

**EINE ZEITGEMÄSSE BERÜCKSICHTIGUNG DER  
LANDWIRTSCHAFT UND DES KLIMASCHUTZES IM GRUNDGESETZ**

Rechtsgutachten für den Deutschen Bauernverband e.V., Berlin

*erstellt von Prof. Dr. José Martinez, Göttingen*

31. August 2022

## Zusammenfassung der Ergebnisse zur Landwirtschaft

1. Die Landwirtschaft ragt gegenüber allen anderen Wirtschaftszweigen hervor, da sie das **physiologische Existenzminimum des Menschen** in einer arbeitsteiligen Gesellschaft sichert. Dieses außerordentliche Gemeinwohlinteresse rechtfertigt und erfordert einen besonderen staatlichen Schutz. Es konkretisiert sich in drei Schutzgütern: Die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse, der Erhalt einer nachhaltigen Agrarstruktur und die Gewährleistung der Ernährungsversorgung/-sicherung.

2. Die Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung und die Verbesserung der Agrarstruktur sind im Grundgesetz als **optionale Staatsaufgaben** ausgestaltet. Das Grundgesetz sieht die Ernährungssicherung nur im Sinne eines Rechts auf Zugang zu Lebensmitteln als zwingende Staatsaufgabe vor. Vorgaben, wie die Ernährungsversorgung zu gewährleisten ist, finden sich nicht.

3. Auf der **Landesverfassungsebene** finden sich in drei Bundesländern unterschiedliche Instrumente der verfassungsrechtlichen Berücksichtigung der Landwirtschaft. Von unverbindlichen Programmsätzen über die Festsetzung als Staatsaufgaben bis hin zur Erfassung in einer Staatszielbestimmung.

4. Die Landwirtschaft ist implizit Gegenstand der **Staatszielbestimmungen** Umweltschutz und Tierwohl in Art. 20a GG. Die Staatszielbestimmung Umweltschutz fordert von der Landwirtschaft die Berücksichtigung ökologischer Belange und schützt sie zugleich als Pflegerin der Kulturlandschaften. Die Staatszielbestimmung Tierwohl fordert eine Optimierung der Tierhaltung. Dies erfordert eine Transformation, die auf einem Ausgleich zwischen den ethischen Wertungen des Tierschutzes und den wirtschaftlichen Erfordernissen beruhen muss.

5. Das Grundrecht auf **Eigentum** ist Grundlage der wirtschaftlichen Tätigkeit der Landwirtschaft. Es begründet jedoch zugleich aufgrund des besonderen Gemeinwohlinteresses eine herausragende Sozialpflichtigkeit des agrarischen Eigentums. Agrarisches Eigentum ist geradezu "die Summe der agrarrechtlichen Eigentumsbeschränkungen".

6. Das **BVerfG** hat jenseits des Wortlautes des GG in mehreren Entscheidungen die Erhaltung leistungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe mit dem **Ziel der Ernährungssicherung** als ein besonderes öffentliches Interesse definiert. Dieses Interesse rechtfertigt verfassungsrechtlich die Sonderregelungen des agrarischen Familien- und Erbrechts.

7. Die **GAP-Bestimmungen der EU** binden als höherrangiges Recht die staatlichen Organe in Deutschland. Der europäische Gesetzgeber ist primärrechtlich zur Ausgestaltung einer GAP verpflichtet, die Mitgliedstaaten zu ihrer Umsetzung. Die in der GAP genannten Ziele, insbesondere das Ziel der Ernährungssicherung haben mangels gerichtlicher Nachprüfbarkeit keine Steuerungswirkung für den Gesetzgeber.

8. Diese derzeit vorhandene verfassungsrechtliche Berücksichtigung der Landwirtschaft erweist sich vor dem Hintergrund folgender aktueller und bereits mittelfristig absehbarer **Entwicklungen** als unzureichend: Der russische Angriff auf die Ukraine hat eine globale Ernährungskrise ausgelöst, die sich auch auf die deutsche Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit in Deutschland auswirkt; auserhöhter

Nahrungsmittelbedarf aufgrund wachsender Weltbevölkerung bei gleichzeitiger Einschränkung der Produktivität zum Schutz der Biodiversität, aufgrund der Erhöhung der gesellschaftlichen Anforderungen und als Folge des Klimawandels. Zugleich ist die landwirtschaftliche Ernährungsproduktion als solches durch einen irreversiblen Zerfall der Agrarstruktur gefährdet. Es verbleibt eine verfassungsrechtliche Lücke im Hinblick auf ein Staatsziel „Förderung einer nachhaltigen Agrarstruktur zur Sicherung der Ernährungsversorgung“.

9. Gegen die Berücksichtigung sind bislang **historische, agrarpolitische und dogmatische** Argumente vorgebracht worden, die aber aus folgenden Gründen nicht greifen: Die historischen Gründe verkennen den dynamisch-organischen Charakter der Verfassung, die sich an die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Realitäten anpassen muss, um nicht an Steuerungskraft zu verlieren. Gegen die agrarpolitischen Gründe spricht die „anregende“ Wirkung einer Verfassungsnorm im Hinblick auf die Definition eines oder mehrerer Leitbilder der deutschen Landwirtschaft. Die dogmatischen Gründe gegen eine „normative Aufweichung des Grundgesetzes“ durch Staatsziele übersehen die zuletzt durch das BVerfG im Klimaschutzgesetz-Beschluss bestätigten Wirkungen der bestehenden Staatszielbestimmungen.

10. Die **Verfassungsordnungen von insgesamt acht EU-Mitgliedstaaten** und der Schweiz berücksichtigen die Gemeinwohlbelange „Erhalt und Schutz landwirtschaftlicher Flächen und Böden“, „Förderung der landwirtschaftlichen Betriebe“, „Agrarstruktur“ und „Ernährungssicherung“ jeweils als Staatsziel. Die bloße Sicherung der Ernährungsversorgung wird nicht als ausreichend angesehen, da sie ohne den Erhalt der agrarstrukturellen Grundbedingungen nicht nachhaltig gewährleistet werden kann. Geboten ist eine „Förderung der Agrarstruktur zur Ernährungssicherung“

11. Eine Staatszielbestimmung „Förderung der Agrarstruktur zur Ernährungssicherung“ wäre objektiv-rechtlich als Optimierungsgebot für den Staat verpflichtend. Sie wäre mangels subjektiv-rechtlicher Ausrichtung nicht gerichtlich einklagbar. Auf der Ebene des einfachen (Agrar-)Rechts entfalten Staatszielbestimmungen rechtliche Wirkungen bei der Auslegung von Gesetzen. Die größte Rolle wird die Staatszielbestimmung als Abwägungsmaßstab bei Ermessensentscheidungen oder Beurteilungsspielräumen haben

12. Vorgeschlagen wird eine Ergänzung der bestehenden Staatszielbestimmungen Umweltschutz und Tierwohl in Art. 20a GG mit folgendem Wortlaut:

Art. 20a

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. **In diesem Rahmen fördert der Staat zugleich eine nachhaltige Agrarstruktur zur Sicherung der Ernährungsversorgung.**

## Zusammenfassung der Ergebnisse zum Klimaschutz

1. Die Klimaforschung kommt zu dem Ergebnis, dass etwa zwei Drittel der globalen Erwärmung seit Mitte des vorigen Jahrhunderts auf den anthropogenen Einfluss zurückzuführen sind. Der Klimawandel **bedroht existentiell** die Menschheit.
2. Die **Verfassungsdogmatik des Grundgesetzes** stellt ein ausreichendes Instrumentarium zur Verfügung, um den Herausforderungen des Klimawandels zu begegnen. Eine grundsätzliche Neuausrichtung des Grundgesetzes im Sinne eines **Klima-Konstitutionalismus** ist nicht erforderlich.
3. Die Wandlung unseres Verfassungsrechts in ein **Klima-Konstitutionalismus** durch Aufwertung des Klimaschutzes im Verhältnis zu den wirtschaftlichen Rechten und einer Aufgabe des bisherigen **anthropozentrischen Ansatzes** verstößt im Lichte der Menschenwürde als Leitelement des Grundgesetzes gegen die Ewigkeitsklausel des Art. 1 iVm Art. 79 Abs. 3 GG.
4. Das Staatsziel „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ in Art. 20a GG umfasst zwar bereits den **Schutz des Klimas**. Dies reicht aber nicht aus, da a) der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (und damit des Klimas) **nur ein Punkt** unter vielen abwägungsrelevanten Faktoren ist, da b) das Staatsziel **keine Drittwirkung** entfaltet und da c) seine Umsetzung nach der bisherigen Rechtsprechung **nicht justitabel** ist
5. Die **grundrechtliche Schutzpflicht** erfasst die durch den Klimaschutz erfassten Sachverhalte. Ihre verfassungsrechtliche Praxis indes zeichnet sich durch einen sehr weiten **Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers** aus, der inhaltlich nicht weiter konkretisiert ist und sich einer inhaltlichen Kontrolle – nach der Rechtsprechung des BVerfG – de facto entzieht.
6. Gemeinsam ist allen **Landesverfassungsbestimmungen** sowie den erfolglosen Projekten, dass sie den Klimaschutz als Staatsziel vorsehen. Eine Konkretisierung der Aufgaben oder der Verfahren sehen die Bestimmungen nicht vor.
7. Bislang enthalten 11 **ausländische Verfassungsrechtsordnungen** eine spezielle Klimaverfassungsbestimmung oder "Klimaklauseln". Sämtliche Verfassungen mit ausdrücklichem Klimabezug sind im außereuropäischen Ausland zu verorten. Die Mehrzahl der ermittelten klimabezogenen Verfassungsbestimmungen sind weit gefasst und enthalten eine Verpflichtung zur Bekämpfung des Klimawandels oder zur Verwirklichung eines anzustrebenden Klimaszenarios
8. Die **bisherigen Lösungsvorschläge** zielen auf
  - a) die Einführung einer ausdrücklichen Staatszielbestimmung Klimaschutz
  - b) völkerrechtlich verbindliche Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes für alle staatliche Gewalt für unmittelbar bindend erklären
  - c) Errichtung eines Monitoring-Systems mit einem Expertenrat mit Suspensivveto
9. Eine **Änderung des Grundgesetzes** ist geboten,
  - a) zur verbindlichen **Anerkennung** des anthropogenen Klimawandels (hierzu Änderung der Präambel und/oder des Art.20a GG)
  - b) zur Festsetzung **inhaltlicher Vorgaben** an den Klimaschutz, die den zwingend zu beachtenden Gestaltungsspielraum des demokratisch legitimierten Gesetzgebers beachten (Änderung Art. 20a GG)
  - c) zur **institutionellen und prozeduralen Verstärkung** des Klimaschutzes (Ergänzung des Art. 20a GG durch Abs.2)
10. Vorgeschlagen wird eine Ergänzung der Präambel und der bestehenden Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20a GG mit folgendem Wortlaut

### Präambel

Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen,

**angesichts der existentiellen Herausforderungen des Klima- und Umweltschutzes**, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.

Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.

### Art. 20a GG

- (1) Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen und **im Bewusstsein um die globalen Wirkungen der Umwelt und des Klimas** die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch **eine fortschreitende** Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. **In diesem Rahmen fördert der Staat zugleich eine nachhaltige Agrarstruktur zur Sicherung der Ernährungsversorgung.**
- (2) **Zur Fortentwicklung des Klimaschutzes wird eine Kommission des Bundestages berufen. Der Kommission gehören jeweils zur Hälfte Mitglieder des Bundestages und externe Sachverständige an. Die Kommission kann Gesetzesentwürfe dem Bundestag vorlegen, wenn sie von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages unterstützt werden. Das Nähere regelt ein Gesetz.**

## Gliederung

<b>A. Fragestellung, Gedankengang und Methode.....</b>	<b>9</b>
<b>B. Mögliche berücksichtigungsfähige agrarrechtliche Belange.....</b>	<b>11</b>
I. Die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse .....	12
II. Der Erhalt einer nachhaltigen Agrarstruktur .....	12
III. Die Gewährleistung der Ernährungsversorgung/Ernährungssicherung.....	14
<b>C. Derzeitige verfassungsrechtliche Dimensionen der Landwirtschaft.....</b>	<b>16</b>
I. Ausdrückliche Regelungen mit Landwirtschaftsbezug im deutschen Verfassungsrecht.....	17
1. Im Grundgesetz .....	17
2. In den Landesverfassungen .....	22
II. Implizite Regelung der Landwirtschaft im deutschen Verfassungsrecht .....	24
1. Staatsziel Umweltschutz.....	25
2. Staatsziel Tierwohl.....	30
3. Das Grundrecht auf Eigentum .....	32
III. Durch die Rechtsprechung entwickelte verfassungsrechtliche Dimension der Landwirtschaft .....	36
1. Am Beispiel des Familienrechts.....	39
2. Am Beispiel des landwirtschaftlichen Sondererbrechts .....	41
IV. Durch das EU-Recht ergänzte verfassungsrechtliche Dimension der Landwirtschaft .....	42
<b>D. Zwischenergebnis: verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf.....</b>	<b>46</b>
I. Herausforderung an die Landwirtschaft aufgrund erhöhtem Nahrungsmittelbedarf, Schutz der Biodiversität und gesteigerten gesellschaftlichen Erwartungen .....	47
II. Bekämpfung des Klimawandels.....	48
III. Zerfall der Agrarstruktur .....	50
<b>E. Hintergründe der Zurückhaltung einer verfassungsrechtlichen Normierung im GG .....</b>	<b>53</b>
I. Historische Gründe .....	53

II. Agrarstrukturelle Gründe.....	58
III. Dogmatische Gründe .....	62
<b><i>F. Verfassungsrechtsvergleichende Erfassung der landwirtschaftlichen Regelungen .....</i></b>	<b>64</b>
I. Zulässigkeit und Funktion des Verfassungsvergleich .....	64
II. Vergleich der Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz.....	66
<b><i>G. Prospektive Rechtsfolgenabschätzung einer agrarischen Staatszielbestimmung.....</i></b>	<b>73</b>
I. Objektiv-rechtliche Wirkung .....	74
II. Optimierungsgebot.....	75
III. Kohärenz mit der bestehenden Wirtschaftsverfassung .....	75
<b><i>H. Vorschlag einer Normierung „Landwirtschaft“ .....</i></b>	<b>76</b>
<b><i>I. Eine sachgemäße Berücksichtigung des Klimaschutzes im Grundgesetz</i></b>	<b>78</b>
I. Grundsätzliche Erwägungen.....	78
II. Wandelung des Grundgesetzes in eine „Klimaverfassung“? .....	81
III. Fortentwicklung des Grundgesetzes im Rahmen der Freiheitsordnung.....	83
<b><i>J. Bisherige Berücksichtigung des Klimaschutzes im Grundgesetz.....</i></b>	<b>85</b>
I. Staatsziel Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen .....	85
II. Grundrechtliche Schutzpflichten .....	87
III. Zwischenergebnis.....	89
<b><i>K. Landesvergleichende Untersuchung .....</i></b>	<b>90</b>
<b><i>L. Rechtsvergleichende Untersuchung .....</i></b>	<b>91</b>
<b><i>M. Bisherige Änderungsvorschläge .....</i></b>	<b>94</b>
I. Eigenes Staatsziel Klimaschutz .....	94
II. Völkerrechtliche Pflichten zu Verfassungsrang .....	94
III. Monitoring System .....	97

<b><i>N. Verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf Klimaschutz .....</i></b>	<b><i>98</i></b>
I.    Anerkennung der Klimakrise.....	99
II.   Inhaltliche Vorgaben an den Klimaschutz .....	102
III.  Eine institutionelle und prozedurale Verstärkung des Klimaschutzes. ....	105
<b><i>O. Vorschlag Normierung Landwirtschaft und Klima.....</i></b>	<b><i>106</i></b>
<b><i>P. Literaturverzeichnis.....</i></b>	<b><i>107</i></b>

## A. Fragestellung, Gedankengang und Methode

Der Deutsche Bauernverband (DBV) bittet um eine rechtliche Begutachtung der Frage, wie die Landwirtschaft und das Klima zeitgemäß auf der Ebene des Grundgesetzes berücksichtigt werden kann.

Hinsichtlich der Landwirtschaft knüpft der DBV an seine Forderung aus dem im April 2021 vorgestellten Zukunftskonzept an, das Grundgesetz in Art. 20a (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere) um die Ziele Ernährungssicherung und Klimaschutz zu ergänzen. Als neuen Text für den Art. 20a schlug der DBV vor:

*„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen, die Grundlagen der menschlichen Ernährung, die Tiere und das Klima im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“*

Ziel soll sein, einen gesellschaftlichen Konsens im Grundgesetz festzuhalten, dass eine starke heimische Landwirtschaft, Ernährungssicherung und Nachhaltigkeit zusammengehören.

Im Gutachten sollen im ersten Teil die Möglichkeiten einer zeitgemäßen Berücksichtigung der Landwirtschaft im Grundgesetz untersucht werden. Dadurch soll die Prämisse des Bauernverbandes aufgegriffen werden, dass die derzeitige Verfassungsrechtsordnung nicht mehr der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Realität entspricht und daher angepasst werden muss. Hierzu sollen in einem ersten Schritt (B.) die möglichen Rechtsgüter zusammengestellt werden, die einen spezifischen agrarischen Bezug haben. Sodann soll die derzeitige verfassungsrechtliche Dimension oder Berücksichtigung der Landwirtschaft untersucht werden (C.). Dabei wird jenseits der ausdrücklichen Berücksichtigung (I.) auch die implizite Berücksichtigung (II.) ermittelt. In der Verfassungspraxis spielt die Verfassungsfortentwicklung durch das BVerfG eine wichtige Rolle (III.). Schließlich wird dargelegt, wie über die Integrationsklausel des Art. 23 GG das Europarecht auf die verfassungsrechtliche

Berücksichtigung der Landwirtschaft einwirkt (IV.). Auf der Grundlage dieser Feststellung wird der spezifische verfassungsrechtliche Handlungsbedarf im Lichte aktueller Entwicklungen definiert (D.). Die bislang vorgebrachten Argumente gegen eine Berücksichtigung der Landwirtschaft werden dargestellt und entkräftet (E.). Wie in anderen Verfassungsordnungen diesem Defizit begegnet wird, ist sodann Gegenstand einer rechtsvergleichenden Untersuchung (F.). Welche Auswirkungen die Berücksichtigung der Landwirtschaft als Staatsziel hätte, wird im Rahmen einer prospektiven Rechtsfolgenabschätzung untersucht (G.). Abschließend wird ein Entwurf einer Formulierung der Staatszielbestimmung entwickelt (H.).

Die Überprüfung der angemessenen Berücksichtigung des Klimaschutzes knüpft an die Frage an, ob (I.) die bestehenden verfassungsrechtlichen Strukturen den Herausforderungen des Klimaschutzes genügen oder ob ein Strukturwechsel hin zu einer „Klimaverfassung“ erforderlich ist. Sodann wird die bisherige Berücksichtigung des Klimaschutzes in der Verfassung und insbesondere durch die Rechtsprechung des BVerfG untersucht (J). Auf der Grundlage der bestehenden oder projektierten Verfassungsänderungen der Länder (K) sowie einzelner Staaten (L) werden die vorhandenen Lösungsansätze analysiert (M). Sodann wird der fortbestehende Regelungsbedarf herausgearbeitet (N) und ein Normierungsvorschlag für das Grundgesetz entwickelt (O).

Dem Rechtsgutachten liegt ausschließlich die juristische Methode zugrunde. Die zugrundeliegenden empirischen Erkenntnisse beruhen auf fachwissenschaftlichen Studien, die ausdrücklich belegt werden.

## B. Mögliche berücksichtigungsfähige agrarrechtliche Belange

Eine verfassungsrechtliche Berücksichtigung muss sich auf Güter, Belange oder Interessen erstrecken. Die Stellung der Landwirtschaft in unserer Gesellschaft ist das Ergebnis eines komplexen Interessensmosaiks bestehend aus wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Belangen. Eine verfassungsrechtliche Berücksichtigung jenseits der Grundrechte erfordert zudem, dass diese Belange nicht nur einem Partikularinteresse dienen, sondern (zumindest auch) dem Interesse der Allgemeinheit. Die Landwirtschaft knüpft zwar zunächst als ökonomische Tätigkeit, die in die Marktwirtschaft integriert ist, an das wirtschaftliche Partikularinteresse der Marktteilnehmer an. Insoweit unterscheidet sie sich nicht von anderen Wirtschaftssektoren wie der Bergbau, Werften oder die Bauindustrie. Sie sticht aber gegenüber anderen Wirtschaftszweigen dadurch hervor, dass sie durch die von ihr produzierten Lebensmittel das physiologische Existenzminimum der Bevölkerung gewährleistet. Landwirtschaft ist für die Existenz einer arbeitsteiligen menschlichen Gesellschaft zwingend notwendig. Die Zukunftskommission Landwirtschaft hat hierzu in ihrem Abschlussbericht festgestellt:

*Landwirtschaft „ist die grundlegende wirtschaftliche Tätigkeit des Menschen. Sie hat arbeitsteilige, städte- und staatsbildende Gesellschaften erst ermöglicht und ist somit auch die Grundlage jeder Zivilisation. Gleichzeitig gestaltet die Land- und Forstwirtschaft über 80% der Oberfläche unseres Landes. Zwangsläufig übt sie damit entscheidenden Einfluss auf Umwelt und Natur aus, auf Böden, Tiere, Gewässer und biologische Vielfalt – und auf das Erscheinungsbild Deutschlands. Mit stetigen Produktionssteigerungen hat die Landwirtschaft ein starkes Wachstum der Bevölkerung ermöglicht. Gleichzeitig hat sie die Versorgung dieser Bevölkerung mit Nahrung immer zuverlässiger und für die Haushalte immer günstiger gemacht. Daraus resultiert zu großen Teilen das, was heute allgemein als Wohlstand wahrgenommen wird: Große Teile der Ausgaben des Staates, der Wirtschaft und der Haushalte sind für andere als Ernährungszwecke verfügbar.“<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Zukunftskommission Landwirtschaft, Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Berlin 2021, S. 3

Im Lichte dieser Grundprämisse können die von der Landwirtschaft realisierten Gemeinwohlinteressen abstrakt formuliert werden:

1. Die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse
2. Der Erhalt einer nachhaltigen Agrarstruktur
3. Die Gewährleistung der Ernährungsversorgung/-sicherung

I. Die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist, wie bereits dargelegt, seit der Sesshaftwerdung des Menschen ein Kernbestandteil menschlicher Gesellschaften mit erheblichen Auswirkungen auf ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Strukturen. Der Mensch ist auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse als Lebensmittel existenziell angewiesen, die Wirtschaft auf die Erzeugnisse als Rohstofflieferant; die Raum- und Landschaftsstrukturen Deutschlands sind als Kulturlandschaften weitgehend abhängig von der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung. Die landwirtschaftliche Betätigung kann daher nicht nur als partikuläres Wirtschaftsinteresse, sondern ist als Gemeinwohlanliegen zu werten.

II. Der Erhalt einer nachhaltigen Agrarstruktur

Eine einheitliche Definition des Begriffs der Agrarstruktur liegt weder normativ noch durch die Rechtsprechung vor. Das Bundesverfassungsgericht entschied 1967, dass es einer näheren Auseinandersetzung, was unter Agrarstruktur zu verstehen ist, nicht bedürfe, denn zumindest könne die Bedeutung des Begriffs anhand der von der Bundesregierung gem. § 5 LwG vorzulegenden Berichte über die Lage der Landwirtschaft ermittelt werden<sup>2</sup>. Diesem Verständnis hat sich die gesamte ordentliche Gerichtsbarkeit angeschlossen.<sup>3</sup> Der Begriff bildet daher nur eine inhaltsleere Form dar und ist daher vollständig ausfüllungsbedürftig. Inhaltliche Ansätze finden sich demgegenüber in der Literatur.

---

<sup>2</sup> BVerfG NJW 1967, 619 (620).

<sup>3</sup> BGH NJW-RR 2006, 1245 (1247); RdL 1997, 47 (47 f.); DNotZ 1986, 99 (100); OLG Hamm AUR 2013, 98 (99); OLG Dresden BeckRS 2010, 00790; OLG Oldenburg RdL 2001, 295.

Demnach kann Agrarstruktur nach dem ursprünglichen Begriffsverständnis als Landwirtschaft im engeren Sinne, also anhand Betriebsgrößen, -zahlen, Bewirtschaftungsformen ermittelt werden. Nach dem europarechtlichen Verständnis zählt zu Agrarstruktur die Landwirtschaft im engeren Sinne und dazu der ländliche Raum. In der agrarstrukturellen Planung zählt hierzu die Landwirtschaft im engeren Sinne, der ländliche Raum und die Marktstrukturen. Nach dem überwiegenden Verständnis der deutschen agrarpolitischen, -rechtlichen und -ökonomischen Literatur zählt dazu die Landwirtschaft im engeren Sinne und dazu die Marktstruktur für landwirtschaftliche Produkte.<sup>4</sup> In diesem Sinne soll im Folgenden der Begriff der Agrarstruktur verwendet werden.

Die „Qualität“ der Agrarstruktur unterlag bislang nicht einer gerichtlichen Kontrolle, so dass sich auch keine rechtlichen Maßstäbe für die Beurteilung entwickelt haben. Das BVerfG hat als rein politisches Handeln und jenseits der rechtlichen Überprüfbarkeit bewertet, ob der Gesetzgeber bei der „Durchführung seiner Agrarpolitik die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat“<sup>5</sup>. Ebenso sei es Sache der Bundesregierung, Inhalt, Grenzen und Rangfolgen der Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur festzulegen. Laut hessischem VGH ist der Begriff „Verbesserung der Agrarstruktur“ als ein unbestimmter Rechtsbegriff anzusehen.<sup>6</sup>

Daher haben die Gerichte bislang nur die Ausgestaltung des wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziels der Bundesregierung einer Verbesserung der Agrarstruktur als Kriterium bei der Auslegung des Begriffs herangezogen. Ein langjähriges Grundkonzept ist dabei der leistungs- und lebensfähige landwirtschaftliche Betrieb<sup>7</sup>. Dieser soll als Leit- und Idealbild dienen, dennoch sollen

---

<sup>4</sup> Übersicht bei Bremer, Agrarstruktur, S. 36ff.

<sup>5</sup> BVerfG NJW 1970, 1539 (1540); BVerfG NJW 1969, 1953 (1954).

<sup>6</sup> ESVGH 18, 137 (138), bestätigt durch Hess. VGH AgrarR 1978, 203 (204).

<sup>7</sup> BVerfG NJW 1969, 1475 (1476); BGH, 26.5.1964 - V BLw 15/63; BGH BeckRS 1961, 31187814; Martinez, Die Erhaltung des leistungsfähigen Betriebes, S. 5 (7).

„unzeitgemäße Verhältnisse nicht konserviert“ werden<sup>8</sup>. Die Ausrichtung an den agrarpolitischen Berichten bedeutet auch, dass die Auslegung des Begriffs „Verbesserung der Agrarstruktur“ mit einer Veränderung der agrarpolitischen Ziele angepasst werden muss, zum Beispiel wird seit den 1990er Jahren den Belangen des Natur- und Umweltschutzes ein größerer Stellenwert eingeräumt. Dies habe den Vorteil, dass die Auslegung des Begriffs anhand der neuesten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen sichergestellt ist.<sup>9</sup>

Im Lichte der dargelegten besonderen Funktion der Landwirtschaft und dadurch ihrer besonderen Stellung im Verhältnis zu anderen Wirtschaftssektoren muss dieses Gemeinwohlanliegen auch das Konzept der Agrarstruktur prägen. So ist nicht gleich welche Agrarstruktur gemeinwohlfördernd, sondern allein die Ausgestaltungen, die ressourcenschonend und marktbewahrend die dauerhafte Landwirtschaft auch zukünftigen Generationen sichert. Diese Ausprägungen können im Attribut „nachhaltig“ zusammengefasst werden. Damit wäre festzustellen, dass der Erhalt einer nachhaltigen Agrarstruktur ein Gemeinwohlinteresse ist.

### III. Die Gewährleistung der Ernährungsversorgung/Ernährungssicherung

Versorgungssicherheit ist im Sinne einer Absicherung gegen Versorgungskrisen zu verstehen. Nahrung gehört zu den körperlichen Grundbedürfnissen des Menschen. Deshalb muss auch bei Nahrungsmitteln, insbesondere bei Agrarprodukten, Versorgungssicherheit (englisch food security) angestrebt werden, um Mangelkrankungen oder Hungersnot zu verhindern. Hier kommt es insbesondere auf die Selbstversorgung an, also die autonome und vom Ausland unabhängige Versorgung der Bevölkerung mit heimischen Agrarprodukten. Dies wird sogar mit der volkswirtschaftlichen Kennzahl des Selbstversorgungsgrads gemessen. Es geht um die jederzeitige Lieferbereitschaft durch die

---

<sup>8</sup> BVerfG, NJW 1969, 1475 (1476); BGH NJW-RR 2011, 521 (522).

<sup>9</sup> BGH, DNotZ 1986, 99 (100); ESVGH 18, 137 (138).

Agrarproduktion der Landwirtschaft, die sie wie kein anderer Wirtschaftssektor stark witterungsabhängig ist.

Das Konzept der Ernährungssicherheit stellt seit der Welternährungskonferenz in Rom 1974 das ernährungspolitische Leitbild für die UN-Mitgliedstaaten dar. Im Laufe der Jahre hat sich das Konzept verändert. Ursprünglich definiert wurde der Begriff auf der Welternährungskonferenz 1974 als *“availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices”*<sup>10</sup>. Diese Definition wurde wie folgt weiterentwickelt: *“Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”*<sup>11</sup>. Im Zustand der Ernährungssicherheit soll Unterernährung, die infolge chronischen Hungers entsteht, bekämpft und bestenfalls vollständig beseitigt werden.

Der Begriff der Ernährungssicherheit steht im Kontrast zu dem Begriff der Ernährungssouveränität.<sup>12</sup> Die beiden Konzepte Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität unterscheiden sich vor allem in der Perspektive auf wirtschaftliche und politische Gegebenheiten. Das nur vage definierte Konzept der Ernährungssicherheit beinhaltet zwar die Versorgung der Menschen mit ausreichend Lebensmitteln zur Verhinderung von Hungersnöten und Unterernährung, allerdings werden dabei meist nicht die sozialen und politischen Umstände sowie Produktionsbedingungen berücksichtigt, unter denen Nahrungsmittel hergestellt und verteilt werden. Ernährungssicherheit kann auch mit Mitteln durchgesetzt werden, die den Zielen der Ernährungssouveränität diametral gegenüberstehen, wie z.B. eine industrielle und effizienzorientierte

---

<sup>10</sup> United Nations, Report on the World Food Conference 1974, Fladvad, (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), S. 13.

<sup>11</sup> FAO, 2002, State of Food Insecurity in the World, zitiert nach Rudloff, Klimawandel und Ernährungssicherheit, SWP, Diskussionspapier FG2, 2009/01, Januar 2009, S. 7.

<sup>12</sup> Desmarais, La Vía Campesina, Globalization and the Power of Peasants, London 2007, S. 34.

