

Gründen eines wirksamen Klimaschutzes nur schwer zu erschließen ist, sollten die jeweiligen Vorschriften wenigstens präzise formuliert sein. Dies erleichtert den Adressaten der Normen einschließlich der vollziehenden Stellen das Verständnis des Norminhalts. Wegen der Wechselwirkungen verschiedener Klimaschutzmaßnahmen ist ein möglichst optimaler Instrumentenmix zu finden und sind die Maßnahmen bestmöglich aufeinander abzustimmen. Rechtliche Vorschriften können dazu einen wichtigen Beitrag leisten.

Auch die Bundesländer sind an Art. 20a GG, die Klimaschutzziele des KSG sowie die unionsrechtlichen Vorgaben gebunden. Bislang ergeben sich aus dem KSG, abgesehen von dem Berücksichtigungsgebot in § 13 Abs. 1 KSG, kaum konkretere Vorgaben für die Länder, § 14 Abs. 1 KSG gestattet ihnen den Erlass eigener Landesklimateilsetzungsgesetze.¹⁵¹ Vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern stellt sich insoweit die Frage, wie die Klimaschutzbeiträge dieser Ebenen am besten aufeinander abgestimmt werden können. Dem Grundgesetz lassen sich keine konkreten Vorgaben entnehmen, wie die verfassungsrechtlich erforderlichen Klimaschutzbeiträge von Bund und Ländern zu koordinieren sind.¹⁵² Angesichts des sektoralen Ansatzes des KSG ist fraglich, ob länderbezogene, d. h. vertikale Gesamtreduktionsvorgaben über die horizontale Koordination der einzelnen Emissionssektoren wirklich sinnvoll und zielführend sind.¹⁵³ Erst kürzlich stellte der Sachverständigenrat für Umweltfragen fest, dass eine sachgerecht ermittelte, bundesrechtliche Festlegung für die länderspezifische Mengenverteilung von Windenergieanlagen mehrere Jahre dauern könnte. Jedoch seien die Länder aufgrund des verfassungsrechtlichen Gebots der Bundestreue zur Unterstützung der Klimaschutzziele und der Erneuerbare-Energien-Ziele verpflichtet.¹⁵⁴

§ 14 Abs. 2 KSG, wonach Bund und Länder „in geeigneter Form“ zusammenwirken, um die Ziele dieses Gesetzes zu erreichen, ist als einfachgesetzliche Ausprägung des Grundsatzes der Bundestreue in dieser Hinsicht sehr offen gehalten.¹⁵⁵ Angesichts der Gesetzgebungsbefugnis der Länder für das Kommunalrecht (Art. 70 Abs. 1 GG) und der Aufgabenübertragungsverbote aus Art. 84 Abs. 1 S. 7, Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG¹⁵⁶ gibt es gute Argumente, die

Koordinierung zwischen Bund und Ländern eingehender auszugestalten.¹⁵⁷ Angesichts vergleichbarer Probleme bei der Abstimmung im Kontext der Digitalisierung, aber auch den finanziellen Lasten der ökologischen Transformation, könnte man in Erwägung ziehen, ob der Klimaschutz nicht als eine Gemeinschaftsaufgabe ausgestaltet werden sollte,¹⁵⁸ wofür jedoch Art. 79 Abs. 2 GG hohe Hürden aufstellt.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

151) Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610, 612; Wickel, ZUR 2021, 332, 336 ff.

152) BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 18.1.2022 – 1 BvR 1565/21, u. a., juris Rdnr. 16.

153) BVerfG, Beschl. v. 18.1.2022 – 1 BvR 1565/21, u. a., juris Rdnr. 17; s. auch Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610, 612; Wickel, ZUR 2021, 332, 337 f.

154) SRU, Klimaschutz braucht Rückwind, 2022, Rdnr. 43, 46; zur Bundestreue Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610, 613.

155) Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610, 613.

156) Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610, 614.

157) Hermes, EurUP 2021, 162, 163, 172; Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610, 616; Schlacke, EurUP 2020, 338, 345.

158) So vor allem aus finanziellen Erwägungen Rodi/Paul, in: Rodi, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022 i. E., § 12 Rdnr. 24.

<https://doi.org/10.1007/s10357-022-3985-9>

Art. 20a GG in der Hand des Bundesverfassungsgerichts – Potential für einen Anspruch auf Gesetzgebung?*

Lorenz Lang

© Der/die Autor(en) 2022. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Als allein objektive Verfassungsnorm kann Art. 20a GG für sich genommen dem Einzelnen kein subjektives Recht auf Klima-Gesetzgebung verleihen. Hieran ändert auch der schon jetzt berühmte „Klima-Beschluss“ des BVerfG nichts. Die Ausführungen des Gerichtes bieten dennoch neue Impulse für das Verhältnis von

Grundrechten und Staatszielbestimmung des Art. 20a GG. Je mehr Grundrechte und Staatszielbestimmung dabei miteinander verschränkt werden, desto näher wird Art. 20a GG von seiner ursprünglichen Konzeption entfernt und das Potential geschaffen den Gesetzgeber gerichtlich zu mehr Klimaschutzbemühungen zu verpflichten.

Dip. Jur. Lorenz Lang,
Wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere Verwaltungsrecht (Prof. Dr. Mann),
Universität Göttingen,
Göttingen, Deutschland

* Der Aufsatz beruht in Teilen auf einer im Sommersemester 2021 angefertigten Studienarbeit im Rahmen des Schwerpunktbe-reichstudiums am Lehrstuhl für Völkerrecht und Europarecht (Prof. Dr. Frank Schorkopf) an der Universität Göttingen.

