

ticipation in the governance of the company. However, this provision has been underutilised in India until recently, when the minority shareholders of Jindal Poly Films and ICICI Securities filed class action suits against the management and promoters of the company to address the issues of oppression and mismanagement by the majority shareholders.

This advent of class action suits can be largely attributed to heightened awareness among consumers and shareholders, driven by technological advancements and greater access to information. As individuals become more conscious of their rights, they are increasingly leveraging these tools to address

corporate mismanagement and protect minority shareholders. This growing awareness and active participation will result in better governance and foster greater accountability and transparency within companies.

Hence, the incorporation of ESG principles will significantly benefit India by promoting sustainable business practices and enhancing corporate governance. This integration will lead to improved environmental stewardship, better social responsibility, and more transparent and accountable governance structures. As companies adopt these practices, they will contribute to a more sustainable and equitable economy, fostering long-term growth and stability. ■

Prof. Dr. Christoph Degenhart*

Klimaneutralität im Grundgesetz

Zum letztmöglichen Termin beschloss der 20. Deutsche Bundestags im Blick auf die Mehrheitsverhältnisse im neugewählten Parlament eine Grundgesetzänderung zur Bildung eines „Sondervermögens“ von 500 Mrd. EUR für Investitionen in die Infrastruktur. Dass das Sondervermögen auch für Investitionen zur Erreichung der „Klimaneutralität bis 2045“ in Anspruch genommen werden darf, dass also dafür Schulden aufgenommen werden dürfen, geht auf einen Änderungsantrag der Fraktion der GRÜNEN zurück. Diese begrüßten die Grundgesetzänderung als Fortschritt im Klimaschutz, während man andernorts bemüht war, deren Bedeutung herunterzuspielen, man hierin mitnichten ein Staatsziel erblicken will. Dies greift zu kurz. Art. 143h I 1 GG konkretisiert die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und geht dabei deutlich über den Klimabeschluss des BVerfG hinaus. Das „Bekenntnis“ zur Klimaneutralität, zunächst in einer politischen Absichtserklärung formuliert, steht nunmehr explizit im Grundgesetz und weist wesentliche Merkmale eines Staatsziels auf. Dies entspricht bei offenem Wortlaut der Verfassungsnorm und im Blick auf den Entstehungszusammenhang auch dem objektivierten Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers. Klimaschutz als bis 2045 zu erreichende Klimaneutralität wird, so ist zu erwarten, verstärkt zur Rechtfertigung von Freiheitsbeschränkungen herangezogen werden, auch im Blick auf das sich im Zeitablauf erschöpfende, vom BVerfG dekretierte CO₂-Budget im Klimabeschluss – der die Ambivalenz perfektionierter Grundrechtsdogmatik deutlich macht. In der Konsequenz wird Art. 141b I 1 GG jedenfalls eine gesteigerte Berücksichtigungspflicht in Abwägungsprozessen und in der Rechtfertigung vorgesehener Eingriffsmaßnahmen bewirken und nicht zuletzt „Klimaklagen“ begünstigen.

I. Änderung des Grundgesetzes: Art. 143h I 1 GG

Art. 143h I 1 GG wird von den Akteuren der Grundgesetzänderung wie auch aus der Rechtswissenschaft unterschiedlich bewertet.

1. Bewertung der Grundgesetzänderung – die Akteure

„Die Klimaneutralität bis 2045 kommt ins Grundgesetz!“ – die Nachricht postete ein Abgeordneter der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen auf X (vormals Twitter)¹ wenige Tage vor der Sondersitzung des 20. Deutschen Bundestags am 18.3.2025, auf der über Änderungen des Grundgesetzes

zur Aussetzung der Schuldenbremse und über ein in Orwell'scher Sprachverwirrung als Sondervermögen deklariertes Verschuldungsprogramm von 500 Mrd. EUR in 2. und 3. Lesung beraten und beschlossen werden sollte. So kam es denn auch. Ein neu ins Grundgesetz eingefügter Art. 143h lautet in I 1: „(1) Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kredtermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. EUR errichten.“ Die Reaktionen fielen erwartbar unterschiedlich aus. Von einem Weg in die Deindustrialisierung durch Verfassungsrecht war die Rede,² aber eben auch von einem relevanten Fortschritt im Klimaschutz auf Seiten der seinerzeit designierten Opposition, die während der Sondierungsgespräche im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen die Aufnahme des Passus zur Klimaneutralität zur Bedingung für die Zustimmung zur Verfassungsänderung gemacht hatte: „Kämpfen“ habe „sich gelohnt“, so konnte der bewusste Abgeordnete weiter posten, weil nach erfolglosen Anläufen, Klimaschutz „ins Grundgesetz“ zu bringen,³ nunmehr Klimaschutz in der Formulierung „zur Erreichung von Klimaneutralität bis 2045“ explizit in das Grundgesetz aufgenommen wurde.

In deutlichem Kontrast hierzu steht eine dezidiert restriktive Interpretation aus den Reihen der – im maßgeblichen Zeitpunkt noch präsumentiven – Kanzlerpartei. Es handle sich bei Art. 143h I 1 GG lediglich um eine „Zweckbestimmung für begrenzte Verschuldung“, die es dem Staat ermögliche, Kredite für Klimaschutz und Infrastruktur aufzunehmen, jedoch „mitnichten“ um eine Staatszielbestimmung,⁴ die Formulierung habe keine Folgen über das Sondervermögen hinaus.⁵

* Der Autor war Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Medienrecht an der Universität Leipzig und Mitglied des Verfassungsgerichtshofs des Freistaats Sachsen.

1 Abrufbar unter: <https://x.com/AnAudretsch/status/1900590172938662219>, abgerufen am 14.3.2025, 5.49.

2 So zum Beispiel Boehme-Nefler in Cicero vom 18.3.2025.

3 S. BT-Drs. 19/4522 vom 25.9.2018 – Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen zur Änderung des Grundgesetzes

4 So der Abgeordnete der CDU Amthor, <https://www.welt.de/debatte/plus255710158/Philipp-Amthor-Staatsziel-Klimaneutralitaet-Mitnichten.html>; ebenso in <https://www.cdu.de/aktuelles/finanzen/klimaneutralitaet-und-grundgesetz/>, veröffentlicht am 17.3.2025.

5 So CSU-Landesgruppenchef Dobrindt und ähnlich der CDU-Vorsitzende Merz lt. NZZ vom 18.3.2025, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/international/klimaneutralitaet-2045-was-die-grundgesetzaenderung-bedeutet-wuerde-ld.1875747>.

