

Felix Ekardt/Franziska Heß

# Intertemporaler Freiheitsschutz, Existenzminimum und Gewaltenteilung nach dem BVerfG-Klima-Beschluss – Freiheitsgefährdung durch Klimawandel oder durch Klimapolitik?

*Der BVerfG-Klima-Beschluss verlangt mehr, als die Bundespolitik bislang (und absehbar) plant – und dass Deutschland bei den anstehenden EU-Klimapolitik-Reformen von der bisherigen Bremser- in eine Antreiberrolle wechselt. Als Ziel eine zentrale Rolle spielen wird dabei auch die 1,5-Grad-Grenze aus Art. 2 Paris-Abkommen und ihr korrektes Verständnis. Will das BVerfG die mit seinem Beschluss – endlich – eröffnete verfassungsgerichtliche Rahmenkontrolle mitsamt der Abwendung der doppelten Freiheitsgefahr (Klimawandel einerseits, verschlafene und sodann überstürzte Klimapolitik andererseits) zu Ende denken, wird es indes die Schutzgrundrechte in künftigen Entscheidungen stärker fokussieren müssen. Im Kern geht es dabei um ein Recht auf die elementaren Freiheitsvoraussetzungen Leben, Gesundheit und Existenzminimum – und zwar auch intertemporal und global-grenzüberschreitend.*

## A. Problemstellung und tatsächlicher Ausgangsbefund

Das BVerfG hat die vermutlich weitestgehende Entscheidung gefällt, die bislang ein oberstes Gericht weltweit zum Klimaschutz gemacht hat.<sup>1</sup> Der deutsche Gesetzgeber muss – so der Anspruch des BVerfG – die Klimaziele nach 2030, die im deutschen Klimaschutzgesetz verankert sind, deutlich stärker konkretisieren. Und er muss das im Lichte der klimavölkerrechtlichen 1,5-Grad-Grenze aus Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen (PA) verbleibende Treibhausgas-Budget fair zwischen den Generationen verteilen. Erstmals war damit in Deutschland eine Verfassungsklage auf mehr Umweltschutz erfolgreich. Entschieden wurde dabei über vier Verfassungsbeschwerden. Die erste wurde 2018 von Einzelklägern gemeinsam mit dem Solarenergie-Förderverein Deutschland und der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland erhoben, vertreten durch die Autor/innen. Der SFV hatte die Verfassungsbeschwerde durch Aufträge für Rechtsgutachten seit 2010 vorbereitet,<sup>2</sup> beruhend auf einer Habilschrift<sup>3</sup> als Basis.<sup>4</sup>

Die Verfassungsbeschwerde stieß 2018 in Politik, Jurisprudenz und Medien fast einhellig auf Skepsis. Erst als das BVerfG die Sache offenkundig ernstnahm und die Beschwerde an Bundestag und Bundesregierung im August 2019 zustellte, änderte sich das Bild. Es folgten nun im Januar 2020 weitere Verfassungsbeschwerden. Das BVerfG folgt in zentralen Punkten der

von uns vertretenen ersten Beschwerde. Es ändert damit in wesentlichen Hinsichten seine Rechtsprechung in zentralen Punkten, was aktuell bei vielen ersichtlich zu Unklarheiten führt, z.B. dahingehend, dass irrig angenommen wird, dass das BVerfG einen Verstoß gegen das Staatsziel Umweltschutz durch das Klimaschutzgesetz konstatiert habe. Das liegt auch daran, dass das BVerfG an seiner überholten Judikatur zur Schutzseite der Grundrechte festhalten wollte, gleichzeitig aber doch ein neues Verständnis davon etabliert. Nachstehend wird versucht, die Stränge interpretativ wieder zusammenzuführen, um die neue Judikatur stimmiger abzusichern und damit ihre weitere Ausgestaltung zu ermöglichen, zu der es angesichts der anhaltenden relativen Untätigkeit des Gesetzgebers absehbar kommen dürfte.

## B. Doppelte Freiheitsgefährdung und Freiheits(voraussetzungs)schutz – intertemporal und global

Das BVerfG nimmt einen Verstoß gegen das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung durch unzureichend intertemporal ausbalancierten Klimaschutz an. Die intertemporale Freiheitssicherung müsse verhältnismäßig erfolgen und objektivem Verfassungsrecht genügen; mit letzterem ist Art. 20a GG gemeint, unterstützt allerdings von den Grundrechten auf Leben, Gesundheit und Existenzminimum – wobei der Verfassungsverstoß nicht dort, sondern bei der Verhältnismäßigkeit verortet wird, also beim Freiheitsschutz vor der Klimapolitik und nicht beim Freiheitsvoraussetzungsschutz vor dem Klimawandel (im

1 BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u.a.; dazu *Fajßbender* NJW 2021, 2085 ff.; *Calliess*, ZUR 2021, 355; *Ekardt*, VerBlog vom 9.5.2021; *Arling/Peters*, LTO vom 8.5.2021; *Breuer*, Die Freiheit der Anderen, VerBlog vom 18.5.2021; *Eckes*, Separation of Powers in Climate Cases, VerBlog vom 10.5.2021; *Steinbach*, Administrierte Freiheitschancen, VerBlog vom 19.5.2021; *Gelinsky/Fuchs*, Bitte noch mehr, VerBlog vom 26.5.2021; *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 ff.; *Ruttloff/Freihoff*, NVwZ 2021, 917 ff.

2 Downloadbar unter [www.sfv.de/publikationen/gutachten](http://www.sfv.de/publikationen/gutachten).

3 *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit: Ethische, rechtliche, politische und transformative Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 4. Aufl. = 3. Aufl. der Neuausgabe 2021; kürzer und teils aktueller *Ekardt*, Sustainability: Transformation, Governance, Ethics, Law, 2019.

4 Zuletzt teilweise in eine ähnliche Richtung gehend *Winter*, ZUR 2019, 259 ff.; *Graser*, ZUR 2019, 272 ff.; *Cremer*, ZUR 2019, 278 ff.; *Groß*, EurUP 2019, 353 ff.; *Groß*, NVwZ 2020, 337 ff.; *Calliess*, ZUR 2019, 385 ff.; *Buser*, DVBI 2020, 1389 ff.

