

Die Bedeutung der Generationengerechtigkeit für das Verfassungsrecht*

Toru Mori

I Einführung

Die Generationengerechtigkeit ist jetzt als ein wichtiger Topos in der Gerechtigkeitsdiskussion etabliert. Die Pflicht der Rücksichtnahme auf die künftigen Generationen ist sogar in manchen Ländern, einschließlich Deutschland und Frankreich, in ihrem Verfassungstext anerkannt. Art.20a GG bestimmt „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ das Staatsziel Umweltschutz. Die Umweltcharta von Frankreich, die den Verfassungsrang hat, fordert „zwecks Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung“ „die Fähigkeit der künftigen Generationen und anderen Völker, ihre eigenen Bedürfnisse zu decken“, nicht zu beeinträchtigen.

Hier mache ich eine Bemerkung über die Terminologie. Wolfgang Kahl behauptet, das jetzige Grundgesetz, das sicher Art.20a und die Artikel für Schuldenbremse haben, mit der ausdrücklichen Anerkennung des „Nachhaltigkeitsprinzip[s] im integrativ-dreidimensionalen Sinne“ als Staatsziel ergänzt werden soll.⁽¹⁾ Sein Vorschlag des neuen Art.20b GG lautet, „Der Staat hat bei seinem Handeln insbesondere zum Schutz der Interessen künftiger Generationen das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten“.⁽²⁾ Er erläutert, „Mit der Wendung ‚insbesondere zum Schutz der Interessen künftiger Generationen‘ wäre ein Verfassungsauftrag zur intergenerationellen Gerechtigkeit verbunden, der

einen angemessenen Ausgleich (Balance) zwischen den Interessen der heutigen und der künftigen Generationen verlangt“. Seine Idee der Nachhaltigkeit enthält also das Konzept der Generationengerechtigkeit. Kahl findet allerdings den Terminus Generationengerechtigkeit zu programmatisch und interpretationsoffen, um als normatives, von Staatsorganen zu konkretisierendes Staatsziel ins Grundgesetz aufgenommen zu werden.⁽³⁾

Über das Verhältnis zwischen den beiden Begriffen, also Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit mag es verschiedene Meinungen geben, jedoch glaube ich, dass niemand ihren engen Zusammenhang leugnen würde. Ich habe auch nichts gegen die Textformulierung Kahls als einen möglichen Vorschlag der Grundgesetzänderung. Ich benutze in diesem Text nur deshalb lieber das Wort Generationengerechtigkeit, weil ich hier eine eher verfassungstheoretische Untersuchung im Anschluss an der rechtsphilosophischen Gerechtigkeitsdiskussion vornehme.⁽⁴⁾

Ich kann nur so tun, weil in Japan die Verfassungsänderung für die Nachhaltigkeit oder Generationengerechtigkeit realpolitisch nicht in Erwägung gezogen wird. Auch politik- und rechtswissenschaftlich sind die Meinungen, die für die künftigen Generationen die Einführung der Artikel für Schuldenbremse oder Umweltschutz befürworten, ganz in der Minderheit. Dann kann man sich leicht vorstellen, dass die Idee, die Verfassung mit dem umfassenden Konzept der Nachhaltigkeit zu ergänzen, in Japan kaum kundgegeben wird.

Die heutige Verfassung von Japan erklärt zwar, dass die Grundrechte „dem jetzigen und künftigen Volke“ garantiert werden (Art. 11, 97). Manche Wissenschaftler interpretieren das als Bestimmung der Grenzen der Grundrechte beschränkenden Verfassungsänderung (eine Art ewige Wesentlichkeitsgarantie). Dies bleibt jedoch im Rahmen der klassischen, die Staatsgewalt abwehrenden Rolle der Verfassung und die Erwähnung der Zukunft hat rechtspraktisch keinen

besonderen Sinn. Allerdings ist die Notwendigkeit der Rücksichtnahme auf das Interesse der künftigen Generationen einfachrechtlich schon anerkannt. Das *Basic Environment Act* und das *Environment Impact Assessment Act* bestimmen z.B. jeweils in § 1, dass sie den Zweck haben, zur „Sicherung des gesunden und kulturellen Lebens des jetzigen und künftigen Volkes“ beizutragen. Die Tatsache, dass diese Idee die Verfassungsebene nicht erreicht hat, hat vielleicht etwas mit dem engen Verfassungsverständnis in Japan zu tun. Die Verfassung ist da meistens als die Rahmenordnung, die die Ausübung der Staatsgewalt begrenzt, betrachtet. Auch als Mittel dafür sind kaum als klassische Gewaltenteilung und Grundrechte vorgestellt.

