

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum  
Bundes-Klimaschutzgesetz:

Zukunft in Freiheit als Rechtsanspruch der  
Gegenwart

Prof. Dr. Stefan Klinski

**Leuphana Energieforum 2021**

Vortrag an der Leuphana Universität Lüneburg am 8. September 2021

Mit Beschluss vom 24.03.2021 – verkündet am 29.04.2021\* – hat das BVerfG das deutsche **Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)** auf Grundlage mehrerer Verfassungsbeschwerden für **teilweise verfassungswidrig** erklärt.

- **Prüfungsgegenstand:** Das Klimaschutzgesetz (KSG) – Was steht dort (nicht)?
- **Auslegung:** Woran misst das BVerfG die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes?
  - Wie sind die einschlägigen GG-Bestimmungen auszulegen?
- **Entscheidungsinhalt:** Was ist am KSG verfassungswidrig?
- **Erklärungshintergrund:** Wie leitet das BVerfG die Verfassungswidrigkeit her?
  - Die wissenschaftliche Erkenntnisbasis zum Klimawandel
  - Das „Budgetmodell“ als Grundlage für die rechtliche Bewertung der Klimaschutzpolitik
- **Folgefragen → Vortrag Dr. Hartmut Kahl**

## Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) 2019

- Ende 2019 beschlossen und als „**Meilenstein** der Klimapolitik“ gefeiert
- Mit ihm wird (insb.) bezweckt, die verbindlichen Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung zur THG-Minderung **bis 2030** einhalten zu können
- Hat eine **rahmensetzende Funktion**: Enthält selbst keine konkreten Maßnahmen/Instrumente, sondern gibt **verbindliche Ziele** vor, auf deren Grundlage solche ergriffen werden müssen
- Die Ziele sind aufgeschlüsselt: einerseits nach verschiedenen THG-verursachenden **Sektoren** und andererseits nach einzelnen **Jahren**
- Bei Verfehlung der Sektorziele müssen die zuständigen Ministerien geeignete weitergehende Maßnahmen vorschlagen/ergreifen
- Die **Ziele sinken linear Jahr für Jahr bis 2030** – für den Zeitraum danach bis 2050 sagt das Gesetz nur, dass sich Deutschland an den Zielen des Pariser Klimaschutzabkommens orientiert

## Bundes-Klimaschutzgesetz

### § 1 Zweck des Gesetzes

Zweck 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. Die ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen werden berücksichtigt. Grundlage 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 **das Bekenntnis** der Bundesrepublik Deutschland auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen am 23. September 2019 in New York, **Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen**]\*.

\* Eckige Klammer: Letzter Halbsatz gestrichen durch das in Reaktion auf den BVerfG-Beschluss vom 24.03.2021 im Juli 2021 beschlossene „Erste Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes“.