2. Erste Einschätzungen der Rechtswissenschaft

Der unterschiedlichen Bewertung der Politik entsprechen unterschiedliche erste Einschätzungen aus der Rechtswissenschaft, changierend zwischen bloßer Zweckbindung für das zu bildende Sondervermögen und einem Element einer Staatszielbestimmung.

a) Staatsziel oder Zweckbindung

Erste Stellungnahmen aus der Rechtswissenschaft treten überwiegend dieser restriktiven Interpretation bei, sehen in Art. 143h insbesondere keine neu in das Grundgesetz eingefügte Staatszielbestimmung.⁶ Nach Honer begründet die in Art. 143h I 1 GG enthaltene Klimaneutralität „keine Handlungspflicht für jede staatliche Gewalt, sondern formuliert lediglich eine Zweckbindung für eine Investitionsermächtigung“.⁷ Ähnlich sehen dies Spieth und Hellermann. Nach keiner der anerkannten Methoden der Verfassungsauslegung könne die Annahme einer Staatszielbestimmung begründet werden.⁸ Demgegenüber will Lindner Art. 143h I 1 GG jedenfalls der Sache nach als Staatsziel oder doch verbindliche verfassungsrechtliche Zielvorgabe einstufen, wie auch Murswiek mit der neu eingeführten Verfassungsnorm jedenfalls einem Staatsziel vergleichbare rechtliche Auswirkungen attestiert.⁹

b) Staatsziele im Grundgesetz

Die verfassungssystematische Einordnung von Art. 143h I 1 GG changiert mithin zwischen der Qualifikation als bloße haushaltsrechtliche Zweckbindung¹⁰ und Ausgabenermächtigung und der Annahme einer Staatszielbestimmung oder doch einer einem Staatsziel vergleichbaren verbindlichen Festlegung auf das dort formulierte Klimaziele. Das Grundgesetz trifft keine explizite Aussage dazu, was Staatsziele sind. Welche Bedeutung ihnen zukommt, wird nicht positiv festgelegt, anders als für Grundrechte in Art. 1 III. Gängige Definitionsansätze beschreiben Staatszielbestimmungen als Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit bestimmte sachlich umschriebene Ziele vorgeben, die zu beachten und zu realisieren sind,¹¹ in denen „in die Zukunft gerichtete, in der Tätigkeit des Staates zu verwirklichende Aufgaben und Ziele umschrieben und festgelegt werden“.¹² Näher zum Begriff der Staatszielbestimmungen äußert sich unter den Landesverfassungen unter anderem Art. 13 SächsVerf. mit dem Versuch einer Legaldefinition, wenn das Land hiernach „die Pflicht (hat), nach seinen Kräften die in dieser Verfassung niedergelegten Staatsziele anzustreben und sein Handeln danach auszurichten“.¹³ Damit allerdings sind in erster Linie die Rechtsfolgen einer Staatszielbestimmung beschrieben,¹⁴ auch dies ohne dass konkrete Rechtspflichten genannt würden, nicht deren Voraussetzungen.

Ob also die Bedeutung des Art. 143h I 1 GG auf eine haushaltsverfassungsrechtliche Zweckbestimmung reduziert werden kann, oder aber ob und in welchem Maße die Bestimmung Elemente einer Staatszielbestimmung aufweist, dies im Wege der Interpretation der Verfassungsnorm zu entscheiden, erfordert zunächst den Blick auf die Genese der Grundgesetzänderung, aber auch das verfassungsrechtliche Umfeld, in dem die Grundgesetzänderung erfolgte.

3. Historie: alter und neuer Bundestag

Der ursprüngliche, von den Fraktionen von CDU/CSU und SPD am 10.3.2025 eingebrachte Gesetzentwurf für einen ins Grundgesetz einzufügenden Art. 143h hatte in I 1 die Errichtung des Sondervermögens „für Investitionen in die Infra-

struktur“ vorgesehen.¹⁵ Der Passus „zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045“ war erstmals in einem Änderungsantrag der beiden Fraktionen sowie nunmehr der Fraktion von Bündnis90/Die Grünen enthalten,¹⁶ der dann in die endgültige Gesetzesfassung Eingang fand. Er war den Abgeordneten am Samstag, den 25.3.2025 zur Kenntnis gebracht und tags darauf im Haushaltsausschuss beraten worden. Art. 143h I 1 GG lautet in der Endfassung: „(1) Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. EUR errichten“. Demgegenüber hatte es in der ursprünglichen Entwurfsfassung geheißen: „(1) Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für Investitionen in die Infrastruktur mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. EUR errichten.“

Die bemerkenswerte Eile, mit der hier weitreichende und nicht unumstrittene Verfassungsänderungen auf den Weg gebracht und noch vom alten Bundestag zum letztmöglichen Termin beschlossen wurden,¹⁷ erklärt sich aus den Mehrheitsverhältnissen im neugewählten Bundestag – dass es dem alten Bundestag an verfassungsrechtlicher Legitimation gefehlt hätte, wurde vom BVerfG in einer Reihe von Eilentscheidungen verneint.¹⁸ Zurückgewiesen wurden auch Anträge von oppositionellen Abgeordneten des alten Bundestags, die sich durch die kurzfristige Anberaumung der Sondersitzungen des Bundestags in ihren Rechten auf Information und Mitberatung verletzt sahen,¹⁹ auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreitverfahren, unter Berufung auf die Entscheidung im Verfahren um das Gebäudeenergiegesetz („Heizungsgesetz“), das vom BVerfG im Wege einer einstweiligen Anordnung einen Tag vor der 2. und 3. Lesung angehalten worden war.²⁰

6 Siehe zuletzt eingehend Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558 (561 ff.); eine Staatszielbestimmung verneinend auch die Fabio im Gespräch mit der FAZ, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wird-klimaneutralitaet-zum-staatsziel-herr-di-fabio-110359905.html>.

7 <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/sondervermoegen-klimaschutz-klimaneutral-grundgesetz-2045>; Honer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verwaltungs-, Europarecht, Umwelt-, Agrar- und Ernährungswirtschaftsrecht der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder); die Lehrstuhlinhaberin Härtel war am „bahnbrechenden“ (Honer) Beschluss des BVerfG beteiligt; ähnlich äußern sich auch Callies und Burgi lt. Handelsblatt, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sondervermoegen-klimaneutralitaet-im-grundgesetz-das-sagen-rechtsexperten/100114308.html>.

8 Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558.

9 So Murswiek und Lindner, jeweils zitiert nach NZZ vom 18.3.2025, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/international/klimaneutralitaet-2045-was-die-grundgesetzanderung-bedeutet-wuerde-ld.1875747>; siehe auch Lindner, <https://www.bild.de/politik/inland/klimaneutralitaet-bis-2045-das-bedeutet-der-klima-satz-im-gesetz-fuer-deutschland-67d6a2e0a7ec4b4b052dde8f>.

10 Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558.

