

# § 1 Entwicklung und Funktionen der Grundrechte

## I. Idee und Entwicklung der Grundrechte

### 1. Was sind Grundrechte und wie werden sie wirksam?

Grundrechte sind fundamentale individuelle Rechte, die den Staat adressieren und ihn gegenüber seinen Rechtssubjekten als Grundrechtsträgern binden. Sie stehen normhierarchisch über dem Parlamentsgesetz (oftmals indem sie in einem Verfassungsdokument verbürgt sind) und werden so zum Maßstab, an dem sich das übrige staatliche Recht messen lassen muss. Auf diese Weise sichern Grundrechte Freiheit und Gleichheit der rechtsunterworfenen Subjekte.

Ihre Begründung finden die Grundrechte im Kern im Menschsein – es sind angeborene Rechtspositionen, die in der modernen Grundrechtslehre und (insbesondere im deutschen Kontext) in der Menschenwürde wurzeln. Teilweise bedürfen die Grundrechte der Ausgestaltung durch einfaches Recht (normgeprägte Grundrechte, § 4 Rn. 44 ff.), etwa beim Eigentum: Erst die Bereitstellung einer Eigentumsordnung seitens des Staates (in Deutschland im **Bürgerlichen Gesetzbuch**) verleiht dem Grundrecht einen spezifischen, schutzfähigen Gehalt. Bisweilen werden Grundrechte von Normen oder weiteren Grundrecht(sausprägungen) flankiert, die funktional auf die Inanspruchnahme oder Sicherung grundrechtlicher Rechtspositionen ausgerichtet sind, etwa im Religionsverfassungsrecht: Bestimmte Rechte der Kirchen bzw. Glaubensgemeinschaften – etwa Organisationsformen wie der Körperschaftsstatus (§ 10 Rn. 30 ff.) oder das Recht, Kirchensteuern zu erheben – gewährt das Grundgesetz mit dem Ziel, die Wahrnehmung der Religionsfreiheit durch die Gläubigen zu ermöglichen oder zu begünstigen.

Grundrechte können als Normen gedeutet werden, die Begründungslasten verteilen: Während jegliches Verhalten der Bürger:innen einen nicht begründungsbedürftigen Gebrauch grundrechtlicher Verbürgungen von Freiheit und Gleichheit darstellt, liegt die Rechtfertigungslast für Eingriffe in die Grundrechte – also für Beschränkungen von Freiheit und Gleichheit – bei der Staatsgewalt.

Beispiel: Das Recht, beliebig schnell Auto zu fahren, ist prinzipiell durch die allgemeine Handlungsfreiheit (**Art. 2 Abs. 1 GG**) geschützt. Möchte der Staat die zulässige Höchstgeschwindigkeit begrenzen, sind nicht die Bürger:innen verpflichtet zu begründen, warum sie schneller fahren wollen, sondern der Staat muss belastbare Gründe für die Freiheitsbeschränkung darlegen.

Kurzum: Jegliches menschliche Verhalten ist eine nicht begründungsbedürftige Freiheitsausübung, während der Staat jegliche seiner Maßnahmen aus einer Aufgabe und Kompetenz herleiten und rechtfertigen, d.h. begründen muss. Rechtssubjekte handeln im Modus grundsätzlich *ungebundene Freiheitswahrnehmung*, das Handeln des Staates erfolgt im Modus grundsätzlich *gebundene Kompetenzausübung*.

2



Historischer und gesellschaftlicher Hintergrund der Grund- und Menschenrechte

3

4

5

### 2. Warum ist für das Verständnis der Grundrechte Kontext wichtig?

- 6 Wie bei jeder (Rechts-)Norm muss auch der Bedeutungsgehalt der Grundrechte durch Auslegung ermittelt werden. Aufgrund der abstrakten Formulierung der Grundrechte können diese nicht isoliert, das heißt aus sich selbst heraus, interpretiert und auslegelegt werden. Für das Verständnis der Grundrechte ist vielmehr Kontext notwendig: Die Interpretation der Verfassung und der Grundrechte hängt dabei maßgeblich vom gesellschaftlichen Umfeld ab; zwischen beiden besteht eine Interdependenz. Trotz des feststehenden Wortlauts ist der materielle Gehalt der Grundrechte dynamisch und ihre Interpretation ein fortwährender, offener Prozess (sog. Lehre vom Verfassungswandel<sup>1</sup>).

Als Beispiel mag das Verständnis von der Gleichberechtigung der Frau dienen: Sie ist zwar im Grundgesetz seit jeher in [Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG](#) verfassungsrechtlich normiert, ihr Verständnis hat sich indessen über die Jahrzehnte erheblich fortentwickelt (Auswirkungen des [Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG](#) auf die privatrechtliche Stellung der Frau, [§ 24 Rn. 23 ff.](#)).

### 3. Wo liegt der Ursprung moderner Grundrechtskataloge?

- 7 Das erste Dokument mit Gewährleistungen mit Grundrechtscharakter ist die englische *Magna Carta Libertatum* von 1215: Sie räumte dem Adel dabei bestimmte Rechte gegenüber dem König ein. Mit dem *Habeas Corpus Act* von 1679 und insbesondere der *Bill of Rights* von 1689 wurden weitere Individualrechte verbürgt.
- 8 In Nordamerika gewannen die Grund- und Menschenrechte durch die amerikanische Revolution und der Erklärung der Unabhängigkeit von Großbritannien 1776 an Bedeutung. Mit der aus demselben Jahr stammenden *Virginia Bill of Rights* entstand eine erste umfassende Verfassungsurkunde, die maßgeblichen Einfluss auf die spätere amerikanische Verfassung, insbesondere die Verfassungszusätze (*Amendments*), hatte:

► Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

#### First Amendment ◀

- 9 Dieser erste Verfassungszusatz verbietet es dem Kongress, Gesetze zu verabschieden, die die Meinungsfreiheit ([§ 12 Rn. 3 ff.](#)), Glaubensfreiheit ([§ 10 Rn. 2 ff.](#)), Pressefreiheit ([§ 12 Rn. 16 ff.](#)), Versammlungsfreiheit ([§ 13 Rn. 2 ff.](#)) oder das Petitionsrecht ([§ 25 Rn. 41 ff.](#)) einschränken: Gewährleistungen, die heute eine herausragende Bedeutung in modernen Grundrechtskatalogen – natürlich der in diesem Lehrbuch behandelten: [Grundgesetz \(GG\)](#), [Europäische](#)

---

<sup>1</sup> Dazu Voßkuhle, [Jus 2019, 417](#).

Grundrechte-Charta (EU-GRCh) und Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) – einnehmen.

