

„Der Klimaschutz führt ein verfassungsrechtliches Schattendasein.“

Der Umwelt- und Staatsrechtler Christian Calliess empfiehlt die Verankerung eines Monitoring im Grundgesetz.

Ein Interview



Vorwort

Umwelt- und Klimaschutz werden auf lange Sicht zentrale Herausforderungen für unseren Staat und unsere Gesellschaft bleiben. Im Grundgesetz und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werde aber bislang nur unzureichend abgebildet, dass es langfristig um das Überleben der Menschheit gehe, kritisiert der Umwelt- und Staatsrechtler Christian Calliess. Im Vergleich zum Demokratie-, Sozialstaats- und Rechtsstaatsprinzip sei das Umweltstaatsprinzip nur rudimentär entwickelt. Um die Einhaltung der Klimaschutzziele zu sichern, empfiehlt Calliess einen Kontrollmechanismus im Grundgesetz zu verankern. Im vorliegenden Interview erläutert er außerdem, welche möglichen Folgen eine verfassungsrechtliche Stärkung des Klimaschutzes für die Wirtschaftsfreiheit hätte, was das Konzept eines ökologischen Existenzminimums besagt und warum Klimaschutz nicht durch die Schuldenbremse im Grundgesetz behindert wird. Nach Etablierung des Rechts- und Sozialstaats gehe es nun darum, so Calliess, das Erfolgsmodell der Sozialen Marktwirtschaft durch eine umweltstaatliche Komponente zukunftsfähig zu machen.

Vergleichen Sie hierzu auch den jüngst erschienenen Band *Soziale Marktwirtschaft ökologisch erneuern* von Ralf Fücks (Zentrum Liberale Moderne) und Thomas Köhler (Konrad-Adenauer-Stiftung): www.kas.de/nachhaltigkeit.

Wir wünschen eine anregende Lektüre.

Dr. Katja Gelinsky

Koordinatorin für Recht und Politik
Hauptabteilung Politik und Beratung

Herausgeberin:

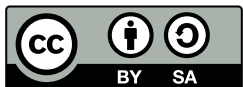
Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2019, Berlin

Umschlagfoto: © Vasily Menshov/shutterstock

Gestaltung und Satz: yellow too Pasiek Horntrich GbR

Die Printausgabe wurde bei der Druckerei Kern GmbH, Bexbach, klimaneutral produziert und auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt. Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieser Publikation ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN 978-3-95721-615-1



Ob Kinderrechte, künstliche Intelligenz oder Klimaschutz – je größer die Herausforderungen, desto häufiger gibt es Rufe nach einer Änderung des Grundgesetzes. Zeigt sich hier Hilflosigkeit oder Umsicht der Politik?

Die Politik kann mit einer Verfassungsänderung deutlich machen, dass ihr ein Thema wichtig ist. Aber man sollte schon genau hinschauen, um was für ein politisches Anliegen es geht, bevor man das Grundgesetz ändert.

Nach welchen Kriterien sollte der Verfassungsgesetzgeber also entscheiden, Änderungen vorzunehmen?

Erstens sollte es sich um ein wichtiges Gemeinwohlanliegen handeln, das sich bislang nicht hinreichend im Grundgesetz widerspiegelt. Zweitens sollte das Vorhaben generationsübergreifende Bedeutung haben. Und drittens sollte man sich fragen, ob die erstrebte Verfassungsänderung einen eindeutigen Mehrwert bringt.

Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit

Beim Klimaschutz wird sehr schön deutlich, dass zumindest zwei dieser Kriterien erfüllt sind. Es geht um Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit. Ohne Übertreibung kann

man von einer Überlebensfrage für die Menschheit sprechen. Der Klimaschutz ist fundamental. Das sollte angemessen in der Verfassung zum Ausdruck kommen. Insoweit stellt sich dann allerdings die Frage, inwieweit der Klimaschutz nicht schon hinreichend vom Staatsziel Umweltschutz in Artikel 20a des Grundgesetzes erfasst ist.

Droht nicht Flucht aus politischer Verantwortung, indem man dem Grundgesetz einen betont klimafreundlichen Anstrich gibt? Ist nicht vielmehr der einfache Gesetzgeber gefordert, weil es auf zügiges und effektives Handeln ankommt?

