nachhaltigkeitsgrundrechts leer. Ein Nachhaltigkeitsgrundrecht, das den (lebenden) Bürgerinnen und Bürgern als Leistungsgrundrecht einen einklagbaren Anspruch gegen den Staat auf Beachtung von Nachhaltigkeit einräumt, krankt ferner daran, dass aufgrund dessen, dass dem dreidimensionalen Nachhaltigkeitsbegriff eine Abwägung inhärent ist, grundsätzlich keine konkreten Handlungspflichten der Hoheitsträger eingeklagt werden könnten und Rechtsschutz daher nur in Ausnahmefällen erfolgreich sein dürfte.<sup>156</sup> Schließlich bestünde die Gefahr, dass die nähere Konkretisierung des Nachhaltigkeitsprinzips vermehrt durch die Gerichte vorgenommen und damit der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beschnitten werden könnte.

### 5.3.4 Staatsziel

Übrig bleibt daher die Normkategorie der Staatszielbestimmung. Staatszielbestimmungen werden definiert als „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.“<sup>157</sup> Es handelt sich mithin nicht lediglich um politische Programmsätze, sondern um verbindliches Recht.<sup>158</sup> Subjektive Rechte der einzelnen Bürger und Bürgerinnen lassen sich indes nicht ableiten. Staatsziele weisen vielmehr rein objektiv-rechtlichen Charakter auf.<sup>159</sup> Aufgrund ihres Finalcharakters<sup>160</sup> verpflich-

---

<sup>154</sup> Ausführlich hierzu *Kahl*, 2016a, S. 302 ff.; ebenso *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, Art. 20a GG Rn. 95; *Ku-  
be*, 2008, S. 143; a.A. *Kleiber*, 2014, S. 153 ff.

<sup>155</sup> Ablehnend daher auch *Gärditz*, 2009, S. 11; in diese Richtung ferner *Papier*, 2019 S. 14.

<sup>156</sup> *Wieland*, 2016a, S. 36 f.; ähnlich auch *Papier*, 2019, S. 14.

<sup>157</sup> So die erstmalige Definition durch die Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ im Jahr 1983, vgl. *Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz*, 1983, S. 21 Rn. 7.

<sup>158</sup> *Appel*, 2005, S. 95; *Kloepfer*, in: Bonner Kommentar, Art. 20a Rn. 54; *Murswiek*, 1996, S. 223; *Uhle*, 1993, S. 950.

<sup>159</sup> *Calliess*, 2009, S. 17; *Murswiek*, 1996, S. 223; *Uhle*, 1993, S. 951.

<sup>160</sup> Staatsziele sind Finalprogramme, *Gärditz*, 2016, S. 61; näher *Sommermann*, 1997, S. 356 ff.

ten sie den Staat zur Zukunftsgestaltung,<sup>161</sup> einem Aspekt, der einen konstitutiven Bestandteil des Nachhaltigkeitsprinzips ausmacht.<sup>162</sup> Staatsziele enthalten darüber hinaus Optimierungsgedote, d.h. die Verpflichtung des Staates, das Ziel so gut wie rechtlich und tatsächlich möglich zu verwirklichen.<sup>163</sup> In diesem Sinne halten die Verfassungen Sachsens, Thüringens, Sachsen-Anhalts und – seit der Verfassungsreform im Jahr 2018 – auch die Verfassung Hessens explizit fest, dass der Staat die in der jeweiligen Verfassung niedergelegten Staatsziele nach seinen Kräften anzustreben bzw. zu beachten und sein Handeln danach auszurichten hat.<sup>164</sup> Hierdurch werden die zentralen Wirkungen von Staatszielbestimmungen auf den Punkt gebracht.

Wesentliches Charakteristikum von Staatszielen ist die ihnen innewohnende Abstraktheit. Sie sind auf weitere Konkretisierung, insbesondere durch den Gesetzgeber, angewiesen.<sup>165</sup> Hierin offenbart sich zugleich die *dynamische Komponente* der Zielbestimmungen, die stets aufs Neue zu konkretisieren sind.<sup>166</sup> Dies bringt Art. 26a der LV Hessen anschaulich zum Ausdruck, der den Staat zur „fortlaufenden Beachtung“ der Staatsziele verpflichtet. Insofern heißt es auch in der Gesetzesbegründung, dass Staatsziele keinen statischen Zustand manifestieren, sondern mit Rücksicht auf gewandelte gesellschaftliche Verhältnisse stets in neuer Weise ausgefüllt werden müssen.<sup>167</sup>

Primärer *Adressat* von Staatszielbestimmungen ist der *Gesetzgeber*. Ihm kommt zuvörderst die Aufgabe zu, die Staatsziele, die lediglich einen Orientierungsrahmen vorgeben, durch einfaches Recht näher auszugestalten,<sup>168</sup> wodurch diese erst ihre volle Wirksamkeit entfalten.<sup>169</sup> Hinsichtlich des „Ob“ der Zielsetzung kommt dem Parlament keine Entscheidungsfreiheit zu,

---

<sup>161</sup> H. Hahn, 2017b, S. 540; Maurer, 2010, § 6 Rn. 10.

<sup>162</sup> Kahl, 2018, S. 47; ähnlich auch *Rat für Nachhaltige Entwicklung*, 2019, S. 2, wonach eine Verankerung der Nachhaltigkeit in der Verfassung dem Gesetzgeber einen „Auftrag zur Gestaltung von Zukunftsfähigkeit“ geben solle; näher zur Zukunftsgerichtetheit des Nachhaltigkeitsprinzips Appel, 2005, S. 329 ff.

<sup>163</sup> Calliess, 2009, S. 18; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 20a Rn. 26; ebenso für Art. 20a GG Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 20a Rn. 62; Murswiek, in: Sachs, Art. 20a Rn. 53.

<sup>164</sup> Art. 13 SächsVerf.: „Das Land hat die Pflicht, nach seinen Kräften die in dieser Verfassung niedergelegten Staatsziele anzustreben und sein Handeln danach auszurichten.“; Art. 43 ThürVerf.: „Der Freistaat hat die Pflicht, nach seinen Kräften und im Rahmen seiner Zuständigkeiten die Verwirklichung der in dieser Verfassung niedergelegten Staatsziele anzustreben und sein Handeln danach auszurichten.“; Art. 3 Abs. 3 LSAVerf.: „Die nachfolgenden Staatsziele verpflichten das Land, sie nach Kräften anzustreben und sein Handeln danach auszurichten.“; Art. 26a HessVerf.: „Staatsziele verpflichten den Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit zur fortlaufenden Beachtung und dazu, ihr Handeln nach ihnen auszurichten.“

<sup>165</sup> Gehne, 2011, S. 258; Uhle, 1993, S. 951.

<sup>166</sup> Kahl, 2018, S. 27; Kluth, in: Berliner Kommentar, Art. 20a Rn. 60; Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 20a Rn. 35; auf den dynamischen Charakter von Staatszielbestimmungen hinweisend auch Appel, 2005, S. 96; ders., 2016, S. 86 (in Bezug auf Art. 20a GG); Bernsdorff, in: Umbach/Clemens, Art. 20a Rn. 12.

<sup>167</sup> LT-Drs. 19/5713, S. 2.

<sup>168</sup> Vgl. Calliess, 2009, S. 18; D. Hahn, 2010, S. 83; Uhle, 1993, S. 950 f.

<sup>169</sup> Kahl, 2018, S. 26; D. Hahn, 2010, S. 417.

in Bezug auf das „Wie“ der Umsetzung verfügt es indes über einen weiten Gestaltungsspielraum.<sup>170</sup> Auch diesbezüglich ist die Normkategorie der Staatszielbestimmung für die Verankerung des Nachhaltigkeitsziels besonders geeignet: Das dreidimensionale Nachhaltigkeitsprinzip ist schon seiner Natur nach nicht endgültig determiniert, sondern muss – abhängig von den aktuellen Herausforderungen und dem jeweiligen Stand der Wissenschaft und Technik – stets aufs Neue konkretisiert werden.<sup>171</sup> Die drei Säulen der Nachhaltigkeit, die – grundsätzlich<sup>172</sup> – gleichrangig sind, sind gegeneinander abzuwägen und in einen gerechten Ausgleich miteinander zu bringen. Gleiches gilt für Staatsziele. Sie sind mit den anderen verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern ebenfalls schonend abzuwägen und in Ausgleich zubringen (Grundsatz der praktischen Konkordanz).<sup>173</sup> Für den Gesetzgeber erwachsen aus einer Staatszielbestimmung aufgrund ihrer o.g. dynamischen Rechtsnatur auch Beobachtungs-, Evaluierungs- und Nachbesserungspflichten.<sup>174</sup> Auf diese Weise entfaltet die Staatszielbestimmung Wirkung auch über die laufende Legislaturperiode hinaus.<sup>175</sup> Die Normkategorie kann so dem strukturellen Nachhaltigkeitsdefizit der parlamentarischen Demokratie entgegenwirken: Aufgrund der relativ kurzen Legislativperioden neigen die politischen Entscheidungsträger nämlich dazu, ihre Entscheidungen vorrangig mit Blick auf die nächste Wahl und ihren eigenen Machterhalt bzw. -erwerb zu treffen und daher tendenziell die Interessen der potentiellen Wähler (beispielsweise diejenigen der Rentner) zum Nachteil der Interessen künftiger (über keine Stimme bei der Wahl verfügenden) Generationen zu bevorzugen (sog. „Zukunftsvergessenheit“ der parlamentarischen Demokratie).<sup>176</sup> Mittels eines Nachhaltigkeitsstaatsziels wären die Volksvertreter hingegen verpflichtet, Entscheidungen stärker auch mit Blick auf die Interessen zukünftig Lebender zu treffen. Dies würde dem Grundsatz der Demokratie dienen, da es zu den Aufgaben des demokratischen Gesetzgebers gehört, auch über die laufende (und die nächste) Legislaturperiode hinauszusehen und Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen.<sup>177</sup> Darüber hinaus wohnt Staatszielen aufgrund ihrer Abstraktheit eine Flexibilität inne, die es ihr ermöglicht, auf den

---

<sup>170</sup> Bernsdorff, in: Umbach/Clemens, Art. 20a Rn. 15; Kluth, in: Berliner Kommentar, Art. 20a Rn. 60; Murswiek, 1996, S. 223; Uhle, 1993, S. 951; Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 20a GG Rn. 18.

<sup>171</sup> Kahl, 2018, S. 47; Popp, 2021, S. 25.

<sup>172</sup> Zum relativen Vorrang ökologischer Belange und den äußeren Grenzen der Abwägung s. bereits oben 4.3.

<sup>173</sup> D. Hahn, 2010, S. 391 ff., 394 f.; H. Hahn, 2017b, S. 539, 541 f.; Kloepfer, in: Bonner Kommentar, Art. 20a Rn. 60

<sup>174</sup> Kluth, in: Berliner Kommentar, Art. 20a Rn. 88; vgl. auch Bernsdorff, in: Umbach/Clemens, Art. 20a Rn. 36 sowie Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 20a Rn. 72 (zu Art. 20a GG).

<sup>175</sup> Auf die Zukunftsgerichtetheit von Staatszielbestimmungen hinweisend auch Uhle, 1993, S. 951.

<sup>176</sup> S. dazu Kahl, 2017, S. 273; Kloepfer, in: Bonner Kommentar, Art. 20a Rn. 115; Menzel, 2001, S. 228; Papier, 2019, S. 9; Sofiotis, 2012, S. 300, 301, 303 f.

<sup>177</sup> BVerfG, Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, Rn. 90, zit. nach juris.

rasanten sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Wandel angemessen reagieren zu können und die Nachhaltigkeitspolitik daran auszurichten.<sup>178</sup>

Weitere Adressaten der Staatszielbestimmung sind die *Exekutive* und die *Judikative*. Gegenüber diesen Staatsgewalten entfalten sie dahingehend Wirkung, als diese die Staatsziele bei der Auslegung und Anwendung der Gesetze sowie bei der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe, Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu beachten haben.<sup>179</sup>

*Zwischenfazit:* Alles in allem ist damit deutlich geworden, dass sich die Normkategorie eines *Staatsziels* (synonym: *Staatszielbestimmung*) aufgrund ihrer Rechtsnatur und Wirkungen optimal für die Verankerung der Nachhaltigkeit auf Verfassungsebene eignet.

#### 5.4 Entkräftung von Kritik an einem Staatsziel „Nachhaltigkeit“

Gleichzeitig sind es auch Rechtsnatur und Wirkungen von Staatszielen, die *gegen* ein Nachhaltigkeitsstaatsziel ins Feld geführt werden.<sup>180</sup>

Gegen eine Nachhaltigkeitsstaatszielbestimmung wird zunächst eingewendet, dass mit der Aufnahme von wertungsabhängigen „Großformeln“ in die Verfassung, die eine Ethik der Zukunftsverantwortung zu verrechtlichen suchen, das *Recht überkomplex* und daher *überfordert* werde.<sup>181</sup> Ursache hierfür sei insbesondere die große Offenheit und Abstraktheit beispielsweise der Begriffe „Generation“ und „Generationengerechtigkeit“,<sup>182</sup> aber auch die große inhaltliche Weite des dreidimensional-integrativen Nachhaltigkeitsbegriffs. In der Diskussion um die Einführung eines Art. 20b GG n.F. wurde diesbezüglich eine „Verwässerung“ der grundgesetzlichen Werteordnung befürchtet.<sup>183</sup> Hinzu komme, dass die Verfassungsordnung des GG stark auf das heute lebende Individuum konzentriert sei (vgl. insbesondere Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und 2 GG). Dies gerate in Konflikt mit einem Staatsziel, das auf den Schutz der künftigen Generationen bzw. jedenfalls künftigen individuellen Lebens gerichtet sei.<sup>184</sup> Diesen Erwägungen ist entgegenzuhalten, dass das GG bereits zahlreiche abstrakte, offene Prin-

---

<sup>178</sup> Vgl. bereits *Kahl*, 2018, S. 24; ähnlich *Appel*, 2005, S. 95; allgemein die Flexibilität abstrakter Verfassungsvorgaben betonend *Vofßkuhle*, 2014, S. 592; mit Blick auf das Sozialstaatsprinzip *Kotzur*, 2007, S. 262.

<sup>179</sup> BVerwG, Beschl. v. 19.12.1997, 8 B 234/97, Rn. 3, zit. nach juris; *H. Hahn*, 2017b, S. 540; *Wieland*, 2016a, S. 38; *ders.*, 2016b, S. 483. Näher zur Bindungswirkung gegenüber der Exekutive und Judikative *D. Hahn*, 2010, S. 87 ff.

<sup>180</sup> S. zum Ganzen ausführlich bereits *Kahl*, 2018, S. 33; *ders.*, 2016b, S. 12 ff.

<sup>181</sup> Darauf hinweisend *Gärditz*, 2007, S. 216; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 20a Rn. 35; *Steiner*, 2010, S. 1352; dezidiert warnend hinsichtlich der Komplexität des dreidimensional verstandenen Nachhaltigkeitsprinzips auch *Lepsius*, 2008, S. 326 ff.; die Offenheit dieses Nachhaltigkeitsprinzips ebenfalls anprangernd *Appel*, 2016, S. 90; vgl. zudem *Baer*, 2009, S. 353 (These 3).

<sup>182</sup> Vgl. v.a. *Baer*, 2009, S. 306; *Lepsius*, 2008, S. 334 f.; in diese Richtung auch *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, Art. 20a GG Rn. 14 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 20a Rn. 36.

<sup>183</sup> So die Aussage des SPD-Abgeordneten *Carl-Christian Dressel*, BT-Plenarprotokoll 16/118, S. 12246.

<sup>184</sup> *Sierck*, 2006, S. 2.

zipien und Begriffe kennt, wie Demokratie, Rechtsstaat und insbesondere das Sozialstaatsprinzip belegen. Gesetzgeber, Wissenschaft und Rechtsprechung haben es diesbezüglich geschafft, mit diesen Begriffen umzugehen und sie für die Praxis handhabbar auszugestalten.<sup>185</sup> Dies wird mit einem Nachhaltigkeitsstaatsziel ebenso gelingen.<sup>186</sup> Schließlich erfährt das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit bereits seit 1992 ein erhebliches Interesse im rechtswissenschaftlichen Schrifttum. Im Rahmen der Debatte um die Einführung einer Nachhaltigkeitsstaatszielbestimmung in die hessische Landesverfassung wurde dementsprechend darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Begriff der Nachhaltigkeit nicht lediglich um politische Rhetorik handle, sondern mit ihm im rechtlichen Kontext klare Vorgaben verbunden seien, nämlich die Verknüpfung der drei Nachhaltigkeitsdimensionen unter besonderer Berücksichtigung der Interessen künftiger Generationen.<sup>187</sup> Hinsichtlich des Komplexitätsarguments ist zwar zuzugeben, dass ein verfassungsrechtliches dreidimensionales Nachhaltigkeitsziel, dem ein Abwägungsbedürfnis bereits inhärent ist, den Staat vor erhebliche Herausforderungen stellt. Angesichts der hohen Komplexität der heutigen, sich permanent wandelnden Lebenswirklichkeit darf das Recht hierauf nicht unterkomplex antworten. Die staatlichen Entscheidungsträger haben der Lebenswirklichkeit mittels der Einbeziehung sämtlicher relevanter Faktoren zu begegnen.<sup>188</sup>

Eng mit dem Überforderungsargument zusammen hängt die Sorge, dass die verbindliche Klärung des offenen und unbestimmten Nachhaltigkeitsbegriffes nicht vom Gesetzgeber, sondern vielmehr von den Gerichten, allen voran durch das BVerfG vorgenommen werden und somit ein *Richterstaat* („Jurisdiktionsstaat“) befördert würde.<sup>189</sup> Hiergegen kann eingewendet werden, dass Staatsziele nur bedingt justiziabel sind.<sup>190</sup> Eine gerichtliche Kontrolle des Gesetzgebers kommt lediglich in Fällen evidenter Verstöße im Kernbereich des Staatsziels in Betracht.<sup>191</sup> Ansonsten ist der Gesetzgeber in der Ausgestaltung des Staatsziels frei und wird gerade nicht präjudiziert oder gar „in Fesseln gelegt“. Die Rechtsprechung des BVerfG zum

---

<sup>185</sup> Kahl, 2018, S. 35; ders., 2008, S. 4; ähnlich zudem Merkle, 2018, S. 47 (in Bezug auf das Sozialstaatsprinzip).

<sup>186</sup> In diese Richtung auch Kluth, in: Berliner Kommentar, Art. 20a Rn. 81, nach dem sich aus der Bezugnahme auf die Interessen der künftigen Generationen hinreichend konkrete Anwendungsleitlinien bestimmen ließen; von einer hinreichenden Konkretisierbarkeit des Nachhaltigkeitsbegriffs ausgehend auch Popp, 2021, S. 49; Sofiotis, 2012, S. 302.

<sup>187</sup> So die Aussage von Markus Schladebach i.R.d. 11. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 16.2.2017, Protokoll, S. 45, abrufbar unter <https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/EKV-KB-11-16-02-17-oeff-Anh.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.11.2020).

<sup>188</sup> Kahl, 2018, S. 35.

<sup>189</sup> Vgl. Klement, 2016, S. 17; Steiner, 2004, S. 508 f.; auch deshalb generell kritisch gegenüber Staatszielen Klein, 1991, S. 736; Merten, 1993, S. 376.

<sup>190</sup> Ausführlich hierzu D. Hahn, 2010, S. 99 ff.

<sup>191</sup> Bernsdorff, 1997, S. 330; D. Hahn, 2010, S. 100 f.; Uhle, 1993, S. 951.

