

Klimaschutz und Verfassungsgerichtsbarkeit: Eine neue Durchsetzbarkeitsmöglichkeit für Art. 20a GG?

Antonia Boehl

Inhaltsübersicht

A.	Die verfassungsgerichtliche Durchsetzbarkeit von Art. 20a GG	90
B.	Klimaschutz und Verfassungsgerichtsbarkeit	92
I.	Notwendigkeit einer Anpassung des Grundgesetzes	92
II.	Wechselwirkung von Verfassungsprozessrecht und materiellem Verfassungsrecht	94
III.	Notwendigkeit einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Art. 20a GG	95
IV.	Möglichkeit einer überindividuellen Durchsetzbarkeitsmöglichkeit von Art. 20a GG	96
V.	Warum sollte das Bundesverfassungsgericht die Auftragserfüllung von Art. 20a GG kontrollieren?	101
C.	Eine Durchsetzbarkeitsmöglichkeit für Art. 20a GG	104
I.	Ausgestaltung	105
II.	Potential einer Feststellungsentscheidung zu Art. 20a GG durch das Bundesverfassungsgericht	106
III.	Erprobung auf Landesebene	107
D.	Fazit und Ausblick	108

Mit der Aufnahme von Art. 20a GG in das Grundgesetz hat der Klimaschutz Verfassungsrang erhalten. Trotz der großen gesellschaftspolitischen Relevanz des Klimaschutzes ist ein Rechtsweg für Bürger:innen zum Bundesverfassungsgericht, um eine mangelhafte Verfolgung der Staatszielbestimmung zu rügen, gegenwärtig nur im Wege der Verfassungsbeschwerde denkbar. Deren Erfordernis einer eigenen, gegenwärtigen und unmittelbaren Grundrechtsverletzung ermöglicht es jedoch nicht, ein Zurückbleiben hinter dem zukunftsgerichteten staatlichen Gestaltungsauftrag der Norm feststellen zu lassen. Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie eine spezielle Durchsetzbarkeitsmöglichkeit von Art. 20a GG, die auf den Inhalt der Norm abgestimmt ist, verfassungsrechtlich begründet werden könnte und wie sie aussehen könnte. Dafür werden grundsätzliche Überlegungen zum Verhältnis von Klimaschutz und Verfassungsgerichtsbarkeit angestellt.

A. Die verfassungsgerichtliche Durchsetzbarkeit von Art. 20a GG

Die Möglichkeit der verfassungsrechtlichen Durchsetzbarkeit von gesellschaftspolitischen Forderungen nach mehr Klimaschutzmaßnahmen ist begrenzt. Zwar wird der Klima-Entscheidung von März 2021¹ die Bildung eines Rechts auf intertemporalen Freiheitsschutz im Bereich von Art. 20a GG nachgesagt,² das Bundesverfassungsgericht betonte dort jedoch, dass Art. 20a GG bloß einen objektivrechtlichen Schutzauftrag darstellt und der intertemporale Freiheitsschutz aus einer Art Zusammenschaus der Grundrechte entsteht.³ Die Neubildung eines Grundrechts durch das Bundesverfassungsgericht erschien angesichts der dezidierten Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers von 1994⁴ gegen die Neubildung eines Umweltgrundrechts auch als verfassungsrechtlich bedenklich.

Denn Staatszielbestimmungen – wie Art. 20a GG – sind nicht subjektiv einklagbar.⁵ Es handelt sich um einen auf die Zukunft gerichteten Maßstab für die Gesellschaftsorganisation, der durch Gesetzgebung ausgestaltet werden muss.⁶ Eine Verfassungsbeschwerde, die grundsätzlich einen Zugang des Individuums zum Verfassungsgericht ermöglicht, ist daher bereits unzulässig, wenn sie gestützt auf Art. 20a GG ein bloßes Mehr an Klimaschutz durch die Gesetzgebung einfordert, ohne dass die Möglichkeit der Verletzung in einem Grundrecht besteht.

So kann zwar schon eine Verletzung von Art. 20a GG vorliegen, wenn der Staat nicht tätig wird,⁷ doch ein Verfolgen dieses Auftrags – obwohl gerade das wesentlicher Inhalt der Verfassungsbestimmung ist – noch nicht verfassungsgerichtlich kontrollierbar sein. So entschied das Bundesverfassungsgericht im März 2021 zwar, dass der Gesetzgeber effektivere Minderungsziele für Treibhausgasemissionen im Klimaschutzgesetz festlegen muss, um die im Pariser-Klimaabkommen vereinbarten Grad-Ziele – als

1 BVerfGE 157, 30.

2 Vgl. J. Kersten/E. Kaupp, Die Verfassung einer prospektiven Gesellschaft – Wie zukunftsoffen ist das Grundgesetz?, JuS 2022, 473 (476).

3 BVerfGE 157, 30 (30 Leitsatz 4) – Klimaschutz. Auch in: BVerfG, Beschl. v. 15.12.2022, Az. I BvR 2146/22, Rn. 4, 5.

4 BGBl. Teil I, 1994, Nr. 75 vom 03.11.1994, S. 3146. Erst 2002 wurde zusätzlich das Staatsziel „Tierschutz“ eingefügt, BGBl. Teil I, 2002, Nr. 53 vom 31.07.2002, S. 2862.

5 C. Gröpl, Staatsrecht I, 13. Aufl. 2021, Rn. 243, 245.

6 S. Korioth, Staatsrecht I, 5. Aufl. 2020, Rn. 356, 360.

7 Kersten/Kaupp (Fn. 2), 474.

gesetzgeberische Konkretisierungen des Art. 20a GG⁸ – einzuhalten; es konnte jedoch keine weitere Gesetzgebung initiieren,⁹ die zur Erreichung dieser Klimaschutzziele nötig wäre. Denn das Bundesverfassungsgericht musste die Verfolgung von Art. 20a GG an der Konkretisierung durch die Gesetzgebung messen und konnte dadurch nur eine Art Konsistenzprüfung des gesetzgeberischen Vorgehens vornehmen.¹⁰ Damit verhalf die Klima-Entscheidung zu erhöhter Sensibilität bei Fragen des Klimaschutzes auch bei anderen Gerichten;¹¹ offen blieb aber, über welche mögliche Grundrechtsverletzung dieser intertemporale Freiheitsschutz von Beschwerdeführenden zukünftig vor dem Bundesverfassungsgericht gerügt werden soll.

Während das Bundesverfassungsgericht sich also mithilfe einer komplizierten Konstruktion der intertemporalen Grundrechtsverletzung der Entscheidung annahm und damit auf positive Resonanz stieß, kann das Ergebnis der Entscheidung auch als hinter dem Auftrag des Art. 20a GG zurückbleibend angesehen werden. Denn ein Verfolgen des Art. 20a GG erfordert gerade nicht nur einen reaktiven, sondern auch einen proaktiven Klimaschutz, wenn nur dadurch ein Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erfolgen kann. Da eine unzureichende Verfolgung von Art. 20a GG jedoch nicht zwangsläufig mit einer Grundrechtsverletzung einhergeht, ist durch eine Verfassungsbeschwerde – trotz der verfassungsrechtlichen Verankerung eines Vorsorgegedankens¹² im Bereich des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen – ein proaktiver Klimaschutz derzeit nicht durch Bürger:innen individuell verfassungsgerichtlich durchsetzbar.

