

Schwerpunkt Umweltrecht

Für diese Ausgabe haben Hendrik Tafel, Kyra Göhner, Helena Groth und David Schwarz mit der Rechtsanwältin und Umweltschützerin Dr. Franziska Heß sowie dem neugewählten Richter am BVerfG, Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff, gesprochen.

Interview mit Rechtsanwältin Dr. Franziska Heß

BayZR: Guten Tag, Frau Dr. Heß; vielen Dank, dass Sie sich Zeit für uns genommen haben! Sie sind Fachanwältin für Verwaltungsrecht und Partnerin bei der Kanzlei Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft in Leipzig und waren federführend bei der Klima-Verfassungsbeschwerde, welche 2021 vor dem BVerfG Erfolg hatte.¹ Außerdem engagieren Sie sich ehrenamtlich im Bereich Umwelt, u.a. beim BUND Arbeitskreis Recht. Im Rahmen Ihrer Tätigkeiten befassen Sie sich nicht zuletzt mit umweltrechtlichen Fragestellungen. Woher rührt Ihr Interesse an Umweltschutz im Allgemeinen und Umweltrecht im Besonderen?

Dr. Heß: Scherzhaft gesprochen wollte ich schon als Kind gern etwas mit Tieren machen und so bin ich vielleicht zwangsläufig im Umweltrecht gelandet.

Ich wollte lange Tierärztin werden, bis sich herausgestellt hat, dass ich kein Blut sehen kann. Ich hatte nach dem Abitur verschiedene Interessen und konnte mich einige Zeit nicht entscheiden, wo die Reise hingehen soll. Die Bandbreite reichte von Journalismus über ein Biologiestudium bis hin zu Theaterwissenschaften. Ich habe dann ein Studium der mittleren und neueren Geschichte, der griechischen Philologie und Philosophie begonnen, aber schnell gemerkt, dass mir das nicht liegt. Dann habe ich mich für Jura eingeschrieben und dort im 3. Semester das Öffentliche Recht und insbesondere das Verfassungsrecht entdeckt, ab da habe ich Feuer gefangen für die Juristerei im Allgemeinen und das Öffentliche Recht im Besonderen. Auch Völker- und Europarecht haben mich besonders interessiert und ich hatte einige Zeit eine Diplomatenlaufbahn im Sinn. Im Referendariat habe ich dann eine Station im Auswärtigen Amt in Kathmandu absolviert, was eine wirklich tolle Erfahrung war, mir aber auch gezeigt hat, dass mir die Tätigkeit in einer Botschaft zu wenig rechtliche Herausforderungen bietet und ich im Kern schon dezidiert rechtlich arbeiten möchte.

Ich habe mir dann kleinere Verwaltungsrechtskanzleien angeschaut und fand die Kanzlei Baumann Rechtsanwälte aufgrund ihrer Historie wirklich spannend. Das Spektrum der bearbeiteten Fälle reichte von atomrechtlichen Verfahren in Wackersdorf und Mülheim/Kärlich über Verfahren gegen Kohlekraftwerke und Müllverbrennungsanlagen bis hin zu großen Flughafenverfahren wie beim Flughafen BER. Auch das vielfältige Mandantenspektrum, das von Bürger*innen über Umweltverbände und andere NGOs bis zu Städten und Gemeinden reicht, hat mir gut gefallen und so habe ich mich bei dieser Kanzlei beworben und angefangen. Dort habe ich sofort meine Heimat gefunden, weil ich mit dieser Arbeit mein privates Interesse an Umwelt- und Naturschutz ausleben kann und zugleich täglich mit sehr komplexen juristischen Fragestellungen zu tun habe.

Die hierfür erforderlichen Kenntnisse bringe ich zugleich ehrenamtlich in verschiedenen Vereinen ein. Das gefällt mir gut, weil juristischer Sachverstand in Umwelt- und Naturschutzverbänden eine wichtige Ressource ist und ich für mich eine sinnvolle Tätigkeit ausübe, mit der ich wirklich etwas bewegen kann.

BayZR: Dies hat nicht zuletzt die Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG gezeigt. Wie kam es denn dazu, dass Sie diese vertreten haben und wie genau läuft eine Verfassungsbeschwerde hinter den Kulissen aus Sicht der Beschwerdeführenden ab?

