

Internationaler Klimaschutz mithilfe nationaler Verfassungsgerichte? Erkenntnisse aus dem Klimabeschluss des BVerfG

Jannika Jahn*

Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht,
Heidelberg, Deutschland
jahn@mpil.de

Abstract	47
Keywords	48
I. Der Klimabeschluss des BVerfG	49
1. Völkerrechtlicher Hintergrund	49
2. Das Klimaschutzgesetz in der Kritik	50
3. Die Entscheidung des BVerfG, insbesondere zur internationalen Dimension von Art. 20 a GG	51
4. Reaktionen in Politik und Schrifttum	54
II. Die Leitidee: Lösung eines globalen Problems im Rahmen internationaler Zusammenarbeit	54
1. Der offene, völkerrechtsfreundliche Staat als Ausgangspunkt	55
2. Ein der internationalen Zusammenarbeit verpflichteter, völkerrechtsbezogener Staat beim Klimaschutz	56
3. Nachrangige verfassungsgerichtliche Kontrolle beim Klimaschutz	59
4. Internationale Gestaltung im Rahmen der verfassungsrechtlich verbürgten demokratischen Selbstbestimmung	60
III. Notwendigkeit einer Sonderdogmatik?	64
1. Versäumte Weiterentwicklung des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit	64
2. Intertemporale Freiheitssicherung: Verteilungsgerechtigkeit in abwehrrechtlichem Gewand	67
IV. Fazit	71
Summary: Domestic Courts as Guarantors of International Climate Protection? Insights from the Climate Decision of the German Federal Constitutional Court	72
Keywords	72

Abstract

Das internationale Klimaschutzregime setzt den Kooperationswillen der Staaten voraus, den es selbst nicht garantieren kann. Weltweit ist eine Diskrepanz zwischen der ökologischen Handlungsnotwendigkeit und dem politischen Handlungswillen, die nötigen Transformationen der nationalen und internationalen Wirtschaft vorzunehmen, zu beobachten. Infolgedessen ha-

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

ben in jüngerer Zeit Klimaklagen vor innerstaatlichen Gerichten zugenommen, die die Politik zu größeren Klimaschutzbemühungen bewegen sollen. Nach dem niederländischen Hoge Raad und dem irischen Supreme Court interpretiert nun auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit seinem Klimabeschluss die Funktion nationaler Verfassungsgerichte für den globalen Klimaschutz. Diese besteht vornehmlich darin, die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Klimaschutzes zu stärken. Dafür verleiht das Gericht Art. 20 a Grundgesetz (GG) eine internationale Dimension, mit der das BVerfG der internationalen Zusammenarbeit eine vorrangige Funktion für den Klimaschutz einräumt und das Verfassungsrecht mit dem Pariser Klimaschutzabkommen eng verzahnt. Sich selbst stellt das BVerfG in den Dienst der Durchsetzung des international vereinbarten Regimes. Dabei legt es seinem Beschluss das Verständnis zugrunde, dass der demokratische Souverän Klimaschutz nur im Wege internationaler Zusammenarbeit wirksam verfolgen kann.

Keywords

Klimaschutz – Klimabeschluss – Pariser Abkommen – Völkerrechtsfreundlichkeit – Treaty Override – climate litigation

Der Bericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, Weltklimarat) vom 9. August 2021 macht die Staatengemeinschaft darauf aufmerksam, dass ihre bisherigen Anstrengungen nicht ausreichen, um den globalen Temperaturanstieg bis 2050 bzw. 2100 mit Sicherheit auf die vom Übereinkommen von Paris (PÜ) angestrebten 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.¹ Dieser Missstand ist ein deutliches Zeichen dafür, dass das internationale Klimaregime die zum Erreichen der Klimaziele nötigen innerstaatlichen Transformationen noch nicht veranlasst hat. Ursächlich ist die weltweit zu beobachtende Diskrepanz zwischen der ökologischen Handlungsnotwendigkeit und dem politischen Handlungswillen. Das vom Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss überprüfte Klimaschutzgesetz (KSG) ist hierfür exemplarisch. Es ließ CO₂-Emissionen zu, die das vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) errechnete Restbudget² der Bundesrepublik Deutschland bereits bis 2030 ausgeschöpft hätten, ohne da-

¹ IPCC, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, 9.8.2021, abrufbar unter <<https://www.ipcc.ch>>.

² Dem hatte der SRU das vom IPCC errechnete globale Restbudget und ein Klimaziel von 1,75 °C zugrunde gelegt. SRU, Umweltgutachten 2020, 2020, 39 ff., abrufbar unter <<https://www.umweltrat.de>>.

bei Klimaneutralität zu erreichen.³ Um dieser Diskrepanz zu begegnen, haben sich Kläger in verschiedenen Ländern an innerstaatliche Gerichte gewendet, um die Politik zu größeren Klimaschutzbemühungen zu verpflichten. Nach anderen höchsten Gerichten wie dem niederländischen Hoge Raad oder dem obersten Gericht Neuseelands nimmt sich nun auch das BVerfG der Aufgabe an, verfassungsrechtliche Kontrolle über Klimaschutzmaßnahmen auszuüben. Es entwickelt einen originären Ansatz, der sich von der Vorgehensweise anderer Gerichte unterscheidet. Geprägt ist der Ansatz vom Verständnis, dass Klimaschutz nur auf internationaler Ebene effektiv gestaltet werden kann, weshalb auch der verfassungsrechtliche Klimaschutzauftrag daran auszurichten sei. Seiner Kontrolle misst das Gericht dabei eine nachrangige Funktion zu, die sich im Kern mit der Durchsetzung der übernommenen internationalen Verpflichtungen und deren Folgen für die Freiheitsrechte beschäftigt.

Nach einem Überblick über Hintergrund, Entscheidung und Reaktion (I.) wird beleuchtet, wie der Klimabeschluss mit diesem Ansatz den Grundsatz offener Staatlichkeit für das Klimaschutzrecht weiterentwickelt, ohne dabei die innerstaatliche demokratische Selbstbestimmung zu beschränken (II.). Trotz Zustimmung im Ergebnis ist der dogmatische Weg des Beschlusses zu kritisieren (III.).

I. Der Klimabeschluss des BVerfG

Der Klimaschutz ist eine globale Aufgabe und somit auch Gegenstand völkerrechtlicher Abkommen (1.). In seinem Klimabeschluss hatte das BVerfG über das Klimaschutzgesetz (2.) und dabei erstmals über die Frage zu entscheiden, inwiefern Klimaklagen in Deutschland im Rahmen der Verfassungsbeschwerde justiziabel sind (3.). Der Beschluss erfuhr ein breites Echo in Literatur und Politik (4.).

1. Völkerrechtlicher Hintergrund

Bereits im Jahr 1992 hat sich die internationale Staatengemeinschaft mit der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) auf das Ziel geeinigt, die ansteigende Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre

³ S. hierzu BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, 1723-1751, (Rn. 219 ff).

zu begrenzen, um deren negative Auswirkungen auf das Klimasystem einzudämmen. In der dritten Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (Conference of the Parties, COP 3) einigten sich die Vertragsstaaten auf das Kyoto-Protokoll, das die Industrieländer zur Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen verpflichtete. Die großen Emittenten hatten sich dieser Verpflichtung allerdings nicht unterworfen oder sich zurückgezogen, sodass die Vertragsparteien im zweiten Verpflichtungszeitraum 2013-2020 etwa 12-15 % der globalen Emissionen abdeckten. Vor diesem Hintergrund ist ein weiterer Verpflichtungszeitraum unter dem Kyoto-Protokoll nicht zustande gekommen. Stattdessen ist seit 2015 das PÜ der für den Klimaschutz maßgebliche völkerrechtliche Vertrag.⁴ Das PÜ ist das erste Instrument, in dem sich 196 Staaten darauf geeinigt haben, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Darüber hinaus verleihen die Vertragsparteien ihren Bemühungen Ausdruck, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen und bekennen sich zu dem Ziel, bis zum Jahr 2050 Treibhausgasneutralität zu erreichen. Die Ausgestaltung ihrer jeweiligen Klimaschutzbeiträge (d. h. der „nationally determined contributions“ (NDCs)) überlässt Art. 4 Abs. 2 PÜ den Vertragsstaaten. Auch die Umsetzung der vertraglichen Pflichten bleibt in Ermangelung einer internationalen Durchsetzungsinstanz in der Verantwortung der Vertragsstaaten. Um die Kontrolle und Rechenschaftspflicht der Vertragsparteien zu erhöhen, verpflichten Artt. 3, 4 Abs. 2 und 9 PÜ die Vertragsstaaten, alle fünf Jahre neue NDCs vorzulegen, die darlegen, wie der jeweilige Vertragsstaat seiner Pflicht zur progressiven CO₂-Reduzierung nachkommt.

2. Das Klimaschutzgesetz in der Kritik

Im Klimabeschluss setzt sich das BVerfG mit dem Klimaschutzgesetz auseinander, das die Große Koalition im Jahr 2019 auf den Weg brachte. Ziel des Gesetzes ist es, den rechtlichen Rahmen für die Umsetzung der Klimaverordnung der Europäischen Union (EU) zu schaffen und die deutschen Treibhausgasemissionen mit den Verpflichtungen aus dem PÜ in Einklang zu bringen. In der dem BVerfG zur Überprüfung vorliegenden Fassung legte der Gesetzgeber Ziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2030 fest. Für die Zeit nach 2030 überließ er es der Bundesregierung, durch

⁴ Zur Einordnung von Rechtspflichten des PÜ und unverbindlichen Programmsätzen, s. *Lavanya Rajamani*, Understanding the 2015 Paris Agreement, in: Navroz K. Dubash (Hrsg.), *India in a Warming World: Integrating Climate Change and Development*, Oxford: Oxford University Press 2019, 205-221 (212 ff.).

Rechtsverordnungen jährlich abnehmende Emissionsmengen festzulegen. Wie Deutschland den Übergang zur Klimaneutralität bis 2050 erreichen sollte, ließ der Gesetzgeber offen. Hiergegen hatte eine Gruppe von Klägern, überwiegend junge Menschen aus Deutschland, zwei Umweltverbände und Menschen aus Bangladesch und Nepal geklagt. Sie hielten die CO₂-Reduktionsziele für ungenügend, um das 1,5 °C- bzw. das 2 °C-Ziel zu erreichen, wodurch Millionen von Menschenleben gefährdet und das Überschreiten von Kipppunkten mit unabsehbaren Folgen für das Klimasystem riskiert würden. Sie beriefen sich auf staatliche Schutzpflichten und für die Zeit nach 2030 auf die vom Grundgesetz garantierten Freiheiten im Allgemeinen.

