

Art. 2, Art. 14, Art. 20 a GG; § 90 BVerfGG; §§ 3, 4 KSG

Generationengerechtigkeit beim Klimaschutz

BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a., BeckRS 2021, 8946

Fall

Heute ist es auf der Erde rund 1,2 Grad Celsius wärmer als zu Beginn der Industrialisierung Mitte des 19. Jahrhunderts, was im Wesentlichen auf den stetig steigenden Ausstoß von Treibhausgasen, insbes. CO₂ (Kohlendioxid), zurückzuführen ist. Um die globale Erwärmung und den damit einhergehenden Klimawandel zu verlangsamen und dessen Folgen zu mindern, wurde 1992 die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen verabschiedet, der zwischenzeitlich 197 Staaten (u.a. die Bundesrepublik Deutschland) beigetreten sind. 1997 wurden im sog. Kyoto-Protokoll erstmals völkerrechtlich verbindliche Zielwerte für den Ausstoß von Treibhausgasen vereinbart. Mit dem 2015 beschlossenen Pariser Abkommen verständigten sich die Vertragsstaaten darauf, die globale Erwärmung deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu halten. Verwirklichen lässt sich dies nur, wenn jedes Land bis zur Erreichung der Klimaneutralität ein bestimmtes „Restbudget“ an CO₂-Emissionen hat.

Zur nationalen Umsetzung dient in Deutschland das Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513). Grundlagen sind dabei nach § 1 S. 3 KSG zum einen die Verpflichtung aus dem Pariser Abkommen sowie zum anderen die Herstellung von Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel. Dazu werden nach § 3 Abs. 1 KSG die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 schrittweise um mindestens 55 % im Vergleich zum Jahr 1990 vermindert. In § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 sind die der Minderungsquote für das Zieljahr 2030 entsprechenden zulässigen Jahresemissionsmengen in den verschiedenen Sektoren (z.B. Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft) vorgegeben. Eine Regelung über das Jahr 2030 hinaus enthält das Gesetz nicht. Vielmehr soll nach § 4 Abs. 6 KSG die Bundesregierung im Jahr 2025 für die Zeit nach 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung festlegen.

Mit ihren im Juni 2020 erhobenen Verfassungsbeschwerden rügen A und B, in Deutschland wohnende junge Landwirte, dass mit der im KSG geregelten Reduktion von CO₂-Emissionen die Temperaturschwelle des Pariser Abkommens nicht eingehalten werden könne. Die durch das KSG zugelassenen Emissionen führten dazu, dass das „deutsche Restbudget“ bereits 2030 weitgehend aufgebraucht sei. Nach 2030 gäbe es somit keinen Spielraum mehr, um die CO₂-Emissionen schrittweise zu senken. Dann könne nur durch eine „Vollbremsung“ die 2050 angestrebte Klimaneutralität erreicht werden. Dies verstoße gegen Art. 20 a GG, gegen ein Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum bzw. auf eine menschenwürdige Zukunft sowie gegen grundrechtliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und aus Art. 14 Abs. 1 GG. Zum einen habe es der Gesetzgeber unterlassen, hinreichende Maßnahmen zur Minderung der Treibhausgasemissionen und zur Begrenzung der globalen Erderwärmung zu treffen. Zum anderen würden durch die bis 2030 zulässigen Emissionen die nach 2030 verbleibenden Emissionsmöglichkeiten zu erheblichen Beschränkungen ihrer grundrechtlichen Freiheiten führen. Der Schutz ihrer künftigen Freiheiten verlange, den Übergang zur Klimaneutralität schonend vorzunehmen und rechtzeitig durch transparente Maßgaben vorzubereiten. An solchen Regelungen fehle es.

Haben die formgerecht erhobenen Verfassungsbeschwerden Erfolg?

Leitsätze

1. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen.

2. Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.

3. Auf Art. 20 a GG kann die Beschwerdebefugnis für eine Verfassungsbeschwerde zwar nicht unmittelbar gestützt werden. Die Vereinbarkeit mit Art. 20 a GG ist jedoch Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in Grundrechte.

4. Art. 20 a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz und zielt auf die Herstellung von Klimaneutralität. Als Klimaschutzgebot hat Art. 20 a GG eine internationale Dimension.

5. In Wahrnehmung seines Konkretisierungsauftrags und seiner Konkretisierungsprärogative hat der Gesetzgeber das Klimaschutzziel des Art. 20 a GG durch Übernahme der Vorgaben des Pariser Abkommens aktuell verfassungsrechtlich zulässig bestimmt.

6. Das Grundgesetz verpflichtet auch zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen (intertemporale Freiheitssicherung).

7. Die Schonung künftiger Freiheit verlangt, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Dazu bedarf es transparenter Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion.