Schrifttum bislang nicht weiter thematisiert<sup>5</sup>). Das BVerfG erkennt also endlich an, dass es mit dem Klimaschutz um die Freiheitsrechte insgesamt geht, und zwar in zweifacher Hinsicht: Sowohl der Klimawandel als auch der Klimaschutz sind für die Freiheit relevant.<sup>6</sup> Für den Aspekt „Freiheitsschutz vor dem Klimawandel“ hatten wir dem Gericht sowohl eine Argumentation über das Recht auf die elementaren Freiheitsvoraussetzungen Leben, Gesundheit und Existenzminimum, anknüpfend an einer Ableitung aus der Freiheit insgesamt, als auch eine Argumentation über die Freiheit insgesamt in Verbindung mit dem Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) angeboten. Das Gericht verfolgt letztlich die zweite Linie, erwähnt allerdings den unterstützenden Charakter der ersten Linie. „Scharf gestellt“ wird die Klimaschutzverpflichtung erst durch das – der gebotenen intertemporalen Sicherung der Freiheitsrechte insgesamt entnommene – Gebot, die Freiheitschancen über die Zeit fair auszubalancieren. Dieser Umgang des BVerfG mit der doppelten Freiheitsgefährdung ist indes diskussionswürdig, weil damit als die größere Gefahr für die Freiheit eine überstürzte Klimapolitik angeführt wird und nicht der Klimawandel selbst. Dieses Problem und die relative Aussagearmut des Art. 20a GG (der deshalb wenig überraschend allein das KSG nicht verfassungswidrig werden lässt<sup>7</sup>) hätten vermieden werden können, wenn das Gericht mindestens gleichrangig für den Freiheitsschutz gegen den Klimawandel die Freiheitsvoraussetzungsgrundrechte auf der Abwägungsebene nicht leichthin abgelehnt hätte. Die von uns geäußerte Kritik an diesem überholten Grundrechtsverständnis greift das BVerfG nicht auf.

Dabei geht das Gericht durchaus bereits einige epochale Schritte. Das BVerfG scheint die Frage zwar zunächst offenzulassen, erkennt dann aber erstmals ein Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum faktisch an, indem es die Bedingungen benennt, unter denen ein solches Recht verletzt wäre (Rn. 113 f. des Beschlusses) – nach der bisherigen deutschen Debatte eher eine Überraschung.<sup>8</sup> Zusammen mit Normen wie Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und dem Recht auf Nahrung und Wasser in Art. 11 IPwskR entsteht damit ein breites Recht auf die elementaren Freiheitsvoraussetzungen (auch) in ökologischen Kontexten. Der vom Erstverfasser seit 20 Jahren bemühte Begriff der Freiheitsvoraussetzungen verweist auf den vom BVerfG nun hervorgehobenen Umstand, dass die Freiheit insgesamt in vielfältiger Weise durch Klimawandel und Klimaschutz betroffen sein kann.<sup>9</sup> Das BVerfG erkennt auch die Beeinträchtigung des Schutzbereiches von Leben und Gesundheit durch Umweltprobleme anders als früher klar an. All dies macht die langjährige Diskussion über ein – eher amorphes – Recht auf eine gesunde Umwelt<sup>10</sup> tendenziell obsolet.

Das Gericht liefert für die Stärkung der Freiheitsvoraussetzungsrechte indes nicht die Begründung, die verdeutlichen könnte, warum die intertemporale Freiheitssicherung Klimawandel und Klimaschutz gleichermaßen in eine Balance bringen muss. Sie könnte lauten: Der in den Grundrechten enthaltene Freiheitsbegriff, der im Umweltkontext traditionell vor allem die wirtschaftliche Freiheit der hier und heute Lebenden, also die Umweltnutzung, in den Blick nimmt, verdient ergänzend die Interpretation, dass sie auch die elementaren physischen Frei-

heitsvoraussetzungen einschließen – also einen Anspruch nicht nur auf eine soziale Grundsicherung,<sup>11</sup> sondern auch auf ein Vorhandensein einer einigermaßen stabilen Ressourcenbasis und eines entsprechenden Globalklimas. Denn ohne ein solches Existenzminimum und ohne Leben und Gesundheit dürfte Freiheit nicht sinnvoll denkbar sein. Ein umweltbezogener Menschenrechtsschutz folgt damit – rechtsinterpretativ und rechtstheoretisch – schon aus den klassischen bürgerlichen und politischen Freiheitsrechten respektive, soweit ausdrücklich normiert, des allgemeinen Freiheitsrechts.<sup>12</sup> Damit hat man eine Begründung für eine verfassungsrechtliche Klimaschutzpflicht, anknüpfend zwar weiter an die Freiheit insgesamt, aber schutzgrundrechtlich hergeleitet. Sie impliziert das vom BVerfG trefend als nötig Erkannte: Emissionsneutralität.

Das BVerfG erkennt dabei auch, wiederum der Beschwerde folgend: Eine Grundrechtsbetroffenheit besteht auch, wenn wie beim Klimawandel sehr viele betroffen sind (Rn. 110). Speziell im deutschen Recht wurden Grundrechte bislang eher als Rechte in Situationen begriffen, in denen der Einzelne irgendwie herausgehoben der öffentlichen Gewalt gegenübersteht. Wäre dem so, könnte es keinen Grundrechtsschutz gegen den Klimawandel geben, denn dieser wird absehbar alle Menschen mehr oder weniger treffen. Jedoch vermag diese Herausgehobenen-Perspektive nicht zu überzeugen. Weder gibt es für sie rechtsinterpretative Anhaltspunkte, noch finden sich rechtstheoretische Argumente. Im Gegenteil, es erschiene nachgerade absurd, dass in einer Situation, in der viele betroffen sind, juristisch quasi niemand als betroffen zu gelten hat. Dies wird umso deutlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die hier kritisierte deutsche Lesart erkennbar dem autoritären Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts (wenn nicht sogar einem Carl Schmittschen Staatsverständnis) entspringt, in dem die öffentliche Gewalt nicht etwa als bloßer Streitentscheider zwischen verschiedenen Freiheitsphären begriffen, sondern gegenüber dem Individuum vorrangig begriffen wird, weswegen der Einzelne sich möglichst nur ausnahmsweise in öffentliche Angelegenheiten einmischen solle.

Das BVerfG verbindet die (wenn sodann, s.u., auch nicht konsequent durchkonjugierte) Stärkung der umweltbezogenen

5 *Fajßbender*, NJW 2021, 2085 ff.; *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 ff.; *Ruttloff/Freihoff*, NVwZ 2021, 917 ff.

6 Vgl. *Kloepfer*, in: Gethmann/Kloepfer/Nutzinger (Hg.), *Langzeitverantwortung im Umweltstaat*, 1993, S. 22 ff.; *Ekar dt*, *Theorie* (Fn. 3), § 4 A.; *Ekar dt*, *Sustainability* (Fn. 3), Ch. 3.3.; ursprünglich (marxistisch geprägt und ohne liberale Intentionen) auch *Bahro*, *Logik der Rettung*, 1987.

