

Stiftung

Umweltenergierecht

**Würzburger Berichte zum
Umweltenergierecht**

**Zur Aufnahme des Klimaschutzes in die
französische Verfassung**

Hintergrundpapier

erstellt von

Victoria Roux

38

25.02.2019

Zitiervorschlag: *Victoria Roux*, Zur Aufnahme des Klimaschutzes in die französische Verfassung, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 38 vom 25.02.2019.

Die Autorin dankt den Kollegen Dr. Hartmut Kahl, LL.M. (Duke) und Anna Halbig herzlich für wertvolle Anregungen und Gespräche.

Stiftung Umweltenergierecht

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

Telefon +49 931 79 40 77-0

Telefax +49 931 79 40 77-29

E-Mail roux@stiftung-umweltenergierecht.de

Internet www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand: Thorsten Müller und Fabian Pause, LL.M. Eur.

Stiftungsrat: Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz, Prof. Dr. Franz Reimer, Prof. Dr. Monika Böhm

Spendenkonto: Sparkasse Mainfranken Würzburg, IBAN DE16790500000046743183,

BIC BYLADEM1SWU

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung.....	4
B. Klimaschutz mit Verfassungsrang in Ergänzung zur Charte de l'environnement	5
I. Die Charte de l'environnement.....	5
1. Teil des Verfassungsblocks	5
2. Inhalt der Charte.....	6
3. Rechtsprechung zur Charte de l'environnement	10
II. Klimaschutz in Ergänzung zur Charte de l'environnement	11
C. Die Suche nach dem richtigen Standort in der Verfassung.....	12
I. Verankerung in Artikel 34.....	12
1. Inhalt.....	12
2. Verbindlichkeitsgrad.....	13
II. Verankerung in Artikel 1.....	14
1. Inhalt.....	14
2. Verbindlichkeitsgrad.....	15
D. Das Ringen um den richtigen Wortlaut.....	17
I. Der Bericht des Verfassungsausschusses.....	17
1. Nicht angenommene Vorschläge	18
a) Statt „handelt für“: „gewährleisten“, „garantieren“	18
b) Endlichkeit der Ressourcen, Nicht-Regressionprinzip und Resilienz	19
2. Kritik des ausgewählten Wortlauts	21
II. Stellungnahme des Umweltausschusses.....	21
E. Zusammenfassung.....	22

A. Einführung

In der Verfassung von Frankreich soll künftig ausdrücklich der Klimaschutz verankert werden. Geplant ist, im ersten Artikel eine Formulierung zu verankern, in der es heißt: Die Republik *„handelt für den Erhalt der Umwelt und der biologischen Vielfalt und gegen den Klimawandel“*. Dieses Vorhaben ist Teil einer umfassenden Reform der französischen Verfassung, die Präsident Macron am 3. Juli 2017 in seiner Rede vor dem Kongress angekündigt hatte. Am 9. Mai 2018 wurde der „Verfassungsgesetzentwurf für eine repräsentativere, verantwortungsvollere und wirksamere Demokratie“¹ vorgestellt. Nach der Stellungnahme des Umweltausschusses („Commission du développement durable et de l’aménagement du territoire“) am 13. Juni 2018 wurde der Text dem Verfassungsausschuss („Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République“) am 26. Juni 2018 vorgelegt, dessen Bericht am 4. Juli 2018 veröffentlicht wurde. Nach dem ersten Durchgang in der Nationalversammlung liegt der Ball nun beim Senat, der eine Stellungnahme abzugeben hat². Die Änderungen sollten eigentlich Anfang 2019 in Kraft treten.

Zwar wurde die weitere parlamentarische Beratung des Verfassungspakets nicht zuletzt wegen des Protestes der „Gelbwesten“ vorerst auf Eis gelegt³ und der ursprüngliche Zeitplan aufgegeben. Dennoch lohnt sich ein näherer Blick auf die geplante Regelung in Frankreich, da es auch in Deutschland auf Bundes- wie auf Länderebene Diskussionen und Initiativen gibt, den Klimaschutz auf Verfassungsebene zu verankern⁴. Schließlich stellen sich – trotz unterschiedlicher Traditionen in der Genese und Auslegung von Verfassungsnormen – vergleichbare Fragen insbesondere zur materiellen Aussagekraft der jeweils gewählten Formulierung.

¹ Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, AN n° 911, 9. Mai 2018. Der Klimaschutz ist nur ein Teil der geplanten Verfassungsänderung vom 4. April 2018, in welcher drei Gesetzesprojekte folgende Änderungen umfassen: 30% weniger Parlamentarier, 15% Verhältniswahlssystem für die Parlamentswahlen, begrenzte Anzahl von Mandatshäufung, die Abschaffung des Gerichtshofs der Republik, eine Reform des obersten Rats der Magistratur und des Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrats sowie das Ende der Amtszeit der ehemaligen Präsidenten der Republik im Verfassungsrat. In Bezug auf den Betrieb des Parlaments: Einschränkung des Änderungsrechts, Verkürzung des Pendelns zugunsten der Assemblée Nationale sowie eine verstärkte Kontrolle der Tagesordnung durch die Exekutive.

² Die Prüfung des Vorschlags durch das Parlament erfolgt durch das Pendeln („Navette“), indem der Text zwischen der Nationalversammlung und dem Senat hin und her pendelt. Die Diskussion verschmälert sich auf die Artikel, die von beiden Kammern nicht in gleicher Weise angenommen wurden, bis ein Konsens zwischen ihnen erreicht wurde.

³ Die Prüfung der Verfassungsänderung, wurde auf 2020 verschoben. Damit die Drei-Fünftel-Mehrheit in der Assemblée nationale und im Senat erreicht wird, wird unter anderem auf die Ergebnisse der großen nationalen Debatte („Le grand débat national“) gewartet, die folgende vier große Themen umfasst: Besteuerung und öffentliche Ausgaben, staatliche Organisation öffentlicher Dienstleistungen, ökologischer Wandel, Demokratie und Staatsbürgerschaft. Alle Bürger können seit Dezember 2018 und noch bis April 2019 ihre Erwartungen äußern. Abrufbar unter: <https://www.gouvernement.fr/le-grand-debat-national>.

⁴ Siehe dazu den von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegten Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h – Stärkung des Klimaschutzes), BT-Drucksache 19/4522, zu dem am 11.02.2019 eine Anhörung im Innenausschuss des Bundestages stattfand.

Das vorliegende Hintergrundpapier möchte deshalb den bisherigen Gang der Verfassungsänderung in Frankreich nachzeichnen und sich insbesondere drei Punkten widmen, die dort intensiv diskutiert wurden:

- Warum sollte der Klimaschutz – neben der schon bestehenden Umweltcharta – überhaupt in der Verfassung erwähnt werden?
- Wo im Normgefüge der Verfassung ist der passende Standort für die Verankerung des Klimaschutzes?
- Wie kann eine dem Anliegen angemessene Formulierung aussehen; also welcher Wortlaut ist zu wählen?

B. Klimaschutz mit Verfassungsrang in Ergänzung zur Charte de l'environnement

Da Frankreich schon seit 2005 über die Charte de l'environnement den Schutz der Umwelt in der Verfassung verankert hat, stellte sich in der dortigen Diskussion die Frage, warum darüber hinaus der Klimaschutz eigens adressiert werden sollte. Mit der Charte steht die Umwelt in der Normenhierarchie immerhin auf gleicher Stufe wie die Menschenrechtserklärung von 1789. Um diese Frage zu beantworten, ist es zunächst hilfreich, einen Blick auf die Inhalte der Charte zu werfen und daraus abzuleiten, was diese materiell leistet und was nicht. Davon unabhängig stellt sich die Frage nach dem Symbolwert der Entscheidung, den Klimaschutz gesondert in die Verfassung aufzunehmen.

I. Die Charte de l'environnement

1. Teil des Verfassungsblocks

Zusammen mit der Präambel, dem eigentlichen Verfassungstext und der Menschenrechtserklärung gehört die Charte de l'environnement seit 2005⁵ zum sog. Verfassungsblock, ist also materielles Verfassungsrecht. Auch wird in der Präambel auf sie Bezug genommen. Verfassungsgeschichtlich bildet die Charte daher eine Besonderheit: Mit ihrer Verabschiedung wurde zum

⁵ Loi constitutionnelle n° 2005-205 vom 1. März 2005, veröffentlicht im „Journal officiel de la République française“, 2. März 2005.

ersten Mal die Präambel der Verfassung von 1958 ergänzt⁶. Neben ihrer eigenen Präambel umfasst sie zehn Artikel, die einen Rahmen vorzeichnen, der vielfach erst vom Gesetzgeber zu füllen ist⁷.

Trotz der Einführung der französischen Umweltcharta als Teil des Verfassungsblocks erschien das Wort „Klima“ bis jetzt weder im Verfassungstext noch in der Umweltcharta.

2. Inhalt der Charte

Bereits bei der Einführung der Charte sprach die damalige Berichterstatterin der „Commission des lois“ in der Assemblée Nationale von einer „juristischen Herausforderung“⁸. Dies hauptsächlich deshalb, weil die Grundsätze des Umweltrechts aus dem Umweltgesetzbuch in die Charte überführt wurden. Dies hatte zur Folge, dass sich der an Spezialisten gerichtete Charakter des Umweltrechts als Fachrecht wandelte hin zu einem allgemeinen Recht, das auf alle Sektoren und menschlichen Aktivitäten anwendbar wurde⁹. Der horizontal entstandene Geltungsbereich hatte damit auch Einfluss auf die Beziehungen zwischen Bürger und Staat sowie zwischen Privatpersonen untereinander¹⁰.