3. Die Entscheidung des BVerfG, insbesondere zur internationalen Dimension von Art. 20 a GG

Das BVerfG erklärt das Klimaschutzgesetz für partiell verfassungswidrig. Zu diesem Ergebnis gelangt es, indem es den Grundrechten eine Schutzwirkung vor einer einseitigen Verlagerung der Treibhausgaserminderungslast in die Zukunft entnimmt, die es als intertemporale Freiheitssicherung bezeichnet.⁵ Den CO₂-Reduktionsvorgaben des KSG misst es eine eingriffsähnliche Vorwirkung zu,⁶ da der Verbrauch von CO₂ das Restbudget irreversibel verkleinert und daher künftige, dem verfassungsrechtlichen Ziel der Klimaneutralität⁷ dienende Beschränkungen eines CO₂-relevanten Freiheitsgebrauchs unumkehrbar in Gang setze.⁸ Diesen Eingriff konnte das KSG nicht rechtfertigen, da es eine faire Verteilung von Freiheitschancen bis zum Erreichen der avisierten Klimaneutralität im Jahr 2050 nicht sichergestellt und dadurch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt habe.⁹ Zwar habe der Gesetzgeber für die Ausgestaltung der Klimaschutzmaßnahmen ein Gestal-

⁵ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 122, 183). Daraus folge allerdings kein Recht auf Generationengerechtigkeit, vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 146). Vgl. aber *Christian Callies*, „Elfes“ Revisited? – Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, 25.5.2021, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de>>; *Katja Rath/Martin Benner*, Ein Grundrecht auf Generationengerechtigkeit?, 7.5.2021, <<https://verfassungsblog.de>>; *Sabine Schlacke*, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 40 (2021), 912-917 (917), schließt eine Übertragbarkeit des Grundrechts auf intertemporale Freiheitssicherung auf weitere Bereiche des Umwelt- und Sozialrechts nicht aus.

⁶ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 184 f.).

⁷ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 118), auf die Zukunft bezogen.

⁸ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 130, 186).

⁹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 183, 243 ff.). Die Prüfung erfolgt im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

tungsermessen. Dieses befreie ihn aber nicht davon, den Pfad zum Erreichen einer klimaneutralen Lebens- und Wirtschaftsweise vorzuzeichnen und den nötigen Transformationsprozess zeitgerecht einzuleiten.¹⁰

Bei dieser Prüfung im Rahmen der Vorschrift des Art. 2 Abs. 1 GG macht das Gericht die Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG, die im Wortlaut die „natürlichen Lebensgrundlagen“ der aktuellen und künftigen Generationen schützt, zum objektiven Prüfungsmaßstab des KSG.¹¹ Laut BVerfG verpflichtet Art. 20 a GG die Staatsgewalten auch zum Klimaschutz.¹² Angesichts bestehender Unsicherheiten räumt das BVerfG dem Gesetzgeber einen Wertungsspielraum in Bezug auf die genaue Berechnung des Zusammenhangs zwischen CO₂-Emissionen und Erderwärmung sowie des CO₂-Restbudgets ein.¹³ Diese hat der Gesetzgeber jedoch unter Beachtung der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse auszufüllen, weshalb er die besondere Sorgfaltspflicht habe, belastbare Hinweise auf unumkehrbare und gravierende Umweltbeeinträchtigungen zu berücksichtigen. Hiergegen habe der Gesetzgeber nicht verstoßen.¹⁴ Einen auf die Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 GG und Art. 14 GG gestützten verfassungsrechtlichen Anspruch, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf höchstens 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, erkennt das BVerfG im Ergebnis mangels Verletzung der Schutzpflicht nicht an.¹⁵ Weitere auf Art. 1 GG (i. V. m. Art. 20a GG) gestützte Ansprüche lehnt es ab.¹⁶

¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 247-249).

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 205) Prinzipiell wie in BVerfGE 6, 32 – *Elfes*, im Detail aber weitreichender, s. *Christoph Möllers/Nils Weinberg*, Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, JZ 76 (2021), 1069-1078 (1076).

¹² BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 198).

¹³ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 229), auch im Folgenden.

¹⁴ Da das (inter-)nationale CO₂-Restbudget nicht eindeutig feststeht, erkannte das BVerfG in dem Verbrauch des vom SRU errechneten Budgets keinen Verfassungsverstoß BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 237) und verpflichtete die Bundesregierung nicht zur Festlegung strengerer Grenzwerte, BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 154 ff.).

¹⁵ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 143 ff., 171 ff.). Insofern entnimmt das BVerfG dem Grundgesetz klimawandelbezogene Schutzpflichten, Rn. 147 ff. und Rn. 171. Bei der Erfüllung dieser Schutzpflichten billigt es dem Gesetzgeber allerdings einen großen Entscheidungsspielraum zu, der insbesondere der erheblichen tatsächlichen Unsicherheit Rechnung tragen soll, die selbst der IPCC durch die Angabe von Spannbreiten und Ungewissheiten dokumentiert habe, Rn. 162 und Rn. 172. Der Grundsatz der intertemporalen Freiheitssicherung sei ein objektiver Rechtssatz, aus ihm könne eine Schutzpflicht daher nicht gefolgert werden, BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 146).

¹⁶ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 113). Kritisch *Calliess* (Fn. 5) und *Christian Calliess*, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20 a GG?, ZUR 32 (2021), 355-358 (355).

Zu den dogmatischen Neuerungen zählt insbesondere die „internationale Dimension“, die das BVerfG dem Staatsziel des Art. 20a GG verleiht. Sie umfasst zwei Elemente: einerseits die Pflicht, den Klimaschutz über internationale Zusammenarbeit zu fördern und andererseits die Pflicht, die eingegangenen internationalen Verpflichtungen innerstaatlich umzusetzen.¹⁷ Diese Pflichten begründet das BVerfG damit, dass die Bundesrepublik Deutschland einen effektiven Klimaschutz nur im internationalen Zusammenwirken sicherstellen könne.¹⁸ Ihrer Klimaverantwortung könne sich die Bundesrepublik nicht durch einen Verweis auf Treibhausgasemissionen anderer Staaten entziehen.¹⁹ Im Gegenteil, die internationale Verflechtung erhöhe ihre Verantwortung, die eigenen Reduktionsziele einzuhalten und keine Anreize für andere Staaten zu setzen, die erforderliche Kooperation zu unterlaufen, zumal die Realisierung der Pariser Klimaziele vom gegenseitigen Vertrauen in den Umsetzungswillen anderer Staaten abhängen.²⁰

Indem der Gesetzgeber die Pariser Klimaziele dem KSG ausdrücklich und bewusst zugrunde gelegt hat, habe er sie zum Bestandteil von Art. 20a GG gemacht, da ihm bereits dem Wortlaut der Staatszielbestimmung nach Aufgabe und Recht der Erstinterpretation – die sogenannte Konkretisierungsprärogative – zukomme. Die Zielbestimmung des KSG erhalte daher eine verfassungsrechtliche Bedeutung, die „über die durch Vertragsgesetz gegebene Zustimmung des deutschen Gesetzgebers zum Pariser Übereinkommen hinaus[geht]“. ²¹ Dabei stellt das BVerfG klar, dass das dem Gesetzgeber in Bezug auf Art. 20a GG zustehende Konkretisierungsermessen wegen des genuin globalen Charakters des Klimaschutzauftrags grundsätzlich am internationalen Recht auszurichten sei.²² Den in Art. 20a GG aufgenommenen Klimazielen misst es eine Orientierungsfunktion auch für seine verfassungsrechtliche Überprüfung des einfachen Rechts zu.²³ Insgesamt nimmt das BVerfG damit alle drei Staatsgewalten in die Pflicht, die internationale Zusammenarbeit zu pflegen und auf die Durchsetzung und die Befolgung des internationalen Klimaschutzes hinzuwirken.²⁴

¹⁷ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 201).

¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 200, 202, 210).

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 203), auch für die nachfolgenden Ausführungen.

²⁰ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 204), mit Verweis auf die Transparenzregeln des PÜ.

²¹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 210).

²² BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 210). Das BVerfG hat Art. 20a GG insofern für justiziabel erklärt, BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 205).

²³ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 213).

²⁴ Bereits BVerfGE 141, 1 (Rn. 66) – *Treaty Override* und BVerfGE 111, 307 (Rn. 59) – *Görgülü*.

4. Reaktionen in Politik und Schrifttum

Die Reaktion der Politik auf den Klimabeschluss fiel in nahezu kurioser Weise positiv aus. In den letzten Monaten der Legislaturperiode verabschiedete der Gesetzgeber das von der Regierung eingebrachte Änderungsgesetz. Dieses passte den CO₂-Reduktionspfad bis zum Jahr 2030 an und zeichnete ihn bis zum Erreichen der Klimaneutralität im Jahr 2045 vor. Im Schrifttum wurde der Beschluss überwiegend positiv aufgenommen.²⁵ Kritik erntete er vor allem für die unzureichende Ausschöpfung der Schutzpflichten,²⁶ die Beeinträchtigung demokratischer Selbstbestimmung²⁷ und die Erzeugung rechtsdogmatischer und -theoretischer Probleme.²⁸ Besondere Beachtung wird der Beschluss in künftigen Gerichtsverfahren finden, die sich mit Fragen des Klimaschutzes beschäftigen.²⁹

II. Die Leitidee: Lösung eines globalen Problems im Rahmen internationaler Zusammenarbeit

Bei der Rezeption des Beschlusses wird dessen Leitidee Bedeutung haben. Die Leitidee ist, dass nur die internationale Zusammenarbeit das globale Problem des Klimawandels zu bewältigen vermag. Das herkömmliche Leitbild des offenen Staates überführt der Klimabeschluss in das eines dem internationalen Klimaschutz verpflichteten, völkerrechtsbezogenen Staates (1.). Die Entwicklung von Lösungen für das Problem des Klimawandels

²⁵ Kurt Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 74 (2021), 2085-2091 (2021); Schlacke (Fn. 5); Helmut Aust, Klimaschutz aus Karlsruhe – Was verlangt der Beschluss vom Gesetzgeber? 5.5.2021, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de>>; Matthias Goldmann, Judges for Future – The Climate Action Judgment as a Post-colonial Turn in Constitutional Law? 30.4.2021, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de>>; Anna-Julia Saiger, The Constitution Speaks in the Future Tense – On the Constitutional Complaints Against the Federal Climate Change Act, 29.4.2021, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de>>; differenzierend, Felix Ekardt, Climate Revolution with Weaknesses, 8.5.2021, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de>>.