1. Einleitung

Wenn Art. 20a GG in der Debatte um effektiven Klimaschutz eher ein Schattendasein attestiert wurde¹, so dürfte sich dies mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 24. 3. 2021² nachhaltig geändert haben: Der Gesetzgeber darf – so lässt sich der Beschluss verkürzend zusammenfassen – die verfassungsrechtlich gebotene Bekämpfung des Klimawandels nicht einseitig in die Zukunft verlagern. Bundestag und Bundesrat haben bereits durch eine Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) auf die Vorgaben des BVerfG reagiert.³ Zur Begründung der Verfassungswidrigkeit von Teilen des Klimaschutzgesetzes greift das BVerfG maßgeblich auf Art. 20a GG zurück. Die Beschwerdeführenden, die den Gesetzgeber zu größeren Klimaschutzverpflichtungen verpflichten wollten, hatten das BVerfG dabei vor die Aufgabe gestellt, zu justieren, wie und ob es über die verfassungskonforme Wahrnehmung legislativer Gestaltungspielräume entscheiden kann. Als verfassungsrechtlicher Maßstab kommen dafür Grundrechte in ihrer Schutzpflicht-, aber auch in ihrer Abwehrrechtsdimension sowie Art. 20a GG in Betracht. Art. 20a GG ist eine Staatszielbestimmung. Als solche formuliert sie zwar einen verbindlichen Schutzauftrag zu Gunsten der natürlichen Lebensgrundlagen an den Gesetzgeber, überlässt diesem aber die Modalität zu dessen Ausführung. Dem hat das BVerfG in vergangenen Entscheidungen durch eine sehr zurückhaltende Kontrolldichte des Art. 20a GG Rechnung getragen.⁴ Wohl nicht zuletzt deshalb stützten die Beschwerdeführenden ihre Argumentation in erster Linie auf grundrechtliche Schutzpflichten. Indes hat das BVerfG – zumindest im Ergebnis –, in diesem Punkt an seiner zurückhaltenden Rechtsprechung festgehalten und eine Verletzung durch den Gesetzgeber verneint. Dies bedeutet aber nicht, dass die nun erfolgende Nachschärfung des KSG auf freiwilliger Basis erfolgt. Die Entscheidung des BVerfG verdeutlicht vielmehr, dass legislative Verpflichtungen nicht nur zur Erfüllung eines schutzpflichtenrechtlich begründeten Anspruches festgestellt werden, sondern auch am Ende einer abwehrrechtlichen Prüfung stehen können. Erhebliche Aufmerksamkeit haben darüber hinaus die vom Gericht neu eingeführte grundrechtliche Gewährleistungskategorie der intertemporalen Freiheitssicherung sowie die Verschränkung von Grundrechten mit Art. 20a GG als Staatszielbestimmung erhalten.

2. Art. 20a als Grundlage eines Anspruches auf Klimaschutz-Gesetzgebung

Dass grundrechtliche Schutzpflichten den Gesetzgeber – zumindest im Grundsatz – zu legislativer Tätigkeit verpflichten können, ist heute in der Staatsrechtslehre anerkannt.⁵ Eine andere dogmatische Ausgangslage ergibt sich für die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG. Als allein objektives Verfassungsrecht begründet Art. 20a GG keine individuellen Rechte und kann dem Einzelnen daher für sich genommen kein Recht auf Umweltgesetzgebung verleihen.⁶ Doch auch auf Grundlage der grundrechtlichen Schutzpflichtenlehre sind die Anforderungen an die Begründung eines Anspruches auf Gesetzgebung hoch. Das BVerfG hat bisher in allen Entscheidungen über einen Anspruch auf legislative Tätigkeit eine eingeschränkte Kontrollkompetenz betont.⁷ Diese beruht auf der Gefahr des Übergriffs in den unantastbaren Kernbereich legislativer Eigenverantwortung, sowie der Überlegung, dass Schutzpflichten grundsätzlich anders als Abwehrrechte auf einen Korridor zulässiger staatlicher Handlungsalternativen treffen.⁸ Die verfassungsrechtliche Ausgangslage scheint daher klar gegen die Möglichkeit zu sprechen, den Gesetzgeber verfassungsnormativ zu mehr Klimaschutzgesetzgebung verpflichten zu können.

Dabei lohnt es sich, den Beschluss auch auf die Ausführungen des Gerichtes zum Verhältnis von Art. 20a GG und grundrechtlichen Gewährleistungen, wie sie aus der herkömmlichen Dogmatik bekannt sind, zu untersuchen. Erstmals setzt sich das Gericht mit dem in Teilen der Literatur schon seit Jahren als eigenständiges Grundrecht verstandenen ökologischen Existenzminimum auseinander. Auch das Verhältnis von Art. 20a GG zur berühmten Elfes-Konstruktion und zu den grundrechtlichen Schutzpflichten wird neu verhandelt. Die Verknüpfung von Staatszielbestimmung und Grundrechten fordert das tradierte Verständnis des Art. 20a GG heraus, soweit auf diesem Wege eine allein objektive Verfassungsnorm subjektiviert wird.⁹ Der Beschluss hat zudem die Frage angestoßen, ob das Bundesverfassungsgericht Art. 20a GG zu einem Umweltgrundrecht transformiert hat.

2.1 Das über Art. 20a GG fundierte ökologische Existenzminimum

Im Schrifttum wird aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 20a GG ein Grundrecht auf ein sog. ökologisches Existenzminimum hergeleitet.¹⁰ Dessen Schutz soll auf die Erhaltung der natürlichen Ressourcen, die der Mensch zum Leben braucht,¹¹ bzw. ein Mindestmaß an Umweltschutz¹² gerichtet sein. Eine solche Herleitung steht in Parallele zur Entwicklung des Rechtes auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, bei der das BVerfG auf Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip rekurriert.¹³ Die strukturelle „Schwäche“ eines solches Rechtes

- 1) Vgl. *Calliess*, ZUR 2021, 323; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 3 Rdnr. 35; *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 8.
- 2) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, NuR 2022, 37 ff.
- 3) Siehe Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 18. 8. 2021, BGBl. I S. 3905 ff.
- 4) Vgl. BVerfG, Urt. v. 17. 12. 2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, BVerfGE, 134, 242, 339 und 342.
- 5) *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 1996, passim; *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl. 2005, passim; *Isensee*, in: HStR, XI, 3. Aufl. 2013, § 191 Rdnr. 1 ff.
- 6) BVerfG, Beschl. 10. 5. 2001 – 1 BvR 481/01, 1 BvR 518/01, NVwZ 2001, 1148, 1149; *Groß*, EurUP 2019, 353, 361; *Härtel*, NuR 2020, 577, 589; *Bickenbach*, JZ 2020, 168, 176; *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 3 Rdnr. 24; *Waechter*, NuR 1996, 321.
- 7) Vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 29. 10. 1987 – 2 BvR 624/83, 2 BvR 1080/83, 2 BvR 2029/83, BVerfGE 77, 170, 214 f.; BVerfG, Beschl. v. 30. 11. 1988 – 1 BvR 1301/84, BVerfGE 79, 174, 202.
- 8) BVerfG, Beschl. v. 6. 5. 1997 – 1 BvR 409/90, BVerfGE, 96, 56, 64; BVerfG, Urt. v. 30. 7. 2008 – 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08, BVerfGE 121, 317, 356 f.; *Kloepfer*, Verfassungsrecht II, 2010, § 48 Rdnr. 65; *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl. 2005, passim, S. 180 f.
- 9) Vgl. *Calliess*, ZUR 2021, 355 ff.
- 10) Erstmals skizziert bei *Rupp*, JZ 1971, 401, 402, der allerdings explizit verneint aus diesem Grundrecht konkrete und einklagbare staatliche Handlungen ableiten zu können; *Buser*, DVBl. 2020, 1389, 1391; *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 3 Rdnr. 42; *Waechter*, NuR 1996, 321 f.; Kritik bei: *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 6; insbesondere bezüglich des Menschenwürdegehalts eines solchen Rechts: *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 3 Rdnr. 14; *Hoppe*, in: FS-Kriele, 1997, S. 219, 221 ff.
- 11) *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 3 Rdnr. 8; *Sachs*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 2 Rdnr. 227; *Waechter*, NuR 1996, 321.
- 12) *Härtel*, NuR 2020, 577, 579.
- 13) BVerfG, Beschl. v. 23. 7. 2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, BVerfGE, 137, 34, 72.; *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, 94. EL Januar 2021, GG, Art. 1 Abs. 1 Rdnr. 121; *Vofßkuhle/Wischmeyer*, JuS 2015, 693, 694; explizite Anlehnung hieran etwa bei *Waechter*, NuR 1996, 321 und *Gassner*, NVwZ. 2020, 29 f.

verdeutlicht jedoch die bereits begrifflich angelegt *Minimalsicherung*, verstanden als Abwehr existenzbedrohender Umweltbelastungen.¹⁴ Vor Gericht müsste (bereits im Rahmen der Beschwerdebefugnis) der derzeit noch schwer zu führende Nachweis erbracht werden, dass eine existenzielle Bedrohung der Umwelt bevorsteht, um die Möglichkeit der Grundrechtsverletzung darzulegen.