11 Sachs/Murswiek GG, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 13; ähnlich Robbers BonnK Art. 20 (2024) Rn. 77.

12 Scheuner FS Scupin, 1973, 323 (332); vgl. auch Sachs/Murswiek Art. 20a Rn. 17: Zielvorgabe.

13 Näher Degenhart LKV 1993, 35.

14 Vgl. zu den rechtlichen Auswirkungen der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG Sachs/Murswiek, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 64 ff.; Kloppe BonnK Art. 20a (2020) Rn. 67 ff., 107 ff.; insbesondere für Abwägungsentscheidungen Uechtritz/Rutloff NVwZ 2022, 9 (111 ff.).

15 BT-Drs. 20/15096 vom 10.3.2025.

16 Haushaltsausschuss 20. Wahlperiode, Ausschussdrucks. 7485 neu.

17 Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558 (559).

18 BVerfG B. v. 13.3.2025 – 2 BvE 5/25 Rn. 10.

19 Siehe Zum Beispiel BVerfG B. v. 13.3.2025 – 2 BvE 4/25 – der Verf. ist Verfahrensbevollmächtigter der Antragstellerin in einem der in der Hauptsache noch anhängigen Verfahren.

20 BVerfGE 166, 304 = NJW 2023, 2561.

II. Art. 143h GG im grundgesetzlichen Kontext

Klimaschutz ist vom Staatsziel Umweltschutz des Art. 20a GG umfasst.²¹ Art. 143 I 1 GG steht hiermit über den haushaltsverfassungsrechtlichen Kontext hinaus im Zusammenhang.

1. „Bekenntnis“ zu Klimaneutralität – Klimabeschluss des BVerfG

Der verfassungsändernde Gesetzgeber geht mit Art. 143 I 1 GG über den Komabeschluss des BVerfG deutlich hinaus.

a) Staatsziel Klimaschutz – Pariser Übereinkommen

Wenn, wie das BVerfG im Klimabeschluss vom 24.3.2021 ausführt, Art. 20a GG „auch auf Klimaneutralität“ zielt,²² so konkretisiert es das Staatsziel aus Art. 20a GG. Wenn andererseits im neu eingefügten Art. 143h GG in Abs., 1 Satz 1 die Rede ist von der Herstellung von Klimaneutralität bis zum Jahr 2045, so kann dies angesichts der bestimmten Zeitvorgabe nicht als bloß deklaratorische Bestätigung der verfassungsgerichtlichen Judikatur aufgefasst werden. Im Klimabeschluss vom 24.3.2021 wird der Zeithorizont in der Weise benannt, als hiernach die einfachgesetzliche Bestimmung des § 1 Satz 3 KSG „als verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung des Klimaschutzziels des Grundgesetzes anzusehen ist“.²³ § 1 KSG nennt in Satz 1 als Gesetzeszweck die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten und in Satz 3 als Grundlage hierfür die Verpflichtung nach dem Pariser Klimaschutzübereinkommen auf das Ziel der Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau „sowie das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen am 23.9.2019 in New York, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen“.

b) Absichtserklärung, Gesetzesrecht und Verfassung

Eben diese Benennung der Grundlagen des Gesetzes in § 1 Satz 3 KSG wird vom BVerfG als Gesetzeszweck interpretiert: „Zweck des Gesetzes ist es [...] das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen“.²⁴ Das „Bekenntnis“ soll offenbar darin liegen, dass die seinerzeitige Bundeskanzlerin in einer Ansprache mitgeteilt hatte, Deutschland habe sich „vorgenommen, im Jahr 2050 klimaneutral zu sein“.²⁵ Die unverbindliche Absichtsbekundung, in den Gesetzestext aufgenommen als Grundlage der gesetzlichen Regelung in § 1 Satz 3 KSG²⁶ und vom BVerfG mit dessen Zielsetzung nach Satz 1 gleichgesetzt,²⁷ wird somit unversehens auf die Ebene des Verfassungsrechts transferiert. Ob der so definierte Gesetzeszweck als Langfristziel,²⁸ ob ein Minderungspfad²⁹ hin zur Klimaneutralität 2050 aus der Sicht des Senats gleichermaßen als Inhalt des Art. 20a GG und damit als verfassungsrechtlich verpflichtend im Sinn eines Staatsziels aufgefasst werden kann, bleibt offen.

2. Standort im Grundgesetz

Nach seiner systematischen Stellung im Grundgesetz ist Art. 143 I 1 GG im Zusammenhang mit dem Staatsziel des Art. 20a GG als konkretisierende Zielvorgabe für staatliches Handeln zu sehen.

a) Art. 20a – Art. 143h GG

Dass Art. 20a GG als Staatszielbestimmung für Klimaschutz aus Sicht des BVerfG auch auf Klimaneutralität abzielt, bedeutet also nicht, dass deren nunmehr ausdrückliche Erwähnung im Text des Grundgesetzes nur deklaratorische Bedeutung hätte. Doch selbst wenn dies der Fall sein sollte, macht es einen Unterschied, ob Klimaneutralität in den Gründen einer methodisch keineswegs unangreifbaren Entscheidung des BVerfG steht, oder aber explizit im Grundgesetz verankert ist. Umso mehr gilt dies für die konkrete nur Zeitangabe „bis 2045“ im Verfassungstext, wenn in den Entscheidungsgründen die abweichende Zeitangabe „2050“ als Gegenstand eines mehr oder weniger diffusen Bekenntnisses steht, während der einfache Gesetzgeber dann in der Neufassung des Klimaschutzgesetzes vom 18.8.2021³⁰ sich auf das Zieljahr 2045 festgelegt hat.³¹ Eben dieses einfachgesetzlich festgelegten Klimaziel wird damit auf Verfassungsebene bestätigt. Wie schon der einfache Gesetzgeber des Jahres, ging der verfassungsändernde Gesetzgeber des Jahres 2025 über die verfassungsgerichtlichen – wie auch die europarechtlichen³² – Vorgaben deutlich hinaus.³³

Spricht das BVerfG vom Ziel der Herstellung von Klimaneutralität³⁴ und in Bezug auf den Zeithorizont von einem Langfristziel, so formuliert der verfassungsändernde Gesetzgeber in Art. 143h I 1 GG deutlich stringenter. Die „Herstellung der Klimaneutralität bis 2045“ in Art. 143h I 1 GG ist mithin nicht bereits durch Art. 20a GG abgedeckt. Ihre rechtliche Qualität und insbesondere verfassungsrechtliche Bindungswirkung kann nicht unter dem Aspekt dahingestellt bleiben, dass Klimaneutralität als Staatsziel oder jedenfalls als über eine bloße haushaltsverfassungsrechtliche Zweckbestimmung hinausreichende verpflichtende Vorgabe für staatliches Handeln bereits vom Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG umfasst wäre.

b) Kompetenznorm und Sachgehalt

Durch die bloße Erwähnung von Zielen staatlichen Handelns und ihre Aufnahme in Kompetenznormen werden diese noch nicht mit Verfassungsrang ausgestattet. Für die Kompetenznormen der Art. 72-74 GG insbesondere gilt,

21 So BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn. 198 ff.; Sachs/Murswiek Art. 20a Rn.72b; Degenhart, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht Rn.614.