Dr. Heß: Die Verfassungsbeschwerde zum Klimaschutz ist natürlich der beste Beweis für meine These, dass ich mit meiner Arbeit etwas bewegen kann, denn diesen Beschluss darf ich mit Fug und Recht als historisch werten.

Wie so häufig, war der Auslöser zufällig, fast trivial. Ich bin ehrenamtlich Stellvertretende Landesvorsitzende des BUND Sachsen e.V. und habe mit meinem Freund und Vorsitzenden Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt eine Meldung der Bundesregierung diskutiert, nach der die nationalen Klimaziele 2020 mit großer Sicherheit verfehlt werden. Prof. Ekardt und ich fanden es unfassbar, dass trotz verbalem Bekenntnis zur Einhaltung der Klimaziele aus der Erkenntnis der drohenden Zielverfehlung keinerlei Konsequenzen folgen sollten.

Mehr scherzhaft diskutierten wir eine Verfassungsbeschwerde, bis Prof. Ekardt meinte, er kenne da einen kleineren Umweltverband, der schon seit Jahren in Richtung einer Verfassungsbeschwerde aus Klimaschutzgründen bei ihm vorstellig geworden sei, und den wolle er mal kontaktieren. Und so kam der Stein ins Rollen.

Der Verband, der Solarenergieförderverein, war sofort begeistert und so machten wir uns an die Erstellung einer Beschwerde und begaben uns auf Klägersuche. Das war 2018 gar nicht so einfach. Damals war das Klimathema noch nicht so präsent, Greta Thunberg hatte gerade erst mit ihrem Klimastreik begonnen, Fridays For Future waren noch nicht organisiert. Aber schließlich gelang es, ein vielfältiges Spektrum an Bürger*innen von der Idee zu überzeugen und für diese und zwei Umweltvereine legten wir schließlich

¹ BVerfGE 157, 30, Rn. 1-270.

Mitte 2018 eine 200 Seiten starke Beschwerde mit hunderten Seiten Anlagen in Karlsruhe vor, und zwar wegen Grundrechtsverletzungen durch Unterlassen, da zum damaligen Zeitpunkt noch kein Klimaschutzgesetz existierte. Unter den Kläger*innen war eine Familie, deren Wohnhaus von Überschwemmungen bedroht ist, ein damals zweijähriges Mädchen, aber auch prominente Personen, wie der Schauspieler Hannes Jaenicke.

Alle waren sich darüber im Klaren, dass auf Basis der bisherigen Rechtsprechung mit einem Misserfolg gerechnet werden musste, aber alle waren sich einig, dass wir auch im Falle einer Niederlage zumindest Diskussionen anstoßen würden.

Ich erinnere mich noch gut daran, dass mein Vortrag zur laufenden Verfassungsbeschwerde anlässlich einer Fachtagung, die ich zu Ehren unseres Kanzleigründers Wolfgang Baumann im Juli 2019 organisiert habe, gerade von Jurist*innen mit einem freundlichen, aber etwas mitleidigen Lächeln quittiert wurde.

Im Herbst 2019 teilte uns das BVerfG dann mit, dass die Beschwerde an den Bundestag und die Bundesregierung zugestellt worden sei. Schon das war für uns ein riesiger Erfolg, obwohl es formal noch nicht heißt, dass die Beschwerde zur Entscheidung angenommen wurde. Dies ist erst der Fall, wenn der Senat Beratungen zu der Sache aufgenommen hat, was man von außen nur schwer einschätzen kann. Ende 2019 kam dann das neue Klimaschutzgesetz, auf das wir die Beschwerde dann umgestellt haben, weil es nicht weit genug reichte, und es folgten die weiteren Verfassungsbeschwerden.

Ende April 2021 hat das BVerfG dann mitgeteilt, dass es in drei Tagen eine Entscheidung verkünden werde. Alle Kläger*innen gingen davon aus, dass es eine ablehnende Entscheidung wird, da im Verfahren keine mündliche Verhandlung durchgeführt wurde. Deshalb mussten am Verkündungstag alle vorbereiteten Pressemitteilungen angepasst werden, weil die Beschwerden erfolgreich waren.