²⁶ Calliess (Fn. 5); Calliess (Fn. 16), 357 f.; Walter Frenz, Klimagrundrecht, DÖV 2021, 715-725; Andreas Buser, Die Freiheit der Zukunft – Zum Klima-Beschluss des BVerfG, 30.4.2021, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de>>; Ekardt (Fn. 25); Marten Breuer, Die Freiheit der Anderen, 18.5.2021, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de>>; a. A. Möllers/Weinberg (Fn. 11), 1072.

²⁷ Bent Stohlmann, Keine Schutzpflicht vor zukünftigen Freiheitsbeschränkungen – warum eigentlich?, 4.5.2021, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de>>.

²⁸ S. (Fn. 26); Möllers/Weinberg (Fn. 11), 1069 ff.; Stohlmann (Fn. 27); Michael Sachs, Grundrechte: Klimawandel, JuS 61 (2021), 708-711 (710-711).

²⁹ S. Roda Verbeyen, Klagen für Klimaschutz, ZRP 54 (2021), 133-136.

ordnet das BVerfG dabei vorrangig der internationalen Ebene zu und richtet das Staatshandeln daran aus (3.), ohne dabei die innerstaatliche demokratische Selbstbestimmung zu beeinträchtigen (4.).

1. Der offene, völkerrechtsfreundliche Staat als Ausgangspunkt

Dem Grundgesetz entnehmen Rechtsprechung und Literatur das Leitbild der offenen (Verfassungs-)Staatlichkeit.³⁰ Gemeint ist damit eine Verfassungsordnung, die sich zur Einbindung in internationale Kooperation und die internationale Friedens- und Sicherheitsordnung bekennt und zu ihr ermächtigt. Diese Leitidee folgt der Einsicht, dass Staaten gemeinsame Interessen sowie Konflikte haben, zu deren Verfolgung und Lösung das Völkerrecht und die internationale Zusammenarbeit beitragen. Der offene Staat ist in die internationale Staatengemeinschaft eingebunden und fördert daher die Mitgestaltung des dieser dienenden Kooperationsvölkerrechts.³¹ Das BVerfG operationalisiert diese Leitidee im Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit. Es entnimmt ihn einer Gesamtschau aus Präambel und verfassungsrechtlichen Vorschriften, die das Verhältnis von Bundesrepublik und internationaler Staatengemeinschaft bestimmen.³² Zu ihnen zählen vornehmlich Artt. 1 Abs. 2, 23 (seit 1992), 24, 25, 26, 59 Abs. 2 GG. Mit Artt. 23 und 24 GG legt das Grundgesetz die Bundesrepublik auf die internationale Friedens- und Sicherheitszusammenarbeit und die europäische Integration fest. Mit Artt. 59 Abs. 2 GG und 25 S. 2 GG zeigt es den Willen und Weg zur Einbeziehung des Völkerrechts in das innerstaatliche Recht auf. Dem Völkerrecht ist innerstaatlich möglichst³³ Geltung zu verschaffen, um seine Verletzung sowie eine daraus folgende Haftung Deutschlands im Außenverhältnis zu vermeiden.³⁴

³⁰ Grundlegend BVerfGE 89, 155 (183); zum Konzept, *Klaus Vogel*, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, Recht und Staat 292/293, Tübingen: Mohr Siebeck 1964, 31, 42 ff.; s. a. *Rupert Scholz*, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 95. EL, München: C. H. Beck 2021, Art. 23 GG, Rn. 3; *Ferdinand Wollenschläger*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl., München: C. H. Beck 2015, Art. 24 GG, Rn. 3, jeweils m. w. N.; Beiträge in: Thomas Giegerich (Hrsg.), Der „offene Verfassungsstaat“ des Grundgesetzes nach 60 Jahren, Berlin: Duncker & Humblot 2010.

³¹ *Frank Schorkopf*, Grundgesetz und Überstaatlichkeit, Tübingen: Mohr Siebeck 2007, 221 ff.

³² Maßgeblich, s. BVerfGE 111, 307 (Rn. 33-36) – *Görgülü*; BVerfGE 141, 1 (Rn. 65 f.) – *Treaty Override* m. w. N.; s. zuletzt die Konsolidierung in BVerfGE 148, 296 (Rn. 129 ff.) – *Streikverbot* und BVerfGE 154, 152 (Rn. 245 f.) – *BND-Gesetz* für die internationale Sicherheitszusammenarbeit.

³³ BVerfGE 112, 1 (Rn. 93) – *Bodenreform III*.

³⁴ BVerfGE 111, 307 (Rn. 33) – *Görgülü*; BVerfGE 141, 1 (Rn. 65) – *Treaty Override*; BVerfGE 148, 296 (Rn. 130) – *Streikverbot*.

Zu diesem Zweck hat das BVerfG den Topos der völkerrechtskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts entwickelt.³⁵

In der Summe verdeutlichen das Konzept der offenen Staatlichkeit und der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit die Offenheit der Verfassungsordnung für die internationale Zusammenarbeit. Die Schaffung von Völkerrecht soll ermöglicht, seine Befolgung erleichtert und gefördert werden.³⁶ Ausweislich des BVerfG liegt dem ein Souveränitätsverständnis zugrunde, das die Einbindung in inter- und supranationale Zusammenhänge „voraussetzt und erwartet“.³⁷ Die dahingehende, induktiv aus dem Grundgesetz hergeleitete „Verfassungsentscheidung“ bringt die Leitidee der offenen Staatlichkeit zum Ausdruck.³⁸ Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit ergänzt dies um eine Auslegungs- und Konfliktvermeidungsregel.³⁹ Weitere, über die Einzelnormen hinausgehende Verpflichtungen folgen aus ihnen nicht.

2. Ein der internationalen Zusammenarbeit verpflichteter, völkerrechtsbezogener Staat beim Klimaschutz

Den Klimabeschluss wird man als – bislang bereichsspezifische – Weiterentwicklung des Konzepts der offenen Staatlichkeit verstehen können. Die „internationale Dimension“⁴⁰ und die Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit in Klimafragen hatten Stimmen aus der Literatur bereits zuvor

³⁵ BVerfGK 9, 174 (Rn. 54).

³⁶ Vgl. BVerfGE 111, 307 (Rn. 33 f.) – *Görgülü*; BVerfGE 141, 1 (Rn. 65) – *Treaty Override*; BVerfGE 148, 296 (Rn. 129) – *Streikverbot*; *Christian Tomuschat*, Entscheidung für die internationale Offenheit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. XI, Heidelberg: C. F. Müller Verlag 2013, § 226, Rn. 3 (9); *Mehrdad Payandeh*, Völkerrechtsfreundlichkeit als Verfassungsprinzip, JöR Bd. 57 (2009), 465–502 (481).

³⁷ BVerfGE 148, 296 (Rn. 129) – *Streikverbot*.

³⁸ S. *Vogel* (Fn. 30); vgl. BVerfGE 141, 1 (Rn. 65) – *Treaty Override* m. w. N.; die Qualität einer Staatszielbestimmung wird ihr nicht beigemessen, s. *Tomuschat* (Fn. 36), Rn. 8; vgl. *Karl-Peter Sommermann*, Deutschland, in: Armin von Bogdandy/Pedro Cruz Villalón/Peter M. Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. II: Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht, Heidelberg: C. F. Müller Verlag 2008, § 14, Rn. 13; der nur das Friedensziel und das Ziel eines vereinten Europas als solche qualifiziert.

³⁹ BVerfGE 111, 307 (Rn. 33, 61) – *Görgülü* m. w. N.; BVerfGE 128, 326 (Rn. 87 ff.) – *Sicherungsverwahrung*; BVerfGE 148, 296 (Rn. 131) – *Streikverbot*; *Helmut Aust*, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl., München: C. H. Beck 2021, Art. 25 GG, Rn. 7; *Matthias Herdegen*, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 95. EL, München: C. H. Beck 2021, Art. 25 GG, Rn. 8.

⁴⁰ *Helmut Schulze-Fielitz*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., München: C. H. Beck 2015, Art. 20 a GG, Rn. 11.

aus Art. 20 a GG hergeleitet,⁴¹ worauf sich das BVerfG auch stützt.⁴² Ein Teil von ihnen hat dies in den Zusammenhang mit dem Grundsatz der offenen Staatlichkeit gestellt.⁴³ Den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit lässt das BVerfG gleichwohl unerwähnt und bezieht sich allein auf Art. 20 a GG. Ein erster Erklärungsansatz ist, dass der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit als Auslegungsregel eine harmonische Auslegung mit bestehendem Völkerrecht anstrebt; eine Pflicht zur Schaffung neuen Völkerrechts folgt hieraus nicht.⁴⁴ Aus ihm leitet das BVerfG außerdem die Aufgabe für sich ab, einen Gleichklang zwischen innerstaatlicher Rechtsordnung und Völkerrecht herzustellen. Diese Aufgabe überträgt das BVerfG im Klimabeschluss insofern dem Gesetzgeber, als es diesem in Bezug auf die Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG Konkretisierungsprärogative und -ermessen einräumt. Weiterhin könnte das BVerfG den Anschein vermeiden wollen, dass es mit der Anknüpfung an Art. 20 a GG, der nicht als solcher das Verhältnis von Bundesrepublik und internationaler Staatengemeinschaft bestimmt,⁴⁵ den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit als allgemeines Verfassungsprinzip heranzieht. Als solches wäre der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit bei der Auslegung des Grundgesetzes und in der Abwägung als eigenständiger Belang stets zu berücksichtigen und sein Bedeutungsgehalt ginge vermutlich über den der Auslegungs- und Konfliktvermeidungsregel, beispielsweise in Form einer Rangaufwertung des Völkerrechts,⁴⁶ hinaus.⁴⁷

⁴¹ Schulze-Fielitz (Fn. 40), Rn. 64; Karl-Peter Sommermann, in: Ingo von Münch/Philip Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl., München: C. H. Beck 2021, Art. 20 a GG, Rn. 24; Hans-Georg Dederer, Grenzübergreifender Umweltschutz, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. XI, Heidelberg: C. F. Müller Verlag 2013, § 248, Rn. 72; vgl. Klaus Gärditz, in: Robert von Landmann/Gustav Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 95. EL, München: C. H. Beck 2021, Art. 20 a GG, Rn. 18.