22 BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn. 198.

23 BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn. 209.

24 BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn. 3 sowie Rn. 5: „Langfristziel“, ähnlich Rn. 37.

25 Rede der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel zum UN Climate Action Summit am 23.9.2019 in New York, www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zum-un-climate-action-summit-am-23-september-2019-in-new-york-1674236, abgerufen am 12.4.2025; s. hierzu Lenz Der Staat 61 (2022), 73 (86).

26 Zu diesem „Bekenntnis“ als Grundlage des Gesetzes s. BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn. 155, 180.

27 BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn. 180; vgl. kritisch zur Methodik des BVerfG im Klimabeschluss Lenz Der Staat 61 (2022), 73 (84 ff.).

28 BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn. 5, 37, 115, 180.

29 BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn. 166, 253.

30 BGBl I 3905.

31 Vgl. kritisch Breuer NVwZ 2022, 1233 (1235); dort auch zum „EU-Klimagesetz“ – Verordnung(EU) 2021/1119 – nach der Treibhausgasneutralität bis 2050 angestrebt wird.

32 Verordnung(EU) 2021/1119 vom 30.6.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“).

33 Breuer NVwZ 2022, 1233 (1237).

34 BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn. 198; ebenso BVerfG NVwZ 2023, 158 Rn. 3.

dass die bloße Erwähnung eines potenziellen Regelungsgegenstands keine materielle Wirkung hat;³⁵ insbesondere auch nicht als Eingriffsermächtigung herangezogen werden kann;³⁶ dies betrifft gleichermaßen die Bestimmung über die Errichtung eines Sondervermögens und dessen Inanspruchnahme für bestimmte Verwendungszwecke als finanz- und haushaltsverfassungsrechtliche Zuständigkeitsnorm. Gleichwohl können Kompetenznormen materielle Gehalte haben.³⁷

c) Staatszielbestimmungen im Grundgesetz und Haushaltsverfassung

Nach der Systematik des Grundgesetzes ist Art. 143h I 1 GG, wie auch die Bestimmung über die „Schuldenbremse“, der grundgesetzlichen Haushaltsverfassung zuzuordnen, auch wenn sie sich im Abschnitt XI. des Grundgesetzes – Übergangs- und Schlussbestimmungen – befindet, womit suggeriert wird, dass es sich hierbei um eine einmalige der besonderen Situation geschuldete Ausnahmeregelung handeln soll. Dass Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 nicht unmittelbar in die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG eingefügt wurde, scheint unter verfassungssystematischen Gesichtspunkten ebenfalls für den nur finanz- und haushaltsverfassungsrechtlichen Charakter des Art. 143h I 1 GG zu sprechen. Doch ist Art. 20a GG mit dem Staatsziel Umweltschutz³⁸ nicht alleiniger Standort von Staatszielen im Grundgesetz, neben Art. 20 I GG als verfassungsrechtliche Grundlage des sozialen Staatsziels,³⁹ ist auf die Präambel zum Grundgesetz zu verweisen, der das Staatsziel der europäischen Integration zu entnehmen ist⁴⁰ sowie das Staatsziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Art. 109 II GG.⁴¹

Allein aus der Stellung des Art. 143h I 1 GG innerhalb des Grundgesetzes kann daher nicht auf einen ausschließlich haushaltsverfassungsrechtlichen Gehalt der Verfassungsnorm im Sinn einer Ausgabenermächtigung beziehungsweise Zweckbestimmung geschlossen werden. Das Grundgesetz enthält gerade keinen geschlossenen Katalog von Staatszielbestimmungen, ebenso wenig wie deren verbindliche Definition. So kann, ebenso wenig wie ein vorgeblich fehlender „Appellcharakter“ der Vorschrift auch der Einwand, die Zweckbestimmung der Herstellung von Klimaneutralität bis zu einem bestimmten Datum stehe nicht im Mittelpunkt der Regelung,⁴² die verfassungsrechtliche Verbindlichkeit eben dieser Zielsetzung nicht in Frage stellen. Gegenstand der Vorschrift ist die Schaffung eines Sondervermögens: die Zweckbestimmung für Investitionen in Infrastruktur und eben auch zur Erreichung von Klimaneutralität bildet damit einen einheitlichen Regelungsgegenstand. Dass derartige konkrete Zeitangaben im Grundgesetz „systemfremd“ und verfassungspolitisch verfehlt sein mögen,⁴³ führt zu keiner anderen Einschätzung, ungeachtet der generellen Problematik der Aufnahme politischer Handlungsanweisungen ins Grundgesetz.

Nach dem systematischen Standort im Grundgesetz ist Art. 143h I 1 GG nicht auf eine begrenzte haushaltsverfassungsrechtliche Zweckbestimmung begrenzt, erscheint im Verhältnis zu Art. 20a GG als Konkretisierung und Fortschreibung der Staatszielbestimmung des Klimaschutzes, wie sie vom BVerfG aus Art. 20a GG entwickelt wurde.

III. Wortlaut, Genese, Normzweck

Der Wortlaut der Norm als Schranke der Auslegung steht der Annahme eines Staatsziels ebenso wenig entgegen, wie die Entstehungsgeschichte; die teleologische Auslegung ergibt nichts anderes.

1. Offenheit im Wortlaut

Stellt man allein auf den Wortlaut der Verfassungsnorm ab, so beschreibt sie unmittelbar die Verwendungszwecke, für die das zu errichtende Sondervermögen in Anspruch genommen werden darf. Gleichwohl ist die enge Wortlautinterpretation nicht zwingend angesichts der finalen Formulierung „zur Erreichung“. Ebenso wie die Wortlautinterpretation spricht damit auch die grammatikalische Auslegung nicht zwingend für diese engere Sicht der Verfassungsnorm, die den Normzweck der Erreichung der Klimaneutralität in unmittelbaren Zusammenhang mit der Errichtung des Sondervermögens für Investitionen stellt, ebenso wenig wie ein etwa fehlender „Appellcharakter“ des Art. 143h I 1 GG gegen dessen Einordnung als Staatszielbestimmung⁴⁴ angesichts seiner finalen Fassung.

