

Recht der Nachhaltigen Entwicklung

herausgegeben von
Wolfgang Kahl

16



Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren

herausgegeben von
Wolfgang Kahl

Mohr Siebeck

Wolfgang Kahl, geboren 1965; Studium der Rechts- und Politikwissenschaft in Augsburg und München; 1992 Promotion; 1999 Habilitation; Professor für Öffentliches Recht und Direktor der Forschungsstelle für Nachhaltigkeitsrecht an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

ISBN 978-3-16-153646-5

ISSN 1862-0426 (Recht der Nachhaltigen Entwicklung)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2016 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Laupp & Göbel in Gomaringen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele ist auf allen Ebenen von Politik und Rechtsetzung ins Stocken geraten. Die Steuerungsfähigkeit des bislang geltenden Nachhaltigkeitsrechts scheint an ihre Grenzen zu stoßen. Vorschläge, die deshalb auf einen Ausbau der materiellen Nachhaltigkeitsverfassung durch Aufnahme eines Staatsziels „Nachhaltigkeit“ bzw. „Generationengerechtigkeit“ in das Grundgesetz (Art. 20b n. F.) setzen, werden – jedenfalls alleine – kaum eine wesentliche Änderung dieses Befundes herbeiführen können. Dies zeigen beispielhaft das Staatsziel Umweltschutz oder das Sozialstaatsprinzip, deren konkrete Wirkungen unter dem Grundgesetz eher gering blieben. Umso stärker rückt damit ein Ansatz in den Vordergrund, der auf „Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren“ setzt. Dieser Ansatz ist im deutschen Staats- und Verwaltungsrecht aus der Grundrechtsdogmatik vertraut (wenngleich auch dort die praktischen Erträge bislang hinter einem Theorieüberschuss deutlich zurückbleiben), im Übrigen aber noch wenig erforscht. Dies gilt insbesondere für eine Effektivierung der Transformation von Staatsaufgaben und Staatszielen, wie etwa der Nachhaltigkeit (formelle Nachhaltigkeitsverfassung). Der vorliegende Band versteht sich daher als Grundlagenbeitrag, der dieses „große“ Thema naturgemäß nicht erschöpfend behandeln kann (und will), der aber einige in diesem Zusammenhang besonders wichtige Einrichtungen und Instrumente erläutern, differenziert auf ihr Leistungspotential hin „abklopfen“ sowie mit perspektivischen Anregungen für Wissenschaft und Praxis (insbesondere Gesetzgebung) verbinden will. Hierfür werden zunächst die aktuellen Konzepte, Prinzipien und Leitbilder einer Nachhaltigen Entwicklung („Sustainable Governance“) sowie die besonders wesentlichen Bezüge zwischen Nachhaltigkeit und Demokratie in den Blick genommen. Darauf aufbauend wendet sich der Band Möglichkeiten zur Operationalisierung von Nachhaltigkeit in Gesetzgebung und Verwaltungsverfahren durch Integration und Prozeduralisierung zu.

Dank gebührt meinem wissenschaftlichen Mitarbeiter, Herrn *Torben Ellerbok*, der sich sehr engagiert und zuverlässig der Gesamtreaktion dieses Buches angenommen und die Verzeichnisse erstellt hat.

Heidelberg, im Februar 2016

Wolfgang Kahl

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
<i>Wolfgang Kahl</i> Einleitung: Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren	1
Kapitel 1: „Sustainable Governance“ – Konzepte, Prinzipien und Leitbilder	
<i>Franz Reimer</i> Nachhaltigkeit und „Good Governance“	43
<i>Mathias Schubert</i> Nachhaltigkeit und Steuerungstheorie	63
<i>Ivo Appel</i> Staatsziel Nachhaltigkeit in das Grundgesetz?	83
<i>Astrid Epiney</i> Nachhaltigkeitsprinzip und Integrationsprinzip	103
<i>Albert Ingold</i> Strategien und Leitbilder Nachhaltiger Entwicklung	117
Kapitel 2: Nachhaltigkeit und demokratisches System	
<i>Hanno Kube</i> Nachhaltigkeit und parlamentarische Demokratie	137
<i>Fabian Wittreck</i> Nachhaltigkeit und direkte Demokratie	159
<i>Jens Kersten</i> Nachhaltigkeit und Parteiendemokratie	177
Kapitel 3: Nachhaltigkeit und Gesetzgebung	
<i>Klaus Meßerschmidt</i> Nachhaltigkeit im EU-Gesetzgebungsverfahren	195

<i>Alexander Windoffer</i>	
Nachhaltigkeit und Gesetzesfolgenabschätzung	217
<i>Martin Leschke</i>	
Nachhaltige Gesetzgebung und Interessengruppen	235
<i>Thomas Wischmeyer</i>	
Nachhaltige Gesetzgebung und Sachverständigenberatung	253
<i>Christian Calliess</i>	
Nachhaltigkeitsräte – Stand und Perspektiven	275
 Kapitel 4: Nachhaltigkeit und Verwaltungsverfahren	
<i>Ekkehard Hofmann</i>	
Nachhaltigkeit und prozedurale Entscheidungsebene	299
<i>Wolfgang Durner</i>	
Nachhaltigkeit durch Konzentration und Integration von Verfahren ..	317
<i>Sabine Schlacke</i>	
Nachhaltigkeit durch Umweltprüfungen	335
<i>Klaus F. Gärditz</i>	
Nachhaltigkeit durch Partizipation der Öffentlichkeit	351
<i>Martin Eifert</i>	
Nachhaltigkeit durch Innovation und Wissensgenerierung	371
<i>Ino Augsberg</i>	
Nachhaltigkeit durch Netzwerke	389
 Verfasserverzeichnis	 407
Schlagwortverzeichnis	409

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Einleitung: Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren (<i>Wolfgang Kahl</i>)	1
I. Nachhaltigkeit: Zwischen banalisiertem Modewort und rechtlichem Schlüsselbegriff	1
II. Nachhaltigkeit durch materielle Steuerung	8
1. Der Vorschlag eines neuen Art. 20b GG (Staatsziel „Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit“)	8
2. Wirkungen	9
3. Einwände und Leistungsgrenzen	12
III. Nachhaltigkeit durch institutionelle und prozedurale Steuerung	16
1. Das funktionale Ergänzungsverhältnis zwischen materieller und institutionell-prozeduraler Nachhaltigkeitsverfassung	16
2. Grundbausteine institutionell-prozeduraler Nachhaltigkeit . . .	20
a) Gesetzgebung	20
aa) Institutionelle Nachhaltigkeit	20
bb) Prozedurale Nachhaltigkeit	27
b) Regierung und Verwaltung	29
aa) Organisation	29
bb) Verfahren	30
IV. Fazit	33

Kapitel 1

„Sustainable Governance“ – Konzepte, Prinzipien und Leitbilder

Nachhaltigkeit und „Good Governance“ (<i>Franz Reimer</i>)	43
I. Einleitung	43
II. Aufstieg der „Good Governance“	44
1. Entwicklungspolitische Ursprünge	44
2. Europarechtliche Adaption	46
3. „Good Governance“ als Corporate Governance	49
4. Zwischenergebnis	50

III. „Good Governance“ revisited	50
1. Wirkungs- bzw. Wirksamkeitsperspektive	51
2. Kombination formaler und materialer Anforderungen	51
3. Offenheit des Fluchtpunkts	52
4. Überschießende Tendenz der Anforderungen	52
5. Weiter Adressatenkreis	53
IV. Untrennbarkeit von Nachhaltigkeit und „Good Governance“? ...	54
1. Nachhaltigkeit als Voraussetzung von „Good Governance“ ...	54
2. „Good Governance“ als Voraussetzung von Nachhaltigkeit? ..	56
3. „Good Governance“ als vierte Säule von Nachhaltigkeit?	56
4. Nachhaltigkeit und „Good Governance“ – zweieiige Zwillinge?	57
V. Fazit und Ausblick	58
1. „Good Governance“ als Chamäleon	58
2. Ausblick	60
 Nachhaltigkeit und Steuerungstheorie (<i>Mathias Schubert</i>)	 63
I. Einleitung	63
II. Steuerungstheoretischer Ansatz	64
III. Rechtliche Steuerung im Dienst der Nachhaltigkeit	69
1. Konzepte der Nachhaltigkeit	69
2. Nachhaltigkeit in der Steuerungsperspektive	71
3. Leistungsfähigkeit zentraler Steuerungsansätze	72
a) Materielle Programmsteuerung	72
b) Steuerung durch Verfahren	74
c) Steuerung durch Organisation	77
IV. Schlussbetrachtung	80
 Staatsziel Nachhaltigkeit in das Grundgesetz? (<i>Ivo Appel</i>)	 83
I. Staatsziel Nachhaltigkeit	84
II. Materielles Nachhaltigkeitsverfassungsrecht	85
1. Regelungsgehalte materiellen Nachhaltigkeitsverfassungsrechts	85
2. Steuerungsschwächen materiellen	
Nachhaltigkeitsverfassungsrechts	88
3. Gründe für Steuerungsschwächen des materiellen	
Nachhaltigkeitsverfassungsrechts	89
III. Kompensation durch Organisation und Verfahren	94
1. Kompensationsbedarf	95
2. Nachhaltigkeit durch Organisation	96
a) Organisatorische Absicherung der Nachhaltigkeit	96
b) Strukturelle Stärken und Schwächen institutioneller	
Vorkehrungen	97

3. Nachhaltigkeit durch Verfahren	99
a) Gesteigerte Beteiligungs- und Begründungspflichten des Gesetzgebers	99
b) Querschnittsklausel und formelle Integration	99
c) Folgen- und Verträglichkeitsprüfungen	100
d) Einhaltung- und Überwachungsverfahren	101
4. Zentrale Bedeutung der Skalierung und Zielfestlegung	101
IV. Zusammenfassung	102
 Nachhaltigkeitsprinzip und Integrationsprinzip (<i>Astrid Epiney</i>)	103
I. Einleitung	103
II. Konzept und Tragweite des Integrationsprinzips	104
1. Grundgedanke und rechtliche Verankerung	104
2. Rechtliche Tragweite des Integrationsprinzips – unter besonderer Berücksichtigung des Art. 11 AEUV	105
a) Bezugspunkt des Integrationsprinzips	106
b) Verpflichtungswirkung	106
c) Das Beispiel des Art. 11 AEUV	107
aa) Anwendungsbereich	108
bb) Materiell-rechtliche Vorgaben	109
cc) Verfahrensrechtliche Vorgaben	111
III. Zur Umsetzung des Integrationsprinzips	112
IV. Schlussbemerkung: Defizite und Reformbedarf	113
 Strategien und Leitbilder Nachhaltiger Entwicklung (<i>Albert Ingold</i>)	117
I. Begriffliche Implikationen	117
1. Basales Spannungsverhältnis von Nachhaltigkeit und Entwicklung	117
2. Strategien Nachhaltiger Entwicklung: generelle und sektorale Vielzahl	119
3. Leitbilder Nachhaltiger Entwicklung: Plural der Abfolge oder wegen Parallelität?	121
II. Soft Law-Ebenen der politisch-programmatischen Nachhaltigkeitskonzeptionen	124
1. Internationale Nachhaltigkeitskonzeption	125
2. Nachhaltigkeitskonzeption der EU	127
3. Nationale Nachhaltigkeitskonzeptionen	129
III. Spezifische Verfahrens- und Organisationsbezüge der Nachhaltigkeitskonzeptionen	130
1. Leitbild ohne ausgeprägte Verfahrens- und Organisationsdimension	131

2. Strategien als Anker prozeduraler und partizipativer Nachhaltigkeitsperspektiven	132
a) Prozedurale Integration	133
b) Partizipationsstrukturen	133
c) Nachhaltigkeitsgremien	134
IV. Fazit	134

Kapitel 2

Nachhaltigkeit und demokratisches System

Nachhaltigkeit und parlamentarische Demokratie (<i>Hanno Kube</i>)	137
I. Parlamentarische Demokratie unter Verdacht	137
II. Höchst komplexer Begriff der Nachhaltigkeit	137
III. Nachhaltige Zukunftsgestaltung durch parlamentarisches Gesetz	138
1. Das Parlament als demokratisches Forum des unabdingbaren Ausgleichs	138
2. Die besondere Zukunftsorientierung des abstrakt-generellen Gesetzes	140
3. Offenheit für neue, bessere Erkenntnis	140
IV. Tatsächliche Defizite	141
1. Parlamentarismuskritik	141
2. Zur Methodologie	142
V. Rechtliche Einhegungen	143
1. Begrenzte Wirkung der Grundrechte	143
a) Strukturell angelegte Zukunftsgerichtetheit der objektivrechtlichen Schutzpflicht	143
b) Primärzuständigkeit des demokratisch legitimierten Gesetzgebers	144
2. Ausdrückliche inhaltliche Anforderungen, insbesondere die Schuldenbremse	144
a) Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG)	145
b) Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG)	145
c) Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG)	146
3. Demokratieimmanente Anforderungsgehalte	147
a) Keine Repräsentation eines künftigen Volkswillens	147
b) Sicherung der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit des Verfassungsstaats	147
aa) Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag	147

bb) Konkretisierung für den Bereich der Budgethoheit	148
cc) Übertragung auf Fragen der Nachhaltigkeit	149
dd) Erträge	150
4. Verfassungsrechtlich angelegte, nachhaltigkeitsstützende Regelungstechniken	153
a) Grundsatzgesetzgebung	153
b) Maßstäbegesetzgebung	154
VI. Fazit	155
Nachhaltigkeit und direkte Demokratie (<i>Fabian Wittreck</i>)	159
I. Begriffliche Verständigungen	159
II. Instrumente der direkten Demokratie im Nachhaltigkeitstest	161
1. Direkte Demokratie und Nachhaltigkeit – Verheißungen und Gefahren	161
2. Volksinitiativen, -begehren und -entscheide	165
3. Referenden	171
a) Obligatorisches Verfassungsreferendum	171
b) Gesetzesreferendum	172
III. Feinjustierungen der direkten Demokratie im Nachhaltigkeitstest	173
1. Zugangshürden	174
2. Abstimmungsgegenstände	174
3. Entschleunigung	175
4. Finanzierung und Transparenz	175
IV. Fazit: Nachhaltigkeit als Ausgestaltungsaufgabe direkter Demokratie	175
Nachhaltigkeit und Parteiendemokratie (<i>Jens Kersten</i>)	177
I. Einleitung	177
II. Formelle Nachhaltigkeit	178
1. Repräsentative Dimension	181
2. Plebiszitäre Dimension	182
3. Partizipative Dimension	183
4. Assoziative Dimension	184
5. Zwischenergebnis	185
III. Materielle Nachhaltigkeit	185
1. Bündnis 90/Die Grünen	186
2. Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU)	187
3. Christlich-Soziale Union (CSU)	187
4. Die Linke	188
5. Freie Demokratische Partei (FDP)	188

6. Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)	189
7. Zwischenergebnis	190
IV. Fazit	191

Kapitel 3

Nachhaltigkeit und Gesetzgebung

Nachhaltigkeit im EU-Gesetzgebungsverfahren (Klaus Meßerschmidt)	195
I. Einleitung	195
II. Prozedurale Gehalte des Nachhaltigkeitsprinzips	196
1. Primärrechtliche Bestandsaufnahme	196
2. Konkretisierungsbedarf	198
a) Nachhaltigkeitsverfahren als Abwägungsverfahren	198
b) Keine eigenständige Nachhaltigkeitsprüfung	199
c) Spezifika von Nachhaltigkeitsverfahren	201
d) Inkrementale oder perspektivische Gesetzgebung?	202
e) Kriterien nachhaltiger Gesetzgebung	203
III. Spezifische Bedingungen der EU-Rechtsetzung	204
1. Primärrechtliche Befunde	204
2. Bedeutung der „Better Regulation Agenda“ für Nachhaltigkeitsgesetzgebung	205
3. Sekundärrechtliche Umsetzung	209
a) Allgemeines	209
b) Rolle von Nachhaltigkeitsstrategien	209
c) Charakteristische Nachhaltigkeitsmerkmale von europäischen Gesetzen	210
d) Aktionsrichtlinie als Idealtypus nachhaltiger Gesetzgebung?	210
IV. Institutionelle Aspekte des Nachhaltigkeitsprinzips	211
1. Allgemeines	211
2. Bestandsaufnahme	212
V. Bewertung	214
VI. Ausblick	216
Nachhaltigkeit und Gesetzesfolgenabschätzung (Alexander Windoffer)	217
I. Einführung	217
II. Begriff der Gesetzesfolgenabschätzung	218
III. Konzeptioneller Bezug zum Leitbild Nachhaltiger Entwicklung ..	219

IV. Rechtliche Fundierung der Pflicht zu nachhaltigkeitsorientierten Gesetzesfolgenabschätzungen	221
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben	221
a) Pflicht zu und Qualitätsanforderungen an Gesetzesfolgenabschätzungen	221
b) Ausrichtung auf das Nachhaltigkeitskonzept	223
2. Einfachrechtliche Verankerung	225
V. Organisation und Verfahren de lege lata	227
1. Organisation	227
2. Äußerer Verfahrensablauf	227
3. Inneres Verfahren	228
VI. Bewertung und Optimierungsvorschlag	229
1. Soll-Ist-Vergleich	229
a) Soll: Verfassungsrechtliche Anforderungen (Zusammenfassung)	229
b) Ist: Defizite der Nachhaltigkeitsprüfung in der GFA	229
2. Optimierungsvorschlag: Verfahrensordnung für GFA und Nachhaltigkeitsprüfung	230
a) Rechtfertigung eines verbindlichen Regelungsrahmens	230
b) Regelungsgehalte	231
c) Regelungsstandort	233
VII. Fazit	233
Nachhaltige Gesetzgebung und Interessengruppen (<i>Martin Leschke</i>)	235
I. Einleitung	235
II. Wachstumszwang und Wirtschaftsinteressen als Gefahr für die Nachhaltigkeit	236
III. Interessengruppen in der Demokratie: Zwei ökonomische Theoriestränge	239
1. Die pessimistische Theorie nach <i>Mancur Olson</i>	240
2. Die optimistische Theorie nach <i>Gary Becker</i>	243
3. Resümee zur Theorie der Interessengruppen	245
IV. Organisierte Interessen für Nachhaltigkeit und der Gesetzgebungsprozess	247
V. Fazit und Ausblick	251
Nachhaltige Gesetzgebung und Sachverständigenberatung (<i>Thomas Wischmeyer</i>)	253
I. Einleitung	253
II. Eingrenzung und Präzisierung des Untersuchungsgegenstands ..	255

III. Nachhaltigkeit zwischen Gesetzgebung und sachverständiger Beratung	256
1. Nachhaltigkeit durch parlamentarische Gesetzgebung	256
2. Nachhaltigkeitsdefizite sachverständiger Beratung	257
3. Der Zeithorizont parlamentarischer Entscheidungen und der Aspekt der Langfristigkeit	258
IV. Die Leistungen sachverständiger Beratung im Rahmen nachhaltiger Gesetzgebung	259
1. Agenda Setting für Nachhaltigkeitsthemen	260
2. Evaluation und Kontrolle der Verwirklichung von Nachhaltigkeitszielen	261
3. Nachhaltigkeitseffiziente Entscheidungen durch Reflexivitätssteigerung und Alternativendenken	263
4. Nachhaltigkeit durch Partizipation: Beratung jenseits der Mauern der „Gelehrtenrepublik“	265
V. Nachhaltigkeitsgenerierung durch sachverständige Beratung in der Praxis	266
1. Sachverständige Beratung als Nachhaltigkeitsinstitution im nationalen Recht	266
a) Anlassbezogene Beratung im Gesetzgebungsprozess	266
b) Entscheidungsunabhängige Beratung des Gesetzgebers	267
2. Sachverständige Beratung als Nachhaltigkeitsinstitution: Europäische Perspektive	268
3. Sachverständige Beratung und Nachhaltigkeit in der Weltgesellschaft	271
VI. Entwicklungsperspektiven	271
 Nachhaltigkeitsräte – Stand und Perspektiven (<i>Christian Callies</i>)	275
I. Einleitung	275
II. Etablierte Umwelt- und Nachhaltigkeitsräte	277
1. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen	277
a) Zusammensetzung und institutionelle Einbindung	277
b) Arbeits- und Wirkungsweise	278
2. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen	280
a) Zusammensetzung und institutionelle Einbindung	280
b) Arbeits- und Wirkungsweise	281
3. Rat für Nachhaltige Entwicklung	282
a) Zusammensetzung und institutionelle Einbindung	283
b) Arbeits- und Wirkungsweise	283
4. Europäische Nachhaltigkeitsräte	284

III. Perspektiven für eine Institutionalisierung von Nachhaltigkeit im politischen Entscheidungsprozess	286
1. Verwaltungsorganisation	286
2. Gesetzgebung	288
3. Verfassungsrecht	291
a) Nachhaltigkeitsverträglichkeitsprüfung	292
b) Nachhaltigkeitsrat	293

Kapitel 4

Nachhaltigkeit und Verwaltungsverfahren

Nachhaltigkeit und prozedurale Entscheidungsebene (<i>Ekkehard Hofmann</i>)	299
I. Einleitung	299
II. Der Begriff der Nachhaltigen Entwicklung als Maßgabe für die Steuerung der Flächeninanspruchnahme	300
1. Nachhaltige Entwicklung	300
a) Grundprinzipien der Nachhaltigen Entwicklung und die Bodennutzung	300
b) Nachhaltige Entwicklung der Flächeninanspruchnahme ...	302
aa) Quantitative Reduzierungsziele	302
bb) Räumliche Differenzierung	303
cc) Schutz vor Zersiedelung	303
2. Datengrundlagen	304
a) Vermessungs- und Katastergesetze: Verlässlichkeit der Daten	304
b) Die Methodik der statistischen Erfassung der Bodennutzung: der Nutzungsartenkatalog	305
III. Instrumente des Flächensparens	307
1. Überblick	307
2. Raumplanungsrecht	310
a) Die flächenverbrauchsbezogenen Vorgaben des Raumordnungsgesetzes	310
b) Landes- und Regionalplanung	310
3. Erhöhung der Transparenz: Wirtschaftlichkeitsvergleich durch Folgekostenabschätzung	312
IV. Fazit und Ausblick	315

Nachhaltigkeit durch Konzentration und Integration von Verfahren (<i>Wolfgang Durner</i>)	317
I. Nachhaltigkeit als Herausforderung an das Verwaltungsverfahren	317
II. Integration von Umweltbelangen als Kernelement nachhaltigen Verwaltungsrechts	317
III. Die Integration von Umweltbelangen zwischen Verfahren und materiellem Recht	319
1. Die Integration von Nachhaltigkeitsbelangen durch Organisationsrecht	319
2. Die Integration von Nachhaltigkeitsbelangen durch Verfahrensrecht	320
3. Schnittmengen und Wechselbeziehungen zwischen Verfahrensrecht und materiellem Recht	321
4. Die Integration von Nachhaltigkeitsbelangen durch Planungsrecht	322
IV. Integration und Konzentration zwischen Verfahrensrecht und materiellem Recht	323
1. Die „Integration“ von Verfahren	323
a) Verfahrensrechtliches Verständnis	323
b) „Integration“ als materielle Anreicherung von Verfahren ...	325
2. Das Instrument der Konzentrationswirkung	326
a) Gewandeltes Verständnis der Konzentrationswirkung	326
b) Formelle Konzentrationswirkung – Ausweitung des materiellen Entscheidungsprogramms	327
c) Partiiell vergleichbare Ergebnisse in Verfahren ohne Konzentrationswirkung	327
V. Integration und Konzentration von Verfahren als Instrumente der Nachhaltigkeit?	328
1. Verfahrensintegration als typisches Instrument zur Beförderung von Nachhaltigkeit	328
2. Die Janusköpfigkeit der Konzentrationswirkung	329
a) Gefährdung der Nachhaltigkeit durch Zuständigkeitskonzentration – Gegenstrategien	329
b) Einbeziehung der Nachhaltigkeit in das Entscheidungsprogramm	330
c) Die Vorteile im Vergleich zu materiellen Teilintegrationen	331
3. Das Beispiel des Bergrechts	332
4. Integration und Konzentration im Projekt des Umweltgesetzbuchs	333
VI. Fazit: Die Konzentrationswirkung als Königsweg der prozeduralen Nachhaltigkeit	334

Nachhaltigkeit durch Umweltprüfungen (<i>Sabine Schlacke</i>)	335
I. Einführung	335
II. Funktionen des Nachhaltigkeitsgebots im Recht	336
III. Umweltprüfungen nach dem UVPG	340
1. Entstehung	341
2. Prüfauftrag	341
3. Prüfgegenstände	342
4. Umweltprüfungsverfahren	343
IV. Nachhaltigkeitsorientierte Funktionen der Umweltprüfungen . . .	344
1. Ökologieorientierter Ressourcenschutz durch Information, Beteiligung und Rechtsschutz	344
2. Zeitlich-globale Langfristfunktion durch Frühzeitigkeitsgebot	346
3. Dreidimensionale Abwägungs- und Ausgleichsfunktion durch materielle Wirkung der Projekt-UVP	347
V. Das Nachhaltigkeitsgebot als Strukturprinzip der Umweltprüfungen?	348
Nachhaltigkeit durch Partizipation der Öffentlichkeit (<i>Klaus F. Gärditz</i>)	351
I. Nachhaltigkeit durch Partizipation der Öffentlichkeit: Standortbestimmung	351
II. Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht	354
1. Anwendungsfälle	355
2. Demokratische und rechtsstaatliche Funktion der Öffentlichkeit	357
III. Nachhaltigkeitsspezifische Gehalte	361
1. Prämissen des demokratischen Rechtsstaats	361
a) Keine demokratieinkompatible Materialisierung	362
b) Nachhaltigkeit durch ergebnisoffene Verfahren	363
2. Chancen prozeduraler Nachhaltigkeit durch Öffentlichkeitsbeteiligung	365
3. Risiken prozeduraler Nachhaltigkeit durch Öffentlichkeitsbeteiligung	366
IV. Resümee	369
Nachhaltigkeit durch Innovation und Wissensgenerierung (<i>Martin Eifert</i>)	371
I. Wissensgenerierung und Innovation als Voraussetzungen von Nachhaltigkeit	371
1. Nachhaltigkeit als Ziel und Handlungsmaßstab	371
2. Abhängigkeit von Wissensgenerierung und Innovation	372

II. Gewährleistung von Wissensgenerierung und Innovationsfähigkeit	374
1. Grundrechte und rechtliche Infrastruktur als Basisschicht	374
2. Wissensgenerierung als Aufgabe der staatlichen Informationsordnung	375
a) Ebenen und Bereiche der Wissensgenerierung	376
b) Verschleifung zu einem Wissensnetzwerk	376
3. Innovationsfähigkeit als hybride Aufgabe	379
a) Nachhaltige Entwicklung als Orientierung staatlicher Innovationsförderung	380
b) Einrichtung von Märkten als Instrument	380
c) Lenkung von Märkten durch Subventionen und Informationen	382
d) Dynamisierung von technischen Anforderungen	382
III. Problemlösungsorientierte Mechanismen zur nachhaltigkeitsorientierten Wissensgenerierung und Innovation	383
1. Traditionell lockerer Zusammenhang von Wissensgenerierung und Innovation	383
2. Engführung durch systematische Ausrichtung und problemfokussierte Maßnahmenprogramme	383
a) Potentialanalyse	385
b) Probleme der Potentialrealisierung	385
c) Instrumente zur Realisation der Potentiale	386
Nachhaltigkeit durch Netzwerke (<i>Ino Augsberg</i>)	389
I. Einleitung	389
II. Nachhaltigkeit durch Netzwerke	391
1. Netzwerk als Organisation und Verfahren	391
2. Netzwerk oder Rhizom?	396
3. Netzwerkversagen	399
4. Ungewissheitsabsorption	401
5. Zwischenfazit	402
III. Nachhaltigkeit als Netzwerk	402
IV. Nachhaltigkeit der Netzwerke	404
V. Fazit	406
Verfasserverzeichnis	407
Schlagwortverzeichnis	409

Einleitung: Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren

Wolfgang Kahl

I. Nachhaltigkeit: Zwischen banalisiertem Modewort und rechtlichem Schlüsselbegriff

„Nachhaltigkeit“ gilt nicht wenigen als zwar populäres, aber inhaltsarmes Modewort. Sein inflationistischer, dabei häufig unreflektierter Gebrauch in allen möglichen passenden und – überwiegend – unpassenden Kontexten der Alltags- und Politiksprache¹ hat zu einer teilweisen Sinnentleerung des Nachhaltigkeitsbegriffs sowie in der Folge zu einem um sich greifenden Nachhaltigkeitsüberdruß geführt. „Nachhaltigkeit“, so könnte man die Kritik überspitzt resümieren, stehe heute für eine geistige Vergiftung von Sprache, Denken und Diskurs. Gerade in der deutschen Rechtswissenschaft überwiegt diese Skepsis bzw. Ablehnung gegenüber der Idee der Nachhaltigkeit.² Nachhaltigkeit ist für die einen eine dem Zeitgeist verhaftete³ Worthülse mit unklarem, chamäleonhaftem Inhalt⁴ und für die anderen ein wachstums- und technikfeindlicher Romantizismus, in dem sich noch der alte, längst obsolete Glaube an Einheitsvorstellungen ausdrücke⁵.