Ich denke, wir brauchen beides: Damit die Gesetze verabschiedet werden, die nötig sind, um einen weiteren Temperaturanstieg zu verhindern, muss man sich stärker der Langzeitverantwortung stellen, die wir für die Bewahrung der Schöpfung haben. Damit sind wir bei dem

Langzeitverantwortung

Mehrwert einer Verfassungsänderung: Da wir alle vier Jahre wählen, haben Politiker vorrangig diesen Zeitraum im Blick. Beim Klimaschutz geht es jedoch um Maßnahmen, die jetzt Geld kosten und dafür künftige Generationen entlasten. Damit diese Maßnahmen auch tatsächlich ergriffen werden, sollten wir verfassungsrechtliche Vorkehrungen treffen. Anders als bei vielen anderen Themen, stellt sich beim Klimaschutz das Problem irreversibler Schäden, wenn wir nicht umsteuern.

irreversible Schäden

Wenn wir zunächst eine Bestandsaufnahme machen: Was sagt das Grundgesetz aktuell zum Klimaschutz?

Zunächst einmal ist allgemein anerkannt, dass der Umweltschutzauftrag des Artikel 20a des Grundgesetzes auch den Schutz des Klimas umfasst. Zwar wird der Klimaschutz nicht explizit erwähnt, aber nach Artikel 20a hat der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, und zwar „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“, wie es in der Vorschrift ausdrücklich heißt. Hier sind zwei Leitprinzipien der Umweltpolitik verankert: Das Vorsorge- und das Nachhaltigkeitsprinzip. Im Übrigen bleibt bislang offen, wie und in welcher Form der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu berücksichtigen ist. Insoweit ist der Artikel 20a in seiner jetzigen Fassung zu unbestimmt.

Wie sieht es mit der Konkretisierung ökologischer Staatsziele durch die Rechtsprechung aus? Als das Grundgesetz im Jahre 1994 um Artikel 20a ergänzt wurde, gab es Befürchtungen, die Gerichte würden einen expansiven Kurs einschlagen.

Interessanterweise ist die Staatszielbestimmung zum Umweltschutz bislang nicht extensiv, sondern, im Gegenteil, sehr restriktiv ausgelegt worden. Das Bundesverfassungsgericht hat argumentiert, Umweltschutz

Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts

sei ein sehr komplexes Thema, das vielfältiger Abwägung bedürfe, etwa mit der Wirtschaftsfreiheit oder sozialen Belangen. Aus diesem Abwägungsprozess hat sich das Karlsruher Gericht bislang weitgehend herausgehalten und dem demokratischen Gesetzgeber einen weiten Entscheidungs- und Ermessensspielraum zugebilligt. Ganz anders als beim Sozialstaats-

prinzip, zu dem das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber sehr konkrete Vorgaben gemacht hat, ist das beim Staatsziel Umweltschutz bislang nicht geschehen. Man kann deshalb sagen, die Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung noch ein ziemlich unberührtes Gebiet. So spielt das Untermaßverbot des Karlsruher Gerichts, wonach der Staat verpflichtet

restriktive Karlsruher Rechtsprechung zum Umweltschutz

ist, ausreichende Maßnahmen normativer und tatsächlicher Art für einen angemessenen und wirksamen Schutz der grundrechtlich geschützten Rechtsgüter zu ergreifen, in der Judikatur zum Klimaschutz bislang keine Rolle. Das mag auch damit zusammenhängen, dass man mit dem Sozialstaatsprinzip länger vertraut ist. Jedenfalls gab es am Karlsruher Gericht bislang nicht die Bereitschaft, den Umweltstaat vergleichbar dem Rechts- oder Sozialstaat zu konkretisieren. Aber möglicherweise wird sich das ändern, wenn das Bundesverfassungsgericht sich mit Klagen wegen des Klimawandels befassen muss.

Sie stimmen also zu, wenn beklagt wird, der Klimaschutz führe aktuell auf Verfassungsebene „ein stiefmütterliches Dasein“?

Ja, auf jeden Fall, denn es gibt bislang keine hinreichend verpflichtenden Vorgaben. Inhaltlich ist das ohnehin schwierig, weil der demokratische

die Politik beim Wort nehmen

Gesetzgeber zu entscheiden hat, wie er den Klimaschutz und andere Belange, etwa wirtschaftlicher oder sozialer Art, gewichtet. Aber man könnte an einen verfassungsrechtlichen Auftrag an den Gesetzgeber denken, seine eigenen Programme und Strategien zur Nachhaltigkeit und zum Klimaschutz verbindlicher zu formulieren und für eine effektive Umsetzung zu sorgen.

Welche Rolle spielen internationale Vorgaben in diesem Zusammenhang? Zum Teil wird gefordert, die völkerrechtlichen Ziele und Verpflichtungen zum Klimaschutz verfassungsrechtlich verbindlich zu machen. Eine gute Idee?