BayZR: Nach diesem Einblick in den Ablauf und das unmittelbare Ergebnis der Entscheidung würde uns noch interessieren, wie Sie die Entscheidung im Rückblick sehen. In welchem Verhältnis steht sie zu dem, was Sie sich zu Beginn erhofft hatten, und welche Bedeutung messen Sie ihr auch mit Blick auf die Umsetzung der Forderungen der Verfassungsbeschwerde für die Zukunft bei?

Dr. Heß: Rückblickend hat mich die Entscheidung völlig überrollt und ich habe einige Tage gebraucht, um wirklich zu verstehen, dass uns da etwas ganz Großes gelungen ist. Der Beschluss hat die Erwartungen völlig übertroffen. Wir hatten ausgehend von der bisherigen Rechtsprechungslinie erhebliche Zweifel, dass das Gericht die Beschwerden als zulässig ansieht. Wir hatten diesem Punkt deshalb besondere Sorgfalt gewidmet und dem Gericht mehrere argumentative Wege angeboten, von dem das Gericht einen aufgegriffen und mit eigenen Maßgaben entwickelt hat. Das BVerfG ist dabei neue Wege gegangen und hat klargestellt, dass den Grundrechten auch der Gedanke des intertemporalen Freiheitsschutzes innewohnt. Hiermit hatten wir nicht ernsthaft gerechnet.

Amüsant waren die Reaktionen der Politik auf die Entscheidung. Dass Herr Altmeier den Beschluss begrüßt hat, fand ich witzig, nachdem ich ja die Äußerungen aus den Beschwerdeerwiderungen der Regierung kannte.

Der für mich bis heute wichtigste Effekt der Entscheidung ist aber letztlich kein juristischer: Weil das BVerfG – aus meiner Sicht zu Recht – ein hohes Ansehen in der Bevölkerung genießt, hat der Beschluss auf einen Schlag die bis dahin gerade in der öffentlichen Diskussion und in der Politik vorherrschende Diskussion beendet, ob wir überhaupt ernsthaft zur Bekämpfung des Klimawandels tätig werden müssen. Die Notwendigkeit, Klimaschutz zu betreiben und mindestens die Paris-Ziele einzuhalten, wird nicht mehr in Frage gestellt, sondern wir können endlich über die Frage reden, wie wir das in der kurzen noch zur Verfügung stehenden Zeit bewerkstelligen wollen, und zwar so, dass die hierfür notwendige Transformation der Gesellschaft möglichst grundrechtsschonend abläuft. Die neue Regierung der Ampel-Koalition hat hier zumindest partiell begonnen, in die richtige Richtung zu gehen, obwohl mir Umfang und Geschwindigkeit der ergriffenen Maßnahmen nicht genügen.

Für die Zukunft bietet die Entscheidung des BVerfG zum Klimaschutz einen wichtigen Baustein bei der Fortentwicklung des Klimarechts. Sie betrifft zwar unmittelbar nur den Gesetzgeber, liefert aber auch Anknüpfungspunkte für behördliches Handeln und die Auslegung des Rechts durch die Gerichte. Insofern strahlt die Entscheidung heute und auch zukünftig in meine weitere Arbeit im Klima-, Umwelt- und Naturschutzrecht aus.

Wer kann Verfassungsbeschwerde einreichen?

Eine wichtige Hürde, die eine Verfassungsbeschwerde nehmen muss, ist die Beschwerdebefugnis. Beschwerdebefugt ist gem. § 90 I BVerfGG, wer durch einen Akt hoheitlicher Gewalt selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Grundrechten betroffen ist. Diese Anforderung ist gerade im Kontext des Klimawandels nicht trivial: Grundrechtsbeeinträchtigungen, die in Zukunft drohen, sind nicht ohne weiteres auch gegenwärtig. Zudem handelt es sich bei dem Klimawandel um eine globale Problematik, die weder ein Staat allein verursacht hat noch von einem Staat allein zu lösen ist. Es muss gezeigt werden, dass die Belastungen, die vom Klimawandel ausgehen, trotzdem unmittelbar vom deutschen Staat ausgehen.

Das BVerfG bejaht trotz dieser Schwierigkeiten die Beschwerdebefugnis. Es beruft sich darauf, dass der deutsche Staat nichtsdestotrotz verpflichtet ist, seinen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 100, 199 ff.). Um dem Problem der Gegenwärtigkeit zu begegnen, hat das Gericht erstmals das Konzept der intertemporalen Freiheitssicherung herangezogen (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 116 ff.).

