



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 129

15.04.2021

Christian Calliess:

Möglichkeiten und Grenzen eines „Klimaschutz durch Grundrechte“ (Klimaklagen) Zugleich ein Beitrag zum Vorschlag von Ferdinand von Schirach für ein Grundrecht auf Umweltschutz

Zitiervorschlag:

VerfasserIn, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. XX, S. XX.



Prof. Dr. Christian Calliess ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht, und Europarecht an der Freien Universität Berlin. Er war von Juli 2008 bis Juli 2020 Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU).

Mit Blick auf die beim BVerfG anhängigen Klimaklagen und ausgehend vom Vorschlag eines europäischen Grundrechts auf Umweltschutz, den der Schriftsteller Ferdinand von Schirach kürzlich in die Debatte eingebracht hat, untersucht der Beitrag die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen, die deutsche und europäische Grundrechte im Kontext der Klimapolitik spielen können. Er plädiert im Ergebnis für ein einklagbares prozedurales Grundrecht auf Umweltschutz sowie – mit Blick auf die planetaren Grenzen (im Klimaschutz: 1,5-2 Grad-Ziel) – die Anerkennung eines Grundrechts auf das ökologische Existenzminimum, das eine Umkehr der Darlegungs- und Beweislast in sich trägt. Dieser Beitrag ist in ZUR 2021, 323 ff. erschienen.

A. Einleitung

Der Klimaschutz führt ein verfassungsrechtliches Schattendasein.¹ Zugleich werden Gerichte in Deutschland und der EU zunehmend mit sog. Klimaklagen befasst, da Exekutive und Legislative in Deutschland und auf Ebene der EU bislang² nicht kohärent und effizient genug vorangegangen sind, zugleich die Zeit aber laut Erkenntnissen der Erdsystemwissenschaften über die „planetaren Grenzen“ drängt.³ Im Kontext der Klimaklagen auf deutscher und europäischer Ebene werden einmal mehr altbekannte Schwierigkeiten von Individualklagen im Umweltrecht offenbar⁴, so dass es nicht verwundert wenn altbekannte Lösungsvorschläge eine Renaissance erleben, nicht zuletzt derjenige eines Grundrechts auf Umweltschutz.

¹ Vgl. Calliess, „Der Klimaschutz führt ein verfassungsrechtliches Schattendasein“, 2019 (online verfügbar: <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/der-klimaschutz-fuehrt-ein-verfassungsrechtliches-schattendasein>).

² Vgl. jetzt aber der rechtsverbindliche Neuansatz eines Klimagesetzes in Deutschland, dazu Scharlau u.a., NVwZ 2020, 1 ff. und auf der europäischen Ebene der politische Neuansatz des European Green Deal, dazu Calliess/Dross, ZUR 2020, 456 ff.

³ Hierzu zuletzt das Sondergutachten des die Bundesregierung beratenden Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU), Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik 27 ff. und 109 ff., Juni 2019 (online verfügbar: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.html).

⁴ Dazu VG Berlin, Urt. v. 31.10.2019 -10K 412.18 = ZUR 2020, 160; vgl. zur aktuellen Diskussion nur Buser, DVBl. 2020, 1389; Groß, NVwZ 2020, 337; Graser, ZUR 2019, 271; Winter, ZUR 2019, 259; krit. Wegener, ZUR 2019, 3.

Jüngst ist nun der Jurist *Ferdinand von Schirach*, der vor allem als Schriftsteller große Bekanntheit erlangt hat, in seinem vor wenigen Tagen erschienenen Büchlein „Jeder Mensch“ mit einem Vorschlag für eine Modernisierung der Charta der Grundrechte der EU in die Öffentlichkeit getreten. Darin wird u.a. für die Einfügung eines Grundrechts auf Umweltschutz mit folgendem Wortlaut plädiert:

„*Jeder Mensch hat das Recht, in einer gesunden und geschützten Umwelt zu leben.*“

Der begeistert zustimmende ZUR-Standpunkt von *Remo Klinger*⁵ beginnt nicht zu Unrecht mit den Worten: „Bitte blättern Sie nicht weiter. Ich ahne zwar, dass eine akute Müdigkeit überkommt, sobald von einem Grundrecht auf Umweltschutz die Rede ist. Das Thema hat, wie man so sagt, einen langen Bart ... Die gängigen Gegenargumente sind seit 50 Jahren bekannt ...“. Leider setzen sich nun aber weder der Schriftsteller noch der Rechtsanwalt mit diesen Argumenten auseinander. Zugleich bringen beide auch kein (neues) rechtliches Argument in die Debatte ein, auf das der Verfassungs-, Europa- und Umweltrechtler, der sich vor 20 Jahren an dem Thema die „Zähne ausgebissen“ hatte⁶, mit Neugier und Offenheit gewartet hatte. Vielmehr bleibt es bei einem sympathischen und berechtigten klimapolitischen Plädoyer, auf das nun aber auch ganz andere verfassungs- und europarechtliche Antworten möglich sind.⁷ Vor diesem Hintergrund wird der vorliegende Beitrag versuchen, die Debatte nachzuzeichnen und mit einer neuen Perspektive zu versehen.

B. Grundrecht auf Umweltschutz

Das vorgeschlagene Grundrecht auf Umweltschutz soll in die Charta der Grundrechte der EU eingefügt werden. Da diese mit Art. 37 bereits ein unter dem Titel „Umweltschutz“ firmierendes „Recht“ enthält, kann es bei dem Vorschlag von *Schirachs* nur um eine Ergänzung der Norm oder Ersetzung ihres Inhalts gehen. Viel spricht für ein Verständnis des Vorschlags im Sinne einer Ersetzung, da sich Art. 37 GrCh bei näherer Betrachtung als ein den Bestimmungen des Art. 11 und 191 AEUV korrespondierendes Unionsziel entpuppt, das den Unionsbürgern gerade keine Rechte verleihen kann. Denn in dem im Jahr 1999 zur Erarbeitung der Charta eingesetzten Grundrechtskonvent hatte man sich nicht auf ein Grundrecht auf Umweltschutz

⁵ ZUR 2021, 257.

⁶ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, 2001.

⁷ Kurzer Überblick: *Calliess*, Abstand halten!, in: FAZ Nr. 219 vom 12. September 2019, S. 6 sowie, konzentriert auf Art. 20a GG, ZUR 2019, 385.

einigen können, weil die zu erarbeitende europäische Grundrechtecharta nur einklagbare Grundrechte enthalten sollte, die den Bürgern nicht mehr versprechen sollten als sie dann auch gerichtlich einlösen können.⁸ Vor diesem Hintergrund lohnt ein („Rück-“) Blick in die deutsche Debatte um ein Grundrecht auf Umweltschutz, die sodann im völker- und europarechtlichen Kontext gespiegelt werden soll.

I. Stand der Debatte im deutschen Verfassungsrecht

Im Grundgesetz ist ausdrücklich kein Grundrecht auf Umweltschutz – verstanden als Recht auf Schaffung oder Erhaltung einer sauberen und gesunden Umwelt – verankert. Diesbezügliche Vorschläge und Anträge zu einer Verfassungsänderung wurden vor allem im Hinblick auf ihre Praxistauglichkeit, aber auch aus politischen Gründen im Ergebnis nicht realisiert.⁹ Jedoch gab es in der Praxis – vor dem Hintergrund einer lebhaften Diskussion in der Literatur¹⁰ – vereinzelt Ansätze, ein Umweltgrundrecht aus den geltenden Grundrechten der Verfassung abzuleiten.

Häufig wird in diesem Zusammenhang eine Entscheidung des OVG Berlin aus „Mauerzeiten“ zitiert, in der es um eine (Wald-) Rodungsgenehmigung für das Kraftwerk Oberhavel ging¹¹:

„Wo sonst in der Bundesrepublik Deutschland die begrünte Umwelt beginnt, endet sie in Berlin-West, stößt der Berliner Bürger auf Mauern und Stacheldraht. Für ihn hat die Erhaltung von Natur und Erholungsflächen eine hohe sozialphysische und sozialpsychische Bedeutung, die unter dem Blickwinkel des Belastungsausgleiches auch einen gewissen Rechtswert gewinnt.“

Auf dieser Grundlage begründet das OVG Berlin, dass „jeder weitere schwerwiegende Eingriff“ in Natur und Erholungsflächen „den einzelnen Bürger von Berlin-West in seinen durch Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. § 1 BNatSchG geschützten rechtlichen Interessen“ beeinträchtigt. In dieser weiten Auslegung vermittelt Art. 2 Abs. 1 GG ein Abwehrrecht jeden Bürgers gegen solche Umwelteingriffe, die sich auf die Sphäre menschlicher Existenz negativ auswirken und

⁸ Ausführlich Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 37 GRCh, Rn. 1 ff.

⁹ Vgl. Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971, BT-Drs. 6/2710, S. 9 f.; ferner BT-Drs. 10/990, 11/604, 11/663; dazu der Überblick bei Bock, Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, 1990, S. 54 ff.; Kloepfer, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 1978, S. 9 f.

¹⁰ Dazu Kloepfer (Fn. 9), S. 27 ff.; Bock (Fn. 9), S. 227 ff.; zuletzt Brönneke, ZUR 1993, 153 ff. jeweils m.w.N. zur Diskussion.