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts bestätigen dies: Infolge der Klimaschutzbemühungen Deutschlands drohten keine katastrophalen oder apokalyptischen Zustände, eine Verletzung des ökologischen Existenzminimums sei daher auszuschließen, weshalb nicht entschieden werden müsse, ob das Grundgesetz ein solches Recht überhaupt kenne.¹⁵ Mit diesen Feststellungen fehlt eigentlich die Veranlassung für weitere Erwägungen zum Gewährleistungsgehalt eines ökologischen Existenzminimums. Gleichwohl fährt das Gericht mit Ausführungen fort, die sich im ersten Zugriff als Vorbereitung einer Anerkennung eines solchen Rechts im Rahmen späterer Entscheidungen lesen ließen: Zwar folge der Schutz ökologischer Mindeststandards als Voraussetzung des physischen und psychischen Wohlergehens bereits aus anderen Grundrechten – insbesondere Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 GG –, ein eigenständiger Gewährleistungsgehalt ökologischer Existenzsicherung könne aber gegeben sein, „wenn in einer bis zur Lebensfeindlichkeit veränderten Umwelt durch Anpassungsmaßnahmen ... die sonstigen Voraussetzungen sozialen, kulturellen und politischen Lebens (nicht) gesichert werden könnten“¹⁶. Dem Gericht geht es an dieser Stelle – wie die Bezugnahme auf die Hartz IV-Rechtsprechung zeigt¹⁷ – allerdings nicht um physisches Überleben, sondern soziokulturelle Würdenthaltung. In diesem Kontext erklärt sich die Entscheidung des Gerichtes in den gesamten Ausführungen auf eine ausdrückliche Nennung des Art. 20a GG zu verzichten, obwohl einige der vom BVerfG selbst zitierten Autoren ein Recht auf ökologische Existenzsicherung auch aus Art. 20a GG herleiten¹⁸. Es liegt nahe, dass hier jede subjektivrechtliche Aufladung des Art. 20a GG auch im Blick auf zukünftige Verfahren vermieden werden soll. Der ausdrückliche Bezug auf die Voraussetzungen sozialen und kulturellen Lebens fügt sich vielmehr nahtlos in die Diktion der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen zur *soziokulturellen* Komponente des Existenzminimums ein.¹⁹ Die Ausführungen des Gerichtes lassen daher den Schluss zu, dass hier die Geltung des tradierten *soziokulturellen* Existenzminimums in einer veränderten Lebensumwelt referiert wird. Der Heranziehung des Art. 20a GG im Sinne eines *ökologischen* Existenzminimums bedarf es nach diesem Verständnis nicht, denn die Verpflichtung zur Sicherung einer Lebenswelt, in der ein Leben in Würde möglich ist, ergibt sich bereits aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. 20 Abs. 1 GG. Indem das Gericht auf diese Weise an Bekanntes anknüpft, handelt es in zweierlei Hinsicht weitsichtig: Zum einen erhält es den grundrechtlichen Schutzpflichten insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG einen eigenständigen Anwendungsbereich und trägt so zu einem ausdifferenzierten Grundrechtsschutz bei, zum anderen verhindert es, die unausweichliche Debatte um eine Subjektivierung des Art. 20a GG zusätzlich zu befeuern. Ob Art. 20a GG zukünftig im Verbund mit Art. 1 GG oder 2 Abs. 2 S. 1 GG als Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum Ausgangspunkt eines auf gesetzgeberische Tätigkeit gerichteten Schutzanspruches sein könnte, bleibt damit letztlich offen, ist ob der augenfälligen „Vermeidungsstrategie“ des BVerfG aber unwahrscheinlich.

2.2 Verschränkung grundrechtlicher Schutzpflichten und Art. 20a GG

An Bedeutung gewinnen damit umweltschutzbezogene subjektivrechtliche Konstruktionen, die es ermöglichen, bereits vor einer Gefährdung der menschlichen Existenz-

grundlagen anzusetzen. Im Kontext der Klimaklagen sind dies in erster Linie grundrechtliche Schutzpflichten²⁰ aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 GG. Aus diesen Grundrechten abgeleitete Schutzpflichtenlagen kommen etwa hinsichtlich klimawandelbedingter Hitzewellen oder Überschwemmungen in Betracht.²¹ Inwieweit Art. 20a GG auf diese Schutzpflichten einwirken kann, ist im Detail unklar. In der Literatur werden Verschränkungen von Art. 20a GG und grundrechtlichen Gewährleistungen auch über die Herleitung des ökologischen Existenzminimums hinaus für möglich gehalten.²² Der Schutzgehalt eines Grundrechtes könne durch Art. 20a GG „angereichert, verstärkt oder erweitert“²³ werden. In diesem Sinne könnten die objektiven Schutzverpflichtungen des Art. 20a GG subjektivrechtlich effektuiert werden. Auch das BVerfG hat in vergangenen Entscheidungen durchaus Wechselwirkungen zwischen grundrechtlichen Schutzwägungen und dem Staatsziel des Art. 20a GG herausgestellt.²⁴ Gleichwohl lässt sich aus der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG weder nachweisen, dass die grundrechtlichen Schutzpflichten durch Art. 20a GG an Durchsetzungskraft gewinnen, noch dass über die Koppelung von Grundrecht und Staatsziel letzteres subjektivrechtlich durchsetzbar gemacht worden wäre. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass das BVerfG Art. 20a GG bisher kaum inhaltlich konturiert hat. Den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers betont das BVerfG vielmehr auch in umweltrechtlich geprägten Konstellationen ohne Ausnahme.²⁵ Es ist daher kein Zufall, dass das BVerfG im umweltrechtlichen Kontext eine Schutzpflichtverletzung stets verneint hat.²⁶