7 Vgl. dazu näher *Ekar dt/Heß*, NVwZ 2021, i.E.

8 Traditionell etwa *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1 ff.; zum deutlich aufgeschlosseneren globalen Diskurs etwa OHCHR, *Human Rights and Climate Change*. UN Doc. A/HRC/10/61 vom 15.1.2009; OHCHR, *The Effects of Climate Change on the Full Enjoyment of Human Rights*, 2015; OHCHR, *Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*. Focus report on human rights and climate change, 2014; *Rajamani*, *Journal of Environmental Law* 2010, 391 ff.; *Cameron*, *Georgia Journal of International and Comparative Law* 2010, 673 ff.

9 Vgl. *Ekar dt*, *Theorie* (Fn. 3), § 4 C.

10 Zur gängigen diesbezüglichen Diskussion vgl. *Boyle*, *European Journal of International Law* 2012, 613 ff.; *Schmidt-Radefeldt*, *Ökologische Menschenrechte*, 2000, S. 33 ff. und 40 ff.; *Steinberg*, *Der ökologische Verfassungsstaat*, 1998, S. 421 ff.

11 Vgl. BVerfGE 125, 175 ff.

12 Vgl. *Ekar dt*, *Theorie* (Fn. 3), § 4 C.

Grundrechtsschutzbereiche mit einem weiteren Paukenschlag: Die so verstandenen Grundrechte schützen auch die intertemporale und grenzüberschreitende Freiheit und ihre elementaren Voraussetzungen, nicht nur die Freiheit hier und heute, und sind übergreifend auszubalancieren (Rn. 175 und 182 ff.). Die Begründung bleibt freilich offen. Zwar können völkerrechtliche Normen wie Art. 2 Abs. 1 IPbÜRG, 1 EMRK den Eindruck scheinbar bekräftigen, dass Menschenrechte nur im Rahmen der Hoheitsgewalt des jeweiligen Staates gelten. Indes ist gerade klärungsbedürftig, was mit Hoheitsgewalt gemeint ist, ob also beispielsweise die von einem Staat hingenommenen oder sogar explizit erlaubten Treibhausgasemissionen einschließlich ihrer Folgen in anderen Ländern und zu anderen Zeiten hierunter fallen. Diesbezüglich spricht viel dafür, der menschenrechtlichen Freiheit und dem dargelegten elementaren Freiheitsvoraussetzungen im Wege der Rechtsinterpretation des allen Grundrechten immanenten Begriffs der Freiheit eben gerade doch eine intertemporale und globale Dimension zu entnehmen.<sup>13</sup> Denn (neben ausführlicheren Argumenten, die den philosophischen Unterbau der Menschenrechte mit in Betracht ziehen<sup>14</sup>) in ihrem Lebenszeitpunkt sind auch künftige Menschen natürlich Menschen – und schon heute sind dies junge Menschen sowie die Menschen in anderen Ländern – und damit Träger der Menschenrechte. Und das Recht auf gleiche Freiheit muss genau in der Richtung gelten, aus der ihm die Gefahren drohen – und sie drohen in einer technisierten, globalisierten Welt zunehmend über Zeitgrenzen<sup>15</sup> und über Staatsgrenzen hinweg.<sup>16</sup> Dies ist übrigens eine subjektiv-rechtliche Begründung und keine objektiv-rechtliche, wie es das BVerfG für ungeborene (!) Mitglieder künftiger Generationen ohne Begründung annimmt, auch wenn sie selbst natürlich nicht vor Gericht ziehen können.

### C. Multipolare Gewaltenbalance

Das BVerfG verliert, wenn es die Rechtfertigung der Grundrechtsbeeinträchtigungen prüft, indes die Freiheitsvoraussetzungenrechte aus dem Blick und widmet sich der intertemporalen Freiheitssicherung angesichts einer womöglich ab 2030 drohenden radikalen Klimapolitik, wogegen der Grundrechtsschutz gegen den Klimawandel selbst mit altbekannten Argumenten abgehakt wird. Im traditionellen deutschen Grundrechtsdiskurs wurde passend dazu mehrheitlich<sup>17</sup> seit langem stets von bloßen Schutzpflichten gesprochen, obwohl erst der Begriff Schutzrechte deutlich machen würde, dass es sich bei umweltbezogenen Menschenrechten um subjektive Rechte handelt (auch wenn wie stets bei Grundrechten eine Abwägung mit kollidierenden Belangen eröffnet bleibt). Die Grundlage ist die vom BVerfG im Klima-Beschluss ohne Würdigung kritischer Stimmen wiederholte Vorstellung, Schutzrechte gäben nur ein Ziel vor, aber kein genaues Ausmaß des Schutzes, und man habe nur zu prüfen, ob die getroffenen Schutzmaßnahmen evident unzureichend seien, was dann jedoch stets verneint wird, da irgendwelche gesetzgeberischen Bemühungen in Deutschland in jedem Sachgebiet anzutreffen sind.<sup>18</sup> Beim ökologischen (wie schon beim sozialen) Existenzminimum verdeckt das BVerfG zudem die Abwägbarkeit dieses Rechts, weil es sich – wenig überzeugend – auf Art. 1

GG berufen will, der nach dem Wortlaut des Art. 1 Abs. 2-3 GG kein Grundrecht darstellt, sondern die Grundlage der Freiheitsgarantien beinhaltet.

Man kann jedoch aufzeigen, dass die Eindämmung des grundrechtlichen Schutzanspruchs auf Rechtfertigungsebene auf zweifelhaften Annahmen beruht. Klärt man diese auf, erhält die vom BVerfG postulierte Notwendigkeit einer intertemporalen Ausbalancierung der Freiheitschancen erst ihre volle Begründung. Zunächst einmal muss man beim Klimaschutz die traditionelle (besonders deutsche, im Völkerrecht als Problem z.B. oft gar nicht aufgegriffene<sup>19</sup>) Abwehr-Schutz-Scheidung hinter sich lassen, weil das staatliche Genehmigen von Kraftwerken, Kraftfahrzeugen usw. bereits als Eingriff und somit als abwehrrechtsaktivierend gesehen werden muss. Aber selbst eine echte Schutzseite der Grundrechte – durch den Staat vor den Mitbürgern – verdient verfassungsinterpretativ eine gleichrangige (!) Anerkennung mit der Abwehrdimension der Grundrechte. Denn der erwähnte Rechtsgedanke „Freiheits(voraussetzungen)schutz dort, wo die Gefahr droht“ legt es entgegen der deutschen Tradition nahe, dass die Menschenrechte auch einen Anspruch auf (staatlichen) Schutz vor den Mitbürgern einschließen müssen (und dies nicht nur in Ausnahmefällen), also einen Schutz beispielsweise gegen für unsere Freiheit und ihre Voraussetzungen bedrohliche Umweltzerstörungen wie den Klimawandel durch die öffentliche Gewalt gegen die Mitbürger (deren staatlich geduldete oder genehmigte Handlungen in der Regel die Quelle einer Umweltinanspruchnahme sind). Für andernorts näher begründete volle gleichrangige Schutzrechte<sup>20</sup> streiten neben dem für alle Rechtsebenen gleichermaßen gültigen Argument aus der „Freiheit dort, wo die Gefahr droht“ auch die Gleichrangigkeit von Achtung und Schutz der Menschenwürde in Normen wie Art. 1 Abs. 1 GG, 1 EuGRG, die sich auf die einzelnen Grundrechte überträgt, weil die Würde (vgl. „darum“ in Art. 1 Abs. 2 GG, aber auch die Materialien zur EuGRG) die Grundlage der einzelnen Grundrechte ist. Anzuführen ist auch der Gleichlauf

