

**Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes
zum Klimaschutzgesetz –
eine grundrechtsdogmatische Betrachtung**

B a c h e l o r a r b e i t

an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

Vorgelegt von
Maria Michalk
aus Dresden

Meißen, 23.04.2022

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	III
1 Gegenstand der Arbeit.....	1
2 Das Bundesverfassungsgericht.....	2
2.1 Entstehungsgeschichte und Organisation	2
2.2 Stellung und Aufgaben.....	3
3 Staatszielbestimmung Umweltschutz – Art. 20a GG	7
3.1 Entstehungsgeschichte und Bedeutung	8
3.2 Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.....	10
3.3 Adressaten und verfassungsrechtliche Schranken.....	12
4 Das Klimaschutzgesetz.....	13
5 Der Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts	17
5.1 Prozessualer Hintergrund	17
5.2 Beschluss vom 24.03.2021 – BVerfGE 157, 30 ff.....	18
5.3 Kritische Auseinandersetzung	21
5.3.1 Zulässigkeit.....	21
5.3.2 Begründetheit.....	24
5.3.3 Verfassungsgerichtsbarkeit.....	29
5.4 Folgen des Klimaschutzbeschlusses.....	29
6 Fazit der Arbeit.....	31
Kernsätze der Arbeit.....	33
Literaturverzeichnis	VII
Rechtsprechungsverzeichnis.....	XII
Rechtsquellenverzeichnis.....	XII
Eidesstattliche Versicherung	XIII

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter. Die verkürzte Sprachform beinhaltet keine Wertung.

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
a. F.	alte Fassung
Beschl.	Beschluss
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BK	Bonner Kommentar
BKK	Beck'sche Kompakt-Kommentare
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
bpB	Bundeszentrale für politische Bildung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
COP	Conferences of the Parties
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Ausbildung
JZ	Juristen Zeitung
KP	Kyoto-Protokoll
KRK	Klimaschutz-Rahmenübereinkommen
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK	Nomos Kommentar
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PA	Pariser Abkommen
Rn.	Randnummer
S.	Satz/Seite
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
v.	vom
WRV	Die Verfassung des Deutschen Reiches
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

1 Gegenstand der Arbeit

„Die Klimakrise ist die neue Mauer, die uns von unserer Zukunft trennt, und viele der heutigen Staatslenker unterschätzen das Ausmaß der Gefahr.“¹

Mit diesen Worten wandte sich der ehemalige Staatspräsident der Sowjetunion, Michail Gorbatschow, bereits 2009 an die politischen Staatsoberhäupter. Heute ist der Klimawandel gegenwärtiger als jemals zuvor. Die Veränderungen des Klimasystems stellen eine der größten gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts dar. Die Treibhausgas-Emissionen sind seit Beginn der Industrialisierung stark gestiegen. Steigende Temperaturen, der Verlust der biologischen Artenvielfalt und der zunehmende Druck auf die Ökosysteme zeigen die drastischen Auswirkungen.² Die Folgen umfassen nicht einzelne Sektoren, sondern bilden ein komplexes System von Abhängigkeiten. Gravierende ökonomische, ökologische und soziale Veränderungen sind die Folgen. Der Klimawandel verändert die Lebensbedingungen weltweit. Spätestens seit dem Pariser Abkommen steht der Klimaschutz auf der politischen Tagesordnung ganz oben. Mit dem plakativen Slogan „Das Haus brennt“ macht die Klimabewegung „Fridays for Future“ eindringlich auf die Lage unseres Planeten aufmerksam.³ Und eines rückt dabei besonders in den Fokus: Der Klimawandel kann nicht rückgängig gemacht werden.

Mit seinem Beschluss vom 24. März 2021 setzte das Bundesverfassungsgericht einen rechtspolitisch wichtigen Appell für den Klimaschutz. So gebührend diese Entscheidung für die Klimawissenschaft ist, so sehr wirft der verfassungsrechtliche Weg dahin doch zahlreiche Fragen auf.

Die vorliegende Arbeit untersucht die grundrechtsdogmatischen Folgerungen des Klimaschutzbeschlusses des Bundesverfassungsgerichtes.

Hierbei wird zunächst der verfassungsrechtliche Entscheidungsträger porträtiert. Im weiteren Verlauf werden die beiden entscheidungserheblichen Rechtsgrundlagen in ihrer Entstehung und Systematik skizziert.

Kernstück dieser Arbeit bildet im Anschluss die kritische Auseinandersetzung mit der Klimaschutzentscheidung.

Zum Ende wird ein Fazit gezogen und persönlich Stellung zu den aufgeworfenen Einwänden genommen

¹ Michail Gorbatschow, zum 20. Jubiläum des Mauerfalls, November 2009 [Zugriff am 19.04.2022].

² Vgl. Leuchner in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einf. D, Rn. 38.

³ WUV, "Das Haus brennt": Fridays for Future meldet sich zurück, 2020 [Zugriff am 19.04.2022].

2 Das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht prägt und charakterisiert unseren Staat wie kaum eine zweite Institution.⁴ Es wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes und entscheidet verfassungsrechtliche Fragen.⁵ Als Verfassungsorgan und Gericht verhalf es der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu Ansehen und Wirkung.⁶ Verfassungsgerichtliche Entscheidungen setzten der staatlichen Gewalt nicht nur im Einzelfall Grenzen, sie bilden auch einen Rahmen, in dem sich die Politik bewegt. So wurde das Gericht mit Sitz im Karlsruher Schlossbezirk zu einem gewichtigen Faktor des politischen Lebens.⁷

2.1 Entstehungsgeschichte und Organisation

Die Verfassungsgerichtsbarkeit hat über die Bundesrepublik hinaus Tradition und Geschichte. Erste Ansätze finden sich bereits in der Rechtsprechung der Reichsgerichte des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation.⁸ Vollständig spezialisiert und institutionalisiert hat sie sich jedoch erst mit dem Grundgesetz (GG) von 1949.⁹ Eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit fehlte der Weimarer Republik.¹⁰ Die Erfahrungen mit ihrem Untergang und den folgenden Verderben des nationalsozialistischen Regimes veranlassten die Schöpfer des Grundgesetzes zu umfassenden Überlegungen, wie die neue demokratische Ordnung gegen Gefährdungen geschützt werden könne.¹¹ Die Lösung sah man in einer wirkmächtigen, apodiktischen Verfassung mit eigenständiger Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Errichtung des Bundesverfassungsgerichtes erschien als Krönung des erschaffenen Rechtsstaates.¹² Seine Ausstattung mit umfangreichen Zuständigkeiten und Kompetenzen sollte Bedrohungen der neuen freiheitlich-demokratischen Ordnung von vornherein verhindern.¹³

Das Grundgesetz verortet das Karlsruher Gericht als Teil der rechtsprechenden Gewalt (Art. 92 GG). Errichtung, Aufgaben und Besetzung sind in den Art. 92 bis 94 GG normiert. Mit Art. 94 Abs. 2 S. 1 GG ist die Regelung der Gerichtsverfassung und des Verfahrens im Wesentlichen einem Bundesgesetz überlassen.¹⁴ Dieses trat am 17. April 1951 nach einem langen Gesetzgebungsverfahren in Form des Bundesverfassungsgerichtsge-

⁴ Vgl. *Jestaedt*, Phänomen Bundesverfassungsgericht, 2019, S. 79.

⁵ Vgl. *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 2021, Rn. 1.

⁶ Vgl. *Bundesverfassungsgericht*, Aufgaben [Zugriff am 15.03.2022].

⁷ Vgl. *Benda/Klein*, Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts, 1991, Rn. 9.

⁸ Vgl. *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 2021, Rn. 1.

⁹ Vgl. *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 2021, Rn. 1.

¹⁰ Vgl. *Benda/Klein*, Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts, 1991, Rn. 1.

¹¹ Vgl. *Benda/Klein*, Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts, 1991, Rn. 1.

¹² Vgl. *Roellecke* in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2005, § 67, Rn. 10, m. w. N.

¹³ Vgl. *Benda/Klein*, Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts, 1991, Rn. 1.

¹⁴ Vgl. *Roellecke* in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2005, § 67, Rn. 11.

setzes (BVerfGG) in Kraft.¹⁵ Zwei Jahre nach der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland¹⁶ nahmen 23 Richter und eine Richterin am 07. September 1951 ihre Tätigkeit auf. Erster Präsident wurde Hermann Höpker-Aschoff.¹⁷

Heute setzt sich der unabhängige Gerichtshof des Bundes (§ 1 Abs. 1 BVerfGG) aus zwei Senaten mit je acht Richtern zusammen (§ 2 BVerfGG). Beide Senate sind gleichgeordnet, organisatorisch sowie personell getrennt und entscheiden selbstständig.¹⁸ Ihre Zuständigkeit normiert § 14 BVerfGG. Gemäß § 5a Abs. 1 BVerfGG bilden die Senate für die Dauer eines Geschäftsjahres mehrere Kammern, bestehend aus je drei Richtern.¹⁹ Die 16 Verfassungsrichter werden jeweils zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt (Art. 94 Abs. 1 S. 2 GG). Die dabei erforderliche Zweidrittelmehrheit (§ 6 Abs. 1 und § 7 BVerfGG) soll die Ausgewogenheit der Senate sicherstellen. Gemäß § 2 Abs. 3 BVerfGG müssen drei Richter jedes Senats den obersten Gerichtshöfen des Bundes entstammen. Dadurch soll besondere richterliche Erfahrung in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einfließen. Gemäß § 3 Abs. 1 und 2 BVerfGG kann nur gewählt werden, wer das 40. Lebensjahr vollendet hat und die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz besitzt. Die Amtszeit beträgt grundsätzlich zwölf Jahre (§ 4 Abs. 1 BVerfGG). Eine Wiederwahl ist nach § 4 Abs. 2 BVerfGG zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit ausgeschlossen.²⁰

2.2 Stellung und Aufgaben

Das Bundesverfassungsgericht gilt heute als wesentlicher Erfolgsfaktor der grundgesetzlichen Ordnung. Dabei war dessen herausragende Stellung in den Anfangsjahren der Bundesrepublik alles andere als unbestritten.²¹ Es besaß zunächst keine eigenständige Verwaltung und unterlag der Dienstaufsicht des Bundesjustizministeriums.²² Hiergegen intervenierten die Karlsruher Richter bereits im ersten Jahr ihres Wirkens. In der Denkschrift „Die Stellung des Bundesverfassungsgerichts“ vom 27. Juni 1952 forderten sie sowohl Selbstständigkeit als auch Unabhängigkeit und verdeutlichten die Stellung ihres Gerichtes als Verfassungsorgan.²³ Bereits am Anfang der sogenannten Status-Denkschrift stand eine unmissverständliche Feststellung:

¹⁵ Vgl. *Bundesverfassungsgericht*, Meilensteine in der Geschichte des Bundesverfassungsgerichtes [Zugriff am 15.03.2022].

¹⁶ Vgl. *Jestaedt*, Phänomen Bundesverfassungsgericht, 2019, S. 79 f.

¹⁷ Vgl. *Bundesverfassungsgericht*, Meilensteine in der Geschichte des Bundesverfassungsgerichtes [Zugriff am 15.03.2022].

¹⁸ Vgl. *Roellecke* in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2005, § 67, Rn. 13.

¹⁹ Vgl. *Bundesverfassungsgericht*, Meilensteine in der Geschichte des Bundesverfassungsgerichtes [Zugriff am 15.03.2022].

²⁰ Vgl. *Bundesverfassungsgericht*, Organisation [Zugriff am 21.03.2022].

²¹ Vgl. *Chatziathanasiou*, Die Status-Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts, 2020, S. 4 [Zugriff am 21.03.2022].

²² Vgl. *Roellecke* in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2005, § 67, Rn. 15.

²³ Vgl. *Jestaedt*, Phänomen Bundesverfassungsgericht, 2019, S. 89.

„Das Bundesverfassungsgericht als der oberste Hüter der Verfassung ist nach Wortlaut und Sinn des Grundgesetzes und des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht zugleich ein mit höchster Autorität ausgestattetes Verfassungsorgan. Hieraus ergibt sich, daß [sic!] das Bundesverfassungsgericht weder einem anderen Bundesorgan noch einer Bundesbehörde unterstellt sein kann.“²⁴

Damit wurden simultan die Privilegien eines Gerichtshofs und die Vorrechte eines Verfassungsorgans beansprucht.²⁵ Obwohl es Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Gerichts und vehemente Kritik von außen gab, hatte der Apell Erfolg. Die Einordnung und Bezeichnung als Verfassungsorgan festigten sich.²⁶

Im Ergebnis steht das Bundesverfassungsgericht nach Organisation, Funktion sowie Legitimation auf Augenhöhe mit den anderen Staatsorganen Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident und Bundesregierung. Es verfügt über Geschäftsordnungsautonomie, Personalhoheit und verwaltet seinen eigenen Haushalt.²⁷

Dem „Hüter der Verfassung“ obliegt die Aufgabe, die Normen des Grundgesetzes im Streitfall verbindlich auszulegen. Es ist zur Kontrolle der drei staatlichen Gewalten anhand der Verfassung befugt.²⁸ Dabei gibt es jedoch keinen einheitlichen, durch eine Generalklausel eröffneten Rechtsweg nach Karlsruhe, wie etwa nach § 40 I VwGO für „öffentlich-rechtliche Streitigkeiten“ zu den Verwaltungsgerichten. Vielmehr ist das Bundesverfassungsgericht nur aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Zuweisungen im Grundgesetz und im BVerfGG für einzelne Verfahrensarten zuständig.²⁹ Die Zuständigkeiten werden im Einzelnen im Art. 93 Abs. 1 GG und § 13 BVerfGG abschließend aufgezählt (sogenanntes Enumerationsprinzip³⁰).³¹

Das Gericht kann nicht eigeninitiativ verfassungsrechtliche Kontroversen aufgreifen, sondern nur in zulässiger Weise angerufen werden.³²

Verfassungsbeschwerden, Organstreitverfahren, Bund-Länder-Streitigkeiten und Normenkontrollverfahren bilden die Aufgabenschwerpunkte in Karlsruhe.³³

Grundsätzlich kann sich Jedermann mit einer Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht wenden. In dieser Funktion agiert es als Bürgergericht, nicht als

²⁴ Vgl. *Chatziathanasiou*, Die Status-Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts, 2020, S. 10, m. w. N. [Zugriff am 21.03.2022].

²⁵ Vgl. *Schönberger*, Anmerkungen zu Karlsruhe, 2019, S. 24.

²⁶ Vgl. *Roellecke* in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2005, § 67, Rn. 15; *Schönberger*, Anmerkungen zu Karlsruhe, 2019, S. 25.

