

GUTACHTEN

zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit
Bildung für nachhaltige Entwicklung



GUTACHTEN

zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit Bildung für nachhaltige Entwicklung

Erstellt im Auftrag von

Greenpeace e.V.
Hongkongstraße 10
20457 Hamburg

von Rechtsanwälte
Günther Partnerschaft
Mittelweg 150
20148 Hamburg

Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace arbeitet international und kämpft mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik und Wirtschaft. Rund 620.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völkerverständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e. V., Hongkongstr. 10, 20457 Hamburg, T 040 30618-0 **Pressestelle** T 040 30618-340, F 040 30618-340, presse@greenpeace.de, greenpeace.de **Politische Vertretung Berlin** Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, T 030 308899-0 **V.i.S.d.P.** Dietmar Kress **Gestaltung** www.elisabethkatharina.de **Stand** 05 / 2025

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit *¹
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *
John Peters *
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke
Anja Popp

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

19.05.2025

R e c h t s g u t a c h t e n

zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit

Bildung für nachhaltige Entwicklung

erstellt im Auftrag von Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg,

von

Rechtsanwälte Günther Partnerschaft, Mittelweg 150, 20148 Hamburg

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

A. Einleitung und Fragestellung

„Bis 2030 sicherstellen, dass alle Lernenden die notwendigen Kenntnisse und Qualifikationen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung erwerben, unter anderem durch Bildung für nachhaltige Entwicklung und nachhaltige Lebensweisen, Menschenrechte, Geschlechter-gleichstellung, eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit, Weltbürgerschaft und die Wertschätzung kultureller Vielfalt und des Beitrags der Kultur zu nachhaltiger Entwicklung“¹

So lautet Unterziel 4.7 der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (*Sustainable Development Goals, SDG*) der Agenda 2030.

Angesichts der immensen Herausforderungen, die der internationalen Gemeinschaft aufgrund des Klimawandels, des Biodiversitätsverlusts und der damit einhergehenden Veränderungen begegnen, bleiben die Nachhaltigkeitsziele nach wie vor ein ebenso zentrales wie bisher unerreichtes Streben der gesamten Menschheit. Ihre Erreichung bedeutet nicht weniger als die Sicherung des menschlichen und tierischen Überlebens auf der Erde. Hierfür erforderlich ist ein gezieltes und effektives Handeln der Staatengemeinschaft, aber auch jedes einzelnen Staates. Für Deutschland ergibt sich die Notwendigkeit und rechtliche Verpflichtung darüber hinaus aus den Staatszielen Umwelt- und Klimaschutz in Art. 20a GG.

Wie sich nicht zuletzt aus Nachhaltigkeitsziel 4 sowie den dazugehörigen Unterzielen ergibt, nimmt Bildung bei der Erreichung eines nachhaltigen Lebens auf der Erde eine Schlüsselrolle ein. Gerade die in Unterziel 4.7 anvisierte Bildung für eine nachhaltige Entwicklung (BNE) ist notwendig, um Innovation zu fördern und den heranwachsenden Generationen die Möglichkeit zu geben, das eigene Handeln nachhaltig zu gestalten und verantwortungsvolle Entscheidungen für eine nachhaltige Gegenwart und Zukunft zu treffen.²

Bildung stellt nicht nur eine elementare Voraussetzung für die Entwicklung und Persönlichkeitsentfaltung des Einzelnen dar, sondern hat daneben erhebliche

¹ Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 21.10.2015, UN Doc. A/RES/70/1, Goal 4.7.

² Deutsche UNESCO-Kommission, <https://www.unesco.de/bne/>, (zuletzt aufgerufen am 06.05.2025).

gesamtgesellschaftliche Bedeutung für das Funktionieren eines Gemeinwesens.³ Ohne die entsprechende Bildung für eine nachhaltige Entwicklung fehlt es für einen ausreichenden Bewusstseinswandel bei den Menschen an dem erforderlichen Grundstein. In Hinblick auf zahlreiche der durch Bildung für eine nachhaltige Entwicklung angestrebten Ziele lassen sich dagegen aktuell auch in Deutschland gesellschaftliche Rückschritte beobachten: Statt einer Beschleunigung in Sachen Umwelt- und Klimaschutz wird die Bundesrepublik ihre Klimaziele für 2030 voraussichtlich verfehlen, verschlechtert sich stetig der Zustand der Biodiversität und im aktuellen Koalitionsvertrag muss man nach einem ambitionierten Umwelt- und Klimaschutz lange suchen.⁴ Auch statt der in den SDG benannten „Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit“ weisen gesellschaftliche Tendenzen in Deutschland und Europa eher in Richtung einer Aufrüstung und Militarisierung der Gesellschaft – gerade auch in dem hier relevanten Bereich der Bildung,⁵ und trotz einer fehlenden Notwendigkeit einer solchen Aufrüstung.⁶ Umso bedeutender bleibt es, der heranwachsenden Generation Fähigkeiten zu vermitteln, die es ihnen ermöglichen, an einer globalen Nachhaltigkeit selbstbestimmt mitwirken zu können. Dies gilt umso mehr mit Blick auf die Zielperspektive des Unterziels 4.7: Bis zum Jahr 2030 verbleiben noch knapp fünf Jahre, um Bildung für eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen.

³ Schmahl, RdJB 2020, S. 293 m.w.N.

⁴ Zu den Klimazielen 2030: *Expertenrat für Klimafragen*, Zweijahresgutachten 2024, Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsgesamtmengen und Jahresemissionsmengen sowie Wirksamkeit von Maßnahmen, 2025, <https://www.expertenrat-klima.de> (zuletzt aufgerufen am 06.05.2025); zur Biodiversität: *Wirth u.a.*, Faktencheck Artenvielfalt – Bestandsaufnahme und Perspektiven für den Erhalt der biologischen Vielfalt in Deutschland, 2024, <https://www.oekom.de/buch/faktencheck-artenvielfalt-9783987260964> (zuletzt aufgerufen am 06.05.2025); zum Koalitionsvertrag 2025, siehe: *Seidel*, Klimakrise – war da nicht was? Kritik am Koalitionsvertrag, WDR, 15.04.2025, <https://www1.wdr.de/nachrichten/klima-kritik-koalition-vertrag-100.html> (zuletzt aufgerufen am 06.05.2025); *Kemfert*, „Mit Koalitionsvertrag sind Klimaziele nicht erreichbar“, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 09.04.2025, https://www.diw.de/de/diw_01.c.945793.de/mit_koalitionsvertrag_sind_klimaziele_nicht_erreichbar.html (zuletzt aufgerufen am 06.05.2025).

⁵ Zu den aktuellen Entwicklungen in Bezug auf Auftritte von Jugendoffizieren der Bundeswehr an Schulen, siehe *Fischer/Kunzmann*, Wenn die Bundeswehr ins Klassenzimmer kommt, ZDF, 08.05.2024, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/bundeswehr-schule-jugendoffizier-100.html> (zuletzt aufgerufen am 06.05.2025).

⁶ Siehe ausführlich *Steinmetz/Wulf*, Wann ist genug genug? Ein Vergleich der militärischen Potenziale der Nato und Russlands, Gutachten im Auftrag von Greenpeace, 2024, <https://www.greenpeace.de/frieden/kraeftevergleich-nato-russland> (zuletzt aufgerufen am 06.05.2025).

Was genau unter Bildung zu verstehen ist, kann dabei unterschiedlich interpretiert werden. Ein enger Bildungsbegriff erfasst nur die Wissensvermittlung.⁷ Dagegen wird bei einer weiteren Auslegung auch die Vermittlung von Kenntnissen, Fähigkeiten und moralischen Werten sowie die Entwicklung der Persönlichkeit vom Begriff der Bildung umfasst.⁸ So konkretisierte die ehemalige UN-Sonderberichterstatterin für das Recht auf Bildung, Katarina Tomaševski, die Bildungsrechte nach dem sog. „4-A-Scheme“ in vier Gruppen: „availability, accessibility, acceptability and adaptability“ (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptanz und Anpassungsfähigkeit).⁹

Diesem weiten Bildungsbegriff folgen typischerweise menschenrechtliche Verträge¹⁰ sowie die Generalversammlung der UN.¹¹ Auch nach dem Bundesverfassungsgericht ist es Aufgabe der schulischen Bildung, zur Persönlichkeitsentwicklung des Kindes und zu seiner Eingliederung in die Gesellschaft beizutragen.¹²

Von einem solchen Bildungsverständnis geht auch das Nachhaltigkeitsziel 4 der Vereinten Nationen (UN) aus. Die den SDG zugrunde liegende Agenda 2030, verabschiedet im September 2015, ist als Aktionsplan der UN zu verstehen.¹³ Dabei wird allgemein unter nachhaltiger Entwicklung eine Entwicklung verstanden, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre Bedürfnisse nicht befriedigen können.¹⁴ Daneben haben zum Teil

⁷ *Schmahl*, RdJB 2020, S. 294.

⁸ *Delbrück*, The Right to Education as an International Human Right, GYIL 35 (1992), S. 92, 98; *Schmahl*, RdJB 2020, S. 294.

⁹ *Tomaševski*, Human Rights Obligation in Education. The 4-A Scheme, 2006.

¹⁰ *Schmahl*, RdJB 2020, S. 294.

¹¹ UNGA, Res. vom 17.12.1979, UN Doc. A/RES/34/170.

¹² BVerfG, Urteil vom 6.12.1972 1 BvR 230/70, 1 BvR 95/71, NJW 1973, 133 (135); BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21, NJW 2022, 167 (170 f.).

¹³ Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 21.10.2015, UN Doc. A/RES/70/1.

¹⁴ World Commission on Environment and Development, Brundtland Bericht, UN Doc. A/42/427 Annex.

auch andere völkerrechtliche Normen direkten oder indirekten Einfluss auf die Ausgestaltung einer Bildung für Nachhaltige Entwicklung.¹⁵

Mit Blick auf die Implementierung der BNE in Deutschland ist wiederum das föderale Kompetenzgefüge zu beachten. Bildung ist in Deutschland Ländersache. Dementsprechend ist die Verankerung von BNE in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich und vor allem unterschiedlich differenziert ausgestaltet. Auf Bundesebene gibt es nur wenige dahingehend relevante Vorschriften. Besonders relevant sind dabei die Bemühungen auf Ebene der Kultusministerkonferenz zur Implementierung der BNE in den Schulcurricula. In der praktischen Umsetzung auf Länderebene fehlt es dennoch häufig an konkreten Vorgaben in den fächerspezifischen Lehrplänen, was dazu führt, dass es oftmals allein am Engagement der einzelnen Lehrkraft hängt, ob BNE Eingang in den Unterricht findet.

Aus rechtlicher Perspektive stellen sich insbesondere zwei Fragen:

- 1. Welche rechtlichen Vorgaben zur Umsetzung einer BNE bestehen generell auf den verschiedenen Rechtsebenen?**
- 2. Resultiert daraus ein durchsetzbarer Anspruch auf eine BNE und wer könnte sich in welchen Konstellationen hierauf berufen?**

Um den Rahmen des Gutachtens nicht zu sprengen, soll sich bei der Untersuchung auf das reguläre Schulsystem beschränkt werden. Abzugrenzen ist demnach von den rechtlichen Möglichkeiten, die die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen vom 13.12.2006, die auf die „Inklusion“ von Menschen mit Behinderung abzielt, vorsieht.¹⁶ Ebenfalls ausgeklammert wird die Situation in berufsbildenden Schulen sowie insgesamt im Hochschulkontext.¹⁷

¹⁵ Besonders relevant sind hier die Art. 28, 29 der UN-Kinderrechtskonvention, auf die noch weiter eingegangen wird.

¹⁶ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 03.05.2008, 2515 UNTS 3, BGBl. 2009 II Nr. 25.

¹⁷ Zu letzterem siehe *Holst/Singer-Brodowski*, Nachhaltigkeit & BNE im Hochschulsystem: Stärkung in Gesetzen und Zielvereinbarungen, ungenutzte Potentiale bei Curricula und der Selbstverwaltung, 2022, <https://www.bne-portal.de/SharedDocs/Publikationen/de/bne/nachhaltigkeit-und-bne-im-hochschulsystem.html> (zuletzt aufgerufen am 06.05.2025).

Zudem bestehen bereits anderweitige bundesweite empirische Untersuchungen zu der Verankerung von BNE in den einzelnen Bundesländern.¹⁸ Daher beschränkt sich das Gutachten, soweit es um die Betrachtung der Ausgestaltung von BNE auf Länderebene geht, auf die Bundesländer Hamburg, Bayern, Hessen und Sachsen. Nicht behandelt werden ferner Fragen der Ausgestaltung von BNE in der universitären Ausbildung von Lehrer*innen.¹⁹

B. Rechtliche Verankerung von BNE

I. Verhältnis zwischen nationalrechtlichem Schulrecht und Völkerrecht

Das Schulrecht im Allgemeinen fällt in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Art. 70, Art. 30 GG). Gleichzeitig ist das Schulrecht mittlerweile nicht unerheblich von v.a. völkerrechtlichen Einflüssen geprägt. Gewisse Vorgaben des Völkerrechts sind vom Bund und den Ländern bei der Organisation und Ausgestaltung des Bildungswesens daher zu beachten,²⁰ weswegen auch bei der Einordnung einer BNE das rechtliche Verhältnis zwischen diesen verschiedenen Rechtsebenen eine entscheidende Rolle spielt. Dieses wird daher vorangestellt dargelegt.

Das Grundgesetz geht mit Art. 25 und Art. 59 GG grundsätzlich von einem dualistischen System aus, in dem Völkerrecht und nationales Recht zwei voneinander unabhängige Rechtskreise darstellen.²¹ Um innerhalb des Rechtskreises des nationalen Rechts Wirkung zu entfalten, muss das geltende Völkerrecht daher in die nationale Rechtsordnung eingeführt werden.²² Für völkerrechtliche Verträge erfolgt diese Transformation gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG in Form eines

¹⁸ *Holst/Brock*, Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Schule – Strukturelle Verankerung in Schulgesetzen, Lehrplänen und der Lehrerbildung, 2020, https://www.bne-portal.de/bne/shareddocs/downloads/files/2020_bne_dokumentenanalyse_schule.html (zuletzt aufgerufen am 06.05.2025).

¹⁹ Siehe hierzu ausführlich *Brock/Holst*, Schlüssel zu Nachhaltigkeit und BNE in der Schule – Ausbildung von Lehrenden, Verankerung in der Breite des Fächerkanons und jenseits der Vorworte, 2022, <https://www.bne-portal.de/SharedDocs/Publikationen/de/bne/schl%C3%BCssel-zu-nachhaltigkeit-und-bne-in-der-schule.html> (zuletzt aufgerufen am 06.05.2025).

²⁰ Hierzu ausführlich *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 106-128.

²¹ BVerfG, Beschluss vom 14.10.2004 2 BvR 1481/04, NJW 2004, 3407 (3408).

²² *Kunig/Uerpmann-Witzack*, Völkerrecht und staatliches Recht, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 8. Aufl. 2019, S. 128 f.

Bundesgesetzes, das innerstaatlich den Befehl zur Anwendung der betreffenden völkerrechtlichen Verträge erteilt bzw. diese in nationales Recht umsetzt.²³ Den so transformierten völkerrechtlichen Verträgen kommt dann der Rang eines Bundesgesetzes zu.²⁴

Der Gesetzgeber ist damit in der Regel verpflichtet, den Vertragsinhalt umzusetzen.²⁵ Darüber hinaus sind einfache Gesetze sowie auch das Grundgesetz nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit so auszulegen, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht.²⁶ Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur uneingeschränkten Befolgung aller völkerrechtlichen Verträge ergibt sich hieraus jedoch nicht.²⁷

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die meisten völkerrechtlichen Verträge vom Bund unterzeichnet und dann in das nationale Recht transformiert wurden. Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes fehlt dem Bund allerdings insofern die Gesetzgebungskompetenz. Zwar ändert dies nichts daran, dass ein Vertrag im „Außenverhältnis“, also auf der Ebene des Völkerrechts, verbindlich wird; der völkerrechtliche Vertrag erlangt nach der formell korrekten Verabschiedung des entsprechenden Zustimmungsgesetzes auch Gesetzeskraft und muss zur Auslegung einfachgesetzlicher Bestimmungen herangezogen werden. Jedoch wird er damit keineswegs automatisch auch im „Innenverhältnis“ insgesamt unmittelbar wirksam, sofern der Bund hierbei außerhalb seiner Zuständigkeit gehandelt hat. Um den Konflikt aufzulösen und dem föderativen Staatsaufbau gerecht zu werden, haben sich Bund und Länder bereits frühzeitig im Rahmen der sog. Lindauer Ab-sprache darauf verständigt, dass der Bund einen völkerrechtlichen Vertrag, der (auch) ausschließliche Regelungszuständigkeiten der Länder betrifft, nur dann

²³ BVerfG Beschluss vom 19.9.2006 2 BvR 2115/01, 2 BvR 2132/01, 2 BvR 348/03, NJW 2007, 499 (501); *Rossa*, Kinderrechte – Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes im internationalen und nationalen Kontext, 2014, S. 37 f.

²⁴ BVerfG Beschluss vom 19.9.2006 2 BvR 2115/01, 2 BvR 2132/01, 2 BvR 348/03, NJW 2007, 499 (501).

²⁵ BVerfG, Beschluss vom 21.06.2016 2 BvR 637/09, BeckRS 2016, 48899, Rn. 12.

²⁶ BVerfG, Beschluss vom 21.06.2016 2 BvR 637/09, BeckRS 2016, 48899, Rn. 12; BVerfG, Beschluss vom 15.12.2015 2 BvL 1/12, NJW 2016, 1295 (1300).

²⁷ BVerfG, Beschluss vom 15.12.2015 2 BvL 1/12, NJW 2016, 1295 (1300).

durch die Ratifikation verbindlich werden lassen darf, wenn alle Länder dem Vertrag zuvor zugestimmt haben.²⁸

Daraufhin sind die Länder grundsätzlich nach dem Grundsatz der Bundestreue zur Transformation des jeweiligen völkerrechtlichen Vertrages verpflichtet. Die Landesregierung kann durch ihre Zustimmung jedoch nicht den Landesgesetzgeber binden.²⁹ Daher wird ein Vertrag (in Teilen) nicht in den Ländern wirksam, wenn für seine Umsetzung der Vorbehalt des Gesetzes greift.³⁰ Die Zustimmung der Landesregierung bewirkt aber jedenfalls deren Selbstbindung und verpflichten diese, Landesrecht im Sinne der Vorgaben des Vertrages auszulegen und Verwaltungsvorschriften und Rechtsverordnungen ggf. anzupassen.³¹

Für den Bereich des Schulrechts im Zusammenhang mit einer BNE bedeutet dies, dass die Bindungswirkung der Länder davon abhängt, welche Handlungen in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers und welche in diejenige der Landesregierung fallen. Der Vorbehalt des Gesetzes im Schulrecht betrifft insbesondere die grundlegenden Bildungs- und Erziehungsziele sowie die Grundzüge des Unterrichtsprogramms, welche somit durch den jeweiligen Landesgesetzgeber beschlossen werden müssen.³² Dagegen können die Gestaltung der Bildungs- und Lehrpläne sowie die Formulierung konkreter Bildungsziele durch die Landesexekutive vorgenommen werden, wobei es den Landesregierungen i.d.R. freigestellt ist, ob sie dies in Form von Rechtsverordnungen oder reinen Verwaltungsvorschriften tun.³³ Bei der Formulierung dieser konkretisierenden Ausgestaltung der

²⁸ *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 113, 115; *Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, 60. Ed., Stand: 28.12.2024, Art. 20 Rn. 37; *Rossa*, Kinderrechte – Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes im internationalen und nationalen Kontext, 2014, S. 208.

²⁹ *Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, 60. Ed., Stand: 28.12.2024, Art. 20 Rn. 27, 37.

³⁰ *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 114.

³¹ *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 118; vgl. *Rossa*, Kinderrechte – Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes im internationalen und nationalen Kontext, 2014, S. 209 f.

³² BVerfG, Beschluss vom 22.06.1977 1 BvR 799/76, NJW 1977, 1723 (1724); BVerfG, Beschluss vom 26.02.1980 1 BvR 684/78, NJW 1980, 2403 (2405); *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 57, 915 m.w.N.; *Badura*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 7 Rn. 8-10.

³³ *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 58, 920; *Avenarius/Hanschmann*, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 38 f. Für Bayern; BayVerfGH, Entscheidung vom 28.03.1974 – Vf.7-VII-73, BeckRS 1974, 1272; *Dirnmaier*, Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen: Kommentar, in: Bender u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentare, 2023, Rn. 4.2.

Bildungsinhalte sind die Länder in Form der Exekutive wiederum an die völkerrechtlichen Verträge, denen sie zuvor zugestimmt haben, gebunden.³⁴

Schließlich ist von der innerstaatlichen Geltung durch den gesetzgeberischen Transformationsakt die unmittelbare Anwendbarkeit zu unterscheiden. Diese hängt von dem jeweiligen Inhalt der einzelnen völkervertraglichen Normen ab: Nur Normen, die „self-executing“ sind, also sachlich und in ihrer Struktur ein ausreichendes Maß an Bestimmtheit aufweisen, entfalten nach ihrer Transformation ins innerstaatliche Recht solche unmittelbare Wirkung, ohne dass es weiterer nationaler Umsetzung bedürfte.³⁵ Völkerrechtliche Normen sind self-executing, wenn sie nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet sind, wie eine innerstaatliche Gesetzesvorschrift rechtliche Wirkungen auszulösen, also konkret rechts- oder pflichtenbegründend wirken.³⁶

II. Völkerrechtliche Ebene

Auf völkerrechtlicher Ebene entfalten insbesondere die Agenda 2030, das Pariser Abkommen sowie die UN-Kinderrechtskonvention Wirkungen für die Umsetzung eines Rechts auf BNE.

Daneben beinhaltet auf Ebene des Europarats das Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in Art. 2 ein Recht auf Bildung.³⁷ Zwar normiert das Zusatzprotokoll damit ein subjektives Teilhaberecht auf Bildung, allerdings umfasst dieses nur den Zugang zu den vorhandenen staatlichen Bildungseinrichtungen sowie die Nutzung des dort jeweils angebotenen Unterrichts.³⁸

³⁴ Rux, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, 60. Ed., Stand: 28.12.2024, Art. 20 Rn. 37.

³⁵ Kunig/Uerpmann-Witzack, Völkerrecht und staatliches Recht, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 8. Aufl. 2019, S. 97 f.; Nettesheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 59 Rn. 179.

³⁶ BVerfG, Beschluss vom 09.12.1970 1 BvL 7/66, BeckRS 1970, 104634; vgl. Nettesheim, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 59 Rn. 179; Rossa, Kinderrechte – Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes im internationalen und nationalen Kontext, 2014, S. 39 f.

³⁷ Zusatzprotokoll Nr. 1 vom 20.3.1952, BGBl. 1956 II S. 1879.

³⁸ Hanschmann, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Prot. Nr. 1 Art. 2 Rn. 8 m.w.N.

Hinsichtlich konkreter Bildungsinhalte oder -ziele finden sich im EMRK-Regime keine Vorschriften, weswegen im Weiteren nicht darauf eingegangen wird.

