

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz

Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a.

Policy Brief
10. Mai 2021

Dr. Ralph Bodle
Dr. Stephan Sina

Kernaussagen der Entscheidung

- 1 Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst auch, Leben und Gesundheit aktiv vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Das ist kein Grundrecht zukünftiger Generationen, sondern der jetzt Lebenden zu ihren Lebzeiten. Dafür hat der Staat jedoch einen weiten Spielraum, den die Regelungen des KSG einhalten.
- 2 Die Bestimmung zum Umweltschutz in Artikel 20a GG ist zwar kein einklagbares individuelles Grundrecht. Aber sie begründet eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates, Klimaneutralität zu erreichen. Dieses Klimaschutzgebot ist justiziabel und begrenzt politische Entscheidungsspielräume. Es hat keinen absoluten Vorrang, rechtfertigt aber Eingriffe in Grundrechte umso mehr, je weiter der Klimawandel fortschreitet.
- 3 Das **KSG ist insoweit verfassungswidrig, als es Grundrechte der jetzt Lebenden nicht ausreichend für die Zukunft schützt**. Die bis 2030 erlaubten Emissionsmengen würden einen großen Teil des Gesamtbudgets an Emissionen verbrauchen, das Deutschland zur Verfügung steht, um seine Klimaziele zu erreichen. Daher besteht die Gefahr einschneidender Grundrechtsbeschränkungen ab 2030. Diese dämmt das Klimaschutzgesetz nicht hinreichend ein.
- 4 Der Gesetzgeber muss bereits heute ausreichend Vorsorge treffen, die Grundrechte auch nach 2030 zu schützen. Er muss den Übergang zu Klimaneutralität so rechtzeitig einleiten, dass die Betroffenen für die Zeit nach 2030 Planungssicherheit haben. Er muss Emissionsminderungen ab 2031 zumindest früher als 5 Jahre im voraus, transparent und wiederholt festlegen.

Hintergrund

Das seit Ende 2019 bestehende **Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)** sieht **erst-mals verbindliche Klimaschutzziele** vor.

Für den Zeitraum bis 2030 legt es Minderungen der Treibhausgasemissionen um 55 % im Vergleich zu 1990 sowie jährlich sinkende Jahresemissionsmengen für bestimmte Sektoren fest. Abgesehen von der Treibhausgasneutralität bis 2050, die als Grundlage des Gesetzes bezeichnet wird, konnten sich Klimaschutzziele über 2030 hinaus im Gesetzgebungsverfahren jedoch nicht durchsetzen. Das KSG verpflichtet lediglich die Bundesregierung, im Jahr 2025 für Zeiträume nach 2030 jährlich absinkende Jahresemissionsmengen durch Rechtsverordnung festzulegen.

Eine Reihe von Personen und Umweltverbände halten diese Regelungen für unzureichend, um den Klimawandel zu bekämpfen, und hatten Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht eingelegt.

Das Wichtigste der Entscheidung

Die Entscheidung¹ betrifft nur die Frage, ob der Staat Grundrechte verletzt. Es geht nicht darum, die deutsche Klimaschutzpolitik allgemein zu bewerten. Das BVerfG prüft drei mögliche Gründe, aus denen das KSG verfassungswidrig sein könnte:

Keine Verletzung der Schutzpflichten für die Gegenwart bis 2030

Als verletztes Grundrecht kommen zunächst das Recht auf Leben und körperli-

che Unversehrtheit in Betracht. Die Entscheidung nennt außerdem auch das Grundrecht auf Eigentum.

Das BVerfG lässt ausdrücklich offen, ob es ein „Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum“ oder ein diesem ähnelndes „Recht auf eine menschenwürdige Zukunft“ gibt, denn der Gesetzgeber hätte diese jedenfalls nicht verletzt. Außerdem schützen bereits andere Grundrechte die „grundrechtswesentlichen ökologischen Mindeststandards“.²

Beim Klimaschutzgesetz geht es nicht darum, sich gegen den Staat zu wehren. Sondern es geht darum, ob der Staat eine Pflicht verletzt, die betreffenden Grundrechte aktiv zu schützen.

Grundsätzlich besteht auch eine Schutzpflicht des Staates, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen, einschließlich durch Anpassungsmaßnahmen.

Da Deutschland den Klimawandel nicht allein, sondern nur in internationaler Einbindung aufhalten kann, muss es auch auf internationaler Ebene nach einer Lösung suchen.³

Das ist **kein Grundrecht zukünftiger Generationen**. Zwar ist der Staat allgemein verpflichtet, auch diese zu schützen. Aber das ist nicht einklagbar als Verletzung eigener Grundrechte.⁴ Sondern es geht um die Grundrechte der jetzt Lebenden zu ihren Lebzeiten.⁵

Der **Staat hat einen weiten Spielraum dafür, wie er seine Schutzpflicht erfüllt**. Sie ist nur dann verletzt, wenn der Staat untätig bleibt oder seine Maßnahmen völlig unzulänglich sind oder erheblich hinter

¹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, - 1 BvR 2656/18 u.a. -, http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html

² Rn. 113-114 der Entscheidung.

