

Christian Calliess

Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20a GG?

Im Kontext der Zulässigkeit überwindet das BVerfG seine bislang restriktive Rechtsprechung hinsichtlich des Zugangs zum Gericht und erlöst zugleich das Umweltstaatsziel des Art. 20a GG nach mehr als einem Vierteljahrhundert sowie den Klimaschutz aus seinem verfassungsrechtlichen Schattendasein. Freilich wirkt der grundrechtsdogmatische Weg dahin viele Fragen auf. So könnte die Debatte um Möglichkeiten und Grenzen von Grundrechten im Kontext des Klimaschutzes in ein neues Licht getaucht werden. Damit ergänzt und aktualisiert diese Urteilsbesprechung meinen Beitrag in diesem Heft auf S. 323.

Stichwörter:

BVerfG – Klimaschutz – Art. 20a GG – Grundrechtliche Schutzpflichten – intertemporaler Freiheitsschutz – Freiheitsverteilung durch Gesetzgeber

I. Einleitung

„Besser spät als nie“ oder „Unverhofft kommt oft“? Jedenfalls kam die umweltverfassungsrechtliche Trendwende des BVerfG im Kontext der Klimaklagen¹ nicht nur für die Umwelt- und Verfassungsrechtler, sondern wohl auch für die Politik überraschend. Eine revolutionäre Wende stellt die – erstaunlicherweise in Form eines Beschlusses ohne mündliche Verhandlung – ergangene Entscheidung in prozessualer und materieller Hinsicht tatsächlich dar.² Nunmehr kann 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 anerkannten³ planetaren Grenze des 1,5-2 Grad-Ziels wegsteuert.

II. Neues beim Zugang zum Gericht

Konkret prüft das BVerfG im Rahmen der Beschwerdebefugnis drei Wege, die den Zugang zum Gericht eröffnen können. Im Hinblick auf das von den Beschwerdeführern angeführte Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum hält es das BVerfG zumindest für möglich, dass ein solches Grundrecht eine eigenständige Wirkung entfalten kann, sieht aber aufgrund einer erstaunlich engen Auslegung ausgerechnet im konkreten Fall, in dem es um die planetare Grenze des 1,5-2 Grad-Ziels geht⁴, keinen Anwendungsbereich (Rn. 113-115). Vielmehr stellt es „zum einen“ (Rn. 96) auf eine Verletzung von Schutzpflichten für die Grundrechte auf Leben, Gesundheit und Eigentum ab, „zum anderen“ wird seltsam unbestimmt „eine verfassungswidrige Gefährdung ihrer grundrechtlich umfassend geschützten Freiheit“ für möglich gehalten (Rn. 96). Es ist dieser zunächst etwas diffus wirkende zweite Ansatzpunkt, der sich in der Begründetheit als Brücke zum Umweltstaatsziel des Art. 20a GG entpuppt: Vermittelt über ihn wird jene für das Urteil entscheidende generationenübergreifende Langfristperspektive auf die deutsche Klimapolitik ermöglicht und fruchtbar gemacht (vgl. Rn. 116 ff. und

dann Rn. 188 ff.). Auf diese Weise kommt das BVerfG im Wege einer neuen und erstaunlich weiten Auslegung⁵ des „Betroffenseins“ (Rn. 108 und 129 ff.) samt einer auf die „Vorwirkung auf künftige Freiheit“ gestützten Beschwerdebefugnis (Rn. 116) zu jenem für den Beschluss maßgeblichen gerichtlichen Kontrollmaßstab der „intertemporalen Freiheitssicherung“ (Rn. 122): Überzeugender Leitgedanke ist, dass im Interesse des Klimaschutzes notwendig werdende Freiheitsbeschränkungen um so milder ausfallen können, „je früher diese initiiert“ werden und „je weiter das allgemeine CO₂-Emissionsniveau bereits gesenkt ist“ (Rn. 120 f.).

