



Fachbereich WD 3

Spielräume des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Klimaschutzrechts

Spielräume des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Klimaschutzrechts

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 013/26
Abschluss der Arbeit: 11.03.2026
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Grundsatz: Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum	4
3.	Spielräume des Gesetzgebers im Bereich des Klimaschutzes	6
3.1.	Intertemporale Freiheitssicherung	7
3.2.	Besondere Sorgfaltspflicht	9
3.3.	Nachbesserungspflicht	9
3.4.	Transparenzanforderungen bei grundlegender Neuausrichtung	10
3.5.	Verschlechterungsverbot	11

1. Einleitung

Dieser Sachstand behandelt die Spielräume des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung von Vorschriften, die dem Klimaschutz dienen. Nach einer einleitenden Darstellung der dem Gesetzgeber grundsätzlich zustehenden Spielräume (siehe 2.) werden die spezifischen Leitplanken und Begrenzungen, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seiner Entscheidung zum Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) für die einfachgesetzliche Umsetzung des Klimaschutzes aufgezeigt hat, näher erläutert.

2. Grundsatz: Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) billigt dem Gesetzgeber grundsätzlich einen **Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum** im Hinblick auf die Frage zu, ob und mit welchen Mitteln er einen bestimmten Lebenssachverhalt regeln möchte. Zum Umfang dieser Spielräume führt das Gericht aus:

„Es ist Sache des Gesetzgebers, in Bezug auf den jeweiligen Lebensbereich darüber zu entscheiden, ob, mit welchem Schutzniveau und auf welche Weise Situationen entgegengewirkt werden soll, die nach seiner Einschätzung zu Schäden führen können [...]. Hierbei kommt ihm grundsätzlich ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu [...]. Dies ermöglicht es dem Gesetzgeber, bei seiner Wahl für ein Schutzkonzept auch Interessen zu berücksichtigen, die gegenläufig zu dem von ihm verfolgten Gemeinwohlziel sind, und so eine Lösung durch Zuordnung und Abwägung kollidierender Rechtsgüter zu entwickeln. Soweit sich nicht in seltenen Ausnahmefällen der Verfassung eine konkrete Schutzpflicht entnehmen lässt, die zu einem bestimmten Tätigwerden zwingt, bleibt die Aufstellung und normative Umsetzung eines Schutzkonzepts dem Gesetzgeber als dem dafür zuständigen staatlichen Organ überlassen.“¹

Von diesen Spielräumen kann der Gesetzgeber allerdings nur dann Gebrauch machen, wenn er die dem jeweiligen Sachverhalt zugrundeliegenden **Tatsachen sachgerecht, d.h. sorgfältig und fehlerfrei, ermittelt** hat.² Dabei muss er sich von allen für den jeweiligen Rechtsbereich gewichtigen Tatsachen Kenntnis verschaffen und darf keine in dieser Hinsicht relevanten Umstände außer Acht lassen.³ Ist dies geschehen, so steht dem Gesetzgeber eine **Einschätzungsprärogative** zu, die es ihm erlaubt, die **Auswirkungen einer neuen Regelung** insbesondere im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit zu **prognostizieren**.⁴ Wie weit dieser Einschätzungsspielraum im Einzelfall reicht, richtet sich nach den Besonderheiten des Sachverhalts, der Möglichkeit, sich ein

1 BVerfG, Urt. v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08 (= BVerfGE 121, 317 (356 f.)) [Auslassungen durch Verf.].

2 BVerfG, Urt. v. 27.07.2004 – 2 BvF 2/02 (= BVerfGE 111, 226 (255)); BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 (= BVerfGE 106, 62 (150)).

3 BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 (= BVerfGE 106, 62 (151)).

4 BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21 (= BVerfGE 159, 355 (Rn. 135)); BVerfG, Urt. v. 17.03.1994 – 1 BvR 1266/00 (= BVerfGE 110, 177 (194)).