Mahnungen, dass wir das Völkerrecht einhalten und unsere Verpflichtungen umsetzen müssen, übrigens nicht nur beim Klimaschutz, sind

völkerrechtliche Verpflichtungen umsetzen

sicherlich angebracht. Aber wir sollten uns nicht abhängig machen von völkerrechtlichen Vorgaben, wenn es um unsere verfassungsrechtliche Grundordnung geht. Ich fände es angemessener, wenn wir selbst demokratisch darüber entscheiden, wie wir bei uns in Deutschland wirksame Maßnahmen zum Klimaschutz verfassungsrechtlich absichern, um künftigen Generationen das Leben auf der Erde zu sichern.

Artikel 20a des Grundgesetzes verpflichtet zum Schutz aller natürlichen Lebensgrundlagen. Wenn nun der Klimaschutz herausgegriffen und eigens im Grundgesetz geregelt wird, geht das nicht auf Kosten der ökologischen Gesamtverantwortung des Staates?

Es ist sicherlich richtig, dass wir auch in anderen Bereichen des Umweltschutzes massive Probleme haben, etwa, wenn wir uns das Artensterben oder die Belastung der Böden mit Stickstoff anschauen. Auch das ist nicht hinnehmbar. Aber beim Klimaschutz kommt noch hinzu, dass wir an der Schwelle zur Irreversibilität stehen und es um das Überleben der Menschheit geht, wenn der Kipppunkt überschritten wird. Das ist von den Erdsystemwissenschaften nachgewiesen.

Überleben der Menschheit

Es lässt sich nicht bestreiten, dass wir beim Thema Klimaschutz in einen Bereich rechtlicher Argumentation geraten, der uns mit grundsätzlichen Fragen konfrontiert. Wir stehen vor dem Dilemma, das Grundgesetz entweder anthropozentrisch zu interpretieren, also den Menschen in den

anthropozentrisch versus ökozentrisch

Mittelpunkt zu stellen, oder ökozentrisch auszulegen, also die Schöpfung insgesamt in den Blick zu nehmen. Für diesen zweiten Ansatz gibt das Grundgesetz allerdings, zumindest nach herrschender Auffassung, nicht genügend her. Die anthropozentrische Lesart dagegen wird gestützt durch die überragende Bedeutung, die der Schutz der Menschenwürde nach dem Grundgesetz hat. Im Übrigen ist es ja nicht so, dass die Schutzbedürftigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen, wie sie im Grundgesetz verankert ist, durch eine explizite Regelung zum Klimaschutz in Frage gestellt würde.

Sie entnehmen dem Grundgesetz schon in seiner gegenwärtigen Fassung ein Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum.

Was folgt daraus?

Ähnlich wie die Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip ein soziales Existenzminimum gebietet, ergibt sich aus Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit der Verpflichtung zum Schutz von Leben und Gesundheit in Artikel 2 Absatz 2 sowie der natürlichen Lebensgrundlagen nach Artikel 20a ein Grundrecht auf Gewährleistung der Mindestbedingungen für das menschliche Überleben.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich dazu zwar noch nicht explizit geäußert, aber insoweit geht es um den fundamentalen Schutz der Grundbedingungen für das menschliche Leben.

ökologisches Existenzminimum

Wir brauchen saubere Luft zum Atmen und sauberes Wasser. Beides muss durch tatsächlich wirksame Mindeststandards gesichert werden.

Der Gesetzgeber muss diesen subjektiv einklagbaren Anspruch einlösen. Wie bei der Gewährleistung des sozialen Existenzminimums steht ihm dabei ein Gestaltungsspielraum zu.

An welchem Punkt wäre das ökologische Existenzminimum aus Ihrer Sicht unterschritten?

Wenn plausibel gemacht werden kann, dass es einen Bezug gibt zum individuellen Überleben. Das ökologische Existenzminimum, wie ich es verstehe, markiert also Extremfälle, etwa ein Szenario, in dem jemand sein Wohnungsfenster nicht mehr zehn Minuten öffnen kann, da die Belastung durch Autoabgase derart hoch ist,

Extremfall der Menschenwürdeverletzung

dass den Bewohnern Gesundheitsschäden beim Lüften der Wohnung drohen würden. Wenn die Luft zu giftig zum Einatmen ist, kein trinkbares Wasser mehr aus den Flüssen und

Seen entnommen werden kann oder gar eine Verwüstung der gesamten Umwelt des Menschen, seiner Lebensgrundlagen, droht, verletzt das die Menschenwürde in ihrem Kern.

Sie haben anklingen lassen, dass Ihre Überlegungen zur Stärkung des Klimaschutzes im Grundgesetz an das Konzept planetarer Belastungsgrenzen anknüpfen. Könnten Sie die wissenschaftlichen Kernaussagen kurz zusammenfassen?