III. Strukturelle Koppelung von Klimawissenschaft und Recht

Im Rahmen seines Beschlusses orientiert sich das BVerfG an den Erkenntnissen der Klimawissenschaft und der wissenschaftsbasierten Arbeit von politikberatenden Expertenräten. Angesichts der tatsächlichen Komplexität des Themas erscheint dies geboten und legitim.⁶ Unter Hinweis auf die Arbeiten des Weltklimarates (IPCC) sowie zwei Gutachten des die Bundesregierung beratenden und interdisziplinär arbeitenden Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU)⁷ knüpft das Gericht in überzeugender Weise⁸ an die Erkenntnisse der Erdsystemwissenschaften zu den planetaren Grenzen und den sog. Budgetansatz an (Rn. 16-21 sowie Rn. 33 ff. i.Vm. Rn. 122 und 216 ff.). In den zitierten Gutachten wird u.a. eine strukturelle Koppelung der planetaren Grenzen in Form des 1,5-2 Grad-Ziels mit Art. 20a GG vorgeschlagen: Dementsprechend muss die Klimapolitik zu den sog. Kippunkten, bei deren Überschreiten irreversible und unkontrollierbare Schäden drohen, im Lichte des (Art. 20a GG immanenten) Vorsorgeprinzips Abstand halten. Mit diesem Ziel, so die Anregung des SRU, sollte die Politik die planetaren Grenzen als „absolute Leitplanken“⁹ der Politik ernst nehmen und ein

1 BVerfG, Beschluss vom 24.3. 2021, 1 BvR 2656/18. Zu den Mühen auf Basis der „alten“ Rechtsprechung des BVerfG: VG Berlin, ZUR 2020, 160, Rn. 40 ff.; *Bickenbach*, JZ 2020, 168 ff.

2 Zum Stand der bisherigen Debatte *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1 ff.; *Kahl* JURA 2021, 117 ff.; sowie *Calliess*, ZUR 2021, 323 (in diesem Heft).

3 Dazu *Cremer*, ZUR 2019, 278 ff.

4 Ausführlich in diesem Heft, *Calliess*, ZUR 2021, 323 (329 f.).

5 Anders z.B. BVerfGE 72, 1 (5); NVwZ 2010, 702 (704 ff.); NVwZ 2018, 1224 Rn. 47.

6 Dazu *Köck*, ZUR 2017, 257 ff.; allgemein die Beiträge in: *Dreier/Willoweit* (Hrsg.), *Wissenschaft und Politik*, 2010; *Wischmeyer*, in: *Kahl* (Hrsg.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, 2016, S. 253 ff.; krit. *Vierhaus*, NVwZ 1993, 93 ff.; *Voland*, NVwZ 2019, 114 (119); dagegen *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1394 f.); *Kahl*, JURA 2021, 117 (124).

7 Zu diesem bereits 1971 eingerichteten Beratungsgremium und seiner Arbeit die Beiträge in: *A. Merkel* (Hrsg.), *Wissenschaftliche Politikberatung für die Umwelt*, 1997.

8 Hier ist der Verf., der von 2008-2020 juristisches Mitglied im SRU war und in dieser Funktion an den Gutachten mitgewirkt hat, aber möglicherweise befangen.

9 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung – Neuauflage 2016, S. 12.

verbindliches, wirksames und in sich kohärentes Schutzkonzept entwickeln, das im Rahmen eines politischen Monitoringprozesses kontrolliert und bei Bedarf kontinuierlich nachgebessert wird.¹⁰ Dahingehende Ansätze finden sich im Klimaschutzgesetz (KSG).¹¹