Man kann hier eine ironische Gegenüberstellung finden. Das Grundgesetz entstand im Gegensatz zur Weimarer Verfassung fast nur mit den klassischen Ausstattungen, jedoch hat inzwischen mit den wichtigen Entscheidungen des BVerfG und den neuen Artikeln seinen Charakter groß geändert. Die japanische Verfassung wurde früher mit den Sozialrechten und dem Pazifismus-artikel als „den modernen Herausforderungen entsprechend“ gelobt, trotzdem hat sie sich nicht als normative Richtlinie der Politik entwickelt. Dieser Kontrast stammt vielleicht aus der Verschiedenheit des Status, den die Verfassung in der jeweiligen Gesellschaft genießt. Die japanische Politik hat in der Verfassung nicht ihre identitätsbildenden Werte gefunden. Die Verfassung spielt also in Japan keine gestaltende, sondern eine eher defensive Rolle. Japanern ist der Versuch eher fremd, die politischen Betätigungen des Parlaments aus anderen Gründen als zum Zwecke des Grundrechtsschutzes substanziell zu begrenzen. Die japanischen Verfassungsrechtler selbst sind nicht bereit, die Verfassung als Mittel der Verwirklichung der Generationengerechtigkeit zu nutzen. Sie sehen die Hauptrolle der Verfassung in der Garantie der Gewaltenteilung und der Grundrechte und stehen meines Erachtens dem Anspruch des zukunftsorientiert-

en Gemeinwohls, der den Rechten real existierender Menschen zu widersprechen neigt, skeptisch gegenüber. Sie betrachten dieses Problem als eine im normalen politischen Prozess zu lösende Aufgabe, auch wenn z.B. die Staatsverschuldung immer größer (viel größer als in Griechenland oder Italien) worden ist.⁽⁵⁾

Jedenfalls kann ich hier von den japanischen Versuchen der die Nachhaltigkeit berücksichtigenden Verfassungsänderungen leider nicht erzählen. So konzentriere ich mich auf theoretische Betrachtungen.

II Staatsziel oder Grundrechte künftiger Menschen?

Der Vorschlag Kahls, in das Grundgesetz die Nachhaltigkeit als Staatsziel einzufügen, ist von zwei gegenteiligen Seiten kritisiert worden. Die eine sagt, solch ein Artikel würde die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers zu stark beschneiden. Die andere klagt, er könnte nur wenige normative Kraft haben und die Wirklichkeit kaum verändern. Kahl hat auf die beiden geantwortet, aber schwerpunktmäßig seine These gegen die erste Kritik verteidigt. Der neue Artikel würde der Nachhaltigkeit „eine spürbare rechtliche Relevanz“ geben, dem Parlament jedoch zugleich die Freiheit belassen, „bei der Konkretisierung des hieraus folgenden Auftrags Entscheidungsräume zu erkennen und zu nutzen“. „Eine Juridifizierung der Politik ist hierdurch nicht zu befürchten“.⁽⁶⁾ Diese Antwort scheint genug überzeugend, insbesondere wenn man die Erfahrungen seit der Einführung des Art. 20a GG in Betracht zieht. Mit dieser Rücksicht auf die Kompetenz des Gesetzgebers hat er doch auf die andere Kritik, dass sein Vorschlag zur Sicherung der Nachhaltigkeit nicht ausreichend sei, eher defensiv reagiert. Eine noch strengere rechtliche Forderung auf der Verfassungsebene würde die parlamentarische Demokratie schädigen.⁽⁷⁾

Felix Ekardt behauptet gerade, dass die Formulierung der Nachhaltigkeit als Staatsziel unzureichend ist und dass sie als Problem der Grundrechte künftiger

Menschen diskutiert werden soll. Ich untersuche, wie überzeugend seine These ist.