Ich möchte hier in Erwägung ziehen, dass die Verfassungsbeschwerde nicht das richtige Instrument für die Prüfung und Durchsetzung von Art. 20a GG ist.

Daraus muss jedoch noch nicht folgen, dass eine Staatszielbestimmung – wie Art. 20a GG – überhaupt nicht gerichtlich durchsetzbar sein kann. Vielmehr untersucht dieser Beitrag die Möglichkeit der verfassungsgerichtli-

8 Vgl. BVerfGE 157, 30 (145); S. Schlacke, Klimaschutz – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (913, 915).

9 Vgl. G. Krings, in: B. Schmidt-Bleibtreu/H. Hofmann/H.-G. Henneke (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 15. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 35.

10 Vgl. zur Prüfung von „konsistenter“ Gesetzgebung durch das BVerfG: C. Bumke, Die Pflicht zur konsistenten Gesetzgebung: Am Beispiel des Ausschlusses der privaten Vermittlung staatlicher Lotterien und ihrer bundesverfassungsgerichtlichen Kontrolle, Der Staat, Bd. 49 (2010), S. 77.

11 Vgl. BGH, NJW-RR 2022, 1095 (1098).

12 H. D. Jarass, in: ders./B. Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 17. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 8; Krings (Fn. 9), Art. 20a Rn. 32, 34.

chen Überprüfung des Auftrags von Art. 20a GG abseits der Verfassungsbeschwerde, und ohne aus diesem ein ausdrückliches Grundrecht abzuleiten.

Dafür sollen einige grundsätzliche Überlegungen zu Klimaschutz und Verfassungsgerichtsbarkeit angestellt werden (B.), aus denen heraus ein konkreter Vorschlag zur Durchsetzbarkeit von Art. 20a GG (C.) gemacht werden kann. Dieser soll weder die Durchsetzbarkeit von Grundrechten, das Verhältnis von Grundrechten und Staatszielbestimmungen, noch die Einordnung von Art. 20a GG als objektiv-rechtlichem Auftrag an die Gesetzgebung aufheben.

B. Klimaschutz und Verfassungsgerichtsbarkeit

Die nachfolgenden Überlegungen zeigen, dass ein neuer Durchsetzbarkeitsmechanismus einfachgesetzlich verankert werden könnte (I.), welche Grundannahme über das Verhältnis von materiellem und prozessualem Verfassungsrecht vorausgesetzt werden müsste (II.), warum eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Verfolgung von Art. 20a GG geboten erscheinen kann (III.), wie eine Zuführung dieser Prüfung an das Bundesverfassungsgericht im Lichte des Grundsatzes der Gewaltenteilung zu beurteilen wäre (IV.) und warum das Bundesverfassungsgericht die Aufgabenverfolgung von Art. 20a GG kontrollieren können sollte (V.).

I. Notwendigkeit einer Anpassung des Grundgesetzes

Für eine Verfassungsänderung bedarf es eines verfassungsändernden Gesetzes nach Art. 79 Abs. 1 GG. Anders als bei einer materiellen Lösung durch das Bundesverfassungsgericht, indem dieses Art. 20a GG einen grundrechtsähnlichen Schutz entnehmen würde, bedürfte es bei einer prozessrechtlichen Lösung (zunächst nur) einer Anpassung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG). Gemäß Art. 93 Abs. 3 GG kann das Bundesverfassungsgericht „ferner“ in den durch Bundesgesetz zugewiesenen Fällen tätig werden. Somit wäre weder eine Verfassungsänderung des Art. 20a GG noch des Art. 93 Abs. 1 GG notwendig, um einen Durchsetzungsmechanismus für Art. 20a GG einzuführen.

Verfassungsprozessrechtliche Reformen hat es auch in anderen Bereichen gegeben, wo andernfalls Rechtsschutzlücken bestanden. Beispielsweise wurde 2012 mit der Einführung der „Nichtanerkennungsbeschwerde“ in

Art. 93 Nr. 4c GG sowie § 13 Nr. 3a BVerfGG die Überprüfung der Nichtzulassung einer Partei zur Wahl durch den Bundeswahlausschuss gem. § 18 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 Hs. 2 Bundeswahlgesetz gesetzlich geregelt.

Zwar konnte schon zuvor die Zusammensetzung des Parlaments nach einer Wahl über eine Wahlprüfungsbeschwerde gem. Art. 41 Abs. 2 GG, § 13 Nr. 3 BVerfGG überprüft werden. Eine solche nachträgliche Prüfung konnte in der Situation der Nichtzulassung jedoch nicht ausreichend Schutz bieten, da für ihren Erfolg ein Wahlfehler und eine Mandatsrelevanz vorliegen müssen, die bei Nichtzulassung einer Partei über eine hypothetische Prüfung des potentiellen Stimmanteils dieser nicht zugelassenen Partei nur schwer nachgewiesen werden können.¹³ Das neu eingeführte Nichtanerkennungsverfahren wird durch das Bundesverfassungsgericht hingegen wie eine Art Eilverfahren behandelt, welches das Vorliegen der Voraussetzungen für die Zulassung als Partei vor einer Wahl prüft.¹⁴

So garantiert das Bundesverfassungsgericht zwar über die Entscheidung der Zulassung als Partei i.S.v. Art. 21 Abs. 1 GG, § 2 PartG¹⁵ die Möglichkeit der Teilnahme an der Wahl als einer in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG garantierten Kernaufgabe¹⁶ von Parteien. Zu der Frage, ob Art. 21 Abs. 1 GG ein subjektives Recht für Parteien darstellt, positioniert es sich dabei jedoch nicht. Ähnlich könnte ein Durchsetzbarkeitsmechanismus für Art. 20a GG die Verfolgung des Schutzauftrags durch die Gesetzgebung kontrollieren, ohne diesen im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde in grundrechtsähnlicher Weise zu behandeln. So könnte die Prüfung der verfassungsrechtlich vorgegebenen gesetzgeberischen Aufgabenverfolgung durch eine vorausschauende Bewertung erfolgen.

13 *L. Bechler/S. Neidhardt*, Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz für Parteien vor der Bundestagswahl: Die Nichtanerkennungsbeschwerde, NVwZ 2013, 1438 (1439); *R. Müller-Terpitz*, in: *B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein/H. Bethge* (Hrsg.), BVerfGG, 61. EL Juli 2021, § 13 Nr. 3a Rn. 15.

14 Vgl. BVerfGE 159, 105 (118 f. Rn. 42 ff.).

15 *Bechler/Neidhardt* (Fn. 13), 1441.

16 *A. Klafki*, in: *I. von Münch/P. Kunig*, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 31 f.