2. Historische Auslegung – entstehungsgeschichtlicher Zusammenhang

Genese und entstehungsgeschichtlicher Zusammenhang der Grundgesetzänderung sprechen gegen die Beschränkung auf eine bloße Ausgabenermächtigung oder haushaltsverfassungsrechtliche Zweckbestimmung.

a) Historisch-genetische Auslegung

Die historische Auslegung der Bestimmung ist – was jedenfalls die Gesetzesmaterialien betrifft – unergiebig. Insbesondere die Entwurfsbegründung vermag hierzu nichts beizutragen, wenn dort lapidar festgestellt wird: *„Die Änderung in Art. 143h GG in der Entwurfsfassung soll nach der Entwurfsbegründung klarstellen, dass die Bewilligungen aus dem Sondervermögen auch für Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 verwendet werden können“*.⁴⁵

Die Erklärungen der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten, wenn diese ein Verständnis des Art. 143h I 1 GG als normative Zielsetzung ausdrücklich zurückwiesen,⁴⁶ sind in einem Maße interessengeleitet und von verhandlungstaktischen Erwägungen im Zuge der Koalitionssondierungen bestimmt, dass sie keine Aussagekraft für die Intentionen des verfassungsändernden Gesetzgebers besitzen. Nicht weiterführend sind Mutmaßungen über die unterschiedliche Begrifflichkeit in der Verfassungsnorm und der einfachgesetzlichen Regelung in § 3 II Satz 1 KSG, wo von „Netto-Treibhausgasneu-

35 Vgl. Dreier/Wittreck GG, 3. Aufl. 2015, vor Art. 70 Rn. 55; Heintzen BonnK Art. 70 (2018) Rn. 101; Sachs/Degenhart, 10. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 66.

36 Sachs/Degenhart, 10. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 69.

37 Vgl. etwa Rengeling HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 18 f.

38 Sachs/Murswiek Art. 20a Rn. 12 ff.; Klopfer BonnK, Art. 20a (2020) Rn. 54 f.

39 Robbers BonnK Art. 20 (2024) Rn. 1092; Zacher HStR II, 2. Aufl. 2004, § 28 Rn. 2. Degenhart Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht Rn. 592 f.

40 Sachs/Huber GG, 10. Aufl. 2024, Präambel Rn. 43 ff.

41 Vgl. Scheuner Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, 1971, 9 (64 f.); Degenhart Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, 1976, 110 ff.; Sachs/Murswiek Art. 20a Rn. 17; Sachs/Siekmann GG, Art. 109 Rn. 14; Stern/Sodan/Möstl/Schwarz Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Verfassungsverbund, 2. Aufl. 2022, § 20 Rn. 14.; zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Art. 72 II GG und der staatlichen Infrastrukturverantwortung nach Art. 87f und e GG; Stern/Sodan/Möstl/Schwarz Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Verfassungsverbund, 2. Aufl. 2022, § 20 Rn. 14, dort auch – eher fernliegend – zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und zu Art. 7 Abs. 1 GG als Staatszielbestimmungen.

42 Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558 (561).

43 Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558 (562).

44 So aber Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558 (561).

45 Haushaltsausschuss 20. Wahlperiode, Ausschussdrucks. 7485 neu.

46 Darauf abstellend Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558 (562).

tralität“ die Rede ist.⁴⁷ Die historische Interpretation des Art. 143h I 1 GG kann jedenfalls nicht gegen die Annahme einer Staatszielbestimmung in Ansatz gebracht werden; stellt man auf den objektivierten Willen des Gesetzgebers ab, so spricht dies im Gegenteil dafür, dass der Herstellung der Klimaneutralität bis zu dem angegebenen Zeitpunkt 2045 als Ziel staatlichen Handelns eigenständiger Bedeutungsgehalt beizumessen ist, unabhängig davon, ob man hierin eine eigenständige, zu Art. 20a GG hinzutretende Staatszielbestimmung oder einen Teilaspekt des allgemeineren Staatsziels des Art. 20a GG erblicken will.

b) Der weitere entstehungsgeschichtliche Zusammenhang

Der entstehungsgeschichtliche Zusammenhang ist jedoch insofern von Bedeutung für die Auslegung der Grundgesetzänderung vom März 2025, als damit in der Sache frühere gescheiterte Versuche, Klimaschutz „ins Grundgesetz“ aufzunehmen, aufgegriffen werden. Eine Initiative aus dem 19. Deutschen Bundestag⁴⁸ hatte zum Gegenstand, mit der expliziten Aufnahme des Klimaschutzes in den Verfassungstext – neben einem Verbot der Kernenergie – die Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens mit Verfassungsrang für verbindlich zu erklären.⁴⁹ Sie sah sich in den Beratungen dem Einwand einer demokratiestaatlich nicht unbedenklichen Konstitutionalisierung politischer Programmatik ausgesetzt,⁵⁰ ein Einwand, der auch gegen die aktuelle Änderung des Grundgesetzes erhoben werden kann, an deren Verbindlichkeit aber nichts ändert.⁵¹ Nachdem die Grundgesetzänderung nicht zustande gekommen war, wurden maßgebliche Inhalte dann vom BVerfG im Klimabeschluss vom 24.3.2021 in Verfassungsrang erhoben.⁵² Die nunmehrige Grundgesetzänderung durch Einfügung des Art. 143 I 1 GG kann als Abschluss dieser Entwicklung durch Klarstellung im Verfassungstext gesehen werden, darüber hinaus als Fortführung und Weiterung durch die Vorgabe des konkreten Zeithorizonts wie auch durch die ausdrückliche Gleichsetzung von Klimaschutz mit Klimaneutralität. Im Zusammenhang dieser Entwicklungen vermögen die relativierenden Äußerungen im zeitlichen Zusammenhang der Grundgesetzänderung erst recht nicht zu überzeugen. Deutet vielmehr der objektivierte Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers auf einen klar intendierten materiellen Gehalt des Art. 143h I 1 GG unabhängig vom konkreten Standort im Grundgesetz.

3. Objektiver Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers

Auf diesen objektivierten Willen des Gesetzgebers ist maßgeblich abzustellen. Dass Art. 143h I 1 GG dem Gesetzgeber jegliche Freiheit belassen soll, die Infrastruktur dem Klimaschutz bei der Investitionsentscheidung weitgehend oder sogar vollständig vorzuziehen,⁵³ würde dem Normzweck, durch die Mittel aus dem Sondervermögen gleichrangig zur Erreichung des Klimaziels der Klimaneutralität bis 2045 beizutragen, widersprechen: Eben diese verbindliche verfassungskräftige Festlegung der Verwendungszwecke verstärkt in teleologischer Auslegung der Verfassungsnorm die verfassungsnormative Verbindlichkeit der Zielsetzung der Klimaneutralität. Auch hierin ist die Festlegung des Art. 143h I 1 GG auf die Erreichung von Klimaneutralität in ihrer verfassungsrechtlichen Qualität zumindest angenähert, was immer die Absicht des historischen Gesetzgebers, der Initianten und Initiantinnen der Grundgesetzänderung sein mag.