# Prüfungsgegenstand: Das KSG

## Entwicklung der gesamten Treibhausgasemissionen nach Quellbereichen (1990–2035)

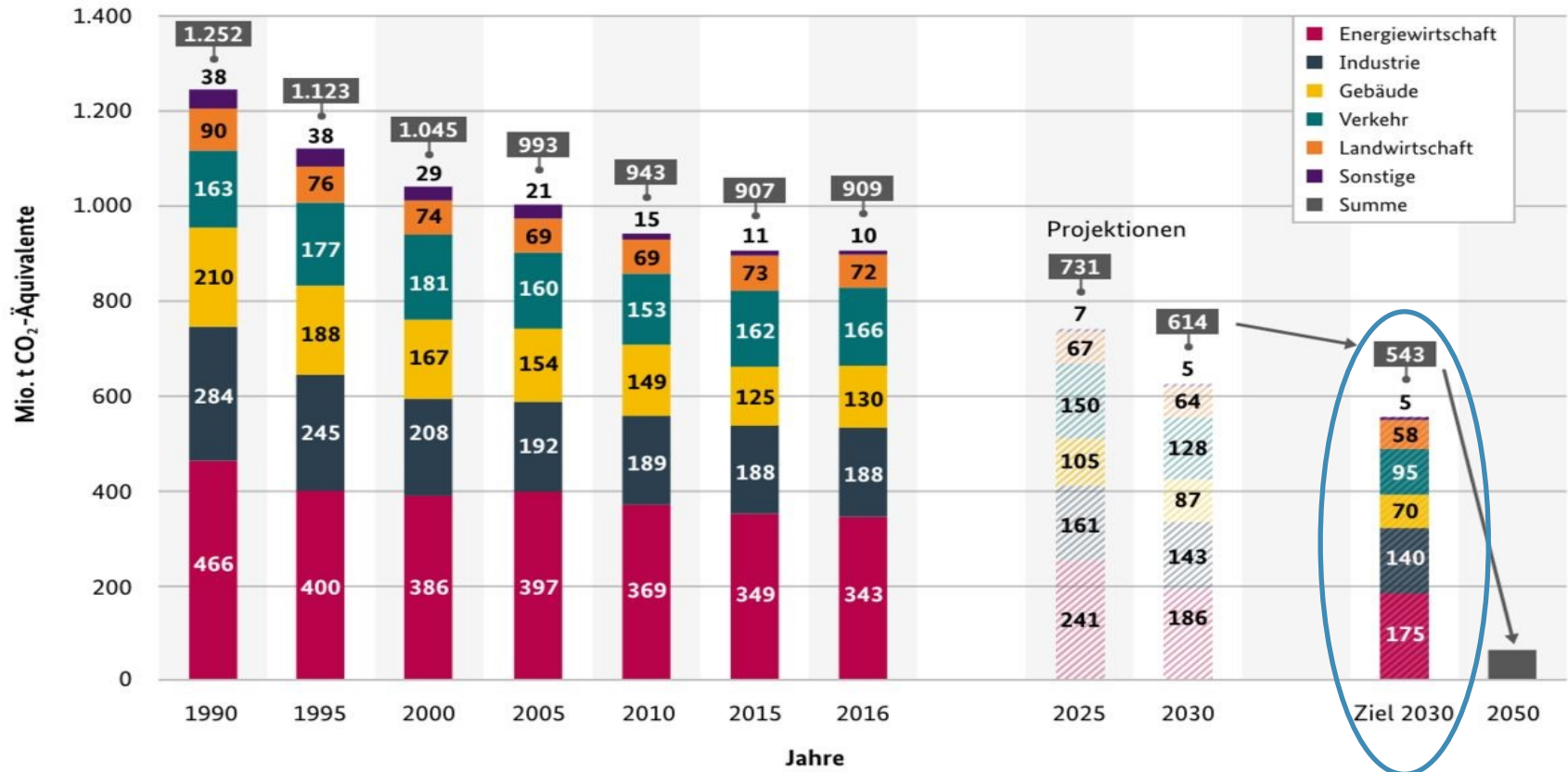


Abb.: Entwicklung der THG-Emissionen in den Sektoren 1990 bis 2016 (links), voraussichtliche Entwicklung für 2025/2030 mit Gegenüberstellung der **Ziele des urspr. KSG für 2030** (umrandet) und des Langfristziels 2050

Quelle: BMU 2020 auf Basis von Daten des UBA sowie einer Projektionsstudie von Öko-Institut/Fraunhofer-ISI 2020 (Umrandung: Klinski)

## Zur Bedeutung des Art. 20a GG

### Art. 20a GG

Der Staat schützt 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.

- Art. 20a GG ist **kein Grundrecht** und daher als solcher **nicht einklagbar** (ständige Rechtsprechung)
- Art. 20a GG enthält jedoch einen für den Gesetzgeber **verbindlichen Handlungsauftrag** zum Schutz der künftigen Generationen
- Art. 20a GG ist „**justizierbar**“: Seine Einhaltung gehört (mit) zu den **Maßstäben** verfassungsrechtlicher Prüfung, wenn ein einklagbares Grundrecht beeinträchtigt ist (z.B. Art. 2 I GG, Art. 2 II 1 GG, Art. 14 I GG)

BVerfG, Leitsatz 3 des Beschlusses: „**Die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG ist Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in Grundrechte.**“

## Die konkret einschlägigen Grundrechte

### Art. 2 GG

- (1) Jeder hat das Recht auf die **freie Entfaltung seiner Persönlichkeit**, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.
- (2) Jeder hat das Recht auf **Leben und körperliche Unversehrtheit**. [...]