Landwirtschaft. Ernährungssouveränität betont den Zugang zu Produktionsmitteln wie Land, Saatgut und Wasser, während die Ernährungssicherheit in erster Linie die Verfügbarkeit von Nahrung anstrebt. Die Kritik von Vertretern des Konzepts der Ernährungssouveränität richtet sich mithin gegen die zur Bekämpfung des Hungers und der Unterernährung gewählten Maßnahmen.

Die Ernährungssicherheit als Ausdruck des Rechts des Menschen auf Nahrung findet im deutschen Verfassungsrecht ihre Entsprechung in den Grundrechten auf Existenzminimum (Art. 1 Abs. 1 GG) und auf Gesundheit bzw. Leben (Art. 2 Abs. 2 GG). Sie sind wiederum Ausprägung der grundrechtlich als unantastbar geschützten Menschenwürde. Der russische Angriff auf die Ukraine hat eine globale Ernährungskrise ausgelöst. Die Versorgung mit Lebensmitteln in Deutschland ist zwar gesichert. Dennoch wirken sich die Folgen des Krieges auch auf die deutsche Landwirtschaft in zweierlei Hinsicht aus. Hier sind zum einen Preissteigerungen bei Energie, Rohstoffen, Verpackung und Transport und für Lebensmittel. Sie erfordern staatliche Unterstützungsmaßnahmen, um einen strukturellen Schaden in der Landwirtschaft und Versorgungsengpässe zu vermeiden. Zum anderen verdeutlichen die Versorgungsprobleme in den internationalen Lieferketten, dass die Ernährungssicherheit nicht nur über den globalen Agrarhandel gewährleistet werden kann. Die Erhaltung einer leistungsfähigen Agrarstruktur in Deutschland erweist sich vor diesem Hintergrund als zwingend für die Sicherung der Ernährung und damit für die Gewährleistung der grundrechtlichen Pflichten durch den Staat.

### C. Derzeitige verfassungsrechtliche Dimensionen der Landwirtschaft

Im Folgenden soll untersucht werden, wie diese agrarbezogenen Gemeinwohlbelange derzeit verfassungsrechtlich berücksichtigt werden.

I. Ausdrückliche Regelungen mit Landwirtschaftsbezug im deutschen Verfassungsrecht

Betrachtet man die ausdrücklichen Regelungen mit Landwirtschaftsbezug im deutschen Verfassungsrecht, so muss zwischen der Bundes- und Landesebene unterschieden werden

1. Im Grundgesetz

Im Grundgesetz finden sich an drei Stellen ausdrückliche Bezüge zur Landwirtschaft oder zur Ernährung. Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 und Nr. 20 GG sowie Art. 91 Abs. 1 Nr. 2 GG.

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG erstreckt sich die Kompetenz des Bundes auf die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (ohne das Recht der Flurbereinigung), die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG überträgt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, das Recht der Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel sowie den Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierenschutz übertragen.

Nach Art. 91 Abs. 1 Nr. 2 GG wirkt der Bund bei der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben).

Sowohl die Bestimmungen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 und Nr. 20 GG als auch die in Art. 91 Abs. 1 Nr. 2 GG sind Kompetenznormen<sup>13</sup>. So erlaubt die Gemeinschaftsaufgabe im Gegensatz zu der Feststellung, dass unter der föderalen Ordnung des Grundgesetzes „... die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder grundsätzlich selbständig nebeneinander stehen ...“<sup>14</sup>, und auch die Verwaltung des Bundes und der Länder prinzipiell getrennt sind<sup>15</sup>, als Ausdruck des „kooperativen Föderalismus“ eine bereichsspezifische föderative Kooperation von Bund und Ländern. Geht das Grundgesetz also grundsätzlich von Kompetenzabschichtungen zwischen Bund und Ländern aus, so ermöglichen die – insoweit eine Ausnahme darstellenden – Bestimmungen über die Gemeinschaftsaufgaben eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern für bestimmte Sachbereiche.<sup>16</sup>

Die Feststellung, dass es sich hierbei um Kompetenznormen handelt, hat Auswirkungen auf die Einordnung der geregelten Belange: landwirtschaftliche Erzeugung und Ernährungssicherung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 und Nr. 20 GG; Agrarstruktur in Art. 91 Abs. 1 Nr. 2 GG. Denn Kompetenznormen weisen die staatsexterne Aufgabenwahrnehmung einer staatsinternen Organisationseinheit zu. Indem sie die Zuständigkeit im staatlichen Binnenverhältnis festlegen, grenzen sie negativ die übrigen staatlichen Stellen vom Tätigwerden im fremden Kompetenzbereich aus. Dabei lässt die Kompetenznorm den Schluss auf

---

<sup>13</sup> v. Münch/Kunig/Broemel, 7. Aufl. 2021, GG Art. 74 Rn. 1

<sup>14</sup> Henneke in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 91 a Rn. 6; Mager in v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 91 a Rn. 4; Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR VI, 3. Aufl. 2008, § 136 Rn. 141; Schmidt-De Caluwe in Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, 2007, Art. 91 a Rn. 1; Siekmann in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 91 a Rn. 29; Suerbaum in Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2013, Art. 91 a Rn. 2.

<sup>15</sup> Vgl. dazu nur Henneke in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 91 a Rn. 4; Heun in Dreier (Hrsg.), GG., 2. Aufl. 2008, Art. 91 a Rn. 11; Mager in v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 91 a Rn. 9; Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR VI, 3. Aufl. 2008, § 136 Rn. 147; Siekmann in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 91 a Rn. 22; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 835; Volkmann in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar, 6. Aufl. 2010, Art. 91 a Rn. 14

<sup>16</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Schwarz, 95. EL Juli 2021, GG Art. 91a Rn. 5, 6

die Staatsaufgabe – das ist der Handlungsraum innerhalb dessen der Staat auftreten und öffentliche Belange verfolgen darf<sup>17</sup> – zu.<sup>18</sup> Denn die staatsinterne Zuteilung impliziert die grundsätzliche Handlungsmöglichkeit des Staates gegenüber der Gesellschaft – unbeschadet der im Bereich des Vorbehalts des Gesetzes erforderlichen Befugnisnorm. Die Kompetenz setzt also die Staatsaufgabe voraus<sup>19</sup>.

Zu prüfen ist, ob es sich um obligatorische oder fakultative Staatsaufgaben handelt. Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber zur Ernährungssicherung durch die Schutzpflicht aus dem Grundrecht auf Sicherung des Existenzminimums, das vom BVerfG aus der Menschenwürde-Gewährleistung in Art. 1 Abs. 1 GG und dem Recht auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 GG abgeleitet wird. Dem Bundesverfassungsgericht<sup>20</sup> zufolge ist der Staat jedem gegenüber, dem es unmöglich ist seinen Lebensunterhalt selber zu bestreiten, „im Rahmen seines Auftrags zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrags verpflichtet dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür dem Hilfebedürftigen zur Verfügung gestellt werden“. Dabei betont das Bundesverfassungsgericht zu Recht, dass nur die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein geschützt sind.<sup>21</sup> Das Grundgesetz verpflichtet den Staat nur dazu, überhaupt tätig zu werden. Vorgaben, wie die Ernährungssicherung zu realisieren ist (ob durch deutsche landwirtschaftliche Erzeugnisse oder durch importierte) oder ob Nachhaltigkeitserwägungen eine Rolle spielen können, finden sich indes nicht.

---

<sup>17</sup> J. Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, 73 Rn. 13; vgl. zum Begriff der Staatsaufgabe bereits H.-P. Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 1973, S. 44, 53, dort aber mit imperativem Charakter.

<sup>18</sup> Bereits H. Ehmke, VVDStRL 20 (1971), 53 (90).

<sup>19</sup> H.-P. Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 1973, S. 52; J. Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, 73 Rn. 19. Zur Kategorisierung von Staatszweck, Staatsziel, Staatsaufgabe, Kompetenz und Befugnis siehe Textbox 1.

<sup>20</sup> BVerfG Urteil 1 BvL 2/11, 1 BvL 10/10, 1 BvL 3/09

<sup>21</sup> BVerfGE 40, 121 (133); 82, 60 (80).

Die Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung und die Verbesserung der Agrarstruktur sind hingegen optionale Staatsaufgaben.

### **Textbox 1:** Instrumente des Verfassungsrechts zur Berücksichtigung von Interessen

Der Verfassungsgeber ist nicht frei bei der Wahl der Instrumente zur Berücksichtigung von Interessen oder Rechtsgütern. Vielmehr muss er sich der Kategorien der verfassungsrechtlichen Dogmatik bedienen, um den Rechtscharakter der Verfassung nicht zu gefährden. Es handelt sich um folgende Kategorien:

- Öffentliches Interesse
- Staatszweck
- Staatsaufgabe
- Staatsziel

Öffentliches Interesse sind ideelle Güter, die das Gemeinwesen hegt oder anstrebt. Sie unterscheiden sich von partikularen Interessen dadurch, dass sie sich auf die Bürgerschaft insgesamt beziehen, nicht lediglich auf einzelne oder auf Gruppen, sowie dadurch, dass sich in ihnen die Sache des staatlichen Gemeinwesens verkörpert, nicht eine private Angelegenheit (objektive Allgemeinheit). Aus ihnen bezieht das staatliche Handeln seine sachliche Legitimation. Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses ist die notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung der rechtlichen Zulässigkeit staatlichen Handelns.<sup>22</sup>

Staatszwecke benennen den Grund, um dessentwillen ein Staat idealtypisch besteht. Staatszwecke entstammen der Staatsphilosophie und -theorie,

Staatsaufgaben sind öffentliche Aufgaben, auf die der Staat nach Maßgabe und in den Grenzen der Verfassung zugreift, zugreifen darf oder auch zugreifen muss; der Begriff ist damit formell wie auch materiell definiert. In den Kategorien der verschiedenen Angelegenheiten des Gemeinwesens sind öffentliche Aufgaben solche Belange, deren Pflege im öffentlichen Interesse liegt. Der Begriff des öffentlichen Interesses meint ideelle Güter (öffentliche Belange), die das Gemeinwesen hegt und anstrebt (Gemeinwohlinteressen). Staatsaufgaben knüpfen an öffentliche Interessen an. Für das Vorliegen einer staatlichen Aufgabe ist dabei ein gegenwärtiges Tätigwerden staatlicher Stellen nicht notwendig, sondern es kommt lediglich darauf an, dass Verfassung und Gesetz dem Staat die Möglichkeit eröffnen, sich eines Themas anzunehmen und seine Erledigung zu verfolgen. Damit kann es neben aktuellen staatlichen Aufgaben, bei denen der Staat von der ihm durch das Recht eröffneten Möglichkeit, sich einer Angelegenheit anzunehmen, tatsächlich Gebrauch macht, auch nur virtuelle staatliche Aufgaben geben, bei denen der Staat derzeit untätig bleibt.<sup>23</sup>

Staatsziele bezeichnen die öffentlichen Belange, die sich ein individueller Staat in einer bestimmten geschichtlichen Lage zu eigen macht und in deren Dienst er sich stellt. Staatsziele sind normiert im geltenden Recht. Staatsziele aktualisieren sich in den verschiedenen Feldern staatlicher Aufgaben.

Staatsziele sind Verfassungsnormen mit bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung und Erfüllung bestimmter Aufgaben vorschreiben: Es handelt sich mithin um Normen des Verfassungsrechts, die zwar rechtlich bindend sind, dem Bürger jedoch keine einklagbaren subjektiven Rechte einräumen. Damit sind sie juristisch nicht irrelevant, da sie als „Verfassungsgüter“ doch Abwägungstopoi von Gewicht in den zahlreichen, v. a. grundrechtlichen Abwägungsvorgängen in der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit darstellen können. Staatsziele bilden zum einen die zentralen

<sup>22</sup> Isensee, in Isensee/Kirchhof, HdbStR IV, 3. Aufl., § 73, Rdnr. 5.

<sup>23</sup> Müller-Franken/Otter, Staatsaufgaben, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 8. Auflage 2021.

Strukturprinzipien einer Verfassungsordnung ab: Republik, Bundesstaatlichkeit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit. Der zweite Typus von Staatszielen normiert Staatsaufgaben und gibt gleichzeitig Direktiven für sämtliche Staatsorgane vor, diese zu verwirklichen (ohne die Konkretion von Gesetzgebungsaufträgen zu erreichen). Hierunter fällt das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG), das Staatsziel europäische Integration (Präambel, Art. 23 GG;), Umweltschutz und Tierschutz (Art. 20a GG), das Friedensgebot (Präambel, Art. 24 Abs. 2, 26 GG), Maßgaben für die Konjunkturpolitik (Art. 109 Abs. 2 GG) und bis 1990 auch das Wiedervereinigungsgebot (Präambel). Der zentrale Unterschied zwischen diesen Staatsziel-Typen liegt in deren Verfassungsfestigkeit: Während die genannten Staatsstrukturprinzipien durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG auch gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber abgesichert bzw. immunisiert sind, nehmen Staatsziele an diesem besonderen Ewigkeitsschutz nicht Teil und könnten durch eine entsprechende Verfassungsänderung wieder beseitigt werden. Rechtspolitisch ist seit jeher umstritten, welche Staatsaufgaben durch eine Staatsziele hervorgehoben werden sollen. Diskussionen gibt es insoweit über eine S. „Kultur“, „Sport“ oder „Landwirtschaft“. Dabei besteht Einigkeit, dass sich die Staatsaufgaben nicht allein aus dem Verfassungstext herleiten lassen, sondern im Wesentlichen dem politischen Prozess überantwortet bleiben müssen.<sup>24</sup>

## 2. In den Landesverfassungen

Auf der Ebene der Landesverfassungen finden sich nur in wenigen Ländern ausdrückliche Regelungen mit agrarischem Bezug.

In der Verfassung des Freistaates Bayern finden sich quantitativ die umfangreichsten Regelungen mit agrarischem Bezug und hier im Vierten Hauptteil „Wirtschaft und Arbeit“ im Dritten Abschnitt „Regelungen zur Landwirtschaft“. Sie umfassen zum einen in Art. 163 BayVerf. Regelungen über den Boden, die eine Zweckbindung des landwirtschaftlichen Grundstücks vorsehen. Nach Abs. 2 dient der in der land- und forstwirtschaftlichen Kultur stehende Grund und Boden aller Besitzgrößen der Gesamtheit des Volkes. In Abs. 3 wird das bäuerliche Eigentum an Grund und Boden gewährleistet. Bauernland soll gemäß Abs. 4 seiner Zweckbestimmung nicht entfremdet werden. Der Erwerb von land- und forstwirtschaftlich genutztem Boden soll von einem Nachweis der Eignung für sachgemäße Bewirtschaftung abhängig gemacht werden; er darf nicht lediglich der Kapitalanlage dienen. Enteignungen an land- und forstwirtschaftlichem Grund und Boden sind nur für dringende Zwecke des Gesamtwohls, insbesondere der Siedlung, gegen angemessene Entschädigung unter Schonung

---

<sup>24</sup> Waldhoff, Staatszielbestimmungen, in Görres-Gesellschaft (Hrsg.) , Staatslexikon, 8. Auflage 2021

der Mustergüter und Beispielwirtschaften zulässig (Abs. 5). In Art. 164 BayVerf. wird der Staat verpflichtet, die persönlichen Rahmenbedingungen des Landwirtes zu fördern und zu gewährleisten sowie in Art. 165 BayVerf. die Überschuldung zu verhindern.

Betrachtet man die Verfassungspraxis, so ist das Ergebnis ernüchternd, da diese Regelungen bislang keine Relevanz hatten. Von ihrer Rechtsnatur her handelt es sich um reine Programmsätze, die keine Direktivkraft entfalten<sup>25</sup>. Sie konnten damit nicht zu Beobachtungs-, Förderungs- oder Interventionspflichten verdichtet werden. Das lag auch daran, dass diese Bereiche durch das Unionsrecht bzw. das Bundesrecht überlagert sind.<sup>26</sup> Hinzu tritt die Tatsache, dass die Landwirtschaft bereits einfach gesetzlich ausreichend gefördert wird, so dass ein Bedürfnis nach einem Rückgriff auf diese verfassungsrechtlichen Normen bislang nicht bestand. Soweit jedoch als Folge der „tatsächlichen Entwicklungen ein entsprechendes menschenwürdiges Auskommen der landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung nicht gesichert“<sup>27</sup> werden kann, sollen sich nach Ansicht der Literatur diese Programmsätze zu subjektiven Rechten verdichten.<sup>28</sup> Der geringe Gestaltungsspielraum ist durch den Gesetzgeber im Gesetz zur nachhaltigen Entwicklung der Agrarwirtschaft und des ländlichen Raumes (BayAgrarWiG) umgesetzt worden.<sup>29</sup>

Die Verfassung Brandenburgs enthält eine Staatszielbestimmung in Art. 39: Danach ist der Schutz der Natur, der Umwelt und der gewachsenen

---

<sup>25</sup> Knöpfle, in Nawiasky, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl., München 2008, Art. 164 Rdnr. 2, Art. 165 V Rdnr. 2; Lindner, in Lindner/ Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, München 2009, Vorb. Art. 163-165 Rdnr. 2.

<sup>26</sup> Knöpfle, in Nawiasky, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl., München 2008, Art. 164 Rdnr. 4; Lindner, in Lindner/ Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, München 2009, Vorb. Art. 163-165 Rdnr. 5..

<sup>27</sup> Lindner, in Lindner/ Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, München 2009, Art. 164 Rdnr. 1.

<sup>28</sup> Lindner, in Lindner/ Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, München 2009, Art. 164 Rdnr. 1.

<sup>29</sup> Bayerisches Agrarwirtschaftsgesetz vom 8.12.2006, GVBl 2006, S. 938.

Kulturlandschaft als Grundlage gegenwärtigen und künftigen Lebens Pflicht des Landes und aller Menschen. Nach Art. 43 Abs. 2 fördert das Land als Staatsaufgabe insbesondere den Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zur Pflege der Kulturlandschaft, zur Erhaltung des ländlichen Raumes und zum Schutz der natürlichen Umwelt. Gemäß Art. 40 ist die Nutzung des Bodens und der Gewässer in besonderem Maße den Interessen der Allgemeinheit und künftiger Generationen verpflichtet. Ihre Verkehrsfähigkeit kann durch Gesetz beschränkt werden. Grund und Boden, der dem Lande gehört, darf nur nach Maßgabe eines Gesetzes veräußert werden. Seine Nutzung ist vorzugsweise über Pacht und Erbbaurecht zu regeln. Gemäß Art. 43 Abs. 1 muss die Nutzung des Bodens durch die Land- und Forstwirtschaft auf Standortgerechtigkeit, Stabilität der Ertragsfähigkeit und ökologische Verträglichkeit ausgerichtet werden.

Das Saarland regelt in Art. 55 seiner Verfassung die Landwirtschaft in einer Staatszielbestimmung: „Der Staat hat die Landwirtschaft als Grundlage der Volksernährung, insbesondere die Erhaltung eines selbstständigen Bauernstandes mit allen geeigneten Mitteln zu fördern. Die Nutzung des Bodens ist Pflicht des Besitzers gegenüber der Gemeinschaft. Vertraglicher Erwerb und Veräußerung von land- und forstwirtschaftlichem Grundbesitz durch Eigentümer, deren Grundbesitz ein noch festzustellendes Höchstmaß überschreitet, ist nach Maßgabe der Gesetze genehmigungspflichtig.“

Auf der Landesverfassungsebene finden sich in drei Bundesländern unterschiedliche Instrumente der verfassungsrechtlichen Berücksichtigung der Landwirtschaft. Von unverbindlichen Programmsätzen über die Festsetzung als Staatsaufgaben bis hin zur Erfassung in einer Staatszielbestimmung.

## II. Implizite Regelung der Landwirtschaft im deutschen Verfassungsrecht

Die Landwirtschaft und ihre Akteure sind, wie alle natürlichen und juristischen Personen im Geltungsbereich des Grundgesetzes von seiner Rechtswirkung und der auf ihm begründete Rechtsordnung gebunden. Implizit regelt daher das gesamte Verfassungsrecht in unterschiedlich starkem Umfang die

Landwirtschaft. Im Bereich der Verfassungsordnung können drei Regelungen bzw. Regelungsbereiche hervorgehoben werden, die im besonderen Maße die Landwirtschaft zum Adressaten haben: 1. Das Staatsziel Umweltschutz, 2. das Staatsziel Tierwohl und 3. das Grundrecht auf Eigentum.

#### 1. Staatsziel Umweltschutz

Als Gegenstand der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG ist der Umweltschutz im Rahmen der Rechtsetzung und Rechtsanwendung des Agrarrechts zu beachten. Art. 20a GG besagt:

*„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“.*

Art. 20 a GG enthält unmittelbar geltendes verbindliches Verfassungsrecht. Darin unterscheiden sich die Staatsaufgaben Umweltschutz und Tierschutz von sonstigen Staatsaufgaben, deren sich der demokratische Rechts- und Sozialstaat grundsätzlich frei annehmen kann. Die Verpflichtung gilt objektiv, d.h. der einzelne Bürger kann aus Art. 20 a GG keine subjektiven öffentlichen Rechtsansprüche ableiten.

Die Funktion des Staatsziels Umweltschutz besteht darin, aller staatlichen Gewalt appellativ die fortdauernde Beachtung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere vorzuschreiben und deren fundamentale Bedeutung für Staat und Gesellschaft im Umweltstaat hervorzuheben: Das Staatsziel eine rechtsverbindliche Direktive für das gesamte staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.<sup>30</sup>

Das Staatsziel Umweltschutz ist als Rechtsprinzip ausgestaltet. Ein Rechtsprinzip formuliert hochabstrakte Ziele, die graduell abstufbar, d.h. mehr oder weniger erreicht werden können und die ihre Grenzen an gegenläufigen Prinzipien

---

<sup>30</sup> Dreier GG/Schulze-Fielitz, 3. Aufl. 2015, GG Art. 20a Rn. 24-26

finden; zugleich formuliert es Optimierungsgebote, d.h. es strebt an, das Ziel so gut wie rechtlich und faktisch möglich zu verwirklichen, ohne die Verwirklichung gegenläufiger Ziele unmöglich zu machen. Deshalb kann das Umweltschutzprinzip nicht stets allen anderen Prinzipien vorrangig sein: Art. 20 a GG will im Rahmen der aktuellen ökonomischen Realität wirken<sup>31</sup>.

Das Staatsziel Umweltschutz hat daher sowohl in seiner begrenzenden als auch in seiner fördernden Dimension die Landwirtschaft zum Gegenstand.

Betrachten wir zunächst die begrenzende Dimension:

Das Verhältnis der Landwirtschaft zum Umweltschutz steht in einem dauerhaften Spannungsverhältnis. Umweltschutz ist auf Erhalt und Sicherung, Landwirtschaft ist strikt anthropozentrisch auf Veränderung und Nutzung des Produktionsmittels Boden und der Landschaft ausgerichtet. Die landwirtschaftliche Bodennutzung – als vergleichsweise größte Nutzungsform in Deutschland und Europa<sup>32</sup> – hat fast umfassend die Naturlandschaften zu Kulturlandschaften umgeformt. Dadurch sind im Laufe der Jahrhunderte ursprüngliche Ökosysteme und ihre Fauna und Flora ersetzt worden durch neue Lebensräume, die aus heutiger Sicht natürlich wirken. Der Erhalt dieser Lebensräume benötigt aber zwingend die Landwirtschaft.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Dreier GG/Schulze-Fielitz, 3. Aufl. 2015, GG Art. 20a Rn. 24-26

<sup>32</sup> Für Deutschland: 51, 66 %, Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.), Daten zur Natur 2016, S. 50, Abbildung 22, abrufbar unter: [https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/daten\\_fakten/Downloads/Daten\\_zur\\_Natur\\_2016\\_BfN.pdf](https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/daten_fakten/Downloads/Daten_zur_Natur_2016_BfN.pdf); für Europa: 39 % (Weide- und Ackerland), European Environment Agency (Hrsg.), Landscape in transition - An account of 25 years of land cover change in Europe, EEA Report No. 10/2017, S. 46, abrufbar unter: <https://www.eea.europa.eu/publications/landscapes-in-transition>.

<sup>33</sup> Ekardt/Heym/Seidel, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Umweltrecht, ZUR 2008, 169 (171 m.w.N. in Fn. 25); Brinktrine, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 53. Edition, Stand: 01.07.2019, § 5 BNatSchG, Rn. 17 vgl. Bogner/Golob, Landwirtschaft in Österreichs natura 2000-Gebieten, Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, Band 10, S. 127 (129); Heugel, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Werkstand: 90. EL Juni 2019, § 5 BNatSchG, Rn. 6; s. auch Berücksichtigungspflicht der besonderen Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft in § 5 Abs. 1 BNatSchG.

Seit den 1950er Jahren ist die Landwirtschaft durch eine starke Intensivierung gekennzeichnet. Die Intensivierung umfasst den verstärkten Einsatz von Produktionsmitteln wie Maschinen, Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, Beregnungssystemen sowie von neuen Pflanzen- und Tierzuchtlinien.<sup>34</sup> Diese Intensivierung hat zu einer Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft geführt, die einzigartig stark im Verhältnis zu anderen Wirtschaftssektoren ist. Durch diese Intensivierung der Landwirtschaft ist der Hunger als ein zentrales, die Geschichte Europas prägendes soziales Problem verschwunden; zugleich ist die fortbestehende naturwandelnde Wirkung der Landwirtschaft durch eine naturbelastende Wirkung überformt worden.<sup>35</sup> Diese belastende Wirkung wird an den Treibhausgasemissionen, den Biodiversitätsverlusten, den Ammoniakemissionen und den nach wie vor vielfach zu hohen Nährstofffrachten in die Gewässer deutlich, für die eine intensivierte Landwirtschaft eine wesentliche Ursache setzt.<sup>36</sup> Die Europäische Umweltagentur sieht daher zu Recht in der intensiven Landwirtschaft eine erhebliche Bedrohung für die biologische Vielfalt.<sup>37</sup>

Bis 2021 folgte aus der Staatszielbestimmung eine Berücksichtigungspflicht und keine Beachtungspflicht. Der Umweltschutz musste in die Abwägung des

---

<sup>34</sup> Tamásy, C., Intensivierung der Landwirtschaft im Oldenburger Münsterland, in: Standort 38, 2014, S. 204; Poppinga, O, Industrialisierung der Landwirtschaft - "Ersatz von Arbeit durch Kapital", in: Bundeszentrale für Politische Bildung, abrufbar im Internet unter: <https://www.bpb.de/gesellschaft/umwelt/dossier-umwelt/61261/industrialisierung?p=all>.

<sup>35</sup> Zum Hunger: Norer/Bloch, G. Agrarrecht, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 47. EL März 2019, Rn. 5; zur naturzerstörenden Wirkung: Tamásy, C., Intensivierung der Landwirtschaft im Oldenburger Münsterland, in: Standort 38, 2014, S. 203, 207.

<sup>36</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.), Umwelt und Landwirtschaft, Ausgabe 2018, S. 41, abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/uba\\_dzu2018\\_umwelt\\_und\\_landwirtschaft\\_web\\_bf\\_v7.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/uba_dzu2018_umwelt_und_landwirtschaft_web_bf_v7.pdf), im Einzelnen: S. 34: Treibhausgasemissionen; S. 41f.: Biodiversitätsverluste; S. 72: Ammoniakemissionen; S. 109: erhöhte Nährstoffeinträge.

<sup>37</sup> Europäische Umweltagentur, The European environment —state and outlook 2020; Knowledge for transition to a sustainable Europe, 2019, S. 295; siehe auch bereits die Einschätzung durch den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Sondergutachten: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes 2002, BT-Drs. 14/9852, S. 12; Düsing/Martinez/Schäfer/Keller, Einleitung BNatSchG, Rn. 1f.; so bereits Ekardt/Heym/Seidel ZUR 2008, 169; Möckel NuR 2008, 831 (832).

Gesetzgebers, der Verwaltung und der Gerichte einfließen, er musste sich jedoch nicht durchsetzen. Der Klimaschutzgesetz-Beschluss des BVerfG<sup>38</sup> hat zwar die Staatszielbestimmung Umweltschutz ausdrücklich nicht zum subjektiven Recht aufgewertet; dieses Staatsziel fließt aber in die intertemporale Grundrechtswirkung ein und erweitert damit in erheblichem Umfang die grundrechtlich gestützten Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber Umweltbeeinträchtigungen – auch der Landwirtschaft. Im Lichte dieses, durch die Intertemporalität begründeten Prinzips der Intergenerationengerechtigkeit müssen alle Maßnahmen heute auf ihre Wirkung für künftige Generationen überprüft werden<sup>39</sup>. Verstärkt wird dies durch die Vorgabe des Klimaschutzänderungsgesetzes. Der rechtliche Rahmen wird festgelegt durch die völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik und der EU im Pariser Übereinkommen von 2015, das im Rahmen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (Rio-Konvention) von 1992 abgeschlossen wurde. Die EU hat vor allem gestützt auf Art. 192 AEUV eine Reihe von Sekundärrechtsakten zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen erlassen. Diese europäischen Rechtsakte und Beschlüsse ergänzen die bestehende eigene völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik zur Reduktion von THG-Emissionen bzw. überlagern sie. Künftig wird das derzeit auf der Grundlage des Beschlusses der EU-Staats- und Regierungschef\*innen von Dezember 2020 erarbeitete EU-Klimagesetz<sup>40</sup>, das als Verordnung ergehen wird, unmittelbar sämtliche deutschen Organe der drei Gewalten an das EU-Klimaziel für das Jahr 2030 von mindestens 55% gegenüber 1990

---

<sup>38</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18.

<sup>39</sup> Frenz, DVBl 2021, 810-819; Sachs, JuS 2021, 708-711; Schlacke, NVwZ 2021, 912-917; Ruttloff/Freihoff, NVwZ 2021, 917-922; Beckmann, UPR 2021, 241-251; Sinner, UPR 2021, 281-283; Riese, UWP 2021, 108-118; Ehrmann, UWP 2021, 139-146; Janda, ZRP 2021, 149-153; Callies, ZUR 2021, 355-357.

<sup>40</sup> Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. L 243 vom 9.7.2021, S. 1.

binden<sup>41</sup>. Damit steht derzeit das gesamte Umweltrecht, auch das Agrarumweltrecht auf dem Prüfstand.

Landwirtschaft ist aber zugleich auch Opfer dieser Umweltveränderungen. Erosionen, schädliche Bodenveränderungen, Senkung des Grundwasserspiegels, Klimawandel sowie Flächenverluste beeinträchtigen die Landwirtschaft in erheblichem Maße.<sup>42</sup> Das Staatsziel Umweltschutz entfaltet seine fördernde Wirkung durch den Schutz der Kulturlandschaft als „natürliche Lebensgrundlagen“ iSd Art. 20a GG. Eine allgemein anerkannte bzw. verbindliche Definition der „natürlichen Lebensgrundlagen“ besteht nicht. Es handelt sich um einen weithin – gerade auch in die Zukunft hinein – gestaltungsoffenen Begriff. Letztlich und der Sache nach bleibt es primäre (auch politische) Verantwortung des Gesetzgebers, in Umsetzung und Ausgestaltung der Staatszielbestimmung die je konkreten Schutzgüter zu benennen. Schutz der „natürlichen“ Lebensgrundlagen – in Abgrenzung etwa zu den sozialen, ökonomischen, technischen oder kulturellen Lebensgrundlagen – bedeutet andererseits aber auch nicht, dass es in Art. 20a GG nur um den Schutz heute eher seltener natürlicher Urzustände bzw. urwüchsiger Umwelt geht. Der Schutzbereich des Art. 20a GG umschließt auch die vom Menschen gestaltete bzw. veränderte „Natur“; jede andere Auffassung wäre – gerade in Deutschland – unrealistisch bzw. ließe die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG ins Leere laufen. „Der ökologische Schutzauftrag bezieht sich – zugespitzt – nicht nur auf den Urwald, sondern auch auf die Kulturlandschaft“<sup>43</sup>.