Ein RÜ-Video
zu dieser
Entscheidung
finden Sie unter
t1p.de/mwcf

§ 1 KSG

¹Zweck dieses Gesetzes ist es, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten ... ³Grundlage bildet die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris aufgrund der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten, sowie ... Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen.

§ 3 KSG

(1)¹Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert. ²Bis zum Zieljahr 2030 gilt eine Minderungsquote von mindestens 55 Prozent ...

§ 4 KSG

(1) ... ³Die Jahresemissionsmengen für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 richten sich nach Anlage 2 ...

(6) ¹Im Jahr 2025 legt die Bundesregierung für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung fest ...



Zum Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG vgl. BVerfG RÜ 2020, 40 (Hartz-IV) mit RÜ-Video 01/2020 unter t1p.de/mbc3.

Lösung

Die Verfassungsbeschwerden haben Erfolg, soweit sie zulässig und begründet sind.

A. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden

I. Mit der Erhebung der **Individualverfassungsbeschwerde** gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 13 Nr. 8 a BVerfGG ist der **Rechtsweg** zum BVerfG und dessen **Zuständigkeit** eröffnet.

II. **Beteiligtenfähig** ist nach § 90 Abs. 1 BVerfGG jedermann, d.h. jeder Träger von Grundrechten. A und B sind als **natürliche Personen** Grundrechtsträger und damit beteiligtenfähig.

III. **Beschwerdegegenstand** kann nach § 90 Abs. 1 BVerfGG jeder Akt der öffentlichen Gewalt sein, also **auch formelle Gesetze**, wie hier das KSG.

1. „[95] Mit den Vorschriften des Klimaschutzgesetzes ist ein zulässiger Verfassungsbeschwerdegegenstand bezeichnet.“

2. Soweit die Beschwerdeführer ein **Unterlassen** des Gesetzgebers rügen, kann dies zwar grds. auch Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sein.

„[95] ... Unterlassen kann als solches mit der Verfassungsbeschwerde grundsätzlich nur bei völliger Untätigkeit des Gesetzgebers gerügt werden. Hat der Gesetzgeber hingegen eine Regelung getroffen, muss sich die Verfassungsbeschwerde regelmäßig gegen diese gesetzliche Vorschrift richten. Das gilt auch, wenn die Beschwerdeführenden meinen, der Gesetzgeber sei durch eine gesetzliche Regelung seinen Schutzpflichten nicht gerecht geworden.“

IV. Die gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG erforderliche **Beschwerdebefugnis** setzt voraus, dass die Beschwerdeführer geltend machen, durch den Akt der öffentlichen Gewalt selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt zu sein.

1. Die Beschwerdeführer rügen zum einen den Verstoß gegen **Art. 20 a GG**. Danach schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen. Dies umfasst auch den Klimaschutz. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um ein rügefähiges Grundrecht oder grundrechtsgleiches Recht, sondern um eine **objektive Staatszielbestimmung**.

„[112] Auf Art. 20 a GG kann die Beschwerdebefugnis für eine Verfassungsbeschwerde nicht unmittelbar gestützt werden. Zwar umfasst der Schutzauftrag des Art. 20 a GG den Schutz des Klimas ... Art. 20 a GG enthält jedoch keine subjektiven Rechte ... So steht Art. 20 a GG außerhalb des Grundrechtsteils der Verfassung. Auch in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, der die mit der Verfassungsbeschwerde als verletzt rügbaren Rechte aufzählt, wird Art. 20 a GG nicht genannt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Norm dementsprechend wiederholt als Staatszielbestimmung bezeichnet.“

2. Die Beschwerdeführer rügen des Weiteren eine Verletzung ihres „**Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum**“ bzw. „auf **menschenwürdige Zukunft**“.

a) Insoweit ist bereits zweifelhaft, woraus sich ein solches **Grundrecht** ergeben sollte.

„[114] Ein Recht auf das ökologische Existenzminimum wird unter anderem in Anlehnung an das durch Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG gewährleistete menschenwürdige Existenzminimum hergeleitet; das Existenzminimum setze auch ökologische Mindeststandards voraus ... Allerdings verpflichten bereits andere Grundrechte zur Wahrung grundrechtswesentlicher ökologischer Mindeststandards und insoweit zum Schutz vor Umweltschäden, mit katastrophalen oder

gar apokalyptischen Ausmaßen'. Neben den Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG für das physische und auch das psychische Wohlergehen und aus Art. 14 Abs. 1 GG könnte eine ökologische Existenzsicherung indessen eigenständige Wirkung entfalten, wenn in einer bis zur Lebensfeindlichkeit veränderten Umwelt durch Anpassungsmaßnahmen zwar noch Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum, nicht aber die sonstigen Voraussetzungen sozialen, kulturellen und politischen Lebens gesichert werden könnten.“

b) Die Verletzung eines solches Grundrechts ist jedenfalls nur in **Extremfällen** denkbar und hier von vornherein ausgeschlossen.