### Art. 14 Abs. 1 GG

(1) Das **Eigentum** und das Erbrecht werden **gewährleistet**. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

- Diese Grundrechte begründen nicht nur Abwehrrechte gegenüber dem Staat, sondern auch **Schutzpflichten des Staates** zum Erhalt dieser Grundrechte
- Die Verweigerung von Schutz oder eine nur **unzulängliche Wahrnehmung** der Schutzpflichten führen zu einer **Verletzung dieser Grundrechte**

## Anwendung auf das KSG: Aus den Leitsätzen des BVerfG

1. [...] 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**. Sie kann eine objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf **künftige Generationen** begründen.
2. Art. 20a GG **verpflichtet den Staat zum Klimaschutz**. Dies zielt auch auf die **Herstellung von Klimaneutralität**.
  - a) Art. 20a GG genießt keinen unbedingten Vorrang [...], sondern ist [...] in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern [...] zu bringen. Dabei **nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu**. [...]
  - c) Als Klimaschutzgebot hat Art. 20a GG eine **internationale Dimension**. [...] ... verlangt vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas [...]
  - d) [...] ... hat der Gesetzgeber das Klimaschutzziel des Art. 20a GG [...] **zulässig** 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**.



## Die „intertemporale“ Dimension des Grundrechtsschutzes

- Die Grundrechte schützen schon heute vor den Beeinträchtigungen, die in der Zukunft (belastbar) zu erwarten sind
- Aus den KSG-Festlegungen bis 2030 ergibt sich, dass danach nur noch geringe Restmengen an Emissionen zur Verfügung stehen, die dann zu weiterreichenden Freiheitseinschränkungen führen würden. So entsteht eine **eingriffsähnliche Vorwirkung**, die verfassungsrechtlicher Rechtfertigung bedarf (Rn. 183 ff.)

### Aus Leitsatz 4 des Beschlusses des BVerfG:

Das Grundgesetz verpflichtet [...] zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur **verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen**. Subjektivrechtlich schützen die Grundrechte als **intertemporale Freiheitssicherung** vor einer einseitigen **Verlagerung der [...] Treibhausgasminderungslast in die Zukunft**. [...] Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen [...] **dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten**.

[...] verlangt auch, **den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten**. Konkret erfordert dies, dass **frühzeitig** transparente Maßgaben [...] formuliert werden, die [...] Orientierung bieten [...] und ein hinreichendes Maß an **Entwicklungsdruck und Planungssicherheit** vermitteln.

## Was ist am KSG verfassungswidrig?

- Für verfassungswidrig erklärt das Gericht, dass es im Gesetz an einer den gerichtlichen Erwägungen zum Grundrechtsschutz genügende Fortschreibung der **THG-Minderungsziele über das Jahr 2030 hinaus** fehlt. (Rn. 183)

## Ist das alles? Was gilt für den Zeitraum bis 2030?

- Fraglich ist, ob die im KSG geregelten linearen jährlichen **THG-Minderungen bis 2030** den Anforderungen des intertemporalen Grundrechtsschutzes genügen
- Im Beschluss des BVerfG heißt es zu den Festlegungen des KSG für den Zeitraum bis 2030, es könne „**derzeit nicht festgestellt werden**“, dass diese mit Art. 20a GG nicht vereinbar seien. (Rn. 214)
- Im Weiteren ergibt sich, dass sehr **viel auch für deren Unzulänglichkeit spricht** – die dazu vorliegenden Erkenntnisse jedoch nicht hinreichend belastbar sind, um sie aus heutiger Sicht sicher als verfassungswidrig einzustufen. (Rn. 215 ff.)

## BVerfG zu den wissenschaftlichen Erkenntnissen

- Das BVerfG geht folgt der „**nahezu einhelligen wissenschaftlichen Ansicht**“ darin, dass die Klimaerwärmung auf anthropogene Emissionen zurückzuführen ist. (Rn. 18)
- **CO<sub>2</sub> ist extrem langlebig**. Es verlässt die Erdatmosphäre in einem für die Menschheit relevanten Zeitraum nicht mehr auf natürliche Weise. Jede weitere [...] CO<sub>2</sub>-Menge erhöht also bleibend die CO<sub>2</sub>-Konzentration und führt entsprechend zu einem weiteren Temperaturanstieg. (Rn. 32)
- Um Treibhausgasneutralität zu erreichen, sind weitreichende **Transformationen der Lebensweise** nötig. Denn heute ist nahezu jegliches Verhalten unmittelbar oder mittelbar mit dem Ausstoß von CO<sub>2</sub> verbunden.
  - Nicht nur der Betrieb großer Industrieanlagen, sondern auch alltägliche Verhaltensweisen (Heizen, Autofahren, Reisen, Konsum, Freizeit, ...) tragen vielfach direkt oder indirekt zu der Entstehung von CO<sub>2</sub>-Emissionen bei. (Rn. 37)