Im Rahmen der Erdsystemwissenschaften hat man untersucht, was unsere Ökosysteme verkraften. Auch wenn es gewisse wissenschaftliche Unsicherheiten und prognostische Spannbreiten gibt, ist anerkannt, dass bei Überschreiten bestimmter Schwellenwerte irreversible Umweltschäden drohen. Deshalb sieht das Konzept planetarer Belastungsgrenzen einen Sicherheitsabstand vor, den wir einhalten müssen, um das Überleben der Menschheit langfristig zu sichern. Für den Klimaschutz wird dieser Sicherheitsabstand durch die Begrenzung der Klimaerwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius gegenüber den vorindustriellen Werten markiert, also durch die völkerrechtlich verbindlichen Vorgaben im Klimaschutzübereinkommen von Paris.

Und wie kommt das deutsche Grundgesetz ins Spiel?

Aus der Menschenwürde und dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit sowie der staatlichen Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Artikel 20a ergibt sich meines Erachtens eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates, Abstand von diesen Belastungsgrenzen zu wahren, die für das Überleben der Menschheit entscheidend sind. Werden diese Grenzen überschritten, hat das möglicherweise katastrophale Folgen. Das lässt sich zwar nicht mit einhundertprozentiger Sicherheit vorhersagen, aber sehr starke wissenschaftliche Annahmen sprechen dafür.

Schutzpflicht des Staates

Überfordert es nicht das Grundgesetz, wenn als Maßstab für die verfassungsrechtlichen Verpflichtungen zum Klimaschutz ein wissenschaftliches Konzept herangezogen wird, das nicht Deutschland, sondern den gesamten Planeten in den Blick nimmt?

Der Klimaschutz hat zweifellos globale Dimension. Wir haben ein internationales Regime errichtet, nach dem wir das über die Erdsystemwissenschaften vermittelte Zwei-Grad-Ziel einhalten müssen. Innerhalb der EU

Verschränkung nationalen und globalen Klimaschutzes

haben wir uns verpflichtet, diese Vorgabe umzusetzen. Daraus ergeben sich konkrete, nationale Handlungspflichten, den Ausstoß von Kohlendioxid zu reduzieren. Nur wenn wir auf nationaler Ebene unseren Beitrag leisten, können wir der globalen Erderwärmung entgegenwirken. Die globale und nationale Dimension des Klimaschutzes sind also eng miteinander verzahnt.

Wo genau sehen Sie Defizite? In der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahre 2016 bekennt sich die Bundesregierung dazu, dass die planetaren Belastungsgrenzen „absolute Leitplanken“ für politische Entscheidungen seien.

Die Probleme der Erderwärmung und die Notwendigkeit, darauf zu reagieren, werden von der Bundesregierung in der Tat durchaus gesehen. Wir haben wunderbare politische Strategien, Pläne und Programme zu Nachhaltigkeit und zum Klimaschutz, die auch international große Anerkennung finden. So werden wir von der OECD

Problem der Unverbindlichkeit

für unsere sehr gute Nachhaltigkeitsstrategie gelobt. Aber wir haben fast alle Ziele dieser Strategie verfehlt. Denn das meiste davon ist unverbindlich geblieben. Hin und wieder werden zwar Teile der Strategien zum Umweltschutz rechtsverbindlich in Gesetze gegossen. Oftmals verfahren wir aber gerade dann, wenn es um konkrete Schutzmaßnahmen geht, halbherzig. Seit dem Erdgipfel von Rio im Jahre 1992 gibt es deutliche Umsetzungsdefizite.

Was genau schlagen Sie vor, um den Klimaschutz mit Hilfe des Grundgesetzes zu ertüchtigen?

Da es bislang nicht ausreichend gelungen ist, die Strategien und Programme zum Klimaschutz im politischen Alltag durchzusetzen, brauchen wir ein verfassungsrechtlich abgesichertes Schutz- und Monitoringkonzept, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen zum Klimaschutz, die die Politik für richtig und notwendig erkannt hat, auch tatsächlich umgesetzt werden. Man kann das mit dem Schlagwort „Klimaschutz durch Verfahren“ umschreiben. Dieses Verfahren könnte man in einem neuen Artikel 20a Absatz 2 des Grundgesetzes verankern.

Klimaschutz durch Verfahren

Das klingt nach einer umfangreichen Neureglung ...