II. Wechselwirkung von Verfassungsprozessrecht und materiellem Verfassungsrecht

Es wird vor allem an der nachträglichen Einführung der Verfassungsbeschwerde im Jahr 1951¹⁷ deutlich, dass Verfassungsprozessrecht und materielles Verfassungsrecht sich nicht bloß ergänzend gegenüberstehen: Aus dem weitreichenden Schutzbereich der Grundrechte entstand das Bedürfnis, diese auch der verfassungsgerichtlichen Kontrolle durch Individuen zugänglich zu machen. Heute sind Verfassungsbeschwerden ein Großteil der eingelegten Rechtsbehelfe beim Bundesverfassungsgericht¹⁸ und ergehende Entscheidungen zentraler Auslegungsort für die Wirkungen der Grundrechte. Sowohl haben also die Verfassungsbestimmungen eine Anpassung des BVerfGG bewirkt, als auch die prozessuale Einführung der Verfassungsbeschwerde die weitreichende Auslegung der Grundrechte erst ermöglicht.

Zur Einführung eines neuen Durchsetzbarkeitsmechanismus muss entsprechend das Verfassungsprozessrecht als eigenständige Materie verstanden werden.¹⁹ Es beschränkt die Kontrollkompetenz des Bundesverfassungsgericht ebenso, wie es sie erweitert.²⁰ Dabei prägt auch das Verfassungsprozessrecht das materielle Verfassungsrecht, indem es geeignete Konflikte dem gerichtlichen Verfahren zuführt.²¹ So dient es nicht nur der Sicherung und Durchsetzung des materiellen Rechts, sondern es besteht eine Wechselwirkung zwischen materiellem und prozessualen Recht.²²

Wie vor Einführung der Verfassungsbeschwerde könnte im Bereich von Art. 20a GG ein Zeitpunkt erreicht sein, zu dem eine geregelte verfassungs-

17 Die Verfassungsbeschwerde wurde 1951 in §§ 90 ff. BVerfGG geregelt, vgl. BGBI. Teil I, 1951, Nr. 17, vom 16.04.1951, S. 252. Allerdings wurde sie erst 1969 in das Grundgesetz aufgenommen, vgl. BGBI. Teil I, 1969, Nr. 11 vom 01.02.1969, S. 97.

18 Nach Angaben des BVerfG wurden im Jahr 2020 5.100 Verfassungsbeschwerden eingereicht, hingegen nur 35 konkrete Normenkontrollen. Vgl. https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Verfassungsbeschwerde/verfassungsbeschwerde_node.html.

19 Vgl. *P. Häberle*, Die Eigenständigkeit des Verfassungsprozessrechts, JZ 1973, 451 (452).

20 *E. Klein*, Verfassungsprozeßrecht: Versuch einer Systematik an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AÖR 108 (1983), 410 (414 f.).

21 *Häberle* (Fn. 19), 453; *C. Möllers*, Funktionen des Verfassungsprozessrechts – Zugeleich ein Beitrag zum Verhältnis von Verfahrensrecht und materiellem Recht, in: *J. Münch/A. Thiele* (Hrsg.), Verfassungsrecht im Widerstreit – Gedächtnisschrift für Werner Heun, 2019, S. 149 (151, 158).

22 *Möllers* (Fn. 21), S. 151, 158.

rechtliche Kontrolle der Verfolgung eines verfassungsmäßig vorgebenden Auftrags an den Staat geboten scheint.

III. Notwendigkeit einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Art. 20a GG

Neben der Möglichkeit der Einführung neuer Durchsetzbarkeitsmechanismen im BVerfGG müsste eine Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Kontrolle von Art. 20a GG neben verwaltungsgerichtlichen Kontrollmöglichkeiten im Umweltrecht bestehen.

Im Umweltrecht existiert auf Bundesebene zum Beispiel seit 2006 die Möglichkeit der Verbandsklage im Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Es handelt sich dabei um einen überindividuellen Rechtsbehelf,²³ was bedeutet, dass die Einlegung nicht auf der Möglichkeit der Verletzung eines individuellen Rechts beruht, sondern im Gemeinwohl durch eine Vereinigung erfolgt.²⁴ Solche Verbandsklagen sind jedoch nicht auf die Überprüfung von Art. 20a GG gerichtet, denn sie rügen Verletzungen von Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen,²⁵ nicht die fehlende Aufgabenverfolgung durch die Legislative.

Wenn aber ein Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nicht durch einen Schutz vor Verletzungen von umweltschützenden Vorschriften erfolgen kann, kann auch ein Kontrollmechanismus wie die Verbandsklage, die lediglich punktuelle Verletzungen prüft, keine Überprüfung der Verfolgung des umfangreichen verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrags von Art. 20a GG sein. Daher kann über die Kontrolle im Rahmen einer Verbandsklage keine Umsetzung des Klimaschutzes kontrolliert werden, die

23 So wurde im Sozialrecht eine Klagebefugnis für Behindertenverbände im Behindertengleichstellungsgesetz eingeführt und im Bundesgleichstellungsgesetz eine solche zugunsten von Gleichstellungsbeauftragten, vgl. S. Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz – Phänomenologie und Systematik überindividueller Klagebefugnisse im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht, insbesondere am Beispiel des Umweltrechts, 2008, S. 3. Allerdings sind diese überindividuellen Rechtsbehelfe ausschließlich vor Fachgerichten durchsetzbar und das trotz ihrer vermeintlichen Rückführbarkeit auf verfassungsrechtliche Normen wie Art. 20 Abs. 1 GG – dem Sozialstaatsprinzip.

24 Schlacke (Fn. 23), S. 8 f.

25 Schlacke (Fn. 23), S. 287.

ein gesetzgeberisches Mehr²⁶ an Regelung, insbesondere zum Aufhalten der Erderwärmung, erfordert.

Eine Verbandsklage erfolgt so zwar im überindividuellen Interesse, nicht jedoch als Sicherung des Schutzauftrags von Art. 20a GG, der an naturwissenschaftliche Erkenntnisse, wie ein Schutz von natürlichen Lebensgrundlagen überhaupt erfolgen kann, geknüpft ist.²⁷ Entsprechend behandelte die Klima-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von März 2021 detaillierte naturwissenschaftliche Schilderungen über den Klimawandel,²⁸ auf deren Grundlage erst eine Aussage über das gesetzgeberische Vorgehen aus rechtlicher Perspektive getroffen werden konnte.

Während sich eine Verbandsklage also gegen die Verletzung von bereits aufgestellten Vorschriften zum Umweltschutz wenden kann, müsste sich ein Durchsetzungsmechanismus im Bereich von Art. 20a GG an die Gesetzgebung richten, um ein Nichthandeln der Gesetzgebung festzustellen, das dem Schutz natürlicher Lebensgrundlagen widerspricht.

So ist die Diskrepanz zwischen verfassungsrechtlich vorgegebenem Auftrag des vorsorglichen Klimaschutzes in Art. 20a GG und der fehlenden Kontrollmöglichkeit dieser Auftragsverfolgung mangels einschlägigen Durchsetzbarkeitsmechanismus Grund für die Notwendigkeit eines auf Art. 20a GG abgestimmten Durchsetzbarkeitsmechanismus.