Umweltschutzstaatsziel des Art. 20a GG<sup>192</sup> zeigt deutlich, dass sich das Gericht einem *judicial self-restraint* unterwirft, wonach es seine eigene Wertung allenfalls im Falle der Überschreitung der äußeren Abwägungsgrenzen an die Stelle der Wertung des Parlaments setzt.<sup>193</sup> Mit Blick auf ein Nachhaltigkeitsstaatsziel kommt hinzu, dass einer gerichtlichen Kontrolle bereits aufgrund der fehlenden Rechtsfähigkeit der (einzelnen Personen der) künftigen Generationen<sup>194</sup> Grenzen gesetzt werden („wo kein Kläger, da kein Richter“).<sup>195</sup>

Weiter wird gegen ein Nachhaltigkeitsstaatsziel – eng mit dem zuletzt genannten Aspekt zusammenhängend – vorgebracht, dass dies den *Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers* zu sehr einschränke, den er gerade für die Umsetzung einer Politik der nachhaltigen Entwicklung benötige (Einwand der Verrechtlichung der Politik).<sup>196</sup> Die Konstitutionalisierung politischer Leitbilder führe zu einer „Entpolitisierung“ staatlicher Abwägungs- und Kompromissentscheidungen.<sup>197</sup> Nachhaltigkeit habe sich aber gerade in einem breit angelegten öffentlichen Diskurs zu entwickeln.<sup>198</sup> Das bis heute bestehende Transformationsdefizit im Bereich der Nachhaltigkeitspolitik sowie die strukturelle Schwäche, die der auf kurze Legislaturperioden angelegten Demokratie hinsichtlich Langzeitinteressen immanent ist, zeigen indes die Notwendigkeit, den Gesetzgeber ausdrücklich an seine Verpflichtung auch gegenüber den künftigen Generationen zu erinnern und ihn auf das angestrebte Ziel in rechtlich verbindlicher Weise hin zu verpflichten.<sup>199</sup> Eine Staatszielbestimmung ist hierzu geeignet, da sie lediglich einen groben Rahmen vorgibt und dem Gesetzgeber bei der Umsetzung des offenen Nachhaltigkeitsziels ein weiter politischer Gestaltungsspielraum erhalten bleibt. Diese Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers wird, wie gezeigt, auch nicht durch eine verfassungsgerichtliche Kontrolle entwertet. Eine Entpolitisierung ist daher nicht zu befürchten.<sup>200</sup>

---

<sup>192</sup> S. dazu bereits 3.5.1 mit Fn. 40.

<sup>193</sup> Kahl, 2018, S. 40, 42 f.

<sup>194</sup> S. dazu bereits oben 5.3.3. Nach dem BVerfG können sich auch lebende Personen nicht auf ein Grundrecht auf Verhinderung erst nach ihren Lebzeiten eintretenden Gefährdungen für die Umwelt und nachfolgende Generationen berufen, BVerfG, Urt. v. 10.11.2009, 1 BvR 1178/07, Rn. 55, zit. nach juris.

<sup>195</sup> Kahl, 2018, S. 43.

<sup>196</sup> Vgl. Lepsius, 2008, S. 333 ff., 344 ff., der auf die Revidierbarkeit und Reversibilität demokratischer Entscheidungen abstellt; in der Tendenz ähnlich Gärditz, 2016, S. 14 ff.

<sup>197</sup> Gärditz, 2016, S. 27 ff.; ähnlich Wolff, 2015, S. 400, der ebenfalls vor einer weiteren Einengung politischer Instanzen warnt.

<sup>198</sup> Vgl. Baer, 2009, S. 308 ff.

<sup>199</sup> In diese Richtung auch Kloepfer, in: Bonner Kommentar, Art. 20a Rn. 151. Die Unverbindlichkeit als Ursache für Umsetzungsdefizite ausmachend auch Calliess, 2019b, S. 10.

<sup>200</sup> Zum Ganzen näher Kahl, 2018, S. 38 ff.; wie hier Wieland, 2016b, S. 480 mit Blick auf die Erfahrungen zu Art. 20a GG.

Einem Nachhaltigkeitsstaatsziel wird ferner eine (zu) *geringe Steuerungskraft* vorgeworfen.<sup>201</sup> Grund hierfür sei die konturlose Weite des Nachhaltigkeitsbegriffs einerseits und der weite Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers andererseits.<sup>202</sup> Das Abwägungsergebnis würde folglich auf subjektiven politischen Wertungen und dem jeweiligen subjektiven Erkenntnisvermögen der zuständigen Akteure beruhen und insofern nur relative Richtigkeit beanspruchen können.<sup>203</sup> Dem muss entgegengehalten werden, dass, wie sich gezeigt hat,<sup>204</sup> Staatszielen durchaus eine Steuerungskraft zukommt. Es handelt sich um *verbindliche* Ziele, die gegenüber sämtlichen drei Staatsgewalten Wirkung entfalten. Dem Gesetzgeber obliegt die Aufgabe, das Ziel umzusetzen und alle nachhaltigkeitsrelevanten Entscheidungen, insbesondere Gesetzgebungsvorhaben, auf ihre Nachhaltigkeitswirkungen zu untersuchen und anschließend substantiiert zu begründen, was mehr Transparenz und Kontrollmöglichkeit (nicht zuletzt durch die Wählerinnen und Wähler) schafft.<sup>205</sup> Die Nachhaltigkeit erhalte mit ihrer Verankerung als Staatsziel den Rang eines verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts<sup>206</sup> und könnte daher beispielsweise auch zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen herangezogen werden (kollidierendes Verfassungsrecht bei Eingriff in vorbehaltlos geschützte Grundrechte, im Übrigen Teilaspekt im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung).<sup>207</sup> Naturgemäß wird sich diese Steuerungswirkung eines Nachhaltigkeitsstaatsziels nicht „von heute auf morgen“ nach seiner Aufnahme in die Verfassung zeigen. Staatsziele sind, wie erwähnt, auf Umsetzung und Operationalisierung, insbesondere durch den Gesetzgeber, aber auch durch Verwaltung und Rechtsprechung, angewiesen. Dieser Umsetzungsprozess benötigt Zeit. Staatsziele entfalten daher vor allem eine verzögerte Wirkung bzw. *Langzeitwirkung*. Dies lässt sich anhand der in Art. 20a GG verankerten Staatsziele Umwelt-

---

<sup>201</sup> *Breuer*, in: Schmidt-Aßmann/Schoch, Kap. 5 Rn. 34; ähnlich *Kersten*, 2014, S. 390. Kritisch mit Blick auf die geringe Wirkungskraft des Umweltschutzstaatsziels des Art. 20a GG *Appel*, 2011, S. 293 f.; *ders.*, 2016, S. 86, 88.

<sup>202</sup> *Appel*, 2016, S. 86, 88 f.

<sup>203</sup> Vgl. vor allem *Lepsius*, 2008, 329 ff.

<sup>204</sup> S. dazu 5.3.4; ausführlich zur Steuerungswirkung *H. Hahn*, 2017b, S. 539 ff.

<sup>205</sup> *Groß*, 2011, S. 131 (in Bezug auf Art. 20a GG); *Wieland*, 2016a, S. 33, 40; in diese Richtung auch *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 20a Rn. 125 mit Betonung der Wirkungen, die das Umweltschutzstaatsziel des Art. 20a GG gegenüber der Verwaltung und Rechtsprechung entfaltet; Betonung der Wirkkraft des Art. 20a GG auch bei *Kment*, 2019, S. 14 f.; ähnlich auch *Kluth*, in: Berliner Kommentar, Art. 20a Rn. 59 („weitergehender Steuerungs- und Gestaltungsanspruch“).

<sup>206</sup> *Wieland*, 2016a, S. 37, 40; so hält etwa auch der Rat für Nachhaltige Entwicklung die Aufnahme des Nachhaltigkeitsprinzips in die Verfassung für sinnvoll, um der Nachhaltigkeit bei rechtlichen Abwägungen ein hohes Gewicht beizumessen, *Rat für Nachhaltige Entwicklung*, 2020a, S. 11; *ders.*, 2020c, S. 1.

<sup>207</sup> Vgl. zu Art. 20a GG BVerfG, Urt. v. 24.11.2010, 1 BvF 2/05, Rn. 139, 148; Urt. v. 6.12.2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, Rn. 303 f., zit. nach juris; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 20a Rn. 87 f. S. zu diesem Argument auch *Günter Kutscha* i.R.d. 11. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 16.2.2017, Protokoll, S. 44, abrufbar unter <https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/EKV-KB-11-16-02-17-oeff-Anh.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.11.2020).

(1994) und Tierschutz (2002) belegen: Erst einige Jahre nach ihrer jeweiligen Einführung in das Grundgesetz fanden die Staatsziele auch Eingang in die Kontrolltätigkeit des BVerfG und der Verwaltungsgerichte.<sup>208</sup> Eine solche gerichtliche Kontrolle kann dann wiederum Rückkoppelungs- bzw. Vorwirkungseffekte auf die Politik haben, in dem Sinne, dass dem Staatsziel dort (präventiv) ein höheres Gewicht beigemessen wird, um eine spätere „Niederlage“ vor Gericht zu vermeiden.

Die Steuerungskraft von Staatszielen kann darüber hinaus mittels institutioneller und prozeduraler Instrumente, beispielsweise verpflichtende Nachhaltigkeitsprüfungen als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung, wie sie bereits heute existieren und noch weiter gestärkt werden könnten,<sup>209</sup> arrondiert und „aktiviert“ werden.<sup>210</sup>

Schließlich wird befürchtet, dass sich ein Nachhaltigkeitsstaatsziel auf Verfassungsebene im Sinne eines „Kampfes der Generationen“ negativ auf die *soziale Gerechtigkeit* auswirken könne.<sup>211</sup> So sprach bereits die Fraktion der Linken im Rahmen der Debatte um die Einführung eines Generationengerechtigkeitsstaatsziels auf GG-Ebene von einem drohenden Abbau des Sozialstaats.<sup>212</sup> Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine Folgewirkung der verfassungsrechtlichen Verankerung eines Nachhaltigkeitsstaatsziels. Ein solches hat vielmehr die Interessen der lebenden Generationen ebenso – gleichwertig – im Blick wie diejenigen der künftigen Generationen, sodass die Befürchtung einer verstärkten sozialen Ungleichheit unbegründet ist.<sup>213</sup>

*Zwischenfazit:* Die gegen ein Staatsziel Nachhaltigkeit vorgebrachte Kritik kann im Ergebnis bereits in der Sache entweder nicht überzeugen oder ist bei genauerer Prüfung zumindest deutlich abzuschwächen. Soweit sie im Grundsatz eine gewisse Berechtigung beanspruchen kann, treten die kritischen Einwände bei einer Abwägung mit den positiven Wirkungen, die von einem Nachhaltigkeitsstaatsziel ausgehen, klar zurück.

---

<sup>208</sup> Zum Umweltschutzziel s. etwa BVerfG, Urt. v. 13.3.2007, 1 BvF 1/05, Rn. 110 f.; Urt. v. 24.11.2010, 1 BvF 2/05, Rn. 135, 139 f., zit. nach juris; zum Tierschutz s. BVerfG, Urt. v. 12.10.2010, 2 BvF 1/07, (Ls.), zit. nach juris; zuletzt BVerwG, Urt. v. 13.6.2019, 3 C 28/16, Rn. 20, zit. nach juris, wo es entschied, dass das Töten männlicher Küken nur noch für eine Übergangszeit erlaubt ist.

<sup>209</sup> *Kahl/Hilbert*, 2009, S. 207 ff.; *Kahl*, 2014, § 13.

<sup>210</sup> Eine solche institutionell-prozedurale Absicherung hinsichtlich einer grundgesetzlichen Nachhaltigkeitsstaatszielbestimmung fordernd bereits *Kahl*, 2016b, S. 16 f.; ebenso *Beaucamp*, 2002, S. 191; *Rehbinder*, 2002, S. 665; näher zur institutionellen Stärkung der Nachhaltigkeit durch Elemente direkter Demokratie *Kahl*, 2017, S. 276 ff.; im Rahmen seiner Stellungnahme zur Einführung eines Nachhaltigkeitsstaatsziels in die Thüringische Verfassung fordert der Rat der nachhaltigen Entwicklung ebenfalls, dass die Verfassungsergänzung durch weitere gesetzliche Maßnahmen begleitet werden sollte, *Rat für Nachhaltige Entwicklung*, 2020c, S. 3.

<sup>211</sup> Vgl. *Wieland*, 2011, S. 232 f., passim.

<sup>212</sup> S. bereits oben 3.5.2. m. Fn. 54.

<sup>213</sup> *Kahl*, 2018, S. 40.

## 5.5 Leistungsfähigkeit und -grenzen landesverfassungsrechtlicher Staatsziele im Verhältnis zum EU- und Bundesrecht

Nachdem die generellen Vorzüge eines verfassungsrechtlichen Nachhaltigkeitsstaatsziels aufgezeigt werden konnten, bleibt zu fragen, inwieweit gerade ein *landesverfassungsrechtliches* Staatsziel Bedeutung erlangen kann „trotz“ bzw. neben den unionsrechtlichen Nachhaltigkeitsbestimmungen sowie neben Art. 20a, 109 Abs. 3 und 115 Abs. 2 GG, die alle auch die Landesstaatsgewalt binden.<sup>214</sup>

Die *unionsrechtlichen* Nachhaltigkeitsbestimmungen binden sämtliche Hoheitsträger der Mitgliedstaaten, mithin auch die Staatsgewalt auf Ebene der Länder.<sup>215</sup> Dies gilt aber nur für den Fall, dass die Mitgliedstaaten Unionsrecht durchführen, d.h. anwenden oder umsetzen.<sup>216</sup> In autonom nationalen, nicht durch das Unionsrecht determinierten Sachverhalten, die weiterhin den Regelfall bilden, würde somit eine landesverfassungsrechtliche Staatszielbestimmung weiter ihre volle (alleinige) Wirksamkeit entfalten. Daneben ist zu beachten, dass das Unionsrecht zwar mit Anwendungsvorrang gegenüber dem nationalen Recht ausgestattet ist, ihm aber kein Geltungsvorrang zukommt.<sup>217</sup> Folglich wäre im Falle einer Kollision zwischen der landesverfassungsrechtlichen Nachhaltigkeitszielbestimmung und Unionsrecht erstere im konkreten Fall zwar unanwendbar, an ihrer generellen Geltung über die Normkollision hinaus würde sich aber nichts ändern. Insoweit Art. 3 Abs. 3 EUV das Ziel der nachhaltigen Entwicklung im Sinne des dreidimensionalen Nachhaltigkeitsziels normiert,<sup>218</sup> kommt den Unionsorganen und Mitgliedstaaten im Übrigen bei der Zielverwirklichung ein sehr weiter Ermessensspielraum zu,<sup>219</sup> sodass eine Normkollision mit einem landesverfassungsrechtlichen Nachhaltigkeitsstaatsziel fernliegt. Auch die Erfordernisse der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV bzw. des Art. 37 GRCh, die die integrative Einbeziehung von Umweltschutzbelangen in andere Unionspolitiken vorschreiben, kollidieren nicht mit einer landesverfassungsrechtli-

---

<sup>214</sup> Zu Art. 20a GG s. nur *Krings*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, Art. 20a Rn. 10; *Murswiek*, in: Sachs, Art. 20a Rn. 57; hinsichtlich der finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen ergibt sich dies bereits aus dem Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 GG („Bund und Länder“).

<sup>215</sup> *Kahl*, in: Streinz, Art. 11 AEUV Rn. 13 m.w.N., auch zur Gegenansicht bezüglich Art. 11 AEUV, die jedoch angesichts des umfassend formulierten Wortlauts des Art. 11 AEUV und des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) nicht überzeugen kann, *ebd.*, Rn. 13; *Epiney*, in: Landmann/Rohmer, Art. 191 AEUV Rn. 60; *Ruffert*, in: Calliess/ders., Art. 3 EUV Rn. 4; *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, Art. 37 Rn. 32.

<sup>216</sup> Vgl. *Kahl*, 2008, S. 14 f. (zu Art. 37 GRCh, bezüglich dessen sich dies bereits aus Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh ergibt); *ders.*, in: Streinz, Art. 11 AEUV Rn. 13 (zu Art. 11 AEUV); *Krings*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, Art. 20a Rn. 41.

<sup>217</sup> *Herdegen*, 2020, § 10 Rn. 3; *Ruffert*, in: Calliess/ders., Art. 1 AEUV Rn. 18.

<sup>218</sup> Vgl. *H. Hahn*, 2017a, S. 378; *Heselhaus*, in: Frankfurter Kommentar, Art. 11 AEUV Rn. 24; *Meßerschmidt*, 2011, § 3 Rn. 39; *Ruffert*, in: Calliess/ders., Art. 3 EUV Rn. 23.

<sup>219</sup> Vgl. EuGH, Rs. 139/79, *Maizena/Rat*, ECLI:EU:C:1980:250, Rn. 23; *Ruffert*, in: Calliess/ders., Art. 3 EUV Rn. 11; *Pechstein*, in: Streinz, Art. 3 EUV Rn. 2; *Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 3 EUV Rn. 22.

chen Nachhaltigkeitsstaatszielbestimmung wie sie hier nachfolgend vorgeschlagen wird. So sind es am Ende vor allem die zahlreichen sekundärrechtlichen Umweltbestimmungen der EU (insbesondere Umweltschutzrichtlinien), die den Ländern konkrete Vorgaben machen und die Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers, die ihm hinsichtlich der Nachhaltigkeitszielbestimmung zukommt, insoweit einschränken, als er diese sekundärrechtlichen Vorgaben umzusetzen hat und nicht dagegen verstoßen darf.

In Bezug auf *Bundesrecht* ist zunächst zu betonen, dass die Länder aufgrund ihrer eigenen Staatlichkeit über Verfassungsautonomie verfügen. Die Länder haben mithin das Recht, sich eine eigene Vollverfassung zu geben.<sup>220</sup> Daher sind sie dazu berechtigt, – ungeachtet eventueller grundgesetzlicher Parallelnormen – ein System materiell-rechtlicher Staatsfundamentalnormen zu etablieren<sup>221</sup> und folglich auch dazu, in ihren Verfassungen eigene Staatsziele zu verankern.<sup>222</sup> Zwei Grenzen sind dabei indes zu beachten: Gemäß dem in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG normierten Homogenitätsgebot hat die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des GG zu genügen. Gemeint ist dabei kein exakter Gleichlauf, sondern lediglich ein Mindestmaß an materieller Übereinstimmung,<sup>223</sup> sodass den Ländern ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Verfassungsgestaltung verbleibt.<sup>224</sup> Ein umfassendes landesverfassungsrechtliches Nachhaltigkeitsstaatsziel verstößt nicht gegen das Homogenitätsgebot. Dies zeigt sich bereits daran, dass das GG mit dem Umweltschutzziel und der Schuldenbremse selbst partielle Verankerungen des Nachhaltigkeitsstaatsziels kennt. Es hat sich zudem gezeigt, dass das Sozialstaatsprinzip gewisse Überschneidungen mit der Nachhaltigkeit aufweist und selbst das Demokratieprinzip auf vorausschauende Entscheidungen des Parlaments angelegt ist.<sup>225</sup>

Weitere Grenze für die Landesverfassung bildet *Art. 31 GG*, wonach Bundesrecht Landesrecht bricht.<sup>226</sup> Dies könnte einer ganzheitlichen Nachhaltigkeitsstaatszielbestimmung, die über den Gehalt der nachhaltigkeitsrelevanten Grundgesetzbestimmungen hinausgeht, entgegenstehen. Jedoch ist Art. 31 GG angesichts der verallgemeinerungsfähigen Wertung des Art. 142 GG und der Bestimmung des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG in Bezug auf das Landesverfas-

---

<sup>220</sup> Härtel, 2020, S. 580; Kahl, 2009a, S. 102; Möstl, 2005, S. 373.

<sup>221</sup> BVerfG, Urte. v. 29.1.1974, 2 BvN 1/69, Rn. 45, zit. nach juris; Badura, 2007, S. 194; Huber, 2019, S. 666.

<sup>222</sup> Dreier, in: ders., Art. 31 Rn. 55; H. Hahn, 2017b, S. 543; Kahl, 2009a, S. 102.

<sup>223</sup> BVerfG, Urte. v. 29.1.1974, 2 BvN 1/69, Rn. 45; Urte. v. 22.2.1994, 1 BvL 30/88, Rn. 133, zit. nach juris; Dietlein/Hellermann, 2019, § 1 Rn. 13; Mehde, in: Maunz/Dürig, Art. 28 Rn. 47.

<sup>224</sup> Badura, 2007, S. 194; Huber, 2019, S. 666; Kahl, 2009a, S. 102; Sachs, 2002, S. 240.

<sup>225</sup> S. dazu oben 5.1.1 sowie zum Demokratieprinzip 5.3.4.

<sup>226</sup> So die h.M., vgl. März, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 31 Rn. 38; Pietzker, 2008, § 134 Rn. 46; Wittreck, in: Schlacke/ders., § 1 Rn. 18; a.A. Maurer, 2010, § 10 Rn. 36, nach dem Art. 31 GG auf das Landesverfassungsrecht nicht anwendbar sei.

sungsrecht eng auszulegen.<sup>227</sup> Er steht folglich weitergehenden landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen – in den Grenzen des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG – nicht entgegen.<sup>228</sup> Seine Anwendbarkeit beschränkt sich vielmehr auf echte Normkollisionen. Nur wenn sich die Normbefehle, etwa aufgrund eines zwingend niedrigeren Schutzniveaus der landesrechtlichen Bestimmung im Gegensatz zur Grundgesetznorm, nicht in Einklang bringen lassen, würde sich das Bundesrecht durchsetzen.<sup>229</sup> Dies ist im Verhältnis der grundgesetzlichen Nachhaltigkeitsbestimmungen und einem landesverfassungsrechtlichen Staatsziel, welches das dreidimensionale Nachhaltigkeitskonzept normiert, nicht der Fall. Dies insbesondere deshalb, da auch Art. 20a GG nach herrschender Ansicht keinen absoluten Vorrang des Umweltschutzes statuiert, sondern ebenfalls mit den anderen Verfassungsgütern in einen gerechten Ausgleich gebracht werden muss.<sup>230</sup> Dem Land NRW steht es demnach frei, ein umfassendes Staatsziel „Nachhaltigkeit“ im Wege seiner Verfassungsautonomie in der Landesverfassung zu verankern.