⁴² BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 201).

⁴³ Sommermann (Fn. 41), vom BVerfG zitiert; s. a. Sommermann (Fn. 38); Tomuschat (Fn. 36).

⁴⁴ Vgl. Tomuschat (Fn. 36), Rn. 9.

⁴⁵ BVerfGE 141, 1 (Rn. 34) – *Treaty Override*.

⁴⁶ Zu diesen Sorgen, s. Herdegen (Fn. 39), Art. 25 GG, Rn. 8.

⁴⁷ Zur Interpretation als Verfassungsprinzip, Payandeh (Fn. 36), 482-483; Shu-Perng Hwang, Trägt die (begrenzte) Völkerrechtsfreundlichkeit als Verfassungsprinzip zum Ausgleich zwischen internationaler Zusammenarbeit und nationaler Souveränität bei?, AVR 55 (2017), 349-376 (351, 352); Theresa Abend, Grenzen der Völkerrechtsfreundlichkeit, Göttingen: Universitätsverlag Göttingen 2018, 76 m. w. N., auch zur Gegenansicht, Abend (Fn. 47), 77; a. A.: Christian Hillgruber, Der Nationalstaat in der überstaatlichen Verflechtung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. II, 3. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller Verlag 2004, § 32 Rn. 125; Philip Kunig, Völkerrecht und staatliches Recht, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Aufl., Berlin: de Gruyter 2007, 73-146 (81, 93); Stefan Mückel, Kooperation oder Konfrontation? – Das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, Der Staat 44 (2005), 403-431 (427).

Statt den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit heranzuziehen, beruft sich das BVerfG daher auf eine an Funktion und Telos ausgerichtete Auslegung des Art. 20 a GG, dessen Bedeutungsgehalt es nach dem globalen Charakter des Schutzguts Klima ausrichtet.⁴⁸ Mit der „internationalen Dimension“ von Art. 20 a GG schafft das BVerfG somit neben den bereits bestehenden grundgesetzlichen Öffnungsklauseln eine weitere verfassungsrechtliche Verankerung für das Konzept der offenen Staatlichkeit. Zugleich fügt es ihm einen neuen – präskriptiven⁴⁹ – Bedeutungsgehalt hinzu: der offene, völkerrechtsfreundliche Staat wird in Bezug auf das globale Schutzgut Klima zu einem der internationalen Zusammenarbeit verpflichteten, völkerrechtsbezogenen Staat. Für das globale Problem des Klimawandels sind im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Lösungen zu suchen und diese auch umzusetzen. Die internationale Zusammenarbeit ist demnach nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, der Staat wird zu ihr verpflichtet. Im Sinne einer Selbstbindung verpflichtet das BVerfG den Gesetzgeber zur Umsetzung der von ihm per Zustimmungsgesetz bewilligten internationalen Verpflichtungen. Die Durchsetzung der internationalen Verpflichtungen stellt das BVerfG sicher, indem es den Pariser Klimazielen eine verfassungsrechtliche Orientierungsfunktion verleiht.

Dabei offenbart das BVerfG mehr noch als bisher sein Verständnis, dass es die internationale Zusammenarbeit nicht mehr nur als eine mögliche Ausübung nationaler Souveränität begreift, die es erwartet und voraussetzt,⁵⁰ sondern als notwendige Voraussetzung dafür, staatliche Souveränität überhaupt effektiv ausüben zu können.⁵¹ Dies steht im Einklang mit der in der Literatur vertretenen Ansicht, die den offenen Staat als Leitbild dafür versteht, dass für bestimmte öffentliche Aufgaben die internationale Staatengemeinschaft primär zuständig ist.⁵² Ob der Klimabeschluss damit als Folge der eingebüßten Aufgabenallzuständigkeit des Staates oder als Akt der staatlichen Selbstöffnung zu interpretieren ist,⁵³ erweist sich letztlich als theoretisches Gedankenspiel mit wenig weiterführendem Potenzial, wenn die internationale

⁴⁸ Vgl. hierzu *Dederer* (Fn. 41), Rn. 69.

⁴⁹ *Tomuschat* (Fn. 36), Rn. 8, schreibt der offenen Staatlichkeit neben deskriptiven und programmatischen auch präskriptive Elemente zu.

⁵⁰ So BVerfGE 148, 296 (Rn. 129) – *Streikverbot*.

⁵¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 200, 210). Ähnlich *Schulze-Fielitz* (Fn. 40), Rn. 11, auf den das BVerfG sich bezieht.

⁵² S. *Stephan Hobe*, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, Berlin: Duncker & Humblot 1998, 413 ff.; *Rainer Wahl*, *Der offene Staat und seine Rechtsgrundlagen*, JuS 43 (2003), 1145-1151; für eine kritische Einordnung, *Schorkopf* (Fn. 31), 220 ff. m. w. N.

⁵³ Zu dieser Gegenüberstellung, s. *Schorkopf* (Fn. 31), 223-224. Für ersteres, *Hobe* (Fn. 52); für letzteres *Wolfgang Schröder*, *Grundrechtsdemokratie als Raison offener Staaten*, Berlin: Duncker & Humblot 2003, 212 ff.

Zusammenarbeit als Bedingung einer effektiven Souveränitätsausübung qualifiziert wird. Seinem Beschluss legt das BVerfG die Einsicht zugrunde, dass die Richtungsentscheidungen zum Klimawandel ob seines globalen Charakters nicht auf innerstaatlicher, sondern auf internationaler Ebene getroffen werden. Mit diesen speziellen Bedingungen mag die Fortentwicklung des Konzepts der offenen Staatlichkeit begründet werden, welches sodann die Ausweitung staatlicher Pflichten in den „Völkerrechtskreis“ und die Rückbeziehung auf die verfassungsrechtliche Ebene verfassungstheoretisch rückbinden kann.

3. Nachrangige verfassungsgerichtliche Kontrolle beim Klimaschutz

Vor diesem Hintergrund sieht das Gericht die verfassungsgerichtliche Funktion vor allem darin, die internationale Kooperation sowie die grundrechtskonforme Durchsetzung der daraus folgenden Vorgaben abzusichern. Die im Klimabeschluss vorgenommene Prüfung impliziert, dass zugunsten des Klimaschutzes getroffene freiheitsbeschränkende Maßnahmen nur gerechtfertigt sind, wenn sie auf einer internationalen Vereinbarung beruhen, da sie nur dann die für den Eingriff nötige Eignung zur Zielerreichung eines effektiven Klimaschutzes aufweisen. Die weiten Spielräume, die das Gericht dem Gesetzgeber mit Konkretisierungsprärogative, Gestaltungs- und Wertungsspielraum bei der Ausgestaltung des nationalen Klimaschutzes einräumt, beschränkt es durch diesen verfassungsrechtlichen Wirkungszusammenhang und erhöht zugleich den Druck auf die politischen Gewalten, Lösungen auf internationaler Ebene zu suchen. Zu diesem Zweck öffnet das BVerfG das Grundgesetz im Rahmen von Art. 20 a GG für die Einbindung in die internationale Zusammenarbeit. Sich selbst stellt das BVerfG in den Dienst eines auch auf innerstaatlicher Ebene effektiv durchsetzbaren Klimaschutzes, indem es im Rahmen der abwehrrechtlichen Prüfung kontrolliert, ob das KSG die internationalen Ziele auf konsistente und verfassungsrechtlich tragfähige Weise umsetzt. Es stellt sicher, dass das KSG von heute auch in Zukunft einen verhältnismäßigen und damit verfassungskonformen Ausgleich zwischen Klimaschutz und Freiheitsrechten gewährleistet.

Im Ergebnis unterscheidet sich der Ansatz des BVerfG von anderen Ansätzen höchster Gerichte, die ihre Kontrollkompetenz über Klimafragen angenommen hatten,⁵⁴ vor allem dadurch, dass es die politischen Gewalten darauf verweist, auf internationaler Ebene gestalterisch tätig zu werden, um

⁵⁴ Anders ein US-amerikanisches Gericht, das seine Kontrollkompetenz ablehnte, United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, Urt. v. 17.1.2020, Nr. 18-36082, 29. Das PÜ war im streitgegenständlichen Zeitpunkt allerdings nicht in Kraft.

Fortschritte im Klimaschutz zu erzielen. Der Hoge Raad sieht sich stattdessen selbst in der Rolle, diesen Fortschritt gerichtlich voranzutreiben. In seinem viel rezipierten *Urgenda*-Urteil erlegte er dem Gesetzgeber eine CO₂-Reduktionspflicht auf,⁵⁵ die er dem IPCC-Bericht für Industriestaaten entnahm.⁵⁶ Das oberste Gericht Neuseelands bekannte sich zu einem ähnlichen Ansatz.⁵⁷

4. Internationale Gestaltung im Rahmen der verfassungsrechtlich verbürgten demokratischen Selbstbestimmung

Dem Gestaltungsanspruch der internationalen Ebene setzt das BVerfG in ständiger Rechtsprechung verfassungsrechtliche Grenzen. Laut BVerfG macht das Grundgesetz mit Art. 59 Abs. 2 GG und Art. 25 GG deutlich, dass das Völker- und Verfassungsrecht zwei Rechtskreise sind,⁵⁸ deren Verhältnis das Grundgesetz selbst bestimmt. Es determiniere die völkerrechtliche Anwendbarkeit und Geltung sowie den Umgang mit Kollisionen von Völker- und Verfassungsrecht.⁵⁹ Weder Art. 25 GG noch Art. 59 Abs. 2 GG ordneten dem Völkerrecht Verfassungsrang zu. Völkerrechtsverträge erhielten gemäß Art. 59 Abs. 2 GG den Rang einfachen Rechts;⁶⁰ allgemeine Regeln des Völkerrechts nach Art. 25 S. 2 GG übergesetzlichen Rang, der aber unterhalb der Verfassung liege.⁶¹ Die dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit entspringende völkerrechtsfreundliche Auslegung verleihe einzig den Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) eine verfassungsrechtliche Bedeutung.⁶² Auch sie finde ihre Grenze

⁵⁵ Hoge Raad of the Netherlands, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, 20.12.2019, 19/00135. Er wies die Regierung an, die Treibhausgasemissionen bis Ende 2020 um mindestens 25 % im Vergleich zu 1990 zu reduzieren, was das EU-weit vereinbarte Ziel von 20 % übertraf.