## Der Budgetansatz als Grundlage für die Beurteilung der (Un-)Zulänglichkeit von Emissionsminderungen

- Global gilt nach dem Pariser Klimaschutzabkommen (2015) das Ziel, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur „**deutlich unter 2 °C** über dem vorindustriellen Niveau zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf **1,5 °C** über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen“ (Rn. 7)
- Klimaphysikalisch „lässt sich in Annäherung bestimmen, welche weitere Menge an CO<sub>2</sub> noch höchstens dauerhaft in die Erdatmosphäre gelangen darf, damit diese angestrebte Erdtemperatur nicht überschritten wird. [...] Diese Menge wird [...] als „**CO<sub>2</sub>-Budget**“ bezeichnet.“ (Rn. 36)
- Der **IPCC** („Weltklimarat“) hat für verschiedene Temperaturziele mit verschiedenen Wahrscheinlichkeiten unterschiedliche globale Restbudgets angegeben (IPCC 2018). Auf dieser Grundlage hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen (**SRU**) Berechnungen für das deutsche Restbudget vorgelegt. (Rn. 36)

# Emissionsreduktion: KSG vs. SRU-Budget

Emissionsreduktion gemäß nationaler Klimaziele bzw. Paris-kompatiblem Budget für Deutschland

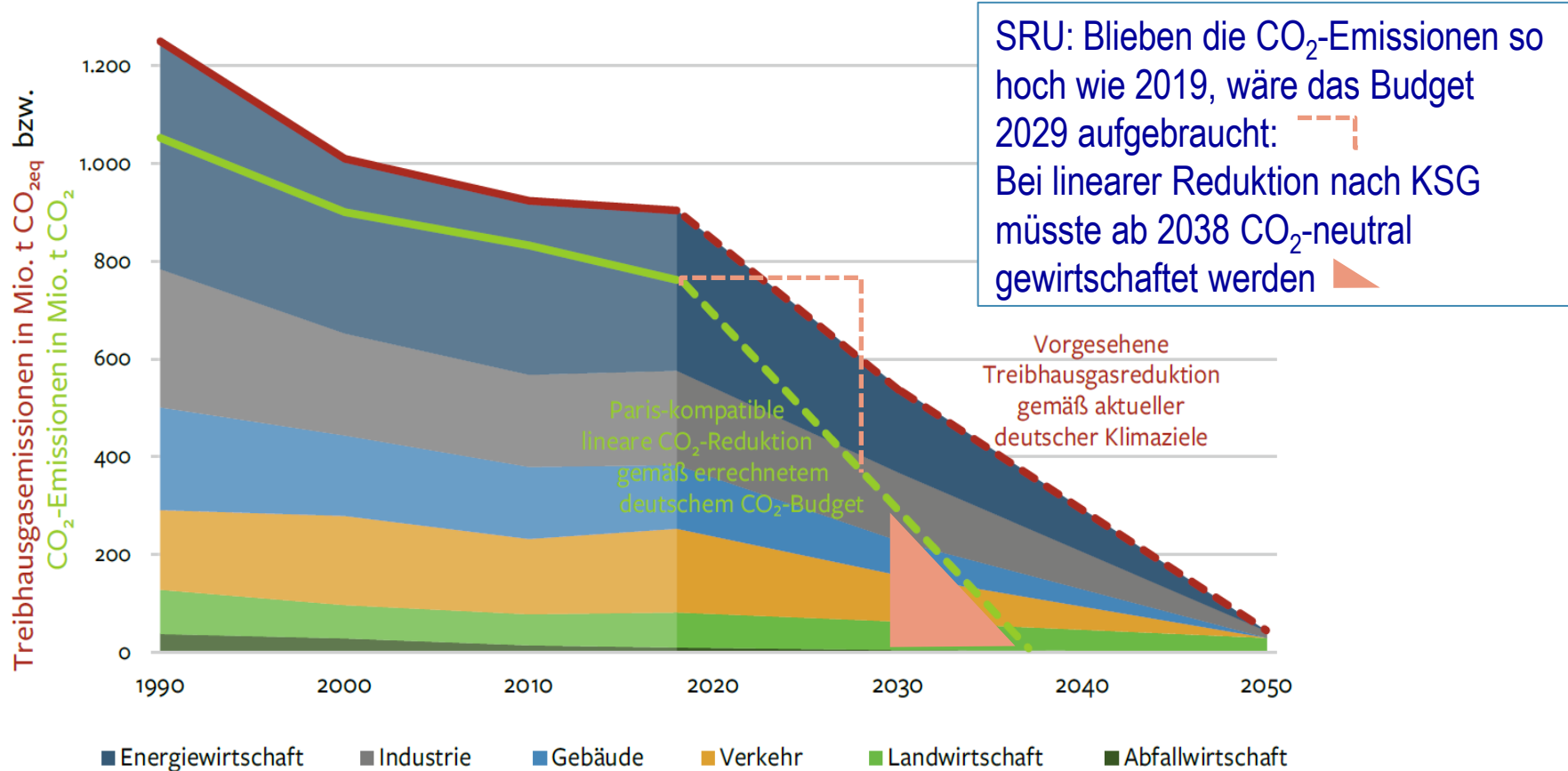


Abb.: Entwicklung der THG-Emissionen bis 2019 (links), Emissionsminderungspfade nach KSG und bei linearer Senkung unter Beachtung des nationalen CO<sub>2</sub>-Budgets nach SRU 2020

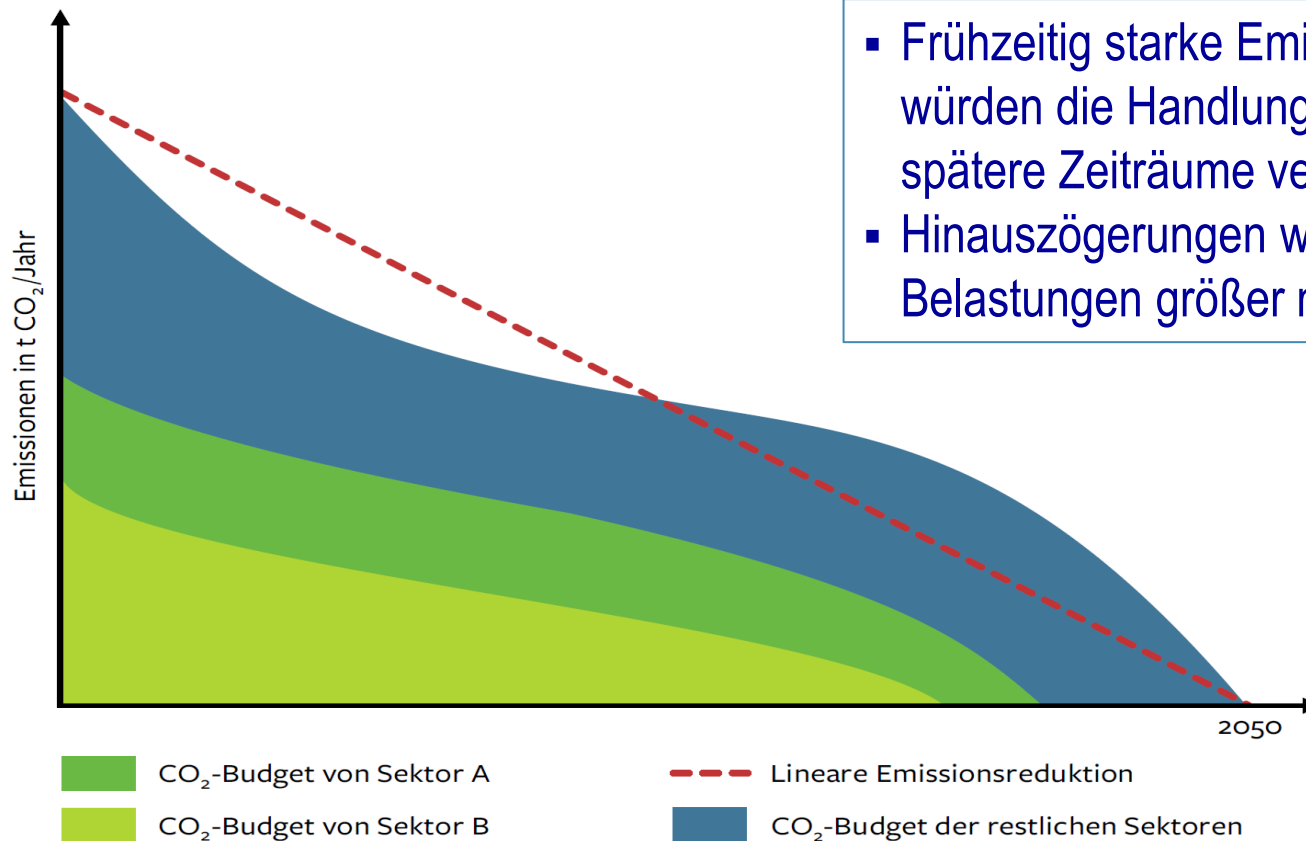
(mit ergänzenden Eintragungen Klinski: )