IV. Möglichkeit einer überindividuellen Durchsetzbarkeitsmöglichkeit von Art. 20a GG

Während in dem Streit um die Einführung einer Verbandsklage Lösungsvorschläge entweder die Einführung eines subjektiv-öffentlichen Rechts oder die Einführung einer überindividuellen Durchsetzbarkeitsmöglichkeit waren,²⁹ fehlt in der gegenwärtigen Diskussion um die Neubildung eines Grundrechts auf intertemporalen Freiheitsschutz durch das Bundesverfassungsgericht dieser prozessuale Ansatz. Hier soll diese Debatte um die Möglichkeit einer Durchsetzbarkeit von Art. 20a GG auf prozessualer Ebene ergänzt werden.

26 Vgl. hierzu die Initiative German Zero, die interdisziplinär gesetzgeberische Maßnahmen ausgearbeitet hat, um das 1,5 Grad-Ziel zu erreichen: <https://germanzero.de/losungen/1-5-grad-massnahmen>.

27 BVerfGE 157, 30 (148) – Klimaschutz.

28 BVerfGE 157, 30 (50-65) – Klimaschutz.

29 Vgl. F. Weyreuther, Verwaltungskontrolle durch Verbände? – Argumente gegen die verwaltungsgerechtliche Verbandsklage im Umweltrecht, 1975, S. 7 ff.

Obwohl Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Rechtsschutzmöglichkeitsgarantie lediglich für subjektive Rechte – also insbesondere Grundrechte – aufstellt,³⁰ gab es schon um die Jahrtausendwende Stimmen, die aus Art. 20a GG sogar eine Vorgabe für die Gesetzgebung zur Schaffung einer überindividuellen Umsetzungsmöglichkeit ableiteten.³¹ Vorschläge für die Umsetzung von Art. 20a GG waren – neben der Figur einer Verbandsklage – auf Verfassungsebene jedoch geprägt von der Idee der Einführung einer Institution, die am Gesetzgebungsprozess beteiligt ist. So wurde zum Beispiel unter dem Stichwort der „Langzeitverantwortung“³² die Einrichtung eines ökologischen Sachverständigenrates zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung vorgeschlagen.³³ Alternativ wurde in Anlehnung an andere europäische Staaten ein „Umweltombudsmann“ als vom Parlament gewähltes Organ, das die Verwaltung kontrolliert und auf Beschwerden der Bevölkerung hin tätig werden kann, in Erwägung gezogen.³⁴ Der hier vertretene Ansatz unterscheidet sich von solchen Vorschlägen, bei denen eine Institution in den gesetzgeberischen Prozess eingebaut wird, dahingehend, dass er keine pauschale Kontrolle einzelner Gesetzgebungsprozesse bewirken soll, sondern eine Kontrolle der Verfolgung von Art. 20a GG. So könnte die Einschätzungsprärogative der Gesetzgebung gewährleistet werden und ein Durchsetzbarkeitsmechanismus von Art. 20a GG mit dem Demokratieprinzip³⁵ vereinbar sein.

30 BVerF, Beschl. v. 10.5.2001, Az. I BvR 481/01, Rn. 14 ff. – juris.

31 C. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat – Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, 2001, S. 528 schreibt: „Schon vor diesem Hintergrund wird sich das subjektiv-rechtlich ausgerichtete Rechtsschutzsystem Deutschlands der altruistischen Verbandsklage im Bereich des gesamten Umweltrechts öffnen müssen. Diese Öffnung korrespondiert mit der aus Art. 20a GG fließenden Vorgabe, das umweltstaatliche Vorsorgeprinzip samt der umweltstaatlichen Zukunftsverantwortung auch prozedural umzusetzen.“

32 C. F. Gethmann/M. Kloepfer/H. G. Nutzinger, Langzeitverantwortung im Umweltstaat, 1993, S. 35.

33 Vgl. T. Brönnecke, Umweltverfassungsrecht – Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Grundgesetz sowie in den Landesverfassungen Brandenburgs, Niedersachsens und Sachsens, Baden-Baden 1999, S. 104 ff.; Calliess (Fn. 31), S. 515 ff.; Gethmann/Kloepfer/Nutzinger (Fn. 32), S. 40.

34 Vgl. Calliess (Fn. 31), S. 520 ff.

35 Die Kritik gegenüber der Einrichtung eines Ökologischen Rates bezog sich einerseits auf eine fehlende demokratische Legitimation der Einrichtung eines solchen Rates und andererseits auf die mangelnde Funktionalität im Vergleich zur Möglichkeit einer Enquete-Kommission, vgl. BT-Drs. 12/6000, S. 96.

Ob eine Pflicht zur Einführung einer überindividuellen Durchsetzbarkeit aus dem Auftragscharakter von Art. 20a GG folgt, kann dabei dahinstehen. Im Fokus steht hier zunächst die Frage, ob überhaupt die gesetzgeberische Möglichkeit zur Einführung einer überindividuellen Durchsetzbarkeit von Art. 20a GG besteht.

Die Kontrolle im überindividuellen Interesse ist dem Grundgesetz nicht fremd. So kann die abstrakte Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG ohne Möglichkeit der Verletzung individueller Rechte bemüht werden. Der entscheidende Unterschied zur Verfassungsbeschwerde, die zwingend die Betroffenheit in eigenen Rechten voraussetzt, ist jedoch der Zugang zum Gericht. So sind nur die Bundesregierung, eine Landesregierung oder $\frac{1}{4}$ der Mitglieder des Bundestages zur abstrakten Normenkontrolle antragsberechtigt.

Aber auch im Rahmen der Begründetheit der Verfassungsbeschwerde prüft das Bundesverfassungsgericht jegliche Verfassungsnormen.³⁶ Also auch solche, die das Individuum selbst nicht geltend machen kann. Es ist daher nicht verwunderlich, dass bisher versucht wird, die Verfassungsbeschwerde als individuelle Rechtsschutzmöglichkeit zu nutzen, um gesetzgeberisches Vorgehen im Lichte von Art. 20a GG überprüfen zu lassen.³⁷

Derartige Versuche zeigen dabei deutlich, dass sich jegliche verfassungsgerichtliche Überprüfung legislativen (Nicht-)Handelns, insbesondere jedoch bezogen auf objektive Verfassungsnormen, an dem Prinzip der Gewaltenteilung messen lassen muss. Denn nimmt man eine Wechselwirkung von Verfassungsprozessrecht und materiellem Verfassungsrecht an, so kann auch eine Änderung des Verfassungsprozessrechts Auswirkungen auf verfassungsrechtliche Bestimmungen außerhalb von Art. 20a GG haben.

Die Gewaltenteilung gem. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ist über die Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG besonders geschützt. Als Prinzip dient sie der Legitimation staatlicher Herrschaft, indem es dieser eine effektive Struktur verschafft und dadurch Macht der einzelnen Hoheitsorgane beschränkt.³⁸ Dennoch ist die Unterteilung staatlicher Herrschaft unter dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht bloß im Sinne einer strikten institutionellen

36 Vgl. S. Detterbeck, in: M. Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 9. Aufl. 2021, Art. 93 Rn. 77, 89.

37 So auch BVerfGE 157, 30 (38 f.) – Klimaschutz. Sowie für gesetzgeberisches Unterlassen: BVerfG, Beschl. v. 15.12.2022, Az. I BvR 2146/22.