Die Prinzipien der Charte basieren wesentlich auf denen des internationalen und EU-Rechts. Rechtsprechung des Conseil Constitutionnel zur Charte de l'environnement gibt es kaum, allerdings entschied der Conseil Constitutionnel – wenig überraschend – bereits 2005¹¹, dass die Charte Verfassungsrang hat¹².

Was aber sind nun die Kerninhalte der Charte?

⁶ *Prieur Michel*, L'environnement est entré dans la Constitution, La charte constitutionnelle de l'environnement, Revue Juridique de l'Environnement numéro spécial, 2005, p. 25.

⁷ Insbesondere in den Artikeln 3, 4 und 7 der Charte de l'environnement. Wobei diese den „contrôle de constitutionnalité“ unterliegt, siehe *Dominique Chagnollaud de Sabouret*, La constitution de la Vème République, Droit constitutionnel contemporain 2, Dalloz, 8^{ème} édition 2017, p. 243.

⁸ Rapporteure de la Commission des lois Nathalie Kosciusko-Morizet, AJDA, dossier la Charte de l'environnement, n°21/2005, 6. Juni 2005, p. 1145.

⁹ *Prieur Michel*, L'environnement est entré dans la Constitution, La charte constitutionnelle de l'environnement, Revue Juridique de l'Environnement numéro spécial, 2005, p. 26.

¹⁰ *Prieur Michel*, L'environnement est entré dans la Constitution, La charte constitutionnelle de l'environnement, Revue Juridique de l'Environnement numéro spécial, 2005, p. 26.

¹¹ Conseil Constitutionnel statuant comme juge des consultations du corps électoral, Entscheidung vom 24. März 2005 n° 2005-31 REF *Hauchemaille et Meyet*.

¹² Siehe Entscheidung 2005-31 REF: „in jedem Fall widerspricht der Vertrag über eine Verfassung für Europa nicht der Umweltcharta von 2004“: „en tout état de cause, le traité établissant une Constitution pour l'Europe n'est pas contraire à la Charte de l'environnement de 2004“. Siehe auch die Entscheidung des Conseil d'Etat, CE, 3. Oktober 2010, n°297931, in welcher dieser anerkannt hat, dass all die in der Charte definierten Rechte und Pflichten Verfassungswert haben und sich somit auf die Staatsgewalt („pouvoirs publics“) und die Verwaltungsbehörden („autorités administratives“) beziehen.

Gleich Artikel 1 der Charte statuiert ein Menschenrecht – übrigens eines, dessen Entstehung erstmals in der frz. Geschichte keine Revolution vorausging¹³: „*Jeder hat das Recht, in einer ausgewogenen und für die Gesundheit unbedenklichen Umwelt zu leben.*“¹⁴. Ziel war hier, ein subjektives Recht zu schaffen. Jedoch sahen einige Autoren darin nur ein Ziel mit Verfassungsrang¹⁵. Allerdings entschied das Verwaltungsgericht Châlons-en-Champagne in seiner Ordonnance de référé vom 29. April 2005, dass Artikel 1 der Charte „*notwendigerweise beabsichtigt hat, das Recht auf die Umwelt als grundlegende verfassungsrechtliche Freiheit zu etablieren*“¹⁶. Auch der Conseil d’Etat entschied zu Artikel 1, dass eine Regulierungsbehörde („*pouvoir réglementaire*“) auf die Einhaltung dieses Prinzips achten muss, wenn sie aufgefordert ist, die Modalitäten für die Umsetzung eines Gesetzes festzulegen, welches den Schutzrahmen der Bevölkerung gegen gesundheitsrelevante Umweltrisiken umfasst¹⁷.

Korrespondierend enthält Artikel 2 die Pflicht einer jeden Person zum Schutz der Umwelt¹⁸. Die Artikel 1 und 2 der Charte wurden in einer Entscheidung des Conseil Constitutionnel 2011¹⁹ als ein Block verstanden, um daraus eine Art generelle Sorgfaltspflicht für Jedermann in Bezug auf die Umwelt abzuleiten, beziehungsweise eine allgemeine Verpflichtung zur Erhaltung der Umwelt²⁰.

Während Artikel 3 der Charte als Präventionsprinzip²¹ zu verstehen ist und Artikel 4 als Verantwortlichkeitsprinzip²², ist die Grenze zwischen den beiden Prinzipien verwischer als man annehmen könnte; hauptsächlich aufgrund der Richtlinie über die Umwelthaftung vom 21. April 2004, die die Prävention gegenüber der Behebung von Umweltschäden stärkt²³.

¹³ *Prieur Michel*, L’environnement est entré dans la Constitution, La charte constitutionnelle de l’environnement, Revue Juridique de l’Environnement numéro spécial, 2005, p. 25.

¹⁴ Artikel 1 Charte de l’environnement: „Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé“.

¹⁵ *Prieur Michel*, L’environnement est entré dans la Constitution, La charte constitutionnelle de l’environnement, Revue Juridique de l’Environnement numéro spécial, 2005, p. 28.

¹⁶ Artikel 1 Charte de l’environnement: „a nécessairement entendu ériger le droit à l’environnement en liberté fondamentale de valeur constitutionnelle“, siehe Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, Ordonnance de référé, 29. April 2005.

¹⁷ Der Verwaltungsrichter soll dann prüfen, ob die Regulierungsmaßnahmen, die zur Anwendung des Gesetzes ergriffen werden, nicht selber dieses Prinzip missachtet haben. Siehe Entscheidung CE, 26. Februar 2014, n°351514, *Association Ban Asbestos France et autres*, und Conseil d’Etat, Le juge administratif et le droit de l’environnement, 1. Juni 2015.

¹⁸ Artikel 2 Charte de l’environnement: „Jeder Mensch hat die Pflicht, zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt beizutragen.“

¹⁹ Entscheidung in Folge einer „Question Prioritaire de Constitutionnalité“ vom 8. April 2011, n°2011-116 QPC, *M Michel Z. et autre*.

²⁰ *Renaud Denoix de saint Marc*, La Charte de l’environnement au prisme du contentieux, Le Conseil constitutionnel et la Charte de l’environnement, Cour administrative d’appel de Paris, 15. Juni 2012.

²¹ „Principe de prévention“: Artikel 3: „Jeder Mensch muss unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen die Umweltschäden, die er verursachen kann, verhindern oder andernfalls deren Konsequenzen mindern.“

²² „Principe de responsabilité“: Artikel 4: „Jeder Mensch muss unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen zur Beseitigung der von ihm verursachten Umweltschäden beitragen.“

²³ *Prieur Michel*, La responsabilité environnementale en droit communautaire, Revue européenne de droit de l’environnement, 2004 n°2, p. 129.

Aus Artikel 3 heraus hat der Conseil d'Etat die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Gesetzgeber und dem Regulierer präzisiert. Der Gesetzgeber legt die Grundprinzipien des Umweltschutzes und den Rahmen zur Vermeidung und Begrenzung der Folgen von Umweltschäden fest, während der Regulierer allein den Auftrag hat, für die Umsetzung der gesetzlich festgelegten Grundsätze zu sorgen²⁴.

Als wichtigster Artikel der Charte gilt Artikel 5 mit der Verankerung des Vorsorgeprinzips („principe de précaution“). In seiner Entscheidung vom 19. Juni 2008 stellte der Conseil Constitutionnel fest, dass dieses Vorsorgeprinzip Verfassungsrang hat, ebenso wie die Gesamtheit der Rechte und Pflichten, welche in der Charte de l'environnement definiert sind.

Art. 6²⁵ statuiert den Auftrag des Staates, eine nachhaltige Entwicklung durch den Einklang zwischen Schutz und Aufwertung²⁶ der Umwelt, Wirtschaftsentwicklung und sozialem Fortschritt zu fördern²⁷. Der Conseil d'Etat ist hier der Meinung²⁸, dass die Verwaltung Artikel 6 der Charta befolgt hat, wenn die Umweltschäden unter Berücksichtigung der erwarteten Vorteile des Projekts sowie der verbundenen Vorsichtsmaßnahmen nicht übermäßig waren²⁹.

Artikel 7 sorgt für das Recht aller auf Information und Teilnahme durch das Prinzip der Beteiligung der Öffentlichkeit³⁰. Für diesen Artikel entschied der Conseil d'Etat, dass eine Beteiligung der Öffentlichkeit nur für die Entscheidungen obligatorisch wird, welche eine unmittelbare und erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben³¹.

²⁴ Siehe Artikel 34 der französischen Constitution in Verbindung mit Artikel 3 der Charte de l'environnement. Les dossiers thématiques du Conseil d'Etat, Le juge administratif et le droit de l'environnement, 1. Juni 2015.