Intertemporaler Freiheitsschutz

Das BVerfG hat in der Entscheidung klargestellt, dass die Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 II 1 GG, Berechtigte vor Gefahren des Klimawandels für Leben und Gesundheit zu bewahren, auch für zukünftige Generationen, also zeitlich voraus wirkt. Das BVerfG spricht von intertemporaler Freiheitssicherung. Dies ist insofern auch innovativ, da das BVerfG erstmalig anerkennt, dass Klimaschutz Freiheitsrechte betrifft (Vgl. *Eckardt/Heß*, Intertemporaler Freiheitsschutz, Existenzminimum und Gewaltenteilung nach dem BVerfG-Klima-Beschluss, ZUR 2021, 579 [580 f.]).

BayZR: Wir erleben aktuell, dass angesichts der Probleme in der Energieversorgung daran gedacht wird, klimaschädliche Technologien wieder aufleben zu lassen oder länger zu erhalten. Wie viel Wirkung kann also eine abstrakte Entscheidung des BVerfG im Angesicht einer sich ständig verändernden und krisengeprägten Weltlage tatsächlich entfalten?

Dr. Heß: Die derzeitigen Entwicklungen sind in jeder Hinsicht und gerade auch für den Klimaschutz eine Katastrophe. Leider treffen gerade viele Krisen zusammen, der furchtbare Krieg in der Ukraine, die offenen Fragen der Energieversorgung, aber auch der Corona-Pandemie, um nur wenige zu nennen. Eine Gerichtsentscheidung ist da nur noch eine Randnotiz, die aber dazu mahnt, letztlich alle Krisen gleichzeitig entschlossen anzugehen.

Aus meiner Sicht wäre es ein Fehler, die Klimaschutzziele jetzt aus dem Blick zu verlieren, weil uns dies am Ende alle viel teurer zu stehen kommt, als wenn wir jetzt endlich entschlossener handeln und auch die Gaskrise nicht nur kurzfristig denken.

BayZR: Was würden Sie auf die Aussage von Kritikern erwidern, dass Klimaschutz vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung und der nur mittelbaren demokratischen Legitimation des BVerfG eine politische Frage sei, in die sich Gerichte nicht einzumischen hätten?

Dr. Heß: Dass ich diese Aussage für Unfug halte. Das Recht ist politisch und jede rechtliche Diskussion ist notwendig auch eine politische Diskussion. Das, was landläufig als „die Politik“ beschrieben wird, sind der Gesetzgeber und die Regierung. Und unsere Demokratie ist auch deshalb eine wehrhafte Demokratie, weil wir ein starkes Bundesverfassungsgericht haben, dessen Aufgabe es gerade ist, das Handeln von Exekutive und Legislative zu kontrollieren.

Die teilweise behaupteten Bedenken im Hinblick auf die Gewaltenteilung teile ich nicht, denn das BVerfG hat auch im Klimaschutzbeschluss dem Gesetzgeber keine konkreten Maßnahmen vorgegeben. Solche hatten wir auch gar nicht beantragt, sondern haben gerade mit Blick auf die Gewaltenteilung nur verlangt, dass das Gericht feststellen möge, dass der Gesetzgeber die Grenzen seines gesetzgeberischen Spielraums überschritten hat. Und genau das hat das Gericht auch festgestellt, von einem Übergriff in die Freiheit des Gesetzgebers kann keine Rede sein. Die Tatsache, dass das BVerfG zu Recht die Befugnis hat, auch gesetzgeberisches Handeln und Unterlassen zu kontrollieren, zeigt sich gerade bei den Themen, die wie der Klimaschutz auf eine weitsichtige Politik angewiesen sind, weil hier ein klares Wort des Gerichts dafür sorgen kann, dass der Gesetzgeber notwendige Schritte geht. Unser Land wäre nicht dasselbe, wenn es diese Befugnis nicht gäbe.

BayZR: Bei dem „Klimaurteil“ von 2021 handelt es sich ohne Frage um einen erfolgreichen Beschluss, welcher unmittelbar und mittelbar Wirkung auf Politik und Recht entfaltet. Um einen kurzen Ausblick zu bekommen: Wie sehen Sie nun die Zukunft von Klimaklagen in Deutschland, aber auch global, insbesondere in Bezug auf die Rolle derartiger Entscheidungen in der Klimapolitik der nächsten Jahre und Jahrzehnte?