hinreichend sicheres Urteil zu bilden, sowie der Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter.⁵ Dementsprechend muss für die gerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Prognoseentscheidungen ein **differenzierter Prüfungsmaßstab** angelegt werden, der nach den Umständen des jeweiligen Falls von einer **Evidenz-** über eine **Vertretbarkeits-** bis zu einer **intensiven Inhaltskontrolle** reichen kann.⁶ Für die Vertretbarkeit einer Prognose kommt es nach Ansicht des BVerfG darauf an, dass der Gesetzgeber sich an einer sachgerechten Beurteilung des erreichbaren Materials orientiert und dabei die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft hat, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden.⁷ Soweit Unsicherheiten in der Beurteilung durch empirische Daten und unumstößliche Erfahrungssätze ausgeräumt werden können, scheidet ein Prognosespielraum des Gesetzgebers im Sinne einer Einschätzungsprärogative allerdings gänzlich aus, so dass die Annahmen des Gesetzgebers in diesen Fällen einer umfassenden inhaltlichen Kontrolle durch die Gerichte unterliegen.⁸

Ein **weiter Spielraum** soll für den Gesetzgeber vor allem bei Regelungen bestehen, die nur vergleichsweise **mild in ein Grundrecht eingreifen** oder nur einen **schwachen personalen Bezug** aufweisen⁹, so etwa auf dem Gebiet der **Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung**¹⁰, und bei **komplexen, sich noch entwickelnden Sachverhalten**¹¹. Für den Erlass einfachgesetzlicher Regelungen im Bereich der **Staatszielbestimmung des Art. 20a Grundgesetz (GG)**¹² hat das BVerfG dem Gesetzgeber zunächst einen **weiten Gestaltungsspielraum** zugestanden¹³, dabei aber bereits

-
- 5 BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 (= BVerfGE 106, 62 (152)); Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 20a Rn. 213.
- 6 Calliess, ebd; Lepsius, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), VerfassungsR-HdB, 1. Aufl. 2021, § 12 Rn. 88; BVerfG, Urt. v. 01.03.1979 – 1 BvR 532/77, 1 BvR 533/77, 1 BvR 419/78, 1 BvL 21/78 (= BVerfGE 50, 290 (333)).
- 7 BVerfG, Urt. v. 01.03.1979 – 1 BvR 532/77, 1 BvR 533/77, 1 BvR 419/78, 1 BvL 21/78 (= BVerfGE 50, 290 (333 f.)).
- 8 Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 20a Rn. 215.
- 9 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 20 Rn. 124.
- 10 BVerfG, Beschl. v. 03.04.2001 – 1 BvL 32/97 (= BVerfGE 103, 293 (307)); BVerfG, Beschl. v. 13.05.1996 – 2 BvL 33/93 (= BVerfGE 94, 315 (326)); BVerfG, Beschl. v. 17.11.1992 – 1 BvR 168/89, 1509/90, 638/90, 639/90 (= BVerfGE 87, 363 (383)).
- 11 BVerfG, Beschl. v. 15.12.1999 – 1 BvR 1904/95, 1 BvR 602/96, 1 BvR 1032/96, 1 BvR 1395/97, 1 BvR 2284/97, 1 BvR 1126/94, 1 BvR 1158/94, 1 BvR 1661/95, 1 BvR 2180/95, 1 BvR 283/97, 1 BvR 224/97, 1 BvR 35/98 (= BVerfGE 101, 331 (351)).
- 12 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ([GG](#)) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).
- 13 BVerfG, Beschl. v. 13.03.2007 – 1 BvF 1/05 (= BVerfGE 118, 79 (110)); BVerfG, Beschl. v. 25.07.2007 – 1 BvR 1031/07 (= NVwZ 2007, 1168 (1171)).

einschränkend angemerkt, dass er gerade in Bezug auf das Nachhaltigkeitsprinzip gehalten sei, weitere Reduktionen beim Treibhausgasausstoß zu erreichen¹⁴.

3. Spielräume des Gesetzgebers im Bereich des Klimaschutzes

In seinem **Beschluss¹⁵ zum Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)¹⁶** hat sich das BVerfG ausführlich mit den Vorgaben, die der Gesetzgeber bei der Gestaltung des Klimaschutzrechts zu beachten hat, befasst.¹⁷ **Art. 20a GG** sei eine **justiziable Rechtsnorm**, die den Staat zum Klimaschutz verpflichte und den **politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange** auch mit Blick auf die besonders betroffenen künftigen Generationen **binden** solle.¹⁸ Zentrale Leitgröße für den klimatischen Zustand des Erdsystems insgesamt sei die mittlere Temperatur der Erde, weshalb der Klimaschutz im Kern darauf abziele, die **durch anthropogene Treibhausgasemissionen verursachte Erderwärmung** bei einer bestimmten Temperaturschwelle **anzuhalten**.¹⁹ Da der von Art. 20a GG verlangte Klimaschutz effektiv nur im Zusammenwirken der internationalen Staatengemeinschaft zu erreichen sei, stelle das in **Art. 2 Abs. 1 Buchst. a Pariser Übereinkommen²⁰** zwischen den Vertragsstaaten vereinbarte Klimaschutzziel (deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C) insoweit eine verfassungsrechtlich bedeutsame Orientierungsgröße dar.²¹ Die Bindung an das Ziel des Klimaschutzes in Art. 20a GG habe außerdem zur Folge, dass die Spielräume des Gesetzgebers bei der Gestaltung von Vorschriften zum Klimaschutz spezifischen Begrenzungen unterlägen:²²