- 14) Vgl. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 3 Rdnr. 8; *Hesselhaus*, in: *Rehbinder/Schink*, Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 2 Rdnr. 105.
- 15) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 40, Rdnr. 113 f.
- 16) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 40, Rdnr. 114.
- 17) Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 40, Rdnr. 114 unter explizitem Hinweis auf BVerfG, Urt. v. 9. 2. 2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175, 223.
- 18) Etwa *Waechter*, NuR 1996, 321 f. und *Buser*, DVBl. 2020, 1389, 1391, die in Rdnr. 114 zitiert werden.
- 19) Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23. 7. 2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, BVerfGE, 137, 34, 72.
- 20) Zu der vereinzelt vertretenen Ansicht der abwehrrechtlichen Geltendmachung der Grundrechte gegen privat verursachte dem Staat zurechenbare Umweltbelastungen: *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, S. 91 ff.; 102 ff.; 108; *ders.* NVwZ 1986, 611, 612; *Schwabe*, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1977, S. 213 ff.
- 21) *Kahl*, JURA 2021, 117, 123; *Buser*, DVBl. 2020, 1389, 1390; *Groß*, NVwZ 2020, 337, 339 f.
- 22) *Kloepfer*, in: BK-GG, Art. 20a Rdnr. 61; *ders.*, Verfassungsrecht I, 2010, § 12 Rdnr. 18; *Uhle*, JuS 1996, 96, 110; *Hahn*, Umwelt- und zukunftsverträgliche Entscheidungsfindung des Staates, 2017, S. 251; *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 445; *Kleiber*, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 290; *Wolf*, in: AK-GG, II, 3. Aufl. 2001, Art. 20a Rdnr. 34.
- 23) So *Kloepfer*, in: BK-GG, Art. 20a Rdnr. 61.
- 24) BVerfG, Beschl. v. 16. 2. 2000 – 1 BvR 242/91 und 1 BvR 315/99, BVerfGE, 102, 1, 18; BVerfG, Urt. v. 17. 12. 2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, BVerfGE, 134, 242, 342 f.; offen gelassen dagegen bei: BVerfG, Beschl. v. 10. 11. 2009 – 1 BvR 1178/07, NVwZ 2010, 114, 116; vgl. zu Verschränkungen von Art. 20a GG und Grundrechten vor dem BVerfG auch die Darstellung bei: *Buser*, DVBl. 2020, 1389, 1391.
- 25) Vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 24. 11. 2010 – 1 BvF 2/05, BVerfGE, 128, 1, 30; BVerfG, Beschl. 29. 11. 1995 – 1 BvR 2203/95, NJW 1996, 651; BVerfG, Beschl. 29. 7. 2009 – 1 BvR 1606/08, NVwZ 2009, 1489, 1490 f.
- 26) Diese Entscheidungspraxis wird in der Literatur häufig betont: etwa bei *Kahl*, JURA 2021, 119, 121; *Groß*, NVwZ 2020, 337, 338.

Der Beschluss des BVerfG bietet für eine Verschränkung von grundrechtlichen Schutzpflichten mit dem Staatsziel des Art. 20a GG neue Impulse. Dabei lassen sich die Ausführungen des BVerfG zu den grundrechtlichen Schutzpflichten im Rahmen der Beschwerdebefugnis²⁷ und Begründetheit²⁸, wenn man nach expliziten Bezügen zu Art. 20a GG sucht, zunächst als strikte Trennung von grundrechtlicher und staatszielbedingter Schutzrichtung lesen.²⁹ Soweit das Gericht überhaupt ausdrücklich auf Art. 20a GG rekurriert, geschieht dies, um auf nachfolgende Ausführungen zu verweisen³⁰ oder zu betonen, dass die Schutzverpflichtungen von Art. 20a GG und Grundrechten gerade nicht kongruent sind³¹. Dem entsprechend wird die Entscheidung als die erwartete Bestätigung zurückhaltender gerichtlicher Kontrolle legislativer Schutzpflichtenwahrnehmung verstanden.³²

Eine implizite Prägung der grundrechtlichen Schutzpflichtenprüfung durch das in Art. 20a GG verankerte Klimaschutzgebot lässt sich den Passagen, obwohl das Gericht einen Verstoß im Ergebnis verneint,³³ dennoch entnehmen.

2.2.1 Wechselbeziehungen

Dies geschieht zunächst, indem das BVerfG die Schutzpflicht des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG dergestalt entfaltet, dass diese zum Grundrechtsschutz durch Maßnahmen verpflichtet, die den Klimawandel begrenzen.³⁴ Insofern haben die vom BVerfG für Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 20a GG herausgearbeiteten Schutzverpflichtungen die gleiche Zielrichtung. Indem das Gericht sodann ausgehend von der Prüfung des Schutzpflichtenverstößes maßgeblich auf das Schutzziel der Begrenzung des Klimawandels abstellt,³⁵ welches – teilweise in inhaltlichem Gleichlauf – aus Staatszielbestimmung und Grundrecht folgt, wird Art. 20a GG über die Schutzpflichtenprüfung namentlich in der Perspektive des Rechtsschutzes effektuiert. Dies zeigt sich insbesondere im Kontext der Prüfung, ob der Gesetzgeber mit dem KSG ein gänzlich ungeeignetes Konzept zum Schutz des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG vorgelegt hat: Dies wäre nach Auffassung des BVerfG zunächst dann der Fall, wenn das Gesetz nicht das Ziel der Klimaneutralität verfolgen würde.³⁶ Eben dieses partizipiert unmittelbar an der Schutzverpflichtung des Art. 20a GG.³⁷ Da das KSG wiederum mit dem für die verfassungsrechtliche Konkretisierung des Art. 20a GG maßgeblichen § 1 S. 3 KSG das Gebot der Treibhausgasneutralität bis 2050 formuliert, wird der Gesetzgeber nach Auffassung des BVerfG gleichermaßen der Schutzverpflichtung des Art. 20a GG wie derjenigen des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gerecht.³⁸ Dies gilt ebenso, wenn das Gericht feststellt, ein völlig unzulänglicher Schutz des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG läge vor, wenn man dem Klimawandel freien Lauf ließe.³⁹ Eine Verschränkung beider Schutzverpflichtungen nimmt das Gericht „über Umwege“ auch dadurch vor, dass es im Rahmen der Schutzpflichtentfaltung bei Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG auf Art. 2 Abs. 1 lit. a) des Pariser Übereinkommens verweist.⁴⁰ Jenes fundiert damit – über § 1 S. 3 KSG – sowohl die verfassungsrechtliche Konkretisierung des Art. 20a GG⁴¹ als auch die Schutzpflicht des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Trotz der vom Bundesverfassungsgericht stellenweise betonten Inkongruenz von grundrechtlichen Schutzpflichten und Staatsziel⁴² sind insoweit gewisse Verschränkungen feststellbar. Zwischen Wechselwirkungen als Ausdruck einer „Verstärkung“ oder „Anreicherung“ grundrechtlicher Schutzpflichten durch Art. 20a GG und einem gewissermaßen „zufälligen“ Gleichlauf beider Verfassungspflichten lässt sich dabei kaum trennscharf differenzieren.⁴³