Dr. Heß: Klimaklagen gehen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene weiter, denn es gibt noch viel zu tun. In vielen Bereichen besteht Handlungsbedarf.

Bisher wurde die Klimawende in Deutschland häufig als Stromwende diskutiert, aber es gibt noch eine Menge weiterer Felder, die hier eine Rolle spielen, seien es Fragen der Mobilität, der Biodiversität oder der Landwirtschaft.

Auch spielt das Thema Klima mittlerweile eine ganz neue Rolle im projektbezogenen Rechtsschutz sowie auf planerischer Ebene, also beispielsweise in der Raumordnung, in der Gewässerbewirtschaftung oder in der Bauleitplanung, und bietet hier gerade auch im positiven Sinne ein hohes Potential für neue Ideen und Wege.

Die Entscheidung des BVerfG hat mit dazu beigetragen, dass viele Akteure in Verwaltung und Politik auch richtig Lust darauf haben, diese neuen Wege auszuprobieren. So wird die Rolle des Themas Klima Stück für Stück innerhalb des Umweltrechts weiterentwickelt, auch wir arbeiten aktuell an neuen Verfahren. Noch anhängig und spannend sind die zu erwartenden Entscheidungen des EGMR zu anhängigen Klimaklagen. Ein dem BVerfG vergleichbares Signal aus Straßburg wäre wichtig.

BayZR: Wir danken Ihnen für Ihre Zeit, Frau Dr. Heß.

Weitere Klimaklagen

Der Klimawandel beschäftigt als globale Problematik nicht nur deutsche Gerichte: Nur wenige Wochen nach dem Klima-Beschluss des BVerfG verpflichtete ein niederländisches Gericht den Mineralöl-Konzern Royal Dutch Shell dazu, seine Emissionen bis zum Jahr 2030 drastisch zu senken. Auch in Zukunft sind weitere Urteile zu erwarten: Vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ist eine Klage sechs junger Menschen aus Portugal anhängig, in der sie 33 europäische Staaten auf strengere Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels verpflichten wollen. Auch vor den Zivilgerichten spielt der Klimawandel eine immer größere Rolle: So betreibt etwa die Umweltschutzorganisation Greenpeace vor dem LG Detmold eine Klage gegen die Volkswagen AG, um eine Senkung der Emissionen des Konzerns zu erreichen. Schon seit Längerem versucht zudem in einem weltweit beachteten Verfahren ein Bauer aus Peru, den Energiekonzern RWE vor dem OLG Hamm zur Zahlung von Schadensersatz wegen von ihm erlittenen, klimabedingten Schäden zu verpflichten, für die er RWE in der Mitverantwortung sieht.

Interview mit BVR Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

BayZR: Guten Tag, Herr Bundesverfassungsrichter Wolff. Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit für ein Interview nehmen! Sie sind seit Juni 2022 Richter am BVerfG und seit 2014 Professor für Öffentliches Recht, Recht der Umwelt, Technik und Information an der Universität Bayreuth. Nebenbei waren Sie häufig als Sachverständiger bei der Evaluierung von Gesetzen tätig und waren von 2017 bis 2019 geschäftsführender Direktor der Forschungsstelle für das Recht der nachhaltigen Entwicklung der Universität Bayreuth. Was reizt Sie am Umweltrecht? Wo überschneiden sich das Umwelt-, Technik- und Informationsrecht?

BVR Wolff: Es gibt viele Dinge, wegen derer das Umweltrecht ein besonders reizvolles Rechtsgebiet ist. Zunächst ist es in weitem Umfang praxisrelevant. Viele unserer tagtäglichen Probleme finden dort ihren Ausgangspunkt. Weiter ist es in einer besonderen Weise zukunftssträngig. Eine der großen Herausforderungen unserer Zeit ist, wie bei jeder Gelegenheit von allen möglichen Stellen verkündet wird, der Schutz unserer Natur und der Schutz des Klimas. Beide Schutzgegenstände sind ein besonderes Anliegen des Umweltrechts. Schließlich ist das Umweltrecht ein in sich geschlossenes Rechtsgebiet, bei dem die allgemeinen Lehren des Verwaltungsrechts Anwendungsfälle finden und besondere Ausprägungen erfahren. Es gibt faktisch keine Handlungsform der Verwaltung, die nicht im Umweltrecht praxisrelevant ist. Daher ist das Umweltrecht gerade für Kolleginnen und Kollegen, die auch Spaß an der Dogmatik haben, ein gewinnbringendes Beschäftigungsfeld. Weiter ist das Umweltrecht in besonderer Weise interdisziplinär, was hier in Bayreuth auch beim Unterrichten betont wird. Letztendlich ist das Umweltrecht eines der Gebiete im Öffentlichen Recht, bei dem die Europäische Union schon früh eigene Akzente setzte, sodass das Mehrebenensystem hier besonders stark ausgeprägt ist.