Das Staatsziel sei inhaltlich offen und begründe als objektives Recht keine Einklagbarkeit. Überdies sollte die Nachhaltigkeit nicht „gegen“ die Freiheit, sondern „um der Freiheit(voraussetzungen) konkreter Menschen willen“ vorgestellt werden. Wir sollten die Perspektive der Freiheitssicherung zeitlich ausdehnen.⁽⁸⁾ Wir können natürlich die konkreten Wünsche der künftigen Menschen nicht kennen. Jedoch könnten wir ziemlich vorhersehen, was sie als elementare Freiheitsvoraussetzungen brauchen werden, z.B. Nahrung, Wasser, Energiezugang und Klimastabilität. Sie würden in Zukunft die Rechte darauf haben. Solche Rechte sollten schon heute „Vorwirkungen“ haben, wenn ohne sie künftige Menschen diese Rechte überhaupt nicht genießen könnten. Die öffentlichen Gewalten seien verpflichtet, heute diese Vorwirkungen zu schützen.⁽⁹⁾ Ekardt schlägt vor, eine Institution zu errichten, die diese Rechte als Treuhänder für die künftigen Menschen geltend machen kann.⁽¹⁰⁾

Ich denke, dass er das Nicht-Identitäts-Problem, das dem Diskurs um die Generationengerechtigkeit immer anhängt, vernachlässigt. Das Problem stammt aus der Tatsache, dass wer in Zukunft konkret existiert, von der heutigen Politik bestimmt wird. Das manchmal benutzte Beispiel ist das Schicksal der europäischen Juden. Es wurde durch die nationalsozialistische Gewaltherrschaft groß und tragisch geändert. Ihre Nachkommen wurden meistens doch gerade durch die Begegnungen, die ohne Nationalsozialismus nicht vorstellbar gewesen wären, geboren. Haben sie dann die Berechtigung, den Nationalsozialismus zu kritisieren? Oder sollten sie vielmehr ihm danken, weil er ihre Existenz ermöglicht hat? Allgemein gesprochen: wenn die Existenz konkreter Einzelner von der heutigen Politik abhängt, werden sie vielleicht keine Berechtigung haben, die heutigen Menschen zu kritisieren. Warum sollen wir dann für sie sorgen?⁽¹¹⁾

Die konkreten Menschen in Zukunft werden natürlich nicht nur von der großen Politik, sondern von unzählbaren Zufälligkeiten bestimmt. Wenn ihre Existenz selbst ganz von unseren Tätigkeiten abhängt, warum oder wie sollen wir uns für sie verantwortlich fühlen? Wenn wir doch denken, dass wir für die Wohlfahrt künftiger Menschen sorgen sollen, dann stellen wir uns sie als Gruppe vor, deren einzelnen Mitglieder wir uns gar nicht vorstellen können. Wenn wir glauben, dass solch eine Gruppe nicht schutzwürdig sei, dann brauchen wir nicht für sie zu sorgen. Wenn wir doch auf die Nachhaltigkeit Wert legen, dann überlegen wir uns: solch eine Gruppe wird sicher in Zukunft existieren, sie ist der Existenz wert, wir sollen deswegen heute für sie sorgen, obwohl wir nicht wissen können, wer sie konstituiert. Das Objekt, für das wir sorgen sollen, ist eine Gruppe, nationalstaatlich betrachtet, das künftige Volk, das wir nicht in seine Bestandteile, also in die Einzelnen, zerlegen können. Dann ist es nicht überzeugend, diese Sorgepflicht als „Vorwirkungen“ der Grundrechte künftiger Menschen zu erzählen, weil die Träger der Grundrechte konkrete Einzelne sind.

Es ist eigentlich unmöglich, sich die Grundrechte nicht vorstellbarer Einzelner vorzustellen. Ekardt erkennt an, dass wir die Präferenzen künftiger Menschen nicht kennen können, behauptet doch, dass wir die elementaren Voraussetzungen für ihre Freiheit kennen könnten. Diese Voraussetzungen sind jedoch als für alle Menschen geltend betrachtet. Gerade deswegen können wir sie identifizieren, auch wenn selbst die Existenz der konkreten Träger der Freiheit nicht identifizierbar ist. Dann ist es irreführend, den Schutz dieser Voraussetzungen künftiger Freiheiten als Forderung der Grundrechte zu erklären. Wenn alle immer gleiche Sache brauchen, dann ist die Pflicht des Staates, auch mit langer Perspektive dafür zu sorgen, als Forderung des Gemeinwohls zu formulieren.⁽¹²⁾