IV. Klimaschutz, Klimaneutralität und Freiheitsrechte

Wie schon bisher,⁵⁴ dürfte Klimaschutz nunmehr verstärkt als bis 2045 zu erreichende Klimaneutralität Eingang in Abwägungsprozesse – etwa bei Beanspruchungen und zur Begründung staatlicher Handlungspflichten – vor allem aber auch zur Rechtfertigung von Freiheitsbeschränkungen herangezogen werden.⁵⁵ Vor diesem Hintergrund sind die plakativ vorgetragenen Szenarien einer Deindustrialisierung zu sehen.

1. Wertungskriterien in der Abwägung – eingriffslegitimierende Funktion

Will man Art. 143h I 1 GG nicht auf eine bloße Ausgabenbeziehungsweise Verschuldungsermächtigung reduzieren, so kommt die explizite Aufnahme der Herstellung der Klimaneutralität bis 2045 als relevanter Abwägungsbelang sowohl zur Begründung von Grundrechtsbeschränkungen als auch zur Begründung staatlicher Handlungspflichten in Betracht, wie auch als Auslegungsmaxime⁵⁶ und in jener eingriffslegitimierenden Funktion, wie sie kennzeichnend gerade für Staatszielbestimmungen ist.⁵⁷ Da Maßnahmen zum Klimaschutz typischerweise, auch wenn sie ihrerseits grundrechtlich fundiert sind, mit Freiheitsrechten in Konflikt treten, sind die die vom BVerfG in seinem Klimabeschluss vom 24.3.2021 entwickelten Kriterien zu vergegenwärtigen. Wurden diese für das Staatsziel des Art. 20a GG in seiner Orientierung an Ziele der Klimaneutralität bis 2050 formuliert, so wären sie erst recht und entsprechend höhergewichtig nach der Grundgesetzänderung in Ansatz zu bringen. Umso gewichtiger sind dann die Einwände gegen die „epochale“⁵⁸ Entscheidung des BVerfG in Methodik und Ergebnis.⁵⁹

2. Die zeitliche Schiene: CO²-Budget und Klimaneutralität

Auch wenn Klimaschutzziele gegenüber kollidierenden schutzwürdigen Belangen keinen absoluten Vorrang genießen,⁶⁰ vermindert sich das Gewicht letzterer in der zeitlichen Schiene – das BVerfG hält ja auch intensivste Grundrechtseingriffe in der Zukunft unter bestimmten Voraussetzungen,

47 So bei Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558 (561).

48 BT-Drs. 19/4522.

49 Sachs/Murswiek Art. 20a Rn.72b.

50 Degenhart Stellungnahme zur Anhörung vor dem Ausschuss für Inneres und Heimat zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 25.09.2018 – BT-Drs. 19/4522 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung, des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143 h – Stärkung des Klimaschutzes), Ausschuss-Drucks. 19(4)214 A S. 13.

51 Dies wird verkannt bei Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558 (562).

52 Vgl. Murswiek FAZ-Einspruch v. 19.7.2021 kritisch zum BVerfG in der Rolle des verfassungsändernden Gesetzgebers, www.dietrich-murswiek.de/klimapolitik-und-verfassungsrecht.html, abgerufen am 22.4.2025.

53 Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558 (562).

54 Zu den Folgerungen aus dem Klimabeschluss des BVerfG s. Uechtritz/Ruttloff NVwZ 2022, 9; grundsätzlich für Art. 20a GG; Sachs/Murswiek Art. 20a Rn.66 ff.

55 S. nachstehend unter V.1.

56 Sachs/Murswiek Art. 20a Rn.66; Uechtritz/Ruttloff NVwZ 2022, 9 (11 ff.).

57 Sachs/Murswiek, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 72; für den Klimaschutz als Staatsziel s. Degenhart Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 40. Aufl. 2024 Rn. 613, 615.

58 So eines der in zustimmenden Äußerungen verteilten Attribute, etwa wiederholt bei Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558; auch von historisch ist die Rede oder einer Jahrhundertentscheidung.

59 Siehe etwa Sachs/Murswiek Art. 20a Rn. 72a ff.; Lenz Der Staat 61 (2022), 73 ff.

60 BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn. 198; BVerwGE 175, 312 = NVwZ 2022, 1549 Rn. 85 f.; Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558 (561); Christ NVwZ 2023, 1193 (1195); Uechtritz/Ruttloff NVwZ 2022, 9 (10 ff.).

wie der annähernden Erschöpfung des der Bundesrepublik nach seiner Auffassung zustehenden, aus einem fiktiven globalen Budget⁶¹ abgeleiteten nationalen CO₂-Budgets⁶² für verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Mit Annäherung an den Zeitpunkt, zu dem schon deshalb Klimaneutralität geboten sein wird, erlangt hiernach Klimaschutz zunehmend höheres Gewicht.

Überträgt man die Logik des Klimabeschlusses entsprechend der Konzeption der intertemporalen Freiheitssicherung auf die Zielvorgabe des Art. 143h I 1 GG, so wird mit näher rückendem Zieldatum das Gewicht des Klimaschutzes als Abwägungsbelang auch in der Rechtfertigung von Grundrechtsbeschränkungen zunehmen. Die Aufnahme einer Zeitschiene durch den verfassungsändernden Gesetzgeber in Art. 143h I 1 GG entspricht insoweit dem verfassungsgerichtlich entwickelten Konzept des intertemporalen Grundrechtsschutzes.⁶³ Das Gewicht individueller grundrechtlicher Freiheit in der Abwägung würde entsprechend abnehmen.⁶⁴ Da nahezu jegliche Freiheitsbetätigung als potenziell CO₂-relevant die Klimaschutzziele berührt⁶⁵ und in der Konsequenz das vom BVerfG zugebilligte nationale Restbudget verringert und damit auch die Erreichung der Klimaneutralität erschwert, wird auch deren Gewicht in der Abwägung zunehmen. Auch die Bedeutung des zeitlichen Moments spricht für einen Verbindlichkeitsgrad der Herstellung der Klimaneutralität bis 2045 als Handlungsziel entsprechend dem eines Staatsziels. Sie verstärkt insbesondere das Gewicht jener Grundrechte, die in ihrer spezifischen Ausprägung als intertemporale Freiheitsrechte und grundrechtliche Schutzpflichten ihrerseits zur Einschränkung grundrechtlicher Freiheiten in Ansatz gebracht werden.