³ Rn. 148-150.

⁴ Rn. 146.

⁵ Rn. 108.

dem Schutzziel zurückbleiben.⁶ Das ist hier nicht der Fall: Das KSG verfolgt zulässigerweise das Ziel des Pariser Klimaabkommens, den Klimawandel auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen.⁷ Es strebt die verfassungsrechtlich erforderliche Treibhausgasneutralität an und legt jedenfalls bis 2030 Emissionsmengen fest, die danach weiter sinken müssen. Außerdem ist Anpassung an den unvermeidbaren Klimawandel noch möglich.⁸

Keine Verletzung der Umweltschutzbestimmung in Art. 20a GG

Auch aus der Art 20a GG ergibt sich keine Grundrechtsverletzung. Die so genannte Staatszielbestimmung des Art 20a GG ist **kein einklagbares individuelles Grundrecht**.

Dennoch macht das BVerfG wichtige Ausführungen zur Bedeutung von Art 20a GG: Die Regelung enthält eine **verfassungsrechtliche Pflicht des Staates, Klimaneutralität zu erreichen**, weil Klimawandel unumkehrbar ist.⁹ Art. 20a GG ist justiziabel und begrenzt politische Entscheidungsspielräume, Maßnahmen zum Umweltschutz zu ergreifen oder es zu lassen. Der Staat ist zu Maßnahmen verpflichtet, die letztlich auch in Grundrechte eingreifen. Dieses ausdrücklich so bezeichnete **Klimaschutzgebot** hat zwar keinen Vorrang vor anderen Verfassungsgütern, sondern ist mit ihnen auszugleichen. Aber **je stärker der Klimawandel fortschreitet, umso schwerer wiegt das Gewicht des Klimaschutzgebots** in dieser Abwägung.¹⁰ Das ist wichtig für den folgenden Kern der Entscheidung.

Unzureichender Grundrechtsschutz für die Zukunft ist verfassungswidrig

Das Klimaschutzgesetz ist dennoch teilweise verfassungswidrig. Zwar erfüllt der Staat mit dem KSG seine Pflicht, die Grundrechte aktiv vor den Folgen des Klimawandels zu schützen, *für die Gegenwart* (s.o.). Das Bundesverfassungsgericht geht aber einen Schritt weiter, und darin liegt der Kern der Entscheidung:

Kern der Entscheidung: Das Klimaschutzgesetz ist insoweit verfassungswidrig, als es Grundrechte der jetzt Lebenden nicht ausreichend für die Zukunft schützt.

Der Staat muss die Gefahr eindämmen, dass er Grundrechte in der Zukunft gerade deswegen stark einschränken muss, weil er sie in der Gegenwart noch schont. Das BVerfG nennt dies eine "eingriffsähnliche Vorwirkung auf Freiheitsrechte" und "inter-temporale Freiheitssicherung".¹¹

Eben diese Gefahr entsteht durch die derzeitige Ausgestaltung des Klimaschutzgesetzes: Weil Treibhausgasemissionen weitgehend unumkehrbar zur Erderwärmung beitragen, steht nur eine bestimmte Gesamtmenge an Emissionen zur Verfügung, um das klimapolitisch festgelegte Ziel zu erreichen, den Temperaturanstieg auf deutlich unter 2 Grad und möglichst auf 1,5 Grad zu begrenzen. Dieses Gesamtbudget an Emissionen leitet das BVerfG aus naturwissenschaftlichen Erkenntnissen ab, u.a. den Berichten des Weltklimarats IPCC.

Das zentrale Argument des Gerichts lautet: Je mehr Emissionsbudget bis 2030

⁶ Rn. 152.

⁷ Rn. 35: "Ob und auf welche Höhe die CO₂-Konzentration in der Erdatmosphäre und der Temperaturanstieg zu begrenzen sind, ist eine klimapolitische Frage. Sie ist nicht durch die Naturwissenschaften zu beantworten. Deren Erkenntnisse geben jedoch Anhaltspunkte dafür,

welche Reduktionen erforderlich sind, um ein bestimmtes Klimaschutzziel zu erreichen."

⁸ Rn 154-168.

⁹ Rn. 198.

¹⁰ Rn. 185.

¹¹ Rn. 183.

schon verbraucht ist, desto stärkere Freiheitseinschränkung zum Klimaschutz werden später erforderlich, um das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot noch erfüllen zu können und Klimaneutralität doch noch zu erreichen.