13 Z.T. ähnlich wie vorliegend *Unnerstall*, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 422 ff. und *Giegerich*, EuGRZ 2004, 758 ff.; ausführlicher *Ekardt*, Theorie (Fn. 3), §§ 4, 5. Grundrechte zugunsten künftiger Menschen haben bei alledem genau genommen nicht den Charakter aktueller Rechte, sondern den Status von Vorwirkungen künftiger Rechte, was jedoch an der inhaltlichen Relevanz nichts oder nichts Wesentliches ändert; eingehend dazu *Unnerstall*, Rechte, S. 52 ff.

14 Ausführlich dazu *Unnerstall*, Rechte (Fn. 13), passim; *Ekardt*, Theorie (Fn. 3), § 4 D.

15 *Unnerstall*, Rechte (Fn. 13), S. 422 ff.; *Ekardt*, Theorie (Fn. 3), § 4 D.

16 Ebenso *Skillington*, International Journal of Human Rights 2012, 1196 ff.; *Giegerich*, EuGRZ 2004, 758 f.; vorsichtiger *Knox*, Harvard Environmental Law Review 2009, 477 ff.; *Knox*, Virginia Journal of International Law 2009, 1 ff.

17 Ausnahmen im früheren Diskurs sind *Verheyen*, Climate Change Damage and International Law, 2005; *Ekardt*, Theorie (Fn. 3), § 4; *Frank*, NVwZ – extra 2014, 1 ff.; *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001.

18 Vgl. etwa am Beispiel des Atomrechts BVerfG, Beschluss vom 29.7.2009, 1 BvR 1606/08, juris Rn. 19.

19 Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Law Sources – UN Pronouncements on Extra-Territorial Obligations, 2015; *Kanalan*, AVR 2014, 495 ff.; *Boyle*, European Journal of International Law 2012, 613 ff.; *Knox*, Harvard Environmental Law Review 2009, 477 ff.

20 So auch (nur u.E. ohne hinreichend klare Begründung) *Schwabe*, JZ 2007, 134 ff.; *Calliess*, Rechtsstaat (Fn. 17); *Koch*, Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen, 2000, S. 503; *Winter*, ZUR 2019, 259 ff.; *Vosgerau*, AÖR 2008, 346 ff.; ausführlich *Ekardt*, Theorie (Fn. 3), § 4 E.

von Freiheit und Rechten anderer in Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 52 EuGRCh.

Wenig überzeugend ist der für die deutsche Diskussion typische Einwand, die Schutzfunktion der Menschenrechte könne doch nur eine objektivrechtliche Funktion ohne Einklagbarkeit und ohne echte Gleichrangigkeit sein, weil sie eben der vom deutschen BVerfG entwickelten Lehre von den Grund- bzw. Menschenrechten als objektiver Wertordnung entspränge. Doch erstens widerlegt der Einwand keines der eben gegebenen Argumente. Und zweitens ist die Wertordnungslehre des BVerfG in ihrem Inhalt und ihrer Begründung weitgehend unklar – womit sie auch kein (anderes) Schutz-Verständnis begründen kann. Gründe für die Wertordnungslehre – jenseits eines recht vagen Hinweises auf eine „Gesamtschau“ grundrechtlicher und staatszielhafter Verfassungsnormen<sup>21</sup> – hat das BVerfG nie genannt.

Relevanter erscheint auf nationaler, supranationaler und internationaler Ebene der Einwand, gleichrangige Schutzrechte würden die demokratischen Parlamente entmachten und die Gewaltenteilung stören, denn sie würden zu komplexeren Abwägungen führen, die dann die zuständigen nationalen oder transnationalen Verfassungsgerichte an sich reißen würden, denn die mit der Anerkennung multipolarer Menschenrechtskonstellationen zwangsläufig verbundenen Abwägungen seien relativ beliebig;<sup>22</sup> es werde außerdem verkannt, dass die Politik in „Schutzfällen“ zwangsläufig viel größere Spielräume haben müsse als in „Abwehrfällen“. Dies überzeugt, so gängig es auch klingt, indes aus mehreren Gründen nicht:

Parlamente in einer liberal-demokratischen Verfassung haben keine beliebigen Spielräume. Eine gewaltenteilige, durch Prinzipien eingehegte Demokratie verspricht ein Mehr an Freiheit, gerade in intertemporaler und globaler Hinsicht, da jene „fernen“ Personenkreise nicht demokratisch repräsentiert sind.<sup>23</sup> Ferner sind Abwägungen im Recht unausweichlich.<sup>24</sup> Hinter dem Konflikt zwischen Umweltschutz und gegenläufigen Belangen steht das Grundphänomen des Rechts: dass es eben um einen gerechten Ausgleich kollidierender Belange geht, einerlei ob es um Rechtsetzung oder Rechtsanwendung geht, und einerlei ob es im Falle der Rechtsanwendung um eine Norminterpretation oder um eine explizit als „Abwägung“ erkennbare Ermessensprüfung, Verhältnismäßigkeitsprüfung oder planerische Abwägung geht. Denn letztlich muss jedwede Rechtsetzung und Rechtsanwendung den kollidierenden Belangen (egal ob menschenrechtlich basiert oder nicht) gerecht zu werden versuchen. Selbst wer einen Belang absolut setzt, setzt damit implizit abwägend andere Belange zurück. Es gibt gerade keine allgemeine Formel „Neminem laedere“ – nahezu alles im Leben ist für irgendjemanden auch unvorteilhaft.<sup>25</sup> Indem die Politik die Industriegesellschaft zulässt, Industrieanlagen genehmigt, den Autoverkehr erlaubt usw., kommt es statistisch mehr oder minder zwangsläufig zu Kollateralschäden, also Beeinträchtigungen des Rechts auf Leben und Gesundheit, aufgrund der freigesetzten Luftschadstoffe usw. Dies geschieht in Abwägung mit der menschenrechtlichen Freiheit der Konsumierenden und der Unternehmen. Nicht umsonst sind Menschenrechte unstrittig einschränkbar. Für die Verwaltung, wo der Gesetzgeber diese Abwägung zu einem erheblichen Teil bereits vorgenommen hat, beschränkt sich die

Abwägung – meist ohne juristisch so bezeichnet zu werden – dagegen auf das (nur selten frei von Spielräumen geschehende) Interpretieren des Tatbestands der Normen, die der Gesetzgeber als Ausdruck seiner Abwägung geschaffen hat, sowie auf das Ausfüllen explizit so bezeichneter Ermessens- oder planerischer Abwägungsspielräume.