3. Ambivalenz des intertemporalen Grundrechtsschutzes

Die Rechtsfigur des intertemporalen Grundrechtsschutzes ist ambivalent. Die Einbeziehung künftig gerechtfertigter drastischer Grundrechtsbeschränkungen⁶⁶ könnte auch als *plein pouvoir* für den künftigen Gesetzgeber aufgefasst werden, zumal Verhältnismäßigkeit damit vorausgesetzt wird, offenbar auch dann, wenn sie angesichts des begrenzten nationalen Einflusspotentials kein relevanter Beitrag zu den Zielen des Pariser Übereinkommens zu erwarten ist.⁶⁷ Alltägliche Verhaltensweisen werden gleichsam als Verhaltensstörung erfasst und unter Rechtfertigungszwang gestellt, der Freiheitsgebrauch wird zur rechtfertigungsbedürftigen Ausnahme, ein Erklärungsversuch für intensive Grundrechtsbeschränkungen, der auch den Pandemiebeschlüssen Bundesnotbremse I und II zugrunde liegt.⁶⁸ So wurde denn auch in den Verfassungsbeschwerden zum Klimaschutz geltend gemacht, die Maßnahmen der Politik in der Pandemie hätten gezeigt, dass alle „Hindernisse im Hinblick auf (vermeintliche) Grundrechtseinschränkungen Dritter [...] überwindbar sind“. ⁶⁹ Perfektionierter Grundrechtsschutz über eine interpretatorische Erweiterung der Grundrechte birgt die Gefahr, die originäre Funktion von Grundrechten zu überlagern, sich so ins Gegenteil zu verkehren.

V. Folgerungen: Rechtswirkungen der Grundgesetzänderung

Für die Konsequenzen aus der Grundgesetzänderung ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Zielvorgabe der Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 nicht nur als relevanter öffentlicher Belang in Abwägungsentscheidungen eingehen, sondern auch Grundrechtsbeschränkungen durch

Exekutive und Legislative wie auch „Klimaklagen“ begünstigen wird.

1. Gesteigerte Berücksichtigungspflicht

Für komplexe Abwägungsentscheidungen etwa in Verfahren zur Planfeststellung⁷⁰ bezeichnet Art. 20a GG als Staatsziel Klimaschutz einen relevanten Abwägungsbelang, ohne generellen Vorrang zu beanspruchen.⁷¹ Die Auswirkungen auf die Ziele des Klimaschutzes bei der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen bedeutet, so das BVerwG in seiner aktuellen Rechtsprechung, „die Belange mit dem Gewicht, das ihnen zukommt, in den Abwägungsprozess einfließen zu lassen“, ist also nicht im Sinne eines Optimierungsgebots zu verstehen.⁷² Art. 20a GG „kommt insoweit nur eine relative Bedeutung zu“. ⁷³ Diese wenn auch nur „relative“ Bedeutung der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG wird im Zeitablauf zunehmen, sollte sich abzeichnen, dass die Klimaschutzziele, die der Klimabeschluss des BVerfG der Verfassungsnorm entnimmt, in ihrer Realisierung gefährdet sind, auch in ihrer Konkretisierung und Fortschreibung durch die Zielsetzung der Klimaneutralität in Art. 143h I 1 GG. Wenn nach der Rechtsprechung insbesondere des BVerwG „dem Klimaschutzgebot [...] trotz seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung kein Vorrang gegenüber anderen Belangen zu (kommt)“; „sich ein solcher [...] sich weder aus Art. 20a GG noch aus § 13 KSG ableiten (lässt)“⁷⁴, so dürften sich die Gewichte mit der Annäherung an das nunmehr in Art. 143h I 1 enthaltene, und nicht nur einfachgesetzlich festgelegte Zieldatum des Jahres 2045 erwartbar verschieben.

Dies betrifft generell behördliche Planungs- und Zulassungsentscheidungen, da in aller Regel, wenn nach dem einschlägigen Fachrecht Umwelt- und damit auch Klimabelange in die Entscheidung einzustellen sind.⁷⁵ Dass also die zu Art. 20a GG hinzutretende explizite Aufnahme der Klimaneutralität in den Text des Grundgesetzes, verbunden mit einer konkreten zeitlichen Vorgabe, als tragendes Argument

61 Ein völkerrechtlich verbindlich vereinbartes globales Budget existiert allerdings nicht, vgl. Murswiek Die internationale Dimension des Klimaschutzes, [www.http://www.dietrich-murswiek.de/klimabeschluss-oekonomisch-und-oekologisch-unsinnig.html](http://www.dietrich-murswiek.de/klimabeschluss-oekonomisch-und-oekologisch-unsinnig.html), abgerufen am 22.4.2025.

62 Von 6,7 Gigatonnen, berechnet unter Rückgriff auf ein Gutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen; BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn. 220 ff.; Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558 (560).

63 So aber Spieth/Hellermann NVwZ 2025, 558 (562).

64 Christ NVwZ 2023, 1193 (1195).

65 BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn. 37, 248: Produktion, Konsum, Verkehr.

66 BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn.117, 120, 126.

67 Murswiek Festschrift Dörr, 2022, 117 (123 ff.); Lenz Der Staat 61 (2022), 73 (80 ff.); Polzin DÖV 2021, 1089 (1095).

68 BVerfGE 159, 223 = NJW 2022, 139 Rn. 216; vgl. Degenhart NJW 2022, 123.

69 So die Bevollmächtigte Verheyen zitiert nach „Rechtspolitik im Gespräch“ ZRP 2021, 133 (135): Die Pandemie und die Reaktion der Länder und des Bundes auf das Infektionsgeschehen hätten vielmehr gezeigt, dass viele Vorgaben der Gesetze geeignet seien, schnell an eine Krise angepasst zu werden zur Bewältigung des Klimawandels müsse vermutlich kein einziges Grundrecht eingeschränkt werden, jedenfalls nicht in rechtswidriger Weise.

70 Näher Uechtritz/Ruttloff NVwZ 2022, 9 (10 ff.).

71 Für die Aufstellung von Bebauungsplänen s. zB VGH Mannheim ZfBR 2022, 71 Rn. 167 = BeckRS 2021, 33854.

72 BVerwGE 179, 226 = NVwZ 2023, 1657 Rn. 40; differenzierend Sachs/Murswiek, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 70.

73 BVerwGE 179, 226 = NVwZ 2023, 1657 Rn. 40 unter Verweis auf BVerfGE 157, 30 R. 198, 207; ebenso BVerwGE 175, 312 = NVwZ 2022, 1549 Rn. 84 f.; OVG Lüneburg 2024, 246 Rn. 11 ff.; Uechtritz/Ruttloff NVwZ 2022, 9 (11 f.).

74 BVerwGE 175, 312 = NVwZ 2022, 1549 Rn. 85.

75 S. Uechtritz/Ruttloff NVwZ 2022, 9 (10 f.).

für eine gesteigerte Berücksichtigungspflicht für Klimaschutzbelange geltend gemacht werden wird, ist nicht von der Hand zu weisen.

