



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. 146

08.05.2023

Christian Calliess:

Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG): Aufwertung des Staatsziels des Art. 20a GG und Intertemporale Freiheitssicherung als neues Grundrecht auf Klimaschutz?

Zitiervorschlag:

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



Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M., Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin. Von Juli 2008 bis Juli 2020 war er Mitglied im, die Bundesregierung beratenden, Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU).

Der nachfolgende Beitrag knüpft an meine Kommentare zum Klimabeschluss des BVerfG „‘Elfes‘ Revisited? Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts“, erschienen im Verfassungsblog (VerfBlog), 2021/05/25 und „Das ‘Klimaurteil‘ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20a GG?“, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2021, S. 355-357 an und nimmt einige Überlegungen aus meiner Kommentierung des Art. 20a GG, in: Dürrig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 99. Ergänzungslieferung, München Stand September 2022, S. 1-140 auf.

Abstract

Seit dem Klimabeschluss des BVerfG vom März 2021 ist das Umweltverfassungsrecht in Bewegung geraten. Sein neuer Ansatz wirft mit Blick auf die Grundrechte und Art. 20a GG viele Fragen auf, die für Wissenschaft und Praxis sowie Studium und Examen von großer Relevanz sind: Wie ordnet sich die postulierte "intertemporale Freiheitssicherung" in die bestehende Dogmatik ein? Was bedeutet die "eingriffsähnliche Vorwirkung" für den Eingriffsbegriffs? Gilt das neue Konstrukt nur für den Klimaschutz oder entfaltet es gar Wirkung über Art. 20a GG hinaus? Im Beitrag werden diese Fragen im Kontext einer Darstellung des Umweltverfassungsrecht erörtert.

A. Einleitung

Mit dem Klimabeschluss hat das BVerfG eine umweltverfassungsrechtliche Trendwende eingeleitet¹, die nicht nur für die Umwelt- und Verfassungsrechtler, sondern wohl auch für die Politik überraschend kam.²

Damit vollzieht das Verfassungsgericht für Deutschland eine Entwicklung nach, die in der wissenschaftlichen Debatte in den vergangenen Jahrzehnten umfassend vorbereitet wurde: Mit Blick auf die existenzielle Abhängigkeit des Menschen von den natürlichen Lebensgrundlagen sowie dem Ausmaß ihrer Veränderung und Zerstörung durch menschliche Einwirkungen³, sind Umwelt- und Klimaschutz zu den Kernaufgaben des Verfassungsstaates zu zählen. Die dahingehende Entwicklung lässt sich im historischen Kontext der Staatslehre als dritte (Transformations-) Stufe des modernen Staates lesen. Nachdem im ausgehenden 18. und 19. Jahrhundert der liberale Rechtsstaat entstanden war, folgte im 19. und 20. Jahrhundert die ergänzende Entwicklung hin zum lenkenden, leistenden und verteilenden Sozialstaat.⁴ Als Folge der industriellen und technologischen Entwicklung und ihren ökologischen Folgen hat sich mit der sog. Risikogesellschaft⁵ nach und nach eine neue Dimension der Gewährleistung von Sicherheit herausgebildet, die nicht nur zu einer staatsrechtlichen Quelle, sondern zunehmend auch zu einem Maßstab staatlicher Legitimation geworden ist.⁶ In begrifflicher Anlehnung an den Rechts- und Sozialstaat wird diese neue Aufgabe des Staates mit der Bezeichnung Umweltstaat beschrieben.⁷

Der Umweltstaat ist jedoch nicht nur staatsrechtlich begründet, vor allem ist er im Verfassungsrecht auch explizit verankert. Erste Forderungen nach einer verfassungsrechtlichen Posi-

¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, juris. Zu den Mühen auf Basis der „alten“ Rechtsprechung des BVerfG: VG Berlin, ZUR 2020, 160, Rn. 40 ff.

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

³ Insoweit wird vom Zeitalter des Anthropozäns gesprochen: SRU, Demokratisch Regieren in ökologischen Grenzen, 2019, Rn. 18 ff., https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.pdf, zuletzt abgerufen am 30.11.2022; im rechtlichen Kontext: *Kersten*, Das ökologische Grundgesetz, 2022, S. 19 ff.

⁴ *Grimm*, in ders. (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben, 1996, S. 613 ff.; *Kriele*, Staatslehre, 1975, S. 104 ff.; *Hofmann*, Die Aufgaben des modernen Staates und der Umweltschutz, in *Kloepfer* (Hrsg.), Umweltstaat, 1989, S. 1 (42 ff.).

⁵ Noch immer aktuell: *Beck*, Risikogesellschaft, 1986, 67 ff., 300 ff.

⁶ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 74 ff. m.w.N.

⁷ *Kloepfer*, Umweltstaat als Zukunft, 1994, S. 101 ff.; verfassungsrechtliche Analyse bei *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 30 ff., 74 ff.; vgl. auch *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, S. 54 f.; *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, S. 45.

tivierung des Umweltschutzes waren zwar bereits zu Beginn der siebziger Jahre, einer Zeit, in der das Umweltbewusstsein der Allgemeinheit und der Politik erwachte,⁸ erhoben worden. Nachdem sich Vorschläge, den Umweltschutz in Form eines Umweltgrundrechts in die Verfassung aufzunehmen⁹, aus verschiedenen Gründen¹⁰ nicht durchsetzen konnten, hat die Staatsaufgabe Umweltschutz 1994 mit der Einführung einer Staatszielbestimmung in Art. 20a GG ihre verfassungsrechtliche Bestätigung gefunden.¹¹ Nicht nur in Teilen der Politik, sondern auch von Stimmen der rechtswissenschaftlichen Literatur wurde die Verankerung eines Staatsziels lange für überflüssig gehalten¹² und nach dem verfassungspolitischen Konsens über das „Ob“ mit großer Zurückhaltung betrachtet.¹³ Diese spiegelte sich bis zum Klimabeschluss¹⁴ auch in der Rechtsprechung des BVerfG.¹⁵

Mit der naturwissenschaftlichen Erkenntnis über ökologische (planetare) Belastungsgrenzen bekommt diese neue Staatsaufgabe existenzielle Bedeutung für den Fortbestand unseres Planeten und der Menschheit. Vor allem das Konzept der planetaren Belastungsgrenzen, das 2009 in den Klima- bzw. Erdsystemwissenschaften mit dem Ziel entwickelt wurde, die Grenzen der Tragfähigkeit (Absorptionsfähigkeit) ökologischer Systeme zu definieren, hat in Politik und Recht maßstabssetzende Bedeutung erlangt. Das Kernanliegen des Konzepts der planetaren Grenzen geht dahin, einen „sicheren Handlungsraum“ („safe operating space“) für die Menschheit aufzuzeigen, in dem diese mit hoher Wahrscheinlichkeit unter stabilen Bedingungen des Erdsystems leben kann.¹⁶ Namentlich die im Übereinkommen von Paris vereinbarten internationalen Klimaschutzziele, das sog. 1,5-2 Grad-Ziel, stellen eine wissenschaftsbasierte ökologische Grenzsetzung dar, die auch im Klimabeschluss des BVerfG vom März 2021 eine zentrale Bedeutung erlangt hat.¹⁷

⁸ *Wahl*, in FS Reh binder, 2007, S. 127 (129); skeptisch *Vierhaus*, Umweltbewußtsein von oben, 1994, S. 42 ff.

⁹ Überblick bei *Bock*, Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, 1990, S. 54 ff.

¹⁰ Überblick bei *Calliess*, ZUR 2021, 323 ff.

¹¹ Ausführlich *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, S. 51 ff., insbesondere S. 100 ff.

¹² *Isensee*, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 57 Rn. 128 ff.; *Stern*, NWVBl 1988, 1 (3 ff.); *H.H. Klein*, DVBl. 1991, 729 (736 ff.).

¹³ Dazu der Zitateüberblick bei *Schink*, DÖV 1997, 221 (222) m.w.N.

¹⁴ BVerfGE 157, 30.

¹⁵ Im Überblick *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 ff.; *Kahl*, JURA 2021, 117 ff.

¹⁶ Dazu SRU, Demokratisch Regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, Rn. 9 ff., https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.pdf, zuletzt abgerufen am 30.11.2022.

¹⁷ BVerfG 157, 30, Rn. 217.

B. Die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG als objektiv-rechtliche Vorgabe

Staatsziele sind aufgrund ihrer besonderen Bedeutung verfassungsrechtlich besonders hervorgehobene Gemeinwohlaufgaben des Staates. Als Prinzipien sind sie Optimierungsgebote. Zielkonflikte werden über die Grundsätze der Prinzipienkollision gelöst, wobei die Instrumente der Gewichtung und Abwägung eine entscheidende Rolle spielen.¹⁸ Staatsziele haben einen objektiv-rechtlichen Charakter und vermitteln daher keine subjektiven Rechte Einzelner.¹⁹

I. Die "natürlichen Lebensgrundlagen" als Schutzgut des Art. 20a GG

1. Begriff

Der Begriff der „natürlichen Lebensgrundlagen“ entspricht demjenigen der „Umwelt“.²⁰ Mit Blick auf die Allgemeinheit des Begriffs wird auf Definitionen des Schutzgegenstands in § 1 Abs. 1 BNatSchG oder § 2 Abs. 1 UVPG²¹ oder Landesverfassungen²² hingewiesen. Diese sind hilfreich, können angesichts der Normenhierarchie jedoch nicht die Auslegung des Grundgesetzes determinieren. Mit Blick auf den Wortlaut ist das Schutzgut des Art. 20a GG durch die Begriffe „natürlich“, „Leben“ und „Grundlagen“ gekennzeichnet. Da heute kaum noch sinnvoll zwischen ursprünglicher und kultivierter Natur unterschieden werden kann, ist der Begriff des Natürlichen weit auszulegen. Gleichwohl können nicht die psycho-sozialen, die ökonomisch-technischen oder die kulturellen Lebensgrundlagen umfasst sein.²³

Abgrenzungsprobleme ergeben sich vor allem bei der Frage, ob auch jedwede von Menschen gezüchtete Art von Fauna und Flora, jede agrartechnisch gestaltete Landschaft, jeder künstlich angelegte See vom Schutz des Art. 20a GG miterfasst sein kann. Zur Beantwortung dieser Frage

¹⁸ *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, S. 350, 360 f.; *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, S. 269 ff.

¹⁹ BVerfG, DVBl. 2001, 1139 (1140); NVwZ 2001, 1148 (1149); BVerwG, NVwZ 1998, 1080 (1081); zuletzt BVerfGE 157, 30 (Rn. 112); siehe aus der Literatur *Epiney*, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 37 ff.; *Schulze-Fielitz*, in Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 24, 82.

²⁰ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, BT-Drucks. 12/6000, S. 65 ff.; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, § 3 Rn. 6; *Lampert*, JuS 2013, 507 (508); *Bernsdorff*, NuR 1997, 328 (331); *Murswiek*, in Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 27; *Kloepfer*, DVBl. 1996, 76; *Schink*, DÖV 1997, 221 (223).