1. Agenda 2030

Bereits die *Agenda 21*, die 1992 bei der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro verabschiedet wurde, griff das Leitbild nachhaltiger Entwicklung auf.³⁹ Die *Agenda 21* stellt ein entwicklungs- und umweltpolitisches Aktionsprogramm mit konkreten Handlungsempfehlungen für das 21. Jahrhundert dar. Deren 36. Kapitel beschäftigt sich mit der Förderung der Bildung, der Bewusstseinsbildung und der Aus- und Fortbildung, insbesondere der Neuorientierung der Bildung zu einer nachhaltigen Entwicklung.⁴⁰

Mit der *Agenda 2030* einigte sich die Staatengemeinschaft schließlich auf 17 „Sustainable Development Goals“ (SDG), also auf 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung. Bei der *Agenda 2030* handelt es sich ebenfalls um einen gemeinsamen Aktionsplan solcher Staaten, die Teil der Vereinten Nationen sind. Sie wurde auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung 2015 einstimmig von der UN-Generalversammlung als Resolution angenommen.⁴¹

Das vierte dieser Nachhaltigkeits-Ziele, SDG 4, betrifft den Bereich „hochwertige Bildung“. Das Ziel lautet:

„Inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern.“⁴²

Dieses Ziel wird durch Unterziele weiter konkretisiert, von denen Unterziel 4.7 vorgibt:

³⁹ Agenda 21, Juni 1992, UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. II).

⁴⁰ Agenda 21, Juni 1992, UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. II), Rn. 36.3 ff.

⁴¹ Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 21.10.2015, UN Doc. A/RES/70/1.

⁴² Vgl. UN, Sustainable Development Goal 4, <https://unric.org/de/17ziele/sdg-4/> (zuletzt aufgerufen am 06.05.2025).

„Bis 2030 sicherstellen, dass alle Lernenden die notwendigen Kenntnisse und Qualifikationen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung erwerben, unter anderem durch Bildung für nachhaltige Entwicklung und nachhaltige Lebensweisen, Menschenrechte, Geschlechter-gleichstellung, eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit, Weltbürgerschaft und die Wertschätzung kultureller Vielfalt und des Beitrags der Kultur zu nachhaltiger Entwicklung“

Auf internationaler Ebene ist in erster Linie die UNESCO verantwortlich für die Umsetzung der BNE. Die UNESCO versteht BNE dabei als das Ziel, Menschen in die Lage zu versetzen, ihr eigenes Handeln in globalen Zusammenhängen zu betrachten und verantwortungsvolle Entscheidungen für eine nachhaltige Gegenwart und Zukunft zu treffen.⁴³

Trotz dieser wesentlichen Konkretisierung einer BNE, ist die *Agenda 2030* als reiner Aktionsplan kein verbindlicher Rechtssatz und muss als sogenanntes „soft law“ qualifiziert werden.⁴⁴ Lediglich Teile der Agenda 2030 sind in völkerrechtlichen Verträgen aufgenommen worden, die die unterzeichnenden Staaten binden. Als „soft law“ bezeichnet man Resolutionen, Erklärungen und Übereinkünfte, die für sich genommen nicht rechtsverbindlich sind, die aber teilweise bestehende Rechtsüberzeugungen von Staaten widerspiegeln können.⁴⁵ Dadurch kann die Agenda 2030 gewisse rechtliche Wirkungen nach sich ziehen, etwa bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge.⁴⁶ Als Resolution der UN-Generalversammlung erlangt sie auslegungsleitende Bedeutung für der UN anvertraute Verträge.⁴⁷ Der in der Agenda 2030 zum Ausdruck kommende Nachhaltigkeitsgedanke bildet zudem in

⁴³ Deutsche UNESCO-Kommission, <https://www.unesco.de/bildung/bildung-fuer-nachhaltige-entwicklung> (zuletzt aufgerufen am 06.05.2025).

⁴⁴ Huck/Kurkin, ZaöRV 2018, 375 (424); Proelß, Prinzipien des Internationalen Umweltrechts, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2. Aufl. 2022, S. 143.

⁴⁵ Arnould, Völkerrecht, Rn. 280; Graf Vitzthum, Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 8. Aufl. 2019, S. 29.

⁴⁶ Epiney, Gegenstand, Entwicklung, Quellen und Akteure des Internationalen Umweltrechts, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2. Aufl. 2022, S. 36.

⁴⁷ Vgl. Arnould, Völkerrecht, Rn. 280 m.w.N.

seinen Grundzügen Teil des Völkergewohnheitsrechts.⁴⁸ Ob und inwiefern auch die Bildung für eine Nachhaltige Entwicklung in dieser konkreten Ausprägung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes bereits zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt ist, dürfte fraglich sein – jedoch kann sie wie dargelegt bei der Auslegung entsprechender Verträge als Hilfsmittel herangezogen werden.

2. Abkommen von Paris

Zu den völkerrechtlichen Verträgen, die in einem spezifischen Kontext den Gedanken einer BNE aufgreifen, gehören die UN-Klimarahmenkonvention von 1992⁴⁹ sowie das Pariser Klimaschutzübereinkommen von Paris von 2015.⁵⁰ Neben Art. 6 der UN-Klimarahmenkonvention verankert Art. 12 des Pariser Übereinkommens die Bildung der Bevölkerung zum Thema Klimawandel:

„Soweit angebracht, arbeiten die Vertragsparteien dabei zusammen, Maßnahmen zur Verbesserung der Bildung, der Ausbildung, des öffentlichen Bewusstseins, der Beteiligung der Öffentlichkeit und des öffentlichen Zugangs zu Informationen auf dem Gebiet der Klimaänderungen zu ergreifen, wobei sie die Bedeutung dieser Schritte für die Verstärkung der Maßnahmen aufgrund dieses Übereinkommens anerkennen.“⁵¹ (Hervorhebung durch die Verfasser)

Dieser Artikel ist als Teil der „Action for Climate Empowerment“ (ACE) zu sehen, welches sechs Elemente umfasst, von denen eines die Bildung über den Klimawandel und seine Auswirkungen zum Inhalt hat.⁵²

⁴⁸ Proelß, Prinzipien des Internationalen Umweltrechts, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2. Aufl. 2022, S. 147 f.; Huck/Kurkin, ZaöRV 2018, 375, 423f.

⁴⁹ United Nations Framework Convention on Climate Change, 09.05.1992, 1771 UNTS 107, BGBl. 1993 II S. 1783.

⁵⁰ Paris Agreement, 12.12.2015, UN Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, BGBl. 2016 II S. 1082.

⁵¹ Pariser Übereinkommen, nach der amtlichen Übersetzung der EU, ABl. L 282 vom 19.10.2016, S. 4–18.

⁵² UNFCCC, Action for Climate Empowerment, <https://unfccc.int/topics/education-and-youth/big-picture/ACE> (zuletzt aufgerufen am 07.05.2025).

Zwar hat das Pariser Übereinkommen durch die Ratifizierung den Rang eines Bundesgesetzes erlangt, die Bestimmung des Art. 12 ist jedoch nicht konkretisiert genug und überlässt es angesichts des Wortlauts („soweit angebracht“) dem Ermessen der Vertragsstaaten, ob sie entsprechende Maßnahmen ergreifen. Eine verbindliche Verpflichtung ergibt sich hieraus daher nicht, insbesondere lassen sich daraus keine subjektiven Rechte ableiten. Das Abkommen zielt an dieser Stelle vielmehr auf eine Förderung der Zusammenarbeit der Staaten untereinander bei der Fortentwicklung der Bildung auf dem Gebiet der Klimaänderungen ab.

3. UN-Kinderrechtskonvention

Besondere Relevanz für die BNE hat neben der Agenda 2030 zudem die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK), die in Deutschland am 5. April 1992 in Kraft getreten ist.⁵³ Darin wird in Art. 28 ein Recht des Einzelnen auf Bildung statuiert. Dieses Recht wird in Art. 29 Abs. 1 UN-KRK um bestimmte Bildungsziele ergänzt, die im rechtlichen Diskurs bislang eher ein Schattendasein fristen. Die Konvention geht mit der Konkretisierung von Bildungszielen in Art. 29 Abs. 1 allerdings von einem umfassenden Bildungsbegriff aus, der nicht nur den Zugang zu Bildung, sondern auch bestimmte Inhalte und Zielsetzungen der Bildung umfasst.⁵⁴

In Art. 29 Abs. 1 lit. e der UN-Kinderrechtskonvention heißt es:

Die Vertragsstaaten stimmen darin überein, dass die Bildung des Kindes darauf gerichtet sein muss, [...] dem Kind Achtung vor der natürlichen Umwelt zu vermitteln.

Kein anderer universeller oder europäischer Menschenrechtsvertrag stellt die Bildungs- und Erziehungsziele so detailliert dar wie die UN-KRK.⁵⁵ Als vertragsbasiertes Expertengremium ist der UN-Kinderrechtsausschuss (*Committee on the*

⁵³ Convention on the Rights of the Child, 20.11.1989, 1577 UNTS 3, BGBl. 1992 II S. 121.

⁵⁴ Schmahl, UN-KRK Handkommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 29 Rn. 2, 19.

⁵⁵ Schmahl, RdJB 2020, S. 295.

Rights of the Child, CRC) mit der Auslegung der Konvention und der Überwachung der Einhaltung ihrer Garantien durch die Vertragsstaaten betraut.

Der Begriff der „Achtung vor der natürlichen Umwelt“ wurde durch einen *General Comment* des CRC konkretisiert.⁵⁶ Danach sind Umweltthemen sowie Themen der nachhaltigen Entwicklung mit sozioökonomischen, soziokulturellen und demografischen Fragen zu verknüpfen und Probleme der natürlichen Umwelt auf nationaler und globaler Ebene in den Unterricht einzubinden.⁵⁷ Nach dem *General Comment* ist somit ein integrierter und ganzheitlicher, gegebenenfalls auch multidisziplinärer Ansatz zu verfolgen, der auch die nachhaltige Entwicklung miteinbezieht.⁵⁸

Die weite Interpretation des Begriffs der „Achtung vor der natürlichen Umwelt“ wird zudem durch die wachsende internationale Anerkennung des Ziels der Nachhaltigkeit im weiteren Sinne unterstützt,⁵⁹ die sich auch in der Agenda 2030 widerspiegelt. Wie dargelegt kann das Unterziel 4.7 zur BNE zur Auslegung der UN-KRK herangezogen werden.⁶⁰ Demzufolge liegt es nahe, unter einer Bildung, die dem Kind Achtung vor der natürlichen Umwelt im Sinne des Art. 29 Abs. 1 lit. e UN-KRK vermittelt, eine Bildung für nachhaltige Entwicklung im Sinne auch der Nachhaltigkeitsziele zu verstehen.

Dieser Auslegung folgt auch die Bundesrepublik Deutschland in ihrem zweiten Staatenbericht zur UN-KRK, wonach für die Umsetzung des Art. 29 Abs. 1 lit. e die Übernahme von Verantwortung für die globale Umwelt und die eigene Lebensumwelt und damit das Konzept der „Bildung für eine nachhaltige Entwicklung“ im Vordergrund steht.⁶¹ Die BNE nehme dabei nach deutscher Aussage im

⁵⁶ Während die General Comments des Ausschusses zwar nach Auffassung des BVerfG keine rechtlich verbindliche Auslegung der UN-KRK darstellen, dürften sie dennoch eine wichtige Rolle bei der Anwendung der Konventionsrechte spielen, vgl. BVerfG, Beschl. v. 05.07.2013 – 2 BvR 708/12, BeckRS 2013, 53752, Rn. 24; *Rossa*, Kinderrechte – Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes im internationalen und nationalen Kontext, 2014, S. 133.

⁵⁷ General Comment No. 1, 17.04.2001, UN Doc. CRC/GC/2001/1, Rn. 13.

⁵⁸ General Comment No. 1, 17.04.2001, UN Doc. CRC/GC/2001/1, Rn. 13.

⁵⁹ *Lundy/Tobin*, in: Lundy (Hrsg.), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, 2019, S. 1145 m.w.N.

⁶⁰ *Arnauld*, Völkerrecht, Rn. 280 (m.w.N.).

⁶¹ Second periodic report of Germany, 24.07.2003, UN Doc. CRC/C/83/Add. 7, Rn. 760.

Staatenbericht einen hohen Stellenwert ein.⁶² Der aktuelle kombinierte fünfte und sechste Staatenbericht Deutschlands verweist für die Bildungsziele auf das entsprechende Kapitel im zweiten Staatenbericht, sodass die dortigen Ausführungen noch aktuell sind.⁶³ Der Kinderrechtsausschuss empfahl in seinen Schlussfolgerungen zum zweiten Staatenbericht noch, Deutschland solle alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Art. 28 und 29 UN-KRK gerade auch im föderalen System in allen Bundesländern vollständig umgesetzt werden.⁶⁴ Zur Umsetzung empfiehlt der Ausschuss grundsätzlich die Einfügung gerade auch der Ziele aus Art. 29 Abs. 1 UN-KRK in die Curricula auf allen Schulebenen.⁶⁵ Zum letzten Staatenbericht bezogen sich die Schlussfolgerungen ausdrücklich auf eine menschenrechtszentrierte Bildung.⁶⁶

Die Durchsetzung dieser Verpflichtung stößt in der deutschen Rechtsordnung wiederum auf das Hindernis der Kompetenzzuordnung im Bereich der Bildungsgebung. Die Länder haben zwar vor der Ratifikation der UN-KRK entsprechend der Lindauer Absprache ihre Zustimmung gegeben.⁶⁷ Doch wie bereits dargestellt unterliegt die Festlegung der grundlegenden Bildungs- und Erziehungsziele dem Vorbehalt des Gesetzes, sodass allein die Zustimmung der Länder mangels Bindung der Landesgesetzgeber die Bestimmung des Art. 29 UN-KRK nicht für die Länder wirksam werden lässt.⁶⁸ Inwiefern die Umsetzung der Vorgaben aus Art. 29 Abs. 1 lit. e UN-KRK also auf nationaler Ebene justiziabel ist, hängt davon ab, ob die entsprechenden Landesgesetzgeber die „Achtung vor der natürlichen

⁶² Second periodic report of Germany, 24.07.2003, UN Doc. CRC/C/83/Add. 7, Rn. 743.

⁶³ Combined fifth and sixth periodic report of Germany, 13.11.2020, UN Doc. CRC/C/DEU/5-6, Rn. 198.

⁶⁴ Concluding observations on the second periodic report of Germany, 26.02.2004, UN Doc. CRC/C/15/Add.226, Rn. 52 f.

⁶⁵ General Comment No. 1, 17.04.2001, UN Doc. CRC/GC/2001/1, Rn. 18; vgl. auch *Verheyde*, Article 28 The Right to Education, in: Alen et al. (Hrsg.), A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, 2006, S. 27.

⁶⁶ Concluding observations on the fifth and sixth periodic reports of Germany, 13.10.2022, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/5-6, Rn. 36.

⁶⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Übereinkommen vom 20.11.1989 über die Rechte des Kindes, 24.01.1991, BT-Drs. 12/42, S. 5.

⁶⁸ *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 57, 915.

Umwelt“ als BNE in den jeweiligen Bildungs- und Erziehungszielen verankert haben (s. unten zur Landesebene).

Auf internationaler Ebene dagegen können solche nationalen Kompetenzverteilungen nicht der Einhaltung der Verpflichtungen entgegengesetzt werden. Dies stellt auch der UN-Kinderrechtsausschuss klar und betont, dass die Umsetzung der Bildungsziele in innerstaatliches Recht nicht nur über Gesetzgebung und Rechtsprechung zu erfolgen hat, sondern auch durch Übernahme der Bildungsziele in Verwaltungsrichtlinien und auf anderen Ebenen.⁶⁹

III. Europarechtliche Ebene

Auf der Ebene des Unionsrechts statuieren zunächst die beiden zentralen Bestimmungen über die Zuständigkeiten der EU im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung (Art. 165, 166 AEUV) absolute Harmonisierungsverbote.⁷⁰ Daher liegt es grundsätzlich allein in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten, über die Bildungs- und Erziehungsziele sowie über die Organisation und die Finanzierung des Bildungswesens zu entscheiden. Dennoch hat das Unionsrecht bei der Betrachtung des nationalen Bildungswesens eine gewisse Relevanz, wie sich bspw. aus der in Art. 53 AEUV geregelten Zuständigkeit für die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen ergibt.⁷¹ Ebenfalls besondere Relevanz folgt aus den primärrechtlich verbürgten Grundfreiheiten des AEUV (Art. 45 ff. AEUV), insbesondere aus der Niederlassungsfreiheit.⁷²

Hinzu kommt Art. 14 der Charta der Grundrechte der EU (EUGRCh), nach deren Abs. 1 jeder Mensch das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen

⁶⁹ General Comment No. 1, 17.04.2001, UN Doc. CRC/GC/2001/1, Rn. 17 f.; *Schmahl*, RdJB 2020, S. 299 f.

⁷⁰ *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 165 Rn. 22.

⁷¹ Zur Abgrenzung: *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 165 Rn. 15.

⁷² *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 165 Rn. 6; *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 125.

Ausbildung und Weiterbildung hat.⁷³ Dieses Recht umfasst die Möglichkeit, unentgeltlich am Pflichtschulunterricht teilzunehmen (Abs. 2) und auch die Gründungsfreiheit für Privatschulen und das Erziehungsrecht der Eltern (Abs. 3).⁷⁴ Es ist insofern der Vorschrift im Zusatzprotokoll zur EMRK⁷⁵ nachgebildet.⁷⁶ Allerdings sind dadurch keine Aussagen über konkrete Bildungsinhalte oder die Bildungsorganisation getroffen, der Schutzgehalt dürfte daher über ein allgemeines Zugangsrecht zu staatlich angebotener schulischer Bildung nicht hinausgehen.⁷⁷

Mit Blick auf die BNE hat der Europäische Rat am 16. Juni 2022 ungeachtet des begrenzten unionsrechtlichen Rahmens eine Empfehlung zum Lernen für den grünen Wandel und die nachhaltige Entwicklung verabschiedet.⁷⁸ Darin wird den Mitgliedstaaten u.a. empfohlen, das Lernen für den grünen Wandel und die nachhaltige Entwicklung als eine der Prioritäten in der Politik der allgemeinen Bildung festzulegen, die BNE durch die Bereitstellung von Infrastruktur, digitalen Instrumenten und Ressourcen zu verbessern sowie Lehrkräfte bei beruflichen Weiterbildungsprogrammen zu unterstützen.⁷⁹ Diese Empfehlung hat allerdings keinen rechtlich bindenden Charakter, sondern obliegt in ihrer innerstaatlichen Umsetzung allein dem Ermessen der Mitgliedstaaten, wobei sie eine gewisse Steuerungsfunktion ausüben kann.⁸⁰

⁷³ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 53 Fn. 206 f. m.w.N.

⁷⁴ Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 127.

⁷⁵ Siehe bereits Fn. 37.

⁷⁶ Langenfeld, Das Recht auf Bildung in der Europäischen Menschenrechtskonvention, RdJB 2007, 414 (423 f.) m.w.N.

⁷⁷ Augsberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, GRC Art. 14 Rn. 4 f.; Kingreen, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, EU-GRCharta Art. 14 Rn. 3.

⁷⁸ Empfehlung des Rates zum Lernen für den grünen Wandel und die nachhaltige Entwicklung vom 16.06.2022 (2022/C 243/01).

⁷⁹ Pressemitteilung des Rates der EU, 16.06.2022, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/06/16/council-adopts-recommendation-to-stimulate-learning-for-the-green-transition/> (zuletzt aufgerufen am 07.05.2025).

⁸⁰ Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 288 Rn. 97; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 84. EL Januar 2025, Art. 288 AEUV, Rn. 208.

IV. Verfassungsebene

Auf der Ebene des deutschen Verfassungsrechts findet sich zwar keine explizite Erwähnung der BNE. Jedoch lassen sich aus zwei Normen implizit zumindest abstrakte Maßstäbe für eine solche nachhaltigkeitsorientierte Bildung ablesen: aus Art. 7 Abs. 1 sowie Art. 20a GG.

1. Art. 7 GG

Art. 7 Abs. 1 GG, der das gesamte Schulwesen der „Aufsicht“, d.h. Organisation, Gestaltung und Regelung des Staates unterstellt, schließt mit der so begründeten Aufgabe des Staates auch die Verantwortung und Gewährleistung des Staates für Erziehung, Bildung und Schule ein und kann insoweit als eine letztlich grundrechtlich aufzufassende objektive Grundsatznorm verstanden werden.⁸¹ Die Verfassungsnorm des Art. 7 GG tritt damit in einen – nicht konfliktfreien – Zusammenhang mit dem „natürlichen“ Recht der Eltern (Art. 6 Abs. 2 GG), der „pädagogischen Freiheit“ der Lehrer, der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) und den staatskirchlichen Garantien der Religionsgemeinschaften (Art. 140 GG) und nicht zuletzt mit den Grundrechten der Schüler.⁸²

Über Umfang und Grenzen des staatlichen Erziehungsauftrags bestehen im Detail Meinungsverschiedenheiten.⁸³ Während zwar aus Art. 7 GG allein trotz entsprechender Stellung im Grundgesetz noch kein subjektives Grundrecht resultiert,⁸⁴ kann der Norm doch zumindest ein den Gesetzgeber verpflichtendes Verfassungsprogramm entnommen werden, das Bildungswesen auszubauen und zu entwickeln.⁸⁵

Mit seinem Beschluss vom 19. November 2021 hat das BVerfG zudem ein Recht der Kinder und Jugendliche auf schulische Bildung nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art.

⁸¹ Badura, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 7 Rn. 1.

⁸² Badura, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 7 Rn. 1.

⁸³ Thiel, in: Sachs/von Coelln/Mann (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 7 Rn. 23 m.w.N.

⁸⁴ Kahl, in: Hahn/Petras/Valentiner/Wienfort (Hrsg.), Grundrechte, 2022, S. 483 f.

⁸⁵ Badura, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 7 Rn. 2.

7 Abs. 1 GG anerkannt.⁸⁶ Kern dieses Grundrechts ist die Schaffung eines Schulsystems, „das allen Kindern und Jugendlichen gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet, um so ihre Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft umfassend zu fördern und zu unterstützen“,⁸⁷ wobei dem Grundrecht eine Leistungs-, eine Teilhabe- und eine Abwehrdimension zukommt.⁸⁸

Dieses Recht umfasst einen geschützten Anspruch von Schüler*innen auf Einhaltung eines nach allgemeiner Auffassung für ihre chancengleiche Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit unverzichtbaren Mindeststandards von Bildungsangeboten an staatlichen Schulen.⁸⁹ Ein originärer Leistungsanspruch der einzelnen Schüler*innen auf eine bestimmte Gestaltung staatlicher Schulen soll sich aus diesem Recht jedoch, zumindest im Grundsatz, nicht ergeben.⁹⁰ Dem Gesetzgeber bleibt also ein weiter Gestaltungsspielraum. Doch könnte in diesem Mindeststandard in Anlehnung an die grundrechtliche Schutzpflichtendogmatik ein bildungsrechtliches Untermaßverbot gesehen werden.⁹¹

Die Anforderungen an eine Verpflichtung des Gesetzgebers sind jedoch angesichts der Formulierungen „nach allgemeiner Auffassung“ und „unverzichtbar“ sehr hoch. Es ist daher zweifelhaft, ob BNE von diesem „unverzichtbaren Mindeststandard“ bereits aus Art. 7 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG umfasst wird. Ein Anspruch konkret auf Bildung für nachhaltige Entwicklung lässt sich jedenfalls aus der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG nur schwerlich erblicken.

