

Hintergrundpapier für den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Die sozial-ökologische Transformation aus verfassungsrechtlicher Perspektive

Dana-Sophia Valentiner

Vierter
Gleichstellungs-
bericht



Impressum

Dieses Dokument wurde im Auftrag der Sachverständigenkommission für den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung erstellt. Der Inhalt des Dokuments wird vollständig von der Autorin verantwortet und spiegelt nicht notwendigerweise die Position der Sachverständigenkommission wider.

Alle Internetquellen, die in der Publikation genannt werden, wurden am 06.12.2024 zuletzt geprüft.

Herausgeberin

Geschäftsstelle Vierter Gleichstellungsbericht
der Bundesregierung
Bundesstiftung Gleichstellung
Karl-Liebknecht-Str. 34
10178 Berlin
www.gleichstellungsbericht.de

Stand: August 2024

Erscheinungsjahr: 2025

Zitierhinweis

Valentiner, Dana-Sophia (2025): Die sozial-ökologische Transformation aus verfassungsrechtlicher Perspektive. Hintergrundpapier für den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin: Bundesstiftung Gleichstellung.

Umschlaggestaltung

www.zweiband.de

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Die sozial-ökologische Transformation als Staatsziel	4
3	Grundrechtliche Transformationsgewährleistungen	7
4	Mobilisierungspotentiale im Verwaltungsrecht	8
5	Fazit	10
	Literaturverzeichnis	11

1 Einleitung

Die Klimakrise erfordert grundlegende Transformationen zentraler Sektoren (z. B. Energie, Verkehr, Gebäude oder Industrie), die nur im Zusammenwirken von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu erreichen sind. Diese Transformationen sind rechtlich zu begleiten und zu steuern. Im Rahmen dieser Kurzexpertise wird untersucht, welche Grundentscheidungen das Grundgesetz für die Gestaltung der anstehenden Transformationsprozesse aus einer Gleichstellungsperspektive trifft. Im Zentrum steht die Frage, ob und in welchem Umfang sich aus der Verfassung ein Auftrag zur sozial-ökologischen und geschlechtergerechten Gestaltung der Transformationen ableiten lässt, der sich an den Staat, insbesondere die Gesetzgebung, richtet. Im Fokus stehen dabei zunächst die Staatszielbestimmungen, insbesondere das Klimaschutzgebot, das Sozialstaatsprinzip und das Gleichberechtigungsgebot. Darüber hinaus wird untersucht, welche Schutz- und Gewährleistungspflichten sich für den Staat mit Blick auf die genannten Transformationen aus den Grundrechten ergeben. Anschließend wird exemplarisch aufgezeigt, welche Instrumente im Verwaltungsrecht bereits eingesetzt werden, um Transformationsprozesse zu gestalten, und vorgeschlagen, diese im Sinne sozial-ökologischer Transformationen zu nutzen und weiterzuentwickeln.

2 Die sozial-ökologische Transformation als Staatsziel

Das Grundgesetz enthält keinen expliziten Verfassungsauftrag zur sozial-ökologischen Transformation. Ein solcher Auftrag lässt sich aber in der Zusammenschau von drei zentralen, „transformationserheblichen“¹ Staatszielbestimmungen ableiten: aus dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gemäß Art. 20a GG, dem Sozialstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG und dem Gleichberechtigungsgebot gemäß Art. 3 Abs. 2 GG.

Gemäß Art. 20a GG schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen. Es handelt sich um eine zukunftsgerichtete Staatszielbestimmung.² Im Klimabeschluss hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgehalten, dass der Staat aus Art. 20a GG zum Klimaschutz verpflichtet ist und die Staatszielbestimmung „den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die besonders betroffenen künftigen Generationen binden soll“.³ Art. 20a GG zielt in der Ausprägung als Klimaschutzgebot auf die Herstellung von Klimaneutralität ab.⁴

Die Pflicht zum Klimaschutz in Verantwortung für die künftigen Generationen impliziert, dass der Staat den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einleiten muss, um die Freiheit künftiger Generationen zu schonen. Der Gestaltungsauftrag des Staates ist also mit einer zeitlich-dynamischen Komponente verbunden. Notwendig ist es dafür – davon geht auch das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss aus –, „rechtzeitig erforderliche Transformationen“ einzuleiten.⁵ Dies lässt sich als Transformations-

¹ Der Begriff wird in Anlehnung an die Formulierung der „innovationserheblichen Staatszielbestimmungen“ bei Hoffmann-Riem/Fritzsche verwendet. Siehe Hoffmann-Riem/Fritzsche, in: Eifert/Hoffmann-Riem (Hg.), 2009, S. 11 (17).