„[115] Dass der Staat Anforderungen verletzt hat, die zur Vermeidung existenzbedrohender Zustände katastrophalen oder gar apokalyptischen Ausmaßes an ihn gerichtet sein könnten, kann aber nicht festgestellt werden. Deutschland ist dem Pariser Übereinkommen beigetreten und der Gesetzgeber ist nicht untätig geblieben. Er hat im Klimaschutzgesetz konkrete Maßgaben zur Reduktion von Treibhausgasen festgelegt ... Auf dieser Grundlage erscheint es bei entsprechender Anstrengung möglich, dass – soweit Deutschland zur Lösung des Problems beitragen kann – jedenfalls der Eintritt katastrophaler Zustände verhindert wird.“

Aus einem auf Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG gestützten Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum bzw. auf menschenwürdige Zukunft kann daher die Beschwerdebefugnis ebenfalls nicht hergeleitet werden.

3. Die Beschwerdebefugnis könnte sich jedoch aufgrund einer möglichen **Verletzung staatlicher Schutzpflichten** aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG ergeben. Grundrechte sind nicht nur Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe, sondern begründen zugleich **Schutzpflichten** des Staates, um Grundrechtsbeeinträchtigungen von vornherein zu verhindern.

„[145] Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG enthält eine allgemeine staatliche Schutzpflicht für das Leben und die körperliche Unversehrtheit. Das Grundrecht schützt nicht nur als subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe. Es schließt auch die staatliche Pflicht ein, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren. Die aus der objektiven Funktion des Grundrechts abgeleiteten Schutzpflichten sind grundsätzlich Teil der subjektiven Grundrechtsberechtigung. Werden Schutzpflichten verletzt, so liegt darin zugleich eine Verletzung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, gegen die sich Betroffene mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen können.“

a) Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach **Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG** umfasst auch den Schutz vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen.

„[99] ... Das gilt auch für Gefahren, die der Klimawandel für das menschliche Leben und die Gesundheit verursacht. Der Gesetzgeber könnte seine Schutzpflicht durch unzureichenden Schutz vor Gesundheitsbeeinträchtigungen und Lebensgefahren durch den Klimawandel verletzt haben.“

b) Soweit die Beschwerdeführer Eigentümer vom Klimawandel bedrohter Grundstücke sind, kommt außerdem eine Verletzung der Schutzpflicht für das Eigentum aus **Art. 14 Abs. 1 GG** in Betracht.

„[171] ... Da infolge des Klimawandels auch in Deutschland Eigentum, insbesondere landwirtschaftlich genutzte Flächen und Immobilien, auf unterschiedliche Weise Schaden nehmen können, schließt Art. 14 Abs. 1 GG eine Schutzpflicht des Staates hinsichtlich der Eigentumsgefahren des Klimawandels ein.“

c) Hinsichtlich der möglichen Schutzpflichtverletzung aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG durch die **bis 2030** zulässigen Emissionen sind A und B auch **selbst, gegenwärtig und unmittelbar** betroffen.

Wegen der universellen Wirkung der Grundrechte (dazu BVerfG RÜ 2020, 452, 454) können sich grds. auch Ausländer im Ausland auf grundrechtliche Schutzpflichten berufen (BVerfG a.a.O. Rn. 101 und 173 ff.).

Allgemein zu Schutzpflichten aus Grundrechten AS-Skript Grundrechte (2021), Rn. 177 ff.

Die Anknüpfung an die mögliche Verletzung von Schutzpflichten hat zur Folge, dass ein Teil der Grundrechtsauslegung bereits in der Zulässigkeit im Rahmen der Beschwerdebefugnis erfolgen muss.

Da „praktische jegliche Freiheit“ betroffen ist, stellt das BVerfG nicht auf konkrete Grundrechte ab, sondern spricht allgemein von möglichen Grundrechtsverletzungen.

4. Die Beschwerdebefugnis könnte sich zudem daraus ergeben, dass die in §§ 3 und 4 KSG zugelassenen CO₂-Emissionsmengen zu großzügig bemessen sind, sodass **nach 2030** mit strengeren Regelungen zu rechnen ist, damit das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 noch erreicht werden kann.

a) Damit könnte bereits heute ein **Grundrechtseingriff** verbunden sein.