Nein, man könnte die Grundrechtsnorm zum Klimaschutz recht kurz fassen. Die Formulierung könnte in etwa lauten: „Die Erfordernisse des Klimaschutzes werden in einem Leitgesetz bestimmt. Dessen Vorgaben müssen bei der Festlegung und Durchführung aller staatlichen Politiken und Maßnahmen einbezogen werden.“ Mein Vorschlag ist also rein prozeduraler Natur, das Grundgesetz um einen Kontrollmechanismus zur Einhaltung des Zwei-Grad-Ziels zu ergänzen. Alles Inhaltliche zum Klimaschutz wird nicht im Grundgesetz selbst, sondern auf einfachgesetzlicher Ebene in einem Leitgesetz geregelt. Insoweit sollte man sich mit dem Klimaschutzgesetz an dem Maßstäbengesetz orientieren, das das Bundesverfassungsgericht für die Finanzverfassung entwickelt hat.

Inhalte einfach gesetzlich regeln

Aber was nützt die Verfassungsergänzung, wenn die Inhalte zum Klimaschutz jederzeit vom Gesetzgeber mit einfacher Mehrheit geändert werden können?

In der Tat dürfte man die Verfassungsänderung nicht abkoppeln von der konkreten Ausgestaltung des Kontrollprozesses, der das Abstandsgebot zu den planetaren Belastungsgrenzen sicherstellen soll. Mein Vorschlag wäre, in das politische Entscheidungsverfahren mehr kritische Rückkopplung auf Basis der Vorgaben des Leit- bzw. Maßstäbengesetzes einzubauen. Das könnte auf verschiedene Weise und auf verschiedenen Ebenen geschehen.

Ich würde dazu raten, schon in den Ministerien die kürzlich eingeführten Nachhaltigkeitskoordinatoren mit Vetorechten auszustatten. Ziel wäre es, bereits auf Ressortebene sicherzustellen, dass die im Maßstäbengesetz konkretisierten Belange der Nachhaltigkeit und des Klimaschutzes berücksichtigt werden. Man könnte des Weiteren überlegen, dem Umweltminister ein Vetorecht bei allen umweltpolitischen Entscheidungen der Bundesregierung zu geben, mit der Folge, dass über die jeweilige Gesetzesvorlage nochmals beraten werden müsste. Auch der Bundesfinanzminister hat ja nach dem Grundgesetz bei allen finanzpolitischen Entscheidungen der Bundesregierung ein Vetorecht. Außerdem könnte man auf parlamentarischer Ebene daran denken, den Parlamentarischen

Beirat für nachhaltige Entwicklung, der gegenwärtig zahllos ist, als echten Ausschuss mit Querschnittsrechten, ähnlich dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, auszustatten.

Zusätzlich würde ich dazu raten, Fachleute, die nicht in ministerielle Hierarchien eingebunden sind oder parteipolitisch Rücksicht nehmen müssen, in den Monitoringprozess zur Einhaltung der Klimaschutzziele einzubeziehen. Dieser externe Rat würde im Sinne einer Rückkopplung mit den politischen Entscheidungsträgern auf Basis des von ihnen beschlossenen Leit- bzw. Maßstäbengesetzes reflektieren, ob das jeweilige Gesetzesvorhaben den Anforderungen des Klimaschutzes entspricht. Bildlich gesprochen, würde dieses Gremium ein Stoppschild aufstellen, wenn es zu dem Ergebnis käme, dass Erfordernisse des Klimaschutzgesetzes nicht ausreichend berücksichtigt werden. Die Politik müsste sich dann abermals mit dem Vorhaben befassen, bevor im Gesetzgebungsverfahren fortgefahren wird.

Wäre es nicht ein fragwürdiger Eingriff in die parlamentarische Demokratie, wenn der Klimaschutz aus der gesetzgeberischen Gesamtbetrachtung herausgenommen und einem Spezialistengremium anvertraut würde? Wo bliebe die Verantwortung der Bundestagsabgeordneten?

Es geht nicht darum, dem Gesetzgeber Gestaltungsmöglichkeiten zu nehmen. Das Veto, das ich vorschlage, hätte nur aufschiebende Wirkung. Das Expertengremium würde also nur auf die Bremse treten, damit der Gesetzgeber seine Pläne überdenkt. Auch sollte es erst ganz am Ende des gesetzgeberischen Verfahrens tätig werden.

aufschiebender Widerspruch Selbstverständlich kann und soll die Politik auch weiterhin die Möglichkeit haben, flexibel auf neue Herausforderungen zu reagieren. Dem Gesetzgeber wird nach meinem Vorschlag nicht verwehrt, in einem bestimmten Bereich künftig weniger Kohlendioxid einzusparen. Aber zugleich müsste sichergestellt werden, dass auf einem anderen Feld entsprechend mehr eingespart wird. Der Monitoringprozess verhindert nicht einzelne Gesetzesreformen, son-

Klimaschutz von Anfang an mitdenken

dern stellt sicher, dass der Gesetzgeber sich an das Gesamtziel der Zwei-Grad-Marke hält. Das drohende Veto des Expertengremiums sollte vor allem dazu dienen, die Politik von Anfang an und auf Basis des von ihr selbst beschlossenen Leit- bzw. Maßstäbengesetzes daran zu erinnern, die Ziele der Nachhaltigkeit und des Klimaschutzes bei jedem Gesetzesvorhaben mitzudenken.