Mit der Verankerung eines solchen integrativen, ganzheitlichen Nachhaltigkeitsstaatsziels würde die Nachhaltigkeitsidee und vor allem der intertemporale Aspekt im Sinne der Generationengerechtigkeit erstmals in die LV NRW – und damit auf höchster landesrechtlicher Normebene – verankert, sodass einem solchen Staatsziel schon allein deshalb ein echter *Mehrwert* zukäme. Dies gilt selbst neben den grundgesetzlichen Bestimmungen des Art. 20a, 109 Abs. 3 und 115 Abs. 2 GG. Diese normieren den Nachhaltigkeitsgedanken nur partiell. Es gibt kein allgemeines, auch die Landesstaatsgewalt bindendes grundgesetzliches Nachhaltigkeitsstaatsziel, das ein landesverfassungsrechtliches Äquivalent obsolet werden ließe. Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber könnte mittels eines eigenen Staatsziels seinen eigenen, landesspezifischen Nachhaltigkeitspfad beschreiten und entscheiden, in welchem Umfang, mit welchen Prioritäten und in welcher Intensität er das Staatsziel (freilich im Rahmen der grundgesetzlichen Kompetenzordnung) umzusetzen gedenkt.<sup>231</sup> Dessen Verankerung ist folglich Ausdruck eines gelebten Föderalismus.<sup>232</sup> Da den Ländern in vielen nachhaltig-

---

<sup>227</sup> Badura, 2007, S. 194; Dumke, 2010, S. 299; Kahl, 2009a, S. 102; vgl. auch Pietzker, 2008, § 134 Rn. 56.

<sup>228</sup> BVerfG, Urt. v. 29.1.1974, 2 BvN 1/69, Rn. 45 f., zit. nach juris; Kahl, 2009a, S. 102; Kloepfer, in: Bonner Kommentar, Art. 20a Rn. 68; Möstl, 2005, S. 374 f.

<sup>229</sup> BVerfG, Urt. v. 29.1.1974, 2 BvN 1/69, Rn. 47, zit. nach juris; Kahl, 2009a, S. 102; Möstl, 2005, S. 374; Sommermann, in: v. Münch/Kunig, Art. 20a Rn. 50.

<sup>230</sup> S. stellv. Beaucamp, 2002, S. 166 f.; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 20a Rn. 47; Kloepfer, in: Bonner Kommentar, Art. 20a Rn. 60 m.z.w.N.; ders., 2016, § 3 Rn. 25; Murswiek, in: Sachs, Art. 20a Rn. 58; Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 20a Rn. 13 ff.

<sup>231</sup> Vgl. Härtel, 2020, S. 580, in Bezug auf landesrechtliche Klimaschutz-Staatszielbestimmungen; in diese Richtung auch H. Hahn, 2017, S. 545, der darauf hinweist, dass Länder mittels Staatszielbestimmungen durchaus eigene Akzente setzen können.

<sup>232</sup> Härtel, 2020, S. 580.

keitsrelevanten Bereichen, wie etwa im Rahmen der Bildung, Soziales, Wirtschaft oder auch Umwelt (z.B. Fischerei oder Jagdwesen) eigene oder zumindest konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten zukommen, können die Länder auch tatsächlich gestaltend tätig werden.<sup>233</sup>

Das Landesverfassungsrecht kann schließlich eine erhebliche *Vorbild- und Vorreiterfunktion für den Bund* entfalten.<sup>234</sup> So hat sich gezeigt, dass die Landesverfassungen im Bereich der verfassungsrechtlichen Umweltbestimmungen eine besondere Innovationskraft entfalteten, auf die der Bund mit Einführung des Art. 20a GG reagierte.<sup>235</sup> Dies scheint sich mit Blick auf Schleswig-Holstein, Hessen und möglicherweise demnächst auch Thüringen und das Saarland in Bezug auf die Nachhaltigkeit zu wiederholen. So heißt es etwa im *Peer-Review* zur hessischen Nachhaltigkeitsstrategie, dass Hessen mit der Einführung der Nachhaltigkeitszielbestimmung ein Zeichen setze für die „gelingende Verbindung von politischer Innovation, moderner Regierungsführung und Verantwortung für die auf die Zukunft ausgerichtete Gestaltung der Gesellschaft [...]“.<sup>236</sup> Auch die LV NRW könnte mit der Einführung einer Nachhaltigkeitszielbestimmung als moderner Vorreiter für die verfassungsrechtliche Entwicklung auf Bundesebene fungieren, zumal Nordrhein-Westfalen eine solche Vorreiterrolle in der Nachhaltigkeitsentwicklung ausdrücklich anstrebt.<sup>237</sup>

*Zwischenfazit:* Die Aufnahme eines Nachhaltigkeitsstaatsziels in die LV NRW ist auch neben und gerade in Ergänzung zu den bereits vorhandenen unions- und grundgesetzlichen Nachhaltigkeitsbestimmungen zu empfehlen.

## 5.6 Keine Aufnahme eines Bildungsauftrags „Nachhaltigkeit“ in die LV NRW

Darüber hinaus könnte überlegt werden, Nachhaltigkeit neben der Verankerung als Staatsziel als Bildungsauftrag in Art. 7 LV NRW zu verankern. Dagegen spricht jedoch zuvörderst der fehlende Mehrwert, da die einzelnen Säulen der Nachhaltigkeit bereits als Bildungsziele niedergelegt sind. Die soziale Säule der Nachhaltigkeit ist in dem Auftrag, die Erziehung am Ziel der Bereitschaft zum sozialen Handeln (Art. 7 Abs. 1) auszurichten, enthalten, welches die

---

<sup>233</sup> Ähnlich *H. Hahn*, 2017b, S. 537; zu den einschlägigen Länderkompetenzen vgl. die Übersicht bei *Kerkow*, 2017, S. 7.

<sup>234</sup> Vgl. *Dumke*, 2010, S. 304; *Härtel*, 2020, S. 580; auf die Innovationskraft föderaler Strukturen durch politischen Wettbewerb hinweisend auch *Kloepfer*, 2012, § 68 Rn. 6.

<sup>235</sup> S. dazu oben 3.6; s. zu diesem Aspekt auch *Härtel*, 2020, S. 580.

<sup>236</sup> *Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, 2018, S. 5.

<sup>237</sup> Vgl. die Aussage von *Armin Laschet*, zitiert von [https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/themen/aktuelles/news/?tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=291&tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=49ebbd917ca008e2b9a6849c74b41f98](https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/themen/aktuelles/news/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=291&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=49ebbd917ca008e2b9a6849c74b41f98) (zuletzt abgerufen am 16.11.2020).

Gemeinschaftsverbundenheit des Einzelnen betont.<sup>238</sup> Die ökologische Säule der Nachhaltigkeit lässt sich in den Auftrag zur Erziehung zur Verantwortung für die Tiere und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 7 Abs. 2) hineinlesen. Die ökonomische Nachhaltigkeitssäule schließlich kann in Bezug auf den Einzelnen in einem freiheitlichen Verfassungsstaat nur wirtschaftliche Freiheitsentfaltung bedeuten. Diese ist aber durch die Erwähnung einer Erziehung im Geiste der Freiheit (Art. 7 Abs. 2) ebenfalls bereits abgedeckt, da hiervon auch die Wirtschaftsfreiheiten umfasst werden. Abgesehen davon ist fraglich, ob ein praktischer Bedarf für einen Bildungsauftrag „Nachhaltigkeit“ besteht. Die Fridays-for-Future-Bewegung zeigt deutlich, dass es gerade die Jugend ist, die sich den Themen der Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit und Ökologie widmet, auch ohne verfassungsrechtlich verankertes Nachhaltigkeits-Bildungsziel. In Schleswig-Holstein und Hessen, also in den Ländern, in denen die Nachhaltigkeit bereits in die Landesverfassung integriert wurde,<sup>239</sup> wurde diese ebenfalls nicht als Bildungsziel aufgenommen.<sup>240</sup> Zuletzt ist zu bedenken, dass die Chancen auf eine erfolgreiche Verfassungsänderung mit der Zahl der Änderungsvorschläge sinken, da durch jeden neuen Vorschlag die notwendige politische Konsensfindung erschwert wird.

Die Aufnahme eines Bildungsauftrags „Nachhaltigkeit“ in Art. 7 LV NRW ist daher nicht zu empfehlen.

## **6 Formulierungsvorschlag**

Im Folgenden gilt es, eine geeignete Formulierung zur Verankerung der Nachhaltigkeit als Staatsziel in der LV NRW zu entwickeln.

### **6.1 Formale Anforderungen**

Das GG und die LV NRW bilden auf den jeweiligen Ebenen die rechtliche Grundordnung des (Glied-)Staates ab und befinden sich insoweit jeweils an der Spitze der Normenhierarchie des Bundes bzw. Landes. Ihre Bestimmungen sind – mit einzelnen bedauerlichen verfassungsstilistischen „Ausreißern“ (z.B. Art. 13, 16a, 23 GG) – klar, stringent, nüchtern und knapp formuliert, was wiederum der rechtsstaatlich geforderten Klarheit und Rechtssicherheit dient.<sup>241</sup> Verfassungen sind insgesamt schlank und nüchtern zu halten sowie sowohl inhaltlich wie auch sprachlich auf das absolut Wesentliche zu reduzieren. Die Schaffung von Staatszielen

---

<sup>238</sup> *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 7 Rn. 45.

<sup>239</sup> S.o. 3.6.

<sup>240</sup> Vgl. die Regelung des Art. 56 Abs. 4 HessVerf. zu den Erziehungszielen in Hessen sowie die Art. 10 und 12 Verf. SH über den Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie über das Schulwesen.

<sup>241</sup> Vgl. dazu *Graf Vitzthum*, 2010, § 10 Rn. 13, 15, 19, 21.

darf sich folglich nicht in „gut klingender“, aber rein symbolischer Politik („Verfassungsymphonik“) ergehen und das Volk mit schönen Worten, die aber keinen praktischen Ertrag aufweisen, abspeisen.<sup>242</sup> Ein solches Vorgehen wäre eher Verfassungskultur statt Verfassungskultur und führte am Ende vorhersehbar lediglich zur Verfassungsenttäuschung und Politikverdrossenheit.<sup>243</sup> Entscheidend ist daher die Art und Weise der konkreten Formulierung einer knappen, verbindlichen und rechtsgebietsübergreifenden Verpflichtung sämtlicher Staatsorgane zur Integration der Zielsetzung in alle Politikbereiche.<sup>244</sup> Daneben haben Staatszielformulierungen den Spagat zu schaffen zwischen einem hinreichenden Abstraktheitsgrad zur Gewährleistung der Beständigkeit der Verfassungsnorm sowie von Flexibilität, Dynamik und eines hinreichenden Gestaltungsspielraums<sup>245</sup> des Gesetzgebers bei ihrer Umsetzung auf der einen und einer genügenden Aussagekraft zur Sicherstellung ihrer normativen Steuerungswirkung auf der anderen Seite.<sup>246</sup> Staatsziele sollten dem Gesetzgeber letztlich einen hinreichend klaren Rahmen vorgeben, den dieser im Rahmen seiner einfachen Gesetzgebungstätigkeit auszufüllen hat.<sup>247</sup>

## 6.2 Mögliche Regelungsvorbilder

Für die Erarbeitung eines konkreten Formulierungsvorschlags für ein Staatsziel „Nachhaltigkeit“ in der LV NRW lohnt der Blick auf bestehende Verfassungen, die eine Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips bereits aufweisen und damit als mögliche Regelungsbilder dienen können.

Der Blick richtet sich dabei zunächst auf die *ausländischen Verfassungen*. Diesbezüglich ist jedoch Zurückhaltung geboten. Nachhaltigkeit ist in den ausländischen Verfassungen in unterschiedlichster Gestalt, etwa hinsichtlich der Tiefe der Beschreibung oder des normativen Gehalts (z.B. Verankerung in der Präambel, als Staatsziel etc.) verankert. Oftmals ist lediglich ein bestimmter Aspekt, etwa die ökologische oder soziale Dimension, normiert. Dies liegt daran, dass die Verfassungen in unterschiedlichen historischen und sozio-kulturellen Kontexten entstanden sind. Ihnen liegen unterschiedliche Verfassungstraditionen und -stile zugrunde.

---

<sup>242</sup> Kahl, 2018, S. 25; ähnlich auch *Papier*, Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung, Protokoll-Nr. 18/50, S. 5.

<sup>243</sup> Vgl. zum Problem der Verfassungsenttäuschung durch Staatszielbestimmungen *Herzog*, 2007, S. 220; *Sacksofsky*, 1993, S. 240.

<sup>244</sup> Kahl, 2018, S. 25; ähnlich *Calliess*, 2009, S. 18; diese Voraussetzungen liegen bei den bisherigen im Grundgesetz verankerten Staatszielen vor, vgl. zu Art. 20a GG *Murswiek*, in: Sachs, Art. 20a Rn. 57a; zum Sozialstaatsprinzip *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20 Abs. 1 Rn. 1454.

<sup>245</sup> Vgl. *Appel*, 2005, S. 298; *Kahl*, 2016b, S. 15 f.

<sup>246</sup> Näher zur erforderlichen Abstraktionshöhe von Staatszielen *Kahl*, 2018, S. 43 ff.; *Schwind*, 2008, S. 242 ff.; zum Erfordernis einer gewissen normativen Aussagekraft s. auch *Appel*, 2005, S. 305 f.; *Epiney/Scheyli*, 1998, S. 44.

<sup>247</sup> *Kahl*, 2018, S. 44; ähnlich *Möstl*, 2010, § 17 Rn. 241.

Sie sind stark national bzw. regional geprägt. So kann etwa die Situation Brasiliens weder in ökologischer, ökonomischer noch in sozialer Hinsicht mit der Situation in Deutschland verglichen werden. Mit anderen Worten: Die isolierte „Transplantation“ einzelner Verfassungsnormen aus einem komplexen, abweichenden Verfassungskontext wird regelmäßig nicht gelingen. Bei einem solchen „Rechtsimport“ sollte man vielmehr große Vorsicht und Zurückhaltung walten lassen.

Ergiebiger könnten die Bestimmungen des *EU-Primärrechts* sein, welche das Nachhaltigkeitsprinzip seit langem normativ verankern.<sup>248</sup> Art. 3 Abs. 5 S. 2 EUV ebenso wie Art. 21 Abs. 2 lit. d und f AEUV beziehen sich auf das auswärtige Handeln der Union, sind mithin als Regelungsvorbilder ungeeignet. Art. 191 AEUV statuiert die Ziele, Prinzipien und Abwägungsgebote der Europäischen Umweltpolitik, allerdings ohne auf die Nachhaltigkeit einzugehen.<sup>249</sup> Die Norm ist daher für unsere Untersuchungszwecke nicht exakt passend. Die weitgehend parallelen<sup>250</sup> Bestimmungen des Art. 11 AEUV und Art. 37 GRCh hingegen sind einschlägig und hinreichend präzise formuliert, um grundsätzlich als Regelungsvorbilder zu taugen. Nach häufig vertretener Ansicht ist ihnen nicht nur das Prinzip der Nachhaltigkeit im (engen) ökologischen Sinne, sondern auch im (weiten) Sinne des Drei-Säulen-Modells inhärent.<sup>251</sup> Jedoch erfolgt lediglich eine einseitige Integration der Umweltbelange in die sonstigen Nachhaltigkeitsdimensionen, nicht auch eine umgekehrte Verzahnung der verschiedenen Politiken. Eine allgemeine Nachhaltigkeitszielbestimmung erfordert jedoch eine Norm, die auf *wechselseitige* Integration ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange gerichtet ist.<sup>252</sup> Art. 11 AEUV und Art. 37 GRCh sind mithin für den hiesigen Untersuchungsgegenstand zu einseitig auf den Umweltschutz ausgerichtet. Bei der Unionszielbestimmung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV dagegen handelt es sich um eine vollumfängliche Querschnittsklausel, welche eine Einbeziehung aller Nachhaltigkeitssäulen in sämtliche Politikfelder fordert und ihren gegen-

---

<sup>248</sup> S. dazu bereits oben 3.3.

<sup>249</sup> Vgl. *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 20a Rn. 109 ff., 118; ähnlich auch *dies.*, in: Landmann/Rohmer, Art. 191 AEUV Rn. 49 sowie *Frenzel*, 2005, S. 58 f. (dieser zur Vorgängernorm des Art. 174 EGV), die die Prinzipien des Art. 191 Abs. 2 AEUV als *Konkretisierungen* bzw. *Ausfluss* des Nachhaltigkeitsprinzips deuten.

<sup>250</sup> Vgl. *Jarass*, 2016, Art. 37 Rn. 1; *Wegener*, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 37 GRCh Rn. 1.

<sup>251</sup> *Calliess*, 2012, S. 525; *ders.*, in: *ders./Ruffert*, Art. 11 AEUV Rn. 12 f.; *Frenz*, 2009, Rn. 4357; *Jarass*, 2016, Art. 37 Rn. 7; *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, Art. 37 Rn. 26; ähnlich wohl auch *Meßerschmidt*, 2011, § 3 Rn. 38 ff.; nach anderer Ansicht ist dort lediglich die Nachhaltigkeit im engen, ökologischen Sinne angesprochen, vgl. etwa *Ehemann*, 2020, S. 153; *Epiney*, 2016, S. 106; *Kahl*, in: Streinz, Art. 11 AEUV Rn. 22; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/*ders.*, Art. 11 AEUV Rn. 21.

<sup>252</sup> *Kahl*, 2018, S. 49 f.; vgl. auch *Ehemann*, 2020, S. 144 f.; *Epiney*, 2019, 5. Kap. Rn. 32; *dies.*, 2016, S. 111 ff.; a.A. *Calliess*, in: Reh binder/Schink, Kap. 2 Rn. 95, nach dem Art. 11 AEUV in „geradezu idealer Weise“ die drei Säulen der Nachhaltigkeit zueinander in Verbindung setze.

seitigen Ausgleich anordnet.<sup>253</sup> In einer solchen Weise sollte auch das hier zu entwickelnde Nachhaltigkeitsstaatsziel formuliert werden.

Dem Erfordernis einer vollumfänglichen, integrativen Nachhaltigkeitszielbestimmung wird sowohl der im Jahr 2006 im Bundestag eingereichte Vorschlag eines *Art. 20b GG* als auch die Formulierung des neuen *Art. 26c der hessischen Landesverfassung* gerecht, die beide knapp und nüchtern formuliert sind und somit sehr gut geeignete Ausgangspunkte für die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstaatszielbestimmung für die nordrhein-westfälische Verfassung darstellen.

Der Vorschlag zu Art. 20b GG lautete: „Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und die Interessen künftiger Generationen zu schützen.“<sup>254</sup>

Art. 26c der hessischen Landesverfassung hat folgenden Wortlaut: „Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.“<sup>255</sup>

In beiden Bestimmungen wird das Prinzip der Nachhaltigkeit in seinem in Deutschland vorherrschenden und auch der *nordrhein-westfälischen Nachhaltigkeitsstrategie zugrunde liegenden weiten, dreidimensionalen Sinne* verstanden, das verlangt, dass sich das staatliche Handeln integrativ auf eine ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung auszurichten hat.<sup>256</sup> Legt man ein solches dreidimensionales Verständnis zugrunde (was in der Begründung einer Verfassungsänderung entsprechend festgehalten werden müsste), so bedarf es dann auch nicht mehr zwingend einer zusätzlichen Normierung der einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen, also quasi einer „Definition“ von Nachhaltigkeit im Normtext selbst, wenngleich eine solche natürlich, wie dies z.B. die französische Charte de l’environnement oder die belgische Verfassung unterstreichen, möglich ist.<sup>257</sup> Derartige „Definitionen“ bzw. erläuternde Zusätze im Text der Verfassung selbst sind zwar möglich, insbesondere zur Klarstellung (deklaratorische Funktion) und dienen dem Interesse an Rechtssicherheit und -klarheit, sie sind aber auf Verfassungsebene regelungstechnisch eher unüblich (auch andere Großbegriffe wie Rechts-

---

<sup>253</sup> Vgl. *Kahl*, 2018, S. 50; ähnlich auch *Frenz*, 2009, Rn. 4357; *Meßerschmidt*, 2011, § 3 Rn. 39, 43 f.; *Windof-fer*, 2011, S. 77 f.

<sup>254</sup> BT-Drs. 16/3399, S. 3.