⁸⁶ BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21, NJW 2022, 167; siehe auch schon *Gast*, Das Grundrecht auf Bildung, 2019, S. 93 ff.

⁸⁷ BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21, NJW 2022, 167 (170).

⁸⁸ Ausführlich *Uhle*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, 60. Ed., Stand: 28.12.2024, Art. 7 Rn. 6c; *Thiel*, in: Sachs/von Coelln/Mann (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 7 Rn. 3a.

⁸⁹ BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21, NJW 2022, 167 (170).

⁹⁰ *Thiel*, in: Sachs/von Coelln/Mann (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 7 Rn. 3a.

⁹¹ *Lindner*, DÖV 2022, 733 (736); vgl. auch *Munaretto*, Der Staat 2023, 419.

2. Art. 20a GG

Möglicherweise könnte sich mit Blick auf Art. 20a GG etwas anderes ergeben. Nach Art. 20a GG schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Damit stellt die Norm eine Kodifizierung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes dar, wie er sich auch auf völkerrechtlicher Ebene, bspw. in den SDG, wiederfindet.⁹² Art. 20a GG ist als Staatszielbestimmung ausgestaltet, beinhaltet also grundsätzlich keine subjektivrechtlichen Elemente, sondern begründet eine objektive Verpflichtung des Staates.⁹³ Die Staatszielbestimmungen – und damit auch der Umwelt- und Tierschutz – sind jedoch keinesfalls als bloße Programmsätze zu verstehen, sondern als „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung [...], die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.“⁹⁴ Die Staatszielbestimmung aus Art. 20a GG beinhaltet eine unmittelbar geltende, alle Ausformung der staatlichen Gewalt bindende Leitlinie.⁹⁵ Damit wird gleichzeitig auch das Nachhaltigkeitsprinzip verfassungsrechtlich in Deutschland verankert.⁹⁶

Vorrangig richtet sich die Staatszielbestimmung zwar an den parlamentarischen Gesetzgeber.⁹⁷ Dabei enthält die Norm keinen Gesetzesvorbehalt, die Handlungspflicht des Gesetzgebers gilt unmittelbar: Er muss den Gestaltungsauftrag aus Art.

⁹² *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20a Rn. 96 ff.

⁹³ *Wolff/Kluth*, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), GG-Kommentar, 14. Aufl. 2025, Art. 20a Rn. 3; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG-Kommentar, 17. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 2.

⁹⁴ Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz, Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, Bericht der Sachverständigen-Kommission, 1983, 21.

⁹⁵ *Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, 60. Ed., Stand: 28.12.2024, Art. 20a Rn. 35.

⁹⁶ BVerfG, Beschluss vom 13.03.2007 – 1 BvF 1/05, NVwZ 2007, 937; VG Berlin, Urteil vom 31.10.2019 – 10 K 412/18, NVwZ 2020, 1289 Rn. 59.

⁹⁷ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13.04.1995 – 4 B 70/95, NJW 1995, 2648 (2649).

20a GG durch Erlass geeigneter Vorschriften umsetzen.⁹⁸ Der Gesetzgeber mag hierbei eine politische Gestaltungsfreiheit haben, die es ihm überlässt, auf welche Weise er die ihm aufgelegte Staatsaufgabe erfüllt.⁹⁹ Art. 20a GG aktualisiert sich jedoch in einer permanenten Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers, das Umweltrecht und Tierschutzrecht den neuesten Erkenntnissen in Wissenschaft und Technik anzupassen und neu entstehende Schutzlücken zu beseitigen.¹⁰⁰

Welches Gewicht der Staatszielbestimmung zukommt, zeigte der Klimabeschluss des BVerfG vom 24. März 2021,¹⁰¹ der den bis dahin wenig beachteten Art. 20a GG im Zuge der sog. Klimaklagen aus seinem bisherigen „Dornröschenschlaf“ erweckt und – nach jahrzehntelangen wissenschaftlichen Debatten – eine umweltverfassungsrechtliche Trendwende eingeleitet hat.¹⁰²

Die verfassungsrechtlichen Maßgaben des Art. 20a GG binden jedoch nicht nur die Gesetzgebung, sondern alle staatliche Gewalt: Verwaltung und die gesamte Rechtsprechung sind ebenso in der Verantwortung. Im Rahmen des geltenden Fachrechts sind diese Staatsgewalten verfassungsrechtlich dazu aufgerufen, die inhaltlichen Vorgaben der Staatszielbestimmung Umweltschutz bei der Gesetzesauslegung und vor allem bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen.¹⁰³ Das Staatsziel Umweltschutz des Art. 20a GG stellt eine Eingriffsrechtfertigung dar und gibt den zu ergreifenden Maßnahmen des Staates verfassungsrechtliche Rückendeckung, auch wenn dafür Grundrechte Einzelner beschränkt werden müssen.¹⁰⁴

Diese steigende Bedeutung des Umwelt- und Klimaschutzes aus verfassungsrechtlicher Sicht, und damit des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der ökologischen

⁹⁸ Jarass in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG-Kommentar, 17. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 18 m. w. N.

⁹⁹ Krings in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG-Kommentar, 15. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 16 m.w.N.

¹⁰⁰ Vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 72 m. w. N.; Rux, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, 60. Ed., Stand: 28.12.2024, Art. 20a Rn. 35.

¹⁰¹ BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, NJW 2021, 1723.

¹⁰² Vgl. Calliess, JuS 2023, 1 (2); ausführlicher zum Klimabeschluss und dessen verfassungsrechtlichen Folgen u.a. Britz, NVwZ 2022, 825; Kersten/Kaupp, JuS 2022, 473; Franzius, KlimR 2022, 102.

¹⁰³ Graf, Ethik und Moral im Grundgesetz, 2017, S. 159.

¹⁰⁴ Britz, NVwZ 2022, 825.

Nachhaltigkeit,¹⁰⁵ strahlt auch auf andere Verfassungsnormen aus. Denn als Staatsziel kommt dem Staat ein Optimierungsgebot hinsichtlich der darin verankerten Leitlinien zu.¹⁰⁶ Hinzu kommt, dass der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung im offenen Verfassungsstaat des GG durchaus eine Internationalisierung des Art. 20a GG bewirken kann.¹⁰⁷ In Verbindung mit dem auch für das Verfassungsrecht greifenden Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des deutschen Rechts¹⁰⁸ ist somit das Grundgesetz durchaus auf einen Gleichklang zwischen verfassungs- und völkerrechtlichem Nachhaltigkeitsgrundsatz gerichtet.¹⁰⁹ Jedenfalls dürfen die konkretisierenden Inhalte des völkerrechtlichen Nachhaltigkeitsprinzips auf verfassungsrechtlicher Ebene nicht außer Acht gelassen werden.¹¹⁰

Der völkerrechtliche Nachhaltigkeitsgrundsatz wiederum findet seine Verankerung und Konkretisierung, wie oben dargelegt, gerade auch in den Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030. Teil dieses „internationalen umweltpolitischen Wertekonsenses“¹¹¹ ist auch Ziel 4 hinsichtlich einer hochwertigen Bildung und konkret Unterziel 4.7 hinsichtlich der BNE. So kann argumentiert werden, dass bei der Auslegung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags aus Art. 7 GG auch dem Nachhaltigkeitsgrundsatz des Art. 20a GG angemessen Rechnung getragen werden muss. Wenn auch das Staatsziel nicht in der Lage zu sein vermag, Art. 7 GG zu einem subjektiven Recht mit konkretem bildungsinhaltlichem Gehalt zu erheben, so kann der Gesetzgeber die BNE bei der Erfüllung des eigenen Bildungsauftrags jedenfalls nicht ignorieren, ohne sich in Widerspruch mit Art. 20a GG zu setzen.

Unterstützung findet ein solches Verständnis von Art. 20a GG bei der Konkretisierung des Rechts auf Bildung aus Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG auch in dem

¹⁰⁵ *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20a Rn. 103.

¹⁰⁶ *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20a Rn. 31.

¹⁰⁷ *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20a Rn. 265; *Jahn*, ZaöRV 2022, 47.

¹⁰⁸ Siehe *Knop*, Völker- und Europarechtsfreundlichkeit als Verfassungsgrundsätze, 2013, S. 209 ff.; *Hofmann*, Jura 2013, 326.

¹⁰⁹ *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20a Rn. 265 f.

¹¹⁰ So bereits *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 252 ff. und S. 406 ff.; *Frenz*, UTR 1999, 37 (40).

¹¹¹ *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20a Rn. 266.

ebenfalls in Art. 20a GG angelegten Kooperationsprinzip. Dieses „prozedurale Leitbild für die Ausgestaltung der umweltpolitischen Entscheidungsprozesse“ spiegelt die Realität wider, dass Umweltschutz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu begreifen ist.¹¹² Wenn Umweltschutz somit nur in einem Zusammenspiel von Staat und Bevölkerung gelingen kann – eine auch in Ziel 17 der SDG aufgegriffene Ausprägung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes –, so ist es naheliegend, gerade auch Kinder und Jugendliche in diesen gesellschaftlichen Prozess einzubeziehen. Damit sind nicht nur prozedurale Beteiligungsrechte und ähnliche Kooperationsformen von Behörden, Unternehmen und Zivilgesellschaft als Teil des Kooperationsprinzips anzusehen,¹¹³ sondern auch die Bildung der Gesellschaft über und ihre Einbeziehung zu Fragen der nachhaltigen Entwicklung.

Im Folgenden wird somit davon ausgegangen, dass sich Auswirkungen auf die völkerrechtlichen Umsetzungspflichten Deutschlands hinsichtlich BNE nicht allein aus den o.g. völkerrechtlichen Normen ergeben. Vielmehr lädt auch das Staatsziel des Umweltschutzes in Art. 20a GG die verfassungsrechtlichen Pflichten des Staates aus Art. 7 GG dahingehend auf, dass eine konsequente Einhaltung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrages ohne Umsetzung der BNE jedenfalls nur schwer vorstellbar ist.

Soweit sich die Pflicht zur Umsetzung der BNE für die im Folgenden noch zu prüfende Landesebene direkt aus dem Völkerrecht i.V.m. der Lindauer Absprache ergibt, folgen aus der hier dargelegten verfassungsrechtlichen Normierung keine weitergehenden Pflichten. Im Gegenteil dürfte der Konkretisierungsgrad des Art. 29 Abs. 1 lit. e UN-KRK deutlich über die hier hergeleitete Ausprägung eines verfassungsrechtlichen Mindeststandards hinausgehen. Soweit jedoch der Landesgesetzgeber über die Lindauer Absprache unmittelbar nicht gebunden sein kann (siehe oben [B.I.](#)), resultiert aus Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1, 20a GG

¹¹² *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20a Rn. 149.

¹¹³ Ausführlich *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 4 Rn. 129 ff., § 5 Rn. 1444 ff.

zumindest eine (wenn auch weniger konkrete) verfassungsrechtliche Bindung der Landesparlamente, keine einer BNE zuwiderlaufende Beschlüsse zu fassen.

V. Bundesebene und Beschlüsse der Kultusministerkonferenz

Wie bereits eingangs dargelegt, steht nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes (Art. 70 ff. GG) das Schulrecht ausschließlich den Bundesländern zu, sodass die Relevanz von einfachgesetzlichen Bundesvorschriften – über die ausgeführte Transformation internationaler Verträge hinaus – gering ist. Allerdings spielen auf Bundesebene einerseits die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, andererseits die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz eine Rolle im Rahmen der BNE.

Zur Umsetzung des Ziels der BNE in Deutschland wurde dieses Ziel u.a. auf untergesetzlicher Ebene in die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (2021)¹¹⁴ integriert und eine Nationale Plattform eingerichtet, die wiederum einen Nationalen Aktionsplan Bildung für nachhaltige Entwicklung (2017) ausgearbeitet hat.¹¹⁵ Der Aktionsplan befasst sich mit den Beiträgen und Zielen zur Implementierung einer bundesweiten BNE. Demnach gehöre die strukturelle Verankerung von BNE im gesamten Bildungsbereich Schule zu den wesentlichen Schritten, u.a. durch eine Verankerung in der Schulgesetzgebung, der Lehrkräftebildung sowie in den Lehr- und Bildungsplänen der Länder.¹¹⁶ Insbesondere bedürfe es einer wissenschaftlichen Analyse der Verwendung und Stellung von BNE in den Lehr- und Bildungsplänen sowie einer entsprechenden Fortentwicklung.¹¹⁷ Zudem solle eine Sammlung von

¹¹⁴ Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-318846> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹¹⁵ Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Nationale Plattform BNE: Nationaler Aktionsplan Bildung für nachhaltige Entwicklung – Der deutsche Beitrag zum UNESCO-Weltaktionsprogramm, https://www.bne-portal.de/bne/de/nationaler-aktionsplan/nationaler-aktionsplan_node.html (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹¹⁶ Nationaler Aktionsplan Bildung für nachhaltige Entwicklung, Fn. 115, S. 24 ff.; siehe auch Bericht der Bundesregierung zur Bildung für nachhaltige Entwicklung, 2021, 19. Legislaturperiode, <https://www.bne-portal.de/bne/de/bundesweit/bericht-der-bundesregierung-zu-g-fuer-nachhaltige-entwicklung/bericht-der-bundesregierung-zu-g-fuer-nachhaltige-entwicklung.html> (zuletzt aufgerufen 08.05.2025).

¹¹⁷ Vgl. Nationale Plattform BNE, Zwischenbilanz zum Nationalen Aktionsplan BNE, Mai 2020, https://www.bne-portal.de/bne/de/nationaler-aktionsplan/nationaler-aktionsplan_node.html (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025); Holst/Brock, Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Schule – Strukturelle Verankerung in Schulgesetzen, Lehrplänen und der Lehrerbildung, 2020, <https://www.bne->

„Good Practices“ als Implementierungshilfen die Lehr- und Bildungsplangestaltungen unterstützen.¹¹⁸

Bundeseinheitlich können diese Umsetzungsempfehlungen mangels entsprechender Bundeskompetenzen nur auf unverbindlicher Ebene der Kultusministerkonferenz (KMK) vorangetrieben werden. In diesem Rahmen gibt es daher bereits entsprechende Bestrebungen zu solchen Harmonisierungen der geltenden Bildungsstandards.¹¹⁹ Die Beschlüsse der KMK sind nicht rechtlich verbindlich und haben lediglich den Charakter von Empfehlungen.¹²⁰ Damit müssen sie jeweils noch in verbindliches Landesrecht transformiert werden.¹²¹ Soweit die Beschlüsse jedoch dem Zuständigkeitsbereich der Exekutive zuzuordnen sind, entfalten sie zumindest für die Landesregierungen politische Verbindlichkeit i.V.m. dem Grundsatz der Bundestreue.¹²²

Damit können Beschlüsse der KMK auf dem Gebiet der BNE für die zu untersuchende Frage relevant werden. Einen ersten Beschluss zu diesem Thema mit dem Titel „Umwelt und Unterricht“ hat die KMK im Jahr 1980,¹²³ gefolgt von dem Beschluss „Eine Welt/Dritte Welt in Unterricht und Schule“ von 1998,¹²⁴ gefasst. Bereits 1980 stellte die KMK heraus, dass es sich bei der Umwelterziehung um ein fächerübergreifendes Unterrichtsprinzip handele, „das in gleicher Weise den naturwissenschaftlichen wie den gesellschaftlichen Unterrichtsbereich“ durchdringe.

portal.de/bne/shareddocs/downloads/files/2020_bne_dokumentenanalyse_schule.html (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹¹⁸ Nationaler Aktionsplan Bildung für nachhaltige Entwicklung, Fn. 118, S. 36.

¹¹⁹ Zu den Angleichungsschritten im Rahmen der KMK, s. *Avenarius/Hanschmann*, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 25 f.

¹²⁰ BVerfG, Beschluss vom 22.06.1977 1 BvR 799/76, NJW 1977, 1723 (1724); *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 96; KMK, Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2018/2019, 2021, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Eurydice/Bildungswesen-dt-pdfs/dossier_de_ebook.pdf (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹²¹ *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 939.

¹²² *Behmenburg*, Bleibt Schulwesen Ländersache?, RdJB 2003, 165 (177); *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 96.

¹²³ KMK, Umwelt und Unterricht, Beschluss vom 17.10.1980, https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1980/1980_10_17_Umwelt_Unterricht.pdf (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹²⁴ KMK, Eine Welt/Dritte Welt in Unterricht und Schule, Beschluss vom 28.02.1997, <https://edumedia-depot.gei.de/bitstream/handle/11163/6022/573512124.pdf> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

Im Jahr 2007 verabschiedete die KMK zusammen mit der deutschen UNESCO-Kommission eine Empfehlung zur „Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Schule“.¹²⁵ Auch darin wird BNE als „ganzheitliches Konzept“ herausgestellt, welches eine „Thematisierung in möglichst vielen Fächern und in fächerübergreifenden und fächerverbindenden Organisationsformen“ erfordere. Diese Empfehlung wurde wiederum 2024 von der KMK erneuert, um das Bildungsverständnis und die Zielsetzung von BNE in der Schule auf Unterrichts- und Schulentwicklungsebene zu konkretisieren.¹²⁶ Die Neuversion bestätigt das ganzheitliche Bildungs- und Erziehungskonzept und orientiert sich am Whole School Approach, wonach BNE Aufgabe der gesamten Schulgemeinschaft ist.

Zum anderen veröffentlichte die KMK 2007 gemeinsam mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) einen im Jahr 2015 überarbeiteten „Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung im Rahmen einer Bildung für nachhaltige Entwicklung“.¹²⁷ Darin wird eben jener fächerübergreifende Ansatz weiter fortentwickelt und konkretisiert;¹²⁸ insbesondere soll das Dokument als Orientierungshilfe für die Erstellung von Bildungs- und Lehrplänen in den Bundesländern dienen.¹²⁹

Des Weiteren sind einzelne Beschlüsse der KMK über Bildungsstandards relevant für eine BNE, soweit sie das Thema der Nachhaltigkeit bzw. der nachhaltigen Entwicklung integrieren. Die von der KMK beschlossenen Bildungsstandards dienen dabei als wichtiges Steuerungselement der vereinheitlichenden Qualitätssicherung

¹²⁵ KMK und Deutsche UNESCO-Kommission (DUK), Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Schule, Empfehlung vom 15.06.2007, https://nachhaltigkeit.bildung-rp.de/fileadmin/user_upload/nachhaltigkeit.bildung-rp.de/Downloads/070615_KMK-DUK-Empfehlung_BNE.pdf (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹²⁶ KMK, Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur BNE in der Schule, Beschluss vom 13.06.2024, <https://www.kmk.org/presse/pressearchiv/mitteilung/kultusministerkonferenz-veroeffentlicht-neue-empfehlung-zur-bildung-fuer-nachhaltige-entwicklung-in-der-schule.html> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹²⁷ KMK und BMZ, Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung, 2015, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_06_00-Orientierungsrahmen-Globale-Entwicklung.pdf (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹²⁸ Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung, Fn. 127, S. 86.

¹²⁹ Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung, Fn. 127, S. 104 ff.

in der Bildungspolitik.¹³⁰ Auch sie bedürfen zu ihrer rechtlichen Verbindlichkeit in den einzelnen Bundesländern eines entsprechenden Transformationsakts, welcher bisher entweder durch Erlass von (dem Vorbehalt des Gesetzes genügenden) Rechtsverordnungen oder jedenfalls durch Verwaltungsvorschriften erfolgte.¹³¹ Mit Bezug zu einer BNE enthalten bisher nur die Bildungsstandards für Biologie und vereinzelt auch Chemie konkretere Erwähnungen solcher Inhalte für den Unterricht.¹³² Durch die entsprechende Erklärung der Verbindlichkeit in den meisten Bundesländern hat die BNE zumindest in diesen naturwissenschaftlichen und typischerweise nachhaltigkeitsaffinen Fächern eine bundesweite Verankerung erfahren. Bisher nicht in den Bildungsplänen umgesetzt ist damit allerdings der in den sonstigen KMK-Dokumenten formulierte Anspruch an BNE als ein fächerübergreifendes Unterrichtsprinzip, das sich durch *alle* Fächer zieht. Soweit – wie im Folgenden dargelegt – Bildungspläne der Bundesländer eine solche Verankerung von BNE umsetzen, entfalten sie somit auch weiterhin neben den Bildungsstandards selbst Wirkungen.¹³³

Zuletzt fasste die KMK am 2023 einen Beschluss zu diesem Themenfeld, in welchem sie Informationen zur Umsetzung von BNE in den Ländern zusammenträgt,¹³⁴ wobei sich diese eher als ein punktueller Flickenteppich, teilweise von Projekten, denn eine ganzheitliche und bundesweite Umsetzung darstellen.

¹³⁰ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 270 ff.

¹³¹ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 272.

¹³² Vgl. KMK, Bildungsstandards im Fach Biologie für den Mittleren Schulabschluss, Beschluss vom 16.12.2004, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_12_16-Bildungsstandards-Biologie.pdf (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025); KMK, Bildungsstandards im Fach Biologie für die Allgemeine Hochschulreife, Beschluss vom 18.06.2020, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2020/2020_06_18-BildungsstandardsAHR_Biologie.pdf (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025); KMK, Bildungsstandards im Fach Chemie für die Allgemeine Hochschulreife, Beschluss vom 18.06.2020, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2020/2020_06_18-BildungsstandardsAHR_Chemie.pdf (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹³³ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 272.

¹³⁴ KMK, Bildung für nachhaltige Entwicklung – Informationen der Länder, Beschluss vom 09.02.2023, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Bildung/AllgBildung/2023-02-17_BNE-Info-Laender.pdf (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

VI. Landesebene

Angesichts der grundgesetzlichen Landeskompetenz für den Bereich der schulischen Bildung sowie der zum großen Teil nicht unmittelbar anwendbaren völkerrechtlichen Regelungen kommt es wesentlich auf die Umsetzung und Konkretisierung der Agenda 2030, der UN-Kinderrechtskonvention, des verfassungsrechtlichen Bildungsauftrags sowie der Beschlüsse der KMK auf Ebene der Bundesländer an. In der weiteren Untersuchung wird sich exemplarisch auf die Bundesländer Hamburg (a.), Bayern (b.), Hessen (c.) und Sachsen (d.) beschränkt.

Dabei werden jeweils im Einzelnen je nach Relevanz die Landesverfassungen, Landesschulgesetze und die Bildungs- und Lehrpläne auf ihre Implementierung der BNE untersucht. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der bundesweiten Bildungsstandards wird zum Teil hinterfragt, welche Bedeutung landesrechtliche Bildungs- und Lehrpläne noch haben.¹³⁵ Im Bereich der BNE behalten diese jedoch ihre Relevanz weiterhin – zum einen hinsichtlich aller anderen Fächer außer Biologie und Chemie, zum anderen auch darüber hinaus jedenfalls so weit, wie sie mit den eher oberflächlich gehaltenen Bildungsstandards nicht inkompatibel sind.¹³⁶

1. Hamburg

Da die Hamburgische Verfassung keine für die Bildung sowie die BNE relevanten Vorschriften enthält,¹³⁷ konzentriert sich die folgende Darstellung auf das Landesschulgesetz sowie die Hamburger Bildungspläne.

¹³⁵ Scholl, Sind die traditionellen Lehrpläne überflüssig? Zur lehrplantheoretischen Problematik von Bildungsstandards und Kernlehrplänen, 2009.