Das klingt nach sehr viel Bürokratie. Wird dadurch nicht die zunehmende Technizität des Grundgesetzes weiter vorangetrieben?

Ich halte derartige Kritik für übertrieben. Da sollte man schon genau hinschauen. Vor allem für die Finanzverfassung mag der Vorwurf allzu komplizierter und detaillierter Regelungen berechtigt sein. Das Normengefüge zu den Finanzbeziehungen ist in der Tat aufgebläht und hochkompliziert. Zum Umweltschutz haben wir dagegen bislang nur einen einzigen Satz in unserer Verfassung. Wenn wir in Artikel 20a einen zweiten Absatz einfügen, erscheint mir diese Ergänzung im Vergleich zu dem, was im Laufe der Jahre in die Finanzverfassung geschrieben worden ist, sehr moderat.

Welche materiell-rechtlichen Konsequenzen hätte eine verfassungsrechtliche Klimaschutznorm?

Gegenwärtig haben wir eine sehr starke Ausprägung der Wirtschaftsfreiheit. Der Schutz der Berufsfreiheit und der Eigentumsschutz sind traditionell sehr starke Grundrechte. Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind nur möglich, wenn der Staat dafür gewichtige Gründe vortragen kann. In der Abwägung, die dabei zu treffen ist, spielten Belange des Umweltschutzes bislang eine eher untergeordnete Rolle. Mit der Aufwertung des Klimaschutzes im Grundgesetz würde sich das ändern. Im Abwägungsprozess bekäme der Umweltschutz sehr viel mehr Gewicht. Dafür ist es nicht nötig, das Grundgesetz mit neuen inhaltlichen Verpflichtungen zum Klimaschutz aufzuladen. Vielmehr sollten wir die Politik beim Wort nehmen und das Umsetzungsproblem adressieren. Wenn es um das Schicksal künftiger Generationen und das

Überleben der Menschheit geht, könnte ich mir vorstellen, dass auch das Bundesverfassungsgericht dem Klimaschutz in der konkreten Abwägung mehr Gewicht verleiht.

Es gibt Stimmen in der Rechtswissenschaft, die sagen, wenn die Ausübung eines Grundrechts die Umwelt gefährdet, sollten staatliche Gegenmaßnahmen von vornherein gerechtfertigt sein, ohne dass eine Verhältnismäßigkeitsprüfung stattfindet.

Das wäre nicht der Weg des vom Grundgesetz vorgezeichneten freiheitlichen Rechtsstaats. Die Grundrechtsausübung unter einen Ökovorbehalt zu stellen, ist Wasser auf den Mühlen jener, die unser Land auf dem Weg in die Ökodiktatur sehen. Wir sollten so weit wie möglich an unserem Rechtsstaat und seinen bewährten Instrumentarien festhalten.

Vorwurf der Ökodiktatur

Als Antwort auf die Herausforderungen unserer Zeit bedarf es jedoch einer Verzahnung mit dem Umweltstaat. Wir sollten den liberalen und sozialen Rechtsstaat um den ökologischen Rechtsstaat ergänzen und auf diese Weise fortschreiben. Der Klimaschutz lässt sich verfassungsrechtlich stärken, ohne unser freiheitliches Grundrechtsverständnis zu schwächen. Insofern haben wir auch eine Begründungs- und Beweislast, vor allem gegenüber der jüngeren Generation, dass unser Rechtsstaat und unsere Demokratie in der Lage sind, das Klima effektiv zu schützen.

Neben Mahnungen, der Klimaschutz dürfe nicht auf Kosten des Wirtschaftswachstums gehen, gibt es die Sorge, die Kosten des Klimaschutzes würden vor allem sozial Schwache zu spüren bekommen. Droht durch eine verfassungsrechtliche Stärkung des Klimaschutzes eine Schwächung des Sozialstaatsprinzips?