² Von „ökologischer [...] Zukunftssicherung durch Verfassungsrecht“ spricht Wolff, Zukunftssicherung durch Verfassungsrecht, in: Kirchhof/Wolff (Hg.), Zukunftssicherndes Verfassungsrecht, 2024, S. 3 (19).

³ BVerfGE 157, 30 (138 Rn. 197 f.).

⁴ BVerfGE 157, 30 (139 Rn. 198).

⁵ BVerfGE 157, 30 (136 Rn. 194).

aufgabe reformulieren, die aus dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG folgt. Gabriele Britz stellt in diesem Sinne in einem Beitrag zur verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Klimaschutz heraus: „Mit dem verfassungsrechtlichen Gebot zur Herstellung von Klimaneutralität ist [...] eine erhebliche Transformationsaufgabe verbunden.“⁶

Es handelt sich um eine dynamische Transformationsaufgabe, die in die Zukunft gerichtet ist und zugleich voraussetzt, die gegenwärtige Realität zu reflektieren und ihre Entwicklung zu prognostizieren. Dem Staat kommt bei der Verfolgung des Ziels aus Art. 20a GG eine weite Einschätzungsprärogative zu. Stellt die Gesetzgebung einfachrechtlich konkretisierende Regelungen und Maßstäbe zur Realisierung des Klimaschutzgebots auf (z. B. konkrete Emissionsreduktionsziele), verletzt ein Verstoß hiergegen aber zugleich den „normgeprägten“⁷ Art. 20a GG,⁸ der Handlungsspielraum ist dementsprechend begrenzt. Auch ohne einfachgesetzliche Konkretisierung ergibt eine dynamische Interpretation des Art. 20a GG, insbesondere bei der gebotenen Interpretation im Lichte des Pariser Abkommens⁹: Je schneller der Klimawandel fortschreitet, desto stärker verdichtet sich jedenfalls der Handlungsdruck des Staates zum Klimaschutz hinsichtlich besonders stark emittierender Sektoren.¹⁰ Transformationsaufgaben wie die Verkehrswende, die Wärmewende und die Energiewende lassen sich vor diesem Hintergrund als Teilaufträge des staatlichen Klimaschutzgebots beschreiben. Sie stellen Fluchtpunkte der Querschnittsaufgabe Klimaschutz,¹¹ spezifische Transformationsziele des Art. 20a GG dar. Für den Weg zu ihrer Erreichung steht der Gesetzgebung ein Handlungsspielraum zu; der Zielkorridor kann sich jedoch zeitlich-dynamisch verengen.

Dass der ökologische Transformationsauftrag sozial und geschlechtergerecht zu erfüllen ist, ergibt sich im Zusammenspiel mit weiteren Staatszielbestimmungen sowie den Grundrechten. Teilweise wird Art. 20a GG dahingehend verstanden, dass er nicht nur ein Staatsziel der ökologischen Nachhaltigkeit beinhaltet,¹² sondern auf ein umfassenderes Nachhaltigkeitsprinzip verweist.¹³ Das Ziel nachhaltiger Entwicklung wird insbesondere im Völkerrecht als dreifaches Ziel der ökologischen, der sozialen und der ökonomischen Nachhaltigkeit in Bezug genommen (so schon im *Brundtland*-Bericht von 1987, in der Rio-Deklaration von 1992, zuletzt prominent durch die *Sustainable Development Goals*). Im Sinne eines solchen Nachhaltigkeitsverständnisses könnte Art. 20a GG dahingehend interpretiert werden, dass ökologische Nachhaltigkeit stets erfordert, die Aspekte der sozialen (und der ökonomischen¹⁴) Nachhaltigkeit mitzudenken.¹⁵ Einen begrifflichen Anker für eine solche Interpretation könnte die „Verantwortung für die künftigen Generationen“ in Art. 20a GG darstellen. Ein solches Verständnis mag zu dem Charakter

⁶ Britz, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: NVwZ 2022, S. 825 (826).

⁷ Franzius, Verfassungsfragen der Planung politischer Transformationsentscheidungen am Beispiel der Klimaschutzplanung, in: ZUR 2023, S. 199 (202).