Auch wenn das BVerfG dem demokratischen Gesetzgeber im Hinblick auf verbleibende Unsicherheiten hinsichtlich der Kippunkte überzeugend einen Ermessensspielraum einräumt, so unternimmt es im Lichte der genannten Gutachten eine detaillierte Prüfung des Klimaschutzgesetzes, die im Ergebnis mit ihrer konsequenten Verbindung von wissenschaftlichen Erkenntnissen und verfahrensrechtlichen Vorgaben des Art. 20a GG überzeugt (Rn. 192-265). Vermittelt über das Art. 20a GG konkretisierende Klimaschutzgesetz, das solchermaßen quasi verfassungsrechtlichen Rang erhält (Rn. 19-21, 120 mit 158 ff. 216 ff.), konstatiert das BVerfG eine aus dem Staatsziel des Art. 20a GG fließende Pflicht des Gesetzgebers, die „notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen“. Im Hinblick hierauf muss das geltende Klimaschutzgesetz nachgebessert werden (Rn. 256 ff.). Denn wenn bis 2030 zu zögerlich auf den Klimawandel reagiert wird, müssten im Zeitraum bis 2050 sehr viel schärfere Maßnahmen ergriffen werden, so dass es in der Zukunft zu vergleichsweise massiven Freiheitsbeschränkungen kommen kann.¹² Dabei wird der Einwand, dass „der globale Charakter von Klima und Erderwärmung eine Lösung des Klimawandels durch einen Staat allein ausschließt“ überzeugend im Sinne des vom Grundgesetz konzipierten offenen Verfassungsstaates beantwortet, so dass Art. 20a GG zur internationalen Kooperation, aber auch – und das ist mit Blick auf die Klimaschutzziele sehr bedeutsam¹³ – im „wechselseitigen Vertrauen“ der Staaten zur „Umsetzung vereinbarter Lösungen“ verpflichtet (Rn. 200 ff.). Auch wird aus Art. 20a GG zutreffend eine Pflicht zur Dynamisierung des Schutzes abgeleitet (Rn. 212). Nicht überzeugend erscheinen hingegen die Ausführungen zum Umgang mit wissenschaftlichen Unsicherheiten. Da Art. 20a GG gerade mit seiner Ausrichtung auf die „künftigen Generationen“ den Maßstab des Vorsorgeprinzips bereithält, hätte das BVerfG auf dieser Basis sowohl im Rahmen einer Verfahrenskontrolle als auch einer inhaltlichen Vertretbarkeitskontrolle überprüfen können (vgl. immerhin Rn. 139 ff.), ob der Gesetzgeber seinen daraus resultierenden Sorgfaltspflichten nachgekommen ist.¹⁴

IV. Irrungen und Wirrungen um die „Versubjektivierung“ des Art. 20a GG

So überzeugend der Ansatz des BVerfG zu Art. 20a GG im Ergebnis ist, so wirft doch der grundrechtliche Weg dahin in rechtsdogmatischer Hinsicht viele Fragen auf. Gerade mit Blick auf die sehr ungefähren Ausführungen in der Zulässigkeit (vgl. z.B. Rn. 116 f. mit 183 f.), aber auch angesichts einer verschachtelten Struktur der Begründetheitsprüfung, die (notgedrungen) zu manchen Redundanzen führt, sind diese Passagen je nach Lesart anfällig für Missverständnisse und Spekulationen. Positiv gewendet werden sie Wissenschaft und Praxis noch lange beschäftigen und solchermaßen für den dogmatischen Diskurs möglicherweise auch fruchtbares Neuland erschließen.