Der Gesetzgeber ist damit aus der Staatszielbestimmung verpflichtet, eine Landwirtschaft zu erhalten, die wiederum die Kulturlandschaft schützt. Im Vordergrund stehen hier der Schutz und Erhaltungscharakter der Landschaft und der Ressourcen. Umweltverändernde Eingriffe, wie sie zum Beispiel durch

---

<sup>41</sup> Grethe/ Martinez/ Osterburg/ Taube/ Thom, Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands, S. 22.

<sup>42</sup> Europäische Umweltagentur, Landwirtschaft und Klimawandel, 2015, S. 3.

<sup>43</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Scholz, 95. EL Juli 2021, GG Art. 20a Rn. 36

Umstellung von Weideland in Paludikulturen sind indes nicht von der Staatszielbestimmung erfasst.

## 2. Staatsziel Tierwohl

Als Gegenstand der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG ist der Tierschutz ebenso als Verfassungswert zu verstehen. Ausgangspunkt ist die Grundkonzeption eines ethisch ausgerichteten Tierschutzes im Sinne einer Mitverantwortung des Menschen für das seiner Obhut anheimgegebene Lebewesen.<sup>44</sup> Das BVerfG hat in Entscheidungen zum TierSchG ausgeführt, dass „ethische Forderungen einerseits und wirtschaftliche sowie wissenschaftliche Forderungen andererseits, die sich auf dem Gebiet des Tierschutzes häufig gegenüberstehen, miteinander in Einklang zu bringen“ sind.<sup>45</sup> Das TierSchG stehe „unter dem – dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechenden – Leitgedanken, Tieren ‚nicht ohne vernünftigen Grund‘ ‚vermeidbare‘, das ‚unerlässliche Maß‘ übersteigende Schmerzen, ‚Leiden oder Schäden‘ zuzufügen.“<sup>46</sup> Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechend ist bei der Abwägung auf die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Schmerzen, Leiden oder Schäden verursachenden Handlung abzustellen. Das angestrebte Handlungsziel muss durch die das Tier belastende Handlung überhaupt erreichbar, die Handlung folglich geeignet sein. Wirtschaftliche Erwägungen dürfen in diese Abwägung einfließen, aber nicht jede wirtschaftliche Erwägung stellt einen vernünftigen Grund i. S. v. § 1 S. 2 TierSchG dar. Vielmehr sei ein Ausgleich zwischen den Tierhalterinteressen und den Tierschutzbelangen erforderlich.<sup>47</sup> Die Grenze ist regelmäßig erreicht, „wo die Haltung des Tieres nicht mehr seinen essentiellen Bedürfnissen gerecht wird.“<sup>48</sup> Mit Hilfe des einschlägigen tiermedizinischen und verhaltenswissenschaftlichen Schrifttums lässt sich zumindest im Umriss

---

<sup>44</sup> BVerfG 2.10.1973 – 1 BvR 459/72, BVerfGE 36, 47 (56 f.).

<sup>45</sup> BVerfG 2.10.1973 – 1 BvR 459/72, BVerfGE 36, 47 (57).

<sup>46</sup> BVerfG 20.6.1978 – 1 BvL 14/77, BVerfGE 48, 376 (389).

<sup>47</sup> BVerfG 6.7.1999 – 2 BvF 3/90, BeckRS 1999, 21881, Rn. 139.

<sup>48</sup> BT-Drs. 10/3158, 18.

festlegen, was eine den Bedürfnissen des Tieres entsprechende, angemessene Ernährung, Pflege und verhaltensgerechte Unterbringung ist.<sup>49</sup>

Der Gesetzgeber ist damit verfassungsrechtlich angehalten, bei gebotenen Reformen des Tierschutzrechts die wesentlichen Elemente einer mit Gewinnerzielungsabsicht erfolgten bodengeprägten Tierhaltung in kleinen und mittleren Betrieben zu berücksichtigen. Dazu gehört die Haltung in größeren Einheiten mit einem auf die artgemäßen Erfordernisse begrenzten Platzangebot in zunehmend automatisierten Betriebsformen. Zeitlich folgt daraus, dass für notwendige – zum Teil erhebliche – Reformen den Tierhaltern sowohl durch den Gesetzgeber als auch die Verwaltung und die Gerichte eine angemessene Übergangsfrist eingeräumt werden muss, um das Überleben der mittleren und kleinen Betriebe zu sichern.<sup>50</sup>

Die Entwicklung der nächsten Jahre wird vor diesem Hintergrund durch eine Erhöhung der bestehenden Standards geprägt sein. Die Erhöhung der Standards wäre aber begleitet von einem Rückgang der Tierhaltung und damit von einer Entkoppelung der standarderhöhenden Länder vom globalen Wachstumstrend der modernen Tierhaltung. Im Lichte dieser zu erwartenden Entwicklung ist das Argument, Sinn und Zweck des Tierschutzgesetzes sei es, einer an ökonomischen Gesichtspunkten ausgerichteten Tiernutzung Grenzen zu setzen, zu hinterfragen.<sup>51</sup> Das Tierschutzgesetz strebt nicht an, Tieren jegliche Beeinträchtigung ihres Wohlbefindens zu ersparen, sondern wird beherrscht von der, dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechenden Forderung, Tieren nicht ohne vernünftigen Grund vermeidbare, das unerlässliche Maß übersteigende Schmerzen, Leiden oder Schäden zuzufügen.<sup>52</sup> So hat das BVerfG in Entscheidungen

---

<sup>49</sup> BVerfG 6.7.1999 – 2 BvF 3/90, BeckRS 1999, 21881, Rn. 120 – Legehennenurteil.

<sup>50</sup> Umfassend hierzu OVG Münster, Urteil vom 16. Juni 2015 – 20 A 2235/12, AuR 2015, 393; vgl. BVerfG, Beschl. V. 14. 1. 2010 – 1 BvR 1627/09, NVwZ 2010, 771; siehe ebenso der Beschluss des Landtages von Brandenburg vom 18.3.2015 zur Errichtung eines Landestierschutzplans für Brandenburgs mit Übergangsfristen (GVBl. I Nr. 11 vom 26.3.2015).

<sup>51</sup> Caspar, S. 580.

<sup>52</sup> OLG Celle, Urt. vom 12.10.1993, Az.: 2 Ss 147/93, juris Rz. 13.

zum TierSchG ausgeführt, dass „ethische Forderungen einerseits und wirtschaftliche sowie wissenschaftliche Forderungen andererseits, die sich auf dem Gebiet des Tierschutzes häufig gegenüberstehen, miteinander in Einklang zu bringen“ sind.<sup>53</sup> Das Übermaßverbot ist am Maßstab der Grundrechte der Tierhalter in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Die Grenze ist regelmäßig erreicht, „wo die Haltung des Tieres nicht mehr seinen essentiellen Bedürfnissen gerecht wird.“<sup>54</sup>

### 3. Das Grundrecht auf Eigentum

Der verfassungsrechtliche Schutz des Privateigentums als Rechtsinstitut (Institutsgarantie) und dessen grundrechtliche Gewährleistung als subjektiv-öffentliches Recht gelten auch für das landwirtschaftliche Eigentum, dieses ist also kein spezifisches agrarrechtliches Rechtsinstitut. Im Gegensatz zu anderen Rechtssystemen wie zB jenem in China<sup>55</sup> unterscheidet das Grundgesetz auf Verfassungsebene nicht zwischen landwirtschaftlichem und nichtlandwirtschaftlichem Grundeigentum.<sup>56</sup>

Die konkrete Ausgestaltung der Eigentumsordnung bewegt sich im Spannungsfeld der grundsätzlichen Privatnützigkeit des Eigentums und der seinem Gebrauch immanenten Sozialpflichtigkeit.<sup>57</sup> Die privat- und verwaltungsrechtliche Ausgestaltung dieser Eigentumsordnung ist in den einzelnen Lebensbereichen

---

<sup>53</sup> BVerfG, Urt. v. 2.10.1973 - 1 BvR 459/72, BVerfGE 36, 47 (57); BVerfG Urt. v. 6.7.1999 - 2 BvF 3/90, BeckRS 1999, 21881, Rn. 139.

<sup>54</sup> BT-Drs. 10/3158, 18.

<sup>55</sup> Hierzu umfassend Chen, Die Reform des chinesischen Bodensystems in Bezug auf ländliche Gebiete und nachhaltige Entwicklung, in: Fang/Martinez/Qi (Hrsg.), Nachhaltigkeit und Landwirtschaft in China und Deutschland, 2019, S. 75 ff.

<sup>56</sup> Martinez, Wolfgang Winkler und "sein" Agrarrecht, in: Martinez (Hrsg), Reichweite und Grenzen des Agrarrechts, S.14.

<sup>57</sup> Winkler, "Landwirtschaftliches Eigentum" in: Götz/Kroeschell/Winkler (Hrsg), Handwörterbuch des Agrarrechts (HAR) II, 1982, S. 280.

so unterschiedlich, dass man auf Grund der differenzierten Regelungen geradezu von "verschiedenen Eigentumsordnungen" sprechen kann.<sup>58</sup>

Sozialbindung an sich ist kein spezifisch agrarrechtliches Phänomen, sondern dem Eigentumsrecht immanent. Für sich allein scheint die Sozialbindung als solche daher noch nicht geeignet, als systembildendes Element des Agrarrechts qualifiziert zu werden. Das maßgebliche Kriterium, welches das agrarische Eigentum von anderen Eigentumskategorien unterscheidet, ist darin zu sehen, dass der immobilien und nicht vermehrbaren Ressource Grund und Boden eine entscheidende Bedeutung als Produktionsfaktor zukommt. Das landwirtschaftliche und im Besonderen auch das forstwirtschaftliche Grundeigentum ist wie keine andere Form des Eigentums von einer Fülle von Rechtsvorschriften geprägt, die in die Ordnung der Bodenverteilung und der Bodennutzung reglementierend und beschränkend eingreifen.<sup>59</sup> Denn die Sozialpflichtigkeit wird vom BVerfG dynamisch verstanden: Sie ist umso größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist. Die Landwirtschaft weist naturgemäß bereits durch ihren Bezug zum Grund und Boden eine besondere Gemeinschaftsbezogenheit aus, die die individualistische Betrachtung zurückstellt. Diese gesellschaftliche Dimension des landwirtschaftlichen Bodens hat das BVerfG in seiner Entscheidung zum Grundstücksverkehrsgesetz deutlich formuliert.

„Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen

---

<sup>58</sup> Welan, Das Eigentum in der österreichischen Rechtsordnung, S. 16.

<sup>59</sup> Winkler, "Landwirtschaftliches Eigentum", S. 288 ff.

Vermögensgütern.“<sup>60</sup> Grund und Boden dürfen damit, so das BVerfG, weiter reichenden Beschränkungen unterliegen als andere Eigentumsgüter.<sup>61</sup>

Die konkrete Ordnung der Bodenverteilung bleibt primär der privaten Rechtsgestaltung überlassen, ihr werden allerdings durch gesetzliche Vorschriften insbesondere im Bereich des Grundstücksverkehrsrechts, des Flurbereinigungsrechts, des Landpachtrechts und des bäuerlichen Sondererbrechts Schranken gesetzt. Diese Rechtsmaterien bilden eine historisch gewachsene Schicht von Beschränkungen der Dispositionsfreiheit über land- und forstwirtschaftlichen Grund und Boden, denen primär eine Schutzfunktion für die im öffentlichen Interesse gelegene Erhaltung einer gesunden und leistungsfähigen Agrarstruktur zukommt.

Die Bodennutzung hingegen unterliegt in den letzten Jahrzehnten einer stetig zunehmende Fülle an Auflagen, Beschränkungen und Verboten, die über die traditionellen Bindungen des agrarischen Eigentums weit hinausgehen und Ausdruck einer vorwiegend von außeragrarischen öffentlichen Interessen bestimmten "fremdnützigen" Sozialbindung sind.

Ein Spezifikum des agrarischen Eigentums liegt darin, dass land- und forstwirtschaftliche Produktionsgrundlagen (insbes. Boden) öffentlich zugänglich sind und öffentliche Aufgaben im Sinn der Multifunktionalität erfüllen. Bei keiner anderen Eigentumskategorie wird daher die Intensität der Nutzungsbeschränkungen im öffentlichen Interesse so deutlich wie beim agrarischen Eigentum, insbes. beim Waldeigentum im Spannungsfeld der Öffnung für Freizeit- und Erholungszwecke<sup>62</sup>. Man könnte das agrarische Eigentum - überspitzt formuliert

---

<sup>60</sup> BVerfGE 21, 73 (82 f.).

<sup>61</sup> BVerfGE 21, 73 (83 f.); 52, 1 (32 f.); 95, 64 (85 ff.).

<sup>62</sup> Dazu eingehend Lienbacher, Waldeigentum und seine Beschränkungen, 2012, 52 ff.

- geradezu als "die Summe der agrarrechtlichen Eigentumsbeschränkungen" begreifen.<sup>63</sup>

Der Staat kann und muss zum Schutz öffentlicher Güter wie dem Umweltschutz die Landwirtschaft begrenzen können. Jedoch kommt in der Tat eine Besonderheit der Landwirtschaft zum Tragen: Dieser Inhaltsbestimmung des Staates sind dadurch Grenzen gesetzt, dass die ökonomische und soziale Anreizwirkung der Landwirtschaft erhalten bleiben muss. Hier sind zwei Problemfelder hervorzuheben, die im derzeitigen Verfassungssystem nur eine unzureichende Lösung erfahren: Die kumulative Belastung und die Unzumutbarkeit. Aus der Sicht der Landwirtschaft wird bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen der Effekt der kumulativen Grundrechtseinwirkungen durch eine Vielzahl von Beeinträchtigungen nicht ausreichend gewürdigt.<sup>64</sup> Wir stehen hier vor einem bekannten Problem des Verfassungs- und Umweltrechts.<sup>65</sup> Die in der Wissenschaft erarbeiteten prozeduralen und materiellen Vorschläge für die Anpassung der Verhältnismäßigkeitsprüfung werden bis heute nicht in der Praxis umgesetzt.<sup>66</sup> Auch findet bei einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung dieser Umstand bislang praktisch keine Berücksichtigung. In der Tat ist festzustellen, dass die Landwirtschaft Adressat einer Vielzahl von ordnungs- und planungsrechtlichen Vorgaben des Umweltrechts ist. Zwar betreffen sie zum einen eine Vielzahl von unterschiedlichen Sachverhalten, was wiederum Folge einer diversifizierten Landwirtschaft ist, die sowohl Ackerbau, Tierhaltung als auch Energiewirtschaft sowie zuweilen auch Beherbergungsgewerbe betreibt. Soweit sie denselben Sachverhalt betreffen, ist zudem festzustellen, dass empirische

---

<sup>63</sup> Holzer, Agrar-Raumplanungsrecht, 1981, S. 217.

<sup>64</sup> Kreuter-Kirchhoff, Kumulative Grundrechtseingriffe in das Grundeigentum, NVwZ 2019, 1791-1797.

<sup>65</sup> BVerfGE 130, 372 (392). Siehe auch BVerfGE 112, 304 (320); BVerfGE 123, 186 (265 f.); BVerfGE 141, 220 (280) Rn. 130; Klement, AöR 2009, 35; Winkler, JA 2014, 881; Bronkars, Kumulative Eigentumseingriffe, 2007. Ähnlich Heu, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018; G. Kirchhof, Grundrechte und Wirklichkeit, 2007, 27 ff.; Kromrey, Belastungskumulation, 2018, 9 ff. siehe bereits Kloepfer, VerwArch 1983, 201.

<sup>66</sup> Übersicht bei Kreuter-Kirchhoff, Kumulative Grundrechtseingriffe in das Grundeigentum, NVwZ 2019, 1791 (1792).

Studien über die spezifische Belastung der Betriebe nicht vorliegen. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Betriebe übermäßig belastet werden. Hier besteht empirischer Forschungsbedarf, um diesen wiederholt geäußerten Vorwurf zu klären.

Der zweite Aspekt betrifft die Zumutbarkeit der Belastungen.<sup>67</sup> Die Zumutbarkeit ist eine begriffliche Konkretisierung der Billigkeit und damit rechtstechnisch ein Korrektiv, um die Folgen legitimer außergewöhnlicher Belastungen im Einzelfall abzufedern. Finanzielle Belastungen können auch das wirtschaftliche Ende einzelner Betriebe zur Folge haben. Problematisch wird, wenn nicht einzelne Betriebe betroffen sind, sondern die Agrarstruktur als solche.

Ebensowenig schützt das Eigentumsrecht gegen den Verlust landwirtschaftlicher Flächen durch Enteignungen. Zwar ist das Enteignungsrecht wirtschaftssektorenübergreifend geregelt; die landwirtschaftlichen Flächen werden indes fortwährend als die Vorratskammer für Flächenveränderungen genutzt. So hat die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Deutschland von 1992 bis 2020 um etwa 145 Millionen Hektar abgenommen, was fast der gesamten Fläche Schleswig-Holsteins entspricht.<sup>68</sup> Einen besonderen Schutz erfährt der landwirtschaftliche Grund und Boden trotz der Anerkennung als beschränktes Gut mit hohem Gemeinwohlannteil nicht.

III. Durch die Rechtsprechung entwickelte verfassungsrechtliche Dimension der Landwirtschaft

Dem verfassungsändernden Gesetzgeber und dem Bundesverfassungsgericht ist die Verfassung nicht allein "gegeben", sie ist ihnen "aufgegeben auch zur Fortentwicklung"<sup>69</sup>. Diese Aufgabe hat das BVerfG auch im Hinblick auf die Landwirtschaft erfüllt. In mehreren Entscheidungen hat das BVerfG

---

<sup>67</sup> Übersicht zur Rspr. und Lit. bei Sauthoff in Schlacke, § 67 Rn. 22; Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 90. EL Juni 2019, BNatSchG § 67 Rn. 14.

<sup>68</sup> Deutscher Bauernverband, Situationsbericht 2021/22, S. 58.

<sup>69</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, Modernisierung von Recht und Justiz, Frankfurt/M. 2001, S. 171.

ausdrücklich festgestellt, dass die Erhaltung leistungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe im öffentlichen Interesse liegt.<sup>70</sup> Dabei hat das Verfassungsgericht das spezifische öffentliche Interesse mit der Sicherstellung der in den 60er Jahren noch so bezeichneten „Volksernährung“ begründet; heute verwendet man den Begriff der Ernährungssicherung: „Die Regelung dient vielmehr dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung leistungsfähiger Höfe in bäuerlichen Familien, um die Volksernährung sicherzustellen. Sie wirkt deshalb der Zerschlagung bäuerlicher Betriebe, der Zersplitterung des Bodens und der bei der Abfindung der weichenden Erben drohenden Gefahr der Überschuldung entgegen.“

Das BVerfG hat diese Rechtsprechung spezifisch zu den Sonderregelungen der Landwirtschaft im Familienrecht, Erbrecht, Grundstückverkehrsrecht, Sozialrecht sowie im Steuerrecht entwickelt. In all diesen Fällen stellte sich die Frage nach der Rechtfertigung einer Sonderregelung, die insbesondere das Gleichheitsgrundrecht des Einzelnen sowie das Eigentumsgrundrecht insbesondere im Hinblick auf die weichenden Erben erheblich beeinträchtigt. Eine Rechtfertigung dieser z.T. erheblichen Grundrechtsbeeinträchtigung ist nur auf der Grundlage gleichwertiger öffentlicher Interessen möglich. So wird das grundrechtlich in Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Erbrecht des weichenden Erben durch die Regelung der Höfeordnung in erheblichem und grundsätzlichem Umfang beeinträchtigt bzw. aufgehoben.

Zur Frage, was unter leistungsfähiger Landwirtschaft zu verstehen ist, finden sich in der Rechtsprechung nur Indizien, die eine allgemeine Definition erschweren. So hat das BVerfG ausdrücklich die Schutzbedürftigkeit des landwirtschaftlichen Familienbetriebes als eigenständige Bewirtschaftungsform, die bis heute noch weitgehend unsere Agrarstruktur prägt, herausgearbeitet. Zudem zählt zur leistungsfähigen Landwirtschaft eine Landwirtschaft, die ertragsorientiert arbeitet und daher die Aufgabe der Landwirtschaft als Quelle der

---

<sup>70</sup> BVerfG 20.3.1963 – 1 BvR 505/59, NJW 1963, 947; BGH 28.11.2014 – BLw 3/13, NJW 2015, 1520 (1521); BGH 22.12.1988 – BLw 6/88, NJW 1989, 1222 (1223).

Ernährungssicherheit der Bevölkerung als staatliche Funktion erfüllt. Leistungsfähige Landwirtschaft ist zudem noch die Bewirtschaftungsform, die zu einer gesunden Agrarstruktur beiträgt.<sup>71</sup> Wie bereits dargelegt, definiert das BVerfG aber nicht, was unter Agrarstruktur zu verstehen ist und überlässt diese der Legislative bzw. Exekutive.

Der Verfassungswert „leistungsfähige Landwirtschaft“ kann jedenfalls nicht dahingehend missverstanden werden, dass der Gesetzgeber berechtigt ist, in das Wirtschaftsleben positiv gestaltend bzw. lenkend einzugreifen.<sup>72</sup> Hier findet der landwirtschaftliche Verfassungswert in den allgemeinen Wirtschaftsverfassungswerten „Privatautonomie“ und „freie Marktwirtschaft“ seine Grenze. So ist zum Beispiel im Grundstückverkehrsrecht der Gesetzgeber gehindert, eine spezifische Agrarstrukturform durch positiv lenkende Ordnungsmaßnahmen zu erzielen. So obliegt es vielmehr dem freien Wirtschaftsverkehr, dieses Ziel zu erreichen. Alles andere würde auch das Recht überfordern. Erfahrungsgemäß lassen sich langfristige wirtschaftliche Entwicklungen durch normative Vorgaben nicht aufhalten oder möglicherweise sogar umkehren. Die bisherige Agrarstruktur, die vom landwirtschaftlichen Familienbetrieb geprägt ist, wird daher auf Dauer nicht durch ordnungsrechtliche Lenkungsmaßnahmen zu sichern sein.

Hinsichtlich der Rechtsnatur ist festzustellen, dass die „Erhaltung des leistungsfähigen landwirtschaftlichen Betriebes“ im Sinne der von der Schrankensystematik der Grundrechte geforderten Rechtsgüterabwägung notwendigerweise ein zumindest schützenswertes Gemeinschaftsgut oder öffentliches Interesse verkörpert. Die Wertigkeit dieses Interesses kann mithin aus der Tiefe des durch das Interesse gerechtfertigten Eingriffs in einen grundrechtlich geschützten Bereich ermittelt werden. Dabei zeigen die bisherigen Fälle, dass im Lichte

---

<sup>71</sup> BVerfG 15.4.1969 – 1 BvL 18/68, BVerfGE 25, 314; LSG NRW 19.10.2011 – L 8 LW 14/11, BeckRS 2012, 67709.

<sup>72</sup> BVerfGE 26, 215 (223); BGH 6.7.1990 – BLw 8/88, BGHZ 112, 86 (93); 11.7.1961 – V BLw 20/60, RdL 1961, 229 (230).

erheblicher Grundrechtseingriffe es sich um ein besonders schützenswertes Interesse handeln muss. Dieses kann am Beispiel der familien- und erbrechtlichen Sonderregelungen für die Landwirtschaft aufgezeigt werden.

#### 1. Am Beispiel des Familienrechts

Im Familienrecht äußert sich der Verfassungswert „leistungsfähige Landwirtschaft“ durch den erheblichen Eingriff in einen ehernen Grundsatz des Ehegrundrechtes. Denn zum Wesen der auf Lebenszeit angelegten Ehe im Sinne des Art. 6 Abs. 1 GG gehört die Gleichberechtigung der Ehepartner. Diese spiegelt sich bei der Beendigung der Ehe auch in der Aufteilung des während der Ehe erzielten Zugewinns wider. § 1376 Abs. 4 BGB legt jedoch fest, dass ein land- oder forstwirtschaftlicher Betrieb, der bei der Berechnung des Anfangsvermögens und des Endvermögens zu berücksichtigen ist, mit dem Ertragswert anzusetzen ist. Dadurch werden die Ehegatten im Lichte des Art. 3 Abs. 1 GG unterschiedlich behandelt. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 28. Februar 1980 gleichwohl die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung mit Hinweis auf die „Erhaltung der leistungsfähigen Landwirtschaft“ gerechtfertigt.<sup>73</sup> Diese Rechtsprechung hat das BVerfG 1984 bestätigt, indem es festgestellt hat, dass Abs. 4 dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung leistungsfähiger Höfe in bäuerlichen Familien dient, jedoch nicht dem privaten Interesse des Betriebsinhabers oder möglichst geringem Zugewinnausgleich. Nur dann bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken.<sup>74</sup> Damit wird deutlich, dass diese Bestimmung im verfassungsrechtlichen Sinne funktional zu verstehen und zu rechtfertigen ist. Sie ist nur so lange verfassungsrechtlich zulässig, wie sie nachweisbar dazu dient, die Leistungsfähigkeit der Betriebe insbesondere in bäuerlichen Familien zu erhalten. Sie findet somit keine Anwendung auf landwirtschaftliche Betriebe, die nicht als Familienbetriebe geführt werden. Diese spezifische funktionale Ausrichtung des § 1376 Abs. 4 BGB wird deutlich an der

---

<sup>73</sup> BVerfG 28.2.1980 – 1 BvL 17/77, NJW 1980, 692 (694).

<sup>74</sup> BVerfG 16.10.1984 – 1 BvL 17/80, BVerfGE 67, 348 = NJW 1985, 1329 (1330).

Neufassung aus dem Jahr 1994.<sup>75</sup> Danach ist Abs. 4 nur noch anwendbar, wenn der Inhaber eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes Zugewinnausgleichspflichtiger ist, denn hier besteht die Gefahr einer Auflösung des Betriebes, die durch Abs. 4 verhindert werden soll. Ist der Inhaber des land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes hingegen Ausgleichsberechtigter, bleibt es bei der Bewertung nach dem Verkehrswert.<sup>76</sup> Der Ausgleichspflichtige muss zudem Eigentümer des Betriebes sein; es reicht nicht aus, Pächter eines Betriebes zu sein.<sup>77</sup> Zudem ist es erforderlich, dass der Eigentümer oder Abkömmling willens und in der Lage ist, den Betrieb als Landwirt zu bewirtschaften.<sup>78</sup> Für diese Weiterführung oder Wiederaufnahme ist eine Prognoseentscheidung erforderlich. Hier müssen bei realistischer Betrachtungsweise Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Eigentümer oder einer seiner Abkömmlinge in Zukunft den Hof wieder bewirtschaften könnten.<sup>79</sup> Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass durch § 1376 Abs. 4 der ausgleichsberechtigte Ehegatte auf einen Anteil am real vorhandenen Vermögenszuwachs verzichten muss. Dieses Opfer durch die Berechnung nach dem Ertragswertverfahren kann dem ausgleichsberechtigten Ehegatten nur zugemutet werden, wenn es darum geht, die Zerschlagung des Betriebes im Interesse des Ehepartners oder der Kinder zu vermeiden.<sup>80</sup> Insoweit ist im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Bedenken das Ertragswertprivileg sehr eng auszulegen.<sup>81</sup> Nicht ausreichend ist das alleinige Vorhandensein von Grundstücken, Gebäuden und Maschinen für einen landwirtschaftlichen Betrieb<sup>82</sup> oder wenn mit der Übernahme der betrieblichen

---

<sup>75</sup> Gesetz vom 14.9.1994, BGBl. 1994 I 2324.

<sup>76</sup> MüKoBGB/Koch § 1376 Rn. 40.

<sup>77</sup> NK-BGB/Heiß/Löhnig § 1376 Rn. 45.

<sup>78</sup> BGH 27.9.1989 – IV b ZR 75/88, NJW-RR 1990, 68.

<sup>79</sup> NK-BGB/Heiß/Löhnig § 1376 Rn. 46; aA Köhne AgrarR 1986, 41.

<sup>80</sup> BVerfG 6.6.1989 – 1 BvR 803/86, BVerfGE 80, 170 = NJW 1989, 3211 (3211 f.); BVerfG 16.10.1984 – 1 BvL 17/80, BVerfGE 67, 348 = NJW 1985, 1329 (1330)).

<sup>81</sup> BeckOK BGB/J. Mayer § 1376 Rn. 30.

<sup>82</sup> BVerfG 16.10.1984 – 1 BvL 17/80, BVerfGE 67, 348 = NJW 1985, 1329.

Zukunft durch einen entfernten Verwandten gerechnet werden kann; in letzterem Fall ist die verfassungsrechtlich zulässige Opfergrenze des ausgleichspflichtigen Ehegatten überschritten<sup>83</sup>.

## 2. Am Beispiel des landwirtschaftlichen Sondererbrechts

Parallel hierzu wird die „Erhaltung der Leistungsfähigkeit des landwirtschaftlichen Betriebes“ als Rechtfertigung für Sonderregelungen im landwirtschaftlichen Erbrecht genutzt. Hier sind die Sonderregelung des Anerbenrechts, der Höfeordnung und des Zuweisungsverfahrens<sup>84</sup> zu berücksichtigen und im Lichte des Verfassungsrechts zu prüfen. Das BVerfG hat die Sonderregelung des § 2049 BGB mit einer doppelten verfassungsrechtlichen Legitimation versehen, die erörterungsbedürftig ist:

1. die Erhaltung leistungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe als öffentliches Interesse und damit eine parallele Argumentation zu den familienrechtlichen Sonderregelungen.
2. Das landwirtschaftliche Sondererbrecht ist als historisch gewachsene, sittliche Wertung gerechtfertigt.

Schauen wir uns zunächst die erste, „klassische“ Argumentationslinie an: Die Erhaltung leistungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe durch das landwirtschaftliche Sondererbrecht dient dem öffentlichen Interesse.<sup>85</sup> Der mit der Zuweisung verbundene Eingriff in Eigentum und Erbrecht der weichenden Erben rechtfertigt sich im Hinblick auf Art. 14 GG aus dem der Allgemeinheit dienenden Gesetzesziel, durch Zuweisung an einen der Miterben leistungsfähige Höfe in ihrer Gesamtheit in bäuerlichen Familien zu erhalten und nicht der

---

<sup>83</sup> BVerfG 6.6.1989 – 1 BvR 803/86, BVerfGE 80, 170 = NJW 1989, 3211 (3212).

<sup>84</sup> Hierzu insbesondere BVerfG 14.12.1994 – 1 BvR 720/90, NJW 1995, 2977 ff.

<sup>85</sup> BVerfG 20.3.1963 – 1 BvR 505/59, NJW 1963, 947; BGH 28.11.2014 – BLw 3/13, NJW 2015, 1520 (1521); BGH 22.12.1988 – BLw 6/88, NJW 1989, 1222 (1223).