„[117] Die Beschwerdeführenden könnten in ihren Freiheitsrechten verletzt sein, weil das Klimaschutzgesetz erhebliche Anteile der durch Art. 20 a GG gebotenen Treibhausminderungslasten auf Zeiträume nach 2030 verschiebt ... Potenziell betroffen ist **praktisch jegliche Freiheit**, weil heute nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens mit der Emission von Treibhausgasen verbunden sind und damit nach 2030 von drastischen Einschränkungen bedroht sein könnten. [123] ...; es könnte an hinreichenden **Vorkehrungen zur Schonung künftiger Freiheiten** fehlen. § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 regeln, welche CO₂-Emissionsmenge bis 2030 zugelassen ist, und bestimmen damit zugleich, wieviel vom CO₂-Restbudget verbraucht werden darf. Sie sind damit Ursache der hier in Betracht gezogenen Grundrechtsbeeinträchtigung und können auch in dieser Hinsicht die Verfassungsbeschwerdebefugnis begründen.“

b) Die Beschwerdeführer müssten auch durch die **nach 2030** drohenden Grundrechtseingriffe selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein.

aa) Die Beschwerdeführer sind **selbst** betroffen.

„[131] ... Sie können die nach 2030 erforderlichen Maßnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen selbst noch erleben. [110] Es handelt sich auch nicht um unzulässige sogenannte Popularverfassungsbeschwerden. Allein der Umstand, dass eine sehr große Zahl von Personen betroffen ist, steht einer individuellen Grundrechtsbetroffenheit nicht entgegen.“

bb) Die Beschwerdeführer müssten zudem gegenwärtig, d.h. schon jetzt betroffen sein.

„[130] Die beschriebene Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen begründet gegenwärtig eine Grundrechtsbetroffenheit, weil diese Gefahr im aktuellen Recht angelegt ist. Freiheitsausübungen, die direkt oder indirekt mit CO₂-Emissionen verbunden sind, sind **nach 2030 gerade dadurch bedroht**, dass § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 **Treibhausgasemissionen bis 2030** in einem möglicherweise zu hohen Umfang zulassen.“

cc) Schließlich müssen die Beschwerdeführer **unmittelbar** betroffen sein.

„[133] ... Das ist der Fall, wenn die Einwirkung auf die Rechtsstellung nicht erst vermittels eines weiteren Akts bewirkt wird oder vom Ergehen eines solchen Akts abhängig ist. Hier droht die eigentliche Grundrechtsbeeinträchtigung zwar erst infolge zukünftiger Regelungen. Weil sie jedoch im jetzigen Recht **unumkehrbar angelegt** ist, ist die Unmittelbarkeit der Betroffenheit heute zu bejahen.“

A und B sind daher auch beschwerdebefugt, soweit sie geltend machen, dass ihnen **nach 2030** eine verfassungswidrige Gefährdung ihrer grundrechtlich geschützten Freiheiten droht.

V. Das Erfordernis der **Rechtswegerschöpfung** (§ 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG) steht den Verfassungsbeschwerden nicht entgegen.

„[138] ... Ein Rechtsweg unmittelbar gegen die angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen existiert nicht.“

VI. Allerdings verlangt der **Grundsatz der Subsidiarität** der Verfassungsbeschwerde, dass vor deren Erhebung grds. alle Mittel zu ergreifen sind, die der geltend gemachten Grundrechtsverletzung abhelfen können. Dazu gehört u.a. die Inzidentkontrolle der gesetzlichen Vorschriften durch die Fachgerichte.



Grundlegend zu den Ausnahmen von der Subsidiarität BVerfG RÜ 2019, 243, 245 mit RÜ-Video 04/2019 unter t1p.de/g18r.

„[140] Für die Beschwerdeführenden besteht hier jedoch keine zumutbare fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit. Eine gegen die angegriffenen Regelungen gerichtete Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten dürfte hier nicht eröffnet sein. Die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist im Übrigen auch dann nicht geboten, wenn von der vorherigen Durchführung eines Gerichtsverfahrens weder die Klärung von Tatsachen noch die Klärung von einfachrechtlichen Fragen zu erwarten ist, auf die das Bundesverfassungsgericht bei der Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen angewiesen wäre, sondern deren Beantwortung allein von der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe abhängt. Auch danach war eine Anrufung der Fachgerichte nicht erforderlich ... Insbesondere sind keine Fragen der Auslegung einfachen Rechts entscheidungserheblich.“

VII. Die Verfassungsbeschwerden wurden schließlich **form- und fristgerecht** innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des KSG (§§ 23 Abs. 1, 92, 93 Abs. 3 BVerfGG) erhoben.

Die Verfassungsbeschwerden von A und B sind zulässig.

B. Begründetheit der Verfassungsbeschwerden

Die Verfassungsbeschwerden sind begründet, soweit die §§ 3, 4 KSG i.V.m. Anlage 2 Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte verletzen.

I. In Betracht kommt ein Verstoß gegen **grundrechtliche Schutzpflichten**.

1. Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

a) Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG enthält eine **allgemeine staatliche Schutzpflicht** für das Leben und die körperliche Unversehrtheit (s.o.).