Parallel zu den Entwicklungen in Nordamerika wurde im Zuge der französischen Revolution 1789 die *Déclaration des droit de l'homme et du citoyen* verkündet. Diese war Grundstein für weitergehende Grundrechtsgewährleistungen in der französischen Verfassungsentwicklung.

### 4. Wie stand es historisch um den Schutz der Grundrechte in deutschen Staaten?

Erste vereinzelte Freiheitsgarantien enthielt die *Deutsche Bundesakte* des Wiener Kongresses von 1815 als Zugeständnisse von Reichsfürsten und freien Städten. In den süddeutschen Einzelstaaten fanden sich zudem erste Freiheitsrechte nach französischem Vorbild.

Am Anfang der gesamtdeutschen Verfassungsentwicklung steht dann die *Paulskirchenverfassung* (auch Frankfurter Reichsverfassung), die 1849 von der Frankfurter Nationalversammlung in der Paulskirche verabschiedet wurde. Die Verfassung enthielt einen umfassenden Grundrechtskatalog und sah eine strikte Gewaltenteilung vor. Diese Gedanken bilden heute grundlegende Strukturmerkmale des Grundgesetzes. Die *Paulskirchenverfassung* hat damit ideengeschichtlich eine immense Wirkkraft entfaltet, auch wenn sie selbst nie in Kraft getreten ist.

Nach der *Paulskirchenverfassung* gab es weitere Verfassungen. Die wohl bedeutendste – aus der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 hervorgegangene – Verfassung war die *Reichsverfassung* von 1871. Diese war fast 50 Jahre in Kraft, enthielt allerdings keinen Grundrechtskatalog.

### 5. Wie wurden in der Weimarer Republik Grundrechte verbürgt?

Mit Zusammenbruch der Monarchie und der Abdankung des Kaisers im Zuge der Novemberrevolution 1918/19 befand sich Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg in einer politischen und gesellschaftlichen Identitätskrise. Die 1919 verkündete *Weimarer Reichsverfassung (WRV)* knüpft an die Ideale der *Paulskirchenverfassung* an: Sie enthielt u.a. einen umfassenden Grundrechtskatalog. Allerdings waren die Grundrechte von nachrangiger Bedeutung: Sie werden erst im zweiten Teil der WRV (*Art. 109 ff. WRV*) etabliert, so dass ihnen eine schwache systematische Stellung zukommt; zudem werden sie als Aufträge an den Staat formuliert („Programmsätze“). Insbesondere aber waren Verletzungen nicht justitiabel, weil die WRV keine Verfassungsgerichtsbarkeit vorsah – so konnten die Gewährleistungen nicht effektiv (individuell) eingeklagt werden (siehe Einrichtung der Verfassungsbeschwerde, § 27 Rn. 2) und krankten an fehlender Durchsetzbarkeit.

10

11

12

13

14

### 6. Wie haben die Verbrechen der nationalsozialistischen Diktatur auf die Entwicklung der Grundrechte gewirkt?

15

Formal war die WRV bis zur Übernahme der Regierungsgewalt durch die Alliierten 1945 in Kraft; faktisch war sie bereits ab 1933 durch die Machtergreifung der Nationalsozialisten außer Kraft. In der Zeit des nationalsozialistischen Unrechtsregimes wurden die Grundrechte zügig abgeschafft.



NS-Unrecht im Jurastudium

So wurden etwa im März 1933 Berufsverbote für jüdische Ärzt:innen, Rechtsanwält:innen, Apotheker:innen und Bademeister:innen erlassen; ab April 1933 wurden alle „nicht-arischen“ Beamt:innen durch das „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ aus dem Beamtenverhältnis entlassen; im Oktober 1933 folgte die „Gleichschaltung“ sämtlicher Medien und damit faktisch die Aufhebung der Pressefreiheit; schließlich wurden mit Inkrafttreten der **Nürnberger Gesetze** 1935 die Bürgerrechte jüdischer Menschen aufgehoben.

### 7. Seit wann gelten in Deutschland wieder Grundrechte?

16

Der Zusammenbruch der deutschen Regierungsgewalt durch totale Kapitulation und Besatzungsverwaltung machte auch aus verfassungsrechtlicher Sicht einen Neuanfang zwingend erforderlich. Dieser begann zunächst in den einzelnen Ländern. Das Land Hessen verkündete am 1.12.1946 als erstes eine neue Verfassung. Seit dem 23.5.1949 gelten die Grundrechtsgarantien im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland für die westlichen Bundesländer; seit dem 3.10.1990 für alle Länder.

17

Ausgefertigt wurde die Verfassung 1948 vom **Parlamentarischen Rat**, dessen Überlegungen von der Zielsetzung geprägt waren, Verbrechen und Unterdrückung wie zu Zeiten der NS-Diktatur unmöglich zu machen („nie wieder!“). Das Grundgesetz versteht sich daher als Gegenentwurf zur nationalsozialistischen Schreckensherrschaft.<sup>2</sup> Deutlich wird dies an verschiedenen Strukturentscheidungen des Grundgesetzes:<sup>3</sup> So rückt der Grundrechtskatalog an den Anfang des Grundgesetzes ([Art. 1–19](#)); in der Weimarer Reichsverfassung war dieser als zweiter Hauptteil hinter dem Staatsorganisationsrecht platziert ([Art. 109–165 WRV](#) „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“, es folgen nur noch Übergangs- und Schlussbestimmungen). Mit der Stellung der Menschenwürde ([Art. 1 Abs. 1 GG](#), [§ 6 Rn. 2](#)) als erste und fundamentalste Norm der Verfassung hebt das Grundgesetz deren überragende Bedeutung hervor.

18

Zudem kennt das Grundgesetz keine sog. Notverordnung i.S.v. [Art. 48 WRV](#). Das Prinzip „Not kennt kein Gebot“, wonach in Notzeiten ein Rechtsbuch notwendig sein kann, gilt im Grundgesetz gerade nicht. Dennoch sieht auch das Grundgesetz eine sog. **Notstandsverfassung** vor, um die freiheitliche demokratische Grundordnung auch in Krisenzeiten (bspw. Verteidigungsfall) aufrecht zu

2 Vgl. [BVerfGE 124, 300](#) (Rudolf Heß Gedenkfeier [2009]).

3 Vor allem auch im staatsorganisationsrechtlichen Teil haben sich maßgebliche Änderungen ergeben, etwa hinsichtlich der Stellung des Bundespräsidenten ([Art. 54 GG](#)) im Vergleich zum Reichspräsidenten.

erhalten und zu schützen.<sup>4</sup> Das Grundgesetz bleibt allerdings auch in existenziellen Ausnahmesituationen jederzeit Richtschnur jeder staatlichen Maßnahme.