¹¹ OVG Berlin, Ur. v. 02.05.1977, II B 2/77, DVBl. 1977, 901 (902), die Entscheidung der Vorinstanz VG Berlin, Ur. v. 14.12.1976, XIH A 419/76 und XIII A 419/76, DVBl. 1977, 353 bestätigend; zurückhaltender BayVGH, Ur. v. 21.02.1986, Vf. 6, 7-VII/85, NVwZ 1986, 633, wonach nur der Wald als solcher, nicht die bestehenden Waldflächen als geschützt angesehen wird.

auf diese Weise die freie Persönlichkeitsentfaltung beeinträchtigen.¹² In ähnlicher Weise hat auch das VG München im Hinblick auf eine Bebauungsplanung für ein Landschaftsschutzgebiet die Klagebefugnis von Bürgern bejaht, die sich in dem betroffenen Gebiet „nur“ erholen wollten, nicht aber dort wohnten. Beeinflusst war diese Entscheidung maßgeblich durch eine Norm in der Bayerischen Verfassung, die in Art. 141 Abs. 3 S. 1 den „Genuß der Naturschönheiten und die Erholung in der freien Natur, insbesondere das Betreten von Wald und Bergweide ... jedermann gestattet“.¹³ Dem trat jedoch der BayVGH im Ergebnis entgegen, auch wenn er einen Abwehranspruch gegenüber Natur- und Landschaftseingriffen aus Art. 2 Abs. 1 GG unter besonderen Umständen offenbar für möglich hielt.¹⁴ Für das BVerwG kommt eine Berufung auf Art. 2 Abs. 1 GG hingegen in keinem der Fälle in Betracht. Allenfalls soll die Möglichkeit einer auf Art. 2 Abs. 2 GG gestützten, weit gefassten Nachbarklage in Betracht kommen, die sich allerdings vielfältigen Abgrenzungs- und Anwendungsschwierigkeiten ausgesetzt sehe. Ausdrücklich wies das BVerwG in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es „ein Umweltgrundrecht nicht gibt“.¹⁵

Diese Auffassung wird im Anschluss an eine ausgiebige Diskussion in den siebziger Jahren von der ganz überwiegenden Meinung im Schrifttum geteilt. Zum einen konnten sich die Versuche der Verfassungsinterpretation, aus dem bestehenden Verfassungsrecht – insbesondere aus den Art. 1, 2 Abs. 1 und Abs. 2 GG sowie dem Sozialstaatsprinzip – ein allgemeines Umweltgrundrecht herzuleiten¹⁶, nicht durchsetzen.¹⁷ Zum anderen wurden entsprechende rechtspolitische Vorstöße für eine Verfassungsänderung nicht realisiert.¹⁸

¹² Ausführlich zu diesem Verständnis *Maus*, JA 1979, 287 (289).

¹³ VG München, Urt. v. 13.12.1973, M 281 III 73, BayVBl. 1974, 198 (226); vgl. auch BayVGH, Urt. v. 21.02.1986, Vf. 6, 7-VII/85, NVwZ 1986, 633.

¹⁴ BayVGH, Urt. v. 11.06.1975, 4 IX 74, DVBl. 1975, 665.

¹⁵ BVerwGE 54, 211 (220 f.); BVerwG, Urt. v. 29.07.1977, IV C 51/75, DVBl. 1977, 897; so schon zuvor BVerwG, Beschl. v. 25.06.1975, VII B 84/74, DÖV 1975, 605.

¹⁶ Vgl. etwa die Ansätze von *Rupp*, JZ 1971, 401 (403); *Klein*, Ein Grundrecht auf saubere Umwelt?, in: Schneider (Hrsg.), Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber, 1974, S. 643 (651); *Lücke*, DÖV 1976, 289 ff.; *Sailer*, DVBl. 1976, 521 (528 ff.); *Maus*, JA 1979, 287 ff.

¹⁷ Vgl. *Dellmann*, DÖV 1975, 588 (589 ff.); *Rauschnig*, VVDStRL 38, 167 (178); *Benda*, UPR 1982, 241 (242 ff.); *Sendler*, JuS 1983, 255 (258); *Schmidt*, Einführung in das Umweltrecht, 5. Aufl. 1999, S. 38 ff.; *Ruffert*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft – unter besonderer Berücksichtigung ihrer prozessualen Durchsetzung, 1996, S. 31 ff.

¹⁸ Ein instruktiver Überblick der einzelnen Vorschläge findet sich bei *Bock* (Fn. 9), S. 54 ff.; vgl. ferner *Kloepfer* (Fn. 9), S. 31 f.; *Soell*, NuR 1985, 205 f.; ferner *Karpen*, Zu einem Grundrecht auf Umweltschutz, in: Thieme (Hrsg.), Umweltschutz im Recht, 1988, S. 9 (23); zuletzt *Brönneke*, ZUR 1993, 153 ff.

Allerdings lässt sich ein materiell wirksames Grundrecht auf Umweltschutz als umweltschützende Teilgewährleistung eines individuellen Grundrechts (z.B. auf Leben, Gesundheit, Eigentum) in Verbindung mit der im Verfassungsrecht Deutschlands anerkannten Funktion der Grundrechte als Schutzpflichten konstruieren.¹⁹ Im Vordergrund des umweltbezogenen Grundrechtsschutzes steht das in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG geschützte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.²⁰ Alle gesundheitsgefährdenden Umweltbeeinträchtigungen begründen im Grundsatz eine staatliche Schutzpflicht für die dadurch bedrohten Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit. Dabei greift Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nicht erst dann, wenn eine Gesundheitsstörung akut vorliegt oder unmittelbar bevorsteht. Das Recht auf körperliche Unversehrtheit umfasst bereits den vorgelagerten Bereich des noch abstrakten Risikos.²¹ Ein Risiko liegt vor, wenn noch nicht sicher bekannt ist, ob eine Umweltbelastung eine Gesundheitsbeeinträchtigung verursachen wird, wenn sich dies aber nicht sicher ausschließen lässt.²² Des Weiteren können Umweltveränderungen auch wirtschaftliche Freiheiten (Art. 12 und 14 GG) bedrohen. So können im Privateigentum befindliche Umweltgüter wie Böden, Wälder, Gewässer oder landwirtschaftliche Nutzflächen durch Umweltveränderungen geschädigt und in ihrer Nutzbarkeit beeinträchtigt werden.²³ Auch die sogenannten Klimaklagen, die zuletzt vor verschiedenen Gerichten eingereicht wurden, stützen sich (unter anderem) auf die hier genannten wirtschaftlichen Grundrechte.

Grundrechte begründen klassischerweise Abwehrrechte gegen Freiheitseingriffe durch den Staat (status negativus). Umweltbeeinträchtigungen gehen jedoch meist nicht vom Staat, sondern von privaten Verursachenden aus, etwa von Unternehmen oder Privatpersonen. Die klassische Abwehrfunktion der Grundrechte ist auf Konstellationen dieser Art nicht anwendbar. Es ist allerdings weithin anerkannt, dass die Grundrechte neben der Abwehr- auch eine Schutzdimension besitzen (status positivus).²⁴ Umweltschädigende Verhaltensweisen Privater, die in grundrechtlich geschützte Rechtsgüter eingreifen, können daher staatliche Schutzpflichten begründen. Die genaue Bestimmung der Voraussetzung von Schutzpflichten erfordert jedoch Differenzierungen. Auf der einen Seite kann nicht jedes geringfügige Risiko eine Schutzpflicht begründen, andererseits geht es bei den grundrechtlichen Schutzpflichten auch nicht um reine

¹⁹ Ausführlich zu alledem *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 298 ff. und 410 ff.

²⁰ *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6 f.).

²¹ BVerfG, NJW 2009, 1494 (1495); BVerfG NJW 2011, 991 (993).

²² *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 302 ff.

²³ *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 3 Rn. 72 f.

²⁴ *Calliess*, Schutzpflichten, in: Merten/Papier (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Bd. 2: Grundrechte in Deutschland. Allgemeine Lehren, 2006, § 44 Rn. 4 ff.

Gefahrenabwehr. Die Schutzpflichten entstehen vielmehr – je nach der Bedeutung des zu schützenden Rechtsguts – schon bei einem bestimmten Grad an Wahrscheinlichkeit.²⁵ Je größer das Risikopotenzial und das Gewicht des bedrohten Rechtsguts sind (z. B. schwere Schäden an Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Grundrechtsträgern), desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schädigungseintritts.²⁶

Denn Schutzpflichten können – anders als Abwehrrechte, die sich *gegen* ein bestimmtes Verhalten des Staates richten – in aller Regel nicht nur durch eine einzige bestimmte Handlung erfüllt werden. Vielmehr richten sie sich auf ein Handeln des Staates, das vielfältige Optionen eröffnet. In der Folge belässt die Schutzpflicht dem Staat und seinen politischen Organen, insbesondere dem primär zuständigen Gesetzgeber²⁷, ein Ermessen, wie sie materiell die Schutzpflicht erfüllen. Ziel dieses Ermessens ist aber immer die effektive Erfüllung der Schutzpflicht, wobei in jedem Fall ein verfassungsrechtlicher Mindeststandard an Grundrechtsschutz gewährleistet sein muss. Dieser Mindeststandard ist durch das *Untermaßverbot* bestimmt.²⁸

Diese umweltschützenden Teilgewährleistungen erfassen jedoch auch bei weiter Auslegung nur denjenigen Teilbereich der Umwelt, der als Existenzgrundlage des Menschen geschützt werden muss. Der Arten- und Tierschutz sowie weite Teile des Natur- und Landschaftsschutzes sind damit nicht erfasst. Vor allem aber können Beeinträchtigungen der Umwelt dann nicht in einklag- und durchsetzbarer Weise abgewehrt werden, wenn sie nicht zugleich unmittelbar individuelle Rechtsgüter betreffen. In der Folge müssen nach geltendem Verfassungsrecht nicht gesundheits- oder eigentumsgefährdende Umwelteingriffe von den einzelnen hingenommen werden. Dies gilt in der Konsequenz auch für bestehende Vollzugsdefizite im geltenden einfachgesetzlichen Umweltrecht.²⁹

²⁵ Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 317 ff.

²⁶ BVerfG, NVwZ 2010, 702 (703 f.).

²⁷ Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 448 ff. und 583 ff.

²⁸ Ausführlich zum Ganzen Calliess, ebenda, S. 566 ff. und 574 ff.