⁸ So auch im Klimabeschluss. Vgl. ferner Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 103. EL März 2024, Art. 20a Rn. 40.

⁹ Appel, in: Kischel/Kube (Hg.), Handbuch des Staatsrechts 2024, § 43 Rn. 16.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 157, 30 (138 f. Rn. 198): Das relative Gewicht des Klimaschutzgebots nehme bei fortschreitendem Klimawandel zu.

¹¹ Zu Art. 20a GG als „Querschnittsklausel“ siehe Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 103. EL März 2024, Art. 20a GG Rn. 1.

¹² Dürig/Herzog/Scholz/Calliess, 104. EL April 2024, Art. 20a GG Rn. 103.

¹³ Zu einem integrativen Ansatz: Calliess, Verfassungsprinzip der Zukunftssicherung, in: Kirchhof/Wolff (Hg.), Zukunftsicherndes Verfassungsrecht, 2024, S. 107 (122).

¹⁴ Diese stehen im Rahmen dieser Kurzexpertise nicht im Fokus.

¹⁵ Ablehnend etwa Kahl, demzufolge Art. 20a GG nur das Element der ökologischen Nachhaltigkeit beinhaltet. Siehe Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 9 f.

des Klimaschutzgebotes als Querschnittsaufgabe verschiedener Politikfelder passen, ein derart in Art. 20a GG hineingelesenes Nachhaltigkeitskonzept bleibt aber letztlich konturlos, seine normative Steuerungskraft wird zu Recht bezweifelt.¹⁶ Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass schon grundsätzlich Kritik an der Nachhaltigkeitstrias geübt wird, weil soziale, vor allem aber ökonomische Erwägungen herangezogen werden könnten, um das ökologische Ziel auszuhöhlen.

Ein Auftrag zur sozialen und geschlechtergerechten Gestaltung ökologischer Transformationen wird in der Zusammenschau des Art. 20a GG mit dem Sozialstaatsgebot und dem Gleichberechtigungsgebot greifbar. Die Staatsziele stehen grundsätzlich gleichrangig nebeneinander.¹⁷ Auch ohne eine fundierte Dogmatik der Staatszielbestimmungen im deutschen Verfassungsrecht können die Staatszielbestimmungen als Optimierungsgebote verstanden werden, die im Zusammentreffen so zu verwirklichen sind, dass andere Staatsziele ebenfalls möglichst gut realisiert werden, jedenfalls aber nicht unverhältnismäßig zurückstehen müssen.¹⁸ Wird ein Ziel mit konkreten Maßnahmen verfolgt, ist den anderen Zielen hierbei also Rechnung zu tragen. Wird die ökologische Transformation im Sinne des Art. 20a GG durch den Staat gestaltet oder betrieben, können das Sozialstaats- und das Gleichberechtigungsziel im Sinne ihrer möglichen Verwirklichung dergestalt berücksichtigt werden, dass sie die Richtung für die Gestaltung der notwendigen Transformationsprozesse (das „Wie“) näher bestimmen.

Dabei ist das Sozialstaatsziel freilich weniger konturscharf formuliert und durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung weniger ausdifferenziert als andere Staatszielbestimmungen.¹⁹ Das Sozialstaatsziel ergibt sich aus Art. 20 Abs. 1 GG („Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“), der weder den Adressaten des Staatsziels noch das Schutzobjekt oder die Schutzrichtung so klar benennt wie etwa Art. 20a GG. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begründet das Sozialstaatsprinzip die staatliche Pflicht, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen, wobei dem Staat eine weite Einschätzungsprärogative bei der Umsetzung zukommt.²⁰ Dem Sozialstaatsprinzip wohnt ein dynamisches Element inne, das aus dem Wirklichkeitsbezug des Staatsziels folgt und entlang der realen sozialen Gegebenheiten vielfältige Handlungsstränge ansprechen kann.²¹ Die Richtung ist hierbei nicht so klar vorgegeben wie etwa bei dem Klimaschutzgebot als Ausprägung des Art. 20a GG. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Hartz IV-Urteil klargestellt, dass Art. 20 Abs. 1 GG die Gesetzgebung anhält, die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht (dort konkret im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums) zu erfassen.²² Für die ökologische Transformation lässt sich dies jedenfalls dahingehend fruchtbar machen, dass die soziale Realität sowie soziale Auswirkungen konkreter Maßnahmen im Prozess der Gesetzgebung zu erwägen sind und die Gesetzgebung grundsätzlich für eine möglichst sozialverträgliche Gestaltung im Sinne sozialer Sicherung und sozialer Gerechtigkeit Sorge zu tragen hat.

