JuS-Kurzinterview

Klimabeschluss des BVerfG

Am 24.3.2021 hat das *BVerfG* das Klimaschutzgesetz (KSG) für teilweise verfassungswidrig erklärt (*BVerfG*, NJW 2021, 1723 = JuS 2021, 708 [*Sachs*]). Mit dieser Entscheidung hat das *BVerfG* einen Stein ins Wasser geworfen, der hohe Wellen schlägt. Die Entscheidung enthält einige Aussagen, die Lernende und Lehrende vor neue Herausforderungen stellen.

Mit dem Ziel, die Scheinwerfer genau auf diese dogmatischen Herausforderungen zu richten und deren Handhabung in der Prüfungssituation auszuleuchten, haben wir Prof. *Dr. Christian Calliess* einige Fragen gestellt. *Calliess* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht, und Europarecht an der Freien Universität Berlin. Er war von Juli 2008 bis Juli 2020 Mitglied im die Bundesregierung beratenden Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU).

> *Wie schätzen Sie die verfassungsrechtliche Bedeutung des Beschlusses ein?*

Calliess: Der Klimabeschluss leitet auf jeden Fall eine umweltverfassungsrechtliche Trendwende in prozessualer und materieller Hinsicht ein. Bereits in der Zulässigkeit eröffnet das *BVerfG* einen bislang nur aus der Kontrolle des Rechts der EU („Grundrecht auf Demokratie") bekannten weiten Zugang zum Gericht, den manche als Eröffnung einer „Popularklage" bezeichnen.

Und materiell erlöst das *BVerfG* das Umweltstaatsziel des Art. 20a GG nach mehr als einem Vierteljahrhundert, dem Auftrag des Grundgesetzes entsprechend, aus seinem Schattendasein. An dessen Maßstab kann nunmehr gerichtlich überprüft werden, ob der Gesetzgeber seiner Pflicht zum Klimaschutz effektiv nachkommt und bis 2050 wirksam von einer Überschreitung der im Pariser Klimaabkommen völkerrechtlich verbindlich anerkannten planetaren Grenze des 1,5-bis-2-Grad-Ziels wegsteuert.

> *Die Beschwerdebefugnis setzt ua eine unmittelbare Betroffenheit des Bf. voraus. Das BVerfG nimmt an, dass die Grundrechtsbeeinträchtigung im Zusammenhang mit dem KSG bereits im jetzigen Recht, also bereits vor 2030, unumkehrbar angelegt ist. – Ändert das BVerfG in dieser Entscheidung die Anforderungen an die Beschwerdebefugnis grundsätzlich?*

Prof. Dr. Christian Calliess

Calliess: Bislang galt ja auch vor dem *BVerfG*, dass es an einer unmittelbaren Betroffenheit fehlt, wenn sich diese nicht von der Betroffenheit einer unüberschaubar großen Zahl anderer Personen unterscheidet (*BVerfG*, NVwZ 2018, 1224 [1227] = JuS 2018, 731 [*Sachs*]). Im Klimabeschluss geht das *BVerfG* nunmehr zu Recht davon aus, dass eine über die bloße eigene Betroffenheit hinausgehende besondere Betroffenheit, die die Bf. von der Allgemeinheit abhebt, nicht gefordert ist. Explizit grenzt es sich dabei von den genau aus diesem Grund vom *Gerichtshof der EU* als unzulässig abgewiesenen Klimaklagen ab. Maßgebend war für das *BVerfG* dabei wohl die wissenschaftliche Erkenntnis, dass der Klimawandel in weiten Teilen unumkehrbar ist und deshalb Defizite bei der gegenwärtigen Regelung des CO_2-Reduktionspfades zukünftige konkrete Grundrechtsverletzungen begründen können. Bereits hier kommt jene „Vorwirkung auf künftige Freiheit" ins Spiel, die den für den Klimabeschluss entscheidenden Prüfungsmaßstab der „intertemporalen Freiheitssicherung" vorbereitet.

> *Unterscheidet sich die Prüfung der Beschwerdebefugnis im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde hierin von der Prüfung der verwaltungsgerichtlichen Klagebefugnis? – Hat sich daran nach dieser BVerfG-Entscheidung etwas geändert?*

Calliess: Ja, insoweit gibt es auch weiterhin Unterschiede. Betrachtet man aber zB die Klimaentscheidung des *VG Berlin* vom 31.10.2019 (NVwZ 2020, 1289 Rn. 40 ff. = JuS 2020, 478 [*Ruffert*]), so wird deutlich, dass die Klagebefugnis gem. § 42 II VwGO anhand der Schutznormtheorie eine intensive Auseinandersetzung mit den Grundrechten voraussetzt. Letztlich scheitert die Klagebefugnis in der Entscheidung des *VG Berlin* an der insoweit restriktiven Rechtsprechung des

BVerfG. Somit könnte sich der Ansatz des Klimabeschlusses auch auf § 42 II VwGO im Sinne einer Öffnung des Zugangs zum Gericht auswirken. Und zwar in Richtung einer „Interessentenklage", so dass die Kl. in den Klimaschutz betreffenden Verfahren statt eines subjektiven Rechts nur noch ein rechtlich geschütztes Interesse geltend machen müssten.