## 8. Welche Grundrechtskataloge gelten in Deutschland?

Grundrechte sind nicht nur im Grundgesetz kodifiziert, sondern auch international (EMRK), auf Ebene der EU (EU-GRCh) und in den Bundesländern (Landesverfassungen, § 1 Rn. 21 f.). Daraus ergibt sich ein **System des Grundrechtsschutzes**, das aus autonom nebeneinanderstehenden und gleichwohl eng miteinander verflochtenen Grundrechtsordnungen besteht.

Das Grundrechtsschutzsystem wird dabei besonders stark von den **supranationalen Grundrechtsgewährleistungen** (§ 2 Rn. 1) beeinflusst:

- Auf überstaatlicher (völkerrechtlicher) Ebene enthält die **EMRK** den wichtigsten Menschenrechtskatalog. Dabei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, dessen Vertragsstaaten die Mitgliedsstaaten des Europarats sind. Der **Europarat** setzt sich aus 46 Staaten zusammen und darf nicht mit der Europäischen Union (oder deren Räten) verwechselt werden. Die EMRK wurde 1950 in Rom – u.a. von Deutschland – unterzeichnet und gilt seit 1953. Das BVerfG zieht die EMRK als Auslegungshilfe für Gesetze und die Verfassung heran (Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung, § 5 Rn. 10).
- Auf der Ebene der Europäischen Union verbürgt die **Europäische Grundrechtecharta (EU-GRCh)** als unverbrüchlicher Teil des unionalen Primärrechts grundrechtliche Gewährleistungen. Daneben finden sich vereinzelt in den europäischen Verträgen (EUV und AEUV) grundrechtsähnliche Garantien, etwa das allgemeine Diskriminierungsverbot gem. Art. 18 Abs. 1 AUEV, § 24 Rn. 48 ff.). Verletzungen der EU-GRCh sind vor den nationalen Gerichten geltend zu machen, die diesbezügliche Rechtsfragen erforderlichenfalls dem EuGH vorlegen können; eine Individualbeschwerde (vergleichbar der Verfassungsbeschwerde zum BVerfG oder der Menschenrechtsbeschwerde zum EGMR) ist im Unionsrecht nicht vorgesehen.
- Die EU-GRCh wurde im Jahr 2000 verabschiedet und bildet seit dem Vertrag von Lissabon (in Kraft seit dem 1.12.2009) einen Pfeiler des europäischen Primärrechts (Art. 6 Abs. 1 EUV); sie ist damit rechtsverbindlich. Die EMRK entfaltet auch Ausstrahlungswirkung auf die EU-GRCh (Art. 6 Abs. 2 und 3 EUV). Zwar ist die EU ihrem Auftrag aus Art. 6 Abs. 2 EUV, der EMRK beizutreten, bislang noch nicht nachgekommen,<sup>5</sup> die materiellrechtlichen Gehalte der EMRK sind aber Teil der „allgemeinen Grundsätze des Unionrechts“ (Art. 6 Abs. 3 EUV)<sup>6</sup> – und dadurch bei der Auslegung des Unionsrechts im Allgemeinen und der EU-GRCh im Besonderen auch durch den EuGH zu berücksichtigen.<sup>7</sup>

19

20

<sup>4</sup> Kaiser, *Ausnahmeverfassungsrecht*, 2020.

<sup>5</sup> Dazu Peers, *German Law Journal* 16 (2015), 213; Schmahl, *JZ* 2016, 921.

<sup>6</sup> Ausführlich Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AUEV Kommentar, 6. Aufl., Art. 6, Rn. 4 f.

<sup>7</sup> EuGH v. 13.7.1989, Rs. 5/88, Slg. 1989, 2609, Rn. 17 – Wachauf; ferner Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AUEV Kommentar, 6. Aufl., Art. 6, Rn. 20 f.

### 9. Wie ist das Verhältnis zwischen Grundgesetz und Landesverfassungen?

◆ 21 Hinsichtlich der in den Landesverfassungen gewährleisteten Grundrechte stellt sich zunächst die Frage, inwiefern diese neben den Grundrechten des Grundgesetzes Geltung beanspruchen können.<sup>8</sup> Nach Art. 31 GG gilt der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Derogation), dem Bundesrecht kommt also Geltungsvorrang zu. In Bezug auf die Grundrechte trifft Art. 142 GG als *lex specialis* zu Art. 31 GG indessen eine andere Regelung: Danach bleiben Grundrechte der Landesverfassungen insoweit in Kraft, „als sie in Übereinstimmung“ mit Art. 1–18 GG stehen. Wann Gewährleistungsgehalte i.S.d. Art. 142 GG übereinstimmen, konkretisierte das BVerfG:

► Art. 142 GG sieht die Geltung der Grundrechte der Landesverfassungen nur vor, soweit sie mit den entsprechenden Rechten des Grundgesetzes übereinstimmen. Das ist der Fall, wenn der Gewährleistungsbereich der jeweiligen Grundrechte und ihre Schranken einander **nicht widersprechen**. Diese Widerspruchsfreiheit besteht bei Grundrechten, die inhaltsgleich sind, weil sie ‚den gleichen Gegenstand in gleichem Sinne, mit gleichem Inhalt und in gleichem Umfang‘ regeln. Aber auch soweit Landesgrundrechte gegenüber dem Grundgesetz einen weitergehenden Schutz oder auch einen geringeren Schutz verbürgen, widersprechen sie den entsprechenden Bundesgrundrechten als solchen nicht, wenn das jeweils engere Grundrecht als Mindestgarantie zu verstehen ist und daher nicht den Normbefehl enthält, einen weitergehenden Schutz zu unterlassen.

BVerfGE 96, 345, 365 (Landesverfassungsgerichte [1997]) ◀

◆ 22 Landesgrundrechte binden natürlich immer nur die Landesstaatsgewalt, nicht aber die Bundesstaatsgewalt oder gar Organe der EU. Davon unberührt bleibt die Bindung der Landesstaatsgewalt an die Grundrechte des Grundgesetzes (Art. 1 Abs. 3 GG). Die Landesstaatsgewalt ist damit doppelt gebunden: einerseits an die Grundrechte des Grundgesetzes, andererseits an die Grundrechte der Landesverfassung.<sup>9</sup>

### Weiterführende Hinweise

Voßkuhle, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 2010, 1

Kizil, EU-Grundrechtsschutz im Vertrag von Lissabon, JA 2011, 277

Scheidler, Einführung in die allgemeine Grundrechtslehre, Jura 2012, 256

Kingreen, Die Unionsgrundrechte, Jura 2014, 295

Uerpman-Wittzack, Die Bedeutung der EMRK für den deutschen und unionalen Grundrechtsschutz, Jura 2014, 916