38 C. Möllers, *Gewaltengliederung – Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*, 2005, S. 68 ff.

oder funktionellen Aufgabentrennung zu verstehen, sondern es besteht eine wechselseitige Kontrolle,³⁹ die zur Balance der institutionellen Aufgabenwahrnehmung führen soll.⁴⁰

Ein bestimmtes Gesetz kann somit zwar nicht allein durch Verfassungsrechtsprechung erlassen werden. Ein Zusammenspiel der Verfassungsorgane bei der Gesetzgebung ist jedoch in den Befugnissen der Organe angelegt.⁴¹ Zudem kann das Bundesverfassungsgericht Gesetze aufheben oder die Gesetzgebung zum Erlass von Recht verpflichten und damit „eine materiell legislative Funktion“ ausüben.⁴² Mangels Vollzugsmechanismus ist das Bundesverfassungsgericht im letztgenannten Fall jedoch darauf angewiesen, dass die Gesetzgebung die Kontrolle akzeptiert und die Entscheidung annimmt und umsetzt.⁴³

Dieser Mechanismus wird auch am Beispiel der Klima-Entscheidung von März 2021 deutlich, in deren Nachgang das Klimaschutzgesetz innerhalb weniger Wochen angepasst wurde.⁴⁴ Das Bundesverfassungsgericht wurde so zum Initiator von spezifischer Gesetzgebung. Begreift man die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit jedoch in der Sicherung der Legitimation demokratischer Gesetzgebung,⁴⁵ so ist hierin gerade keine Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes zu erblicken, sondern eine in dieser Funktion angelegte Aufgabenerfüllung. Das Bundesverfassungsgericht tritt so an die Gesetzgebung heran und formuliert konkrete Aufgaben, die von dieser zwar freiwillig bzw. unter dem Druck der öffentlichen Meinung erfüllt werden, gleichzeitig jedoch ihrer eigenen Legitimation dienen.

39 Jarass, in: ders./Pieroth (Fn. 12), Art. 20 Rn. 33; K.-P. Sommermann, in: H. von Mangoldt/F. Klein/C. Starck, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 210 ff.

40 Möllers (Fn. 38), S. 71 ff.

41 Möllers (Fn. 38), S. 134 in Bezug auf die Zusammenarbeit von Parlament und Regierung im Gesetzgebungsverfahren.

42 Möllers (Fn. 38), S. 136.

43 H. Bethge (Fn. 13), § 35 Rn. 22; vgl. zu § 35 BVerfGG als Vollstreckungsbestimmung für verfassungsgerichtliche Entscheidungen: R. Herzog, Die Vollstreckung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Der Staat (1965), S. 37 (49), der zu dem Schluss kommt, dass § 35 BVerfGG „nicht mehr als die allgemeine Befugnis des Verfassungsgerichts, im konkreten Fall alle Staatsorgane und Bürger zu ihre[n] verfassungsmäßigen Pflichten aufzufordern“ bewirke. Er führt in Fn. 30 weiter aus: „§ 35 würde also praktisch nur bedeuten, daß eine solche – im deutschen Prozeßrecht sonst ja durchaus ungebräuchliche – Aufforderung in den Tenor der Entscheidung aufgenommen werden kann.“

44 BT-Drs. 19/30230.

45 Vgl. Möllers (Fn. 38), S. 140, 144.

Mit der Einführung eines Durchsetzbarkeitsmechanismus für Art. 20a GG würde dieses in dem Grundsatz der Gewaltenteilung angelegte Vorgehen für eine Staatszielbestimmung konkret ausformuliert werden. Jedoch würde weder ein direktdemokratisches Element gegenüber dem Parlament eingeführt werden noch könnte die Regelung eines bestimmten Sachbereichs gefordert werden, ohne dass das Bundesverfassungsgericht dieses als unter Art. 20a GG für geboten erachtet. Stattdessen würde der Anstoß zur Gesetzgebung durch das Bundesverfassungsgericht im Bereich von Art. 20a GG in ein – dessen Prüfprogramm entsprechendes⁴⁶ – verfassungsrechtlich geregeltes Verfahren eingeführt werden und könnte so wiederum die Verfassungsrechtsprechung legitimieren.⁴⁷

Bei der Einführung eines neuen Durchsetzbarkeitsmechanismus würde dabei gerade die Gesetzgebung und nicht das Bundesverfassungsgericht selbst die Reichweite der verfassungsgerichtlichen Prüfung vorgeben. Das Bundesverfassungsgericht wäre dann zwar vor spezifischer Gesetzgebung an politischen Entscheidungen beteiligt und würde nicht erst im Nachhinein über die Verfassungsmäßigkeit einer getroffenen Entscheidung urteilen. Jedoch ist die Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichts schon vom Parlamentarischen Rat „mit politischem Akzent“⁴⁸ eingerichtet worden. Der Vorwurf der Verrechtlichung von Politik wird zwar der Figur von Verfassungsgerichtsbarkeit weiterhin anhaften, ein geregelter Durchsetzbarkeitsmechanismus könnte jedoch einen Schutz der Gewaltenteilung darstellen,

46 Vgl. C. Möllers, Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts, in: M. Jestaedt/O. Lepsius/ders./C. Schönberger (Hrsg.), *Das entgrenzte Gericht – Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*, 2011, S. 281 (408).

47 Vgl. hierzu: Möllers (Fn. 38), S. 143: „Praktisch bedeutsamer und funktional anfechtbarer sind Fälle, in denen die Initiative zu legislativem Handeln ihrerseits durch das Gericht erzeugt wird, das Gericht also den Gesetzgeber dazu verpflichtet, aktiv zu werden. In solchen Fällen ist das demokratische legislative Verfahren nicht mehr Ergebnis eines politischen Prozesses, sondern als eine Art Verfassungsvollzug gerichtlich determiniert. [...] Solche Konstellationen, die sich materiell-rechtlich als Optimierung eines Verfassungszwecks oder eines Grundrechts darstellen, schaffen eine Umkehrung der Ordnung der drei Gewalten, die dazu führt, daß ein vom politischen Prozeß zu isolierendes Organ zum Impulsgeber für diesen wird. Zur Legitimationssicherung der Verfassungsrechtsprechung ist deswegen eine gesetzliche Regelung des Verfahrensrechts besonders bedeutsam. Diese ist keine Fessel auf dem Weg zur gerichtlichen Verfassungsoptimierung, sondern sie bewahrt den verfassungsgerichtlichen Entscheidungsanspruch vor dem Vorwurf der Funktionsanmaßung.“

48 K.-B. v. Dömming/R. W. Füßlein/W. Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JÖR, Bd. 1 (1951), 665.

indem die Kontrolldichte des Bundesverfassungsgerichts prozessual geregelt würde.