²¹ *Murswiek*, in Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 30; *Bernsdorff*, NuR 1997, 328 (331); *Schink*, DÖV 1997, 221 (223).

²² *Führ*, NuR 1998, 6 (7 f.); zum Klimaschutz: *Härtel*, NuR 2020, 577 (580 ff.).

²³ *Schulze-Fielitz*, in Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 33; *Sommermann*, in v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 36; *Waechter*, NuR 1996, 321 (323).

kann der Rückgriff auf die teleologische Auslegung Klarheit verschaffen: Zweck der Norm ist der Schutz des Lebens selbst, das auf bestimmte Grundvoraussetzungen für seine Existenz, Fortexistenz und Evolution in der Zukunft notwendig angewiesen ist. Angesichts der Tatsache, dass sich das Leben in größeren und kleineren Lebensräumen im Zusammenhang und Austausch vieler Arten von Fauna, Flora, Mikroorganismen und der abiotischen (leblosen) Elemente der Natur vollzieht, bilden diese Lebensräume auch in Form von Landschaftsbestandteilen eine Grundlage des natürlichen Lebens.²⁴

Unabhängig davon, ob es sich um ursprüngliche, naturnahe oder kultivierte Lebensräume – aufgrund der engen Verbindung zwischen Natur und Kultivierung sind die Grenzen insofern fließend²⁵ – handelt, sind diese insgesamt vom Schutz des Art. 20a GG erfasst. Indem Leben überdies auf vielfältige weitere abiotische Elemente wie Luft, Klima,²⁶ Wasser,²⁷ und Böden angewiesen ist, werden auch diese Umweltmedien als Grundlagen des Lebens in den staatlichen Schutzauftrag einbezogen. Auch eine Beeinträchtigung der ästhetischen Qualität der Landschaft kann einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 20a GG darstellen.²⁸ Leben schließt neben den wildlebenden Arten der Fauna und Flora also auch domestizierte und gezüchtete Arten, die eine nicht unwesentliche Bedeutung für die Evolution und die Erhaltung von Leben erlangt haben, ein.²⁹ Nach allgemeiner Meinung zählen zu den natürlichen Lebensgrundlagen also auch alle Tiere in der Vielfalt ihrer Arten.³⁰ Eine Konkretisierung hat Art. 20a GG insoweit durch die Aufnahme des individuellen Tierschutzes im Jahre 2002 erfahren. Angestoßen durch die Entscheidung des BVerfG zum sog. Schächten³¹, wurde die Norm um die Formulierung "und die Tiere" ergänzt. Im Zuge dessen ist nunmehr auch das einzelne Tier vor Leiden und Schmerzen zu schützen.³²

²⁴ Ausf. *Calliess*, in Dürig/Herzog/Scholz/Calliess (Hrsg.), GG, 99. EL September 2022, Art. 20a Rn. 33.

²⁵ Aufschlussreich OVG Lüneburg in ZUR 1999, 156 ff. mit Anmerkung *Fisahn* (S. 158).

²⁶ BVerfGE 137, 350; 118, 79; BVerwGE 125, 68 (71); BVerfGE 157, 30 (Rn. 198); *Groß*, ZUR 2009, 364 (366); *Gärditz*, DVBl. 2010, 214 (219); *Bickenbach*, JZ 2020, 168 (171).

²⁷ Grundwasser: BVerfGE 102, 1 (18).

²⁸ BVerwG, NJW 1995, 2648 (2649); *Murswiek*, NVwZ 1996, 222 (225); *Schulze-Fielitz*, in Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 32; a.A. *Groß*, NVwZ 2011, 129 (133).

²⁹ *Sommermann*, in v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 33; *Schulze-Fielitz*, in Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 32.

³⁰ BVerfGE 128, 1 (37); BVerfG, NVwZ 2007, 808 (809 f.); *Schulze-Fielitz*, in Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 34.

³¹ BVerfGE 104, 337; *Caspar/Geissen*, NVwZ 2002, 913 (916).

³² BT-Drs. 14/8860 S. 3.

2. Insbesondere der Klimaschutz

Nach obiger Definition ist auch der Klimaschutz zu den "natürlichen Lebensgrundlagen" zu zählen.³³ Gleichwohl führte Art. 20a GG lange Zeit ein „verfassungsrechtliches Schattendasein“.³⁴ Dies hat sich erst mit den sog. Klimaklagen³⁵ und dem Klimabeschluss des BVerfG geändert, der eine umweltverfassungsrechtliche Trendwende einleitet: Vermittelt über das neue Konstrukt eines "intertemporalen Freiheitsschutzes" entfalten die fehlenden Mindestregelungen des Klimaschutzgesetzes für die Zeit nach 2030 eine „eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden“.³⁶ Auf dieser Basis kann künftig im Wege der Verfassungsbeschwerde, aber angesichts der grundrechtlichen Überformung der Klagebefugnis³⁷ auch vor den Verwaltungsgerichten gem. § 42 Abs. 2 VwGO³⁸, überprüft werden³⁹, inwiefern Legislative und Exekutive ihrer jeweiligen Pflicht zum Klimaschutz effektiv nachkommen und bis 2050 wirksam von einer Überschreitung der im Pariser Klimaabkommen völkerrechtlich verbindlich anerkannten planetaren Grenze des 1,5-2 Grad-Ziels wegsteuern.⁴⁰ Das sich hieraus für Deutschland ergebene CO₂-Budget⁴¹ begründet für das BVerfG eine Art Freiheitsbudget bis 2050.⁴² Vermittelt über das Art. 20a GG konkretisierende Klimaschutzgesetz, das solchermaßen quasi verfassungsrechtlichen Rang erhält⁴³ und damit zu einer Art Leitgesetz⁴⁴ wird, konstatiert das BVerfG im Ergebnis eine Pflicht des Gesetzgebers die „notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zukunft zu verteilen“.⁴⁵ In seiner Entscheidung zum Klimaschutz in den Landesverfassungen konkretisierte das BVerfG seinen Ansatz:

³³ So bereits BVerfGE 118, 79 (110); 137, 350 (369); BVerwGE 125, 68 (71); *Sommermann*, in v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 33; *Epiney*, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 18; *Härtel*, NuR 2020, 577 (578); *Groß*, NVwZ 2011, 129 ff.; *Britz*, NVwZ 2022, 825.

³⁴ *Calliess*, ZUR 2021, 355 m.w.N.

³⁵ Dazu *Winter*, ZUR 2019, 259; *Klinger*, EuRUP 2022, 20; kritisch *Wegener*, NJW 2022, 425.

³⁶ BVerfGE 157, 30, Rn. 120 ff., 18; *Schlacke*, NVwZ 2021, 912; *Eifert*, JURA 2021, 1085; *Faßbender*, NJW 2021, 2085; *Kirchhof*, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 18 ff. und 33 ff.; kritisch mit Blick auf das Konstrukt *Hofmann*, NVwZ 2021, 1587; *Berkemann*, DÖV 2021, 701; *Möllers/Weinberg*, JZ 2021, 1069; *Eckardt/Heß*, NVwZ 2021, 1421; *Uechtritz/Ruttloff*, NVwZ 2022, 9; *Calliess*, ZUR 2021, 355; erklärend *Britz*, NVwZ 2022, 825.

³⁷ Anders z.B. BVerfGE 72, 1 (5); vertiefend *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 492 ff. m.w.N.

³⁸ Anders im Ergebnis noch VG Berlin, NVwZ 2020, 1289.

³⁹ *Klinger*, EuRUP 2022, 20.

⁴⁰ *Britz*, NVwZ 2022, 825 f.

⁴¹ BVerfGE 157, 30, Rn. 16 ff., 33 ff., 216 ff. bezieht sich insoweit auf den SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, Kapitel 2, S. 38 ff. (online verfügbar).

⁴² BVerfGE 157, 30, Rn. 120 ff..

⁴³ BVerfGE 157, 30, Rn. 19-21, 120 mit Rn. 158 ff., 216 ff.

⁴⁴ Dazu als Vorgabe des Art. 20a GG: *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 235 ff. in Analogie zu BVerfGE 101, 158 (214 ff.).

⁴⁵ BVerfGE 157, 30, Rn. 19-21, 120 mit Rn. 158 ff., 256 ff.

Art. 20a GG verpflichte auch die Länder zum Klimaschutz. Allerdings enthalte das Grundgesetz selbst keine Vorgaben dafür, in welchen Ländern, wann, welche Emissionsreduktionen zu erzielen seien.⁴⁶ Klarstellend hob das BVerfG als Voraussetzung der "intertemporalen Freiheitssicherung" heraus, dass der jeweilige Gesetzgeber jedoch immer einem zumindest grob erkennbaren Budget noch zulassungsfähiger CO₂-Emissionen unterliegen müsse.⁴⁷

3. Koppelung des Art. 20a GG mit Klimawissenschaft und Völkerrecht

Wegweisend für die Interpretation des Art. 20a GG sind die Ausführungen des BVerfG im Klimabeschluss aber auch in anderer Hinsicht.

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.⁴⁸ Unter Hinweis auf die Arbeiten des Weltklimarats (IPCC) sowie zwei Gutachten des die Bundesregierung beratenden und interdisziplinär arbeitenden Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU)⁴⁹ knüpft das Gericht in überzeugender Weise⁵⁰ 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 von den sog. Kipppunkten, bei deren Überschreiten irreversible und unkontrollierbare Schäden drohen, im Lichte des (dem Art. 20a GG immanenten) Vorsorgeprinzips Abstand halten. Mit diesem Ziel, so die Anregung des SRU, sollte die Politik die planetaren Grenzen als „absolute Leitplanken“⁵¹ der Politik ernst nehmen und ein verbind-

⁴⁶ BVerfG, Beschl. v. 18.1.2022 – 1 BvR 1565/21 u.a., Rn. 16.

⁴⁷ Vertiefend *Franzius*, VVDStRL 81 (2022), 383 (395 ff.).

⁴⁸ 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).

⁴⁹ Zu diesem bereits 1971 eingerichteten Beratungsgremium und seiner Arbeit die Beiträge in: *A. Merkel* (Hrsg.), *Wissenschaftliche Politikberatung für die Umwelt*, 1997.

⁵⁰ 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.

⁵¹ *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung – Neuauflage 2016*, S. 12.

liches, wirksames und in sich kohärentes Schutzkonzept entwickeln, das im Rahmen eines politischen Monitoringprozesses kontrolliert und bei Bedarf kontinuierlich nachgebessert wird.⁵² Dahingehende Ansätze finden sich im Klimaschutzgesetz (KSG).⁵³

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.⁵⁴

Von grundlegender Bedeutung für die Interpretation des Art. 20a GG sind überdies die Äußerungen des BVerfG zur grenzüberschreitenden Dimension des Klimaschutzes. Der Schutzauftrag des Art. 20a GG verlange „international ausgerichtetes Handeln [...] und verpflichtet insbesondere die Bundesregierung, im Rahmen internationaler Abstimmung auf Klimaschutz hinzuwirken“.⁵⁵ Zugleich kann ein Hinweis auf die Treibhausgasemissionen anderer Staaten den deutschen Staat nicht von seiner Verpflichtung zur Ergreifung nationaler Klimaschutzmaßnahmen befreien.⁵⁶ Hier kommt ein aus dem völkerrechtlichen Grundsatz des „Pacta Sunt Servanda“ fließendes Prinzip des gegenseitigen Vertrauens in die Erfüllung der Verpflichtungen dem Pariser Abkommen zum Ausdruck⁵⁷, im Zuge dessen Art. 20a GG Deutschland im Rahmen

⁵² 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.