Quelle Basisgrafik ohne Ergänzung: SRU 2020

## Der Budgetansatz ... (Fortsetzung)

- „Legt man als ab 2020 verbleibendes konkretes nationales CO<sub>2</sub>-Restbudget 6,7 Gigatonnen zugrunde, wie es der Sachverständigenrat für das Ziel ermittelt hat, den Anstieg der mittleren Erdtemperatur mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % auf 1,75 °C zu begrenzen [...], würde dieses Restbudget durch die in § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 zugelassenen CO<sub>2</sub>-Mengen **bis 2030 bereits weitgehend aufgezehrt.**“ (Rn. 231)
- Die Quantifizierung des Restbudgets durch den SRU enthält allerdings nicht unerhebliche **Unsicherheiten**. Sie rechtfertigt es daher **heute nicht**, die Minderungsziele des KSG bis 2030 als **verfassungswidrig** einzustufen (vgl. Rn. 230). Jedoch unterliegt der Gesetzgeber insoweit in Ansehung von Art. 20a GG einer besonderen **Sorgfaltspflicht**. (vgl. Rn. 229)

# Was folgt aus dem Budgetansatz?



- Frühzeitig starke Emissionsminderungen würden die Handlungsspielräume für spätere Zeiträume vergrößern!
- Hinauszögerungen würden die späteren Belastungen größer machen!

Abb.: Schematische Darstellung der Emissionsreduktion bei linearer Entwicklung (rote Linie) und bei frühzeitig stärkeren Reduktionen (Kurven)

Quelle: SRU 2020

# Was folgt daraus für die Klimapolitik?

## Reaktion der Bundesregierung

### Gesetzentwurf zur Änderung des KSG:

- Anhebung der Sektorziele für den Zeitraum bis 2030 (= minus 65 statt minus 55 %)
- Neue Jahresziele für 2031-2040, neues Zwischenziel 2040 (= minus 88 %)
- Vorziehen Ziel Klimaneutralität auf 2045, danach „netto negative Emissionen“

## Bewertung und weitere Konsequenzen:

### Kann das alles sein?

- Die Entscheidung betraf ein (nur) zielgebendes Gesetz – dieses kann die Zielerreichung nicht garantieren
- Welche Konsequenzen müssen aus der Entscheidung in einzelnen Rechtsgebieten und Handlungsfeldern gezogen werden?
- Ist die Entscheidung des BVerfG selbst konsequent genug?

### ➤ Weiterführend: Vortrag Dr. Hartmut Kahl

*Vielen Dank für die Aufmerksamkeit*



- Bundesverfassungsgericht, Beschl. v. 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., siehe:  
[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html)  
(Abruf 02.05.2021)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU): „Klimaschutzprogramm bringt Deutschland in Reichweite seines Klimaziels für 2030“, Pressemitteilung vom 05.03.2020, siehe:  
<https://www.bmu.de/en/pressrelease/klimaschutzprogramm-bringt-deutschland-in-reichweite-seines-klimaziels-fuer-2030/> (Abruf 02.05.2021)
- Umweltbundesamt: Treibhausgasminderungsziele Deutschlands, siehe:  
<https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands> (Abruf 02.05.2021)
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Umweltgutachten 2020, siehe:  
[https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01\\_Umweltgutachten/2016\\_2020/2020\\_Umweltgutachten\\_Entslossene\\_Umweltpolitik.html](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entslossene_Umweltpolitik.html) (Abruf 02.05.2021)