¹ Berichtend und mit kritischer Tendenz *M. Bauchmüller*, APuZ 31–32/2014, S. 3 (3 f.); *I. Pufé*, Nachhaltigkeit, 2. Aufl. 2014, S. 19 ff.; *L. Krämer*, EU Environmental Law, 7. Aufl. 2012, Rn. 1–11 f. Speziell zur floskelhaften Verwendung in der Werbesprache mit Recht sehr kritisch („schädlicher“ Begriff; „verschleiert die komplexen Zusammenhänge“) *A. Bojanowski*, APuZ 31–32/2014, S. 7 (7 f.). Mehr als 100.000 Nachhaltigkeits-Einträge allein im deutschsprachigen Internet registrierte bereits 2002 *G. Ketteler*, NuR 2002, S. 513 (514). Die Zahl dürfte sich mittlerweile noch deutlich erhöht haben. Allgemein zum Problem einer „Rechtsschwäche durch Sprachschwäche“ *P. Kirchhof*, Deutschland im Schuldensog, 2012, S. 50 ff.

² Berichtend zur Kritik *E. Frenzel*, Nachhaltigkeit als Prinzip der Rechtsentwicklung?, 2004, S. 44 ff.; *W. Kahl*, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1 (1 ff.).

³ So mit Blick auf ein Staatsziel Generationengerechtigkeit *G. Deter*, ZUR 2012, S. 157 (162): Dieses sei „aus einem dem Zeitgeist verhafteten, idealistischen Überschwang geboren“.

⁴ In diesem Sinne *W. Berg*, in: *W. Kahl* (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 425 (432): „höchst schillernde(r) und in seiner Ambivalenz nicht ungefährliche(r)“ Begriff; *C. Felber*, in: *I. Pufé*, Nachhaltigkeit, 2. Aufl. 2014, S. 5: „gleichsam schillernden wie ungreifbaren Leitbegriff der Postmoderne“; *C. Hagist/S. Moog/B. Raffelhüschen*, ZSE 2014, S. 529 (546): „typisches Wieselwort: Die Verpackung mag schön sein, der Begriff ist jedoch meist inhaltsleer“.

⁵ *U. Di Fabio*, UTR 109 (2011), S. 95 (96 f.).

Dies ist freilich nur die eine Seite der Medaille: Nachhaltigkeit ist zugleich auch ein traditionsreicher, rückblickend vor allem mit der sächsischen Forstwirtschaftslehre des frühen 18. Jahrhunderts (*Hans Carl von Carlowitz*)⁶ verbundener, historisch aber weit dahinter zurück reichender,⁷ inhaltlich bestechend einfacher und in seiner Anwendbarkeit längst weit über die forstwirtschaftlichen Wurzeln hinaus reichender Gedanke des Maßhaltens im Interesse der langfristigen Ressourcenschonung: Es soll von den Zinsen gelebt werden, während das Kapital unberührt bleiben soll.⁸

Es verwundert daher nicht, dass die Idee der Nachhaltigkeit gerade in den letzten 30 Jahren auf eine Erfolgsgeschichte zurückblicken kann, die als „einzigartig“⁹ gilt: Mitte der achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts erfuhr der Nachhaltigkeitsbegriff unter sprachlicher Fortentwicklung (Nachhaltige Entwicklung;¹⁰ engl.: sustainable development; franz.: développement durable) und in teilweiser inhaltlicher Neuausrichtung, in der nunmehr eine primär entwicklungs- und umweltpolitische Zielrichtung sowie eine prononcierte Wendung ins Globale („Nord-Süd-Konflikt“)¹¹ und Zukünftige (Generationengerechtigkeit)¹² zum Ausdruck kommen,¹³ eine bemerkenswerte, bis heute anhaltende

⁶ Vgl. zum *Carlowitz'schen* Nachhaltigkeitskonzept als Waldbewirtschaftungsprinzip und dessen Rezeption *C. Mauch*, Mensch und Umwelt, 2014, S. 21 ff.; *Pufé* (Fn. 1), S. 34 ff.; *M. Vogt*, Prinzip Nachhaltigkeit, 3. Aufl. 2013, S. 114 ff.

⁷ Eingehend zur Begriffs- und Ideengeschichte *D. Klippel/M. Otto*, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 39 ff.; *U. Grober*, Die Entdeckung der Nachhaltigkeit, 2. Aufl. 2013; *Mauch* (Fn. 6), passim. Vgl. ferner *W. Kahl*, in: H. Bauer et al. (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, S. 111 (116 ff.); *F. Uekötter*, APuZ 31–32/2014, S. 9 ff.; *A. Windoffer*, Verfahren der Folgenabschätzung als Instrument zur rechtlichen Sicherung von Nachhaltigkeit, 2011, S. 10 ff.

⁸ *A. Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 43.

⁹ So zuletzt *H. A. Wolff*, BayVBl. 2015, S. 397 (398), im Anschluss an *Kahl* (Fn. 2), S. 1 und *W. Köck*, Die Verwaltung 40 (2007), S. 419 (420 f.). Vgl. auch *K. Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 37 („Begriffskarriere“).

¹⁰ Die Begriffe werden zumeist, so auch hier, synonym verwendet, vgl. nur *H. A. Wolff*, BayVBl. 2015, S. 397 (397); *H.-J. Menzel*, ZRP 2001, S. 221 (223).

¹¹ Vgl. *U. Beyerlin/T. Marauhn*, International Environmental Law, 2. Aufl. 2011, S. 83.

¹² Danach sind den „künftigen Generationen“ (zum Begriff: *M. Kleiber*, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 11 ff.; *J. Tremmel*, Eine Theorie der Generationengerechtigkeit, 2012, S. 35 ff.) angemessene (nicht: identische) Handlungsspielräume zu belassen, dürfen diese also, mit anderen Worten, nicht zu „bloßen Bewältigern von Folgelasten“ (z. B. Staatsverschuldung) degradiert werden, so *A. Glaser*, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 620 (633) unter Hinweis auf *R. Schmidt*, in: Liber Amicorum f. Luzius Wildhaber, 2007, S. 1085 (1092). Zum langfristigen, generationenübergreifenden Denken als einer der beiden zentralen Perspektiven von Nachhaltigkeit (neben der Ressourcenschonung) *M. Kotzur*, BayVBl. 2007, S. 257 (258); vgl. auch *Windoffer* (Fn. 7), S. 50 ff. Kritisch *M. Ronellenfitsch*, NVwZ 2006, S. 385 (386 f.).

¹³ *K. F. Gärditz*, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 137 (141 f., 142 f., 143 f.): Globale Zukunftsverantwortung, Ressourcenbewirtschaftung, Entwicklung. Ähnlich *Berg* (Fn. 4), S. 434 ff.: Nachhaltigkeit als „Weltziel“ des Umweltschutzes; *I. Pufé*, APuZ 31–32/2014, S. 15 (16).

„zweite Blütephase“. Ausgehend von dem Bericht der „Brundtland-Kommission“ (1987)¹⁴, dem „Weltgipfel“ von Rio de Janeiro (1992)¹⁵ und dem anschließenden sogenannten „Rio-follow-up“-Prozess¹⁶ einschließlich der Millennium-Entwicklungsziele (2000)¹⁷ wurde es ein zentraler Begriff des internationalen, europäischen und nationalen Rechts¹⁸ sowie der Politik^{19, 20}.

„Nachhaltigkeit“ im *integrativen (dreidimensionalen)*²¹ Sinne (Drei-Säulen-Konzept)²² der Brundtland-Kommission²³ ist heute zum Teil Verfassungsprin-

¹⁴ *World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, 1987; hierzu *J. H. Jans/H. H. B. Vedder, European Environmental Law*, 4. Aufl. 2012, S. 8; *Kahl* (Fn. 2), S. 6 f.; *H.-J. Koch*, in: W. Heun et al. (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*, 2006, Sp. 1567 (1567). Vgl. auch die rückblickenden, bilanzierenden Beiträge von *H. C. Bugge* und *G. Winter*, in: *H. C. Bugge/C. Voigt* (Hrsg.), *Sustainable Development in International and National Law*, 2008, S. 3 ff. und 25 ff.

¹⁵ Siehe zu den dort beschlossenen, nachhaltigkeitsrelevanten Dokumenten, insbesondere der Rio-Declaration on Environment and Development (UN-Dokument A/Conf. 151/Rev.1) sowie der Agenda 21 (UN-Dokument A/Conf. 151/4 Part I-IV); *C. Calliess*, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, 2001, S. 141 ff.; *Pufé* (Fn. 1), S. 48 ff., 53 ff.

¹⁶ Die bislang wichtigsten Stationen dieses (noch nicht beendeten) Prozesses sind: Die sog. Millennium-Entwicklungsziele von 2000 (dazu *Pufé* [Fn. 1], S. 56 ff.), der Weltgipfel Rio+10 in Johannesburg 2002 und dessen Abschlusserklärung UN Doc. A/CONF. 199/20 (dazu *K. Gehne*, *Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip*, 2011, S. 59 ff.; *N. Wolff*, *NuR* 2003, S. 137 ff.) sowie der Weltgipfel Rio+20 2012 und dessen Abschlusserklärung „The Future We Want“, Doc. A/CONF. 216/L.1, von der Generalversammlung der UN angenommen als Resolution A/RES/66/288 vom 27.7.2012 (dazu *F. de Andrade Correa*, *AVR* 50 [2012], S. 500 ff.). Zum Ganzen *Beyerlin/Marauhn* (Fn. 11), S. 13 ff., 23 ff.; siehe auch den knappen, tabellarischen Überblick bei *Pufé* (Fn. 1), S. 59 ff.

¹⁷ Berichtend *Pufé* (Fn. 1), S. 56 ff.

¹⁸ Zur Normativität von „Nachhaltigkeit“ siehe nur *V. Bärenbrinker*, *Nachhaltige Stadtentwicklung durch Urban Governance*, 2012, S. 117 ff.; *Gehne* (Fn. 16), S. 179 ff., 217 ff.; *Glaser* (Fn. 8), S. 51 ff., m. w. N.

¹⁹ Dies spiegelt sich auch in den Programmen der politischen Parteien wider. So taucht der Begriff der Nachhaltigkeit allein 68 mal und keineswegs nur mit Ökologiebezug, sondern in einem breit gefächerten thematischen Kontext, im aktuellen Koalitionsvertrag von CDU/CSU/SPD auf, in dem ihm sogar ein eigenes Unterkapitel gewidmet ist. Vgl. auch *J. Kersten*, *Nachhaltigkeit und Parteidemokratie* (in diesem Band).

²⁰ Instruktive zusammenfassende Darstellung bei *Gärditz* (Fn. 13), S. 137 ff.; *Gehne* (Fn. 16), S. 12 ff. (insb. S. 34 ff.).

²¹ *Enge (eindimensionale) Nachhaltigkeitsbegriffe* (ökologische, soziale bzw. wirtschaftliche Nachhaltigkeit; vgl. hierzu *Gärditz* [Fn. 13], S. 144 ff.; *Glaser* [Fn. 8], S. 64 ff.; *Kahl* [Fn. 2], S. 16 ff., jeweils m. w. N.), von denen auch die (insbesondere Umwelt-)Gesetze zum Teil ausgehen, werden hierdurch nicht ausgeschlossen, sondern stehen vielmehr in einem funktionalen Ergänzungsverhältnis zu dem vorherrschenden weiten (integrativ-dreidimensionalen) Nachhaltigkeitsbegriff, vgl. *W. Kahl*, in: R. Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUUV*, 2. Aufl. 2012, Art. 11 AEUUV Rn. 22; *Bärenbrinker* (Fn. 18), S. 113 ff.

²² Zum Streit um die Auslegung des Nachhaltigkeitsbegriffs, der hier im Einzelnen nicht erneut ausgetragen werden soll, zumal er auf theoretischer Ebene zugunsten eines weiten Verständnisses entschieden ist, sich aber normativ letztlich nur rechtsebenen- und bereichsspezifisch mit Blick auf die jeweilige Rechtsordnung und das jeweilige Gesetz bestimmen lässt, vgl. stellvertretend für die ganz h. M. *Glaser* (Fn. 8), S. 44 ff., 56 ff.; *Gehne* (Fn. 16), S. 107 ff.; *Kahl* (Fn. 2), S. 8 ff., 12 ff.; *J. Kersten*, *Das Anthropozän-Konzept*, 2014, S. 45 f.; *Meßerschmidt* (Fn. 9),

zip (EU,²⁴ einzelne ausländische Verfassungen²⁵)²⁶, jedenfalls aber (bereichsspezifisches) Rechtsprinzip auf einfach-gesetzlicher Ebene (Deutschland)²⁷ sowie allgemeiner Rechtsgrundsatz im Werden (Völkerrecht)²⁸. Das deutsche

§ 3 Rn. 39; *Pufé* (Fn. 1), S. 98 ff., 104 ff.; A. Willand, Nachhaltigkeit durch Rechtsgestaltung, 2005, S. 12 ff.; a. A. F. Ekdardt, Das Prinzip Nachhaltigkeit, 2. Aufl. 2010, S. 27 ff.; S. R. Laskowski, Das Menschenrecht auf Wasser, 2010, S. 117 ff., 125 ff.; D. Murswiek, NuR 2002, S. 641 (642 f.).