⁵³ Vgl. den Überblick *Scharlau u.a.*, NVwZ 2020, 1.

⁵⁴ *Kment*, NVwZ 2020, 1537 (1540), allgemein *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 24 ff. und 344 ff.

⁵⁵ BVerfGE 157, 30, Rn. 201.

⁵⁶ BVerfGE 157, 30, Rn. 202 f.

⁵⁷ Instrukтив dazu *Cremer*, ZUR 2019, 278 ff.; *Franzius*, ZUR 2017, 515 ff.

seiner territorial begrenzten Möglichkeiten auch einseitig zum Schutz des globalen Umweltguts Klima verpflichtet wird.⁵⁸ Diese Überlegungen lassen sich ohne weiteres auf die vielen anderen Schutzgüter des Art. 20a GG, die eines grenzüberschreitenden Umweltschutzes bedürfen, übertragen. Auf diese Weise 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 Verfassungsstaates⁵⁹ beantwortet (Rn. 200 ff.).

4. Anthropozentrisches oder ökozentrisches Verständnis der natürlichen Lebensgrundlagen

Bereits in der Diskussion um die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG war die Frage, ob die natürlichen Lebensgrundlagen anthropozentrisch an den Menschen als Bezugspunkt gebunden werden sollen oder ökozentrisch auch um ihrer selbst willen geschützt werden sollen, heftig umstritten.⁶⁰ In der juristischen Dimension steht hier die Frage nach den „Eigenrechten“ der Natur im Vordergrund.⁶¹ Die Idee wurde in Deutschland aufgegriffen⁶², hat sich aber weder in der Rechtsprechung⁶³ noch im Schrifttum⁶⁴ durchsetzen können. Art. 20a GG lässt diese Frage nach seinem Wortlaut bewusst verfassungsrechtlich offen und stellt insoweit einen verfassungspolitischen Kompromiss dar.⁶⁵

Das ist rechtspraktisch unschädlich, da sich die mit dem ökozentrischen Ansatz verfolgten Ziele genauso gut im Rahmen eines anthropozentrischen Rechts verfolgen lassen: Voraussetzung ist allerdings, dass der Schutzbereich des Art. 20a GG weit ausgelegt und die Schutzverpflichtung des Staates materiell und prozedural effektiv umgesetzt wird.⁶⁶ Dies gilt insbesondere mit Blick auf die prozessuale Dimension,⁶⁷ vor allem die Einführung der umweltrechtlichen Verbandsklage.⁶⁸ Denn in rechtspraktischer Hinsicht haben die Eigenrechte der Natur zuvorderst die

⁵⁸ Markus, ZUR 2021, 595 (599); Krohn, ZUR 2021, 609.

⁵⁹ Dazu Calliess, StaatsR III, 4. Aufl. 2022, § 2 Rn. 1 ff.

⁶⁰ Überblick bei Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 106 ff.

⁶¹ Stone, Southern Californian Law Review 45 (1972), S. 450 ff.

⁶² v. Lersner, NVwZ 1988, 988 ff.; Bosselmann, KJ 1986, 1 ff.; im Überblick Calliess Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 106 ff.

⁶³ VG Hamburg, NVwZ 1988, 1058 ff.; dazu zsf. Schröter/Bosselmann, ZUR 2018, 195 ff.

⁶⁴ Epiney, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 27; Sommermann, in v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 35.

⁶⁵ Rohn/Sannwald, ZRP 1994, 65 (71); Meyer-Teschendorf, ZRP 1994, 73 (77); Uhle, DÖV 1993, 947 (953).

⁶⁶ Ebenso Waechter, NuR 1996, 321 (324); Kloepfer, in ders. (Hrsg.), Anthropozentrik, Freiheit und Umweltschutz in rechtlicher Sicht, S. 25 f.

⁶⁷ Wolf, ZUR 1994, 1 (10 f.); Fisahn, ZUR 1996, 180 (184 ff.).

⁶⁸ Calliess, NJW 2003, 97 ff.; vertiefend Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, S. 54 ff., 161 ff., 470 ff.

Funktion bei umweltrechtlichen Vollzugsdefiziten, dort wo es an in ihren subjektiven Rechten beeinträchtigten Menschen fehlt (z.B. beim Bau einer Straße in einem Naturschutzgebiet)⁶⁹, im Wege der Prozessstandschaft für einen Zugang zum Gericht zu sorgen.⁷⁰

II. Der Schutzauftrag des Staates

1. Grundlagen

Mit Blick auf den Charakter des Art. 20a GG als Staatszielbestimmung sowie dessen indikativischer Formulierung („schützt“) begründet die Norm in Ausprägung dessen eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zum Umwelt- und Klimaschutz.⁷¹ Der Begriff des Schutzes bezeichnet die Uraufgabe des Staates der Gewährleistung von Sicherheit, die öffentliche Hoheitsgewalt legitimiert. Für den Bereich des Umweltschutzes hat die Verfassung diese Schutzaufgabe⁷², „die nicht nur den Gesetzgeber, sondern auch Exekutive und Legislative erfasst,⁷³ nunmehr ausdrücklich verankert. Im Zuge dessen sind die Staatsorgane nicht nur dazu verpflichtet, selbst keine Schädigungen an den natürlichen Lebensgrundlagen zu bewirken oder ihre Schädigung durch Private zu verhindern. Sie sind vielmehr auch dazu verpflichtet, durch positives Handeln die Beseitigung bereits eingetretener Schäden sowie durch präventives Handeln den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen sicherzustellen.⁷⁴ Dementsprechend hat der Staat seinen Schutzauftrag nicht nur durch Gefahrenabwehr, sondern – im Lichte des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips – auch unterhalb der durch die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts definierten Gefahrenschwelle mittels der Risikovorsorge so zu gewährleisten⁷⁵, dass alle umweltrelevanten menschlichen Aktivitäten umweltverträglich gestaltet oder unter Umständen sogar gänzlich vermieden werden, falls irreversible Schäden an Umweltgütern drohen. Im Interesse der Ressourcenvorsorge ist überdies mit nicht erneuerbaren Ressourcen sparsam umzugehen, während bei der Nutzung erneuerbarer Ressourcen das Prinzip der

⁶⁹ *Calliess*, NJW 2003, 97 ff.; vgl. auch *Schoch*, NVwZ 1999, 457 (465).

⁷⁰ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 522 ff.

⁷¹ *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73 (74, 76); *Steinberg*, NJW 1996, 1985 (1991).

⁷² *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 88 ff.

⁷³ Ausf. *Calliess*, in Dürig/Herzog/Scholz/Calliess (Hrsg.), GG, 99. EL September 2022, Art. 20a, Rn. 70, 79, 289, 290.

⁷⁴ *Murswiek*, in Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 33; *Schink*, DÖV 1997, 221 (226); *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, S. 161.

⁷⁵ BVerfGE 128, 1 (37); 137, 350 (368 f., Rn. 47); zu den Begriffen *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, § 3 Rn. 8 ff.; vertiefend *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 153 ff.

Nachhaltigkeit zu beachten ist.⁷⁶

Indem Art. 20a GG den Umweltschutz ausdrücklich in das positive Verfassungsrecht aufnimmt, wird ihm der Rang eines im Wechselspiel mit kollidierenden Verfassungsgütern zu optimierenden Verfassungsprinzips zugewiesen, das als solches nicht zur Disposition des Staates steht. Art. 20a GG hat insoweit die Funktion, die Staatstätigkeit auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auszurichten, so dass die Staatsorgane (zuvorderst der Gesetzgeber) bei allen ihren Entscheidungen – also nicht nur im Bereich des Umweltrechts, sondern in sämtlichen Politikbereichen – die Belange des Umweltschutzes integrieren und berücksichtigen müssen.⁷⁷ Im Zuge dessen gewinnt die Umweltpolitikplanung wieder an Bedeutung.⁷⁸ Wenn zur Verwirklichung eines umweltbelastenden Vorhabens verschiedene gleichwertige Alternativen zur Verfügung stehen, dann muss die umweltverträglichere Alternative gewählt werden.⁷⁹ Art. 20a GG enthält überdies ein Verschlechterungsverbot. Aus diesem folgt zwar nicht, dass bereits jede konkrete Umweltbeeinträchtigung im Einzelfall, also jeder Bau einer Straße oder jede Errichtung von Industrieanlagen einen Verstoß gegen Art. 20a GG darstellt. Denn insofern ist es geboten, auch Verbesserungen an anderer Stelle, etwa durch adäquate Ausgleichsmaßnahmen, zu berücksichtigen. Jedoch wäre eine Umweltgesetzgebung, die hinter den aktuellen Umweltstandards zurückbleibt und eine Verschlechterung der Umweltsituation insgesamt bewirkt, als verfassungswidrig anzusehen.⁸⁰

2. Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit in Art. 20a GG

Art. 20a GG benennt die zukünftigen Generationen als Gegenstand einer staatlichen Verantwortung. Hintergrund ist das dem Demokratieprinzip immanente Spannungsverhältnis zwischen der durch Wahlen bedingten Kurzzeitlegitimation der Mitglieder von Parlament und Re-

⁷⁶ *Murswiek*, in Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 36; *Kloepfer*, in BK, 203. Aktualisierung (April 2020), Art. 20a Rn. 107; *Krings*, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 15. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 22; *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, S. 161 f.

⁷⁷ Vgl. Art. 11 AEUV; *Calliess*, DVBl. 1998, 559 ff.; SRU, Demokratisch Regieren in ökologischen Grenzen, 2019, Rn. 307 ff. (s. Fn. 1).

⁷⁸ *Köck/Markus*, ZUR 2020, 257; *Reese*, ZUR 2020, 641; *Shirvani*, ZUR 2022, 579 ff.

⁷⁹ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 592 ff.