<sup>255</sup> Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26c Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit) vom 12.12.2018, GVBl., S. 750.

<sup>256</sup> Vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur Verankerung der Generationengerechtigkeit (Generationengerechtigkeitsgesetz), BT-Drs. 16/3399, S. 5; dazu *Kahl*, 2009b, S. 6; Gesetzesentwurf für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26c Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit), LT-Drs. 19/5714, S. 1; dazu auch *Schostok*, 2020, S. 24, die darauf hinweist, dass Hessen das Nachhaltigkeitsprinzip damit „umfassend“ in die Verfassung integriert habe. Ein solch umfassendes Nachhaltigkeitsverständnis für ein etwaiges Nachhaltigkeitsstaatsziel in der thüringischen Verfassung fordernd *Rat für Nachhaltige Entwicklung*, 2020c, S. 3.

<sup>257</sup> S. dazu oben 3.4.

staat, Sozialstaat, Demokratie, Verhältnismäßigkeit o. dgl. sind dort nicht definiert) und dem Stil bzw. der Dignität einer Verfassung (Knappheit, hoher Abstraktionsgrad) eher nicht angemessen. Für ein sehr knappes und offen formuliertes Nachhaltigkeitsstaatsziel, wie in dem vorgeschlagenen Art. 20b GG oder in Art. 26c der Verfassung Hessens, spricht ferner, dass dies der Politik (insb. dem Gesetzgeber) sowie den Gerichten bei der Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels einen deutlich weiteren Gestaltungsspielraum belässt. Die Darlegung des Nachhaltigkeitskonzepts, auf dem das zukünftige Nachhaltigkeitsstaatsziel beruht, sollte daher, wie erwähnt, besser in der Begründung zum verfassungsändernden Gesetz niedergelegt werden. Diese Begründung kann dann später als Teil der Materialien zur (historischen) Auslegung des Staatsziels herangezogen werden. In der Sache sollte die Begründung eine Erläuterung des Nachhaltigkeitskonzepts in ähnlicher Form enthalten, wie sie diesem Gutachten zugrunde gelegt wurde (wenngleich naturgemäß in deutlich kürzerer Form).<sup>258</sup> Namentlich die Aspekte Nachhaltigkeit im Sinne des Drei-Säulen-Modells, Generationengerechtigkeit als wesentliches Ziel und relativer Vorrang ökologischer Existenzbedingungen (*planetary boundaries*) wären dabei besonders hervorzuheben.

Sowohl der Ergänzungsvorschlag für Art. 20b GG als auch der neu aufgenommene Art. 26c der hessischen Landesverfassung verdeutlichen mit dem Verweis auf die Interessen künftiger Generationen mit Recht, dass Nachhaltigkeit stets ganz maßgeblich auch auf Generationengerechtigkeit zielt und ihr eine besondere Langzeitperspektive inhärent ist. Der Schutz nicht nur der – gleichfalls erfassten – heute lebenden, sondern auch und gerade durch das geltende Verfassungsrecht noch nicht hinreichend in den Blick genommenen künftigen Generationen ist, wie sich gezeigt hat, ein bedeutendes Teilziel von Nachhaltigkeit.<sup>259</sup> Die explizite Erwähnung der Interessen der künftigen Generationen im Normtext selbst erscheint daher unverzichtbar. Sie bekräftigt und betont die Bedeutung, die gerade diesem Teilziel innerhalb des Nachhaltigkeitsprinzips zukommt, was etwa im Rahmen der Abwägung mit dem Recht der heute Lebenden relevant werden kann.<sup>260</sup> Die vorgeschlagene Bestimmung des Art. 20b GG („und“) erweckt indes den Eindruck, dass es sich bei Nachhaltigkeit und dem Schutz künftiger Generationen um zwei eigenständige, unverbunden nebeneinanderstehende Ziele handelt, was nicht zutrifft.<sup>261</sup> Art. 26c HessLV wiederum könnte aufgrund der gewählten Finalkonstruktion („um [...] zu“) fälschlicherweise dahingehend verstanden werden, dass die Wahrung der Interessen

---

<sup>258</sup> S. ausführlich oben 4.

<sup>259</sup> S. dazu bereits oben unter 4.2.

<sup>260</sup> Zum Ganzen bereits Kahl, 2009b, S. 9; ders., 2016b, S. 12 Fn. 83; a.A. Calliess, 2009, S. 8, der den Begriff der Interessen der künftigen Generationen für zu neu und unbestimmt hält, um ihn in eine Staatszielbestimmung zu überführen. Dies übersieht allerdings, dass der Begriff bereits seit 1994 in Art. 20a GG verankert ist.

<sup>261</sup> Kahl, 2009b, S. 9.

künftiger Generationen das alleinige Ziel von Nachhaltigkeit darstellt. Auch dies trifft, wie ausgeführt, nicht zu, da die Nachhaltigkeit stets auch an den, insbesondere wirtschaftlichen und sozialen, Interessen der heute lebenden Generationen ausgerichtet ist.

Der derzeit im thüringischen Landtag diskutierte Vorschlag eines Nachhaltigkeitsstaatsziels<sup>262</sup> unterscheidet sich in Länge und Inhalt deutlich von den knappen und offenen Formulierungen des Art. 20b GG und Art. 26c der hessischen Landesverfassung. Er ist jedoch aus mehreren Gründen als Regelungsvorbild für die LV NRW abzulehnen. Schon formal entspricht er mit zwei recht langen Sätzen nicht dem Erfordernis knapper und stringenter Verfassungsnormen.<sup>263</sup> Der Passus, Nachhaltigkeit sei Grundlage *allen* staatlichen Handelns, ist überdies zu absolut und totalitär formuliert. Nachhaltigkeit stellt nicht die einzige Grundlage staatlichen Handelns dar. So hat sich gezeigt, dass etwa das Sozialstaatsprinzip, dem der Staat (und damit auch die Länder, vgl. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) ebenfalls verpflichtet ist, häufig auf die gegenwärtige soziale Gerechtigkeit zielt,<sup>264</sup> was sich in der derzeitigen Covid-19-Pandemie, in welcher der Staat erhebliche Geldmengen zur sozialen Unterstützung mobilisiert, deutlich zeigt. Darüber hinaus gibt es weiterhin zahlreiche staatliche Entscheidungen, die mit Nachhaltigkeit nichts zu tun haben, für die das Nachhaltigkeitsziel demnach auch nicht die Grundlage sein kann. Der zweite Satz der thüringischen Formulierung überzeugt ebenfalls nicht. Es ist nicht die Aufgabe des Staates, den heute und künftig lebenden Menschen ein „gutes Leben“ zu ermöglichen. Ein solch paternalistisches Staatsverständnis lässt sich mit unserem freiheitlichen Verfassungsstaat nicht vereinbaren. Der Staat kann lediglich die Rahmenbedingungen schaffen, innerhalb derer sich die Individuen nach ihren eigenen Vorstellungen autonom frei entfalten können. Schließlich wird mit dem Verweis auf die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit zu einseitig betont. Damit kommt es angesichts des geltenden Art. 31 der thüringischen Landesverfassung, der sich bereits dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen widmet, zu einer überflüssigen Doppelung, die es in Rechtstexten generell und in Verfassungen erst recht zu vermeiden gilt.

---

<sup>262</sup> „Das Prinzip nachhaltiger Entwicklung ist Grundlage allen staatlichen Handelns. Land und Gebietskörperschaften haben die natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren und innerhalb der dadurch gesetzten Grenzen ein gutes Leben für alle heutigen und künftigen Generationen zu ermöglichen.“, zitiert nach der Mail von Klaus Reuter an Oscar Reutter vom 10.12.2020; s. dazu bereits oben 3.6.

<sup>263</sup> S. zu den Anforderungen oben 6.1.

<sup>264</sup> S.o. 5.1.1.

## 6.3 Formulierungsvorschlag und Begründung

### 6.3.1 Hauptvorschlag

Vor dem Hintergrund dieser rechtsvergleichenden Überlegungen und (beschränkten) Regelungsvorbilder im nationalen Recht wird für ein Nachhaltigkeitsstaatsziel in der LV NRW primär folgende Formulierung vorgeschlagen:

*„Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände haben bei ihrem Handeln zum Schutz der Interessen gegenwärtiger und künftiger Generationen das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten.“*

„Nachhaltigkeit“ wird dabei synonym zu dem Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“, der insbesondere durch das Völkerrecht geprägt wurde,<sup>265</sup> verstanden. Diese inhaltliche Gleichsetzung ist heute allgemein anerkannt.<sup>266</sup> In der Nachhaltigkeitsstrategie von NRW werden die Begriffe ebenfalls synonym verwendet.<sup>267</sup> Der Terminus der Nachhaltigkeit, wie er etwa auch in Art. 26c der hessischen Landesverfassung sowie im Vorschlag zu Art. 20b GG n.F. gebraucht wird, überzeugt durch seine sprachliche Knappheit, ohne dass damit ein inhaltlicher Unterschied zum Begriff der nachhaltigen Entwicklung verbunden wäre.<sup>268</sup>

*Einerseits* wird mit der vorgeschlagenen Formulierung die besondere Bedeutung des Schutzes der künftigen Generationen innerhalb des Nachhaltigkeitsprinzips akzentuiert im Sinne eines Auftrags zur Verwirklichung von Generationengerechtigkeit, der – gerade in Überwindung des häufig zu kurzfristigen (wiederwahlgeleiteten) Horizonts der Parlamente – einen gerechten Ausgleich zwischen den Interessen der heute lebenden Menschen und der künftigen Generationen verlangt, ohne Entscheidungen von heute auf dem Rücken der zukünftig Lebenden zu treffen und deren zukünftige freiheitsgrundrechtlich bzw. demokratisch radizierte eigene Entfaltungs- bzw. Gestaltungsoptionen über die Maßen einzuschränken.<sup>269</sup> Der proaktive Begriff des „Schutzes“ der Interessen künftiger Generationen bringt diesen Aspekt noch etwas stärker zum Ausdruck als derjenige der „Wahrung“ der Interessen, wie er in der hessischen

---

<sup>265</sup> S. dazu 2, sowie 3.2.

<sup>266</sup> Kahl, 2008, S. 8; Popp, 2021, S. 17 f., je m.w.N.

<sup>267</sup> Vgl. etwa *Landesregierung NRW*, 2020, S. 8 („Die Landesregierung [...] richtet deshalb ihr Handeln am Leitprinzip der Nachhaltigkeit aus“) auf der einen und die Überschrift, ebenfalls auf S. 8 („A. Grundlagen einer nachhaltigen Entwicklung in Nordrhein-Westfalen“), auf der anderen Seite (Hervorhebungen durch Verf.).

<sup>268</sup> In seiner Stellungnahme zur thüringischen Landesverfassung empfiehlt auch der Rat für Nachhaltige Entwicklung eine Formulierung, die vom Prinzip der „Nachhaltigkeit“ spricht, *Rat für Nachhaltige Entwicklung*, 2020c, S. 3.

<sup>269</sup> Kahl, 2018, S. 22; ähnlich mit Blick auf die Bezugnahme auf die künftigen Generationen in Art. 20a GG Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 20a Rn. 38; für die Einbeziehung der Interessen der künftigen Generationen in eine landesverfassungsrechtliche Nachhaltigkeitsstaatszielbestimmung auch *Rat für Nachhaltige Entwicklung*, 2020c, S. 3.

Formulierung vorzufinden ist. Da die Interessen der künftigen Generationen bislang noch nicht in der LV NRW erscheinen, ist ihre möglichst klare und „starke“ Verankerung dringend geboten. Die Wahl des Begriffs der „Interessen“ statt dem der „Rechte“ ist dabei aus juristischer Sicht zwingend, da heute noch nicht lebende Individuen nach geltendem Recht keine Rechtsfähigkeit zukommt (vgl. § 1 BGB), d.h. sie können nicht Träger von Rechten und Pflichten sein. Dies gilt erst recht für künftige Generationen.<sup>270</sup> Von dem denkbaren Alternativbegriff der „Belange“, der im Planungsrecht mit „Interessen“ gleichgesetzt wird (vgl. z.B. § 1 Abs. 7 BauGB),<sup>271</sup> wurde abgesehen, da er zu sehr mit der – durch die Verwaltung und nicht durch den Gesetzgeber vorzunehmenden – planerischen Abwägung in Verbindung gebracht und daher zu eng verstanden werden könnte; hinzu kommt, dass die Planungsbehörden in erster Linie die privaten Belange der von der Planung betroffenen (lebenden) Bürger im Blick haben und gerade nicht diejenigen künftiger Generationen.

*Andererseits* wird mit der vorgeschlagenen Formulierung aber zugleich zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei dem Schutz künftiger Generationen nicht um das alleinige Ziel von Nachhaltigkeit handelt. So sind selbstverständlich auch die Interessen und der Schutz der lebenden Generationen einzubeziehen. „[T]he needs of the present“ werden ausdrücklich in der Nachhaltigkeitsdefinition der *Brundtland*-Kommission und in der Rio-Deklaration von 1992 genannt.<sup>272</sup> Einige der globalen Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung wie Bildung, Geschlechtergerechtigkeit und Armutsbekämpfung<sup>273</sup> belegen ebenfalls exemplarisch, dass Nachhaltigkeit auch den Schutz der gegenwärtig lebenden Generationen erfasst. Um dies klarzustellen, sollten die Interessen der gegenwärtigen und künftigen Generationen in einem Staatsziel Nachhaltigkeit *gleichrangig* nebeneinander genannt werden. Insofern geht der vorliegende Vorschlag über die Formulierungen des Art. 20b GG und Art. 26c der hessischen Landesverfassung hinaus und orientiert sich am Wortlaut der Nachhaltigkeitsbestimmungen in der schwedischen und schleswig-holsteinischen Verfassung und der derzeit in Thüringen diskutierten Formulierung.<sup>274</sup> Er verdeutlicht, dass die gegenwärtigen und die künftigen Generationen in einem Verhältnis der Gleichberechtigung zueinander stehen und somit, wie bereits erwähnt, ein gerechter Ausgleich ihrer Interessen vorzunehmen ist.

---

<sup>270</sup> Kahl, 2009b, S. 7; zur fehlenden Rechtsfähigkeit s. bereits oben 5.3.3, 5.4.

<sup>271</sup> Battis, in: ders./Krautzberger/Löhr, § 1 Rn. 101.

<sup>272</sup> *Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, 1987, Kap. 2, Ziff. 1; s. bereits oben 3.2; *Vereinte Nationen*, 1992, 3. Grundsatz.

<sup>273</sup> Näher zu diesen Zielen *Vereinte Nationen*, 2015, S. 16, 18 ff.

<sup>274</sup> S.o. 3.4, 3.6.

Der vorliegende Formulierungsvorschlag arbeitet darüber hinaus mit einer prospektiv-zukunftsgerichteten Semantik, indem er bewusst imperativisch („haben [...] zu beachten“) und nicht statisch („beachten“) formuliert ist. Damit wird verdeutlicht, dass es sich nicht um einen (in jedem Fall bereits erfüllten) Ist-Zustand, sondern um einen verbindlichen (Schutz-)Auftrag (im Sinne eines Mandats bzw. einer Verpflichtung) handelt.<sup>275</sup>

Bei der Nachhaltigkeit handelt es sich aus rechtstheoretischer Sicht um ein *Prinzip*, nicht um eine Regel (Ge- oder Verbot).<sup>276</sup> Während Regeln Normen darstellen, die entweder erfüllt sind oder nicht, handelt es sich bei Prinzipien um Optimierungsgebote. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass etwas so gut wie rechtlich und tatsächlich möglich zu verwirklichen ist. Prinzipien können daher in unterschiedlichem Umfang erfüllt werden, wobei der Grad der möglichen Erfüllung wesentlich von der Abwägung mit gegenläufigen Prinzipien abhängt.<sup>277</sup> Ein Prinzip kann folglich lediglich „beachtet“ bzw. „berücksichtigt“ werden, es kann jedoch nicht (wie eine Regel) „befolgt“ werden. Da auch Staatsziele Optimierungsgebote enthalten,<sup>278</sup> gilt das Gesagte entsprechend. Daher formuliert die Definitionsbestimmung des Art. 26a der hessischen Landesverfassung zu Recht, dass Staatsziele den Staat zur fortdauernden „Beachtung“ verpflichten.

Die Wahl des Verbes „*beachten*“ statt etwa „berücksichtigen“ bringt noch etwas deutlicher zum Ausdruck, dass es darum geht, dass sich Nachhaltigkeitsziele auch im Ergebnis („Produkt“) politischer und rechtlicher Maßnahmen (z.B. Gesetze) des Landes tatsächlich widerspiegeln. Dennoch bleibt die Bestimmung hinreichend offen und abstrakt, um insbesondere dem Landesgesetzgeber einen ausreichenden, nur bedingt justiziablen Gestaltungsspielraum bei ihrer Umsetzung zu sichern und somit den Erfordernissen der Gewaltenteilung und parlamentarischen Demokratie Rechnung zu tragen. Ihm wird mit einem solchen Staatsziel nicht die Politik der nächsten 50 Jahre vorgeschrieben, sondern lediglich aufgegeben, Nachhaltigkeitsaspekte bei der Politikgestaltung im Verfahren und im Ergebnis mit einzubeziehen. Eine *Abwägung* zwischen der Nachhaltigkeit und den anderen Verfassungsschutzgütern wird durch die Formulierung nicht überflüssig, sondern ist stets weiter erforderlich und bleibt, was wegen der Einheit der Verfassung und des Rechtsstaatsprinzips zwingend ist, auch hinreichend offen. So kann die Nachhaltigkeit – bei entsprechend gewichtigen Gegenbelangen – auch weiterhin, wenn auch fortan mit erhöhten Darlegungs- und Begründungslasten des Entscheiders (und damit Kontrollmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger), „weggewogen“ werden.

---

<sup>275</sup> Vgl. bereits Kahl, 2018, S. 21 f., zu einem ähnlichen Formulierungsvorschlag für einen neuen Art. 20b GG.

<sup>276</sup> Kahl, 2018, S. 24; Popp, 2021, S. 48.

<sup>277</sup> Grundlegend Alexy, 1986, S. 71 ff., insb. S. 75 ff.; ders., 1987, S. 407 f.

<sup>278</sup> S.o. 5.3.4.

Die *Adressatenbestimmung* (Land, Gemeinden und Gemeindeverbände), wie sie nahezu wortgleich in der hessischen Variante vorzufinden ist und sich auch an vorhandenen Staatszielen in der LV NRW orientiert (vgl. Art. 18 Abs. 2, 29a Abs. 1 LV NRW), betont, dass die gesamte Landesstaatsgewalt flächendeckend an das Nachhaltigkeitsstaatsziel gebunden ist und erweist sich auch vor dem Hintergrund der wichtigen Rolle, die die Gemeinden bei der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in NRW einnehmen,<sup>279</sup> als sinnvoll.<sup>280</sup> Sie umfasst *zum einen* die dreistufig aufgebaute *unmittelbare* Landesverwaltung (vgl. § 2 LOG NRW<sup>281</sup>), d.h. die Landesministerien als oberste Landesbehörden, die Bezirksregierungen und Oberfinanzdirektionen als Landesmittelbehörden sowie die unteren Landesbehörden, wie z.B. die Landrätinnen und Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörden, die Finanzämter oder die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Kreisstellen der Landwirtschaftskammer.<sup>282</sup> Ebenfalls adressiert werden die Landesoberbehörden, die einer obersten Landesbehörde unmittelbar unterstehen, jeweils eine bestimmte Verwaltungsaufgabe erfüllen und für das ganze Land zuständig sind, beispielsweise das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV).<sup>283</sup> Daneben gilt das Staatsziel für die Landesbetriebe,<sup>284</sup> etwa den Landesbetrieb Straßenbau NRW oder den Landesbetrieb Wald und Holz NRW.<sup>285</sup> *Zum anderen* wird die *mittelbare* Landesverwaltung erfasst, d.h. sämtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Dies betrifft auch staatlich beherrschte öffentliche Unternehmen (z.B. die N4climate.NRW GmbH, NRW.Urban GmbH) sowie Beliehene, die zur Landesstaatsgewalt im weiteren Sinne gehören. Bereits explizit erfasst sind die Gemeinden und Gemeindeverbände, wozu beispielsweise die Kreise, Landschaftsverbände sowie der Regionalverband Ruhr zählen.<sup>286</sup>

Der Passus, dass die Adressaten „bei ihrem Handeln“ das Nachhaltigkeitsziel zu beachten haben, hebt schließlich hervor, dass es sich um eine Verpflichtung zur ressortübergreifenden Integration der Zielsetzung der Nachhaltigkeit in alle Politikbereiche, nicht nur die Umwelt-

---

<sup>279</sup> Näher dazu unter <https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/akteure/kommunen-nachhaltigkeit-vor-ort-umsetzen/> (zuletzt abgerufen am 28.12.2020); allgemein zur Rolle der Kommunen für die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen *Rat für Nachhaltige Entwicklung*, 2020b, S. 1 ff.