„[147] Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen und insbesondere vor Schädigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch **Umweltbelastungen** ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen. [148] Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 folgende Schutzpflicht des Staates umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des **Klimawandels** zu schützen. [149] Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet einerseits zum Schutz durch Maßnahmen, die dazu beitragen, die anthropogene Erderwärmung und den damit verbundenen **Klimawandel zu begrenzen** ... Dass der deutsche Staat diesen Klimawandel wegen der globalen Wirkung und des globalen Charakters seiner Ursachen nicht allein, sondern nur in internationaler Einbindung anhalten kann, steht der Annahme der grundrechtlichen Schutzpflicht nicht prinzipiell entgegen. [150] Andererseits verpflichtet Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG den Staat auch, soweit der Klimawandel nicht aufgehalten werden kann oder bereits eingetreten ist, den Gefahren durch **positive Schutzmaßnahmen** (sogenannte Anpassungsmaßnahmen ...) zu begegnen.“

b) Der Staat müsste die **Schutzpflicht** durch die angegriffenen Vorschriften in §§ 3, 4 KSG **verletzt** haben.

„[152] Ob ausreichende Maßnahmen getroffen sind, um grundrechtliche Schutzpflichten zu erfüllen, ist **verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbar**. Die aus den Grundrechten folgenden subjektiven Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe einerseits und die sich aus der objektiven Bedeutung der Grundrechte ergebenden Schutzpflichten andererseits **unterscheiden sich insofern grundlegend voneinander**, als das Abwehrrecht in Zielsetzung und Inhalt ein bestimmtes staatliches Verhalten verbietet, während die Schutzpflicht grundsätzlich unbestimmt ist. Die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren entgegengewirkt werden soll, die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung sind Sache des Gesetzgebers, dem grundsätzlich auch dann ein **Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum** zukommt, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen. Damit liegt, wenn eine Schutzpflicht dem Grunde nach besteht, die Frage der Wirksamkeit staatlicher

Vgl. BVerwGE 136, 54, 58: Eine gegen den Normgeber gerichtete Feststellungsklage kommt nur dann in Betracht, wenn die Norm unmittelbar Rechte und Pflichten der Betroffenen begründet.

Aufbauhinweis: Anders als bei der Prüfung der Grundrechte als Abwehrrechte (Schutzbereich, Eingriff, Rechtfertigung) ergibt sich bei Schutzpflichten lediglich eine zweistufige Prüfung: 1. Bestehen einer Schutzpflicht, 2. Verletzung der Schutzpflicht.

Schutzmaßnahmen *allerdings nicht außerhalb verfassungsgerichtlicher Kontrolle*. Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder **überhaupt nicht getroffen** sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen **offensichtlich ungeeignet** oder **völlig unzulänglich** sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie **erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben**.“

aa) Der deutsche Gesetzgeber hat Schutzvorkehrungen getroffen, die **nicht offensichtlich ungeeignet** sind.

„[154] ... Der Gesetzgeber hat nicht zuletzt mit den hier angegriffenen Bestimmungen des Klimaschutzgesetzes Anstrengungen unternommen, zur Begrenzung des Klimawandels beizutragen. Die getroffenen Regelungen sind nicht offensichtlich ungeeignet, die Schutzgüter des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu schützen.“

bb) **Völlig unzulänglich** wäre es, wenn der Gesetzgeber dem Klimawandel freien Lauf ließe und den grundrechtlichen Schutzauftrag allein durch Anpassungsmaßnahmen umsetzen würde.

„[181] ... Bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten ergänzen sich Emissionsminderung und Anpassungsmaßnahmen und stehen in einem untrennbaren Zusammenhang. [157] ... Allein durch Anpassungsmaßnahmen ließen sich Lebens- und Gesundheitsgefahren auch in Deutschland nicht dauerhaft hinreichend begrenzen. Der Gesetzgeber muss Leben und Gesundheit also insbesondere durch Beiträge zur Bekämpfung des Klimawandels schützen. Dies tut er mit dem Klimaschutzgesetz und in anderen Gesetzen, durch die der Ausstoß von Treibhausgasemissionen beschränkt wird.“

cc) Die Regelungen des KSG könnten jedoch **erheblich** hinter dem durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gebotenen Schutzniveau **zurückbleiben**.

„[159] Nach § 1 Satz 3 KSG liegt dem Klimaschutzgesetz die Verpflichtung nach dem Pariser Übereinkommen zugrunde, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 ° C und möglichst auf 1,5 ° C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen („Paris-Ziel“).“

Allerdings wird in der Wissenschaft zunehmend die These vertreten, die Erwärmung müsse zwingend auf 1,5 ° C begrenzt werden, um den Klimawandel aufzuhalten. Bei der Entscheidung, welche Klimaerwärmung hingenommen werden soll und darf, bleibt dem Gesetzgeber jedoch ein erheblicher **Entscheidungsspielraum**, der hier nicht überschritten ist.