Bei der Abwägung kollidierender Belange wie z.B. den Menschenrechtsgarantien auf Umweltnutzung einerseits und den Menschenrechtsgarantien auf mehr Umweltschutz andererseits hat das jeweilige Parlament in der Tat gemäß dem Demokratie- und Gewaltenteilungsgedanken eine gewisse, wenngleich keine absolute Prerogative gegenüber der Justiz. Soweit in diesen Abwägungen nämlich aus den kollidierenden Belangen unterschiedliche Abwägungsergebnisse herleitbar sind (oder verschiedene Tatsachenbefunde oder verschiedene Norminterpretationen vertretbar sind), ist die demokratisch besser legitimierte Institution am Zug, weil dies die freiheitsfreundlichere Regelung sein dürfte. Schutzfälle sind insoweit aber nicht anders strukturiert als Abwehrfälle: Dass ein Verfassungsgericht ein Parlament fast nie auf eine einzelne Option einengen darf („tu genau das“), aber anzugeben befugt ist, welche Handlungen jedenfalls unzulässig sind („so jedenfalls nicht“), ist für beide Fallkategorien gleichermaßen einleuchtend.

Darüber hinaus kann eine übermäßige Einschränkung des demokratischen Gestaltungsspielraumes hier schon deshalb nicht vorliegen, weil sonst ein Wertungswiderspruch zum Umgang mit dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit in anderen Fällen entstünde. Namentlich ist hier an die Abtreibungsurteile in der Judikatur zu denken.<sup>26</sup> Im Falle der Abtreibungsurteile war es sogar möglich, dass das BVerfG selbst – gleichsam gesetzgeberisch – eine Übergangsregelung festlegt.<sup>27</sup> Dass grundrechtlich fundierte Rahmensetzungen seitens des BVerfG keinesfalls den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum über Gebühr einschränken würden, verdeutlicht weiterhin das EZB-Urteil,<sup>28</sup> das globalökonomisch deutlich weitergehende Vorgaben machen und sich sogar über ein entgegenstehendes EuGH-Urteil hinwegsetzen und einen potenziellen Flächenbrand hinsichtlich des

21 Vgl. BVerfGE 4, 7 ff.; 7, 198 (205).

22 Besonders prominent *Böckenförde*, Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 188 ff.; jetzt auch *Wegener*, ZUR 2019, 279 ff.

23 Näher zum System der gewaltenteiligen Ausbalancierung staatlicher Macht im Interesse eines bestmöglichen Freiheitsschutzes und eines Maximums an Rationalität als dem hinter Menschenwürde und Unparteilichkeit und damit hinter Freiheit und Demokratie letztlich stehenden Prinzipien freiheitlich-demokratischer Grundordnungen *Alexy*, Recht, Vernunft, Diskurs, 1995, S. 127 ff. sowie, jeweils variierend, *Habermas*, Faktizität und Geltung, 1992, S. 109 ff., und *Ekardt*, Theorie (Fn. 3), §§ 3, 4.

24 Ausführlich dazu *Ekardt*, Ökonomische Bewertung – Kosten-Nutzen-Analyse – ökonomische Ethik. Eine Kritik am Beispiel Klimaschutz – zugleich zu Zahlen im Nachhaltigkeitsdiskurs, 2018; *Ekardt*, Theorie (Fn. 3), § 5 A.; *Susnjar*, Proportionality, Fundamental Rights, and Balance of Powers, 2010; sinngemäß auch *Calliess*, Rechtsstaat (Fn. 17), passim. An zweitgenannter Stelle auch dazu, wie sich die „unantastbare“ – aber eben nicht auf die Lösung rechtlicher Einzelfälle, sondern vielmehr die liberale Ordnung und die Menschenrechte als Ganzes tragende (vgl. Art. 1 Abs. 2 GG) – Menschenwürde in dieses Bild fügt.

25 Vgl. *Lübbe*, ARSP 2000, Beiheft 74, 73 ff.

26 BVerfGE 39, 1 ff.; 88, 203 ff.

27 Darauf bereits hinweisend *Steinberg*, NJW 1996, 1985 ff.; *Böhm*, Der Normmensch: Materielle und prozedurale Aspekte des Schutzes der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen, 1996.

28 BVerfG, Urteil vom 5.5.2020, 2 BvR 859/15 u.a.

Verhältnisses der Rechtsebenen zueinander in Kauf nehmen konnte. Auch in der Judikatur zur Beamtenbesoldung war das BVerfG zuletzt unproblematisch in der Lage, sehr detaillierte Anforderungen an die Gesetzgebung zu entwickeln, obwohl Art. 33 GG in seinem Wortlaut insoweit nahezu keine Anhaltspunkte liefert – und obwohl Art. 20 Abs. 1 GG mit dem Sozialstaatsprinzip unstreitig materielle Verteilungsfragen weitgehend der jeweiligen parlamentarischen Mehrheit überlässt, ausgehend von der zutreffenden Einsicht, dass insoweit ganz unterschiedliche Positionen vertretbar erscheinen.<sup>29</sup>

Wenn man die Grundrechte multipolar liest,<sup>30</sup> gibt es für Abwehr- und für Schutzrechte gleichermaßen Abwägungsregeln (meist mit dem suboptimalen, weil bipolar und nicht multipolar klingenden Begriff Verhältnismäßigkeitsprüfung benannt), ebenso wie formelle Regeln etwa zu Kompetenz- und Verfahrensfragen.<sup>31</sup> Verfassungsgerichte setzen diese Regeln durch, und nur sie – das ist die Gewaltenteilung. Dann hätte das BVerfG den Schutz der Freiheit insgesamt aber auch direkt mit den Freiheitsvoraussetzungs-Grundrechten verbinden können.