²⁷ Vgl. *Morgenthaler* in: *BeckOK Grundgesetz*, 50. Edition, 2022, Art. 93 GG, Rn. 2.

²⁸ Vgl. *Morgenthaler* in: *BeckOK Grundgesetz*, 50. Edition, 2022, Art. 93 GG, Rn. 3; *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 2021, Rn. 3.

²⁹ Vgl. *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 2021, Rn. 9.

³⁰ Laut *Duden*: „gesetzgebungstechnisches Verfahren, eine Reihe von Einzeltatbeständen aufzuzählen, anstatt sie mit einer globaleren Bezeichnung (Generalklausel) zu umfassen“ [Zugriff am 22.03.2022].

³¹ Vgl. *Roellecke* in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2005, § 67, Rn. 12.

³² Vgl. *Benda/Klein*, Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts, 1991, Rn. 66.

³³ Vgl. *Lepsius*, Die maßstabsetzende Gewalt, 2019, S. 161.

Staatsgerichtshof, der über die Streitigkeiten anderer Staatsorgane entscheidet.³⁴ In sogenannten Urteilsverfassungsbeschwerden prüfen die Verfassungsrichter, ob Gerichte Grundrechte verletzt oder regelwidrig außer Acht gelassen haben. Von der Prüfung umfasst sind Urteile aller Gerichtszweige. Die Urteilsverfassungsbeschwerde stellt dabei keinen zusätzlichen Rechtsbehelf dar. Sie untersucht die Gerichtsentscheidung unter dem speziellen und begrenzten Prüfungsmaßstab der Verfassung. Im Ergebnis kann es zu der Aufhebung einer rechtskräftigen Gerichtsentscheidung durch das Bundesverfassungsgericht kommen.³⁵ Im Wege der Verfassungsbeschwerde kann außerdem auch eine Kontrolle der Exekutive erfolgen. Auf zulässigen Antrag hin wird überprüft, ob deren Handeln Grundrechte verletzt oder rechtswidrig außer Acht gelassen hat. Die Verfassungsbeschwerde ist indes soweit erst dann zulässig, wenn der fachgerichtliche Rechtsweg vollständig durchschritten wurde (sogenannte Rechtswegerschöpfung). Daher wird üblicherweise im Rahmen einer hierauf folgenden Urteilsverfassungsbeschwerde unmittelbar das Gerichtsurteil und lediglich mittelbar die strittige Exekutivmaßnahme zur Entscheidung gestellt.³⁶

Neben der Kontrolle gerichtlicher Entscheidungen obliegt Karlsruhe auch die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen im Rahmen der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG. Sie erfolgt, wenn ein Fachgericht ein entscheidungserhebliches Gesetz als verfassungswidrig erachtet. Da ausschließlich deutsche Gerichte vorlageberechtigt sind, wird dieses Verfahren auch Richtervorlage genannt.³⁷ Bei der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG können wiederum bestimmte Verfassungsorgane eine Norm zur Kontrolle vorlegen. Von einer eigenen Betroffenheit des Antragsstellers und einem konkreten Rechtsstreit unabhängig, überprüft das Bundesverfassungsgericht dabei die Verfassungsmäßigkeit der Norm unter allen in Frage kommenden Gesichtspunkten.³⁸

Eine weitere Verfahrensart normiert Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Im sogenannten Organstreitverfahren entscheidet das Verfassungsgericht im Streit zwischen obersten Bundesorganen oder diesen gleichgestellten Beteiligten über deren Rechte und Pflichten aus der Verfassung. Damit unterliegt die Bindung der Verfassungsorgane an das Grundgesetz einer direkten und wechselseitigen gerichtlichen Kontrolle.³⁹ Wenngleich der Organstreit nicht zu den häufigsten Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zählt, sichert er die gewaltenteilige politische Willensbildung und ist so von erheblicher Bedeutung für die Grundfragen der politischen Ordnung.⁴⁰

³⁴ Vgl. *Geuther*, Grundrechtsschutz aus Karlsruhe [Zugriff am 22.03.2022].

³⁵ Vgl. *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 2021, Rn. 4.

³⁶ Vgl. *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 2021, Rn. 5.

³⁷ Vgl. *bpb*, Normenkontrolle [Zugriff am 22.03.2022].

³⁸ Vgl. *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 2021, Rn. 121.

³⁹ Vgl. *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 2021, Rn. 7.

⁴⁰ Vgl. *Bundesverfassungsgericht*, Organstreitverfahren [Zugriff am 22.03.2022].

In der Zuständigkeit des Verfassungsgerichtes liegen auch Bund-Länder-Streitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG. Ähnlich dem Organstreit handelt es sich um ein kontradiktorisches Verfahren zwischen Antragsteller und Antragsgegner. Er sichert dem Bund und den Ländern jeweils die grundgesetzlichen Kompetenzen innerhalb des bundesstaatlichen Gefüges.⁴¹

Art. 93 Abs. 1 Nr. 5 GG verweist auf die „übrigen [...] vorgesehenen Fälle“ und stattet das oberste Staatsorgan mit einer Fülle weiterer Kompetenzen aus. Diese umfassen unter anderem die Anklage des Bundespräsidenten (Art. 61 GG, § 13 Nr. 4 BVerfGG), das Parteiverbotsverfahren (Art. 21 Abs. 2 GG, § 13 Nr. 2 BVerfGG), die Wahlprüfungsbeschwerde (Art. 41 Abs. 2 GG, § 48 Abs. 1 BVerfGG) oder etwa die Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 GG, § 13 Abs. 1 BVerfGG).⁴²

Aus dem Rang des Gerichtes als Verfassungsorgan folgt eine weitgehende Konsequenz: seine Entscheidungen binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden (§ 31 Abs. 1 BVerfGG). Die formale Bindungswirkung einer Entscheidung bezieht sich zumeist auf den konkret zu entscheidenden Einzelfall (inter partes⁴³). Die Entscheidungen und ihre Begründungen werden gleichwohl oft zu einer Richtschnur für staatliches Handeln.⁴⁴ Bestimmte Entscheidungen, insbesondere über die Verfassungsmäßigkeit von Rechtsnormen, gelten über den Einzelfall hinaus aber auch direkt für Jedermann (inter omnes⁴⁵) und besitzen gemäß § 31 Abs. 2 BVerfGG Gesetzeskraft.⁴⁶

Aus dieser Verbindlichkeit der Verfassungsauslegung allein ergibt sich jedoch noch kein entsprechendes Interpretationsmonopol. Wohl aber besitzt das Bundesverfassungsgericht die Kompetenz zur maßgeblichen letztverbindlichen Auslegung der Verfassung.⁴⁷ Verfassungsgerichtliche Entscheidungen können damit auch tragende politische Wirkung entfalten. Wenn das oberste Gericht Gesetze für verfassungswidrig erklärt, wird der in ihnen liegende politische Mehrheitswille vereitelt.⁴⁸ Seine Doppelstruktur als Verfassungsorgan und Gericht brachte Karlsruhe nicht selten Interpretationsprobleme und Kompetenzkonflikte.⁴⁹ Seit Beginn seiner Tätigkeit hält sich daher vehement der Vorwurf einiger Kritiker, das Gericht überschreite die Grenze von Recht und Politik und fröne damit einer „Usurpation von evidenten Aufgaben des Gesetzgebers“⁵⁰. Jedoch werden

⁴¹ Vgl. *Bundesverfassungsgericht*, Bund-Länder-Streit [Zugriff am 22.03.2022].

⁴² Vgl. Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 2020, Rn. 89; Lepsius, Die maßstabsetzende Gewalt, 2019, S. 161.

⁴³ Lat.: „zwischen den Parteien“.

⁴⁴ Vgl. Benda/Klein, Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts, 1991, Rn. 65, 67.

⁴⁵ Lat.: „zwischen allen“.

⁴⁶ Vgl. Benda/Klein, Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts, 1991, Rn. 65, 67.

⁴⁷ Vgl. Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 2020, Rn. 16 f.

⁴⁸ Vgl. Benda/Klein, Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts, 1991, Rn. 63.

⁴⁹ Vgl. Lepsius, Die politische Funktion des Bundesverfassungsgerichts [Zugriff am 27.03.2022].

⁵⁰ Vgl. Zweigert, Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, S. 69.

die Verfassungsrichter nicht tätig, weil sie sich zur politischen Initiative berufen glauben. Ihre Legitimation und ihr Status ergeben sich einzig und allein aus der Verfassung.⁵¹ Als unabhängige Instanz hat sich Karlsruhe selbst den Grundsatz der richterlichen Selbstbeschränkung auferlegt, den „Verzicht, Politik zu treiben“⁵². Das Bundesverfassungsgericht kann seine Rolle nicht starr einem Kontext zuordnen. So spricht es „zwangsläufig auf der Bühne der Politik auch die Sprache der Justiz und auf der Bühne der Justiz auch die Sprache der Politik“⁵³. Das Fehlen einer umfassenden Kontrolle des Gerichtes selbst erklärt das vereinzelt Unbehagen gegenüber der gegenwärtigen Verfassungsgerichtsbarkeit. Insgesamt überwiegt jedoch die Einsicht, dass hierin der Preis richterlicher Unabhängigkeit liegt.⁵⁴

Dass das Bundesverfassungsgericht unter der Bevölkerung wie im Ausland seit Jahrzehnten ungebrochen höchstes Ansehen genießt, zeigt, wie gut es „Karlsruhe“ in den letzten 70 Jahren gelungen ist, die anspruchsvolle Doppelrolle als Gericht und als Verfassungsorgan auszufüllen.⁵⁵

„Das Bundesverfassungsgericht hatte von Anfang an die Aufgabe, Demokratie, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit zu schützen“⁵⁶. In den über sieben Jahrzehnten seines Bestehens ist es zu einem bedeutsamen Grundelement unserer Verfassungsordnung herangewachsen. Nicht allein durch namhafte Entscheidungen, vielmehr mit der alltäglichen Arbeit des Bundesverfassungsgerichtes, hat das Grundgesetz an praktischer Gestalt gewonnen und sich dadurch im bundesrepublikanischen Gemeinwesen etabliert.⁵⁷

3 Staatszielbestimmung Umweltschutz – Art. 20a GG

Zu Beginn der 1970er Jahre trat die Umweltkrise in das Bewusstsein von Politik und Gesellschaft.⁵⁸ Heutzutage sind Ressourcenschonung, erneuerbare Energien, Klima- und Umweltschutz fester Bestandteil der politischen Arbeit.⁵⁹ Es wurde lange gefordert, den Umweltschutz im Grundgesetz zu verankern. Gleichwohl brauchte es zahlreiche wissenschaftliche und verfassungspolitische Debatten bis er, 45 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes, in die Verfassung aufgenommen wurde.⁶⁰

⁵¹ Vgl. *Benda/Klein*: Lehrbuch des Verfassungsprozeßrechts, 1991, Rn. 12.

⁵² BVerfGE 36, 14.

⁵³ Vgl. *Schönberger*, Anmerkungen zu Karlsruhe, 2019, S. 51.

⁵⁴ Vgl. *Benda/Klein*: Lehrbuch des Verfassungsprozeßrechts, 1991, Rn. 21.

⁵⁵ Vgl. *Lepsius*, Die politische Funktion des Bundesverfassungsgerichts [Zugriff am 27.03.2022].

⁵⁶ So Stephan Harbarth, Präsident des Bundesverfassungsgerichts, zitiert bei: *Wilmes*, Das letzte Wort hat Karlsruhe [Zugriff am 27.03.2022].

⁵⁷ Vgl. *Hesse*, JZ 1995, 265, (266).

⁵⁸ Vgl. *Murswiek* in: *Sachs*, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 2.

⁵⁹ Vgl. *Dt. Bundestag*, Wie Umwelt- und Tierschutz ins Grundgesetz kamen [Zugriff am 01.04.2022].

⁶⁰ Vgl. *ebd.*; *Murswiek* in: *Sachs*, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 2.

3.1 Entstehungsgeschichte und Bedeutung

Formellen Verfassungsrang erlangte das Thema Umweltschutz erstmals durch Art. 150 der Weimarer Reichsverfassung (WRV). Er stellte die Denkmäler der Kunst, der Geschichte sowie der Natur und Landschaft unter staatlichen Schutz und staatliche Pflege. Die Bestimmung verband den staatlichen Kulturauftrag mit dem Naturschutz, glich mangels rechtsgestaltender Qualität aber eher einem symbolischen Akt.⁶¹ Der moderne und umfassende Umweltschutzgedanke entsprang den 60/70er-Jahren des 20. Jahrhunderts. Umweltpolitik und Umweltgesetzgebung gewannen damals weltweit an Relevanz. Immer mehr Staaten machten Umweltschutz zum verfassungsrechtlichen Ziel.⁶² Auch in der Bundesrepublik wurde eingehend diskutiert, ob und wie der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verfassungsrechtlich verankert werden soll.⁶³ In den Jahren vor 1970 nahmen die Bundesländer im Bereich der Umweltgesetzgebung eine Vorreiterfunktion ein.⁶⁴ Umweltschutz hatte bereits vor der Grundgesetzänderung von 1994 Einzug in mehrere deutsche Landesverfassungen gehalten. So fand er etwa 1992 mit Art. 10 Eingang in die Sächsische Verfassung.⁶⁵ Auf Bundesebene gab es jahrzehntelange Auseinandersetzungen um ökologischen Belange und deren verfassungsrechtliche Verankerung.⁶⁶ Bereits in der 10. und 11. Wahlperiode⁶⁷ des Deutschen Bundestages gab es politische Initiativen für eine entsprechende Normierung.⁶⁸ Vor allem DIE GRÜNEN traten in den frühen 1980er Jahren für ein Grundrecht auf Umweltschutz ein.⁶⁹ Diese Forderung stieß in der Staatsrechtslehre jedoch überwiegend auf Ablehnung.⁷⁰ 1983 schlug eine von den Bundesministerien des Innern und der Justiz eingesetzte Sachverständigenkommission vor, Umweltschutz als Staatsziel in Art. 20 Abs. 1 GG einzubinden.⁷¹ Während die CDU/CSU-Fraktion des Bundestages sich Anfang 1986 noch dagegen aussprach, fand das Vorhaben 1987 schließlich Eingang in die damalige Koalitionsvereinbarung.⁷² Trotz grundsätzlicher Einigkeit in der Sache entbrannte ein weiterer Streit unter den Fraktionen über die konkrete Ausgestaltung und Formulierung.⁷³ Erst nach mehr als zwei Jahren Beratung einigte sich eine Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat auf einen Kompromiss.⁷⁴ Mit dem Gesetz zur

⁶¹ Vgl. Scholz in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. Auflage 2021, Art. 20a, Rn. 4.