Wenn man die Nachhaltigkeit nicht als Staatsziel, sondern als Grundrechtsforderung betrachtet, fürchte ich überdies, steigt das Schutzniveau

nicht, wie Ekardt erwartet. Wir können die künftigen Wirkungen heutiger Politik nur unsicher erkennen. Die Beeinträchtigungen der elementaren Voraussetzungen der künftigen Freiheiten würden dann nur ausnahmsweise eingeräumt. Der von Ekardt vorgeschlagene Treuhänder, der natürlich viele theoretische und rechtspraktische Fragen aufwirft, dürfte jedenfalls diese Schwierigkeit nicht leicht überwinden. Wir sollten vielmehr die Nachhaltigkeit als Staatsziel klar formulieren und ihre angemessene Rücksichtnahme in der Politik erwarten.

III Generationengerechtigkeit und Verfassungsrecht bei John Rawls

Die Gerechtigkeitsdiskussion kann überhaupt nicht an John Rawls vorbeigehen. Das gilt auch, wenn wir uns die Generationengerechtigkeit überlegen. Sie bildet tatsächlich ein unverzichtbares Element seiner Theorie der *justice as fairness*. Er ist hier auch deshalb die Untersuchung wert, weil er der Einführung der Nachhaltigkeitsidee in die Verfassung im Weg zu stehen scheint.

Der berühmte Schleier des Nichtwissens bezieht sich auch auf die Frage, zu welcher Generation die Vertragspartner im *original position* gehören: „Since no one knows to which generation he belongs, the question is viewed from the standpoint of each and a fair accommodation is expressed by the principle adopted. All generations are virtually represented in the original position, since the same principle would always be chosen.“⁽¹³⁾ „The present generation cannot do as it pleases but is bound by the principles that would be chosen in the original position to define justice between persons at different moments of time.“⁽¹⁴⁾

Nach Rawls fordert die Generationengerechtigkeit von den heutigen Menschen, für die künftigen Generationen etwas zu sparen (Sparprinzip). Verfassungsrechtlich interessant ist es, dass er dem Gesetzgeber, wie die Sozialpolitik im Allgemeinen,

die Entscheidung über die Sparrate überlässt. Er legt großen Wert auf Demokratie und ist der Ansicht, dass demokratische sozialpolitische Entscheidungen grundsätzlich nicht gekippt werden sollten, „even when the public judgment is manifestly mistaken“⁽¹⁵⁾. Der Hintergrund ist sein enges Verfassungsverständnis, nach dem der Verfassung nur die rechtliche Normierung seines ersten Gerechtigkeitsprinzips, d.h. der Grundfreiheiten und Demokratie, zugerechnet wird. Das zweite Prinzip, das mit dem berühmten Differenzprinzip auch das Sparprinzip enthält, soll durch einfache Gesetze verwirklicht werden.⁽¹⁶⁾ Warum? Denn er glaubt erstens, dass die Verfassung mit breitem Konsens unterstützt werden solle, um die legitime Herrschaft zu stabilisieren, und zweitens, dass wir uns über die Sozial- und Wirtschaftsprobleme kaum einigen könnten. Er fürchtet, wenn Meinungskonflikte um den Inhalt der Verfassung dauerhaft nicht erloscht würden, gerate ihre Legitimität in Gefahr. Die Auflösungen solcher Probleme sollten dann nicht auf der Verfassungsebene befestigt, sondern auf der Gesetzebene flexibel verfolgt werden.⁽¹⁷⁾

Ich habe einmal die Rollenverteilung Rawls' zwischen der Verfassung und den einfachen Gesetzen kritisiert. Er hofft, mit der Begrenzung des Inhalts der Verfassung könne ein breiter Konsens über ihre normativen Ansprüche gewonnen werden. Das finde ich aber illusionär. Wir wissen, dass sich selbst bei der Anwendung der liberalen Grundrechte auch zwischen prominenten Juristen die Meinungen sehr oft scharf scheiden. Diese Wirklichkeit zeigt jedoch zugleich, dass die Legitimität der Verfassung und der verfassungsmäßig entstandenen Gesetze auch dann nicht so schwer erschüttert wird, wenn es über die Bedeutung der konkreten Sätze in der Verfassung heftige Debatten gibt. Die starke Forderung Rawls' nach der Konsensfähigkeit der Verfassung erweist sich als übertrieben.⁽¹⁸⁾ Ich glaube, dass die verfassungsrechtliche Pflicht der

Rücksichtnahme der Interessen der künftigen Generationen nicht fehl am Platz ist, wenn sie abstrakt formuliert wird und die alltägliche Politik nicht zu stark bindet.