Voßkuhle/Wischmeyer, Grundwissen – Öffentliches Recht: Grundrechte im Unionsrecht, JuS 2017, 1171

Nußberger, Die europäische Menschenrechtskonvention – Eine Verfassung für Europa?, JuS 2019, 421

Ruffert/Grischek/Schramm, Europarecht im Examen – Die Grundrechte, JuS 2020, 1022

8 Dazu Lindner, JuS 2018, 233.

9 Siehe Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 93, Rn. 67 ff.

Honer, Die Grundrechte der EU-Grundrechtecharta, JA 2021, 219

Lorenzen, Grundlagen des Europarechts, Jura 2021, 482; 607

Knoth/Seyer, Grundfälle zur Grundrechtecharta, JuS 2021, 928; 1018

Voßkuhle/Schemmel, Grundwissen – Öffentliches Recht: Die Verfassungsgerichtsbarkeit, JuS 2021, 1137

## II. Grundrechtsfunktionen

### Wie wurden Grundrechtsfunktionen klassischerweise systematisiert?

Die wohl bekannteste Einteilung geht auf Georg Jellinek zurück, der zwischen drei Funktionen unterschiedet (sog. *Statuslehre*):<sup>10</sup>

- *status negativus*: Freiheit vom Staat – Grundrechte als Abwehrrechte.
- *status positivus*: Freiheit durch den Staat – Grundrechte als Leistungsrechte.
- *status activus*: Freiheit im und für den Staat – Grundrechte als politische Teilhaberechte.

23



Die Grundrechtsfunktionen

### Wie werden Grundrechtsfunktionen heute systematisiert?

Eine aktuellere Systematisierung unterscheidet zwischen „subjektiv-rechtlichen“ und „objektiv-rechtlichen“ Grundrechtsgehalten.<sup>11</sup> Grundrechte sind seit jeher als subjektive Rechte verstanden worden; die Entwicklung objektiv-rechtlicher Gehalte ist erst im Laufe der Entwicklung der Grundrechtsdogmatik durch das BVerfG danebengetreten:

24

► Ohne Zweifel sind die Grundrechte in erster Linie dazu bestimmt, die Freiheitsphäre des einzelnen vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt zu sichern; sie sind Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat. [...] Ebenso richtig ist aber, daß das Grundgesetz, das keine wertneutrale Ordnung sein will, in seinem Grundrechtsabschnitt auch eine **objektive Wertordnung** aufgerichtet hat und daß gerade hierin eine prinzipielle Verstärkung der Geltungskraft der Grundrechte zum Ausdruck kommt. Dieses Wertsystem, das seinen Mittelpunkt in der innerhalb der sozialen Gemeinschaft sich frei entfaltenden menschlichen Persönlichkeit und ihrer Würde findet, muß als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gelten; Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung empfangen von ihm Richtlinien und Impulse.

**BVerfGE 7, 198, 204 f. (Lüth [1958])** ◀

Die Figur der „objektiven Wertordnung“ wird durchaus kritisch gesehen.<sup>12</sup> Das BVerfG kann sich mit diesem Begriff nämlich neben dem Grundrechtsschutz ein Argumentationsreservoir schaffen, das den parlamentarischen Gesetzgeber wirkmächtig zu beschränken geeignet ist. Das birgt die Gefahr einer Selbstermächtigung des Gerichts.

25

10 Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechten, 2. Aufl. 1905, S. 85 ff.

11 Dazu v. Coelln, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Vorbemerkungen, Rn. 26 ff.; Voßkuhle/Kaiser, JuS 2011, 411.

12 Zur Kritik siehe Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 1, Rn. 178 ff.

- 26 Subjektiv-rechtliche und objektiv-rechtliche Gehalte sind eng miteinander verknüpft,<sup>13</sup> sie können als unterschiedliche Perspektiven auf dasselbe Phänomen interpretiert werden, als zwei Seiten derselben Medaille: Aus subjektiv-rechtlicher Perspektive werden Grundrechte als Rechte des Individuums gedeutet; aus objektiv-rechtlicher Perspektive werden sie als Werteentscheidungen verstanden, die dem Staat Pflichten auferlegen, ihn binden.
- 27 Die subjektiv-rechtlichen Grundrechtsfunktionen umfassen Elemente der Statuslehre: Die **Abwehrfunktion** (§ 1 Rn. 28) entspricht dem *status negativus*, die **Leistungsfunktion** (§ 1 Rn. 29 f.) entspricht dem *status positivus*. Die objektiv-rechtlichen Grundrechtsfunktionen umfassen den **Ausgestaltungsauftrag** (§ 1 Rn. 31 ff.), die **Schutzfunktion** (§ 1 Rn. 35 ff.), den **Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren** (§ 1 Rn. 38 ff.) und die **Ausstrahlungswirkung** (§ 1 Rn. 41).

### 3. Wie wirken Grundrechte als Abwehrrechte?

- 28 Im Zentrum des grundgesetzlichen Grundrechtsverständnisses steht ihre Abwehrfunktion.<sup>14</sup> Dabei handelt es sich um Unterlassungspflichten: Der Staat hat (ungerechtfertigte) Eingriffe in die grundrechtlich gewährleisteten Schutzgehalte zu unterlassen. So darf der Staat beispielsweise grds. Meinungsäußerungen oder Berufe nicht ohne gewichtige Gründe verbieten. Dieser Verpflichtung kommt er nach, indem er derlei Eingriffe schlicht unterlässt.

### 4. Wie wirken Grundrechte als Leistungsrechte?

- 29 Freiheit *vom* Staat und die Abwehr staatlicher Eingriffe genügen nicht, um einen umfassenden Grundrechtsschutz der Grundrechtsträger:innen zu gewährleisten. Das gilt insbesondere dort, wo das Individuum die Ausübung einer grundrechtlichen Freiheit nicht eigenständig garantieren kann: Stellt der Staat etwa Einrichtungen und Leistungen zu Verfügung, so verwirklicht sich Grundrechtsschutz in Form eines subjektiven Anspruchs auf Teilhabe (sog. *derivatives Leistungsrecht*). So stellte das BVerfG zur Vergabe von Studienplätzen fest:

► Hier folgt daraus, daß der Staat Leistungen anbietet, ein Recht jedes hochschulreifen Staatsbürgers, an der damit gebotenen Lebenschance prinzipiell gleichberechtigt beteiligt zu werden. Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsgebot gewährleistet also ein Recht des die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erfüllenden Staatsbürgers auf Zulassung zum Hochschulstudium seiner Wahl.

