

# Verfassungsänderung durch die Hintertür?

Der Karlsruher Klimabeschluss stößt in neue Dimensionen vor / *Von Christian Calliess*

Die vor zwei Wochen veröffentlichte, auf den 24. März 2021 datierte Entscheidung zu den Klimaklagen stellt eine für Politik und Wissenschaft überraschende Trendwende im Verfassungsrecht dar. Zunächst einmal erlässt das BVerfG das Umweltstaatsziel des Art. 20a GG nach mehr als einem Vierteljahrhundert, dem Auftrag des Grundgesetzes entsprechend, aus seinem bisherigen Schattendasein. An dessen Maßstab kann nunmehr gerichtlich überprüft werden, ob der Gesetzgeber seiner Pflicht zum Klimaschutz effektiv nachkommt und bis 2050 wirksam von einer Überschreitung der im Pariser Klimaabkommen völkerrechtlich verbindlich anerkannten planetaren Grenze des 1,5-bis-2-Grad-Ziels wegsteuert. Angesichts der unumkehrbaren Folgen eines Überschreitens dieses sogenannten „Kippunktes“ ist die vom BVerfG vorgenommene Koppelung des Art. 20a GG mit den Erkenntnissen der Erdsystemwissenschaften überzeugend (vgl. „Abstand halten!“, Staat und Recht, F.A.Z. vom 12. September 2019, Seite 6).

Nach der großen Party zur Feier der Entscheidung reibt sich aber auch der dem Ergebnis wohlgesinnte Leser nach vertiefter Lektüre der grundrechtlichen Herleitung leicht „verkatert“ die Augen: Hat das BVerfG hier mit seiner Konstruktion der „eingriffsähnlichen Vorwirkung“ nicht vielleicht eine Verfassungsänderung durch die Hintertür unternommen? Ist im Zuge des Beschlusses ein „Grundrecht auf Umweltschutz“ Wirklichkeit geworden? Sollte gar die in der politischen Debatte befindliche Forderung nach einem Staatsziel der Generationengerechtigkeit überholt sein?

Aber eins nach dem anderen. Bereits in der Zulässigkeit eröffnet das BVerfG ei-

nen bislang nur aus der Kontrolle des Rechts der EU („Grundrecht auf Demokratie“) bekannten weiten Zugang zum Gericht. Die Beschwerdebefugnis wird vermittelt über die „Vorwirkung auf künftige Freiheit“ sowie eine erstaunlich weite Auslegung des „Betroffenseins“ in Richtung einer sogenannten Interessentenklage erweitert. Damit ist der Maßstab der „intertemporalen Freiheitssicherung“ gesetzt. Leitgedanke ist, dass im Interesse des Klimaschutzes zukünftig notwendig werdende Freiheitsbeschränkungen um so milder ausfallen können, „je früher diese initiiert“ werden und „je weiter das allgemeine CO<sub>2</sub>-Emissionsniveau bereits gesenkt ist“.

Dieser Gedanke ist im Ergebnis einleuchtend, muss aber im Wortlaut der Verfassung einen Anhaltspunkt finden. Jener besteht in Art. 20a GG, der ja explizit von den „künftigen Generationen“ spricht. Entscheidend ist im Rahmen der Begründetheit dann aber, wie dieses objektive Staatsziel mit den Rechten der Beschwerdeführer gekoppelt werden kann. Insoweit knüpfen die Richter an die fehlenden Mindestregelungen des Klimaschutzgesetzes über Reduktionserfordernisse nach 2030 an und sehen hierin eine „eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden“. Etwas konkreter wird anschließend auf „die in Art. 2 Abs. 1 GG verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit“ abgestellt (Rn. 184). Sollte damit das Staatsziel des Art. 20a GG samt Klimaschutzgesetz in Anlehnung an die sogenannte Elfes-Rechtsprechung des BVerfG „versubjektiviert“ werden? Über eine solche „Öko-Elfes“-Konstruktion würde ein Umweltgrundrecht

geschaffen, das kombiniert mit einem weiten Eingriffsbegriff einen allgemeinen Anspruch auf umweltrechtmäßiges Handeln etablieren würde. Nicht zuletzt, weil an dieser Stelle jede Auseinandersetzung mit der eigenen Rechtsprechung und dem einschlägigen Schrifttum fehlt, bleibt der Klimabeschluss insoweit freilich unklar. Mit seiner Bezugnahme „auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden“, in die mit „eingriffsähnlicher Vorwirkung“ eingegriffen wird, scheint das BVerfG wohl eher einen neuen Ansatz im Sinn zu haben.

Um diesen einordnen zu können, ist ein kurzer Ausflug in die unterschiedlichen Grundrechtsdimensionen erforderlich. Grundrechte sind klassischerweise Abwehrrechte gegen hoheitliche Eingriffe. Sie begründen gegenüber staatlichen Eingriffen eine Freiheitsvermutung, so dass der demokratisch gewählte Gesetzgeber im Falle freiheitsbeschränkender Maßnahmen „sein besseres Recht“ beweisen muss. Da aber Freiheitsbeschränkungen, zumal in der modernen Gesellschaft, auch von Privaten ausgehen können, hat das BVerfG im Laufe der Zeit zu Recht eine Schutzdimension der Grundrechte anerkannt, mit der es sich jedoch schwer tut. Verursacher von Umwelt- und Klimabelastungen sind vor allem Private. Gefordert wird insoweit nicht wie beim Abwehrrecht ein Unterlassen, sondern ein Handeln des Gesetzgebers, der „zu wenig“ Schutz vor den Verursachern bietet. Die Abgrenzung zwischen den beiden Grundrechtsdimensionen erfolgt mit Hilfe des Begriffs vom Grundrechtseingriff.