„[165] Wenn Regierung und Gesetzgeber danach davon ausgehen, dass bei einer Begrenzung des Anstiegs der Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 ° C und möglichst 1,5 ° C (§ 1 Satz 3 KSG) die Folgen des Klimawandels in Deutschland durch Anpassungsmaßnahmen so weit gelindert werden könnten, dass das durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gebotene Schutzniveau gewahrt wird, überschreiten sie jedenfalls gegenwärtig nicht ihren durch die grundrechtliche Schutzpflicht belassenen Entscheidungsspielraum.“

Ein Verstoß gegen die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG liegt nicht vor.

2. Schutzpflicht aus Art. 14 Abs. 1 GG

a) Auch das Grundrecht auf Eigentum in Art. 14 Abs. 1 GG umfasst eine **staatliche Schutzpflicht** (s.o.).

b) Eine **Verletzung** der Schutzpflicht lässt sich aber aus den o.g. Gründen auch insoweit nicht feststellen.

„[172] ... Weiten Spielraum hat der Gesetzgeber insbesondere dabei, wie er die Belange der durch den Klimawandel gefährdeten Eigentümer und die einem strengeren Klimaschutz entgegenstehenden Belange zu einem angemessenen Ausgleich bringt. Es ist derzeit nicht erkennbar, dass dieser durch die angegriffenen Regelungen überschritten ist.“

Die Vorschriften in §§ 3, 4 KSG verstoßen daher nicht gegen grundrechtliche Schutzpflichten.

II. Die §§ 3, 4 KSG könnten jedoch gegen Grundrechte in ihrer **Abwehrfunktion** verstoßen, wenn durch die bis 2030 gesetzlich zugelassenen Emissionen **nach 2030** Grundrechtseingriffe drohen, die verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt sind.

1. Dann müsste der **Schutzbereich** der Grundrechte betroffen sein.

„[184] ... Das Grundgesetz schützt sämtliche menschlichen Freiheitsbetätigungen durch spezielle Freiheitsgrundrechte und jedenfalls durch die in Art. 2 Abs. 1 GG als dem grundlegenden ‚allgemeinen Freiheitsrecht‘ verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit. Geschützt ist auch die aktuell noch hohe Zahl an Verhaltensweisen des täglichen Lebens, des Arbeitens und des Wirtschaftens, die unmittelbar oder mittelbar dazu führen, dass CO₂-Emissionen in die Erdatmosphäre gelangen. [183] Als **intertemporale Freiheitssicherung** schützen die Grundrechte die Beschwerdeführenden hier vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20 a GG aufgegebenen Treibhausgasminderinglast in die Zukunft.“

2. Fraglich ist jedoch, ob die heute geltenden gesetzlichen Regelungen bereits einen **Eingriff** in den Schutzbereich für die Zeit nach 2030 darstellen.

„[186] ... Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, [begründen] eine **unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit**, weil sich mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert und CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird. [187] Konkret herbeigeführt wird die Gefährdung durch jene Regelungen, die festlegen, welche CO₂-Emissionsmengen heute zulässig sind ... Die durch § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 zugelassenen Jahresemissionsmengen haben damit eine unausweichliche, **eingriffsähnliche Vorwirkung auf die nach 2030 bleibenden Möglichkeiten**, von der grundrechtlich geschützten Freiheit tatsächlich Gebrauch zu machen.“

3. Der Eingriff könnte **verfassungsrechtlich gerechtfertigt** sein. Bei der hier gegebenen **Grundrechtsvorwirkung** ist Voraussetzung, dass die angegriffenen Regelungen auch mit objektivem Verfassungsrecht vereinbar sind.

„[189] Grundrechtseingriffe lassen sich verfassungsrechtlich nur rechtfertigen, wenn die zugrunde liegenden Regelungen den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes entsprechen. Das gilt angesichts ihrer eingriffsähnlichen Vorwirkung auf grundrechtliche geschützte Freiheit auch für § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2.“

a) Eine solche grundlegende Verfassungsbestimmung enthält **Art. 20 a GG**.

„[190] ... Die Vereinbarkeit mit Art. 20 a GG ist daher Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen. Auch die Gefährdung künftiger Freiheit ... wäre demnach verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen, wenn die Vorschriften gegen Art. 20 a GG verstießen.“

aa) Art. 20 a GG verpflichtet den Staat zum **Klimaschutz** und zielt auf die Herstellung von **Klimaneutralität**.

„[198] ... Art. 20 a GG genießt indessen keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen **Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien** zu bringen ... Wegen der nach heutigem Stand weitestgehenden Unumkehrbarkeit des Klimawandels wäre eine Überschreitung der zum Schutz des Klimas einzuhaltenden Temperaturschwelle jedoch nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen.“

Anders als für die Zeit bis 2030 geht es für die Zeit nach 2030 um die Grundrechte in ihrer Abwehrfunktion.