BVerfGE 33, 303, 332 (numerus clausus I [1972]) ◀

- 30 Daneben stehen sog. *originäre Leistungsrechte*, die den Staat zur Schaffung noch nicht vorhandener Leistungen oder Einrichtungen verpflichten. Nur in sehr wenigen Konstellationen hat das BVerfG ein solches Recht angenommen.

---

13 BVerfGE 50, 290, 337 (Mitbestimmung [1979]).

14 BVerfGE 7, 189 (Lüth [1958]).

Praktisch wichtigstes Beispiel ist der Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (§ 7 Rn. 31 ff.) aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG.<sup>15</sup>

## 5. Was sind Ausgestaltungsaufträge der Grundrechte?

Grundrechte – das zeigen nicht zuletzt die hohen Gewährleistungen in Diktaturen – ergeben überhaupt nur in einem Rechtsstaat Sinn, sie bedürfen für ihren Schutz einer ausgeprägten Rechtsordnung. Teilweise sind Grundrechte aber darüber hinaus auf eine spezifische rechtliche Ausgestaltung einer Materie angewiesen.

31

Das gilt namentlich für die Einrichtungsgarantien (§ 4 Rn. 42 f.): Ehe, Art. 6 Abs. 1 GG (§ 17 Rn. 4), Eigentum und Erbrecht, Art. 14 Abs. 1 GG (§ 15 Rn. 12 f.) sowie die Privatschulfreiheit, Art. 7 Abs. 5 GG). Ausgestaltungsbedürftig sind ferner normgeprägte Grundrechte (§ 4 Rn. 44 ff.) wie die Vertragsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG (§ 21 Rn. 27 ff.), die Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 3 GG (§ 16 Rn. 26) oder die Rechtsschutzgarantie, Art. 19 Abs. 4 GG (§ 25 Rn. 6).

32

Das Problem liegt auf der Hand: Ohne Eigentumsordnung kann es keinen grundrechtlichen Schutz des Eigentums, ohne Eherecht keinen Schutz der Ehe, ohne Vertragsrecht keinen grundrechtlichen Schutz der Vertragsfreiheit geben. Der Staat ist hier gefordert, entsprechende rechtliche Regelungen vorzuhalten, denen dann eine **Ermöglichungsfunktion** zukommt: Das BGB ermöglicht Vertragsschlüsse, etabliert Eigentum und Ehe, die dann auch grundrechtlich geschützt werden können.

33

Damit die Grundrechtsträger:innen ihre Grundrechte sinnvoll ausüben können, müssen diese Schutzgegenstände *in ihrem Bestand* von der Rechtsordnung gewährleistet werden. Eine Änderung der Ausgestaltung oder gar eine Aufhebung durch den Gesetzgeber stellt einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff dar.

34

Umstritten ist, inwiefern aus dem Ausgestaltungsauftrag eine Verpflichtung des Gesetzgebers resultieren kann, neue gesellschaftliche Entwicklungen einfachgesetzlich zu regeln. So haben beispielsweise Daten in der heutigen Informationsgesellschaft einen hohen (materiellen) Wert. Der Gesetzgeber steht damit vor der Herausforderung, Besitz und Eigentum an Daten rechtlich einzufassen.<sup>16</sup>

## 6. Was ist die Schutzfunktion der Grundrechte?

Grundrechte können in einer weiteren Dimension auch eine Pflicht des Staates statuieren, die von ihnen gewährleisteten Rechte vor Gefährdungen oder Verletzungen durch Dritte (etwa Private oder auch ausländische Staaten<sup>17</sup>) zu schützen. Das hängt damit zusammen, dass die Grundrechte grundsätzlich nur den Staat, nicht aber die Bürger:innen, verpflichten (§ 3 Rn. 1). Daraus ergibt sich in manchen Bereichen das Bedürfnis, die Wirkmechanismen der Grundrechte um

35



Podcast „Spruch-reif“ – US-Drohnenangriffe

15 Vgl. BVerGE 125, 175 (Hartz IV [2009]).

16 Dazu Michl, NJW 2019, 2729; Werner, NJOZ 2019, 1041.

17 BVerwGE 170, 346 (Droheneinsätze der USA [2020]); dazu Payandeh/Sauer, NJW 2021, 1570.

## § 1 Entwicklung und Funktionen der Grundrechte

---

eine Schutzdimension zu erweitern und den Staat zur Grundrechtsgewährleistung durch einen Schutz vor Rechtsverletzungen seitens Dritter zu verpflichten.

36



ZJS 2022, 393 ◉

Ausdrücklich normierte Schutzpflichten finden sich in **Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG** (Schutz der Menschenwürde) und **Art. 6 Abs. 1 und 4 GG** (Schutz von Ehe und Familie sowie Mutterschutz).<sup>18</sup> Den Beginn der Entwicklung der Schutzdimension markiert die erste Abtreibungsentscheidung des BVerfG, der zufolge **Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG**, **Art. 1 Abs. 1 GG** den Staat verpflichtet, das sich entwickelnde Leben zu schützen.<sup>19</sup> In seinem zweiten Urteil zum Schwangerschaftsabbruch konkretisierte das BVerfG das zu gewährende Schutzniveau:

► Art und Umfang des Schutzes im einzelnen zu bestimmen, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Die Verfassung gibt den Schutz als Ziel vor, nicht aber seine Ausgestaltung im einzelnen. Allerdings hat der Gesetzgeber das **Untermaßverbot** zu beachten; insofern unterliegt er der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Notwendig ist 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.

**BVerfGE 88, 203, 254 (Schwangerschaftsabbruch II [1993])** ◀

37

Die Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus korrespondiert mit einem Schutzanspruch der Bürger:innen:<sup>20</sup> Die objektiv-rechtliche Schutzfunktion wird also subjektiviert und so justizierbar.

### 7. Was meint Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren?

38

Mit der leistungsrechtlichen Funktion (**§ 1 Rn. 29 f.**) eng verbunden ist der Einfluss, den die Grundrechte auf die Ausgestaltung von Organisation und Verfahrensstrukturen entfalten: Chancengleiche und leistungsgerechte Teilhabe an Leistungen oder Einrichtungen ist auch durch grundrechtssichernde Organisation und Verfahren zu gewährleisten.