⁵⁶ Aus diesem ging hervor, dass die Industriestaaten zur Erreichung des 2 °C-Ziels ihre Emissionen gegenüber 1990 um 25–40 % senken müssten.

⁵⁷ High Court of New Zealand, *Sarah Thomson v. The Minister for Climate Change Issues*, 2.11.2017, CIV 2015-485-919 [2017] NZHC 733, para. 133 (ausgenommen sei die gerichtliche Ausgestaltung dieser Pflichten).

⁵⁸ BVerfGE 111, 307 (Rn. 34) – *Görgülü*; vgl. *Heinrich Triepel*, Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig: C. L. Hirschfeld 1899, 111.

⁵⁹ BVerfGE 141, 1 (Rn. 35) – *Treaty Override*.

⁶⁰ BVerfGE 141, 1. (Rn. 46) – *Treaty Override* m. w. N.; a. A. *Mehrdad Payandeh*, Grenzen der Völkerrechtsfreundlichkeit. Der Treaty Override-Beschluss des BVerfG, NJW 69 (2016), 1279–1282 (1280).

⁶¹ BVerfGE 141, 1 (Rn. 41) – *Treaty Override* m. w. N.

⁶² BVerfGE 128, 326 (Rn. 87 f.) – *Sicherungsverwahrung*; s. a. BVerfGE 111, 307 (Rn. 32) – *Görgülü*; BVerfGE 148, 296 (Rn. 130) – *Streikverbot*. S. aber zur faktischen verfassungsrechtlichen Bedeutung der völkerrechtsfreundlichen Auslegungsmaxime, *Hans D. Jarass*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl., München: S. H. Beck 2020, Art. 25 GG, Rn. 6 m. w. N.

in den tragenden Grundsätzen der Verfassung, zu denen vor allem das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip zählten, sowie in der methodischen Vertretbarkeit der Verfassungsinterpretation.⁶³ Eine vollständige Harmonisierung bzw. „schematische Parallelisierung“ von Verfassungsrecht und EMRK verlange der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit nicht.⁶⁴

Die vom BVerfG im Klimabeschluss vorgenommene Verzahnung von Völker- und Verfassungsrecht widerspricht den verfassungsrechtlichen Grenzen des internationalen Gestaltungsanspruchs nicht. Insbesondere beeinträchtigt sie nicht den Grundsatz demokratischer Selbstbestimmung. Weder die Umsetzungspflicht noch die am Telos des Art. 20 a GG orientierte Auslegung des gesetzgeberischen Konkretisierungsermessens oder die Orientierungsfunktion führen zu einem gegenteiligen Ergebnis, da das BVerfG die widerstreitenden Interessen der demokratischen Selbstbestimmung und des durch internationale Vereinbarung näher ausgestalteten Klimaschutzes weitgehend auflöst. Maßgeblich ist, dass das BVerfG den Gesetzgeber im Klimabeschluss an seine eigene Zustimmung zum PÜ bindet. Dies ist der Fall beim Umsetzungsauftrag, der nicht als Art. 59 Abs. 2 GG entgegenstehender Abschlusszwang,⁶⁵ sondern als aus Art. 20 a GG folgende eigenständige Transformationspflicht gedeutet wird. Der Umsetzungsauftrag schreibt eine Selbstverpflichtung desselben Gesetzgebers vor, verfestigt also die Rechtsfolge der bereits ausgeübten demokratischen Selbstbestimmung. Die am Telos des Art. 20 a GG orientierte Auslegung des gesetzgeberischen Konkretisierungsermessens verfestigt ebenfalls nur den im Umsetzungsgesetz zum Ausdruck gekommenen parlamentarischen Mehrheitswillen, der mit dem Streben nach einer langfristigen Sicherung des Klimaschutzes korreliert. Die verfassungsrechtliche Orientierungsfunktion erhalten die Klimaziele erst mit der Konkretisierung von Art. 20 a GG durch den Gesetzgeber, was ebenfalls als Folge der Selbstbindung des Gesetzgebers zu beurteilen ist. Eine Neubestimmung des Verhältnisses von Art. 20 a GG und Art. 59 Abs. 2 GG, die einen Einschnitt in die demokratische Selbstbestimmung bedeuten könnte, ist dadurch nicht angestrebt.⁶⁶

Allein wenn die Frage aufkommen sollte, ob sich der Gesetzgeber für eine Abkommensüberschreibung (Treaty Override) auf die lex posterior-Regel

⁶³ BVerfGE 111, 307 (Rn. 34-35) – *Görgülü*; BVerfGE 123, 267 (Rn. 208 ff.) – *Lissabon*; BVerfGE 141, 1 (Rn. 72) – *Treaty Override*; zuletzt BVerfGE 148, 296 (Rn. 133) – *Streikverbot*.

⁶⁴ BVerfGE 148, 296 (Rn. 131) – *Streikverbot*.

⁶⁵ Dies würde dem Telos von Art. 59 Abs. 2 GG widerstreben, BVerfGE 141, 1 (Rn. 53) – *Treaty Override* m. w. N.; Werner Heun, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl., München: C. H. Beck 2015, Art. 59 GG, Rn. 30.

⁶⁶ So auch Möllers/Weinberg (Fn. 11), 1075.

berufen dürfte,⁶⁷ könnte die Frage der demokratischen Selbstbestimmung relevant werden. Der Klimabeschluss hat einem Treaty Override beim PÜ verfassungsrechtliche Schranken errichtet.⁶⁸ Anders als die Menschenrechte sind die PÜ Klimaziele bislang völkerrechtlich nicht als *ius cogens* anerkannt⁶⁹ und verfassungsrechtlich nicht von der Ewigkeitsgarantie erfasst, sodass sie der Disposition der Staaten bzw. des Gesetzgebers nicht entzogen sind. Dennoch schreibt ihnen das BVerfG mit der Verankerung in Art. 20 a GG und der daraus folgenden Orientierungsfunktion eine verfassungsrechtliche Bedeutung zu, die völkerrechtlichen Pflichten, die über Art. 59 Abs. 2 GG Eingang in die deutsche Rechtsordnung erhalten, nicht zukommt.⁷⁰ Anders als beim sonstigen Völkerrecht stützen demzufolge weder das Argument des Rangs noch die durch Art. 59 Abs. 2 GG geschützte Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers gleichermaßen die Zulässigkeit des Treaty Override.⁷¹ In der Gesamtschau nähert das BVerfG die verfassungsrechtliche Bedeutung und Wirkung der Klima- bzw. Temperaturziele den Vorgaben der EMRK an.⁷² Die besondere Natur des PÜ hat Einfluss auf die Bindungswirkung für den deutschen Gesetzgeber.⁷³ Auch Konkretisierungsprärogative und -ermessen stehen dieser Beurteilung nicht entgegen.⁷⁴ Art. 20 a GG und die darin ver-

⁶⁷ Zur Zulässigkeit des Treaty Override bei Doppelbesteuerungsabkommen, s. BVerfGE 141, 1 (Rn. 49f.) – *Treaty Override*. Teile der Literatur sahen Bundesgesetz und Doppelbesteuerungsabkommen nicht im Widerspruch und nahmen in diesem Fall deshalb keinen „echten“ Treaty Override an. Folgt man dieser Ansicht, wäre das verfassungsgerichtliche Diktum auf „unechte“ Treaty Overrides beschränkt, s. *Robert Stendel/Matthias Valta*, Dynamik des Völkervertragsrechts und Treaty Override – Perspektiven des offenen Verfassungsstaats, *Steuern und Wirtschaft* 96 (2019), 340-354 m. w. N.

⁶⁸ Einen vermeintlichen Widerspruch zwischen „Quasi-Konstitutionalisierung“ von § 1 S. 3 KSG und dem Treaty Override-Beschluss andeutend, *Möllers/Weinberg* (Fn. 11), 1074.

⁶⁹ Anders bereits Kernnormen des Umweltrechts, BVerfGE 112, 1 (Rn. 97) – *Bodenreform III*.

⁷⁰ Die Verankerung der Klimaziele in Art. 20 a GG begegnet dem verfassungsgerichtlichen Argument, dass der Gesetzgeber nur an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden sei, BVerfGE 141, 1 (Rn. 54) – *Treaty Override*.

⁷¹ Den Treaty Override auf dieser Grundlage als verfassungskonform betrachtend, *Walter Frenz*, Anmerkung zu BVerfG, Urt. v. 15.12.2015 – 2 BvL 1/12, DVBl. 2016, 509-512; *Herdegen* (Fn. 39), Art. 25 GG, Rn. 6f.; *Alexander Kees*, Bricht Völkerrecht Landesrecht?, *Der Staat* 54 (2015), 63-95; kritisch, *Ulrich Fastenrath*, Anmerkung zu BVerfG, Beschluss v. 15.12.2015 – 2 BvL 1/12, JZ 71 (2016), 625-640 (640); *Christina Henrich*, Das Bundesverfassungsgericht und die Verteidigung der Demokratie. Was kümmert mich meine Zustimmung von gestern?, *NVwZ* 35 (2016), 668-671 (671); *Hwang* (Fn. 47), 370-374; *Payandeh* (Fn. 36), 1281; m. w. N., *Abend* (Fn. 47), 78-79.

⁷² Vgl. BVerfGE 128, 326 (Rn. 87f.) – *Sicherungsverwahrung*; s. a. BVerfGE 111, 307 (Rn. 32) – *Görgülü*; BVerfGE 148, 296 (Rn. 130) – *Streikverbot*.

⁷³ BVerfGE 141, 1 (Rn. 76) – *Treaty Override*.