²⁵ Artikel 6 Charte de l'environnement: „Die Politik der öffentlichen Hand muss eine nachhaltige Entwicklung fördern. Zu diesem Zweck hat sie Schutz und Erschließung (Aufwertung) der Umwelt, Wirtschaftsentwicklung und sozialen Fortschritt miteinander in Einklang zu bringen.“

²⁶ In der Übersetzung des Sprachendienst des Bundestages ist „mise en valeur“ durch „Erschließung“ übersetzt (<https://www.bijus.eu/?p=10443>), was jedoch eine negative Konnotation beinhaltet, die dem französischen Wortlaut nicht Rechnung trägt, weswegen dieses Papier statt Erschließung Aufwertung verwendet (für Artikel 6 und 9).

²⁷ Der Conseil d'Etat hat entschieden, dass dieser Grundsatz insbesondere aufzurufen ist, wenn es um Bauvorhaben im öffentlichen Interesse geht. Siehe Grundsatzentscheidung CE, Assemblée, 28. Mai 1971, n°78825, *Ville nouvelle Est*.

²⁸ Siehe Entscheidung CE, 16. April 2010, n°s 320667 et a, *Association Alcaly et autres*.

²⁹ Les dossiers thématiques du Conseil d'Etat, Le juge administratif et le droit de l'environnement, 1. Juni 2015, p. 7.

³⁰ „Le principe de participation du public“, Artikel 7: „Jeder Mensch hat nach den gesetzlich festgelegten Bedingungen und Grenzen das Recht auf Zugang zu den Umweltinformationen der Behörden und auf Mitwirkung an der Erarbeitung der öffentlichen Beschlüsse, die Auswirkungen auf die Umwelt haben.“

³¹ Siehe Entscheidung CE, 17. Oktober 2013, n° 370481, *Commune d'Illkirch-Graffenstaden*. Ebenso wenig kann auf Artikel 7 Bezug genommen werden, wenn Rechtsvorschriften die Umsetzung bereits sicherstellen. Siehe Entscheidung CE, 12. Juni 2013, n°360702, *Fédération des entreprises du recyclage*.

Les dossiers thématiques du Conseil d'Etat, Le juge administratif et le droit de l'environnement, 1. Juni 2015.

Artikel 8³² der Charta widmet sich dem Zusammenhang zwischen Bildung³³ und der Fähigkeit jedes Einzelnen, die in der Charta enthaltenen Pflichten und Rechte wahrzunehmen. Letztendlich ist dieser Artikel weniger eine Definition des Inhalts der Bildungsprogramme oder Lehrpläne, sondern eher ein Mindeststandard, welcher einen Rahmen für Initiativen auf diesem Gebiet anbietet und auf ein einheitliches Handlungsniveau zwischen Zentralregierung, Regionen und Gemeinden abzielt³⁴.

Artikel 9³⁵ der Charta ergänzt vor allem Artikel 8 durch die Feststellung, dass Forschung und Innovation zum Erhalt und zur Aufwertung der Umwelt beitragen müssen, um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Eine Anwendung dieses Artikels betrifft zum Beispiel die Umsetzung von Artikel 5 der Charta³⁶, mit der Verpflichtung zur Bewertung der potenziellen Risiken durch das Vorsorgeprinzip³⁷.

Durch Artikel 10³⁸ der Charta wird die europäische und internationale Dimension der Maßnahmen berücksichtigt, welche im Hinblick auf die Umwelt und die nachhaltige Entwicklung zu ergreifen sind³⁹. Dadurch ist dieser Artikel nur eine Orientierungshilfe für französische Verhandlungsführer, damit auf europäischer sowie internationaler Ebene, Erhalt und Aufwertung der Umwelt hin zu einer nachhaltigen Entwicklung gefördert werden⁴⁰.

Juristisch gesehen haben somit alle Artikel der Charta Verfassungsrang⁴¹ und sind gegenüber dem Parlament sowie Privatpersonen verbindlich⁴², obwohl die Artikel 8, 9 und 10 eher

³² Artikel 8 Charta de l'environnement: „Bildung und Ausbildung im Umweltschutz müssen zur Wahrnehmung der in dieser Charta definierten Rechte und Pflichten beitragen.“

³³ Unter Bildung ist hier die allgemeine und berufliche Bildung zu verstehen, was den gesamten Zyklus der Erstausbildung (Schule bis Universität) sowie die Weiterbildung umfasst. Siehe Sénat, II. Les articles de la charte, article 8, abrufbar unter: <https://www.senat.fr/rap/a03-353/a03-3532.html>.

³⁴ Sénat, II. Les articles de la charte, article 8.

³⁵ Artikel 9 Charta de l'environnement: „Forschung und Innovation müssen ihren Beitrag zur Erhaltung und Aufwertung der Umwelt leisten“.

³⁶ Artikel 5 Charta de l'environnement: „Wenn ein Schaden, dessen Eintritt nach dem Stand der wissenschaftlichen Kenntnisse nicht mit Sicherheit vorherzusehen ist, auf schwere und irreversible Weise die Umwelt beeinträchtigen könnte, haben die Behörden in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen und nach dem Vorsorgeprinzip dafür zu sorgen, dass Verfahren zur Evaluierung der Risiken zur Anwendung kommen und angemessene einstweilige Maßnahmen ergriffen werden, um den Eintritt des Schadens zu verhindern.“

³⁷ Sénat, II. Les articles de la charte, article 9.

³⁸ Artikel 10 Charta de l'environnement: „Diese Charta dient Frankreich als Richtschnur für seine Aktionen auf europäischer und internationaler Ebene.“

³⁹ In Verbindung mit den bereits genannten Verweisen (siehe Präambel der Charta) auf „Menschlichkeit“ (humanité), zum „gemeinsame Erbe der Menschen“ („au patrimoine commun des êtres humains“) und zu „andere Völker“ („aux autres peuples“). Siehe Sénat, II. Les articles de la charte, article 9.

⁴⁰ Siehe Sénat, II. Les articles de la charte, article 9.

⁴¹ Siehe Entscheidung des Conseil Constitutionnel vom 7. Juli 2005, n°2005-516 DC, das anerkannt hat, dass Artikel 6 der Charta Verfassungswert hat. In der Entscheidung CE, 16. April 2010, n°s 320669 et a., *Association Alcaly et autres*, teilte der Conseil d'Etat in Verbindung mit Artikel 6 der Charta mit, dass er durch die Prüfung der Schäden für die Umwelt angesichts des erwarteten Nutzens des Projekts entscheidet, ob diese übermäßig sind.

⁴² Siehe Entscheidung des Conseil d'Etat CE, 3. Oktober 2010, n°297931, *Assemblée Commune d'Annecy*. In dieser Entscheidung hat der Conseil d'Etat anerkannt, dass alle in dieser Charta definierten Rechte und Pflichten

Programmsätzen ähneln und sie der Conseil Constitutionnel in ihrem normativen Gehalt daher unter einem Vorbehalt betrachtete⁴³. In den anderen Artikeln, wie zum Beispiel bei dem ausdrücklich vorgesehenen Erlassen von Gesetzen in den Artikeln 3, 4 und 7, könnte eine Aufforderung zum Handeln hineingelesen werden, was jedoch nicht der Fall ist⁴⁴, da dort nur eine Gesetzgebungsbefugnis statuiert wird, mit deren Ausübung die Charte präzisiert werden kann, soweit es der Conseil Constitutionnel zulässt⁴⁵.

Resümierend bleibt festzuhalten, dass die Aufnahme der Umwelt in die Verfassung eine Wende im französischen Umweltrecht markiert. In der Tat war vor der Veröffentlichung der Charte die verfassungsrechtliche Rechtsprechung sehr stark gegen die Auffassung gerichtet, dass die Umwelt mehr sein könnte als eine bloße Idee oder Vorstellung⁴⁶. Hinzu kam der Einwand, dass die Einbeziehung der Umwelt in die Verfassung eine Beeinträchtigung der bereits festgeankerten Menschenrechte sein könnte⁴⁷. Die Charte hat diese Diskussionen geklärt.

3. Rechtsprechung zur Charte de l'environnement

Interessant ist der Umgang der Gerichte mit der Charte. So entschied der Conseil d'Etat in seiner Funktion als oberstes Verwaltungsgericht Frankreichs („assemblée du contentieux“) 2013, dass ein Verwaltungsrichter die Konformität eines für die Anwendung eines Gesetzes erlassenen Verordnungstextes anhand von Artikel 3 der Charte überprüfen kann⁴⁸. Ebenso obliegt es dem Verwaltungsrichter zu prüfen, ob die für die Anwendung eines Gesetzes getroffenen Maßnahmen, wenn diese die notwendigen Schlüsse nicht ziehen, den im Artikel 3 festgelegten

verfassungsrechtlichen Wert haben, sowie verbindlich gegenüber öffentlichen und Verwaltungsbehörden in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen sind. Siehe auch *Conseil d'Etat*, Les dossiers thématiques du Conseil d'Etat, Le juge administratif et le droit de l'environnement, 1. Juni 2015.

⁴³ *Renaud Denoix de saint Marc*, La Charte de l'environnement au prisme du contentieux, Le Conseil constitutionnel et la Charte de l'environnement, Cour administrative d'appel de Paris, 15. Juni 2012. Sowie *Prieur Michel*, L'environnement est entré dans la Constitution, La charte constitutionnelle de l'environnement, Revue Juridique de l'Environnement numéro spécial, 2005, p. 29.

⁴⁴ *Prieur Michel*, L'environnement est entré dans la Constitution, La charte constitutionnelle de l'environnement, Revue Juridique de l'Environnement numéro spécial, 2005, p. 28.