> *Das BVerfG prüft einen Verstoß gegen „die Freiheitsrechte", genauer gesagt gegen „die durch das Grundgesetz umfassend geschützte Freiheit". – Ist diese Vorgehensweise in einer entsprechenden Klausursituation zu empfehlen oder sollten die Freiheitsgrundrechte nicht doch grundsätzlich einzeln untersucht werden?*

Calliess: Schwierige Frage, ich würde dazu raten, Art. 2 I GG als Grundausprägung dieses Gedankens zu zitieren, so wie es auch das *BVerfG* in der Begründetheit in Rn. 184 macht.

> *Das BVerfG spricht von „eingriffsähnlicher Vorwirkung", konkret: Die Entscheidung des Gesetzgebers, bis 2030 einen bestimmten CO_2-Ausstoß zuzulassen, entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit des Bf. – Ist hier ein neuer bzw. ein erweiterter Eingriffsbegriff entstanden, der in „Verfassungsbeschwerde-Klausuren" mitzudenken ist?*

Calliess: Das ist ebenfalls eine schwierige Frage, weil der Klimabeschluss uns insoweit im Unklaren lässt. So wie ich es verstehe, soll Art. 20a GG mit seiner expliziten Inbezugnahme der „künftigen Generationen" iRd Art. 2 I GG der zentrale Anknüpfungspunkt für die „eingriffsähnliche Vorwirkung" sein.

Umso überraschender ist es dann jedoch, dass die für den Klimabeschluss zentrale Maßstabsnorm des Art. 20a GG im Ergebnis gar nicht verletzt sein soll (Rn. 196 ff.). Verletzt ist dem *BVerfG* zufolge „nur" das Gebot der Verhältnismäßigkeit (Rn. 243). Damit aber entfällt dann der verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt für die von den Karlsruher Richtern geforderte „intertemporale Freiheitssicherung" im Klimaschutz bis 2050. Insoweit bleibt dann nur die „eingriffsähnliche Vorwirkung", die ohne Art. 20a GG aber eine methodisch freischwebende Erweiterung des Eingriffsbegriffs darstellen würde.

> *Hat das Konsequenzen über den Klimaschutz hinaus?*

Calliess: Ich denke schon, denn ohne eine Verletzung des Art. 20a GG eröffnet das *BVerfG* mit der „eingriffsähnlichen Vorwirkung" iRd Art. 2 I GG tatsächlich die Perspektive für einen weitreichenden Grundrechtsschutz, der sich pauschal auf sämtliche Zukunfts- und Generationenfragen, zB also Staatsverschuldung oder Sozialversicherungen, erstrecken würde. Ob das allerdings vom *Ersten Senat* intendiert war, bezweifle ich.

> *Verfassungsrechtliche Aufgabenstellungen, bei denen es um Schutzpflichtverletzungen geht, waren immer schon anspruchsvoll. Auch in der KSG-Entscheidung spielt die Schutzpflichtendogmatik eine Rolle. – Enthält die Entscheidung diesbezüglich neue Aussagen, die für entsprechende Fallbearbeitungen relevant sind?*

Calliess: Leider nein, das *BVerfG* belässt es insoweit bei seiner grobmaschigen Evidenzkontrolle im Bereich des Umweltschutzes. Ich hatte mir erhofft, dass es den in anderen Bereichen bereits angewendeten Prüfungsmaßstab des Untermaßverbots mit seiner höheren Kontrolldichte für die Erfüllung der Schutzpflicht nunmehr auch im Umweltschutz einführt. Aber schön, dass Sie danach fragen. Denn bereits 1999 hat mich genau diese Problematik am Beispiel des Umweltschutzes in einem Beitrag für die JuS beschäftigt. Einen ähnlichen Fall habe ich im Lichte des Klimabeschlusses gerade im Examensklausurenkurs gestellt.

> *Das Interview haben wir am 1.7.2021 geführt.*

www.JuS.de

► **Zur Einführung:** *Calliess/Kallmayer*, Der praktische Fall – Öffentliches Recht: Abwehrrechte und Schutzpflichten aus Grundrechten, JuS 1999, 785.

► **Zur Vertiefung:** *Calliess*, VerfBlog v. 25.5.2021, https://verfassungsblog.de/elfes-revisited; *ders.*, Das „Klimaurteil" des BVerfG: „Versubjektivierung" des Art. 20 a GG?, ZUR 2021, 355; *Sachs*, Anm. zum KSG-Beschluss des BVerfG, JuS 2021, 708; *ders.*, Grundrechte im Klimawandel, DRiZ 2021, 228; *Kube*, Die Elfes-Konstruktion, JuS 2003, 111.