Folgende Beispiele mögen dies für verfahrensrechtliche Anforderungen verdeutlichen: Wem ein Studienplatz an einer Universität zugewiesen werden soll, muss in einem fairen Verfahren bestimmt werden. Dem Anspruch auf gleichheitsgerechte Zulassung zu Studienplätzen aus **Art. 12 Abs. 1 i.V.m Art. 3 Abs. 1 GG** kommt also auch eine prozedurale Wirkung zu.<sup>21</sup> Ferner hat das BVerfG an die Aussprache eines Stadionverbots bestimmte verfahrensrechtliche Anforderungen, etwa einen hinreichenden sachlichen Grund und eine Anhörung der jeweiligen Betroffenen, geknüpft.<sup>22</sup> Auch der **BGH** hat entschieden, dass aus der Meinungsfreiheit (**§ 12**

18 BVerfGE 6, 55, 76 (Steuersplitting [1957]).

19 BVerfGE 39, 1 (Schwangerschaftsabbruch I [1974]).

20 BVerfGE 77, 170, 214 (Lagerung chemischer Waffen [1987]); ferner BVerfG NVwZ 2018, 1224.

21 Siehe BVerfGE 147, 253 (numerus clausus III [2017]).

22 BVerfGE 148, 267 (Stadionverbot [2018]); ausführlich zur Entscheidung (**§ 3 Rn. 37 ff.**).

Rn. 3 ff.) folge, dass *Facebook* seine Nutzer:innen vor Löschung eines Beitrags informieren und ihnen ein „Recht auf Gegenäußerung“ einräumen muss.<sup>23</sup>

Bereits *Werner Böhmer*, Richter des BVerfG, stellte dazu in einem [Sondervotum](#) 39 fest:

► Das Mittel zur Durchsetzung der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen ist das Verfahrensrecht. Die staatlichen Organe haben nicht nur die Pflicht, die materiellen Grundrechte zu beachten, sie müssen ihnen auch durch eine entsprechende Verfahrensgestaltung Wirksamkeit verschaffen. Wenn das Verfahrensrecht nicht auf die Effektuierung der Grundrechte ausgerichtet ist, kann deren substantieller Gehalt beeinträchtigt werden. **Im Grunde ist ein ordnungsgemäßes Verfahren die einzige Möglichkeit, Grundrechte durchzusetzen oder wirksam zu gewährleisten.**

**BVerfGE 49, 220, 235 (Zwangsversteigerung III [1978])** ◀

Grundrechtsschutz durch Organisation lässt sich am Beispiel der Ausgestaltung der Hochschulorganisation veranschaulichen: Die Wissenschaftsfreiheit ([§ 11 Rn. 29 f.](#)) enthält eine **institutionelle Garantie** ([§ 4 Rn. 42](#)) der wissenschaftlichen Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen). Mit umfasst ist dabei insbesondere die Selbstverwaltungsgarantie; wissenschaftliche Hochschulen können sich also grundsätzlich selbst verwalten und damit unabhängig vom Staat agieren (sog. Hochschulautonomie), wodurch die Wissenschaftsfreiheit auch organisatorisch abgesichert wird:

40

► [Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG](#) enthält neben einem individuellen Freiheitsrecht eine objektive, das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde, wertentscheidende Grundsatznorm. Diese Wertentscheidung schließt das Einstehen des Staates, der sich als Kulturstaat versteht, für die Idee einer freien Wissenschaft und seine Mitwirkung an ihrer Verwirklichung ein. Der Staat muss danach **für funktionsfähige Institutionen eines freien universitären Wissenschaftsbetriebs sorgen und durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherstellen**, dass das individuelle Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung so weit unangestastet bleibt, wie das unter Berücksichtigung der anderen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte der verschiedenen Beteiligten möglich ist. [...] Dem einzelnen Träger des Grundrechts aus [Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG](#) erwächst aus dieser Wertentscheidung ein Recht auf solche staatlichen Maßnahmen auch organisatorischer Art, die zum Schutz seines grundrechtlich gesicherten Freiheitsraums unerlässlich sind, weil sie ihm freie wissenschaftliche Betätigung überhaupt erst ermöglichen.

**BVerfGE 127, 87, 114 f. (Hamburgisches Hochschulgesetz [2010])** ◀

23 BGH ZUM 2021, 953; dazu Rau, JZ 2018, 96.

## § 1 Entwicklung und Funktionen der Grundrechte

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über verschiedene grundrechtlich geschützte Selbstverwaltungsinstitutionen:

|                   | Selbstverwaltungsinstitution  | grundrechtsrelevanter Bereich   | durch Organisation ermöglichtes Verhalten   |
|-------------------|---|---|---|
| Kultur            | Hochschulen (i.d.R. Körperschaften)   | Wissenschaftsfreiheit, Art. 5 Abs. 3 Var. 2 GG  | <ul style="list-style-type: none"><li>■ freie Forschung und Lehre</li></ul>   |
|                   | öffentliche-rechtliche Rundfunkanstalten (i.d.R. Anstalten)   | Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG  | <ul style="list-style-type: none"><li>■ Programmfreiheit</li><li>■ alle mit Rundfunk zusammenhängende Tätigkeiten</li></ul>   |
| Wirtschaft/ Beruf | u.a. Industrie- und Handelskammern, freie Berufe (z.B. Ärzteschaft, Anwaltschaft) (i.d.R. Körperschaften) | Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG<br><br>Wettbewerbsfreiheit, Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 GG | <ul style="list-style-type: none"><li>■ berufsrechtliche Regelungen für die freien Berufe</li><li>■ Regelung branchenspezifischer Streitigkeiten</li><li>■ Interessenvertretung gegenüber dem Staat</li></ul> |
| Eigentum          | u.a. Wasserverbände, Deichverbände, Jagdgessellschaften (i.d.R. Körperschaften)                           | Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG  | <ul style="list-style-type: none"><li>■ effektive Ausübung des Eigentumsrechts, insb. des Nutzungsrechts</li><li>■ Kostenübernahme für Erhaltungsmaßnahmen durch die Mitglieder</li></ul>                     |

### 8. Was ist die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte?

- 41 Grundrechte entfalten Ausstrahlungswirkung in alle Bereiche des Rechts. Einfachgesetzliche Normen sind im Lichte der Grundrechte auszulegen und anzuwenden (siehe auch verfassungskonforme Auslegung, § 5 Rn. 8 f.). Die Grundrechte wirken etwa durch **Generalklauseln**, also unbestimmte Rechtsbegriffe, in das jeweilige Rechtsgebiet. Beispielsweise kann der Begriff der guten Sitten nach § 138 Abs. 1 BGB mit grundrechtlichen Wertungen aufgeladen werden.<sup>24</sup> Die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte in das Privatrecht wird auch im Zusammenhang mit der Drittewirkung der Grundrechte (§ 3 Rn. 29 f.) diskutiert.