Das Umweltrecht und das Technikrecht unterscheiden sich dadurch, dass das Technikrecht ein deutlich engeres Gebiet ist, das weniger von den tatsächlichen Verhältnissen der Natur vorgeprägt ist, sondern stark von Menschenhand gemacht ist und bei dem schließlich deutlich weniger öffentlich-rechtliche Steuerung gegeben ist als beim Umweltrecht.

Das Informationsrecht unterscheidet sich ganz zentral vom Umweltrecht, da es kein rein öffentlich-rechtliches Gebiet ist, sondern in besonderer Weise zwischen dem Zivilrecht und dem Öffentlichen Recht angesiedelt ist, weil es eines der wenigen Gebiete ist, bei dem auch in das Zivilrecht hinein in gewisser Form der Gesetzesvorbehalt verlängert wurde, durch das allgemeine „Verbotprinzip“, das durch § 4 BNatSchG a.F. eingeführt wurde und nun von Art. 6 DSGVO fortgeführt wird. Bei dem Informationsrecht geht es materiell um einen deutlich vorgelagerten Persönlichkeitsschutz, der sich verselbstständigt hat, der aber noch ausschließlich menschenbezogen ist, während es beim Umweltrecht nun gerade um Schutzobjekte nichtmenschlicher Natur geht.

Staatszielbestimmungen

Staatszielbestimmungen sind programmatische Leitprinzipien im Verfassungsrang, die sich an den Staat richten und ihn verpflichten sein Handeln danach auszurichten. Da sie zwar Aufgaben an den Staat darstellen, aber nicht regeln, wie diese Ziele konkret erreicht werden sollen, hat der Gesetzgeber eine weite Einschätzungsprärogative bezüglich der Umsetzung (Dürig/Herzog/Scholz/Scholz, Grundgesetz, GG Art. 20a Rn. 5). Bei Staatszielbestimmungen handelt es sich nicht um Grundrechte, die als unmittelbares Recht vom Bürger einklagbar sind; eher stehen sie unter Vorbehalt des Möglichen. Trotzdem bezeichnen sie Werte von Verfassungsrang, die bei der Auslegung und Abwägung in Entscheidungen von Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung mit zu berücksichtigen sind (Schoch/Schneider/Geis, Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrenrecht, VwVfG § 40 Rn. 63).

BayZR: Bei der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG handelt es sich um eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Staates zum Umwelt- und Tierschutz. Aufgrund der äußerst unbestimmten und offenen Formulierung des Art. 20a GG sowohl hinsichtlich des Ziels als auch des gebotenen Schutzniveaus kommt dem Gesetzgeber eine weite Einschätzungsprärogative zu. Die Vorschrift ist so kaum justiziabel. Das BVerfG hat in seinem Klimabeschluss vom 24. März 2021 allerdings in besonderer Weise betont, dass effektiver Klimaschutz eine Pflicht ist, die das Grundgesetz dem Gesetzgeber auferlegt. Die immer ausgeprägteren Hitze- und Dürreperioden sowie der häufiger auftretende Dauerregen führen uns vor Augen, dass der Klimawandel fortschreitet und erhebliche Auswirkungen auf den Menschen, wie auch die Natur hat. Sollte man in Anbetracht dessen dem Gesetzgeber konkretere Vorgaben in Bezug auf den Klimaschutz auferlegen, um so auf verfassungsrechtlicher Ebene dem Klimawandel und den damit verbundenen Gefahren – insbesondere für die zukünftigen Generationen – wirksamer entgegenzutreten zu können?