Zwar lässt sich anführen, dass Gerichte sich nicht nur ihrer begrenzten Stellung gegenüber der Gesetzgebung bewusst sind, sondern im Bereich des Klimaschutzes auch unter Berücksichtigung dieser eigenen Begrenzung entschieden.⁴⁹ Gerade das Verfassungsprozessrecht kann jedoch der dogmatischen Verarbeitung des Legitimationsproblems von Verfassungsgerichtsbarkeit dienen,⁵⁰ indem es durch klare Kompetenzzuweisungen einer unkontrollierten Ausweitung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen unter der Verfassungsbeschwerde entgegenwirkt, sodass die Einführung eines Durchsetzungsmechanismus durch die Gesetzgebung zweckmäßig erscheint.

V. Warum sollte das Bundesverfassungsgericht die Auftragserfüllung von Art. 20a GG kontrollieren?

Es besteht jedoch die Frage, ob und warum ausgerechnet das Bundesverfassungsgericht eine Kontrolle der Verfolgung dieses Zwecks von Art. 20a GG vornehmen können sollte. Gewiss kann die Gesetzgebung dieselben Ressourcen zur Beurteilung der Klima-Situation heranziehen wie das Bundesverfassungsgericht – und sie ist primär an Art. 20a GG gebunden. Die Gesetzgebung ist jedoch zusätzlich auch politischen Erwägungen und der Berücksichtigung von abseits der konkreten Tatsachen liegenden Faktoren ausgesetzt.⁵¹

49 Vgl. K. Fischer Kuh, Judicial climate engagement, *Ecology Law Quarterly*, Bd. 46 (2019), 18. Beispielsweise wurde zwar in der Urgenda-Entscheidung in den Niederlanden 2015 entschieden, dass der Staat zur Wahrung von Art. 21 der Verfassung des Königreichs der Niederlande notwendige Maßnahmen zur Reduzierung der Gasemissionen ergreifen muss (vgl. Rechtbank Den Haag, Entscheidung v. 24. Juni 2015, *The Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*), jedoch wurde im Jahr 2020 abgelehnt, dass der Staat verpflichtet ist, ein Rettungspaket für eine Fluggesellschaft mit Klimaauflagen zu verbinden (Rechtbank Den Haag, Entscheidung v. 9. Dezember 2020, *Greenpeace Netherlands v. State of the Netherlands*).

50 Möllers (Fn. 21), S. 159.

51 Anders das Bundesverfassungsgericht, vgl. D. Grimm, Was ist politisch an der Verfassungsgerichtsbarkeit?, in: *ders.*, Verfassungsgerichtsbarkeit, 2021, S. 93: „Einmal im Amt, sind Richter vor politischen Sanktionen geschützt. Sie sind weder weisungsbunden noch können sie wegen ihrer Entscheidungen versetzt oder entlassen werden. Ihre Tätigkeit bleibt auf diese Weise von Wahlausgängen und Regierungswechseln unberührt. Die richterliche Unabhängigkeit ist mitnichten ein persönliches Pri-

Obwohl hinterfragt werden kann, inwieweit das Bundesverfassungsgericht Tatsachen abseits der Auslegung von Normen in die Entscheidung aufnehmen kann,⁵² muss die Reichweite von Klimaschutz-Maßnahmen gerade hinsichtlich der mit ihnen einhergehenden potentiellen Grundrechtsbeeinträchtigungen beurteilt werden. Da jedoch kurzfristige Grundrechtsbeeinträchtigungen durch Klimaschutz-Maßnahmen innerhalb eines Gesetzgebungsprozesses stets ein Argument gegen Reformen darstellen können, ohne diese im Verhältnis zu zukünftigen Grundrechtsbeeinträchtigungen zu gewichten, kann der politische Prozess gerade im Bereich des Klimaschutzes sowohl einem Grundrechtsschutz als auch der Verfolgung des Art. 20a GG entgegenstehen – dies begründet die Notwendigkeit eines verfassungsrechtlichen Durchsetzbarkeitsmechanismus für diese Staatszielbestimmung. In einer Phase des gesellschaftlichen Umbruchs angesichts der Herausforderungen des Klimawandels könnte es daher notwendig sein, das Bundesverfassungsgericht nicht nur *ex post* zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer Grundrechtsbeeinträchtigung durch eine Klimaschutz-Maßnahme einzubeziehen, sondern – die weitreichende Anerkennung⁵³ des Gerichts berücksichtigend – den aufgrund des Auftrags von Art. 20a GG von der Gesetzgebung zu regelnden Bereich *ex ante* klarer abzugrenzen.

Bedenken könnten sich daraus ergeben, dass dem Bundesverfassungsgericht ein neuer Kontrollbereich zugewiesen würde, der – auf den ersten Blick – von der Verfassung dem politischen Prozess zugeschlagen wurde. Bereits die Ergänzung der Verfassung um Art. 20a GG erhebt allerdings den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in den Rang eines Verfassungsguts; somit wurde über die Einräumung einer Einschätzungsprärogative gerade nicht ein „Mehr“ an Freiheit der Gesetzgebung über die Ausgestaltung in diesem Regelungsbereich hergestellt, sondern die Auswahl an insgesamt zu verfolgenden Zwecken der Gesetzgebung eingeschränkt.⁵⁴ Schon

vileg, sie existiert im Interesse des Rechts. Sie wird gewährleistet, damit Richter aufgrund rechtlicher Kriterien entscheiden können, ohne Nachteile fürchten zu müssen.“

52 Vgl. zur Frage der Kompetenz zur Tatsachenfeststellung: *B.-O. Bryde*, Tatsachenfeststellung und soziale Wirklichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: P. Badura/H. Dreier (Hrsg.), FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. I, 2001, S. 540 f. (553).

53 Möllers (Fn. 38), S. 297 ff.

54 Vgl. Korioth (Fn. 6), Rn. 357.

im Mitbestimmungsurteil⁵⁵ entwickelte das Bundesverfassungsgericht verschiedene Intensitäten in der Kontrollmöglichkeit der Einschätzungsprärogative, die zur ständigen Rechtsprechung geworden sind: Evidenzkontrolle, Vertretbarkeitskontrolle und intensivierte inhaltliche Kontrolle.⁵⁶ Die Einräumung einer Einschätzungsprärogative schließt eine Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht somit nicht schon grundsätzlich aus, erfordert jedoch einen besonderen Prüfungsmaßstab,⁵⁷ der im Falle der Prüfung des Nicht-Verfolgens von Art. 20a GG angepasst werden müsste.