²³ Danach ist eine Entwicklung nachhaltig, wenn sie den Bedürfnissen der heutigen Generationen entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen, vgl. V. Hauff, Unsere gemeinsame Zukunft, 1987, S. 46. Hieran anknüpfend und mit gleichsinniger Stoßrichtung kann Nachhaltigkeit (Nachhaltige Entwicklung) definiert werden als die in internationaler Perspektive zu erzielende Herstellung einer stets auch und gerade die Interessen künftiger Generationen beachtenden Balance zwischen dem Recht auf wirtschaftliche Entwicklung und soziale Sicherheit auf der einen Seite sowie der Begrenztheit der (insbesondere ökologischen) Ressourcen und Tragfähigkeit des Ökosystems Erde als äußerste „Leitplanken“ (vgl. dazu *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen [WBGU]*, Zivilisatorischer Fortschritt innerhalb planetarischer Leitplanken, 2014) jeder ökonomisch-sozialen Entwicklung auf der anderen Seite. Bei erheblichen Zielkonflikten soll auf diese Weise ein (relativer) Vorrang des langfristigen Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen als vitale Basis jeder gesellschaftlichen Entwicklung sichergestellt werden, vgl. zutreffend *Koch* (Fn. 14), Sp. 1567 f.; E. Rehbinder, in: K. Hansmann/D. Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Kap. 3 Rn. 78; für „relative und moderat ausgestaltete Präferenzregeln“ zugunsten des Umweltschutzes im Interesse der „generationenübergreifende(n) wirtschaftliche(n) Entwicklung und soziale(n) Stabilität“ zutreffend K. F. Gärditz, Die Verwaltung 40 (2007), S. 203 (234 f.). Zum hiermit thematisch verknüpften Streit über eine „schwache“ oder „starke“ Nachhaltigkeit berichtend und m. w. N. Glaser (Fn. 8), S. 65 ff.; M. von Hauff/A. Kleine, Nachhaltige Entwicklung, 2009, S. 24 ff. Zusätzlich die kulturelle Nachhaltigkeit als „vierte Dimension“ mit einbeziehend Gärditz (Fn. 13), S. 140 f., 155 ff. Zu weit und damit zu Konturlosigkeit neigend dagegen der Nachhaltigkeitsbegriff bei H. A. Wolff, BayVBl. 2015, S. 397 (399 f.), wenn dieser auch noch die „gleichartigen Lebensverhältnisse“ und die Freiheitsgrundrechte (Art. 1–19 GG) unter die Nachhaltigkeit fassen will.

²⁴ Vgl. Art. 3 Abs. 5 S. 2 EUV, Art. 11 AEUV, Art. 37 GRCh.

²⁵ Vgl. stellv. für das französische Verfassungsrecht Art. 6 Charte de l'environnement: „Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cette effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.“ Vgl. ferner Art. 2 Abs. 2 (daneben: Art. 2 Abs. 4, Art. 54 Abs. 2, Art. 73, Art. 104 Abs. 1) Schweizerische Bundesverfassung, hierzu Glaser (Fn. 8), S. 74 ff. (82 ff.), 364 f.

²⁶ Vgl. P. Häberle, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 180 ff.; Kahl (Fn. 21), Art. 11 AEUV Rn. 19 ff.; ders. (Fn. 2), S. 13 ff.; Meßerschmidt (Fn. 9), § 3 Rn. 34 ff.; Windoffer (Fn. 7), S. 74 ff.

²⁷ Vgl. § 1 Abs. 2 S. 1, § 2 Abs. 1 ROG; § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB. Aus dem Schrifttum: K. F. Gärditz, Die Verwaltung 40 (2007), S. 203 (215 ff.); Kahl (Fn. 2), S. 15 f.; Willand (Fn. 22), S. 25 ff., 28 ff. (34); speziell für das Städtebaurecht J. Kersten, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 396 ff.; für das Raumordnungsrecht K. Goppel/J. Maier, in: W. Kahl, ebd., S. 369 ff. Ausnahmsweise (z. B. § 11 BWaldG, § 17 Abs. 2 BBodSchG) ist die Nachhaltigkeit nicht nur Grundsatz, sondern Regel; genauer zum Ganzen Rehbinder (Fn. 23), Kap. 3 Rn. 81 ff. Zu restriktiv C. Waldhoff, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 167 (168).

²⁸ Vgl. zu den (umstrittenen) Einzelheiten Beyerlin/Marauhn (Fn. 11), S. 73 ff.; Gärditz (Fn. 13), S. 167 ff.; J. Montien, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, 2014, S. 155 ff., 189 ff. (194), jeweils m. w. N. auf den Meinungsstand. In Teilbereichen wie dem Welthandelsrecht gilt das Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung dagegen aufgrund seiner erhöhten Präsenz im maßgeblichen völkerrechtlichen Vertrag (GATT) und im case law bereits als Rechtsprin-

Grundgesetz kennt mit der ökologischen Nachhaltigkeit einschließlich der auf intergenerationelle Gerechtigkeit²⁹ gerichteten Zukunfts- bzw. Langzeitverantwortung³⁰ (vgl. Art. 20a GG: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen“)³¹ und der sogenannten Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG)³² als ein³³ Element finanzieller Nachhaltigkeit zumindest wesentliche Einzelausprägungen der Nachhaltigkeit, ohne dabei jedoch den Nachhaltigkeitsbegriff explizit zu erwähnen. Insbesondere kennt es kein Staatsziel der integrativen (dreidimensionalen) Nachhaltigkeit (s. II.1.).³⁴

Gleichwohl bestehen hinsichtlich der Transformation der Nachhaltigkeit in „konkrete Politik“ nach wie vor erhebliche Defizite. Soll Deutschland zum „Nachhaltigkeitsstaat“³⁵ werden, der seiner Langzeitverantwortung³⁶ gerade mit

zip; vgl. *M. Schurmans*, *European Energy and Environmental Law Review* 2015, S. 28 ff.; vgl. auch *Gärditz*, ebd., S. 162 ff. Zum Ganzen auch die Beiträge von *M.-C. Cordonier Segger*, *A. Boyle* und *N. Schrijver*, in: *H. C. Bugge/C. Voigt* (Hrsg.), *Sustainable Development in International and National Law*, 2008, S. 87 ff.; 203 ff.; 223 ff.

²⁹ *K.-P. Sommermann*, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, 1997, S. 190 ff., m. w. N.; zur Schnittmenge mit dem Nachhaltigkeitsgedanken *W. Frenz*, *UTR* 49 (1999), S. 37 (40 f.); *A. Epiney/M. Scheyli*, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts*, 1998, S. 36 ff.; für eine verstärkte Zukunftsgerichtetheit der Politik insbesondere an den Grundrechten (Schutzpflichten) und am Demokratieprinzip („Sicherung der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit des Verfassungsstaats“) ansetzend *H. Kube*, *Nachhaltigkeit und parlamentarische Demokratie* (in diesem Band V.1., 3.; VI.).

³⁰ *J. Brehme*, *Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung*, 2010, S. 332; *Callies* (Fn. 15), S. 118 ff., 121 f., 132 f.; *K. F. Gärditz*, in: *M. Beckmann et al.* (Hrsg.), *Landmann/Rohmer, Umweltrecht*, Bd. I, Stand: Mai 2015, Art. 20a GG Rn. 13; *M. Kloepfer*, *DVBl.* 1996, S. 73 (78); eingehend *K. F. Gethmann/M. Kloepfer/H. G. Nutzinger*, *Langzeitverantwortung im Umweltstaat*, 1993.

³¹ *BVerfGE* 118, 79 (110); *T. Brönneke*, *Umweltverfassungsrecht*, 1999, S. 196 f., 201 ff.; *D. von Bubnoff*, *Der Schutz der künftigen Generationen im deutschen Umweltrecht*, 2001, S. 62 ff.; *A. Epiney*, in: *H. von Mangoldt/F. Klein/C. Starck* (Hrsg.), *GG*, 6. Aufl. 2010, Art. 20a Rn. 103; *Gärditz* (Fn. 30), Art. 20a GG Rn. 2; *D. Murswiek*, in: *M. Sachs* (Hrsg.), *GG*, 7. Aufl. 2014, Art. 20a Rn. 32, 37 f.

³² Vgl. dazu *W. Kahl*, in: *ders.* (Hrsg.), *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, 2011, S. 1 (13 ff.); *P. Kirchhof* (Fn. 1), S. 93 ff.; *M. Möstl*, in: *W. Kahl* (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008, S. 569 (587 ff.); *H. Neidhardt*, *Staatsverschuldung und Verfassung*, S. 355 ff.; *M. Koemann*, *Eine Bremse für die Staatsverschuldung?*, 2011; *E. Reimer*, in: *W. Kahl* (Hrsg.), *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, 2011, S. 147 ff.; *C. Ryczewski*, *Die Schuldenbremse im Grundgesetz*, 2011; *J. Wieland*, in: *W. Kahl* (Hrsg.), *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, 2011, S. 229 (235 ff., 239 ff.). Vgl. auch *BVerfGE* 135, 317 (404 f.): keine „irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen“ (ebd., S. 405).

³³ Dazu, dass die finanzielle Nachhaltigkeit daneben aber auch noch eine Reihe sonstiger verfassungsrechtlicher Fragen berührt, siehe *Kahl* (Fn. 32), S. 6 ff.

³⁴ *Kahl* (Fn. 2), S. 15.

³⁵ Zu Begriff und Ziel: *W. Kahl*, *ZRP* 2014, S. 17 (18). Terminologisch Pate steht insoweit der „Umweltstaat“; vgl. hierzu *M. Kloepfer* (Hrsg.), *Umweltstaat als Zukunft*, 1995; *Callies* (Fn. 15), S. 30, 250 ff.; die Diskussion hierzu resümierend (mit eigener skeptischer Position) *Berg* (Fn. 4), S. 426 f., 432 ff., 441; *ders.*, in: *Festschr. f. Klaus Stern*, 1997, S. 422 ff.

³⁶ Zur Langzeitverantwortung des Staates, die den rechtlichen Umgang mit (insbesondere irreversiblen) Langzeitfolgen technischer Entwicklungen betrifft, siehe *I. Appel*, *Staatliche Zu-*

Blick auf künftige Generationen (besser) gerecht wird, ist deshalb eine grundlegendere und weiterreichende, insbesondere verfassungsrechtliche, aber – in Konkretisierung hiervon – auch einfach-gesetzliche Ausrichtung von Staat und Gesellschaft³⁷ auf das Ziel einer Nachhaltigen Entwicklung notwendig, die über die aktuell geltenden Nachhaltigkeitsnormen³⁸ und -strategien („soft law“)³⁹ hinaus geht.

Für einen Umbau des deutschen Verfassungsstaates zum Nachhaltigkeitsstaat bedarf es zunächst eines *materiellen* Ansatzes, sprich der Aufnahme eines Staatsziels „Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit“ in das Grundgesetz (Art. 20b GG n. F.). Der Ansatz einer *materiellen* Steuerung⁴⁰ stößt dabei allerdings auch auf ernst zu nehmende Bedenken (dazu unten II.). In Ergänzung des materiellen Ansatzes bedarf es daher als – praktisch noch bedeutsamere – zweite Säule des Nachhaltigkeitsstaates eines *formellen* Ansatzes *institutioneller*⁴¹

kunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 57 ff.; Kleiber (Fn. 12), S. 4; M. Klopfer, in: K. F. Gethmann/ders./H. G. Nutzinger, Langzeitverantwortung im Umweltstaat, 1993, S. 22 (26 ff.); P. Henseler, AöR 108 (1983), S. 489 (490 ff.); P. Saladin/C. A. Zenger, Rechte künftiger Generationen, 1988, S. 24 f.

³⁷ Für die Nachhaltigkeit gilt ebenso wie für den Umweltschutz, dass sie eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gesellschaft darstellt, deren Umsetzung gleichwohl weiterhin primär auf staatlicher Steuerung beruht, welche punktuell im Interesse der Einbringung von Sachverstand, der Verantwortungsteilung und der Akzeptanzförderung durch Verfahren der Kooperation zwischen Staat und Bürger ergänzt werden kann; vgl. bezogen auf den Umweltschutz Berg (Fn. 4), S. 438 ff., 441 f.

³⁸ Nachweise dazu bei Willand (Fn. 22), S. 21 ff., 25 ff.

³⁹ Vgl. die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Deutschen Bundesregierung: *Bundesregierung* (Hrsg.), Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002, abrufbar unter: www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 8.1.2016); dazu Windoffer (Fn. 7), S. 39 ff. Für die Unionsebene berichtend S. Lindemann/M. Jänicke, ZfU 2008, S. 355 (358 ff., 384 f.); Kahl (Fn. 21), Art. 11 AEUV Rn. 42, 47. Zu typischen Merkmalen von Nachhaltigkeitsstrategien vgl. Willand (Fn. 22), S. 56 ff. sowie den Beitrag von A. Ingold, Strategien und Leitbilder Nachhaltiger Entwicklung (in diesem Band).

⁴⁰ Zum Zusammenhang von Nachhaltigkeit und Steuerung(stheorie) eingehend M. Schubert, Nachhaltigkeit und Steuerungstheorie (in diesem Band).

⁴¹ Die Begriffe „Institution“ bzw. „institutionell“ werden hier in einem engeren Sinne verstanden, nämlich als Synonym für Organisationen und die hierfür geltenden (insbesondere verfassungsrechtlichen) Normen. In der Neuen Institutionenökonomik dominiert – bei aller Einheitlichkeit – dagegen zumeist ein weiteres Begriffsverständnis, das auch den – vorliegend eigenständig erfassten – Bereich des „Prozeduralen“ (Verfahren) unter den Institutionenterminus, verstanden als Summe aller verhaltensstrukturierend wirkenden Rahmenbedingungen (Verträge, Regeln), fasst; vgl. M. Erlei/M. Leschke/D. Sauerland, Neue Institutionenökonomik, 2. Aufl. 2007, S. 22 ff. In der (Staats)Rechtswissenschaft ist der Begriff der Institution – abgesehen von der Grundrechtstheorie (prominent – im Anschluss an M. Hauriou – vor allem P. Häberle, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, 3. Aufl. 1983, S. 73 ff., 104 ff.) und der verfassungsrechtlichen Garantie bestimmter öffentlich-rechtlicher Rechtsinstitute, wie etwa Berufsbeamtentum und kommunale Selbstverwaltung (institutionelle Garantien; grundlegend C. Schmitt, in: ders./P. Gieseke et al. [Hrsg.], Rechtswissenschaftliche Beiträge zum 25jährigen

(*organisationsrechtlicher*) und *prozeduraler (verfahrensrechtlicher)*⁴² Steuerung („Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren“⁴³). Der zweitgenannte – in der Rechtswissenschaft⁴⁴ bislang mit Blick auf das Nachhaltigkeitsthema noch selten in der Tiefe beleuchtete – Ansatz⁴⁵ soll im Mittelpunkt dieses Sammel-

Bestehen der Handels-Hochschule Berlin, 1931, S. 1 ff.; *ders.*, in: G. Anschütz/R. Thoma [Hrsg.], Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 2, 1932, S. 572 ff.; *F. Klein*, Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien, 1934; *U. Mager*, Einrichtungsgarantien, 2003) – bislang noch kaum etabliert; hier sind eher die Begriffe „Organisation“ und „Verfahren“ dominant; vgl. nur den in Vorlesungs- und Lehrbuchtiteln verwendeten Begriff des Staatsorganisationsrechts (nicht: Institutionenrecht o. dgl.).