Eine Stärkung des Klimaschutzes im Grundgesetz ändert nichts daran, dass die übrigen Verfassungsprinzipien, und damit auch das Sozialstaatsprinzip, beachtet werden müssen. Aber es gibt bislang nur ein unzureichendes Bewusstsein dafür, dass wir nicht nur in einem Sozial- und Rechtsstaat leben, sondern auch der Umweltstaat zu unserer Verfassungsordnung gehört.

kein Grundrecht auf billiges Fliegen und billiges Fleisch

Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, alle Prinzipien, die unser Grundgesetz prägen, in Einklang zu bringen. Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet ihn dazu, den Klimaschutz so auszugestalten, dass keine existentiellen Härten entstehen. Aber es vermittelt kein generelles Recht auf billiges Fliegen, auf günstiges Benzin oder auf billiges Fleisch.

Um es konkreter zu machen: Nach dem Sozialstaatsprinzip muss der Staat in Bereichen, die lebensnotwendig sind, eine soziale Absicherung sicherstellen. Dazu gehört in gewissem Umfang auch die Gewährleistung von Mobilität. Wenn Mobilität bedingt durch Klimaschutzmaßnahmen teurer wird, so dass Menschen, die wenig verdienen, auf existentielle Weise in ihrer Mobilität beschränkt werden, könnte es sozialstaatlich geboten sein, hier einen sozialen Ausgleich zu schaffen. Über das Steuerrecht ließe sich das sehr gut machen. Allerdings halte ich nichts davon, die Pendlerpauschale generell zu erhöhen, weil dann alle Pendler unabhängig von ihrer sozialen Lage begünstigt werden. Das wäre kein sozialstaatlich gebotener Ausgleich.

In der Debatte um den Klimaschutz wird auch die Schuldenbremse thematisiert. Als sie ins Grundgesetz aufgenommen wurde, geschah dies, um das Nachhaltigkeitsprinzip zu stärken. Nun argumentieren Kritiker, im Interesse des Klimaschutzes müsse die Verpflichtung zur Begrenzung staatlicher Haushaltsdefizite abgeschafft oder gelockert werden. Wäre es deshalb nicht ratsam, mit neuerlichen Verfassungsänderungen zur Sicherung von Nachhaltigkeit sehr zurückhaltend zu sein? Ich finde es unzulässig, Klimaschutz und finanzielle Schuldenbremse miteinander zu vermischen. Beides hat nichts miteinander zu tun. Wir

Schuldenbremse und Klimaschutz nicht vermischen

können Klimaschutz ohne zusätzliche Staatsverschuldung betreiben. Wenn ein Preis für den Ausstoß von CO₂ eingeführt wird, dann kostet das den Staat erst einmal nichts, sondern bringt noch Geld ein. Es werden Einnahmen generiert, mit denen zum Beispiel soziale Ausgleichsmaßnahmen oder Überbrückungshilfen für CO₂-intensive Industriezweige finanziert werden können.

Wenn wir den Klimaschutz bei uns in Deutschland verfassungsrechtlich aufwerten, wäre das auch europarechtlich von Bedeutung?

Im EU-Recht haben wir mit Artikel 191 des AEUV, also des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, eine explizite Vertragsnorm zur Umweltpolitik, in der die Bekämpfung des Klimawandels ausdrücklich als Ziel erwähnt ist. Außerdem bestimmt Artikel 11 AEUV, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei – ich zitiere – „der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden [müssen]“. Wir haben also auf EU-Ebene schon eine Verpflichtung zur verfahrensmäßigen Umsetzung von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im skizzierten Sinne, die allerdings noch nicht umgesetzt ist.

Verpflichtungen nach EU-Recht

Welchen Mehrwert hätte es dann, eine entsprechende Norm ins Grundgesetz aufzunehmen?

Artikel 11 AEUV verpflichtet nur die EU-Institutionen, nicht aber die deutschen Ministerien und Behörden. Auch in der europäischen Praxis kann man allerdings feststellen, dass die Vertragsvorschriften zur Berücksichtigung des Umweltschutzes nicht konsequent mit Leben gefüllt worden sind. Parallel zur nationalen Ebene müssten auch die Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene im Interesse des Umweltschutzes und der Nachhaltigkeit institutionell und organisatorisch stärker flankiert werden. Der sogenannte Green New Deal, mit dem die designierte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen den Klimaschutz voranbringen will, kann und sollte auf dieser Basis umgesetzt werden. Nach dem Erdgipfel von Rio im Jahre 1992 war die EU-Kommission schon viel weiter. Da gab es in jeder Generaldirektion eine Art Umweltschutzbeauftragten, der geprüft hat, ob die Belange des Umweltschutzes etwa im Bereich Binnenmarkt oder Verkehr hinreichend berücksichtigt wurden. Aber diese guten Ansätze sind leider nicht weiter verfolgt, sondern sogar wieder abgebaut worden.