### 9. Die Klimaschutzgesetz-Entscheidung

#### a) Sachverhalt

- 42 Die Beschwerdeführenden sind der Auffassung, der Gesetzgeber habe mit § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 S. 3 Klimaschutzgesetz (KSG) a.F. keine ausreichenden Regelungen zur alsbaldigen Reduktion von Treibhausgasen, vor allem von Kohlenstoffdioxid (CO<sub>2</sub>), unternommen. § 3 Abs. 1 KSG a.F. sah zwar eine schrittweise Minderung der Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % im

<sup>24</sup> Siehe etwa BVerfGE 89, 214, 229 (Bürgschaftsverträge [1993]).



Die Klimaschutzgesetz-Entscheidung

Vergleich zum Jahr 1990 bis zum Zieljahr 2030 vor; und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG a.F. regelte in Verbindung mit Anlage 2 die der Minderungsquote entsprechenden zulässigen Jahresemissionen in verschiedenen Industriesektoren. Regelungen über 2030 hinaus enthielt das Gesetz hingegen nicht, vielmehr sollte die Bundesregierung im Jahr 2025 nach § 4 Abs. 6 KSG a.F. für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung festlegen. Die Beschwerdeführenden, unter anderem junge Menschen aus Deutschland, Nepal und Bangladesch sowie zwei Umweltverbände, hielten diese Regelung für nicht ausreichend, um die Erwärmung der Erde auf 1,5 °C oder wenigstens deutlich unter 2 °C zu beschränken – was nach dem Stand der Wissenschaft zu Vermeidung der Überschreitung von sog. Kippunkten mit unabsehbaren Folgen für das Klimasystem erforderlich ist, und wozu sich die Bundesrepublik internationalrechtlich verpflichtet hat. Soll dieses Ziel erreicht werden, würden wegen zu geringer Minderungsquoten für die Zeit vor 2030 in der Zeit danach sehr viel drastischere Einschnitte und damit Freiheitsbeschränkungen erforderlich werden.

43

Die Beschwerdeführenden machen daher eine Verletzung der staatlichen Schutzpflichten (§ 1 Rn. 35 ff.) aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sowie teilweise aus Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG geltend. Darüber hinaus rügen sie eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG („ökologisches Existenzminimum“) und eine Verletzung der Freiheitsrechte in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG wegen Missachtung des Wesentlichkeitsgrundsatzes. Das BVerfG entschied, die Verfassungsbeschwerden seien teilweise begründet.

44

### b) Wesentliche Aussagen der Entscheidung des BVerfG

Zunächst stellt das BVerfG die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden hinsichtlich der inländischen natürlichen Personen fest; jene der in Bangladesch und Nepal lebenden Beschwerdeführenden seien nur teilweise zulässig. Eine Beschwerdebefugnis der Umweltvereinigungen als „Anwälte der Natur“ sei in der Verfassung indessen nicht vorgesehen.<sup>25</sup> Sodann formuliert das BVerfG eine „Vorwirkung auf künftige Freiheiten“ durch den Klimawandel;<sup>26</sup> grundrechtsdogmatisch folge daraus bereits heute die Beschwerdebefugnis (§ 27 Rn. 9) der Beschwerdeführenden:

- Die beschriebene **Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen** begründet gegenwärtig eine Grundrechtsbetroffenheit, weil diese Gefahr im aktuellen Recht angelegt ist. Freiheitsausübungen, die direkt oder indirekt mit CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden sind, sind nach 2030 gerade dadurch bedroht, dass § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG iVm Anlage 2 Treibhausgasemissionen bis 2030 in einem möglicherweise zu hohen Umfang zulassen. [...] Da eine damit heute möglicherweise **unumkehrbar in Gang gesetzte Grundrechtsbeeinträchtigung** mit einer späteren Verfassungsbeschwerde gegen dann erfolgende Freiheitsbeschränkungen nicht mehr ohne

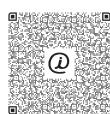
<sup>25</sup> Siehe BVerfGE 157, 30, Rn. 136 (Klimaschutz [2021]).

<sup>26</sup> So BVerfGE 157, 30, Rn. 116 (Klimaschutz [2021]).

Weiteres erfolgreich angegriffen werden könnte, sind die Bf. jetzt schon beschwerdebefugt.

### BVerfGE 157, 30, Rn. 130 (Klimaschutz [2021]) ◀

- 45 Dagegen lehnt das BVerfG die Beschwerdebefugnis hinsichtlich der Geltendmachung eines „Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum“ oder eines diesem ähnelnden „Rechts auf eine menschenwürdige Zukunft“ ab.<sup>27</sup> Auch eine Verletzung von staatlichen Schutzpflichten aus [Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG](#) und [Art. 14 Abs. 1 GG](#) erkannte das Gericht nicht.<sup>28</sup> Zur Erfüllung dieser Schutzpflichten stehe der Legislative ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, welcher nur dann überschritten sei, wenn die getroffenen Vorkehrungen offensichtlich ungeeignet oder unzulänglich seien. Dies konnte das Gericht in Bezug auf das Klimaschutzgesetz nicht feststellen. Eine Grundrechtsverletzung erkennt das BVerfG jedoch in der Verletzung zukünftiger Freiheitsrechte:



Podcast „Spruchreif“ – Die Klimaschutzgesetz-Entscheidung

► Die Entscheidung des Gesetzgebers, bis zum Jahr 2030 die in [§ 3 Abs. 1 S. 2](#) und [§ 4 Abs. 1 S. 3 KSG](#) iVm Anlage 2 geregelte Menge an CO<sub>2</sub>-Emissionen zuzulassen, entfaltet **eingriffsähnliche Vorwirkung** auf die durch das Grundgesetz umfassend geschützte Freiheit der Bf. und bedarf verfassungsrechtlicher Rechtfertigung. [...] [§ 3 Abs. 1 S. 2](#) und [§ 4 Abs. 1 S. 3 KSG](#) iVm Anlage 2 sind [...] insoweit verfassungswidrig, als sie unverhältnismäßige Gefahren der Beeinträchtigung künftiger grundrechtlicher Freiheit begründen. Weil die in den beiden Vorschriften bis 2030 vorgesehenen Emissionsmengen die nach 2030 unter Wahrung des verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutzes noch verbleibenden Emissionsmöglichkeiten erheblich reduzieren, muss der Gesetzgeber zur **Gewährleistung eines freiheitsschonenden Übergangs in die Klimaneutralität** hinreichende Vorkehrungen treffen. Das Grundgesetz verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen. Als **intertemporale Freiheitssicherung** schützen die Grundrechte die Bf. hier vor einer einseitigen Verlagerung der durch [Art. 20 a GG](#) aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft. Insoweit fehlen Mindestregelungen über Reduktionserfordernisse nach 2030, die geeignet wären, einer notwendigen Entwicklung klimaneutraler Techniken und Praktiken rechtzeitig grundlegende Orientierung und Anreiz zu bieten.