⁶² Vgl. Kloepfer in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 3, m. w. N.

⁶³ Vgl. Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2021, § 3, Rn. 3.

⁶⁴ Vgl. Kloepfer in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 28, 38.

⁶⁵ Vgl. Sommermann in: Münch/Kunig, GG, 2012, Art. 20a, Rn. 5.

⁶⁶ Vgl. Kloepfer in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 33.

⁶⁷ Dt. Bundestag, 10. Wahlperiode: 1983 – 1987, 11. Wahlperiode 1987 – 1990 [Zugriff am 01.04.2022].

⁶⁸ Vgl. Scholz in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. Auflage 2021, Art. 20a Rn. 2.

⁶⁹ Vgl. Dt. Bundestag, Wie Umwelt- und Tierschutz ins Grundgesetz kamen [Zugriff am 01.04.2022].

⁷⁰ Vgl. Murswiek in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 3.

⁷¹ Vgl. Kloepfer in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 33.

⁷² Vgl. Kloepfer in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 37.

⁷³ Vgl. Kloepfer in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 43.

⁷⁴ Vgl. Dt. Bundestag, Wie Umwelt- und Tierschutz ins Grundgesetz kamen [Zugriff am 01.04.2022].

Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 wurde Umweltschutz schlussendlich in Art. 20a GG mit folgendem Wortlaut aufgenommen:⁷⁵

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“⁷⁶

Der weitergehende Vorschlag, auch den Tierschutz zum eigenständigen Staatsziel zu erheben, fand jedoch zunächst keine Berücksichtigung. Erst durch die Verfassungsnovelle vom 26. Juli 2002 wurde der Schutzauftrag des Art. 20a GG mit den Worten „und die Tiere“ entsprechend ergänzt.⁷⁷

Art. 20a GG normiert ausweislich seiner Entstehungsgeschichte ein Staatsziel.⁷⁸ Die Sachverständigenkommission von 1983 definiert Staatszielbestimmungen als „Verfassungsnorm[en] mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreib[en]“⁷⁹. „Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften“⁸⁰.

Über bloße Programmsätze hinaus verpflichtet eine solche Staatszielbestimmung die hoheitliche Gewalt dazu, ihr Handeln unter Wahrung der Gewaltenteilung am festgesetzten Ziel auszurichten und die betroffenen Interessen bei der Rechtsanwendung zu berücksichtigen.⁸¹ Ihrer wesensmäßigen Struktur nach stellen sie objektiv-rechtliche Verfassungssätze dar, die keine anspruchsbegründende Wirkung für den Einzelnen entfalten.⁸² Auch das in Art. 20a GG verankerte Umweltschutzprinzip weist, dem Wortlaut nach, keine Verpflichtung oder Berechtigung der Bürger, also keine subjektiv-rechtliche Ausgestaltung auf.⁸³ Entsprechend des objektiv-rechtlichen Charakters lassen sich auf Art. 20a GG keine konkreten, insbesondere einklagbaren, Rechtsansprüche gründen. Dem Einzelnen wird kein subjektiver Anspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln eingeräumt.⁸⁴

⁷⁵ Vgl. *Sommermann* in: Münch/Kunig, GG, 2012, Art. 20a, Rn. 1.

⁷⁶ BGBl. 1994 I, 3146.

⁷⁷ Vgl. *Scholz* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. Auflage 2021, Art. 20a, Rn. 37.

⁷⁸ Vgl. *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 12.

⁷⁹ Vgl. *Kloepfer* in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 54, m. w. N.

⁸⁰ Vgl. *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 13, m. w. N.

⁸¹ Vgl. *Kloepfer* in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 54.

⁸² Vgl. *Scholz* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. Auflage 2021, Art. 20a, Rn. 33.

⁸³ Vgl. *Kloepfer* in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 54.

⁸⁴ Vgl. *Scholz* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. Auflage 2021, Art. 20a, Rn. 33.

Bereits vor Inkrafttreten des Art. 20a GG war der Umweltschutz eine bedeutsame Staatsaufgabe. Unabhängig von jeder Normierung bildet er einen fundamentalen Staatszweck, dessen angemessene Verwirklichung staatliche Legitimität untermauert.⁸⁵

3.2 Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Art. 20a GG verpflichtet und befugt den Staat zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.⁸⁶ Der *Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen* ist begriffsideologisch mit *Umweltschutz* und umfasst die gesamte natürliche Umwelt des Menschen.⁸⁷ Der Streit, ob die natürliche Umwelt um ihrer selbst willen (sogenannter ökozentrischer Ansatz) oder nur in ihrer Funktion für den Menschen (sogenannter anthropozentrischer Ansatz) zu schützen ist, erscheint obsolet, nahezu sinnwidrig.⁸⁸ Allenfalls philosophisch, jedenfalls ohne konkreten politischen Belang. Der verfassungsändernde Gesetzgeber entschied sich bewusst gegen eine Beschränkung des Schutzauftrages auf die natürlichen Lebensgrundlagen *des Menschen*.⁸⁹ Damit dient die Schutzgewährung zwar wesentlich, aber nicht ausschließlich den Interessen des Menschen.⁹⁰ Die natürliche Umwelt ist eigenständiges Schutzobjekt, obgleich der Schutz der Lebensgrundlagen des Menschen prävalent bleibt.⁹¹ Auch die These, dass die Bezugnahme auf künftige Generationen nur ein anthropozentrisches Verständnis der natürlichen Umwelt zulasse, ist verfehlt.⁹² Indem die Regelung ausdrücklich *auch* den Menschen in den Blick nimmt, verdeutlicht sie eben gerade daneben eine ökozentrische Interpretation der Schutzpflicht.⁹³

Die natürlichen Lebensgrundlagen umfassen mithin „Menschen, Tiere, Pflanzen, Mikroorganismen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Atmosphäre, Landschaft, biologische Vielfalt sowie das Wirkungsgefüge zwischen diesen Schutzgütern“⁹⁴.

Gemäß Art. 20a GG gebietet ausdrücklich auch die Verantwortung für künftige Generationen den Schutz natürlicher Lebensgrundlagen.⁹⁵ Die hierin normierte Zukunftsverantwortung ist Ausdruck des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips.⁹⁶ Dementsprechend ist Umweltschutz so auszurichten und auszugestalten, dass natürliche Lebensgrundlagen

⁸⁵ Vgl. *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 14.

⁸⁶ Vgl. *Kloepfer* in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 97.

⁸⁷ Vgl. *Scholz* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. Auflage 2021, Art. 20a, Rn. 36, m. w. N.; *Jarass/Pieroth*, GG, 2020, Art. 20a, Rn. 3.

⁸⁸ Vgl. *Sommermann* in: Münch/Kunig, GG, 2012, Art. 20a, Rn. 28.

⁸⁹ Vgl. *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 22.

⁹⁰ Vgl. *Wolff* in: NK, GG, 2022, Art. 20a, Rn. 2.

⁹¹ Vgl. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 2021, § 3, Rn. 8; *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 22 f.

⁹² Vgl. *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 24.

⁹³ Vgl. *Wolff* in: NK, GG, 2022, Art. 20a, Rn. 2.

⁹⁴ Vgl. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 2021, § 3, Rn. 6.

⁹⁵ Vgl. *Jarass/Pieroth*, GG, 2020, Art. 20a, Rn. 6.

⁹⁶ Vgl. *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 32; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 2021, § 3, Rn. 8.

erhalten und gesichert werden.⁹⁷ Neben der Einbeziehung von Langzeitrissen umfasst dies eine schonende Ressourcenbewirtschaftung.⁹⁸ Nichterneuerbare Ressourcen erfordern einen sparsamen Umgang mit ihnen, die Nutzung erneuerbarer Ressourcen beschränkt sich auf das Ausmaß ihrer Regeneration.⁹⁹

Art. 20a GG verpflichtet den Staat, die natürlichen Lebenslagen zu schützen. Schutz umfasst neben dem Unterlassen eigener umweltschädigender Maßnahmen auch die Abwehr von Schädigungen durch Dritte. Darüber hinaus impliziert Art. 20a GG ein positives Handeln zum Schutz der Umwelt.¹⁰⁰ Der Staat hat Maßnahmen zur Bewahrung und Regeneration der natürlichen Umwelt zu ergreifen.¹⁰¹ Zum effektiven Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen reichen bloße Kontrollerlaubnisse und Vorhaben der Gefahrenabwehr nicht aus. Vielmehr muss der Staat frühzeitig präventiv wirken. Dem Art. 20a GG ist also auch ein Vorsorgeprinzip immanent.¹⁰² Durch eine vorausschauende Planung und geeignete technische Vorkehrungen sollen Risiken für den Menschen oder die Umwelt vermieden oder gemindert werden.¹⁰³ Unabhängig von konkreter Gefährdung sollen Umweltbelastungen möglichst verhindert werden.¹⁰⁴ Überdies festigt Art. 20a GG das Verursacherprinzip. Hiernach sind Folgekosten von Umweltbeeinträchtigungen dem Verursacher zuzurechnen.¹⁰⁵ Auf der Verantwortung für künftige Generationen gründet ferner das Nachhaltigkeitsprinzip.¹⁰⁶ Natürlicher Ressourcen können nur in solchem Maße genutzt werden, das auch für künftige Generationen die Nutzbarkeit gewahrt bleibt.¹⁰⁷ Mit ihnen ist sparsam umzugehen. Erneuerbare Ressourcen dürfen zudem nicht dauerhaft über ihre natürliche Regenerationsrate hinaus beansprucht werden.¹⁰⁸ Der Gesetzgeber hat allein das Ziel, Umweltschutz, vorgeschrieben. In der Wahl zielführender Mittel ist der Staat grundsätzlich frei.¹⁰⁹ Es ergeben sich mithin zahlreiche Kombinationsmöglichkeiten einzelner umweltschützender Instrumente.¹¹⁰ So ist dem staatlichen Handeln eine effiziente Reaktion auf dynamische Fortentwicklungen ermöglicht.

⁹⁷ Vgl. *Sommermann* in: Münch/Kunig, GG, 2012, Art. 20a, Rn. 25.

⁹⁸ Vgl. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 2021, § 3, Rn. 8; *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 32.

⁹⁹ Vgl. *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 32.

¹⁰⁰ Vgl. *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 33.

¹⁰¹ Vgl. *Jarass/Pieroth*, GG, 2020, Art. 20a, Rn. 5.

¹⁰² Vgl. *Sommermann* in: Münch/Kunig, GG, 2012, Art. 20a, Rn. 19.

¹⁰³ Vgl. *BMU*, Umweltgesetzbuch, 1998, S. 111, 454 f.

¹⁰⁴ Vgl. *Leisner* in: BKK, GG, 2018, Art. 20a, Rn. 9.

¹⁰⁵ Vgl. *Jarass/Pieroth*, GG, 2020, Art. 20a, Rn. 9; *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 34 f.

¹⁰⁶ Vgl. *Leisner* in: BKK, GG, 2018, Art. 20a, Rn. 9.

¹⁰⁷ Vgl. *Jarass/Pieroth*, GG, 2020, Art. 20a, Rn. 10.

¹⁰⁸ Vgl. *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 38.

¹⁰⁹ Vgl. *Sommermann* in: Münch/Kunig, GG, 2012, Art. 20a, Rn. 21.

¹¹⁰ Vgl. *Sommermann* in: Münch/Kunig, GG, 2012, Art. 20a, Rn. 24.

3.3 Adressaten und verfassungsrechtliche Schranken

Die Staatszielbestimmung Umweltschutz richtet sich unmittelbar nur an den Staat. Private werden nicht unmittelbar aus Art. 20a GG verpflichtet. Dies ergibt sich zweifelsohne aus dem Wortlaut der Vorschrift.¹¹¹ Außerdem kann Art. 20a GG als Staatszielbestimmung schon wesensmäßig keine Drittwirkung zugesprochen werden.¹¹² Der Begriff des „Staates“ als Pflichtiger ist umfassend gemeint. Gebunden sind demnach neben der Bundesrepublik auch die Länder, Gemeinden sowie alle sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts und Träger hoheitlicher Gewalt.¹¹³ Art. 20a GG verpflichtet auf Bundes- und Länderebene mithin alle drei Staatsgewalten von Legislative, Exekutive und Judikative.¹¹⁴

Primärer Adressat des Art. 20a GG ist die Gesetzgebung. Ihr zuerst obliegt es, die abstrakte Bestimmung im Rahmen der Normsetzung zu konkretisieren und damit Maßstäbe für Exekutive und Judikative zu setzen. Art. 20a GG impliziert insoweit einen Konkretisierungs-, Handlungs- und Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber.¹¹⁵ Präzise inhaltliche Vorgaben sind der Staatszielbestimmung indes nicht zu entnehmen, sodass dem Normgeber bei der Erfüllung seines Gesetzgebungsauftrags ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt.¹¹⁶ Der Gesetzgeber hat sich selbst aller ungerechtfertigten nachteiligen Eingriffe in die Umwelt zu enthalten. Er hat sie vielmehr zu schonen und vorsorgend zu fördern. Darüber hinaus muss er Eingriffen Dritter entgegenreten und Umweltschutzbelange umfassend berücksichtigen.¹¹⁷ Art. 20a GG ordnet des Weiteren den Umweltschutz in den Rahmen der „*verfassungsmäßigen Ordnung*“ ein. Diese umfasst die Gesamtheit der Normen der Verfassung.¹¹⁸ Hierdurch wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber „die prinzipielle Gleichordnung des Umweltschutzes [...] mit anderen Verfassungsprinzipien und Verfassungsrechtsgütern“¹¹⁹ garantieren. Im Kollisionsfall mit anderen grundgesetzlichen Rechtsgütern ist das Schutzziel des Art. 20a GG in einen verhältnismäßigen, schonenden Ausgleich zu bringen.¹²⁰ Neben der Legislative verpflichtet Art. 20a GG auch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung „nach Maßgabe von Gesetz und Recht“ zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Die vollziehende Gewalt umfasst alle staatlichen Organe und Stellen, deren Aufgabe in der Ausführung geltenden Rechts besteht.¹²¹ Exekutive und Judikative haben die Staatszielbestimmung im

¹¹¹ Vgl. *Kloepfer* in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 66.

¹¹² Vgl. *Scholz* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. Auflage 2021, Art. 20a, Rn. 45.

¹¹³ Vgl. *Kloepfer* in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 67.

¹¹⁴ Vgl. *Scholz* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. Auflage 2021, Art. 20a, Rn. 44.