<sup>280</sup> Ebenso – bezogen auf die Lage in Thüringen – *Rat für Nachhaltige Entwicklung*, 2020c, S. 3.

<sup>281</sup> Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung – Landesorganisationsgesetz vom 10.7.1962 (GVBl., S. 421), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 1.10.2013 (GVBl., S. 566).

<sup>282</sup> Vgl. §§ 3, 7, 9 LOG NRW; *Sydow*, in: Schlacke/Wittreck, § 2 Rn. 20.

<sup>283</sup> Vgl. § 6 LOG NRW; *Sydow*, in: Schlacke/Wittreck, § 2 Rn. 22.

<sup>284</sup> Dabei handelt es sich gem. § 14a Abs. 1 LOG NRW um rechtlich unselbständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist.

<sup>285</sup> Beispiele unter <https://www.land.nrw/de/land-und-leute/landesverwaltung-nordrhein-westfalens> (zuletzt abgerufen am 22.11.2020). Bei dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen handelt es sich um ein teilrechtsfähiges Sondervermögen des Landes, *ebd.*, das als staatliche Stelle ebenfalls gebunden wird.

<sup>286</sup> *Görisch*, in: Schlacke/Wittreck, § 3 Rn. 9, 15.

politik im engeren Sinne handelt (Nachhaltigkeit als übergreifendes Querschnittsziel). Der Begriff des „Handeln[s]“, der sich an die Formulierungen des Art. 20b GG n.F., Art. 26c der hessischen Landesverfassung sowie des derzeit in Thüringen diskutierten Vorschlags anlehnt, ist untechnisch und weit zu verstehen im Sinne von „Verhalten“, sodass nicht nur positives Tun, sondern auch Unterlassen erfasst wird. Die Adressierten haben ihre Entscheidungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit zu fällen und dürfen nicht untätig bleiben, wenn nachhaltiges Handeln gefordert ist, also eine hinreichend konkrete Handlungspflicht besteht. Dies ergibt sich letztlich bereits aus der Rechtsnatur einer Staatszielbestimmung,<sup>287</sup> die als solche auf (aktive) Zielverwirklichung angelegt ist.

*Zwischenfazit:* Aufgrund der Offenheit und Knappheit der hier vorgeschlagenen Formulierung (s.o.) ist davon auszugehen, dass diese zum einen besonders dem Stil einer Verfassung als offene Rahmenordnung entspricht und zum anderen im politischen Prozess am ehesten konsens- und kompromissfähig sein dürfte. Diese Formulierung ist daher in erster Linie zu empfehlen. Für ihre Erläuterung, insbesondere inhaltliche Konkretisierung, aber auch für die Darstellung etwaiger im Entstehungsprozess zwischen den beteiligten Akteuren strittiger Punkte, kommt der Begründung der Verfassungsänderung (Materialien; Protokolle) eine wesentliche Bedeutung zu, insbesondere für die zukünftige Auslegung der Staatszielbestimmung.

### 6.3.2 Alternativvorschlag

Für den Fall, dass der politische Wille in Richtung einer konkreteren bzw. stärker „angereicherten“ Formulierung gehen sollte, wird – ungeachtet der gegen zu ausführliche Verfassungsnormen bestehenden allgemeinen, grundsätzlichen Bedenken<sup>288</sup> – folgende aus unserer Sicht ebenfalls uneingeschränkt geeignete *Alternativformulierung* vorgeschlagen:

*„Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände haben bei ihrem Handeln zum Schutz der Interessen gegenwärtiger und künftiger Generationen innerhalb der planetaren Grenzen das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und eine ökologische, ökonomische und soziale Entwicklung zu ermöglichen.“*

Mittels der Nennung der drei Nachhaltigkeitssäulen im zweiten Halbsatz wird das Nachhaltigkeitsprinzip im Sinne des weiten (dreidimensionalen) Nachhaltigkeitsbegriffs konkretisiert bzw. erläutert. Ähnliche Regelungsvorbilder hierfür finden sich, wie erwähnt, etwa im franzö-

---

<sup>287</sup> S. dazu bereits 5.3.4.

<sup>288</sup> Dazu 6.2.

sischen und belgischen Verfassungsrecht.<sup>289</sup> Mittels des expliziten Rekurses auf die drei Nachhaltigkeitssäulen, d.h. auf den weiten Nachhaltigkeitsbegriff, wird angeknüpft an die aktuelle Nachhaltigkeitsstrategie NRW, in der – in Übereinstimmung mit dem ganz herrschenden juristischen Verständnis – eine Konzentration auf einzelne Nachhaltigkeitsdimensionen gerade abgelehnt wird.<sup>290</sup> Die Verwendung des Begriffs der Nachhaltigkeit statt dem der nachhaltigen Entwicklung ist nicht nur aus den bereits genannten Gründen vorzuzugswürdig, sie vermeidet im Rahmen des Alternativvorschlags auch eine ansonsten eintretende unschöne sprachliche Doppelung („nachhaltige Entwicklung“/„ökologische, ökonomische und soziale Entwicklung“).

Während der derzeit in Thüringen diskutierte Formulierungsvorschlag auf die Wahrung sämtlicher natürlicher Lebensgrundlagen rekurriert und damit einen absoluten Vorrang des Umweltschutzes suggeriert, wird vorliegend mit dem ergänzenden Bezug zu den planetaren Grenzen lediglich der relative Vorrang ökologischer Existenzbedingungen klargestellt. Das Überschreiten der Belastungsgrenzen unseres Planeten, das katastrophale Veränderungen und unumkehrbare Umweltschäden zur Folge hätte, muss unbedingt vermieden werden. Diese in enger Anlehnung an die jeweiligen Fachwissenschaften politisch definierten Grenzen bilden den äußeren Rahmen der Abwägung.<sup>291</sup> *Innerhalb* dieser Grenzen sind die ökologische (im Sinne einer Weiterentwicklung respektive Modernisierung des bestehenden Umweltrechts), ökonomische und soziale Entwicklung im Rahmen von gerechten Abwägungsentscheidungen gleichgewichtig zu ermöglichen – *nur* innerhalb dieser Grenzen. Mittels einer solchen Formulierung behält das Nachhaltigkeitsstaatsziel seine eigenständige Bedeutung und stellt nicht nur eine überflüssige Doppelung des Umweltschutzstaatsziels (Art. 29a LV NRW) dar.

Die Wahl des Verbs „ermöglichen“ statt „gewährleisten“ im zweiten Halbsatz rührt daher, dass ersteres offener ist. „Gewährleisten“ könnte zu sehr im Sinne des aus dem Regulierungsrecht (Netzwirtschaften) und Privatisierungsfolgenrecht vertrauten, inhaltlich insofern bereits „besetzten“ Gewährleistungsverwaltungsrechts verstanden werden, im Rahmen dessen der Staat lediglich Rahmenbedingungen vorgibt, die Erfüllung der Aufgaben hingegen Privaten überlässt.<sup>292</sup> Dies mag auf die ökonomische Entwicklung nach Privatisierung passen. Im Rahmen der sozialen und der ökologischen Entwicklung wird der Staat hingegen immer wie-

---

<sup>289</sup> S. dazu oben 3.4, wobei nochmals darauf hingewiesen werden soll, dass dies nicht unbedingt erforderlich ist, da das konkrete Nachhaltigkeitsverständnis der Begründung zum verfassungsändernden Gesetz entnommen werden könnte, s. dazu bereits 6.2.

<sup>290</sup> *Landesregierung NRW*, 2020, S. 8.

<sup>291</sup> Ausführlich zum relativen Vorrang von Umweltbelangen und dem Konzept der planetaren Grenzen bereits oben 4.3.

<sup>292</sup> Näher hierzu *Butzer*, 2006, § 74 Rn. 59 ff.; *Schoch*, 2008, S. 241 ff.

der eine aktivere Rolle einnehmen müssen. Der Begriff „ermöglichen“ lässt aufgrund seiner größeren Offenheit beides zu. Schließlich wird – wie schon im ersten Halbsatz – mit der bewusst imperativischen Formulierung wiederum eine prospektiv-zukunftsgerichtete Semantik gewählt.

#### 6.4 Regelungsstandort in der Landesverfassung NRW

In systematischer Hinsicht könnten beide hier vorgeschlagenen Formulierungen eines Nachhaltigkeitsstaatsziels zunächst theoretisch in den ersten Teil der LV NRW („Von den Grundlagen des Landes“) integriert werden. Eine systematische Nähe zu den Bestimmungen des Art. 1-3 LV NRW, die Überschneidungen mit den fundamentalen Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG aufweisen,<sup>293</sup> würde den Stellenwert, den das Nachhaltigkeitsziel in der heutigen Zeit angesichts der vielfältigen aktuellen Herausforderungen einnimmt, betonen. Jedoch könnte hierdurch fälschlicherweise der Eindruck entstehen, dass Nachhaltigkeit eine Vorrangstellung vor anderen Verfassungsrechtsgütern einnimmt. Als Staatszielbestimmung kommt ihr ein solcher Vorrang jedoch, wie gezeigt,<sup>294</sup> gerade nicht zu, sie ist vielmehr grundsätzlich<sup>295</sup> gleichgewichtig mit den anderen Verfassungsbelangen abzuwägen.

Vorzugswürdiger ist es daher, die Nachhaltigkeitszielbestimmung in den *Zweiten Teil der LV NRW* („Von den Grundrechten und der Ordnung des Gemeinschaftslebens“) zu integrieren, der sich den zentralen Lebensbereichen des Gemeinwesens widmet. In ihm sind Grundrechte sowie Staatsziele verankert (vgl. Art. 18 und 29a LV NRW).<sup>296</sup> Die Bestimmungen vermitteln einen besonders guten Eindruck von der sozio-ökonomisch-ökologischen „Weltanschauung“ des Verfassungsgebers,<sup>297</sup> sodass ein Nachhaltigkeitsstaatsziel sich dort sehr gut einfügen würde. Es könnte in den Vierten Abschnitt (Arbeit, Wirtschaft und Umwelt [dann: Arbeit, Wirtschaft, Umwelt und Nachhaltigkeit]) als Art. 29b LV NRW n. F. eingefügt werden. Mehr spricht jedoch dafür, der Nachhaltigkeit einen *neuen, Fünften Abschnitt „Nachhaltigkeit“* zu widmen und sie *dort* in einem *neuen Art. 29b* zu verankern. Dies bringt deutlicher zum Ausdruck, dass es sich bei Nachhaltigkeit nicht um eine spezielle Politik (wie etwa Wirtschaft oder Umwelt) handelt, sondern Nachhaltigkeit als *übergreifendes, ganzheitliches Ziel* stets *integrativ* in *allen* Politikbereichen zu berücksichtigen ist. Ein Abschnitt, der lediglich eine

---

<sup>293</sup> Vgl. Dietlein/Hellermann, 2019, § 1 Rn. 81; Grawert, 2012, S. 42; Wittreck, in: Schlacke/ders., § 1 Rn. 21.

<sup>294</sup> S. dazu 4.3 sowie 5.3.4.

<sup>295</sup> Zu einem relativen Vorrang der ökologischen Belange der Nachhaltigkeit bei existentieller Gefährdung vitaler Lebensgrundlagen s. bereits oben 4.3.

<sup>296</sup> Dietlein/Hellermann, 2019, § 1 Rn. 54 ff.; Grawert, 2012, S. 50; Wittreck, in: Schlacke/ders., § 1 Rn. 56 ff.

<sup>297</sup> Vgl. Dietlein/Hellermann, 2019, § 1 Rn. 54 mit Verweis auf Peters, DVBl. 1950, 449 (450).

einzigste Bestimmung enthält, stellte auch keinen Präzedenzfall dar, wie Art. 4 LV NRW unterstreicht, der die einzige Norm des Ersten Abschnitts des Zweiten Teils der Landesverfassung bildet.

Anhand der systematischen Einbettung des Nachhaltigkeitsstaatsziels in den Zweiten Teil der Verfassung, in dem auch andere Staatsziele verankert sind, und des *direkten systematischen Anschlusses* (wenn auch im Rahmen eines neuen Abschnittes) *an das Umweltschutzziel* des Art. 29a LV NRW zeigt sich der enge Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und Umweltschutz, ohne dass es zu einer Doppelung kommt. Würde dem hier vorgebrachten alternativen Formulierungsvorschlag gefolgt, bestünde durch die Erwähnung der ökologischen Entwicklung und der planetaren Grenzen eine weitere sprachliche Verklammerung bzw. Bezugnahme mit bzw. zum vorausgehenden Ökologieziel. Eine Integration des Nachhaltigkeitsstaatsziels in Art. 29a LV NRW hingegen ist nicht zu empfehlen. Zwar weisen die Staatsziele Umweltschutz und Nachhaltigkeit im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeitssäule Überschneidungen auf. Beide Ziele enthalten darüber hinaus jedoch zahlreiche eigenständige Gehalte,<sup>298</sup> sodass nur eine getrennte Normierung in Betracht kommt.

*Zwischenfazit:* Es ist zu empfehlen, das Nachhaltigkeitsstaatsziel als neuen Art. 29b LV NRW in einem neuen Fünften Abschnitt „Nachhaltigkeit“ innerhalb des zweiten Teils der LV NRW einzufügen.

## **7 Praktische Umsetzung der Aufnahme eines Staatsziels „Nachhaltigkeit“ in die LV NRW**

Abschließend ist der Blick prospektiv auf das weitere (politische wie rechtliche) Vorgehen bei der Umsetzung des Ziels der Verankerung der Nachhaltigkeit in der LV NRW zu richten.

### **7.1 Der politische Beratungs- und Umsetzungsprozess**

Der erste Schritt auf dem Weg zur Einführung der Nachhaltigkeitszielbestimmung in die LV NRW muss darin liegen, diesbezüglich einen grundsätzlichen, partei- und ressortübergreifenden politischen Konsens herbeizuführen. Eine erfolgreiche Verfassungsänderung bedarf gemäß Art. 69 Abs. 2 LV NRW einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag. Die Stimmen der Regierungsparteien allein werden daher für die erforderliche Mehrheit nicht genügen. Je größer der politische Konsens, je breiter die Fundierung und Akzeptanz des hier vorgeschlagenen

---

<sup>298</sup> Die Nachhaltigkeit umfasst eben auch die ökonomische sowie die soziale Dimension. Umweltschutzstaatsziele zielen hingegen z.B. auch auf klassische Gefahrenabwehr, vgl. zu Art. 20a GG *Murswiek*, in: Sachs, Art. 20a Rn. 33; *Sommermann*, in: v. Münch/Kunig, Art. 20a Rn. 19.

Verfassungsreformprojekts in möglichst vielen im Landtag vertretenen Fraktionen, desto höher stehen die Erfolgchancen einer Verfassungsänderung. Dies zeigte sich im hessischen Gesetzgebungsverfahren, in dem der fraktionsübergreifend (mit Ausnahme der Linken) eingereichte Gesetzesentwurf zur Einführung der Nachhaltigkeit<sup>299</sup> in die Landesverfassung erfolgreich angenommen wurde. In informellen Gesprächen ist daher auf die Landespolitiker sämtlicher Parteien zuzugehen und entsprechende argumentative, sachorientierte Überzeugungsarbeit zu leisten. Die Aussichten auf einen politischen Konsens sind dabei als gut zu bewerten. Bereits die rot-grüne Regierung unter *Hannelore Kraft* zeigte mit dem Erlass der ersten nordrhein-westfälischen Nachhaltigkeitsstrategie 2016, dass sie der Nachhaltigkeit große Bedeutung zumaß. Die schwarz-gelbe Regierung unter *Armin Laschet* knüpft mit der zweiten Landesnachhaltigkeitsstrategie 2020 hieran an. Auch die Grundsatz- bzw. Wahlprogramme der Landesparteien betonen die Bedeutung der Nachhaltigkeit.<sup>300</sup> Das Bündnis 90/Die Grünen NRW äußerten in ihrem Wahlprogramm zur Landtagswahl 2017 sogar ausdrücklich den Wunsch, Nachhaltigkeit als Ziel in die LV NRW aufnehmen zu wollen.<sup>301</sup> Eine Diskussion im Landtag von NRW hierüber fand jedoch – soweit ersichtlich – (noch) nicht statt.

In Anbetracht dessen, dass die nächste Landtagswahl in NRW voraussichtlich bereits im Mai 2022 stattfinden wird, ist es, insbesondere in Zeiten der Pandemie, bei realistischer Betrachtung daher aus Zeitgründen unwahrscheinlich, dass eine Verfassungsänderung bis dahin erfolgreich umgesetzt werden wird. Es sollten jedoch Lehren aus der gescheiterten Verfassungsreform auf Bundesebene gezogen werden, im Rahmen derer das vorgeschlagene Nachhaltigkeitsstaatsziel des Art. 20b GG dem Diskontinuitätsgrundsatz zum Opfer fiel.<sup>302</sup> Daher sollte im Rahmen der anstehenden Gesprächsrunden bereits jetzt auf Absprache oder gar Vereinbarungen zwischen allen potentiellen zukünftigen Regierungsparteien hingewirkt werden, dass – gleich wie die Wahl im Jahr 2022 ausgehen mag – die Aufnahme eines Nachhaltigkeitsstaatsziels in den dann zu schließenden Koalitionsvertrag aufgenommen wird. Auch wenn die Rechtsnatur von Koalitionsverträgen umstritten ist, handelt es sich jedenfalls um politisch

---

<sup>299</sup> Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26c Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit), LT-Drs. 19/5714.

<sup>300</sup> *Bündnis 90/Die Grünen Nordrhein-Westfalen*, 2017, S. 11 ff., 253 ff.; *CDU Nordrhein-Westfalen*, 2015, S. 30 ff., 68; *FDP Nordrhein-Westfalen*, 2016, S. 41, 44; *SPD Nordrhein-Westfalen*, 2017, S. 30 ff.; *DIE LINKE Nordrhein-Westfalen* bekennt sich ebenfalls zur ökologischen Nachhaltigkeit, setzt hinsichtlich der ökonomischen und sozialen Dimensionen den Fokus jedoch vielmehr auf *intragenerationelle soziale Gerechtigkeit* und lehnt etwa die Schuldenbremse ab, s. dazu *DIE LINKE Nordrhein-Westfalen*, 2016, S. 8, 34, 88 ff.

<sup>301</sup> *Bündnis 90/Die Grünen Nordrhein-Westfalen*, 2017, S. 241.

<sup>302</sup> S. dazu bereits oben 3.5.2, 3.6.

bindende Absprachen, die faktische Wirkungskraft entfalten<sup>303</sup> und daher dafür sorgen dürften, dass der Prozess zur Verfassungsänderung weiterverfolgt wird.

Die Hinwirkung auf die Einrichtung einer Enquete- bzw. Verfassungskommission, die sich mit der Aufnahme einer Nachhaltigkeitsstaatszielbestimmung in die LV NRW befasst, erscheint nicht erfolgsversprechend, da es sich lediglich um eine spezifische Verfassungsänderung handelt und nicht, wie in Hessen, eine umfassende Verfassungsreform erfolgen soll.<sup>304</sup> Für ein solches Vorgehen spricht neben dem Beschleunigungsgrundsatz auch die bisherige Verfassungspraxis: In der 16. Wahlperiode wurde zwar eine Verfassungskommission eingerichtet, die sich zwischen 2013 und 2016 ausführlich mit zahlreichen möglichen Änderungen der Verfassung auseinandersetzen hatte,<sup>305</sup> wobei die Einführung neuer Staatsziele respektive der Aufnahme der Nachhaltigkeit in die Landesverfassung – soweit ersichtlich – kein Thema war.<sup>306</sup> Für die spezifische Aufnahme des Europabezuges in die LV NRW im Jahr 2020 hingegen wurde – soweit ersichtlich – keine Verfassungskommission eingerichtet.<sup>307</sup> Der zuletzt genannte Fall dürfte mit dem Fall der Aufnahme eines Nachhaltigkeitsstaatsziels vergleichbar sein und somit auch hier von der Einsetzung einer Verfassungsreformkommission abgesehen werden können. Die intensive Einbindung von Sachverständigen sowie den zentralen (Nachhaltigkeits-)Akteuren aus Verwaltung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft kann auch im normalen Verfassungsänderungsverfahren erfolgen.<sup>308</sup>

Nachhaltigkeit trifft heute auf einen weitgehenden, disziplinenübergreifenden Konsens.<sup>309</sup> Dies gilt im Wesentlichen auch für die Wirtschaftsakteure, Verbände, Medien und Bürger in NRW. Nachhaltigkeitsthemen gewinnen in der medialen Berichterstattung sowie in der Ansprache verschiedener Zielgruppen immer mehr an Bedeutung. Sie dienen der Information ebenso wie als Plattform für andere Stakeholder, die sich für Nachhaltigkeitsthemen engagie-

---

<sup>303</sup> Georgi, 2009, S. 1 f.; Herzog, in: Maunz/Dürig, Art. 63 Rn. 10 ff.; Kloepfer, 2018, S. 1801 ff.