⁴² Grundlegend für das rechtliche Konzept der Prozeduralisierung am Beispiel des Umweltrechts *E. Hagenah*, Prozeduraler Umweltschutz, 1996; *dies.*, in: D. Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1994, S. 487 ff.; vgl. auch *Appel* (Fn. 36), S. 173 ff.; *ders.*, in: S. Koriath/T. Vesting (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 2011, S. 289 (307 ff., 314); *A. Voßkuhle*, NVwZ 2013, S. 1 (8); *R. Schmidt/W. Kahl/K. F. Gärditz*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2014, § 3 Rn. 38. Zur Anwendung des Prozeduralisierungskonzepts auf das Nachhaltigkeitsziel *Kahl* (Fn. 7), S. 140 ff.; *K. F. Gärditz*, Die Verwaltung 40 (2007), S. 203 (217 f., 232 f.); für den transnationalen Bereich *Beyerlin/Maruhn* (Fn. 11), S. 227 ff.

⁴³ Die Terminologie knüpft an die in Grundrechtstheorie und -dogmatik bewährte Begrifflichkeit vom „Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren“ an; vgl. statt vieler nur BVerfGE 53, 30 (55), 56, 216 (236); 65, 76 (94); *P. Häberle*, VVDStRL 30 (1972), S. 43 (86 ff.); „status activus processualis“; *K. Hesse*, EuGRZ 1978, S. 427 (434 ff.); *F. Hufen*, Staatsrecht II, 4. Aufl. 2014, § 5 Rn. 11 ff., 16; *H. H. Rupp*, in: Festschr. f. Walter Schmitt Glaeser, 2003, S. 307 ff.; *E. Schmidt-Aßmann*, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 45. Hier wird vorgeschlagen, diese Wendung verstärkt auch auf den Bereich des Staatsorganisationsrechts (konkret: Nachhaltigkeit, Rechtsstaat, Demokratie) zu übertragen; in diesem Sinne bereits *Kahl* (Fn. 7), S. 140 ff. sowie bezogen auf den Umweltschutz, dabei aber zu einseitig auf das Verfahren setzend, *R. Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, S. 141 f., 303 ff., 418 ff., 426 ff., 446, passim.

⁴⁴ Anders wesentliche Teile der Politik- und Wirtschaftswissenschaft; vgl. nur *G. Fülgraff*, in: H. von Köller (Hrsg.), Umweltpolitik mit Augenmaß, 2000, S. 149 ff.; *M. Leschke*, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 297 ff.; *H. Majer*, in: H.-W. Lorenz/B. Meyer (Hrsg.), Evolutorische Makroökonomik, Nachhaltigkeit und Institutionenökonomik, 2001, S. 117 ff.; *J. Minsch et al.*, Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit, 1998; *H. Rogall*, Akteure der nachhaltigen Entwicklung, 2003; *H. Zilleßen*, APuZ B 50/98, S. 3 (4 ff.). Aufschlussreich zuletzt auch der zwar nicht auf Nachhaltigkeit, aber auf Gemeinwohl bezogene integrativ-prozeduralistische Ansatz bei *C. Blum*, PVS 2013, S. 662 (664 ff., 675 ff., 682 f.).

⁴⁵ Gleichsinniger Befund bei *Glaser* (Fn. 12), S. 635, demzufolge die juristische Debatte über Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren „noch am Anfang“ steht; eine „Institutionentheorie der Nachhaltigkeit“ fordernd *Ekarde* (Fn. 22), S. 153. Wertvolle Vorüberlegungen finden sich z. B. bei *G. Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 191 ff.; *Callies* (Fn. 15), S. 122, 132 f.; *ders.*, in: M. Ruffert (Hrsg.), Recht und Organisation, 2003, S. 73 ff.; *F. Ekarde*, ebd., S. 153 ff., 159 f., 171 ff.; *Epiney* (Fn. 31), Art. 20a Rn. 79 ff. (86); *Gärditz* (Fn. 30), Art. 20a GG Rn. 63 f.; *Glaser* (Fn. 8), S. 70 ff.; *Kloepfer* (Fn. 36), S. 35 ff.; *Schmidt* (Fn. 12), S. 1099 ff.; *ders.*, in: Festschr. f. Walter Leisner, 1999, S. 437 (444 ff.); *Steinberg* (Fn. 43), S. 216 ff., 344 ff. Vgl. ferner *W. Kahl* (Fn. 2), S. 267 ff.; *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 2000, BT-Drs. 14/3363, S. 98 ff.; *H. A. Wolff*, BayVBl. 2015, S. 397 (399 ff.) sowie zu Einzelfragen (Nachhaltigkeit und Parlament) *O. Lepsius*, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 326 ff. oder (finanzielle Nachhaltigkeit und Bundesstaat) die Beiträge von *W. Kahl*, *C. Callies*, *C. Gröpl*, *C. Waldhoff*, *S. Koriath* und *C. Ohler*, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 1 ff.; 25 ff.; 125 ff.; 167 ff.; 188 ff. und 208 ff.

bandes stehen und hier in einigen besonders wesentlichen, keineswegs abschließenden Facetten grundlegend theoretisch elaboriert sowie rechtsdogmatisch ausbuchstabiert werden. Der dabei zugrunde gelegte besondere Fokus auf der institutionell-prozeduralen rechtlichen Perspektive zieht die Konsequenz aus Erkenntnissen der neueren Politikwissenschaft (Policy-Analyse, Neo-Institutionalismus)⁴⁶ und Wirtschaftswissenschaft (Neue Institutionenökonomik),⁴⁷ die übereinstimmend gerade die Bedeutung der Entscheidungsstrukturen und -rahmenbedingungen in Relation zu Faktoren wie Parteidifferenz, sozioökonomische Verhältnisse oder materielle Steuerung hervorheben.⁴⁸

II. Nachhaltigkeit durch materielle Steuerung

1. Der Vorschlag eines neuen Art. 20b GG (Staatsziel „Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit“)

Ein *explizites* Staatsziel der Nachhaltigkeit im dreidimensionalen Sinne kennt das Grundgesetz bislang nicht.⁴⁹ Eine fraktionsübergreifende Gruppe von 105 Abgeordneten brachte am 9.11.2006⁵⁰ beim Deutschen Bundestag den Entwurf eines „Generationengerechtigkeitsgesetzes“⁵¹ ein, mit dem ein neuer, mit „Generationengerechtigkeit“ überschriebener Art. 20b in das Grundgesetz aufgenommen werden sollte.⁵² Dieser Vorschlag fand zwar vereinzelt grundsätzliche Zustimmung,⁵³

⁴⁶ Vgl. statt vieler J. Faust/H.-J. Lauth, in: M. Mols/H.-J. Lauth/C. Wagner (Hrsg.), Politikwissenschaft: Eine Einführung, 4. Aufl. 2003, S. 289 (293 ff.); H. Naßmacher, Politikwissenschaft, 5. Aufl. 2004, S. 136; M. G. Schmidt, in: A. Mohr (Hrsg.), Grundzüge der Politikwissenschaft, 2. Aufl. 1997, S. 567 (578, 582, 584 f.).

⁴⁷ Vgl. R. Richter/E. G. Furubotn, Neue Institutionenökonomik, 3. Aufl. 2003, S. 585.

⁴⁸ Zusammenfassend Glaser (Fn. 8), S. 28 ff., m. w. N.

⁴⁹ Siehe dazu die Nachw. bei W. Kahl, DÖV 2009, S. 2 (3 Fn. 8; 5 Fn. 40 f.).

⁵⁰ Vorbereitend wirkte die effektive Lobby-Arbeit der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen, vgl. z. B. J. Tremmel, APuZ 8/2005, S. 18 ff.; ders., ZRP 2004, S. 44 ff.; ders., in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, 2003, S. 349 (364 ff.). In der Rechtswissenschaft frühzeitig richtungweisend P. Häberle, in: Festschr. f. Hans F. Zacher, 1998, S. 215 ff.

⁵¹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur Verankerung der Generationengerechtigkeit (Generationengerechtigkeitsgesetz), BT-Drs. 16/3399; zur Entstehungsgeschichte: J. Tremmel, APuZ 8/2005, S. 18 (26 f.).

⁵² Der vorgeschlagene Art. 20b GG sollte folgenden Wortlaut haben: „Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und die Interessen künftiger Generationen zu schützen.“

⁵³ Im Grundsatz zustimmend etwa, wenngleich mit abweichender Formulierung, W. Kahl, DÖV 2009, S. 2 (9): „Der Staat hat in seinem Handeln auch mit Blick auf die Interessen künftiger Generationen das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten.“ Wiederum mit leichter Abwandlung sodann ders., ZRP 2014, S. 17 (18): „Der Staat hat bei seinem Handeln, insbesondere zum Schutz der Interessen künftiger Generationen, das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten.“ Grundsätzlich positiv zu dem Vorschlag eines Art. 20b GG auch Glaser (Fn. 12), S. 648 f.; ders. (Fn. 8),

überwiegend stieß er aber in Politik⁵⁴ und Wissenschaft⁵⁵ auf Ablehnung und fiel sodann mit dem Ende der 16. Legislaturperiode dem Diskontinuitätsgrundsatz zum Opfer.

2. Wirkungen

Um die Frage nach dem Sinn und Nutzen einer Staatszielbestimmung „Nachhaltigkeit/Generationengerechtigkeit“ beantworten zu können, bedarf es zunächst einer Betrachtung der Rechtsnatur sowie der (positiven) rechtlichen Wirkungen von Staatszielen im Allgemeinen unter besonderer Berücksichtigung des vorge schlagenen Art. 20b GG.

Staatszielbestimmungen stellen eine eigene Kategorie von Verfassungsnormen dar, „die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben“⁵⁶. Sie konkretisieren verbindlich den staatlichen Gemeinwohlaufrag und setzen damit Orientierungspunkte für die staatliche Politik.⁵⁷ Dabei handelt es sich nicht nur um politische Programmsätze, sondern auch um Rechtsnormen mit einer engen Verwandtschaft zu Rechtsprinzipien. Staatszielbestimmungen sind besonders geeignet, um elementare und langfristige Gemeinwohlbelange bzw. Werte von Staat und Gesellschaft auf Verfassungsebene zu heben und diese damit am Vorrang der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG) teilhaben zu lassen; „sie erweisen sich insofern als ideale Mitte, um Notwendigkeiten Rechnung zu tragen, die sich aus den modernen Problemveränderungen ergeben“⁵⁸. Im Rahmen der Abwägung mit anderen Zielen kommt dem durch die Staatszielbestimmung geschützten Ziel weder ein absoluter noch ein relativer abstrakt-genereller Vorrang zu.⁵⁹ Nach dem Prinzip der Einheit der Verfassung müssen die verschiedenen, im Einzelfall kollidierenden Staatsziele und Grundrechte vielmehr so zu einem Ausgleich gebracht werden, dass sie idealiter alle Wirksamkeit entfalten

S. 364 f.; T. Hebler, Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot in der sozialen Rentenversicherung, 2001, S. 23 ff.; Leschke (Fn. 44), S. 318 f.; J. Kersten, Die Verwaltung 40 (2007), S. 309 (315); Pufé (Fn. 1), S. 250; J. Tremmel, ZRP 2004, S. 44 (46); differenziert J. H. Klement, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 99 (133 f.); ablehnend dagegen die h. M., vgl. nur Appel (Fn. 36), S. 298; S. Mückl, in: Festschr. f. Josef Isensee, 2007, S. 183 (203); U. Steiner, NZS 2004, S. 505 (508); Wieland (Fn. 32), S. 234; H. A. Wolff, BayVBl. 2015, S. 397 (400).

⁵⁴ BT-Drs. 16/3399, S. 3. Berichtend G. Deter, ZUR 2012, S. 157 (162), m. w. N.

⁵⁵ Berichtend W. Kahl, DÖV 2009, S. 2 (2 Fn. 4), m. w. N.

⁵⁶ Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Bericht der Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“, 1983, S. 13.

⁵⁷ Grundlegend U. Scheuner, in: Festschr. f. Ernst Forsthoff, 1972, S. 325 ff.; im Anschluss an diesen Appel (Fn. 36), S. 94 f. (95): „Als staatsaufgabenlegitimierende Elemente [...] tragen sie durch ihre Zielvorgaben [...] zur Konstituierung des modernen Staates bei [...]“.

⁵⁸ Appel (Fn. 36), S. 95.

⁵⁹ Vgl. D. Murswiek, NVwZ 1996, S. 222 (227); R. Scholz, in: T. Maunz/G. Dürig (Begr.), GG, Stand: September 2015, Art. 20a Rn. 16.

können (praktische Konkordanz).⁶⁰ Nur dort, wo dies im Einzelfall nicht möglich ist, kommt ein konkret-individueller Vorrang des einen oder anderen Ziels in Betracht. Schließlich zeichnen sich Staatszielbestimmungen auch durch ihre große Unbestimmtheit (Abstraktion) aus; sie sind zwingend auf stufenweise, insbesondere legislative Konkretisierung angelegt.

Staatszielbestimmungen adressieren alle drei staatlichen Gewalten, wobei hinsichtlich der *Wirkungen*⁶¹ im Einzelnen zu differenzieren ist:

– Eine Staatszielbestimmung beinhaltet in erster Linie einen Gestaltungsauftrag, der sich wiederum in erster Linie an den *Gesetzgeber* wendet.⁶² Dieser Auftrag ist schon allgemein aufgrund des Finalcharakters einer Staatszielbestimmung zukunftsgerichtet. In noch größerem Maße gilt dies für eine Staatszielbestimmung „Nachhaltigkeit“, ist doch Zukunftsgerichtetheit und -sicherung ein Kernelement jeder Nachhaltigen Entwicklung.⁶³ Aufgrund der dynamischen Wirkung von Staatszielbestimmungen aktualisiert sich die Bindung des Gesetzgebers immer wieder neu. Dies kann – insbesondere bei neuartigen Risiken – zu Beobachtungs-, Evaluations- und ggf. Nachbesserungspflichten führen, um die rechtlichen Vorgaben kontinuierlich an veränderte Lebensbedingungen oder wissenschaftliche Erkenntnisse anzupassen. Die Staatszielbestimmung entfaltet ihre volle Wirksamkeit erst, wenn der Gesetzgeber das jeweilige konkrete Nachhaltigkeitsziel selbst sowie den Weg zu dessen Erreichung durch einfaches Gesetz ausgestaltet hat.⁶⁴ Hierbei verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum. Aus der Staatszielbestimmung ergeben sich grundsätzlich keine justiziablen Handlungspflichten, sofern nicht ausnahmsweise das verbindliche Minimum an Schutz betroffen ist.⁶⁵ „Von maßgebender Bedeutung für die Effektivität von Staatszielbestimmungen ist allerdings, daß auch der ausgestaltende Gesetzgeber – ungeachtet seiner Bewertungs- und Entscheidungsprärogative – wesentlichen prozeduralen Anforderungen im Hinblick auf Ermittlung, Bewertung und Abwägung unterworfen wird, um begründete, nachvollziehbare und damit auch kontrollierbare Entscheidungen zu gewährleisten.“⁶⁶

⁶⁰ M. Kloepfer, in: W. Kahl/C. Waldhoff/C. Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2015, Art. 20a Rn. 26; Sommermann (Fn. 29), S. 360 f.