¹¹⁵ Vgl. *Wolff* in: NK, GG, 2022, Art. 20a, Rn. 5.

¹¹⁶ Vgl. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 2021, § 3, Rn. 12.

¹¹⁷ Vgl. *Wolff* in: NK, GG, 2022, Art. 20a, Rn. 5.

¹¹⁸ Vgl. *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 58.

¹¹⁹ BT-Drs. 12/6000 vom 05.11.1993, 67.

¹²⁰ Vgl. *Wolff* in: NK, GG, 2022, Art. 20a, Rn. 5.

¹²¹ Vgl. *Kloepfer* in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 88.

Rahmen der Auslegung der Gesetze, insbesondere bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe, einzubeziehen.¹²² Überdies ist das Umweltschutzziel bei der Ermessensausübung, namentlich zur Festlegung von Planentscheidungen, heranzuziehen. Insofern kommt Art. 20a GG eine interpretations- und ermessensleitende Funktion zu.¹²³ Der vollziehenden Gewalt ist es jedoch verwehrt, unter Rückgriff auf Art. 20a GG gesetzgeberische Entscheidungen zu unterlaufen.

Als Staatszielbestimmung kann Art. 20a GG zudem keine eigenständige Ermächtigungsgrundlage für Grundrechtseingriffe der Exekutive sein.¹²⁴ Gleiches gilt für die rechtsprechende Gewalt. Art. 20a GG legitimiert die Judikative nicht dazu, eindeutige gesetzgeberische Entscheidungen zu korrigieren. Überdies darf sie auch nicht selbst bei Fehlen eines nach Art. 20a GG notwendigen Gesetzes an die Stelle des Gesetzgebers treten.¹²⁵

Mit Art. 20a GG wandelte sich der soziale Rechtsstaat zu einem sozialen und ökologischen Rechtsstaat. Damit hat der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung getragen, dass der Umweltschutz zu einem unverzichtbaren Ziel staatlichen Handelns herangewachsen ist.¹²⁶ Im Verhältnis zu den Grundrechten entfaltet die Staatszielbestimmung eine teils verstärkende und teils begrenzende Wirkung. Grundrechtseinschränkend wirkt Art. 20a GG, da mit ihm umweltschützende belastende Maßnahmen unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit leichter zu rechtfertigen sind.¹²⁷ Die verstärkende Wirkung zeigt sich vor allem dort, wo der grundrechtliche Schutzbereich die Risikovorsorge oder den Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen umfasst. So verstärkt die Staatszielbestimmung die Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 GG.¹²⁸ Art. 20a GG gewährt zwar keinen subjektiven Rechtsanspruch, erweitert aber die Reichweite bereits bestehender Klagebefugnisse anderer subjektiver Rechte.¹²⁹

4 Das Klimaschutzgesetz

Das Klimasystem ist ein Teil unserer Umwelt. Mithin ist jede Klimaschutzmaßnahme auch eine Umweltschutzmaßnahme. Der Klimaschutz steht als Sammelbegriff für alle auf die Begrenzung der globalen Erwärmung gerichteten Vorhaben. Insbesondere umfasst er Maßnahmen zur Minderung der durch menschliches Handeln verursachten Treibhausgas-Emissionen (sogenannter anthropogener Treibhauseffekt).¹³⁰

¹²² Vgl. *Sommermann* in: Münch/Kunig, GG, 2012, Art. 20a, Rn. 43.

¹²³ Vgl. *Kloepfer* in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 89.

¹²⁴ Vgl. *Scholz* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. Auflage 2021, Art. 20a, Rn. 57.

¹²⁵ Vgl. *Kloepfer* in: BK, GG, 213. Ergänzungslieferung, 2021, Art. 20a, Rn. 95.

¹²⁶ Vgl. *Sommermann* in: Münch/Kunig, GG, 2012, Art. 20a, Rn. 46, 51.

¹²⁷ Vgl. *Sommermann* in: Münch/Kunig, GG, 2012, Art. 20a, Rn. 48.

¹²⁸ Vgl. *Wolff* in: NK, GG, 2022, Art. 20a, Rn. 8.

¹²⁹ Vgl. *Murswiek* in: Sachs, GG, 2021, Art. 20a, Rn. 74.

¹³⁰ Vgl. *Klimakonferenz.org*, Umwelt- oder Klimaschutz? [Zugriff am 19.04.2022].

Kohlendioxid ist das am häufigsten emittierte Treibhausgas. Es gelangt beim Verbrennen fossiler Energieträger wie Kohle, Gas und Öl in die Atmosphäre.¹³¹ Treibhausgase entstehen ferner bei industriellen Prozessen oder durch landwirtschaftliche Tierhaltung. Steigende Treibhausgas-Emissionen führen zu einer globalen Erwärmung. Diese verursacht zahlreiche negative Auswirkungen auf Ökosysteme sowie Landwirtschaft und birgt erhebliche Folgen für die menschliche Gesundheit und die sozioökonomische Lage ländlicher Räume.¹³²

Erste Bemühungen um den Schutz des globalen Klimas begannen auf völkerrechtlicher Ebene in den 1980er Jahren. 1988 wurde der Intergovernmental Panel on Climate Change¹³³ (IPCC) errichtet. „Aufgabe des IPCC ist es, in einer umfassenden und objektiven Weise den Stand der wissenschaftlichen Forschung zum Klimawandel darzustellen und damit eine Grundlage für wissenschaftsbasierte Entscheidungen zu bieten. Dafür trägt er die Ergebnisse der aktuell weltweit veröffentlichten naturwissenschaftlichen, technischen und sozioökonomischen Literatur zusammen. Der IPCC forscht nicht selbst, sondern fasst die Aussagen dieser Veröffentlichungen in Sachstandsberichten und Sonderberichten zusammen und bewertet sie aus wissenschaftlicher Sicht. Diese Institution verzeichnet und bewertet den aktuellen Forschungsstand der Klimawissenschaft für politische Entscheidungsträger.“¹³⁴ Damit bietet er Grundlagen für wissenschaftsbasierte Entscheidungen in der Klimapolitik, ohne dabei selbst Handlungsempfehlungen zu geben.¹³⁵ „Der tatsächliche Hintergrund des anthropogenen Klimawandels, seine Folgen und die Risiken werden in den Sachstandsberichten und Sonderberichten des „Weltklimarats“[...] beschrieben. Diese gelten als zuverlässige Zusammenfassungen des aktuellen Kenntnisstands zum Klimawandel und werden als solche etwa vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, vom Umweltbundesamt [...] oder vom Sachverständigenrat für Umweltfragen [...] wie auch von der Europäischen Union und auf internationaler Ebene herangezogen.“¹³⁶

1990 veröffentlichte der IPCC seine erste Untersuchung über den Zusammenhang von Treibhausgas-Emissionen in der Atmosphäre und dem Anstieg globaler Durchschnittstemperaturen.¹³⁷ Den völkerrechtlichen Rahmen des Klimaschutzrechts bildet das Klimaschutz-Rahmenübereinkommen (KRK) von 1992. Zielsetzung des KRK ist nach Art. 2 S. 1 „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau [...], auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert

¹³¹ Vgl. *BMUV*, Klimaschutz [Zugriff am 19.04.2022].

¹³² Vgl. *Umweltbundesamt*, Treibhausgas-Emissionen [Zugriff am 19.04.2022].

¹³³ Übersetzt: „Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen“.

¹³⁴ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, Rn. 17.

¹³⁵ Vgl. *Schenuit*, Das Verhältnis von Klimawissenschaft und Politik [Zugriff am 19.04.2022].

¹³⁶ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, u. a., BVerfGE 157, Rn. 16.

¹³⁷ Vgl. *Saurer* in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einl. Rn. 1.

wird¹³⁸. Mit dem KRK wurde das System der Vertragsstaatenkonferenzen errichtet. Die Conferences of the Parties (COP) bilden das oberste Gremium des Übereinkommens.¹³⁹ 1997 wurde in Kyoto auf der 3. Konferenz der Vertragsstaaten das Kyoto-Protokoll (KP) beschlossen. Dieses 2005 in Kraft getretene Abkommen legte gemäß Art. 3 Abs. 1 KP¹⁴⁰ erstmals verbindliche Zielwerte für die Treibhausgas-Emissionen in den Industrieländern fest. 2012 beschloss die 18. Vertragsstaatenkonferenz eine zweite Verpflichtungsperiode bis 2020.¹⁴¹ Für die Zeit nach 2020 einigten sich die Vertragsparteien des KRK auf ein neues Abkommen. 2015 verabschiedete die 21. Vertragsstaatenkonferenz es als Pariser Abkommen (PA), das am 04. November 2016 in Kraft trat.¹⁴² Art. 2 Abs. 1a des Abkommens¹⁴³ legte es als Ziel fest, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius, möglichst unter 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Gemäß Art. 4 Abs. 1 PA soll zudem in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts eine globale Treibhausgas-Neutralität erreicht werden.¹⁴⁴ Durch das Pariser Abkommen kam es überdies zur Wende vom „top-down-Ansatz“¹⁴⁵ des Kyoto Protokolls zum „bottom up-Ansatz“. Nach diesem Ansatz legen die Mitgliedsstaaten gemäß Art. 3 PA selbst ihre zu erbringenden Emissionsminderungsleistungen fest.¹⁴⁶ Art. 4 Abs. 2 PA verpflichtet die Mitgliedsstaaten überdies zur Erarbeitung, Übermittlung und Verwirklichung der nationalen Klimaschutzbeiträge.¹⁴⁷

Vor dem Hintergrund dieser völkerrechtlichen Klimaschutzentwicklung kam es in den 1980er Jahren auch in der Bundesrepublik Deutschland zu klimaschutzrechtlichen Debatten. So fand der Schutz der Erdatmosphäre und des Weltklimas Eingang in parlamentarische Beratungen und Gesetzgebungsaktivitäten des Deutschen Bundestages.¹⁴⁸ Ende der 1990er Jahre prägte das Kyoto-Protokoll als zentraler Orientierungspunkt die Ausgestaltung des deutschen Klimaschutzrechts.¹⁴⁹ Das Klimaschutzprogramm 2000 strebte eine CO₂-Emissionsreduktion von 1990 bis 2005 um 25% an.¹⁵⁰ Das Klimaschutzrecht entwickelte sich zur Querschnittsmaterie, die sich über verschiedene Fachgesetze verteilt.¹⁵¹ In den darauffolgenden Jahren hatten die sogenannten Meseberger Beschlüsse der Bundesregierung von 2007 eine prägende Bedeutung für Klimaschutzrecht und Klimapolitik. Sie verfolgten eine Senkung der nationalen Treibhausgasemissionen bis

¹³⁸ BGBl. II S. 1784.

¹³⁹ Vgl. *Saurer* in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einl., Rn. 3.

¹⁴⁰ BGBl. II S. 96.

¹⁴¹ Vgl. *Saurer* in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einl., Rn. 7.

¹⁴² Vgl. *Saurer* in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einl., Rn. 8.

¹⁴³ BGBl. II S. 1085.

¹⁴⁴ Vgl. *Saurer* in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einl., Rn. 9.

¹⁴⁵ Engl.: „nach unten“; Der top-down-Ansatz des KP sah zahlenmäßig festgelegte Emissionsbegrenzungen bzw. Reduktionsleistungen für alle Nationen vor, so *Saurer* in: *Frenz*, Klimaschutzrecht, 2021, Rn. 10.

¹⁴⁶ Vgl. *Saurer* in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einl., Rn. 10.

¹⁴⁷ Vgl. *Saurer* in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einl., Rn. 11.

¹⁴⁸ Vgl. *Saurer* in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einl., Rn. 13.

¹⁴⁹ Vgl. Eckpunkte des nationalen Klimaschutzprogramms vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4729, S. 5.

¹⁵⁰ Vgl. Eckpunkte des nationalen Klimaschutzprogramms vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4729, S. 10.

¹⁵¹ Vgl. *Saurer* in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einl., Rn. 15.

2020 um 40% als Ziel.¹⁵² Während Initiativen für ein Bundes-Klimaschutzgesetzes zunächst erfolglos blieben, kam es auf Länderebene indes zur Schaffung von Landes-Klimaschutzgesetzen. Bereits 1997 normierte Hamburg ein Klimaschutzgesetz. Dieser Vorreiterfunktion folgten zahlreiche Bundesländer.¹⁵³ Auf Bundesebene erfolgte nach der zügigen Ratifikation vom 28. September 2016 die Umsetzung des Pariser Abkommens auf Grundlage des Klimaschutzplans 2050. Dieser statuierte als Ziel für 2030 eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 55% bis hin zu einer weitgehenden Treibhausneutralität im Jahr 2050.¹⁵⁴ Nach der Bundestagswahl 2017 sah der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD die Verabschiedung eines Gesetzes zur Einhaltung der Klimaschutzziele für 2030 vor.¹⁵⁵ Nach einer kurzen Verhandlungsphase wurde am 15. November 2019 schlussendlich das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) verabschiedet.¹⁵⁶

Mit dem am 18. Dezember 2019 in Kraft getretene KSG a. F. wurde erstmals auf bundesdeutscher Ebene ein Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Klimaschutzziele normiert.¹⁵⁷

Ziel und Intention des Gesetzes ist gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 KSG a. F. die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung europäischer Zielvorgaben zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels. Zentrale Norm des KSG a. F. ist § 3, welcher die nationalen Klimaschutzziele für das Jahr 2030 festlegt. § 3 KSG a. F. übernahm das Minderungsziel des Klimaschutzplanes 2050. Es sah die Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55% im Vergleich zum Jahr 1990 vor.¹⁵⁸ Zudem bestimmt das KSG a. F. jährliche Reduktionsziele in Form von maximalen Emissionsmengen für die einzelnen Sektoren Energie, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft. Das KSG a. F. formulierte überdies das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050. Die Verantwortung für die Zielerreichung der einzelnen Sektoren obliegt den jeweiligen Bundesministerien. Im Falle einer Zielverfehlung verpflichtet das KSG a. F. die Ministerien zu einem Sofortprogramm, welches die Einhaltung der festgeschriebenen Emissionsmengen gewährleistet.¹⁵⁹

Mit der Schaffung des KSG a. F. normierte der Gesetzgeber die Verbindlichkeit der deutschen Klimaschutzpolitik. Die Zuständigkeit für die Erreichung der Klimaschutzziele und die Hoheit über die Ausgestaltung der konkreten Maßnahmen liegt in den Händen der Fachministerien. Damit etablierte sich der Klimaschutz zur dauerhaften gemeinschaftlichen Aufgabe der Bundesregierung.¹⁶⁰

¹⁵² Vgl. *Saurer* in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einl., Rn. 23.