Je mehr Emissionen also gegenwärtig bis 2030 zugelassen werden, desto größer wird die Gefahr, dass der Staat danach umso schneller und stärker in Grundrechte eingreifen muss. Dazu wäre der Staat auch immer mehr berechtigt, weil das Gewicht der Grundrechte gegenüber dem Klimaschutz bei fortschreitendem Klimawandel immer mehr abnimmt.¹²

Diese Gefährdung der zukünftigen Grundrechtsausübung muss der Gesetzgeber bereits heute rechtfertigen, indem er ausreichend Vorsorge trifft, dass die Grundrechte auch später geschützt werden.

Es gibt ein verfassungsrechtliches Gebot nicht nur der Klimaneutralität, sondern auch des rechtzeitigen Übergangs dazu.

Es geht dabei nicht um Schutz vor den Folgen des Klimawandels, sondern um Freiheitsgefährdungen durch - nach Art. 20a GG gebotene - staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels. Nach wie vor geht es um die Grundrechte der jetzt lebenden Beschwerdeführer, und ausdrücklich *nicht* um Grundrechte künftiger Generationen.

Das Klimaschutzgesetz erfüllt diese Vorgaben nicht ausreichend. Zwar sind die bis 2030 erlaubten Emissionsmengen zulässig. Aber sie würden einen großen Teil des Gesamtbudgets an Emissionen

verbrauchen, das Deutschland bis 2050 zur Verfügung steht, um seine klimapolitisch zulässig festgelegten Klimaziele zu erreichen.¹³ Daher besteht die Gefahr einschneidender Grundrechtsbeschränkungen ab 2030.¹⁴ Diese dämmt das Klimaschutzgesetz nicht hinreichend ein. Das BVerfG nennt die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die der Gesetzgeber für eine ausreichende Vorsorge erfüllen muss:

Was der Gesetzgeber bereits jetzt für die Zukunft regeln muss

Damit die klimaschutzbedingten Belastungen für den Zeitraum nach 2030 grundrechtsverträglich sein werden, muss der Staat bereits jetzt Vorkehrungen treffen und die Regelungen für die Zeit nach 2030 konkreter gestalten.¹⁵

Praktisch erfordert dies, den **Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten.**¹⁶ Dazu müssen Reduktionsmaßnahmen für die Zeit nach 2030 und ausreichend weit darüber hinaus rechtzeitig und transparent festgelegt werden.¹⁷ An ihnen müssen sich die Betroffenen orientieren können, um Produkte und Verhaltensweisen rechtzeitig klimaneutral umzugestalten und dafür Planungssicherheit zu haben.¹⁸

Zwar ist der Ansatz des KSG, sinkende Jahresemissionen für die Sektoren festzulegen, grundsätzlich geeignet, eine solche Orientierung zu geben. Die konkrete Art und Weise der Fortschreibung über 2030 hinaus reicht dazu aber nicht aus. Es müsste zumindest bestimmt werden, in welchen Zeitabständen weitere Festlegungen getroffen werden. Ein Planungshorizont von 5 Jahren, wie ihn das KSG für

¹² Rn. 118-120, 185.

¹³ Rn 232-233. Wir gehen hier nicht auf Kritik an der Berechnung ein.

¹⁴ Rn. 245: "Die nach 2030 aufgrund von Art. 20a GG gebotene Treibhausgasreduzierungslast wird erheblich sein. Ob sie so einschneidend ausfällt, dass damit zwangsläufig aus heutiger Sicht un-

zumutbare Grundrechtsbeeinträchtigungen verbunden wären [...], lässt sich zwar nicht feststellen. Das Risiko gravierender Belastungen ist jedoch hoch."

¹⁵ Rn. 244 ff.

¹⁶ Rn. 248.

¹⁷ Rn. 252-253.

¹⁸ Rn. 254.

den Zeitraum ab 2031 vorsieht, reicht dafür nicht aus.¹⁹ Außerdem muss der Gesetzgeber die Bemessung der Jahresemissionsmengen entweder selbst regeln oder konkrete Kriterien für eine Festlegung durch Rechtsverordnung vorgeben.²⁰

IMPRESSUM

Kontakt

Ralph Bodle
Senior Fellow
E-Mail: ralph.bodle@ecologic.eu

Stephan Sina
Senior Fellow
E-Mail: stephan.sina@ecologic.eu

Ecologic Institut
Pfalzburger Straße 43/44
10717 Berlin

Datum

10.05.2021

Vorgeschlagene Zitierweise

Bodle, Ralph, Sina, Stephan (2021), Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz. Ecologic Institut, Berlin.

¹⁹ Rn. 256-258.

²⁰ Rn. 160, 164.