⁴⁵ *Prieur Michel*, L'environnement est entré dans la Constitution, La charte constitutionnelle de l'environnement, Revue Juridique de l'Environnement numéro spécial, 2005, p. 28.

⁴⁶ Der europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seiner Entscheidung *Hatton* die Vorstellung eines besonderen Status der Umwelt im Kontext der europäischen Menschenrechtskonvention zum Beispiel ausdrücklich abgelehnt: Siehe *Prieur Michel*, L'environnement est entré dans la Constitution, La charte constitutionnelle de l'environnement, Revue Juridique de l'Environnement numéro spécial, 2005, pp. 25,27. Jedoch gab es natürlich eine Doktrin schon vor der Charte, die das Umweltrecht unterstützt hat: Siehe *Despax/Lanversin* in 1974, *Kiss* in 1976, *du Pontavice/Martin* in 1978 sowie die *Société française pour le droit de l'environnement*.

⁴⁷ Z.B. indem dieser ungenaue und unlimitierte „Fremdstoff“ die bestehenden Menschenrechte benachteiligen würde: Siehe *Prieur Michel*, L'environnement est entré dans la Constitution, La charte constitutionnelle de l'environnement, Revue Juridique de l'Environnement numéro spécial, 2005, p. 25. Rechtsprechung dazu: TGI Bourgoin-Jallieu vom 30. Mai 1975, Revue Juridique de l'environnement 1975-1, p. 51. Cour d'appel de Caen vom 18. Juni 1977, AJDA, 1977, p. 557, note *Girod/Huglo*. Tribunal des conflits vom 25. Januar 1988, préfet der Charente-Maritime.

⁴⁸ Arrêt du Conseil d'Etat, 12. Juli 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*.

Präventionsgrundsatz ignorieren⁴⁹. Dies folge aus den gesamten in der Charte de l'environnement beinhalteten Rechte und Pflichten mit konstitutionellem Wert, welche gegenüber den Behörden verpflichtend wirken⁵⁰.

Doch auch für die verfassungsrechtliche Beurteilung konkreter Gesetzesvorhaben kann aus der Charte ein Maßstab abgeleitet werden. So entschied der Conseil Constitutionnel 2009, dass die in dem einschlägigen Finanzgesetz vorgesehenen Ausnahmetatbestände von dem sog. Kohlenstoffbeitrag („contribution carbone“) zu weit gefasst und die ganze Abgabe damit verfassungswidrig ist⁵¹. Der Zuschnitt der Ausnahmen würde nicht nur gegen den Gleichheitssatz verstoßen, sondern genüge im Übrigen auch nicht dem in Art. 4 der Charte verankerten Verursacherprinzip⁵².

II. Klimaschutz in Ergänzung zur Charte de l'environnement

Vor dem Hintergrund der sich etablierten Verfassungsrechtslage durch die Charte stellte sich die Frage, warum und wie der Klimaschutz in die Verfassung eigens aufgenommen werden sollte. Jedenfalls wurde eine Änderung der Charte de l'environnement abgelehnt, zum einen weil mit der Anerkennung des Klimawandels das Vorsorgeprinzip im Übrigen nicht relativiert werden sollte⁵³, zum anderen, weil der Charte als Text eine historische Bedeutung wie die Erklärung der Menschenrechte beigemessen wird und die Integrität des Textkörpers durch nachträgliche Änderungen nicht beeinträchtigt werden sollte. Da die Größe der Herausforderung des

⁴⁹ „que le juge administratif peut vérifier la conformité à l'article 3 de la Charte de l'environnement d'un texte réglementaire pris pour l'application d'une loi: il appartient au juge administratif de vérifier si les mesures prises pour l'application d'une loi, lorsqu'elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, ne méconnaissent pas le principe de prévention énoncé de cet article 3“, Siehe code de l'environnement 2018, commentaire, p. 14.

⁵⁰ CC, 19. Juni 2008, n° 2008-564 DC., 2. Portée de la Charte selon le Conseil constitutionnel, Code de l'environnement 2018, p. 15.

⁵¹ Entscheidung CC n°2009-599 DC, 29. Dezember 2009, „contribution carbone“.

⁵² Aus der Übersetzung der Entscheidung CC n°2009-599 DC, 29. Dezember 2009, „sur la contribution carbone“ (79): „In Erwägung (...) der Auffassung, dass gemäß Artikel 4 ‚jede Person unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen Schadensersatz für die von ihr verursachten Schäden an die Umwelt beitragen muss‘; dass diese Bestimmungen sowie alle in der Umweltcharta definierten Rechte und Pflichten verfassungsrechtlichen Wert haben; (...) Beschließt: (...) Die folgenden Bestimmungen des Finanzgesetzes für 2010 werden als verfassungswidrig erklärt: (...)“, original: „Considérant (...) que, selon son article 4, ‘toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ‘; que ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle; (...) Décide: (...) Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de finances pour 2010 (...)“.

⁵³ Die mögliche Infragestellung des Vorsorgeprinzips ist von der Mehrheit des Senats nicht erwünscht: *Floran Augagneur/Joel Cossardeaux*, Révision constitutionnelle: l'exécutif face à l'exigence climatique, siehe Les Echos, abrufbar unter: https://www.lesechos.fr/07/03/2018/lesechos.fr/0301387635696_revision-constitutionnelle---l-executif-face-a-l-exigence-climatique.htm.

Klimawandels dennoch eigens Erwähnung finden sollte, entschied man sich, ihn an anderer Stelle ausdrücklich in den Verfassungsblock zu integrieren.

C. Die Suche nach dem richtigen Standort in der Verfassung

Das Verfassungsänderungsprojekt der Regierung schlug zunächst eine Verankerung des Klimaschutzes in Artikel 34 der Verfassung vor. Aufgrund der unterschiedlich ausfallenden Verbindlichkeit der Einbeziehung des Klimaschutzes, je nach seiner Positionierung im Normgefüge, kam es in der Folge zu einer intensiven Diskussion der Vor- und Nachteile einer Verankerung in Artikel 34 oder aber in Artikel 1 der Verfassung. Um diese nachvollziehen zu können, lohnt sich zunächst ein Blick auf Artikel 34.

I. Verankerung in Artikel 34

1. Inhalt

Artikel 34 enthält einen abschließenden Katalog mit den Gegenständen der Gesetzgebung (etwa „allgemeine Organisation der Landesverteidigung“ oder „Bildung“). Dies bedeutet insoweit eine Einschränkung des Parlaments als alle anderen, in dem Katalog nicht genannten Gegenstände der Regierung als Verordnungsgeber vorbehalten sind, was in Art. 37 niedergelegt ist. Diese Verteilung der Befugnisse wurde erst 1958 durch die Verfassung der 5. Republik eingeführt. Die Artikel 34 und 37 schaffen also eine Trennung zwischen dem Bereich des Gesetzes und dem Bereich der Verordnung („le règlement“)⁵⁴. Hier sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt, dass Artikel 38 die Regierung befähigt – wenn vom Parlament ermächtigt – auch vorläufig durch sog. „ordonnances“ Rechtsvorschriften zu ergreifen⁵⁵.

Der Conseil Constitutionnel und der Conseil d’Etat sind beauftragt⁵⁶ in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen die Tragweite des Geltungsbereichs von Artikel 34 festzulegen. Sowohl der Conseil Constitutionnel als auch der Conseil d’Etat haben daraus eine umfassende Auslegungskompetenz hergeleitet⁵⁷. Allerdings wurde dem Parlament die Möglichkeit offengelassen, durch

⁵⁴ Jedoch in Bezug auf Artikel 37, alinéa 2 und 41 der Constitution. Siehe *Dominique Chagnollaude de Sabouret, La constitution de la Vème République, Droit constitutionnel contemporain 2*, Dalloz, 8^{ème} édition 2017, p. 244.

⁵⁵ *Dominique Chagnollaude de Sabouret, La constitution de la Vème République, Droit constitutionnel contemporain 2*, Dalloz, 8^{ème} édition 2017, p. 236.

⁵⁶ Trotz Einschränkung eingeführt in der Constitution von 1958.

⁵⁷ Umfangreich, da der Themenbereich in Art. 34 weit ausgelegt worden ist, sowie unter anderem, dass der Conseil Constitution in seiner Entscheidung vom 30. Juli 1982 der Auffassung ist, dass ein Gesetz Bestimmungen beinhalten kann, welche dem regulatorischen Bereich zuzuordnen sind. Dies bedeutet, dass der Bereich des Gesetzes

ein Organisationsgesetz („loi organique“) die Bestimmungen dieses Artikels zu präzisieren oder zu ergänzen⁵⁸.

Der Regelungsbereich „Erhalt der Umwelt“ („préservation de l’environnement“) wurde 2005 in Artikel 34 aufgenommen und zwar im Zusammenhang mit der Umsetzung der Charte de l’environnement⁵⁹. Durch diese „révision constitutionnelle“ vom 1. März 2005 kann der Gesetzgeber die Grundprinzipien des Regelungsbereichs Erhaltung der Umwelt festlegen⁶⁰.

2. Verbindlichkeitsgrad

Wie eben erwähnt, sollte „[d]ie Notwendigkeit der Bekämpfung des Klimawandels“⁶¹ nach dem ursprünglichen Willen der Regierung Macrons in Artikel 34 der französischen Verfassung verankert werden. Dies war jedenfalls der Wunsch von Premierminister Edouard Philippe, der diesen Vorschlag am 9. Mai 2018 dem Ministerrat vorlegte.