¹³⁶ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 272 mit Verweis auf Böttcher, Bildungsstandards und Kerncurricula, in: Schlömerkemper (Hrsg.), Bildung und Standards, 2004, S. 231 (240).

¹³⁷ Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 06.06.1952 (HmbGVBl. 1952 S. 117), zuletzt geändert am 05.03.2025 (HmbGVBl. 2025 S. 264).

a) Schulgesetz (HmbSG)

Der Hamburger Gesetzgeber hat von seiner Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Bildung mit dem Hamburgischen Schulgesetz (HmbSG)¹³⁸ und dem Hamburgischen Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (HmbSfTG)¹³⁹ Gebrauch gemacht. In letzterem ist für Schulen in freier Trägerschaft eine entsprechende Anwendbarkeit der im Folgenden dargelegten Vorschriften des HmbSG statuiert (§ 4 Abs. 3 HmbSfTG).

Zunächst verankert der Landesgesetzgeber in § 2 Abs. 1 S. 2 HmbSG als Ziele des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Schule, die Schüler*innen „zu befähigen und ihre Bereitschaft zu stärken, [...] ihre Mitverantwortung für die Erhaltung und den Schutz der natürlichen Umwelt zu übernehmen“. Diese schulischen Bildungs- und Erziehungsziele stellen unmittelbar geltendes Recht dar, das für die Schule und die Lehrkräfte verbindlich ist, ungeachtet gewisser pädagogisch-didaktischer Freiräume.¹⁴⁰ Durch diese gesetzliche Verankerung im HmbSG orientiert sich die Hamburgische Umsetzung an der völkerrechtlichen Verpflichtung aus Art. 29 Abs. 1 lit. e UN-KRK.

Daneben nennt § 5 Abs. 3 HmbSG als Konkretisierung besondere Bildungs- und Erziehungsaufgaben, zu denen u.a. auch die Umwelterziehung gehört (S. 2). Diese Aufgaben sollen fächerübergreifend, ggf. jahrgangs- und schulformübergreifend, unterrichtet (S. 3, 4) werden. BNE ist zwar nicht explizit als Bildungs- und Erziehungsaufgabe genannt, doch stellt die Umwelterziehung einen Teil der BNE dar.¹⁴¹ Durch die Festlegung der Umwelterziehung als besondere Bildungs- und Erziehungsaufgabe kommt der Landesgesetzgeber dem Vorbehalt des Gesetzes nach,

¹³⁸ Hamburgisches Schulgesetz, 16.04.1997 (HmbGVBl. 1997 S. 97), zuletzt geändert am 03.05.2023 (HmbGVBl. 2023 S. 193).

¹³⁹ Hamburgisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft, 21.09.2004 (HmbGVBl. 2004 S. 365), zuletzt geändert am 27.05.2024 (HmbGVBl. 2024 S. 124).

¹⁴⁰ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 121 f. m.w.N.; siehe zur pädagogischen Freiheit auch unten III.2.

¹⁴¹ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (FHH), Bildungsplan Grundschule – Aufgabengebiete, Dezember 2022, <https://www.hamburg.de/resource/blob/122882/dcc8b50423d6895825a611a1278cd345/aufgabengebiete-gs-2022-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025), S. 48.

indem er dadurch die Bestimmung der grundlegenden Bildungs- und Erziehungsziele gerade nicht der Exekutive überlässt.¹⁴²

Daneben regelt § 4 HmbSG die Inhalte von Bildungsplänen, wobei diese nach § 4 Abs. 4 HmbSG i.V.m. der Hamburgischen BildungsplanV¹⁴³ nach einer Erprobungszeit durch die Exekutive für verbindlich erklärt werden. Bildungspläne definieren Kompetenzniveaus, die beim Abschluss eines Bildungsgangs erreicht sein sollen, weiterhin Ziele, Inhalte und Grundsätze der Unterrichtsgestaltung sowie Grundsätze der Leistungsbewertung (§ 4 Abs. 2 HmbSG).¹⁴⁴ Bei der Konkretisierung der Bildungsinhalte in den Plänen ist die Landesexekutive im Gegensatz zum Landesgesetzgeber wie bereits dargelegt sowohl an die völkerrechtlich bindenden Verträge auf Grundlage der Lindauer Absprache als auch an die mitgetragenen Beschlüsse der KMK i.V.m. dem Grundsatz der Bundestreue gebunden.¹⁴⁵

b) Bildungspläne

Auf Grundlage des § 4 HmbSG i.V.m. Hmb-BildungsplanV hat Hamburg seit 2018 verschiedene Bildungspläne erlassen, erprobt und für verbindlich erklärt. Zuletzt sind die Hamburger Bildungspläne in zwei Kategorien unterteilbar: einen schulformübergreifenden allgemeinen Teil der Bildungspläne und spezielle Bildungspläne für die einzelnen Schulstufen Grundschule, Stadtteilschule und Gymnasium.¹⁴⁶ Die Verbindlichkeitserklärung der Bildungspläne in Hamburg erfolgt dabei durch die Behörde für Schule und Berufsbildung durch untergesetzliche Verwaltungsvorschrift.¹⁴⁷ Während Hamburg in seinen 2018 durchgeführten Aktualisierungen noch wichtige Umsetzungsschritte für eine BNE ungenutzt ließ,¹⁴⁸ hat

¹⁴² Siehe bereits Fn. 32.

¹⁴³ FHH, Verordnung über das Verfahren zum Erlass von Bildungsplänen, 01.07.1997 (HmbGVBl. 1997 S. 329).

¹⁴⁴ *Wollenteit* in: Hoffmann-Riem/Koch (Hrsg.), Landesrecht Hamburg, 5. Aufl. 2024, S. 329.

¹⁴⁵ *Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, 60. Ed., Stand: 28.12.2024, Art. 20 Rn. 37; *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 96.

¹⁴⁶ Hamburger Bildungspläne, 2025, <https://www.hamburg.de/bildungsplaene/> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹⁴⁷ Vgl. *Avenarius/Hanschmann*, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 39 Fn. 128 m.w.N.

¹⁴⁸ *Holst/Brock*, Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Schule, Fn. 117, S. 9.

es seitdem auf zwei Wegen von einer fächerübergreifenden Implementierung der BNE in die Bildungspläne Gebrauch gemacht.¹⁴⁹

Zum einen enthält der Allgemeine Teil der Bildungspläne mit Einführung der „Leitperspektive“¹⁵⁰ Bildung für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2022 eine explizite Bezugnahme auf BNE.¹⁵¹ Danach gehe es darum, „den Schülerinnen und Schülern in allen Fächern das Wissen und Bewusstsein zu vermitteln, dass ein zukunfts-sicheres Leben für die Menschheit nur dann möglich ist, wenn alle an Bildung und Wohlstand teilhaben können und die Grenzen planetarer Tragfähigkeit beachtet werden“. Die Leitperspektive soll damit gerade kein eigenständiges Unterrichtsfach darstellen und genauso wenig auf einzelne Fächer oder Fächergruppen beschränkt sein. Vielmehr handele es sich um eine durchgehend in den Rahmenplänen der Fächer, Lernbereiche und Aufgabengebiete verankerte Perspektive, die im Kern alle Fächer und Schulformen betreffe.¹⁵² Sie stelle damit „einen roten Faden für schulische Bildungs- und Erziehungsaktivitäten“ dar und fließe damit „wo immer thematisch passend bzw. didaktisch sinnvoll, in diese ein“.¹⁵³ Damit erfüllt diese Verankerung als Leitperspektive die Kernidee der BNE als fächerübergreifender und ganzheitlicher Ansatz, wie er sowohl in Art. 29 UN-KRK¹⁵⁴ als auch den Beschlüssen der KMK¹⁵⁵ zum Ausdruck kommt.

Zum anderen nehmen die speziellen schulformspezifischen Bildungspläne durchgehend Bezug auf die Leitperspektive BNE und verankern sie damit wie im

¹⁴⁹ Zu der dazugehörigen geplanten strukturellen Verankerung von BNE in Hamburg, vgl. FHH, Hamburger Masterplan BNE 2030, September 2021, <https://www.hamburger-klimaschutzstiftung.de/projekte/masterplan-bne/> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹⁵⁰ Die anderen beiden Leitperspektiven neben BNE sind: „Werte für ein gelingendes Zusammenleben in einer solidarischen, vielfältigen Gesellschaft“ und „Leben und Lernen in einer digital geprägten Welt“.

¹⁵¹ FHH, Bildungsplan Grundschule, Stadtteilschule, Gymnasium – Allgemeiner Teil, 2022, <https://www.hamburg.de/resource/blob/123132/f4ec5d1f1348e96f16dc22d676c53ea2/a-teil-dl-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025), S. 11 f.

¹⁵² FHH, Bildungsplan – Allgemeiner Teil, Fn. 151, S. 11.

¹⁵³ FHH, Bildungsplan – Allgemeiner Teil, Fn. 151, S. 8.

¹⁵⁴ General Comment No. 1, 17.04.2001, UN Doc. CRC/GC/2001/1, Rn. 13.

¹⁵⁵ KMK, Umwelt und Unterricht, Fn. 123.

Allgemeinen Teil angekündigt insbesondere in den Rahmenplänen der Fächer sowie den Aufgabengebieten.

Mit Blick auf die besonderen Bildungs- und Erziehungsaufgaben geschieht dies insbesondere im Aufgabengebiet der Umwelterziehung, jedoch auch im – über § 5 Abs. 3 S. 2 HmbSG hinausgehenden – Aufgabengebiet des Globalen Lernens.¹⁵⁶ Beide Bildungs- und Erziehungsaufgaben stellen dabei wesentliche Bestandteile einer BNE dar.¹⁵⁷ Insgesamt sollen die Aufgabengebiete einen wichtigen Beitrag zur Leitperspektive BNE beitragen, indem sie Kenntnisse und Qualifikationen zur Förderung nachhaltiger Entwicklungen vermitteln, z.B. in Form von: nachhaltigen Lebensweisen, der Beachtung der Menschenrechte als normative Grundorientierung, einem Eintreten für Geschlechtergerechtigkeit, einer Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit, der Wertschätzung von Diversität und kultureller Vielfalt sowie einer Orientierung an Gerechtigkeit und Solidarität in lokaler und globaler Perspektive.¹⁵⁸

Mit der Einführung der Leitperspektive BNE erfolgte bei allen 2022 neu gefassten Bildungsplänen auch eine konsequente Verknüpfung zwischen dieser fächerübergreifenden Perspektive und den einzelnen Fächer-Rahmenplänen.¹⁵⁹ So beinhaltet nun jeder fachspezifische Bildungsplan auch einen Abschnitt, der den Beitrag des jeweiligen Faches zu den Leitperspektiven ausführt. Dies gilt nicht nur für die auch in den Bildungsstandards der KMK festgelegten naturwissenschaftlichen Fächer

¹⁵⁶ FHH, Bildungsplan Grundschule – Aufgabengebiete, 2022, <https://www.hamburg.de/re-source/blob/122882/dcc8b50423d6895825a611a1278cd345/aufgabegebiete-gs-2022-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025), S. 17 ff.

¹⁵⁷ FHH, Bildungsplan Grundschule – Aufgabengebiete, Fn. 156, S. 17, 48.

¹⁵⁸ FHH, Bildungsplan Grundschule – Aufgabengebiete, Fn. 156, S. 6.

¹⁵⁹ Vgl. auch KMK, Beschluss vom 09.02.2023, Fn. 134, S. 12.

Biologie und Chemie,¹⁶⁰ sondern im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes für alle Fächer, bspw. auch Deutsch,¹⁶¹ Englisch,¹⁶² Sachunterricht¹⁶³ oder Philosophie.¹⁶⁴

Somit ergibt sich aus dem Zusammenspiel von übergreifenden Leitperspektiven, besonderen Bildungs- und Erziehungsaufgaben und konkretisierenden Rahmenplänen der Fächer in Hamburg zunehmend eine weitreichende Kodifizierung der BNE in den landesrechtlich relevanten Vorschriften. Zwar findet sich der Begriff der „Bildung für Nachhaltige Entwicklung“ nicht ausdrücklich im Schulgesetz wieder, doch hat der Landesgesetzgeber mit der dortigen Festlegung der Umwelt-erziehung als (nicht ausschließliche) besondere Bildungs- und Erziehungsaufgabe und der darüber hinaus gehenden Ermächtigung der Exekutive zum Erlass konkre-tisierender Bildungspläne dem ganzheitlichen Ansatz der BNE Rechnung getragen. Auch die am 1. August 2024 in Kraft getretenen neuesten Bildungspläne der Stadt-teilschule sowie des Gymnasiums, insbesondere die Aktualisierung der Aufgaben-gebiete,¹⁶⁵ setzen diese Systematik aus Leitperspektiven, Aufgabengebieten und Fächer-Rahmenplänen fort.

Dieser Systematik stehen auch die – wie dargelegt – nur vereinzelt gebliebenen Bildungsstandards der KMK in den naturwissenschaftlichen Fächern nicht entge-gen, da die Hamburger Bildungspläne diesen insofern nicht zuwiderlaufen. Insge-samt dürfte Hamburg damit auch den völkerrechtlichen Verpflichtungen

¹⁶⁰ Siehe bereits Fn. 132.

¹⁶¹ Z.B. FHH, Bildungsplan Gymnasium Sekundarstufe I – Deutsch, 2022, <https://www.hamburg.de/re-source/blob/122934/59b37bbb0712d24e773de536ce879146/deutsch-gym-seki-2022-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025), S. 9.

¹⁶² Z.B. FHH, Bildungsplan Stadtteilschule (Jahrgangsstufen 5-11) – Englisch, 2022, <https://www.hamburg.de/resource/blob/122964/3812266b9334c5b6d4e13c1971939d98/englisch-sts-2022-data.pdf> (zu-letzt aufgerufen am 09.05.2025), S. 10.

¹⁶³ Z.B. FHH, Bildungsplan Grundschule – Sachunterricht, 2022, <https://www.hamburg.de/re-source/blob/122914/bea7592db01da8657f1c412bfb0eb08/sachunterricht-gs-2022-data.pdf> (zuletzt auf-gerufen am 09.05.2025), S. 7.

¹⁶⁴ Z.B. FHH, Bildungsplan Studienstufe – Philosophie, 2022, <https://www.hamburg.de/re-source/blob/123090/4ebb1840dfb42319a7bd50bf3f29a4e2/philosophie-gyo-2022-data.pdf> (zuletzt auf-gerufen am 09.05.2025), S. 6.

¹⁶⁵ Siehe Bildungsplan Stadtteilschule u. Gymnasium Inkrafttreten am 01.08.2024, <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/schulbehoerde/veroeffentlichungen/bildungsplaene> (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025).

Deutschlands in ausreichendem Maße nachgekommen sein und in der eigenen Landeszuständigkeit zu einer Implementierung der BNE beitragen.

2. Bayern

Anders als im Falle Hamburgs beinhalten in Bayern sowohl das Landesverfassungsrecht als auch das einfache Recht sowie die Ebene der Verwaltungsvorschriften Bezüge zur BNE.¹⁶⁶

a) Landesverfassung (BV)

Art. 128 der Verfassung des Freistaats Bayern (BV) statuiert ein Recht auf Bildung entsprechend ihrer Fähigkeiten.¹⁶⁷ Darüber hinaus legt in Bayern bereits die Verfassung die „obersten Bildungsziele“ im Bundesland fest, zu denen nach Art. 131 Abs. 2 BV auch ein Verantwortungsbewusstsein für Natur und Umwelt gehört.¹⁶⁸ Auf diese, den bayerischen Bildungs- und Erziehungsauftrag verwirklichenden, Bildungsziele nimmt wiederum auch Art. 1 Abs. 1 S. 3 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) Bezug.¹⁶⁹

Damit gehört Bayern zu den Bundesländern, die – anders als Hamburg – ihre Bildungsziele bereits auf Verfassungsebene verankert haben.¹⁷⁰ Erneut stimmen diese mit dem in Art. 29 Abs. 1 lit. e UN-KRK statuierten Bildungsziel überein und tragen somit zur Implementierung der Kinderrechtskonvention auch im bayerischen Recht bei.

¹⁶⁶ Ausführlich zur Verankerung von BNE in Bayern, siehe <https://www.politischebildung.schule.bayern.de/bne/> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹⁶⁷ Verfassung des Freistaates Bayern, 15.12.1998 (GVBl. 1998 S. 991), zuletzt geändert am 11.11.2013 (GVBl. 2013 S. 638).

¹⁶⁸ Zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen siehe auch Art. 141 Abs. 1 BV.

¹⁶⁹ Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, 31.05.2000 (GVBl. 2000 S. 414, 631), zuletzt geändert am 09.12.2024 (GVBl. 2024 S. 579).

¹⁷⁰ *Avenarius/Hanschmann*, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 120; *Evers*, Die Befugnis des Staates zur Festlegung von Erziehungszielen in der pluralistischen Gesellschaft, 1979, S. 34.

b) Schulgesetz (BayEUG)

Konkretisierend zu den obersten Bildungszielen benennt zudem Art. 2 Abs. 1 BayEUG als Aufgabe der Schulen u.a., „Verantwortungsbewusstsein für die Umwelt und Verständnis für die Zusammenhänge nachhaltiger Entwicklung, gesunder Ernährung und verantwortungsvoller landwirtschaftlicher Erzeugung zu wecken“. Somit binden und verpflichten diese Bildungsziele Schulen und Lehrkräfte im Rahmen gewisser pädagogischer Freiräume in Bayern unmittelbar.¹⁷¹

Zudem wird dieses oberste Bildungsziel, verkürzt der Umweltbildung, als Verankerung einer BNE im bayerischen Schulrecht angesehen, da sie deren zentrales Anliegen sei.¹⁷² Dies ergibt sich insbesondere aus den 2003 vom Bayerischen Ministerium für Unterricht und Kultus als Verwaltungsvorschrift beschlossenen Richtlinien für die Umweltbildung an den bayerischen Schulen. Aus diesen geht u.a. hervor, dass Ziel der Umweltbildung sein soll, den Schüler*innen die Verwirklichung von Umweltbildungszielen im Alltag durch selbstverständliches Erleben und Erfahren näher zu bringen.¹⁷³ Insbesondere wird zudem über eine Umweltbildung in einzelnen Fächern hinaus ausgeführt, eine „intensive fächerübergreifende Bezugnahme und Verknüpfung der Einzelbeiträge“ sei gefordert, „damit die Kinder und Jugendlichen den Gesamtzusammenhang erkennen und ihre Erkenntnisse und Einsichten auf komplexe Probleme übertragen lernen“.¹⁷⁴

Infolge dieses mittlerweile fächerübergreifenden Ansatzes spielt die BNE insbesondere im Rahmen der Lehrpläne eine wichtige Rolle. Diese ergehen in Bayern auf Grundlage des Art. 45 BayEUG, welcher materielle sowie formelle Vorgaben für den Erlass dieser Lehrpläne macht. Demnach bilden die Lehrpläne Teil der Grundlage für Unterricht und Erziehung (Abs. 1 S. 1) und müssen sich nach den

¹⁷¹ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 121; BMBF, BNE-Portal – Bayern, <https://www.bne-portal.de/bne/de/bundesweit/bundeslaender/bayern/bayern.html> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025); siehe zur pädagogischen Freiheit auch unten [III.2.](#)

¹⁷² Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Richtlinien für die Umweltbildung an den bayerischen Schulen, Bekanntmachung vom 22.01.2003, Nr. VI/8 S4402/7 - 6/135767, S. 1.

¹⁷³ Richtlinien für die Umweltbildung an den bayerischen Schulen, Fn. 172, S. 3.

¹⁷⁴ Richtlinien für die Umweltbildung an den bayerischen Schulen, Fn. 172, S. 10, 11.

besonderen Bildungszielen und Aufgaben der jeweiligen Schulart richten (Abs. 1 S. 2). Das zuständige Staatsministerium für Kultus und Unterricht erlässt die Lehrpläne dabei nach deren Erstellung durch das Institut für Schulqualität und Bildungsforschung München (ISB) in Form von Verwaltungsvorschriften (Abs. 2 S. 1, Abs. 3),¹⁷⁵ die somit keine eigene Außenwirkung entfalten.¹⁷⁶

c) Lehrpläne

Auf Grundlage dieser Ermächtigung zum Erlass von Lehrplänen hat das ISB im Auftrag des Bayerischen Kultusministeriums in den letzten Jahren die verschiedenen Lehrpläne im Rahmen des Konzepts „LehrplanPLUS“ überarbeitet.¹⁷⁷ Ähnlich wie in Hamburg gibt es dabei allgemeine Bestandteile des Lehrplankonzepts, die u.a. „schulart- und fächerübergreifende Bildungs- und Erziehungsziele sowie Alltagskompetenz und Lebensökonomie“ betreffen.¹⁷⁸ Sie ermöglichen damit sowohl eine fächerübergreifende und kompetenzorientierte Orientierung der Unterrichtsinhalte als auch eine Berücksichtigung der Bildungsstandards und Empfehlungen der KMK.¹⁷⁹

Im Zusammenhang mit der BNE sind dabei insbesondere die übergreifenden Bildungs- und Erziehungsziele relevant. Zu diesen gehört nach dem LehrplanPLUS ausdrücklich auch die Bildung für Nachhaltige Entwicklung, welche sowohl die Aspekte „Umweltbildung“ als auch „Globales Lernen“ enthält.¹⁸⁰ Daneben

¹⁷⁵ Dirnaichner, Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen: Kommentar, in: Bender u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentare, 2023, Rn. 4.2.

¹⁷⁶ BayVerfGH, Entsch. vom 17.05.2006 – Vf. 2-VII-05, BeckRS 2006, 28276; BayVerfGH, Urteil vom 26.08.2021 – Vf. 43-VIII-21, BeckRS 2021, 23773.

¹⁷⁷ Dirnaichner, Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen: Kommentar, in: Bender u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentare, 2023, Rn. 3. Die Lehrpläne sind abrufbar auf der Seite des ISB: LehrplanPLUS, <https://www.lehrplanplus.bayern.de/> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹⁷⁸ LehrplanPLUS, Schulart- und fächerübergreifende Bildungs- und Erziehungsziele sowie Alltagskompetenz und Lebensökonomie, <https://www.lehrplanplus.bayern.de/uebergreifende-ziele> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹⁷⁹ Dirnaichner, Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen: Kommentar, in: Bender u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentare, 2023, Rn. 3.