⁶¹ Guter Überblick zu den Wirkungen von Staatszielbestimmungen bei H. Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 6 Rn. 10 ff.

⁶² H. D. Jarass, in: ders./B. Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 125; Murswiek (Fn. 31), Art. 20a Rn. 60; K. Stern, Staatsrecht, Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 21 III 3.

⁶³ Zu Intergenerationalität und Langfristigkeit als Kernelemente von Nachhaltigkeit: Appel (Fn. 36), S. 329 ff.; siehe zur intertemporären Bedeutung von Nachhaltigkeit auch Kahl (Fn. 2), S. 25 ff.

⁶⁴ Vgl. Appel (Fn. 36), S. 95; D. Hahn, Staatszielbestimmungen im integrierten Bundesstaat, 2010, S. 417.

⁶⁵ G. Robbers, in: W. Kahl/C. Waldhoff/C. Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2015, Art. 20 Rn. 1455; K.-P. Sommermann, in: H. von Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg.), GG, Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 20 Rn. 120.

⁶⁶ Appel (Fn. 36), S. 96 unter Berufung u. a. auf Steinberg (Fn. 43), S. 145 f.

– Für die *Exekutive* entfalten Staatszielbestimmungen Wirkungen im Rahmen der Gesetzesausführung, insbesondere bei gesetzlich eingeräumten Entscheidungsspielräumen.⁶⁷ Solche bestehen im Bereich der gesetzefreien (Leistungs-)Verwaltung, im Rahmen von Ermessens- und Beurteilungsspielräumen, bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe und bei planerischen Gestaltungsspielräumen.⁶⁸ Zudem gilt für die rechtsetzende Exekutive, z. B. beim Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, das oben zur Gesetzgebung Ausgeführte. Staatsziele stellen wegen des Vorbehalts des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) aber keine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für eingreifendes Handeln staatlicher Organe gegenüber dem Einzelnen dar.⁶⁹

– Auch die *Judikative* ist nach Art. 20 Abs. 3, 97 Abs. 1 GG an Staatszielbestimmungen gebunden. Es bleibt ihr verwehrt, eigene Vorstellungen anstelle der verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen durchzusetzen.⁷⁰ Eine hinreichende Effektivität von Staatszielbestimmungen setzt die Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle voraus. Die Judikative muss die Staatszielbestimmung daher im Rahmen der verfassungskonformen Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts sowie bei der Ausfüllung von Kontrollspielräumen im Rahmen der Überprüfung von Ermessensentscheidungen der Verwaltung beachten.⁷¹ Auch die Grundrechte sind dabei im Lichte der Staatszielbestimmung zu interpretieren (Einheit der Verfassung).⁷² Eine objektive verfassungsgerichtliche Kontrolle wird vor allem durch die abstrakte (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) und die konkrete Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 GG) ermöglicht.⁷³ Wie erwähnt ist dabei die gesetzgeberische Entscheidung grundsätzlich nicht nachprüfbar. Die Kontrollpflicht der Gerichte beschränkt sich auf offensichtliche Verstöße bzw. schlechterdings unvertretbare Maßnahmen (Evidenzkontrolle).⁷⁴

– Der *Bürger* ist kein unmittelbarer Adressat von Staatszielbestimmungen. Ihn betrifft in erster Linie deren appellativer und edukativer Charakter.⁷⁵ Überdies setzt eine effektive Integrationswirkung der Verfassung voraus, dass sich die Bürger mit ihren wesentlichen Anliegen und Erwartungen an die staatliche

⁶⁷ J. Isensee, in: ders./P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 73 Rn. 18; M. Sachs, in: ders. (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 49.

⁶⁸ Murswiek (Fn. 31), Art. 20a Rn. 61.

⁶⁹ Isensee (Fn. 67), § 73 Rn. 21; Sommermann (Fn. 29), S. 359.

⁷⁰ Vgl. für den Umweltschutz Scholz (Fn. 59), Art. 20a Rn. 58.

⁷¹ Vgl. Jarass (Fn. 62), Art. 20 Rn. 126; Robbers (Fn. 65), Art. 20 Rn. 1452.

⁷² Robbers (Fn. 65), Art. 20 Rn. 1452; K.-P. Sommermann, Der Staat 32 (1993), S. 430 (436).

⁷³ Kloepfer (Fn. 60), Art. 20a Rn. 60 f.; Steinberg (Fn. 43), S. 87.

⁷⁴ W. Kahl, DÖV 2009, S. 2 (8); N. Müller-Bromley, Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz?, 1990, S. 123; Murswiek (Fn. 31), Art. 20a Rn. 57; Sommermann (Fn. 29), S. 437 f.

⁷⁵ Zur Bedeutung der edukatorischen Funktion von Staatszielen am Beispiel des Art. 20a GG Murswiek (Fn. 31), Art. 20a Rn. 25; H. Schulze-Fielitz, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 25; vgl. auch Kloepfer (Fn. 60), Art. 20a Rn. 95 sowie für die Nachhaltigkeit Kahl (Fn. 7), S. 148.

Gemeinschaft in der Verfassung wiedererkennen können,⁷⁶ wozu ein Staatsziel Nachhaltigkeit grundsätzlich beizutragen vermag. Dennoch gewähren Staatszielbestimmungen grundsätzlich keine subjektiven öffentlichen Rechte, sind also nicht unmittelbar einklagbar.⁷⁷ So folgt weder aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG) ein an den Staat gerichtetes Gebot, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang bereitzustellen, noch ergibt sich aus dem Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) ein Anspruch des Einzelnen auf konkrete Umweltschutzmaßnahmen bzw. -leistungen des Staates.⁷⁸ Für ein Staatsziel Nachhaltigkeit würde Entsprechendes gelten. Vermittelt über den Grundrechtsschutz⁷⁹ kann es aber zu einer mittelbaren Einklagbarkeit (Subjektivierung) der aus den Staatszielbestimmungen abzuleitenden (rein objektiv-rechtlichen) Verpflichtungen kommen.⁸⁰ Die Reichweite grundrechtlicher Gewährleistungen wie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die Eigentumsgarantie und subsidiär die allgemeine Handlungsfreiheit wird erweitert, indem ein Eingriff nicht nur mit den betroffenen Grundrechten übereinstimmen, sondern auch sonst (objektiv) verfassungsmäßig sein muss.⁸¹ Der Einzelne kann somit auch einen Verstoß gegen eine Staatszielbestimmung verwaltungsgerichtlich (vgl. § 42 Abs. 2, 47 Abs. 2 S. 1 VwGO), aber auch im Wege der Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) rügen, wenn er hierdurch möglicherweise in einem Grundrecht verletzt ist.⁸²

3. Einwände und Leistungsgrenzen

Freilich begegnet eine materielle „Aufladung“ des Grundgesetzes durch (weitere) Staatsziele im Allgemeinen wie durch ein neues Staatsziel Nachhaltigkeit (bzw. Generationengerechtigkeit⁸³) im Besonderen auch einer Reihe von

⁷⁶ Vgl. das Konzept des sog. „Verfassungspatriotismus“, dazu BT-Drs. 12/6000, S. 65 (78); K.-P. Sommermann, *Der Staat* 32 (1993), S. 430 (440); Steinberg (Fn. 43), S. 404.

⁷⁷ Scholz (Fn. 59), Art. 20a Rn. 33; K.-P. Sommermann, *Der Staat* 32 (1993), S. 430 (436).

⁷⁸ Robbers (Fn. 60), Art. 20 Rn. 1455; Stern (Fn. 62), § 21 III 3; A. Uhle, *DÖV* 1993, S. 947 (951); Steinberg (Fn. 43), S. 322.

⁷⁹ Sog. Freiheit von verfassungswidrigem Zwang; vgl. BVerfGE 9, 83 (88); 19, 253 (257); 42, 20 (27 f.); 65, 297 (303), st. Rspr.; Calliess (Fn. 15), S. 305 f., 417 f., 494; C. Hillgruber, in: D. C. Umbach/T. Clemens (Hrsg.), *GG*, 2002, Art. 2 Abs. 1 Rn. 20 ff.; W. Kahl, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. V, 2013, § 124 Rn. 58.

⁸⁰ Vgl. D. Murswiek, *NVwZ* 1996, S. 222 (229); Sommermann (Fn. 65), Art. 20 Rn. 130; Stern (Fn. 62), § 21 IV 4 a.

⁸¹ Jarass (Fn. 62), Art. 20a Rn. 16; D. Murswiek, *NVwZ* 1996, S. 222 (230).

⁸² Müller-Bromley (Fn. 74), S. 189; Murswiek (Fn. 31), Art. 20a Rn. 74; R. Steinberg, *NJW* 1996, S. 1985 (1992).

⁸³ Die Generationengerechtigkeit ist nach zutreffender Ansicht ein Teil- bzw. Unteraspekt der weiteren Nachhaltigkeit und weist der Nachhaltigkeit die primär temporäre Stoßrichtung (im Sinne einer Langzeit- bzw. Zukunftsperspektive). Ihre Erwähnung in einem Staatsziel Nachhaltigkeit ist daher, genau genommen, nur deklaratorisch, aus Gründen der Klarstellung und Akzentuierung aber dennoch zu befürworten.

Einwänden.⁸⁴ Diese Einwände können zwar regelmäßig (zumindest teilweise) entkräftet oder relativiert werden (was hier aus Raumgründen im Einzelnen allerdings nicht geschehen kann), sie sollten aber als solche weiterhin ernst genommen werden, da sie auf tendenziell zutreffende Grundprobleme eines (allein oder überwiegend) auf eine materiale Nachhaltigkeitsverfassung setzenden Ansatzes hinweisen.

In geraffter Form lauten die wesentlichsten Kritikpunkte bzw. Bedenken:

– *Überforderung des Rechts*: Mit abstrakten Staatszielen und wertungsabhängigen, juristischen „Großbegriffen“ wie Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit ist die Gefahr verbunden, dass sich das Recht (weiter) in eine „Komplexitätsfalle“ hineinbegibt⁸⁵ und dabei im Strudel vielschichtiger, teilweise jahrhundertalter philosophischer Debatten⁸⁶ „untergeht“ oder jedenfalls die für seine Anwendung im praktischen Einzelfall notwendige Präzision und Operationalisierbarkeit einbüßt. Schon der Begriff der „Generation“ für sich genommen ist ein schwieriger. Im Terminus der „Generationengerechtigkeit“ werden dann sogar zwei umstrittene und voraussetzungsvolle Begriffe miteinander kombiniert.⁸⁷

– *Entindividualisierung der Verfassungsordnung*: Durch den für das Staatsziel Nachhaltigkeit zentralen Begriff der „Generation“ wird auf ein soziales Kollektiv abgestellt, wenn auch nicht als Träger von Rechten, so doch zumindest als „Träger“ von Interessen (Belangen), die berücksichtigt werden sollen. Diese Rücksichtnahmepflicht steht tendenziell in einem Konflikt mit der Individualzentriertheit der geltenden deutschen Verfassungsordnung, in deren Zentrum

⁸⁴ Vgl. hierzu allgemein die bündige Zusammenfassung bei Appel (Fn. 36), S. 95 f., m. w. N. Ausf. zur Debatte um Sinn und Nutzen von Staatszielbestimmungen P. Saladin/C. A. Zenger, AöR 104 (1979), S. 345 (368 ff.).

⁸⁵ Hierauf hinweisend K. F. Gärditz, Die Verwaltung 40 (2007), S. 203 (216). Allgemein zum Problem der mit dem integrativen Nachhaltigkeitskonzept verbundenen Komplexität I. Pufé, APuZ 31–32/2014, S. 15 (15); R. Sparwasser/R. Engel/A. Vofßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 23.

⁸⁶ Vgl. für einen Überblick: Appel (Fn. 36), S. 79 ff.; von Hauff/Kleine (Fn. 23), S. 101 ff.; auf Ebene der Verfassungstheorie inspirierend P. Häberle, in: Festschr. f. Peter Lerche, 1993, S. 189 (206 ff.); ders. (Fn. 50), S. 228 ff.; G. Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 249 ff., 319 ff.; aus jüngerer Zeit zum Ganzen W. Kluth (Hrsg.), Facetten der Gerechtigkeit, 2010; A. Strack, Inter-generationale Gerechtigkeit, 2015; Vogt (Fn. 6), S. 374 ff., 456 ff.; speziell zur Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitsgerechtigkeitsdebatte: K. Bosselmann, The principle of sustainability, 2009, S. 79 ff.; A. Epiney, APuZ 24/2007, S. 31 ff.; M. Kloepfer, Umweltgerechtigkeit, 2006; Rehbinder (Fn. 23), Kap. 3 Rn. 98 ff.; H. Diefenbacher, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 2001 sowie zuletzt umfassend B. Gesang, Klimaethik, 2011; Tremmel (Fn. 12), S. 65 ff., 119 ff., 213 ff., 289 ff. Für eine „universalistische (diskurs-rationale) Gerechtigkeitstheorie als Grundbedingung einer transdisziplinären Nachhaltigkeitstheorie“ F. Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2011, S. 108 ff.

⁸⁷ Vgl. hierzu – dabei von einer Konkretisierbarkeit des Begriffs ausgehend – J. Kersten, Das Klonen von Menschen, 2004, S. 340, 359; Kleiber (Fn. 12), S. 11 ff.; H. Unnerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 29, 34; den Begriff dagegen als rechtlich untauglich abl. S. Baer, VVD-StRL 68 (2009), S. 290 (306, 353 [These 3]); Lepsius (Fn. 45), S. 334 f.

der heute lebende Einzelne (vgl. nur Art. 1–3 GG), nicht ein zukünftig lebendes menschliches Kollektiv steht.⁸⁸

– *Begrenzte Steuerungskraft*: Ausgehend von der rechtstheoretischen Natur von Staatszielbestimmungen und hinweisend auf die bisherigen Erfahrungen, etwa mit dem Sozial- (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG)⁸⁹ und dem Umweltstaatsziel (Art. 20a GG)⁹⁰, ist davon auszugehen, dass die direktive Wirkung einer – jedenfalls isolierten, das heißt nicht durch sonstige Normen arrondierten und konkretisierten – Aufnahme einer Staatszielbestimmung Nachhaltigkeit in das Grundgesetz begrenzt bleiben dürfte,⁹¹ was die Frage eines stimmigen Verhältnisses von Aufwand (der Verfassungsänderung) und Ertrag aufwirft.