Der Conseil d’Etat hatte in seinem „avis“ zum „projet de loi constitutionnelle“ an die Regierung die Meinung geäußert, dass das Hinzufügen des „Kampfes gegen den Klimawandel“ im Artikel 34 nur wenig Auswirkungen auf die jeweiligen Befugnisse des Gesetzgebers sowie seine Regelungsbefugnis haben würde⁶². Jedoch empfand der französische Conseil d’Etat diese Bestimmung als wichtig und schlug vor, in der geplanten Ergänzung das Wort „Kampf“ („lutte“) mit „Handeln gegen den Klimawandel“ zu ersetzen⁶³. Konkret wurde folgende Formulierung vorgeschlagen, der sich die Regierung anschloss:

„Das Gesetz legt die Grundprinzipien des Handelns gegen den Klimawandel fest“⁶⁴.

Tatsächlich ist der Klimaschutz bereits von der Gesetzgebungskompetenz des Parlaments umfasst, da das Klima eine Komponente der Umwelt ist. Demnach kann der Gesetzgeber bereits aktiv werden gegen den Klimawandel. Hinzu kommt, dass Artikel 34 nur formell die

erweiterungsfähig ist, indem das Gesetz, zumindest für eine bestimmte Zeit, ein Teil des regulatorischen Bereichs umfassen kann: Siehe *Simon-Louis Formery*, *La Constitution commentée: article par article*, 21^{ème} édition 2017, p. 76.

⁵⁸ Siehe letzter Satz des Artikels 34 der Constitution von 1958.

⁵⁹ Siehe Präambel der Constitution von 1958.

⁶⁰ Sowie im Bereich „enseignement“, Lehre.

⁶¹ „l’impératif de lutte contre le changement climatique“: Siehe *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, AN n° 911, 9. Mai 2018, p. 5.

⁶² Stellungnahme des Conseil d’Etat vom 3. Mai 2018: „Diese Bestimmung wird wahrscheinlich eine nur geringe Auswirkung auf die jeweiligen Befugnisse des Gesetzgebers und der Regulierungsbefugnis haben, die Gegenstand von Artikel 34 der Verfassung sind.“: „Cette disposition aura sans doute peu d’incidence sur les compétences respectives du législateur et du pouvoir réglementaire, qui sont l’objet de l’article 34 de la Constitution“.

⁶³ Conseil D’Etat, Assemblée générale, section de l’intérieur n°394658, Avis sur un projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n°911), séance, 3. Mai 2018, point 12.

⁶⁴ *Laure Equy*, *Climat dans la Constitution: les députés veulent muscler la version du gouvernement*, *La loi détermine les principes fondamentaux de l’action contre les changements climatiques*, *Libération*, 12. Juni 2018, abrufbar unter: https://www.liberation.fr/politiques/2018/06/12/climat-dans-la-constitution-les-deputes-veulent-muscler-la-version-du-gouvernement_1658324.

Gesetzgebungskompetenz definiert. Dadurch entfaltet dieser Artikel keine verpflichtende Wirkung dem Gesetzgeber gegenüber, überhaupt, geschweige denn mit einem bestimmten Ambitionsniveau aktiv gesetzliche Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen⁶⁵. Im Artikel 34 hätte der Klimaschutz keine Rechtsverbindlichkeit („caractère contraignant“) gehabt. Es ging um das Vermeiden einer rein symbolischen Erwähnung in Artikel 34, die den Gesetzgeber als solche nicht zum Handeln gezwungen hätte.

Aus diesen Gründen, sowie aufgrund zahlreicher ähnlich argumentierender Kritiker, verlagerte sich die Debatte hin zum „article premier“ als einem prominenteren Standort für den Klimaschutz in der Verfassung mit einem höheren Maß an Verbindlichkeit⁶⁶.

II. Verankerung in Artikel 1

1. Inhalt

Der „Article premier“ der französischen Verfassung in der geltenden Fassung vom 25. Juli 2008⁶⁷ enthält gewissermaßen die DNA der Republik; dort heißt es:

„Frankreich ist eine unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik. Sie gewährleistet die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz ohne Unterschied der Herkunft, Rasse⁶⁸ oder Religion. Sie achtet jeden Glauben. Sie ist dezentral organisiert. Das Gesetz fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und Ämtern sowie zu den Führungspositionen im beruflichen und sozialen Bereich.“⁶⁹

Der „article premier“ unterscheidet sich schon äußerlich von den anderen Artikeln dadurch, dass das Wort „premier“ ausgeschrieben wird⁷⁰, während alle anderen mit einer vorangestellten Ziffer in der Verfassung aufgeführt sind. Nicht nur deshalb wird der „article premier“ auch als verlängerte Präambel („préambule prolongé“) bezeichnet⁷¹. Er stammt seinem Inhalt nach in der Tat aus dem ursprünglichen Artikel 2 der Verfassung von 1958. Im Jahr 1995 wurde der damalige

⁶⁵ Assemblée nationale, Avis de la Commission du développement durable, article 2, 13. Juni 2018, p. 71.

⁶⁶ „L'article 34 serait un faux-semblant“, Pascal Canfin, Geschäftsführer von WWF France.

⁶⁷ „La France est une **République indivisible, laïque, démocratique et sociale**. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son **organisation est décentralisée**. La loi favorise l'**égal accès** des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales“.

⁶⁸ Rasse wird voraussichtlich nicht mehr stehen, dafür „Geschlecht“.

⁶⁹ Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten 1., 3., 4. Und 5. Auflage, Beck-Texte im dtv, abrufbar unter <http://www.verfassungen.eu/f/verf58.htm>.

⁷⁰ Wie es ebenfalls der Fall ist in der „Déclaration des droits de l'homme et du citoyen“ vom 26. August 1789.

⁷¹ René Cassin. Dominique Chagnollaud de Sabouret, La constitution de la Vème République, Droit constitutionnel contemporain 2, Dalloz, 8^{ème} édition 2017, p. 47.

Artikel 1⁷² allerdings aufgehoben, so dass der bisherige Artikel 2 der erste wurde. Jetzt enthält dieser „*article premier*“ die Grundprinzipien der 5. Republik, während die eigentliche Präambel auf die Verfassungsidentität abzielt.

2. Verbindlichkeitsgrad

Nach der Vorlage des Entwurfs von Premierminister Philipp hatte, neben dem Gesetzgebungs- und dem Umweltausschuss auch der damalige Umweltminister Nicolas Hulot gefordert, dass der Klimaschutz (wie auch der Erhalt der natürlichen Vielfalt) im Artikel 1 der französischen Verfassung verankert wird.

Auch François de Rugy, damals Präsident der Assemblée Nationale und seit dem 4. September 2018 neuer Umweltminister, hatte sich wie folgt geäußert: *„Ich plädiere dafür, dass man in diesem „article premier“ sagt, dass es die Frage der Ökologie gibt, jedoch akkurat über den Kampf gegen den Klimawandel und den Schutz der biologischen Vielfalt“*⁷³.

Da Artikel 1 die Grundprinzipien der Französischen Republik festlegt, lassen sich Gesetze nach deren materieller Vorgabe voranbringen. Vor allem würde es möglich sein, vor dem Conseil Constitutionnel gegen jegliches Gesetz vorzugehen, welches diese Prinzipien nicht respektiert⁷⁴. Dies deshalb, weil der Conseil Constitutionnel seine Rechtsprechung auf Artikel 1 aufbaut. Das heißt, der Klimaschutz muss in Betracht gezogen werden, wenn ein Gesetz hinsichtlich seiner Konformität mit der französischen Verfassung überprüft wird. Der Klimaschutz würde zu einer „*question prioritaire de constitutionnalité*“ (QPC) werden. Jeder Kläger könnte vor Gericht geltend machen, dass eine bestimmte Norm dem Klimaschutz nicht oder nicht ausreichend Rechnung trägt, und so die Überprüfung der Norm vor dem Conseil constitutionnel veranlassen⁷⁵. Laut Bastien François, Professor an der Universität Panthéon-Sorbonne, würde *„angesichts eines Gesetzes oder Dekrets, das eine klimaschädigende wirtschaftliche Entwicklung begünstigt oder die Klimaschäden nicht ausreichend berücksichtigt, dem Richter hier ein Werkzeug gegeben werden, um diesen Grundsatz durchzusetzen“*⁷⁶.

⁷² Dieser Artikel beinhaltete die Gründung einer Gemeinschaft zwischen Frankreich und den Übersee-Völkern.

⁷³ „Je plaide pour qu'on puisse dire dans cet article 1^{er} qu'il y a la question de l'écologie, mais en étant précis sur la lutte contre le dérèglement climatique et la protection de la biodiversité“: *Notre Affaire à Tous*, La protection de l'environnement finalement inscrite dans l'article 1 de la constitution, veröffentlicht von Novethic am 21. Juni 2018.

⁷⁴ „Cela permettrait de s'opposer à tout texte qui ne serait pas conforme avec le respect de l'environnement devant le Conseil constitutionnel“: *Notre Affaire à Tous*, La protection de l'environnement finalement inscrite dans l'article 1 de la constitution, veröffentlicht von Novethic am 21. Juni 2018.