⁷⁴ In diese Richtung deutet auch BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 210).

ankerte verfassungsrechtliche Orientierungswirkung würden in ihrem verfassungsrechtlichen Schutzgehalt nämlich unterminiert, wenn der Gesetzgeber nach deren Konkretisierung frei darüber disponieren könnte. Schließlich unterliefe es den der internationalen Dimension vom BVerfG beigemessenen Zweck, einen effektiven Klimaschutz zu garantieren, wenn der Gesetzgeber – ohne wissenschaftliche Indizierung – unabhängig von internationaler Absprache den in Art. 20 a GG verbürgten Klimaschutz niedriger ansetzen dürfte.⁷⁵

Auf die innerstaatliche demokratische Selbstbestimmung hat dies keine negative Auswirkung. Die demokratische Souveränitätsausübung und die Einhaltung internationaler Verpflichtungen beim Klimaschutz sind bereits konzeptionell nicht gegenläufig, da erstere nach dem Verständnis des BVerfG nur im Rahmen internationaler Zusammenarbeit effektiv ausgeübt werden kann.⁷⁶ Dass der Klimaschutz als langfristig angelegte Aufgabe dem Grundsatz der Herrschaft auf Zeit Grenzen setzt,⁷⁷ ist nur als Beeinträchtigung der demokratischen Selbstbestimmung zu bewerten, wenn der Grundsatz der Herrschaft auf Zeit – ohne jegliche Differenzierung – mit jener gleichgesetzt würde. Stattdessen sollte differenziert werden zwischen Maßnahmen zugunsten der heutigen Mehrheit, die künftige Generationen belasten (Intertemporalität im negativen Sinne) und solchen zulasten der heutigen Mehrheit, die künftige Generationen schützen und deren demokratische Handlungsspielräume in der Zukunft maximieren (Intertemporalität im positiven Sinne). Der Klimaschutz beinhaltet eine Intertemporalität im positiven Sinne. In dieser stehen sich die Interessen der heutigen und künftigen Mehrheit nicht im Sinne von majoritären und gegenmajoritären Interessen gegenüber. Vielmehr sind die Interessen der aktuellen und der künftigen Mehrheit entlang eines Kontinuums betroffen, weshalb die Belastungen intertemporal möglichst fair verteilt werden müssen (intertemporale Freiheitssicherung).⁷⁸ Selbst wenn die Belange des Klimaschutzes und der demokratischen Selbstbestimmung als gegenläufig betrachtet werden, wäre im Rahmen ihrer Abwägung zu bestimmen, ob der Gesetzgeber von den im Einklang mit internationalen Verpflichtungen konkretisierten Klimazielen

⁷⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 210). Würde der Gesetzgeber das Abkommen mit einem neuen Gesetz überschreiben, wäre fraglich, welchen Bedeutungsgehalt Art. 20 a GG danach hätte. Um den Erlass eines Art. 20 a GG verletzenden Gesetzes zu vermeiden, müsste der Gesetzgeber entweder ein neues Abkommen verhandeln oder aber das Abweichen von Art. 20 a GG verfassungsrechtlich rechtfertigen können.

⁷⁶ S. I. 3.

⁷⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 206).

⁷⁸ A. A. *Stohmann* (Fn. 27).

abweichen darf.⁷⁹ Das Demokratieprinzip stünde Art. 20 a GG i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG⁸⁰ und dem Grundsatz der intergenerationellen Fairness gegenüber. In der Annahme eines fortschreitenden Klimawandels gewinnt der Belang des Klimaschutzes im Abwägungsprozess an Gewicht.⁸¹ Demnach würde die Verfassung ein gesetzgeberisches Treaty Override jedenfalls dann unterbinden, wenn dieses zum Nachteil des Klimaschutzes vom international Vereinbarten Abstand nähme.⁸²

III. Notwendigkeit einer Sonderdogmatik?

Trotz der grundsätzlich positiven Beurteilung steht am Ende die Frage, ob es nötig und sinnvoll war, dass das BVerfG eigens für den Klimaschutz einen dogmatischen Ansatz entwickelt hat, der von herkömmlichen Ansätzen abrickt.

1. Versäumte Weiterentwicklung des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit

Mit der Anerkennung einer gesetzgeberischen Konkretisierungsprerogative erklärt das BVerfG den Gesetzgeber zum Erstadressaten der aus Art. 20 a GG folgenden Konkretisierungspflicht. Grundsätzlich ist diese Aufgabenverteilung unter den Gewalten insbesondere bei Staatszielbestimmungen, denen kaum Vorgaben zu ihrer konkreten Verwirklichung entnommen werden können, nicht ungewöhnlich, denn sie dient der Wahrung

⁷⁹ Für eine Abwäglungslösung bereits *Alexander Rust/Ekkehart Reimer*, Treaty Override im deutschen Internationalen Steuerrecht, IStR 14 (2005), 843-849 (847); *Florian Becker*, Völkerrechtliche Verträge und parlamentarische Gesetzgebungskompetenz, NVwZ 24 (2005), 289-291 (291); diesen folgend BVerfGE 141, 1 (Sondervotum *König*, insb. Rn. 5-6) – *Treaty Override*; a. A. *Michael Heinke*, Höher oder schwerer? – Ist die Vorrangrelation zwischen Völkervertragsrecht und Bundesrecht eine Frage der Abwägung? Zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Treaty-Override, Der Staat 55 (2016), 393-413 (411).

⁸⁰ Vgl. *Rust/Reimer*, (Fn. 79); *Becker* (Fn. 79) und BVerfGE 141, 1 (Sondervotum *König*, insb. Rn. 6) – *Treaty Override*, ausgelegt i. V. m. dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit.

⁸¹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 185).

⁸² Vgl. BVerfGE 141, 1 (Sondervotum, Rn. 6) – *Treaty Override*. Aus dessen Kriterien folgt, dass ein Zustimmungsgesetz nur dann überschrieben werden darf, wenn der darin verbürgte Schutz nicht unterschritten wird. Wie auch bei der EMRK wäre ein Abweichen außerdem zulässig, um die tragenden Grundsätze der Verfassung zu wahren, BVerfGE 111, 307 (Rn. 35) – *Görgülü*; BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 133).

des Demokratieprinzips; auch die Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips obliegt daher an erster Stelle dem Gesetzgeber.⁸³ In diesem Fall wäre es jedoch rechtstechnisch überzeugender gewesen, wenn das BVerfG für die verfassungsrechtliche Konkretisierung von Art. 20a GG nicht auf das KSG, sondern auf das PÜ selbst zurückgegriffen hätte, dem konkrete Vorgaben zur Verwirklichung des Klimaschutzauftrags bereits entnommen werden können. Dabei hätte das BVerfG an den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit und damit an bereits bestehende Dogmatik anknüpfen und diese inkrementell, bezogen auf das in Art. 20a GG geschützte globale Schutzgut Klima, weiterentwickeln können. Die teleologisch hergeleitete „internationale Dimension“ von Art. 20a GG wäre dann vergleichbar zu Art. 1 Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Auslegungsmaxime zu interpretieren, die verdeutlicht, dass das internationale Klimavertragsrecht als Mindeststandard in Art. 20a GG aufgenommen wird.⁸⁴ Damit wäre die verfassungsgerichtliche Argumentation weniger brüchig. Es fällt auf, dass das Gericht zur Konkretisierung der „internationalen Dimension“ auf dogmatische Elemente des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit zurückgreift und diese teils verdichtet, teils anpasst, ohne sie zu erwähnen. Der vom BVerfG formulierte Umsetzungsauftrag der völkervertraglich vereinbarten Klimaziele kann als Verdichtung der allgemein aus dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit folgenden Pflicht eingeordnet werden, „die die Bundesrepublik Deutschland bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen und Verletzungen nach Möglichkeit zu unterlassen“⁸⁵. Im Rahmen der Auslegung des gesetzgeberischen Konkretisierungsermessens und der Orientierungsfunktion wirkt das PÜ in die Verfassungsebene hinein. Das legt einen Vergleich mit der EMRK nahe, deren Gewährleistungen das BVerfG über den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit als Auslegungshilfe für die Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze heranzieht und ihnen darüber verfassungsrechtliche Bedeutung zukommen lässt,⁸⁶ ohne eine

⁸³ S. BVerfGE 59, 231 (263) – *Freie Mitarbeiter*; Fabian Wittreck, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl., München: C. H. Beck 2015, Art. 20 GG, Rn. 25 m. w. N. in Fn. 108 und 109. Zur Qualifikation als Staatszielbestimmung, s. Bernd Grzeszick, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 95. EL, München: C. H. Beck 2021, Art. 20 GG, Rn. 18 m. w. N.; vgl. Matthias Herdegen, Verfassungsinterpretation als methodische Disziplin, JZ 59 (2004), 873-879 (875) in Abgrenzung zur Annahme einer allgemeinen Auslegungsprerogative des Gesetzgebers; dafür Paul Kirchhof, Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung, in: Peter Badura/Rupert Scholz (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung, Symposium aus Anlaß des 70. Geburtstages von Peter Lerche, München: C. H. Beck 1998, 5-22 (16).

⁸⁴ Zu diesem Topos, s. BVerfGE 148, 296 (Rn. 130) – *Streikverbot* in Bezug auf Art. 1 Abs. 2 GG.

⁸⁵ BVerfGE 112, 1 (Rn. 93) – *Bodenreform III*.

⁸⁶ BVerfGE 128, 326 (Rn. 87, 88, 90) – *Sicherungsverwahrung*.