Ich finde allerdings im Zusammenhang mit der Generationengerechtigkeit eine andere Behauptung von Rawls über den Willensbildungsprozess in der Demokratie auch sehr interessant. Wie ich oben zitiert habe, respektiert er die demokratischen Entscheidungen auch über die Konkretisierung des Sparprinzips. Trotzdem fügt er hinzu, dass das Gerechtigkeitskonzept „a provision for the just claims of future generations“ fordere, die „irreversible damages“ verhüten könne.⁽¹⁹⁾ Es erscheint bemerkenswert, dass Rawls die Rechtfertigung des zivilen Ungehorsams, eine der wichtigsten Behauptungen, die sein Buch weltberühmt machten, gerade hier, also als Mittel zur Verwirklichung der Generationengerechtigkeit, einführt. „(T)he absence of the injured parties,” die wegen der Betätigungen der gegenwärtigen Generation eigentlich schwer geschädigt werden dürften, aber als Nichtgeborene ihre eigenen Meinungen nicht ausdrücken können, erlaube heutigen Bürgern selbst die Verweigerung des demokratisch gerechtfertigten Befehls, wenn sie meinen, dass die staatliche Entscheidung das Interesse der künftigen Generationen ganz außer Betracht lässt.⁽²⁰⁾

Rawls erkennt an, dass wegen der Abwesenheit des potenziellen Opfers in der Willensbildungsprozess die speziellen Vorsorgen für ihre Interessen notwendig sind. Nach ihm sollen die politischen Grundrechte auch als Warnung für die jetzige Generation, die eventuell dazu neigt, die Zukunft der Gemeinschaft zu vernachlässigen, und als Chance zur Reflexion mit Blick auf die Generationengerechtigkeit geschützt werden. Ich finde, dass dieser Hinweis bemerkenswert ist, wenn wir prüfen, ob z.B. die Protestbewegungen gegen ein großes Projekt, das künftig irreversiblen Schaden verursachen könnte, gerecht-

fertigt werden können. Die Idee der Generationengerechtigkeit dürfte nicht nur die Möglichkeiten der Demokratie begrenzen, sondern auf die Gestaltung der Demokratie Einflüsse nehmen. Wie kann der demokratische Prozess die Interessen nicht anwesender künftiger Menschen möglichst viel in Betracht ziehen? Das ist sicher eine Aufgabe, die uns die Generationengerechtigkeit stellt.

IV Direkte Demokratie für die Nachhaltigkeit?

Wolfgang Kahl antwortet gerade auf diese Frage und schlägt mit seinem Schüler Andreas Glaser die Einführung und Erweiterung der direkten Demokratie vor, um den Einfluss des Nachhaltigkeitsdenkens auf die Politik zu stärken. Mich hat dieser Zusammenhang etwas überrascht. Ich vermute, dass eine solche Behauptung in Japan noch nie vorgebracht worden ist. Kahls Vorschlag ist auch verfassungstheoretisch sehr interessant.

Kahls Ausgangspunkt ist, dass die Abgeordneten, die in der repräsentativen Demokratie die Hauptrichtungen der Politik bestimmen, notwendigerweise in einer Kurzzeitperspektive gefangen werden. „Wegen der Diskontinuität des Parlaments und der aus Sicht der Nachhaltigkeit kurzen Legislaturperiode von vier Jahren, ist die bundesdeutsche repräsentative (Parlaments-)Demokratie systematisch anfällig für eine an kurzen Zeiträumen orientierte Politik und für eine Belohnung gegenwärtiger Interessen zum Zwecke des demokratischen Machterhalts.“⁽²¹⁾ In der rein repräsentativen Demokratie monopolisieren tatsächlich die Parteien und bestimmte Verbände die politische Macht und die Bürger werden aus den politisch sinnvollen Kommunikationen fast vertrieben. Die Politiker kümmern sich vor allem um ihr eigenes Überleben und ihre Karrieremachung in der engen politischen Welt, dazu nutzt eine langfristige Perspektive kaum. „Selbst wenn in Bevölkerungsgruppen, Umweltverbänden oder Sachverständigengremien nützliche und weiterführende Ideen zur