⁷⁵ Siehe auch *Christian Huglo*, La QPC: quelle utilisation en droit de l'environnement, *Nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel* n°43, April 2014. Es müssen dafür drei Voraussetzungen erfüllt sein: Die angegriffene Rechtsvorschrift ist auf den Rechtsstreit anwendbar oder bildet die Grundlage für die Klage. Die angegriffene Rechtsvorschrift wurde noch nicht vom Conseil Constitutionnel für verfassungskonform erklärt. Die Frage der Verfassungskonformität ist neu oder als ernsthaft anzusehen.

⁷⁶ „Face à une loi ou un décret qui favorise un développement économique portant atteinte au climat ou qui ne prendrait pas assez en compte les dégâts engendrés sur le climat, on donnerait au juge un outil pour faire valoir ce principe“, zitiert nach: *Laure Equy*, *Climat dans la Constitution: les députés veulent muscler la version du*

Dass dies nach bisheriger Rechtslage keineswegs der Fall ist, wird nicht zuletzt in der bisherigen Staatspraxis deutlich: Als sich der Conseil d'Etat zur „loi hydrocarbures“ von Nicolas Hulot⁷⁷ äußerte, teilte er mit, dass der Kampf gegen die Klimaerwärmung („lutte contre le réchauffement climatique“) normativ nicht auf derselben Ebene wie die unternehmerische Freiheit stehe⁷⁸. Da es insoweit nicht unwahrscheinlich war, dass der Conseil Constitutionnel das Gesetz auf dieser Basis kippen würde, nahm Hulot insoweit Abstand von seinen Plänen⁷⁹. Das Gesetz regelt nun nur noch ein Verbot, neue Explorationsgenehmigungen zu gewähren⁸⁰. Die erste Fassung dieses Gesetzentwurfs sah ein zusätzliches Verbot der Verlängerung von Konzessionen für die Aufsuchung von Erdöl vor. Jedoch hatte der Conseil d'Etat die Streichung des Verbots der Verlängerung der Konzessionen unterstützt; Die Verlängerung von Konzessionen ist nun bis 2040 zulässig und auch darüber hinaus⁸¹. Wenn der Klimaschutz in Artikel 1 bereits verankert gewesen wäre, wäre dieses Gesetz zur Suche nach Kohlenwasserstoffen vermutlich nicht zustande gekommen⁸².

gouvernement, Libération, 12. Juni 2018. Abrufbar unter: https://www.liberation.fr/politiques/2018/06/12/climat-dans-la-constitution-les-deputes-veulent-muscler-la-version-du-gouvernement_1658324.

⁷⁷ Nicolas Hulot hatte im Dezember 2017 mit seinem Kohlenwasserstoffgesetz „loi hydrocarbures“ oder „loi Hulot“ für ein Verbot für jegliche neue Explorationsgenehmigungen und Nutzung von Kohlenwasserstoffen im gesamten Hoheitsgebiet geworben. Das tatsächlich verabschiedete Gesetz n°2017-1839 vom 30. Dezember 2017 „mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement (1)“ entspricht jedoch nicht der von Hulot einst gewünschten Fassung. Siehe dazu *Juliette Renaud*, Amis de la Terre, abrufbar unter: https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/cop24/la-loi-hulot-ne-sert-pas-a-grand-chose-depuis-un-an-la-france-a-autorise-la-poursuite-de-18-projets-d-hydrocarbures_3075651.html.

⁷⁸ In seiner Stellungnahme hat der Conseil d'Etat erläutert, dass der Staat das endgültige Ende der Kohlenstoffaktivitäten zwar planen kann und dafür seine Abbaustrategie auf neue Ziele setzen kann, dass dies jedoch im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen erfolgen soll, unter anderem bezüglich der Rechte und Freiheiten der Betreiber. Siehe Conseil d'Etat assemblée générale, n°393503, Avis sur un projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, 1. September 2017, p. 3, 4.

⁷⁹ In Bezug auf die unternehmerische Freiheit (welche sich aus Artikel 4 der DDHC ergibt) lautete die Stellungnahme des Conseil d'Etat, dass das endgültige Ende der Suche- und Nutzung von Kohlenwasserstoff unter anderem mit der Verfassung und den europäischen Verpflichtungen nur kompatibel ist, wenn der Inhaber einer gültigen Konzession eine Verlängerung bekommen kann, jedoch nicht über das Jahr 2040 hinaus. Siehe Conseil d'Etat assemblée générale, n°393503, Avis sur un projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, 1. September 2017, p. 5, 6.

⁸⁰ Grubengas ist nicht Teil dieses Verbots. Siehe Gesetz n°2017-1839 vom 30. Dezember 2017, Artikel 2, 1° sowie Artikel L. 111-6 des Bergbaugesetzes „Code minier (nouveau)“.

⁸¹ „Die Dauer der zugewiesenen Konzessionen, mit denen die Suche und die Nutzung von Kohlenwasserstoffen beendet werden, (...) können die Frist vom 1. Januar 2040 nicht überschreiten, es sei denn, der Inhaber der Exklusivgenehmigung beweist der Verwaltungsbehörde, dass die durch diese Frist bewirkte Begrenzung der Dauer der Konzession seine Such- und Betriebskosten nicht deckt. (...)“. Siehe loi n°2017-1839 vom 30. Dezember 2017 „mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement (1)“, Chapitre Ier, Article 2 : „Art. L. 111-12.-La durée des concessions attribuées (...)mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures (...) ne peut permettre de dépasser l'échéance du 1er janvier 2040, sauf lorsque le titulaire du permis exclusif de recherches démontre à l'autorité administrative que la limitation de la durée de la concession induite par cette échéance ne permet pas de couvrir ses coûts de recherche et d'exploitation (...)“. Hier erlaubt somit das Gesetz, dass bestimmte Konzessionen länger als bis 2040 andauern können, ohne die Modalitäten der Verlängerung näher zu definieren.

⁸² „Loi hydrocarbure“ n°2017-1839 vom 30. Dezember 2017.

Vor dem Hintergrund des Willens der französischen Regierung, bis 2022 alle Kohlkraftwerke in Frankreich zu schließen, wird die Meinung vertreten⁸³, dass es durch das neue Prinzip in der Verfassung auch keine Genehmigungen für neue Kohlekraftwerke mehr geben könne. Dies aus dem Grund, dass der Klimaschutz aktive Maßnahmen fördert, während die unternehmerische Freiheit insoweit zurückstehen müsste⁸⁴. Hieraus wird die Verbindlichkeit der Verankerung des Klimaschutzes gerade im ersten Artikel der Verfassung sichtbar. Gelangt der Klimaschutz, je nach Auslegung der Gerichte, auf dasselbe Niveau wie die unternehmerische Freiheit oder das Eigentumsrecht („droit de la propriété“) oder sogar darüber⁸⁵, würde dies eine stark spürbare Änderung für das französische Recht und den Schutz der Umwelt mit sich bringen.

D. Das Ringen um den richtigen Wortlaut

In der ausführlichen und langwierigen Debatte spielte neben dem ob und wo auch das wie, also der zu wählende Wortlaut für die Verankerung des Klimaschutzes, eine zentrale Rolle.

Die zunächst geplante Formulierung für Artikel 34 sprach von den im Gesetz festzulegenden „Grundprinzipien des Handelns gegen den Klimawandel“⁸⁶. Die für Artikel 1 vorgesehene Formulierung soll nun festhalten, dass die Republik „für den Erhalt der Umwelt und der biologischen Vielfalt und gegen den Klimawandel“ handelt⁸⁷. Auf dem Weg zu dieser Formulierung wurden mehrere andere Formulierungen vorgeschlagen und diskutiert, von denen im Folgenden einige vorgestellt werden.

I. Der Bericht des Verfassungsausschusses

Der für Verfassungsänderungen zuständige Parlamentsausschuss („Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République“) hat mit dem oben zitierten Amendement n° 328 die zuletzt auch vom Plenum der Assemblée Nationale angenommene Fassung vorgeschlagen, wie sie am 4. Juli 2018 im Bericht der Commission zum

⁸³ Remy Dodet, L’environnement dans l’article 1 de la Constitution : „C’est une victoire de Hulot“, Obs., 22. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.nouvelobs.com/politique/20180621.OBS8536/l-environnement-dans-l-article-1-de-la-constitution-c-est-une-victoire-de-hulot.html>.

⁸⁴ Remy Dodet, L’environnement dans l’article 1 de la Constitution: „C’est une victoire de Hulot“, Obs., 22. Juni 2018.

⁸⁵ Siehe Laure Equy, Climat dans la Constitution: les députés veulent muscler la version du gouvernement, Libération, 12. Juni 2018. Abrufbar unter: https://www.liberation.fr/politiques/2018/06/12/climat-dans-la-constitution-les-deputes-veulent-muscler-la-version-du-gouvernement_1658324. Ebenfalls, zum Beispiel im Falle eines Dieselvebots, könnten Autohersteller im Namen der Verkehrsfreiheit klagen, weshalb es wichtig ist, dass der Umweltschutz den gleichen Wert bekommt. Siehe dazu Remy Dodet, L’environnement dans l’article 1 de la Constitution: „C’est une victoire de Hulot“, Obs., 22. Juni 2018.