²⁹ Calliess, ebenda, S. 361 ff.

II. Möglichkeiten und Grenzen eines einklagbaren Grundrechts auf Umweltschutz

Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht fernliegend, die grundrechtliche Abwehrdimension unmittelbar durch ein eigenständiges Grundrecht auf Umweltschutz zu stärken. Vor diesem Hintergrund wurde de constitutione ferenda die Forderung nach einem Grundrecht auf Umweltschutz erhoben. Sie wurde zunächst Anfang der siebziger Jahre auf der politischen Ebene erhoben und löste in der Folgezeit eine ausgiebige rechtliche Diskussion aus.³⁰ Vereinzelt wurde die Forderung nochmals im Zusammenhang mit der Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre geführten Diskussion um eine Staatszielbestimmung aufgenommen.³¹

1. Die materielle Dimension

Mit Blick auf den Inhalt eines Grundrechts auf Umweltschutz muss zunächst zwischen einer abwehrrechtlichen, einer leistungsrechtlichen und einer prozeduralen Konzeption unterschieden werden.³²

Die im Zentrum der aktuellen Diskussion um Klimaklagen stehende und wohl auch mit dem Vorschlag von *Ferdinand von Schirach* angedachte Konzeption eines Umweltgrundrechts als Recht auf Abwehr von Umweltschäden, -gefahren und -risiken³³ stößt freilich auf verschiedene Schwierigkeiten. Ganz abgesehen von den rechtlichen Problemen, sämtliche (also auch die von Privaten ausgehenden) Umweltbeeinträchtigungen als staatliche Grundrechtseingriffe zu qualifizieren³⁴, liegt das Hauptproblem darin, den Schutzbereich des Grundrechts zu bestimmen. Da die Verfassung überdies immer nur die Voraussetzungen einer intakten Umwelt, nicht aber die intakte Umwelt selbst garantieren kann, kann die intakte Umwelt selbst nicht Gegenstand eines Umweltgrundrechts sein. Vielmehr kann "letztlich nur menschliches Verhalten (auch und gerade von Amtsträgern) und zwar mit Geboten, etwas zu tun oder zu unterlassen, um eine intakte Umwelt zu erhalten oder wiederherzustellen", gewährleistet werden.³⁵ Erforderlich ist überdies, dass die Bestimmung der Grundrechtsberechtigung gelingt. Insoweit ist die entscheidende Frage, inwieweit dem einzelnen an natürlichen Umweltgütern wie Wasser, Luft und

³⁰ Instrukтив der Überblick bei *Bock* (Fn. 9), S. 54 ff. und *Kloepfer* (Fn. 9), S. 9 ff. und 31 ff. jeweils m.w.N.

³¹ Vgl. nur *Brönneke*, ZUR 1993, 153 ff. m.w.N.

³² Ähnlich *Kloepfer* (Fn. 9), S. 14 ff.; *Bock* (Fn. 9), S. 228 ff.; *Brönneke*, ZUR 1993, 153 (154), kritisiert zu Recht, dass in der Diskussion um ein Umweltgrundrecht (im Übrigen) zu wenig auf „Abstufungen“ eingegangen worden ist.

³³ Dazu etwa *Lücke*, DÖV 1976, 289 (291 f.).

³⁴ Dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 307 ff. und 423 ff.

³⁵ *Kloepfer*, Grundrecht, S. 13 f.; *Bock*, Umweltschutz, S. 229.

Landschaft individuelle Rechte eingeräumt werden können und sollen. Es geht hier also letztlich um die seit langem umstrittene Frage der Abgrenzung subjektiver Rechte im Umweltschutzrecht, die sich für das Grundrecht auf Umweltschutz in der Frage konzentriert, ob es einen umweltschutzbezogenen Anspruch auf objektive Rechtmäßigkeit ohne Individualbeschwer geben kann.³⁶ Bereits mit Blick auf Art. 2 Abs. 1 GG wird deutlich, dass dessen abwehrrechtliche Dimension letztlich immer nur als Grundrecht auf Rechtmäßigkeit zur Verteidigung eigener Rechtspositionen wirken kann, wenn sein Schutzbereich nicht völlig konturenlos werden soll.³⁷ Genau dieses Erkenntnis muss grundsätzlich auch für ein Umweltgrundrecht gelten, das ansonsten zu einem abstrakten Grundrecht auf Umweltschutz-Rechtmäßigkeit werden würde.³⁸

Nicht von ungefähr wurden daher auch Vorschläge für ein Umweltgrundrecht mit dem Inhalt „*Jeder hat das Recht auf eine menschenwürdige Umwelt*“ unter Einbeziehung spezieller subjektiver Rechtspositionen konkretisiert, etwa: „*Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in einer menschenwürdigen Umwelt*“.³⁹ Ähnlich räumt Art. 39 Abs. 2 der brandenburgischen Landesverfassung jedem „*das Recht auf Schutz seiner Unversehrtheit vor Verletzungen und unzumutbaren Gefährdungen, die aus Veränderungen der natürlichen Lebensgrundlagen entstehen*“ ein. An diese Formulierungen knüpft auch der eingangs bereits zitierte Vorschlag von *Ferdinand von Schirach* an.

Im Ergebnis bedeutet dies aber, dass in materieller Hinsicht nicht mehr Umweltschutz als in den aus Art. 2 Abs. 2 GG fließenden Teilgewährleistungen gewährt wird.⁴⁰ Eine Ergänzung der Verfassung um ein Grundrecht auf Umweltschutz erweist sich dann aber als überflüssig.

Eng verbunden mit der schwierigen Bestimmung des Grundrechtseingriffs ist die Frage, wer durch ein Grundrecht auf Umweltschutz verpflichtet wird. Denn Grundrechte sind zuvorderst einmal Abwehrrechte gegen Eingriffe der staatlichen Hoheitsgewalt. Die abwehrrechtliche Kon-

³⁶ Vgl. *Kloepfer* (Fn. 9), S. 16 f.

³⁷ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 417 ff.

³⁸ Der Vorschlag von *Pernthaler*, in: *Pernthaler/Weber/Wimmer*, Umweltpolitik durch Recht – Möglichkeiten und Grenzen, 1992, S. 1 (10: Art. 2 lautet: „Mensch, Tiere, Pflanzen und unbelebte Natur haben das Recht auf eine würdige Existenz in ihrem angestammten Lebensbereich, auf Erhaltung und Pflege ihrer Existenzgrundlagen, auf Erhaltung von Artenreichtum und Vielfalt“) bleibt letztlich auch konturenlos.

³⁹ Vgl. die Zusammenstellung bei *Bock* (Fn. 2), S. 55 und 58.

⁴⁰ Im Ergebnis ebenso *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, S. 425; *Kloepfer* (Fn. 9), S. 17 f. und 35; *Karpen* (Fn. 18), S. 9 (17).

zeption wirkt nur gegenüber staatlichen, nicht aber privaten Umweltbelastungen. Selbst bei einer weiten Auslegung des Eingriffsbegriffs⁴¹ wäre daher noch immer der Großteil aller Umweltbeeinträchtigungen vom Schutzbereich eines Umweltgrundrechts ausgeschlossen⁴², seine Wirksamkeit daher sehr begrenzt. Probleme bereitet in diesem Zusammenhang schließlich auch die Frage, wie die Abgrenzung zwischen noch zulässigen und unzulässigen Eingriffen in das Umweltgrundrecht vorzunehmen ist. In der Diskussion wird zum Teil an bekannte Kriterien angeknüpft, wenn zum Ausschluss von Bagatellbelastungen eine gewisse Intensität der Grundrechtsbelastung gefordert wird und das „ökologische Existenzminimum“ als unantastbarer Mindestschutz ins Spiel gebracht wird.⁴³ Zum Teil werden aber auch konkretere Vorgaben gemacht, wenn gefordert wird, dass alles den Bestand gefährdende staatliche Handeln zu unterlassen ist, dass bei mehreren Möglichkeiten des staatlichen Handelns die umweltverträglichste gewählt wird und, dass mit der Natur möglichst schonend und erhaltend umgegangen wird.⁴⁴ Trotz gewisser Präjudizien bleibt auch ein Umweltgrundrecht ebenso wie die umweltrechtlichen Teilgewährleistungen letztlich auf den einzelfallbezogenen schonendsten Ausgleich zwischen den gegenläufigen Belangen im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis⁴⁵ angewiesen. Eine wirkliche Effektuierung der Rechtsposition des Betroffenen ist daher durch ein als Abwehrrecht konzipiertes Umweltgrundrecht nicht zu erwarten.

Die Konzeption eines Grundrechts auf Umweltschutz als Leistungsrecht setzt wiederum voraus, dass der Staat in der Lage ist, die notwendigen Umweltgüter zur Verfügung zu stellen oder zumindest für ihre Bereitstellung durch private Dritte zu sorgen. Leistungsansprüche sind nur unter der Voraussetzung funktionsfähig, dass der Anspruchsgegner imstande ist, über das Anspruchsobjekt zu verfügen. Jedoch sind die meisten Umweltgüter – eine Ausnahme begründen die Regelungen des WHG für das Wasser⁴⁶ – trotz vielfältiger Nutzungsbeschränkungen noch immer sog. „freie Güter“, die nicht bestimmten Rechtssubjekten bzw. einer staatlichen Bewirtschaftungsordnung unterworfen sind. Daher wäre ein Leistungsrecht aus sich heraus kaum vollziehbar. In der Folge müssten Umweltgüter einer weitreichenden staatlichen Verfügungsmacht, die auf eine mehr oder weniger umfassende staatliche Bewirtschaftungs- und Zuteilungsordnung hinausläuft, unterstellt werden. Unabhängig von der Frage, ob eine solche

⁴¹ Vertiefend dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 423 ff.; zu einem anderen Ergebnis kommt hier nur, wer dem Ansatz von *Murswiek*, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, S. 63 ff. folgt, so wohl *Bock* (Fn. 9), S. 229 f. i.V.m. S. 143 ff.