¹⁶ Jüngst etwa Kersten, Konviviale Nachhaltigkeit, in: NVwZ 2024, S. 614 (615).

¹⁷ BVerfGE 157, 30 (139 Rn. 198); Epping/Hillgruber, BeckOK GG/Rux, 58. Ed. 15.6.2024, Art. 20a GG Rn. 40.

¹⁸ Vgl. dazu bereits Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 411 f.

¹⁹ Zur mangelnden Kontur des Sozialstaatsziels von Oettingen/Schmidt, Intertemporale Freiheitssicherung im Sozialstaat, in: DÖV 2022, S. 477 (481 f.).

²⁰ BVerfGE 59, 231 (263); 69, 272 (314); 94, 241 (263); 97, 169 (185); 100, 271 (284).

²¹ Vgl. Huber/Voßkuhle/Sommermann, 8. Aufl. 2024, Art. 20 GG Rn. 103.

²² BVerfGE 125, 175 (224 Rn. 138).

Das Staatsziel der Geschlechtergerechtigkeit ist in Art. 3 Abs. 2 GG verankert: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Das Gleichberechtigungsgebot erstreckt sich nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und strebt die tatsächliche Durchsetzung der Geschlechter für die Zukunft an, ist also ebenfalls ausdrücklich zukunftsgerichtet.²³ Es verlangt nach einer aktiven Gleichstellungspolitik zur Überwindung bestehender Nachteile, dem Abbau von Stereotypisierungen und der Realisierung der Gleichberechtigung der Geschlechter in allen Lebensbereichen. Daraus ergibt sich nicht nur, dass die anstehenden Transformationsprozesse unter Reflexion der sozialen Wirklichkeit, sondern in Ansehung bestehender Ungleichbehandlungen und Benachteiligungen gerade im Zusammenhang mit der Bewältigung von Krisen mit dem ausdrücklichen Ziel der Geschlechtergerechtigkeit zu realisieren sind. Aus dem Verfassungsrecht ergibt sich, dass die ökologische Transformation unter dem Gesichtspunkt der Gleichberechtigung gestaltet werden muss.

Die sozial-ökologische und geschlechtergerechte Transformation lässt sich auf die angesprochenen Staatszielbestimmungen stützen und in ihrer Zusammenschau als verfassungsrechtlich determinierte Aufgabe reformulieren.

3 Grundrechtliche Transformationsgewährleistungen

Der Transformationsgestaltungsauftrag erhält weiter Kontur durch die Grundrechte, insbesondere soweit sie staatliche Schutz- und Gewährleistungspflichten vermitteln.

Art. 2 Abs. 1 GG garantiert das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Wird dem Persönlichkeitsrecht ein relationales Autonomieverständnis zugrunde gelegt, das die soziale Eingebundenheit des Individuums in gesellschaftliche Strukturen und interpersonelle Beziehungen und somit die soziale Bedingtheit von Autonomie berücksichtigt, dann ergeben sich bereits hier Anknüpfungspunkte, um den Transformationsauftrag des Staates zu präzisieren. Der Staat hat innerhalb des sozialen Gesellschaftsgefüges die Grundbedingungen dafür zu sichern, dass das Individuum seine Identität und Individualität selbstbestimmt finden, entwickeln und wahren sowie über sich selbst nach eigenen Maßstäben verfügen kann.²⁴ Konkrete staatliche Schutz- und Gewährleistungspflichten ergeben sich bei Vorliegen spezifischer Gefährdungslagen, welche die elementaren Grundbedingungen für die Persönlichkeitsentfaltung bedrohen. Der fortschreitende Klimawandel stellt eine solche spezifische Gefährdungslage dar und erfordert den Schutz gegen Klimawandelfolgen.²⁵ Außerdem können sich aus den besonderen Freiheitsrechten Schutzpflichten ergeben, etwa zum Schutz des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit, der Gesundheit oder des Eigentums. Zudem können Staatszielbestimmungen wie das Sozialstaatsprinzip zusätzlich herangezogen werden, um Schutzpflichten greifbar zu machen.²⁶

²³ BVerfGE 15, 337 (345); 56, 363 (389); 84, 9 (17, 18 f.); 109, 64 (89); 113, 1 (15); 126, 29 (53); 156, 224 (257 Rn. 93).