– *Einengung des Gesetzgebers*: Auch und gerade ein Staatsziel Nachhaltigkeit wäre – wie jede Staatszielbestimmung – ein auf nähere Konkretisierung, insbesondere gesetzliche Ausgestaltung, angewiesener⁹² Relationsbegriff.⁹³ Das Parlament – nicht ein Gericht, die Wissenschaft oder ein Expertengremium – ist grundsätzlich der verfassungsrechtlich vorgesehene und aufgrund seiner kognitiven Leistungsfähigkeit erkenntnistheoretisch primär „geborene“⁹⁴ Ort, um die Einzelausprägungen der Nachhaltigkeit durch Relation handhabbar zu machen und die notwendigen politischen Prognose-, Abwägungs- und Priorisierungs-

⁸⁸ In diesem Sinne die Skepsis bei U. Steiner, in: Festschr. f. Eduard Picker, 2010, S. 1343 (1352); Schulze-Fielitz (Fn. 75), Art. 20a Rn. 35.

⁸⁹ Vgl. E. Schmidt-Aßmann, in: Festschr. f. Reinhard Mußnug, 2005, S. 33 (35 ff.).

⁹⁰ Bislang wurde von den Gerichten noch in keinem Fall eine Unterschreitung der von Art. 20a GG gebotenen Mindestanforderungen durch den Gesetzgeber festgestellt. Zur sehr begrenzten normativen Direktionswirkung des Art. 20a GG gerade im Bereich von Vorsorge und Risiko, die mit den gleichfalls nur begrenzten Wirkungen grundrechtlicher Schutzpflichten des Staates im Umweltschutz (siehe hierzu stellv. nur Gärditz [Fn. 30], Art. 20a GG Rn. 79 ff., m. w. N.) vergleichbar ist, siehe I. Appel, in: S. Koriath/T. Vesting (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 2011, S. 293 ff., 300 ff.; K. F. Gärditz, ebd., Art. 20a GG Rn. 4, 40 f.; Schmidt/Kahl/Gärditz (Fn. 42), § 3 Rn. 11, 35; Wieland (Fn. 32), S. 234. Vgl. aber auch – mit Blick auf Klimaschutz und Erneuerbare Energien – T. Groß, ZUR 2009, S. 364 ff.; ders., NVwZ 2011, S. 129 ff.

⁹¹ Eingehend hierzu der Beitrag von I. Appel, Staatsziel Nachhaltigkeit in das Grundgesetz? (in diesem Band). Vgl. auch R. Breuer, in: E. Schmidt-Aßmann/F. Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008, 5. Kap. Rn. 34; mit Blick auf die soziale Nachhaltigkeit Wieland (Fn. 32), S. 244; etwas optimistischer dagegen hinsichtlich der Generationengerechtigkeit M. Schuler-Harms, DVBl. 2008, S. 1090 (1098).

⁹² Willand (Fn. 22), S. 35 f.

⁹³ C. Calliess, Stellungnahme zur Anhörung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung zum Thema „Generationengerechtigkeit“ vom 15.10.2008, S. 29, abrufbar unter: www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/06_Hintergrundinformationen/2008_10_Schriftliche_Stellungnahme_Generationengerechtigkeitsgesetz.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 8.1.2016).

⁹⁴ In diesem Sinne grds. mit Recht, wenngleich dabei zu unkritisch bzw. parlaments-euphorisch, Lepsius (Fn. 45), S. 336 ff. sowie allgemein (ohne Bezug zur Nachhaltigkeit) ders., in: M. Bertschi et al. (Hrsg.), Demokratie und Freiheit, 1999, S. 123 ff.; zustimmend H. A. Wolff, BayVBl. 2015, S. 397 (400); mit Recht differenzierter dagegen H. Kube, Nachhaltigkeit und parlamentarische Demokratie (in diesem Band, III. einerseits und IV. andererseits).

entscheidungen zu treffen.⁹⁵ Vor allem das mit der Langzeitperspektive⁹⁶ von Nachhaltigkeit verbundene kognitive Problem kann nach dem Verständnis, das dem geltenden Regierungssystem des Grundgesetzes zugrunde liegt, vom Parlament besser gelöst werden als von jeder anderen Institution (z. B. Gerichte, Expertengremien, Bundespräsident o. a.).⁹⁷ Aufgrund der Bindung (auch) des Gesetzgebers an das Staatsziel (s. o. II.2.) kommt es jedoch nicht nur deshalb zu unauflösbaren Spannungslagen, weil der demokratische Prozess anderen (kürzeren) Zeitrhythmen unterliegt, als sie die weit in die Zukunft ausgreifende Idee der Nachhaltigkeit fordert,⁹⁸ sondern auch zu einer (weiteren) Einengung der Volksvertretung und deren politischen Gestaltungsspielraums. Letztere sollte aber stets nur äußerst zurückhaltend und im Interesse überragend wichtiger, ansonsten nicht hinreichend zu gewährleistender Gemeinwohlanliegen erfolgen.⁹⁹ Das Nachhaltigkeitsprinzip steht damit in einem strukturellen Spannungsverhältnis zu dem Prinzip parlamentarischer Demokratie, das auf der zwingenden Prämisse kontingenter, prinzipiell jederzeit – bei entsprechenden Mehrheiten – revidierbarer Entscheidungen „auf Zeit“ basiert;¹⁰⁰ dieses Spannungsverhältnis kann im Einzelfall zum konkreten Konflikt werden. Dieser Konflikt ist umso größer, je geringer der Abstraktionsgrad des Staatsziels ist, das heißt je mehr konkrete Vorgaben es für die Legislative macht.¹⁰¹ Daher ist a pri-

⁹⁵ BVerfGE 118, 79 (110); 128, 1 (37); *Lepsius* (Fn. 45), S. 329 ff., 335 f., 344, 349; *I. Appel*, in: Festschr. f. Rainer Wahl, 2011, S. 463 (469, 475); *Gärditz* (Fn. 30), Art. 20a GG Rn. 32, 34 ff.; *H. A. Wolff*, BayVBl. 2015, S. 397 (401); vgl. auch *B. Guggenberger*, in: ders./A. Maier (Hrsg.), *Der Souverän auf der Neben Bühne: Essays und Zwischenrufe zur deutschen Verfassungsdiskussion*, 1994, S. 241 (254); S. auch allgemein vor dem Hintergrund der Funktionen des Parlaments u. a. für Demokratie, Legitimation, Gesetzgebung, Repräsentation, Öffentlichkeit und Haushalt *U. Schliesky*, in: M. Morlok/ders./D. Wiefelspütz (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2016, § 5, insb. Rn. 7 ff., 18 ff., 27 ff., 35 ff., 45 ff., 105 ff. sowie bereits grundlegend zum Parlament als „Mitte der Demokratie“ *P. Kirchhof*, in: Festschr. f. Peter Badura, 2004, S. 237 ff.

⁹⁶ Für die Nachhaltigkeit sozialer Sicherungssysteme sind dies Zeiträume von mehreren Jahrzehnten, für die ökologische Nachhaltigkeit, beispielsweise die Frage der atomaren Endlagerung, Zeiträume von bis zu mehreren zehntausend Jahren.

⁹⁷ So *Lepsius* (Fn. 45), S. 349.

⁹⁸ Hierzu – und daher gegen die Idee „nachhaltigen Entscheidens“, die „zu schlicht“ sei, „um die Zeitprobleme der Demokratie zu lösen“, – *C. Möllers*, *Demokratie – Zumutungen und Versprechen*, 2008, S. 60 f.

⁹⁹ *H. A. Wolff*, BayVBl. 2015, S. 397 (400). Zu weitgehend aber das Konzept eines „doing constitutionalism“, dem jede Einhegung der Demokratie zuwider sei, bei *S. Baer*, *VVDStRL* 68 (2009), S. 290 (308 ff.).

¹⁰⁰ *Lepsius* (Fn. 45), S. 333 ff., 335 f., 344 f.; ähnlich *U. Di Fabio*, in: *UTR* 109 (2011), S. 95 (103); *K. F. Gärditz*, *Der Staat* 54 (2015), S. 113 (134); *ders.*, *EurUP* 2013, S. 1 (9 ff.); *Meßerschmidt* (Fn. 9), § 3 Rn. 46; *A. Vofßkuhle*, in: Festschr. f. Klaus Tolksdorf, 2014, S. 585 (590).

¹⁰¹ Daher für eine möglichst weitgehende Befreiung der „Nachhaltigkeit“ von Zielvorgaben und stattdessen eine Reduktion auf den bloßen zeitlichen Aspekt (Langfristigkeit) *Klement* (Fn. 53), S. 120 f., 122, 124, 133 (formaler Nachhaltigkeitsbegriff); zum Gegenstück eines – seiner Ansicht nach höchstens für das Umweltrecht geeigneten – materialen Nachhaltigkeitsbegriffs, dem es um „intertemporale gerechte Wertschöpfung aus den Ressourcen gehe“, *Klement*, ebd.,

Verfasserverzeichnis

Prof. Dr. *Ivo Appel*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Umweltrecht und Rechtsphilosophie, Universität Hamburg

Prof. Dr. Dr. *Ino Augsberg*, Lehrstuhl für Rechtsphilosophie und Öffentliches Recht, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Prof. Dr. *Christian Calliess*, LL.M. Eur., Professur für Öffentliches Recht und Europarecht, Freie Universität Berlin, derzeit beurlaubt und als Legal Adviser des Planungsstabs des Kommissionspräsidenten der EU tätig

Prof. Dr. Dr. *Wolfgang Durner*, LL.M., Institut für Öffentliches Recht, Rheinische Friedrichs-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. *Martin Eifert*, LL.M., Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. *Astrid Epiney*, Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht, Universität Freiburg i. Ue.

Prof. Dr. *Klaus Ferdinand Gärditz*, Institut für Öffentliches Recht, Rheinische Friedrichs-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. *Ekkehard Hofmann*, Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht, Universität Trier

Dr. *Albert Ingold*, Privatdozent, Juristische Fakultät, Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. *Wolfgang Kahl*, M.A., Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht, Direktor der Forschungsstelle für Nachhaltigkeitsrecht, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Prof. Dr. *Jens Kersten*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften, Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. *Hanno Kube*, LL.M., Institut für Finanz- und Steuerrecht, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Prof. Dr. *Martin Leschke*, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre V, insbesondere Institutionenökonomik, Universität Bayreuth

Apl. Prof. Dr. *Klaus Meßerschmidt*, Lehrstuhl für Steuerrecht und Öffentliches Recht (Prof. Dr. iur. Roland Ismer), Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. *Franz Reimer*, Professur für Öffentliches Recht und Rechtslehre, Justus-Liebig-Universität Gießen

Prof. Dr. *Sabine Schlacke*, Institut für Umwelt- und Planungsrecht, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Dr. *Mathias Schubert*, Privatdozent, Juristische Fakultät, Universität Rostock

Prof. Dr. *Alexander Windoffer*, Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Besonderes Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Potsdam

Dr. *Thomas Wischmeyer*, Akademischer Rat am Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie (Prof. Dr. Andreas Voßkuhle), Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Prof. Dr. *Fabian Wittreck*, Institut für Öffentliches Recht und Politik, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Schlagwortverzeichnis

Hauptfundstellen sind kursiv gesetzt.

- AAA-Ansatz 305
Aalborg-Charta 29
Aarhus-Konvention 321
Abwägung 70 f., 75, 84, 93, 111, 198 f.,
219, 223 f., 331, 340, 347 f., 356
Agenda 2010 22 (Fn. 141)
Agenda 21 29, 120, 126, 282
Agenda Setting 260 ff.
ALKIS 305 ff.
Apokalypse 363
Äquator-Prinzipien 262
Art. 11 AEUV 105 ff., 224, 287, 318
Art. 20a GG 70, 73, 84 ff., 145, 222 ff., 250,
275 f., 338, 352, 375
Art. 20b GG → Staatsziel Nachhaltigkeit
Art. 109 Abs. 2 GG 145, 153
Art. 37 GrCh 18 (Fn. 121), 100, 197, 337
(Fn. 15)
Art. 41 GrCh 38, 48

Becker, Gary Stanley 243 ff.
Begründungspflicht 99, 112, 222, 400
Beratung, sachverständige 37 f., 256 ff.,
376
Bergrecht 332 f.
Bevölkerungsentwicklung 299, 303
Biodiversität 301, 303, 315
– ~skonvention 337
– ~strategie der Bundesregierung 120,
130
Biomasse 337 (Fn. 16), 339
Blue Economy 189
Boden
– ~versiegelung 313
– Funktionen 301
– Nutzungsarten 305 f.
Brundtland-Bericht 3, 90, 125, 186, 260,
336 f., 371

Budgethoheit 148 f.
Bundesinstitut für Risikobewertung 377
Bündnis 90/Die Grünen 186

Carlowitz, Hans Carl von 2
Christlich Demokratische Union
Deutschlands (CDU) 187
Christlich-Soziale Union (CSU) 187 f.
CO₂-Emissionen 373, 384
Corporate Governance 49, 55 f.
– ~ Kodex 55
Corporate Social Responsibility (CSR)
284
Cotonou-Abkommen 47, 54

Deficit spending 142
Demokratie
– ~defizit 48, 212
– ~ische Legitimation → Legitimation
– ~prinzip 16, 139, 147 ff., 180 ff., 223,
294
– direkte ~ 20 ff., 37 f., 159 ff., 182 ff., 258
– Gestaltungsfähigkeit 147 ff.
– innerparteiliche ~ 181 ff.
– repräsentative ~ 22 ff., 137 ff., 177 ff.,
182, 256 f., 358, 368 (Fn. 98)
Deutscher Nachhaltigkeitskodex 262, 284
Dezentralisierung 393
Drei-Säulen-Modell 3 f., 69, 90, 117, 138,
186, 198, 336 f., 351, 390

Einwendungsbefugnis 365
Einvernehmenserfordernis 320, 330
EIONET 379, 397
Emissionshandel 380 ff.
Energie
– ~effizienz 381 ff.
– ~wende 32, 201, 299 ff., 279

- Enquete-Kommission 267, 296
 Entwicklungsländer 52 f., 337
 Espoo-Konvention 341
 Europäische Union (EU)
 – Agenda „Bessere Rechtsetzung“ 38, 200, 205 ff., 268
 – „Europa 2020“ 127
 – Europäisches Parlament 204, 213
 – Europäische Umweltagentur 379
 – Integrationsprinzip 103 ff.
 – Rechtssetzungsverfahren 204 ff.
 – Sachverständigenberatung 268 ff.
 – Sekundärrecht 209 ff., 337
 – Strategie für nachhaltige Entwicklung 120, 127, 209 f.
 – Sustainable Development Observatory 213
 – Umweltaktionsprogramme 112, 128 f., 384
 European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC) 214 (Fn. 110), 286
 Evaluation 31 f., 100 f., 130, 203, 207, 218, 261 ff., 289, 376
 Existenzminimum
 – ökologisches ~ 86
 – soziales ~ 222, 224
 Expertokratie 38, 59 (Fn. 78), 253, 256, 363

 FFH-Verträglichkeitsprüfung 321, 335
 Flächeninanspruchnahme 24, 299 ff.
 – Entwicklung 307 f.
 – Folgekostenabschätzung 312 ff.
 Flugroutenfestlegung 279, 343 (Fn. 58)
 Folgenabschätzung 27 f., 133, 199, 217 ff., 289, 321 (s. a. → Impact Assessment)
 – Verfassungsrechtliche Vorgaben 221 ff.
 Folgenbeobachtung 218, 221 f., 229, 232
 Forschungseinrichtungen 374 f., 378 (Fn. 33)
 Frankreich 285, 295
 Fraunhofer-Gesellschaft 375
 Freie Demokratische Partei (FDP) 188 f.