¹⁵³ Vgl. *Saurer* in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einl., Rn. 26.

¹⁵⁴ BT-Drs. 18/10370, S. 14.

¹⁵⁵ Vgl. *Saurer* in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einl., Rn. 37.

¹⁵⁶ Vgl. *Saurer* in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, Einl., Rn. 38.

¹⁵⁷ Vgl. *Albrecht*, NuR 2020, 370 (374).

¹⁵⁸ Vgl. *Albrecht*, NuR 2020, 370 (375).

¹⁵⁹ Vgl. *WWF*, Ein gesetzlicher Rahmen für den Klimaschutz [Zugriff am 19.04.2022].

¹⁶⁰ Vgl. *ebd.* [Zugriff am 19.04.2022].

5 Der Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts

Mit seinem Beschluss vom 24. März 2021 traf der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichtes eine „epochale“¹⁶¹ Entscheidung für die Grundrechtsdogmatik und den Klimaschutz. Viele hatten den Klimaverfassungsbeschwerden wohl keine großen Erfolgsaussichten zugesprochen.¹⁶² Umso stärker war das „politisch-juristische Erdbeben“¹⁶³, welches das Karlsruher Gericht mit seiner Entscheidung auslöste. Aus rechtspolitischer Sicht erscheint das Judikat wünschenswert, es wirft jedoch auch einige rechtsdogmatische Fragen auf.¹⁶⁴ Sie werden in diesem Kapitel näher betrachtet und analysiert.

5.1 Prozessualer Hintergrund

Veranlasst wurde die Klimaschutzentscheidung durch vier Verfassungsbeschwerden, die sich gegen Vorschriften des KSG a. F. vom 12. Dezember 2019 und gegen das Unterlassen weiterer Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen wendeten.¹⁶⁵

Das KSG a. F. reglementiert die vom Gesetzgeber als notwendig erachteten verstärkten Klimaschutzanstrengungen. Es enthält das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland, die Treibhausgasneutralität bis 2050 anzustreben. Nach § 3 Abs. 1 KSG a. F. wurden zwar die Minderungsziele der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 festgesetzt, eine explizite Regelung über 2030 hinaus enthält das Gesetz jedoch nicht.¹⁶⁶

Hiergegen wendeten sich die Beschwerdeführer im Wege von Verfassungsbeschwerden mit folgendem Beschwerdegegenstand:

„Die vier Verfassungsbeschwerden richten sich gegen einzelne Vorschriften des Bundes-Klimaschutzgesetzes [...] vom 12. Dezember 2019 (BGBl I S. 2513) und gegen das Unterlassen weiterer Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen. Mit ihren Verfassungsbeschwerden machen die Beschwerdeführenden vor allem geltend, der Staat habe keine ausreichenden Regelungen zur alsbaldigen Reduktion von Treibhausgasen, vor allem von Kohlendioxid (CO₂), unternommen, die aber erforderlich seien, um die Erwärmung der Erde bei 1,5 °C oder wenigstens bei deutlich unter 2 °C anzuhalten. Sie wenden sich gegen konkrete Bestimmungen des Klimaschutzgesetzes. Mit der im Klimaschutzgesetz geregelten Reduktion von CO₂-Emissionen könne das der Temperaturschwelle von 1,5 °C entsprechende „CO₂-Restbudget“ nicht eingehalten werden. Die

¹⁶¹ Vgl. *Muckel*, JA, 2021, 610 (611), m. w. N.

¹⁶² Vgl. *Berkemann*, DÖV, 2021, 701.

¹⁶³ So *Kahl/Bustami*, Auf den zweiten Blick [Zugriff am 20.04.2022].

¹⁶⁴ Vgl. *Breuer*, Die Freiheit der Anderen [Zugriff am 20.04.2022].

¹⁶⁵ Vgl. *Faßbender*, NJW, 2021, 2085 (2086).

¹⁶⁶ Vgl. *Bundesverfassungsgericht*, Pressemitteilung 29. April 2021 [Zugriff am 20.04.2022].

Beschwerdeführenden stützen ihre Verfassungsbeschwerden vor allem auf grundrechtliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und aus Art. 14 Abs. 1 GG, auf ein Grundrecht auf menschenwürdige Zukunft und ein Grundrecht auf das ökologische Existenzminimum, welche sie aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20a und aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG ableiten, sowie hinsichtlich künftiger Emissionsminderungspflichten für Zeiträume nach 2030 allgemein auf die Freiheitsrechte.¹⁶⁷

5.2 Beschluss vom 24.03.2021 – BVerfGE 157, 30 ff.

In seinem Beschluss vom 24. März 2021 entschied der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts über die anhängigen Verfassungsbeschwerden wie folgt: „

1. „[...]“
2. § 3 Absatz 1 Satz 2 und § 4 Absatz 1 Satz 3 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (Bundesgesetzblatt I Seite 2513) in Verbindung mit Anlage 2 sind mit den Grundrechten unvereinbar, soweit eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach Maßgabe der Gründe genügende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlt.
3. Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.
4. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, spätestens bis zum 31. Dezember 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 nach Maßgabe der Gründe zu regeln. § 3 Absatz 1 Satz 2 und § 4 Absatz 1 Satz 3 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (Bundesgesetzblatt I Seite 2513) in Verbindung mit Anlage 2 bleiben anwendbar.
5. [...]“¹⁶⁸

Die Kernaussagen der Senatsentscheidung werden in folgenden Leitsätzen zusammengefasst:

1. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen. Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Sie kann eine objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen.

¹⁶⁷ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (1724) – Klimaschutz.

¹⁶⁸ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 ff.

2. Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz. Dies zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität.
 - a. Art. 20a GG genießt keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Dabei nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.
 - b. Besteht wissenschaftliche Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge, schließt die durch Art. 20a GG dem Gesetzgeber auch zugunsten künftiger Generationen aufgegebene besondere Sorgfaltspflicht ein, bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen zu berücksichtigen.
 - c. Als Klimaschutzgebot hat Art. 20a GG eine internationale Dimension. Der nationalen Klimaschutzverpflichtung steht nicht entgegen, dass der globale Charakter von Klima und Erderwärmung eine Lösung der Probleme des Klimawandels durch einen Staat allein ausschließt. Das Klimaschutzgebot verlangt vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichtet, im Rahmen internationaler Abstimmung auf Klimaschutz hinzuwirken. Der Staat kann sich seiner Verantwortung nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen.
 - d. In Wahrnehmung seines Konkretisierungsauftrags und seiner Konkretisierungsprärogative hat der Gesetzgeber das Klimaschutzziel des Art. 20a GG aktuell verfassungsrechtlich zulässig dahingehend bestimmt, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist.
 - e. Art. 20a GG ist eine justiziable Rechtsnorm, die den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die künftigen Generationen binden soll.
3. Die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG ist Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in Grundrechte.
4. Das Grundgesetz verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen. Subjektivrechtlich schützen die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in

die Zukunft. Auch der objektivrechtliche Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltbarkeit weiter bewahren könnten.

Die Schonung künftiger Freiheit verlangt auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Konkret erfordert dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.

5. Der Gesetzgeber muss die erforderlichen Regelungen zur Größe der für bestimmte Zeiträume insgesamt zugelassenen Emissionsmengen selbst treffen. Eine schlichte Parlamentsbeteiligung durch Zustimmung des Bundestags zu Verordnungen der Bundesregierung kann ein Gesetzgebungsverfahren bei der Regelung zulässiger Emissionsmengen nicht ersetzen, weil hier gerade die besondere Öffentlichkeitsfunktion des Gesetzgebungsverfahrens Grund für die Notwendigkeit gesetzlicher Regelung ist. Zwar kann eine gesetzliche Fixierung in Rechtsbereichen, die ständig neuer Entwicklung und Erkenntnis unterworfen sind, dem Grundrechtsschutz auch abträglich sein. Der dort tragende Gedanke dynamischen Grundrechtsschutzes (grundlegend BVerfGE 49, 89 <137>) kann dem Gesetzeserfordernis hier aber nicht entgegengehalten werden. Die Herausforderung liegt nicht darin, zum Schutz der Grundrechte regulatorisch mit Entwicklung und Erkenntnis Schritt zu halten, sondern es geht vielmehr darum, weitere Entwicklungen zum Schutz der Grundrechte regulatorisch überhaupt erst zu ermöglichen.¹⁶⁹

Das Bundesverfassungsgericht erkennt mit seinem Beschluss somit eine Verletzung der Beschwerdeführer in ihren Grundrechten an. Der Gesetzgeber habe keine ausreichenden Maßnahmen getroffen, die Emissionsminderungspflichten nach 2030 grundrechtsschonend zu bewältigen. Infolgedessen erklären die Karlsruher Richter § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG a. F. i. V. m. Anlage 2 für verfassungswidrig.¹⁷⁰ Der Senat stellt klar, dass die grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates auch den Schutz vor den

¹⁶⁹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 f. – Klimaschutz.

¹⁷⁰ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 182) – Klimaschutz.

Gefahren des Klimawandels umfassen (Leitsatz 1). Überdies erkennt das Bundesverfassungsgericht eine neue Dimension der Grundrechte an. So tritt die „intertemporale Freiheitssicherung“ neben die bisherigen Dimensionen der Freiheitsgrundrechte wie den Abwehrrechte oder Schutzpflichten (Leitsatz 4).¹⁷¹ Im Zentrum der Entscheidung steht somit die Verantwortung des Gesetzgebers für die künftigen Generationen. Sie sollen ihre Freiheitsrechte ausüben, ohne durch Klimaschutzmaßnahmen unverhältnismäßig eingeschränkt zu werden.¹⁷² „Um zu diesem [...] Ergebnis zu gelangen, wurden die Zulässigkeitsvoraussetzungen weit ausgelegt [...], die neue Grundrechtsfunktion der intertemporalen Freiheitssicherung kreiert [...] und Art. 20a GG als umfassende Verpflichtung zur Herstellung von Klimaneutralität [...] gedeutet“.¹⁷³

5.3 Kritische Auseinandersetzung

In Rechtswissenschaft, Politik und Gesellschaft gilt der Klimaschutzbeschluss als bahnbrechend und historisch.¹⁷⁴ Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes wurde als „Paradebeispiel internationaler Aufgeschlossenheit [...] gepriesen“¹⁷⁵. Doch so innovativ die Entscheidung aus Karlsruhe auch ist, so unklar sind zum Teil ihre grundrechtsdogmatischen Implikationen. Der Beschluss erfordert vor allem eine kritische Betrachtung der prozessualen und materiell-rechtlichen Argumentationen des Ersten Senats. Überdies wirft er die Frage einer möglichen Grenzüberschreitung hinsichtlich der Verfassungsgerichtsbarkeit auf.

5.3.1 Zulässigkeit

Der erste kritische Blick ist auf die Zulässigkeitsprüfung, namentlich die Beschwerdebefugnis zu richten. Beschwerdebefugt ist gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG, wer geltend macht, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein. Der Beschwerdeführer muss darlegen, durch den angegriffenen Hoheitsakt selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen zu sein. Unter den Beschwerdeführern befanden sich natürliche Personen aus Deutschland, Bangladesch und Nepal sowie zwei Umweltverbände. Den beiden Umweltverbänden sprach der Erste Senat die Beschwerdebefugnis ab. Dies begründete er dahingehend, dass es für die aus Art. 2 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3 und Art. 20a GG hergeleitete Beschwerdebefugnis der Verbände keine verfassungsrechtliche Grundlage gäbe:

¹⁷¹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 – Klimaschutz.

¹⁷² Vgl. Muckel, JA, 2021, 610 (611).

¹⁷³ Vgl. Polzin, DÖV, 2021, 1099 (1106).

¹⁷⁴ Vgl. Kloepfer/Wiedmann, DVBl, 2021, 1333.

¹⁷⁵ Vgl. Gelinsky/Fuchs, Bitte noch mehr [Zugriff am 20.04.2022].

„Die Umweltverbände, die als Beschwerdeführer [...] auftreten, machen aufgrund von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 und Art. 20a GG im Lichte des Art. 47 GRCh als „Anwälte der Natur“ geltend, der Gesetzgeber habe keine geeigneten Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels ergriffen und hierdurch verbindliche unionsrechtliche Vorgaben zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen missachtet. Eine solche Beschwerdebefugnis sehen das Grundgesetz und das Verfassungsprozessrecht für die Verfassungsbeschwerde jedoch nicht vor. Obwohl auf der Hand liegt, dass der in Art. 20a GG erteilte Umweltschutzauftrag des Grundgesetzes größere Wirkung entfalten könnte, wenn seine Durchsetzung durch die Möglichkeit verfassungsgerichtlichen Individualrechtsschutzes gestärkt wäre, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber diese nicht geschaffen.“¹⁷⁶

Eine Beschwerdebefugnis räumte das Gericht jedoch für die in Bangladesch und Nepal lebenden Beschwerdeführer im Hinblick auf Schutzpflichten ein.¹⁷⁷ Es klärte zwar nicht, wann ein Grundrecht Menschen im Ausland vor Klimamaßnahmen der deutschen hoheitlichen Gewalt schütze, jedoch schloss es eine solche Schutzwirkung auch „nicht von vornherein aus“:

„Beschwerdebefugt sind hier auch die in Bangladesch und Nepal lebenden Beschwerdeführenden [...]. Ob die Grundrechte des Grundgesetzes den deutschen Staat dazu verpflichten, zum Schutz von Menschen im Ausland vor Beeinträchtigungen durch Folgen des globalen Klimawandels beizutragen und unter welchen Umständen eine solche Schutzpflicht gegebenenfalls verletzt sein könnte, hat das Bundesverfassungsgericht bislang nicht geklärt. Eine Wirkung der Grundrechte auch gegenüber diesen Beschwerdeführenden erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen.“¹⁷⁸

Ferner erklärt es die Verfassungsbeschwerden aller beteiligten natürlichen Personen für zulässig, soweit sie § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG a. F. betrafen. Inhaltlich stützte es die Beschwerdebefugnis auf die Möglichkeit der Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 14 Abs. 1 GG und der neuen Grundrechtsfunktion der intertemporalen Freiheitssicherung. Die Möglichkeit einer Schutzpflichtverletzung aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG bestehe, da der Schutz von Leben und körperlicher

¹⁷⁶ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 136) – Klimaschutz.

¹⁷⁷ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 101 ff.) – Klimaschutz.

¹⁷⁸ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 101) – Klimaschutz.