Zerschlagung oder unwirtschaftlicher Verkleinerung durch Teilung auszusetzen.<sup>86</sup> Hierzu gelten die oben dargelegten Grenzen dieses Rechtfertigungsgrundes.

Wie auch bei der familienrechtlichen Rechtfertigung wählt das BVerfG beim Sondererbrecht einen funktionalen Ansatz. So findet die Privilegierung ihre Grenze parallel zur Rechtsprechung zur Bewertung landwirtschaftlicher Betriebe und Zugewinnausgleich. So besteht keine Privilegierung, wenn das landwirtschaftliche Vermögen „im Wesentlichen nur noch aus dem Grund und Boden besteht, der im Wege der Verpachtung wirtschaftlich genutzt wird, und wenn bei realistischer Betrachtungsweise keine Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass der Eigentümer oder seine Abkömmlinge den Hof in Zukunft wieder bewirtschaften könnten.“<sup>87</sup>

IV. Durch das EU-Recht ergänzte verfassungsrechtliche Dimension der Landwirtschaft

Obwohl das Recht der EU prinzipiell Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht genießt (auch gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht), steht es nicht „über“ dem Grundgesetz. Zwischen der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland und der europ. Unionsrechtsordnung besteht kein Über- oder Unterordnungsverhältnis. Die prinzipielle Vereinbarkeit des EU-Rechts mit dem Grundgesetz und seine Integration ist in Art. 23 GG dargelegt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat schon früh festgestellt, dass die Gemeinschaftsrechtsordnung ihrerseits „eigenständig“ sei und nicht von den Rechts- und Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten abgeleitet oder diesen gar untergeordnet sei. Dem entspricht auch, dass die Hüter“ beider Rechtsordnungen, das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sowie der EuGH miteinander ein „Kooperationsverhältnis“ pflegen und keines der beiden Gerichte den

---

<sup>86</sup> BVerfG 31.3.1992 – 1 BvR 720/90, WF 1992, 126; vgl. BGH 8.7.1952 – V BLw 111/51 (Hamm), RdL 1952, 275 und RdL 1954, 225; BVerfGE 91, 346 f.; OLG München 5.7.1994 – Lw W 1235/94, Rn. 5, AgrarR 1995, 56.

<sup>87</sup> BVerfG 6.6.1989 – 1 BvR 803/86 ua, NJW 1989, 3211.

Anspruch erhebt, rechtlich über dem anderen zu stehen. Insoweit kann davon gesprochen werden, dass die verfassungsrechtliche Dimension durch das EU-Recht ergänzt wird. Für die Landwirtschaft relevant sind im besonderem Maße die Bestimmungen zur GAP im Titel III des Dritten Teils des AEUV relevant (Art. 38 bis 44 AEUV). Der Struktur der im AEUV geregelten Politikbereiche folgend enthält Art. 39 Abs. 1 eine Auflistung von fünf Zielen für die GAP. Diese Ziele muss die Union den in Art. 40 bis 44 AEUV festgelegten spezifischen Instrumente und Verfahren sowie bei der Auslegung des Sekundärrechts zugrundelegen. Die Mitgliedstaaten haben sie bei der Umsetzung des Unionsrechts zu beachten. Abs. 2 formuliert verbindliche Rahmenbedingungen, die der EU-Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Ziele berücksichtigen muss.<sup>88</sup> Wie bereits begrifflich deutlich wird, begründen die Ziele der GAP keine subjektiven Rechte.<sup>89</sup>

Die Ziele sind nicht kohärent; zum Teil weisen sie sogar widersprüchliche Steuerungswirkungen auf. Dies gilt insbesondere für das Ziel der Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung einerseits und das Ziel der Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen andererseits. Grund ist der Kompromisscharakter der GAP, bei dem es nicht gelang, die divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten, der Landwirte sowie der Verbraucher in Übereinstimmung zu bringen, so dass diese als parallele Ziele in das Primärrecht aufgenommen wurden. Notwendigerweise musste daher der EuGH bereits im Jahr 1968 anerkennen, dass die agrarpolitischen Ziele nicht gleichzeitig in vollem Umfang erfüllt werden können.<sup>90</sup> Danach obliegt es den Unionsorganen, die bestehenden Widersprüche auszugleichen und im Einzelfall, soweit erforderlich, bestimmten Zielen einen Vorrang gegenüber anderen einzuräumen,

---

<sup>88</sup> Bittner, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 39 AEUV, Rn. 2.

<sup>89</sup> Ständige Rechtsprechung: EuGH, Rs. 5/67, Slg. 1968, 129 (147) (Beus GmbH/Hauptzollamt München); verb. Rs. 56–60/74, Slg. 1976, 711 (744) (Kampffmeyer/Rat und Kommission); Rs. 59/83, Slg. 1984, 4058 (4077) (Biovilac/EWG); verb. Rs. 279, 280, 285 und 286/84, Slg. 1987, 1116, Rn. 31 ff. (Rau/Kommission); Rs. C-203/86, Slg. 1987, 4596, Rn. 36 ff. (Spanien/Rat); Rs. C-34/08, Slg. 2009, I-4023, Rn. 45 (Azienda Agricola Disarò Antonio u. a.).

<sup>90</sup> EuGH, Rs. 5/67, Slg. 1968, 127 (129) (Beus GmbH/Hauptzollamt München).

sofern dies nicht die Realisierung der anderen Ziele letztlich vereitelt.<sup>91</sup> Der EuGH billigt dem Unionsgesetzgeber ein weites Ermessen, wie die Ziele auszu-legen sind und mit welchen Instrumenten sowie in welchem Umfang sie ver- folgt werden sollen. Die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme kann nur dann beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme zur Er- reichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist<sup>92</sup> Dies entspricht dem alleinverantwortlich wahrzunehmenden Gestaltungs- auftrag, der dem Gesetzgeber durch die Agrarvorschriften des AEUV übertra- gen wird.<sup>93</sup>

Vor dem Hintergrund der Überlegungen zeigt sich, dass Art. 39 AEUV begrenzte Steuerungswirkungen für die Agrargesetzgebung entfaltet. Der Artikel be- schränkt sich im Wesentlichen darauf, einen äußeren Rahmen für die Ausübung der EU-Agrargesetzgebung abzustecken und wird außerdem auch zur Auslegung der dabei erlassenen Bestimmungen herangezogen. Die Union ist durch die Bestimmungen des Titels III AEUV nur allgemein zur Durchführung einer Gemeinsamen Agrarpolitik verpflichtet. Dafür sieht Art. 40 zwingend das Instrument der Marktordnung vor. Durch den weitgehend quantitativen und ökonomischen Charakter der dort formulierten Ziele gehen von Art. 39 keine Vorgaben für die qualitative Gestaltung der Agrarpolitik etwa im Sinne des Um- welt- oder Tierschutzes aus. Auch eine Agrarstrukturpolitik ist nicht verpflich- tend vorgesehen. Diese Aspekte bleiben dem Ermessen des Gesetzgebers vor- behalten wie die ordnungspolitische Ausformung der GAP im Sinne einer eher liberalen oder interventionistischen Gestaltung. Schließlich formuliert Art. 39 AEUV anders als die verfassungsrechtlichen Zielbestimmungen im Schweizer Recht kein agrarpolitisches Leitbild etwa im Sinne einer bestimmten Ausprä- gung einer spezifischen europäischen Landwirtschaft (z.B. bäuerliche oder

---

<sup>91</sup> EuGH, Rs. 5/73, Slg. 1973, 1092, Rn. 24 (Balkan Import Export GmbH/Hauptzollamt Berlin Packhof); EuGH, Rs. C-34/08, Slg. 2009 I-4023, Rn. 45 (Azienda Agricola Disarò Antonio); Rs. C-311/90, Slg. 1992 I-2061, Rn. 13 (Hierl / Hauptzollamt Regensburg).

<sup>92</sup> EuGH, Rs. C-343/07 EU:C:2009:415, Rn. 81 (Bavaria und Bavaria Italia); Rs. C-373/11, EU:C:2013:567, Rn. 40 (Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou).

<sup>93</sup> EuGH, Rs. C-280/93, Slg. 1994, I-5039, Rn. 47 (Deutschland/Rat).

Familienlandwirtschaft). Diese Befunde zeigen, dass dem europäischen Agrargesetzgeber von Art.39 AEUV letztlich genau der vom EUGH regelmäßig proklamierte weite Gestaltungsspielraum zugestanden wird.

Dieser weite, gerichtlich nicht kontrollierbare Gestaltungsspielraum wirft die Frage nach der Rechtsnatur auf. Er handelt es sich bei den Zielen des AEUV im Ergebnis um Aufgaben der EU, die der EU die Befugnis, nicht jedoch die Pflicht zur Realisierung auferlegen. Dies kann am Beispiel des Ziels der Ernährungssicherung verdeutlicht werden:

Nach Art. 39 Abs. 1 lit. d) AEUV ist ein Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die Versorgung sicherzustellen. Die Sicherstellung der Versorgung mit Lebensmitteln ist eine Konkretisierung der Schutzpflicht aus den Grundrechten auf Leben und Gesundheit sowie auf Gewährleistung des Existenzminimums. liegt die Entscheidung, wie die Versorgung sichergestellt wird, in ihrem Ermessen. Insbesondere kann dem Ziel nicht entnommen werden, dass notwendigerweise eine autarke Versorgung mit Grundnahrungsmitteln angestrebt werden muss<sup>94</sup>. So erfüllt die Union ihre Schutzpflicht und damit auch das Ziel auch durch eine Erleichterung der Einfuhr aus Drittländern bis hin zur Einfuhrsubventionen. Ein Gebot der Versorgungsautarkie ist diesem Ziel nicht entnehmbar.

Das vierte Ziel, die Sicherung der Versorgung, ist ein Teilziel der Stabilisierung der Märkte und kann nur unter Beachtung der in der Nachkriegszeit herrschenden Mangellage verstanden werden. Nach innen dient es der Autarkiesicherung in der Nahrungsmittelversorgung, nach außen fordert es den Abschluss von Handelsabkommen in den Bereichen, in denen keine Autarkie hergestellt werden kann

---

<sup>94</sup> So aber Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, AEUV Art. 39 Rn. 7, beck-online

## D. Zwischenergebnis: verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf

Die vier verschiedenen Dimensionen der verfassungsrechtlichen Erfassung der Landwirtschaft zeigen folgendes Ergebnis auf:

Als obligatorische Staatsaufgabe definiert das Grundgesetz

- die Ernährungssicherung (im Sinne eines Zugangs zu Nahrungsmitteln)

Als fakultative Staatsaufgaben definiert das Grundgesetz

- die Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung
- die Ein- und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse
- die Verbesserung der Agrarstruktur
- das Lebensmittelrecht
- das Recht der Nutztierhaltung
- das Saatgut- und Sortenschutzrecht

Als obligatorische Staatsaufgabe vermittelt das Unionsrecht

- die Mitwirkung und Umsetzung der GAP

Am Staatsziel „Umweltschutz“ nimmt die Landwirtschaft Teil über den

- Schutz der Kulturlandschaft

Die obligatorischen Anteile der Verfassungsdimension begrenzen sich damit auf eine Mitwirkungspflicht einer im Übrigen vollständig der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überantworteten GAP, auf den Zugang zu Nahrung und auf einen ausschließlich nach ökologischen Gesichtspunkten zu definierenden Schutz der Kulturlandschaft.

Diese Dimension erweist sich vor dem Hintergrund der nachfolgend kurz skizzierten aktuellen und bereits mittelfristig absehbaren Entwicklungen als unzureichend:

I. Herausforderung an die Landwirtschaft aufgrund erhöhtem Nahrungsmittelbedarf, Schutz der Biodiversität und gesteigerten gesellschaftlichen Erwartungen

Bis zum Jahr 2050 wird die Weltbevölkerung von heute 7,6 Milliarden auf 9,7 Milliarden wachsen. Diese Menschen zu ernähren ist bereits für sich genommen eine gewaltige Aufgabe für die Landwirtschaft. Verschärft wird sie durch die stetige Abnahme landwirtschaftlicher Flächen durch Flächenumwidmungen. Zu diesen Faktoren kommt noch eine Einschränkung der Produktivität zum Schutz der Biodiversität und einer Erhöhung der gesellschaftlichen Anforderungen. Keine dieser Herausforderungen kann isoliert betrachtet, keine für sich gelöst werden. Der Klimawandel gefährdet durch Hitze, Dürre und Wetterextreme Anbauflächen und Wasserressourcen. Schätzungen zufolge dürfte beispielsweise die weltweite Weizenproduktion bei jedem weiteren Anstieg der globalen Temperatur um ein Grad Celsius durchschnittlich um sechs Prozent zurückgehen. Gleichzeitig erhöht die stetige Zunahme einer zu ernährenden Weltbevölkerung den Druck auf Klima und Artenvielfalt. Laut Welt-Biodiversitätsbericht sind eine Million Arten vom Aussterben bedroht.<sup>95</sup>

Die Gesellschaft erwartet von der Landwirtschaft weitere Fortschritte bei

- der Versorgung mit hochwertigen und günstigen Lebensmitteln
- einen verantwortungsvollen Umgang mit den Tieren
- umweltbewusstem nachhaltiges Wirtschaften
- dem Erhalt bestehender Kulturlandschaften
- der Sicherung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum.

---

<sup>95</sup> <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment>

Diese externen Gemeinwohl-Faktoren verursachen Kosten, die nicht über den Markt aufgefangen werden können. Sie müssen im Sinne des Gemeinlastprinzips der Allgemeinheit zugerechnet werden, sei es als gesellschaftliche Gruppen (z.B. FleischverbraucherInnen) oder als Allgemeinheit (über die staatlichen Haushalte). In beiden Fällen ist ein staatliches Tätigwerden erforderlich. Kurzum: die anstehenden Herausforderungen an die Landwirtschaft verdichten die bislang als optionale Staatsaufgabe wahrgenommene Förderung der landwirtschaftlichen Produktion zu einer zwingenden Staatsaufgabe zur Gewährleistung der Ernährungsversorgung.

## II. Bekämpfung des Klimawandels

Dass eine die Ernährungsversorgung gewährleistenden Landwirtschaft notwendigerweise staatlicher Förderung bedarf, wird insbesondere im Hinblick auf den erforderlichen Beitrag der Landwirtschaft zur Bekämpfung des Klimawandels deutlich. Der rechtliche Rahmen des Klimaschutzes wird festgelegt durch die völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik und der EU im Pariser Übereinkommen von 2015, das im Rahmen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (Rio-Konvention) von 1992 abgeschlossen wurde. Die EU hat vor allem gestützt auf Art. 192 AEUV eine Reihe von Sekundärrechtsakten zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen erlassen. Diese europäischen Rechtsakte und Beschlüsse ergänzen die bestehende eigene völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik zur Reduktion von THG-Emissionen bzw. überlagern sie. Das EU-Klimagesetz bindet unmittelbar sämtliche deutschen Organe der drei Gewalten an das EU-Klimaziel für das Jahr 2030 von mindestens 55% gegenüber 1990.

Mit Beschluss vom 24. März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht sämtliche (und damit auch die landwirtschaftlichen) im Klimaschutzgesetz geregelten zulässigen Jahresemissionsmengen mit den Grundrechten für unvereinbar erachtet, soweit eine Regelung über die Fortschreibung der nationalen

Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlt<sup>96</sup>. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, spätestens bis zum 31. Dezember 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für diese Zeiträume zu regeln. Begründet wurde diese Entscheidung mit der dem Vorsorgeprinzip zugrundeliegenden Freiraumthese, wonach die Natur nur so stark belastet werden darf, dass auch künftige Generationen die Möglichkeit haben, ihre Freiheits- und Eigentumsrechte wahrzunehmen. Diese Vorsorgepflicht des Gesetzgebers ist nach Ansicht des BVerfG auf die Grundrechte sowie auf die Staatszielbestimmung Umweltschutz nach Art. 20a GG zu stützen. Die mit der langfristigen Prognose einhergehenden Unsicherheiten bei der Bestimmung der verhältnismäßigen Vorsorgemaßnahmen bedürfen nach Ansicht des BVerfG einer besonders sorgfältigen Prüfung. Es sei aber grundrechtlich geboten, klimaschützende Vorsorgemaßnahmen zu treffen, wenn heute bereits belastbar angenommen werden darf, dass in 30 Jahren gravierende oder irreversible Beeinträchtigungen möglich sein werden.

Im überarbeiteten Klimaschutzgesetz<sup>97</sup> sind THG-Minderungen von 65% bis 2030 und 88% bis 2040 sowie THG-Neutralität ab spätestens 2045 vorsieht. Für den Sektor Landwirtschaft wurde eine Minderung der zulässigen Jahresemissionsmengen von 70 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äqu. in 2020 auf 56 Mio. t in 2030 beschlossen. Jedoch wurden über das Jahr 2030 hinaus keine spezifischen Ziele für die Landwirtschaft formuliert.

Bei einigen der Emissionsquellen der Landwirtschaft handelt es sich um diffuse Methan- und Lachgasemissionen aus biologischen Prozessen, die nicht vollständig vermieden werden können. Die Landwirtschaft wird deshalb bei den Emissionsminderungen hinter anderen Sektoren zurückbleiben, und ihr Anteil an den Gesamtemissionen wird bei fortschreitender Emissionsminderung in anderen Sektoren steigen. Es folgt hieraus, dass verbleibende THG-Emissionen aus der Landwirtschaft durch negative Emissionen (Senkenbildung) ausgeglichen

---

<sup>96</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18.

<sup>97</sup> Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.

werden müssen. Das Potenzial hierfür in der Landwirtschaft selbst ist in Europa inzwischen sehr begrenzt, nachdem es in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts insbesondere durch eine tiefer reichende ackerbauliche Bodenbearbeitung zu einer erheblichen zusätzlichen Senkenleistung und Steigerung der Bodenfruchtbarkeit gekommen ist, die nur begrenzt weiter zu steigern ist. Technologische Lösungen sind bezüglich ihrer Potentiale, Umsetzbarkeit und Kosten unsicher, erfordern noch erhebliche Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen und sind mit unterschiedlichen Nachhaltigkeitsherausforderungen belastet.<sup>98</sup> Eine Reduktion der THG-Emissionen aus der Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Bodennutzung (insgesamt 13,4% der gesamten THG-Emissionen in Deutschland) erfordert einen großen politischen, ökonomischen und rechtlichen Kraftakt.

### III. Zerfall der Agrarstruktur

Die Agrarstruktur verändert sich. Dieses ist nun kein neues Phänomen, sondern der Landwirtschaft als wirtschaftliche Tätigkeit aufgrund des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Wandels innewohnend. Agrarstrukturelevante Veränderungen können innerbetriebliche, intra- und intersektorale Ursachen haben. Sie können im Agrarsektor selbst begründet sein oder von außen in Form von politischen, rechtlichen oder gesellschaftlichen Einflüssen induziert werden. Die Besonderheit liegt heute darin, dass diese Veränderung einen quantitativen Grad erreicht, der zwingende Elemente und Funktionen der Agrarstruktur und damit die Agrarstruktur als solches gefährdet. Man kann daher nicht mehr vom Agrarstrukturwandel, sondern eher von einem Zerfall der Agrarstruktur sprechen. Anzeichen dieses Zerfalls sind der erhebliche und unwiederbringliche Verlust landwirtschaftlicher Flächen und Böden in Höhe von 1,45 Millionen Hektar von 1992 bis 2020, der Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe in den letzten 10 Jahren um durchschnittlich 2,4 Prozent<sup>99</sup>, der Rückgang

---

<sup>98</sup> Grethe/ Martinez/ Osterburg/ Taube/ Thom, Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands, S. 3f.

<sup>99</sup> Deutscher Bauernverband, Situationsbericht, S. 90.

der Arbeitskräfte um 13 Prozent im Zeitraum 2010-2020<sup>100</sup>, insbesondere der Rückgang der Familienarbeitskräfte im gleichen Zeitraum um ebenso 13 Prozent<sup>101</sup>, der Anstieg des Altersdurchschnitt der Landwirt/innen (rund ein Drittel der Landwirt/innen sind älter als 55 Jahre), der Wandel der gesellschaftlichen Bewertung und damit der Attraktivität der landwirtschaftlichen Berufe und damit einhergehend die erhebliche Problematik der Betriebsnachfolge. Daneben ist ein maßgeblicher Treiber für den Agrarstrukturwandel in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu finden. Aufgrund der Dynamik dieser Entwicklung kommt der Landwirtschaft hier lediglich eine passive Rolle zu. Dieses kann am Beispiel des Bodenmarktes verdeutlicht werden. Seit 2006 ist ein kontinuierlicher Anstieg der Bodenpreise zu verzeichnen.

Ursächlich wirken hier zum einen internationale Entwicklungen: Mit Blick auf wichtige internationale Märkte spricht die Weltbank von einem Global Land Rush, getragen von grenzüberschreitenden Käufen durch ausländische Vermögensfonds, Nahrungsmittelproduzenten und anderen Akteuren der internationalen Agrarwirtschaft. Der Anstieg der Preise in Deutschland mag hiervon beeinflusst sein, er hat aber auch eigene Ursachen: Flächennutzungskonkurrenz, die Bodeninanspruchnahme durch Infrastruktur und Bebauung, die guten Renditeaussichten für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Food- und Non-Food-Bereich (v.a. Biogas) sowie der Wunsch nach einer Kapitalanlage in wertbeständige Güter nach der Finanzkrise bei aktuell niedrigen Fremdkapitalkosten, insbesondere durch nichtlandwirtschaftliche Investoren, aber auch seitens Landwirten aus alten Bundesländern und großer Agrarunternehmen.

Beispiele für die erheblichen und weitestgehend irreparablen Auswirkungen eines Zerfalls der Agrarstruktur finden sich derzeit in Regionen Osteuropas (z.B. Bulgarien) oder Südeuropas (Italien/Spanien). In der deutschen Geschichte gibt es Beispiele für derartige erhebliche Gefährdungen bzw. Zerfall der

---

<sup>100</sup> Deutscher Bauernverband, Situationsbericht, S. 108

<sup>101</sup> Deutscher Bauernverband, Situationsbericht, S. 109

Agrarstruktur. Dazu gehören kriegerische Ereignisse wie der dreißigjährige Krieg von 1618-1648, der entvölkerte und verwüstete Regionen insbesondere im Osten Deutschlands hinterließ, sondern auch große Auswanderungswellen wie aus der Pfalz im 18. Jhd. Gehen essentielle Elemente der Agrarstruktur verloren, ist eine Wiederherstellung auch mit sehr großen gesellschaftlichen, politischen und finanziellen Anstrengungen kaum möglich. So sind die Kompensationsmöglichkeiten des 17. und 18. Jhd. z.B. in Form von zwangsweiser oder freiwilliger Ansiedlung von ganzen Bevölkerungsgruppen heute nicht umsetzbar. Der durch die Nichtbewirtschaftung von Kulturlandschaften entstehende Schaden an den landwirtschaftlichen Böden und hydrologischen Strukturen ist insbesondere bei nährstoffarmen und trockenen Böden irreparabel.

Im Lichte dieser Herausforderungen und Gefährdungen erweist sich die bestehenden agrarbezogenen Bestimmungen im GG als defizitär. Konkret besteht dieses Defizit im Hinblick auf die zwingende Förderung einer ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigen Agrarstruktur als solches, um die zentrale Funktion der Landwirtschaft, die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, zu gewährleisten. Zu dieser Agrarstruktur gehört der Schutz und der nicht nur quantitative sondern auch qualitative Erhalt landwirtschaftlicher Flächen, die Erhaltung zumindest einer „kritischen Masse“ an landwirtschaftlichen Betrieben sowie Erwerbstätigen und ihren Familien, die Sicherung von regionalen Marktstrukturen neben selbstverständlich fortbestehenden europäischen und internationalen Strukturen und die gesellschaftliche Aufwertung der Landwirtschaft durch eine verfassungsrechtliche Anerkennung.

Im Folgenden soll daher untersucht werden, ob aus rechtlicher Perspektive Gründe gegen eine stärkere verfassungsrechtliche Berücksichtigung der agrarischen Rechtsgüter bestehen.

## E. Hintergründe der Zurückhaltung einer verfassungsrechtlichen Normierung im GG

Die zurückhaltende Behandlung der Landwirtschaft im Grundgesetz ist in der wissenschaftlichen Diskussion nur wenig erörtert worden<sup>102</sup>. Einwendungen wurden vorrangig in der politischen Diskussion vorgebracht. Im Folgenden sollen die bislang vorgebrachten Argumente gegen eine Einführung dargelegt und bewertet werden.

### I. Historische Gründe

Aus einer historischen Perspektive muss betont werden, dass die deutschen Verfassungstexte nicht immer historisch die Landwirtschaft ausgeblendet haben. So sah die Verfassung des Deutschen Reiches von 1919, die sog. Weimarer Reichsverfassung (WRV), in zwei Bestimmungen (Art. 164 und Art. 155) zentrale Vorgaben für den Staat in seinem Verhältnis zur Landwirtschaft vor. Beide Bestimmungen waren Teil des fünften Abschnitts „Zum Wirtschaftsleben“, das im Grundrechtsteil (Zweiter Hauptteil) integriert war. Gleichwohl handelte es sich in beiden Fällen nicht um Grundrechte im heutigen Sinne.

Art. 164 hatte die staatliche Förderung der Landwirtschaft durch die Gesetzgebung zum Gegenstand: „Der selbständige Mittelstand in Landwirtschaft, Gewerbe und Handel ist in Gesetzgebung und Verwaltung zu fördern und gegen Überlastung und Aufsaugung zu schützen“. Diese Bestimmung nahm eine

---

<sup>102</sup> Schon frühzeitig durch Theodor Waigel in seiner Würzburger Dissertationsschrift, *Die verfassungsmässige Ordnung der deutschen insbesondere der bayerischen Landwirtschaft*, München 1967; Martinez, *Deutschland: Landwirtschaft im Grundgesetz - in schlechter Verfassung?*, in: Norer (Hrsg.) *Landwirtschaft und Verfassungsrecht - Initiativen, Zielbestimmungen, rechtlicher Gehalt*, Tagungsband der 4. Luzerner Agrarrechtstage 2014, Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen, 2015, S. 47 – 67; ders., *Die verfassungsrechtliche Dimension der Landwirtschaft*, in: *Wermittlungsforum (WF) 4/2017*, S. 142 – 149; ders., *50 Jahre AUR - Auf der Suche nach der verfassungsrechtlichen Dimension der Landwirtschaft*, in *AUR 2020* S. 324 – 327; ders., *Landwirtschaft und Umwelt*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt 2020*, S. 1186-1192; ders., *Landwirtschaft und Umweltschutz*, Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), *Dokumentation zur 43. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2019*, in der Reihe: *Tagungen der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. (GfU)*, Band 51, Berlin 2021, S. 99-125; ders., *Der "Schutz der Grundlagen der menschlichen Ernährung" als Staatsziel*, *AUR 2021*, S. 161.

Ausnahmestellung in der WRV ein.<sup>103</sup> Ziel war es, dem Niedergang des Mittelstandes politisch entgegenzutreten, der durch eine Konzentration der Wirtschaft auf Großkonzerne bzw. Großgrundbesitzer sowie durch eine Sozialisierung der Produktionsmittel gefährdet war.<sup>104</sup> Als Begünstigter Adressat war nicht die Landwirtschaft als Ganzes, sondern ausdrücklich wurde nur die spezifische Betriebsform des selbstständigen mittleren landwirtschaftlichen Betriebs geschützt. Art. 164 WRV war zwar eine direkt geltende Verfassungsbestimmung. Eine Pflicht zur staatlichen Förderung der kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betriebe folgte aber weder die Literatur noch die Praxis aus dieser Bestimmung. Die rechtliche Bedeutung des Artikels war sehr gering. Weder schafft sie unmittelbar wirkendes Recht, noch begründet sie subjektive Rechte.<sup>105</sup> Vielmehr wurde sie einheitlich als eine reine Staatszielbestimmung ausgelegt<sup>106</sup>. Zum Teil wurde sie als eine rein programmatische Kundgebung bezeichnet, die „eigentlich nicht in die Verfassung hineingehöre, sondern in ein Wahlprogramm“.<sup>107</sup> Andere Ansichten bezeichnen diese Bestimmung sogar als „altmodisch im Vergleich zu den übrigen neuen Bestimmungen der Reichsverfassung. Man könne seinen Inhalt dahin zusammenfassen, dass auf sozialem Gebiete keine radikale Neuordnung stattfinden soll, dass vielmehr auch das Alte noch seine Berechtigung hat.“<sup>108</sup>

Art. 155 UAbs. 1 und 2 WRV ermächtigte den Staat zu Enteignungsmaßnahmen im Hinblick auf die Verbesserung der Agrarstruktur: „Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Missbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde

---

<sup>103</sup> Bredt, Art. 164, in Nipperdey (Hrsg.) Grundrechte, S. 515.

<sup>104</sup> Anschütz, Verfassung des Deutschen Reiches, 13. Aufl., Berlin 1930, S. 638 bezeichnet daher Art. 164 WRV als den „am meisten antisozialistischen Artikel der Grundrechte“.

<sup>105</sup> Bredt, Art. 164, in Nipperdey (Hrsg.) Grundrechte, S. 517.

<sup>106</sup> In diesem Sinne Bredt: Art. 164, in Nipperdey (Hrsg.) Grundrechte, S. 517.

<sup>107</sup> Sinzheimer, zitiert nach Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 13. Aufl., Berlin 1930.

<sup>108</sup> Bredt, Art. 164, in Nipperdey (Hrsg.) Grundrechte, S. 517

Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern. (...) Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses, zur Forderung der Siedlung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden.“

Diese Bestimmung konkretisiert das Konzept des sozialen Eigentums, das in Art. 153 Abs. 3 WRV definiert war. Dabei griff die verfassungsrechtliche Vorgabe in UAbs. 1 die Idee einer staatlichen Kontrolle der Nutzung und der Übertragung landwirtschaftlicher Grundstücke auf, die bereits in der sogenannten Grundstückverkehrsbekanntmachung von 1918<sup>109</sup> umgesetzt worden war. Ziel dieser staatlichen Steuerungsaufgabe war es, die Ernährung zu sichern und Bodenspekulationen zu unterbinden. Letztere war aufgrund einer Flucht in die Sachwerte erforderlich geworden, wie sie bei dem sich abzeichnenden Währungsverfall einzusetzen drohte. Eine weitere Notmaßnahme war in diesem Zusammenhang das Reichssiedlungsgesetz<sup>110</sup>. Es diente der Intensivierung und Stärkung der Leistungsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft, nachdem als Folge des Ersten Weltkrieges Agrargebiete im Osten verloren gegangen waren.<sup>111</sup>

Der programmatische Charakter der Bestimmungen zum Wirtschaftsleben in der Verfassung von 1919 begründete unberechtigte Erwartungshaltungen in der Bevölkerung, die als Folge der nur begrenzten Umsetzung zu Akzeptanzverlusten führten. Und so bricht das Grundgesetz mit der Vorstellung, verfassungsrechtliche Programmsätze zum Wirtschaftsleben zu definieren. Spezifisch sah der Bonner Verfassungsgeber grundsätzlich davon ab, die Landwirtschaft in die Verfassung zu integrieren. Diese ablehnende Haltung hatte aber noch weitere

---

<sup>109</sup> Bekanntmachung über den Verkehr mit land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken vom 15. März 1918 (RGBl. S. 123).