²⁴ Zur Sicherung der elementaren Grundbedingungen in ständiger Rechtsprechung auch das Bundesverfassungsgericht, siehe nur BVerfGE 35, 202 (220); 79, 256 (268); 90, 263 (270); 104, 373 (385); 115, 1 (14); 116, 243 (262 ff.); 117, 202 (225); 147, 1 (19 Rn. 38); 153, 182 (261 Rn. 207).

²⁵ Zu letzterem Britz, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: NVwZ 2022, S. 825 (833).

²⁶ In diese Richtung v. Münch/Kunig/Kotzur, 7. Aufl. 2021, Art. 20 GG Rn. 80.

Staatliche Gewährleistungspflichten können sich auch mit Blick auf die gleichheitsrechtliche und antidis- kriminierungsrechtliche Dimension der Freiheitsrechte sowie explizit die verfassungsrechtlichen Diskrimi- nierungsverbote in Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG ergeben. Der hinreichende Schutz vor Diskriminierungen sowie eine diskriminierungsfreie Gestaltung staatlichen Handelns stellen grundlegende Bedingungen für die gleichberechtigte Ausübung von Freiheitsrechten dar. Jedenfalls wenn eine spezifische Gefähr- dungslage besteht, hat der Staat dafür Sorge zu tragen, dass die Grundrechtsausübung nicht aufgrund diskriminierender Strukturen eingeschränkt wird. Dies gilt insbesondere mit Blick auf vulnerable Gruppen wie Frauen, Kinder, ältere Menschen, sozial-ökonomisch benachteiligte oder marginalisierte Personen- gruppen. Gelangt der Gleichstellungsbericht zu dieser Erkenntnis, lassen sich jedenfalls basale Gewähr- leistungspflichten des Staates mit Blick auf die sozial-ökologischen Bedingungen der Persönlichkeits- entfaltung aus Art. 2 Abs. 1 GG (sowie ggfs. den speziellen Freiheitsrechten) ableiten.²⁷

Ebenfalls lassen sich aus der intertemporalen Freiheitssicherungsdimension der Grundrechte Anforderun- gen an die Gestaltung der anstehenden Transformationen ableiten. Das Bundesverfassungsgericht hat im Klimabeschluss eine Pflicht zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen aus dem Grundgesetz her- geleitet.²⁸ Die zeitlich-dynamische Komponente des Art. 20a GG wird insoweit grundrechtlich verstärkt. Gewährleistungspflichten können zum Schutz vor künftigen Beeinträchtigungen von Freiheitsrechten durch Klimaschutzmaßnahmen erfordern, bei der jetzigen Modellierung notwendiger Transformationen hinsichtlich künftiger Grundrechtseinschränkungen Sorge zu tragen.

Sowohl die Staatszielbestimmungen als auch die Grundrechte können also herangezogen werden, um einen staatlichen Gestaltungsauftrag für die sozial-ökologische Transformation zu begründen.

4 Mobilisierungspotentiale im Verwaltungsrecht

Im Verwaltungsrecht können unterschiedliche Maßnahmen und Instrumente zum Einsatz kommen, um die sozial-ökologische Transformation zu begleiten und zu steuern. Dabei sollten neben ökologischen Zielen auch Geschlechtergerechtigkeit und soziale Gerechtigkeit explizit berücksichtigt werden, um sicherzustellen, dass die Transformation nicht nur ökologisch nachhaltig, sondern auch sozial nachhaltig gestaltet wird. Einige zentrale Bausteine für ein Verwaltungsrecht der sozial-ökologischen Transformation werden nachfolgend identifiziert.

Eine Möglichkeit, die verfassungsrechtlich konturierten Aspekte im Fachrecht zu verankern, besteht in der ausdrücklichen Formulierung eigenständiger Zielsetzungen. Das einschlägige Regelungswerk könnte Klimaschutz und Nachhaltigkeit, aber auch das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit explizit nennen und der Rechtsanwendung die Berücksichtigung bei Anwendung des Gesetzes vorgeben. Ein Beispiel für eine entsprechende Zielsetzung findet sich in § 1a PBefG: „Bei Anwendung dieses Gesetzes sind die Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.“

Etwas versteckter sind durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 12.07.2024 der Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie die städtebauliche Entwicklung in § 6

²⁷ Siehe auch Fontana, Klimawandelfolgenrecht, in: ZUR 2023, S. 528 (531 f.).