<sup>304</sup> So auch die Erkenntnis bei Schostok, 2020, S. 28, die dennoch für die Einrichtung eines Verfassungsausschusses plädiert, *ebd.*, S. 28; zum Verfahren in Hessen *ebd.*, S. 24 f.

<sup>305</sup> Vgl. den Abschlussbericht der Kommission zur Reform der nordrhein-westfälischen Verfassung (Verfassungskommission) vom 27.6.2016, LT-Drs. 16/12400.

<sup>306</sup> In dem 143 Seiten umfassenden Abschlussberichtsdocument der Verfassungskommission (LT-Drs. 16/12400) findet sich keines der Stichworte „Staatsziel“, „Nachhaltigkeit“ oder „Generationengerechtigkeit“. Das einzig nachhaltigkeitsrelevante Thema war das der Einführung der Schuldenbremse in die Landesverfassung. Da sich die Fraktionen indes diesbezüglich nicht einig werden konnten, legte die Verfassungskommission hierzu keinen Vorschlag vor, *ebd.*, S. 83 ff.

<sup>307</sup> Vgl. den Verfahrensablauf unter [https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB\\_II/II.2/Suche/Landtagsdokumentation\\_ALWP/Suchergebnisse\\_Ladok.jsp?view=berver&mn=175da410185&wp=17&w=ve%28%27id%3D%27%271707937%2F0100%27%27+%27%29](https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_II/II.2/Suche/Landtagsdokumentation_ALWP/Suchergebnisse_Ladok.jsp?view=berver&mn=175da410185&wp=17&w=ve%28%27id%3D%27%271707937%2F0100%27%27+%27%29) (zuletzt abgerufen am 18.11.2020).

<sup>308</sup> S. dazu 7.2.

<sup>309</sup> Kahl, 2016b, S. 33; Wolff, 2015, S. 398.

ren.<sup>310</sup> Aber auch in der Wirtschaft setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass der Unternehmenserfolg auch davon abhängt, inwiefern das Zusammenwirken der ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimensionen innerhalb des eigenen Geschäftsmodells in Einklang gebracht werden kann. Nachhaltige Investitionen, nachhaltige Liefer- und Produktionsketten (z.B. „Grüner Knopf“ und andere Label) und insbesondere nachhaltige Geldanlagen im Banken- und Versicherungssektor erfreuen sich einer stark steigenden Nachfrage. Daher setzen sich seit einigen Jahren nachhaltige Geschäftsmodelle im Sinne einer *Corporate Social Responsibility* immer weiter durch.<sup>311</sup> Dies ist gerade für NRW als einer der wirtschaftsstärksten Metropolregionen in Europa, die etwa auf globale Lieferketten angewiesen ist, von erheblicher Bedeutung. Dass die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele in Nordrhein-Westfalen Akteuren aus der Zivilgesellschaft, den unterschiedlichsten Verbänden und der Wirtschaft wichtig ist, zeigt sich auch daran, dass sich diese maßgeblich an der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie beteiligen. Das Fachforum Nachhaltigkeit etwa umfasst Naturschutzverbände, Verbraucherverbände, Gewerkschaften, frauenpolitische und jugendpolitische Organisationen, Kirchen sowie Organisationen aus der Umwelt- und Entwicklungspolitik.<sup>312</sup> Gleiches gilt für das TEAM Nachhaltigkeit, das das Wuppertal Institut als Stakeholder-Beirat seit 2014 in seinen Forschungsprojekten zur Nachhaltigkeitsstrategie NRW unterstützt und sich ebenfalls aus den unterschiedlichsten Interessengruppen und Verbänden zusammensetzt.<sup>313</sup> Diese Akteure sollten daher auch intensiv in die Debatte um die Einführung einer Nachhaltigkeitszielbestimmung in die LV NRW einbezogen werden, was in Gestalt der Beteiligung der genannten institutionalisierten Foren geschehen kann.

Schließlich stehen auch die Bürgerinnen und Bürger von NRW der Nachhaltigkeit positiv gegenüber. Eine im Jahr 2016 durchgeführte Studie des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz ergab, dass die Beachtung der globalen Nachhaltigkeitsziele auf Landesebene 95 % der Befragten wichtig oder sogar sehr wichtig war. Besonders hoch war dabei der Anteil an jungen (18-29 Jahre) und älteren (ab 60 Jahre) Menschen. 84 % der Befragten leisten bereits einen eigenen Beitrag zur

---

<sup>310</sup> S. dazu *Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2009, S. 1.

<sup>311</sup> Vgl. *Bungard/Schmidpeter*, 2017, S. 1 ff., 5; darauf hinweisend, dass das Nachhaltigkeitskonzept auch in der Wirtschaft Zuspruch erfährt *Wieland*, 2016b, S. 475.

<sup>312</sup> Vgl. die Darstellung unter <https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/dialog/partizipation-zur-nachhaltigkeitsstrategie/fachforum-nachhaltigkeit/> (zuletzt abgerufen am 18.11.2020).

<sup>313</sup> Vgl. die Darstellung unter <https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/dialog/partizipation-zur-nachhaltigkeitsstrategie/team-nachhaltigkeit/> (zuletzt abgerufen am 18.11.2020). Zur zivilgesellschaftlichen Beteiligung bei der Erarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie NRW s. auch *Kerkow*, 2017, S. 24.

Nachhaltigkeit mittels Verzichts auf Plastiktüten.<sup>314</sup> Um die öffentliche Meinung zur Nachhaltigkeit weiter zu fördern, ist es wichtig, dass die Bürgerinnen und Bürger als Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft frühzeitig und aktiv in den Verfassungsänderungsprozess miteinbezogen werden und ihnen Partizipationsmöglichkeiten, etwa in Form öffentlicher Debatten, Online-Foren, Bürgerräten oder dgl., eröffnet werden. Gleichzeitig könnte eine Initiative aus der Landesbevölkerung heraus dem politischen Prozess der Einführung der Nachhaltigkeit in die Landesverfassung positiven Schub verleihen. Eine Bürgerinitiative, die die breite Zustimmung der Bevölkerung für ein landesverfassungsrechtliches Nachhaltigkeitsziel signalisiert, kann akzeptanzfördernd wirken und auf die Prioritäten und Positionen der Landesregierung von erheblichem Einfluss sein. Dies zeigt anschaulich die mit über 206.000 gesammelten Stimmen erfolgreiche Volksinitiative „Aufbruch Fahrrad“, die den nordrhein-westfälischen Landtag Ende 2019 dazu bewegte, ein Radverkehrsgesetz zu erarbeiten.<sup>315</sup> Die Möglichkeit einer Volksinitiative bietet Art. 67 LV NRW. Volksinitiativen zielen auf die Befassung des Landtags mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung und lösen eine Befassungs- bzw. Beratungspflicht des Landtags mit dem Anliegen der Bevölkerung aus.<sup>316</sup> Eine Verfassungsänderung wie die Einführung eines Nachhaltigkeitsstaatsziels stellt einen zulässigen Gegenstand einer Volksinitiative dar,<sup>317</sup> weshalb eine entsprechende Volksinitiative den politischen und rechtlichen Verfassungsänderungsprozess durchaus anstoßen und dynamisieren könnte. Das in Art. 67 Abs. 2 LV NRW verankerte Quorum von 0,5 vom Hundert ist relativ gering, sodass die Erfolgchancen angesichts der aufgezeigten positiven Einstellung der Bürger NRWs zur Nachhaltigkeit nicht schlecht stehen dürften.

## 7.2 Der juristische Umsetzungsprozess

Das Verfassungsänderungsverfahren ist in der LV NRW als Sonderform des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens ausgestaltet.<sup>318</sup> Daher sind zum einen die allgemeinen Bestimmungen zu beachten, die das förmliche Gesetzgebungsverfahren regeln, d.h. insbesondere die Art. 65 ff. LV NRW, die durch die §§ 69 ff. der Geschäftsordnung des Landtags NRW<sup>319</sup> (fortan: GO) näher ausgestaltet werden. Zum anderen ist insbesondere auf Art. 69 LV NRW

---

<sup>314</sup> *Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2016, S. 2, 4.

<sup>315</sup> S. dazu <https://www.aufbruch-fahrrad.de/2019-war-das-jahr-von-aufbruch-fahrrad/> (zuletzt aufgerufen am 28.12.2020).

<sup>316</sup> *Grawert*, 2012, S. 138; *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 67 Rn. 7, es handelt sich faktisch um eine Kollektivpetition, *ibd.*, Rn. 7.

<sup>317</sup> *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 67 Rn. 11.

<sup>318</sup> *Sachs*, 2002, S. 231.

<sup>319</sup> Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen, i.d.F. vom 18.12.2019, in Kraft getreten am 1.6.2017 (GVBl., S. 40); zuletzt geändert am 12.2.2020 (GVBl., S. 158).

zu achten, der spezifische Anforderungen materieller (Abs. 1) und formeller (Abs. 2 und 3) Art an Verfassungsänderungen stellt.

Die Initiative zur Verfassungsänderung (die auch durch eine erfolgreiche Volksinitiative angestoßen werden kann) erfolgt gemäß Art. 65 LV NRW entweder durch die Landesregierung, die einen Gesetzesvorschlag in den Landtag einbringen kann, oder aus der Mitte des Landtags. Nach § 70 Abs. 1 S. 2 GO genügen hierzu die Unterschriften von sieben Mitgliedern des Landtags. Angesichts dessen, dass eine Verfassungsänderung eine Zwei-Drittel-Mehrheit erfordert, wurde bereits auf die Bedeutung eines breiten Konsenses für die Einführung der Nachhaltigkeitszielbestimmung hingewiesen. In Anbetracht dessen scheint ein Gesetzesentwurf, der fraktionsübergreifend – und damit gerade nicht allein durch die Landesregierung – eingebracht wird, die größten Erfolgchancen hinsichtlich der späteren Abstimmung über den Entwurf zu versprechen. So geschah es auch hinsichtlich der am 14. Juli 2020 in Kraft getretenen letzten Verfassungsänderung, mittels derer ein expliziter Europarechtsbezug in Art. 1 LV NRW aufgenommen wurde.<sup>320</sup> Diesbezüglich wurde ein fraktionsübergreifend (mit Ausnahme der AfD) erarbeiteter Gesetzesentwurf<sup>321</sup> eingereicht, der erfolgreich (nämlich von allen Fraktionen mit Ausnahme der AfD) angenommen wurde.<sup>322</sup>

Das Gesetzgebungsverfahren sieht für Gesetze zur Verfassungsänderung gemäß §§ 73 Abs. 1 S. 2, 78 Abs. 1 S. 1 GO drei Lesungen vor, bevor das Gesetz gemäß Art. 66 S. 1 LV NRW vom Landtag beschlossen wird. In der Regel geht dem Gesetzesbeschluss eine Beratung in einem oder mehreren Ausschüssen voraus.<sup>323</sup> Im Rahmen der öffentlichen (§ 56 Abs. 1 S. 1 GO) Ausschusssitzungen können Anhörungen von Sachverständigen und anderen Personen, insbesondere von Vertretern und Vertreterinnen betroffener Interessen, durchgeführt werden (§ 57 Abs. 1 GO). Dieses Vorgehen ist vorliegend zu empfehlen, insbesondere da die Einberufung einer Enquetekommission aus den angegebenen Gründen<sup>324</sup> nicht zielführend erscheint. Auf diese Weise kann dann dennoch sachverständige Expertise in den Prozess der Verfassungsänderung einbezogen werden. Daneben können die zentralen (Nachhaltigkeits-)Akteure aus Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und der Zivilgesellschaft angehört werden und der Staatszielbestimmung diesbezüglich eine erhöhte Akzeptanz verschafft werden.

---

<sup>320</sup> Gesetz zur Einfügung des Europabezuges in die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen vom 30.6.2020, GVBl., S. 644.

<sup>321</sup> Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion der FDP und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LT-Drs. 17/9352.

<sup>322</sup> LT-NRW, Plenarprotokoll 17/95, S. 58.

<sup>323</sup> Vgl. Art. 30 Abs. 4 S. 1 LV NRW, §§ 74 Abs. 2, 78 Abs. 2 S. 1 GO; Wittreck, in: Schlacke/ders., § 1 Rn. 45.

<sup>324</sup> S.o. 7.1.

Für verfassungsändernde Gesetze bedarf es gemäß Art. 69 Abs. 2 LV NRW der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl<sup>325</sup> des Landtags (Grundsatzmodell der rein parlamentarischen Verfassungsänderung). Eine obligatorische Volksabstimmung, wie sie etwa in Bayern oder Hessen für Verfassungsänderungen vorgesehen ist,<sup>326</sup> kennt die nordrhein-westfälische Landesverfassung nicht. Kommt die geforderte qualifizierte Mehrheit im Landtag nicht zustande, sieht Art. 69 Abs. 3 S. 1 und 3 LV NRW die Möglichkeit einer hybriden parlamentarisch-plebiszitären Verfassungsänderung vor. Danach können Landtag oder Landesregierung die Zustimmung zur Verfassungsänderung mittels eines Volksentscheids einholen. Hierfür ist indes ein Beteiligungsquorum von mindestens der Hälfte der Stimmberechtigten erforderlich ebenso wie ein Zustimmungsquorum von mindestens zwei Dritteln der Abstimmenden. Diese Quoren sind derart hoch, dass ein Erfolg in höchstem Maße zweifelhaft bliebe. Dementsprechend ist bislang keine Verfassungsänderung auf diesem Wege ergangen.<sup>327</sup> Art. 69 Abs. 3 S. 2 und 3 in Verbindung mit Art. 68 LV NRW sehen eine dritte (vollplebiszitäre) Möglichkeit der Verfassungsänderung durch Volksentscheid nach erfolgreichem Volksbegehren vor.<sup>328</sup> Da für dieses Verfahren dieselben Quoten gelten, sind die Erfolgsaussichten ebenfalls gering. Von einem Versuch der Initiierung eines solchen Volksbegehrens mit anschließendem Volksentscheid ist daher abzusehen. Ein gescheitertes Volksbegehren oder -entscheid könnte die (politischen) Erfolgchancen des Verfassungsänderungsprojekts erheblich beeinträchtigen. Daher wird im Ergebnis hinsichtlich der Verankerung eines Nachhaltigkeitsstaatsziels in der Landesverfassung nur der Weg über eine rein parlamentarische Verfassungsänderung – ggf. angestoßen durch eine Volksinitiative<sup>329</sup> – erfolgsversprechend sein. Da indes auch dieser eine qualifizierte Mehrheit erfordert, ist nochmals zu betonen, wie wichtig das Werben um einen breiten, parteiübergreifenden Konsens bereits im Vorfeld des juristischen Umsetzungsprozesses ist.

In materieller Hinsicht bestimmt Art. 69 Abs. 1 S. 1 LV NRW, dass das Änderungsgesetz den Text der Landesverfassung explizit zu ändern oder zu ergänzen hat. Gemäß Art. 69 Abs. 1 S. 2 LV NRW haben Verfassungsänderungen im Einklang mit den grundgesetzlichen Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats zu erfolgen,

---

<sup>325</sup> Gemäß § 14 Abs. 2 S. 2 des Landeswahlgesetzes besteht der Landtag aus 181 Sitzen. Diese Zahl kann sich jedoch aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten steigern. In der gegenwärtigen 17. Legislaturperiode besteht der Landtag beispielsweise aus 199 Abgeordneten, s. dazu *Wittreck*, in: *Schlacke/ders.*, § 1 Rn. 26.

<sup>326</sup> Art. 75 Abs. 2 S. 2 BV; Art. 123 Abs. 2 HessVerf.; s. auch *Sachs*, 2002, S. 235.

<sup>327</sup> *Wittreck*, in: *Schlacke/ders.*, § 1 Rn. 48.

<sup>328</sup> Näher zum Verfahren hinsichtlich des Volksbegehrens *Grawert*, 2012, S. 139 f.; näher zum hybriden System *Sachs*, 2002, S. 236 ff. (zur Vorgängerbestimmung); zum Ganzen *Grawert*, 2012, S. 141; *Wittreck*, in: *Schlacke/ders.*, § 1 Rn. 48.

<sup>329</sup> S. dazu bereits 7.1.

was letztlich dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG entspricht. Dass die Einführung eines Nachhaltigkeitsstaatsziels diesen Anforderungen genügt, wurde bereits aufgezeigt.<sup>330</sup>

Nach der erfolgreichen Annahme der Verfassungsänderung im Landtag ist das Änderungsgesetz schließlich gemäß Art. 71 Abs. 1 LV NRW von der Landesregierung unverzüglich auszufertigen und im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.

## 8 Politische und kommunikative Folgerungen

Verfassungen können Integrationswirkung entfalten, d.h. dazu beitragen, zum einen, dass ein Volk eine kollektive Identität entwickelt, und zum anderen, dass ein politisches System und seine Rechtsordnung insgesamt Zustimmung bzw. Akzeptanz erfahren.<sup>331</sup> Hierzu müssen sich die Bürger und Bürgerinnen allerdings mit ihren Erwartungen, Anliegen und Wünschen in der Verfassung gleichsam „wiederfinden“ können.<sup>332</sup> Ein Nachhaltigkeitsstaatsziel würde hierzu erheblich beitragen können.<sup>333</sup> Die Forderung nach nachhaltigem Handeln, insbesondere zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auch im Interesse der künftigen Generationen, wird von der deutschen Bevölkerung immer lauter erhoben. Dabei kann dem Volk derzeit mitunter sogar ein größeres ökologisches Bewusstsein respektive Sensibilität attestiert werden als seinen politischen Repräsentanten. Dies zeigte sich in den letzten Jahren anschaulich an erfolgreichen Volks- und Bürgerinitiativen, -begehren und -entscheiden, wie etwa das erfolgreiche Volksbegehren „Rettet die Bienen“ aus Bayern,<sup>334</sup> der Münchener Bürgerentscheid für einen beschleunigten Kohleausstieg<sup>335</sup> oder die derzeit laufende Volksinitiative zur Bewahrung der Artenvielfalt in NRW.<sup>336</sup> Statistische Umfragen, wie diejenige, die im Jahr 2016 in NRW durchgeführt wurde,<sup>337</sup> bekräftigen diese Erkenntnis. Dabei ist es vor allem die Generation junger Menschen, die der Ökologie als Zukunftsthema eine enorm hohe Relevanz zu-

---

<sup>330</sup> S.o. 5.5.

<sup>331</sup> Vgl. *Grimm*, 2004, S. 448; auf die ethisch-kulturelle identitätsstiftende Wirkung von Verfassungen respektive Staatszielbestimmungen hinweisend auch *Merkle*, 2018, S. 47; *Papier*, 2019, S. 20; *Steinberg*, 1998, S. 404 f.; in Bezug auf Landesverfassungen s. *Dumke*, 2010, S. 303.

<sup>332</sup> Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission BT-Drs. 12/6000, S. 78; *Kahl*, 2018, S. 30; *ders.*, 2016b, S. 11 f.; *Sommermann*, 1993, S. 404.

<sup>333</sup> So schon *Kahl*, 2018, S. 30; anerkennend auch *Härtl*, 2020, S. 580; ähnlich mit Blick auf Art. 20a GG *Gassner*, 2017, 942 f.; in diese Richtung ferner *Sofiotis*, 2012, S. 304, wenn er darauf hinweist, dass durch die Verankerung eines Generationengerechtigkeitsstaatsziels die in der Bevölkerung weit verbreitete Zukunftsethik eine institutionelle Fundierung erhalten würde; auf die breite Zustimmung der Bevölkerung gegenüber der Nachhaltigkeit hinweisend zudem *Wieland*, 2016b, S.475.

<sup>334</sup> S. dazu *Bayerischer Landtag*, LT-Drs. 18/1736, S. 1.

<sup>335</sup> Vgl. <http://www.umweltinstitut.org/aktuelle-meldungen/meldungen/erfolg-buergerentscheid-gewonnen.html> (zuletzt abgerufen am 13.11.2020).

<sup>336</sup> S. unter <https://artenvielfalt-nrw.de/> (zuletzt abgerufen am 13.11.2020).