Beispielhaft kann an dieser Stelle nur ein – freilich zentraler – Punkt aufgegriffen werden: Es seien, so die Richter in ihrem Beschluss, „Grundrechte verletzt“ (Rn. 182), die fehlenden Mindestregelungen des Klimaschutzgesetzes über Reduktionserfordernisse nach 2030 entfalten eine „eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden“. Dann wird das BVerfG konkreter und stellt auf „die in Art. 2 Abs. 1 GG ... verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit“ ab (Rn. 184). Wenn hiermit explizit an Art. 2 Abs. 1 GG angeknüpft wird (Rn. 184), der – wie es das BVerfG in anderen Entscheidungen zu dieser Norm formuliert hat – ein „Grundrecht des Bürgers, nur aufgrund solcher Vorschriften mit einem Nachteil belastet zu werden, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind“¹⁵ gewährleistet, stellt sich die Frage, ob damit das Staatsziel des Art. 20a GG bzw. § 1 S. 3 KSG über Art. 2 Abs. 1 GG „versubjektiviert“ werden soll.¹⁶ Auf diese Weise würde Art. 2 Abs. 1 GG vom BVerfG zu einem allgemeinen „Grundrecht auf Freiheit von Umweltbelastungen“ ausgebaut.¹⁷ Im Rahmen des Art. 2 Abs. 1 GG gilt, je weiter der Begriff des Eingriffs gefasst wird, desto größer ist der Kreis der Grundrechtsberechtigten, die sich auf seinen weiten Schutzbereich berufen können. Damit hätte das BVerfG dann am verfassungsändernden Gesetzgeber vorbei ein Umweltgrundrecht geschaffen, das in der über die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG vermittelten Versubjektivierung des Art. 20a GG nicht nur einen popularklageartigen Zugang zum Gericht, sondern auch einen individuellen Anspruch auf umweltverträgliches Handeln aller staatlichen Organe ermöglicht.¹⁸

Bei genauer Betrachtung intendiert das BVerfG aber mit seiner Bezugnahme „auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden“ einen anderen, freilich sehr komplexen und um „die Ecke“ gedachten Ansatz. Art. 2 Abs. 1 GG wird als Abwehrrecht in Anschlag gebracht, in das mit „eingriffsähnlicher Vorwirkung“ eingegriffen wird. Offenbar soll es hier um die abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte gehen. Zugleich soll aber die „verhältnismäßige Verteilung von Freiheitsrechten über die Generationen“ (Rn. 183) zu einer konkreten Pflicht des Gesetzgebers führen, die Minderungsziele für den Zeitraum nach 2030 festzulegen (Rn. 251 ff.). Ein solcher Handlungsauftrag wäre dogmatisch dann freilich eher der grundrechtlichen Schutzdimension zuzuordnen.¹⁹

10 SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, 2019, S. 19 ff. und 163 ff.; Calliess, ZUR 2019, 385 f.; vertiefend Kube in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 137 ff. sowie Wischmeyer, ebenda, S. 253 (256 ff.); Calliess, ebenda, S. 275 (286 ff.); Berg, Ist Nachhaltigkeit utopisch, 2020, S. 228 ff.

11 Vgl. den Überblick Scharlau u.a., NVwZ 2020, 1.

12 Kment, NVwZ 2020, 1537 (1540), allgemein Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 24 ff. und 344 ff.

13 Instruktion dazu Cremer, ZUR 2019, 278 ff.; Franzius, ZUR 2017, 515 ff.

14 Dazu Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 181 ff. mit 125 ff.

15 BVerfGE 29, 402 (408); grundlegend: BVerfGE 6, 32 (40 f.).

16 Zu diesem Ansatz (im Ergebnis kritisch) Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 417 ff. m.w.N.

17 In diese Richtung auf Basis des Naturschutzgesetzes Dirnberger, Recht auf Naturgenuss und Eingriffsregelung, 1991, S. 248 ff. m.w.N.

18 Vgl. dazu in einem Sonderfall OVG Berlin, DVBl. 1977, 901 (902); ausführlich zu alledem in diesem Heft, Calliess, ZUR 2021, 323 (324).

19 Zur schwierigen Abgrenzung im Bereich des Umweltrechts: Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat 2001, S. 307 ff. mit Lösungsoptionen auf S. 410 ff.