⁸⁶ Artikel 2 des Verfassungsgesetzentwurfs: „Au quinzisième alinéa de l’article 34 de la Constitution, après le mot : „environnement“ sont insérés les mots : „et de l’action contre les changements climatiques““.

⁸⁷ Amendement n° 328: „Elle agit pour la préservation de l’environnement et de la diversité biologique et contre les changements climatiques“.

Verfassungsänderungsprojekt veröffentlicht wurde. In diesem amendement wird das Handeln Frankreichs gegen den Klimawandel sowie für den Erhalt der Umwelt⁸⁸ und der biologischen Vielfalt als Ergänzung des Artikel 1 vorgeschlagen. Als Ziel gibt die Commission an, dass dadurch eine stärkere symbolische und juristische Bedeutung erreicht werden würde⁸⁹. Wichtig ist, dass die Wortwahl in Artikel 1 eine verfassungsrechtliche Tragweite „portée constitutionnelle“ in der Rechtsprechung entfalten soll.

1. Nicht angenommene Vorschläge

Auf dem Weg zu der nun gefundenen und vom Ausschuss empfohlenen Formulierung wurden zahlreiche Alternativformulierungen debattiert, von denen einige im Folgenden ausschnittsweise vorgestellt werden sollen.

a) Statt „handelt für“: „gewährleisten“, „garantieren“

Anstatt des Wortlauts „handelt für“ („agit pour“) wurde zum Beispiel „sorgt für ein hohes Niveau und einen stetigen Schutz“⁹⁰ vorgeschlagen. Weiterhin kam die Frage auf, ob „handeln für“ („agir pour“) und „sicherstellen“ („assurer“) dieselbe juristische Wirkung haben, da beide Wörter ein Handeln darstellen⁹¹. Der Umweltverband WWF strebte in der Anhörung – unterstützt von der Abgeordneten Cécile Untermaier von der linksorientierten Partei „la Nouvelle Gauche“ – zum Beispiel die Verwendung des Verbs „assure“⁹² an, während der Verein „Notre affaire à Tous“ statt des Verbs „agir“ eher „garantir“ gewählt hätte⁹³.

⁸⁸ Der rapporteur Christophe Arend wünschte im „amendement1338“ zum Beispiel den Erhalt der Umwelt: „La République assure la préservation de l’environnement“ mit Matthieu Orphelon (LREM) als Mitunterzeichner, siehe JORF n°86, Assemblée Nationale, session extraordinaire de 2017-2018, compte rendu intégral, 1^{re} séance, 13. Juli 2018, p. 7381.

⁸⁹ Amendement n° 328: Siehe n° 1137 Assemblée Nationale, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n°911), tome 1, 4. Juli 2018, siehe JORF n°86, Assemblée Nationale, session extraordinaire de 2017-2018, compte rendu intégral, 1^{re} séance, 13. Juli 2018, p. 7388.

⁹⁰ Delphine Batho: „assure un niveau élevé et en protection constante“, siehe JORF n°86, Assemblée Nationale, session extraordinaire de 2017-2018, compte rendu intégral, 1^{re} séance, 13. Juli 2018, p. 7378.

⁹¹ Frage des „rapporteur“ Christophe Arend: „Pour aller jusqu’au terme de cette démarche, monsieur le rapporteur général, nous serions rassurés si vous pouviez nous confirmer que les expressions „agir pour“ et „assurer“ ont la même valeur juridique. Car lorsque l’on écrit „agir pour la préservation“, préserver quelque chose constitue déjà une action, et écrire „assurer“ revient à la même chose“, siehe Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la république, Sitzung des 27. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.nosdeputes.fr/15/seance/1723>.

⁹² Und war gegen Wörter wie „konkurrieren“ („concourir“) oder „bevorzugt“ („favorise“), siehe Remy Dodet, L’environnement dans l’article 1 de la Constitution: „C’est une victoire de Hulot“, Obs., 22. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.nouvelobs.com/politique/20180621.OBS8536/l-environnement-dans-l-article-1-de-la-constitution-c-est-une-victoire-de-hulot.html>.

⁹³ *Notre Affaire à Tous*, La Constitution doit garantir la protection de l’environnement, veröffentlicht von Politis am 16. Juli 2018.

Die meisten Diskussionen drehten sich um die Tragweite der Wörter „sicherstellen“ und „handeln“ und insbesondere darum, ob „sicherstellen“ im Vergleich zu „handeln“ weitreichender oder eher statischer zu verstehen ist. In Bezug auf das Verb „handeln“ wurde erörtert, ob es entweder als nicht verbindlich genug eingestuft werden würde, da es in der Verfassung bisher noch kein einziges Mal vorkommt, oder eben doch die dynamischere Formulierung ist⁹⁴.

Für Nicole Belloubet als Justizministerin etwa stehe das Verb „handeln“ („agir“) auch für eine Dynamik im Handeln, jedoch erkannte sie, dass seine rechtliche Bedeutung nicht präzise wäre⁹⁵.

Der Berichterstatter im Ausschuss („rapporteur général de la commission des lois“), Richard Ferrand⁹⁶, entgegnete, dass die Formulierung „handeln für“ wirkungsvoller im Vergleich zu „gewährleisten“ („assurer“) wäre. Grund dafür sei die passivere Konnotation von „gewährleisten“, dass im Gegensatz zu „handeln“ nur einer Bereitschaft zum Handeln entspreche („une volonté d’action“)⁹⁷. Für ihn müsse folglich Handeln „agir“ im Sinne von „eine Aktion erzeugend“ verstanden werden („produire une action“)⁹⁸.

In Bezug auf das Verb „handeln“ („agir“) wurde hingegen hauptsächlich kritisiert, dass es nur eine Verpflichtung ohne Erfolgssicherung mit sich bringe. Der Staat müsste nur beweisen, dass er das Notwendige getan hat, um sich von seiner Verantwortung zu befreien. Darüber hinaus gäbe der Umstand, dass dieses Verb im Übrigen nicht in der Verfassung zu finden ist, ihm nur eine verschwommene Reichweite⁹⁹. Die Verwendung des Wortes „handeln“ würde folglich zunächst eine erste Pionier-Auslegung des Conseil Constitutionnel bezüglich seines Anwendungsbereichs erfordern.

b) Endlichkeit der Ressourcen, Nicht-Regressionsprinzip und Resilienz

Vorgeschlagen¹⁰⁰ wurde in einem ganz anderen Ansatz, die Endlichkeit der Ressourcen oder das Nicht-Regressionsprinzip¹⁰¹ in die Verfassung einzubauen.

⁹⁴ Siehe Austausch zwischen der Justizministerin Nicole Belloubet „garde des sceaux“ und Cécile Untermaier, Delphine Batho unter anderem, siehe JORF n°86, Assemblée Nationale, session extraordinaire de 2017-2018, compte rendu intégral, 1^{re} séance, 13. Juli 2018, pp. 7379, 7382, 7388.

⁹⁵ „Le verbe agir ‘s’inscrit dans l’action et le dynamisme...’“. Notre Affaire à Tous, Climat dans la constitution, point d’étape après discussion de l’article 1^{er} à l’Assemblée nationale, veröffentlicht am 30. Juli 2018.

⁹⁶ Richard Ferrand war Präsident der politischen Gruppe „LREM“ „La République en marche“ sowie Präsident der Assemblée Nationale. Durch den Rückzug von Nicolas Hulot als Energieminister hat er jedoch im September 2018 seinen Rücktritt dieser Posten erklärt.

⁹⁷ N°1137, Assemblée Nationale, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, tome II, p. 227.

⁹⁸ N°1137, Assemblée Nationale, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, tome II, p. 229.

⁹⁹ Siehe z.B. Meinung von Notre Affaire à Tous, Climat dans la constitution, point d’étape après discussion de l’article 1^{er} à l’Assemblée nationale, veröffentlicht am 30. Juli 2018.

¹⁰⁰ Unter anderem von Delphine Batho, siehe n°1137, Assemblée Nationale, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, tome II, p. 227.

¹⁰¹ Dieser „principe de non-régression“ ist nicht in der Charte de l’environnement enthalten, besteht jedoch bereits im französischen Recht im Artikel 2, II. 9° des Gesetzes vom 8. August 2016 zur Rückeroberung der Biodiversität

Die Einbeziehung der Endlichkeit der Ressourcen war unter anderem der Wunsch des damaligen Energieminister Nicolas Hulot: „*In der Formulierung muss insbesondere der rechtliche Rahmen betrachtet werden. Persönlich wünsche ich mir, dass Umwelt, Klima und Biodiversität sowie die ‚Endlichkeit‘ der Ressourcen einbezogen werden.*“¹⁰².

Nicht nur Hulot, sondern auch der Verein „Notre Affaire à Tous“, argumentierte ferner für den Einbau eines „Nicht Regressions-Prinzips“¹⁰³, dessen Aufnahme in die Verfassung die Rückabwicklung von Gesetzen bzw. deren einmal erreichtes Schutz- oder Ambitionsniveau verhindern würde. Auch verpflichtete es zur Einführung von Maßnahmen für die Implementierung gesetzlich festgelegter Ziele der Energiewende¹⁰⁴.

Jedoch wurde im Ausschuss dagegen vorgebracht, dass das Einführen eines Nicht-Regressionsprinzips nicht den Anforderungen an die Allgemeinheit und Klarheit einer Verfassungsbestimmung entspräche¹⁰⁵.