<sup>337</sup> S. dazu bereits 7.1.

misst. Neben der spürbaren Präsenz der deutschlandweiten Kundgebungen der Fridays for Future-Bewegung, die sich für einen besseren Klimaschutz im Interesse künftiger Generationen einsetzt, zeigt sich dies auch daran, dass die Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ überdurchschnittlich viele Stimmen der Jungwähler und viele neue, vor allem junge Mitglieder verzeichnet, sodass bei ihr das Durchschnittsalter der Mitglieder unter dem aller anderen Parteien liegt.<sup>338</sup> Auch hierin wird deutlich: Aktuell vollzieht sich ein Wertewandel, weg von kurzfristigen, ökonomischen Interessen hin zu längerfristigen Zukunftsthemen, mithin zu Themen der Nachhaltigkeit. Die große Akzeptanz, die die Bevölkerung dem Nachhaltigkeitsziel entgegenbringt, zeigte sich beispielsweise auch anhand der überwältigenden Mehrheit, mit der sich das hessische Landesvolk für die Aufnahme des Nachhaltigkeitsstaatsziels in die hessische Landesverfassung ausgesprochen hat.<sup>339</sup> Durch die Einfügung einer Nachhaltigkeitsstaatszielbestimmung in die LV NRW könnte auch dort an eine ähnlich ausgeprägte öffentliche Meinung „Pro Nachhaltigkeit“ angekoppelt werden. Die LV NRW würde hierdurch zukunftsöffener gestaltet und fortan mit noch mehr Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern rechnen dürfen. Umgekehrt könnte ein solches landesverfassungsrechtliches Staatsziel wiederum eine edukative Wirkung gegenüber der Bevölkerung entfalten und sie für einen (noch) nachhaltigeren Lebensstil sensibilisieren.<sup>340</sup> Staatszielbestimmungen entfalten nämlich neben ihren oben ausführlich erläuterten Rechtswirkungen<sup>341</sup> nicht zuletzt auch eine politische und verfassungskulturelle Signal- und Appellwirkung<sup>342</sup> und prägen so das öffentliche Bewusstsein identitätsstiftend mit.<sup>343</sup>

Abgesehen davon lässt sich, wie erwähnt,<sup>344</sup> ein allgemeiner globaler und insbesondere europäischer Trend der „Ökologisierung“ von Verfassungen aller staatlichen Ebenen durch Aufnahme staatlicher Verpflichtungen zum Umwelt-, Klima- oder Biodiversitätsschutz<sup>345</sup> ebenso wie ein europaweiter Trend zu einer Verankerung von Nachhaltigkeitszielen auf Verfassungs-

---

<sup>338</sup> Vgl. *Decker*, 2020b, S. 5; *ders.*, 2020a, S. 7, 9.

<sup>339</sup> So sprachen sich 89, 1 Prozent der Abstimmenden für das Nachhaltigkeitsstaatsziel aus bei einer Abstimmungsbeteiligung von 67, 2 Prozent der Stimmberechtigten, vgl. [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/BVII4\\_18.pdf](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/BVII4_18.pdf) (zuletzt abgerufen am 1.12.2020).

<sup>340</sup> Auf die appellative und edukatorische Wirkung einer Nachhaltigkeitszielbestimmung hinweisend bereits *Kahl*, 2016b, S. 11, 34; *ders.*, 2018, S. 29; mit Blick auf Art. 20a GG s. ferner *Kluth*, in: Berliner Kommentar, Art. 20a Rn. 65; *Murawiek*, in: Sachs, Art. 20a Rn. 25; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 20a Rn. 25.

<sup>341</sup> S.o. 5.3.4.

<sup>342</sup> *Härtel*, 2020, S. 580; *Kahl*, 2018, S. 25.

<sup>343</sup> *Kahl*, 2018, S. 23; ähnlich Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission BT-Drs. 12/6000, S. 78; *Murawiek*, 1996, S. 223.

<sup>344</sup> Vgl. 3.3. bis 3.6.

<sup>345</sup> Vgl. zur Verankerung des Klimaschutzes in Verfassungen außerhalb und innerhalb der EU *Härtel*, 2020, S. 585 ff.

ebene beobachten.<sup>346</sup> Mittels der Aufnahme einer Nachhaltigkeitsstaatszielbestimmung in seine Verfassung würde sich das Land NRW in diese europäische Gesamtentwicklung, die die nationale und regionale Ebene betrifft, einreihen. Zugleich würde es den Anschluss an eine moderne, auf aktuelle „Mega“-Herausforderungen wie Klimaschutz und Artenschutz, die im Kern Nachhaltigkeitsthemen sind, reagierende Verfassungsgebung nicht verlieren.<sup>347</sup> Schließlich könnte es für die Bundesebene (Stichwort: Art. 20b GG n.F.) als Vorreiter und Vorbild fungieren.

Im Übrigen hat sich gezeigt, dass der Grundsatz der Nachhaltigkeit seit langem Struktur- und Leitprinzip der EU ist.<sup>348</sup> Wird nun in die LV NRW eine Staatszielbestimmung „Nachhaltigkeit“ aufgenommen, beweist die Verfassung hiermit auch ihre Europarechtsfreundlichkeit. Die Aufnahme fügt sich nahtlos in den Prozess der Öffnung der LV NRW für Europa ein, den sie im Jahr 2020 mit der Einfügung eines Bekenntnisses zur europäischen Integration in Art. 1 Abs. 1 S. 1 sowie Art. 1 Abs. 3 LV NRW begonnen hat.<sup>349</sup> Europäische Integration setzt auch eine gewisse Homogenität der Strukturprinzipien der Verfassungen im Mehrebenensystem und damit heute auch eine Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips voraus. Nationale bzw. regionale Verfassungen können dabei eine Transfer- bzw. Vermittlerfunktion hinsichtlich europäischer Verfassungsvorgaben übernehmen.<sup>350</sup>

Angesichts der Verankerung des Nachhaltigkeitsgedankens im EU-Primärrecht sowie zahlreicher Verfassungen von EU-Staaten handelt es sich bei der Aufnahme der hier vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsstaatszielbestimmung in die LV NRW in gesamteuropäischer Perspektive letztlich „nur“ um den *Nachvollzug* einer verfassungspolitischen Entwicklung, die längst überfällig ist und die auch in NRW dazu beitragen wird, die Zukunftsoffenheit und Akzeptanz der Verfassung in breiten Teilen der Bevölkerung weiterhin zu sichern.

---

<sup>346</sup> S. dazu bereits 3.4.

<sup>347</sup> Auf den diesbezüglichen Entwicklungsrückstand des Grundgesetzes hinweisend bereits *Kahl*, 2018, S. 50.

<sup>348</sup> S. dazu oben 3.3.

<sup>349</sup> S. das Gesetz zur Einfügung des Europabezuges in die Landesverfassung, LT-Drs. 17/116.

<sup>350</sup> S. dazu instruktiv *Appel*, 2011, S. 312 ff.

## Literaturverzeichnis

- Alexy, Robert, Rechtssystem und Praktische Vernunft, Rechtstheorie 18 (1987), S. 405 ff.
- ders., Theorie der Grundrechte, 1986
- Appel, Ivo, Eigenwert der Verfassung im Umweltrecht, in: Thomas Vesting/Stefan Koriath (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 2011, S. 289 ff.
- ders., Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005
- ders., Staatsziel Nachhaltigkeit in das Grundgesetz?, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 83 ff.
- Badura, Peter, Stellenwert von Länderverfassungen und Verfassungskonflikten am bayerischen Beispiel, BayVBl. 2007, S. 193 ff.
- Baer, Susanne, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, VVDStRL 68 (2009), S. 290 ff.
- Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (Begr.), Baugesetzbuch Kommentar, 14. Aufl. 2019 [zit.: Bearbeiter, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § Rn.]
- Beaucamp, Guy, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002
- Benda, Ernst, Der soziale Rechtsstaat, in: ders./Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994
- Bernsdorff, Norbert, Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz (Art. 20a GG), NuR 1997, S. 328 ff.
- Braig, Katharina Franziska, Reichweite und Grenzen der aus der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleiteten umweltrechtlichen Schutzpflichten in der Europäischen Union, NuR 2017, S. 100 ff.
- Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission, 1983
- Bündnis 90/Die Grünen Nordrhein-Westfalen, Landtagswahlprogramm 2017, abrufbar unter <https://gruene-nrw.de/dateien/wahlprogramm2017.pdf> [zuletzt abgerufen am 18.12.2020]
- Bungard, Patrick/Schmidpeter, René, CSR in Nordrhein-Westfalen: Einführung in die Thematik und Beschreibung des Buchaufbaus, in: dies. (Hrsg.), CSR in Nordrhein-Westfalen. Nachhaltigkeits-Transformation in der Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik, 2017, S. 1 ff.
- Busch, Jost-Dietrich, Zu den Modalitäten einer Verfassungsänderung. Anmerkungen zum Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 12. November 2014, NordÖR 2015, S. 374 ff.
- Buser, Andreas, Ein Grundrecht auf Klimaschutz? Möglichkeiten und Grenzen grundrechtlicher Klimaklagen in Deutschland, DVBl. 2020, S. 1389 ff.
- Butzer, Hermann, Sicherstellungsauftrag, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, 3. Aufl. 2006, § 74
- Calliess, Christian, Abstand halten: Rechtspflichten der Klimaschutzpolitik aus planetaren Grenzen, ZUR 2019a, S. 385 f.
- ders., Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung: Zur Konkretisierung eines politischen Konsensbegriffs durch Recht, in: Matthias Ruffert (Hrsg.), Dynamik und Nachhaltigkeit des öffentlichen Rechts. Festschrift für Meinhard Schröder, 2012, S. 515 ff.
- ders., „Der Klimaschutz führt ein verfassungsrechtliches Schattendasein“. Ein Interview, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), 2019b, abrufbar unter <https://www.kas.de/documents/252038/4521287/%C2%BBDer+Klimaschutz+%f3%BChrt+ein+verfassungsrechtliches+Schattendasein%C2%AB.pdf/273e644e-0dae-f371-769e-2cf5e59bf58d?version=1.0&t=1574076220089> [zuletzt abgerufen am 09.11.2020]
- ders., Generationengerechtigkeit im Grundgesetz: Brauchen wir einen Artikel 20b GG?, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 54, 2009, S. 1 ff., abrufbar unter [https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner\\_online\\_beitraege/Paper54-Calliess/Paper54---Generationengerechtigkeit-im-Grundgesetz---Brauchen-wir-einen-Artikel-20b-GG.pdf](https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper54-Calliess/Paper54---Generationengerechtigkeit-im-Grundgesetz---Brauchen-wir-einen-Artikel-20b-GG.pdf) [zuletzt abgerufen am 17.11.2020]
- ders., Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001

- ders./Ruffert*, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 5. Aufl. 2016 [zit.: *Bearbeiter*, in: Calliess/Ruffert, Art. Rn.]
- von Carlowitz*, Hans Carl, Sylvicultura Oeconomica, Oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung Zur Wilden Baum-Zucht, 1713
- CDU, Nachhaltigkeit, Wachstum, Wohlstand – die Soziale Marktwirtschaft von Morgen. Beschluss des 32. Parteitags der CDU Deutschlands, 2019, abrufbar unter <https://www.cdu.de/system/tdf/media/images/leipzig2019/2019-11-22-beschluss-soziale-marktwirtschaft.pdf?file=1> [zuletzt abgerufen am 13.11.2020]
- CDU Nordrhein-Westfalen, Aufstieg, Sicherheit, Perspektive – Das Nordrhein-Westfalen-Programm. Grundsätze der CDU Nordrhein-Westfalen, 2015, abrufbar unter [https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/downloads/371pt2015\\_grundsatzprogramm\\_cdu\\_nrw\\_0.pdf](https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/downloads/371pt2015_grundsatzprogramm_cdu_nrw_0.pdf) [zuletzt abgerufen am 18.12.2020]
- Crutzen*, Paul J., Geology of mankind, Nature 2002, S. 23
- Dausies*, Manfred A. (Begr.)/*Ludwigs*, Markus (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Stand: 50. Ergänzungslieferung 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Dausies/Ludwigs, Art. Rn.]
- Decker*, Frank, Die Organisation der Grünen, 2020a, S. 7 ff., abrufbar unter <https://www.bpb.de/ajax/183654?type=pdf> [zuletzt abgerufen am 13.11.2020]
- ders.*, Wahlergebnisse und Wählerschaft der GRÜNEN, 2020b, S. 1 ff.; abrufbar unter <https://www.bpb.de/ajax/183654?type=pdf> [zuletzt abgerufen am 13.11.2020]
- Deter*, Gerhard, Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit als Staatsziele – ein gescheitertes Projekt der Verfassungsänderung, Jahrbuch der Juristischen Zeitgeschichte 2011, S. 300 ff.
- ders.*, „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ und Grundgesetz, ZUR 2012, S. 157 ff.
- DIE LINKE Nordrhein-Westfalen, Unser Programm zur Landtagswahl NRW 2017. Für eine Politik, in der die Menschen zählen., 2016, abrufbar unter [https://www.dielinke-nrw.de/fileadmin/1vnrw/PDFs/allgemein/Landtagswahlprogramm\\_2017\\_Web\\_neu.pdf](https://www.dielinke-nrw.de/fileadmin/1vnrw/PDFs/allgemein/Landtagswahlprogramm_2017_Web_neu.pdf) [zuletzt abgerufen am 1.12.2020]
- Dietlein*, Johannes/*Hellermann*, Johannes, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 7. Aufl. 2019
- Dreier*, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 2, 3. Aufl. 2015 [zit.: *Bearbeiter*, in: Dreier, Art. Rn.]
- Dumke*, Susanne, Die Funktion von Landesverfassungen im modernen Bundesstaat, VR 2010, S. 299 ff.
- Ehemann*, Eva-Maria Isabell, Umweltgerechtigkeit, 2020
- Epiney*, Astrid, Nachhaltigkeitsprinzip und Integrationsprinzip, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 103 ff.
- dies.*, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019
- dies./Scheyli*, Martin, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998
- Europäische Gemeinschaft, Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. Ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, ABIEG 1993, Nr. C 138, S. 5 ff.
- FDP Nordrhein-Westfalen, Landtagswahlprogramm 2017. Es geht um unser Land, 2016, abrufbar unter [https://www.fdp.nrw/sites/default/files/2017-05/Landtagswahlprogramm2017\\_2.pdf](https://www.fdp.nrw/sites/default/files/2017-05/Landtagswahlprogramm2017_2.pdf) [zuletzt abgerufen am 18.12.2020]
- Franzius*, Claudio, Klimaschutz im Anthropozän, EurUP 2019, S. 498 ff.
- Friauf*, Karl Heinrich (Begr.)/*Höfling*, Wolfram (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Lieferung 1/20 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Berliner Kommentar, Art. Rn.]
- Frenz*, Walter, Handbuch Europarecht, Band 4, 2009
- ders.*, Nachhaltige Entwicklung nach dem Grundgesetz?, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1999, S. 37 ff.
- ders.*, Nachhaltiges Wettbewerbsrecht – mit Vorrang des Umweltschutzes?, EWS 2007, S. 337 ff.
- Frenzel*, Eike Michael, Nachhaltigkeit als Prinzip der Rechtsentwicklung?, 2005
- Gärditz*, Klaus Ferdinand, Atomausstieg ins Grundgesetz?, 2016

- ders.*, Nachhaltigkeit und Völkerrecht, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 137 ff.
- ders.*, Umweltgesetzbuch und Umweltgesamtplanung, Die Verwaltung 40 (2007), S. 203 ff.
- Gassner*, Erich, Implizite Vorgaben des Art. 20a GG für den Bund, DVBl. 2017, S. 942 ff.
- Gehne*, Katja, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011
- Georgi*, Harald, Aktueller Begriff. Koalitionsverhandlungen – Koalitionsvertrag, 2009, abrufbar unter [https://www.bundestag.de/resource/blob/190822/3730cea674a14ff42defd91a8f2d57c1/koalitionsverhandlungen\\_-\\_koalitionsvertrag-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/190822/3730cea674a14ff42defd91a8f2d57c1/koalitionsverhandlungen_-_koalitionsvertrag-data.pdf) [zuletzt abgerufen am 18.11.2020]
- Glaser*, Andreas, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006
- Grabitz*, Eberhard (Begr.)/*Hilf*, Meinhard/*Nettesheim*, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Stand: 71. Ergänzungslieferung 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. Rn.]
- Graf Vitzthum*, Wolfgang, Form, Sprache und Stil der Verfassung, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 10
- Grawert*, Rolf, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2012
- Grimm*, Dieter, Integration durch Verfassung, Leviathan 32 (2004), S. 448 ff.
- von der Groeben*, Hans (Begr.)/*Schwarze*, Jürgen/*Hatje*, Armin (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Kommentar, 7. Aufl. 2015 [zit.: *Bearbeiter*, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. Rn.]
- Groß*, Thomas, Die Bedeutung des Umweltstaatsprinzips für die Nutzung erneuerbarer Energien, NVwZ 2011, S. 129 ff.
- Hüberle*, Peter, Nachhaltigkeit und Gemeineuropäisches Verfassungsrecht – Eine Textstufenanalyse, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 180 ff.
- Hahn*, Daniel, Staatszielbestimmungen im integrierten Bundesstaat, 2010
- Hahn*, Henry, Umwelt- und zukunftsverträgliche Entscheidungsfindung des Staates, 2017a
- ders.*, Verfassungsrechtliche Steuerungswirkungen im Bundesstaat, DÖV 2017b, S. 537 ff.
- Härtel*, Ines, Klimaschutzverfassungsrecht: Klima-Staatszielbestimmungen im Föderalismus, NuR 2020, S. 577 ff.
- von Hauff*, Michael, Nachhaltige Entwicklung, 2. Aufl. 2014
- Herdegen*, Matthias, Europarecht, 22. Aufl. 2020
- Herzog*, Roman, Staatszielbestimmungen, in: Rainer Pitschas/Arnd Uhle (Hrsg.), Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik. Festschrift für Rupert Scholz, 2007, S. 219 ff.
- Heselhaus*, F. Sebastian M./*Nowak*, Carsten (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Heselhaus/Nowak, § Rn.]
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, Sicherheit in Zukunftsfragen. Vertrauen in Nachhaltigkeit. Mut zu Neuanfängen. Peer Review, abrufbar unter [https://www.hessen-nachhaltig.de/files/content/downloads/10\\_jahre\\_nhs/Peer\\_Review\\_zu\\_zehn\\_Jahren\\_Nachhaltigkeitsstrategie\\_Hessen\\_barrierefrei.pdf](https://www.hessen-nachhaltig.de/files/content/downloads/10_jahre_nhs/Peer_Review_zu_zehn_Jahren_Nachhaltigkeitsstrategie_Hessen_barrierefrei.pdf) [zuletzt abgerufen am 26.11.2020]
- Heusch*, Andreas/*Schönenbroicher*, Klaus (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl. 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. Rn.]
- Huber*, Peter M., Der ungeliebte Bundesstaat. Zur Lage des Föderalismus nach 70 Jahren Grundgesetz, NVwZ 2019, S. 665 ff.
- Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)* (Hrsg.), The global assessment report on biodiversity and ecosystem services. Summary for Policymakers, 2019, abrufbar unter [https://ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes\\_global\\_assessment\\_report\\_summary\\_for\\_policymakers\\_en.pdf](https://ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_en.pdf) [zuletzt abgerufen am 14.11.2020]
- Jarass*, Hans D., Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 3. Aufl. 2016
- ders./Kment*, Martin, Grundgesetz Kommentar, 16. Aufl. 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Jarass/Kment, Art. Rn.]
- Kahl*, Wolfgang, Der Grundrechtsschutz zukünftig Lebender, EurUP 2016a, S. 300 ff.