Auf diese Weise wird eine Schutzpflicht in ein Abwehrrecht umgedeutet. In der Folge kann der Erste Senat das Klimaschutzgesetz nunmehr am Maßstab des klassischen Eingriffsschemas samt rechtsstaatlichen Verteilungsprinzip²⁰ prüfen (Rn. 188 ff.). Dementsprechend identifiziert er auf Ebene der Rechtfertigungsprüfung dann Art. 20a GG ebenso wie die grundrechtlichen Schutzpflichten als Grenze der Freiheitsausübung (Rn. 185, 190 f.) und fordert im nächsten Schritt praktische Konkordanz im Hinblick auf die Gefährdung künftiger Freiheit (Rn. 186 ff.) mittels einer Verhältnismäßigkeitsprüfung (192 ff.) ein. In diesem Zusammenhang stellen sich dann aber weitere Fragen, vor allem diejenige nach der dogmatischen Herleitung der „Grundrechtsvorwirkung“ und der Rolle des Art. 20a GG im Rahmen dieser Konstruktion. Ohne Frage, Art. 20a GG ist zusammen mit § 1 S. 3 KSG – wie unter III. bereits skizziert – zu Recht die zentrale Maßstabsnorm der verfassungsgerichtlichen Prüfung. Aber auch eine Woche nach dem Urteil hat sich mir trotz mehrfacher Lektüre insoweit einiges nicht erschlossen: So überzeugend die Begriffe der „intertemporalen Freiheitssicherung“ sowie der „rechtlichen Gefährdung künftiger Freiheit“ im Lichte des wissenschaftlichen Budgetansatzes an und für sich sind, so sucht man im Beschluss vergeblich einen genaueren dogmatischen Ansatzpunkt. Auch wenn das Staatsziel hier durchgehend Bezugspunkt ist, so soll Art. 20a GG, der ja explizit die intertemporale Brücke zu den „künftigen Generationen“ baut, im Ergebnis gar nicht verletzt sein (Rn. 183, 196 ff.). Dies alles bedarf vertiefter Diskussion. Aktuell drängt sich allerdings der Eindruck auf, dass der Erste Senat in seiner Verhältnismäßigkeitsprüfung das klassische Übermaßverbot prüfen will, im Ergebnis dann aber doch versteckt eigentlich das (ungeliebte?) Untermaßverbot der Schutzpflichten prüft.

V. Alternative Wege der Freiheitsverteilung im Umwelt- und Klimaschutz

Alternative Wege hätten sich angeboten. Insoweit stellt der – ja auch vom BVerfG anerkannte (vgl. u.a. Rn. 120 ff.) – Sicherheitsabstand zur planetaren Grenze des 1,5-2 Grad-Ziels einen faktischen Anknüpfungspunkt für die strukturelle Koppelung mit verfassungsrechtlichen Vorgaben dar.²¹ Zum einen greifen, anders als das BVerfG im Ergebnis annimmt, die klassischen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 GG und 14 GG (vgl. Rn. 143 ff.). Problematisch ist insoweit allein, dass der Erste Senat die Schutzpflichtdimension so restriktiv behandelt wie eh und je²² und sie damit ins Leere laufen lässt. Dies liegt daran, dass er es beim verfassungsgerichtlichen Kontrollmaßstab der Evidenzkontrolle belässt. Eine mögliche und vom BVerfG in anderen Fällen auch vorgenommene Vertretbarkeitskontrolle im Lichte des Untermaßverbots wird nicht durchgeführt, ja nicht einmal erwogen (Rn. 151-172). Ohne Frage kommt dem Gesetzgeber in diesem Kontext politischer Gestaltungsspielraum zu (Rn. 167 f.), da die Ziele des Klima- und Umweltschutzes mit widerstreitenden Verfassungsbelangen (Wirtschaftsfreiheit, Sozialstaatsprinzip) abzuwägen sind. Dabei übersieht das BVerfG jedoch, dass dem aus Art. 20a GG folgenden Abstandsgebot umso mehr Gewicht beizumessen ist, je konkreter ein Überschreiten der planetaren Belastungsgrenzen, hier des 1,5 bis 2