Unversehrtheit auch vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen schütze. Dies gelte auch für Gefahren, die der Klimawandel birgt¹⁷⁹:

„Die Beschwerdeführenden sind, soweit sie natürliche Personen sind, hinsichtlich § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 beschwerdebefugt. Möglich erscheint im Ergebnis, dass wegen der mit diesen Vorschriften bis 2030 nach Ansicht der Beschwerdeführenden zu großzügig zugelassenen Emissionsmengen zum einen grundrechtliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG verletzt werden und zum anderen den in Deutschland lebenden Beschwerdeführenden nach dem Jahr 2030 sehr hohe Minderungslasten drohen, was eine verfassungswidrige Gefährdung ihrer grundrechtlich umfassend geschützten Freiheit begründen könnte.“¹⁸⁰

Dafür erntet Karlsruhe die Kritik, „Popularklagen“¹⁸¹ den Weg zu ebnen. Das Bundesverfassungsgericht stellte hierzu jedoch ausdrücklich fest, dass „eine über die bloße eigene Betroffenheit hinausgehende besondere Betroffenheit, die die Beschwerdeführenden von der Allgemeinheit abheben würde, im Verfassungsbeschwerdeverfahren regelmäßig nicht verlangt“¹⁸² werde. Folglich hindert auch die Betroffenheit einer Vielzahl an Personen die individuelle Grundrechtsbetroffenheit nicht.

Eine zentrale Kontroverse betrifft auch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG. Hierhingehend ist das Bundesverfassungsgericht der Kritik ausgesetzt, seine Entscheidung habe zu einer „Subjektivierung“ der objektivrechtlichen Staatszielbestimmung geführt. In dieser Folge sei nun am Maßstab des Art. 20a GG gerichtlich prüfbar, ob der Gesetzgeber seine Pflicht zum effektivem Klimaschutz erfüllt habe.¹⁸³ Art. 20a GG ist ein zentraler Baustein des Klimabeschlusses. Das Bundesverfassungsgericht stärkt die Staatszielbestimmung, erweitert und konkretisiert ihre Systematik.¹⁸⁴ Eine Subjektivierung des Art. 20a GG weist der Erste Senat jedoch entschieden zurück. So betont er, dass eine Beschwerdebefugnis gerade nicht unmittelbar auf Art. 20a GG gestützt werden könne. Zwar sei die Vorschrift justiziabel, es handele sich aber um eine bloße Staatszielbestimmung, die gerade kein subjektives Recht gewähre.¹⁸⁵ Ferner erliegt das Gericht auch nicht der Versuchung, aus der Verfassung ein Umweltgrundrecht herzuleiten.¹⁸⁶ Das von den Beschwerdeführern geltend gemachte Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum, welches sie aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20a GG und aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m.

¹⁷⁹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 99.) – Klimaschutz.

¹⁸⁰ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 96 ff.) – Klimaschutz.

¹⁸¹ Vgl. *Beckmann*, UPR 2021, 241 (241).

¹⁸² BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 110) – Klimaschutz.

¹⁸³ Vgl. *Calliess*, ZUR, 2021, 355 (356).

¹⁸⁴ Vgl. *Kirchhof*, Intertemporale Freiheitssicherung, Berlin 2021, S.7 [Zugriff am 20.04.2022].

¹⁸⁵ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 112) – Klimaschutz.

¹⁸⁶ Vgl. *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl, 2021, 1333 (1335).

Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG ableiten, begründet keine Beschwerdebefugnis. Inwieweit das Grundgesetz solche Rechte schützt, ließ das Gericht offen. Es stellte jedoch fest, dass der Gesetzgeber solche jedenfalls nicht verletzt habe.¹⁸⁷

Letztlich ist den Ausführungen des Ersten Senates bezüglich der Beschwerdebefugnis zuzustimmen. Die Kritik, Karlsruhe gewähre mit seinem Beschluss einen zu großzügigen Zugang zum Gericht, erscheint mit der eben dargelegten Argumentation des Senats nicht haltbar.¹⁸⁸ Zwar unterscheiden sich die niedrigen Zulässigkeithürden von der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und auch von zahlreichen Entscheidungen internationaler Gerichte. Doch öffnet der Klimaschutzbeschluss keineswegs die Tür für Popularklagen. Das zeigt auch die Verneinung der Zulässigkeit für die Verfassungsbeschwerden der Umweltverbände. Er bewirkt aber auch keine der gefestigten Zulässigkeitschranken. Vielmehr gelingt es den Karlsruher Richtern den in Art. 19 Abs. 4 GG manifestierten Individualrechtsschutz zu gewährleisten, sich aber zugleich neuen globalen Sachverhalten zu öffnen.¹⁸⁹

5.3.2 Begründetheit

Überzeugender erscheint die Kritik hingegen in materiell-rechtlicher Hinsicht. In der Begründetheit wendet sich das Gericht zunächst den grundrechtlichen Schutzpflichten zu. Hierbei stellt der Senat fest, dass der Staat verpflichtet sei, vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen:

„Der Staat ist durch das Grundrecht auf den Schutz von Leben und Gesundheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels verpflichtet. Er muss dem erheblichen Gefahrenpotenzial des Klimawandels durch Maßnahmen begegnen, die in internationaler Einbindung dazu beitragen, die menschengemachte Erwärmung der Erde anzuhalten und den daraus resultierenden Klimawandel zu begrenzen. Ergänzend sind positive Schutzmaßnahmen (sogenannte Anpassungsmaßnahmen) erforderlich, die die Folgen des Klimawandels lindern.“¹⁹⁰

Bezugspunkt ist das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) sowie ferner das Eigentum aus Art. 14 GG. Zum Inhalt der Schutzpflicht führt das Gericht weiter aus, dass der Staat sich nicht auf die Anpassung an veränderte klimatische Bedingungen beschränken dürfe, sondern zur Eindämmung des Klimawandels durch Reduktion der Treibhausgasemissionen verpflichtet sei. Überdies fordert das

¹⁸⁷ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 113) – Klimaschutz.

¹⁸⁸ Vgl. *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl, 2021, 1333 (1335).

¹⁸⁹ Vgl. *Kirchhof*, Intertemporale Freiheitssicherung, Berlin 2021, S.12 [Zugriff am 20.04.2022].

¹⁹⁰ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 144) – Klimaschutz.

Gericht vom Staat sogar die Klimaneutralität.¹⁹¹ Obwohl der Senat sich eingehend mit der Kritik der Beschwerdeführer hinsichtlich des KSG a. F. auseinandersetzt, stellt er eine Verletzung der Schutzpflichten im Ergebnis jedoch nicht fest.¹⁹² Zur Begründung führt das Gericht an, dass nur ein absolutes Mindestmaß an Schutz verfassungsrechtlich vorgegeben sei. Eine Schutzpflichtverletzung sei daher nur dort feststellbar, wo der Staat in Gänze keine Maßnahmen ergreift oder diese offensichtlich ungeeignet oder unzulässig sind (sogenannte Evidenzkontrolle). Vorliegend kann dies aber angesichts der zahlreichen getroffenen Klimaschutzmaßnahmen nicht angenommen werden.

„Ob ausreichende Maßnahmen getroffen sind, um grundrechtliche Schutzpflichten zu erfüllen, ist verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbar [...]. Die aus den Grundrechten folgenden subjektiven Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe einerseits und die sich aus der objektiven Bedeutung der Grundrechte ergebenden Schutzpflichten andererseits unterscheiden sich insofern grundlegend voneinander, als das Abwehrrecht in Zielsetzung und Inhalt ein bestimmtes staatliches Verhalten verbietet, während die Schutzpflicht grundsätzlich unbestimmt ist. Die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren entgegengewirkt werden soll, die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung sind Sache des Gesetzgebers, dem grundsätzlich auch dann ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen [...]. Damit liegt, wenn eine Schutzpflicht dem Grunde nach besteht, die Frage der Wirksamkeit staatlicher Schutzmaßnahmen allerdings nicht außerhalb verfassungsgerichtlicher Kontrolle. Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben [...].“¹⁹³

Die Ausführungen zu den Schutzpflichten unterliegen einigen kritischen Mängeln.¹⁹⁴ Zum einen leidet die Prüfung des Bundesverfassungsgerichtes an starker gerichtlicher Zurückhaltung.¹⁹⁵ Der Senat betont das materiell-rechtliche Mindestmaß der staatlichen Schutzpflicht. Durch eine solche Evidenzprüfung läuft diese aber letztlich ins Leere. Es ist anerkannt, dass die Schutzpflichten umso strenger sind, je schwerwiegender die drohende Gefahr und wahrscheinlicher der Schadenseintritt sind. Der zurückhaltende

¹⁹¹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 155 ff.) – Klimaschutz.

¹⁹² BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 158 ff.) – Klimaschutz.

¹⁹³ Vgl. *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl, 2021, 1333 (1336), m. w. N.

¹⁹⁴ Vgl. u.a. *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl, 2021, 1333 (1337).

¹⁹⁵ Vgl. *Callies*, ZUR, 2021, 355 (357).

Prüfungsmaßstab war daher nicht notwendig.¹⁹⁶ Es erscheint inkonsequent und im Gesamtkonzept an entscheidender Stelle ängstlich gegenüber erwartbarer Kritik, Politik zu betreiben. Überzeugend in der Sache erscheint aber die Feststellung des Gerichts, dass nicht jeder klimapolitische Umstand auch über grundrechtliche Schutzpflichten eingeklagt werden kann.¹⁹⁷

Das Bundesverfassungsgericht lehnt die Verletzung von Schutzpflichten zwar ab, hält die Verfassungsbeschwerden aber dennoch für teilweise begründet.

Hierfür greift der Senat auf die neue Grundrechtsfunktion der intertemporalen Freiheitsicherung zurück.¹⁹⁸ Diese ergibt sich daraus, dass das Grundgesetz unter bestimmten Voraussetzungen die Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und eine verhältnismäßige Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen verlangt.¹⁹⁹ Der Senat sieht in der Entscheidung des Gesetzgebers, die in § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG a. F. geregelten Mengen an CO₂-Emissionen zuzulassen, einen Eingriff in den Schutzbereich.²⁰⁰

„Der Gesetzgeber hat hingegen Grundrechte verletzt, weil er keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen hat, die – wegen der gesetzlich bis 2030 zugelassenen Emissionen in späteren Zeiträumen möglicherweise sehr hohen –Emissionsminderungspflichten grundrechtsschonend zu bewältigen. Insoweit verletzen § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 die Beschwerdeführenden [...] schon jetzt in ihren Grundrechten.“²⁰¹

Der Staat sei verpflichtet, emittierendes Verhalten zu unterbinden, da ein ungebremseter Klimawandel verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar sei. Vorschriften, die heute emittierendes Verhalten zulassen, verlagern die Reduktionslast in die Zukunft und gefährden so künftige Freiheiten. Damit begründet das Bundesverfassungsgericht eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf die vom Grundgesetz geschützte Freiheit. Damit kommt es zur klassischen Eingriffsabwehrdimension der Grundrechte.²⁰² Aufgrund dieser eingriffsähnlichen Vorwirkung erklärt es die Vorschriften des KSG a. F. schon heute für verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig.²⁰³ Im Ergebnis ist es dem Gericht so möglich, das KSG a. F. am Maßstab des objektiven Verfassungsrechts zu überprüfen.²⁰⁴

¹⁹⁶ Vgl. *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl, 2021, 1333 (1337).

¹⁹⁷ Vgl. *Voland*, NVwZ, 2019, 114 (118).

¹⁹⁸ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 182 ff.) – Klimaschutz.

¹⁹⁹ Vgl. *Polzin*, DÖV, 2021, 1089 (1092), m. w. N.

²⁰⁰ Vgl. *Polzin*, DÖV, 2021, 1089 (1093).

²⁰¹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 182) – Klimaschutz.

²⁰² Vgl. *Schlacke*, NVwZ, 2021, 912 (914 f.).

²⁰³ Vgl. *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl, 2021, 1333 (1338).

²⁰⁴ Vgl. *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl, 2021, 1333 (1337).

Zunächst widmet sich der Senat dem Staatsziel Umweltschutz des Art. 20a GG. Das Bundesverfassungsgericht leitet aus diesem Staatsauftrag ein spezifisches Klimaschutzgebot ab. Dass die natürlichen Lebensgrundlagen i. S. d. Art. 20a GG auch das Klima umfassen, stellt keine neue Erkenntnis dar.²⁰⁵ Einen Verstoß gegen Art. 20a GG stellt der Senat aber letztlich nicht fest. Zur Begründung führt er an, dass der Staat sich wie verfassungsrechtlich vorgegeben, langfristig dem Ziel der Klimaneutralität widme.²⁰⁶ Außerdem führt er an, dass darüber hinaus eine Unterschreitung des von Art. 20a GG vorgeschriebenen Mindestmaßes nicht festgestellt werden kann.²⁰⁷ Die Argumentation des Gerichts gleicht stark der angeführten Begründung für die Schutzpflichten.²⁰⁸ Im Ergebnis beanstandet Karlsruhe das KSG a. F. aber doch. Begründung hierfür ist ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Dieses verlangt eine gleichmäßige Verteilung der Reduktionslasten zwischen Gegenwart und Zukunft, mithin zwischen den verschiedenen Generationen.²⁰⁹ Die vom KSG a. F. zugelassenen Emissionsmengen führen dazu, dass das Emissionsbudget bis zum Jahre 2030 weitgehend aufgebraucht wird. Um die vorgegebenen Temperaturschwellen von deutlich unter 2 Grad Celsius, möglichst unter 1,5 Grad Celsius zu erreichen, sind nach 2030 „Reduktionsanstrengungen [...] unzumutbaren Ausmaßes“ erforderlich.²¹⁰ Das ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes jedoch mit der Funktion der Grundrechte als „intertemporale Freiheitssicherung“²¹¹ unvereinbar. Zur Begründung führt es an:

„Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂- Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine – von den Beschwerdeführenden als ‚Vollbremsung‘ bezeichnete – radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde. [...] Der Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltbarkeit weiter bewahren könnten.“²¹²

Im Ergebnis fordert das Gericht den Gesetzgeber auf, den Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten.²¹³ Letztlich kritisiert der Senat aber allein die Vorschrift des § 4

²⁰⁵ Siehe hierzu die Ausführungen unter Kapitel 3.2.

²⁰⁶ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 211 ff.) – Klimaschutz.

²⁰⁷ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 236 ff.) – Klimaschutz.

²⁰⁸ Vgl. *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl, 2021, 1333 (1338).

²⁰⁹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 192) – Klimaschutz.

²¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 246) – Klimaschutz.

²¹¹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (u.a. Rn. 183) – Klimaschutz.

²¹² BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 192 f.) – Klimaschutz.

²¹³ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (u.a. Rn. 248) – Klimaschutz.