#### D. Multipolare Abwägungsregeln

Die damit eröffnete Verhältnismäßigkeitsprüfung hinsichtlich der intertemporalen Ausbalancierung der Freiheit hätte anders als im BVerfG-Beschluss also für den Freiheitsschutz gegen den Klimawandel und den Freiheitsschutz gegen eine erst aufgeschobene und sodann überstürzte Klimapolitik gleichermaßen vorgenommen werden müssen. Die in der Verhältnismäßigkeitsprüfung enthaltenen Abwägungsregeln geben die gesetzgeberischen Spielräume an und führen zur Antwort auf die Frage, inwieweit grundrechtlich z.B. mehr Klimaschutz eingefordert werden kann. Welche formellen Schranken und inhaltlichen Abwägungsregeln im Einzelnen gelten – und eben gerade einen erheblichen Entscheidungsspielraum zurücklassen –, lässt sich im Kern bereits aus den Menschenrechten selbst ableiten, und zwar für „Abwehr“ und „Schutz“ gleichermaßen.<sup>32</sup> Bereits aus den menschenrechtlichen Freiheitsgarantien selbst folgt, dass Kompetenzordnungen und Verfahrensregeln, etwa an das Gesetzgebungsverfahren, gewahrt bleiben müssen. Das Parlament muss alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen. Das hat es beim Klimaschutz nach der zutreffenden Erkenntnis des BVerfG bislang nicht getan.

Während unter der gängigen Überschrift „legitimer Zweck“ sodann die Vollständigkeit der Erfassung der betroffenen normativen Belange kontrolliert werden kann, folgen die weiteren bekannten Abwägungsregeln der Verhältnismäßigkeitsprüfung, die Geeignetheit und Erforderlichkeit einer Freiheitsverkürzung zugunsten der Belange anderer Beteiligter, unmittelbar aus der menschenrechtlichen Freiheit, auch wenn sie für Schutzrechte national wie international wenig diskutiert werden: Es darf eben nicht dem einen etwas an Freiheit genommen werden, was gar keinem anderen Freiheitsträger zugutekommt. Unter dem Rubrum der Geeignetheit einer umweltmenschenrechtsschützenden (und die umweltnutzungsbezogenen Menschenrechtsgarantien verkürzenden) staatlichen Handlung kann beispielsweise gefragt werden, ob nationale Klimaschutzmaßnahmen über-

haupt relevante Wirkungen entfalten können, wo Klimaschutz doch ein globales Problem ist. Das BVerfG judiziert dazu nun ganz treffend, dass der Einwand nicht stichhaltig ist. Denn es kann eine Rechtsfolge des umweltbezogenen Menschenrechtsschutzes ja gerade darin liegen, dass eine Verpflichtung zur globalen Kooperation besteht (s.u. zur Einwirkung auf die EU-Ebene).

Die Angemessenheit als letzter Schritt im Rahmen der traditionellen Verhältnismäßigkeitsprüfung kann ferner als Dach über einer Reihe weiterer Abwägungsregeln begriffen werden, die ebenfalls aus den kollidierenden Menschenrechtsgarantien folgen. Eine Regel davon lautet, dass nicht ein Belang evident zu einseitig zugunsten anderer Belange zurückgestellt werden darf; auch dies folgt wieder aus dem Gedanken, dass die Freiheit insgesamt maximiert werden soll. Wobei selbst bei relativ weitgehendem Klimaschutz, Lärmschutz usw. immer noch Todesfälle und Gesundheitsschäden auftreten werden; dennoch könnte z.B. der Lärm- und Feinstaubschutz bisher zu gering ausgefallen sein.<sup>33</sup> Beim Klimaschutz hat das BVerfG letztlich (wenngleich recht implizit) gerügt, dass die Balance einseitig zu Lasten künftiger Generationen verschoben ist. Das hätte es auch direkt für den Freiheitsvoraussetzungsschutz vor dem Klimawandel und nicht (etwas umwegig) für die Freiheit vor einer eines Tages überstürzten Klimapolitik aussprechen können.

Ein Mehr an Rahmensetzung hätte das BVerfG auf jener grundrechtlichen Basis dem Gesetzgeber mitgeben können, wenn man eine weitere Abwägungsregel, die bisher in der Praxis keine Rolle spielt, anerkennt: Es liegt rechtsinterpretativ als Ausfluss der menschenrechtlichen Freiheit(svoraussetzungen) nahe, dass der politische Entscheidungsspielraum dort endet, wo die Politik das freiheitlich-demokratische System als Ganzes substanziell gefährdet.<sup>34</sup> Und genau dies ist der Fall, wenn man beim Klimaschutz nicht zeitnah einschneidende Schritte unternimmt. Zu diesem beschwerdeführerseitig vorgetragenen Argument schweigt das BVerfG vorerst. Es wird mit neuen naturwissenschaftlichen Erkenntnissen, auch jenen des neuen IPCC-Sachstandsberichts, indes immer greifbarer (dazu im folgenden Abschnitt). Nicht gefolgt werden kann bei alledem der vom BVerfG beiläufig entwickelten Sichtweise, dass die Freiheitsvoraussetzungen auch durch Adaptation statt durch Mitigation des Klimawandels geschützt werden könnten (Rn. 169 ff.). Deichbau schützt vielleicht gegen Hochwasser (schon dies nur bedingt), aber wohl kaum gegen Klimakriege um schwindende Ressourcen.

29 Zur Besoldung zuletzt BVerfG, Beschluss vom 4.5.2020, 2 BvL 6/17, 2 BvL 8/17, 2 BvL 7/17.

30 Dafür im Ergebnis auch Schwabe, JZ 2007, 134 ff.; Calliess, Rechtsstaat (Fn. 17), passim; Koch, Grundrechtsschutz (Fn. 20), S. 503; Vosgerau, AöR 2008, 346 ff.

31 In diese Richtung auch Calliess, Rechtsstaat (Fn. 17), S. 373 ff.; Susnjar, Proportionality (Fn. 24), passim.

32 Hierzu und zum Folgenden auch Calliess, Rechtsstaat (Fn. 17), S. 373 ff.; Susnjar, Proportionality (Fn. 24), S. 199 ff.; Ekardt, Theorie (Fn. 3), § 5.