„Diese Bindung darf nicht aufgegeben werden, indem die Konkretisierung des Art. 20a GG zu entnehmenden Schutzauftrags allein dem Gesetzgeber überlassen bliebe [...]. Denn auch wenn Art. 20a GG die Gesetzgebung in die Konkretisierung seines materiellen Gehalts einbindet, soll dem politischen Prozess damit zugleich etwas entgegengesetzt sein. **Die Verfassung**

14 BVerfG, Beschl. v. 13.03.2007 – 1 BvF 1/05 (= BVerfGE 118, 79 (110)).

15 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (= BVerfGE 157, 30).

16 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235).

17 Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die sich aus dem Beschluss des BVerfG und insbesondere aus der darin entwickelten Rechtsfigur der „intertemporalen Freiheitssicherung“ für die Verkehrswegeplanung des Bundes ergeben, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Anforderungen an die Bedarfsplanüberprüfung nach dem Fernstraßenausbaugesetz aus klima-, umwelt- und verfassungsrechtlicher Perspektive, [WD 3 – 3000 – 024/24](#); [WD 5 – 3000 – 023/24](#), Ausarbeitung vom 12.06.2024.

18 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (= BVerfGE 157, 30 (Rn. 197)).

19 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (= BVerfGE 157, 30 (Rn. 198)).

20 [Übereinkommen von Paris](#) vom 12.12.2015, unterzeichnet von der Bundesrepublik Deutschland am 22.04.2016, umgesetzt in deutsches Recht durch [Zustimmungsgesetz](#) vom 28.09.2016 (BGBl. I S. 1082).

21 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (= BVerfGE 157, 30 (Rn. 203 f.)).

22 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (= BVerfGE 157, 30 (Rn. 205)).

begrenzt hier politische Entscheidungsspielräume, Maßnahmen zum Umweltschutz zu ergreifen oder es zu lassen. In Art. 20a GG ist der Umweltschutz zur Angelegenheit der Verfassung gemacht, weil ein demokratischer politischer Prozess über Wahlperioden kurzfristiger organisiert ist, damit aber strukturell Gefahr läuft, schwerfälliger auf langfristig zu verfolgende ökologische Belange zu reagieren und weil die besonders betroffenen künftigen Generationen heute naturgemäß keine eigene Stimme im politischen Willensbildungsprozess haben. Mit Blick auf diese institutionellen Bedingungen erlegt Art. 20a GG der demokratischen Entscheidung inhaltliche Bindungen auf [...]. Diese durch Art. 20a GG angestrebte Bindung des politischen Prozesses drohte verloren zu gehen, wenn über den materiellen Gehalt des Art. 20a GG vollumfänglich im tendenziell kurzfristigen und an direkt artikulierbaren Interessen orientierten tagespolitischen Prozess entschieden würde.

Art. 20a GG lässt der Gesetzgebung allerdings erheblichen Gestaltungsspielraum. Grundsätzlich ist es auch nicht Aufgabe der Gerichte, aus der offenen Formulierung des Art. 20a GG konkret quantifizierbare Grenzen der Erderwärmung und damit korrespondierende Emissionsmengen oder Reduktionsvorgaben abzuleiten. Gleichwohl darf Art. 20a GG auch als Klimaschutzgebot nicht leerlaufen. Es bleibt auch insoweit Aufgabe verfassungsgerichtlicher Kontrolle, über die Wahrung der Grenzen des Art. 20a GG zu wachen [...]. Es fehlt jeder Anhaltspunkt dafür, dass Art. 20a GG anders als die anderen Bestimmungen des Grundgesetzes einen Regelungsgehalt hätte, dessen Auslegung und Anwendung richterlicher Kontrolle entzogen wäre.²³