⁸⁰ So explizit *Bernsdorff*, NuR 1997, 328 (332); *Murswiek*, in Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a, Rn. 43 f.; *Waechter*, NuR 1996, 321 (326); *Steiger*, in Arbeitskreis für Umweltrecht (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2. Aufl. 1997, Rn. 103; zweifelnd *Schink*, DÖV 1997, 221 (226 f.); *Steinberg*, NJW 1996, 1985 (1991); *Sommerrmann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, S. 191.

gierung einerseits und der Langzeitwirkungen der von ihnen getroffenen Entscheidungen andererseits.⁸¹ Dem Staat entsteht aufgrund von Art. 20a GG eine besondere, rechtlich verpflichtende Zukunfts- bzw. Langzeitverantwortung.⁸² Im Zuge dieser dürfen die jeweils lebenden, handelnden und entscheidenden Generationen nicht nur an ihre Bedürfnisse denken, sondern haben die Belange der jeweils nachfolgenden Generationen im Hinblick auf deren Lebensmöglichkeiten in die Zukunft hinein mitzubersichtigen. Diese Stoßrichtung korrespondiert mit dem Vorsorgeprinzip (in seiner Ausprägung der Ressourcenvorsorge) sowie dem von der Rio-Deklaration völkerrechtlich vorgegebenen Begriff des „sustainable development“⁸³, der im deutschen Recht unter dem Label der Nachhaltigkeit firmiert.⁸⁴ Im offenen Verfassungsstaat des Grundgesetzes können Staatszielbestimmungen dort, wo sich Interpretationsspielräume eröffnen, im Wege einer völkerrechtskonformen Auslegung konkretisierende Impulse aus dem internationalen Recht empfangen.⁸⁵ Nachhaltigkeit soll demnach sicherstellen, dass der Umweltschutz mit ökonomischen und sozialen Entwicklungsinteressen der Gegenwart in Einklang gebracht wird, ohne dass künftigen Generationen die Fähigkeit zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse genommen wird, so dass ein dauerhafter Erhalt der menschlichen Lebensgrundlagen gewährleistet wird.⁸⁶ Es geht im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung also um die Bewahrung von Gestaltungsspielräumen zwischen den jeweils lebenden Generationen einerseits sowie zwischen den jetzt lebenden Generationen und künftigen Generationen andererseits.⁸⁷

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob sich der vom BVerfG im Klimabeschluss postulierte Maßstab der „intertemporalen Freiheitssicherung“ hier einordnen lässt.⁸⁸ Zwar prüft das BVerfG Art. 20a GG auf Ebene der Rechtfertigung und fordert insoweit überzeugend eine „verhältnismäßige Verteilung von Freiheitsrechten über die Generationen“.⁸⁹ Jedoch verankert das BVerfG die „intertemporale Freiheitssicherung“ samt Anknüpfung am wissenschaftlichen

⁸¹ Vgl. SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, Rn. 169 ff. und 218 ff. (online verfügbar); *Henseler*, AöR 1983, 489 ff.; *Lawrence*, Grundrechtsschutz, technischer Wandel und Generationenverantwortung, S. 183 ff.

⁸² *Gethmann/Kloepfer/Nutzinger*, Langzeitverantwortung im Umweltstaat, S. 14 ff., 26 ff. und 57 ff.

⁸³ Ausführlich *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 36 ff.

⁸⁴ *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73 (78); *Ekardt*, Das Prinzip Nachhaltigkeit, 2005, S. 25; *Kahl*, in ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, S. 1 (25); *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, S. 75.

⁸⁵ Vgl. z.B. BVerfGE 157, 30; E 74, 358 (370); *Sommerrmann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, S. 252 ff. und 280 ff.; *Knop*, Völker- und Europarechtsfreundlichkeit als Verfassungsgrundsätze, 2013, S. 209 ff.

⁸⁶ *Beyerlin*, ZaöRV 1994, 139; *Ruffert*, ZUR 1993, 209 f.

⁸⁷ *Kahl*, in ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, S. 1 (16 f.).

⁸⁸ Ausführlich dazu *Kirchhof*, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 18 ff. und 33 ff. m.w.N.

⁸⁹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 183).

Budgetansatz⁹⁰ nicht in Art. 20a GG, dieser soll im Ergebnis nicht einmal verletzt sein.⁹¹ Das bleibt überraschend, da im Grundgesetz allein das Staatsziel Umweltschutz eine explizite Brücke zu den „künftigen Generationen“ baut.⁹²

III. Schlussfolgerungen

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass der Schutzauftrag des Art. 20a GG dazu verpflichtet, bei Entscheidungen, die umweltbelastende bzw. gefährdende Entwicklungen einleiten, deren Interessen mitzuberücksichtigen und im Zweifel diejenige Vorgehensform zu wählen, die die Zukunft am offensten hält.⁹³ Konkret folgen hieraus vor allem gesetzgeberische Sorgfaltspflichten⁹⁴, die in die Zukunft hineinreichen. Gem. Art. 20a GG hat der Staat in Wahrnehmung seiner umfassenden Schutzaufgabe somit ein verbindliches, wirksames, kohärentes und zukunftstaugliches Schutzkonzept für das jeweilige Schutzgut (wie z.B. des Klima) zu entwickeln, das den Anforderungen des – von den grundrechtlichen Schutzpflichten bekannten – Untermaßverbotes genügen muss.⁹⁵ Dies kann bei einem Querschnittsthema der Umweltpolitik, wie etwa beim Klimaschutz, in Form eines Leitgesetzes, das man auch als Art. 20a GG konkretisierendes Leit- oder auch Maßstäbengesetz⁹⁶ bezeichnen kann, geschehen.⁹⁷ Das Schutzkonzept unterliegt dabei einem gesetzgeberischen Dynamisierungsauftrag.⁹⁸

Im Interesse seiner Wirksamkeit muss dieses Schutzkonzept im Rahmen eines politischen Monitoringprozesses durch eigens dafür eingesetzte Institutionen fortwährend kontrolliert und bei Bedarf kontinuierlich nachgebessert werden.⁹⁹ Insbesondere eine in systematischer Auslegung begründbare Parallele zum Staatshaushalt¹⁰⁰ macht deutlich, dass die aus Art. 20a GG

⁹⁰ BVerfGE 157, 30 (Rn. 16-21 sowie Rn. 33 ff. i.V.m. Rn. 122 und 216 ff).

⁹¹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 183, 196 ff.); krit. daher *Calliess*, Verfassungsänderung durch die Hintertür?, FAZ vom 20.5.2021, S. 6.

⁹² A.A. *Kirchhof*, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 11 ff. und 33 ff. m.w.N, der hier in Übereinstimmung mit einem Teil der Urteilsbesprechungen offenbar kein Problem sieht, sondern für eine Verallgemeinerung eintritt.

⁹³ *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, S. 199 ff.; ähnlich auch *Epiney*, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 71.

⁹⁴ BVerfGE 128, 1.

⁹⁵ Ausführlich *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, S. 238 ff. und 272 ff.; *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 125 ff., 406 ff.; 451 ff. und 574 ff.

⁹⁶ Zur Finanzverfassung: BVerfGE 101, 158 (216 ff.).

⁹⁷ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 235 ff.

⁹⁸ Vgl. dazu auch BVerfGE 157, 30, Rn. 212.

⁹⁹ SRU, Demokratisch Regieren in ökologischen Grenzen, 2019, Rn. 307 ff. (online verfügbar); *Calliess*, ZUR 2019, 385 f.; vertiefend *Kube*, in Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 137 ff.; *Wischmeyer*, ebenda, S. 253 (256 ff.); *Calliess*, ebenda, S. 275 (286 ff.); *Berg*, Ist Nachhaltigkeit utopisch?, 2020, S. 228 ff.

¹⁰⁰ *Waechter*, NuR 1996, 321 (326).

fließende staatliche Langzeitverantwortung für künftige Generationen eine Art "ökologische Schuldenbremse" darstellt. Wenn aber die Interessen der künftigen Generationen im System der Wahlperioden- und Parteiendemokratie einen vergleichsweise schwachen Stand haben und dem durch Art. 20a GG gebotenen Schutz künftiger Generationen (hier im Sinne ökologischer Nachhaltigkeit) praktische Bedeutung zukommen soll, dann ist der (verfassungsändernde) Gesetzgeber verpflichtet, die staatliche Langzeitverantwortung durch geregelte Verfahren und Organisationsformen zu institutionalisieren. Ein dahingehendes Monitoring von politischen Maßnahmen könnte im Lichte des vom Gesetzgeber beschlossenen Leitgesetzes durch Nachhaltigkeitsbeauftragte in den Ministerien, einen mit entsprechenden Befugnissen ausgestatteten Normenkontrollrat im Kanzleramt, einen gestärkten Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung im Bundestag oder gar einen vom Parlament gewählten Expertenrat für Nachhaltige Entwicklung geleistet werden.¹⁰¹ Zaghafte Ansätze finden sich insoweit z.B. im Klimaschutzgesetz (KSG), gleichwohl diese – etwa was den in §§ 11, 12 KSG eingesetzten Expertenrat, der ein zahnlöser Tiger bleibt, anbelangt – nicht hinreichend sind.¹⁰²

C. Umwelt- und Klimaschutz durch Grundrechte

I. Klassische Wege der Grundrechtsdogmatik im Umweltschutz

1. Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum

Im Vordergrund des umweltbezogenen Grundrechtsschutzes steht das in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG geschützte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.¹⁰³ Dessen Schutzbereich greift nicht erst dann, wenn eine Gesundheitsbeeinträchtigung akut vorliegt oder unmittelbar bevorsteht (Gefahrenabwehr), umfasst ist vielmehr bereits der vorgelagerte Bereich einer nur möglichen Gesundbeeinträchtigung, wenn ein wissenschaftlich fundierter Anfangsverdacht vorliegt (Risikovorsorge).¹⁰⁴ Des Weiteren können im Privateigentum befindliche Umweltgüter wie Böden, Wälder, Gewässer oder landwirtschaftliche Nutzflächen durch Umweltverschlechterungen

¹⁰¹ Allgemein *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73 (78); ausführlich *Gethmann/Kloepfer/Nutzinger*, Langzeitverantwortung, S. 35 ff.; mit konkreten Vorschlägen *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 515 ff.; *Kahl*, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 114 ff.; SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, Rn. 323 ff.; skeptisch *Franzius*, VVDStRL 81 (2022), 383 (421 ff.) jeweils m.w.N.

¹⁰² Vgl. den Überblick *Scharlau u.a.*, NVwZ 2020, 1 (4 f.).

¹⁰³ *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6 f.); *Di Fabio*, in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 99. EL September 2022, Art. 2 Abs. 2, Rn. 95.

¹⁰⁴ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 153 ff. mit 302 ff.; *Hermes*, Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, S. 222 f.; BVerfG, NJW 2009, 1494 (1495); BVerfG NJW 2011, 991 (993).

geschädigt (Art. 14 GG) und in ihrer Nutzbarkeit (Art. 12 GG) beeinträchtigt werden.¹⁰⁵ Deswegen stützen sich auch die Klimaklagen u.a. auf wirtschaftliche Grundrechte.¹⁰⁶

2. Abwehrdimension und Schutzdimension der Grundrechte im Umweltschutz

Grundrechte begründen klassischerweise Abwehrrechte gegen Freiheitseingriffe durch den Staat.¹⁰⁷ Umweltbeeinträchtigungen gehen jedoch meist nicht vom Staat, sondern von privaten Verursachenden aus, etwa von Unternehmen oder Privatpersonen. Vor diesem Hintergrund ist ein sehr weitgehender Ansatz im Schrifttum zu sehen, der den Schutz vor privaten Übergriffen im Wege einer massiven Ausweitung des Eingriffsbegriffs (im Ergebnis handelt es sich um eine Aufgabe) bewirken will. Ein maßgeblicher Auslöser dürfte die insoweit zumindest missverständliche Mülheim-Kärlich-Entscheidung des BVerfG gewesen sein, in der von einer staatlichen „Mitverantwortung“ für Gefährdungen der körperlichen Integrität Dritter infolge der staatlich genehmigten Errichtung einer kerntechnischen Anlage die Rede ist.¹⁰⁸ Hieraus wird der Schluss gezogen, dass dem Staat die Folgen seines Verhaltens, bis hin zum reinen Nichtverbiechten (also Unterlassen) dieser Beeinträchtigungen als Eingriff in die Grundrechte Dritter zuzurechnen seien. Denn die damit verbundene Duldungspflicht müsse dem Staat wie eigenes Handeln – und damit als Eingriff in die einschlägigen Grundrechte des Betroffenen – zugerechnet werden.¹⁰⁹ Andere Ansätze formulieren einen behutsameren Ausbau der grundrechtlichen Abwehrfunktion: Mit Blick auf die Rolle des Gesetzgebers bei der Entfaltung der Grundrechte soll dieser durch eine Konzeption bewirkt werden, der zufolge jede grundrechtsgünstige einfachrechtlich konstituierte Position *prima facie* abwehrrechtlichen Bestandsschutz genießt.¹¹⁰ Andere Stimmen¹¹¹ fordern lediglich eine Integritätsbeeinträchtigung des grundrechtlichen Schutzguts, die jedoch objektiv vorhersehbar und dem Staat zurechenbar sein muss.