¹⁸⁰ LehrplanPLUS, Bildung für Nachhaltige Entwicklung (Umweltbildung, Globales Lernen), https://www.lehrplanplus.bayern.de/uebergreifende-ziele?thema=24777#thema_24777 (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

formuliert das neue Lehrplankonzept als eine der grundlegenden Kompetenzen das Handlungsfeld „Umweltverhalten“, wonach Schüler*innen u.a. „ein Bewusstsein für einen verantwortlichen und nachhaltigen Umgang mit ökologischen, ökonomischen und sozialen Ressourcen“ zeigen und „altersgemäß im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung“ handeln sollen.¹⁸¹

Diese übergreifenden Ausformulierungen finden ihre spezifischen Ausprägungen sodann in den Fachprofilen der einzelnen Fächer. In den Fachprofilen werden u.a. die Beiträge der einzelnen Unterrichtsfächer zum Erwerb der grundlegenden Kompetenzen und zu den Bildungs- und Erziehungszielen dargelegt; sie stellen insofern eine Zwischenstufe zwischen übergreifendem Teil und den Fachlehrplänen dar.¹⁸² Die dortige Bezugnahme auf BNE steht im Einklang mit den Richtlinien für die Umweltbildung, wonach sich die Umweltbildung grundsätzlich in jedem Unterrichtsfach wiederfindet.¹⁸³ Allerdings fällt bei Durchsicht der Fächer auf, dass die Konkretisierung tatsächlich nicht in *jedem* Fach Einzug erhalten hat, da u.a. die sprachlichen Fächer sowie Geschichte keinerlei Bezug zum Bildungs- und Erziehungsziel der BNE oder der Kompetenz des Umweltverhaltens aufweisen.¹⁸⁴ Gleichzeitig bestehen Bezüge eben nicht nur in den nachhaltigkeitsaffinen Fächern – wie im Rahmen der KMK-Bildungsstandards – sondern darüber hinaus auch in Fächern wie Heimat- und Sachunterricht,¹⁸⁵ Ethik,¹⁸⁶ Kunst¹⁸⁷ oder Wirtschaft und Recht.¹⁸⁸

¹⁸¹ LehrplanPLUS, Schulart- und fächerübergreifende Bildungs- und Erziehungsziele sowie Alltagskompetenz und Lebensökonomie, <https://www.lehrplanplus.bayern.de/uebergreifende-ziele> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025)

¹⁸² LehrplanPLUS, Über LehrplanPLUS, Fachprofile, <https://www.lehrplanplus.bayern.de/seite/lehrplanplus> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹⁸³ Richtlinien für die Umweltbildung an den bayerischen Schulen, Fn. 172, S. 11.

¹⁸⁴ Vgl. auch *Holst/Brock*, Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Schule, Fn. 117, S. 7 f.

¹⁸⁵ Z.B. LehrplanPLUS, Grundschule – Fachprofil Heimat- und Sachunterricht, <https://www.lehrplanplus.bayern.de/fachprofil/grundschule/hsu> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹⁸⁶ Z.B. LehrplanPLUS, Mittelschule – Fachprofil Ethik, <https://www.lehrplanplus.bayern.de/fachprofil/mittelschule/ethik> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹⁸⁷ Z.B. LehrplanPLUS, Realschule – Fachprofil Kunst, <https://www.lehrplanplus.bayern.de/fachprofil/realschule/kunst> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

¹⁸⁸ Z.B. LehrplanPLUS, Gymnasium – Fachprofil Wirtschaft und Recht, <https://www.lehrplanplus.bayern.de/fachprofil/gymnasium/wirtschaft-und-recht> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

Trotz dieser weitgehenden Implementierung der BNE in den Fachprofilen und damit in fächerübergreifender Weise, bleiben diese Profile recht abstrakt und bieten einigen Spielraum der Wahrnehmung oder Nichtwahrnehmung im Rahmen der pädagogischen Freiheit der Lehrkräfte. Dagegen finden sich in den jahrgangsstufenspezifischen Fachlehrplänen keine konkreteren Ausdifferenzierungen, wie BNE didaktisch und organisatorisch in die einzelnen Fächer eingebunden werden kann.¹⁸⁹ Jedoch bedarf es möglicherweise eines solchen Abstraktionsgrads, um den jeweiligen Lehrkräften entsprechenden pädagogischen Spielraum zu lassen. Gleichzeitig ließe sich eine vollumfängliche Implementierung der BNE besser erreichen, wenn zumindest in den genannten, thematisch weniger nachhaltigkeitsaffinen Fächern (insb. den Sprachen, Geschichte) eine Aufnahme in den Fachprofilen erfolgen würde. Somit stellt die bayerische Rechtslage auch auf Ebene der Curricula zwar in weiten Teilen einen Einklang mit den Zielen und Vorgaben der UN-KRK her,¹⁹⁰ bleibt in einigen Lehrplänen jedoch hinter diesen Zielen zurück.

3. Hessen

In Hessen finden sich in der Verfassung wiederum keine für die BNE relevanten Vorschriften; gerade der Abschnitt zu „Erziehung, Bildung, Denkmalschutz und Sport“ (Art. 55 ff.) beinhaltet lediglich sehr allgemeine Zielbestimmungen der Erziehung, zu denen u.a. gehört, „die politische Verantwortung [der jungen Menschen] vorzubereiten zum selbstständigen und verantwortlichen Dienst am Volk und der Menschheit“ (Art. 56 Abs. 4).¹⁹¹ Auch dem Staatsziel in Art. 26c der Verfassung kann nichts Spezifischeres entnommen werden, selbst wenn darin der Staat verpflichtet wird, bei seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.

¹⁸⁹ Insofern kritisch: *Holst/Brock*, Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Schule, Fn. 117, S. 8.

¹⁹⁰ Siehe Fn. 65.

¹⁹¹ Verfassung des Landes Hessen, 01.12.1946 (HmbGVBl. 1946 S. 229), zuletzt geändert am 12. Dezember 2018 (GVBl. 2018 S. 752).

Daher konzentriert sich die folgende Darstellung auf das Landesschulgesetz sowie das Hessische System von Kerncurricula und Lehrplänen.

a) Schulgesetz (HSchG)

Der erste indirekte Anknüpfungspunkt für die BNE im Hessischen Schulgesetz findet sich in § 2, welcher den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule normiert.¹⁹² Zu diesem Auftrag gehört die Befähigung der Schüler*innen, „die Auswirkungen des eigenen und gesellschaftlichen Handelns auf die natürlichen Lebensgrundlagen zu erkennen und die Notwendigkeit einzusehen, diese Lebensgrundlagen für die folgenden Generationen zu erhalten, um der gemeinsamen Verantwortung dafür gerecht werden zu können“ (Abs. 2 Nr. 8). Diese ökologische Erziehung soll u.a. dazu führen, dass Schüler*innen in die Lage versetzt werden, angemessene Abwägungsentscheidungen zwischen ökologischen Gefahren und ökonomischem und technologischem Nutzen zu treffen.¹⁹³ Diese Abwägungsperspektive stellt gerade einen Kernaspekt des Prinzips der Nachhaltigen Entwicklung dar.

Ausdrücklicher und ähnlich wie im Hamburger Schulgesetz benennt sodann § 6 Abs. 4 HSchG besondere Bildungs- und Erziehungsaufgaben der Schulen, die in Aufgabengebieten erfasst werden. Zu diesen Aufgabengebieten gehören insbesondere „Umweltbildung und Bildung für nachhaltige Entwicklung“, aber auch „Menschenrechtsbildung und Rechtserziehung“. In der bis 2017 geltenden Fassung des § 6 Abs. 4 HSchG war noch von „ökologische[r] Bildung und Umwelterziehung“ die Rede.¹⁹⁴ Ziel dieses Aufgabengebietes ist es, den Schüler*innen grundlegende Kenntnisse über die Abhängigkeiten und Wechselbeziehungen zwischen Mensch und Umwelt zu vermitteln, ethische Konflikte aus den menschlichen Eingriffen in die Natur und deren Folgen zu begreifen und dadurch einen verantwortungsvollen

¹⁹² Hessisches Schulgesetz, 17.12.2022 (GVBl. 2023 S. 150), zuletzt geändert am 03.03.2025 (GVBl. 2025 Nr. 16).

¹⁹³ Köller/Achilles, Hessisches Schulgesetz: Kommentar, in: Bender u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentare, 2023, § 2 Rn. 8.8.

¹⁹⁴ Hessisches Schulgesetz vom 10.06.2011 (GVBl. 2011 S. 267), in Kraft bis zum 31.07.2017.

Umgang mit der Umwelt zu fördern.¹⁹⁵ Ausweislich der gesetzgeberischen Vorstellung sollen die Aufgabengebiete fachübergreifend und können in Form themenbezogener Projekte auch jahrgangs- und schulformübergreifend unterrichtet werden (§ 6 Abs. 4 S. 3, 4). Während der Gesetzgeber somit einerseits bei der Festlegung der besonderen Bildungs- und Erziehungsaufgaben dem Vorbehalt des Gesetzes Rechnung trägt,¹⁹⁶ eröffnet er andererseits den Schulen einen breiten pädagogischen Spielraum, die BNE auf Schulebene konkret umzusetzen.¹⁹⁷ Hierfür sind schulinterne Konzepte zur Strukturierung des Aufgabengebiets erforderlich.¹⁹⁸

Außerdem verweist § 6 Abs. 4 S. 5 HSchG für die Konkretisierung der Aufgabengebiete sowohl auf die Kerncurricula als auch auf Lehrpläne. Deren gesetzliche Grundlage ist wiederum in § 4 HSchG näher ausdifferenziert. Nach § 4 Abs. 1 stellen die Kerncurricula die verbindliche Unterrichtsgrundlage dar, welche zum einen fachspezifische Inhaltsfelder je nach Unterrichtsfach festlegen. Zum anderen berücksichtigen sie die Bildungsstandards als wesentliche Ziele der pädagogischen Arbeit (§ 4 Abs. 2), u.a. auch diejenigen der KMK.¹⁹⁹ Damit dienen Kerncurricula auch als Einfallstor für die Verschränkung von fachspezifischen mit fachübergreifenden Elementen.²⁰⁰ Die Kerncurricula werden in Hessen durch die Hessische Lehrkräfteakademie entwickelt, eine dem Hessischen Kultusministerium nachgeordnete Behörde. Somit sind bei der Erstellung der Curricula die Bindung der Landesexekutive an die völkerrechtlichen Verträge nach der Lindauer Absprache sowie die Beschlüsse der KMK i.V.m. dem Grundsatz der Bundestreue zu beachten.²⁰¹

¹⁹⁵ Köller, Hessisches Schulgesetz: Kommentar, in: Bender u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentare, 2023, § 6 Rn. 4.2.

¹⁹⁶ Siehe bereits Fn. 32.

¹⁹⁷ Vgl. Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 121 f. m.w.N.; siehe zur pädagogischen Freiheit auch unten [III.2.](#)

¹⁹⁸ Köller, Hessisches Schulgesetz: Kommentar, in: Bender u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentare, 2023, § 6 Rn. 4.1.

¹⁹⁹ Siehe Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 270 ff.; vgl. Hessisches Kultusministerium, Bildungsstandards, Kerncurricula und Lehrpläne, <https://kultus.hessen.de/unterricht/kerncurricula-und-lehrplaene> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

²⁰⁰ Köller/Tulatz, Hessisches Schulgesetz: Kommentar, in: Bender u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentare, 2023, § 4 Rn. 2, 2.2.

²⁰¹ Rux, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, 60. Ed., Stand: 28.12.2024, Art. 20 Rn. 37; Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 96.

Die Verbindlicherklärung erfolgt in Hessen durch Rechtsverordnung (§ 4 Abs. 5 S. 2 Hs. 1 HSchG).

Als weitere Konkretisierungsebene der allgemeinen Kerncurricula eröffnet § 4 Abs. 4 HSchG den Schulen selbst die Möglichkeit zur Entwicklung eigener Schulcurricula. Somit hängt die spezifische Ausgestaltung der Kerncurricula, auch soweit diese fächerübergreifende Bildungs- und Erziehungsaufgaben i.S.v. § 6 Abs. 4 HSchG aufgreifen, in Hessen von der individuellen Umsetzung der einzelnen Schulen ab. Schließlich, und nur soweit für Aufgabengebiete keine entsprechenden Konkretisierungen in Schulcurricula existieren, gelten die bestehenden Lehrpläne in Hessen als Unterrichtsgrundlage weiter (§ 4 Abs. 4, 6 i.V.m. § 6 Abs. 4 S. 5 HSchG).²⁰²

b) Kerncurricula

Somit stellt sich die Frage, inwieweit das Aufgabengebiet „Umweltbildung und BNE“ der besonderen Bildungs- und Erziehungsaufgaben nach § 6 Abs. 4 HSchG in den relevanten Kerncurricula konkretisiert wurde.²⁰³ Dabei ist ein wesentlicher Unterschied zwischen den Kerncurricula auf der einen Seite und den Hamburger Bildungsplänen bzw. den bayerischen Lehrplänen auf der anderen Seite, dass in Hessen keine allgemeinen, fächerübergreifenden Pläne existieren. Hiermit einher geht das Fehlen von übergeordnet festgeschriebenen Leitperspektiven oder Bildungszielen, die für alle Fächer gleichermaßen definiert werden. Kerncurricula bestehen somit für alle Schulformen nur fachbezogen.

Hinzu kommt, dass in Hessen weder in den Kerncurricula noch in den (alten) Lehrplänen ausdrücklich auf BNE Bezug genommen wird, was angesichts der

²⁰² So zumindest Hessisches Kultusministerium, Grundlagen Lehrpläne, <https://kultus.hessen.de/unterricht/kerncurricula-und-lehrplaene/lehrplaene> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025); anders Köller/Tulatz, Hessisches Schulgesetz: Kommentar, in: Bender u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentare, 2023, § 4 Rn. 5, wonach die Lehrpläne aufgrund des Vorrangs der Kerncurricula nur noch mit Blick auf die berufsbildenden Schulen Relevanz haben.

²⁰³ Die Implementierung in einzelnen Schulcurricula wird in diesem Gutachten nicht geprüft; wo relevant wird jedoch im Folgenden auf die alten Lehrpläne Bezug genommen.

expliziten Benennung im (neuen) § 6 Abs. 4 HSchG irreführend ist.²⁰⁴ Während mit Änderung des HSchG 2017 die darin gewählte Terminologie entsprechend angepasst wurde, scheint sich diese Änderung in der konkreten Praxis nicht ausgewirkt zu haben. So ist – wenn überhaupt – in den entsprechenden Plänen nach wie vor von „ökologischer Bildung und Umwelterziehung“ die Rede.²⁰⁵

Doch selbst diese Bezüge zur alten Formulierung finden sich nur in wenigen Kerncurricula und nur zu den ohnehin nachhaltigkeitsaffinen Fächern wieder. In den Curricula der Fächer Chemie und Erdkunde bspw. werden vermehrt Bezüge zu Umweltaspekten hergestellt;²⁰⁶ auf Ebene der gymnasialen Oberstufe auch explizit zu Aspekten der nachhaltigen Entwicklung.²⁰⁷ Dies ist umso verwunderlicher, als sich in den Lehrplänen zumindest für die Primarstufe (Grundschule) noch ein fächerübergreifender Ansatz mit Blick auf die „Umwelterziehung“ wiederfindet. Darin wurden für das 1.-4. Schuljahr noch ausdrückliche Aufgaben und Ziele der Umwelterziehung definiert und konkrete inhaltliche Schwerpunkte mit Beispielen ausgeführt.²⁰⁸ Ausdrücklich wird dort formuliert: „Die Lernfelder des Sachunterrichts weisen eine besondere Nähe zur Umwelterziehung auf. Aber auch in den anderen Fächern/Lernbereichen lassen sich zahlreiche Themen mit ökologischen Aspekten

²⁰⁴ Holst/Brock, Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Schule, Fn. 117, S. 9.

²⁰⁵ Siehe bereits Fn. 194.

²⁰⁶ Z.B. Hessisches Kultusministerium, Kerncurriculum Sekundarstufe I – Hauptschule (Chemie), 2011/2012, https://kultus.hessen.de/sites/kultus.hessen.de/files/2021-06/kerncurriculum_chemie_hauptschule.pdf (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025), S. 16, 23, 43; Hessisches Kultusministerium, Kerncurriculum Sekundarstufe I – Realschule (Erdkunde), 2011/2012, https://kultus.hessen.de/sites/kultus.hessen.de/files/2021-06/kerncurriculum_erdkunde_realschule.pdf (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025), S. 12, 16, 24.

²⁰⁷ Z.B. Hessisches Kultusministerium, Kerncurriculum gymnasiale Oberstufe (Chemie), 2024, https://kultus.hessen.de/sites/kultus.hessen.de/files/2024-11/kerncurriculum_gymnasiale_oberstufe-chemie_0.pdf (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025), S. 11, 26, 48; Hessisches Kultusministerium, Kerncurriculum gymnasiale Oberstufe (Geographie), 2024, https://kultus.hessen.de/sites/kultus.hessen.de/files/2024-11/kerncurriculum_gymnasiale_oberstufe-geographie.pdf (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025), durchgehend.

²⁰⁸ Hessisches Kultusministerium, Lehrpläne – Rahmenplan Grundschule, 1995, https://kultus.hessen.de/sites/kultus.hessen.de/files/2021-06/rahmenplan_grundschule_95.pdf (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025), S. 274-275. Ähnlich mit übergreifenden Verweisen für die einzelnen Fächer, vgl. auch die Lehrpläne zu den Aufgabengebieten für Hauptschule (<https://kultus.hessen.de/sites/kultus.hessen.de/files/2021-06/lphauptaufgabengebiete.pdf>) und Realschule (<https://kultus.hessen.de/sites/kultus.hessen.de/files/2021-06/lprelaufgabengebiete.pdf>), 2011/2012 (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025), S. 2.

verbinden.“²⁰⁹ Nach § 4 Abs. 4 HSchG kommt dieser Rahmenplan für die Grundschule noch dann zum Tragen, soweit in einer Schule kein eigenes Schulcurriculum entwickelt wurde.²¹⁰

Darüber hinaus zeigt sich auch bei den neueren Kerncurricula wieder eine Tendenz zu einer auch fächerübergreifenden Bezugnahme auf Nachhaltigkeitsaspekte. So enthalten die Curricula der gymnasialen Oberstufe, allesamt von 2016 oder später, im Abschnitt „Überfachliche Kompetenzen“ je einen gleichlautenden Abschnitt zu „Nachhaltigkeit / Lernen in globalen Zusammenhängen“.²¹¹ Demnach gehe es bei den fachübergreifenden Kompetenzen u.a. darum, globale Zusammenhänge bezogen auf ökologische, soziale und ökonomische Fragestellungen wahrzunehmen, zu analysieren und darüber zu urteilen sowie Rückschlüsse auf das eigene Handeln zu ziehen und sich für nachhaltige Entwicklung zu engagieren.²¹² Jedoch verbleibt es bei den meisten Kerncurricula bei diesem allgemeinen, übergeordneten Abschnitt. Konkrete Umsetzungsmöglichkeiten im jeweiligen Fach finden sich wiederum nur bei nachhaltigkeitsaffinen Fächern wie Chemie und Erdkunde,²¹³ während bei anderen Fächern keinerlei weiteren Bezüge genannt werden,²¹⁴ oder diese nur oberflächlich bleiben.²¹⁵ Gerade in den jüngsten Überarbeitungen finden sich in

²⁰⁹ Hessisches Kultusministerium, Lehrpläne – Rahmenplan Grundschule, Fn. 208, S. 274.

²¹⁰ Vgl. Hessisches Kultusministerium, Grundlagen Lehrpläne, <https://kultus.hessen.de/unterricht/kerncurricula-und-lehrplaene/lehrplaene> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

²¹¹ Hessisches Kultusministerium, Kerncurricula gymnasiale Oberstufe, 2016-2024, <https://kultus.hessen.de/Unterricht/Gymnasiale-Oberstufe-Kerncurricula> sowie <https://kultus.hessen.de/unterricht/kerncurricula-und-lehrplaene/kerncurricula/gymnasiale-oberstufe-ab-schuljahr-20242025-kerncurricula> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

²¹² Siehe Fn. 211, jeweils S. 9 bzw. S. 11 für Curricula ab 2024.

²¹³ Siehe bereits Fn. 207.

²¹⁴ Z.B. Hessisches Kultusministerium, Kerncurriculum gymnasiale Oberstufe (Deutsch), 2024 (https://kultus.hessen.de/sites/kultus.hessen.de/files/2024-11/kerncurriculum_gymnasiale_oberstufe-deutsch.pdf) (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025); Hessisches Kultusministerium, Kerncurriculum gymnasiale Oberstufe (Mathematik), 2024, https://kultus.hessen.de/sites/kultus.hessen.de/files/2024-11/kerncurriculum_gymnasiale_oberstufe-mathematik.pdf (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025).

²¹⁵ Z.B. Hessisches Kultusministerium, Kerncurriculum gymnasiale Oberstufe (Informatik), 2024, https://kultus.hessen.de/sites/kultus.hessen.de/files/2025-03/kcgo_informatik.pdf, S. 22 (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025); Hessisches Kultusministerium, Kerncurriculum gymnasiale Oberstufe (Geschichte), 2024, https://kultus.hessen.de/sites/kultus.hessen.de/files/2025-01/kerncurriculum_gymnasiale_oberstufe-geschichte.pdf, S. 34 (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025).

einzelnen Fächern jedoch konkretere Bezugnahmen auf ökologische Aspekte des jeweiligen Faches.²¹⁶

Insgesamt setzt zwar das Hessische Schulgesetz mit der mittlerweile ausdrücklichen Benennung von „Bildung für Nachhaltige Entwicklung“ als Aufgabengebiet der besonderen Bildungs- und Erziehungsaufgaben in § 6 Abs. 4 hohe Standards und verspricht eine konkrete Umsetzung der BNE in hessischen Schulen. Die Realität in den Lehrplänen bzw. Curricula bleibt jedoch aktuell noch weit hinter diesen geweckten Erwartungen zurück, insbesondere was den in § 6 Abs. 4 S. 3 HSchG ausdrücklich angekündigten fachübergreifenden Ansatz angeht.²¹⁷ Letztlich bleibt die Umsetzung der BNE auf Schulebene rudimentär und punktuell. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit dem Internetauftritt des Hessischen Kultusministeriums zum Thema BNE, welcher als Umsetzungsbeispiele lediglich Programme und Projekte aufführt.²¹⁸

Damit ist weder eine tatsächliche Orientierung des hessischen Schulplankonzepts an dem Orientierungsrahmen von KMK und BMZ von 2015²¹⁹ zu erkennen noch genügt die hessische Landesregierung durch die rudimentäre Implementierung der BNE in den Kerncurricula ihren Pflichten aus Art. 29 Abs. 1 lit. e UN-KRK, an die sie durch ihre Zustimmung im Transformationsprozess nach dem Grundsatz der Bundestreue gebunden ist.²²⁰

²¹⁶ Z.B. Hessisches Kultusministerium, Kerncurriculum gymnasiale Oberstufe (Ethik), 2024, https://kultus.hessen.de/sites/kultus.hessen.de/files/2024-11/kerncurriculum_gymnasiale_oberstufe-ethik.pdf, S. 21, 24, 30-31, 33, 38-39 (zuletzt aufgerufen am 09.05.2025).

²¹⁷ So auch die Empfehlung von *Holst/Brock*, Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Schule, Fn. 117, S. 9.

²¹⁸ Hessisches Kultusministerium, Bildungsaufgabe Bildung für nachhaltige Entwicklung, <https://kultus.hessen.de/unterricht/bildung-fuer-nachhaltige-entwicklung> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025). Siehe auch KMK, Beschluss vom 09.02.2023, Fn. 134, S. 2.

²¹⁹ KMK und BMZ, Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung, 2015, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_06_00-Orientierungsrahmen-Globale-Entwicklung.pdf (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

²²⁰ *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 118.

4. Sachsen

Schließlich beinhaltet auch das Recht des Freistaates Sachsen auf drei Ebenen relevante Vorgaben im Kontext der BNE.

a) Landesverfassung (SV)

Zunächst umfasst auch die Verfassung des Freistaats Sachsen (SV) ein Recht auf Schulbildung (Art. 102 Abs. 1).²²¹ Daneben und mit Blick auf die landesrechtliche Verankerung einer BNE am relevantesten werden in Art. 101 Abs. 1 SV allgemeine Grundsätze der Erziehung und Bildung festgehalten. Dort ist statuiert, dass die Jugend u.a. „zur Erhaltung der Umwelt“ zu erziehen ist.