⁴² *Kloepfer* (Fn. 9), S. 19.

⁴³ *Kloepfer* (Fn. 9), S. 20 ff.; *Bock* (Fn. 9), S. 231 f.

⁴⁴ *Pernthaler* (Fn. 38), S. 1 (10).

⁴⁵ Ausführlich dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 373 ff.

⁴⁶ Hierzu *Sendler*, UPR 1983, 33 ff., der für die Luft ähnliche Regelungen der Bewirtschaftung erwägt.

weitreichende Bewirtschaftung von Umweltgütern mit der grundrechtlich verbürgten Wirtschaftsfreiheit vereinbar wäre, bedürfte sie überdies erst noch der gesetzlichen Ausformung. Dies gilt umso mehr, als der Leistungsumfang eines Grundrechts auf Umweltschutz nur schwer zu bestimmen ist. Vor diesem Hintergrund ist eine unmittelbare und jederzeitige Aktualisierung eines Leistungsgrundrechts auf Umweltschutz nicht effektiv umsetzbar.⁴⁷

2. Zwischenergebnis

Im Ergebnis überwiegen in der bisherigen Diskussion daher zu Recht die gegen ein materielles Umweltgrundrecht vorgebrachten Gründe.⁴⁸ Aus diesen Gründen lässt sich ein materiell wirksames Grundrecht auf Umweltschutz daher nur als umweltschützende Teilgewährleistung eines individuellen Grundrechts (z.B. auf Leben, Gesundheit, Eigentum) in Verbindung mit der im Verfassungsrecht einiger Mitgliedstaaten anerkannten Funktion der Grundrechte als Schutzpflichten konstruieren.⁴⁹ Gleichwohl erscheint es nicht fernliegend, die dargestellten Ansätze zur Subjektivierung des Umweltschutzes durch ein eigenständiges Grund- bzw. Menschenrecht auf Umweltschutz fortzuentwickeln. Denn die genannten umweltschützenden Teilgewährleistungen samt Schutzpflichten erfassen auch bei weiter Auslegung nur denjenigen Teilbereich der Umwelt, der als Existenzgrundlage des Menschen geschützt werden muss. Der Arten- und Tierschutz sowie weite Teile des Natur- und Landschaftsschutzes sind damit nicht erfasst. Vor allem aber können Beeinträchtigungen der Umwelt dann nicht in einklag- und durchsetzbarer Weise abgewehrt werden, wenn sie nicht zugleich unmittelbar individuelle Rechtsgüter betreffen. Dies gilt in der Konsequenz auch für bestehende Vollzugsdefizite im geltenden einfachgesetzlichen Umweltrecht.

⁴⁷ Ebenso *Klein* (Fn. 16), S. 643 (654 f.); *Kloepfer* (Fn. 9), S. 25, 35; *Bock* (Fn. 9), S. 232 f.; *Karpen* (Fn. 18), S. 9 (18 ff.); *Brönneke*, ZUR 1993, 153 (156).

⁴⁸ *Kloepfer* (Fn. 9), S. 14 ff., 27 ff. und 31 ff.; *Bock* (Fn. 9), S. 227 ff.; *Benda*, UPR 1982, 241 (242 ff.); *Dellmann*, DÖV 1975, 588 (589 ff.); *Rauschnig*, VVDStRL 38, 167 (178); *Sendler*, JuS 1983, 255 (258); *Ruffert* (Fn. 17), S. 31 ff.

⁴⁹ Ausführlich dazu *Calliess* (Fn. 6), S. 298 ff. und 410 ff.

3. Die prozedurale Dimension

Angesichts der vorstehend skizzierten Schwierigkeiten, den materiellen Gehalt eines Grundrechts auf Umweltschutz zu bestimmen, liegt es daher nahe, sich an einer prozeduralen Konzeption zu orientieren. Im Zuge einer sowohl national⁵⁰ als auch international⁵¹ geführten Diskussion haben sich drei Bausteine eines prozeduralen Umweltgrundrechts herauskristallisiert: Das Recht auf Information, das Recht auf Partizipation und das Recht auf Zugang zum Gericht. Entsprechende prozedurale Rechte räumen die Landesverfassungen von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg in Form von Akteneinsichts- und Informationsrechten⁵² sowie Anhörungs- und Erörterungsrechten⁵³ ein. Sie bilden gleichermaßen einen integralen Bestandteil des bundesdeutschen Umweltrechts⁵⁴, sind in diesem Rahmen jedoch vielfältigen Begrenzungen, insbesondere was den an das Erfordernis einer subjektiven Rechtsverletzung anknüpfenden Zugang zum Gericht anbelangt, ausgesetzt. Insoweit wird mitunter vorgeschlagen, Art. 20a GG um die Formulierung „*Jede Person, die glaubhaft geltend macht, durch den mangelhaften Vollzug von Vorschriften über den Umweltschutz betroffen zu sein, ist zur Klage berechtigt*“ zu ergänzen.⁵⁵

a) Impulse aus dem Völkerrecht

Eine bedeutsame Rolle spielen Aspekte eines Menschenrechts auf Umweltschutz in den umweltspezifischen Erklärungen, Resolutionen und Vereinbarungen neueren Datums.⁵⁶ So formuliert etwa Art. 1 der Erklärung der Stockholmer Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt von 1972 (Stockholm-Deklaration): *“Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations”*. Die Stockholm-Deklaration besitzt jedoch keine Rechtsnormqualität, so dass sie zum rechtlich unverbindlichen, wenngleich politisch in

⁵⁰ Vgl. etwa Kloepfer (Fn. 9), S. 24 und 25 f., die dieser (missverständlich) als teilhaberechtliche Konzeption begreift. Zutreffender ist insoweit seine Anknüpfung am „status activus processualis“. Vgl. ferner Brönneke, ZUR 1993, 153 (157 f.), dessen Ansätze auf die prozedurale Konzeption eines Umweltgrundrechts hinauslaufen.

⁵¹ Vgl. hier nur Ruffert (Fn. 17), S. 18 ff.

⁵² Vgl. Art. 34 Verfassung Sachsen; Art. 6 Abs. 2 Verfassung Sachsen-Anhalt; Art. 39 Abs. 7 Verfassung Brandenburg.

⁵³ Vgl. Art. 10 Abs. 2 S. 1 Verfassung Sachsen; Art. 39 Abs. 2 S. 2 und 3 Verfassung Brandenburg.

⁵⁴ Vgl. etwa § 4 UIG; § 9 UVPG; § 10 BImSchG.

⁵⁵ Brönneke, ZUR 1993, 153 (157).

⁵⁶ Ausführlich hierzu Calliess, ZUR 2000, 246 ff.

gewisser Hinsicht bindenden völkerrechtlichen „soft law“ bzw. „pré-droit“⁵⁷ zu zählen ist. Auch wird der individualrechtliche Gehalt von Art. 1 der Stockholm-Deklaration vom überwiegenden Schrifttum bestritten, weil der Begriff „man“ nur die Menschheit als Ganzes und nicht den einzelnen Menschen meine.⁵⁸ Prozedurale Aspekte eines Umweltgrundrechts in Form von Rechten auf Partizipation und Rechtsschutz sowie – damit notwendig verbunden – Information lassen sich in Punkt 23 der von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Weltnaturcharta⁵⁹ finden: *“All persons, in accordance with their national legislation, shall have the opportunity to participate, individually or with others, in the formulation of decisions of direct concern to their environment, and shall have access to means of redress when their environment has suffered damage or degradation”*.⁶⁰ Der materielle und der prozedurale Aspekt eines Umweltgrundrechts werden in der Erklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung von 1992 (Rio-Deklaration) miteinander kombiniert. In Grundsatz 1 wird ein *„Recht auf ein gesundes und produktives Leben im Einklang mit der Natur“* für „die Menschen“ formuliert, das durch das verfahrensrechtliche Trias von Information, Partizipation und Rechtsschutz in Grundsatz 10 ergänzt wird. Ebenso wie bei der Stockholm-Deklaration spricht freilich die Rede von „Menschen“ im Plural in Grundsatz 1 der Rio-Deklaration eher gegen dessen Interpretation als Individualgrundrecht. Ein solches wäre angesichts der Einordnung der Rio-Deklaration als „soft-law“ ohnehin unverbindlich. Eine – allerdings nur regionale – Bestätigung findet die prozedurale Dimension eines Menschenrechts auf Umweltschutz im Sonderfall der grenzüberschreitenden Verfahrensbeteiligung, wie sie in Art. 3 der Nordischen Umweltkonvention von 1974 ihren Ausdruck gefunden hat. Jene Norm gewährt Staatsangehörigen der Vertragsstaaten ausdrücklich die Klagebefugnis zur Abwehr von Umweltbeeinträchtigungen, die in einem anderen Vertragsstaat ihren Ursprung haben.⁶¹

Im internationalen völkerrechtlichen Schrifttum, dem nach Art. 38 Abs. 1 d) IGH-Statut eine Rolle als Erkenntnisquelle bei der Feststellung völkerrechtlicher Rechtsnormen zukommt, werden die materiellen und prozeduralen Gehalte eines Menschenrechts auf Umweltschutz respektive eines Umweltgrundrechts seit längerer Zeit umfassend diskutiert. Drei internationale Tagungen über das Menschenrecht auf Umwelt in den Jahren 1975, 1979 und 1980 in Bonn, Straßburg und Salzburg, ergänzt um eine weitere Konferenz in Lissabon 1986, sowie zahlreiche

⁵⁷ Hierzu *Graf Vitzthum*, in: ders. (Hrsg.), *Völkerrecht*, 1997, S. 97; ausführlich *Palmer*, *AJIL* 86 (1992), 259 ff.