„schematische Parallelisierung“ zu verlangen.⁸⁷ Auch das Ziel des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit korreliert mit dem der „internationalen Dimension“ von Art. 20 a GG, Konflikte zwischen Völker- und Verfassungsrecht (möglichst) zu vermeiden⁸⁸ und die Achtung und Stärkung des Völkerrechts zu fördern.⁸⁹ Dem steht nicht entgegen, dass eine Haftung der Bundesrepublik Deutschland aus dem PÜ derzeit mangels konkreter Verhaltenspflichten nicht droht.⁹⁰ Denn mit der Befolgung der völkerrechtlich vereinbarten Ziele möchte das BVerfG das für die im Rahmen des PÜ essenzielle Vertrauen der Vertragsparteien sicherstellen.⁹¹

Diese Vorgehensweise widerspräche weder dem Gewaltenteilungs- noch dem Demokratieprinzip. Das BVerfG begreift die internationale Zusammenarbeit als notwendige Voraussetzung für die staatliche Gewährleistung effektiven Klimaschutzes. Aus Telos und Funktion von Art. 20 a GG folgt daher, dass dieser die international vereinbarten Klimaziele infolge einer geteilten Souveränitätsausübung in sich aufnehmen muss. Insofern „konkretisieren“ die politischen Gewalten Art. 20 a GG bereits, wenn sie internationale Klimaschutzabkommen abschließen. Das vom BVerfG mit seiner speziellen Transparenz und Öffentlichkeitsfunktion für die Legitimation des Klimaschutzrechts für bedeutsam erklärte Gesetzgebungsverfahren⁹² wird gleichermaßen bei Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes zu einem völkerrechtlichen Vertrag durchgeführt.⁹³ Bei Verträgen des Bundes über Gegenstände der Bundesgesetzgebung hat das Zustimmungsgesetz zudem unmittelbare Transformationswirkung. Der dem Gesetzgeber durch Art. 59 Abs. 2 GG gewährleistete Entscheidungsspielraum soll dem Gesetzgeber die Grundentscheidung für oder gegen eine Verpflichtung gerade zuteilwerden lassen und eine exekutivische Präjudizierung gesetzgeberischer Freiräume verhindern.⁹⁴ Der für die verfassungsrechtliche Normkonkretisierung gebotene, ob des Gegenstandes recht allgemein und abstrakt gehaltene demokratische Interes-

⁸⁷ S. BVerfGE 111, 307 (Rn. 39) – *Görgülü*; BVerfGE 148, 296 (Rn. 131) – *Streikverbot*; s. a. zum IGH, BVerfGE 9, 174 (190 ff.); BVerfG, Beschl. v. 8.7.2010, Az. 2 BvR 2485/07, 2513/07, 2548/07, NJW 64 (2011), 208. Auf die Möglichkeit einer kontextuellen Einbeziehung der völkerrechtlichen Vorgaben über den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit im Zusammenhang des Klimaschutzes verweisend, *Möllers/Weinberg* (Fn. 11), 1075.

⁸⁸ Zuletzt dazu BVerfGE 148, 296 (Rn. 131) – *Streikverbot*.

⁸⁹ BVerfGE 141, 1 (Rn. 65) – *Treaty Override*.

⁹⁰ *Dederer* (Fn. 41), Rn. 79.

⁹¹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 203-204). S. zur Bedeutung dieses Vertrauens auch *Klaus Gärditz*, Zum transnationalen Mehrwert eines nationalen Kohleausstiegs im Klimaschutzrecht, ZUR 29 (2018), 663-672 (667 f.).

⁹² BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 213).

⁹³ Dass das Parlament dem von der Regierung verhandelten Vertrag nur seine Zustimmung (unter Vorbehalt) oder Ablehnung erteilen kann, ändert daran nichts.

⁹⁴ BVerfGE 141, 1 (Rn. 44) – *Treaty Override*.

senausgleich findet also bereits in diesem Rahmen statt; die detailliertere Ausgestaltung und Umsetzung der darin zum Ausdruck kommenden Zielvorstellungen obliegt dann im Weiteren dem gesetzgeberischen Gestaltungsmessen. Es läge kein weiterer legitimatorischer Wert darin, für die Konkretisierung von Art. 20a GG nicht an das Zustimmungsgesetz, sondern an das drei Jahre später erlassene KSG anzuknüpfen. Eine Debatte darüber, welcher Teil der völkerrechtlichen Verpflichtung Verfassungsrang erhalten soll, kann auch im Rahmen der parlamentarischen Debatte zum Zustimmungsgesetz geführt werden. Danach lässt sich für die Konkretisierung von Art. 20a GG an die mit dem Zustimmungsgesetz verbundene und im völkerrechtlichen Vertrag zum Ausdruck kommende Zielsetzung anknüpfen.

Ferner stünde dieses Vorgehen im Einklang mit der richtungsweisenden Bedeutung, die das BVerfG internationalen Vereinbarungen beimisst. Das gesetzgeberische Konkretisierungsmessen legt das BVerfG nämlich unter Beachtung der internationalen Vereinbarungen aus, weil diese für die effektive Erfüllung des gesetzgeberischen Auftrags aus Art. 20a GG erforderlich sind.⁹⁵ In Kombination mit der Umsetzungspflicht reduziert das BVerfG das gesetzgeberische Konkretisierungsmessen dadurch auf eine Weise, die kaum noch Spielraum für eine von der völkerrechtlichen Vereinbarung abweichende Entscheidung lässt. Schließlich ist diese Konstruktion normtheoretisch problematisch, weil sie nicht klar zwischen einfachem Recht und Verfassungsrecht differenziert.⁹⁶ Was die Zielsetzung des KSG von anderweitigen Zielsetzungen einfacher Gesetze unterscheidet, bleibt unklar, denn auch diese Zielsetzungen erfolgen in der Regel ausdrücklich und – der Entstehungsgeschichte und Exegese der Gesetze nach – bewusst.

2. Intertemporale Freiheitssicherung: Verteilungsgerechtigkeit in abwehrrechtlichem Gewand

Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die speziell für den Klimaschutz entwickelte⁹⁷ abwehrrechtliche Konstruktion intertemporaler Freiheitssiche-

⁹⁵ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 210 f.).

⁹⁶ S. *Stohlmann* (Fn. 27); *Möllers/Weinberg* (Fn. 11), 1074, die „Quasi-Konstitutionalisierung des § 1 S. 3 KSG“ sei „sibyllinisch“.

⁹⁷ Vgl. *Möllers/Weinberg* (Fn. 11), 1077-1078, die eine simple Übertragung des temporal erweiterten Freiheits- und Eingriffsbegriffs auf andere Fälle zu Recht ablehnen; für eine a. A. s. die in (Fn. 5) zitierte Literatur.

rung, durch die der Klimabeschluss Fragen gesellschaftlicher Verteilungsgerechtigkeit anhand eines abwehrrechtlichen Prüfungsmaßstabs analysiert. Durch die dogmatische Figur der eingriffsähnlichen Vorwirkung gelangt das BVerfG zur Eingriffsprüfung, weshalb es sich darauf beschränkt, aufzuzeigen, wo im konkreten Fall die Grenze einer fairen Lastenverteilung zwischen den Generationen verläuft, ohne darüber hinaus konkrete CO₂-Reduktionsvorgaben als Gebot gesellschaftlicher Verteilungsgerechtigkeit aus der Verfassung abzuleiten. Indes fordert das BVerfG rechtsstaatliche Verteilungsgerechtigkeit ein, indem es die gerechte Verteilung von Freiheitschancen zwischen den Generationen zum Maßstab der Verhältnismäßigkeitsprüfung macht. Es gelangt zum Ergebnis der Begründetheit, ohne eine (künftige) Grundrechtsverletzung vorauszusetzen. Damit weicht es vom herkömmlichen abwehrrechtlichen Prüfungsschema ab.⁹⁸ Genau betrachtet vermischen sich in dieser Prüfung die abwehrrechtliche und die Schutzpflichtendimension der Grundrechte.⁹⁹ Tatsächlich überprüft das BVerfG das Staatshandeln auf sein Untermaß, wenn es kontrolliert, ob der Gesetzgeber die Interessen künftiger Generationen hinreichend berücksichtigt und die gesellschaftliche Transformation bereits heute in angemessenem Umfang anleitet. Das staatliche Versäumnis liegt danach im nach heutiger Kenntnis unzureichenden Staatshandeln zum Schutz junger Generationen; die noch ungewisse und gewissermaßen hypothetische spätere Freiheitseinschränkung ist lediglich die Folge. Im Ergebnis prüft das BVerfG Fragen der Verteilungsgerechtigkeit in abwehrrechtlichem Gewand.

Freilich lassen sich mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung und dem Demokratieprinzip gute Gründe anführen, warum das BVerfG Schutzpflichten nicht dafür bemüht hat, dem Gesetzgeber konkrete CO₂-Reduktionspflichten aufzuerlegen. Wenn ein Verfassungsgericht Fragen der Verteilungsgerechtigkeit zum Gegenstand verfassungsgerichtlicher Kontrolle macht, ist das Prinzip der Gewaltenteilung bzw. der institutionellen Legitimation des Gerichts angesprochen,¹⁰⁰ insbesondere wenn es, wie das BVerfG, über Klagen entscheidet, für die eine qualifizierte Beziehung des Klägers zum Streitgegen-

⁹⁸ S. hierzu *Möllers/Weinberg* (Fn. 11), 1074, was insofern auch für die Schutzpflicht gilt, als für ihre Entstehung auf Tatbestandsebene eine drohende Grundrechtsverletzung vorausgesetzt wird.

⁹⁹ Kritisch *Breuer* (Fn. 26); s. a. *Möllers/Weinberg* (Fn. 11), 1073; *Callies* (Fn. 16), 356 f.; *Sachs* (Fn. 28); befürwortend, *Schlacke* (Fn. 5), 914. Ähnlich wie das BVerfG in der Konstruktion bereits *Ralf Poscher*, Grundrechte als Abwehrrechte, Tübingen: Mohr Siebeck 2003, 388–390, der die Schutzpflichten mitunter in Gestalt eines abwehrrechtlich verbürgten vorbeugenden Rechtsschutzes rekonstruiert.

¹⁰⁰ Vgl. *Möllers/Weinberg* (Fn. 11), 1074, der darlegt, dass das BVerfG damit sein auf das Recht begrenzte Prüfungsprogramm überschreitet, hierzu *Christoph Möllers*, Gewaltengliederung, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, 95.

stand fehlt und die sich auf den weiten Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG stützen.¹⁰¹ Das Demokratieprinzip ist insofern betroffen, als es für die wissenschaftliche Bewertungsgrundlage konkreter CO₂-Reduktionsvorgaben weder auf internationaler noch auf nationaler Ebene eine Einigung gibt. Wenn ein Verfassungsgericht auf Schutzpflichten zurückgreift, setzt es sich folglich der Kritik aus, wissenschaftliche Erkenntnisse als Grundlage verfassungsgerichtlicher Maßstabsbildung heranzuziehen, ohne dass die Bewertungselemente wissenschaftlicher Berechnungen demokratisch legitimiert sind.¹⁰² In dieser Hinsicht ist der von anderen Gerichten, wie dem Hoge Raad der Niederlande¹⁰³ oder dem neuseeländischen obersten Gericht,¹⁰⁴ gewählte Ansatz nicht unproblematisch. Es bedarf keiner hellseherischen Fähigkeiten, um zu vermuten, dass trefflich darüber gestritten werden wird, wann gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse den Umgang mit einem grundsätzlich der politischen Bewertung unterliegenden ökologischen Risiko so eindeutig eingrenzen, dass er dem politischen Prozess mittels gerichtlicher Anordnung vorzugeben ist.¹⁰⁵

Gleichwohl hätte das BVerfG den Klimabeschluss trotz demokratischer und rechtsstaatlicher Vorbehalte vollumfänglich auf die Schutzpflichten stützen, diese weiterentwickeln und den Gesetzgeber zur Nachbesserung verpflichten können, ohne konkrete Reduktionsvorgaben zu machen.¹⁰⁶ Dabei hätte das BVerfG jenen Literaturstimmen folgen können, die den Staat grundrechtlich verpflichtet sehen, Klimaschutz zu gewährleisten¹⁰⁷ und Inhalt sowie Reichweite der Schutzpflichten an den völkerrechtlichen Verpflichtungen zu orientieren.¹⁰⁸ Eine klimawandelbezogene Schutzpflicht könnte unter Beachtung des Art. 20 a GG und des PÜ dahingehend ausgelegt

¹⁰¹ Kritisch Möllers/Weinberg (Fn. 11), 1076; Calliess (Fn. 5); Calliess (Fn. 16); a. A., Schlacke (Fn. 5), 916.