Einleitung einer nachhaltigen Entwicklung vorhanden sind, lösen diese mangels Durchschlagskraft kaum Impulse auf der Ebene des Gesetzgebers aus.“ „Das Rezept zur Überwindung des institutionellen Nachhaltigkeitsdefizits kann dabei nicht in der Konkurrenz zwischen den Parteien, sondern nur in einer Ideenkonkurrenz zu den Parteien gesucht werden.“⁽²²⁾

In der repräsentativen Demokratie werden allerdings die Abgeordneten von den Bürgern gewählt. Wenn die ersteren zur nachhaltigen Politik disqualifiziert werden, warum kann man sagen, dass die letzteren dazu qualifiziert werden? Trägt die direkte Demokratie in Wirklichkeit zur Verbesserung der nachhaltigen Politik bei? Kahl antwortet sowohl mit einigen empirischen Beweisführungen als auch mit der theoretischen Rechtfertigung. Er beruft sich auf die österreichischen und schweizerischen Volksgesetzgebungsversuche, die mit den nachhaltigkeitsfreundlichen Themen die Politik geändert haben.⁽²³⁾ Darüber kann ich seine Bewertung weder befürworten noch leugnen. Ich habe früher die Volksgesetzgebungen in den Bundesstaaten der USA analysiert. Sie werden oft kritisiert, weil sie die minderheitendiskriminierende Tendenz haben. Bei den Volksabstimmungen würden eher rohe Gefühle der Menschen ausgedrückt und die jeweilige Mehrheit gewinne kompromisslos.⁽²⁴⁾ Die politischen Kulturen unterscheiden sich jedoch sehr zwischen Ländern und die Wirkungen der politischen Institutionen hängen von Einzelheiten ab, worauf ich hier nicht eingehen kann.

Theoretisch denkt Kahl, dass in der repräsentativen Demokratie die eigentliche Fähigkeit der Bürger, langfristig die Interessen der künftigen Generationen zu berücksichtigen, zurückgehalten ist, weil sie keine Gelegenheiten haben, ihr Potenzial zu entwickeln. Wenn die Bürger keine realistischen Aussichten darauf haben, dass ihre dem Gemeinwohl dienenden Tätigkeiten etwas Einfluss auf die Politik haben könnten, dann geraten sie in Verzweiflung. Wenn sie im Gegenteil diese Aussichten haben, dann können sie bei politischen Entscheidungen ihren

Egoismus zügeln und sich um ihre ziemlich fernen Nachkommen kümmern. „Direktdemokratische Verfahren können dazu beitragen, dass sich das Individuum wieder stärker als Glied der Bürgerschaft begreift und seine Bürgerrolle in ihn unmittelbar betreffenden Angelegenheit (lokal) oder in Grundsatzfragen des Gemeinwesens (regional, national) konkret zu erleben vermag“. Dann entwickeln die Bürger die Bereitschaft, „über die Eigeninteressen hinaus die Interessen der Kinder und Enkelkinder mit zu berücksichtigen“.⁽²⁵⁾

Ich stimme seiner Meinung zu, dass damit die Bürger seine politische Fähigkeit entwickeln, sie institutionelle Anreize brauchen. Ich habe einmal in Ernst-Wolfgang Böckenfördes Verteidigung der repräsentativen Demokratie eine Art Teufelskreis gefunden. Böckenförde sieht die Schwierigkeit der heutigen repräsentativen Demokratie darin, dass die Gesellschaft „individualistisch und interessenpluralistisch“ ist. Ohne Unterstützung von unten leiden die Repräsentanten, denen „die Vermittlung auf das Allgemeine“ auferlegt wird, eine Überforderung. Aber andererseits vermutet er darin die Schwierigkeit für die Orientierung der Bürger auf das Allgemeine, dass sie sich in der repräsentativen Demokratie „kaum stufenweise und konkret institutionell vermittelt aufbaut“, sondern nur bei Wahlen zum Problem wird. Trotzdem bevorzugt er die repräsentative Demokratie, weil die heutigen Bürger kein großes Interesse an politischer Beteiligung hätten! Diese Verteidigung der repräsentativen Demokratie hat keine hohe Überzeugungskraft, ich glaube. Daraus sollte der Schluss folgen, dass den Bürgern mehr Chancen gegeben werden sollten, auf Politik Einfluss zu nehmen, um ihre am Gemeinwohl orientierten Tätigkeiten zu fördern.⁽²⁶⁾