<sup>110</sup> Reichssiedlungsgesetz vom 11.8.1919 (RGBl. S. 1420).

<sup>111</sup> Kahlke, Das Grundstücksrecht im internationalen Vergleich, in: Agrarsoziale Gesellschaft, Das Grundstückverkehrsrecht der Bundesrepublik, Göttingen 1964, S. 32f.

Gründe: Zunächst ist der Reichsnährstand als ständische Organisation der Agrarwirtschaft und der Agrarpolitik zu nennen, die in den Jahren 1933 bis 1948 als Körperschaft des öffentlichen Rechts bestand.<sup>112</sup> Der Reichsnährstand war das Instrument im nationalsozialistischen Staatsaufbau zur Gleichschaltung des landwirtschaftlichen Organisationswesens. Mit dem „Gesetz über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes“ vom 13. September 1933<sup>113</sup> wurden alle in der Landwirtschaft, in der Fischerei und im Gartenbau tätigen Personen und Betriebe, die gleichgeschalteten Verbände und die Landwirtschaftskammern zwangsvereinigt.<sup>114</sup>

Zentrale Aufgaben des Reichsnährstands betrafen vor allem die Produktion, den Vertrieb und die Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Mit einer Fülle von Gesetzen und Vorschriften versuchte die Hauptabteilung „Markt“ die gesamte landwirtschaftliche Marktordnung zu regeln. Dazu gehörten die Kontrolle der Markt- und Preisverhältnisse, die Regelung der Einfuhren, die Erfassung der inländischen Produktion und deren Verteilung im Reichsgebiet. Mit der Ausdehnung des Festpreissystems und der angestrebten Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft wollte sich das NS-Regime vom Weltmarkt abschotten und eine landwirtschaftliche Autarkie herstellen.<sup>115</sup>

In Abgrenzung zu diesem wirtschaftslenkenden Modell war es das Ziel des Verfassungsgebers des Grundgesetzes, eine von staatlichen Determinanten geprägte Landwirtschaft zu verhindern. Zugleich stand der Verfassungsgeber vor dem Problem, sich gegenüber der von der Sowjetunion in der sowjetischen Besatzungszone (der späteren DDR) durchgeführten Bodenreform

---

<sup>112</sup> Kluge, Zwang contra Freiheit: die Entstehung und Entwicklung der nationalsozialistischen Agrarordnung als „Reichsnährstand“ (1930-1939), in: Becker/Studt (Hrsg.), „Und sie werden nicht mehr frei sein ihr ganzes Leben“: Funktion und Stellenwert der NSDAP, ihrer Gliederungen und angeschlossenen Verbände im „Dritten Reich“, Berlin 2012, 179-192; Sausel, Reichsnährstand und staatliche Führungspolitik am Beispiel der Vierlande 1933-1939, Hamburg, 2003.

<sup>113</sup> Gesetz über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes und Maßnahmen zur Markt- und Preisregelung für landwirtschaftliche Erzeugnisse, RGBl. I. 626.

<sup>114</sup> § 6 Gesetz über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes.

<sup>115</sup> Münkler, Nationalsozialistische Agrarpolitik und Bauernalltag, Frankfurt 1996, S. 100f.

abzugrenzen.<sup>116</sup> Diese Diskussion wurde auch in West-Deutschland geführt und prägte die ersten Nachkriegsjahre. Zwar waren sämtliche wesentlichen politischen Gruppierungen einig, eine Bodenreform, d. h. eine vollumfängliche Umverteilung der landwirtschaftlichen Besitzverhältnisse zu verhindern. Gleichwohl versuchte der Verfassungsgeber, einer ausdrücklichen Stellungnahme zu dieser Frage aufgrund der politischen Relevanz aus dem Weg zu gehen. Des Weiteren übernahm der Verfassungsgeber auf der politischen und wirtschaftlichen Ebene die Grundentscheidungen der Nachkriegszeit für die Landwirtschaft, die durch die Alliierten in ihren jeweiligen Sektoren getroffen worden waren. So bestand ein Widerstreit zwischen der amerikanischen und der britischen Zone. Während die amerikanische Zone von einer liberalen Landwirtschaft geprägt war, stand das Vereinigte Königreich insbesondere aufgrund der eigenen Versorgungsnotwendigkeiten und gestaltenden Elementen offen gegenüber.<sup>117</sup> Im Widerstreit dieser beiden Positionen setzte sich die amerikanische Vorstellung mit einer liberalen Prägung der Landwirtschaft letztendlich auf Bundesebene durch. Dies ging einher mit der Durchsetzung des von Ludwig Erhard entwickelten Wirtschaftssystems einer sozialen Marktwirtschaft.

Die historischen Gründe begründen die aktuelle Verfassungslage, zementieren sie aber nicht für die Ewigkeit. Der ehem. Präsident des Bundesverfassungsgericht Voßkuhle führte hierzu überzeugend aus:

*„Das Grundgesetz ist der ruhende Pol des Ganzen, es vermittelt ein Stück zeitgeistlose Kontinuität, Beständigkeit und Stabilität- ein vertraut-beruhigender Haltepunkt in der von Kontingenz und Unübersichtlichkeit geprägten Welt. Gleichwohl steht es nicht monolithisch und ungerührt als Fels in der Brandung der Zeit. Will es seine einheits- und identitätsstiftende Wirkkraft entfalten, muss es in gewissem Maße zu der sich wandelnden Wirklichkeit offen und in der Lage sein, diese Wirklichkeit normativ zu verarbeiten.“<sup>118</sup>*

---

<sup>116</sup> Weisz, Organisation und Ideologie der Landwirtschaft 1945-1949, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 21 (1973), 192f.

<sup>117</sup> Siehe Nachweise bei Weisz, Organisation und Ideologie der Landwirtschaft 1945-1949, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 21 (1973), 193.

<sup>118</sup> Voßkuhle, Verfassungsinterpretation und Verfassungswandel, 2018, S. 1.

Die Verfassung muss als organisches und dynamisches System verstanden werden, das seine Regelungen regelmäßig überprüfen muss, ob sie noch zeitgemäß sind.

## II. Agrarstrukturelle Gründe

Neben den historischen Gründen werden des Weiteren agrarstrukturelle Gründe einer Einführung landwirtschaftlicher Elemente in das Grundgesetz entgegengebracht. Ein wesentlicher Grund für die verfassungsrechtliche Verankerung der Landwirtschaft in Verfassungsordnungen sei der Schutz einer bestimmten Betriebsform, der Betriebsstruktur und der Bodennutzung. So sollen kleine und mittlere Familienbetriebe geschützt werden, um die durch diese Betriebsform vermittelten Vorteile für den ländlichen Raum dauerhaft zu erhalten.<sup>119</sup> Eine verfassungsrechtliche Regelung dieses Inhalts wäre indes in Deutschland nicht möglich. In Deutschland steht einer derartigen bundesweiten Definition des Leitbildes der Agrarstruktur die Vielfalt der als Folge eigenständiger historischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Vorgaben unterschiedlich ausgestalteten Agrarstruktur entgegen<sup>120</sup>.

Aus diesem Grunde findet sich in Deutschland selbst auf einfachgesetzlicher Ebene keine entsprechende Regelung eines Leitbildes der Agrarstruktur. So setzt das Landwirtschaftsgesetz<sup>121</sup>, das seit seiner Verabschiedung im Jahre 1955 im Wesentlichen unverändert geblieben ist, in § 1 nur einen allgemeinen Förderauftrag an den Staat fest:

*„Um der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft und der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern zu sichern, ist die Landwirtschaft mit den Mitteln der*

---

<sup>119</sup> So Art. 23 der Verfassung der Republik Polen vom 2.4.1997: „Grundlage der landwirtschaftlichen Ordnung des Staates ist der Familienbetrieb“.

<sup>120</sup> Nieberg/Forstner, Perspektiven der Agrarstrukturentwicklung in Deutschland, Landentwicklung aktuell 2013, 5-13.

<sup>121</sup> Landwirtschaftsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 780-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Gesetz vom 13. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2936) geändert worden ist.

*allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik – insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik – in den Stand zu setzen, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern. Damit soll gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden.“*

Das Fehlen eines Leitbildes ist nicht zwingend damit zu begründen, es sei objektiv unmöglich, dieses zu definieren. Wie ein politisches Leitbild normativ definiert werden kann, zeigt exemplarisch das *schweizerische Landwirtschaftsgesetz von 1998*. Nach dessen Art. 1 sorgt „der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur: a. sicheren Versorgung der Bevölkerung; b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen; c. Pflege der Kulturlandschaft; d. dezentralen Besiedelung des Landes; e. Gewährleistung des Tierwohls“. Art. 2 schweiz. Landwirtschaftsgesetz enthält eine Umsetzungsverpflichtung,<sup>122</sup> mit der die allgemeinen Kategorien des Art. 1 Landwirtschaftsgesetz ausgefüllt werden. Für die ökologische Dimension relevant sind die verpflichtenden Maßnahmen nach Art. 2 lit. bis schweiz. Landwirtschaftsgesetz. Verpflichtend sind danach Maßnahmen zur Unterstützung einer nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen und zur Förderung einer tier- und klimafreundlichen Produktion. Diese Maßnahmen sind erst 2007 eingeführt und 2013 um die tier- und klimafreundliche Produktion erweitert worden.

Der *französische Code Rural*<sup>123</sup> verzichtet auf die Entwicklung eines Leitbildes und führt in Art. L1 insgesamt 21 Ziele auf, die die Agrarpolitik Frankreichs prägen sollen. Im Mittelpunkt stehen die ersten beiden Ziele des Art. L1: Versorgungssicherheit der Bevölkerung sowie, damit zusammenhängend, Erhaltung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. Diese prägenden Ziele werden jeweils durch die Vorgabe ergänzt, den Umwelt- und Landschaftschutz gleichrangig zu beachten.

---

<sup>122</sup> Norer, in: ders. (Hrsg.), Landwirtschaftsgesetz, 2019, Art. 2 Rdnr. 4 LwG.

<sup>123</sup> In der Fassung vom 17.9.2020.

Erkennbar wird, dass ein landwirtschaftliches Leitbild so weit offen gestaltet sein muss, um die Vielfalt der Landwirtschaft und ihrer Funktionen abzubilden. Landwirtschaft ist und soll in der Erzeugung (Anbaudiversifizierung, Produktvielfalt, de-intensivierte konventionelle Systeme, Ökolandbau) wie in den Betriebsstrukturen vielfältig sein. Das wird bereits bei den Grundfaktoren deutlich. Schon jetzt gibt es keine einheitliche Landwirtschaft in Deutschland.<sup>124</sup> Die Betriebsformen, die Bewirtschaftung, aber auch die spezifischen Umweltbeeinträchtigungen sind abhängig von den natürlichen Voraussetzungen sowie von demographischen und marktstrukturellen Begebenheiten. Innerhalb der naturräumlichen Voraussetzungen spielen die Faktoren Klima, Bodenqualität und Relief die größte Rolle. Das Ziel muss sein, die bestehende natürliche Vielfalt zu erhalten bei gleichzeitiger Lenkung im Hinblick auf die Gemeinwohlziele Biodiversitätserhaltung, Umwelt- und Tierschutz.<sup>125</sup> Gleichmaßen muss die Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft auch im Hinblick auf die Erhaltung der Versorgungssicherheit gewährleistet bleiben.

Eine Einführung von Leitbildern sowie von verfassungsrechtlichen Determinanten zur Landwirtschaft, ihrer Funktion und ihrer Struktur würde sie dem staatlichen Handeln zu einer Kohärenz verhelfen. Die bislang nebeneinander bestehenden und zuweilen konträr wirkenden Bereiche des Agrarförderrechts, -bodenrechts, -umweltrechts und -steuerrechts könnten daran orientiert werden. Dies kann am Beispiel des Grundstückverkehrsrecht verdeutlicht werden. Das Grundverkehrsrecht ist ein Instrument zur Steuerung der landwirtschaftlichen Grundstücksübergänge mit dem Ziel, eine bestehende erhaltungswürdige Agrarstruktur zu gewährleisten oder eine erstrebenswerte Agrarstruktur zu erreichen.<sup>126</sup> Ohne eine Definition des Leitziels der Steuerung ist diese schlichtweg entweder willkürlich, oder sie kann sich nur auf eine reine Willkürprüfung

---

<sup>124</sup> Bremer, Die rechtliche Gestaltung des Agrarstrukturwandels, 2018, S. 140ff.

<sup>125</sup> Jurt, Bauern, Biodiversität und ökologischer Ausgleich, Zürich 2003, S. 5.

<sup>126</sup> Stresemann, Das Grundstücksverkehrsgesetz im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, AUR 2014, 415ff.

beschränken. In beiden Fällen ist die Sinnhaftigkeit eines derartigen Steuerungsinstrumentes zu bezweifeln. Die Rechtsprechung hat daher mangels gesetzlicher Vorgaben das abstrakte Konzept des leistungsfähigen landwirtschaftlichen Betriebs entwickelt. So hat das Bundesverfassungsgericht<sup>127</sup> die spezifischen erbrechtlichen Regelungen im Höferecht, die der Zerschlagung bäuerlicher Betriebe, der Zersplitterung des Bodens und der bei der Abfindung der weichenden Erben drohenden Gefahr der Überschuldung entgegenwirkten, mit dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung leistungsfähiger Höfe in bäuerlichen Familien gerechtfertigt, da diese erforderlich seien, um die Volksernährung sicherzustellen.

Die Zurückhaltung bei der verfassungsrechtlichen Erfassung der Landwirtschaft ist mithin keine zwingende Folge agrarstruktureller Vielfalt, sondern einer bislang politisch nicht realisierten gesellschaftlichen Konsensfindung. Hierfür kann die Verfassung ihre von (Rudolf Smend plastisch Funktion als „Anregung“ entfalten. Die anregende Kraft lässt sich am Beispiel der verfassungspolitischen Debatte um eine Ergänzung des Grundgesetzes durch eine Staatszielbestimmung Umweltschutz verdeutlichen. Eine solche Änderung hätte nach Ansicht ihrer Kritiker verfassungsrechtlich weder ein neues Staatsziel noch eine neue Staatsaufgabe verankert, sondern nur eine damals bereits bestehende verdeutlichen, wie groß auch immer die verfassungsrechtliche "Schutzlücke" auch war. Die Befürworter einer solchen Verfassungsänderung versprachen sich von ihr -im Ergebnis zu Recht - primär eine anregende Kraft, die die Argumente des Umweltschutzes im öffentlichen Prozess der Rechtsfindung verstärkt. Es steht daher zu erwarten, dass die Berücksichtigung der Landwirtschaft parallel zu den gemachten Erfahrungen bei der Staatszielbestimmung Umweltschutz und Tierschutz eine gesellschaftliche Debatte über das Leitbild oder die Leitbilder der Landwirtschaft, der Agrarstruktur und ihrer Bedeutung entfachen. Die Verfassung übt damit eine der Umweltverträglichkeitsprüfung vergleichbare Funktion aus, indem sie gesellschaftliche Diskurse veranlasst und die

---

<sup>127</sup> BVerfG NJW 1985, 1329, 1330.

staatlichen Organe und Einrichtungen die landwirtschaftlichen Belange in ihren Entscheidungen zumindest zu berücksichtigen.

### III. Dogmatische Gründe

Grundsätzlich hat der Verfassungsgeber von Anbeginn an das Grundgesetz normativ konzipiert. Damit grenzte sich der Verfassungsgeber, wie bei den historischen Gründen dargelegt, bewusst gegenüber der Verfassung von Weimar ab. Das Ziel sollte sein, ein zwar subjektivrechtlich geprägtes und damit begrenztes Verfassungsrechtssystem zu schaffen, das aber vollumfänglich einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich sein sollte.<sup>128</sup> Diese Grundidee ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den wirtschaftspolitischen Strukturprinzipien fortentwickelt worden.

Die Ablehnung, verfassungsrechtliche Leistungsrechte aus einer erweiterten Auslegung bzw. im Sinne eines Richterrechts fortzuentwickeln, ist – sieht man vom Recht auf Sicherung des Existenzminimums ab - ständige Rechtsprechung.<sup>129</sup> Aus dem Grundgesetz sollen keine finanzwirksamen unmittelbaren Verpflichtungen des Staates gegenüber dem Bürger begründet werden, da die Sorge besteht, dass der Staat in seinen Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt werden könnte. Ebenso bestand ein allgemeiner Konsens dahingehend, Staatszielbestimmung zu vermeiden.<sup>130</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat vielmehr in ständiger Rechtsprechung betont, dass der Gesetzgeber bei wirtschaftspolitischen Angelegenheiten über einen besonders weiten

---

<sup>128</sup> Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar 72. Ergänzungslieferung 2014, Rn. 131-151.

<sup>129</sup> BeckOK GG/Axer, GG, Art. 14 Rn. 24; grundlegend hierzu Reese, Die Verfassung des Grundgesetzes: Rahmen und Werteordnung im Lichte der Gefährdungen durch Macht und Moral, Berlin 2011.

<sup>130</sup> Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 205ff.; BeckOK GG/Huster/Rux, GG, Art. 20a, Rn. 2.

Gestaltungsspielraum verfüge, der von der Verfassung nicht eingeengt wird. Insofern sei die Verfassung wirtschaftspolitisch neutral.<sup>131</sup>

Soweit die Nutzung bzw. Übertragbarkeit des Eigentums Gegenstand einer verfassungsrechtlichen Regulierung sein sollte, steht dem als dogmatischer Grund die spezifische Struktur des Eigentumsrechts als normengeprägtes Grundrecht entgegen. Dem Gesetzgeber wird bei der Definition dieses Schutzbereiches von Anbeginn ein Gestaltungsspielraum eingeräumt.<sup>132</sup> Zudem verfügt der Gesetzgeber bei der Konkretisierung des Gemeinwohls über eine Einschätzungsprärogative, die nur beschränkt gerichtlich überprüft werden kann.<sup>133</sup> Dieser Spielraum ist umso größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist.<sup>134</sup> Eine derartige Gemeinwohlorientierung ist bei der Landwirtschaft in ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anzunehmen. Dieser Aspekt leitet über zum zweiten Teil der Untersuchung, ob mangels ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Verankerung die Landwirtschaft in der Bundesrepublik keinen oder nur einen begrenzten verfassungsrechtlichen Schutz genießt.

Diese vorrangige subjektivrechtliche Prägung des Grundgesetzes ist über die sog. Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG iVm. Art. 1 Abs. 1 GG im besonderem Maße vor Verfassungsänderungen geschützt. Sie hindert aber nicht den Grundgesetzgeber, im Wege der Verfassungsänderung objektivrechtliche Bestimmungen zu ändern oder zu ergänzen, soweit dadurch nicht die Grenzen des Art. 79 Abs.3 GG berührt werden, also neben dem aus der Menschenwürde abgeleiteten Grundrechtsschutz auch die Staatsstrukturprinzipien Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG), das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2 S. 2, Abs. 3

---

<sup>131</sup> Ständige Rechtsprechung des BVerfG seit Urt. v. 20. 7. 1954 – 1 BvR 459, 484, 548, 555, 623, 651, 748, 783, 801/52, 5, 9/53, 96, 114/54: „Die „wirtschaftspolitische Neutralität“ des GG besteht lediglich darin, daß sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat. Dies ermöglicht dem Gesetzgeber, die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er dabei das GG beachtet“.

<sup>132</sup> Papier, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 14, Rn. 35.

<sup>133</sup> BVerfG, E 56, 249, 261 f.

<sup>134</sup> BVerfG, Beschluss v. 17. 12. 2013 – 1 BvR 3139/08.

GG), das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), die Sozialstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1 GG) sowie das republikanische Prinzip (Art. 20 Abs. 1 GG). Die Einführung der Staatszielbestimmungen Umweltschutz und Tierwohl verdeutlichen diese Gestaltungsfreiheit des verfassungsändernden Gesetzgebers im besonderer Weise.

Im Lichte dieser Feststellungen soll im Folgenden untersucht werden, wie Verfassungen aus dem europäischen Rechtsraum agrarische Belange integrieren.

## F. Verfassungsrechtsvergleichende Erfassung der landwirtschaftlichen Regelungen

Mit der Rechtsvergleichung überschreiten wir den territorialen Geltungsraum der grundgesetzlichen Rechtsordnung. Es ist daher zunächst die Frage zu stellen, ob eine Verfassungsrechtsvergleich methodisch zulässig ist. Dem schließt sich die Frage an, was durch den Verfassungsrechtsvergleich erreicht werden soll.

### I. Zulässigkeit und Funktion des Verfassungsvergleich

Hinsichtlich der Zulässigkeit der Verfassungsrechtsvergleichung ist von der Prämisse auszugehen, dass die Existenz einer Norm relativ zu ihrer Rechtsordnung zu sehen ist. Die Bindung des Sollens wirkt zunächst nur innerhalb der eigenen Rechtsordnung. Die vergleichende Heranziehung ausländischen Rechts kann logisch kein Element der Anwendung inländischer Rechtsnormen sein. Der Geltungsgrund einer Norm aus einer ausländischen Rechtsordnung kann sich daher grundsätzlich nicht auf die Rechtsordnung des Empfängerstaates auswirken, weder in Form der unmittelbaren Geltung oder als Auslegungskriterium. Daher haben ausländische Normen keine inländische Bindungskraft. Die aus der Rechtsvergleichung gewonnenen Erkenntnisse sind aber empirische Grundlagen für die allein auf der Grundlage des internen Rechts ergangenen Entscheidung. Diese empirischen Erkenntnisse sind im Hinblick auf die Ermächtigungsbefugnis unproblematisch, da sie keinen eigenen Geltungsgrund

beanspruchen. Jedoch sind sie in der Praxis nicht zu unterschätzen, ja sie bilden sogar das wichtigste Ergebnis der Rechtsvergleichung. So sind die Erfahrungen anderer Verfassungsrechtsordnungen wertvolle Erkenntnisse, die der Verfassungsgeber sich zunutze machen muss, um ein rechtlich effizientes und wettbewerbsfähiges Verfassungssysteme zu entwickeln. Um mit den Worten Martin Krieles zu sprechen: Durch die Verfassungsvergleichung „nehmen wir Teil an der gespeicherten Erfahrungswerte anderer Völker“. Dass die Rechtsvergleichung ein nützliches und zulässiges Mittel ist, wird allgemein vertreten. Rechtsvergleichung erhöht zunächst die Rationalität der Entscheidung. Die Rechtsvergleichung hilft damit, den Vernunftskern bestehender oder fehlender Verfassungsbestimmungen zu erkennen, aber auch die Relativität und Willkürlichkeit spezifischer Regelungen zu hinterfragen. Die Vergleichung der Verfassungssysteme kann aber nicht zum Ziel haben, im Wege einzelner Bausteine aus unterschiedlichen Verfassungen eine Vernunftsverfassung zu entwickeln. Denkt man dies weiter würde es bedeuten, dass neuere Verfassungen von einer größeren Rationalität geprägt sind, damit auch moderner als ältere. Häberle spricht hier zu Recht vom einem „naiven Fortschrittsglauben“. Am Ende der rechtsvergleichend gesteuerten Entwicklung steht nicht der ideale Verfassungsstaat mit perfekten Texten und einer ihnen optimal entsprechenden Wirklichkeit. Der perfekten Verfassung am nächsten kommen die Verfassung, die die relativ zu einer bestimmten Fragestellung die geeigneten Antworten entwickeln. Diese einzelnen Antworten können zusammengestellt werden, müssen sich dann aber wiederum am Prüfstand der politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Realität messen lassen. Rechtsvergleichung ist rechtspolitisch geboten, da rechtsvergleichende Lösungen eine größere Integrationswirkung haben, sie schaffen wettbewerbsfähige Rechtssysteme, sie erleichtern künftige bilaterale Zusammenarbeitsformen.

Betrachtet man die Verfassungsbestimmungen mit Agrarbezug, kann es nicht um eine quantitative Feststellung gehen, ob eine Mehrheit der Staaten sich für oder gegen eine Regelung entschieden hat. Diese Feststellung übersähe, dass die Entstehung und Dynamik der Verfassungsgebung verschiedenste Ursachen

haben kann. So wird die spanische Verfassung von der spanischen Gesellschaft und Politik als eine unantastbare Magna Charta empfunden, so dass sie in ihrer 44jährigen Geschichte nur ein Mal – aus europarechtlichen Gründen – geändert wurde. Der Verfassungsvergleich kann insoweit fruchtbar gemacht werden, dass überprüft wird, welche verfassungsrechtlichen Instrumente für die Integration genutzt wurden, welche landwirtschaftlichen Belange integriert werden und welche Formulierungen verwendet werden.

## II. Vergleich der Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz

Die Verfassungsbestimmungen der EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz können wie folgt im Hinblick auf das gewählte Instrument wie folgt geordnet werden:

### **Staatszielbestimmung**

#### Artikel 21. Verfassung der Republik Bulgarien vom 12. Juli 1991

*(2) Der anbaufähige Boden wird nur für landwirtschaftliche Zwecke genutzt. Eine Änderung seiner Zweckbestimmung ist ausnahmsweise bei Nachweis von Bedarf und unter gesetzlich festgelegten Voraussetzungen und nach einem gesetzlich festgelegten Verfahren zulässig.*

#### Art.24 Verfassung der Griechischen Republik vom 9. Juni 1975

*(1) Der Schutz der natürlichen und der kulturellen Umwelt ist Pflicht des Staates und ein Recht für jeden. (...) Die Zweckentfremdung Wäldern und bewaldeten Flächen ist verboten, es sei denn, daß deren landwirtschaftliche Nutzung oder eine andere im öffentlichen Interesse gebotene Nutzung volkswirtschaftlich zu bevorzugen ist.*

#### Art. 44 Verfassung der Italienischen Republik vom 27. Dezember 1947

*Um die rationelle Bewirtschaftung des Bodens zu erreichen und um gerechte soziale Verhältnisse zu schaffen, legt das Gesetz dem privaten Grundbesitz Pflichten und Schranken auf, setzt der Ausdehnung derselben je nach Region und landwirtschaftlichen Gebieten Grenzen, fördert und schreibt die Bodenverbesserung vor sowie die Umwandlung des Großgrundbesitzes und die Wiederherstellung der Produktionseinheiten; es unterstützt den kleinen und mittleren Grundbesitz.*

#### Art. 47. Verfassung der Italienischen Republik vom 27. Dezember 1947

*Die Republik fördert und schützt die Spartätigkeit in allen ihren Formen; sie regelt, koordiniert und beaufsichtigt die Ausübung des Kreditwesens.*

*Sie begünstigt die Nutzbarmachung des Sparkapitals des Volkes für Eigenwohnungen, für die Bildung des landwirtschaftlichen Kleinbesitzes und für die unmittelbare oder mittelbare Anlage in Aktien der Großunternehmen des Landes.*

§ 5 Bundesverfassungsgesetz der Republik Österreich über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung

*Die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit hochqualitativen Lebensmitteln tierischen und pflanzlichen Ursprungs auch aus heimischer Produktion sowie der nachhaltigen Gewinnung natürlicher Rohstoffe in Österreich zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit.*

Artikel 23. Verfassung der Polnischen Republik vom 2. April 1997

*Grundlage der landwirtschaftlichen Ordnung des Staates ist der Familienbetrieb. Diese Regel berührt die Bestimmungen der Artikel 21 und 22 nicht.*

Art. 81. Verfassung der Portugiesischen Republik vom 2. April 1976

*Im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik hat der Staat vorrangig die folgenden Aufgaben:*

*a) (...)*

*g) den Großgrundbesitz zu beseitigen und den Kleinbesitz umzuordnen;*

„Art. 94 Verfassung der Portugiesischen Republik vom 2. April 1976

*(1) Die Neufestlegung der Größe der Landwirtschaftsbetriebe, die, von den Zielsetzungen der Agrarpolitik betrachtet, bisher zu groß sind, wird durch Gesetz bestimmt, das im Falle der Enteignung das Recht des Eigentümers auf entsprechenden Schadensersatz und auf Zurückhaltung von genügend Fläche für die Möglichkeit und Zweckmäßigkeit seiner eigenen Nutzung vorsehen muß.*

*(2) Der enteignete Grund und Boden wird als Eigentum oder Besitz nach Maßgabe des Gesetzes Kleinbauern, die vorzugsweise in Familienbetrieben integriert sind, Landarbeiter- oder Kleinbauerngenossenschaften oder anderen Formen der Bewirtschaftung durch Arbeiter überlassen, unbeschadet der Festsetzung einer Probezeit für die Effektivität und Rationalität einer solchen Nutzung vor Gewährung des vollen Eigentums.*

Art. 96 Verfassung der Portugiesischen Republik vom 2. April 1976

*(1) Das Pachtwesen sowie andere Nutzungsarten fremden Landeigentums werden durch Gesetz so geregelt, daß die Bestandssicherung und die legitimen Interessen der Bauern gewährleistet werden.*

*(2) Die Erbpacht- und die Teilpachtordnungen sind aufzuheben und für die Bauern sind die Voraussetzungen zur wirksamen Aufhebung der Halbpachtordnungen zu schaffen."*

Art. 97 Verfassung der Portugiesischen Republik vom 2. April 1976

*(1) Bei der Verfolgung der Ziele der Agrarpolitik wird der Staat vorzugsweise die Klein- und Mittelbauern, die insbesondere in einem Familienbetrieb integriert sind, als einzelne oder genossenschaftlich zusammengeschlossen, sowie die Landarbeitergenossenschaften und andere Formen der Bewirtschaftung durch die Arbeiter unterstützen.*

*(2) Die staatliche Unterstützung umfaßt:*

*a) (...)*

*d) Schaffung von Anreizen für den Zusammenschluß von Bauern, insbesondere zur Gründung von Genossenschaften für die Produktion, den Ein- und Verkauf, die Verarbeitung und für Dienstleistungen sowie für andere Formen der Nutzung durch die Arbeiter."*

Art. 98 Verfassung der Portugiesischen Republik vom 2. April 1976

*Unbeschadet des Rechts auf Eigentum wird der Staat nach Maßgabe des Gesetzes die Neufestlegung der Größe der Landwirtschaftsbetriebe mit geringerer Ausdehnung, als vom Standpunkt der Zielsetzungen der Agrarpolitik angemessen wäre, fördern, insbesondere durch juristische, steuerliche und Kreditanreize für ihre strukturelle oder lediglich wirtschaftliche, namentlich genossenschaftliche Integration oder durch Rückgriff auf Zusammenlegungsmaßnahmen."*

Art. 99 Verfassung der Portugiesischen Republik vom 2. April 1976

*(1) Das Pachtwesen sowie andere Nutzungsarten fremden Landeigentums werden durch Gesetz so geregelt, daß die Bestandssicherung und die legitimen Interessen der Bauern gewährleistet werden.*

*(2) Die Erbpacht- und die Teilpachtordnungen sind aufzuheben und für die Bauern sind die Voraussetzungen zur wirksamen Aufhebung der Halbpachtordnungen zu schaffen.*

Art. 104 Verfassung der Portugiesischen Republik vom 2. April 1976

*Bei der Festlegung und Durchführung der Agrarreform und insbesondere in den durch sie geschaffenen Organismen ist die Beteiligung der Landarbeiter und der Klein- und Mittelbauern durch die ihnen eigenen Organisationen, sowie über die Genossenschaften und die anderen Arten der kollektiven Bewirtschaftung durch Arbeiter, sicherzustellen."*

Art. 130 Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978

*(1) Die öffentliche Gewalt sorgt für die Modernisierung und Entwicklung aller Wirtschaftsbereiche, insbesondere von Landwirtschaft, Viehzucht, Fischerei und*

*Handwerk, um dadurch den Lebensstandard aller Spanier einander anzugleichen.*

*(2) Dem gleichen Zweck dient eine besondere Förderung der Gebirgsregionen.*

Art. 78 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999

*(1) Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig.*

*(2) Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet.*

*(3) Er kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern.*

*(4) Er erlässt Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung.*

*(5) Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung sind geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen.*

Art. 104a Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999

*Zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln schafft der Bund Voraussetzungen für:*

- a. die Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere des Kulturlandes;*
- b. eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion;*
- c. eine auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft;*
- d. grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen;*
- e. einen ressourcenschonenden Umgang mit Lebensmitteln.*

**Grundrechte**

Art. 12 Die Verfassung der Griechischen Republik vom 9. Juni 1975

*(5) Die landwirtschaftlichen und städtischen Genossenschaften jeder Art haben das Recht der Selbstverwaltung nach Maßgabe der Gesetze und ihrer Satzungen und stehen dabei unter dem Schutz des Staates, der verpflichtet ist, sich um ihre Entwicklung zu bemühen.*

Art. 101. Verfassung der Portugiesischen Republik vom 2. April 1976

*Bei der Festlegung der Agrarpolitik ist die Beteiligung der Landarbeiter und Bauern mittels ihrer repräsentativen Organisationen gesichert.*

Art. 11. Verfassung des Großherzogtums Luxemburg vom 9. Juli 1848

(1) ....