2.2.2 Trennung von Art. 20a GG und grundrechtlicher Schutzpflicht

Im Rahmen der Prüfung, ob der Gesetzgeber mit dem KSG erheblich hinter dem Schutzziel des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zurückgeblieben ist,⁴⁴ werden grundrechtliche und staatszielbedingte Schutzrichtung dann aber wieder von-

einander entfernt: Die Beschwerdeführenden können mit ihrem Vorbringen das Klimaschutzziel des Pariser Übereinkommens, das in § 1 S. 3 KSG auch dem KSG zugrunde gelegt ist, sei unzureichend zur Verwirklichung der Schutzverpflichtung aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nicht durchdringen.⁴⁵ Das von den Beschwerdeführenden zur Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflicht einzig für tauglich befundene Ziel, die Erderwärmung auf *höchstens* 1,5 Grad zu begrenzen,⁴⁶ geht noch über das Temperaturziel aus § 1 S. 3 KSG von „unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius“ hinaus. Grundsätzlich ist das Temperaturziel von

- 27) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 38 f., Rdnr. 96–111.
- 28) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 43 ff., Rdnr. 142–181.
- 29) Eine Verschränkung von Art. 20a GG und grundrechtlichen Schutzpflichten erwägt das BVerfG erst an späterer Stelle im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ausdrücklich, in: BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 55, Rdnr. 246: „... das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot – verstärkt durch grundrechtliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG ...“.
- 30) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 43, ff., Rdnr. 149, 167 u. 168.
- 31) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 45, Rdnr. 163 und 167: „Hinsichtlich der an dieser Stelle allein relevanten Schutzgüter des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ...“; etwas weniger eindeutige Formulierung in Rdnr. 170: „Im Übrigen gilt auch insofern, dass sich die Anforderungen des grundrechtlich gebotenen Gesundheitsschutzes nicht ohne Weiteres mit denen des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG oder mit den einfachrechtlichen Klimaschutzvorgaben decken.“ und Rdnr. 177: „Unbeschadet strengerer Klimaschutzverpflichtungen, die aus Art. 20a GG folgen können ...“.
- 32) Faßbender, NJW 2021, 2085, 2088.
- 33) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 43, Rdnr. 142.
- 34) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 40, Rdnr. 144 u. 149; ein (noch) höheres Schutzniveau folge auch nicht aus Art. 2 und 8 EMRK: Rdnr. 147.
- 35) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 44, Rdnr. 152 ff.
- 36) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 44, Rdnr. 155.
- 37) Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 49, Rdnr. 197 f.
- 38) Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 44, Rdnr. 155.
- 39) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 44, Rdnr. 157.
- 40) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 43, Rdnr. 149.
- 41) Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 50 f., Rdnr. 208 ff.
- 42) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 45, 1734, Rdnr. 163, Rdnr. 167: „Hinsichtlich der an dieser Stelle allein relevanten Schutzgüter des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ...“; etwas weniger eindeutige Formulierung in Rdnr. 170: „Im Übrigen gilt auch insofern, dass sich die Anforderungen des grundrechtlich gebotenen Gesundheitsschutzes nicht ohne Weiteres mit denen des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG oder mit den einfachrechtlichen Klimaschutzvorgaben decken.“ und Rdnr. 177: „Unbeschadet strengerer Klimaschutzverpflichtungen, die aus Art. 20a GG folgen können ...“.
- 43) Vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 40, Rdnr. 117, wo das Gericht Grundrechte und Art. 20a GG als „gleichgelagerte Schutzgebote“ beschreibt und feststellt das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG werde durch die Grundrechte „verstärkt“.
- 44) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 44 f., Rdnr. 158 ff.
- 45) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 44 f., Rdnr. 161.
- 46) Vgl. Beschwerdeschrift Neubauer et al. S. 10 f., Stand 24. 1. 2022, abrufbar unter: https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Klimaklage%202020%20-%20Verfassungsbeschwerde_online.pdf, letzter Zugriff am 1. 9. 2021.

höchstens 1,5 Grad nach Auffassung des BVerfG damit besser geeignet, den Klimawandel zu begrenzen und insbesondere Kippunkte zu vermeiden.⁴⁷ Daraus leitet der Senat aber keine grundrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers ab, seiner Normsetzung ein Temperaturziel von höchstens 1,5 Grad zugrunde zu liegen. Der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten wird diesbezüglich durch die in Art. 20a GG fundierte Klimaschutzverpflichtung nicht verengt.⁴⁸ Der Paarlauf von grundrechtlicher Schutzpflicht und Klimaschutz nach Maßgabe des Art. 20a GG endet also dort, wo der Gesetzgeber durch Klimaschutzmaßnahmen die Grundrechte der Menschen in – was die gerichtliche Kontrolldichte angeht – hinreichendem Maße schützt.⁴⁹

2.2.3 Zwischenfazit

Die Effektivierung des Art. 20a GG mittels der grundrechtlichen Schutzpflichten ist spektakulärer als es ob der Ablehnung eines Schutzpflichtenverstößes zunächst den Anschein macht. Zwar können dem Gesetzgeber über Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG keine Details eines Klimaschutzkonzeptes – wie eine konkrete Temperaturgrenze – abverlangt werden, doch könnte ein auf Klimaneutralität gerichtetes gesetzliches Schutzkonzept gerichtlich eingefordert werden. Das vom BVerfG aus Art. 20a GG hergeleitete verfassungsrechtliche Ziel der Klimaneutralität wird über Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG justiziabel gemacht. Eine konkrete Verstärkung des Schutzgehaltes des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG – wenn hier nicht schon eine inhaltliche Determinierung durch Art. 20a GG – vorliegt, ist damit konkret nachweisbar.

2.3 Geltendmachung des Art. 20a GG mittels der Elfes-Konstruktion

Als weitere Verschränkung von grundrechtlichen Gewährleistungen und Art. 20a GG kommt aus abwehrrechtlicher Perspektive – und damit jenseits schutzpflichtenrechtlicher Konstruktionen – die Geltendmachung im Rahmen der sog. Elfes-Konstruktion in Betracht.