Auch hier stellt das BVerfG nicht auf ein konkretes Grundrecht ab, sondern prüft allgemein die Vereinbarkeit der Grundrechtsvorwirkung mit den Freiheitsrechten, die in ihrer Gesamtheit durch künftige Maßnahmen betroffen sind (s.o. S. 444). Die „intertemporale Freiheitssicherung“ führt zu einer zeitlichen Vorverlagerung des Grundrechtsschutzes.

Auch mit der „eingriffsähnlichen Vorwirkung“ betritt das BVerfG dogmatisches Neuland und ergänzt den klassischen (engen) und den neuen (weiten) Eingriffsbegriff um eine weitere „Eingriffskategorie“.

Aufgrund des universellen Ansatzes (s.o.) löst sich das BVerfG bei Grundrechtsvorwirkungen auch von der allgemeinen Schrankensystematik.

Über Art. 20 a GG werden die Klimaziele daher mittelbar zu einem einklagbaren subjektiven Recht.

bb) Der Klimaschutzverpflichtung aus Art. 20 a GG steht nicht entgegen, dass Klima und Klimaerwärmung **globale Phänomene** sind und die Probleme des Klimawandels daher nicht durch die Klimaschutzbeiträge eines Staates allein gelöst werden können.

„[200] Mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen verpflichtet Art. 20 a GG auf ein Ziel, das der nationale Gesetzgeber für das Klima nicht allein, sondern nur in internationaler Kooperation erreichen kann.“

Der Klimaschutzauftrag aus Art. 20 a GG hat daher eine **besondere internationale Dimension** und verpflichtet den Staat, eine Lösung des Klimaschutzproblems gerade auch auf überstaatlicher Ebene zu suchen. Deshalb konkretisieren die völkerrechtlichen Vorgaben (hier durch das Pariser Abkommen) auch den Klimaschutz auf nationaler verfassungsrechtlicher Ebene.

Im Rahmen des Art. 20 a GG greift das BVerfG damit dieselben Erwägungen auf wie oben im Rahmen der grundrechtlichen Schutzpflichten. Durch Übernahme der Vorgaben des Pariser Abkommens ist in beiden Bereichen der gesetzgeberische Spielraum nicht überschritten.

„[207] Art. 20 a GG lässt der Gesetzgebung allerdings erheblichen Gestaltungsspielraum. [208] In Wahrnehmung seines Konkretisierungsauftrags und seiner Konkretisierungsprärogative hat der Gesetzgeber das Klimaschutzziel des Art. 20 a GG aktuell durch § 1 Satz 3 KSG dahingehend bestimmt, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist. Der gesetzgeberische Spielraum des Art. 20 a GG ist damit derzeit nicht überschritten. Die Temperaturschwelle des § 1 Satz 3 KSG ist als verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung auch der verfassungsgerichtlichen Prüfung zugrunde zu legen.“

Art. 20 a GG ist daher im Lichte der völkerrechtlichen Vereinbarungen (hier des Pariser Abkommens) auszulegen. Unter Berücksichtigung des Spielraums des Gesetzgebers verletzen die Regelungen des § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 daher auch nicht das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot aus Art. 20 a GG.

b) Des Weiteren muss bei Grundrechtsvorwirkungen schon heute der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** beachtet werden.

*„[192] ... Die Grundrechte verpflichten den Gesetzgeber, die nach Art. 20 a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend so zu gestalten, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und die Reduktionslasten über die Zeit und zwischen den **Generationen nicht einseitig zulasten der Zukunft** verteilt sind. Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, **dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen**, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine ... radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde. Zwar können selbst gravierende Freiheitseinbußen künftig zum Schutz des Klimas verhältnismäßig und gerechtfertigt sein; gerade aus dieser künftigen Rechtfertigbarkeit droht ja die Gefahr, erhebliche Freiheitseinbußen hinnehmen zu müssen. Weil die **Weichen für künftige Freiheitsbelastungen** aber bereits durch die aktuelle Regelung zulässiger Emissionsmengen gestellt werden, muss deren Auswirkung auf künftige Freiheit aus heutiger Sicht und zum jetzigen Zeitpunkt – in dem die Weichen noch umgestellt werden können – verhältnismäßig sein.“*

Der Gesetzgeber ist daher aus Gründen der Verhältnismäßigkeit schon heute zur Eindämmung der (künftigen) Freiheitsgefährdung verpflichtet. Bezogen auf den Klimaschutz heißt das, dass der Gesetzgeber **rechtzeitig Vorkehrungen zur Gewährleistung eines freiheitsschonenden Übergangs in die Klimaneutralität** treffen muss.