Grad-Ziels im Klimaschutz, wird. Angesichts der Innovationskraft des Klimabeschlusses an anderen Stellen ist es überraschend und bedauerlich, dass der Erste Senat das Potential der grundrechtlichen Schutzpflichten nicht kohärent und konsequent am in anderen Entscheidungen etablierten Untermaßverbot entfaltet. Anknüpfend hieran hätten die Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 und 14 Abs. 1 GG im Gleichlauf mit den intertemporalen Vorgaben des Art. 20a GG und gegenläufigen grundrechtlichen Abwehrrechten im Rahmen eines mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses konkretisiert werden können.²³ In deren Struktur hätte sich die vom Ersten Senat vorgenommene Prüfung der „verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen“ vielleicht methodisch transparenter einbinden lassen.

Jenseits der Schutzpflichten hätte überdies der absolute Mindestschutz des ökologischen Existenzminimums fruchtbar gemacht werden können. Versteht man dieses Grundrecht in Analogie zur Rechtsprechung des BVerfG zum sozialen Existenzminimum als Leistungsrecht, dann gewährleistet dieses in Verbindung mit dem in Art. 20a GG verankerten Vorsorgeprinzip einen absoluten Schutz vor einem Überschreiten der planetaren Grenze des 1,5-2 Grad-Ziels.²⁴ Ein solches neues Grundrecht hat das BVerfG in seinem Klimabeschluss nunmehr zwar anerkannt, es jedoch in seinem materiellen Schutzgehalt so eng gefasst, dass es ebenfalls nicht einschlägig sein konnte (Rn. 113-115).

Ohne Zweifel, durch den Klimabeschluss des BVerfG wird nach mehr als einem Vierteljahrhundert, das im Jahre 1994 in das Grundgesetz eingeführte Umweltstaatsziel des Art. 20a GG aus seinem verfassungsgerichtlichen „Dornröschenschlaf“ erweckt. Nach der großen Party zu dessen Feier wacht der dem Beschluss im Ergebnis wohlgesonnene Leser nach vertiefter Lektüre des grundrechtlichen Weges dahin freilich „mit einem kleinen Kater“ auf und mag sich fragen: „Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah?“²⁵

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.

Ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin. Von Juli 2008 bis Juli 2020 war er Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU). Aktuelle umweltrechtliche Veröffentlichungen: Umwelt- und Klimaschutz als integraler Bestandteil der Wirtschaftspolitik, in: ZUR 2020, S. 456 (zusammen mit Miriam Dross); Das Innovationsprinzip – Ein neues europäisches Rechtsprinzip? in: Zeitschrift für europarechtliche Studien (ZEuS) 2021, S.125; Klimapolitik und Grundrechtsschutz, ZUR 2021, 323.

20 Vgl. hier nur Lübbe-Wolff, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, 1988, S. 25 ff.; Alexy, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl. 1994, S. 249 ff.

21 SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, 2019, S. 30 ff. i.V.m. 75 ff.; Calliess, ZUR 2019, 385 f.; Buser, DVBl. 2020, 1389 (1391 f.); Meyer, NJW 2020, 894 (897 f.).

22 Vgl. Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (6 ff.); dazu kritisch Schlacke, EurUP 2020, 338 (345); Kahl, JURA 2021, 117 (124, 126 ff.).

23 Vertiefend zu alledem Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 256 ff., insbes. 437 und 566 ff.

24 In diesem Heft ausführlich dazu Calliess, ZUR 2021, 323 (328 ff.); Buser, DVBl. 2020, 1389 (1391); Kahl, JURA 2021, 117 (123 f.) jeweils m.w.N.

25 So zum Lissabon-Urteil des BVerfG Jestaedt, Der Staat 48 (2009), 497 ff.