Vor allem in den Duldungsfällen führen diese Ansätze zu einer Aus- bzw. Überdehnung des Eingriffsbegriffs.¹¹² Deren Konsequenzen werden besonders am Beispiel des im Sinne einer

¹⁰⁵ Kahl, JURA 2021, 117; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 300 ff. m.w.N.

¹⁰⁶ BVerfGE 157, 30, Rn. 148 ff.

¹⁰⁷ Isensee, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als Staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 1 ff.; Lübbe-Wolff, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, 1988, S. 25 ff.

¹⁰⁸ BVerfGE 53, 30 (57 f.); anders: BVerfG, NJW 1998, S. 3264; ferner Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992, S. 38 ff.; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 423 ff.

¹⁰⁹ Murswiek, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, S. 61 ff., 88 ff. und 102 ff.; Koch, Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen, 2000, S. 366 ff., insbes. S. 390 ff.

¹¹⁰ Lübbe-Wolff, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, S. 42, 103 ff., 153 ff., 199 ff.

¹¹¹ Cremer, Freiheitsgrundrechte, S. 162 ff.

¹¹² Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 309 ff. und 423 ff.

allgemeinen Handlungsfreiheit interpretierten Art. 2 Abs. 1 GG deutlich: Dessen kaum eingrenzbarer Schutzbereich würde in Verbindung mit einem weiten Eingriffsbegriff den Kreis der Grundrechtsträger so erweitern, dass die von Art. 19 Abs. 4 GG gezogene Grenze zur Popularklage überschritten und ein kaum konturierter, allgemeiner Gesetzesvollziehungsanspruch begründet wird.¹¹³

Nicht einfacher ist die Debatte um den Eingriffsbegriff nunmehr durch den Klimabeschluss des BVerfG geworden. Wie bereits erwähnt wird hier pauschal eine „eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit“ angenommen.¹¹⁴ Diese neuartige und dogmatisch weder hergeleitete noch durch Hinweise auf die eigene Rechtsprechung erläuterte Erweiterung des Eingriffsbegriffs, wirft vielfältige Fragen auf, die zu einer ungewöhnlichen Erläuterung der Entscheidung seitens einer beteiligten Richterin geführt haben.¹¹⁵ Fragen wirft auch die in diesem Kontext erfolgte Anbindung an „die in Art. 2 Abs. 1 GG [...] verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit“ auf.¹¹⁶

II. Neue Wege im Klimabeschluss des BVerfG?

Auch wenn das Grundgesetz kein Grundrecht auf Umweltschutz kennt und sich der verfassungsändernde Gesetzgeber Anfang der 1990er Jahre mit Art. 20a GG bewusst für die Einführung einer Staatszielbestimmung entschied, spielen die Grundrechte im Zusammenspiel mit Art. 20a GG eine bedeutsame Rolle.¹¹⁷

Dies hat nicht zuletzt der Klimabeschluss des BVerfG gezeigt. 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 geht¹¹⁸, 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,

¹¹³ Scherzberg, DVBl. 1989, 1128 (1129) m.w.N.

¹¹⁴ BVerfGE 157, 30 (Rn. 182 ff.).

¹¹⁵ Britz, NVwZ 2022, 825 (828 ff.).

¹¹⁶ BVerfGE 157, 30 (Rn. 182 ff.).

¹¹⁷ Im Überblick Calliess, ZUR 2021, 323 ff.

¹¹⁸ Ausführlich Calliess, ZUR 2021, 323 (329 f.).

„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 Auslegung¹¹⁹ des „Betroffenseins“ (Rn. 108 und 129 ff.) sowie 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 umso milder ausfallen können, „je früher diese initiiert“ werden und „je weiter das allgemeine CO₂-Emissionsniveau bereits gesenkt ist“ (Rn. 120 f.).

Von zentraler Bedeutung für das Konstrukt der intertemporalen Freiheitssicherung ist seine über Art. 20a GG vermittelte Koppelung mit dem Pariser Klimaabkommen, das Deutschland völkerrechtlich verbindlich verpflichtet, von der naturwissenschaftlich anerkannten planetaren Grenze des 1,5-2 Grad-Ziels wegzusteuern.¹²⁰ Wiederum anknüpfend an das Art. 20a GG konkretisierende Klimaschutzgesetz, das solchermaßen quasi verfassungsrechtlichen Rang erhält¹²¹ und damit zu einer Art Leitgesetz¹²² wird, konstatiert das BVerfG im Ergebnis eine Pflicht des Gesetzgebers die „notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zukunft zu verteilen“.¹²³

Das sich hieraus für Deutschland ergebene CO₂-Budget¹²⁴ begründet für das BVerfG eine Art Freiheitsbudget bis 2050.¹²⁵ Klarstellend hob das BVerfG in seiner Entscheidung zum Klimaschutz in den Landesverfassungen¹²⁶ als Voraussetzung der intertemporalen Freiheitssicherung hervor, dass der Gesetzgeber insoweit immer einem zumindest grob erkennbaren Budget noch

¹¹⁹ Anders z.B. BVerfGE 72, 1 (5); NVwZ 2010, 702 (704 ff.); NVwZ 2018, 1224, Rn. 47.

¹²⁰ Britz, NVwZ 2022, 825 f.

¹²¹ BVerfGE 157, 30, Rn. 19-21, 120 mit Rn. 158 ff., 216 ff.

¹²² Dazu als Vorgabe des Art. 20a GG: Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 235 ff. in Analogie zu BVerfGE 101, 158 (214 ff.).

¹²³ BVerfGE 157, 30, Rn. 19-21, 120 mit Rn. 158 ff., 256 ff.

¹²⁴ BVerfGE 157, 30, Rn. 16 ff., 33 ff., 216 ff. bezieht sich insoweit auf den SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, Kapitel 2, S. 38 ff. (online verfügbar).

¹²⁵ BVerfGE 157, 30, Rn. 120 ff.

¹²⁶ BVerfG, Beschl. v. 18.1.2022 – 1 BvR 1565/21 u.a., Rn. 16.

zulassungsfähiger CO₂-Emissionen unterliegen müsse.¹²⁷

Demnach knüpft das neue Konstrukt der intertemporalen Freiheitssicherung nicht wie üblich an ein konkretes Grundrecht an¹²⁸, sondern wird in Form eines allgemeinen Freiheitsbudgets über die Zeit am Maßstab eines wissenschaftlich ermittelten tatsächlichen Budgets geprüft.

Aus dem Klimabeschluss ergibt sich somit folgender Prüfungsaufbau:

1. *Schutzbereich: Intertemporaler Freiheitsschutz = Alle Freiheitsgrundrechte (Art. 2 I GG als Beispiel) + tatsächliches Budget*
2. *Eingriff: eingriffsähnliche Vorwirkung*
3. *Rechtfertigung: Art. 20a GG und Schutzpflichten*
4. *Verhältnismäßigkeitsprüfung aller Belange = gerechte Freiheitsverteilung am Maßstab eines Budgets über die Zeit*

Der Budgetansatz als wesentlicher Bestandteil der intertemporalen Freiheitssicherung macht deutlich, dass dieses neue Konstrukt nicht ohne weiteres auf andere Fragen der Generationengerechtigkeit wie z.B. die Sozialversicherung oder die Staatsverschuldung übertragen werden kann.¹²⁹ Wenn Art. 20a GG nicht deren Ausgangspunkt ist und Art 2 Abs. 1 GG nur beispielhaft genannt wird,¹³⁰ dann bleibt für eine Übertragbarkeit die vom BVerfG im Wesentlichen offengelassene Frage nach der dogmatischen Herleitung der intertemporalen Freiheitssicherung samt eingriffsähnlicher Vorwirkung entscheidend.

III. Anfragen an den Klimabeschluss im Bereich der Grundrechtsdogmatik

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,

¹²⁷ Vertiefend *Franzius*, VVDStRL 81 (2022), 383 (395 ff.).

¹²⁸ So wieder jüngst BVerfG NVwZ 2022, 861, Rn. 98 ff.

¹²⁹ So aber *Kirchhof*, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 18 ff. mit 33 ff.; differenzierter *Kersten/Kaupp*, JuS 2022, 473 (475 ff.) m.w.N.

¹³⁰ Das übersehen *Kirchhof*, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 18 ff. mit 33 ff. und *Kersten/Kaupp*, JuS 2022, 473 (475 ff.) m.w.N.

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.

Insoweit konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen zuvorderst auf die für den Klimabeschluss zentrale Frage, ob der Erste Senat die berühmte, zugleich aber auch umstrittene „Elfes“-Konstruktion zur Anwendung gebracht hat und, wenn ja, hiermit einen im Hinblick auf die Grundrechtsdogmatik tragfähigen und zukunftsweisenden Weg beschritten hat.

1. Drei grundrechtliche Wege

In seinem Klimabeschluss erörtert das BVerfG zunächst das von den Beschwerdeführern angeführte Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum und hält es zumindest für möglich, dass ein solches Grundrecht eine eigenständige Wirkung entfalten kann, sieht aber im konkreten Fall bereits in der Zulässigkeit aufgrund einer – im Vergleich zum Schrifttum¹³¹ – sehr restriktiven Auslegung keinen Anwendungsbereich (Rn. 113-115). Bis in die Begründetheit schaffen es demgegenüber die staatlichen Schutzpflichten für die Grundrechte auf Leben, Gesundheit und Eigentum (Rn. 96 und 143 ff.). Sie laufen im Ergebnis aber angesichts des restriktiven Kontrollmaßstabs einer bloßen Evidenzkontrolle ins Leere (Rn. 151-172). Insoweit belässt es der Erste Senat hinsichtlich des Klimaschutzgesetzes bei der inkohärenten Rechtsprechung des BVerfG, indem er das in anderen Fällen etablierte Untermaßverbot samt der ihm inhärenten Vertretbarkeitskontrolle im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes einmal mehr nicht zum Kontrollmaßstab macht. Erstaunlich, denn das Untermaßverbot verlangt doch gerade – nicht mehr und nicht weniger – als jenes in sich schlüssige, wirksame und damit vorausschauende Schutzkonzept, auf das auch der Erste Senat im Ergebnis überzeugend abzielt (Rn. 243 ff.).