Somit hat sich der sächsische Verfassungsgeber ähnlich wie der Freistaat Bayern²²² in Art. 131 Abs. 2 BV dazu entschieden, das Erziehungsziel der Erhaltung der Umwelt bereits auf Verfassungsebene zu verankern.²²³ Auch hier bestehen zahlreiche Parallelen zu den in Art. 29 Abs. 1 UN-KRK völkerrechtlich benannten Bildungszielen.

b) Schulgesetz (SächsSchG)

Auf einfachgesetzlicher Ebene verbindet zunächst § 1 Abs. 2 des Sächsischen Schulgesetzes (SächsSchG) den staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule mit dem ihm gegenüberstehenden Recht der Schüler*innen auf eine den eigenen Fähigkeiten und Neigungen entsprechenden Erziehung und Bildung.²²⁴ Zugleich werden in § 1 Abs. 3 S. 2 SächsSchG wortlautgleich die bereits in Art. 101 Abs. 1 SV benannten Grundsätze der Erziehung und Bildung wiederaufgegriffen, so auch die Vermittlung des Wertes der Erhaltung der Umwelt.

²²¹ Verfassung des Freistaates Sachsen, 27.05.1992 (SächsGVBl. 1992 S. 243), zuletzt geändert am 11.07.2013 (SächsGVBl. 2013 S. 502).

²²² Siehe bereits Fn. 168.

²²³ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 120.

²²⁴ Sächsisches Schulgesetz, 27.09.2018 (SächsGVBl. 2018 S. 648), zuletzt geändert am 17.07.2024 (SächsGVBl. 2024 S. 662).

Dieser allgemeine Grundsatz wird in § 1 Abs. 6 SächsSchG sodann noch konkretisiert: Der Schulbildung werden u.a. (neben § 1 Abs. 5) die Aufgaben zugeschrieben, Schüler*innen dazu zu ermutigen, „sich mit [...] Umwelt [...] auseinanderzusetzen“, sie „zu zukunftsfähigem Denken“ zu befähigen und „ihre Bereitschaft zu sozialem und nachhaltigem Handeln“ zu wecken. Diese explizite Bezugnahme auf einen Aspekt der Nachhaltigkeit stärkt die Verankerung der BNE im sächsischen Recht. Darüber hinaus beinhaltet sogar die spezielle Vorschrift des § 19 SächsSchG eine konkretere Verankerung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes im sächsischen Schulrecht. Darin werden die Grundlagen des Faches Ethik im Vergleich zum Religionsunterricht geregelt; explizit werden dort gesetzlich als Bestandteil des Faches u.a. „Fragen der globalen Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ bestimmt.

Nach wie vor ist jedoch angesichts der Abstraktheit dieser Bildungsziele und -aufgaben²²⁵ für die Umsetzung der BNE auf Schulebene die Konkretisierung im Rahmen der Lehrpläne besonders relevant. Diesbezüglich bestimmt § 35 Abs. 1 S. 1 SächsSchG, dass neben diesen Lehrplänen auch die ländergemeinsamen Bildungsstandards und Stundentafeln als Grundlage für Unterricht und Erziehung heranzuziehen sind. Die ländergemeinsamen Bildungsstandards – welche wiederum aus den Beschlüssen der KMK hervorgehen²²⁶ – werden in Sachsen nach § 35 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 SächsSchG durch die oberste Schulaufsichtsbehörde, d.h. das sächsische Kultusministerium (§ 59 Abs. 1 S. 2 SächsSchG), als Verwaltungsvorschrift für verbindlich erklärt.²²⁷ Genauso legt das Ministerium die Lehrpläne nach § 35 Abs. 1 S. 2 SächsSchG fest, wobei diese vom Landesamt für Schule und Bildung erarbeitet werden.²²⁸

²²⁵ Vgl. Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 39.

²²⁶ Siehe bereits Fn. 130.

²²⁷ Vgl. Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 41, 272 Fn. 51.

²²⁸ Sächsisches Kultusministerium, Lehrpläne und Arbeitsmaterialien, <https://www.schule.sachsen.de/lehrplaene-und-arbeitsmaterialien-6025.html> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

c) Lehrpläne

Auf untergesetzlicher Ebene der Lehrplanarbeit hat sich in Sachsen hinsichtlich der BNE in den letzten Jahren besonders viel getan. Zum einen veröffentlichte die Sächsische Landesregierung im Rahmen ihrer „Landesstrategie BNE“²²⁹ ein Eckwertepapier zur BNE.²³⁰ Bereits aus diesem Papier geht der integrative, fächer- und kompetenzübergreifende Ansatz der BNE ausdrücklich hervor: Das Bildungskonzept verbinde Umweltbildung und Globales Lernen mit anderen Bildungsansätzen und werde „fachübergreifend und fächerverbindend umgesetzt“.²³¹ Zudem stelle BNE eine Querschnittsaufgabe dar, die sowohl auf Schul- als auch auf Unterrichtsebene wirke.²³² Besonders relevant für die tatsächliche Umsetzung im Unterricht sind die im Eckwertepapier enthaltenen Leitfragen.²³³ Der Freistaat Sachsen wählt damit einen ähnlichen Weg wie Bayern mit dessen Richtlinien für die Umweltbildung.²³⁴

Zum anderen wurde bei der Überarbeitung aller Lehrpläne im Jahr 2019 BNE umfassend als überfachliches Ziel in den Lehrplänen u.a. der allgemeinbildenden Schulen verankert.²³⁵ Diese auf der Dynamischen Lehrplandatenbank²³⁶ abrufbaren fachspezifischen Lehrpläne beinhalten nunmehr allesamt in ihrem jeweiligen Grundlagenteil zu den Bildungs- und Erziehungszielen einen je nach Schulform gleichlautenden Abschnitt zur BNE. Danach sollen sich Schüler*innen „ausgehend von der eigenen Lebenswelt, einschließlich ihrer Erfahrungen mit der Vielfalt und Einzigartigkeit der Natur [...] zunehmend mit lokalen, regionalen und globalen

²²⁹ Sächsische Landesregierung, Sächsische Landesstrategie BNE, Dezember 2018, <https://bne.sachsen.de/saechsische-landesstrategie-bne-3974.html> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

²³⁰ Landesamt für Schule und Bildung (LASUB), Eckwerte Bildung für nachhaltige Entwicklung, Januar 2019, <https://bne-sachsen.de/2019/02/14/eckwertepapier-zu-bne/> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

²³¹ LASUB, Eckwerte Bildung für nachhaltige Entwicklung, Fn. 230, S. 8.

²³² LASUB, Eckwerte Bildung für nachhaltige Entwicklung, Fn. 230, S. 7.

²³³ LASUB, Eckwerte Bildung für nachhaltige Entwicklung, Fn. 230, S. 9.

²³⁴ Richtlinien für die Umweltbildung an den bayerischen Schulen, Fn. 172.

²³⁵ Sächsische Landesregierung, Sächsische Landesstrategie BNE, Fn. 229, S. 11; *Holst/Brock*, Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Schule, Fn. 117, S. 12.

²³⁶ Dynamische Lehrplandatenbank des Freistaates Sachsen, <https://www.schulportal.sachsen.de/lplandb/> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

Entwicklungen auseinander[setzen]“ und dabei lernen, „Auswirkungen von Entscheidungen auf das eigene Leben, das Leben anderer Menschen, die Umwelt und die Wirtschaft zu erkennen und zu bewerten.“ Schließlich soll sie dies befähigen, sich zunehmend „bewusst für Nachhaltigkeit einzusetzen und gestaltend daran mitzuwirken“.²³⁷ Dabei werden auch allgemeine didaktische Anknüpfungspunkte empfohlen und ausgeführt, um Themen der Nachhaltigkeit in den Unterricht einbinden zu können.

Schließlich unterscheidet sich die Einbindung der BNE in das sächsische Lehrplansystem dergestalt von den Ansätzen bspw. in Bayern und Hessen, dass tatsächlich durchgehend in allen Fächern in allen Schulformen und Jahrgangsstufen für jeweils spezifische Themen Anknüpfungsmöglichkeiten für BNE vorgeschlagen werden. Dies gilt gerade nicht nur für die ohnehin nachhaltigkeitsaffinen Fächer wie Geographie²³⁸ oder Chemie²³⁹ sowie das bereits im SächsSchG normierte Fach Ethik,²⁴⁰ sondern gerade auch in den auf den ersten Blick keinen Zusammenhang mit Nachhaltigkeit bildenden Fächern, wie z.B. Sport²⁴¹ oder Fremdsprachen.²⁴²

Der Freistaat Sachsen hat damit inzwischen, ähnlich wie Hamburg, BNE in seinem Schulsystem umfassend konkretisiert und tatsächlich fachübergreifend sowie in

²³⁷ Z.B. Lehrplandatenbank, Lehrplan Grundschule – Deutsch, 2004/2009/2019, <https://www.schulportal.sachsen.de/lplandb/index.php?lplanid=88&lplansc=rF0Ei-JPp9JFfR8Rdb9QP&token=6a29ac41a4c7a9ef50c1b13803fa4da6> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

²³⁸ Z.B. Lehrplandatenbank, Lehrplan Oberschule – Geographie, 2004/2009/2019, <https://www.schulportal.sachsen.de/lplandb/index.php?lplanid=99&lplansc=sOLQqd2RZcRXG6DQCwdH&token=0d2699e24769fcb3f16fbd855f2169a> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

²³⁹ Z.B. Lehrplandatenbank, Lehrplan Gymnasium – Chemie, 2004/2009/2019/2022, <https://www.schulportal.sachsen.de/lplandb/index.php?lplanid=521&lplansc=lnuYavMOFLQrd2MlehG&token=d7423b5b6412e4faac6761f9750e079c> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

²⁴⁰ Z.B. Lehrplandatenbank, Lehrplan Oberschule – Ethik, 2004/2009/2019, <https://www.schulportal.sachsen.de/lplandb/index.php?lplanid=96&lplansc=78wU1F5S0Sx7dRgxeB1U&token=5b06fb8ecc139d074878272f5cfe2aa8> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

²⁴¹ Z.B. Lehrplandatenbank, Lehrplan Grundschule – Sport, 2004/2009/2019, <https://www.schulportal.sachsen.de/lplandb/index.php?lplanid=89&lplansc=LecMaoPD0mxDCEvIYH6V&token=09542f124261eb790425c68b9751909e> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

²⁴² Z.B. Lehrplandatenbank, Lehrplan Oberschule – Englisch, 2004/2019, <https://www.schulportal.sachsen.de/lplandb/index.php?lplanid=103&lplansc=INNc0Vwg9JUV4ALU7N9q&token=bb7ebce643509370757177fcff027415> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025); Lehrplandatenbank, Lehrplan Gymnasium – Französisch, 2004/2006/2009/2011/2019/2022, <https://www.schulportal.sachsen.de/lplandb/index.php?lplanid=817&lplansc=7GljXHELxW0En0YBi76D&token=242ef3b0623b51d9639555f5b7a35c09> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2025).

allen Fächer implementiert. Im Gegensatz zu Hamburg ist dies in Sachsen zudem ausdrücklich unter dem Begriff der „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ (statt nur als „Umwelterziehung“) geschehen. Insbesondere im Vergleich zu Bayern hat die sächsische Exekutive zudem nicht nur eine abstrakte Einbindung in alle Fachpläne gewählt, sondern gerade konkrete Anhaltspunkte vorgegeben, wie Themen der Nachhaltigkeit auch tatsächlich in den einzelnen Fächern eingebunden werden können. Damit zeigt das sächsische Modell, dass auch unter Einhaltung der pädagogischen Freiräume der Lehrkräfte und Schulen²⁴³ der in Bayern gewählte Abstraktionsgrad nicht zwingend ist.²⁴⁴ Insgesamt kommt der vom Freistaat Sachsen gewählte Weg, die BNE umzusetzen, den Anforderungen des Art. 29 Abs. 1 lit. e UN-KRK²⁴⁵ wohl im Vergleich der hier untersuchten Bundesländer am umfassendsten nach.

VII. Ergebnis zur ersten Gutachtenfrage

Mit Blick auf die erste Frage des Gutachtens stellt sich der rechtliche Rahmen von der Statuierung bis zur Implementierung von BNE als durchaus komplexes Zusammenspiel verschiedener Rechtstexte im Mehrebenensystem dar. Gleichzeitig haben nicht alle Normen der jeweiligen Ebenen die gleiche Relevanz oder den gleichen Bindungsgrad. Besondere Bedeutung kommt hierbei dem Völkerrecht sowie dem Landesrecht zu.

Während die Ursprünge der BNE in nichtbindenden völkerrechtlichen Dokumenten, insbesondere Nachhaltigkeitsziel 4 der Sustainable Development Goals, liegen, hat sich durch die UN-Kinderrechtskonvention auch ein rechtlich verbindliches Instrument hinzugetan. Die UN-KRK statuiert nicht nur das Recht auf Bildung in Art. 28, sie bildet in Art. 29 auch einen ausführlichen Katalog von rechtlich verbindlichen Bildungs- und Erziehungszielen ab. Dazu gehört auch in Abs. 1 lit. e

²⁴³ Vgl. *Avenarius/Hanschmann*, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 121 f. m.w.N.; siehe zur pädagogischen Freiheit auch unten [III.2.](#)

²⁴⁴ Siehe bereits Fn. 189.

²⁴⁵ *Verheyde*, Article 28 The Right to Education, in: Alen et al. (Hrsg.), A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, 2006, S. 27.

die im Sinne einer BNE zu verstehende Achtung vor der natürlichen Umwelt. Darüber ergibt sich bereits aus der völkerrechtlichen Ebene, dass die in Art. 29 Abs. 1 UN-KRK aufgeführten Bildungsziele in die Curricula auf allen Schulebenen eingefügt werden müssen und dabei ein ganzheitlicher und multidisziplinärer Ansatz zu verfolgen ist.

Aus dem Europarecht ergeben sich bis auf unverbindliche Empfehlungen des Rates allein kompetenzrechtlich keine rechtlichen Vorgaben mit Blick auf BNE. Dagegen lässt sich eine gewisse Mindestverankerung auch aus dem verfassungsrechtlichen Zusammenspiel des Art. 7 mit Art. 20a GG herauslesen. So erreicht die völkerrechtlich aus dem Nachhaltigkeitsprinzip ableitbare Pflicht zur BNE über die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG eine konkretisierende Wirkung des staatlichen Bildungsauftrags. Soweit der Staat aus Art. 7 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG dazu verpflichtet ist, Kindern und Jugendlichen eine ihrer Persönlichkeitsentwicklung gerecht werdende Bildung zuteilwerden zu lassen, umfasst dies jedenfalls auch den Kern einer BNE, die Schüler*innen ebenfalls dazu ermächtigen soll, verantwortungsvolle Entscheidungen für eine nachhaltige Gegenwart und Zukunft zu treffen.

Zentrale Bedeutung mit Blick auf das föderale Kompetenzgefüge erlangt für die konkrete Umsetzung einer BNE sodann die landesrechtliche Ebene. Während das Bundesrecht selbst keine Rechtsetzungsbefugnisse im Bereich des Schulrechts kennt, existieren zumindest einige vereinheitlichende (weitgehend unverbindliche) Beschlüsse der KMK, an denen sich die Länder orientieren sollten. Letztlich rührt die Umsetzung der BNE auf Landesebene jedoch unmittelbar aus den entsprechenden völkerrechtlichen (und verfassungsrechtlichen) Pflichten der BRD. Direkt an die Umsetzung insbesondere der UN-KRK ist dabei über die Lindauer Absprache nur die Landesexekutive gebunden.

Die Länder wiederum haben die völkerrechtlichen Vorgaben der BNE in unterschiedlichem Maße umgesetzt. Die vorangehenden Untersuchungen der Bundesländer Hamburg, Bayern, Hessen und Sachsen zeigen zum einen unterschiedliche Herangehensweisen zur Implementierung einer BNE auf der konkret hierfür

zuständigen Ebene. Diese können bereits in der gewählten Rechtsebene variieren zwischen verfassungsrechtlicher Verankerung (Bayern, Sachsen) und rein einfachgesetzlicher Normierung (Hamburg, Hessen). Die Bundesländer unterscheiden sich zudem in ihrer expliziten Benennung von „BNE“ (Hessen) oder nur impliziten bzw. anderslautenden Erwähnungen von Umwelt und Nachhaltigkeit in den Gesetzestexten (Hamburg, Bayern, Sachsen). Insbesondere bestehen jedoch erhebliche Unterschiede auf der untergesetzlichen Ebene der konkreten Umsetzung von BNE oder Umweltbildung/-erziehung in den Lehrplänen/Bildungsplänen/Kerncurricula – von einer Einbindung nur in den nachhaltigkeitsaffinen Fächern (Hessen) über die abstrakt gehaltene Ausformulierung übergeordneter Leitlinien (Bayern) bis hin zu sich konkret durch alle Fachpläne ziehenden Umsetzungsempfehlungen (Hamburg, Sachsen).

Zum anderen ergibt sich hieraus auch die besondere Relevanz der landesrechtlichen Ebene für die tatsächliche Implementierung von BNE. Ungeachtet der völkerrechtlichen Vorgaben in Art. 29 Abs. 1 lit. e UN-KRK und der weitgehend unverbindlichen (oder BNE nicht regelnden) Beschlussfassungen der KMK unterfällt es letztlich der ausschließlichen Zuständigkeit und Verantwortung der Bundesländer, in ihren Bildungs- und Erziehungszielen abstrakt sowie in ihren Curricula konkret für eine BNE Sorge zu tragen.

Die mögliche Durchsetzung von Ansprüchen auf BNE oder Pflichten zur BNE wird sich daher gerade in dieser Hinsicht danach unterscheiden, in welchem landesrechtlichen Korsett eine solche Durchsetzung angestrebt wird.

C. Durchsetzbarkeit

Auf Grundlage dieser Ausführungen zur rechtlichen Verankerung von BNE auf den verschiedenen Rechtsebenen stellt sich in einem nächsten Schritt die Frage nach der Durchsetzbarkeit der BNE. Da sich rechtliche Verpflichtungen in Verbindung mit einer BNE in erster Linie aus dem Völkerrecht (UN-KRK) sowie aus dem Landesrecht ergeben, ist auch die Frage der Durchsetzbarkeit primär mit Blick auf diese Rechtsregime zu betrachten.

Zudem kann die Durchsetzbarkeit von BNE insbesondere aus zwei Perspektiven relevant werden. Zum einen stellt sich die Frage mit Blick auf die teilweise unvollständige Umsetzung der BNE in den einzelnen Bundesländern durch die jeweilige Landesregierung (1.). Zum anderen ist jedoch auch im Verhältnis Lehrkraft, Schulleitung und Aufsichtsbehörde nach den Rechten und Pflichten mit Blick auf die Durchführung einer BNE zu fragen (2.).

I. Umsetzung der BNE durch die Landesexekutive

Hinsichtlich der Durchsetzbarkeit einer BNE auf Länderebene sind die Konstellationen in den einzelnen Bundesländern zu unterscheiden. Nur in den Bundesländern, in denen die Landesexekutive noch nicht alles Notwendige getan hat, um ihren Verpflichtungen aus dem Völker- und Bundesrecht nachzukommen, könnte ein Anspruch gegen die Landesexekutive in Betracht kommen, das Erforderliche zur Umsetzung von BNE zu tun.

Zunächst zeigt das Ergebnis der bisherigen Analyse, dass alle vier der untersuchten Bundesländer das Ziel der BNE auf die eine oder andere Weise in ihren Verfassungen und/oder Schulgesetzen verankert haben. Dabei wird vorliegend davon ausgegangen, dass auch die dahingehend anderen Formulierungen von Bildungs- und Erziehungszielen („Mitverantwortung für die Erhaltung und den Schutz der natürlichen Umwelt“, „Verantwortungsbewusstsein für Natur und Umwelt“, „Erhaltung der Umwelt“) im umfassenden Sinne einer BNE zu verstehen sind.

Allerdings genügt eine solche Verankerung lediglich von Zielen auf Gesetzesebene ausweislich des *General Comments* des UN-Kinderrechtsausschusses jedenfalls nicht den Anforderungen der Art. 28, 29 UN-KRK.²⁴⁶ Der Kinderrechtsausschuss hält insofern explizit fest:

„Ansätze, die sich darauf beschränken, die Ziele und Werte der Vorschrift über das bestehende [nationale] System zu stützen, ohne tiefgreifende Veränderungen anzuregen, sind eindeutig unzureichend. Die betreffenden Werte können nur dann wirksam in ein breiteres Curriculum integriert und damit kohärent gemacht werden, wenn diejenigen, von denen erwartet wird, dass sie die Werte weitergeben, fördern, lehren und so weit wie möglich vorleben, selbst von ihrer Bedeutung überzeugt worden sind.“ (Übersetzung mit Deepl.com)²⁴⁷

Daher bedarf es zur umfassenden Umsetzung von BNE auch im föderalen System der Implementierung von BNE in den Curricula auf allen Schulebenen. Dies muss gerade fächerübergreifend und nicht nur in den nachhaltigkeitsaffinen Fächern geschehen.²⁴⁸

Wie dargelegt haben dies aktuell von den untersuchten Bundesländern nur Hamburg und Sachsen umfassend getan. Die Umsetzung in Bayern dürfte zwar bereits weitgehend konventionskonform sein, da durchaus eine Vielzahl von Fachprofilen über die naturwissenschaftlichen Fächer hinaus eine entsprechende Implementierung von BNE erfahren haben. Gleichzeitig bestehen Lücken in der Umsetzung, soweit in einzelnen Fächern Bezugnahmen auf BNE gänzlich unterblieben sind.

²⁴⁶ General Comment No. 1, 17.04.2001, UN Doc. CRC/GC/2001/1, Rn. 18. S. auch *Verheyde*, Article 28 The Right to Education, in: Alen et al. (Hrsg.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, 2006, S. 27.

²⁴⁷ General Comment No. 1, 17.04.2001, UN Doc. CRC/GC/2001/1, Rn. 18.

²⁴⁸ Vgl. Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung, Fn. 127, S. 104; in diesem Sinne auch: *Deutscher Bildungsjugendring, VENRO & Bündnis Zukunftsbildung*, *Bildung stärken, Zukunft schaffen*, 2022, S. 8-9, <https://venro.org/publikationen/detail/bildung-staerken-zukunft-schaffen> (zuletzt abgerufen 09.05.2025).

Das Bundesland Hessen schließlich sticht zwar mit der expliziten Benennung von „Umweltbildung und Bildung für Nachhaltige Entwicklung“ in § 6 Abs. 4 HSchG hervor. Gleichzeitig bleibt die dortige Implementierung eben jenes gesetzlichen Anspruchs in den Kerncurricula oberflächlich oder in den meisten Fächern gänzlich aus. Hessen ist damit gewissermaßen ein Paradebeispiel einer vom Kinderrechtsausschuss als „eindeutig unzureichend“²⁴⁹ bezeichneten Umsetzung von BNE. Eine reine Benennung auf gesetzlicher Ebene ist bereits nicht dazu geeignet, die Ziele in Art. 29 UN-KRK tatsächlich zu erreichen, da den Lehrkräften keinerlei konkrete Orientierung an die Hand gegeben wird.