*(6) Das Gesetz gewährleistet die Freiheit des Handelns und der Industrie sowie die Ausübung der freien Berufe und der landwirtschaftlichen Arbeit, vorbehaltlich der Einschränkungen, welche das Gesetz festlegt.*

**Staatsaufgabe**

Art. 12 Die Verfassung der Griechischen Republik vom 9. Juni 1975

*(6) Durch Gesetz können Zwangsgenossenschaften errichtet werden, welche gemeinnützigen Zwecken, dem öffentlichen Interesse oder der gemeinsamen Ausnutzung landwirtschaftlicher Flächen oder anderer Quellen des nationalen Reichtums dienen; dabei sind die Mitglieder gleich zu behandeln.*

**Institutionelle Sicherung**

Art. 18 Abs. 7 Verfassung Irlands vom 1. Juli 1937

*Vor jeder allgemeinen Wahl der aus Kandidatenlisten zu wählenden Mitglieder des Seanad Éireann werden 5 Kandidatenlisten in der gesetzlich bestimmten Weise aufgestellt; eine jede enthält die Namen von Personen mit Kenntnissen und praktischen Erfahrungen für die folgenden Belange und Aufgaben:*

*i) (...)*

*ii) Landwirtschaft und damit verwandte Gebiete sowie Fischereiwesen; (...)*

Die Landwirtschaft findet vorrangig als Staatsziel Eingang in die Verfassungen. Dies ist nachvollziehbar, da insbesondere die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung als ungeschriebene fakultative Staatsaufgabe in allen Staaten anerkannt ist. Die Verfassung wird genutzt, um über die Staatsziel einen gesellschaftlichen Konsens zur Struktur und zu den Funktionen der Landwirtschaft zu formulieren. Soweit grundrechtliche Verbürgungen die Landwirtschaft erwähnen, beziehen sie sich auf das Eigentumsgrundrecht und die Vereinigungsfreiheit.

Inhaltlich finden sich daher Aussagen zum Erhalt und Schutz landwirtschaftlicher Flächen und Böden in den Verfassungen Bulgariens, Griechenlands und

der Schweiz. Die Förderung der landwirtschaftlichen Betriebe ist als Ziel in den Verfassungen Italiens, Portugals, Spaniens und Luxemburgs enthalten. In der spanischen Verfassung wird dieses mit dem Staatsziel „gleichwertiger Lebensbedingungen“ verknüpft. Die Erhaltung einer spezifisch formulierten Agrarstruktur regeln die Verfassungen Italiens, Polens und Portugals. Zur Ernährungssicherung verpflichten die Verfassungen Österreichs und der Schweiz die staatlichen Organe.

Vorgaben an eine Agrarreform, wie sie in der portugiesischen Verfassung zu finden, sind knüpfen an spezifische historische Entwicklungen in diesen Verfassungsordnungen an, die nicht übertragbar sind.

Eine Festlegung zugunsten einer bestimmten Betriebsform, wie im Beispiel Polens zugunsten des Familienbetriebs, erscheint im Lichte einer Betriebsformvielfalt der deutschen Agrarstruktur schwierig.

Die grundrechtlichen Instrumente erweitern nicht den nicht bereits durch das Grundgesetz für das Eigentumsrecht und die Vereinigungsfreiheit gewährleisteten Schutzbereich.

Die Besonderheit, die Ernährungssicherung als Staatsziel zu regeln und sie mit der Landwirtschaft zu verbinden, erweist sich als eine Besonderheit des deutschsprachigen Rechtskreises (Österreich, Schweiz). An diesen Regelungen könnte sich eine künftige Erfassung der Landwirtschaft im Grundgesetz orientieren. Dabei sind zwei Grenzen zu beachten: 1. Die Förderung einheimischer Produkte steht im Widerspruch zu den europarechtlichen Vorgaben der GAP. Der österreichische Verfassungsgeber umgeht das Problem durch die Verwendung des Partikels „auch“ in der Formulierung „auch aus heimischer Produktion“. Der schweizerische Verfassungsgeber schafft einen mittelbaren Bezug der Ernährungssicherung zur Landwirtschaft durch den Hinweis auf das Kulturland als Grundlage der Ernährung. Ohne diesen Bezug zum Kulturland hätte die Formulierung „Grundlage der Ernährung“ keinen Bezug zur eigenen Landwirtschaft, da zur Grundlage der Ernährung auch ein funktionierender

internationaler Agrarhandel gehört. Ein solcher internationaler Agrarhandel kann die eigene Landwirtschaft entbehrlich werden lassen. In diesem wäre die vom Deutschen Bauernverband in seinem Vorschlag aus dem Jahr 2021 gewählte Formulierung, die ausschließlich auf die „Grundlagen der Ernährung“ abstellt zu hinterfragen. 2. Die Formulierung des Staatsziels muss zwar eine inhaltliche Ausrichtung haben, um es von der bloßen Staatsaufgabe zu unterscheiden. Diese finale Komponente muss jedoch den politischen Gestaltungsauftrag des demokratisch legitimierten Gesetzgebers berücksichtigen und darf diesen nicht durch zu präzise Vorgaben verengen. Die Verfassung darf im Lichte der durch das Demokratieprinzip konkretisierten Volkssouveränität keine starre Ordnung für künftige politische Gestaltungsoptionen vorgeben. Konsequenz derartiger starrer Vorgaben ist, wie die dargelegten Erfahrungen der Weimarer Verfassung aufzeigen, dass sie politisch nicht umgesetzt werden (können), sie zu politischen Programmsätzen degradieren und dadurch die Normativität des Verfassungstextes als Ganzes darunter leidet. Die Regelung in Art. 104a Bundesverfassung der Schweiz erweisen sich vor diesem Hintergrund als zu präzise. Führt man die einzelnen Regelungsinhalte des Art. 104a Bundesverfassung der Schweiz auf einer abstrakteren Ebene zusammen, so verbindet sie alle das Ziel der Förderung einer nachhaltigen Agrarstruktur mit dem Ziel der Ernährungssicherung. Denn durch die territoriale Komponente der Agrarstruktur wird eine räumliche Begrenzung auf das Geltungsgebiet der Verfassungsordnung geschaffen. Zugleich wird nicht nur der Agrarhandel, sondern im besonderen Maße die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des Bodens und die flächengebundene Tierhaltung erfasst. Das Attribut der Nachhaltigkeit erfasst sowohl die ökologische Dimension als auch die ökonomische und soziale Dimension der Landwirtschaft. Eine nachhaltige Agrarstruktur grenzt nicht die konventionelle Landwirtschaft aus. Sie lenkt die Förderung indes auf die Erhaltung der Ressourcen, die nicht ausschließlich der Biolandbau ermöglicht, sondern auch modifizierte Formen der konventionellen Landwirtschaft.

Diese aus der rechtsvergleichenden Studie entwickelte Formulierung des Staatsziels „Förderung einer nachhaltigen Agrarstruktur mit dem Ziel der

Ernährungssicherung“ würde damit im Ergebnis die herausgearbeiteten Defizite des deutschen Verfassungsrechts aufgreifen.

## G. Prospektive Rechtsfolgenabschätzung einer agrarischen Staatszielbestimmung

Die Einführung einer Staatszielbestimmung hat – wie jede rechtsförmige Regelungsvorhaben – die wahrscheinlichen Folgen und Nebenwirkungen zu ermitteln und zu beurteilen. Da es sich um eine neue Verfassungsbestimmung handelt, bedarf es hier einer prospektiven Rechtsfolgenabschätzung. Dabei ist Hinweisen auf spätere Befolgbarkeit und Vollziehbarkeit der Staatszielbestimmung nachzugehen, einschließlich der zu erwartenden Be- und Entlastungen. Diese Untersuchung kann nicht vollständig erfolgen, da sie zum einen notwendigerweise die Einbeziehung nichtjuristischer, insbesondere ökonomischer und ökologischer Expertise und der Normadressaten erfordert. Zum anderen müssen hierbei die Beziehungen von Subsystemen des Regelungsfeldes zueinander analysiert werden, wofür sich eine Systemanalyse anbietet. Mit diesem Instrument werden relevante Folgenfelder ermittelt und die wechselseitigen Abhängigkeiten (Interdependenzen) zwischen ihnen aufgezeigt (z.B. in hier relevanten Regelungsfeldern wie Beihilfen-, Planungs-, Boden- oder Umweltrecht). In einem ersten Schritt können aber die Folgewirkungen herausgearbeitet werden, die sich aus der Nutzung der Instrumentenkategorie „Staatszielbestimmung“ ergeben.

Die Wirkung einer Staatszielbestimmung ist besonders präzise in Art. 3 III Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt beschrieben worden:

„Die nachfolgenden Staatsziele verpflichten das Land, sie nach Kräften anzustreben und sein Handeln danach auszurichten.“ Entscheidend sind die drei Prädikate „verpflichten“, „anstreben“ und „ausrichten“.

## I. Objektiv-rechtliche Wirkung

Staatszielbestimmungen verpflichten: Eine künftige Staatszielbestimmung „Förderung einer nachhaltigen Agrarstruktur mit dem Ziel der Ernährungssicherung“ verpflichtet als objektiv-rechtliche Norm. Sie ist also Ausdruck einer objektiven Werteordnung, die für das gesamte staatliche Handeln von Legislative, Exekutive und Judikative (Art. 1 III GG) bindend ist. Sie ist damit abzugrenzen von den Grundrechten (Art. 1–19 GG) und den grundrechtsgleichen Rechten (Art. 20 IV, 33, 38, 101, 103, 104 GG) die jenseits der objektiv-rechtliche Wirkung eine subjektiv-rechtliche Qualität haben: Sie sind nach der Jellinekschen Statuslehre zuvörderst Abwehrrechte gegen den Staat, können also staatliche Eingriffe der Legislative (Gesetz), der Exekutive (Verwaltungshandeln) und der Judikative (Gerichtsentscheidungen) im Klageweg abwehren. Grundrechte besitzen gegenüber den drei Staatsgewalten mithin eine subjektive Rechtserzwingungsmacht, die den Staatszielbestimmungen fehlt.

In Ermangelung einer subjektiven Rechtserzwingungsmacht von Staatszielen kann sich ein Individuum nicht auf eine Staatszielbestimmung berufen, wie das BVerfG zuletzt in seinem Klimaschutzgesetz-Beschluss im Hinblick auf das Staatsziel „Umweltschutz“ ausdrücklich unterstrichen hat<sup>135</sup>. In grundrechtlichen Konstellationen kommen Staatszielbestimmungen daher hauptsächlich als kollidierendes Verfassungsrecht in Betracht, das dem Staat zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen dienen kann. Dabei ist zu betonen, dass Staatszielbestimmungen selbst keine Grundrechtsschranken sind und auch nicht in solche umgedeutet werden dürfen. Ihre Existenz ändert nichts daran, dass Einschränkungen von Grundrechten nur nach Maßgabe entweder der dem jeweiligen Grundrecht konkret beigegebenen einfachen oder qualifizierten Gesetzes- bzw. Einschränkungsvorbehalte möglich sind. Besitzt das Grundrecht hingegen keinen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt, ist es wegen des Grundsatzes

---

<sup>135</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 193

der Einheit der Verfassung jedenfalls durch verfassungsimmanente Schranken beschränkbar.

## II. Optimierungsgebot

Eine Staatszielbestimmung ist anzustreben: Zunächst ist die Bestimmung als Handlungsauftrag zu verstehen. Sie richtet sich zuallererst an die Normgeber, also Gesetz-, Verordnungs- und Satzungsgeber. Sie sind verpflichtet, durch Schaffung und Verbesserung eines agrarstrukturfördernden Normgefüge dem Auftrag der Ernährungssicherung gerecht zu werden. Dabei ist die Staatszielbestimmung auch normative Richtlinie, wie dieser Auftrag auszuführen ist, hier besteht aber für die Gesetzgeber im formellen und materiellen Sinn ein weiter Spielraum.

Das Staatsziel „Förderung einer nachhaltigen Agrarstruktur mit dem Ziel der Ernährungssicherung“ schafft keine neue Wirtschaftsverfassung, sondern muss innerhalb der bestehenden Prinzipien dieser entwickelt werden. Konkret heißt dieses, dass dieses Staatsziele keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen genießt, sondern im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen ist, wie das BVerfG es in seinem Klimaschutzgesetz-Beschluss im Hinblick auf Art. 20a ausdrücklich klarstellt.<sup>136</sup>

## III. Kohärenz mit der bestehenden Wirtschaftsverfassung

Das Handeln der Staatsgewalten ist auf die Staatszielbestimmung auszurichten: Auf der Ebene des einfachen (Agrar-)Rechts entfalten Staatszielbestimmungen rechtliche Wirkungen bei der Auslegung von Gesetzen. Die größte Rolle wird die Staatszielbestimmung als Abwägungsmaßstab bei Ermessensentscheidungen oder Beurteilungsspielräumen haben. Das gilt für alle staatlichen Gewalten, auch für die Normgeber. Die wichtigste Funktion der Staatszielbestimmung

---

<sup>136</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 193

liegt allerdings dort, wo die Verwaltung zu einem Handeln entschlossen ist, dabei aber aufgrund der vorgegebenen Normen widerstreitende Interessen abwägen muss. Das ist bei Normen der Fall, die Ermessen einräumen. Im Verwaltungsrecht sind zwei große Gruppen von Ermessensnormen dominierend. Aufgrund der finalen Struktur planungsrechtlicher Normen ist deren zentrale rechtliche Aussage das Planungsermessen, das gilt für Gesamtplanungsrecht und Fachplanungsrecht gleichermaßen. Auch bei den konditional formulierten Normen des Ordnungsrechts wird jedenfalls im Bereich der Ordnungsverfügung vom Gesetz durchweg Ermessen eingeräumt. Ungeachtet der Unterschiede bei den Ermessensspielräumen ist das Abwägen von Interessen ihr zentraler Kern. Mit der Staatszielbestimmung bekommt die Landwirtschaft beim Abwägungsvorgang stärkeres Gewicht als bisher.

Entscheidet sich der Gesetzgeber zur Regelung einer bestimmten Frage dafür, auf der Tatbestandsseite der Norm einen unbestimmten Rechtsbegriff zu verwenden, so kann ein Staatsziel hierbei beispielsweise eine enge oder weite Auslegung dieses Begriffs gebieten, etwa beim Begriff „schädliche Umwelteinwirkungen“ in § 3 I BImSchG. Bei der Überprüfung der Einhaltung der Ermessensgrenzen auf der Rechtsfolgenseite einer Norm können Staatszielbestimmungen ermessenslenkend wirken, also unter grundsätzlich mehreren möglichen Entscheidungen diejenige nahelegen, die das in Rede stehende Staatsziel am besten realisiert. Weil Staatszielbestimmungen eben auch die zur Gesetzesanwendung berufene Verwaltung binden, ist diese – etwa im Umwelt-, Energie- oder Technikrecht – gehalten, entsprechende Wertungen aus dem jeweiligen Staatsziel mit in die Interpretation von Rechtsbegriffen einfließen zu lassen und auf diese Weise dem Staatsziel sachgerecht nachzukommen

## H. Vorschlag einer Normierung „Landwirtschaft“

Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse wird die Einführung einer Staatszielbestimmung „Förderung einer nachhaltigen Agrarstruktur mit dem Ziel der Ernährungssicherung“ vorgeschlagen. Aufgrund des durch die Agrarstruktur vermittelten Umweltbezugs und der besonderen Relevanz des

Staatsziels „Tierwohl“ liegt es nahe, die neue Staatszielbestimmung im Art. 20a GG zu verorten. Die bereits jetzt schon komplexe Satzstruktur sollte durch eine Ergänzung nicht das Verständnis erschweren. Daher sollte sie in einem eigenständigen Satz die bisherige Regelung ergänzen:

#### Art. 20a

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. **Zur Sicherung der Ernährungsversorgung fördert der Staat eine nachhaltige Agrarstruktur.**

## I. Eine sachgemäße Berücksichtigung des Klimaschutzes im Grundgesetz

### I. Grundsätzliche Erwägungen

Klima ist der mittlere Zustand der Atmosphäre an einem bestimmten Ort oder in einem bestimmten Gebiet über einen längeren Zeitraum. Als Zeitspanne für Untersuchungen des Klimas empfiehlt die Weltorganisation für Meteorologie mindestens 30 Jahre, aber auch Betrachtungen über längere Zeiträume wie Jahrhunderte und Jahrtausende sind bei der Erforschung des Klimas gebräuchlich. Das Klima wird durch statistische Eigenschaften der Atmosphäre charakterisiert, wie Mittelwerte, Häufigkeiten, Andauer und Extremwerte meteorologischer Größen (Temperatur, Niederschlag und weitere).<sup>137</sup> Etwa zwei Drittel der Erwärmung fallen auf den Zeitraum seit Mitte der 1970er Jahre. Alle bisherigen Jahre des 21. Jahrhunderts (2001-2020) gehören nach NASA 2021 zu den zwanzig wärmsten seit Beginn der regelmäßigen instrumentellen Messung der Lufttemperatur in Bodennähe in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und lagen jeweils mindestens um 0,4°C über der Durchschnittstemperatur des Zeitraums 1961-1990. Das Jahr 2016 war mit einer globalen Mitteltemperatur von etwa 1,1°C über dem Niveau des vorindustriellen Zeitalters das bisher wärmste Jahr seit Beginn der systematischen Temperaturlaufzeichnung, dicht gefolgt vom Jahr 2020<sup>138</sup>. Die überdurchschnittliche Erwärmung im Jahre 2016 wurde dabei auch durch ein, besonders zu Jahresbeginn wirksames, starkes El-Niño Ereignis beeinflusst, welches typischerweise mit 0,1°C–0,2°C zur Erwärmung beitragen kann<sup>139</sup>.

Die Dekade von 2001-2010 war global einer der wärmsten, wärmer als die neunziger Jahre und diese wiederum waren wärmer als die Dekade der

---

<sup>137</sup> Umweltbundesamt, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimawandel/haeufige-fragen-klimawandel#klima>

<sup>138</sup> National Oceanic and Atmospheric Administration, Annual 2021 Global Climate Report

<sup>139</sup> WMO Statement on the state of the global climate in 2017

achtziger Jahre<sup>140</sup>. In der Nordhemisphäre war die letzte 30-jährige Periode (1983-2012) wahrscheinlich die wärmste seit 1.400 Jahren<sup>141</sup>. Nach gegenwärtigen wissenschaftlichen Erkenntnissen wird die fortschreitende Klimaerwärmung zu Veränderungen der Stärke, der Häufigkeit, der räumlichen Ausdehnung und der Dauer von Extremwetterereignissen führen. Unterschiedliche Simulationsrechnungen ergeben übereinstimmend, dass der größte Teil der globalen Erwärmung seit Mitte des 20. Jahrhunderts durch den beobachteten Anstieg der anthropogenen Treibhausgaskonzentrationen verursacht wurde. Nach den Erkenntnissen im 5. Sachstandsbericht des IPCC ist es sogar extrem wahrscheinlich (das bedeutet: mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 bis 100 %), dass der menschliche Einfluss die dominante Ursache der beobachteten Erwärmung ist<sup>142</sup>. Die Klimaforschung kommt zu dem Ergebnis, dass etwa zwei Drittel der globalen Erwärmung seit Mitte des vorigen Jahrhunderts auf den anthropogenen Einfluss zurückzuführen sind<sup>143</sup>. Dieser Teil der Klimaerwärmung wurde nicht durch natürliche Prozesse, sondern die Lebensweise der Menschen hervorgerufen und ist demzufolge auch durch unser Handeln in der Zukunft beeinflussbar. Es ist daher von einem anthropogenen Klimawandel zu sprechen.

Der Klimawandel manifestiert sich sowohl in langfristigen Klimaänderungen wie steigenden Durchschnittstemperaturen oder einem höheren Meeresspiegel, als auch in einer veränderten Klimavariabilität, also stärkeren kurzfristigen

---

<sup>140</sup> WMO Statement on the state of the global climate in 2012, Press Release No. 943.

<sup>141</sup> Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M.M.B. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex, P.M. Midgley (eds.), *Climate Change 2013. The physical science basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Mexico City.

<sup>142</sup> Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M.M.B. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex, P.M. Midgley (eds.), *Climate Change 2013. The physical science basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Mexico City.

<sup>143</sup> Grieser, J., Staeger, T., Schönwiese, C., 2000: Statistische Analysen zur Früherkennung globaler und regionaler Klimaänderungen aufgrund des anthropogenen Treibhauseffektes. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt 297 41 132.

Klimaschwankungen und häufigeren Extremwetterereignissen wie Starkregen, Dürren oder Hitzesommern.

Die Klimafolgen sind vielfältig und haben Einfluss auf unser tägliches Leben. Dabei sind ganz unterschiedliche Bereiche betroffen. Beispiele hierfür sind:

- Landwirtschaft: Eine Verschiebung der Vegetationsperioden – jener Zeiträume, in denen Pflanzen wachsen, blühen und Früchte tragen – hat Einfluss auf die landwirtschaftliche Produktion. Extreme Hitze und Trockenheit können zu Ernteausfällen führen (s.o.).
- Gesundheit: Hitzewellen belasten Menschen, Tiere und Pflanzen. Sie können vor allem bei älteren und kranken Menschen schwerwiegende gesundheitliche Folgen haben.
- Verkehr: Straßen und Schienen werden in Folge von Starkregen überflutet oder unterspült, Binnenwasserstraßen leiden unter Hoch- oder Niedrigwasser und hohe Temperaturen können zu Schäden an Straßenbelägen und Schienen führen.
- Energieproduktion: Viele Kraftwerke entnehmen Kühlwasser aus nahen Flüssen und speisen es erwärmt wieder ein. Durch Flusswasser, das bei der Entnahme bereits zu warm ist, oder durch sommerliches Niedrigwasser kann es künftig an ausreichendem Kühlwasser mangeln. Das kann im Extremfall dazu führen, dass Kraftwerke abgeschaltet werden müssen. Außerdem gefährdet zu warmes Wasser die Tier- und Pflanzenwelt der Flüsse.

Die Auswirkungen des Klimawandels betreffen andere Regionen der Welt bereits heute existentiell. In diesen Staaten im Pazifik steigt das Wasser. Zwar sind es jährlich nur ein paar Millimeter, doch die Folgen sind auf den flachen Atollinseln der Südsee, vor allem in Mikronesien, bereits zu spüren. Die Inseln werden bereits unbewohnbar, noch bevor sie untergehen. Denn bevor sie in den Fluten verschwinden, wird die Süßwasserversorgung auf den flachen Inseln zusammenbrechen. Schon heute gibt es Inseln, die nur noch von außen per Schiff versorgt werden können, denn die Süßwasservorkommen der Inseln versalzen.

Das steigende Meerwasser dringt immer öfter in die unterirdischen Süßwasserlinsen ein. Zunehmende Stürme und Hochfluten versalzen Land und Wasser zusätzlich von oben. Dann bricht nicht nur die Trinkwasserversorgung zusammen, sondern auch der bescheidene landwirtschaftliche Anbau. Die Versorgungsschiffe müssen also nicht nur Wasser bringen, sondern auch Nahrungsmittel. Der Klimawandel bedroht existenziell die Menschheit.

## II. Wandelung des Grundgesetzes in eine „Klimaverfassung“?

Die Veränderung des Klimas als Folge der durch Menschen verursachte Erderwärmung ist eine Überlebensfrage für die Menschheit. Sie ist durch zwei Aspekte gekennzeichnet, die das Recht herausfordert: 1. Die heute gesetzten Ursachen wirken sich unmittelbar auf Generationen später aus (generationsübergreifend oder intertemporal); 2. die in Deutschland gesetzten Ursachen wirken sich global aus.

Diese drei Faktoren (existenziell, generationsübergreifend, global) fordern die Verfassungsordnung heraus. Zum Teil wird in der Literatur eine unüberwindbare Hürde zwischen der aktuellen Verfassungsordnung und den gesellschaftlichen Herausforderungen gesehen<sup>144</sup>. Diese Ansicht pointiert, dass das Bundesverfassungsgericht und Teile der Lehre die Grundrechte auf reine Abwehrrechte des Trägers gegenüber dem Staat reduzieren. Freiheitsbeschränkungen beruhen danach ausschließlich auf dem bipolaren Verhältnis Staat-Bürger. Freiheitskonflikte zwischen Grundrechtsträgern, also das Verhältnis Bürger-Bürger, würden dabei ausgeklammert und damit die Multipolarität der Grundrechte verkannt. Tatsächlich fänden die Mehrzahl der Freiheitsbeschränkungen im täglichen Leben aber zwischen Grundrechtsträgern statt. Gerade klimarelevante Wirkungen gehen weitestgehend unmittelbar von Privaten und damit von Grundrechtsträgern aus, namentlich vom Betreiber des Kraftwerks und den

---

<sup>144</sup> Pasquale Viola, *Climate Constitutionalism Momentum, Adaptive Legal Systems*, New York 2022.

Nutzerinnen und Nutzern von Verbrennungsmotoren. Der Staat erlaubt diese Handlungen lediglich bzw. duldet sie.

Unter Beibehaltung des eingeschränkten Grundrechtsverständnisses wird für diese und vergleichbare Konstellationen der Begriff des mittelbaren und faktischen Eingriffs genutzt<sup>145</sup>. Diese sog. mittelbaren Grundrechtsbeschränkungen sind im Bereich des Klimawandels besonders deutlich, da die klimaschädigenden THG-Emissionen in der Regel von einer privaten Person (einem Unternehmen) ausgehen. Der Staat reguliert dieses Handeln des emittierenden Bürgers durch Verbote oder Genehmigungsvorbehalte und benötigt hierfür spezifische Rechtfertigungsgründe. Hier sieht diese Auffassung das Strukturdefizit des Grundgesetzes, dass in der Entscheidung zugrundeliegenden Abwägung zwischen den ökonomischen Freiheitsrechten der Emittenten und den Allgemeinwohlinteressen des Klimaschutzes der Klimaschutz zurückstehe. In diesem Zusammenhang wird gefordert, eine Klimaverfassung zu schaffen, in der das als Spannungselement angesehene Verhältnis zwischen Freiheit und Klimaschutz zugunsten des Klimaschutzes umzuformen. Parameter für eine derartige Klimaverfassung wären

- die Festlegung der wichtigsten Klimaschutzverpflichtungen;
- einen wirksamen und kooperativen institutionellen Rahmen, um diese Ziele zu erreichen; und
- die Formulierung allgemeiner Grundsätze, die den durch die allgemeine Gesetzgebung geschaffenen Regelungsrahmen und die Entwicklung der öffentlichen Politik bestimmen würden.<sup>146</sup>

Kritiker dieses Ansatzes einer Aufwertung des Klimaschutzes im Verhältnis zu den wirtschaftlichen Rechten und einer Aufgabe des bisherigen

---

<sup>145</sup> Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, § 80 Grundrechtseingriffe Rn. 63, beck-online

<sup>146</sup> Ghaleigh, Setzer und Welikala, The Complexities of Comparative Climate Constitutionalism, in: Oxford University Journal of Environmental Law 2022 <https://doi.org/10.1093/jel/eqac008>; published: 23 July 2022

anthropozentrischen Ansatzes sprechen von einer Öko-Diktatur<sup>147</sup>. Ansätze für eine derartige Ausprägung des Klimakonstitutionalismus bilden sich derzeit im ausländischen Verfassungsrecht heraus. Jüngste Entwicklungen deuten auf einen aufkommenden Trend zur Verfassungsreform und Verfassungsgebung hin, bei dem eine derartige strukturverändernde Aufwertung des Klimaschutzes ausdrücklich in den Vordergrund gestellt werden<sup>148</sup>.

### III. Fortentwicklung des Grundgesetzes im Rahmen der Freiheitsordnung

Eine derart radikale Umkehrung der Werte und insbesondere die Aufgabe des anthropozentrischen Ansatzes des Grundgesetzes wäre verfassungswidrig. Die in Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete Menschenwürde stellt ausdrücklich den Menschen in den Mittelpunkt. Durch die Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG entzieht sich dieser Ansatz einer Verfassungsänderung. Einer derartigen Wandlung bedarf das Grundgesetz auch im Übrigen nicht. Das Grundgesetz geht von der gegenseitigen Überlappung der Freiheitsphäre der einzelnen Bürger aus, die notwendigerweise der Abwägung durch den Staat bedarf. So bestimmt Art. 2 Abs. 1 GG ausdrücklich, dass jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit hat, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt. Grundrechte wirken nicht bipolar, sondern multipolar. Die staatliche Gewalt ist zum Schutz und zur Achtung der Grundrechte verpflichtet. Damit muss sie aber auch Konflikte der Grundrechte des einen Bürgers mit den Grundrechten des anderen Bürgers klären. Demnach ist es gerade Zweck und oberstes Gebot des Staates die gewährten Rechte des Einzelnen auch vor rechtswidrigen Eingriffen Dritter zu schützen. Grundrechte umfassen demnach Abwehr- und Schutzrechte, die im Falle von Freiheitskonflikten abzuwägen sind. In dieser Abwägung hat der Staat sich schützend vor dem Bürger zu stellen, deren Belange verfassungsrechtlich überwiegen. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

---

<sup>147</sup> Wagner: Klimaschutz durch Gerichte, NJW 2021, 2256 (2261).