33 Vgl. dazu etwa Ekardt/Heß, FluglärmG. Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 6 ff.

34 Vgl. Ekardt, Theorie (Fn. 3), § 5 C. I.; durchgängig immer auch Ekardt, Sustainability (Fn. 3), Ch. 3.2-3.8.

## E. Tatsachen, Vorsorgeprinzip, IPCC-Friktionen und das Paris-Ziel

Das BVerfG hat in seinem Beschluss, anders als oft früher (auch jenseits des Umweltthemas), einen weiteren gewaltenteilungs- und abwägungsrelevanten Punkt zutreffend benannt: Grundrechte (und Staatsziele) können inhaltliche Garantien wie die eben hergeleiteten drastischen Emissionsreduktionen nur dann hervorbringen, wenn man eine hinreichend klare Faktenlage hat.<sup>35</sup> Die grundlegende Abwägungsregel hinsichtlich des Umgangs mit Tatsachen allein schon aufgrund der Freiheitsrechte (und nicht erst des vagen Art. 20a GG) lautet (verortbar auf allen Stufen der Verhältnismäßigkeitsprüfung), dass die der Abwägung als Subsumtionsmaterial<sup>36</sup> zugrunde liegenden Tatsachenannahmen stimmen müssen; denn sonst wäre beliebigen Entscheidungen Tür und Tor geöffnet, was weder mit den Menschenrechten noch mit Gewaltenteilung und Rechtssicherheit als formalen Sicherungen menschenrechtlicher Freiheit zu vereinbaren wäre. Im Klima-Beschluss erkennt das BVerfG klar an: Politik muss den aktuellen Stand der naturwissenschaftlichen Erkenntnisse so sorgfältig wie möglich ermitteln. Der Sache nach – ohne es zu sagen: entgegen landläufiger deutscher Auffassung<sup>37</sup> – wird vom BVerfG dabei auch endlich das Vorsorgeprinzip auf die Grundrechte angewendet (Rn. 129 ff.). Es kommt also nicht allein darauf an, ob hier und heute der Beschwerdeführer bereits verletzt ist; es sind auch kumulative, unsichere und langfristige Grundrechtsbeeinträchtigungen denkbar, gegen die ein Schutz stattfinden muss (das meint Vorsorge, und nicht etwa ein Gebot, die Dinge „noch sicherer als sicher“ zu gestalten). Dies ist überzeugend, weil die Grundrechte bei drohenden irreversiblen Schäden sonst leer laufen.<sup>38</sup> Diesbezügliche Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten waren schon bisher aus der deutschen Judikatur geläufig, im Umweltschutz früher aber nie konkret eingefordert;<sup>39</sup> mit seinem Beschluss wird das BVerfG hier erstmals konkret.

Interessant ist, wie das BVerfG mit der 1,5- bzw. der 1,75-Grad-Grenze aus Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen umgeht, die das Gericht jedenfalls klimavölkerrechtlich als die verbindliche (und verfassungsrechtlich zumindest als eine zulässige) Konkretisierung des Maßes an gebotenen Klimaschutz auffasst, wie andernorts näher dargelegt wurde.<sup>40</sup> Eine solche Grenze benötigt ja zugleich eine Faktengrundlage, also ein verbleibendes Treibhausgas-Budget. Das BVerfG greift dazu die IPCC-Berechnungen (in ihren Operationalisierungen für Deutschland durch den SRU) auf.<sup>41</sup> Die Schwächen des IPCC-Budgets, das als Ergebnis eines Konsensgremiums mit optimistischen Annahmen (etwa zur Klimasensitivität) arbeitet, werden vom Gericht übergangen.<sup>42</sup> Ebenso unerwähnt bleiben beim BVerfG die juristischen Kritikpunkte am Budget, welches ja aus einer Rechtsnorm, nämlich Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen, abgeleitet ist. Diese Vorschrift ist rechtsverbindlich, wie das BVerfG selbst voraussetzt (vgl. auch Art. 3 und 4 Abs. 1 Paris-Abkommen). Dann aber genügt es nicht, die 1,5 Grad (oder gar 1,75 Grad) nur 50 Prozent oder mit 67 Prozent Wahrscheinlichkeit anzustreben, wie es der IPCC tut. Ferner bezieht sich Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen auf den Vergleich zum vorindustriellen Niveau. Dafür kann man aber nicht wie die vom IPCC zugrunde gelegten naturwissen-

schaftlichen Studien als Basisjahr ein Jahr in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wählen. Denn die Industrialisierung begann schon etwa 1750. Das Gericht äußert insoweit unzutreffenderweise (Rn. 223), die Beschwerdeführenden hätten eine solche Kritik nie geäußert.

Für absehbare künftige Verfassungsbeschwerden ergibt sich daher weiterer Klärungsbedarf hinsichtlich der Faktengrundlage der Klimapolitik wie auch hinsichtlich einer völkerrechtsfreundlichen Grundgesetzinterpretation im Lichte eines (adäquat verstandenen) Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen. Bisher deutet wenig darauf hin, dass die deutsche Politik plant, die Kritik am IPCC-Budget – und den neuen IPCC-Sachstandsbericht – in nachgebesserte Zielvorgaben und Maßnahmen zu übersetzen.

## F. Ausblick: KSG, Maßnahmen und die EU-Ebene

Es wurde andernorts bereits festgestellt, dass die deutsche KSG-Novelle dem BVerfG-Diktum nicht gerecht wird, die Freiheitschancen fairer auszubalancieren; denn weiterhin wird der größte Teil des Budgets, selbst nach der zu großzügigen IPCC-Berechnung bis 2030 aufgebraucht.<sup>43</sup> Geht man statt von 1,75 Grad von 1,5 Grad aus, ist das Budget um ein Drittel geringer und vor 2030 aufgebraucht; verlangt man eine deutlich über 67 Prozent liegende Einhaltungswahrscheinlichkeit der 1,5 Grad, ist das Budget zudem schon heute (lange) bei null. Unabhängig von alledem ersetzen Ziele nicht das, worum es eigentlich geht: konkrete Maßnahmen. Insofern bleiben grundlegende Klärungsbedarfe, die das BVerfG absehbar in Bälde erreichen werden. Zu ihrer Erhellung liefern, wenn man bestimmte Friktionen des (gerade) deutschen Schutzgrundrechte-Denken hinter sich lässt, die Grundrechte noch mehr an Maßstäben, als es im BVerfG-Beschluss bislang aufgegriffen wurde.

Beim absehbaren Streit auch um Maßnahmen und nicht nur Ziele ist Folgendes wichtig. Vom BVerfG wird einerseits die internationale Verpflichtung Deutschlands stark betont. Andererseits bleibt unbehandelt, dass die meisten Emissionen nicht durch Deutschland allein, sondern durch EU-Gesetzgebung geregelt sind. Deshalb hatten wir explizit beantragt festzustellen,

35 Vgl. früher bereits BVerfGE 50, 290 ff.; *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessen, 2000; zum Folgenden schon *Ekardt*, Theorie (Fn. 3), § 5 C. II. 2.

36 Dieses ersetzt allerdings nicht die normativen Schutzbereichs- und Abwägungskriterien; dies wird speziell in der Debatte zu Art. 20a GG weithin übersehen; dazu *Ekardt/ Heß*, NVwZ 2021, i.E.

37 Man könnte auch sagen: Außerhalb des Atom- und des Gentechnikrechts; und auch dort hatten die Klagen letzten Endes bisher nie Erfolg; vgl. BVerfGE 49, 89 (140 ff.); 53, 30 (57); 56, 54 (78).

38 Einen Überblick über viele Konstellationen und Rechtsakte bieten *Maurmann*, Rechtsgrundsätze im Völkerrecht, 2007 und *Arndt*, Das Vorsorgeprinzip in der EU, 2009.