2. Eingriffsbefugnisse

Dies gilt umso mehr dann, wenn mit der Zielsetzung des Klimaschutzes Eingriffe in Freiheitsrechte zur Herstellung von Klimaneutralität erfolgen – Klimaschutzziele eignen sich in besonderer Weise als rechtfertigender Grund für Grundrechtsbeschränkungen, sei es auf der Grundlage grundrechtlicher Schutzpflichten, sei es – wie im Klimabeschluss des BVerfG – auf der Grundlage der dort entwickelten Grundrechtsdimension intertemporaler Freiheitssicherung,⁷⁶ oder auch unmittelbar abgeleitet aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG.⁷⁷ Mit intensiven Grundrechtsbeschränkungen ist wiederum umso mehr zu rechnen, je näher der verfassungskräftig vorgegebene Zielzeitpunkt rückt. Auch dann befreien Art. 20a GG und Art. 143h I 1 GG als dessen Fortschreibung und Konkretisierung nicht von der Gesetzesgebundenheit der Verwaltung und Rechtsprechung.⁷⁸ Klimaaktivistische Judikate wie die des Landgerichts Erfurt zu ökologischen Personen⁷⁹ werden, so ist zu hoffen, auch weiterhin Einzelfälle bleiben. Ebenso wenig wie Art. 20a⁸⁰ GG ist das Ziel der Erreichung der Klimaneutralität in Art. 143h I 1 GG verfassungsunmittelbare Eingriffsermächtigung, kann aber verstärkend zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung gesetzlich vorgesehener Eingriffsmaßnahmen im Rahmen exekutiver Handlungs- und Beurteilungsspielräume herangezogen werden. Dies bedeutet in der Konsequenz weiterreichende Duldungs- und Handlungspflichten für Maßnahmenadressaten, kann aber auch „Klimaklagen“ auf exekutives Einschreiten stützen, wie schließlich die Handlungsbefugnisse des Gesetzgebers als des primären Adressen der Staatsziele des Grundgesetzes.⁸¹ Dass für Eingriffsgesetze mit dem Ziel des Klimaschutzes, wie das BVerfG sie im Voraus bereits für verfassungsrechtlich gerechtfertigt hat, rechtfertigend auf ein verfassungskräftig bestätigtes Zieljahr 2045 verwiesen werden wird, ist gleichermaßen nicht auszuschließen.

3. Staatliche Handlungspflichten – „Klimaklagen“

„Klimaklagen“, gerichtet auf staatliches Handeln wie etwa die Aufstellung beziehungsweise Ergänzung und Fortschreibung eines Klimaschutzprogramms,⁸² sind nicht unmittelbar auf die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, auch in ihrer Konkretisierung durch Art. 134 I 1 GG zu stützen. Soweit

sie, wie in den vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg im Jahr 2024 entschiedenen Fällen, auf das Klimaschutzgesetz des Bundes sowie europäisches Recht gestützt werden, sieht das Oberverwaltungsgericht gemäß dem Klimabeschluss des BVerfG, das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG hierfür bei alledem als maßgeblich.⁸³ Dies gilt umso mehr für das über die Zielvorgabe des Art. 134 I 1 GG konkretisierte und in der zeitlichen Dimension⁸⁴ fortgeschriebene Klimaschutzgebot.

VI. Bilanz

In der Gesamtschau erscheint die Grundgesetzänderung mit hin keineswegs als so harmlos, wie dies von interessierter politischer Seite dargestellt wurde; sie kann insbesondere nicht auf die Feststellung der Verwendungszwecke der Mittel aus dem Sondervermögen reduziert werden. Ob diese Mittel für Infrastrukturvorhaben auch dann eingesetzt werden dürfen, wenn diese Vorhaben „klimaschädlich“, weil in einem Maße CO₂-relevant sein sollten, das das ambitionierte Klimaziel des Art. 143h I 1 GG gefährdet, lässt die Verfassungsnorm offen – und ebenso bleibt offen, wie die Rechtsordnung zu reagieren hat, wenn sich dieses Ziel als nicht realisierbar erweisen sollte. Der Weg über eine Anpassung des Klimaschutzgesetzes jedenfalls dürfte dem Gesetzgeber durch die Festschreibung des Jahres 2045 im Grundgesetz nicht ohne weiteres eröffnet sein. Eben deshalb ist Zurückhaltung geboten, wenn politische Zielsetzungen „ins Grundgesetz“ aufgenommen werden sollen. ■

76 Die Rechtsprechung bestätigend zul. BVerfG (K), B.v. 12.2.2025 – 1 BvR 2047/23 – Rn. 10; zum Konzept der intertemporalen Freiheitssicherung näher Britz NVwZ 2022, 825 (831 ff.), die als Berichterstatterin im Klimabeschluss v. 24.3.2021, um nicht nur durch die Entscheidung zu sprechen, eben diesen Beschluss eingehend erläutert.

77 Zum Staatsziel des Art. 20a als Legitimation von Grundrechtseingriffen und Ungleichbehandlungen s. etwa Sachs/Murswiek Art. 20a Rn. 72.

78 Uechtritz/Ruttloff NVwZ 2022, 9 (10).

79 LG Erfurt U. v. 2.8.2024 – 8 O 1373/21 – BeckRS 2024, 19541; dazu Degenhart Beck-aktuell, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/magazin/detail/kolumne-njw-2024-36-erfurter-gesinnungsjudikatur> sowie NZZ vom 1.11.2024, <https://www.nzz.ch/international/>.

80 Degenhart Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 40. Aufl. 2024 Rn. 612a.

81 Klopfer BonnK Art. 20a (2020) Rn. 70 ff.

82 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg ESG 2024, 335 sowie Beck-RS 2024, 20434.

83 OVG Berlin-Brandenburg B.v. 16.5.2024 – OVG 11 A 31/22 – Beck-RS 2024, 20434 Rn. 90.

84 Vgl. auch BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 Rn. 255.

Rechtsprechung

Klimaschutz

Environment – Directive 2011/92/EU – Assessment of the effects of projects on the environment – Article 3(1) – Projects covered by Annex I – Extraction of petroleum and natural gas that will be sold to third parties – Principle of sincere cooperation – Requirement to nullify the unlawful consequences of a breach of EEA law

EFTA Court Judgement, 21.5.2025 – Case E-18/24

Judgement: I. INTRODUCTION

[1] This request for an advisory opinion concerns the interpretation of Article 3(1) of Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended by Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 (“the EIA Directive” or “the Directive”). The request has been made in proceedings between the Norwegian Government and Greenpeace Nordic and Nature and Youth Norway concerning the validity of three decisions