Wenn die rechtliche Hochzoning von Verpflichtungen zum Umweltschutz bislang weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene die gewünschten Wirkungen entfaltet hat, riskieren wir dann nicht mit einer verfassungsrechtlichen Klimaschutzvorschrift weitere Enttäuschungen, die dem Ansehen des Grundgesetzes abträglich sind?

In der Demokratie gehört zweifellos immer auch der politische Wille dazu, um Verfassungsvorschriften mit Leben zu erfüllen. Dafür spielt auch das gesellschaftliche Umfeld eine ganz maßgebliche Rolle. Die Bedrohungen für unsere Umwelt sind mittlerweile ein zentrales Thema für einen großen Teil der Wählerinnen und Wähler. Wir haben also derzeit gute Bedingungen für eine Stärkung des Klimaschutzes im Grundgesetz. Dieses Fenster der Gelegenheit sollte der Verfassungsgesetzgeber nutzen.

Momentum für ambitionierten Klimaschutz nutzen



Christian Calliess

Prof. Dr. Christian Calliess, LL. M. Eur.
Professur für Öffentliches Recht,
insbes. Umweltrecht und Europarecht
Geschäftsführender Direktor
des Instituts für Öffentliches Recht

Freie Universität Berlin
Boltzmannstr. 3
14195 Berlin
T: +49 30 / 838 51456
F: +49 30 / 838 451456
europarecht@fu-berlin.de

Prof. Dr. Christian Calliess, geboren am 5. November 1964, lehrt Öffentliches Recht, Umweltrecht und Europarecht an der Freien Universität Berlin. Von 2015 bis Oktober 2018 war er von der Universität beurlaubt, um als Rechtsberater des Planungstabs (European Political Strategy Center: EPSC) des Präsidenten der Europäischen Kommission zu arbeiten. Dort war er u. a. mit den Themen „Zukunftsszenarien (Weißbuch) und Reform der EU“, „Migrationspolitik“, „Sicherheitsunion“, „Brexit“, „Innovation and Better Regulation“, „Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien“ sowie „Stärkung des Subsidiaritätsprinzips“ befasst.

Er studierte Rechtswissenschaft an den Universitäten Saarbrücken und Göttingen (dort 1990 Erstes Staatsexamen). Im Studienjahr 1990/91 war er Stipendiat im Postgraduiertenstudiengang des Europa-Kollegs in Brügge (Belgien). Nach dem Referendariat in Berlin absolvierte er im Jahre 1995 sein Zweites Staatsexamen und schloss im selben Jahr seine Promotion mit dem Titel „Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union“ (2. Auflage 1999) ab. Anschließend wurde er Wissenschaftlicher Assistent am Europa-Institut der Universität Saarbrücken, wo er mit einer Arbeit zum Thema „Rechtsstaat und Umweltstaat“ habilitiert wurde. Seine Arbeit wurde 2001 mit dem Umweltpreis der Gesellschaft für Umweltrecht ausgezeichnet.

Seit 2008 ist Christian Calliess Mitglied des die Bundesregierung beratenden Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU). Von 2011 bis 2012 wirkte er im Rahmen des Zukunftsdialogs des Bundeskanzleramts in der Expertengruppe „Nachhaltiges Wirtschaften“ mit. Seit 2014 ist er Mitglied der Jury zur Vergabe des Wissenschaftspreises des Deutschen Bundestages. Er war Sachverständiger im Rahmen von Anhörungen des Deutschen Bundestages zu verfassungs-, europa- und umweltrechtlichen Fragen und Prozessbevollmächtigter des Bundestages u. a. im ESM- und EZB/OMT-Verfahren vor dem BVerfG und dem EuGH. Gastprofessuren führten ihn nach Frankreich an die Sorbonne, Université Panthéon Assas (Paris II) und in die USA an die auf Umweltrecht spezialisierte University of Portland, Lewis & Clark Law School.

Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen des Europa-, Verfassungs- und Umweltrechts. Er ist Mitherausgeber des im Verlag C. H. Beck erscheinenden Kommentars zu EUV/AEUV, in dem er u. a. die Vorschriften des europäischen Umweltrechts kommentiert. Seine umweltrechtlichen Beiträge befassen sich u. a. mit Fragen des deutschen und europäischen Umweltverfassungsrechts, der Bewältigung von Risiken durch neue Technologien und dem Vorsorgeprinzip, mit der Konkretisierung des Nachhaltigkeitsprinzips im politischen Prozess sowie dem Klimaschutz. Zu diesem Thema erschien in der FAZ sein Beitrag „Abstand halten!“, in dem er sich mit planetaren Grenzen und den rechtlichen Vorgaben für ein Klimaschutzkonzept befasst.

Weitere Informationen:
www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/index.html