2.3.1 Ausgangslage

Spätestens seit der Elfes-Entscheidung⁵⁰ wird der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG denkbar weit verstanden und gewährleistet jedwedes menschliche Verhalten.⁵¹ Diesem weiten Schutzbereich korrespondiert eine weit interpretierte Schrankenregelung, indem der Begriff der „verfassungsmäßigen Ordnung“ in Art. 2 Abs. 1 GG – anders als an anderen Stellen der Verfassung – so interpretiert wird, dass einschränkende Gesetze dem Erfordernis unterworfen werden, formell und materiell verfassungskonform zu sein.⁵² Dies führt im Grundsatz dazu, dass jedermann ein Gesetz vor dem BVerfG mit der Begründung angreifen kann, es verletze ihn in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit, weil es formell oder materiell verfassungswidrig sei.⁵³ Formell oder materiell verfassungswidrig kann ein solches einschränkende Gesetz auch schon dann sein, wenn es gegen Verfassungsrecht außerhalb des Grundrechtskatalogs verstößt.⁵⁴ Dies hat der Rechtsprechung des BVerfG den Vorwurf eingebracht, die Verfassungsbeschwerde zu einem Normenkontrollverfahren umzufunktionieren.⁵⁵ Tatsächlich ist mit der skizzierten Rechtsprechung eine partielle Subjektivierung objektiver Verfassungssätze verbunden.⁵⁶ Sofern jedoch eine Verletzung von Staatszielbestimmungen als objektivem Verfassungsrecht die Verfassungswidrigkeit eines Eingriffs in Art. 2 Abs. 1 GG mangels individualschützender Funktion nicht begründen können soll,⁵⁷ überzeugt dies nicht. Eine solche Einschränkung ist in der Rechtsprechung des BVerfG nicht angelegt: Die materielle Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes kann auch durch die Unvereinbarkeit mit Staatszielbestimmungen begründet werden. Über Art. 2 Abs. 1 GG bzw. die anderen Freiheitsgrundrechte⁵⁸ ist Art. 20a GG damit einer punktu-

ellen Subjektivierung zugänglich, anders als dies für die Staatszielbestimmung bei isolierter Betrachtung möglich wäre.⁵⁹ Das Erfordernis, dass einschränkende Gesetze in jeder Hinsicht formell und materiell verfassungskonform sein müssen, schließt damit auch Art. 20a GG ein.⁶⁰ Auf die Schutzpflichtendimension der Grundrechte ist die Elfes-Konstruktion dagegen nicht übertragbar. Über Art. 2 Abs. 1 GG wird kein Anspruch auf staatszielverwirklichende Gesetze begründet.⁶¹ Die Elfes-Konstruktion entspringt einer dezidiert abwehrrechtlichen Perspektive: Die Justiziabilität objektiven Verfassungsrechts wird begründet, indem das einschränkende Gesetz nur Teil der verfassungsmäßigen Ordnung sein kann, wenn es formell und materiell verfassungskonform ist. Bei einer Anspruchskonstellation fehlt es an einem einschränkenden Gesetz, sodass der Anknüpfungspunkt der Elfes-Konstruktion entfällt.

2.3.2 Anwendung der Elfes-Konstruktion auf Art. 20a GG

Das BVerfG nimmt zu der Anwendung der Elfes-Konstruktion auf Art. 20a GG wie folgt Stellung: „Grundrechtseingriffe lassen sich verfassungsrechtlich nur rechtfertigen, wenn die zugrunde liegenden Regelungen den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes entsprechen (vgl. grundlegend BVerfGE 6, 32, 41; st. Rspr.). Das gilt angesichts ihrer eingriffsähnlichen Vorwirkung auf grundrechtlich geschützte Freiheit auch für § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2. Eine solche grundlegende Verfassungsbestimmung enthält Art. 20a GG (vgl. BVerfGE 128, 1, 48; 134, 242, 339, Rdnr. 289). Die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG ist daher Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen.“⁶²

- 47) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 44, Rdnr. 161; vgl. zur Relevanz von Kippunkten für den Grundrechtsschutz auch: Meyer, NJW 2020, 894, 897 f.
- 48) Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 45, Rdnr. 163.
- 49) Vgl. insoweit schon Wolf, in: AK-GG, II, 3. Aufl. 2001, Art. 20a Rdnr. 35.
- 50) BVerfG, Urt. v. 16. 1. 1957 – 1 BvR 253/56, BVerfGE, 6, 32.
- 51) BVerfG, Beschl. v. 6. 6. 1989 – 1 BvR 921/85, BVerfGE 80, 137, 152 f.; vgl. aber das Sondervotum von Grimm für eine einschränkende Auslegung des Art. 2 I GG: BVerfG, Beschl. v. 6. 6. 1989 – 1 BvR 921/85, BVerfGE 80, 137, 164 f.
- 52) BVerfG, Urt. v. 16. 1. 1957 – 1 BvR 253/56, BVerfGE, 6, 32, 38; BVerfG, Beschl. v. 15. 12. 1970 – 1 BvR 559/70, 1 BvR 571/70, 1 BvR 586/70, BVerfGE 29, 402, 408; Kahl, in: HGR, V, 2013, § 124 Rdnr. 79.
- 53) BVerfG, Urt. v. 16. 1. 1957 – 1 BvR 253/56, BVerfGE, 6, 32, 41.
- 54) Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, II, 7. Aufl. 2018, Art. 2 Rdnr. 26.
- 55) Häberle, JöR n.F., 45. Bd. 1997, 89, 118; Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 5. Aufl. 2020, Rdnr. 68; Sondervotum Grimm: BVerfG, Beschl. v. 6. 6. 1989 – 1 BvR 921/85, BVerfGE, 80, 137, 168.
- 56) Lang, in: BeckOK-GG, 47. Ed. 15. 5. 2021, Art. 2 Rdnr. 10; für eine eigenständige Klassifikation des versubjektivierten objektiven Rechts: Heinz, in: Heckmann/Meßerschmidt, 1988, S. 186.
- 57) So Bethge, in: FS-Isensee, 2007, 613, 623 f.
- 58) Die ursprünglich anhand Art. 2 Abs. 1 GG entwickelte Elfes-Konstruktion wird heute auf alle Freiheitsgrundrechte angewandt, vgl. Rixen, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 2 Rdnr. 57.
- 59) Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 32; Steinberg, NJW 1996, 1985, 1992.
- 60) Offen gelassen bei: BVerfG, Beschl. v. 10. 11. 2009 – 1 BvR 1178/07, NVwZ 2010, 114, 115 und Voßkuhle, NVwZ 2013, 1, 5; Explizit für eine Justiziabilisierung des Art. 20a GG im Rahmen der Elfes-Konstruktion: Kahl, JZ 2010, 668, 670; Grothmann, ZfBR Beil. 2010, 100, 108; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 95. EL Mai 2021, GG, Art. 20a, Rdnr. 25.
- 61) Die Kritik aus (Fn. 57) scheint dann auch in erster Linie gegen die Begründung eines solchen Anspruchs gerichtet zu sein, vgl. Bethge, in: FS-Isensee, 2007, 613, 624.
- 62) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 48, Rdnr. 189 f.