<sup>148</sup> Näheres siehe unten unter Punkt L.

kommt den Grundrechten zusätzlich zu ihrer Abwehrdimension eine Schutzfunktion hinzu. So hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil zum Schwangerschaftsabbruch I festgehalten, dass die Schutzpflicht des Staates nicht nur das Verbot vor unmittelbaren staatlichen Eingriffen in das Leben umfasst, sondern gebietet auch dem Staat auch, sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen. Die Schutzfunktion der Grundrechte leitet das Bundesverfassungsgericht hier aus seiner selbst entwickelten Lehre der objektiven Wertordnung der Grundrechte ab.

Gegenstand der Abwägung sind jedoch nicht nur die von den Grundrechten gewährleisteten Handlungen oder Unterlassungen, also die Emissionen von THG. Bestandteil der Freiheitsrechte sind auch die elementaren Freiheitsvoraussetzungen, zu denen auch das Klima als Bedingung für das Leben gehört. Die elementaren Freiheitsvoraussetzungen sichern damit die Grundbedingungen für Leben, Gesundheit und weitere Freiheitsrechte grundrechtlich ab. Sprachlich differenziert, aber im Ergebnis wohl gleichbleibend, spricht das Bundesverfassungsgericht hierbei von (intertemporaler) Freiheitssicherung.

Der Staat hat somit das vom Freiheitsgrundrecht geschützte klimaschädigende Verhalten des Bürgers den Freiheitsrechten mit dem Schutz der elementaren Freiheitsvoraussetzungen aller betroffenen Bürger abzuwägen. Damit findet der Schutz des Klimas bereits in der vorliegenden Grundrechtsdogmatik und damit Verfassungsordnung einen Zugang. Inwiefern dieser grundsätzlich bereits heute bestehende Zugang ausreichend genutzt wird oder ob nicht steuernde Elemente durch Verfassungsänderungen erforderlich ist, soll im folgenden Abschnitt geklärt werden, wo die bisherige tatsächliche Berücksichtigung des Klimaschutzes zum einen als Staatsziel und zum anderen in seiner grundrechtlichen Dimension im Mittelpunkt steht.

## J. Bisherige Berücksichtigung des Klimaschutzes im Grundgesetz

### I. Staatsziel Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Der Klimaschutz ist zwar vom Staatsziel Umweltschutz in Artikel 20a Grundgesetzes erfasst, nicht jedoch hinreichend gewährleistet.

Es ist allgemein anerkannt, dass der Umweltschutzauftrag des Artikel 20a GG auch den Schutz des Klimas umfasst. Zwar wird der Klimaschutz nicht explizit erwähnt, aber nach Artikel 20a hat der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, und zwar „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“, wie es in der Vorschrift ausdrücklich heißt. Hier sind zwei Leitprinzipien der Umweltpolitik verankert: Das Vorsorge- und das Nachhaltigkeitsprinzip.

Bereits im Jahr 1984 lag ein Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes und zur Aufnahme des Umweltschutzes - und damit letztlich auch des Klimaschutzes - vor. Eine Einigung und Umsetzung blieben jedoch noch ein Jahrzehnt lang aus. Im Jahr 1994 stimmte die Verfassungskommission einer Kompromisslösung zu. Statt eines Rechtes auf Umweltschutz wurde der Art. 20a GG dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers nach als Staatsziel in das Grundgesetz aufgenommen.

Art. 20a GG enthält keine detaillierten umweltpolitischen Handlungspflichten, sondern eine sehr allgemein gefasste Grundsatzverpflichtung, wie das der Natur verfassungsrechtlicher Normierungen entspricht. Die Vorschrift enthält keine Aussagen über das anzustrebende Schutzniveau und keine Aussagen über die Mittel des Schutzes, die der Staat einsetzen muss, um das Ziel des Art. 20a

GG zu erreichen. Murswiek arbeitet folgende Folgerungen aus dem Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG heraus<sup>149</sup>:

- Der Staat darf im Hinblick auf erhebliche Umweltbeeinträchtigungen nicht völlig untätig bleiben.
- Er darf nicht selbst die Zerstörung von natürlichen Lebensgrundlagen betreiben oder ihre Zerstörung durch Dritte fördern.
- Er ist zur Ressourcenschonung im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips verpflichtet.
- Zu einem bestmöglichen Umweltschutz verpflichtet Art. 20a GG nicht; die Staatsorgane haben erhebliche Gestaltungsspielräume auch hinsichtlich des Schutzniveaus. Aber man kann dieser Vorschrift ein Verschlechterungsverbot entnehmen. Durch staatliche Entscheidungen darf der Umweltzustand nicht allgemein verschlechtert werden.
- Eingriffe in die Integrität von Umweltgütern sind rechtfertigungsbedürftig. Daraus folgt auch, dass vermeidbare Umweltbeeinträchtigungen im Prinzip mit Art. 20a GG unvereinbar sind. Was vermeidbar ist, muss allerdings unter Berücksichtigung der Vermeidungskosten ermittelt werden.
- Im Hinblick auf die Vermeidung von Umweltschäden gilt der allgemeine Grundsatz, dass der Staat umso größere Schutzvorkehrungen treffen muss, je größer das Risiko für die betroffenen Schutzgüter ist.(S. 3f.)

Bis zum Klimaschutzgesetz-Beschluss des BVerfG vom 24.3.2021 führte Art. 20a GG in der verfassungsrechtlichen Praxis ein „Schattendasein“. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss zum Klimaschutzgesetz festgestellt: Schutzgut des Artikels sind die natürlichen Lebensgrundlagen und Tiere. Die

---

<sup>149</sup> Murswiek, Klimaschutz und Grundgesetz. Wozu verpflichtet das „Staatsziel Umweltschutz“?, S. 3f. , abrufbar unter [https://www.wbu.de/media/seiten/verein/ausschuesse/20191022\\_Murswiek\\_Vortrag\\_Klimaschutz.pdf](https://www.wbu.de/media/seiten/verein/ausschuesse/20191022_Murswiek_Vortrag_Klimaschutz.pdf)

natürlichen Lebensgrundlagen umfassen die für das menschliche Leben notwendige Umwelt. Hierzu zählt auch das Klima. Letzteres hält das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich fest und spricht sogleich vom Art. 20a GG als sog. Klimaschutzgebot. Dieses gehöre auch zu den fundamentalen Grundentscheidungen des Grundgesetzes, die den Maßstab für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen bilden.<sup>150</sup>

Als Staatszielbestimmung kann aus Art. 20a GG keine subjektivrechtliche Rechtsposition abgeleitet werden. Es bleibt im Übrigen bislang offen, wie und in welcher Form der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu berücksichtigen ist. Insoweit ist der Artikel 20a in seiner jetzigen Fassung zu unbestimmt. Es gibt bislang keine hinreichend verpflichtenden Vorgaben. Inhaltlich ist das ohnehin schwierig, weil der demokratische Gesetzgeber zu entscheiden hat, wie er den Klimaschutz und andere Belange, etwa wirtschaftlicher oder sozialer Art, gewichtet.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das im Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG trotz allem eher wenig für den Klimaschutz bewirkt hat, da der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (und damit des Klimas) nur ein Punkt unter vielen abwägungsrelevanten Faktoren ist, da das Staatsziel keine Drittwirkung entfaltet und da seine Umsetzung jedenfalls nach der bisherigen Rechtsprechung nicht justitiabel ist<sup>151</sup>

## II. Grundrechtliche Schutzpflichten

Eine ausdrückliche Erwähnung des Klimaschutzes findet sich in den Grundrechten nicht. Wie bereits oben festgestellt, enthalten die Grundrechte aufgrund ihrer objektivrechtlichen Dimension auch Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern. Dieser Schutzpflicht kommt der Staat im Hinblick auf den

---

<sup>150</sup> BVerfG Beschluss. v. 24. 3.2021 - I BvR 2656/18, I BvR 78/20, I BvR 96/20, I BvR 288/20, Rn. 117, 187.

<sup>151</sup> Gassner, Art. 20 a GG im Lichte des Art. 115 GG, NVwZ 2018, 1112; Voland, Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz, NVwZ 2019, 114.

Klimaschutz durch eine Abwägung des klimaschädigenden Freiheitsrechts des Bürgers und dem Klimaschutz als Allgemeinwohlbelang nach. Eine eigene Abwägungsentscheidung will das Gericht jedoch primär nicht treffen. Vielmehr obliege die Ausgestaltung der Schutzpflicht dem Gesetzgeber. Das Gericht habe den (weiten) Spielraum des Gesetzgebers zu beachten und dürfe sich nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen. Es überprüfe daher lediglich, ob der Gesetzgeber im Rahmen der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten das Erforderliche getan habe. In seiner Folgerechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht entgegen der Stimmen von Kritikern seine Schutzpflichten-Lehre grundsätzlich bestätigt. Den eigenen, verbleibenden Kontrollmaßstab und damit letztlich den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hat es dabei nicht einheitlich definiert. Das Gericht greift mal auf das Untermaßverbot zu, das einen wirksamen und angemessenen Schutz verlangt. Andererseits bedient es sich einer Evidenzkontrolle. Hiernach sei die Schutzpflicht erst verletzt, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurückbleiben.

Im Kern bemüht sich das Gericht um Wahrung der Gewaltenteilung. Es befürchtet einen Aufschwung des Gerichts zum Gesetzgeber und eine Durchbrechung der verfassungsrechtlich angeordneten parlamentarischen Demokratie.

Angewendet auf umweltrechtliche Fälle hat das Verfassungsgericht nach diesen Maßstäben bisher keine staatliche Schutzpflichtverletzung feststellen können. Gänzlich ungeeignete oder gar völlig fehlende Maßnahmen zum Klimaschutz sind kaum ausfindig zu machen. Nur aus der Menschenwürde und dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit sowie der staatlichen Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG ergibt sich nach der Rechtsprechung des BVerfG im Klimaschutzgesetz-Beschluss sowie einer herrschenden Auffassung eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates, Abstand von diesen Belastungsgrenzen zu wahren, die für das Überleben der Menschheit entscheidend sind.

Die vom Verfassungsgericht und Teilen der Lehre vertretene Zurückhaltung soll einen (weiteren) Abbau der Rechte des unmittelbar demokratisch legitimierten Parlaments verhindern. Dabei reichen die Diskussionslinien von einerseits grundsätzlichen Erwägungen zum Verhältnis von parlamentarischem Gesetzgeber und Verfassungsgerichtsbarkeit bis andererseits solche, welche insbesondere mit Blick auf den Klimaschutz für eine nicht durch verfassungsrechtliche Vorgaben eingeengte Flexibilität des Gesetzgebers plädieren. Diese Bedenken sind im Grundsätzlichen nicht von der Hand zu weisen, sie sind aber in ihrer Rigorosität nicht haltbar. Das Mindestmaß an Schutz bestimmt sich nach dem Rang des in Frage stehenden Grundrechts. Ist das Leben ein Höchstwert mit entsprechend hohem Mindestschutz, so muss dies wohl grundsätzlich auch für die menschenwürdigen Lebensbedingungen und Freiheitsvoraussetzungen gelten.

Es bleibt unklar, wann eine Schutzpflicht ausgelöst wird. Wendet man diese Maßstäbe auf die Grundrechte als Schutzrechte und die elementaren Freiheitsvoraussetzungen in Form eines ökologischen Existenzminimums an, folgt daraus, dass Schutzrechte grundsätzlich nicht nur bei Schadenseintritt und Gefahrensituationen, sondern auch bei Risiken ausgelöst werden können.

### III. Zwischenergebnis

Sowohl das Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG als auch die Grundrechtsdogmatik zu den Schutzpflichten sind strukturell geeignete Instrumente zu einer effizienten Berücksichtigung des Klimaschutzes durch den Staat. Die verfassungsrechtliche Praxis indes zeichnet sich durch einen sehr weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers aus, der inhaltlich nicht weiter konkretisiert ist und sich einer inhaltlichen Kontrolle – nach der Rechtsprechung des BVerfG – entzieht. Insoweit ist der Artikel 20a in seiner jetzigen Fassung zu unbestimmt. Dies gilt ebenso für die Schutzpflichtendimension der Grundrechte und ihre potentiell begrenzende Wirkung für den Gesetzgeber.

## K. Landesvergleichende Untersuchung

Zwei Bundesländer haben bereits den Klimaschutz in ihre Landesverfassungen integriert. Auf föderaler Ebene hat Hamburg als erstes Bundesland im Februar 2020 den Klimaschutz als Staatsziel in die Verfassung aufgenommen. Hierzu wurde der Text der Präambel wie folgt ergänzt: „Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates. Insbesondere nimmt die Freie und Hansestadt Hamburg ihre Verantwortung für die Begrenzung der Erderwärmung wahr. In Niedersachsen hat der Landtag im Jahr 2020 den Klimaschutz als Staatsziel in Art. 6c der Niedersächsischen Verfassung wie folgt integriert<sup>152</sup>: „In Verantwortung auch für die künftigen Generationen schützt das Land das Klima und mindert die Folgen des Klimawandels.“

In anderen Bundesländern gab es Anläufe, den Klimaschutz verfassungsrechtlich zu verankern. Beachtenswert ist, dass diese Vorschläge aus fast dem gesamten Spektrum der politischen Parteien hervorgegangen sind. Im Februar 2019 scheiterten die Fraktionen CSU und FREIEN WÄHLERN im Landtag mit ihrem Gesetzentwurf zur entsprechenden Ergänzung des Art. 141 Abs. 1 Satz 4 der Bayerischen Verfassung<sup>153</sup>. Dieser sollte wie folgt lauten: „(1) [...] Es gehört auch zu den vorrangigen Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Boden, Wasser, Luft und Klima als natürliche Lebensgrundlagen zu schützen, eingetretene Schäden möglichst zu beheben oder auszugleichen und auf möglichst sparsamen Umgang mit Energie zu achten,[...]“

Ebenso scheiterte ein Entwurf der SPD-Fraktion<sup>154</sup> im Landtag von Schleswig-Holstein im Januar 2020 zur Einführung des Klimaschutzes<sup>155</sup>. Er sah folgende Formulierung für Artikel 11 der Verfassung vor: „Die natürlichen Grundlagen des Lebens, insbesondere das Klima, sowie die Tiere stehen unter dem

---

<sup>152</sup> Artikel 1 des Gesetzes vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464)

<sup>153</sup> LT-Drucksache 18/101 v. 16.1.2019

<sup>154</sup> LT- Drucksache 19/1273 vom 4.02.2019

<sup>155</sup> Plenarprotokoll 19/77 22.01.2020 S 5873-5906

besonderen Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der anderen Träger der öffentlichen Verwaltung.“

In Mecklenburg legte die Fraktion der LINKEN im Februar 2021 erfolglos einen entsprechenden Entwurf vor<sup>156</sup>. Danach sollte Artikel 12 Abs. 1 der Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns wie folgt gefasst werden: „(1) Land, Gemeinden und Kreise sowie die anderen Träger der öffentlichen Verwaltung sind dem Schutz des Klimas und der Umwelt verpflichtet. Sie schützen und pflegen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die natürlichen Grundlagen jetzigen und künftigen Lebens und die Tiere. Sie wirken auf den sparsamen Umgang mit Naturgütern hin und fördern den Einsatz erneuerbarer Energien“

Gemeinsam ist allen Landesverfassungsbestimmungen sowie den erfolglosen Projekten, dass sie den Klimaschutz als Staatsziel vorsehen. Eine Konkretisierung der Aufgaben oder der Verfahren sehen die Bestimmungen nicht vor. Da jedoch, wie bereits festgestellt, der Klimaschutz über Art. 20a GG als Staatsziel bereits Teil der Verfassungsordnung ist, helfen die in den Landesverfassungen bzw. in den Entwürfen vorgesehenen Modelle nicht weiter.

## L. Rechtsvergleichende Untersuchung

Kaum wahrgenommen wird eine weltweite Entwicklung von Verfassungsgebern auf der ganzen Welt, um sicherzustellen, dass die Verfassungen die Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen vorantreiben und widerspiegeln.

Bislang enthalten bereits 11 Verfassungsrechtsordnungen eine spezielle Klimaverfassungsbestimmung oder "Klimaklauseln". Diese sind: Algerien, Bolivien, Côte d'Ivoire, Kuba, Dominikanische Republik, Ecuador, Thailand, Tunesien, Venezuela, Vietnam und Sambia.

Aus regionaler Sicht gibt es in Lateinamerika etwa 45 Prozent und in Afrika etwa 36 Prozent der Länder mit einer Klimaklausel, während es in Europa und

---

<sup>156</sup> LT- Drucksache 7/5874

Nordamerika keine gibt. Die meisten Verfassungen mit Klimaklauseln sind jüngeren Datums - 63 Prozent wurden innerhalb der letzten 15 Jahre verabschiedet. Von den 11 Klimaklauseln befinden sich 82 Prozent in den Haupttexten und die restlichen 18 Prozent in den Präambeln. Die Mehrheit der Klimaklauseln, nämlich 82 Prozent, bezieht sich sowohl auf Klimaschutz als auch auf Anpassung und Widerstandsfähigkeit.

Die Mehrzahl der ermittelten klimabezogenen Verfassungsbestimmungen sind weit gefasst und enthalten eine Verpflichtung zur Bekämpfung des Klimawandels oder zur Verwirklichung eines anzustrebenden Klimaszenarios. Dazu gehören die Bestimmungen aus Algerien, der Elfenbeinküste, Ecuador, Sambia und Vietnam. Die algerische Verfassung erkennt beispielsweise die Besorgnis über die Auswirkungen des Klimawandels an und verpflichtet sich zum Handeln, während die ivoirische Bestimmung die Verpflichtung des Landes zum Ausdruck bringt, zum Klimaschutz beizutragen.

Einige Verfassungen, wie die von Venezuela und Vietnam, sehen den Schutz des Klimas neben anderen natürlichen Ressourcen vor. In anderen wird das Klima in Bezug auf bestimmte Sektoren oder Themen berücksichtigt. So wird beispielsweise in den Verfassungen von Bolivien und Kuba in den Bestimmungen über die ländliche Entwicklung ausdrücklich auf das Klima Bezug genommen, in der Dominikanischen Republik in den Bestimmungen über die territoriale Ordnung und in Thailand in Bezug auf die nationalen Reformen der Wasserwirtschaft.

Was die Verpflichtungen anbelangt, so enthalten nur wenige Klimabestimmungen spezifische, umsetzbare staatliche Pflichten zur Bekämpfung des Klimawandels. Ecuadors Bestimmung listet eine Reihe von Klimamaßnahmen auf, die zu ergreifen sind: "Der Staat ergreift angemessene und bereichsübergreifende Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels, indem er die Treibhausgasemissionen, die Abholzung und die Luftverschmutzung einschränkt; er ergreift Maßnahmen zur Erhaltung der Wälder und der Vegetation; und er schützt die gefährdete Bevölkerung" (Artikel 414 der ecuadorianischen Verfassung). In

der sambischen Verfassung wird der Staat verpflichtet, "Mechanismen zur Bekämpfung des Klimawandels einzurichten und umzusetzen", obwohl es keine Einzelheiten zur Umsetzung gibt.

Trotz möglicher Verbindungen zwischen dem verfassungsmäßigen Schutz des Klimas und den subjektiven Umweltrechten stellen nur zwei Verfassungen eine ausdrückliche Verknüpfung zwischen ihren Klimabestimmungen und den subjektivrechtlichen Umweltrechten her. Die tunesische Verfassung garantiert allen Bürgern das Recht, sich am Klimaschutz zu beteiligen, während die venezolanische Bestimmung das individuelle und kollektive Recht auf eine gesunde Umwelt mit der grundlegenden Pflicht des Staates verbindet, dafür zu sorgen, dass sich die Bevölkerung "in einer Umwelt ohne Umweltverschmutzung entwickelt, in der [...] das Klima [...] besonderen Schutz genießt".

Keine der untersuchten Verfassungen erkennt das Recht auf ein stabiles Klima an sich oder die Temperaturziele des Pariser Abkommens und/oder die Berichte des Weltklimarates an. Es gibt auch keine Bestimmungen über "gerechte Übergänge", keine Verpflichtung zu unabhängiger, faktengestützter Beratung oder garantierte Konsultationen mit Interessengruppen.

Diese 11 Verfassungen sind die ersten, in denen Klimaüberlegungen in der Sprache der Verfassungsrechte formuliert werden. Die Vielfalt der Formen, in denen sie dies tun, verdeutlicht die Art und Weise, in der solche Belange auf fragmentierte Weise aufgenommen werden. Keine der untersuchten Bestimmungen enthält einen Verweis auf systematische Klimamaßnahmen, weder im Hinblick auf die Klimawissenschaft noch auf die Gewährleistung, dass nationale Maßnahmen zur Begrenzung der Erwärmung auf sichere globale Temperaturgrenzen beitragen.

## M. Bisherige Änderungsvorschläge

### I. Eigenes Staatsziel Klimaschutz

Bis zum Klimaschutzgesetz-Beschluss des BVerfG war nicht eindeutig geklärt, dass der Klimaschutz vollumfänglich von der Staatszielbestimmung nach Art. 20a GG erfasst ist. Daher wurde in der Literatur sowie in NGO wiederholt die Ergänzung der bisherigen Staatszielbestimmung durch den Klimaschutz gefordert. Wie bereits dargelegt, haben die Landesverfassungen Hamburgs und Niedersachsens ihre Staatszielbestimmungen durch einen derart expliziten Zusatz ergänzt. Durch die nunmehr erfolgte Klarstellung durch das BVerfG ist diese Diskussion wieder verstummt, da die sprachliche Ergänzung keinen rechtlichen Mehrwert enthält.

In Frankreich stimmte die Nationalversammlung im März 2021 mit großer Mehrheit für die Aufnahme des Klimaschutzes in die Verfassung. Artikel 1 der Verfassung sollte um das Staatsziel Umweltschutz und Bekämpfung des Klimawandels wie folgt ergänzt werden: „Sie (die Republik) garantiert den Erhalt der Umwelt und der biologischen Vielfalt und kämpft gegen den Klimawandel.“ Der Senat lehnte jedoch die Verfassungsänderung im Juli 2021 ab.

### II. Völkerrechtliche Pflichten zu Verfassungsrang

Auf Bundesebene lag dem Bundestag im Jahr 2019 ein Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vor, der 1. die Einführung eines Staatsziels Klimaschutz in Art. 20a Abs. 1 Satz 2 GG nach Maßgabe völkerrechtlich verbindlicher Ziele und Verpflichtungen, 2. die verfassungskräftige Absage an die Stromerzeugung aus Kernenergie unter Einräumung einer Übergangsfrist bis zum 31.12.2022 (neue Art. 20 a Abs. 2 und Art. 143 h GG), 3. die Einfügung eines Kompetenztitels „Klimaschutz“ in den Katalog der Gegenstände konkurrierender Gesetzgebung (neuer Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 a GG) und 4. die Einfügung einer Definition von Verbrauchsteuern (im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG) in

einem neuen Art. 106 Abs. 1 Satz 2 GG zum Gegenstand hatte.<sup>157</sup> Der Antrag eines neuen Art. 20 a Abs. 1 Satz 2 GG lautete wie folgt:

„Für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindliche Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes binden alle staatliche Gewalt unmittelbar.“

Der Entwurf für eine Verfassungsänderung bringt zum Ausdruck, dass für die Bundesrepublik Deutschland verbindliches völkervertragsrechtliches Klimaschutzrecht dergestalt ernst genommen wird, dass der Gesetzgeber sich nicht ohne innerstaatlichen Rechtsverstoß darüber hinwegsetzen kann.

Die im vorgeschlagenen Art. 20 a Abs. 1 Satz 2 GG in Bezug genommenen völkerrechtlich verbindlichen Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes erfassen jedwede verbindliche Verpflichtung und jedwedes verbindliche Ziel völkerrechtlicher Provenienz und damit gleichermaßen bilaterale wie multilaterale völkerrechtliche Verträge zum Klimaschutz sowie Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze im Sinne des IGH-Statut.

Das Völkervertragsrecht ist nach ganz herrschender Meinung nicht unter Art. 25 GG zu subsumieren<sup>19</sup> und nimmt folglich nicht am Rang der dort in Bezug genommenen „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ teil, welcher, nach herrschender Rechtsprechung und Literatur zwischen Verfassungsrecht und einfachem Gesetzesrecht anzusiedeln ist. Das Völkervertragsrecht wird in Deutschland vielmehr durch einen innerstaatlichen Transformationsakt in nationales Recht transferiert bzw. inkorporiert. Diese Transformation erfolgt regelmäßig (aus verfassungsrechtlichen Gründen zwingend) durch ein Transformationsgesetz, welches den Charakter eines einfachen Bundesgesetzes hat. Gilt das Völkervertragsrecht aber genau in diesem Rang in Deutschland und mithin im gleichen Rang wie alle anderen einfachen Gesetze, gelten im Kollisionsfall zwischen einem Bundesgesetz, welches völkerrechtlich induziert war, und einem

---

<sup>157</sup> Cremer: Verfassungskräftiger Klimaschutz nach Maßgabe völkerrechtlich verbindlicher Verpflichtungen und Ziele, ZUR 2019, 278 (279).

anderen Bundesgesetz grundsätzlich die allgemeinen Kollisionsregeln – namentlich der Lex-specialis-Grundsatz und der Lex-posterior-Grundsatz.

Das Staatsziel Umweltschutz muss nach Ansicht der Antragsteller durch die explizite Bezugnahme auf völkerrechtliche Abkommen konkretisiert und durch Handlungspflichten ergänzt werden, um wirksam werden zu können<sup>158</sup>.

Der Hinweis auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen ist zwar sachgerecht, da es auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts im Klimaschutzgesetz-Beschluss jedenfalls nicht ausreicht, wenn ein „Klimaschutzgesetz“ des Bundes einerseits auf internationale Abkommen zum Schutz des Klimas Bezug nimmt, andererseits aber konkrete Ziele formuliert, die für sich genommen nicht ausreichen, um die völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht ist daher zu dem Ergebnis gekommen, dass der Gesetzgeber hier seine auch in Art. 20a GG begründete Pflicht verletzt hat<sup>159</sup>. Der Mehrwert einer ausdrücklichen Normierung erscheint aber im Lichte der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Pflicht der staatlichen Organe zur Völkerrechtsfreundlichkeit begrenzt. Zudem ist zu beachten, dass eine innerstaatliche Umsetzungspflicht die Mitwirkung Deutschlands an derartigen völkerrechtlichen Verträgen hemmen könnte. Entscheidend ist vor allem, dass sich aus den völkerrechtlichen Klimaschutzabkommen praktisch keine unmittelbar umsetzbaren Pflichten entnehmen lassen. Es handelt sich mithin nicht um self-executing-Normen, sondern sie überlassen den Vertragsstaaten weite Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung. Das kann am Beispiel des Pariser Klimaschutzabkommen verdeutlicht werden. Auf der „Pariser Klimakonferenz“ (COP 21) im Jahr 2015 einigte sich die Staatengemeinschaft völkerrechtlich verbindlich darauf, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Darüber hinaus sollen sich die Staaten

---

<sup>158</sup> vgl. etwa den Gesetzentwurf einiger Abgeordneten der Grünen, BT Drs. 19/4522, dazu auch Cremer ZUR 2019, 278

<sup>159</sup> BVerfG 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 Rn. 192 ff./214 ff. und schon Kahl, Klimaschutz und Grundrechte in: Jura, 2021, 117-129.

bemühen, den Temperaturanstieg unter 1,5 °C zu halten, um die verheerenden absehbaren Folgen des Klimawandels zu verhindern. Das Übereinkommen gibt allen Vertragsstaaten zwar den klaren Auftrag, notwendigen Klimaschutz konsequent umzusetzen. Ihre Handlungspflicht begrenzt sich jedoch darauf, ab 2020 alle fünf Jahre neue ambitionierte Pläne nationaler Klimaschutzbeiträge vorzulegen, die der Erfüllung des Langfristziels dienen und immer ehrgeiziger werden müssen. Diese Ambitionssteigerung wird als Progressionsprinzip bezeichnet. Die Staaten können ihre Ziele selbst festlegen. Konkrete Vorgaben gibt es nur dazu, wie und wann sie die NDCs vorlegen müssen. Welche Informationen jedes Land zu diesen NDCs bereitstellen muss, wurde im Regelbuch (siehe oben) beschlossen. Die Erfüllung der nationalen Klimaschutzbeiträge zur Reduktion von Treibhausgasemissionen wird regelmäßig überprüft. Sanktionsmechanismen bei Nicht-Einhaltung der selbstgesetzten Ziele gibt es dabei nicht. Versuche dies in einem Abkommen zu etablieren waren bspw. in Kopenhagen (COP 15 im Jahre 2009) gescheitert.

### III Monitoring System

Ein weiterer Änderungsvorschlag zielt auf die Errichtung eines Monitoring-Systems<sup>160</sup>. Ein „Rat für Generationengerechtigkeit soll „in Bezug auf alle Maßnahmen des Gesetzgebers ein suspensives Vetorechtes eingeräumt bekommen. Der Vorschlag geht auf die Empfehlungen des Sachverständigenrates für Umweltfragen „Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik“ vom Juni 2019 zurück<sup>161</sup>. Entsprechende Vorschläge sind bisher auch nicht in anderen Fragen umgesetzt. Die Covid-19-Pandemie habe aber gezeigt, dass außergewöhnliche Ereignisse und Probleme, die räumlich und/oder zeitlich nicht isoliert „gelöst“ werden können, Anlass bieten können, dass sich die Politik, einschließlich der Gesetzgeber in Bund und Ländern, ungeachtet der Forderungen des demokratischen Prinzips an den Empfehlungen der

---

<sup>160</sup> Calliess, in Dürig/Herzog/Scholz GG Kommentar, 98. EL März 2022, Art. 20a GG, Rn. 47f.

<sup>161</sup> Bertschi/Gächter/Hurst, Demokratie und Freiheit, 1999, 301 ff.

Wissenschaft orientieren kann, so dass sich für die Zukunft die Frage stellt, wie diese Empfehlungen in den politischen Prozess eingebunden werden können<sup>162</sup>. Für die Herausforderungen des Klimawandels gilt dies in besonderem Maße.

Die Schaffung eines sachübergreifend wirkenden Monitoring und entsprechender Institutionen erscheint im Lichte der Querschnittsmaterie „Klimaschutz“ sachgerecht. Sie ermöglicht einen Interessenausgleich, der derzeit durch die schwerpunktmäßige Verortung des Sachgebiets „Klimaschutz“ im Bundeswirtschaftsministeriums nicht gewährleistet ist. Das Hauptinstrument eines Monitoring-Verfahrens ist der Bericht über die Entwicklung des Klimaschutzes. Vor diesem Hintergrund geht die Forderung eines operationellen Instruments in Form eines Suspensiveffekt als Instrument des Monitoring erheblich weiter. Sie steht in einem Spannungsfeld zu der demokratischen Legitimation des suspendierten Aktes und des dahinter stehenden legislativen Organs. Sie beschränkt sich insoweit zu Recht auf den Suspensiveffekt, da ein Gestaltungsrecht in Form eines Derogationsrechts das Demokratiegebot des GG erheblich überfordern würde. Allerdings mag bezweifelt werden, dass das Instrument des Suspensiveffekts eine Steuerungswirkung auslöst. Denn die Defizite bei der Umsetzung des Klimaschutzes sind bislang nicht darin zu sehen, dass der Gesetzgeber die falschen Entscheidungen trifft, sondern dass er entweder keine oder unzureichende Regelungen schafft. Ein Suspensiveffekt würde insoweit gar die wenigen erreichten Fortschritte noch verhindern.