39 BVerfGE 24, 119 ff.; 3, 303 ff.; 39, 1 ff.; 39, 160 ff.; 53, 30; 77, 170 ff.; ferner *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessen (Fn. 35), passim.

40 Näher dazu *Ekardt/ Heß*, NVwZ 2021, i.E.; *Ekardt/ Heß/ Wulff*, EurUP 2021, i.E.

41 IPCC, Global Warming of 1.5 Degrees Celsius, 2018; SRU, Umweltgutachten 2020.

42 Zu den nachstehenden Kritikpunkten *Ekardt/ Wieding/ Zorn*, Sustainability 2018, 2812; *Wieding/ Stubenrauch/ Ekardt*, Sustainability 2020, 8858; *Spangenberg* u.a., Journal of Applied Business and Economics 2021, i.E.

43 Vorgerechnet bei <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20210512-greenpeace-kurzanalyseklimaschutzgesetz.pdf>.

dass Deutschland auf EU-Ebene nicht ausreichend zugunsten des Klimaschutzes tätig geworden ist (ohne dass das BVerfG dazu näher Stellung genommen hätte). Denn rein deutsche Lösungen sind nicht nur ökonomisch oft problematisch unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit. Sie sind vor allem ökologisch oft suboptimal, weil sie räumliche und sektorale Verlagerungseffekte begünstigen. Sinnvoll wäre etwa eine Integration aller fossilen Brennstoffe in den EU-Emissionshandel, verbunden mit einer Streichung aller Altzertifikate und einem Cap null bis spätestens 2035 (wissenschaftlich eher sogar 2030). Die EU-Kommission hat im Juli 2021 Vorschläge vorgelegt, die dies zumindest teilweise aufgreifen. Ob die neue Bundesregierung in den anlaufenden Kontroversen darüber (wie so oft) ein Bremser bleibt oder zum Antreiber für noch mehr Ambition wird, dürfte die klimapolitische Hauptfrage der nächsten Zeit sein.

**Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.**

Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik, Leipzig/Berlin, und Universität Rostock

E-Mail: [mail@sustainability-justice-climate.eu](mailto:mail@sustainability-justice-climate.eu)

Tätigkeitsschwerpunkte: Nachhaltigkeit – Recht, Governance, Ethik, Transformation

**Rechtsanwältin Dr. Franziska Heß**

Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB, Würzburg/ Leipzig/ Hannover; Fachanwältin für Verwaltungsrecht

E-Mail: [hess@baumann-rechtsanwaelte.de](mailto:hess@baumann-rechtsanwaelte.de)

Tätigkeitsschwerpunkte: Deutsches und europäisches Umwelt- und Planungsrecht

Aktuelle Veröffentlichungen: FE/ FH: BVerfG, neues EU-Klimaschutzrecht und das Klimaziel des Paris-Abkommens, NVwZ 2021, i.E.; FE/ FH: BVerfG-Klima-Beschluss – Folgen für Bund, EU, Länder und Kommunen, EurUP 2021, i.E.; FE: Sustainability – Transformation, Governance, Ethics, Law, Springer Nature 2019.

Jörg Berkemann

## Die Entscheidungsformel des Klima-Beschlusses des BVerfG vom 24. März 2021 – Eine Analyse

*Das BVerfG hat mit seinem Beschluss vom 24. März 2021 den sog. Klimaverfassungsbeschwerden im Kern stattgegeben. Die Entscheidung wird inhaltlich mit einer Verpflichtung des Gesetzgebers ergänzt, spätestens bis zum 31. Dezember 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 „nach Maßgabe der Gründe“ zu regeln. Etwas sybillinisch hat das Gericht die Verfassungsbeschwerden „im Übrigen“ zurückgewiesen. Den verpflichtenden Entscheidungsinhalt festzustellen, ist nicht ganz einfach. Dazu hat das BVerfG eine Entscheidungsformel gefasst. Der Beitrag untersucht die Aussagekraft der Formel.*

*Entscheidungsformel, Bindungswirkung, tragende Gründe, Umweltverband, Unvereinbarkeit, verfassungsgerichtliche Fristsetzung, nachträgliche Vollstreckungsanordnung, Kostengrundentscheidung*

### A. Der Text der Entscheidungsformel

Das BVerfG gibt seit jeher in der sog. Amtlichen Sammlung (BVerfGE) die Entscheidungsformel an. Das ist lobenswert. Das BVerfGG selbst erwähnt nur beiläufig, dass eine Entscheidung des BVerfG eine Entscheidungsformel enthält (vgl. § 31 Abs. 2 Satz 3 BVerfGG). § 117 Abs. 2 Nr. 3 VwGO ist für den Aufbau der Entscheidungsgründe genauer, ja professioneller. Über die konkrete Fassung der Entscheidungsformel enthält das BVerfGG nur wenige Hinweise. Einiges lässt sich aus § 31 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG und für Verfassungsbeschwerden auch aus § 95 BVerfGG entnehmen. Deutscher Üblichkeit entspricht es, die

Entscheidungsformel nach dem Rubrum den Entscheidungsgründen als Sentenz voranzustellen. Der EuGH verfährt anders, gerade umgekehrt. Nähere Regelungen enthält auch die Satzung des EuGH nicht. Über die Kosten hat das BVerfG von Amts wegen zu entscheiden (§§ 34, 34a BVerfG), ähnlich Art. 38 der Satzung des EuGH. Inzwischen hat es sich beim BVerfG eingebürgert, bei sehr umfangreichen Entscheidungsgründen dem eigentlichen Begründungstext eine genaue Gliederung unter Angabe von Randnummern voranzustellen. Das ist hilfreich.

Viele Fachzeitschriften verzichten auf eine Wiedergabe der Entscheidungsformel. Sie geben stattdessen lieber die sog. amtlichen Leitsätze wieder. Diese haben nur eine redaktionelle Qualität. Sie nehmen an der Bindungswirkung der Entscheidung nicht teil. Um den Lesern dieses Beitrags eine genaue Analyse zu ermöglichen, wird unten die Entscheidungsformel wiedergegeben. Es liegt auf der Hand, dass zwischen dem Text der Entscheidungsformel, der Rechtskraft der Entscheidung und deren allgemeiner Bindungswirkung im Sinne des § 31 BVerfGG ein inhaltlicher Zusammenhang besteht. Darüber soll hier berichtet werden. Den Entscheidungsgehalt in einer Entscheidungsformel zu erfassen, verlangt Sorgfalt. Leider ist über die Jahre eine gewisse Nachlässigkeit des BVerfG festzustellen.

1. Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu 12) und 13) im Verfahren 1 BvR 2656/18 wird verworfen.
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