Im Einzelnen benennt das BVerfG folgende Leitplanken und Begrenzungen der gesetzgeberischen Spielräume im Bereich des Klimaschutzes:

3.1. Intertemporale Freiheitssicherung

Das BVerfG entnimmt der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG ein an den Gesetzgeber gerichtetes Gebot, den Klimaschutz so auszugestalten, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen nicht einseitig den nachfolgenden Generationen zur Last fallen (sog. **intertemporale Freiheitssicherung**). Zum Inhalt dieses Gebots führt das BVerfG aus:

„[...] Die Grundrechte verpflichten den Gesetzgeber, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend so zu gestalten, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und die Reduktionslasten über die Zeit und zwischen den Generationen nicht einseitig zulasten der Zukunft verteilt sind [...]. Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine – von den Beschwerdeführenden als „Vollbremsung“ bezeichnete – radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde. Zwar können selbst gravierende Freiheitseinbußen künftig zum Schutz des Klimas verhältnismäßig und gerechtfertigt sein; gerade aus dieser künftigen Rechtfertigbarkeit droht ja die Gefahr, erhebliche

23 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (= BVerfGE 157, 30 (Rn. 206 f.)) [Hervorhebungen und Auslassungen durch Verf.].

Freiheitseinbußen hinnehmen zu müssen [...]. Weil die Weichen für künftige Freiheitsbelastungen aber bereits durch die aktuelle Regelung zulässiger Emissionsmengen gestellt werden, muss deren Auswirkung auf künftige Freiheit aus heutiger Sicht und zum jetzigen Zeitpunkt – in dem die Weichen noch umgestellt werden können – verhältnismäßig sein.“²⁴

Der Gesetzgeber muss bei der Gestaltung von Vorschriften zum Klimaschutz also die **Auswirkungen dieser Vorschriften auf die künftige Wahrnehmung grundrechtlich geschützter Freiheiten berücksichtigen**. Zu den praktischen Folgen dieser Vorgabe für den Gesetzgeber erläutert das Gericht:

„Praktisch verlangt die Schonung künftiger Freiheit hier den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. In allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute noch CO₂-relevanten Vorgänge – müssen Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann. Allerdings wäre der Staat weder in der Lage noch ist es allein seine Aufgabe, alle technologischen und sozialen Entwicklungen zur Ersetzung und Vermeidung von treibhausgasintensiven Prozessen und Produkten und den Ausbau hierfür erforderlicher Infrastrukturen selbst zu erbringen. Es könnte dem Gesetzgeber auch kaum gelingen, die erforderlichen Entwicklungen konkret vorzugeben. **Verfassungsrechtlich verpflichtet ist er aber, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen [...]**.

Auch insoweit stehen dem Gesetzgeber Gestaltungsspielräume offen. Das Grundgesetz gibt nicht im Einzelnen vor, was zu regeln ist, um Voraussetzungen und Anreize für die Entwicklung klimaneutraler Alternativen zu schaffen. Grundlegend hierfür und damit für eine vorausschauende Schonung künftiger Freiheit ist allerdings, dass der Gesetzgeber einer **möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse** auch für die Zeit nach 2030 Orientierung bietet und diesen damit zugleich ein **hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit** vermittelt. Der nötige Entwicklungsdruck entsteht, indem absehbar wird, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind. Legte der Gesetzgeber beispielsweise frühzeitig konkret fest, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur entfalten. Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung CO₂-relevanter Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten. Würde dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht,

24 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (= BVerfGE 157, 30 (Rn. 192)) [Auslassungen durch Verf.].

könnte das CO₂-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen.“²⁵

3.2. Besondere Sorgfaltspflicht

Die Verantwortung für die künftigen Generationen verpflichtet den Gesetzgeber nach Auffassung des BVerfG gerade in Bereichen, in denen **wissenschaftliche Ungewissheiten** bestehen, bereits **belastbare Hinweise** auf die **Möglichkeit gravierender Belastungen sorgfältig** zu berücksichtigen:

„[...] Weil bei der exakten Quantifizierung des Zusammenhangs zwischen CO₂-Emissionen und Erderwärmung Unsicherheiten verbleiben, lässt Art. 20a GG der Gesetzgebung zwar Wertungsspielräume [...]. Die Größe der zur Wahrung der Temperaturschwelle verbleibenden Emissionsmenge lässt sich derzeit nicht so exakt ermitteln, dass die vom Sachverständigenrat angegebene Budgetgröße ein zahlengenaues Maß für die verfassungsgerichtliche Kontrolle bieten könnte. Jedoch darf der Gesetzgeber seine Wertungsspielräume nicht nach politischem Belieben ausfüllen. Besteht wissenschaftliche Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge, setzt Art. 20a GG den Entscheidungen des Gesetzgebers – zumal solchen mit unumkehrbaren Folgen für die Umwelt – vielmehr Grenzen und erlegt ihm, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, eine besondere Sorgfaltspflicht auf [...]. Ausdruck dieser besonderen Sorgfaltspflicht ist jedenfalls, dass der Gesetzgeber bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen – jeweils in Ansehung ihrer Belastbarkeit – berücksichtigen muss. Auch nach Art. 3 Nr. 3 Satz 2 Klimarahmenkonvention soll das Fehlen einer völligen wissenschaftlichen Gewissheit nicht als Grund für das Aufschieben von Vorsorgemaßnahmen dienen, wenn „ernsthafte oder nicht wiedergutzumachende“ Schäden drohen. Hinsichtlich der Gefahr des irreversiblen Klimawandels muss das Recht daher auch den aus einem qualitätssichernden Verfahren hervorgegangenen Schätzungen des IPCC zur Größe des verbleibenden globalen CO₂-Restbudgets und den Konsequenzen für verbleibende nationale Emissionsmengen Rechnung tragen, wenn diese auf die Möglichkeit der Überschreitung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle hinweisen.“²⁶

3.3. Nachbesserungspflicht

Den Gesetzgeber trifft nach Ansicht des BVerfG außerdem die Pflicht, **dem Klimaschutz dienende Vorschriften** permanent **im Lichte neuer gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse** über die Entwicklung der anthropogenen Erderwärmung **nachzubessern**:

„Neue hinreichend gesicherte Erkenntnisse über die Entwicklung der anthropogenen Erderwärmung oder deren Folgen und ihre Beherrschbarkeit könnten allerdings auch unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums eine andere Zielfestlegung im Rahmen des Art. 20a GG erforderlich machen. Das unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. **Durch Art. 20a GG ist dem Gesetzgeber eine permanente Pflicht aufgegeben, das**

25 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (= BVerfGE 157, 30 (Rn. 248 f.)) [Auslassungen durch Verf.].

26 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (= BVerfGE 157, 30 (Rn. 229)) [Auslassungen durch Verf.].

Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen [...]. Sollte sich das in Art. 2 Abs. 1 lit. a PA vereinbarte Temperaturziel als unzulänglich erweisen, ausreichenden Klimaschutz zu erzielen, aktualisiert sich auch die Verpflichtung aus Art. 20a GG, eine Lösung des Klimaschutzproblems auf internationaler Ebene zu suchen; es müsste insbesondere versucht werden, strengere Vereinbarungen zu erzielen. Hingegen müsste sich eine Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzzielen wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts vor Art. 20a GG rechtfertigen lassen [...], sofern nicht neuere hinreichend gesicherte Erkenntnisse in der Klimaforschung ergeben, dass die Erderwärmung geringeres Schädigungspotenzial hat, als dies derzeit zu befürchten ist.²⁷

3.4. Transparenzanforderungen bei grundlegender Neuausrichtung

Das BVerfG weist in seiner Entscheidung zudem darauf hin, dass Art. 20a GG den Gesetzgeber zwar dazu berufe, die **Ausgestaltung des Klimaschutzes** zu konkretisieren, dies **jedoch nicht** bedeute, dass er den einmal mit einem bestimmten Schutzkonzept eingeschlagenen Weg ohne Weiteres verlassen und den Klimaschutz **grundlegend neu ausrichten** dürfe:

„Zwar könnte er die maßgebliche Klimaschutzzielsetzung in erneuter Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzauftrags ändern. Nicht jede neue Vorschrift, die mit der das verfassungsrechtliche Klimaschutzziel bislang konkretisierenden Regelung unvereinbar ist, ist damit aber bereits selbst als aktualisierte Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Schutzauftrags durch den Gesetzgeber anzusehen. Wollte der Gesetzgeber dem Klimaschutzrecht eine grundlegende Neuausrichtung geben, müsste diese als solche erkennbar und damit auch für die politische Öffentlichkeit diskutierbar sein. Hintergrund der ausdrücklichen Hervorhebung der Gesetzgebung in Art. 20a GG und der Anerkennung einer Konkretisierungsprärogative des Gesetzgebers ist gerade, dass die besondere Bedeutung der Schutzgüter des Art. 20a GG und deren Spannungsverhältnis zu etwaigen gegenläufigen Belangen in demokratischer Verantwortung zu einem Ausgleich gebracht werden müssen und die Gesetzgebung hierfür den geeigneten Rahmen bietet [...]. Das Gesetzgebungsverfahren vermittelt dem erforderlichen Interessenausgleich die gebotene Legitimation. Das parlamentarische Verfahren ermöglicht mit der ihm eigenen Öffentlichkeitsfunktion und den grundsätzlich öffentlichen Beratungen durch seine Transparenz und die Beteiligung der parlamentarischen Opposition, dass Entscheidungen auch in der breiteren Öffentlichkeit diskutiert und damit die Voraussetzungen für eine Kontrolle der Gesetzgebung durch die Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden. Dieses Verfahren bietet der Öffentlichkeit auch durch die Berichterstattung seitens der Medien Gelegenheit, eigene Auffassungen auszubilden und zu vertreten [...]. Sind aber gerade diese Transparenz und Öffentlichkeitsfunktion des Gesetzgebungsverfahrens der Grund dafür, dass Art. 20a GG der Konkretisierung durch Gesetzgebung herausgehobene Bedeutung zuweist, müsste auch eine Neuausrichtung der grundlegenden Zielbestimmung des Klimaschutzrechts auf derart öffentliche und transparente Weise erfolgen. Solange der Gesetzgeber das grundlegende Klimaschutzziel nicht erkennbar und in einem transparenten

27 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (= BVerfGE 157, 30 (Rn. 212)) [Auslassungen durch Verf.].

Verfahren neu bestimmt, muss er sich an seiner eigenen Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Ziels festhalten lassen.“²⁸

3.5. Verschlechterungsverbot

Inwieweit Art. 20a GG ein an den Gesetzgeber gerichtetes Verbot, bereits normativierte ökologische Schutzstandards abzusenken, zu entnehmen ist, wird in der juristischen Literatur kontrovers diskutiert. Teils wird angenommen, Art. 20a GG schließe jede Abschwächung des bestehenden rechtlichen Schutzniveaus, die zu einer Verschlechterung der Gesamtsituation der Umwelt führt, aus.²⁹ Einer anderen Auffassung zufolge enthält Art. 20a GG ein relatives Rückschrittsverbot, das zwar die partielle Rücknahme von Gesetzen zum Umweltschutz erlaube, nicht hingegen ihre beliebige Aufhebung, wenn diese per saldo zu einer stärkeren Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen führen würde.³⁰ Eine dritte Ansicht entnimmt Art. 20a GG kein ausnahmsloses Verbot, hinter einen einmal erreichten Status Quo des Umweltschutzes zurückzufallen, hält eine Aufhebung bestehender Vorschriften aber nur dann für zulässig, wenn die Gefährdung eines anderen, mit dem Umweltschutz konfligierenden Staatszieles schwerer wiegt und nicht anders abgewendet werden kann, dem Gesetzgeber also andere, die bestehenden Umwelt- und Tierschutzstandards nicht beeinträchtigende Wege nicht zur Verfügung stehen.³¹ Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zum KSG eine Neuausrichtung des Klimaschutzrechts an schwächeren Klimaziele ausdrücklich für möglich gehalten, aber zugleich darauf hingewiesen, dass eine solche Neuausrichtung wegen des zwingend damit verbundenen ökologischen Rückschritts vor Art. 20a GG zu rechtfertigen sei (s.o.). Zur Aufhebung nur einzelner Vorschriften, die nicht Teil einer Neuausrichtung des Klimaschutzrechts an schwächeren Klimazielen sind, hat sich das Gericht hingegen nicht geäußert.

28 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (= BVerfGE 157, 30 (Rn. 213)) [Auslassungen durch Verf.].

29 Epiney, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 108.

30 Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 20a Rn. 71.

31 Sommermann, in: Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2025, Art. 20a Rn. 44; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 68. EL 2013, Art. 20a GG Rn. 53.