 Gefangenendilemma 245
 Gegenwartspräferenz 22, 91, 95, 137, 162, 365 f. (→ s. a. Zukunftsvergessenheit)
 Gegenwartsvergangenheit 367 f.
 Gemeinwohl 9, 49 f., 139 f., 165, 198, 243 ff., 256 ff., 355, 360
 Generationengerechtigkeit 2, 12 (Fn. 83), 55, 83 f., 95 ff., 187, 223, 229, 260 f.
 Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG) 145, 153
 Gesetzesfolgenabschätzung → Folgenabschätzung
 Gesetzgebung 20 ff., 115 f., 235 ff., 253 ff., 288 ff., 355
 – ~ in der EU 204 ff.
 – ~swissenschaft 66, 215
 Good Governance 43 ff., 206
 – Adressat 53 f.
 – Begriffsgeschichte 44 f.
 – Definition 44 ff.
 – Demokratische Legitimation und ~ 59
 – Juridifizierung 45 f.
 – Nachhaltigkeit und ~ 54 ff.
 Governance 58, 133, 261
 Grundrechte 12, 92, 143 f., 224 f., 354, 358, 374 f.
 – Europäische Grundrechtecharta 100, 197, 337 (Fn. 17)
 – Schutzpflichtendimension 87 f., 143 f.
 Grundsatzegesetzgebung 153 f.
 Grünen, die 186

 Hierarchie 399 f.

 ICLEI 30
 Identitätsgarantie 148
 Impact Assessment 199 ff., 268 f. (s. a. → Folgenabschätzung)
 Impact Assessment Board → Regulatory Scrutiny Board
 Industrieländer 53, 337
 Information
 – ~sgesellschaft 394
 – ~szugangsrechte 133
 Infrastruktur 32, 114 f., 314 ff., 356 ff.
 Innenverdichtung 309
 Innovation 371 ff.
 – soziale ~ 127, 373
 Integrationsprinzip 18, 31, 79, 103 ff., 287, 318, 402 f.
 – Begriff 104 f.

- Interessengruppen 22, 132, 235ff., 255 f.
 Internet 36, 178, 184f., 398
 IPCC (Weltklimarat) 251, 271
 Irland 285 f.
 Israel 295 f.
- Jurisdiktionsstaat 16, 38
- Kennzeichnungspflicht 382, 386
 Kirche 96, 283
 Klimawandel 24, 207, 281 f., 309, 347
 – Pariser Abkommen 281, 337
 Kommunen 29f., 231, 310 ff., 402
 – Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit → Aalborg-Charta
 – ICLEI 30
 Konsum 102, 210, 236f., 248, 382
 Kontrolle 37f., 59, 100 f., 208, 261ff., 360
 – gerichtliche ~ 71, 77, 199, 345, 400 f.
 Konzentrationswirkung 31, 320, 326ff.
 Kooperationsprinzip 339
 Korruption 45, 52, 238, 399
 Kosten-Nutzen-Verhältnis 239ff., 262, 351
 Kultur 189, 200
 – ~güterschutz 341 (Fn.45, 47), 344
 – ~landschaft 312
- Lebensgrundlagen 54, 83, 237
 – ~ natürliche 73, 85ff., 186, 224, 250, 317, 325
 Legislaturperiode 23, 95 f., 141f., 162, 191, 212, 220, 353f., 361
 Legitimation 26 (Fn.169), 357ff., 378
 – ~ durch Partizipation 361 ff.
 Leitbild 38, 121ff., 261, 317, 352
 Lex posterior-Grundsatz 141
 Liberalisierung 114
 Linke, die 188 f.
 Lissabon-Urteil 147 f.
 Lobbyismus 142, 162, 170f., 205, 247ff., 257f.
- Magisches Viereck 145
 Marktwirtschaft 236 ff.
 Maßstäbegesetzgebung 154f.
 Migration 130, 210
- Millennium Development Goals 3, 120, 126, 281
 Monitoring → Evaluation
 Moral 53, 247
- Nachhaltigkeit
 – ~ im engen Sinne 3 (Fn.21), 70, 91
 – ~ im formalen Sinne 15 f. (Fn.101)
 – ~ im weiten Sinne 69f., 351 (s. a. → Drei-Säulen-Modell)
 – ~sfolgenprüfung 26 f., 100f., 199 f., 221ff., 292, 320 f.
 – ~skodex 262, 284 f.
 – ~srat → Rat für Nachhaltige Entwicklung
 – ~sstaat 5 f. (Fn.35), 38 f.
 – ~sstrategie der Bundesregierung 28, 129f., 220, 224, 282 f.
 – ~sstrategie der EU 120, 127f., 209 f.
 – ~sstrategien 6 (Fn.39), 132ff.
 – Begriffsgeschichte 2 (Fn.7), 336ff., 371
 – Direkte Demokratie und ~ 21 f., 143, 173ff.
 – Drei-Säulen-Modell 3 f., 69, 90, 117, 138, 186, 198, 336 f., 351, 390
 – Good Governance und ~ 12 ff.
 – Juridifizierung 3 f., 69 f., 84, 91, 103, 118, 195, 351 f.
 – Kommunen und ~ 29 f.
 – Konzentrationswirkung und ~ 327 ff.
 – Managementregeln 91
 – Modebegriff 1, 159, 392, 404
 – Öffentlichkeitsbeteiligung und ~ 360 ff.
 – Organisation und ~ 29 ff., 78 f., 96ff., 286 f., 319f., 389 ff.
 – Rechtsschutz 93 f., 116
 – schwache ~ 300 f.
 – Staatsziel ~ 8ff., 34, 83ff., 192, 249, 291ff.
 – starke ~ 300 f.
 – Steuerungstheorie und ~ 63 f.
 – Verfahren und ~ 29, 74 ff., 99ff., 111 f., 133, 198ff., 320ff.
- Nachhaltigkeitsinstitutionen
 – auf deutscher Ebene 24ff., 79 f., 96ff., 134, 191, 253 f., 277ff., 293
 – auf europäischer Ebene 116, 211 ff., 295

- auf internationaler Ebene 251
- in anderen europäischen Staaten 284 ff.
- Naturschutzrecht 325, 328, 330, 338
- ~liche Eingriffsregelung 325, 328
- ~liche Einschätzungsprärogative 330
- Netzwerk 123, 376 ff., 389 ff.
- ~versagen 399 ff.
- Definition 391
- Neue Institutionenökonomik 6 (Fn. 41), 8, 239 ff.
- Neue Verwaltungsrechtswissenschaft 64
- NGO → Nicht-Regierungsorganisationen
- Nicht-Regierungsorganisationen 25, 36, 116, 236 ff., 247 f., 265 f., 268
- Niederlande 284 f.
- NIMBY-Phänomen 32 f., 164
- Normenkontrollrat, nationaler 226 f., 266, 290 f., 332

- Öffentlichkeitsbeteiligung → Partizipation
- frühe ~ 355
- Ökodesign-Richtlinie 383 ff.
- Ökologie 186, 198, 336 f., 344 ff., 403
- Olson, Mancur 240 ff.

- Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE) 19, 27 f., 227, 229 f., 249 (Fn. 21), 291
- Parteien 22, 177 ff.
- Bündnis 90/Die Grünen 186
- Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) 187
- Christlich-Soziale Union (CSU) 187
- Die Linke 188
- Freie Demokratische Partei (FDP) 188
- Mitgliedschaft 179
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) 189
- Partizipation 32 f., 56, 133 f., 265 f., 321 ff., 354 ff.
- Online~~ 181 f., 183 ff., 268 f., 274
- Pfadabhängigkeit 56, 373 f., 405
- Planfeststellungsverfahren 326 ff., 355 f.
- Planungsrecht 309 f., 322 f.
- Raumordnung 310 f.
- Regionalplanung 310 f.
- Politikberatung 255 ff.
- Politikverdrossenheit 178, 191 f.
- Präambel
- EUV 212, 270 (Fn. 90)
- Grundrechtecharta 197, 270 (Fn. 90)
- Praktische Konkordanz 9 f.
- Pressure Groups 243
- Prognoseunsicherheit 18, 31, 73, 92, 155, 202, 259 f., 353, 399 (s. a. → Ungewissheit)
- Public-Choice-Theorie 141, 155, 238 ff.

- Quasi-Objekt 405
- Querschnittsklausel 70, 85, 99 f., 104 f., 133, 287

- Rat für Nachhaltige Entwicklung 25, 232, 255, 267, 273, 282 ff.
- Raumordnung 310 f.
- Rawls, John 235
- REACH-Verordnung 208, 377 ff.
- Rechtsstaat 46, 217, 225, 236, 353 f., 357 ff.
- Referendum 171 ff.
- Regulatory Scrutiny Board 212 f., 269 (Fn. 85)
- Ressourcen 23, 84, 237, 337, 344 ff., 351, 384 f.
- Rhizom 396 ff.
- Richtlinien (EU) 205, 210, 335 f.
- Aktions~ 210 f., 215
- Rio-Deklaration 3 (Fn. 15), 54 (Fn. 65), 85, 125, 133, 321, 336
- Rio-follow-up-Prozess 3
- Risikomanagement 377 f.
- Rohstoffe 322 f., 387

- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 25, 277 ff.
- Schleier des Nichtwissens 155
- Schöpfung 187, 190
- Schutzpflichten 87 ff., 221
- Staatsziele und ~ 87, 222
- Soft Law 117 ff.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) 189
- Sozialstaatsprinzip 90, 224
- Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung 16, 29, 130 (Fn. 88)

- Staatsverschuldung 19 (Fn.130), 236, 351 f.
 – Schuldenbremse 5, 89, 146 f., 156, 224
- Staatsziele 9 ff., 275
 – ~ Nachhaltigkeit (Art. 20b GG) 8 ff., 34, 83 ff., 192, 249, 291 ff.
 – ~ Umweltschutz (Art. 20a GG) 70, 73, 84 ff., 145, 222 ff., 250, 275 f., 338, 352, 375
 – Kritik 13 ff.
- Stadtentwicklung 367
- Stand der Technik 381
- Steuerungstheorie 63 ff.
 – Geschichte 64 f.
 – materielle Steuerung 72 ff.
 – Steuerung durch Organisation 77 ff., 96 ff.
 – Steuerung durch Verfahren 74 ff., 99 ff.
- Strategic Environmental Assessment (SEA) 341
- Strategische Umweltprüfung (SUP) 324, 335 ff.
- Subvention 382
- Sustainable Development Goals 117, 126, 281
- Think Tanks 265, 268
- Transparenz 44, 48 f., 200, 222, 250, 312, 354 f.
 – Kennzeichnungspflicht 382, 386
- Trittbrettfahrerndilemma 239 f.
- Umweltaktionsprogramme 112, 128 f., 384
- Umweltgesetzbuch (UGB) 31, 250, 333 f.
- Umweltrat → Sachverständigenrat für Umweltfragen
- Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) 30 f., 324, 335 ff.
 – Entstehungsgeschichte der ~ 340 f.
- Ungewissheit 73 f., 83 f., 400 ff.
 (s. a. → Prognoseunsicherheit)
- United Nations → Vereinte Nationen
- Unternehmensführung 49 f.
- Verbandsklagerecht 29 (Fn.188), 133, 345 f.
- Vereinte Nationen 91, 117, 125 ff.
 – Dekadenstrategie 125
 – Millennium Development Goals 3, 120, 126, 281
- Rio-Deklaration 54 (Fn.65), 85, 125, 133, 321, 336
 – Sustainable Development Goals 117, 126, 281
- Verfahren
 – ~sintegration 323 ff.
 – Betriebsplan~ 332 f.
 – Funktion des Verwaltungs~ 321 f., 347 f., 363 f.
 – Planfeststellungs~ 326 f., 355 f.
- Vergaberecht 263, 381
- Verkehr 113 ff.
- Verschuldung → Staatsverschuldung
- Verstädterung 299
- Verursacherprinzip 115, 339
- Völkerrecht 45 f., 124 f., 321, 337, 341
- Volksentscheid 24, 165 ff.
- Vorsorgeprinzip 204, 333, 339 f.
- Wachstum 118, 189, 197, 236 ff.
 – ~skritik 188, 245 f.
- Wahlrecht 23 (Fn.147), 191, 357
 – Eltern~ 25 (Fn.161), 191
- Wasserrecht 320, 325, 338
- Weltbank 44 f., 49
- Weltklimarat → IPCC
- Wertschöpfungskette 55 (Fn.71), 377
- Wesentlichkeitslehre 217, 222
- Wettbewerb 236 ff., 380
 – ~sfähigkeit 128 (Fn.71), 206 f., 246
- Wirtschaftsförderung 375, 381
- Wissen
 – ~symmetrie 366
 – ~sgenerierung 80, 133 f., 264, 268, 344, 359, 371 ff.
 – ~stransfer 134, 377 ff.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) 251, 267, 280 ff.
- Zersiedelung 303
- Zielbestimmungen 103, 318, 338 f.
- Zukunft
 – ~sverantwortung 187, 195, 275, 352
 – ~svergessenheit 23, 32, 95, 162, 186, 189, 238 f., 365 (→ s. a. Gegenwartspräferenz)