Ich bin trotzdem des Beitrags des Volksentscheides zur Nachhaltigkeit nicht sicher. Wichtig ist, wie Kahl betont, die „empowerment“ der Zivilgesellschaft.⁽²⁷⁾ Die Volksabstimmung selbst trägt nicht unbedingt dazu bei, sondern mag dem Volk

helfen, unreflektierte Gefühle auszudrücken. Die Abstimmungen finden geheim statt und wir tragen dafür keine Verantwortung. Wir können die Politiker für ihre Entscheidungen zur Rechenschaft ziehen, bei Entscheidungen des Volkes suchen wir jedoch vergebens ihren Grund, weil niemand dafür verantwortlich ist. Trotzdem haben sie als direkte Willensdarstellung des Volkes eine höhere Autorität als normale Gesetze, auch wenn die beiden rechtstechnisch einen gleichen Rang hätten. Die Volksgesetzgebung tendiert zum Mangel der Flexibilität, der aus der Perspektive der Nachhaltigkeit nicht zu vernachlässigen⁽²⁸⁾ ist.

Ich finde deswegen es sehr überzeugend, dass Kahl in seinem neuesten Buch eher die Bedeutung der Volksinitiative als die des Volksentscheides betont.⁽²⁹⁾ Die Möglichkeit, von unten offiziell Vorschläge zu machen, regt sicher die Bürgerbewegungen an. Nicht die Volksabstimmung selbst, sondern der aktivierte politische Prozess entwickelt vielleicht das Nachhaltigkeitsbewusstsein der Bürger. Ich habe in Japan seit langem vergebens vorgeschlagen, die Volksinitiative ohne Volksabstimmung einzuführen.⁽³⁰⁾ Ich habe aber dabei die Nachhaltigkeit oder Generationengerechtigkeit kaum in Betracht gezogen. Die Beiträge Kahls haben meine Perspektive viel erweitert.

*Mein Vortrag bei der japanisch-deutschen Tagung „Fortentwicklung des Verwaltungsrechts“ (15.-16. 3. 2019, Konstanz). Diese Tagung wurde außer der Universität Konstanz von der JSPS KAKENHI Grant Number JP16H01976 mitfinanziert. Prof. Hikaru Takagi führt dieses KAKENHI Projekt. Ich danke ihm für seine Unterstützung unserer Forschung.

- (1) Wolfgang Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 10. Die drei Dimensionen der Nachhaltigkeitsidee sind Ökologie, Ökonomie und Soziales. Sie beansprucht die Ausbalancierung dieser Dimensionen aus der langen Perspektive. Vgl. Wolfgang Kahl, Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S.1, 8-12.
- (2) Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, S.21.
- (3) Wolfgang Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S.1, 9.
- (4) Z.B. Joerg Chet Tremmel, A Theory of Intergenerational Justice 7f. (2009) erzählt, „sustainability can be defined as a concept that gives intergenerational justice the same weight as