Dabei bleibt gerade die Landesexekutive aus dem Zusammenspiel von UN-KRK, nationalem Zustimmungsgesetz und Lindauer Absprache dazu verpflichtet, die eigenen Verwaltungsvorschriften und Rechtsverordnungen an die Vorgaben des Art. 29 UN-KRK anzupassen.²⁵⁰ Soweit die hessische (und teilweise die bayerische) Landesregierung dies bisher noch nicht getan haben, handeln sie im Widerspruch zum Grundsatz der Bundestreue sowie ihren Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention.

Fraglich ist, ob und inwiefern diese Verstöße, v.a. durch die Exekutive in Hessen, gerichtlich geltend gemacht werden können. Dem ist zwar einerseits zugrunde zu legen, dass der Kinderrechtsausschuss selbst sämtliche in der UN-KRK verankerten Rechte für justiziabel hält.²⁵¹ Eine solche Justiziabilität beinhaltet jedoch nur die Aussage, dass eine Norm überhaupt gerichtlich überprüfbar wäre und sich damit von einer reinen politischen Leitlinie abgrenzen lässt.²⁵² Selbst bei angenommener Justiziabilität ist noch nichts darüber gesagt, inwiefern sich den einzelnen

²⁴⁹ General Comment No. 1, 17.04.2001, UN Doc. CRC/GC/2001/1, Rn. 18.

²⁵⁰ Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 118.

²⁵¹ CRC/GC/2003/5 Rn. 6, 25; siehe auch *Beiter*, The protection of the right to education by international law, 2006, S. 79; *Cremer*, AnwBl 2011, 161; *Rossa*, Kinderrechte – Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes im internationalen und nationalen Kontext, 2014, S. 146.

²⁵² *Beiter*, The protection of the right to education by international law, 2006, S. 79.

Vorschriften der UN-KRK ein individualschützendes, subjektives Recht entnehmen lässt. Nur in Bezug auf solche subjektiven Rechte wäre es auf Grundlage des von Deutschland 2014 unterzeichneten 3. Fakultativprotokolls zum Individualbeschwerdeverfahren²⁵³ zulässig, einen Verstoß nach Erschöpfung des entsprechenden deutschen Rechtswegs vor dem UN-Kinderrechtsausschuss einzuklagen.

Ob solche subjektiven Rechte durch die UN-KRK vermittelt werden, ist eine im Einzelfall für jede Vorschrift zu bestimmende Frage, die von der unmittelbaren Anwendbarkeit der jeweiligen Vorschrift abhängt.²⁵⁴ Unmittelbar anwendbar ist eine Vorschrift wiederum, wenn sie von ihrem Wortlaut, Inhalt und Zweck her so hinreichend bestimmt sind, dass sie vom Adressaten ohne weitere nationale Vollzugsmaßnahmen angewendet werden können.²⁵⁵ Zwar hatte die Bundesrepublik Deutschland bei der Unterzeichnung des Abkommens zunächst ausdrücklich erklärt, dass das Abkommen keine unmittelbare Anwendung finden und insbesondere nicht zur Auslegung der ausländerrechtlichen Bestimmungen herangezogen werden dürfe.²⁵⁶ Mittlerweile wurde dieser Vorbehalt jedoch zurückgenommen.²⁵⁷

Zunächst ist mit Blick auf Art. 28 UN-KRK weitgehend unstreitig, dass die Norm nach Inhalt, Zweck und Wortlaut hinreichend genau und bestimmt formuliert ist, sodass die Norm eine unmittelbare Anwendbarkeit erzeugt und auch ein subjektives Recht auf Bildung beinhaltet.²⁵⁸ Dagegen stellt die Vorschrift des Art. 29 Abs. 1 UN-KRK für sich genommen eine „non-self-executing“ Bestimmung dar.²⁵⁹ Zwar entnimmt der Kinderrechtsausschuss Art. 29 Abs. 1 UN-KRK durchaus auch ein

²⁵³ Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Individualbeschwerdeverfahren, 19.12.2011, BGBl. 2012 II, S. 1546.

²⁵⁴ *Schmahl*, UN-KRK Handkommentar, 2. Aufl. 2017, Einl. Rn. 26; *Cremer*, AnwBl. 2011, 159 (163).

²⁵⁵ *Nettesheim*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 59 Rn. 180 m.w.N.; *Pieper*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, 60. Ed., Stand: 28.12.2024, Art. 59 Rn. 42.

²⁵⁶ Vgl. *Schmahl*, UN-KRK Handkommentar, 2. Aufl. 2017, Einl. Rn. 23.

²⁵⁷ Bekanntmachung über den Geltungsbereich des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, vom 18.04.2011, BGBl. 2011 II S. 600.

²⁵⁸ *Schmahl*, UN-KRK Handkommentar, 2. Aufl. 2017, Einl. Rn. 26 m.w.N.; *Courtis/Tobin*, Art. 28 The Right to Education, in: Lundy (Hrsg.), The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary, 2019, S. 1056 (1084); *Cremer*, Die UN-Kinderrechtskonvention – Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, 2. Aufl. 2012, S. 17; vgl. auch BVerwG 10.2.2011 – 1 B 22.10, BeckRS 2011, 48267, Rn. 4.

²⁵⁹ *Schmahl*, RdJB 2020, S. 299.

subjektives Recht auf eine bestimmte Qualität der Bildung.²⁶⁰ Doch richtet sich dieses eher allgemein auf das Bildungsziel, zur vollen Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit des Kindes beizutragen, und weniger auf einzelne Ziele. Art. 29 Abs. 1 UN-KRK ist insoweit nicht ausreichend bestimmt und genau formuliert, um eine unmittelbare Anwendbarkeit innerhalb der deutschen Rechtsordnung zu begründen.²⁶¹ Die Norm enthält damit in erster Linie eine positive Verpflichtung der Vertragsstaaten, die in Art. 29 Abs. 1 genannten Bildungsziele wirksam in das innerstaatliche Recht umzusetzen.²⁶² Mangels einer solchen unmittelbaren Anwendbarkeit scheiden somit auch subjektive Rechtspositionen von Individuen in Bezug auf die Vorschrift aus.²⁶³

Im Ergebnis können sich Individuen, bspw. in Hessen, damit vor nationalen Behörden und Gerichten nicht direkt auf die Verletzung der UN-KRK berufen. Es bleibt zwar bei dem oben festgestellten Zwischenergebnis der fehlerhaften Umsetzung des Art. 29 Abs. 1 UN-KRK. Doch sind einzelne Personen nicht befugt, eine gerichtliche Überprüfung der unzureichenden Umsetzung in den betroffenen Bundesländern zu veranlassen; ihnen fehlt hierzu die aus der mangelnden unmittelbaren Anwendbarkeit resultierende Klagebefugnis.

II. Umsetzung der BNE auf Schul- und Unterrichtsebene

Für alle Konstellationen stellt sich schließlich die Frage, wie sich die Normen und Vorgaben zur BNE auf die Ebene der Unterrichtsgestaltung und den damit einhergehenden Einfluss von Lehrkräften, Schulleitungen und Aufsichtsbehörden auswirken. Besonders relevant ist in diesem Zusammenhang die Stellung der Lehrkräfte in Bezug auf die Erziehungs- und Bildungsarbeit. Die Beurteilung der

²⁶⁰ General Comment No. 1, 17.04.2001, UN Doc. CRC/GC/2001/1, Rn. 9; vgl. *Lundy/Tobin*, Art. 29 The Aims of Education, in: Lundy (Hrsg.), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, 2019, S. 1116 (1125).

²⁶¹ *Schmahl*, RdJB 2020, S. 299; *Rossa*, *Kinderrechte – Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes im internationalen und nationalen Kontext*, 2014, S. 211; weitergehend ggf. *Cremer*, *Die UN-Kinderrechtskonvention – Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte*, 2. Aufl. 2012, S. 17.

²⁶² *Schmahl*, RdJB 2020, S. 299 f.; *Schmahl*, *UN-KRK Handkommentar*, 2. Aufl. 2017, Art. 28, 29 Rn. 19.

²⁶³ *Nettesheim*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), *GG*, 106. EL Oktober 2024, Art. 59 Rn. 180; *Schweitzer/Dederer*, *Staatsrecht III*, 11. Aufl. 2016, § 4 Rn. 876. zurück zum Text.

konkreten Umsetzung von BNE auf Schulebene hängt in einem ersten Schritt vom Konzept der pädagogischen Freiheit der Lehrkräfte sowie deren Umfang und Grenzen ab (a.). Aufbauend auf diesem Konzept ergeben sich Auswirkungen auf verschiedene Konfliktkonstellationen zwischen Lehrkräften, Schulleitungen und Aufsichtsbehörden (b.).

1. Pädagogische Freiheit und Bildung für Nachhaltige Entwicklung

Die pädagogische Freiheit ist ein den Lehrpersonen im Rahmen ihrer Weisungsgebundenheit zugestandener Gestaltungsraum eigenverantwortlicher Unterrichtung und Erziehung,²⁶⁴ welcher wiederum in den Schulgesetzen aller, auch der hier untersuchten, Bundesländer anerkannt ist:

- § 88 Abs. 2 HmbSG: „Die Lehrerinnen und Lehrer unterrichten, erziehen, beraten und betreuen in eigener Verantwortung im Rahmen der Ziele und Grundsätze der §§ 1 bis 3 sowie der sonstigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der Beschlüsse der Schulkonferenz oder des Schulvorstands und der Lehrerkonferenz.“
- Art. 59 Abs. 1 BayEUG: „Die Lehrkräfte tragen die unmittelbare pädagogische Verantwortung für den Unterricht und die Erziehung der Schülerinnen und Schüler. [...]“
- § 86 Abs. 2 HSchG: „Die Lehrkräfte erziehen, unterrichten, beraten und betreuen in eigener Verantwortung im Rahmen der Grundsätze und Ziele der §§ 1 bis 3 sowie der sonstigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der Konferenzbeschlüsse. Die für die Unterrichts- und Erziehungsarbeit der Lehrkraft erforderliche pädagogische Freiheit darf durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Konferenzbeschlüsse nicht unnötig oder unzumutbar eingeengt werden. [...]“
- § 40 Abs. 2 SächsSchG: „Der Lehrer trägt die unmittelbare pädagogische Verantwortung für die Erziehung und Bildung der Schüler im Rahmen der

²⁶⁴ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 666.

im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [...], in der Verfassung des Freistaates Sachsen [...] und der in diesem Gesetz niedergelegten Erziehungs- und Bildungsziele, ländergemeinsamen Bildungsstandards, Lehrpläne sowie der übrigen für ihn geltenden Vorschriften und Anordnungen.“

Während die Notwendigkeit der pädagogischen Freiheit unstreitig ist, ist gerade deren Reichweite in den verschiedenen Bundesländern durchaus unterschiedlich gestaltet.²⁶⁵ Der genaue Gestaltungsspielraum im Rahmen der pädagogischen Freiheit hängt von der jeweiligen Regelungsdichte und dem Grad der Bestimmtheit der einschlägigen Rechtsnormen ab – insbesondere davon, ob und inwieweit die Weisungsbefugnisse der Schulleitung und der Schulaufsicht gesetzlich ausdrücklich beschränkt worden sind.²⁶⁶ In jedem Fall wird die pädagogische Freiheit stets nur im Rahmen der Verfassung, der Gesetze und der sonstigen Rechtsvorschriften gewährt.²⁶⁷ Zu den zu beachtenden Grenzen der Freiheit gehören gerade auch die Richtlinien und Lehrpläne.²⁶⁸

Am weitestgehenden zugunsten der pädagogischen Freiheit stellt sich das Hessische Schulgesetz dar.²⁶⁹ Neben deren oben bereits ausgeführten Schutz vor unzumutbaren Einschränkungen durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften (§ 86 Abs. 2 HSchG) werden die Befugnisse der Schulleitung auf eine Überprüfung des Unterrichts auf dessen Konformität mit Rechts- und Verwaltungsvorschriften reduziert (§ 88 Abs. 2 Nr. 3 HSchG).²⁷⁰ Mit Blick auf das Verhältnis der Lehrkräfte

²⁶⁵ Rux, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, 2002, S. 141 ff.

²⁶⁶ Beaucamp, RdJB 2015, 145 (152-154); Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 1148 ff.

²⁶⁷ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 667. Siehe hierzu die jeweiligen Formulierungen in § 88 Abs. 2 HmbSchG („im Rahmen der Ziele und Grundsätze der §§ 1 bis 3 sowie der sonstigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften [...]“), Art. 59 Abs. 2 S. 1 BayEUG („Die Lehrkräfte haben den in Art. 1 und 2 niedergelegten Bildungs- und Erziehungsauftrag sowie die Lehrpläne und Richtlinien [...] zu beachten“), § 86 Abs. 2 S. 1 HSchG („im Rahmen der Grundsätze und Ziele der §§ 1 bis 3 sowie der sonstigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften [...]“) und § 40 Abs. 2 SächsSchG („im Rahmen der im Grundgesetz [...], in der Verfassung des Freistaates Sachsen [...] und der [...] Erziehungs- und Bildungsziele, ländergemeinsamen Bildungsstandards, Lehrpläne [...]“).

²⁶⁸ Siehe OVG Schleswig, Beschluss v. 30.04.1991 – 3 M 67/91, ZBR 1992, 186.

²⁶⁹ Rux, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, 2002, S. 142 ff.; Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 1148.

²⁷⁰ Anders wohl Beaucamp, RdJB 2015, 145 (153).

zur Schulaufsicht wird in § 93 Abs. 2 HSchG sogar die Aufsichtsbehörde ausdrücklich auf die Wahrung der pädagogischen Freiheit der Lehrer*innen verpflichtet. Absatz 3 geht noch weiter in Bezug auf „unterrichtliche und erzieherische Entscheidungen und Maßnahmen“, welche umfassend als Gesamtheit der Auswahl von Unterrichtsmethoden und Lerninhalten zu verstehen sind.²⁷¹ In dieser Ausgestaltung der pädagogischen Freiheit in Hessen liegt somit eine Beschränkung auf eine reine Rechtsaufsicht gegenüber den Schulaufsichtsbehörden.²⁷²

Auch das Bundesland Sachsen kennt eine gewisse Einschränkung der Weisungsbefugnisse zumindest der Schulleitung, indem in § 42 Abs. 2 SächsSchG nicht nur deren Weisungsbefugnis gegenüber dem Lehrpersonal statuiert wird (S. 1), sondern als Aufgabenbereich die „Einhaltung der Lehrpläne und der für die Notengebung allgemein geltenden Grundsätze“ genannt werden.²⁷³ Hinsichtlich der Befugnisse der Schulaufsicht wiederum kennt das Sächsische Schulrecht explizite Beschränkungen genauso wenig wie die Schulgesetze in Hamburg und Bayern (vgl. § 58 Abs. 2 SächsSchG; § 85 Abs. 1 HmbSG; Art. 111 BayEUG).²⁷⁴ Damit haben die Aufsichtsbehörden in diesen Bundesländern die Fachaufsicht auch über die Lehrkräfte.²⁷⁵ In Hamburg und Bayern finden sich zudem auch keine Einschränkungen der Weisungsbefugnisse der jeweiligen Schulleitungen (vgl. § 89 Abs. 2, 3 HmbSG; Art. 57 Abs. 2 BayEUG).²⁷⁶

Je nach gesetzlicher Grundlage resultiert hieraus im Ergebnis eine zum Teil unbegrenzte Eingriffsmöglichkeit der jeweiligen Schulleitungen bzw.

²⁷¹ Rux, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, 2002, S. 147; vgl. auch Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 668. Etwas enger mit Blick auf die „methodischen Mittel“ sieht dies VGH Kassel, Urteil v. 10.02.1993 – 1 UE 1902/87, NVwZ-RR 1993, 483 (484), allerdings ausdrücklich nur hinsichtlich des Einsatzes schulfremder Personen im Unterricht.

²⁷² Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 1148; Rux, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, 2002, S. 151. Von einer stark eingeschränkten Fachaufsicht geht dagegen aus: Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 188-189.

²⁷³ So auch Beaucamp, RdJB 2015, 145 (153); anders Rux, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, 2002, S. 182 f.

²⁷⁴ Rux, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, 2002, S. 181-183; Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 1150; Beaucamp, RdJB 2015, 145 (153); Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 189.

²⁷⁵ Beaucamp, RdJB 2015, 145 (154); Wollenteit in: Hoffmann-Riem/Koch (Hrsg.), Landesrecht Hamburg, 5. Aufl. 2024, S. 343 f.; explizit z.B. § 85 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 HmbSG sowie § 58 Abs. 2 S. 1 SächsSchG.

²⁷⁶ Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 1150; Rux, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, 2002, S. 182.

Aufsichtsbehörden gegenüber den einzelnen Lehrkräften²⁷⁷ – auch wenn dies letztlich zu einer völligen Entkernung der pädagogischen Verantwortung in zumindest den letztgenannten Bundesländern führt.²⁷⁸ Mit Blick auf Sachsen ließe sich jedenfalls in dem Verhältnis zwischen Lehrpersonen und Schulleitung wegen § 42 Abs. 2 S. 2 SächsSchG argumentieren, dass ersteren ein Mindestbestand pädagogischer Freiheit verbleibt. Eine solche das „Innenverhältnis von Lehrern und Schülern im Klassenraum“²⁷⁹ betreffende Mindestverantwortung würde insbesondere die Unterrichtsmethoden und die Detailplanung der Unterrichtsinhalte beinhalten.²⁸⁰ Ob ein solcher Kernbestand pädagogischer Freiheit auch in den Bundesländern wie Hamburg und Bayern zu beachten wäre, lässt sich angesichts der weitgehenden Eingriffsbefugnisse von Schulleitungen und Schulaufsichtsbehörden bezweifeln – die Reichweite pädagogischer Eigenverantwortung ist soweit beschränkt, dass sie nahezu ins Leere läuft.²⁸¹ Selbstverständlich bestehen auch in diesen Bundesländern gewisse faktische Grenzen der Eingriffsbefugnisse der genannten Akteure, denn es verbleibt gerade im Unterrichtsalltag ein breiter Anwendungsbereich, in welchem durch nicht anwesende Akteure kaum ermessensgerecht in die pädagogische Verantwortlichkeit in der Praxis des Unterrichts eingegriffen werden kann.²⁸² Hinzu kommt, dass sowohl Schulleitungen als auch Schulaufsichtsbehörden vernünftigerweise und mit Blick auf die pädagogische Nähe der Lehrkräfte zur Unterrichtsgestaltung ihre Weisungsbefugnisse nur in zurückhaltendem Maße wahrnehmen sollten, wo diese die pädagogischen Spielräume zu weit einschränken würden.²⁸³

²⁷⁷ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 188.

²⁷⁸ Rux, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, 2002, S. 183-185; a.A. mit Blick auf einen Mindestbestand pädagogischer Freiheit Beaucamp, RdJB 2015, 145 (154 f.).

²⁷⁹ Beaucamp, RdJB 2015, 145 (154); so auch Wißmann, Pädagogische Freiheit als Rechtsbegriff, 2002, S. 119, 135.

²⁸⁰ Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 1157.

²⁸¹ So nach umfassender Analyse auch Rux, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, 2002, S. 141-142, 181-183.

²⁸² Ausführlich Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 1151 ff.

²⁸³ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 669.

Darüber hinaus verbleibt ein nennenswerter Umfang der pädagogischen Freiheit somit bei den untersuchten Bundesländern vor allem in Hessen.²⁸⁴ Selbst dort bleiben mit Blick auf die pädagogische Freiheit einige Fragen offen, die unter dem Gesichtspunkt der subjektiven Rechtsposition der Lehrkräfte diskutiert werden.²⁸⁵ Während einzelne Stimmen eine solche individuell-rechtliche Rechtsposition der Lehrkräfte herleiten,²⁸⁶ wird von den meisten Kommentatoren²⁸⁷ sowie der Rechtsprechung²⁸⁸ eine Subjektivierung der pädagogischen Freiheit eher abgelehnt.²⁸⁹ Gleichzeitig leiten andere zwar kein subjektiv öffentliches Recht i.S. einer Klagebefugnis ab, sehen jedoch die Möglichkeit zu einem Innenrechtsstreit der Lehrkräfte aus deren entsprechender fiduziarisch ausgeübter Innenrechtsposition als gegeben an.²⁹⁰ Angesichts der vielfältigen, jeweils unterschiedlich gefassten Regelungen zur pädagogischen Freiheit in den einzelnen Bundesländern, ist eine Antwort auf die Frage nach der subjektiven Rechtsposition (und damit der Klagebefugnis) letztlich nur einzelfallbezogen zu geben.²⁹¹

Für die hier untersuchten Landesgesetze lässt sich nach dem oben Gesagten eine im Zweifelsfall durchsetzbare Rechtsposition insbesondere für das Schulrecht des Landes Hessen begründen, da sich hier aus §§ 86, 88, 93 HSchG gewisse Einschränkungen der Eingriffsbefugnisse von Schulleitung, Schulkonferenz und

²⁸⁴ Zur Situation in den nicht untersuchten Bundesländern, in denen Großteils nuancierte Zwischenpositionen zwischen Hessen auf der einen Seite und Bayern und Hamburg auf der anderen existieren, siehe ausführlich *Rux*, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, 2002, S. 158-181.

²⁸⁵ Im Überblick: *Avenarius/Hanschmann*, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 666 ff.; im Detail: *Wißmann*, Pädagogische Freiheit als Rechtsbegriff, 2002, S. 69 ff.; *Rux*, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, 2002, S. 135 ff.

²⁸⁶ Insb. *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 1154 m.w.N.

²⁸⁷ *Avenarius/Hanschmann*, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 666 f.; *Jestaedt*, Schulische und außerschulische Erziehung, HdbStR VII, § 156 Rn. 75 ff., 96; *Stender-Vorwachs*, VR 2006, 15 (20 f. m.w.N.).

²⁸⁸ OVG Lüneburg, Urteil v. 17.07.1996 – 13 L 848/96, NVwZ 1998, 94; VGH Mannheim, Beschl. v. 28.10.1997 – 4 S 596/95, juris Rn. 2; OVG Münster, Urteil v. 25.08.1989 – 19 A 2649/87, NVwZ-RR 1991, 72; OVG Schleswig, Beschl. v. 30.04.1991 – 3 M 67/91, juris Rn. 16 ff.; OVG Bremen, Beschl. v. 16.07.2012 – 2 A 92/10, juris Rn. 12.

²⁸⁹ Vgl. *Wißmann*, Pädagogische Freiheit als Rechtsbegriff, 2002, S. 222 ff.; weitere Nachweise auch bei *Rux*, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, 2002, S. 107 ff.

²⁹⁰ So im Ergebnis wohl *Wißmann*, Pädagogische Freiheit als Rechtsbegriff, 2002, S. 227 ff., 231; *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 1154 f.

²⁹¹ So auch *Beaucamp*, RdJB 2015, 145 (157); *Stender-Vorwachs*, Erziehung und Bildung an öffentlichen Schulen, VR 2006, 15 (20).