## N. Verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf Klimaschutz

Bei einer Analyse der rechtlichen Herausforderungen des Klimaschutzes in Deutschland sind drei defizitäre Bereiche erkennbar, die derart gewichtig und grundlegend sind, dass sie einer verfassungsrechtlichen Absicherung bedürfen. Dazu gehört a) die Anerkennung des Klimawandels als wissenschaftliche Tatsache, b) die fehlende inhaltliche Ausrichtung des Klimaschutzes im Lichte der intergenerationellen Gerechtigkeit und der internationalen Dimension des

---

<sup>162</sup> Bertschi/Gächter/Hurst, Demokratie und Freiheit/Rux, 1999, 301 ff.)

klimaschädigenden Handelns sowie c) die institutionelle und prozedurale Absicherung des Klimaschutzes.

I. Anerkennung des Klimawandels

Klimaschutz setzt die Anerkennung eines anthropogenen Klimawandels voraus. Trotz der wissenschaftlichen Evidenz erscheint eine ausdrückliche Anerkennung umso wichtiger, da sich auch in demokratischen Systemen zahlreiche populistische Narrative finden, die diese wissenschaftlich bestätigte Tatsache in Frage stellen. Auch der politische Diskurs in Deutschland ist nicht frei von diesen Narrativen. So finden sich in den letzten Jahren folgende Aussagen im Bundestag:

*Karsten Hilse (AfD):* „Die AfD sagt hier und heute der Irrlehre des von Menschen gemachten Klimawandels den Kampf an“

Quelle: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/grundsatz-debatte-im-bundestag-afd-nennt-klimawandel-irrlehre-und-will-energie-wende-beenden/21109098.html>

*Beatrix von Storch (AfD):* Ja, dann sollten wir der Sonne erklären, dass sie nicht so viel scheinen soll, das wäre doch mal ne Überlegung. Weil die Sonne ja den Einfluss dann auf die Ozeane hat und nicht wir den Einfluss auf die Ozeane haben, sondern die Sonne. [...]

Quelle: [https://www.youtube.com/watch?v=IV8UzT\\_9bXg](https://www.youtube.com/watch?v=IV8UzT_9bXg) Min: 1:35

*Stefan Brandner (AfD):* Die Ansichten der AfD bezüglich des Klimas sind für jeden öffentlich nachlesbar: „Die Aussagen des Weltklimarats, dass Klimaänderungen vorwiegend menschengemacht seien, sind wissenschaftlich nicht gesichert. Sie basieren allein auf Rechenmodellen, die weder das vergangene noch das aktuelle Klima korrekt beschreiben können.“ (<https://www.afd.de/energie-klima/>)

Quelle: <https://www.abgeordnetenwatch.de/profile/stephan-brandner/fragen-antworten/312346>

*Alice Weidel (AfD)*: Ich streite nicht ab, dass sich die Erde erwärmt, aber ich glaube nicht, dass der menschliche Einfluss maßgeblich ist.

Quelle: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-06/alice-weidel-afd-klimawandel-weltklimarat>

*Dr. Heiko Wildberg (AfD)*: Nehmen wir zum Beispiel die Klimamodelle des Weltklimarats. Diese sind nicht einmal ansatzweise in der Lage, die Klimaentwicklung nachzuvollziehen weder die der vergangenen Jahrzehnten mit den bekannten Klimafolgen noch für die letzten zehntausend Jahre. Wie können sie dann für die Zukunft gelten

Quelle: Plenarprotokoll 19/122 S. 6

*Dr. Heiko Wildberg (AfD)*: Aber ich bin zuversichtlich, dass die Zahl derjenigen Wissenschaftler deutlich zunimmt, die das mit dem menschengemachten Klimawandel kritisch sehen. Jüngst haben sich 400 Wissenschaftler so positioniert und an die UNO gewandt. Ich sehe die neuen Forschungsergebnisse aus China, aus Russland und auch von der NASA, die zu dem Schluss gekommen sind, dass das mit dem menschengemachten Klimawandel nicht länger haltbar ist. Deswegen denke ich: Weg mit diesem Klima!

Quelle: Plenarprotokoll 19/122 S. 7

*Karsten Hilse (AfD)*: Wir leugnen den Klimawandel nicht. Er ist ein natürliches Phänomen seit Hunderten Millionen von Jahren. Wir bezweifeln nur, dass die menschengemachten CO<sub>2</sub>-Emissionen einen maßgeblichen Einfluss auf das Klima haben.

Quelle: Plenarprotokoll 19/122 S. 24

Der "Berliner Kreis in der Union" sorgte kürzlich für Aufsehen, als er den menschengemachten Treibhauseffekt in Zweifel zog und sich gegen die Förderung von Solar- und Windkraft aussprach.

Quelle: <https://www.sueddeutsche.de/wissen/klimawandel-die-braungruenen-1.3658420-2>

Berliner Kreis in der Union: <http://berliner-kreis.info/>

Positionspapier Klima und Energie des Berliner Kreis in der Union:  
<http://berliner-kreis.info/klima-und-energiepolitik>

Der Ort, gesellschaftliche Herausforderungen und Tatsachen aufzugreifen, die generationenübergreifend die Politik prägen werden, ist die Präambel. Das Grundgesetz verfügt über eine sehr kurze Präambel, die den Frieden, die Wiedervereinigung sowie die europäische Integration zu den zentralen und generationenübergreifenden Zielen rechnet. Vergleichbar zum Entwurf der chilenischen Verfassung in Artikel 129 könnte der Begriff "Klima- und Umwelt" eingeführt werden. Dieses Konzept wurde u. a. vom IPCC und von der US-Regierung in ihrer Executive Order 14008 verwendet.

Die Präambel des Grundgesetzes ist in ihrem Vergangenheitsbezug ein Dokument der Erinnerung und zugleich in ihrer Zukunftsgerichtetheit Programm. Die Präambel ist nicht nur pathetischer Vorspruch, sondern hat auch rechtliche Bedeutung<sup>163</sup>; sie enthält rechtlich erhebliche Feststellungen, Bewertungen, Rechtsverwahrungen und Ansprüche zugleich. Europäische Integration, der Beitrag Deutschlands zum Weltfrieden und die Wiedervereinigung in freier Selbstbestimmung sind die großen Themen des Verfassungsvorspruches. Hier entfaltet die Präambel auch rechtliche Wirkung. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum KPD-Verbot sieht die Präambel als „feierlichen Aufruf

---

<sup>163</sup> BVerfGE 5, 85 (127 f.) = NJW 1956, 1393 (1394); BVerfGE 12, 45 (51) = NJW 1961, 355 (356 f.); BVerfGE 77, 137 (149) = NJW 1988, 1313 (1314)

des Volkes zu einem Programm der Gesamtpolitik, das als wesentlichsten Punkt die Vollendung der deutschen Einheit in freier Selbstbestimmung enthält.“<sup>164</sup>

In rechtlicher Hinsicht ist der Vorspruch vor allem für die Auslegung anderer GG-Vorschriften bedeutsam<sup>165</sup>. Ansprüche Einzelner lassen sich aus ihr nicht herleiten.<sup>166</sup>

„Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen,

**angesichts der existentiellen Herausforderungen des Klima- und Umweltschutzes,**

hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.

Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.

## II. Inhaltliche Vorgaben an den Klimaschutz

Bei der Forderung nach inhaltlichen Vorgaben an den staatlichen Klimaschutz ist der zwingend zu beachtende Gestaltungsspielraum des demokratisch legitimierten Gesetzgebers zu beachten. Dies schließt einen zu engen Rahmen aus. Hier empfiehlt es sich, auf der Ebene der Prinzipien zu bleiben, die als Abwägungselemente die kreative Entfaltungskraft des Gesetzgebers nicht zu erheblich einschränken. Ein Beispiel bietet Art. 26 des Chilenischen Verfassungsprojekts. Danach gehören zu den Grundsätzen für den Schutz von Natur und Umwelt die Prinzipien der Progression, der Vorsorge, der Vorbeugung, der Umweltgerechtigkeit, der Solidarität zwischen den Generationen, der Verantwortung und der Klimagerechtigkeit. Bei der hier vorgenommenen Aufzählung wird aber auch deutlich, dass die Verfassung nicht der geeignete Ort ist, anerkannte Prinzipien des Umweltrechts wie das Vorsorgeprinzip abzusichern. Vielmehr

---

<sup>164</sup> BVerfGE 5, 85 (127). Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, 98. EL März 2022, GG Präambel Rn. 6

<sup>165</sup> s. BVerfGE 63, 370; 73, 386; für das Landesverfassungsrecht SächsVerfGH, LKV 1997, 286; BayVerfGH, NVwZ 2008, 422

<sup>166</sup> Hömig/Wolff GG/Heinrich Amadeus Wolff, 13. Aufl. 2022, GG Präambel Rn. 1

sind nur die Prinzipien des Klimaschutz verfassungsrechtlich zu betonen, die die bisherige Struktur des Umweltverfassungsrechts überwinden. Dazu gehören das Prinzip der intergenerationellen Gerechtigkeit, der internationalen Wirkkraft und der Progression.

Die intergenerationelle Bedeutung des Klimaschutzes ist offensichtlich und zu Recht vom Bundesverfassungsgericht in den Mittelpunkt der Untersuchungen zum Grundrechtsschutzes gestellt worden. Die Gerechtigkeitsfrage des Klimaschutzes - neben der Gerechtigkeitsfrage der nachhaltigen Entwicklung und der Ressourcenverteilung - betrifft den Ausgleich der Interessen verschiedener Generationen. Man kann wohl die Behauptung aufstellen, der Klimaschutz habe bisher keine vollends wirksamen und drastischen Maßnahmen erfahren, da die Folgen des Klimawandels erst eine spätere, bisher nicht repräsentierte Generationen betreffen werden. Die Schwierigkeiten einer intergenerationellen Schutzwirkung zeigen sich hierbei bereits auf. Die spätere, betroffene Generation hat weder als Kollektiv noch als in der Generation befindliches Individuum Rechte. Es sind gerade noch keine Rechtsträger und insbesondere Grundrechtsträger vorhanden, sodass grundsätzlich eine Schutzwirkung im Sinne eines Schutzes des aus den Grundrechten der zukünftigen Generationen abgeleiteten ökologischen Existenzminimums nicht besteht.

Dieses Prinzip findet sich bereits in Art. 20a GG verankert, wenn dort festhalten wird, dass der Staat „in Verantwortung für die künftigen Generationen“ die natürlichen Lebensgrundlagen schützt.

Der Klimawandel ist ein globales Phänomen und auch die natürlichen Lebensgrundlagen werden global beeinflusst. Die Ausgestaltung des Klimaschutzes in Deutschland kann demnach erhebliche Auswirkungen auf Personen außerhalb der Bundesrepublik haben. Dies wirft die Frage auf, ob die Schutzrechte und elementaren Freiheitsvoraussetzungen im Sinne des ökologischen Existenzminimums auch für Nicht-Deutsche gelten. Leitet man diese Schutzrechte aus der Menschenwürde ab, drängt sich die globale Dimension der Freiheitsvoraussetzungen auf. Die Menschenwürde, wie sie in Art. 1 Abs. 1 GG garantiert ist,

unterscheidet nicht zwischen Deutschen und Nicht-Deutschen, ebenso wenig wie zwischen Personen, die innerhalb oder außerhalb der Bundesrepublik Deutschland leben. Nichts anderes ergibt sich bei der vorliegend vertretenen Verankerung der elementaren Freiheitsvoraussetzungen und des ökologischen Existenzminimums in den Grundrechten selbst, soweit diese nicht explizit auf Deutsche beschränkt sind. Eine internationale Dimension bejaht daher das Bundesverfassungsgericht für das in Art. 20a GG verankerte Klimaschutzgebot. Dem folgend haben die oben beschriebenen Schutzrechte eine globale Bedeutung. Keineswegs folgt daraus aber, dass Deutschland Schutzmaßnahmen in anderen Ländern ergreifen muss. Aus den Schutzrechten kann nicht geschlossen werden, dass beispielsweise die elementaren Freiheitsvoraussetzungen eines Pakistani vollumfänglich von Deutschland garantiert und geschützt werden. Vielmehr beschränkt sich dieser Schutz auf den deutschen Beitrag zum ökologischen Existenzminimum. Freilich mag dieser Beitrag mit Blick auf den Klimawandel und in Relation zu den weiteren Staaten gering erscheinen. Nichtsdestotrotz kann nach diesen Ausführungen das Schutzrecht und Recht auf elementaren Freiheitsvoraussetzungen und ökologisches Existenzminimum von Personen außerhalb Deutschlands verletzt sein, soweit die Bundesrepublik Deutschland keine hinreichenden Klimaschutzmaßnahmen ergreift.

Das Prinzip der Progression, oder auch Ambitionsmechanismus genannt, ist im Rahmen des Pariser Klimaschutzabkommens als Grundsatz des Klimaschutzes entwickelt worden. Danach müssen die Vertragsstaaten ihre Klimaschutzziele alle fünf Jahre fortschreiben. Nachfolgende Beiträge müssen ambitionierter sein als die vorangegangenen. Durch einen Überprüfungsmechanismus wird transparent gemacht, ob die Staaten insgesamt bei der Umsetzung des Abkommens auf Kurs sind. Das Progressionsprinzip bindet in erheblichem Maße den Gesetzgeber und bedarf daher einer ausdrücklichen Normierung.

Die globale Dimension sowie das Progressionsprinzip, die dem Umweltschutz grundsätzlich und dem Klimaschutz im Besonderen zu eigen ist, sollten

normativ im Zusammenhang mit dem Staatsziel nach Art. 20a GG wie folgt entwickelt werden:

Art. 20a GG

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen und **im Bewusstsein um die globalen Wirkungen der Umwelt und des Klimas** die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch eine **fortschreitende** Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

III. Eine institutionelle und prozedurale Verstärkung des Klimaschutzes.

Die institutionelle und prozedurale Verstärkung des Klimaschutzes ist erforderlich, um bestehende Umsetzungsdefizite zu überwinden. Daran knüpft der Vorschlag eines Monitoring an, der aber aus den genannten Gründen im Hinblick auf das Vetorecht zugleich unzureichend demokratisch legitimiert und zugleich in seiner Wirkung unzureichend ist. Diese Schwierigkeiten könnte ein System überwinden, das dem chilenischen Verfassungsprojekt aus dem Jahr 2021 zugrunde lag. Danach wird durch die Verfassung ein Expertengremium, die sog. sozio-ökologische Kommission, eingesetzt. Der Hauptzweck dieser Kommission besteht darin, Vorschläge für die Gesetzgebung zu erarbeiten, um die Klimaschutzgesetzgebung fortzuentwickeln. Die Kommission könnte mit einem Initiativrecht ausgestattet werden, das jedoch kohärent zum bestehenden Initiativrecht der „Mitte des Bundestags“ auf die Entwürfe beschränkt ist, die von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages unterstützt werden<sup>167</sup>. Zudem wäre die Kommission paritätisch mit Mitgliedern des Bundestages und Sachverständigen zu besetzen. Dadurch würde eine Überlastung des Parlaments verhindert sowie die Souveränität dieses demokratisch direkt legitimierten Organs erhalten.

---

<sup>167</sup> Art. 76 Abs. 1 GG iVm § 76 GO-BT

Es wird daher folgende Änderung des Grundgesetzes vorgeschlagen:

**(2) Zur Fortentwicklung des Klimaschutzes wird eine Kommission des Bundestages berufen. Der Kommission gehören jeweils zur Hälfte Mitglieder des Bundestages und externe Sachverständige an. Die Kommission kann Gesetzesentwürfe dem Bundestag vorlegen, wenn sie von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages unterstützt werden. Das Nähere regelt ein Gesetz.**

## O. Vorschlag Normierung Landwirtschaft und Klima

Die entwickelten Vorschläge lassen sich wie folgt zusammenfassen.

### Präambel

Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen,  
von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa  
dem Frieden der Welt zu dienen,

***angesichts der existentiellen Herausforderungen des Klima- und Umweltschutzes,***

hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.

Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.

### Art. 20a GG

- (1) Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen und **im Bewusstsein um die globalen Wirkungen der Umwelt und des Klimas** die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch **eine fortschreitende** Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. **In diesem Rahmen fördert der Staat zugleich eine nachhaltige Agrarstruktur zur Sicherung der Ernährungsversorgung.**
- (2) **Zur Fortentwicklung des Klimaschutzes wird eine Kommission des Bundestages berufen. Der Kommission gehören jeweils zur Hälfte Mitglieder des Bundestages und externe Sachverständige an. Die Kommission kann Gesetzesentwürfe dem Bundestag vorlegen, wenn sie von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages unterstützt werden. Das Nähere regelt ein Gesetz.**

## P. Literaturverzeichnis

- Anschütz, Verfassung des Deutschen Reiches, 13. Aufl., Berlin 1930, S. 638.
- Beck'scher OnlineKommentar BGB/J. Mayer § 1376 Stand: 1.8.2015, 36. Edition.
- Beck'scher OnlineKommentar GG/Axer, GG, Art. 14, Stand: 15.11.2021,49. Edition.
- Bertschi/Gächter/Hurst, Demokratie und Freiheit, 1999
- Bittner, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 39 AEUV, 4. Aufl. Baden-Baden 2019.
- Bogner/Golob, Landwirtschaft in Österreichs natura 2000-Gebieten, Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, Band 10, S. 127ff.
- Bredt, Art. 164, in Nipperdey (Hrsg.) Grundrechte, Bad. 3, Berlin 1930, S. 515.
- Bremer, Die rechtliche Gestaltung des Agrarstrukturwandels, Baden-Baden 2018.
- Brinktrine, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck'scher OnlineKommentar Umweltrecht, 53. Edition, Stand: 01.07.2019, § 5 BNatschG.
- Bronkars, Kumulative Eigentumseingriffe, Hamburg 2007.
- Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Kronberg 1973.
- Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.), Daten zur Natur 2016, abrufbar unter: [https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/daten\\_fakten/Downloads/Daten\\_zur\\_Natur\\_2016\\_BfN.pdf](https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/daten_fakten/Downloads/Daten_zur_Natur_2016_BfN.pdf).
- Calliess, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20 a GG?, ZUR 2021, S. 355ff.
- Calliess, in Dürig/Herzog/Scholz GG Kommentar, 98. EL März 2022, Art. 20a GG,
- Chen, Die Reform des chinesischen Bodensystems in Bezug auf ländliche Gebiete und nachhaltige Entwicklung, in: Fang/Martinez/Qi (Hrsg.), Nachhaltigkeit und Landwirtschaft in China und Deutschland, Baden-Baden 2019, S. 75 ff.
- Cremer: Verfassungskräftiger Klimaschutz nach Maßgabe völkerrechtlich verbindlicher Verpflichtungen und Ziele, ZUR 2019, 278 (279).
- Desmarais, La Vía Campesina, Globalization and the Power of Peasants, London 2007.
- Deutscher Bauernverband, Situationsbericht 2021/22, Berlin 2021.
- Dreier GG /Schulze-Fielitz, 3. Aufl. Tübingen 2015, GG Art. 20a.
- Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, 98. EL März 2022, GG Präambel
- Dürig/Herzog/Scholz/Scholz, 95. EL Juli 2021,München, GG Art. 20a.
- Dürig/Herzog/Scholz/Schwarz, 95. EL Juli 2021, München,GG Art. 91a.
- Düsing/Martinez/Schäfer/Keller, Agrarrecht, München 2016, Einleitung BNatSchG.
- Ehmke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 20 (1971), S. 53ff.
- Ekardt/Heym/Seidel, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Umweltrecht, ZUR 2008, S. 169ff.
- Europäische Umweltagentur, Landwirtschaft und Klimawandel, 2015.
- Europäische Umweltagentur, The European environment —state and outlook 2020; Knowledge for transition to a sustainable Europe, 2019.
- European Environment Agency (Hrsg.), Landscape in transition - An account of 25 years of land cover change in Europe, EEA Report No. 10/2017, S. 46, abrufbar unter: <https://www.eea.europa.eu/publications/landscapes-in-transition>.
- Fladvad, Topologien der Gerechtigkeit, Kiel 2017.

- Frenz, BVerfG-Klimabeschluss und seine Umsetzung in der KSG-Novelle, DVBl 2021, S. 810ff.
- Gassner, Art. 20 a GG im Lichte des Art. 115 GG, NVwZ 2018, 1112;
- Ghaleigh, Setzer und Welikala, The Complexities of Comparative Climate Constitutionalism, in: Oxford University Journal of Environmental Law 2022 <https://doi.org/10.1093/jel/eqac008>; published: 23 July 2022
- Grethe/ Martinez/ Osterburg/ Taube/ Thom, Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands: Die drei zentralen Handlungsfelder auf dem Weg zur Klimaneutralität; [https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/06/2021-06-01-Klimawende-in-der-Landwirtschaft\\_1.1.pdf](https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/06/2021-06-01-Klimawende-in-der-Landwirtschaft_1.1.pdf).
- Grieser, J., Staeger, T., Schönwiese, C., 2000: Statistische Analysen zur Früherkennung globaler und regionaler Klimaänderungen aufgrund des anthropogenen Treibhauseffektes. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt 297 41 132.
- Henneke in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 91 a
- Heu, Kulminierende Grundrechtseingriffe, Berlin 2018.
- Heugel, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Werkstand: 90. EL Juni 2019, § 5 BNatSchG.
- Heu in Dreier (Hrsg.), GG., 2. Aufl. 2008, Art. 91 a.
- Hoffmann-Riem, Modernisierung von Recht und Justiz, Frankfurt/M. 2001.
- Holzer, Agrar-Raumplanungsrecht, Wien 1981.
- Hömig/Wolff GG/Heinrich Amadeus Wolff, 13. Aufl. 2022, GG Präambel
- Isensee, in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. IV,3. Aufl., Heidelberg 2006 § 73
- J. Caspar, Staatsziel "Tierschutz" - Auswirkungen der Grundgesetzänderung auf die landwirtschaftliche Nutztierhaltung, Kritischer Agrarbericht 2003, S. 225ff.
- Janda, Sozialstaat for Future, ZRP 2021, S.149ff.
- Jurt, Bauern, Biodiversität und ökologischer Ausgleich, Zürich 2003.
- Kahl, Klimaschutz und Grundrechte in: Jura, 2021, 117-129.
- Kahlke, Das Grundstücksrecht im internationalen Vergleich, in: Agrarsoziale Gesellschaft, Das Grundstückverkehrsrecht der Bundesrepublik, Göttingen 1964, S. 32f.
- Kirchhof, Grundrechte und Wirklichkeit, Heidelberg 2007.
- Klement, Die Kumulation von Grundrechtseingriffen im Umweltrecht, AöR 2009, S. 35ff.
- Kloepfer, Belastungskumulationen durch Normenüberlagerungen im Abwasserrecht. Zum Nebeneinander von Abwasserabgaben, Wasserverbandsbeiträgen und wasserrechtlichen Einleitungsbegrenzungen, VerwArch. 1983, S. 201ff.
- Kluge, Zwang contra Freiheit: die Entstehung und Entwicklung der nationalsozialistischen Agrarordnung als „Reichsnährstand“ (1930-1939), in: Becker/Studt (Hrsg.), „Und sie werden nicht mehr frei sein ihr ganzes Leben“: Funktion und Stellenwert der NSDAP, ihrer Gliederungen und angeschlossenen Verbände im „Dritten Reich“, Berlin 2012, 179ff.
- Knöpfle, in Nawiasky, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl., München 2008.
- Kreuter-Kirchhoff, Kumulative Grundrechtseingriffe in das Grundeigentum, NVwZ 2019, 1791ff.
- Kroeschell Geschichtliche Grundlagen des Anerbenrechts, in: AgrarR 8 (1978) S. 147ff.
- Kromrey, Belastungskumulation, Tübingen 2018.

- Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 90. EL Juni 2019, BNatSchG § 6.
- Lienbacher, Waldeigentum und seine Beschränkungen, Wien 2012.
- Lindner/ Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, München 2009.
- Mager in v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 91 a.
- Markus Ehrmann, Klimaschutzgesetz: Entscheidung des BVerfG und Änderung des Gesetzes, UWP 2021, S. 139ff.
- Martin Beckmann, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der „intertemporale Freiheitsschutz“, UPR 2021, S. 241ff.
- Martinez, Der "Schutz der Grundlagen der menschlichen Ernährung" als Staatsziel, AUR 2021, S. 161.
- Martinez, Deutschland: Landwirtschaft im Grundgesetz - in schlechter Verfassung?, in: Norer (Hrsg.) Landwirtschaft und Verfassungsrecht - Initiativen, Zielbestimmungen, rechtlicher Gehalt, Tagungsband der 4. Luzerner Agrarrechtstage 2014, Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen, 2015, S. 47ff.
- Martinez, Die Erhaltung des leistungsfähigen Betriebes, in: Martinez, Der Schutz des leistungsfähigen landwirtschaftlichen Betriebes, 2013, S. 5ff.
- Martinez, Die verfassungsrechtliche Dimension der Landwirtschaft, in: Wertermittlungsforum (WF) 4/2017, S. 142 – 149; ders., 50 Jahre AUR - Auf der Suche nach der verfassungsrechtlichen Dimension der Landwirtschaft, in AUR 2020 S. 324ff.
- Martinez, Landwirtschaft und Umwelt, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2020, S. 1186-1192;
- Martinez, Landwirtschaft und Umweltschutz, Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 43. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., Band 51, Berlin 2021, S. 99ff.
- Martinez, Wolfgang Winkler und "sein" Agrarrecht, in: Martinez (Hrsg), Reichweite und Grenzen des Agrarrechts, S. 14ff.
- Michael Sachs, Klimawandel, Entscheidungsbesprechung, JuS 2021, S.708ff.
- Möckel, Land- und Forstwirtschaft im Umweltgesetzbuch – eine kritische Auseinandersetzung mit dem Referentenentwurf, NuR 2008, S. 831ff.
- MüKoBGB (Großkommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch)/Koch, 8. Aufl. München 2021, § 1376.
- Müller-Franken/Otter, Staatsaufgaben, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 8. Auflage 2021.
- Münch/Kunig/Broemel, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, GG Art. 74.
- Münkler, Nationalsozialistische Agrarpolitik und Bauernalltag, Frankfurt 1996.
- Murswiek, Klimaschutz und Grundgesetz. Wozu verpflichtet das „Staatsziel Umweltschutz“?, S. 3f. , abrufbar unter [https://www.wbu.de/media/seiten/verein/ausschuesse/20191022\\_Murswiek\\_Vortrag\\_Klimaschutz.pdf](https://www.wbu.de/media/seiten/verein/ausschuesse/20191022_Murswiek_Vortrag_Klimaschutz.pdf)
- National Oceanic and Atmospheric Administration, Annual 2021 Global Climate Report
- Nieberg/Forstner, Perspektiven der Agrarstrukturentwicklung in Deutschland, Landentwicklung aktuell 2013, S. 5ff.
- NK-BGB/Heiß/Löhnig § 1376, 4. Aufl., Baden-Baden 2021.
- Norer (Hrsg.), Landwirtschaftsgesetz, Bern 2019.
- Norer/Bloch, Agrarrecht, in: Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 47. EL März 2019.
- Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR VI, 3. Aufl. 2008, § 136.
- Papier, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014 , Art. 14.

- Poppinga, Industrialisierung der Landwirtschaft - "Ersatz von Arbeit durch Kapital", in: Bundeszentrale für Politische Bildung, abrufbar im Internet unter: <https://www.bpb.de/gesellschaft/umwelt/dossier-umwelt/61261/industrialisierung?p=all>.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Sondergutachten: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes 2002, BT-Drs. 14/9852.
- Reese, Die Verfassung des Grundgesetzes: Rahmen und Werteordnung im Lichte der Gefährdungen durch Macht und Moral, Berlin 2011.
- Riese, „Öffentliches Interesse“ und „öffentliche Sicherheit“ im Lichte der Rechtsprechung unter Berücksichtigung des BVerfG-Beschlusses zum Klimaschutzgesetz, UWP 2021, S. 108ff.
- Rudloff, Klimawandel und Ernährungssicherheit, SWP, Diskussionspaper FG2, 2009/01, Januar 2009.
- Ruttloff/ Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung oder doch Besser „Intertemporale Systemgerechtigkeit“? – Auf Konturensuche, NVwZ 2021, S.917ff.
- Sausel, Reichsnährstand und staatliche Führungspolitik am Beispiel der Vierlande 1933-1939, Hamburg, 2003.
- Sauthoff in Schlacke, Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, 2. Aufl. Köln 2017, § 67.
- Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, S. 912ff.
- Schmidt-De Caluwe in Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, Baden-Baden 2007, Art. 91 a.
- Siekmann in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 91 a.
- Sinner, Zur Verfassungsmäßigkeit des Umweltrechts der EU und der Bundesrepublik im Lichte der Klimaschutz-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, UPR 2021, S. 281ff.
- Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Berlin 1997
- Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980.
- Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, § 80 Grundrechtseingriffe Rn. 63, beck-online
- Stocker, T.F., D. Quin, G.-K. Plattner, M.M.B. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex, P.M. Midgley (eds.), Climate Change 2013. The physical science basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Mexico City
- Stresemann, Das Grundstücksverkehrsgesetz im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, AUR 2014, S. 415ff.
- Suerbaum in Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2013, Art. 91 a.
- Tamásy, Intensivierung der Landwirtschaft im Oldenburger Münsterland, in: Standort 38, 2014, S. 204ff.
- Umweltbundesamt , <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimawandel/haeufige-fragen-klimawandel#klima>
- Umweltbundesamt (Hrsg.), Umwelt und Landwirtschaft, Ausgabe 2018, S. 41, abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/uba\\_dzu2018\\_umwelt\\_und\\_landwirtschaft\\_web\\_bf\\_v7.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/uba_dzu2018_umwelt_und_landwirtschaft_web_bf_v7.pdf).
- United Nations, Report on the World Food Conference 1974.
- Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl., München 2018, AEUV Art. 39.

- Viola, Climate Constitutionalism Momentum, Adaptive Legal Systems, New York 2022
- Voland, Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz, NVwZ 2019, 114.
- Volkmann in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar, 6. Aufl. 2010, Art. 91 a.
- Voßkuhle, Verfassungsinterpretation und Verfassungswandel, Konrad-Adenauer-Stiftung 2018.
- Wagner: Klimaschutz durch Gerichte, NJW 2021, 2256 (2261).
- Waigel, Die verfassungsmässige Ordnung der deutschen insbesondere der bayerischen Landwirtschaft, München 1967.
- Waldhoff, Staatszielbestimmungen, in Görres-Gesellschaft (Hrsg.) , Staatslexikon, 8. Auflage 2021
- Weisz, Organisation und Ideologie der Landwirtschaft 1945-1949, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 21 (1973), S. 192ff.
- Winkler, "Landwirtschaftliches Eigentum" in: Götz/Kroeschell/Winkler (Hrsg), Handwörterbuch des Agrarrechts (HAR) II, Berlin 1982.
- Winkler, Der „additive Grundrechtseingriff“: Eine adäquate Beschreibung kumulierender Belastungen?, JA 2014, S. 881ff.
- WMO Statement on the state of the global climate in 2012, Press Release No. 943.
- WMO Statement on the state of the global climate in 2017