⁵⁸ *Hobe*, *ZUR* 1994, 15 f.; *Rest*, *NuR* 1997, 209 (210); *Ruffert* (Fn. 17), S. 25 f.

⁵⁹ GA Res. 37/7 vom 28.10.1982.

⁶⁰ Vgl. *Ruffert* (Fn. 17), S. 26.

⁶¹ Vgl. hierzu ausführlich *Lappe*, *NuR* 1993, 213 f.

Publikationen vermögen dies zu belegen.⁶² Freilich stoßen auch diese Überlegungen immer wieder auf das Problem der Vagheit und Unbestimmtheit möglicher materieller Inhalte eines solchen Umweltgrundrechts, so dass sich die vorherrschende Meinung auf die bereits erwähnten prozeduralen Gehalte eines Umweltgrundrechts konzentriert. Danach enthält das Umweltgrundrecht zunächst ein Recht auf Beteiligung des Bürgers an umweltrelevanten Entscheidungen der Verwaltung. Des Weiteren beinhaltet es ein Recht auf angemessenen Zugang zum Gericht und schließlich impliziert es – als notwendige Voraussetzung zur Wahrnehmung der beiden anderen Gehalte – ein Recht auf umweltbezogene Informationen.⁶³ Diese prozedurale Trias ist inhaltlich erheblich präziser als die erwähnten materiellen Inhalte eines Umweltgrundrechts.⁶⁴

Dem korrespondiert die Rechtslage auf europäischer Ebene. In Richtung eines prozeduralen Umweltgrundrechts weist die an der Schnittstelle zwischen Völker- und Europarecht stehende UN-ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, die auf der Umweltministerkonferenz vom 23.-25. Juni 1998 im dänischen Aarhus unter Beteiligung der EU sowie ihrer Mitgliedstaaten beschlossen wurde (sog. Aarhus-Konvention) und im Unionsrecht inzwischen weitgehend umgesetzt worden ist.⁶⁵ Ihr Art. 1 formuliert: *„Um zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrer Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen, gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen“*.

b) Impulse aus dem Europarecht

In Umsetzung der Aarhus-Konvention auf Ebene der EU und ihrer Mitgliedstaaten wurde – nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des EuGH – gerade auch in Deutschland eine erstaunliche

⁶² Vgl. hier nur den Überblick *Ruffert* (Fn. 17), S. 19 ff.; *Taylor*, International Human Rights and the Environment, in: *Bosselmann, Ökologische Grundrechte*, 1998, S. 234 ff. jeweils mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

⁶³ Dazu *Ruffert* (Fn. 17), S. 23 f.; *Krämer*, *EuGRZ* 1988, 285 (291) jeweils m.w.N.

⁶⁴ Ausführlich *Calliess*, *ZUR* 2000, 246 ff.

⁶⁵ Abgedruckt in *AVR* 38 (2000), 253 ff.; vgl. dazu *Scheyli*, *AVR* 38 (2000), 217 ff.; *Schlacke*, *Überindividueller Rechtsschutz*, 2008, S. 233 ff.; zur Entstehung und dem Inhalt dieses Abkommens *Epiney*, *EurUP* 2019, 2 ff.

Dynamik im Hinblick auf die erwähnten prozeduralen Aspekte eines Umweltgrundrechts ausgelöst.⁶⁶ Diese betrifft vor allem den Zugang zum Gericht.⁶⁷

In materieller Hinsicht ist auch das Europarecht zurückhaltender ausgestaltet. Das in Art. 37 GrCh unter dem Titel „Umweltschutz“ firmierende Recht stellt sich im Ergebnis als ein mit Art. 11 und 191 AEUV korrespondierendes Unionsziel dar.⁶⁸ Im Zuge dessen lassen sich auch im Unionsrecht allenfalls umweltschützende Teilgewährleistungen feststellen, die an die in der Grundrechtecharta garantierten subjektiven Rechte auf Gesundheit, körperliche Unversehrtheit und Eigentum (vgl. Art. 2, 3 und 17) anknüpfen. Diese binden gem. Art. 51 Abs. 1 GrCh nicht nur die Unionsorgane bei der Setzung von Unionsrecht und bei der Wahrnehmung der ihr zugewiesenen Verwaltungskompetenzen, sondern bei Durchführung von Unionsrechts und in dessen Anwendungsbereich auch die Mitgliedstaaten.⁶⁹ Dabei gelten die genannten grundrechtlichen Teilgewährleistungen nicht nur in ihrer Abwehrdimension, sondern – wie Art. 1 und 6 EU-Grundrechtecharta nahelegen – auch in ihrer Schutzdimension. Der EuGH hat eine (mitglied-) staatliche Schutzpflicht bislang freilich nur im Rahmen der Grundfreiheiten, konkret im Fall „Plünderungen französischer Bauern“ für den Freien Warenverkehr, angenommen.⁷⁰ Vor allem die gem. Art. 6 Abs. 3 EUV i.V.m. Art. 51 Abs. 3 und 53 GrCh bei der Auslegung zu berücksichtigenden Vorgaben der EMRK erkennen Schutzpflichten an, der Straßburger Gerichtshof spricht insoweit von „positive obligations“. Diese vermitteln über die Achtung des Privat- und Familienlebens gem. Art. 8 EMRK eine umweltschützende Teilgewährleistung, die sowohl eine Abwehr- als auch eine Schutzdimension umfasst.⁷¹ Der Schutz erfasst im Ergebnis allerdings nur evidente Fälle von Umweltverschmutzung und gewährleistet damit letztlich nur

⁶⁶ Vgl. zur Umsetzung in Deutschland das UmwRG (v. 07.12.2006) und die verschiedenen, infolge von EuGH-Entscheidungen erforderlich gewordenen Änderungen, zuletzt im Rahmen der großen Novelle von 2017 (Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben v. 29.05.2017, BGBl. I S. 1298); zuletzt EuGH, Urt. v. 19.12.2019, C-752/18 – Deutsche Umwelthilfe e.V./Freistaat Bayern; für einen allg. Überblick über die Rspr. *Kokott/Sobotta*, DVBl. 2014, 132 ff.; *Sauer*, ZUR 2014, 195 ff.; *Gärditz*, NVwZ 2014, 1 ff.; *Guckelberger*, NuR 2020, 149 (150 ff.); krit. jüngst *Ruffert*, DVBl. 2019, 1033; dagegen wiederum *Berkemann*, DVBl. 2020, 1516 mit Entgegnung von *Ruffert*, DVBl. 2021, 309; zu einzelnen Urteilen siehe u.a. *Köck/Henn*, NVwZ 2020, 504 ff.; *Klinger*, NVwZ 2018, 231 f.; *Wegener*, ZUR 2018, 217; *Franzius*, NVwZ 2018, 219; *Sobotta*, JEEPL 15 (2018), 241; *Kment/Lorenz*, EurUP 2016, 47; *Siegel*, NVwZ 2016, 337.

⁶⁷ Vertiefend dazu *Calliess*, NVwZ 2006, 1 ff.; *Schlacke* (Fn. 63), S. 233 ff.; *Guckelberger*, NuR 2020, 149 (150 ff.).

⁶⁸ Ausführlich *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 37 GRCh, Rn. 1 ff.

⁶⁹ Vertiefend *Kingreen*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 51 GRCh, Rn. 7 ff. sowie *Calliess*, JRP 2015, 17 ff.

⁷⁰ Dazu *Calliess*, (Fn. 24).

⁷¹ Dazu *Calliess*, ZUR 2000, 246 ff.; vertiefend *Schmidt-Radefeldt*, Ökologische Menschenrechte – ökologische Menschenrechtsinterpretation der EMRK und ihre Bedeutung für die umweltschützenden Grundrechte des Grundgesetzes, 2000.

ein „ökologisches Existenzminimum“.⁷² Zu der umfassenden Schutzdimension des Art. 8 EMRK gehört nicht nur der Schutz vor schwerwiegenden Umweltbelastungen, sondern – gewissermaßen als prozedurale Absicherung – auch ein Anspruch auf umweltrelevante Informationen.⁷³

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass sich auf Ebene des Völker- und Europarechts zumindest Ansätze für ein materielles und vor allem prozedurales Grundrecht auf Umweltschutz finden. Diese ergeben sich zwar oftmals aus nicht rechtsverbindlichen umweltspezifischen Erklärungen und Vereinbarungen, deren individualrechtlicher Charakter nicht immer ganz eindeutig ist. Jedoch können sie – ihrer Einordnung als „soft law“ entsprechend – als Vorstufe der Rechtsbildung und Vorreiter der Rechtsentwicklung verstanden werden. In diesem Kontext wird auch im materiellen Völkerrecht eine Verbindung zwischen Umweltbelangen und existierenden Menschenrechten wie dem Recht auf Leben, dem Recht auf Gesundheit bzw. körperliche Unversehrtheit hergestellt.⁷⁴ Auf diese Weise werden die genannten Menschenrechte im Wege einer weiten Interpretation zu umweltschützenden Teilgewährleistungen ausgebaut. Im Vordergrund stehen allerdings sowohl im Völker- als auch im Europarecht die prozeduralen Gehalte eines Umweltgrundrechts.⁷⁵

4. Ein prozedurales Grundrecht auf Umwelt- und Klimaschutz

Aus einem prozeduralen Umweltgrundrecht können mithin konkrete Verfahrensrechte abgeleitet werden, die es dem Betroffenen ermöglichen, seine Belange und Interessen im Bereich des Umweltrechts in einem konkreten Fall zur Geltung zu bringen. Für Gesetzgeber und Verwaltung enthalten diese prozeduralen Vorgaben bestimmte Verfahrensstrukturierungsgebote. Ein prozedurales Umweltgrundrecht begegnet den zu Recht gegenüber einem materiellen als Abwehr- oder Leistungsrecht ausgestalteten Umweltgrundrecht erhobenen Bedenken, trägt aber gleichzeitig den Erfordernissen einer begrenzten Subjektivierung des Gemeinwohlbelangs Umweltschutz in effektiver Weise Rechnung und trägt auf diese Weise dazu bei, Umsetzungs- und Vollzugsdefizite im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik zu beheben.