Darüber hinaus wird vom Ersten Senat hinsichtlich der Beschwerdeführer „eine verfassungswidrige Gefährdung ihrer grundrechtlich umfassend geschützten Freiheit“ für möglich gehalten (Rn. 96). Hierüber wird jene für das Urteil entscheidende generationenübergreifende Langfristspektive auf die deutsche Klimapolitik vermittelt (vgl. Rn. 116 ff. und dann Rn. 188 ff.). Mittels einer „Vorwirkung auf künftige Freiheit“ (Rn. 116) sowie einer im Vergleich zu anderen

¹³¹ Dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 300; ausführlicher *ders.*, ZUR 2021, 323 (328 ff.); *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391); *Kahl*, JURA 2021, 117 (123 f.) jeweils m.w.N.

Entscheidungen weiten Auslegung der Betroffenheit (Rn. 108 und 129 ff.) eröffnet das BVerfG in der Beschwerdebefugnis den Zugang zum Gericht und definiert zugleich jene maßstabssetzende Kontrolle der „intertemporalen Freiheitssicherung“ (Rn. 122): An und für sich zutreffendes Leitmotiv ist, dass im Interesse des Klimaschutzes notwendig werdende Freiheitsbeschränkungen umso milder ausfallen können, „je früher diese initiiert“ werden und „je weiter das allgemeine CO₂-Emissionsniveau bereits gesenkt ist“ (Rn. 120 f.).

In der Begründetheit wird dieser Ansatz dann konkretisiert: Es seien, so der Erste Senat, „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“. In Rn. 184 lässt das BVerfG dann die „Katze aus dem Sack“, wenn es ausführt: „Das Grundgesetz schützt sämtliche menschlichen Freiheitsbetätigungen durch spezielle Freiheitsgrundrechte und jedenfalls durch die in Art. 2 Abs. 1 GG [...] verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit“.

2. Die allgemeine Handlungsfreiheit als Freiheit aller Freiheiten

Die Inbezugnahme des Art. 2 Abs. 1 GG kennzeichnet wohl die in grundrechtsdogmatischer Hinsicht entscheidende Stelle des Klimabeschlusses. Nicht zuletzt, weil an dieser Stelle jede Auseinandersetzung mit der eigenen Rechtsprechung und dem einschlägigen Schrifttum fehlt, bleibt der Ansatz des Ersten Senats in vielerlei Hinsicht jedoch unklar und (den Verfasser eingeschlossen) für Missverständnisse anfällig.

Klar ist zunächst einmal nur, dass es dem Ersten Senat beim Prüfungsmaßstab um die abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte geht. Zugleich soll dann aber die „verhältnismäßige Verteilung von Freiheitsrechten über die Generationen“ (Rn. 183, 243) zu einer konkreten Pflicht des Gesetzgebers führen, die Minderungsziele für den Zeitraum nach 2030 festzulegen (Rn. 251 ff.). Ein solcher Handlungsauftrag wäre aber eigentlich typische Folge der grundrechtlichen Schutzdimension. Hier deutet der Erste Senat letztlich eine grundrechtliche Schutzpflicht in ein Abwehrrecht um. Im Zuge dieser „Transformation“ kann er das Klimaschutzgesetz dann in Anlehnung an das abwehrrechtliche Eingriffsschema samt rechtsstaatlichem Verteilungsprinzip prüfen. In diesem Rahmen identifiziert das BVerfG Art. 20a GG als rechtfertigende Grenze

einer mehrdimensionalen und intertemporalen Freiheitsausübung (Rn. 185, 190) und kann daran anknüpfend praktische Konkordanz im Wege einer Verhältnismäßigkeitsprüfung (192 ff.) im Hinblick auf die Gefährdung künftiger Freiheit einfordern (Rn. 186 ff.).

3. Der Klimabeschluss als „Elfes“ Revisited?

Auf diesem Wege könnte das BVerfG das Staatsziel des Art. 20a GG samt Klimaschutzgesetz in Anlehnung an die sog. Elfes-Rechtsprechung des BVerfG „versubjektiviert“ haben. Im Zuge der „Elfes“-Konstruktion wirkt die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG – wie es das BVerfG wiederholt formuliert hat – als ein „Grundrecht des Bürgers, nur aufgrund solcher Vorschriften mit einem Nachteil belastet zu werden, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind“.¹³² Auf diese Weise wird Art. 2 Abs. 1 GG nach herrschender Auffassung zu einem Grundrecht auf Verfassungsmäßigkeit der gesamten Staatstätigkeit. Dies hat zur – freilich weder vom BVerfG noch einem Teil der Literatur immer so klar benannten – Konsequenz, dass objektiv-rechtliche Verfassungsgrundsätze subjektiviert werden können.¹³³ Demnach hat jeder Bürger z.B. ein subjektives Recht auf Rechtsstaatlichkeit aller staatlichen Maßnahmen, selbst wenn sie nicht in ein spezielles Grundrecht eingreifen.¹³⁴ Infolgedessen muss er nur verhältnismäßige Freiheitseingriffe dulden. Solchermaßen kann der allgemeinen Handlungsfreiheit – was im berühmten Sondervotum des damaligen Verfassungsrichters Grimm zum „Reiten im Walde“ kritisch aufgegriffen wird – eine allgemeine Eingriffsfreiheit¹³⁵ gegenüber allen objektiv rechtswidrigen staatlichen Maßnahmen entnommen werden, im Zuge derer die gesamte verfassungsmäßige Ordnung subjektiviert wird.

Maßstabsetzender Anknüpfungspunkt im Klimabeschluss ist nun aber nicht Verfassungsgrundsatz der Rechtsstaatlichkeit, sondern der objektiv-rechtliche Verfassungsgrundsatz der Umweltstaatlichkeit. Insoweit konstatiert das BVerfG eine aus dem Staatsziel des Art. 20a GG fließende Pflicht des Gesetzgebers (Rn. 19-21, 120 mit 158 ff. 216 ff.), die „notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen.“

¹³² So die Formulierung in BVerfGE 29, 402 (408).

¹³³ So treffend – allerdings kritisch – *Schmidt*, AöR 91 (1966), 42 (68) und *Scholz*, AöR 100 (1975), 80 (84); ähnlich *Schmidt-Aßmann*, in *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), GG, 99. EL September 2022, Art. 19 Abs. 4, Rn. 122, der einen „allgemeinen Gesetzesvollziehungsanspruch“ befürchtet.

¹³⁴ *Kunig*, Rechtsstaatsprinzip, S. 241 f.; *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 347.

¹³⁵ Vgl. etwa *Schenke*, Rechtsschutz, S. 319 ff.; *Dirnberger*, Recht auf Naturgenuß, S. 72 ff.

Über Art. 2 Abs. 1 GG könnte somit also das objektiv-rechtliche Umweltstaatsziel vom BVerfG zu einem unbenannten Grundrecht¹³⁶ auf Freiheit von Umweltbelastungen entwickelt worden sein. Diese „Öko-Elfes“-Konstruktion würde ein Umweltgrundrecht schaffen, das kombiniert mit einem weiten Eingriffsbegriff, der sich mit „eingriffsähnlicher Vorwirkung“ auch in die Zeit und damit auch auf künftige Generationen erstreckt, einen allgemeinen Anspruch auf umweltverträgliches, zumindest aber umweltrechtmäßiges Handeln am Maßstab des Art. 20a GG etabliert.¹³⁷

Wenn das BVerfG diesen Ansatz intendiert haben sollte, bestehen aber offene Fragen: Diese kreisen vor allem um die überraschende Feststellung des BVerfG, dass die für den Klimabeschluss zentrale Maßstabnorm des Art. 20a GG im Ergebnis gar nicht verletzt sein soll (Rn. 183, 196 ff.). Verletzt ist dem BVerfG zufolge „nur“ das Gebot der Verhältnismäßigkeit (Rn. 243). Damit entfällt aber schon der verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt für die „eingriffsähnliche Vorwirkung“, die wiederum Grundlage für die von den Karlsruher Richtern postulierte „intertemporale Freiheitssicherung“ im Klimaschutz bis 2050 ist. Im Zuge dessen stellt sich wiederum die Frage, worauf das Ergebnis des Ersten Senats, dass der Gesetzgeber das Klimaschutzgesetz für die Zeit nach 2030 nachbessern muss, gestützt sein kann, wenn der über Art. 2 Abs. 1 GG vermittelte allgemeine Anspruch auf umweltrechtmäßiges Handeln am Maßstab des Art. 20a GG nicht greift. Selbst wenn man insoweit die klassische „Elfes“-Konstruktion zugrunde legt, die (vermittelt über das Rechtsstaatsprinzip) einen Anspruch auf formell und materiell rechtmäßiges Handeln des Staates postuliert, dann entbehrt auch hier die intertemporale Freiheitsverteilung am Maßstab der Verhältnismäßigkeitsprüfung einer im Wortlaut der Verfassung zum Ausdruck kommenden Grundlage. Damit scheidet für den Klimabeschluss eine auf umweltrechtmäßiges Handeln gerichtete „(Öko)-Elfes“-Konstruktion mangels Verletzung des Art. 20a GG aus.

4. Fragen und Einwände

Insoweit bleibt als Anknüpfungspunkt für die „intertemporale Freiheitssicherung“ dann nur die „eingriffsähnliche Vorwirkung“ übrig. Wenn diese nicht völlig schwere- und uferlos sein soll, dann bedarf auch sie einer Erdung im Wortlaut der Verfassung. Wo aber ist dieser zu finden,

¹³⁶ Zu diesem Begriff, BVerfGE 54, 148 (153); Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 330 ff.

¹³⁷ Zu diesem Weg (im Ergebnis kritisch) Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 417 ff.

wenn nicht in Art. 20a GG mit seiner ausdrücklichen Einbeziehung der „künftigen Generationen“ in den Umwelt- und Klimaschutz? Ohne eine Verletzung des Art. 20a GG eröffnet das BVerfG dann aber mit der „eingriffsähnlichen Vorwirkung“ tatsächlich die Perspektive für einen Grundrechtsschutz, der sich pauschal auf sämtliche Zukunfts- und Generationenfragen (Haushalt, Sozialversicherungen) erstrecken würde. Auf diese Weise, also ohne Erdung in Art. 20a GG, würde nicht nur das seit 2008 in der politischen Debatte befindliche¹³⁸ Staatsziel der Generationengerechtigkeit vom BVerfG (und nicht vom verfassungsändernden Gesetzgeber) eingeführt¹³⁹, sondern es würde zugleich „subjektiviert“. In diesem Rahmen würde das BVerfG zu einem „Hüter der Generationengerechtigkeit“, der – ohne konkreten verfassungsrechtlichen Rahmen, allein auf Basis einer intertemporalen Verhältnismäßigkeitsprüfung – die vom Gesetzgeber vorgenommene „Freiheitsverteilung“ überprüft. Dies ist aber eine politische Aufgabe, die allein durch institutionelle Vorkehrungen im demokratischen Gesetzgebungsprozess¹⁴⁰ gewährleistet werden sollte.