¹⁰² So richtigerweise Schlacke (Fn. 5), 916.

¹⁰³ Hoge Raad, *Urgenda Foundation* (Fn. 55).

¹⁰⁴ High Court of New Zealand, *Sarah Thomson* (Fn. 57), para. 133.

¹⁰⁵ Wohl bemerkt hat es hier nicht ausgereicht, dass der IPCC unbestritten dargestellt hat, dass das Erreichen von Kipppunkten bei einem 2 °C-Ziel wahrscheinlicher ist als bei einem 1,5 °C-Ziel, s. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 211).

¹⁰⁶ Vgl. Court of First Instance of Brussels, 17.6.2021, 2015/4585/A.

¹⁰⁷ S. Will Frank, Staatliche Klimaschutzpflichten – „Soft Law“, „Due Diligence“ und „Untermaßverbot“, NVwZ 35 (2016), 1599-1600; Christian Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen: Mohr Siebeck 2001, 298 ff.; Calliess (Fn. 16); Felix Ekardt, Umweltverfassung und „Schutzpflichten“, NVwZ 32 (2013), 1105-1110 (1106 ff.); Wolfgang Kahl, Klimaschutz und Grundrechte, JURA 43 (2021), 117-129 (118 ff.); mit einem Überblick über die Rechtsprechung des BVerfG in anderen Teilbereichen des Umweltrechts, Andreas Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 32 (2013), 1-8 (6 f.).

¹⁰⁸ S. Dederer (Fn. 41), Rn. 68; Frank (Fn. 107).

werden, dass Klimaschutzmaßnahmen die faire intergenerationelle Verteilung von Lasten beachten müssen,¹⁰⁹ ohne dass damit ein allgemeines Grundrecht der intergenerationellen Fairness geschaffen würde.¹¹⁰ Über die nähere Bestimmung der erforderlichen Gefährdungsschwelle und Darlegungslast hinsichtlich der drohenden Freiheitseinschränkung könnten die Voraussetzungen zur Aktivierung der Schutzpflicht so eng geführt werden, dass eine Überforderung der Gerichtsbarkeit durch ein quasi grenzenloses Recht auf Klimaschutz vermieden würde.¹¹¹ Auf diese Weise stünde die Lösung ebenfalls im Einklang mit europäischer Rechtsprechung¹¹² und büßte weniger dogmatische Klarheit und Konsistenz ein.

Insofern rechtfertigen Gewaltenteilung und Demokratieprinzip die Sonderdogmatik des Klimabeschlusses zwar nicht, sie erklären sie aber. Deren unterschiedliche Auslegung hat zu der Bandbreite an Gerichtsentscheidungen geführt, die von der Ablehnung der Prüfungskompetenz¹¹³ hin zur eigenen Festlegung von Reduktionsvorgaben¹¹⁴ reicht. Dem BVerfG vergleichbar suchte ein belgisches unterinstanzliches Gericht einen Mittelweg und verurteilte Belgien zwar in der Sache, machte aber keine konkreten CO₂-Reduktionsvorgaben.¹¹⁵ Mit Spannung dürfen nun die Entscheidungen des EGMR in der Rechtssache *Duarte Agostinho u. a. v. Portugal und 32 andere Staaten*¹¹⁶ und *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u. a. v. die Schweiz*¹¹⁷ erwartet werden. Auch hier wird die Auffassung zur institutionellen Legitimation des Gerichtshofs, Rechtsschutz zu gewähren und den politischen Gewalten der Konventionsstaaten konkrete Vorgaben zu machen, entscheidend sein.¹¹⁸ Ebenso wer-

¹⁰⁹ S. die Präambel und Art. 2 Abs. 2 PÜ; Qualifikation als völkerrechtliches Prinzip etwa bei *Edith Brown Weiss*, Intergenerational Equity, in: Anne Peters (Hrsg.), MPEPIL, Online Edition, Oxford: Oxford University Press 2021, mit Nachweisen aus der (inter-)nationalen Praxis.

¹¹⁰ Dies wollte das BVerfG vermeiden, s. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723-1751, (Rn. 146).

¹¹¹ Zur Gefährdungsschwelle bei Schutzpflichten, s. *Volker Epping*, Grundrechte, Berlin: Springer Verlag 2021, Rn. 124; vgl. a. Udo di Fabio, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 95. EL, München: C.H. Beck 2021, Art. 2, Rn. 49-50.

¹¹² Zur Schutzpflichtendogmatik des EGMR im Bereich des Umweltschutzes, *Birgit Peters*, Zur Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention in Umwelt- und Klimaschutzfragen, AVR 59 (2021), 164-198 (171 f.).

¹¹³ United States Court of Appeals (Fn. 54).

¹¹⁴ Hoge Raad, *Urgenda Foundation* (Fn. 55); vgl. High Court of New Zealand, *Sarah Thomson* (Fn. 57).

¹¹⁵ Court of First Instance of Brussels (Fn. 106).

¹¹⁶ EGMR, *Duarte Agostinho u. a. v. Portugal und 32 andere Staaten*, App. No. 39371/20.

¹¹⁷ EGMR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u. a. v. die Schweiz*, Appl. No. 53600/20.

¹¹⁸ S. hierzu *Tim Eicke*, Human Rights and Climate Change: What Role for the European Court of Human Rights, Inaugural Annual Human Rights Lecture, Goldsmiths University, 2.3.2021, <<https://rm.coe.int>>, Rn. 34-42.

den Existenz und Reichweite einer extraterritorialen klimabezogenen Schutzpflicht zu erörtern sein; eine Entscheidung, die das BVerfG mit seiner Sonderdogmatik im Ergebnis bewusst umgangen hat.¹¹⁹

IV. Fazit

Für weitere Gerichtsverfahren im Bereich des Klimaschutzes ist dem Klimabeschluss eine Signalwirkung zu entnehmen. Er prägt einen neuen Ansatz für den verfassungsgerichtlichen Umgang mit Klimaklagen, den vor allem die innerstaatliche Absicherung internationaler Kooperation auszeichnet. Damit hält das Grundgesetz mit der Entwicklung stand, dass internationale Herausforderungen eine verlässliche global konzertierte und national durchsetzungsfähige Antwort verlangen.¹²⁰ Indem das BVerfG Verfassungs- und Völkerrecht im Rahmen von Art. 20 a GG verzahnt, stellt es sicher, dass der globale Gemeinwohlbelang des Klimaschutzes jedenfalls im Umfang internationaler Verpflichtungen auch in einem dualistisch geprägten Staat nicht mehr uneingeschränkt von den Interessen der wechselnden innerstaatlichen Mehrheiten abhängig ist.¹²¹ Dies schafft Vertrauen zwischen den Vertragsparteien, in die gemeinsame Befolgung der Regeln, das heißt die internationale *rule of law*, was für den Erfolg des PÜ essenziell ist.¹²² Freilich ist dieser Ansatz im Klimabeschluss deutlich auf den in Art. 20 a GG verbürgten Klimaschutz beschränkt. Gleichwohl scheint es nicht ausgeschlossen, diesen auch auf andere Bereiche zu erstrecken, in denen es um den Schutz globaler Güter vor nationalen Gerichten geht.

¹¹⁹ Nachdem das BVerfG weder im *BND*-Urteil, BVerfGE 154, 152 (Rn. 104), noch im *Klimabeschluss*, BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723 (Rn. 173–181), eine aus den Grundrechten erwachsende extraterritoriale Schutzpflicht ausgeschlossen hat, hätte es diese im Klimabeschluss andernfalls in Bezug auf die ausländischen Kläger konkretisieren müssen.

¹²⁰ Vgl. zum Bereich des Klimaschutzes, Gärditz (Fn. 91), 663 ff., auf den sich das BVerfG auch bezieht.

¹²¹ Insofern ist der Beschluss Ausprägung eines „foreign relations law“, das sich mit dem Schutz internationaler Gemeinwohlbelange vor nationalen Gerichten beschäftigt. Zum Begriff, s. *Stephen Bradley*, What is Foreign Relations Law for?, *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford: Oxford University Press 2019, 1–21.

¹²² BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, NJW 74 (2021), 1723–1751, (Rn. 203–204).

Summary: Domestic Courts as Guarantors of International Climate Protection? Insights from the Climate Decision of the German Federal Constitutional Court

The international climate protection regime depends on a willingness of states to cooperate that it cannot guarantee itself. Worldwide, there is a divergence between the need for ecological action and the political will to bring about the necessary changes in the national and international economy. As a result, climate lawsuits in domestic courts aimed at persuading policy-makers to make greater climate protection efforts have increased. Like the Dutch Hoge Raad and the Irish Supreme Court, the German Federal Constitutional Court has defined its function for global climate protection in its climate decision. This consists primarily of strengthening international cooperation in the area of climate protection. To this end, the Court gives Article 20a of the Basic Law an international dimension and calls for political cooperation for climate protection at the international level. The Court closely links constitutional law to the Paris Agreement and places itself at the service of enforcing the internationally agreed regime. The decision is motivated by the insight that climate protection cannot be achieved by a democratic sovereign alone, but only through concerted action at the international level.

Keywords

Climate protection – climate change – climate litigation – Paris Agreement – Treaty Override