Das Gericht stellt klar: Die Elfes-Konstruktion findet auf Art. 20a GG Anwendung. Es wird bereits die Frage aufgeworfen, inwiefern sich aus der Entscheidung des BVerfG eine Subjektivierung des Art. 20a GG oder die Schaffung eines Umweltgrundrechtes ergibt.⁶³ Das Gericht stellt insofern (lediglich) klar, dass die Elfes-Rechtsprechung auch auf die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG Anwendung findet. Dies schafft kein Umweltgrundrecht und bewirkt doch eine Subjektivierung des Art. 20a GG.⁶⁴ Zur Substantiierung einer Grundrechtsverletzung genügt – wie bisher – nicht allein das Vorbringen, ein Gesetz verstoße gegen objektives Verfassungsrecht im Allgemeinen oder Art. 20a GG im Konkreten. Die Grundrechte schützen unter der Elfes-Konstruktion nicht vor verfassungswidrigen Gesetzen, sondern vor der Verkürzung grundrechtlich geschützter Verhaltensweisen durch oder aufgrund von verfassungswidrigen Gesetzen. Die Elfes-Konstruktion entbindet weder von der Anforderung zu substantiieren, dass die durch das Gesetz betroffenen Verhaltensweisen grundrechtlich geschützt sind, noch dass diese durch das staatliche Handeln verkürzt wurden. Dies berücksichtigend können Gesetze auf Grundlage der Elfes-Konstruktion der bundesverfassungsgerichtlichen Kontrolle hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Art. 20a GG zugeführt werden. Für die zukünftige Justiziabilisierung des Art. 20a GG dürfte vor allem die vom Gericht vorgenommene Verknüpfung von empirischer Unsicherheit und gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum relevant sein.⁶⁵ Sinkt das Maß empirischer Unsicherheit, etwa infolge neuer Forschungserkenntnisse im Kontext des Klimawandels, verengt sich akzessorisch der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Eine noch intensivere Kontrolle des Art. 20a GG rückt damit je mehr neue Forschungserkenntnisse hervortreten stetig näher.

2.3.3 Verhältnis von intertemporaler Freiheitssicherung und Elfes-Konstruktion

Die Elfes-Konstruktion wird im KSG-Beschluss durch die abwehrrechtliche Konstruktion der intertemporalen Freiheitssicherung erweitert. Diese neue Grundrechtsgewährleistung führt dem BVerfG nach zur Verfassungswidrigkeit der § 3 Abs. 1 S. 2 KSG und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG. Das Gericht begründet dies damit, dass die Grundrechte vor der Gefahr schützen, verfassungsrechtlich notwendige Grundrechtsbeschränkungen einseitig in die Zukunft zu verlagern.⁶⁶ In diesem Sinne lässt sich die intertemporale Freiheitssicherung zunächst als Erweiterung der Gewährleistungsgehaltes auf Schutzbereichsebene verstehen. Der Schutz der Grundrechte ist danach nicht auf die Abwehr aktueller oder gegenwärtiger Gefahren beschränkt, sondern schützt auch vor der Gefahr erheblicher Grundrechtsbelastungen in der Zukunft. Die Figur der „eingriffsähnlichen Vorwirkung“ ergänzt diese zeitliche Erweiterung grundrechtlicher Gewährleistungen indem die Anforderungen an die Substantiierung eines Eingriffs modifiziert werden.⁶⁷ Dies ist in sich konsequent: Eine Erweiterung des Schutzbereiches, in den sich wegen der Weite der zeitlichen Zusammenhänge kein Eingriff nachweisen ließe, hätte keine Bedeutung. Komplettiert wird der intertemporale Freiheitsschutz durch eine Modifizierung des Verhältnismäßigkeitsmaßstabes. Diese ist zur Begründung der Unverhältnismäßigkeit des KSG notwendig, da die zukünftigen Grundrechtsbeeinträchtigungen – veranlasst durch Art. 20a GG – gerade gerechtfertigt und damit nach herkömmlicher Dogmatik nicht als staatliches Unrecht fassbar wären. Dies wird erreicht, indem der Verhältnismäßigkeitsmaßstab ebenfalls intertemporal bestimmt wird, künftige – bereits jetzt angelegte – staatliche Beeinträchtigungen sich also bereits am Maßstab heutiger Verhältnisse messen lassen müssen.⁶⁸ Diese Figur der intertemporalen Freiheitssicherung, die – pointiert formuliert – hinsichtlich der vom BVerfG besorgten zukünftigen Grundrechtsbeeinträchtigungen zur

Konstruktion der „unverhältnismäßigen Verhältnismäßigkeit“ führt, ist damit eine Neuerung, die alle Ebenen der Grundrechtsdogmatik betrifft und herausfordert. Dies gilt auch für die Elfes-Konstruktion: Auch wenn jedermann ein die Grundrechte beschränkendes Gesetz vor dem BVerfG mit der Begründung angreifen kann, es verletze ihn in seinen Grundrechten, weil es gegen Art. 20a GG verstoße, ist die so bewirkte Subjektivierung nur scheinbar Folge der intertemporalen Freiheitssicherung: Das BVerfG formuliert allgemeingültig „Grundrechtseingriffe“ und nicht etwa eingriffsähnliche Vorwirkungen müssten mit Art. 20a GG vereinbar sein. Während die künftige individualrechtliche Effektivierung der intertemporalen Freiheitssicherung kaum absehbar ist, ist die Folge der Anwendung der Elfes-Konstruktion auf Art. 20a GG konkret fassbar: Grundrechtseingriffe sind nur gerechtfertigt, wenn sie dem aus Art. 20a GG entwickelten Klimaschutzprogramm entsprechen. Die eigentlich gestaltungsoffene Staatszielbestimmung des Art. 20a GG wird so zu einer grundrechtlichen Schranken-Schranke transformiert,⁶⁹ die nicht nur das Ziel des Klimaschutzes sondern auch insoweit den Weg dorthin bestimmt, wie das BVerfG diesen in seinem richtungsweisenden Beschluss vorgegeben hat.

3. Fazit

Der bisher vielfach vorgetragene Befund der geringen Direktionskraft des Art. 20a GG⁷⁰ wirkt vor dem Hintergrund der neuen Entscheidung überholt. Während die Fortentwicklung der Grundrechtsdogmatik um eine intertemporale Gewährleistungskomponente die meiste Aufmerksamkeit erfahren dürfte, sind die Auswirkungen des Beschlusses auf die Justiziabilität des Art. 20a GG nicht weniger bedeutsam. Grundrechte und Staatszielbestimmung des Art. 20a GG können im Klimaschutzkontext kaum mehr getrennt voneinander betrachtet werden. Dies gilt zunächst für die inhaltliche Beeinflussung grundrechtlicher Schutzpflichten durch Art. 20a GG. Auf Grundlage der Schutzpflichtendogmatik kann der Gesetzgeber gerichtlich in Anspruch genommen werden, ein auf Klimaneutralität gerichtetes Schutzkonzept zu verfolgen. Solange der Gesetzgeber diesen Anforderungen – wie derzeit – gerecht wird, ist die gerichtliche Durchsetzung eines Anspruches auf Gesetzgebung im Lichte des Art. 20a GG nicht konkret abzusehen. Auch für die ökologische Existenzsicherung dürfte Art. 20a GG – zumindest in der Rechtsprechung des BVerfG – vorläufig keine Rolle spielen. Umso bedeutsamer ist es, dass Art. 20a GG künftig im Wege der Elfes-Konstruktion abwehrrechtlich geltend gemacht werden kann. Es ist zu erwarten, dass künftige Prozesse von dieser abwehrrechtlichen Geltendmachung des Art. 20a GG dominiert werden, auch wenn die Verfassungswidrigkeit des KSG letztlich mit der Intertemporalen Freiheitssicherung begründet wurde, denn das BVerfG hat innerhalb der Prüfung des Art. 20a GG zu erkennen gegeben, dass es künftig einer noch in-

63) Calliess, ZUR 2021, 355, 356.