Aufsichtsbehörden ergeben.²⁹² Im Gegensatz hierzu sind mit Blick auf die weitgehenden Weisungs- und Fachaufsichtsbefugnisse von Schulleitung und Aufsichtsbehörden subjektiv durchsetzbare Rechtspositionen der Lehrkräfte eher zu verneinen. Dies ändert jedoch in keinem Fall etwas an der objektiven Verpflichtung der jeweiligen Akteure, die pädagogische Eigenverantwortung der Lehrpersonen zu achten.²⁹³ Verletzungen gegen diese Pflicht durch unverhältnismäßige Eingriffe lassen sich somit zumindest über die beamtenrechtliche Remonstration angreifen,²⁹⁴ und zwar unabhängig davon, wie sehr die Rechtsposition (wie beispielsweise in Bayern und Hamburg) ausgehöhlt ist.

2. Konstellationen zwischen Lehrkraft, Schulleitung und Aufsichtsbehörde

Somit ergeben sich – ungeachtet der nur eingeschränkten gerichtlichen Durchsetzbarkeit – vor allem in zwei Stoßrichtungen Möglichkeiten, einer BNE im Verhältnis zwischen Lehrkräften, Schulleitungen und Schulaufsichtsbehörden zur Geltung zu verhelfen.

Einerseits kann sich eine Lehrkraft bei selbst gewählter Umsetzung ihres Bildungs- und Erziehungsauftrags im Lichte der BNE durchaus auf eine stichhaltige rechtliche Begründung stützen. Denn da gerade auch die Lehrpersonen bei Ausübung ihrer (selbst beschränkten) pädagogischen Freiheit an Verfassung, Gesetze und sämtliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften gebunden sind,²⁹⁵ bewegen sie sich dort im Rahmen ihrer Befugnisse, wo BNE bereits auf landesrechtlicher Ebene implementiert ist.

Zur Erinnerung: Eine solche umfassende Umsetzung bis hinein in die Lehrpläne ist bereits in Hamburg und Sachsen erfolgt; mit Abstufungen auch in Bayern, wobei dort die fachbezogene Umsetzung in weniger nachhaltigkeitsaffinen Fächern

²⁹² *Beaucamp*, RdJB 2015, 145 (157).

²⁹³ *Beaucamp*, RdJB 2015, 145 (155 f.); *Burmeister*, RdJB 1989, 415 (417).

²⁹⁴ *Beaucamp*, RdJB 2015, 145 (157); s. auch *Avenarius/Hanschmann*, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 669.

²⁹⁵ Siehe oben Fn. 267-268.

bislang unterblieben ist. Damit würden sich Lehrkräfte in gerade den Bundesländern, in denen sie zwar wenig pädagogische Freiheit genießen, mit an BNE orientierten Unterrichtsinhalten und -methoden genau in dem durch Völkerrecht, Landesgesetzgebung und Lehrpläne determinierten Rahmen bewegen. Umgekehrt würde eine gegenüber einer Lehrkraft ausgesprochene Weisung seitens der Schulleitung oder Schulaufsichtsbehörde, die die Einbindung von BNE-Ansätzen im Unterricht untersagen oder einschränken würde, letztlich selbst gegen übergeordnete Rechts- und Verwaltungsvorschriften verstoßen. Auf dieser Grundlage könnte die Lehrkraft wiederum gegen die rechtswidrige Weisung remonstrieren und sich auf den in dem entsprechenden Bundesland geltenden Rechtsrahmen zu BNE berufen. Dies gilt insbesondere auch für die fachliche Beschäftigung mit Nachhaltigkeitsthemen in den weniger nachhaltigkeitsaffinen Fächern.

In Hessen wiederum ist die landesrechtliche Umsetzung noch nicht im Einklang mit den völkerrechtlichen Anforderungen aus der UN-KRK. Eine in Hessen unterrichtende Lehrkraft könnte daher ihren BNE-gestützten Unterricht zwar nicht unmittelbar aus entsprechenden Lehrplänen herleiten. Jedoch spielt ihr hier nunmehr die oben umschriebene, weite pädagogische Freiheit in Hessen in die Karten. Denn unter Berufung auf eben jene Freiheit bei der Gestaltung der Unterrichtsinhalte und -methoden verbleibt ihr ausreichend Spielraum, um den eigenen Unterricht nachhaltigkeitsaffin auszurichten. Eine von Schulleitung oder Aufsichtsbehörde ausgesprochene Anordnung, eine solche BNE-Orientierung zu unterlassen, würde zwar nicht unmittelbar gegen hessisches Landesrecht verstoßen. Jedoch würde sie zum einen im direkten Widerspruch mit den völkerrechtlichen Anforderungen von Art. 29 UN-KRK auch an die Landesebene stehen. Zum anderen würde eine solche Weisung in unangemessener Weise und nicht durch die in § 93 Abs. 3 HSchG genannten Gründe gerechtfertigt in die pädagogische Freiheit der Lehrperson eingreifen.

Ähnliche Folgen ergeben sich auch im Verhältnis zwischen Schulleitung auf der einen und weisungsbefugter Aufsichtsbehörde auf der anderen Seite. Denn so wie

den Lehrkräften eine pädagogische Freiheit zukommt, hat diese auch eine institutionelle Dimension, welche durch die Einzelschulen ausgefüllt wird.²⁹⁶ In den meisten Bundesländern steht den Schulen aus dieser Entwicklung heraus mittlerweile ein gewisser Raum schulischer Selbstständigkeit oder Eigenverantwortung zu (siehe § 50 HmbSG; Art. 2 Abs. 4 S. 2 BayEUG; § 1 Abs. 11 SächsSchG a.F.; § 127 HSchG).²⁹⁷ Doch ähnlich wie die pädagogische Freiheit ist auch diese Selbstständigkeit in den meisten Bundesländern ohne Weiteres durch die fachaufsichtsrechtlichen Befugnisse der Aufsichtsbehörden einschränkbar, sodass auch hier möglicherweise nur ein geringer Spielraum an der Aufsichtsbehörde vorbei bestehen bleibt.²⁹⁸ Letztlich hängt auch hier das Wechselverhältnis zwischen schulischer Selbstständigkeit und Befugnissen der Aufsichtsbehörde von der Ausgestaltung im jeweiligen Landesrecht ab. Die Schulen erhalten zum Teil das Recht und die Pflicht, den Rahmen ihrer pädagogischen Verantwortung durch Schulprogramme zu definieren (z.B. § 51 HmbSG; § 127b HSchG; Art. 2 Abs. 4 S. 4 BayEUG).²⁹⁹ Ein in dieser Form gesetzmäßig aufgestelltes Schulprogramm wiederum kann die Weisungsbefugnisse der Aufsichtsbehörde entsprechend einschränken.³⁰⁰ In manchen Bundesländern wird die Aufsichtsbehörde darüber hinaus dazu verpflichtet, die schulische Selbstverantwortung zu beachten;³⁰¹ § 127 Abs. 2 HSchG statuiert z.B., dass diese „durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Anordnungen der Schulaufsicht nicht unnötig eingeengt werden“ darf. Gleichzeitig verbleiben auch die Gestaltungsräume der Schulen und Schulleitungen in ihrer Eigenverantwortung stets durch den Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben und der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften begrenzt, sodass sie teilweise im Konfliktfall

²⁹⁶ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 266.

²⁹⁷ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 261 m.w.N.; Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 1054 ff.; ausführlich in Hanschmann, Staatliche Bildung und Erziehung, 2017, S. 261 ff.

²⁹⁸ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 264.

²⁹⁹ Siehe Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 1056; Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 261-262; ausführlich zu Schulprogrammen, siehe Nebel, Schulprogramme als innovative Steuerungsinstrumente im System des allgemeinen Verwaltungsrechts, 2011, S. 59.

³⁰⁰ Wollenteit, in: Hoffmann-Riem/Koch (Hrsg.), Landesrecht Hamburg, 5. Aufl. 2024, S. 340; vgl. auch Avenarius, Bildungsstandards auf dem rechtlichen Prüfstand, RdJB 2005, 423 (433).

³⁰¹ Zu anderen Bundesländern, siehe Avenarius/Hanschmann, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 264.

als wenig durchsetzungsstark angesehen werden.³⁰² Bisher ist jedenfalls keines der hier untersuchten Bundesländer dazu übergegangen, die Aufsichtsbefugnisse gegenüber der Schule in ihrer Unterrichts- und Erziehungsarbeit auf eine reine Rechtsaufsicht zu beschränken.³⁰³

Dennoch führt dieses Wechselspiel zwischen schulischer Selbstständigkeit und Fachaufsicht mit Blick auf die BNE zu einem ähnlichen Ergebnis wie im Verhältnis zwischen Lehrkräften und den ihnen weisungsbefugten Stellen: Einerseits würde sich eine Aufsichtsbehörde, die gegenüber einer Schule Weisungen im Widerspruch zu den Grundsätzen einer BNE erlässt, selbst nicht rechtskonform verhalten. Eine solche rechtswidrige Weisung könnte somit stets durch eine Remonstration gerügt werden. Andererseits kann sich eine Schulleitung, die im Rahmen ihrer Eigenverantwortung eine BNE in der Schule verankern und fördern möchte, gegenüber der Aufsichtsbehörde stets auf die Rechtmäßigkeit und staatliche Verpflichtung zu einem eben solchen Vorgehen berufen.

Im umgekehrten Verhältnis können sich auch Schulleitung und Aufsichtsbehörde auf die rechtliche Verbindlichkeit einer BNE auf Völkerrechts- und Landesrechtsebene stützen, wenn sie entsprechende BNE-konforme Weisungen gegenüber ihren Lehrkräften (bzw. der Aufsichtsbehörde gegenüber der Schulleitung) aussprechen wollen. Denn sofern sich die entsprechende Lehrkraft oder Schulleitung entgegen den rechtlichen Verpflichtungen weigert, eine BNE in ihrem Unterricht einzubinden, handelt sie sowohl im Widerspruch zu den völkerrechtlichen Regelungen als auch zu den mittlerweile weitgehend ausdifferenzierten Lehrplänen – zumindest in Hamburg und Sachsen; teilweise auch in Bayern. Auch in Hessen (sowie Bayern) würde sich die Lehrkraft zumindest in Widerspruch zu den völkerrechtlichen Pflichten des Landes aus Art. 29 UN-KRK setzen, sodass entsprechende

³⁰² *Avenarius/Hanschmann*, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 264. Anders wohl *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 1058 f.

³⁰³ Vgl. *Avenarius/Hanschmann*, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 266; dies bzgl. Nordrhein-Westfalen bejahend: *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 1057.

Weisungen stets auf eine Wahrung der einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften gerichtet wären.³⁰⁴ Dies gilt sowohl in den Bundesländern mit ohnehin umfassender Fachaufsicht über die Lehrpersonen (Hamburg, Bayern und Sachsen) als auch in Hessen im Rahmen der Rechtsaufsicht nach § 93 HSchG. Denn die Berufung einer Lehrkraft auf ihre pädagogische Freiheit, um BNE nicht in ihrem Unterricht umzusetzen, würde direkt gegen die in § 93 Abs. 3 Nr. 1 HSchG in Bezug genommenen Rechtsvorschriften verstoßen und damit den Rahmen der pädagogischen Freiheit überschreiten.

III. Ergebnis zur zweiten Gutachtenfrage

Mit Blick auf die zweite Frage des Gutachtens ist zu konstatieren, dass sich die Durchsetzbarkeit von BNE als schwächer als ihre rechtliche Verankerung erweist. Zwar binden die oben untersuchten völkerrechtlichen, verfassungsrechtlichen und (teilweise) landesrechtlichen Normen die staatlichen und schulischen Akteure zu einer Implementierung von BNE. Jedoch resultiert dies nicht in einem Anspruch auf BNE im Sinne eines subjektiv durchsetzbaren Rechts.

Diese fehlende Durchsetzbarkeit betrifft zum einen die Konstellation (insbesondere in Hessen), in welcher die Landesexekutive ihrer Umsetzungspflicht aus der UN-KRK i.V.m. der Lindauer Absprache noch nicht vollumfassend nachgekommen ist. Mangels unmittelbarer Anwendbarkeit des Art. 29 Abs. 1 UN-KRK können sich Individuen in Hessen gegenüber der Landesexekutive gerade nicht auf diese objektiv-rechtliche Pflichtverletzung berufen. Prozessual würde ihnen die Klagebefugnis fehlen.

Zum anderen führt eine ähnliche fehlende subjektive Rechtsposition im Verhältnis zwischen Lehrkräften, Schulleitung und Aufsichtsbehörden ebenso zu nur bedingt durchsetzungsstarken Konstellationen – wobei hier wiederum Differenzierungen zwischen den einzelnen Bundesländern zu machen sind.

³⁰⁴ Zu diesen unstreitigen Befugnissen von Aufsichtsbehörde und Schulleitung, siehe *Avenarius/Hanschmann*, Schulrecht Handbuch, 9. Aufl. 2019, S. 669.

Einerseits fehlt es den relevanten Rechtsnormen sowohl zur pädagogischen Freiheit als auch zur schulischen Selbstverwaltung an einem individuell-rechtlichen Charakter – eine Subjektivierung dieser Vorschriften wird mit der überwiegenden Meinung abgelehnt. Dies gilt in Bezug auf alle betrachteten Bundesländer.

Andererseits bestehen erneut große Unterschiede hinsichtlich des Umfangs der entsprechenden pädagogischen Freiheit bzw. Eigenverantwortung. Dieser Eigenverantwortung stehen jeweils unterschiedlich weitgehende Weisungsbefugnisse der Aufsichtsbehörden von einer reinen Rechtsaufsicht bis hin zu umfassender Fachaufsicht gegenüber. Während Hamburg und Bayern kaum pädagogischen Spielraum bei den Lehrkräften belassen und Sachsen nur in Bezug auf das Verhältnis zwischen Lehrkräften und Schulleitung, kennt das hessische Schulrecht eine weitgehende pädagogische Freiheit ihrer Lehrkräfte, die nur durch eine reine Rechtsaufsicht beschränkt wird.

Dennoch können sich Lehrkräfte (und Schulleitungen) gegenüber den jeweiligen Weisungsbefugten in allen Konstellationen (in unterschiedlicher Weise) durchaus erfolgreich auf die rechtlichen Verpflichtungen zu einer BNE berufen. Denn auf der einen Seite haben sie bei pädagogischen Entscheidungen im Sinne einer BNE stets den Rechtsrahmen des Völker-, Verfassungs- und (teilweise) Landesrechts auf ihrer Seite. Anderslautende Weisungen der übergeordneten Stellen würden dagegen gegen die Rechtspflichten zur Implementierung von BNE verstoßen und könnten – wenn auch nicht gerichtlich – im Wege einer beamtenrechtlichen Remonstration angegriffen werden. In Hessen können sich die Lehrkräfte darüber hinaus explizit auf ihre weiter gefasste pädagogische Freiheit berufen, mit der sie (rechtskonform) die in Hessen noch nicht vollständig auf curricularer Ebene ausdifferenzierte BNE umsetzen wollen.

Auf der anderen Seite sind jedoch auch Weisungen der Schulleitungen und/oder Aufsichtsbehörden gegenüber den Lehrkräften stets rechtmäßig, sofern hierdurch die Lehrkraft angewiesen wird, BNE in ihrem Unterricht umzusetzen, denn damit

werden lediglich die bestehenden Rechtspflichten gegenüber den Lehrpersonen zur Geltung gebracht.

D. Fazit und Kurzzusammenfassung

Bei Veröffentlichung dieses Gutachtens verbleiben noch knapp fünf Jahre, um der in Unterziel 4.7 der SDG statuierte Bildung für nachhaltige Entwicklung in Deutschland angemessen zur Geltung zu verhelfen – konkret, um sicherzustellen „dass alle Lernenden die notwendigen Kenntnisse und Qualifikationen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung erwerben [...]“.³⁰⁵ Um diesem Ziel Rechnung zu tragen, bedarf es eines Zusammenwirkens aller relevanten Akteure – von Landesexekutive bis hin zu jeder einzelnen Lehrperson in jeder Schule.

Der untersuchte Rechtsrahmen hat gezeigt, dass BNE in Deutschland in verschiedener Hinsicht verankert ist. Die Umstellung auf BNE stellt nicht nur eine politische Bekundung dar, sondern eine Rechtspflicht. Allen voran ergeben sich rechtliche Verpflichtungen zur Umsetzung einer BNE aus dem Völkerrecht, wobei der UN-Kinderrechtskonvention eine besondere Bedeutung zu. Bei Betrachtung des nationalstaatlichen Fortschritts zur Erreichung einer BNE bleibt Art. 29 UN-KRK der primäre und ausdifferenzierteste Maßstab, wonach dem Kind u.a. „Achtung vor der natürlichen Umwelt“ zu vermitteln ist. Doch auch aus Art. 7 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG, ausgelegt im Lichte des aufgewerteten Staatsziel Umwelt- und Klimaschutz aus Art. 20a GG, ergeben sich verfassungsrechtliche Pflichten mit Blick auf die Gewährleistung von BNE.

Die Bundesrepublik muss dieser völker- und verfassungsrechtlichen Verpflichtung auch im föderalen Gefüge nachkommen. Erfreulicherweise lässt sich konstatieren, dass die meisten der hier untersuchten Bundesländer jedenfalls auf Ebene ihrer Gesetzgeber und Regierungen die Bedeutung von BNE erkannt und ihre hieraus resultierenden Pflichten ernst genommen haben. Sofern dies – wie beispielsweise in

³⁰⁵ Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 21.10.2015, UN Doc. A/RES/70/1, Goal 4.7.

Hessen – noch nicht im Sinne eines umfassend multidisziplinären Ansatzes geschehen ist, hat sich gezeigt, dass diese Lücke zwar subjektiv-rechtlich nicht durchsetzbar ist – aber zumindest auf schulischer Ebene durch Lehrkräfte und Schulleitungen im Rahmen der pädagogischen Freiheit und schulischen Selbstverwaltung geschlossen werden kann.

Letztlich besteht in der Praxis wohl ohnehin die größte Relevanz zur angemessenen Umsetzung von BNE in dem konkreten Schulverhältnis. Dabei ergibt sich je nach Bundesland ein im Einzelfall auszutarierender Spielraum im Verhältnis zwischen Lehrpersonal, Schulleitung und Aufsichtsbehörden. Freiräume und Balancierungsbedarf folgen insbesondere aus den teilweise engen, teilweise weiteren Spielräumen der Lehrpersonen und Schulleitungen im Vergleich zu den aufsichtsrechtlichen Weisungsbefugnissen. Dabei soll jedoch gerade nicht gesagt werden, dass die einzelnen Akteure jenseits jeglicher rechtlichen Bindungen agieren würden. Im Gegenteil verbleibt der in diesem Gutachten ausgearbeitete Rechtsrahmen als übergeordneter Maßstab für die Einzelfallgestaltung. So haben sich Lehrkräfte am fächerübergreifenden und ganzheitlichen Anspruch der BNE zu orientieren, wenn sie von ihrer pädagogischen Freiheit Gebrauch machen, genauso wie Schulleitungen und Aufsichtsbehörden nur im Rahmen dieses Gewährleistungsgehalts Weisungen erteilen können.

Der wunde Punkt der BNE bleibt jedoch die fehlende subjektiv-rechtliche Komponente. So ist nur schwer vorstellbar, wie sich Gerichte mit den rechtlichen Verpflichtungen aus UN-KRK, Art. 7, 20a GG oder den jeweiligen Landesgesetzen und Bildungsplänen befassen könnten. Gänzlich umsetzungsschwach sind die Inhalte einer BNE jedoch mit Blick auf die immerhin bestehende beamtenrechtliche Remonstration und die spiegelbildlichen Weisungsbefugnisse nicht. Es braucht aber im schulischen Alltag Lehrkräfte, Schulleitungen und Aufsichtsbehörden, die sich des rechtlichen Rahmens sowie der Handlungsmöglichkeiten bewusst sind und auch gewillt sind, diese einzusetzen. Mit Blick auf die immensen gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen, die aufgrund des Klimawandels, des

Artensterbens sowie der konventionellen und nuklearen Aufrüstung auf die Weltgemeinschaft zukommen, ist dies umso bedeutender, wenn eine nachhaltige Entwicklung auf der Erde noch gelingen soll.

Zusammenfassend lassen die folgenden Kernergebnisse für die Praxis formulieren:

- 1. Die Implementierung von BNE ist eine sich aus Art. 28, 29 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention unmittelbar ergebende völkerrechtliche Verpflichtung Deutschlands. An diese Pflicht ist Deutschland ungeachtet des innerstaatlichen Kompetenzgefüges völkerrechtlich gebunden.**
- 2. Art. 29 Abs. 1 lit. e UN-KRK formuliert eine Pflicht, Kindern die Achtung vor der natürlichen Umwelt zu vermitteln und fordert dabei in Verbindung mit den Auslegungen des UN-Kinderrechtsausschuss einen integrierten und ganzheitlichen sowie multidisziplinären Ansatz, der auch die nachhaltige Entwicklung miteinbezieht.**
- 3. Auf nationaler Ebene sind in erster Linie die Bundesländer kompetenzrechtlich zur Umsetzung von BNE verpflichtet. Dabei hat die Implementierung in möglichst fächerübergreifend und interdisziplinär zu erfolgen und zwar nicht nur auf Gesetzesebene, sondern gerade auch in den Bildungs- und Lehrplänen. Orientierung geben dabei die einschlägigen Empfehlungen der Kultusministerkonferenz.**
- 4. Von den untersuchten Bundesländern haben BNE in ihren Vorschriften umgesetzt: Hamburg und Sachsen vollumfänglich, Bayern weitgehend und Hessen nur unzureichend. Daraus resultieren weitere Rechtspflichten hinsichtlich einer BNE in den entsprechenden Ländern auch (teilweise) aus dem dortigen Landesrecht. Gerade die**

weitgehende Umsetzung in den Lehr- und Bildungsplänen stellt eine weitere Quelle dar, auf die sich Akteur*innen berufen können.

- 5. Eine umfassende Umsetzung von BNE durch die Landesexekutive (in Hessen) ist jedoch mangels eines subjektiven Anspruchs aus Art. 29 UN-KRK nicht individuell durchsetzbar.**
- 6. Die Implementierung von BNE erfolgt vielmehr am pragmatischsten im Verhältnis zwischen Lehrkräften, Schulleitungen und Aufsichtsbehörden. Dabei können sich Lehrer*innen in Hessen im Rahmen ihrer (weiten) pädagogischen Freiheit unmittelbar auf die gesetzlichen Bildungs- und Erziehungsziele in Verbindung mit der UN-KRK berufen.**
- 7. In den anderen Bundesländern sind die entsprechenden Freiräume der Lehrkräfte und Schulleitungen zwar durch die Weisungsbefugnisse der Schulleitungen und Aufsichtsbehörden weitgehend eingeschränkt. Dennoch können sie sich stets auf die übergeordneten rechtlichen Vorgaben zur BNE berufen und können sich gegen BNE widersprechende Weisungen mittels einer Remonstration wenden.**
- 8. Spiegelbildlich dürfen Schulleitungen und Aufsichtsbehörden in keinem der Bundesländer Weisungen erteilen, die gegen die im Völkerrecht, im Verfassungsrecht und im Landesrecht (inklusive der Pläne) statuierte Pflicht zur BNE verstoßen. Umgekehrt können Lehrkräfte (und Schulleitungen) jedoch von den jeweils weisungsbefugten Stellen angewiesen werden, Unterricht im Sinne einer BNE umzusetzen.**

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit
Rechtsanwalt Dr. Ammar Bustami
Rechtsanwälte Günther Partnerschaft

sowie zur Zeit der Bearbeitung Rechtsanwältin Ronja Hoffmann