²⁸ BVerfGE 157, 30 (130 f. Rn. 183).

Abs. 4a StVG aufgenommen worden²⁹: „Rechtsverordnungen nach Absatz 1 [...] können auch erlassen werden zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung, [...]. [...] Die nach Satz 1 erlassenen Rechtsverordnungen und auf ihnen beruhenden Anordnungen müssen neben der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit oder der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung die Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen und dürfen die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigen.“

Im Recht des ÖPNV der Länder ist zum Beispiel die Barrierefreiheit als Zielsetzung verankert, teilweise auch weitere soziale Belange. § 26 BInMobG nennt als Ziel etwa ein umweltfreundliches und barrierefreies ÖPNV-Angebot (Abs. 2 S. 3); bei der Tarifgestaltung sind die Bedürfnisse von Menschen mit geringem Einkommen zu berücksichtigen und für diese ein angemessen niedriger Beitrag zur Finanzierung des Nahverkehrsangebotes vorzusehen (Abs. 3 S. 4).

Im Planungsrecht können die vorgenannten Zielsetzungen als Abwägungsbelange ausdrücklich benannt werden, wie es etwa in § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB („Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere auch von Familien mit mehreren Kindern, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung...“), § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB („die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung“) und für die „Belange des Umweltschutzes“ umfangreich in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB der Fall ist. Im Planungsrecht bietet es sich dabei ein, Fragen der Geschlechtergerechtigkeit, der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit integrativ zu denken, sie in bestehenden Planungsinstrumenten als Querschnittsdimension stets zu berücksichtigen.³⁰

Der Vorteil der expliziten Verankerung der Zielsetzungen im Fachrecht liegt darin, dass diese spezifisch für den jeweiligen Regelungsbereich präzisiert werden können. Dafür kann im Rahmen der Gesetzgebung insbesondere die Gesetzesbegründung genutzt werden. Damit die vorgegebenen Ziele auch in eine entsprechende Verwaltungspraxis münden, bedarf es freilich entsprechender Umsetzungskonzepte und -strategien, die bereichsspezifisch unter Einbezug der erforderlichen Fachexpertise zu entwickeln sind. Insbesondere im Fachplanungsrecht bedarf es eines integrativen Ansatzes, der bestehende formelle und informelle Planungsinstrumente zusammenführt.

Entscheidend für die sozial-ökologische Transformation sind daneben konkrete Ermächtigungsgrundlagen, die besonders in emissionsstarken Sektoren konkrete Handlungsspielräume eröffnen. Im Straßenverkehrsrecht wird etwa gefordert, verkehrliche Anordnungen mit umwelt- oder klimapolitischer Zielsetzung sowie solche zum Zweck der nachhaltigen Stadtentwicklung von dem Erfordernis des Vorliegens einer Gefahr für die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs zu befreien und insbesondere die Kommunen zu solchen Maßnahmen zu ermächtigen.³¹

²⁹ BGBI. I Nr. 233.

³⁰ Für ein Beispiel aus der Klimaschutzplanung siehe Fisch/Frost/Dietl, Klimaschutz und Gender in der kommunalen Praxis, in: Klepp/Hein (Hg.), 2023, S. 177–206.

³¹ Baumeister, Das Städtebaurecht als notwendiger Kristallisierungspunkt für Mobilitätswende und Klimaschutz in den Kommunen, in: IR 2024, S. 43 (46 f.).

Auch Erprobungs- oder Experimentierklauseln könnten vorgesehen werden, um Reallabore und Pilotprojekte einzurichten und zur Entwicklung innovativer Lösungen beizutragen.³² Sie stellen Flexibilisierungsinstrumente dar, die ein – in der Regel befristetes – Abweichen von gesetzlichen Voraussetzungen, z. B. für die Genehmigungserteilung, ermöglichen, um etwa neue technische Ansätze zu erproben.³³

Soziale Nachhaltigkeit erfordert schließlich auch eine hinreichende Akzeptanz der von den Maßnahmen betroffenen Bürger*innen und Einwohner*innen. Es braucht dafür hinreichende Möglichkeiten zur Beteiligung und Beteiligungskonzepte, die auch marginalisierte Personen ansprechen und einen entsprechenden Rahmen bieten, der ihre Beteiligung sicherstellt.