64) Vgl. Faßbender, NJW 2021, 2085, 2088.

65) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 53, Rdnr. 229.

66) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 54 ff., Rdnr. 243 ff.

67) Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 47, Rdnr. 183 ff.

68) Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 48, Rdnr. 192.

69) So auch Faßbender, NJW 2021, 2085, 2087.

70) Etwa Cremer, ZUR 2019, 278, 281 f.; Gassner, DVBl. 2013, 547, 548: „Es bleibt eine Leerformel und letztlich ohne Durchsetzungskraft“; Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 3 Rdnr. 35: „Stumpfes Schwert“.

tensiveren Kontrolle zuneigt.⁷¹ Im Ergebnis mögen diese Prozesse „nur“ zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm führen können. Es ist aber nicht abzusehen, dass das BVerfG seine Praxis, auch in diesen Fällen konkrete Appelle und Vorgaben an den Gesetzgeber zu formulieren,⁷² konsolidieren wird. Das BVerfG hat dem Gesetzgeber über Art. 20a GG enge Vorgaben gemacht. Indem Grundrechte und Art. 20a GG auf Grundlage des Beschlusses mehr denn je miteinander verbunden werden, wird die Einhaltung dieser Vorgaben bis hin zur Einforderung gesetzgeberischer Tätigkeit individuell justiziabel gemacht.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das

betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

71) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 50, Rdnr. 208: „Der gesetzgeberische Spielraum des Art. 20a GG ist damit **derzeit** nicht überschritten.“; Rdnr. 211: „Dass mit der Wahl des Paris-Ziels die Grenzen dieses gesetzgeberischen Spielraums verletzt sind, ist **jedenfalls aktuell** nicht erkennbar.“; Rdnr. 237: „Ein solches Maß an Verfehlung genügt verglichen mit den **derzeit** in der Berechnung des Restbudgets enthaltenen Unsicherheiten nicht für eine verfassungsgerichtliche Beanstandung.“, Hervorhebungen durch Verfasser.

72) Vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 25. 7. 2012 – 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11, BVerfGE, 131, 316, 370 ff.; BVerfG, Urt. v. 26. 2. 2020 – 2 BvR 2347/15, 2 BvR 651/16, 2 BvR 1261/16, 2 BvR 1593/16, 2 BvR 2354/16, 2 BvR 2527/16, BVerfGE, 153, 182, 308 f.

Zur Anwendung von Pestiziden in Natura 2000-Gebieten

Peter Fischer-Hüftle

© Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature 2022.

In den Schutzgebieten des europäischen Netzes Natura 2000 (Vogelschutzgebiete und Flora-Fauna-Habitat-(FFH-)Gebiete) sind bestimmte natürliche Lebensräume sowie Pflanzen- und Tierarten gegen die Verschlechterung ihres Erhaltungszustand zu schützen. Die Anwendung von Pestiziden kann solche Lebensräume und Arten beeinträchtigen. Hier wird erörtert, ob die Rechtslage in Deutschland und ihre praktischen Ergebnisse den unionsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Dabei werden die jüngst publizierten Ergebnisse eines Forschungsvorhabens¹ berücksichtigt.

1. Problemstellung

Die Art und Weise, wie Deutschland mit seinen Natura 2000-Gebieten umgeht, steht seit längerer Zeit in der Kritik. Die Kommission klagt in zwei Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH gegen Deutschland. Zum einen geht es um die Ausweisung besonderer Schutzgebiete sowie die Festlegung gebietsspezifischer Erhaltungsziele und Erhaltungsmaßnahmen,² zum anderen um den unzureichenden Schutz blütenreicher Wiesen in Natura 2000-Gebieten.³

Was die Anwendung von Pestiziden in Natura 2000-Gebieten betrifft, begegnet man wieder dem bekannten Konflikt Landwirtschaft – Naturschutz. Die Wirkung von Pestiziden beschränkt sich häufig nicht auf die Organismen, die man unschädlich machen möchte. Sie können auch Arten beeinträchtigen, die zu den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets gehören (Vögel, Insekten, Fledermäuse, Amphibien usw.). Das wirft die Frage auf, wie die Pestizidanwendung mit dem FFH-Schutzregime zu vereinbaren ist

und wie die deutsche Rechtslage und ihre praktischen Ergebnisse zu beurteilen sind.

Der Abschlussbericht⁴ befasst sich eingehend mit „Regelungen zur Anwendung von Pestiziden in Schutzgebieten“ (nicht nur Natura 2000-Gebieten). In diesem Rahmen diskutiert er die Vorschriften in den Bundes- und Landesnaturschutzgesetzen und wertet exemplarisch die Schutzverordnungen für Natura 2000-Gebiete in zwei Bundesländern (Sachsen und Niedersachsen) aus. Auf wichtige Aussagen des Abschlussberichts wird nachfolgend eingegangen.

2. Pestizidanwendung unter dem Natura 2000-Schutzregime

Zunächst ist kurz darzustellen, wie das Europarecht an den Schutz von Natura 2000-Gebieten herangeht. Die FFH-Richtlinie⁵ regelt, auf welche Weise sie von den Mitgliedstaaten zu schützen sind. Sie verpflichtet in Art. 6 Abs. 2 und Art. 7⁶ zu geeigneten Maßnahmen, um in den Schutz-

1) Umweltbundesamt (Hrsg.), Regelungen zur Anwendung von Pestiziden in Schutzgebieten, Abschlussbericht von Mühlenberg/Möckel/Sattler, UBA-Texte 49/2021, 161 S., nachfolgend als „Abschlussbericht“ zitiert.

2) Europäische Kommission – Pressemitteilung v. 18. 2. 2021.

3) Europäische Kommission – Pressemitteilung v. 2. 12. 2021.

4) Fn. 1.

5) Richtlinie 92/43/EWG v. 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. Nr. L 206/7 v. 22. 7. 1992.

6) EuGH, Urt. v. 17. 4. 2018 – C-441/17, NuR 2018, 327 Rdnr. 109: Bei Vogelschutzgebieten treten die Verpflichtungen des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL nach deren Art. 7 ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet zum besonderen Schutzgebiet erklärt wird, an die Stelle der Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 Satz 1 V-RL

Peter Fischer-Hüftle,
Vors. Richter am VG a. D., Rechtsanwalt,
Regensburg, Deutschland