⁷² EGMR, Judgment of 9 December 1994, *López Ostra v. Spain*, No. 16798/90.

⁷³ EGMR, Judgment of 19 February 1998, *Guerra and others v. Italy*, No. 14967/89.

⁷⁴ Ausführlich *Taylor* (Fn. 62), S. 266 ff.; *Hobe*, ZUR 1994, 15 (18 f.) jeweils m.w.N.; vgl. aus der raren Praxis den Yanomami-Fall, den die Inter-American Commission on Human Rights zu entscheiden hatte, vgl. Case No. 7615 of 5 March 1985, Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, OAS Doc. OAE/Ser. L/VII. 66 Doc. 10 rev. 1 at 24 (1985); dazu *Schmidt-Radefeldt* (Fn. 69), S. 51 f.

⁷⁵ *Ruffert* (Fn. 17), S. 27; *Rest*, NuR 1997, 209 (211); *Hobe*, ZUR 1994, 15 (18 f.); *Calliess*, ZUR 2000, 246 ff.

Da die verfahrensrechtliche Dimension der Grundrechte des Grundgesetzes – vermittelt über die umweltbezogenen grundrechtlichen Teilgewährleistungen, insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 und Art. 14 GG bzw. Art. 3 Abs. 1 und 17 GrCh – *de lege lata* nur partiell Rechte auf Information, Partizipation und Zugang zum Gericht vermitteln kann⁷⁶, wäre *de lege ferenda* die Einfügung eines prozeduralen Grundrechts auf Umweltschutz in den jeweiligen Grundrechtskatalog durchaus erwägenswert. Vor dem Hintergrund der vorstehend skizzierten Überlegungen könnte ein gerichtlich durchsetzbares prozedurales Grundrecht auf Umwelt- und Klimaschutz in einem neuen Art. 2 Abs. 3 GG bzw. Art. 37 GrCh daher wie folgt lauten: „*Jeder Mensch hat das Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt, sowie deren Erhaltung und Schutz. Dieses wird durch Rechte auf Information, Beteiligung im Verwaltungsverfahren und effektiven Zugang zum Gericht gewährleistet.*“

III. Materielle Vorgaben eines Umweltgrundrechts in Form des ökologischen Existenzminimums

Bedeutet dies nun aber, dass ein Grundrecht auf Umweltschutz überhaupt keinen materiellen Gehalt, der rechtlich durchsetzbar wäre, aufweisen kann? Und brauchen wir insoweit tatsächlich eine Ergänzung der Charta der Grundrechte der EU oder des Grundgesetzes?

Im Recht der EU basierte der gesamte Grundrechtsschutz bis zur verbindlichen Einbeziehung der Charta der Grundrechte im Zuge des Vertrags von Lissabon (vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV) auf ungeschriebenen Grundrechten. Deren Rechtsquelle waren die allgemeinen Rechtsgrundätze der EU, die sich aus der Rechtserkenntnisquelle der EMRK einerseits und einem wertenden Rechtsvergleich der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten speisten. Die Möglichkeit, auf dieser Basis „neue“ ungeschriebene Grundrechte zu entwickeln, eröffnet Art. 6 Abs. 3 EUV nach wie vor.⁷⁷ Beispielgebend könnte insoweit das BVerfG sein, das mit Blick auf aktuelle Herausforderungen in richterlicher Rechtsfortbildung ebenfalls „neue“ Grundrechte entwickelt hat⁷⁸, wegweisend ist vorliegend das Grundrecht auf das soziale Existenzminimum.⁷⁹

⁷⁶ Vertiefend Calliess (Fn. 6), S. 463 ff.

⁷⁷ Dazu Calliess, ZUR 2000, 246 ff.

⁷⁸ Vgl. etwa BVerfGE 65, 1 zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

⁷⁹ BVerfGE 125, 175 (226); E 132, 134 (159); E 137, 34 (72); Urt. v. 5.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 118 ff.; dazu zuvor schon BVerwGE 1, 159 (161 f.); Dürig, in: Maunz/Dürig, GG, 35. Lfg 1999, Art. 1 Abs. 1, Rn. 43.

1. Grundlagen des ökologischen Existenzminimums im deutschen Verfassungsrecht

Anknüpfend an das Grundrecht auf das soziale Existenzminimum lässt sich aus dem Grundgesetz, konkret den Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 und Art. 20a GG, im Wege der Interpretation ein Grundrecht auf das ökologische Existenzminimum herleiten. Erste Ansätze zu einer Verbindung zwischen Grundrechten und Art. 20a GG hat das BVerfG bereits definiert, indem „die verfassungsrechtlichen Wertungen von ... Art. 20 a GG“ im Rahmen von Verfassungsbeschwerden berücksichtigt werden müssen.⁸⁰ Im Schrifttum stößt ein Grundrecht auf das ökologische Existenzminimum, unabhängig von der genauen dogmatischen Herleitung, auf breite Zustimmung.⁸¹ Nur vereinzelt finden sich Gegenstimmen, vor allem der ehemalige Präsident des BVerfG *Voßkuhle* lehnt ein solches Grundrecht mit dem Argument ab, dass sich aus der Verfassung keine konkreten Belastungsschwellen herleiten ließen.⁸² Dieser Einwand vermag schon deshalb nicht zu überzeugen, weil das BVerfG trotz fehlender Schwellen in Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GG ein ökonomisch-soziales Existenzminimum anerkennt und im Rahmen einer vergleichsweise intensiven Kontrolle daraus auch konkrete Vorgaben hinsichtlich der Berechnung durch den Gesetzgeber herleitet.⁸³ Wie sogleich noch näher zu zeigen sein wird, ermöglichen die von den Erdsystemwissenschaften definierten planetaren Grenzen mit ihren sog. Kippunkten durchaus die Feststellung von Belastungsschwellen, die nicht überschritten werden dürfen.

Zunächst soll aber der Schutzbereich des Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum noch näher bestimmt werden. Ähnlich wie beim Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ist nicht klar umrissen, was eine lebenswürdige Umwelt ausmacht. Im Grundsatz muss den Menschen eine Lebensführung ermöglicht werden, die der Würde des Menschen ent-

⁸⁰ Siehe etwa: BVerfGE 134, 242, Rn. 298 und BVerfG, Urt. v. 24.11.2010, Az. 1 BvF 2/05; offengelassen in BVerfG, NVwZ 2010, 114 (Rn. 31).

⁸¹ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 300; ähnlich *Murzwiek/Rixen*, in Sachs, GG, 2018, Art. 2, Rn. 227; jüngst *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391); zuvor schon *Rupp*, JZ 1971, 401 ff.; *Scholz*, JuS 1976, 232 (234); *Kloepfer* (Fn. 9), S. 22, 27; *Bock* (Fn. 9), S. 119 ff.

⁸² *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6); ähnlich *P. Kunig*, v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2012, Band 1, Art. 2, Rn. 67 und 71; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., 2003, § 1 Rn. 156.

⁸³ So *Calliess* (Fn. 1), S. 6 und 8; *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391); vgl. BVerfGE 125, 175 (226); E 132, 134 (159); E 137, 34 (72); zuletzt Urt. v. 5.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 117 ff.: Wegen der höheren Wandelbarkeit der sozio-kulturellen Lebensbedingungen wurde hier dem Gesetzgeber nur bei der Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ein größerer Spielraum eingeräumt, nicht aber hinsichtlich des einheitlichen Anspruchsinhalts.

spricht. Auf dieser Basis gewährleistet das Grundrecht einen Anspruch auf Abwehr extrem umweltfeindlicher Staatseingriffe⁸⁴ und hieran anknüpfend, dort wo es um ein staatliches Unterlassen geht, auf den Erhalt eines Mindestzustandes der natürlichen Lebensgrundlagen. Insoweit hat der Staat dafür Sorge zu tragen, dass alle notwendigen natürlichen Umweltelemente (wie Luft, Boden, Wasser, Fauna, Flora, Landschaft) in für die menschliche Existenz hinreichendem Maße und Zustand vorhanden seien. Zum ökologischen Existenzminimum werden insofern etwa atembare Luft, trinkbares Wasser und essbare Lebensmittel gezählt.⁸⁵

Dementsprechend geht es um die Erhaltung von Umweltbedingungen, die für das menschliche Leben und die menschliche Gesundheit notwendige Voraussetzung sind, wie z. B. die Ozonschicht.⁸⁶ Gerade wenn man das Grundrecht in Art. 1 Abs. 1 GG verankert, ist sein Inhalt nicht nur auf die Erhaltung einer lebensfähigen, sondern auch einer lebenswürdigen Umwelt gerichtet: „Es kann also nicht genügen, wenn der Mensch nur noch mithilfe technischer Hilfsmittel – etwa unter einer Glaskuppel – überleben könnte, weil er sich sonst zum Objekt der technisch-industriellen Welt machen würde“.⁸⁷ Auch wenn ein solcher Mindestzustand nicht flächendeckend gewährleistet sein muss, so haben die staatlichen Organe dafür zu sorgen, dass die erwartete Einwohnerzahl unter ökologisch erträglichen Bedingungen leben kann.⁸⁸ Von Bedeutung ist schließlich, dass das ökologische Existenzminimum nicht erst dann betroffen sein kann, wenn diese Minimalgrößen nicht mehr vorhanden sind, sondern – vor allem wenn es um irreversible Umweltschäden geht – bereits dann, wenn extreme ökologische Not ernsthaft zu befürchten ist.⁸⁹ Angesichts der vergleichbaren Grundrechte der Art. 1, 2, 3 und 37 GrCh lässt sich der so skizzierte Ansatz auf die europäische Ebene übertragen.