„[257] ... Die gesetzlichen Maßgaben für die Fortschreibung des Reduktionspfads nach 2030 sind verfassungsrechtlich unzureichend. So kann zwar nicht verlangt werden, dass die absinkenden Emissionsmengen bereits jetzt bis zum Ende, also bis zur Erreichung der für 2050 angestrebten Klimaneutralität, konkret bestimmt werden. Jedoch genügt es nicht, dass § 4 Abs. 6 KSG die Bundesregierung lediglich dazu verpflichtet, im Jahr 2025 für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung festzulegen ... Gerade weil der Reduktionspfad im Jahr 2025 kaum endgültig festgelegt werden kann und soll, genügt es nicht, die Bundesregierung lediglich dazu zu verpflichten, einmal – im Jahr 2025 – eine weitere Festlegung zu treffen. Diese wird kaum bis zur Klimaneutralität reichen können. Vielmehr müsste zumindest bestimmt werden, in welchen Zeitabständen weitere Festlegungen transparent zu treffen sind.“

Außerdem verstößt § 4 Abs. 6 KSG gegen Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG. Danach müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden (sog. **Bestimmtheitstrias**).

„[263] Der Gesetzgeber hat der Bundesregierung zur Bemessung der weiteren Jahresemissionsmengen für die Zeit nach 2030 keine hinreichend bestimmten Vorgaben gemacht.“

III. § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 sind daher insoweit **verfassungswidrig**, als eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Regelung über die **Fortschreibung der Minderungsziele** für Zeiträume ab dem Jahr 2031 **fehlt**.

„[267] Steht eine Norm mit dem Grundgesetz nicht in Einklang, ist sie grundsätzlich für nichtig zu erklären (§ 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG). Etwas anderes gilt jedoch in den Fällen, in denen die Nichtigkeitserklärung einer Norm zu einem Zustand führt, welcher der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde. Das Bundesverfassungsgericht belässt es dann bei einer Unvereinbarkeitserklärung und ordnet in der Regel gleichzeitig die Weitergeltung der entsprechenden Normen für einen bestimmten Zeitraum an. [268] Das ist hier der Fall. Blieben § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 unangewendet, entfielen die dem Grunde nach durch Art. 20 a GG und die Grundrechte gebotene gesamthafte Begrenzung von Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 ... Daher führt der festgestellte Verfassungsverstoß hier nicht zur Nichtigkeit ... , sondern lediglich zur Feststellung ihrer Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz verbunden mit einer Fortgeltungsanordnung.“

Ergebnis: Die Verfassungsbeschwerden haben Erfolg.

Mit der „intertemporalen Freiheitssicherung“ und der „eingriffsähnlichen Vorwirkung“ gibt das BVerfG dem Grundrechtsschutz insbes. im Bereich des Umweltschutzes eine neue Dimension und verstärkt über Art. 20 a GG die einklagbaren subjektiven Rechte, die auch die Einhaltung der Klimaziele umfassen. Das BVerfG hat den Gesetzgeber verpflichtet, spätestens bis zum 31.12.2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für die Zeit nach 2030 neu zu regeln. Die Bundesregierung hat darauf bereits am 14.05.2021 einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Vorgaben des BVerfG vorgelegt (BR-Drs. 411/21). Danach soll das Klimaziel für 2030 von 55 auf 65 % Treibhausgasminderung gegenüber 1990 angehoben werden. Für 2040 soll ein neues Zwischenziel von 88 % Minderung gelten, bis 2045 soll Deutschland klimaneutral werden. Die Jahresemissionsmengen für die Jahre 2023 bis 2030 sollen in Anlage 2 neu festgelegt werden. Für die Jahre 2031 bis 2040 sollen in Anlage 3 sektorübergreifende jährliche Minderungsziele unmittelbar kraft Gesetzes vorgegeben werden (also ohne Einschaltung des Ordnungsgebers). Daraus soll sich dann ein konkreter Minderungspfad bis zum Jahr 2040 ergeben.

RA Horst Wüstenbecker

Mit dem in § 4 Abs. 6 KSG geregelten Vorgehen ist zudem nicht gesichert, dass die weitere Reduktion rechtzeitig erkennbar ist. So ist zweifelhaft, ob die erste weitere Festlegung von Jahresemissionsmengen in Zeiträumen nach 2030 im Jahr 2025 noch rechtzeitig wäre, da lediglich 5 Jahre zur Vorbereitung verblieben (BVerfG a.a.O. Rn. 258).

Ein weiteres Urteil hat dem Klimaschutz einen gehörigen Schub gegeben: Die Rechtbank Den Haag (Niederlande) hat mit Urte. v. 26.05.2021 (Az: C/09/571932/HA ZA 19-379) den britisch-niederländischen Ölkonzern Royal Dutch Shell verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen bis 2030 im Vergleich zu 2019 um mindestens 45 % zu senken. Auch hierfür waren die Vorgaben des Pariser Abkommens mitentscheidend.