- ders.*, Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: *ders.* (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1 ff.
- ders.*, Einleitung: Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, in: *ders.* (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016b, S. 1 ff.
- ders.*, Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung, in: Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 13
- ders.*, Klimaschutz und Bayerische Verfassung, BayVBl. 2009a, S. 97 ff.
- ders.*, Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat – Einleitung –, in: *ders.* (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 1 ff.
- ders.*, Nachhaltige und direkte Demokratie, EurUP 2017, S. 272 ff.
- ders.* Nachhaltigkeit, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Bd. 4, 8. Aufl. 2020, Sp. 141 ff.
- ders.*, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018
- ders.*, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009b, S. 2 ff.
- ders.*, „Sustainability as Key to Human Survival“ – Was ist Nachhaltigkeitsrecht?, in: Publicus Heft 9/2019, abrufbar unter <https://publicus.boorberg.de/sustainability-as-key-to-human-survival/> [zuletzt abgerufen am 24.11.2020]
- ders./Gärditz*, Klaus Ferdinand, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019
- ders./Hilbert*, Patrick, Folgenabschätzungen als Instrument der Umwelt- und Technikgesetzgebung – Stand und Perspektiven, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2009, S. 207 ff.
- ders./Waldhoff*, Christian/*Walter*, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 208. Ergänzungslieferung 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Bonner Kommentar, Art. Rn.]
- Kerkow*, Uwe, Ländersache Nachhaltigkeit. Die Umsetzung der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung durch die Bundesländer, 2017, abrufbar unter [http://alt.ez-der-laender.de/sites/default/files/bundeslaender/dateien/laendersache\\_nachhaltigkeit\\_publikation\\_gfp\\_2017.pdf](http://alt.ez-der-laender.de/sites/default/files/bundeslaender/dateien/laendersache_nachhaltigkeit_publikation_gfp_2017.pdf) [zuletzt abgerufen am 18.11.2020]
- Kersten*, Jens, Das Anthropozän-Konzept. Kontrakt – Komposition – Konflikt, RW 2014, S. 378 ff.
- Kleiber*, Michael, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014
- Klein*, Hans H., Staatsziele im Verfassungsgesetz – Empfiehlt es sich, ein Staatsziel Umweltschutz in das Grundgesetz aufzunehmen?, DVBl. 1991, S. 729 ff.
- Klement*, Jan Henrik, Staatsziel Nachhaltigkeit?, NJW-aktuell 33/2016, S. 17
- Klippel*, Diethelm/*Otto*, Martin, Nachhaltigkeit und Begriffsgeschichte, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 39 ff.
- Kloepfer*, Michael, Koalitionsvereinbarungen – unverbindlich, aber rechtlich relevant, NJW 2018, S. 1799 ff.
- ders.*, Rechtsfragen des Umweltschutzes im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. III, 2012, § 68
- ders.*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016
- ders./Durner*, Wolfgang, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2020
- Kment*, Martin, Die Neujustierung des Nachhaltigkeitsprinzips im Verwaltungsrecht, 2019
- Koch*, Hans-Joachim, Nachhaltigkeit, in: Werner Heun/Martin Honecker/Martin Morlok/Joachim Wieland (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2006, Sp. 1563 ff.
- Köck*, Wolfgang, Nachhaltigkeit im Verwaltungsrecht, Die Verwaltung 40 (2007), S. 419 ff.
- Kotzur*, Markus, Der nachhaltige Sozialstaat, BayVBl. 2007, S. 257 ff.
- Kube*, Hanno, Nachhaltigkeit und parlamentarische Demokratie, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 137 ff.

- Landesregierung NRW*, Die globalen Nachhaltigkeitsziele konsequent umsetzen. Weiterentwicklung der Strategie für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen, 2020, abrufbar unter [https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Nachhaltigkeitsstrategie\\_PDFs/NRW\\_Nachhaltigkeitsstrategie\\_2020.pdf](https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/fileadmin/user_upload/Nachhaltigkeitsstrategie_PDFs/NRW_Nachhaltigkeitsstrategie_2020.pdf) [zuletzt abgerufen am 22.01.2021]
- Landmann, Robert von/Rohmer, Ernst* (Begr.), Umweltrecht, Stand: 92. Ergänzungslieferung 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Landmann/Rohmer, Art./§ Rn.]
- Leinfelder, Reinhold*, Das Zeitalter des Anthropozäns und die Notwendigkeit der großen Transformation, ZUR 2017, S. 259 ff.
- Lenz, Christofer/Burgbacher, Ernst*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561 ff.
- Lepsius, Oliver*, Nachhaltigkeit und Parlament, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 326 ff.
- von Mangold, Herrman/Klein, Friedrich/Starck, Christian* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 2, 7. Aufl. 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: v. Mangold/Klein/Starck, Art. Rn.]
- Mathis, Klaus*, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter* (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Stand: 91. Ergänzungslieferung 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Maunz/Dürig, Art. Rn.]
- Maurer, Hartmut*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010
- Menzel, Hans-Joachim*. Das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ – Herausforderungen an Rechtssetzung und Rechtsanwendung, ZRP 2001, S. 221 ff.
- Merkle, Patrick*, Nachhaltigkeit ins Grundgesetz?, in: Andreas Rühmkorf (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung im deutschen Recht, 2018, S. 31 ff.
- Merten, Detlef*, Über Staatsziele, DÖV 1993, S. 368 ff.
- Meßerschmidt, Klaus*, Europäisches Umweltrecht, 2011
- Meyer, Jürgen/Hölscheidt, Sven* (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 5. Aufl. 2019 [zit.: *Bearbeiter*, in: Meyer/Hölscheidt, Art. Rn.]
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen*, Nachhaltigkeit in Nordrhein-Westfalen. Repräsentative Befragung von Bürgerinnen und Bürgern durch forsa, 2016, abrufbar unter [https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/fileadmin/download/forsa-grafiken\\_umfrage\\_nachhaltigkeit\\_2016.pdf](https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/fileadmin/download/forsa-grafiken_umfrage_nachhaltigkeit_2016.pdf) [zuletzt abgerufen am 13.11.2020]
- Mörtl, Markus*, Landesverfassungsrecht – zum Schattendasein verurteilt? Eine Positionsbestimmung im bundesstaatlichen und supranationalen Verfassungsverbund, AÖR 130 (2005), S. 350 ff.
- ders.*, Regelungsfelder der Verfassung, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 17
- von Münch, Ingo/Kunig, Philip*, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 6. Aufl. 2012 [zit.: *Bearbeiter*, in: v. Münch/Kunig, Art. Rn.]
- Murswiek, Dietrich*, „Nachhaltigkeit“ – Probleme der rechtlichen Umsetzung eines umweltpolitischen Leitbildes, NuR 2002, S. 641 ff.
- ders.*, Staatsziel Umweltschutz, NVwZ 1996, S. 222 ff.
- Nowak, Carsten*, Entwicklung, Koordinatensystem und Kernbestandteile des Europäischen Umweltverfassungsrechts, NuR 2015, S. 306 ff.
- Ott, Konrad/Bartolomäus, Christian*, Konzeptionen von Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit 1/2003, S. 16 ff.
- Ott, Konrad/Döring, Ralf*, Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit, 3. Aufl. 2011
- Papier, Hans-Jürgen*, Nachhaltigkeit als Verfassungsprinzip, Gutachten erstattet im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), 2019, abrufbar unter [https://www.insm.de/fileadmin/user\\_upload/kampagnen/zukunft\\_der\\_sozialen\\_marktwirtschaft/Generationengerchtigkeit\\_ins\\_Grundgesetz\\_GiG\\_Gutachten\\_Papier/INSM-Gutachten\\_Nachhaltigkeit\\_als\\_Verfassungsprinzip\\_final.pdf](https://www.insm.de/fileadmin/user_upload/kampagnen/zukunft_der_sozialen_marktwirtschaft/Generationengerchtigkeit_ins_Grundgesetz_GiG_Gutachten_Papier/INSM-Gutachten_Nachhaltigkeit_als_Verfassungsprinzip_final.pdf) [zuletzt abgerufen am 09.11.2020]
- Paulini, Inge/Pilardeaux, Benno/Loose, Carsten/Schulz, Astrid*, Kriegen wir die Kurve? „Planetary Boundaries!: Ein Rahmen für globale Nachhaltigkeitspolitik?, bpb 2017, S. 4 ff., abrufbar unter

<https://www.bpb.de/gesellschaft/umwelt/anthropozoen/216923/planetary-boundaries-ein-rahmen-fuer-globale-nachhaltigkeitspolitik> [zuletzt abgerufen am 09.11.2020]

*Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich* (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, Band II, 2017 [zit.: *Bearbeiter*, in: *Frankfurter Kommentar*, Art. Rn.]

*Pietzker, Jost*, *Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht im Bundesstaat*, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 134

*Popp, Christoph*, *Nachhaltigkeit und direkte Demokratie*, 2021

*Rahmstorf, Stefan/Schellnhuber, Hans Joachim*, *Der Klimawandel*, 8. Aufl. 2018

*Rat*, *Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1993 über das Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung*, ABIEG 1993, Nr. C 138, S. 1

*Rat für Nachhaltige Entwicklung*, *Die Strategie muss liefern! Nachhaltigkeitsrat empfiehlt Bundesregierung kreative Konsequenz*, 2019, abrufbar unter [https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2019/06/RNE-Position\\_NHS\\_2020.pdf](https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2019/06/RNE-Position_NHS_2020.pdf) [zuletzt abgerufen am 28.12.2020]

*ders.*, *Jahrzehnt der Nachhaltigkeit ambitioniert eröffnen! Erste Empfehlungen des Nachhaltigkeitsrats zur Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2020/2021*, 2020a, abrufbar unter [https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2020/05/20200513\\_RNE-Stellungnahme\\_Nachhaltigkeitsstrategie.pdf](https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2020/05/20200513_RNE-Stellungnahme_Nachhaltigkeitsstrategie.pdf) [zuletzt abgerufen am 28.12.2020]

*ders.*, *Kommunen als zentrale Akteure nachhaltiger Entwicklung*, *Stellungnahme an den Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung zur Sitzung am 15.02.2021*, 2020b, abrufbar unter [https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2020/11/20201120\\_RNE\\_Stellungnahme\\_an\\_den\\_StS-Ausschuss\\_fuer\\_Nachhaltige\\_Entwicklung\\_zur\\_kommunalen-Nachhaltigkeit.pdf](https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2020/11/20201120_RNE_Stellungnahme_an_den_StS-Ausschuss_fuer_Nachhaltige_Entwicklung_zur_kommunalen-Nachhaltigkeit.pdf) [zuletzt abgerufen am 28.12.2020]

*ders.*, *Stellungnahme zu drei Gesetzentwürfen zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen um den Themenkomplex Nachhaltigkeit vom 31.08.2020*, 2020c, abrufbar unter [https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-897/3\\_Parl\\_Anhoerungsverf/Z7-361/7-361.pdf](https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-897/3_Parl_Anhoerungsverf/Z7-361/7-361.pdf) [zuletzt abgerufen am 28.12.2020]

*Rehbinder, Eckard*, *Auf dem Weg zur starken Nachhaltigkeit*, in: *Hans-Joachim Koch/Christian Hey* (Hrsg.), *Zwischen Wissenschaft und Politik*, 2009, S. 89 ff.

*ders.*, *Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit*, *NVwZ* 2002, S. 657 ff.

*ders.*, *Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts: konzeptionelle Fragen*, in: *Gesellschaft für Umweltrecht* (Hrsg.), *Umweltrecht im Wandel*, 2001, S. 721 ff.

*ders.*, *Neue Nachhaltigkeitskonzepte im Umwelt- und Planungsrecht*, *ZfU* 2015, S. 257 ff.

*ders./Schink, Alexander* (Hrsg.), *Grundzüge des Umweltrechts*, 5. Aufl. 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: *Rehbinder/Schink*, Kap. Rn.]

*Rockström, Johan et al.*, *A safe operating space for humanity*, *Nature* 461 (2009), S. 472 ff.

*Roden, Valentin*, *Urbane Biodiversität als städtebauliches Nachhaltigkeitskonzept*, 2017

*Rogall, Holger*, *Akteure der nachhaltigen Entwicklung*, 2003

*Sachs, Michael*, *Die Änderung der Landesverfassung – Kompetenz, Verfahren und Grenzen*, in: *Präsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen. Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen*, 2002, S. 225 ff.

*ders.* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, 8. Aufl. 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: *Sachs*, Art. Rn.]

*Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, *Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik. Sondergutachten*, 2019, abrufbar unter [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02\\_Sondergutachten/2016\\_2020/2019\\_06\\_SG\\_Legitimation\\_von\\_Umweltpolitik.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=15](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=15) [zuletzt abgerufen am 19.11.2020]

*ders.*, *Ökologische Leitplanken setzen, natürliche Lebensgrundlagen schützen – Empfehlungen zum Fortschrittbericht 2012 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie*, 2011, abrufbar unter

[https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/05\\_Kommentare/2008\\_2012/2011\\_KzU\\_09\\_Nachhaltigkeitsstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/05_Kommentare/2008_2012/2011_KzU_09_Nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=3) [zuletzt abgerufen am 09.11.2020]

*ders.*, Umweltgutachten 1994, Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung, 1994, BT-Drs. 12/6995, S. 1 ff.

*ders.*, Umweltgutachten 2002, Für eine neue Vorreiterrolle, 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 1 ff.

*ders.*, Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt, 2012, abrufbar unter [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01\\_Umweltgutachten/2012\\_2016/2012\\_06\\_04\\_Umweltgutachten\\_HD.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2012_2016/2012_06_04_Umweltgutachten_HD.pdf?__blob=publicationFile) [zuletzt abgerufen am 19.11.2020]

*ders.*, Umweltgutachten 2016, Impulse für eine integrative Umweltpolitik, 2016, abrufbar unter [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01\\_Umweltgutachten/2016\\_2020/2016\\_Umweltgutachten\\_HD.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2016_Umweltgutachten_HD.pdf?__blob=publicationFile) [zuletzt abgerufen am 19.11.2020]

*Sacksofsky*, Ute, Landesverfassungen und Grundgesetz – am Beispiel der Verfassungen der neue Bundesländer, NVwZ 1993, S. 235 ff.

*Scheuner*, Ulrich, Staatszielbestimmungen, in: Roman Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff, 1972, S. 325 ff.

*Schlacke*, Sabine, Umweltrecht, 7. Aufl. 2019

*dies./Wittreck*, Fabian, Landesrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Schlacke/Wittreck]

*Schmidt-Aßmann*, Eberhard/*Schoch*, Friedrich (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008 (Vorausl.) [zit.: *Bearbeiter*, in: Schmidt-Aßmann/Schoch, Kap. Rn.]

*Schmidt-Bleibtreu*, Bruno/*Klein*, Franz (Begr.)/*Hofmann*, Hans/*Henneke*, Hans-Günter (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl. 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, Art. Rn.]

*Schoch*, Friedrich, Gewährleistungsverwaltung: Stärkung der Privatrechtsgesellschaft?, NVwZ 2008, S. 241 ff.

*Schostok*, Dorothea, in: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH (Hrsg.), Fallstudie Nachhaltigkeitsstrategie NRW. Transferwissen Nachhaltigkeit zur Nachhaltigkeitsstrategie NRW und Landesverfassung NRW, 2020, abrufbar unter [https://wupperinst.org/fa/user\\_upload/FS\\_NHS\\_NRW\\_FM\\_A4\\_Mehrebenensystem.pdf](https://wupperinst.org/fa/user_upload/FS_NHS_NRW_FM_A4_Mehrebenensystem.pdf) [zuletzt abgerufen am 09.11.2020]

*Schwarze*, Jürgen/*Becker*, Ulrich/*Hatje*, Armin/*Schoo*, Johann (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019 [zit.: *Bearbeiter*, in: Schwarze, Art. Rn.]

*Schwindt*, Joachim, Zukunftsgestaltende Elemente im deutschen und europäischen Staats- und Verfassungsrecht, 2008

*Sierck*, Verfassungsgarantie der Generationengerechtigkeit, Der Aktuelle Begriff 5/2006, abrufbar unter [https://www.bundestag.de/resource/blob/189496/bd690f1fbf663fb41e72c235c7543ca6/Verfassungsgarantie\\_der\\_Generationengerechtigkeit-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/189496/bd690f1fbf663fb41e72c235c7543ca6/Verfassungsgarantie_der_Generationengerechtigkeit-data.pdf) [zuletzt abgerufen am 22.11.2020]

*Sofiotis*, Ilias I., Zum Bedarf einer Garantie der Generationengerechtigkeit im Grundgesetz, VR 2012, S. 300 ff.

*Solow*, Robert M., The Economics of Resources or the Resources of Economics, American Economic Review 64 (2/1974), S. 1 ff.

*Sommermann*, Karl-Peter, Die Diskussion über die Normierung von Staatszielen, Der Staat 32 (1993), S. 430 ff.

*ders.*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997

*Sparwasser*, Reinhard/*Engel*, Rüdiger/*Vofßkuhle*, Andreas, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003

*SPD Nordrhein-Westfalen*, Der NRW-Plan. Unser Programm für 2017-2022, 2017, abrufbar unter [https://www.nrwspd.de/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/regierungsprogramm\\_der\\_nrwspd.pdf](https://www.nrwspd.de/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/regierungsprogramm_der_nrwspd.pdf) [zuletzt abgerufen am 18.12.2020]

*Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), Im Blickpunkt: Nachhaltigkeit und Medien, 2009, abrufbar unter <https://imblickpunkt.grimme-institut.de/wp/wp-content/uploads/2014/12/IB-Nachhaltigkeit-und-Medien.pdf> [zuletzt abgerufen am 18.11.2020]

*Steffen*, Will *et al.*, Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet, Science 347 (2015), Issue 6223, S. 1259855-1 ff.

*Steinberg*, Rudolf, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998

- Steiner, Udo*, Bemerkungen zur Generationengerechtigkeit, in: Thomas Lobinger (Hrsg.), Festschrift für Eduard Picker, 2010, S. 1343 ff.
- ders.*, Generationenfolge und Grundgesetz, NZS 2004, S. 505 ff.
- Storm, Peter-Christoph* (Hrsg.), Umweltrecht. Einführung, 11. Aufl. 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Storm, § Rn.]
- Streinz, Rudolf* (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 3. Aufl. 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: Streinz, Art. Rn.]
- Surholt, Mechthild/Strelau, Lennart*, Nachhaltigkeit und die Debatte um die Verantwortung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz, Aktueller Begriff 72/2008, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/503684/a76a6bedc50073a0317226858d988183/Generationengerechtigke-it-im-Grundgesetz-data.pdf> [zuletzt abgerufen am 13.11.2020]
- Tappe, Henning*, Stellungnahme zu LT-Drs. 17/7318 – Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, 2019, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-1959.pdf> [zuletzt abgerufen am 19.11.2020]
- Uhle, Arnd*, Das Staatsziel „Umweltschutz“ im System der grundgesetzlichen Ordnung, DÖV 1993, S. 947 ff.
- Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band I, 2002
- Umweltbundesamt (UBA)* (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, 2002
- Vereinte Nationen*, Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, 1992, abrufbar unter <https://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf> [zuletzt abgerufen am 22.01.2021]
- dies.*, Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Dok. A/RES/70/1, 2015, abrufbar unter <https://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf> [zuletzt abgerufen am 22.01.2021]
- Voßkuhle, Andreas*, Wie nachhaltig ist unser Grundgesetz?, in: Friedrich Dencker/Gregor Galke/*ders.* (Hrsg.), Festschrift für Klaus Tolksdorf, 2014, S. 585 ff.
- Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, Our Common Future, 1987, abrufbar unter <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I> [zuletzt abgerufen am 30.10.2020]
- Wiegand, Bodo*, Bestmöglicher Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften, DVBl. 1993, S. 533 ff.
- Wieland, Joachim*, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 229 ff.
- ders.*, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit. Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung, 2016a, abrufbar unter [https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/migration/documents/20160603\\_Rechtsgutachten\\_Verfassungsrang\\_fuer\\_Nachhaltigkeit.pdf](https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/migration/documents/20160603_Rechtsgutachten_Verfassungsrang_fuer_Nachhaltigkeit.pdf) [zuletzt abgerufen am 22.11.2020]
- ders.*, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016b, S. 473 ff.
- Windoffer, Alexander*, Verfahren der Folgenabschätzung als Instrument zur rechtlichen Sicherung von Nachhaltigkeit, 2011
- Winter, Gerd*, Rechtsprobleme im Anthropozän: Vom Umweltschutz zur Selbstbegrenzung, ZUR 2017, S. 267 ff.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)*, Welt im Wandel, Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, 2011, abrufbar unter [https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2011/pdf/wbgu\\_jg2011.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2011/pdf/wbgu_jg2011.pdf) [zuletzt abgerufen am 19.11.2020]
- ders.*, Welt im Wandel – Herausforderung für die deutsche Wissenschaft, 1996, abrufbar unter [https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg1996/pdf/wbgu\\_jg1996.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg1996/pdf/wbgu_jg1996.pdf) [zuletzt abgerufen am 09.11.2020]
- ders.*, Zivilisatorischer Fortschritt innerhalb planetarischer Leitplanken. Ein Beitrag zur SDG-Debatte, 2014, abrufbar unter [https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/politikpapiere/pp8\\_2014/wbgu\\_politikpapier\\_8.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/politikpapiere/pp8_2014/wbgu_politikpapier_8.pdf) [zuletzt abgerufen am 09.11.2020]
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags*, Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern, 2019, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/654168/cc4e18e68753c49fb8e31c20dee16988/WD-4-092-19-pdf-data.pdf> [zuletzt abgerufen am 19.11.2020]

*ders.*, Verankerung des Nachhaltigkeitsbegriffs in den Verfassungen ausgewählter Staaten, 2014, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/419894/11345718d0b65f12d9d1aa6be4f33d4e/wd-3-292-14-pdf-data.pdf> [zuletzt abgerufen am 09.11.2020]

*Wolff*, Heinrich Amadeus, Die Nachhaltigkeit der politischen Ordnung unter dem Grundgesetz, BayVBl. 2015, S. 397 ff.

*Wrase*, Michael, Direkte Demokratie und Nachhaltigkeit – ein Beitrag aus verfassungsrechtlicher Perspektive, Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, S. 103 ff.