Nach einer weitergehenden Auffassung sollte das Nicht-Regressionsprinzip sogar um den Begriff der Resilienz („résilience“) ergänzt werden: Das amendement n° 2414 unterbreitete den Vorschlag, den Grundsatz der Nicht-Regression insoweit zu ergänzen, um auch die Widerstandsfähigkeit gegen den Klimawandel zu adressieren.¹⁰⁶ Beide Begriffe konnten sich in der Assemblée Nationale nicht durchsetzen¹⁰⁷. Das Argument von Justizministerin Belloubet war insoweit, dass dieses Prinzip bereits im einfachen Recht verankert ist und dass eine Hochzoning auf Verfassungsniveau nicht nötig ist¹⁰⁸. Das Argument der Befürworter des Nicht-Regressionsprinzips war freilich gerade, das einmal erreichte Ambitionsniveau auch vor künftigen Regierungswechseln abzusichern, was nur in der Verfassung gelingen kann.

„reconquête de la biodiversité“: „Der Grundsatz der Nichtregression(...), kann nur unter Berücksichtigung der aktuellen wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse der Umwelt ständig verbessert werden.“ ; sowie im europäischen Recht im Artikel 3, § 3 des Vertrags über die europäische Union.

¹⁰² „Dans la formulation, il faut regarder (...) notamment la portée juridique. Personnellement, je souhaite qu’environnement, climat et biodiversité y figurent, ainsi que la „finitude“ des ressources. Mais cela pose un problème juridique donc ce n’est pas aussi simple“: Nicolas Hulot, séance plénière de l’Assemblée Nationale, 10. Juli 2018.

¹⁰³ „Principe de non-régression“.

¹⁰⁴ *Notre Affaire à Tous*, La Constitution doit garantir la protection de l’environnement, veröffentlicht von Politis am 16. Juli 2018.

¹⁰⁵ N°1137, Assemblée Nationale, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, tome II, p. 227.

¹⁰⁶ Siehe unter anderem „amendement n°2414“, Maina Sage, JORF n°86, Assemblée Nationale, session extraordinaire de 2017-2018, compte rendu intégral, 1^{re} séance, 13. Juli 2018, p. 7379.

¹⁰⁷ Zum Nichtregressionsprinzip, siehe „sous-amendement n° 2491“, Delphine Batho; „sous-amendement n°2493“ unter anderem. Mit dem Ziel einer stetigen Steigerung, um besonders den Kampf gegen den Klimawandel vor politischem Regierungswechsel zu schützen.

¹⁰⁸ JORF n°86, Assemblée Nationale, session extraordinaire de 2017-2018, compte rendu intégral, 1^{re} séance, 13. Juli 2018, p. 7388.

2. Kritik des ausgewählten Wortlauts

Die Kritik an dem letztlich gewählten Wortlaut, nach dem die Republik „gegen den Klimawandel“ „handelt“ entzündet sich vor allem an der mangelnden Vorhersehbarkeit, wie die Gerichte die Formulierung auslegen werden. Der Conseil d’Etat, also das oberste französische Verwaltungsgericht, versteht unter „handeln“ „alle Mittel umzusetzen“¹⁰⁹. Jedoch gibt es vom Conseil Constitutionnel, dem Verfassungsgericht, noch keine Rechtsprechung zu der Formulierung „sie handelt“ („elle agit“), im Gegensatz zu „sie versichert“ („elle assure“) und „sie garantiert“ („elle garantit“). Letzteres ruft die stärkste Kritik hervor¹¹⁰. Eine Konsequenz könnte sein, dass sich eine Auslegung etabliert, nach der gehandelt werden kann, ohne dass Ergebnisse aus dem Handeln resultieren.¹¹¹

II. Stellungnahme des Umweltausschusses

Der Umweltausschuss des Parlaments („Commission du développement durable et de l’aménagement du territoire“) hat ebenfalls in einem sog. avis Stellung genommen¹¹². Er bekannte sich zunächst zu einer Verankerung in Artikel 1 und nicht in Artikel 34. Christophe Arend als Berichterstatter („rapporteur pour avis“) unterstützte ebenso wie sein Kollege Ferrand im Verfassungsausschuss die Verwendung des Wortes „handeln“ („agir“). Auch im Umweltausschuss konzentrierte sich die Debatte stark auf die Unterschiede der Verben „handeln“ oder „gewährleisten“¹¹³.

Zu der Wahl zwischen „garantieren“ („garantir“) und „gewährleisten“ („assurer“) wiederum hat der Berichterstatter argumentiert, dass „garantieren“ in der aktuellen Verfassung bisher nur in Bezug auf die Rechte von Personen benutzt wird, z.B. bezüglich der „Gleichheit zwischen Frauen und Männern“ oder des Gesundheitsschutzes. Außerdem findet sich dieses Wort typischerweise in der „Déclaration des droits de l’homme et du citoyen“ wieder, etwa als „Garantie des droits“. Es wird also immer mit einer Referenz auf die Rechte und Freiheiten verwendet, die die Verfassung garantiert¹¹⁴ und passt für ihn deshalb nicht im Kontext des Klimawandels.

¹⁰⁹ „Mettre en œuvre tous les moyens“, siehe Richard Ferrand, N°1137, Assemblée Nationale, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, tome II, p. 234. Siehe auch Assemblée nationale, Avis de la Commission du développement durable, 13. Juni 2018, p. 61.

¹¹⁰ N°1137, Assemblée Nationale, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, tome II, p. 230.

¹¹¹ Philippe Vigier, JORF n°86, Assemblée Nationale, session extraordinaire de 2017-2018, compte rendu intégral, 1^{re} séance, 13. Juli 2018, p.7384.

¹¹² Avis de la Commission du développement durable et de l’aménagement du territoire sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n°911), 13. Juni 2018.

¹¹³ Assemblée nationale, Avis de la Commission du développement durable, 13. Juni 2018, p. 58. Siehe auch z.B. Jean-François Cesarini, Assemblée nationale, Avis de la Commission du développement durable, 13. Juni 2018, p. 59.

¹¹⁴ Assemblée nationale, Avis de la Commission du développement durable, 13. Juni 2018, p. 61.

Das Wort gewährleisten „assurer“ hingegen wird mehr in Bezug auf Bedingungen („conditions“) benutzt, z.B. in der Präambel von 1946 oder in Bezug auf eine Situation wie die Gleichheit vor dem Gesetz im Artikel 1, was den Berichterstatter hier dazu brachte, sich mehr für das Wort „assurer“ einzusetzen.

Ein weiterer Einwand ist eine befürchtete Zersplitterung der Begrifflichkeiten: Wenn die Charte de l'environnement in ihrem Artikel 6 das Wort „vereinbart“ („concilie“) benutzt¹¹⁵, in der Verfassung die Wörter „assurer“ und „garantir“ bereits in Gebrauch sind und die angedachte Verfassungsänderung sich auf „agir“ festlegt, erscheint es zumindest fraglich, ob sich aus den unterschiedlichen Formulierungen eine einheitliche Linie der Verfassungsinterpretation herausbildet. Dies hängt nicht zuletzt entscheidend von der Rechtsprechung des Conseil Constitutionnel ab.

E. Zusammenfassung

Frankreich plant, den Kampf gegen den Klimawandel in seiner Verfassung zu verankern. Obwohl sich der ursprüngliche Zeitplan für das Verfassungsänderungspaket nicht zuletzt durch den Protest der „Gelbwesten“ verschoben hat, lohnt sich ein Blick auf die von Regierung und Nationalversammlung erarbeitete Formulierung samt ihrer Verankerung im Normgefüge.

Plante die Regierung ursprünglich eine Verankerung des Klimaschutzes im (formellen) Kompetenzkatalog des Artikels 34, sprach sich die Nationalversammlung für den „article premier“ aus. Im Artikel 34 hätte der Klimaschutz keine Rechtsverbindlichkeit („caractère contraignant“) gehabt. Verbindlicher ist die Verankerung in Artikel 1, da der Gesetzgeber sich an die dort festgelegten Vorgaben auch materiell halten muss und die Rechtsprechung ebenfalls daran gebunden ist. Hinzu kommt, dass der Klimaschutz so zu einer „question prioritaire de constitutionnalité“ (QPC) wird und jeder Kläger geltend machen kann, dass eine für seinen Fall relevante Norm die im Artikel 1 verankerten Prinzipien verletzt und daher die Überprüfung der Norm vor dem Conseil constitutionnel veranlassen kann¹¹⁶.

Für den nun gewählten Wortlaut, nach dem die Republik „gegen den Klimawandel“ „handelt“, gibt es allerdings kein gefestigtes Verständnis. Befürchtet wird, dass es schon ausreichen könnte, wenn der Staat irgendwie, also ohne verbindliche Ergebniskontrolle, handelt, um seiner Pflicht nachzukommen. Welcher materielle Maßstab sich aus der neuen Verfassungsnorm konkret ableiten lassen wird, wird nicht zuletzt der Conseil Constitutionnel, das französische Verfassungsgericht, zu definieren haben.

¹¹⁵ Artikel 6 Charte de l'environnement: „ (...) elle concilie la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social“.

¹¹⁶ Siehe auch *Christian Huglo*, Conseil Constitutionnel, La QPC: quelle utilisation en droit de l'environnement, Nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel n°43, April 2014.