An diesem Punkt wird die Mehrdimensionalität von Freiheit deutlich: Als Autofahrer belaste ich die Luft und das Klima,

zugleich will ich vor der Summation dieser Belastungen und ihrer Folgen vom Staat geschützt werden. Im demokratischen Verfassungsstaat ist der Gesetzgeber dazu aufgerufen, die mehrdimensionale Freiheit, die sich in grundrechtlichen Abwehrrechten und Schutzpflichten individuell Ausdruck verschafft, im Sinne „praktischer Konkordanz“ verhältnismäßig zu verteilen. Insoweit hat er vor allem hinsichtlich der konkreten Maßnahmen einen Spielraum, der im Hinblick auf die Abwehrrechte durch das Übermaßverbot und im Hinblick auf die Schutzpflichten durch das Untermaßverbot, die ein Mindestmaß an Schutz gewährleisten, begrenzt wird.

Liest man vor diesem Hintergrund den Ansatz des BVerfG, so soll es hier offenbar um die abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte gehen. Zugleich soll aber die „verhältnismäßige Verteilung von Freiheitsrechten über die Generationen“ zu einer konkreten Pflicht des Gesetzgebers führen, die Minderungsziele für den Zeitraum nach 2030 festzulegen. Ein solcher Handlungsauftrag wäre aber eigentlich der grundrechtlichen Schutzdimension zuzuordnen. Dadurch entsteht zumindest der Eindruck, dass der Erste Senat eine grundrechtliche Schutzpflicht in ein Abwehrrecht umdeutet. Deswegen kann dann daran anknüpfend, ganz schulmäßig, das auf „künftige Generationen“ bezogene Staatsziel des Art. 20a GG auf der Ebene der Rechtfertigungs- und Verhältnismäßigkeitsprüfung in Anschlag gebracht werden. Umso überraschender ist es dann jedoch, dass die für den Klimabeschluss zentrale Maßstabnorm des Art. 20a GG im Ergebnis gar nicht verletzt sein soll. Verletzt ist dem BVerfG zufolge

„nur“ das Gebot der Verhältnismäßigkeit (Rn. 243). Damit aber entfällt dann der verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt für die von den Karlsruher Richtern postulierte „intertemporale Freiheitsicherung“ im Klimaschutz bis 2050.

Insoweit bleibt dann nur die „eingriffsähnliche Vorwirkung“. Wo aber ist ihr verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt, wenn nicht in Art. 20a GG mit seiner ausdrücklichen Einbeziehung der „künftigen Generationen“ in den Umwelt- und Klimaschutz? Damit erweckt das BVerfG zumindest den Eindruck, den Grundrechtsschutz pauschal auf Zukunfts- und Generationenfragen ausdehnen zu wollen. Hiermit würde eine Verfassungsänderung durch die Hintertür eingeführt: So wurde zum Beispiel durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung des Bundestages im Jahre 2008 der Vorschlag für einen neuen Art. 20b GG zum Thema Generationengerechtigkeit erarbeitet und in einer Anhörung thematisiert. Der parteienübergreifende Antrag fand jedoch nicht die für eine Verfassungsänderung gemäß Art. 79 Abs. 2 GG erforderliche Zweidrittelmehrheit im Parlament.

Angesichts dessen fragt sich der geneigte Leser, warum das BVerfG solchermaßen in die Ferne schweift, wenn der Maßstab eigentlich doch so nah liegt: Anders als das BVerfG im Ergebnis annimmt, hätten die Schutzpflichten aus den Grundrechten des Art. 2 Abs. 2 und 14 GG zur Anwendung gebracht werden können. Insoweit verbaut sich der Erste Senat jedoch selbst den Weg, indem er es hinsichtlich des Klimaschutzgesetzes bei der inkohärenten Rechtsprechung des BVerfG belässt und das in anderen Fällen etablierte Untermaßverbot im Umweltschutz nicht zum Kontrollmaßstab

macht. Erstaunlich, denn dieses verlangt doch gerade jenes in sich schlüssige, wirksame und damit vorausschauende Schutzkonzept, auf das auch der Erste Senat im Ergebnis überzeugend abzielt: In einem Gleichlauf mit den intertemporalen Vorgaben des Art. 20a GG und gegenläufigen Belangen der Wirtschaftsfreiheit hätte die vom Ersten Senat vorgenommene Prüfung der „verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen“ in einem mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis transparenter abgebildet werden können.

In Analogie zur Rechtsprechung des BVerfG zum auf die Menschenwürde gestützten Grundrecht auf das soziale Existenzminimum („Hartz IV“) hätte überdies ein Mindestschutz in Form des ökologischen Existenzminimums fruchtbar gemacht werden können. Ein solches neues Grundrecht hat das BVerfG in seinem Klimabeschluss zwar anerkannt, es jedoch in seinem materiellen Schutzgehalt so eng gefasst, dass die Bedeutung eines vorsorglichen „Abstandhaltens“ von den planetaren Grenzen nicht erfasst wird.

Nach alledem hat das BVerfG den Auftrag des im „Dornröschenschlaf“ liegenden Art. 20a GG zwar überzeugend wach geküsst, der grundrechtliche Weg dorthin wirft jedoch vielfältige Fragen auf, die nicht nur Juristen noch lange beschäftigen werden und – nach vorne geblickt – für den Diskurs in Wissenschaft und Praxis möglicherweise fruchtbares Neuland erschließen.

**Professor Dr. Christian Calliess** lehrt Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin. Von Juli 2008 bis Juli 2020 war er Mitglied im die Bundesregierung beratenden Sachverständigenrat für Umweltfragen.