intragenerational justice on a normative level.“

- (5) Vgl. Toru Mori, Die Grenzen der Demokratie aus der Sicht der Generationengerechtigkeit, in: Martin Gebauer u.a. (Hrsg.), *Alternde Gesellschaften im Recht*, 2015, S.73, 81f.
- (6) Kahl, *Nachhaltigkeitsverfassung*, S.38f.
- (7) Ebd., S.36f.
- (8) Felix Ekardt, *Theorie der Nachhaltigkeit*, 2. Aufl., 2016, S.264–66.
- (9) Ebd., S. 297–304. Ekardt unterstützt sein Argument mit einer noch grundsätzlicheren Gegenthese zur herrschenden Meinung, dass eine Freiheit nicht durch Gemeinwohl, sondern nur durch andere Freiheiten beschränkt werden dürfe. Ebd., S.334ff. Ich gehe hier nicht auf der Prüfung dieser ungewöhnlichen Behauptung ein.
- (10) Ebd., S.386.
- (11) Das Nicht-Identitäts-Problem wurde bekannt vor allem von Derek Parfit, *Reasons and Persons* 351ff. (1984). Parfit gesteht, dass er keine ethisch zu rechtfertigende Lösung dieses Problems finden kann. Er selbst beruft sich allerdings nicht auf das Beispiel der Juden, das z.B. Klaus Mathis anführt. Klaus Mathis, *Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit*, 2017, S. 464.
- (12) Michael Kleiber, *Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen*, 2014 analysiert diese Aufgabe ausführlicher. Er beruft sich auch darauf, dass die Grundrechte als objektive Wertordnung die Pflicht des Schutzes künftiger Generationen enthielten. S.285–87, 298–309. Ich finde jedoch, dass auch dafür die gleiche Kritik gilt. Selbst die objektiv-rechtliche Wirkung der Grundrechte setzt die Existenz der Träger der Rechte voraus.
- (13) John Rawls, *A Theory of Justice* 256 (1971, revised ed. 1999).
- (14) Id. at 258. Es gibt sehr komplizierte Diskussionen darüber, ob mit der Einführung der Generationengerechtigkeit die Integrität der Gerechtigkeitstheorie Rawls' gebrochen wurde. Vgl. Mathis, Anm.11, S.491–503. Ich gehe hier auf dieses Problem nicht ein.
- (15) Rawls, *A Theory of Justice* 260.
- (16) Rawls, *A Theory of Justice* 174f. Zwischen *A Theory of Justice* und seinem zweiten Buch *Political Liberalism* gibt es darüber einige Unterschiede, was die Verfassung regeln solle. Vgl. Toru Mori, *Die Rolle von Verfassungsrecht – bei Rawls, Habermas, und in Japan*, JöR N.F. 64 (2016), S.795, 798–800. Wir können sie doch hier ignorieren.
- (17) Rawls, *A Theory of Justice* 174f.; John Rawls, *Political Liberalism* 229f. (1993).
- (18) Vgl. Mori, Anm.16, S.800–02.
- (19) Rawls, *A Theory of Justice* 260f.
- (20) Id. at 260f.
- (21) Kahl, *Nachhaltigkeitsverfassung*, S.60.
- (22) Wolfgang Kahl/Andreas Glaser, *Die Nachhaltigkeitsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie*, in: Klaus Lange (Hrsg.), *Nachhaltigkeit im Recht*, 2003, S.9, 10–15.

- (23) Kahl/Glaser, Ebd., S.33-37; Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, S.79-84.
- (24) Vgl. Toru Mori, *Minshusei no Kihan-riron* (A Normative Theory of Democracy), Ch.4 (2002).
Ich habe einmal auch die deutsche Diskussion über die Erleichterung der Bedingungen für den Volksentscheid in Bundesländern untersucht. Vgl. Toru Mori, Ein rechtsvergleichender Kommentar über Verfassungsänderung, in: Rainer Wahl (Hrsg.), Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation, 2008, S.183, 190-96.
- (25) Wolfgang Kahl, Nachhaltigkeit und Institutionen — eine rechtswissenschaftliche Sicht, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S.267, 291-95.
- (26) Toru Mori, Die staatliche Willensbildung in der differenzierten Gesellschaft, ARSP 86 (2000), S. 185, 204f. Ich berufe mich da meistens auf Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie und Repräsentation, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S.379.
- (27) Kahl/Glaser, Anm.22, S.16f.; Kahl, Anm.25, S.294f.
- (28) Dies ist ein Kritikpunkt Oliver Lepsius' an die Einführung der direkten Demokratie. Oliver Lepsius, Nachhaltigkeit und Parlament, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S.326, 342-44. Man braucht nicht seiner kompletten Verweigerung der direkten Demokratie zuzustimmen, um einige Elemente davon als wertvoll zu betrachten. Fabian Wittreck, ein engagierter Befürworter der Erweiterung der direkten Demokratie, nimmt zu ihrer Tauglichkeit für die Nachhaltigkeit eine etwas vorsichtige Stellung. Fabian Wittreck, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S.159, 175f.
- (29) Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, S.76ff.
- (30) Mori, Anm.24 (*Minshusei*), Ch.4; Mori, Anm.26, S.204-06.