⁸⁴ *Benda*, UPR 1982, 241 (243).

⁸⁵ *Rupp*, JZ 1971, 401 ff.; *Scholz*, JuS 1976, 232 (234); *Kloepfer* (Fn. 6), S. 22, 27; *Michel*, Staatszwecke, Staatsziele und Grundrechtsinterpretation unter besonderer Berücksichtigung der Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz, 1986, S. 176; *Bock* (Fn. 9), S. 119 ff.

⁸⁶ *Murswiek/Rixen*, in *Sachs*, GG, 2018, Art. 2, Rn. 227.

⁸⁷ *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391) unter Hinweis auf *Steiger*, Mensch und Umwelt, Zur Einführung eines Umweltgrundrechts, 1975, S. 35.

⁸⁸ *Buser*, ebenda; *Gärditz*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, 69. EL 2013, Art. 20a GG, Rn. 78.

⁸⁹ *Bock* (Fn. 6), S. 119 ff.; *Calliess* (Fn. 5), S. 118 ff. und 300.

2. Koppelung mit den planetaren Grenzen und dem Vorsorgeprinzip

Die planetaren Belastungsgrenzen formulieren ein wissenschaftliches Konzept, um die Grenzen der Tragfähigkeit ökologischer Systeme zu beschreiben.⁹⁰ Vor allem die im Übereinkommen von Paris vereinbarten internationalen Klimaschutzziele, die eine Begrenzung der menschengemachten Klimaerwärmung auf deutlich unter 2°C gegenüber vorindustriellen Werten, möglichst aber auf 1,5°C verlangen⁹¹, stellen eine im Rahmen der Erdsystemwissenschaften ermittelte ökologische Grenzsetzung dar. Zutreffend bezeichnet die deutsche Bundesregierung die planetaren Grenzen in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie als „absolute Leitplanken“ für politische Entscheidungen.⁹² Den maßgeblichen Ausgangspunkt bei der Bestimmung der planetaren Belastungsgrenzen bilden naturwissenschaftliche Erkenntnisse. Diesbezüglich verfügt die Wissenschaft über wertvolle und zum Teil sehr ausgereifte Methoden, um erdsystemische Wechselwirkungen, mögliche Funktionsstörungen, Schwellenwerte und Eintrittswahrscheinlichkeiten zu bestimmen. Gleichwohl bleiben Unsicherheiten und prognostische Spannbreiten bestehen. Zu den Gründen hierfür zählen unter anderem diskontinuierliche Verläufe, die etwa dann eintreten können, wenn sich mit dem Erreichen bestimmter Schwellenwerte – deren genaue Lage nicht mit Gewissheit bestimmt werden kann – Erdsystemfunktionen in nicht-linear oder sogar abrupter Weise verändern. Insoweit wird in den Erdsystemwissenschaften von Kippunkten gesprochen. Bei Überschreiten der Kippunkte drohen jedenfalls irreversible Umweltschäden, die eine Art „Verwüstungsszenario“ zur Folge haben können und solchermaßen das Überleben von Mensch und Umwelt gefährden. Angesichts der Ungewissheiten und den zugleich bestehenden potenziell katastrophalen Risiken, denen sich die Menschheit bei irreversiblen kritischen Veränderungen des Erdsystems aussetzt, zieht das Konzept der planetaren Belastungsgrenzen bei der Bestimmung des „sicheren Handlungsraums“, konkret im Rahmen der Quantifizierung kritischer Schwellenwerte, einen Sicherheitsabstand heran.

Vor allem in Form dieses Sicherheitsabstandes beinhaltet das Konzept der planetaren Belastungsgrenzen eine normative Komponente, die mit dem Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG und dem dieser Norm immanenten⁹³ Vorsorgeprinzip korrespondiert. Im EU-Recht ist das

⁹⁰ So 2006 *Rockström/Steffen* u.a., A safe operating space for humanity, *Nature* 461 (7263), S. 472-475; 2015 folgte eine Aktualisierung: *Steffen/Richardson/Rockström* u.a., *Science* 347 (6223).

⁹¹ Art. 2 Abs. 1 (a) des Übereinkommens von Paris vom 12.12.2015, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Decision 1/CP.21), abrufbar unter https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf.

⁹² Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung – Neuauflage 2016, S. 12; abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuauflage-2016-download-bpa-data.pdf?download=1>.

⁹³ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 114 ff. und 181 f.

Vorsorgeprinzip sogar explizit als Handlungsmaxime in Artikel 191 AEUV erwähnt und wird mittels der Integrationsklausel des Artikels 11 AEUV mit dem Grundsatz der Nachhaltigkeit verkoppelt. Das Vorsorgeprinzip zielt darauf ab, im Bereich einer abstrakten Besorgnis unterhalb der Gefahrenschwelle – mithin der bloßen Möglichkeit eines Schadens – einen „Vorrat an Sicherheit“ zu bilden. Es ist demnach insbesondere dann anwendbar, wenn die wissenschaftlichen Beweise nicht ausreichen, keine eindeutigen Schlüsse zulassen oder unklar sind, jedoch aufgrund einer vorläufigen und objektiven wissenschaftlichen Risikobewertung Anlass zur abstrakten Besorgnis besteht. Entscheidend ist daher auch im Europarecht⁹⁴ die Ersetzung der konkreten, hinreichenden Wahrscheinlichkeit durch die reine Möglichkeit, die abstrakte Besorgnis eines Schadenseintritts.⁹⁵ Im Rahmen dieses abstrakten Besorgnispotentials, oder aber der vielzitierten Situation eines *non liquet*, in der die bestehende Ungewissheit mit den verfügbaren Untersuchungsmitteln nicht aufgeklärt werden kann, wirkt das Vorsorgeprinzip nach dem rechtlichen Muster einer widerlegbaren Gefährlichkeitsvermutung, die – wie die Kommission in ihrer Mitteilung zum Vorsorgeprinzip zu Recht ausführt⁹⁶ – zu einer Umkehr der Beweislast führen kann.⁹⁷ Freilich dürfen die Anforderungen an die Beweislast aus rechtsstaatlichen Gründen nicht den Grad eines positiven Beweises der Schädigungsmöglichkeit bzw. -unmöglichkeit erreichen.⁹⁸

Wesentliche normative Vorgaben zum Umgang mit ökologischen Belastungsgrenzen folgen demnach aus dem Vorsorgeprinzip: Beide Dimensionen des Vorsorgeprinzips, Risiko- und Ressourcenvorsorge, zielen darauf ab, kritische Belastungen oder Kippunkte zu vermeiden, bei deren Erreichen schwerwiegende und irreparable Schädigungen der Umweltschutzgüter drohen. Aus dem rechtlichen Vorsorgeprinzip lässt sich ein eigenständiger Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen entwickeln. Diese legen eine Schwelle

⁹⁴ Anders *Lepsius*, VVDStRL 63 (2004), 264 (273 ff.); dagegen zu Recht die meisten Diskussionsbeiträge, ebenda, S. 316 ff.

⁹⁵ *Ipsen*, VVDStRL 48 (1990), 177 (186 f.); *Breuer*, NVwZ 1990, 211 (213 f.); *Scherzberg*, VerwArch 84 (1993), 484 (497 f.).

⁹⁶ KOM (2000) 1 endg. S. 24; krit. insoweit *Rengeling*, DVBl. 2000, 1473 (1479 f.); a.A. wiederum *Appel*, NVwZ 2001, 395 (396, 398).

⁹⁷ Ausführlich *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 223 ff.; a.A. *Arndt*, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 2009, S. 290 ff., 295 f., der als unmittelbare Folge des Vorsorgegrundsatzes lediglich eine Reduktion des Beweismaßes, nicht jedoch eine Beweislastumkehr annimmt, eine solche aber im Rahmen der sekundärrechtlich ausgestalteten Zulassungsverfahren verwirklicht sieht.

⁹⁸ *Rehbinder*, Grenzen und Chancen einer ökologischen Umorientierung des Rechts, 1989, S. 9 f.; *Ritter*, DÖV 2002, 641 (648 f.); vertiefend *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 223 ff.

fest, von der vorsorglich Abstand zu halten ist. Um eine Überschreitung der Schwelle zu verhindern, muss von dieser weggesteuert werden.⁹⁹

Wenn nun bei Überschreiten der Kippunkte irreversible Umweltschäden drohen, die eine Art „Verwüstungsszenario“ zur Folge haben können, dann ist aus rechtlicher Perspektive der verfassungsrechtlich aus der Menschenwürde, dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit sowie dem Umweltstaatsziel (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 GG sowie Art. 20a GG) fließende Anspruch eines jeden Bürgers auf das ökologische Existenzminimum verletzt. Dessen Schutzbereich ist zumindest immer dann eröffnet, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit die planetaren Grenzen überschritten werden. Unter Berücksichtigung der Ausrichtung des Art. 20a GG auf die künftigen Generationen und damit das Nachhaltigkeits- samt Vorsorgeprinzip ist das ökologische Existenzminimum jedoch nicht erst dann betroffen, wenn diese Minimalgrößen nicht mehr vorhanden sind, sondern – da es um irreversible Umweltschäden geht – bereits dann, wenn extreme ökologische Not in Form des erwähnten „Verwüstungsszenarios“ zu befürchten ist. Insoweit formulieren die planetaren Grenzen samt ihrer Kippunkte, im Bereich des Klimaschutzes also das 1,5-2 Grad-Ziel, eine widerlegliche Vermutung. Im Zuge dessen sind die Anspruchsberechtigten insoweit nicht darlegungs- und beweispflichtig, vielmehr müssen die Anspruchsgegner, also die staatlichen Institutionen als Adressaten des Grundrechts, darlegen und beweisen, dass sie mit ihrem Schutzkonzept alle notwendigen Maßnahmen im Hinblick auf ein effektives Wegsteuern („Abstand halten“)¹⁰⁰ von den planetaren Grenzen ergriffen haben und solchermaßen das ökologische Existenzminimum sicher gewährleisten können.