BVR Wolff: Ob dem Gesetzgeber oder der Verwaltung weitere Pflichten, als die, die im Klimabeschluss vom 24. März 2021 angesprochen wurden, durch das BVerfG aufzuerlegen seien werden, wird die Zukunft zeigen. Grundsätzlich bin ich persönlich der Auffassung, dass bei dem von der Frage angesprochenen Fragenkreis, die Schwierigkeit nicht darin liegt, das Problem zu erkennen oder seine Lösung zu finden, sondern darin, die gebotenen Handlungen konkret umzusetzen. Die konkrete Realisierung klimaschützender Maßnahmen ist aber primär eine Aufgabe des Gesetzgebers, weil es mehrere Gestaltungsmöglichkeiten dazu gibt und die Vorgaben der Verfassung sich zu einem speziellen Mittel verdichten, das zu ergreifen ist. Dabei geht es gerade um die Abwägung zahlreicher miteinander im Widerspruch stehender Interessen, die von dem unmittelbar demokratisch legitimierten Organ, dem Parlament, in erster Linie zu beantworten sind. Die Verfassung und das Verfassungsgericht können nur die Ziele und die grundsätzliche Tauglichkeit des Mittels und die vorgesehenen Wege kontrollieren.

BayZR: Auch die Ökosysteme haben einen erheblichen Einfluss auf das Klima. So geht die Wissenschaft derzeit z. B. davon aus, dass weltweit ca. 30 % der auf menschlichen Aktivitäten beruhenden CO₂-Emissionen durch Landökosysteme, insbesondere Wälder, Grünland und Moore, gebunden werden.² Das Gesetz ermöglicht es, Umweltverbänden unter bestimmten Voraussetzungen in Form von sog. Verbandsklagen für die Ökosysteme Verwaltungsentscheidungen auf deren Rechtmäßigkeit hin gerichtlich überprüfen zu lassen. Ist das derzeitige Instrumentarium der Verbandsklage ausreichend, um einen effektiven Schutz zugunsten der Ökosysteme zu gewährleisten?

BVR Wolff: Ob die derzeitigen im Umweltrecht bestehenden Instrumente ausreichend sind, um die künftigen Probleme zu lösen, wird die Zukunft zeigen. Gegenwärtig ist zumindest eine eklatante Schutzlücke noch nicht vom Verfassungsgericht erkannt worden. Im Umweltrecht gelten sowohl mit der Verbandsklage als auch mit der intertemporalen Abwehrmöglichkeit aus dem Klimaschutzbeschluss im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten schon deutliche Besonderheiten.

BayZR: Herr Bundesverfassungsrichter Wolff, in der Literatur wird zum Teil die Frage aufgegriffen, ob der Natur verfassungsrechtlich eine eigene Rechtspersönlichkeit zugesprochen werden sollte. In der Schweiz wurde sogar ein entsprechender parlamentarischer Antrag auf den Weg gebracht, wonach die Schweizer Verfassung künftig der Natur „Eigenrechte“ zusprechen soll. Würden sich solche subjektiven Rechte in das System unseres Grundgesetzes einfügen lassen?

BVR Wolff: Wenn andere Rechtsordnungen die Rechtspersönlichkeit Teilen der Natur zuweisen, scheint es rechtsdogmatisch in irgendeiner Form offenbar möglich zu sein. Wenn es möglich ist, kann es grundsätzlich auch in der Verfassung verordnet werden. Ob dies für Deutschland geschehen sollte, ist der Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers anvertraut. Aus meiner persönlichen Sicht wäre eine solche Ergänzung der deutschen Verfassung mit einer erheblichen Verschiebung des rechtsdogmatischen Konzepts der Verfassung verbunden, an der sie sicher nicht zerbrechen, die aber erhebliche Spannungen aufrufen würde.

BayZR: Noch eine abschließende Frage zu einem anderen Thema: Wie oben erwähnt sind Sie seit Juni 2022 Richter im 1. Senat des BVerfG. Wie unterscheidet sich ihr Alltag jetzt von Ihrem Alltag am Lehrstuhl? Gibt es große Unterschiede in der juristischen Arbeitsweise?