Wie im Bereich von Art. 20a GG spielt die Einschätzungsprärogative der Gesetzgebung etwa bei der Beurteilung der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung eine besondere Rolle.⁵⁸ Dennoch wurde 1994 über Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG⁵⁹ und 1998 über § 13 Nr. 6a BVerfGG⁶⁰ die Möglichkeit der Prüfung der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung gem. Art. 72 Abs. 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht als sog. „Kompetenzkontrolle“ eingeführt. Dabei ermittelt die verfassungsgerichtliche Kontrolle, ob der Gesetzgeber alle relevanten Tatsachen berücksichtigt und die Reichweite seines Einschätzungsspielraums eingehalten hat.⁶¹

Ein Durchsetzbarkeitsmechanismus für Art. 20a GG diente jedoch der Prüfung, ob die Gesetzgebung ihre Einschätzungsprärogative bei der Regelung verschiedener Bereiche so ausgeübt hat, dass die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt werden. Das Bundesverfassungsgericht würde daher bei einer Prüfung der Verfolgung von Art. 20a GG nicht (nur) *ex post* die Einhaltung des Einschätzungsspielraums überprüfen, sondern müsste darüber hinaus Maßstäbe für die Geeignetheit von noch nicht gewählten gesetzgeberischen Mitteln zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen entwickeln. Durch eine präventive Überprüfung der Verfolgung von

55 BVerfGE 40, 290 – Mitbestimmung.

56 Zu Kontrollmöglichkeiten auch: *J. Bethge*, Der Sachverhalt der Normenkontrolle, 2020, S. 185 ff.

57 Vgl. *J. Bethge* (Fn. 56), S. 225, der dort schreibt: „Um die Einschätzungsprärogative zu operationalisieren, müssen die Kontrollkompetenzen des Gerichts gegenüber dem Gesetzgeber bestimmt werden. Dabei sind die Erfordernisse des Gerichtsverfahrens und der demokratischen Gesetzgebung gleichermaßen zu berücksichtigen wie das materielle Recht, an das beide gebunden sind.“

58 Vgl. *J. Bethge* (Fn. 56), S. 182.

59 BGBl. Teil I, 1994, Nr. 75 vom 03.11.1994, S. 3146-3148.

60 BGBl. Teil I, 1998, Nr. 45 vom 22.07.1998, S. 1823-1825; *J. Rozek* (Fn. 13), § 13 Nr. 6a Rn. 1.

61 *A. Uhle*, in: *G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 96. EL November 2021, Art. 72 Rn. 181 f.

Art. 20a GG würde das in Art. 20a GG materiell vorgegebene Vorsorgeprinzip⁶² prozessrechtlich Berücksichtigung finden.

Diese vorbeugende Ausrichtung eines Durchsetzbarkeitsmechanismus ist dem BVerfGG nicht völlig fremd. Denn bis 1956⁶³ bestand die Möglichkeit der Erstellung eines Gutachtens durch das Bundesverfassungsgericht auf Antrag von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung oder zur Beantwortung einer Frage des Bundespräsidenten.⁶⁴ Ebenso findet sich in § 95 Abs. 1 S. 2 BVerfGG die Möglichkeit des Bundesverfassungsgerichts, die Wiederholung einer verfassungswidrigen Handlung oder Unterlassung vorbeugend für verfassungswidrig zu erklären.⁶⁵

Im Fall der Feststellung des Nicht-Verfolgens von Art. 20a GG wäre es jedoch zur Berücksichtigung der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative erforderlich, dass die Entscheidung keine konkrete Regelung vorschreiben kann und so offen ist, dass neue wissenschaftliche Erkenntnisse durch die Gesetzgebung berücksichtigt werden könnten.⁶⁶ Das „Weniger“ an Reichweite der Entscheidung könnte so ein „Mehr“ an Beurteilung der Tatsachengrundlagen durch das Gericht ausgleichen. Somit müsste eine verfassungsgerichtliche Kontrolle der Verfolgung von Art. 20a GG zwar über die bloße Prüfung der Einschätzungsprärogative hinausgehen, wäre jedoch in ihrer Reichweite begrenzbar, wenn sie keine konkrete Regelung vorschreiben, sondern lediglich ein Defizit an gesetzlicher Regelung aufzeigen würde.

C. Eine Durchsetzbarkeitsmöglichkeit für Art. 20a GG

Es kann festgehalten werden, dass ein Bedürfnis für die verfassungsgerichtliche Durchsetzbarkeit von Art. 20a GG besteht, es möglich ist, ein entsprechendes Verfahren einzuführen, und das Bundesverfassungsgericht ein ge-

62 K.-P. Sommermann (Fn. 16), Art. 20a Rn. 21.

63 § 97 BVerfGG a.F. lautete: „(1) Der Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung können in einem gemeinsamen Antrag das Bundesverfassungsgericht um Erstattung eines Rechtsgutachtens über eine bestimmte verfassungsrechtliche Frage ersuchen. (2) Dasselbe Recht steht dem Bundespräsidenten zu. (3) Das Rechtsgutachten wird vom Plenum des Bundesverfassungsgerichts erstattet.“, vgl. BGBl. I 1951, Nr. 17 vom 16.04.1951, S. 252. Er wurde 1956 gestrichen, vgl. BGBl. I 1956, Nr. 36 vom 24.07.1956, S. 662.

64 C. von Coelln (Fn. 13), § 97 Rn. 1.

65 D. Höming (Fn. 13), § 95 Rn. 15.

66 Zur Ausgestaltung siehe Teil C.

eigneter Ort ist, um die Auslegung von Art. 20a GG in Anbetracht aktueller Forschung innerhalb eines solchen Verfahrens vorzunehmen. Die folgenden Überlegungen skizzieren, wie eine neue Durchsetzbarkeitsmöglichkeit für Art. 20a GG ausgestaltet werden könnte, um Individuen die Möglichkeit zu geben, eine Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht im Bereich von Klimaschutzmaßnahmen anzuregen, ohne eine eigene gegenwärtige Grundrechtsverletzung rügen zu müssen.

I. Ausgestaltung

Zunächst könnte eine Stelle – etwa beim Bundesministerium der Justiz, beim Umweltbundesamt oder direkt beim Bundesverfassungsgericht – eingerichtet werden, die Beschwerden hinsichtlich eines gesetzgeberischen Unterschreitens notwendiger Klimaschutzmaßnahmen sammelt und danach einordnet, welcher Regelungsbereich als unterreguliert angesehen wird. Das Klimaschutzgesetz (KSG) sieht in § 4 Abs. 1 KSG beispielweise Minderungsziele für bestimmte Sektoren vor, die hier als Regelungsbereiche für die Vorsortierung der Beschwerden dienen könnten: Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Sonstiges.

Ab Erreichen eines Quorums würden dem Bundesverfassungsgericht die gesammelten Beschwerden zu einem Regelungsbereich vorgelegt werden. Diese Bündelung könnte gerade dazu führen, dass das Bundesverfassungsgericht nicht mit immer mehr individuellen Verfassungsbeschwerden konfrontiert würde, sondern die Zahl an Verfahren im Bereich von Art. 20a GG reduziert würde. Das Erfordernis eines Quorums einzuziehen, würde zudem sicherstellen, Art. 20a GG nicht in ein subjektives Recht samt subjektiver Durchsetzungsmöglichkeit umzudeuten.

Das Bundesverfassungsgericht könnte auf Grundlage der verknüpften Beschwerden entscheiden, in welcher Hinsicht Art. 20a GG im konkreten Bereich durch die Gesetzgebung hinreichend verfolgt wird oder nicht. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts würde dabei als Feststellungsurteil ergehen und keinen konkreten Regelungsvorschlag machen, sondern der Gesetzgebung ein tatsächliches Defizit aufzeigen. Es könnte dann zum Beispiel ein Defizit an Klimaschutzmaßnahmen bzgl. der Regulierung des innerstädtischen Autobahnverkehrs festgestellt werden. Dieses ergäbe sich aus dem Abgleich von gesellschaftlichen Forderungen und wissenschaftli-

chen Erkenntnissen.⁶⁷ Dadurch würde die Einschätzungsprärogative der Gesetzgebung gewahrt werden können.