Jenseits des so definierten ökologischen Existenzminimums setzen der materielle Zielkern der Staats- und Unionszielbestimmung gem. Art. 20a GG und Art. 191, 11 AEUV sowie das Grundrecht auf Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG bzw. Art. 3 GrCh der EU) über das erwähnte Untermaßverbot eine absolute Grenze.¹⁰¹ Insoweit ist der Spielraum der staatlichen Institutionen bei der Konkretisierung des Schutzkonzepts – etwa über Umweltqualitätsziele¹⁰² – größer. Sie haben insoweit „nur“ einen der Abwägung zugänglichen Optimierungsauftrag¹⁰³, jedoch ist

⁹⁹ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 176 ff.; vgl. auch *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 299 f.

¹⁰⁰ So bereits *Calliess*, ZUR 2019, 385; zustimmend zur Relevanz von Kippunkten im Bereich grundrechtlicher Schutzpflichten auch: *Meyer*, NJW 2020, 894 (897 f.) sowie *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1392).

¹⁰¹ Ausführlich *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 451 ff. und 563 ff.; ähnlich *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, 1999, S. 272 ff. und 471 ff.; *Sommerrmann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 439 ff.

¹⁰² *Reese*, ZUR 2010, 345.

¹⁰³ *Brönneke*, ebenda, S. 269 ff.; *Sommerrmann*, ebenda, S. 360 f.

dem Abstandsgebot zu den planetaren Grenzen in der politischen Abwägung umso mehr Gewicht beizumessen, je schwerwiegender die absehbaren Folgen einer Überschreitung der planetaren Belastungsgrenzen sind.¹⁰⁴

Da die Ergebnisse der Erdsystemforschung zwar aufzeigen, dass im Lichte der planetaren Grenzen Maßnahmen notwendig sind, diese aber nicht konkret für die Staatengemeinschaft oder einzelne Staaten festlegen können, muss die wissenschaftliche Sachlage normativ und politisch bewertet werden, um daraus konkrete Schlussfolgerungen abzuleiten.¹⁰⁵ Schon aus diesem Grund kommt es primär dem Gesetzgeber zu, aus wissenschaftlichen Erkenntnissen über ökologische Belastungsgrenzen Konsequenzen zu ziehen. Da Umweltschutzaspekte mit widerstreitenden Verfassungsbelangen (Wirtschaftsfreiheit, Sozialstaatsprinzip) abzuwägen sind, steht den staatlichen Institutionen, zuvorderst dem demokratischen Gesetzgeber, notwendigerweise ein politischer Gestaltungs- und Abwägungsspielraum bei der Umsetzung des Schutzkonzepts zu.

Hieraus ergeben sich Konsequenzen für den Umfang der gerichtlichen Kontrolle. Analog zu den Entscheidungen zum sozialen Existenzminimum, in denen das BVerfG dem Gesetzgeber keine Vorgaben zur exakten Höhe des Anspruchs macht, geht es auch beim ökologischen Existenzminimum darum, anhand der planetaren Grenzen den Mindestschutz zu bestimmen. Analog zum sozialen Existenzminimum kann das BVerfG überdies das Verfahren zur Ermittlung des ökologischen Existenzminimums kontrollieren.¹⁰⁶ Konkret muss der Gesetzgeber das Ziel ausreichend erfasst und umschrieben haben. Ferner muss er im Rahmen seines Gestaltungsspielraums ein taugliches Berechnungsverfahren ausgesucht haben. Zugleich muss gewährleistet sein, dass der Gesetzgeber alle erforderlichen Tatsachen ermittelt und sich in allen Berechnungsschritten im Rahmen des Vertretbaren bewegt sowie die eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle offenlegt.¹⁰⁷

Gemessen an diesen normativen Vorgaben ergibt sich aus dem Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum ein gerichtlich kontrollierbarer Handlungsauftrag, im Zuge dessen die Institutionen Deutschlands und der EU von den planetaren Grenzen sichtbar wegzusteuern und eine (weitere) Überschreitung der ökologischen Tragfähigkeit des Erdsystems durch ein geeignetes

¹⁰⁴ *Calliess*, ZUR 2019, 385; zustimmend *Meyer*, NJW 2020, 894 (897 f.); *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1392).

¹⁰⁵ *Köck*, ZUR 2017, 257 ff.; *Schlacke*, in: Dilling/Markus (Hrsg.): *Ex Rerum Natura Ius?*, 2014, S. 93 (96 f.).

¹⁰⁶ BVerfGE 125, 175, Rn. 142.

¹⁰⁷ BVerfGE 125, 175, Rn. 144; grundsätzlich dazu *Calliess*, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, 2001, S. 125 ff.

und wirksames sowie langfristig angelegtes, kohärentes und rechtsverbindliches Schutzkonzept abzuwenden haben. In diesem Rahmen wirkt das verfassungs- und europarechtliche Abstandsgebot vermittelt über das Untermaßverbot als konkretes Handlungsgebot, wenn eine unveränderte Fortführung der Umweltnutzung die planetaren Belastungsgrenzen überschreitet (bzw. wie im Falle des Klimaschutzes schon überschritten hat) und damit die Stabilität des Erdsystems sowie die ökologischen Lebensgrundlagen der Menschheit mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet. Im Ergebnis verlangt das verfassungsrechtlich anerkannte Untermaßverbot somit ein Schutzkonzept, das als „absolute Leitplanke“ der Politik vom Gesetzgeber in Form eines verbindlichen Leitgesetzes – ausgerichtet am Vorbild des vom Bundesverfassungsgericht einmal für die Finanzverfassung angeregten Maßstäbengesetzes – erlassen wird.¹⁰⁸ Insbesondere für den Klimaschutz gibt es mit dem Klimaabkommen von Paris sowie den europäischen Klimaschutzzielen 2030 bereits einen rechtlichen Rahmen, an den Deutschland und die EU gebunden sind und den sie im Rahmen ihrer Klimaschutzpolitik einhalten müssen.¹⁰⁹ In diesem Kontext stellt das deutsche Klimaschutzgesetz (KSG)¹¹⁰ einen zielführenden Ansatz dar. Vor allem mit Blick auf das gebotene Monitoring hinsichtlich der Umsetzung der vereinbarten Ziele¹¹¹ ist das Gesetz allerdings noch zu schwach, da der in § 11 und 12 KSG etablierte unabhängige „Expertenrat für Klimafragen“ eine bloße Notarfunktion, nicht aber eine echte Kontrollfunktion wahrnimmt¹¹². Auch die EU plant im Rahmen der Umsetzung des „European Green Deal“ ein europäisches Klimaschutzgesetz, im Hinblick auf dessen Ziele – nicht zuletzt in Umsetzung der Vorgaben der umweltpolitischen Integrationsklausel des Art. 11 AEUV – ebenfalls ein institutioneller Monitoringprozess zu etablieren ist.¹¹³

¹⁰⁸ Ausführlich dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 125 ff. und 235 ff.

¹⁰⁹ *Saurer*, NVwZ 2017, 1574.

¹¹⁰ Dazu *Scharlau u.a.*, NVwZ 2020, 1.

¹¹¹ Dazu ausführlich das Sondergutachten des die Bundesregierung beratenden *Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU)*, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Juni 2019, S. 175-185 (online verfügbar: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.html).

¹¹² Dazu *Scharlau u.a.*, NVwZ 2020, 1 (4 f.).

¹¹³ Hierzu *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (461 ff.).

C. Zusammenfassendes Ergebnis

Wenn der Vorschlag *Ferdinand von Schirachs* für ein Grundrecht auf Umweltschutz mehr als programmatische Symbolik in der Klimakrise sein soll, dann bleibt die mangelnde Bestimmbarkeit des Grundrechtsinhalts und damit seine gerichtliche Einklagbarkeit ein ungelöstes Problem. Aus diesen Gründen lässt sich ein materiell wirksames Grundrecht auf Umweltschutz daher nur als umweltschützende Teilgewährleistung eines individuellen Grundrechts (z.B. auf Leben, Gesundheit, Eigentum) in Verbindung mit der anerkannten Funktion der Grundrechte als Schutzpflichten konstruieren. Hiermit sind jedoch der Arten- und Tierschutz sowie weite Teile des Natur- und Landschaftsschutzes nicht erfasst. Dies gilt in der Konsequenz auch für bestehende Vollzugsdefizite im geltenden einfachgesetzlichen Umweltrecht. Insoweit empfiehlt sich die Einführung eines prozeduralen Grundrechts auf Umweltschutz, das wie folgt lauten könnte: *„Jeder Mensch hat das Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt, sowie deren Erhaltung und Schutz. Dieses wird durch Rechte auf Information, Beteiligung im Verwaltungsverfahren und effektiven Zugang zum Gericht gewährleistet.“* In materieller Hinsicht lässt sich jedoch das bereits anerkannte und einklagbare Grundrecht auf das ökologische Existenzminimum fruchtbar machen, das vermittelt über die von den Erdsystemwissenschaften definierten planetaren Grenzen einen absoluten Mindestschutz definiert. Diese formulieren mit ihren Kippunkten eine evidenzbasierte Belastungsschwelle und eine widerlegliche Vermutung, im Zuge derer die staatlichen Institutionen als Adressaten des Grundrechts vor Gericht darlegen und beweisen müssen, dass sie mit ihrem Schutzkonzept alle notwendigen Maßnahmen im Hinblick auf ein effektives Wegsteuern („Abstand halten“) von den planetaren Grenzen ergriffen haben und solchermäßen das ökologische Existenzminimum sicher gewährleisten können.