Abs. 6 KSG a. F. Diese wird nach Auffassung des Ersten Senats den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG nicht gerecht. Überdies fordert das Gericht, dass ein Reduktionspfad schon vor dem Jahr 2025 festgelegt wird.²¹⁴

Der verfassungsgerichtlich formulierten Aufgabe von verhältnismäßiger Verteilung und rechtzeitiger Einleitung der Klimaneutralität liegt eine Idee der Generationengerechtigkeit zu Grunde. Neu ist dieser Grundsatz aber nicht. Der Begriff und mit ihm auch der grundlegende Gedanke fanden schon

in früheren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes Anklang.²¹⁵

Mit seiner Entscheidung schafft das Bundesverfassungsgericht jedoch eine neue Interpretation des Art. 20a GG. Zwar bemisst es die Vorschrift richtigerweise nicht als subjektives Recht, sieht ihn aber als voll-justiziable Rechtsnorm.²¹⁶ „Art. 20a GG wird zudem als verfassungsrechtliche Grenze für Freiheitsausübungen verstanden, die direkt oder indirekt mit CO₂-Emissionen verbunden sind. Schließlich dient Art. 20a GG als Rechtfertigungsgrund für Einschränkungen der neuen Grundrechtsfunktion und wird als Begründung für die intergenerationenbezogene Verhältnismäßigkeitsprüfung verwendet.“²¹⁷

Kritiker zeigen vor allem die methodischen und grundrechtsdogmatischen Mängel dieser Neuinterpretation des Art. 20a GG.²¹⁸ Die Methodik des Bundesverfassungsgerichtes ist fragwürdig, da sie die Neudeutung von Art. 20a GG mit dem KSG a. F. selbst begründet, mithin die Normenhierarchie missachtet. Ebenfalls zweifelhaft erscheint die Umwandlung des § 1 S. 3 KSG a. F. vom einfachen Gesetzesrecht zum Inhalt einer verfassungsrechtlichen Norm.²¹⁹ Ein zweiter methodischer Mangel zeigt sich an der Konkretisierung des Grundgesetzes. Diese findet nicht mit den traditionellen Auslegungsmethoden statt, sondern wird mit den Gefahren des Klimawandels begründet. Somit wird im Grundsatz durch den Ersten Senat eine eher extrinsische als intrinsische Auslegung des Grundgesetzes herangezogen. Statt Wortlaut, Systematik, Sinn und Zweck wird der intertemporale Freiheitsschutz mit den Gefahren des Klimawandels und einer weiten Auslegung von Art. 20a GG begründet.²²⁰

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes wirft zahlreiche Fragen der Grundrechtsdogmatik auf. Indem ein allgemeiner Eingriff in die grundrechtlich geschützte Freiheit festgestellt wird, nimmt das Gericht von der bestehenden Grundrechtsdogmatik Abstand. Es bleibt ungeklärt, ob es sich um einen besonderen Anwendungsfall des Art. 2

²¹⁴ Vgl. *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl, 2021, 1333 (1339).

²¹⁵ Vgl. *Eilers*, ZJS 2021, 283 (287).

²¹⁶ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 112, 205) – Klimaschutz.

²¹⁷ Vgl. *Polzin*, DÖV, 2021, 1089 (1094).

²¹⁸ U.a. *Ekardt/Heß*, ZUR 2021, 579 ff.

²¹⁹ Vgl. *Polzin*, DÖV, 2021, 1089 (1095).

²²⁰ Vgl. *ebd.*

Abs. 1 GG handelt. Ebenso erscheinen Funktionsweise und explizite Struktur der intertemporalen Freiheitssicherung unklar.²²¹

5.3.3 Verfassungsgerichtsbarkeit

Abschließend umfasst die kritische Würdigung des Klimaschutzbeschlusses auch die Frage nach den Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wie bereits im 2. Kapitel dieser Arbeit dargelegt, ist das Bundesverfassungsgericht weder ausschließlich „Hüter“ noch „Wandler“. Vielmehr bleibt es in seiner Doppelrolle beiden Aspekten gleichermaßen verpflichtet. Die Grenzen zwischen richterlicher Rechtsfortbildung und Verfassungsänderung sind unscharf. Dies impliziert jedoch nicht, dass für das Bundesverfassungsgericht bei der Auslegung des Grundgesetzes keine Grenzen bestehen. Der Klimaschutzbeschluss des Ersten Senats wirft die Frage auf, ob die Grenzen der Auslegung beachtet wurden. In seiner Entscheidung interpretiert das Gericht das Grundgesetz zu meist aus der Perspektive des Klimawandels und missachtet wie bereits aufgezeigt die bestehende Normenhierarchie. Die neue Deutung des Art. 20a GG mit seiner etablierten Grundrechtsfunktion bewegt sich durchaus an der Grenze zu einer unzulässigen Verfassungsrechtsfortbildung. Das Bundesverfassungsgericht hat aber in seiner Entscheidung keine rechtlich unverbindlichen Berechnungen des CO₂-Restbudgets in den Verfassungsrang gehoben. Somit hat sich das Gericht nicht unrechtmäßig als Verfassungsgeber betätigt.²²²

5.4 Folgen des Klimaschutzbeschlusses

Mit Beschluss vom 24. März 2021 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass das KSG a. F. vom 12. Dezember 2019 insofern mit Grundrechten unvereinbar sei, als hinreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlen. Die Karlsruher Richter verpflichteten den Gesetzgeber, bis Ende 2022 die Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen nach 2030 näher zu regeln. Diese Entscheidung nahm die Bundesregierung zum Anlass, das KSG a. F. umfassend zu novellieren.²²³ Aus Sicht des Umwelt- und Klimaschutzes ist der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes dahingehend ein Fortschritt. Bereits zwei Wochen nach der Bekanntgabe der Entscheidung, am 12. Mai 2021, wurde der Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom Bundesumweltministerium in den Bundestag eingebracht.²²⁴ Am 18. August 2021 wurde das entsprechend geänderte KSG verkündet. Mit

²²¹ Vgl. *Callies*, ZUR, 2021, 356 f.

²²² Vgl. *Polzin*, DÖV, 2021, 1089 (1097 f.).

²²³ Vgl. *BMWK*, Neues Klimaschutzgesetz [Zugriff am 19.04.2022].

²²⁴ BT-Drs. 19/30230.

der Anpassung des KSG verschärft der Gesetzgeber die nationalen Klimaschutzziele. Das Minderungsziel steigt für 2030 von 55% auf 65%. Bis zum Jahr 2040 müssen die Treibhausgase um 88% gemindert und bis 2045 die Treibhausgasneutralität verbindlich erreicht werden.²²⁵ Für die Einhaltung dieser Vorgaben werden die Minderungsziele der einzelnen Sektoren neu und ambitionierter definiert. Darüber hinaus betont das novelierte KSG den Beitrag der Ökosysteme zum Klimaschutz und legt erstmalig ein verbindliches Ziel für natürliche Schadstoffsenken²²⁶ fest. Das überarbeitete Gesetz verteilt die Klimaschutzanstrengungen bis 2045 gerechter zwischen den jetzigen und künftigen Generationen, wie zuvor vom Bundesverfassungsgericht gefordert. Indem es noch detaillierter den Weg zur Klimaneutralität festschreibt, schafft es zudem Planungssicherheit und bestimmt ausführlicher als bisher das Vorgehen zur Erreichung der Klimaziele.²²⁷ Kernelement des KSG ist damit die Verschärfung des Langzeitziels. Die Treibhausgasneutralität soll nun bis 2045 erreicht werden. Indem ferner die Zwischenziele angepasst und fortgeschrieben wurden, hat die Politik nicht nur bemerkenswert und ungewöhnlich schnell reagiert, sondern sogar die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes übertroffen. Es hatte gerade keine inhaltliche Korrektur des Reduktionspfades gefordert.²²⁸

Der Impuls, den das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluss vom 24. März 2021 für den Klimaschutz gegeben hat, ist durchaus zu würdigen.

Gleichwohl sind auch negative Folgen nicht außer Betracht zu lassen. Wie in der Arbeit bereits eingehend erörtert bewegt sich das Vorgehen des Ersten Senats methodisch und kompetenziell auf dünnem Eis. Problematisch sind vor allem die juristischen Folgewirkungen des Beschlusses. Dieser hat Potential, eine „neue [...] Phase des Grundrechtsschutzes“²²⁹ einzuleiten. Er bezieht die zeitlichen Folgen staatlichen Handelns in die Verhältnismäßigkeitsprüfung ein und wertet das staatliche Handeln als Grundrechtseingriff.²³⁰ Dieser Ansatz birgt die Gefahr, auf andere Politikfelder übertragen zu werden, die rechtsdogmatisch nicht mit dem Anliegen des Klimaschutzes vergleichbar sind.²³¹ Bereits jetzt gibt es Stimmen, die diskutieren, ob schuldenfinanzierte Zukunftsinvestitionen als eingriffsähnlich eingestuft werden können, weil sie in die Zukunft gerichtet den Haushalt belasten.²³² Welche Tragweite die intertemporale Kontrolle des Gerichts für die

²²⁵ Vgl. *BMWK*, Deutsche Klimaschutzpolitik [Zugriff am 19.04.2022].

²²⁶ Als Schadstoffsenke bezeichnet man ein technisches oder natürliches System, das Schadstoffe der Umwelt entzieht. Sie ist damit das Gegenteil einer Schadstoffquelle. Unter: <https://www.biologie-seite.de/Biologie/Schadstoffsenke>

²²⁷ Vgl. *Bundesregierung*, Klimaschutzgesetz 2021 [Zugriff am 19.04.2022].

²²⁸ Vgl. *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl, 2021, 1333 (1339).

²²⁹ Vgl. *Beckmann*, UPR, 2021, 241 (251).

²³⁰ Vgl. *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl, 2021, 1333 (1340).

²³¹ Vgl. *ebd.*

²³² Vgl. *Beckmann*, UPR, 2021, 241 (251).

Zukunft mit sich bringt, ist kaum abzusehen.²³³ Angesichts der Faktenlage aktueller Treibhausgasemissionen kann jedoch kein Zweifel daran bestehen, dass die Bewältigung der Klimakrise eine zentrale staatliche Aufgabe ist, die inzwischen auch verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.²³⁴

6 Fazit der Arbeit

Abschließend kann festgehalten werden, dass der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes überwiegend Zuspruch verdient. Der gewählte verfassungsdogmatische Weg führt durch Verschachtelungen und Umwege zwar zu einigen Missverständnissen. Aus rechtspolitischer Sicht ist die Klimaschutzentscheidung jedoch umso mehr zu begrüßen. Wie in dem Senatsbeschluss selbst ausgeführt, fehlt dem politischen Prozess gelegentlich die Weitsicht, um „auf langfristig zu verfolgende ökologische Belange zu reagieren“²³⁵. Zudem stellt das Gericht zutreffend fest, dass „die besonders betroffenen künftigen Generationen heute naturgemäß keine eigene Stimme im politischen Willensbildungsprozess haben“²³⁶. Klimaschutz basiert aber unbestritten auf dem Verständnis, dass die politische und staatliche Verantwortung gerade auch den zukünftigen Generationen gebührt. Dass Karlsruhe die Generationengerechtigkeit in den Fokus rückt ist daher nicht zu kritisieren, es ist vielmehr zu befürworten. Mit seinem Klimabeschluss hat das Bundesverfassungsgericht das Staatsziel Umweltschutz gewissermaßen aus seinem verfassungsrechtlichen Dornröschenschlaf erweckt.

Zwar kann die vom Gericht gewählte Lösung über die zeitliche Dimension der Eingriffsrechte rechtsdogmatisch nicht überzeugen. Dennoch legen die Ausführungen zum Klimaschutzgebot des Art. 20a GG und das Konstrukt der intertemporalen Freiheitssicherung den Grundstein für eine wegweisende und erfreuliche Entwicklung des Klimaschutzes. Die neue Intertemporalität eröffnet ihm Klimaschutz einen innovativen Weg in die bisweilen starre Grundrechtsdogmatik. Dies hat unbestritten bereits die schnelle Umsetzung des novellierten KSG gezeigt. Getreu dem Motto „Besser spät als nie“ gab das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluss einen starken Impuls für mehr und damit wirksameren Klimaschutz. Er führte zu kontroversen Diskussionen, stärkte zugleich aber auch das gesellschaftliche und politische Bewusstsein für den Kampf gegen den Klimawandel.

Auch eine Kompetenzüberschreitung der Karlsruher Richter ist nicht ersichtlich. Wer hat die Macht, solch epochale Entscheidungen mit politischer Tragweite zu treffen, wenn

²³³ Vgl. *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl, 2021, 1333 (1340).

²³⁴

²³⁵ BVerfG, Beschl. vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 206) – Klimaschutz.

²³⁶ BVerfG, Beschl. vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 206) – Klimaschutz.

nicht das höchste Gericht unserer Bundesrepublik. Nicht umsonst wird das Bundesverfassungsgericht als Hüter der Verfassung bezeichnet. Vielleicht kann in seiner Entscheidung ein Grenzgang zu sehen sein. Er umgeht aber weder den Vorbehalt des Gesetzes noch betätigt er sich als Verfassungsgeber.

Wie unsere ehemalige Bundeskanzlerin Frau Dr. Angela Merkel bereits 2007 auf der Jahreskonferenz des Rates für Nachhaltige Entwicklung feststellte: „Es gibt kein weiter so“²³⁷. Der Klimawandel ist kein abstraktes Gespinnst einer jungen Generation. Wissenschaftliche Studien wie die des IPCC zeigen: er ist gegenwärtig, er ist eine reelle und große Gefahr und er geht uns als solche auch alle an. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes erscheint verfassungsrechtlich nicht hinreichend hergeleitet. Die vorliegende Arbeit hat aufgezeigt, dass der grundrechtsdogmatische Weg des Bundesverfassungsgerichtes mühsam und durchaus kritikwürdig ist. Abschließend ist jedoch festzuhalten, dass die Entscheidung aus Karlsruhe für den Klimaschutz einen erheblichen Fortschritt brachte. Mit seinem Beschluss öffnete der Erste Senat die Rechtsprechung für weitreichende klimaschutzrechtliche Aspekte, ohne dabei seine Grenzen zu überschreiten.

²³⁷ *Bundesregierung*, Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel [Zugriff am 20.04.2022].

Kernsätze der Arbeit

1. Das Bundesverfassungsgericht erweitert die Klagebefugnis im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung auf künftige absehbare Grundrechtsverletzungen.
2. Dies bedeutet keine Popularklagebefugnis .
3. Die Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG unterliegt einer vollen verfassungsgerichtlichen Kontrolle.
4. Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG ist für den Gesetzgeber verbindlich, allerdings im Rahmen eines großen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraumes.
5. Mit der intertemporalen Freiheitssicherung beschränkt das Bundesverfassungsgericht die Grundrechte Einzelner gegenseitig auch über Generationen hinweg.