Selbst wenn man all diese Fragen beiseitelässt und annimmt, dass mit dem Klimabeschluss eine tragfähige Fortentwicklung der „Elfen“-Konstruktion ermöglicht werden sollte, so stellt sich noch immer die Frage, wie der Betroffenenkreis ermittelt werden soll, mit anderen Worten, wer grundrechtsberechtigt sein soll. Insoweit gilt, je weiter der Begriff des Eingriffs gefasst wird, desto größer ist der Kreis der Grundrechtsberechtigten, die sich auf jenen weiten Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG berufen können. Und genau hier liegt mit Blick auf die Grundrechtsdogmatik das entscheidende Problem. Angesichts der Tatsache, dass die Diskussion um den Eingriffsbegriff sich im Interesse eines effektiven Freiheitsschutzes der Bürger vom klassischen unmittelbaren Grundrechtseingriff gelöst hat, indem auch nur mittelbare bzw. faktische Grundrechtseingriffe anerkannt werden¹⁴¹, ergeben sich mit Blick auf den Kreis der Grundrechtsberechtigten erhebliche Abgrenzungsprobleme. Daraus folgt im Ergebnis zweierlei¹⁴²: Zum einen, dass ein so weiter Schutzbereich wie derjenige des Art. 2 Abs. 1 GG nur über einen relativ engen Eingriffsbegriff gesteuert werden kann. Zum anderen muss über das Kriterium

¹³⁸Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Maßnahmen zur Herstellung von Generationengerechtigkeit, 2010, <https://www.bundestag.de/resource/blob/412152/c2b6b73273ff0bb2f2c4069c74a06c51/WD-9-057-10-pdf-data.pdf>, (zuletzt abgerufen am 05.04.2023).

¹³⁹Calliess, [Generationengerechtigkeit im Grundgesetz: Brauchen wir einen Artikel 20b GG?](#), Berliner Online Beitrag Nr. 54, 21.12.2009.

¹⁴⁰Sachverständigenrat für Umweltfragen, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten, 2019, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.html, zuletzt abgerufen am 05.04.2022.

¹⁴¹Hierzu Lübbe-Wolff, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, 1988, S. 42 ff.; Roth, Faktische Eingriffe in Freiheit und Eigentum, 1994, S. 7 ff.; Weber-Dürler, VVDStRL 57, (60 f.).

¹⁴²Ausführlich Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 419 ff. mit Lösungsvorschlag auf S. 478 ff.

der Betroffenheit die Abgrenzung zur Popularklage und einem allgemeinen Gesetzesvollziehungsanspruch erfolgen. Notwendig ist dann aber, anders als das BVerfG meint (vgl. Rn. 110), eine qualifizierte Beziehung des Klägers zur angefochtenen staatlichen Maßnahme, die ihn über die Betroffenheit als bloßes Mitglied der Allgemeinheit heraushebt. So kann die Betroffenheit (wie bei der Interessentenklage) zwar mit Blick auf die faktische Situation bestimmt werden, jedoch ist eine qualifizierte, besondere Beziehung zum Streitgegenstand erforderlich.¹⁴³

Im Hinblick auf den Klimabeschluss bedeutet dies aber wiederum, dass auf den Bezug zu individuellen Rechtsgütern nicht gänzlich verzichtet werden kann. Pauschal auf „Freiheitsrechte“ abzustellen, wie es das BVerfG tut (Rn. 182 ff.), ist insoweit nicht zielführend. Es besteht die Gefahr, dass beliebige politische Konflikte über Art. 2 Abs. 1 GG auf die Verfassungsebene hochgezogen und zu Lasten der Handlungsfreiheit des Gesetzgebers verfassungsrechtlich vorentschieden werden. Nicht von ungefähr hat das BVerfG unbenannte Freiheitsrechte bislang nur im Umfeld der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG entwickelt. So hat es sich z.B. bei der Herausarbeitung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts an einer dieses konkretisierenden Sphärentheorie orientiert, die auf den jeweiligen Menschenwürdegehalt der in Frage stehenden Beeinträchtigungen abstellt.

Bekommen wir mit dem Klimabeschluss nun eine erneute „Elfes“- und „Reiten im Walde“-Debatte? Eines ist jedenfalls klar: Ebenso wie die Politik das Ergebnis des verfassungsgerichtlichen Klimabeschlusses über die Jahre noch intensiv beschäftigen wird, so wird die juristische Debatte in Theorie und Praxis noch länger durch den grundrechtlichen Weg dorthin inspiriert werden. Fortsetzung folgt ...

IV. Alternative Wege im Grundrechtsschutz des Klimabeschlusses?

Alternative Wege hätten sich angeboten, eine grundrechtsdogmatische Rekonstruktion des Klimabeschlusses wird diskutiert.¹⁴⁴

¹⁴³ Vertiefend Wegener, Rechte des Einzelnen, 1998, 125 ff., 158 ff.; Ruffert, DVBI. 1998, 69 ff.

¹⁴⁴ E. Hofmann, NVwZ 2021, 1587 ff.; Mosbacher, [Die Grundrechte zwischen Eingriffsabwehrrecht und Schutzpflicht – Zugleich eine grundrechtsdogmatische Analyse der Konzeption des BVerfG im Klimaschutzbeschluss vom 24.03.2021](#), Berliner Online Beitrag Nr. 145, 24.01.2023.

1. Schutzansprüche aus Grundrechten

In diesem Zusammenhang 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.¹⁴⁵ 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.).¹⁴⁶ In ihnen kommt im Gleichklang mit Art. 20a GG das freiheitsschützende Potenzial des Umweltschutzes zum Ausdruck. Verursacher von Umwelt- und Klimabelastungen sind vor allem Private. Gefordert wird mit der grundrechtlichen Schutzdimension nicht wie beim Abwehrrecht ein Unterlassen, sondern ein Handeln des Gesetzgebers, der „zu wenig“ Schutz vor den Verursachern bietet. Die Abgrenzung zwischen den beiden Grundrechtsdimensionen erfolgt mit Hilfe des Begriffs vom Grundrechtseingriff.¹⁴⁷ Gerade im Konfliktfalle, in dem sich die staatlichen Organe im Interesse des Gemeinwohls und/oder Einzelner schützend vor ein Rechtsgut wie z.B. dasjenige der Umwelt stellen und dafür in Grundrechte Dritter eingreifen müssen, wirkt sich die bestehende Asymmetrie zwischen den grundrechtlichen Ansprüchen der Einen mit den Schutzansprüchen der Anderen besonders stark aus.¹⁴⁸ Im demokratischen Verfassungsstaat ist der Gesetzgeber daher dazu aufgerufen, die mehrdimensionale Freiheit, die sich in grundrechtlichen Abwehrrechten und Schutzpflichten individuell Ausdruck verschafft, im Sinne „praktischer Konkordanz“ verhältnismäßig zu verteilen.¹⁴⁹

Die Stärkung der grundrechtlichen Schutzpflichten ist daher vor allem eine Frage der gerichtlichen Kontrolldichte. Grundsätzlich unterscheidet das BVerfG insoweit zwischen einer Evidenz-, Vertretbarkeits- und Inhaltskontrolle.¹⁵⁰ Problematisch ist, dass der angelegte Prüfungsmaßstab im Rahmen der grundrechtlichen Schutzpflichten nicht einheitlich ist.¹⁵¹ Im Umweltschutz führt das Gericht nur eine auf „offensichtliche“ Grundrechtsverletzungen beschränkte

¹⁴⁵ Sachverständigenrat für Umweltfragen, *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.).

¹⁴⁶ BVerfGE 157, 30 (Rn. 151 ff.); zuvor schon BVerfGE 49, 89 (141); 53, 30 (57); 56, 54 (73); 79, 174 (201 f.); im Überblick *Calliess*, JZ 2006, 321 ff.

¹⁴⁷ *Lübbe-Wolff*, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, S. 25 ff.; *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 249 ff.; *Isensee*, in HStR, Bd. IX, § 191, Rn. 47 ff.

¹⁴⁸ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 351 ff. und 437 ff.

¹⁴⁹ Fallbeispiel: *Calliess/Kallmayer*, JuS 1999, 785; zum Klimaschutz: *Buser*, DVBl. 2020, 1389; *Kahl*, JURA 2021, 117; zurückhaltend *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6 ff.).

¹⁵⁰ BVerfGE 50, 290 (332 f.).

¹⁵¹ Kritisch daher *Wollenteit/Wenzel*, NuR 1997, 63; *Steinberg*, NJW 1996, 1988; *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 566 ff. und 574 ff.; *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (345); *Kahl*, JURA 2021, 117 (124, 126 ff.); a.A. *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6 f.).

Evidenzkontrolle durch, im Rahmen derer es prüft, ob die staatlichen Organe (es ging hier in aller Regel um den Gesetzgeber) gänzlich untätig geblieben sind oder die getroffenen Schutzvorkehrungen offensichtlich ungeeignet sind.¹⁵² In anderen Fällen bedient es sich aber auch des Maßstabs des Untermaßverbots¹⁵³: Notwendig ist danach „ein – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessener Schutz; entscheidend ist, dass er als solcher wirksam ist. Die Vorkehrungen, die der Gesetzgeber trifft, müssen für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen“¹⁵⁴. Im Unterschied zur Evidenzkontrolle ermöglicht eine Prüfung anhand des Untermaßverbots in der Regel eine höhere Kontrolldichte. Denn ob im Ergebnis der verfassungsgebote Mindeststandard an Grundrechtsschutz gewährleistet ist, prüft das Bundesverfassungsgericht hier im Rahmen einer Vertretbarkeitskontrolle¹⁵⁵, basierend auf einer sorgfältigen Tatsachenermittlung, nach. In jüngeren umweltrechtlichen Entscheidungen bis hin zum Klimabeschluss vom März 2021 deutet das Bundesverfassungsgericht zwar eine Kombination beider Prüfmaßstäbe an¹⁵⁶, im Ergebnis bleibt es gleichwohl beim Maßstab der Evidenzkontrolle.

Vor diesem Hintergrund ist zwar nicht überraschend, aber gleichwohl problematisch, dass der Klimabeschluss die Schutzpflichtdimension so restriktiv behandelt wie eh und je¹⁵⁷ 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 1,5-2 Grad-Ziels im Klimaschutz, wird. Angesichts der Innovationskraft des Klimabeschlusses an anderen Stellen ist es überraschend und bedauerlich,

¹⁵² Vgl. z.B. BVerfGE 77, 170 (215); BVerfG, NJW 1996, 651.

¹⁵³ BVerfGE 88, 203, 254.

¹⁵⁴ BVerfGE 88, 203, 254.

¹⁵⁵ Möstl, DÖV 1998, 1029 (1038).

¹⁵⁶ So auch Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (7); zuletzt BVerfGE 157, 30 (Rn. 151 ff.).