5 Fazit

Die sozial-ökologische Transformation ist kein beliebiges politisches Projekt, sondern eine verfassungsrechtlich konturierte Aufgabe. Sie betrifft zahlreiche Regelungsbereiche, wie etwa das Straßenverkehrsrecht, das Baurecht und das Energierecht. Der Transformationsgestaltungsauftrag erfordert eine fundierte Analyse der in diesen Regelungsbereichen relevanten Akteur*innen, der Regelungsstrukturen und Wirkweisen von Instrumenten, um zielgerichtete Reformprojekte zu entwickeln. Hierfür ist entscheidend, den Werkzeugkasten des Rechts zu erweitern, um ein zukunftsfähiges und nachhaltiges Recht zu gestalten.

³² Valentiner/Johannsen, Nachhaltigkeit im Luftverkehrsrecht, in: NVwZ 2023, S. 1863 (1869).

³³ Grundlegend Fietze, Experimentierklauseln für die Energiewende, 2021.

Literaturverzeichnis

- Baumeister, Hubertus (2024): Das Städtebaurecht als notwendiger Kristallisierungspunkt für Mobilitätswende und Klimaschutz in den Kommunen. In: *InfrastrukturRecht* 2024, S. 43–48.
- Britz, Gabriele (2022): Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2022, S. 825–834.
- Calliess, Christian (2024): Verfassungsprinzip der Zukunftssicherung. In: Kirchhof, Gregor/Wolff, Daniel (Hg.): *Zukunftssicherndes Verfassungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 107–144.
- Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (2024): *Grundgesetz*, 104. EL, München: C. H. Beck.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (2024): *Grundgesetz*, 58. Ed., BeckOK, München: C. H. Beck.
- Fietze, Daniela (2021): *Experimentierklauseln für die Energiewende*, Baden-Baden: Nomos.
- Fisch, Verena/Frost, Juliane/Dietl, Alena (2023). Klimaschutz und Gender in der kommunalen Praxis. In: Klepp, Silja/Hein, Jonas (Hg.), *Umweltgerechtigkeit und Sozialökologische Transformation*, Bielefeld: transcript.
- Fontana, Sina (2023): Klimawandelfolgenrecht. In: *Zeitschrift für Umweltrecht* 2023, S. 528–536.
- Franzius, Claudio (2023): Verfassungsfragen der Planung politischer Transformationsentscheidungen am Beispiel der Klimaschutzplanung. In: *Zeitschrift für Umweltrecht* 2023, S. 199–205.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Fritzsche, Saskia (2009): Innovationsverantwortung – zur Einleitung. In: Eifert, Martin/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hg.), *Innovationsverantwortung: Innovation und Recht III*, Berlin: Duncker & Humboldt, S. 11–44.
- Huber, Peter Michael/Voßkuhle, Andreas (2024): *Grundgesetz*, 8. Aufl., München: C. H. Beck.
- Kahl, Wolfgang (2018): *Nachhaltigkeitsverfassung*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kersten, Jens (2024): Konviviale Nachhaltigkeit: Begriff – Konzept – Dogmatik. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2024, S. 614–620.
- Kischel, Uwe/Kube, Hanno (Hg.) (2024): *Handbuch des Staatsrechts*, Band II, Heidelberg: C. F. Müller.
- Landmann, Robert/Rohmer, Gustav (Begr.) (2024): *Umweltrecht*, Loseblatt, 103. EL, München: C. H. Beck.
- Sommermann, Karl-Peter (1997): *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Valentiner, Dana-Sophia/Johannsen, Josina (2023): Nachhaltigkeit im Luftverkehrsrecht. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2023, S. 1863–1869.

von Münch, Ingo /Kunig, Philip (Begr.) (2021): Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl., München: C. H. Beck.

von Oettingen, Anna/Schmidt, Kristina Isabel (2022): Intertemporale Freiheitssicherung im Sozialstaat. In: Die Öffentliche Verwaltung 2022, S. 477–486.

Wolff, Daniel (2024): Zukunftssicherung durch Verfassungsrecht. In: Kirchhof, Gregor/Wolff, Daniel (Hg.), Zukunftssicherndes Verfassungsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 3–28.



**Bundesstiftung
Gleichstellung**