Literaturverzeichnis

- Albrecht**, Juliane: *Das Klimaschutzgesetz des Bundes – Hintergrund, Regelungsstruktur und wesentliche Inhalte*. Natur und Recht (NuR), 2020, S. 370-378.
- Beckmann**, Martin: *Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der „intertemporale Freiheitsschutz“*. Umwelt- und Planungsrecht (UPR), 2021, S. 241 – 251.
- Benda**, Ernst; Klein, Eckart: *Lehrbuch des Verfassungsprozeßrechts*. Heidelberg 1991.
- Berkemann**, Jörg: *Freiheitschancen über die Generationen (Art. 20a GG) – Intertemporaler Klimaschutz im Paradigmenwechsel*. Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 2021, S. 701 – 715.
- Breuer**, Marten: *Die Freiheit der Anderen*. Berlin 2021, verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-freiheit-der-anderen/> [Zugriff am 20.04.2022].
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)** (Hrsg.): *Klimaschutz. Anpassung*. Berlin, o. J., verfügbar unter: <https://www.bmu.de/themen/klimaschutz-anpassung> [Zugriff am 19.04.2022].
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)** (Hrsg.): *Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*. Berlin 1998.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)** (Hrsg.): *Deutsche Klimaschutzpolitik. Verbindlicher Klimaschutz durch das Bundes-Klimaschutzgesetz*. Berlin 2021, verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/klimaschutz-deutsche-klimaschutzpolitik.html> [Zugriff am 19.04.2022].
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)** (Hrsg.): *Neues Klimaschutzgesetz. Bundesregierung setzt sich ambitionierte Ziele*. Berlin 2021, verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2021/10/14-neues-klimaschutzgesetz.html> [Zugriff am 19.04.2022].
- Bundesverfassungsgericht** (Hrsg.): *Aufgaben*. Karlsruhe 2021, verfügbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Das-Gericht/Aufgaben/aufgaben_node.html [Zugriff am 15.03.2022].
- Bundesverfassungsgericht** (Hrsg.): *Bund-Länder-Streit*. Karlsruhe 2021, verfügbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Bund-Laender-Streit/bund-laender-streit_node.html [Zugriff am 22.03.2022].
- Bundesverfassungsgericht** (Hrsg.): *Meilensteine in der Geschichte des Bundesverfassungsgerichts*. Karlsruhe 2021, verfügbar unter:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Das-Gericht/Zeitstrahl/zeitstrahl_node.html [Zugriff am 15.03.2022].

Bundesverfassungsgericht (Hrsg.): *Organisation*. Karlsruhe 2021, verfügbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Das-Gericht/Organisation/organisation_node.html [Zugriff am 21.03.2022].

Bundesverfassungsgericht (Hrsg.): *Organstreitverfahren*, Karlsruhe 2021, verfügbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Organstreitverfahren/organstreitverfahren_node.html [Zugriff am 22.03.2022].

Bundesverfassungsgericht (Hrsg.): *Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich*. Pressemitteilung vom 29.04.2021, Karlsruhe 2021, verfügbar unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html> [Zugriff am 20.04.2022].

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hrsg.): *Normenkontrolle*. Bonn 2020, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/17925/normenkontrolle/> [Zugriff am 22.03.2022].

Callies, Christian: *Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20a GG?* Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 2021, S. 355 – 357.

Chatziathanasiou, Konstantin: *Die Status-Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts als informaler Beitrag zur Entstehung der Verfassungsordnung*. Münster 2021, verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3800210 [Zugriff am 21.03.2022].

Deutscher Bundestag (Hrsg.): *Statistische Gesamtübersicht: 1. – 11. Wahlperiode*. Berlin vom 23.07.2021, verfügbar unter: https://www.bundestag.de/re-source/blob/273012/c5607fa52b61d592861c017ce0e70c55/Kapitel_23_Statistische_Gesamt_bersicht_1_11_Wahlperiode-pdf-data.pdf [Zugriff am 01.04.2022].

Deutscher Bundestag (Hrsg.): *Wie Umwelt- und Tierschutz ins Grundgesetz kamen*. Berlin 2013, verfügbar unter: https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2013/47447610_kw49_grundgesetz_20a-213840 [Zugriff am 01.04.2022].

Die Bundesregierung (Hrsg.): *Klimaschutzgesetz 2021. Generationenvertrag für das Klima*. Berlin, o. J., verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz-2021-1913672> [Zugriff am 19.04.2022].

Die Bundesregierung (Hrsg.): *Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf der Jahreskonferenz des Rates für Nachhaltige Entwicklung am 27. November 2007 in Berlin*. Berlin, 2007, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-797424> [Zugriff am 20.04.2022].

- Dudenverlag** (Bibliographisches Institut GmbH): *Enumerationsprinzip*. Berlin, o. J., verfügbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Enumerationsprinzip> [Zugriff am 22.03.2022] (zitiert als: Laut Duden:).
- Dürig**, Günter; Herzog, Roman; Scholz, Rupert: *Grundgesetz. Kommentar*, 95. Ergänzungslieferung, Stand: Juli 2021, München: 2021 (zitiert als: *Bearbeiter* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG).
- Eilers** : *Entscheidungsanmerkung*. Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS), 2021, S. 283 – 388.
- Ekardt**, Felix; Heß, Franziska: *Intertemporaler Freiheitsschutz, Existenzminimum und Gewaltenteilung nach dem BVerfG-Klima-Beschluss*. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 2021, S. 579 ff.
- Epping**, Volker; Hillgruber, Christian: *BeckOK Grundgesetz*. 50. Edition, Stand: 15.02.2022, München 2022 (zitiert als: *Bearbeiter* in: BeckOK Grundgesetz).
- Faßbender**, Kurt: *Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen*. Klimaschutz-Rahmenübereinkommen (NJW), 2021, S. 2085 – 2091.
- Frenz**, Walter: *Klimaschutzrecht. EU-Klimagesetz, KSG Bund und NRW, BEHG, Steuerrecht, Querschnittsthemen*. Gesamtkommentar, Berlin 2021.
- Gelinsky**, Katja; Fuchs, Marie-Christine: *Bitte noch mehr. Rechtsprechungsdialog im Karlsruher Klimabeschluss*. Berlin 2021, verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/bitte-noch-mehr/> [Zugriff am 20.04.2022].
- Geuther**, Gudula: *Grundrechtsschutz aus Karlsruhe – das Bundesverfassungsgericht*. Bonn 2017, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/254017/grundrechtsschutz-aus-karlsruhe-das-bundesverfassungsgericht/> [Zugriff am 22.03.2022]
- Gorbatschow**, Michail: *Zitat aus seiner Ansprache zum 20zigsten Jubiläum des Mauerfalls. November 2009*, verfügbar unter: http://www.die-klimaschutz-baustelle.de/zitate_klimawandel_politik.html [Zugriff am 19.04.2022].
- Hesse**, Konrad: *Verfassungsrechtsprechung im geschichtlichen Wandel*. Juristen Zeitung (JZ), 50. Jahrgang, 1995, S. 265 – 316.
- Hillgruber**, Christian; Goos, Christoph: *Verfassungsprozessrecht*. 5., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg 2020.
- Isensee**, Josef; Kirchhof, Paul: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III Demokratie – Bundesorgane*. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg 2005.
- Jarass**, Hans D.; Kment, Martin; Pieroth, Bodo (Begr.): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Kommentar, 16. Auflage, München 2020.
- Jestaedt**, Matthias: *Phänomen Bundesverfassungsgericht. Was das Gericht zu dem macht, was es ist*. In: Jestaedt, Matthias; Lepsius, Oliver; Möllers, Christoph; Schönberger, Christoph: *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische*

Betrachtung nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht. 3. Auflage, Berlin 2019, S. 77 – 157.

- Kahl**, Verena; Bustami, Ammar: Auf den zweiten Blick– BVerfG zwischen innovativem Klimarechtsschutz und Pflicht ohne Schutz? JuWissBlog, Kiel 2021, verfügbar unter: <https://www.juwiss.de/46-2021/> [Zugriff am 20.04.2022].
- Kahl**, Wolfgang; Gärditz, Klaus Ferdinand: *Umweltrecht*. 12., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2021.
- Kahl**, Wolfgang; Waldhoff, Christian; Walter, Christian (Hrsg.): *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*. 213. Ergänzungslieferung, Stand: September 2021, Heidelberg 2021 (zitiert als: *Bearbeiter* in: BK, GG).
- Kirchhof**, Gregor: *Intertemporale Freiheitssicherung*. Berlin 2021, verfügbar unter: https://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/positionen/haushalt/dateien/famu_intertemporale_freiheitssicherung.pdf [Zugriff am 20.04.2022]
- Klimakonferenz.org** (Hrsg.): *Umwelt- oder Klimaschutz? Wo ist da der Unterschied?*. Leipzig 2019, verfügbar unter: <https://klimakonferenz.org/umwelt-oder-klimaschutz-wo-ist-da-der-unterschied/> [Zugriff am 19.04.2022].
- Kloepfer**, Michael; Wiedmann, Jan-Louis: *Die Entscheidung des BVerfG zum Bundes-Klimaschutzgesetz*. Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 2021, S. 1333 – 1340.
- Lepsius**, Oliver: Die maßstabsetzende Gewalt. In: Jestaedt, Matthias; Lepsius, Oliver; Möllers, Christoph; Schönberger, Christoph: *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Betrachtung nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*. 3. Auflage, Berlin 2019, S. 159 – 279.
- Lepsius**, Oliver: *Die politische Funktion des Bundesverfassungsgerichts*. Bonn 2021, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/herrschaft-des-rechts-2021/340003/die-politische-funktion-des-bundesverfassungsgerichts/> [Zugriff am 27.03.2022].
- Muckel**, Stefan: *Pflicht des Gesetzgebers zu effektivem Klimaschutz*. Juristische Ausbildung (JA), 2020, S. 610 – 613.
- Münch**, Ingo von; Kunig, Philipp: *Grundgesetz Kommentar. Band 1: Präambel bis Art. 69*. 6., neubearbeitete Auflage, München 2012 (zitiert als: *Bearbeiter* in: Münch/Kunig, GG).
- Polzin**, Monika: *Menschenrechtliche Klimaklagen: Kreative Justiz und überforderte Grundrechte*. Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 2021, S. 1089 – 1099.
- Sachs**, Michael: *Grundgesetz*. 9. Auflage, München 2021 (zitiert als: *Bearbeiter* in: Sachs, GG).
- Schenuit**, Felix: *Das Verhältnis von Klimawissenschaft und Politik*. Bonn 2021, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/klima-347/336209/das-verhaeltnis-von-klimawissenschaft-und-politik/> [Zugriff am 19.04.2022].

- Schlacke**, Sabine: *Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung*. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2021, S. 912 – 917.
- Schlaich**, Klaus; Koriath, Stefan: *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*. 12., neu bearbeitete Auflage, München 2021.
- Schönberger**, Christoph: Anmerkungen zu Karlsruhe. In: Jestaedt, Matthias; Lepsius, Oliver; Möllers, Christoph; Schönberger, Christoph: *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Betrachtung nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*. 3. Auflage, Berlin 2019, S. 9 – 76.
- Sodan**, Helge (Hrsg.): *Beck'sche Kompakt-Kommentare. Grundgesetz*. 4., wesentlich überarbeitete Auflage, München 2018 (zitiert als: *Bearbeiter* in: BKK, GG).
- Umweltbundesamt** (Hrsg.): *Treibhausgas-Emissionen*. Dessau-Roßlau 2022, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/treibhausgas-emissionen> [Zugriff am 19.04.2022].
- Voland**, Thomas :*Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz*. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2021, S. 114 120.
- Wilmes**, Annette: *70 Jahre Bundesverfassungsgericht. Das letzte Wort hat Karlsruhe*. 22.09.2021, verfügbar unter: <https://www.deutschlandfunkkultur.de/70-jahre-bundesverfassungsgericht-das-letzte-wort-hat-100.html> [Zugriff am 27.03.2022].
- Wolff**, Heinrich Amadeus (Hrsg.): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Handkommentar. 13. Auflage 2022 (zitiert als: *Bearbeiter* in: NK, GG).
- WUV** (Ebner Media Group GmbH & Co. KG): *"Das Haus brennt": Fridays for Future meldet sich zurück*. München 2020, verfügbar unter: <https://www.wuv.de/Archiv/%22Das-Haus-brennt%22-Fridays-for-Future-meldet-sich-zur%C3%BCck> [Zugriff am 19.04.2022]
- WWF Deutschland** (Hrsg.): *Ein gesetzlicher Rahmen für den Klimaschutz*. Berlin 2020, verfügbar unter: <https://www.wwf.de/themen-projekte/klima-energie/klimaschutz-und-energiewende-in-deutschland/klimaschutzgesetz> [Zugriff am 19.04.2022].
- Zweigert**, Konrad: Einige rechtsvergleichende und kritische Bemerkungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Starck, Christian (Hrsg.): *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz: Festausgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts*. Band I, Tübingen 1976.
(zitiert als: *Zweigert, Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*)

Rechtsprechungsverzeichnis

BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 31. Juli 1973 -- 2 BvF 1/73 –
BVerfGE 36, 1 ff. (Grundlagenvertrag)

BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 08. August 1978 -- 2 BvL 8/77 –
BVerfGE 49, 89 ff. (Kalkar I)

BVerfG: Urteil des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 – 1 BvR 78/20 –
– 1 BvR 96/20 – 1 BvR 288/20 –
BVerfGE 157, 30 ff. (Klimaschutz)

Rechtsquellenverzeichnis

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

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrCH) in der im Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391 – 407) veröffentlichten Fassung vom 26.10.2012

Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll) vom 11. Dezember 1997

Die Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung - WRV) vom 11. August 1919, veröffentlicht im Reichsgesetzblatt 1919, S. 1383

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz - GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist

Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas durch Energieeinsparung (Hamburgisches Klimaschutzgesetz - HmbKliSchG) vom 25. Juni 1997 (HmbGVBl. 1997 S. 261)

Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (KRK) vom 9. Mai 1992 (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC)

Übereinkommen von Paris (Pariser Abkommen – PA) vom 12. Dezember 2015 (Paris Agreement)

Verfassung des Freistaates Sachsen (SächsVerf) vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist

Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4650) geändert worden ist

Eidesstattliche Versicherung

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte ...arbeit selbständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die ...arbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt wurde.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.

Meißen, 23.04.2022

Unterschrift