¹⁵⁷ Vgl. Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (6 ff.); dazu kritisch Schlacke, EurUP 2020, 338 (345); Kahl, JURA 2021, 117 (124, 126 ff.).

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.¹⁵⁸

2. Freiheitsverteilung im Rahmen einer mehrpoligen Verhältnismäßigkeitsprüfung

Prüfungsmaßstab für die Reichweite der Schutzpflicht im konkreten Fall ist das Untermaßverbot, das dem Übermaßverbot in seiner Struktur ähnelt.¹⁵⁹ Wie bei diesem lässt sich auch beim Untermaßverbot eine dreistufige Prüfung durchführen, im Rahmen derer das gesetzgeberische Schutzkonzept auf seine Eignung, Wirksamkeit und Angemessenheit untersucht werden kann. Im Rahmen letzterer ist zu prüfen, ob die Hinnahme, der nach dem geltenden Schutzkonzept verbleibenden Gefahren und Risiken für das vom Grundrecht geschützte Rechtsgut unter Abwägung mit kollidierenden privaten und öffentlichen Interessen zumutbar ist. Im konkreten Fall hat die Abwägung im Rahmen einer mehrpoligen Verhältnismäßigkeitsprüfung zu erfolgen, die hier nur skizziert werden kann.¹⁶⁰ Das Übermaßverbot des Abwehrrechts auf der einen Seite und das Untermaßverbot der Schutzpflicht auf der anderen Seite bilden eine Art Korridor¹⁶¹, innerhalb dessen der Gesetzgeber den nach dem Gewaltenteilungsprinzip erforderlichen Spielraum hat, die kollidierenden Belange abzuwägen und in Ausgleich zu bringen. Gleiches hat in entsprechender Form für mitbetroffene Gemeinwohlbelange (im hier relevanten Umweltschutz verkörpert durch Art. 20a GG) zu geschehen. Auf der dritten Stufe der mehrpoligen Verhältnismäßigkeitsprüfung laufen dann die drei Prüfstränge zusammen. Im Zuge einer mehrpoligen Güterabwägung, in deren Rahmen die Wechselbezüge zwischen den Rechtspositionen des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses berücksichtigt und zum Ausgleich gebracht werden, wird sodann praktische Konkordanz hergestellt. Dabei verschieben gleichlaufende Belange die Gewichtung im Rahmen der Abwägung. Demgemäß können z.B. die Belange von grundrechtlicher Schutzpflicht (z.B. Art. 2 Abs. 2 GG) und Gemeinwohl (z.B. Art. 20a GG), sofern sie inhaltlich gleichlaufen, summiert werden und damit ein bestimmtes, mit der staatlichen Maßnahme verfolgtes Ziel (z.B. Luftreinhaltung) samt den dahinterstehenden Schutzgütern in der Abwägung stärken. Die mehrpolige Verhältnismäßigkeitsprüfung ist nicht nur eine

¹⁵⁸ Vertiefend zu alledem *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 256 ff., insbes. S. 437 und 566 ff.

¹⁵⁹ *Dietlein*, ZG 1995, 131 (134 ff.).

¹⁶⁰ Vertiefend *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 455 ff., 566 ff. und 574 ff.

¹⁶¹ Ähnlich *Canaris*, JuS 1989, 161 (163 f.); *Jarass*, AöR 1985, 363 (382 ff.); *Hoffmann-Riem*, DVBl. 1994, 1390 (1384 f.); *Cremer*, Freiheitsgrundrechte, S. 310 ff.

rahmenartige Vorgabe für die gesetzgeberische Entwicklung eines konkreten Schutzkonzepts, sondern auch Maßstab für seine gerichtliche Überprüfung und (möglicherweise) Fortentwicklung bzw. Umgestaltung.¹⁶² In ihrem Rahmen ist eine Alternativenprüfung¹⁶³ durchzuführen. Diese zielt genau auf den beschriebenen Korridor zwischen Übermaß- und Untermaßverbot. Indem die Alternativenprüfung Flexibilität ermöglicht, hilft sie, das „richtige Maß“ zwischen Begünstigung und Belastung der jeweiligen Grundrechtsträger zu finden und damit die Balance der Freiheitsverteilung im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis herzustellen.¹⁶⁴

Der notwendige gesetzgeberische Gestaltungsspielraum wird über das Instrument der gerichtlichen Kontrolldichte gewahrt. Im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis ist diese jedoch absolut kongruent auszugestalten. Dies bedeutet konkret: Ist im Rahmen der Schutzpflicht nur eine Evidenzkontrolle möglich, so darf hinsichtlich des kollidierenden Abwehrrechts nicht etwa eine Vertretbarkeits- oder gar intensiviertete Inhaltskontrolle durchgeführt werden. Vielmehr ist dann auch bezüglich des Abwehrrechts nur die Durchführung einer Evidenzkontrolle möglich.¹⁶⁵

Diese Tür hält der Klimabeschluss immerhin offen. Im Dreieck der Freiheitsverteilung zwischen den grundrechtlichen Schutzpflichten, den gegenläufigen Abwehrrechten und den Vorgaben des Staatsziels des Art. 20a GG könnte die vom BVerfG angestrebte „verhältnismäßige Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen“ im Rahmen einer mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses konkretisiert werden. Dessen Vorgaben setzen den verfassungsrechtlichen Rahmen für ein in sich schlüssiges und gerechtes sowie kontrollierbares gesetzliches Schutzkonzept, das der Gesetzgeber zu formulieren und durch konkrete Maßnahmen auszugestalten hat.¹⁶⁶

3. Art. 20a GG und Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum

In besonderen (Extrem-) Konstellationen kann ergänzend zur Schutzpflicht ein Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum fruchtbar zu machen sein. Dieses lässt sich aus Art. 20a GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 GG im Wege der Interpretation – analog

¹⁶² *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 580 ff.

¹⁶³ *Winter*, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997.

¹⁶⁴ Mit konkreten Beispielen *Calliess*, in Eifert/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Innovationsfördernde Regulierung, 2009, S. 221 ff.

¹⁶⁵ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 583 ff., insbes. 587 ff.

¹⁶⁶ Vertiefend zu alledem *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 256 ff., insbes. S. 437 und 566 ff.

zum vom BVerfG entwickelten Grundrecht auf das soziale Existenzminimum – herleiten.¹⁶⁷ Zwar hat das BVerfG in seinem Klimabeschluss die Überlegungen im Schrifttum zu einem ökologischen Existenzminimum aufgegriffen, ist dabei jedoch weitaus restriktiver als beim sozialen Existenzminimum verfahren.¹⁶⁸ 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.¹⁶⁹ Gemessen an diesen normativen Vorgaben ergibt sich ein gerichtlich kontrollierbarer absoluter Mindeststandard an Schutz, im Hinblick auf den der Gesetzgeber keinen Gestaltungsspielraum hat. Zum ökologischen Existenzminimum lassen sich z.B. atembare Luft, trinkbares Wasser und essbare Lebensmittel zählen. So 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 sind.

Versteht man dieses Grundrecht in Verbindung mit dem in Art. 20a GG verankerten Vorsorgeprinzip als Leistungsrecht, das einen absoluten Schutz vor einem Überschreiten der planetaren Grenze des 1,5-2 Grad-Ziels gewährleistet, dann besteht für die Politik eine einklagbare Rechtspflicht dafür Sorge zu tragen, dass von den irreversiblen Kippunkten mit ihrer wissenschaftsbasierten Möglichkeit eines „Verwüstungsszenarios“ Abstand gehalten wird. Im Lichte der dem Vorsorgeprinzip immanenten „widerleglichen Gefährlichkeitsvermutung“ trifft dann die Politik die Darlegungs- und Beweislast dafür, dass ihr klimapolitisches Schutzkonzept, konkret das Klimaschutzgesetz, hinreichend effektiv ist.¹⁷⁰

D. Zusammenfassender Ausblick

Zentrale Vorgaben des Art. 20a GG ist eine verbindliche Schutzverpflichtung der drei Gewalten hinsichtlich der Umwelt, die – vermittelt über „künftigen Generationen“ – in die Zukunft reicht und sich am Vorsorgeprinzip sowie am Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung als rechtlichen Leitplanken orientieren muss. Art. 20a GG formuliert hinsichtlich der staatlichen Schutzverpflichtung ein umweltstaatliches Untermaßverbot, das in Verbindung mit Schutzpflichten aus

¹⁶⁷ Explizit im Hinblick auf den Klimaschutz: *Calliess*, ZUR 2019, 385 und ZUR 2021, 323; *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391); Ansätze bereits bei *Scholz*, JuS 1976, 232 (234); *Kloepfer*, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, S. 22, 27; ablehnend *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6).

¹⁶⁸ BVerfGE 157, 30 (Rn. 113-115).

¹⁶⁹ *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391).

¹⁷⁰ Dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 300; ausführlicher *ders.*, ZUR 2021, 323 (328 ff.); *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391); *Kahl*, JURA 2021, 117 (123 f.) jeweils m.w.N.

Grundrechten und im Kontext einer Abwägung mit kollidierenden Grundrechten und Verfassungsgütern im Rahmen einer mehrpoligen Verhältnismäßigkeitsprüfung Maßstab für die gesetzgeberische Entwicklung und gerichtliche Kontrolle eines geeigneten, wirksamen, in sich kohärenten und verbindlichen Schutzkonzepts ist. Über seinen herausgearbeiteten materiellen Inhalt hinaus ist Art. 20a GG prozedural umzusetzen. Dies bedeutet insbesondere, dass das Staatsziel Umweltschutz auch Auswirkungen auf die Staats- und Verwaltungsorganisation sowie auf die Ausgestaltung des Verfahrensrechts hat. Insoweit ist die Umsetzung des Art. 20a GG und eines etwaigen Schutzkonzepts durch ein permanentes Monitoring des politischen Entscheidungsprozesses zu gewährleisten. Wie das Entstehen des Rechts- und des Sozialstaats ist auch das Entstehen des Umweltstaates als langwieriger und konfliktreicher Prozess aufzufassen. Konflikte sind dabei nicht nur im innerstaatlichen Bereich zu erwarten, sondern gerade auch auf der internationalen Ebene. Jedoch ist zu bedenken, dass mit Blick auf die ökologischen Belastungsgrenzen ein Ausbleiben effektiven Umweltschutzes bedeutend größere wirtschaftliche, soziale und politische Krisen mit sich bringen würde. Insoweit ist Umweltschutz – wie vorstehend gezeigt wurde – Freiheitsvoraussetzungsschutz. Dies unterstreicht der Klimabeschluss des BVerfG: Je früher und entschlossener der fundamentalen Bedeutung des Umweltschutzes in der Politik Rechnung getragen wird, desto eher können die Errungenschaften des liberalen und sozialen Rechtsstaats langfristig bewahrt werden. 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. Gleichwohl mag sich mancher ebenso wie der Verfasser dieser Zeilen fragen: „Warum in die Ferne schweifen, wenn das Gute liegt so nah?“¹⁷¹

¹⁷¹ So zum Lissabon-Urteil des BVerfG *Jestaedt*, Der Staat 48 (2009), 497 ff.