### BVerfGE 157, 30, Rn. 183 (Klimaschutz [2021]) ◀

- 46 Das BVerfG stellt also auf die klassische Abwehrfunktion der Grundrechte ([§ 1 Rn. 28](#)) ab. Das Unterlassen des Gesetzgebers, hinreichende Vorkehrungen für den voranschreitenden Klimawandel zu erlassen, ist daher grundrechtsdogmatisch als Eingriff in Grundrechte zukünftiger Generationen einzuordnen. Die Innovation durch diese Entscheidung liegt darin, dass dem Gericht zufolge Grundrechte in die Zukunft (vor-)wirken können (**intertemporaler Freiheitsschutz**).<sup>29</sup>



JA 2022, 47

27 BVerfGE 157, 30, Rn. 113 f. (Klimaschutz [2021]).

28 BVerfGE 157, 30, Rn. 151 f. (Klimaschutz [2021]).

29 Dazu Berkemann, [DÖV 2021, 701](#); Schlacke, [NVwZ 2021, 912](#); Wahnschaffe/Lücke, [DÖV 2021, 1099](#).

Die Auswirkungen des Klimaschutzes und diesbezüglicher Klimaschutzregelungen beschäftigen auch europäische Gerichte:<sup>30</sup> So ist beim EGMR etwa eine Beschwerde von Kindern und Jugendlichen aus Portugal anhängig.<sup>31</sup> Der EuGH hatte sich im „People’s Climate Case“ mit der Verschärfung der **europäischen Klimaschutzregelungen** von 2018 zu beschäftigen.<sup>32</sup> Auch andere nationale Gerichte reihen sich in diese neue Linie der Klimaschutz-Rechtsprechung ein: Besondere mediale Aufmerksamkeit gewann etwa ein Urteil eines Gerichts in Den Haag, das das Unternehmen *Shell* zur Reduzierung seiner Emissionen verurteilte.<sup>33</sup>

### c) Relevanz der Entscheidung

Durch die verfassungsgerichtlichen Entscheidungen erfahren die Staatszielbestimmungen des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und des Tierschutzes (**Art. 20a GG**) eine erhebliche Aufwertung. Die Botschaft des BVerfG an die Legislative ist eindeutig: Das Grundgesetz lasse „die tatenlose Hinnahme eines *ad infinitum* fortschreitenden Klimawandels“ durch den Staat nicht zu.<sup>34</sup> Den heutigen CO<sub>2</sub>-Emissionen kommt eine eingriffsähnliche Vorwirkung für die Ausübung künftiger Freiheitsrechte zu (intertemporaler Freiheitsschutz).<sup>35</sup> Bereits heute muss der Gesetzgeber angemessene Regelungen für die Zukunft treffen. Das Urteil setzt damit zugleich ein wichtiges Zeichen für eine grundrechtliche Absicherung der **Generationengerechtigkeit**. Der Gesetzgeber hat auf die BVerfG-Entscheidung reagiert und 2021 ein neues **Klimaschutzgesetz** beschlossen.

Offen ist, wie andere Generationenfragen (etwa die Staatsverschuldung oder die Sozialversicherungssysteme betreffend) vor dem Hintergrund dieses Urteils zu bewerten sind.<sup>36</sup> Hier gilt es zu berücksichtigen, dass es – anders als durch **Art. 20a GG** – keinen ausdrücklich verfassungsrechtlich normierten Schutz der Freiheitsausübung künftiger Generationen gibt. Hinsichtlich der Annahme einer pauschalen intertemporalen Freiheitssicherung ist daher Zurückhaltung geboten.



Der Umwelt- und  
Tierschutz im  
Grundgesetz

## 10. Grundrechte als Optimierungsgebote?

Eine weitere Systematisierung der Grundrechtsfunktionen bietet *Robert Alexys Prinzipientheorie* an.<sup>37</sup> Sie differenziert zwischen Regeln und Prinzipien: Regeln verlangten unbedingte Befolgung; Prinzipien seien Gebote, auf die hin Entscheidungen zu optimieren seien, denen möglichst weitgehend Wirkung zu verschaffen.

<sup>30</sup> Ein Überblick bieten *Fellenberg*, NVwZ 2022, 913; *Schmahl*, JZ 2022, 317.

<sup>31</sup> Zur *Verfahrensermittlung* des EGMR.

<sup>32</sup> EuGH, ECLI:EU:C:2021:252 – Carvalho ua/Europäisches Parlament.

<sup>33</sup> *Rechtbank Den Haag*, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339 – Royal Dutch Shell. Vgl. ferner die Ausführungen zur „climate change litigation“ (§ 9 Rn. 24 f.).

<sup>34</sup> BVerfGE 157, 30, Rn. 118 (Klimaschutz [2021]); zum Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *Britz*, NVwZ 2022, 825.

<sup>35</sup> Dazu *Ruttlöff/Freihoff*, NVwZ 2021, 917; *Möllers/Weinberg*, JZ 2021, 1069; *Sinder*, JZ 2021, 1078; *Wagner*, NJW 2021, 2256; *Wähnschaffe/Lücke*, DÖV 2021, 1099.

<sup>36</sup> Dazu *Groß*, ZRP 2022, 6; *Kersten/Kaupp*, Jus 2022, 473; *Oettingen/Schmidt*, DÖV 2022, 477.

<sup>37</sup> *Alexy, Theorie der Grundrechte*, 1986.

fen sei, die aber in der Regel nicht erreicht oder voll verwirklicht würden. Der Unterschied wird besonders im Kollisionsfall sichtbar: Treffen zwei Regeln aufeinander, so kommt einer Regel Vorrang gegenüber der anderen Regel zu – etwa aufgrund der Grundsätze *lex posterior* oder *lex specialis*.<sup>38</sup> Prinzipien sind hingegen **Optimierungsgebote**, deren Kollision sich nicht nach starren Kollisionsregeln (also Vorrangsverhältnissen) auflösen lässt. Hier sind vielmehr die Umstände des konkreten Einzelfalls zu berücksichtigen.<sup>39</sup>

Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Wenn Personen bestimmte Aussagen über andere Personen treffen, kommt es typischerweise zu einem Konflikt zwischen der Meinungsfreiheit und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (§ 12 Rn. 44 ff.). Das BVerfG betont in diesen Fällen stets, dass keinem dieser beiden Prinzipien von vornherein Vorrang zukommt, sondern eine Kollisionsauflösung nur für den konkreten Einzelfall getroffen werden kann.

---

38 Alexy, [Theorie der Grundrechte](#), 1986, S. 77 f.  
39 Alexy, [Theorie der Grundrechte](#), 1986, S. 78 ff.