Diese Konstruktion weist eine Ähnlichkeit zur zivilrechtlichen Musterfeststellungsklage dahingehend auf, dass ein Quorum an Beschwerden erreicht werden muss, bevor diese an das Gericht geleitet werden und sie keine Grundrechtsverletzungsprüfung parallel zum Fehlen einer Anspruchsprüfung bei der Musterfeststellungsklage erfordert. Darüber hinaus ist die Parallele eine assoziative – es soll eine Durchsetzbarkeitsmöglichkeit für ein aktuelles Rechtsproblem geschaffen werden, wie sie im Zuge des Diesel-Skandals mit der Musterfeststellungsklage geschaffen wurde. Diese prozessuale Möglichkeit könnte einen Schlüssel zur Behandlung des Klimawandels unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung des Grundgesetzes zwischen Bundesverfassungsgericht und Gesetzgebung darstellen.

II. Potential einer Feststellungsentscheidung zu Art. 20a GG durch das Bundesverfassungsgericht

Wenn man den Aspekt der Musterwirkung einer Musterfeststellungsklage für andere Fälle betrachtet, könnte auch hier im Hinblick auf Art. 20a GG eine solche Wirkung aus der Entscheidung für Art. 20a GG als denkbare Folge der Einführung eines solchen Durchsetzbarkeitsmechanismus entnommen werden.

Denn wenn das Bundesverfassungsgericht beispielsweise feststellen würde, dass im Bereich des Verkehrs ein größerer Handlungsspielraum für Klimaschutzmaßnahmen, die Grundrechte einschränken, bestünde als er vom Gesetzgeber bisher ausgereizt wird, könnte dies eine Musterwirkung auf etwaige Verfassungsbeschwerden haben, die eine Grundrechtsverletzung aufgrund einer darauffolgenden gesetzgeberischen Entscheidung rügen. Aus der Musterwirkung einer vorherigen Entscheidung zu Art. 20a GG im Rahmen des vorgeschlagenen Mechanismus⁶⁸ könnte so beispielsweise für eine Verfassungsbeschwerde – etwa gegen ein Fahrverbot von bestimmten Fahrzeugen – ein allgemeinerer Maßstab entnommen werden. Die Musterentscheidung hätte somit gleich mehrere mögliche Auswirkungen:

⁶⁷ Dafür könnte es zum Beispiel sinnvoll sein, auch wissenschaftliche Mitarbeiter:innen aus naturwissenschaftlichen Disziplinen einzustellen.

- 1) Sie stellt eine Orientierung für die Gesetzgebung dar, in welchen Bereichen mehr und eingriffsintensivere Klimaschutzmaßnahmen erfolgen können;
- 2) sie bildet einen Maßstab für Entscheidungen im Bereich des Klimaschutzes für das Bundesverfassungsgericht und ermöglicht eine transparente Abwägung zwischen Belangen des Klimaschutzes und dem Eingriff in Grundrechte;
- 3) sie kann ebenso eine Orientierung für fachgerichtliche Entscheidungen bilden und
- 4) sie stellt Rechtssicherheit her für Bürger:innen und klärt darüber auf, in welchen Bereichen potentielle Grundrechtseinschränkungen zum Zwecke des Klimaschutzes erfolgen.

Durch eine solche Musterwirkung würde sich ein Durchsetzbarkeitsmechanismus von Art. 20a GG von der Gutachtentätigkeit des Bundesverfassungsgerichts unterscheiden. Anders als bei der gutachterlichen Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichts wäre ein Feststellungsurteil keine Beantwortung einer bestimmten verfassungsrechtlichen Frage eines Verfassungsorgans. Denn zum einen würde die Initiative zur Auseinandersetzung mit dem gesetzgeberischen Handeln aus der Bevölkerung stammen und als Grundlage der Feststellung eines Regelungsdefizits aus dem Abgleich von wissenschaftlich feststellbarer Handlungsnotwendigkeit, verfassungsrechtlichem Auftrag des Art. 20a GG und gesellschaftlicher Forderung dienen. Zum anderen wäre die Feststellung eines Defizits eine Konkretisierung des aus Art. 20a GG ergehenden Auftrags und könnte so der Realisierung der Auftragsverfolgung dienen.

III. Erprobung auf Landesebene

Nicht alle Bereiche, in denen Klimaschutzmaßnahmen unternommen werden könnten, unterliegen einer Bundeskompetenz. Es könnte sich also anbieten, eine solche verfassungsgerichtliche Kontrolle wie die hier vorgestellte bereits auf der für den Klimaschutz ebenfalls wesentlichen Landesebene einzuführen und Erfahrungswerte hieraus für einen Durchsetzungsmechanismus im Bundesverfassungsgerichtsgesetz zu sammeln.

Auch in Landesverfassungen gibt es Umwelt- und Klimaschutznormen. So ist Art. 3a Abs. 1 der Verfassung von Baden-Württemberg⁶⁸ nahezu deckungsgleich mit Art. 20a GG. Diese Regelung ließe sich zu einer Erprobung eines verfassungsrechtlichen Durchsetzungsmechanismus brauchbar machen.

So könnte bereits die Erprobung eines Durchsetzbarkeitsmechanismus auf Landesebene sowohl für die Gesetzgebung als auch für die Erforschung effektiver Klimaschutzmaßnahmen ein Gewinn sein und tatsächlich zu mehr Klimaschutzmaßnahmen führen.

D. Fazit und Ausblick

In Anbetracht des fortschreitenden Klimawandels sind weitere Verfassungsbeschwerden und eine Fortentwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu erwarten. Ein neuer Durchsetzbarkeitsmechanismus für Art. 20a GG könnte auf die Schwierigkeit des Klimaschutzes durch bloß reaktives Einschreiten der Gesetzgebung, den demographischen Wandel und zugleich die (bewusst) fehlende Verankerung eines Grundrechts auf Umweltschutz durch den verfassungsändernden Gesetzgeber Rücksicht nehmen. Vorteile eines neuen Durchsetzbarkeitsmechanismus im Vergleich zur Behandlung von Art. 20a GG im Rahmen der Verfassungsbeschwerde sind zum einen der leichtere Zugang zum Bundesverfassungsgericht durch Individuen und die effektivere Verwirklichung des Auftrags von Art. 20a GG.

Zum anderen könnte die bewusste Zuführung von Art. 20a GG zu einem verfassungsgerichtlichen Verfahren eine Möglichkeit bieten, die Einschätzungsprärogative der Gesetzgebung zu sichern, einer eigenständigen Grundrechtsneubildung durch das Bundesverfassungsgericht vorzubeugen und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Bereich von Art. 20a GG zu legitimieren, indem diese ein verfassungsprozessrechtliches Mittel erhält, das den Besonderheiten dieser Staatszielbestimmung gerecht wird.

⁶⁸ Art. 3a Abs. LV B.-W. lautet: „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.“