Klimabeschluss

Im Beschluss des BVerfG vom 24. März 2021 wurde das Bundesklimaschutzgesetz für teilweise verfassungswidrig erklärt. Geklagt haben vor allem junge Menschen: Das Gesetz belaste künftige Generationen übermäßig stark, da es keine spezifischen Regelungen zu Treibhausgasemissionen nach 2030 treffe (*Uechtritz/Ruttloff*: Der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 9 [9]). So sei zu befürchten, dass künftige Klimaschutzmaßnahmen Freiheitsrechte stärker beschneiden müssten, denn einen Anstieg der geplanten globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter zwei Grad zu begrenzen, sei dann nur mit immer dringenderen und kurzfristigeren Maßnahmen machbar (*Uechtritz/Ruttloff*: Der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 9 [9]).

Die Richterinnen und Richter verpflichteten den Gesetzgeber nun, bis Ende 2022 die Ziele zur Minderung der Treibhausgasemissionen ab 2031 besser zu regeln. Die bis 2030 festgelegten Klimaschutzziele seien nicht zu beanstanden (BVerfGE 157, 30, Rn. 1-270).

Verbandsklage

Die Besonderheit und zugleich der mit der Verbandsklage intendierte Zweck liegt darin, dass Umweltverbände weder eigene Rechte noch solche ihrer Mitglieder einklagen, sondern vielmehr Verletzungen des objektiven Rechts durch die Verwaltung kontrollieren lassen können (*Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Auflage, § 5 Rn. 14). Gerade umweltrechtliche Vorschriften erschöpfen sich häufig in rein objektiven Belangen, sollen aber keine subjektiven Individualinteressen schützen (*Bunge*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, JuS 2020, 740 [740]). Das Instrument der Verbandsklage ist also ein prozessuales Mittel zur objektiven Rechtskontrolle, um die Einhaltung der (richtigen) Rechtsanwendung objektiver umweltbezogener Normen gewährleisten zu können. (*Bunge*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, JuS 2020, 740 [740]; *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Auflage, § 5 Rn. 14).

² *Essl/Rabitsch*, Biodiversität und Klimawandel, S. 264.

BVR Wolff: Die Arbeitsweise am Gericht als Richter des BVerfG unterscheidet sich sehr von der Arbeit am Lehrstuhl in der Universität. Es geht um die Entscheidung konkreter verfassungsgerichtlicher Verfahren. Die Entscheidung in der Sache setzt voraus, dass eine Reihe von prozessualen Voraussetzungen gegeben sind. Weiter muss man bei den Entscheidungen das Einverständnis seiner Kolleginnen und Kollegen gewinnen. Die Anzahl der Verfahren sind erheblich. Das Ziel ist, die richtige Lösung für das konkrete Verfahren zu finden.

Die Arbeit als Hochschullehrer ist demgegenüber durch die Zweiteilung von Forschung und Lehre geprägt. Bei der Lehre geht es darum, auch künftige Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftler auszubilden. Hier ist die Didaktik, die Vermittlung des Systems, die Ausbildung eines Problembewusstseins und die Fähigkeit zur selbstständigen Falllösung zu vermitteln. Der Hauptschwerpunkt der Wissenschaft ist es, abstrakte Rechtsprobleme unter gegebenen Prämissen generell richtig zu lösen.

Die Gemeinsamkeit zwischen richterlicher und universitärer Tätigkeit ist das argumentative Ringen um die richtige Lösung und die sichere Kenntnis der Maßstäbe und der Rechtsdogmatik. Beide Tätigkeiten bereiten unglaubliche Freude und Erfüllung. Es ist ein ausgesprochener Glücksfall, wenn man beide Tätigkeiten ausüben darf. Welche Tätigkeit einem mehr Spaß macht, hängt auch von der persönlichen Vorliebe der betreffenden Person ab. Ich kann zumindest sagen, dass meine ersten Wochen am BVerfG die Erfüllung eines Traums darstellt, von dem ich niemals gedacht hätte, dass ich ihn überhaupt träumen dürfte. Die Atmosphäre unter den Richterinnen und Richtern, die Arbeitsbedingungen, die Unterstützung durch das Haus und durch die zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist einmalig. Ich schaue immer noch ungläubig auf die Homepage des BVerfG und sehe dort mein eigenes Bild als das jüngst berufene Mitglied. Ich bin allen dankbar, die daran mitgewirkt haben.

BayZR: Herr Bundesverfassungsrichter Wolff, wir möchten uns herzlichst für Ihre Zeit und die überaus spannenden Antworten bedanken!