

### Schutzverpflichtung für künftige Generationen im Grundgesetz: Anmerkungen zum Klima-Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Fritsch, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fritsch, P. (2021). Schutzverpflichtung für künftige Generationen im Grundgesetz: Anmerkungen zum Klima-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In *Flächennutzungsmonitoring XIII: Flächenpolitik - Konzepte - Analysen - Tools* (S. 3-13). Berlin: Rhombos-Verlag. <https://doi.org/10.26084/13dfns-p001>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



## Flächennutzungsmonitoring XIII Flächenpolitik – Konzepte – Analysen – Tools

IÖR Schriften Band 79 · 2021

ISBN: 978-3-944101-79-8

## Schutzverpflichtung für künftige Generationen im Grundgesetz

*Peter Fritsch*

Fritsch, P. (2021): Schutzverpflichtung für künftige Generationen im Grundgesetz. In: Meinel, G.; Krüger, T.; Behnisch, M.; Ehrhardt, D. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XIII. Flächenpolitik – Konzepte – Analysen – Tools. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 79, S. 3-13.  
DOI: <https://doi.org/10.26084/13dfns-p001>

# Schutzverpflichtung für künftige Generationen im Grundgesetz

## – Anmerkungen zum Klima-Urteil des Bundesverfassungsgerichts –

Peter Fritsch<sup>1</sup>

*„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen . . .“*

Art 20a Grundgesetz

Was für ein Urteil<sup>2</sup>, das da am 29.04.2021 das politische Berlin zunächst verwirrte, dann die einen erstarren, die anderen begeistert aufjubeln ließ!

Auslöser war an jenem Donnerstagmorgen um 10 Uhr die Pressemitteilung Nr. 31 des Bundesverfassungsgerichts mit einer dünnen Überschrift, die in rasender Geschwindigkeit über die Nachrichtenticker lief: „Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich“.

Juristische Urteile, zumal des Bundesverfassungsgerichts, sind oft regelrechte Kunstwerke. Spricht man über sie, braucht man in der Regel deutlich mehr Worte und verkürzt ihre Aussage trotzdem. Im zugrundeliegenden mündlichen Vortrag musste also beherzt gekürzt und verkürzt werden. Den gelegentlich von Seiten des Auditoriums durch den Vortragssaal schwebenden Fragezeichen ungläubigen Staunens konnte hier und da durch illustrative Beispiele begegnet werden. Vorliegend wird deshalb der geneigte Leser, die geneigte Leserin stattdessen auf die Lektüre der genannten Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen<sup>3</sup>. Die Redaktion einer solchen für die allgemeine Öffentlichkeit gedachten Kurzfassung einer gerichtlichen Entscheidung ist, wenn sie gut gemacht ist, kaum minder anspruchsvoll als die Abfassung einer Urteilsbegründung. Im vorliegenden Fall hat das Bundesverfassungsgericht – der über Deutschlands Grenzen hinausreichenden Bedeutung seiner Entscheidung bewusst – auch gleich noch eine englische und französische Fassung mitveröffentlicht.

Um Appetit auf die Lektüre der Pressemitteilung zu machen, werden nachstehend die fünf Leitsätze der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wiedergegeben. Sie polieren eine bislang eher unbeachtete, regelrecht matte Facette des Edelsteins Grundgesetz auf Hochglanz und setzen so den nahezu unbeachtet gebliebenen Rechtssatz des

<sup>1</sup> Peter Fritsch ist Regierungsdirektor in der Grundsatzabteilung des Bundesumweltministeriums in Berlin. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 (veröffentlicht am 29. April 2021), [www.bverfg.de/e/1rs20210324\\_1bvr265618.html](http://www.bverfg.de/e/1rs20210324_1bvr265618.html)

<sup>3</sup> [www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html)

Art. 20a – erst 1994 neu ins Grundgesetz gekommen – in ein Licht, dass auch diese Facette auf's Schönste funkelt und strahlt. Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Bundes-Klimaschutzgesetzes von 2019 hatte den Anlass dafür gegeben. Der Verabschiedung im Bundestag war seinerzeit eine lange und heftige Auseinandersetzung innerhalb der Regierungskoalition vorangegangen.

Bislang (nur) als sogenannte Staatszielbestimmung verstanden wird dem Art. 20a GG nun vom Gericht ein konkreter Verfassungsauftrag entnommen: Der Staat ist in einklagbarer Weise zum Klimaschutz verpflichtet. Der Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten.

Das Bundesverfassungsgericht beanstandet im Kern die bei Verabschiedung des Klimaschutzgesetzes auf das Jahr 2030 verkürzte Sicht des Gesetzgebers. Das Gericht verpflichtet zu einer verständigen Gesamtbetrachtung des Zeitraums bis 2050, weil bis dahin die Klimaneutralität erreicht sein soll. Mit anderen Worten: es muss eine „Vollbremsung“ im Lebensstil der Gesellschaft ab 2030 verhindert werden, weil zunächst die Treibhausgasreduzierungsanstrengungen zu unambitioniert sind. Damit arbeitet das Gericht den freiheitssichernden Charakter des Art 20a GG mit Blick auf die junge Generation und künftige Generationen heraus. Dieses Grundrechtsverständnis einer „intertemporalen Freiheitssicherung“ hat es in dieser Deutlichkeit bislang nicht gegeben.

Von eminenter Bedeutung sind auch die Erkenntnisse des Gerichts zur internationalen Dimension des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG. Es stellt fest, dass der nationalen Klimaschutzverpflichtung nicht entgegensteht, dass der globale Charakter von Klima und Erderwärmung eine Lösung der Probleme des Klimawandels durch einen Staat allein ausschließt. Das Klimaschutzgebot verlange vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichte ihn dazu, im Rahmen internationaler Abstimmung auf Klimaschutz hinzuwirken. Der Staat könne sich seiner Verantwortung nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen. Kurz und knapp gesagt heißt die Aufforderung „Jeder macht seins, Deutschland mach deins!“ Gerade dieser letzte Gedanke dürfte die gesellschaftliche Debatte, egal ob in der Familie, am Stammtisch oder in der TV-Talkshow um ein neues Element beleben. Es nimmt nämlich denjenigen den Wind aus den Segeln, die sich einer konstruktiven Debatte der Klimaproblematik regelmäßig mit dem Hinweis auf die relative Bedeutungslosigkeit Deutschlands in der Welt zu entziehen suchen. Einmal mehr muss hier an die Bedeutung des Pariser Klimaabkommens erinnert werden, das nach einer aufsehenerregenden Konferenz im Dezember 2015 mit einem Bekenntnis zum 1,5-Grad-Ziel von nahezu allen Staaten der Welt zur Rettung des Weltklimas verabschiedet worden war. Da das Bundesklimaschutzgesetz sich sogar im Gesetzestext ausdrücklich auf die

Zielsetzung des Paris-Abkommens bezog, diente es dem Bundesverfassungsgericht als Prüfungsmaßstab und findet im Urteilstext immer wieder Erwähnung. Das Gericht hat sich auch den dem Paris-Abkommen zugrundeliegenden wissenschaftsbasierten Ansatz zu eigen gemacht und sich an entscheidender Stelle den Berechnungen der deutschen Umweltweisen, also des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU), angeschlossen. Damit sind bestimmte Begriffe und Konzepte vom Gericht außer Streit gestellt und insbesondere Klimawandelleugnern eine unmissverständliche Absage erteilt worden.

Was war die Folge des Richterspruchs? In einer in der Öffentlichkeit selten erlebten Geschwindigkeit von gerade mal zwei Wochen legte die Bundesregierung dem Bundestag einen überarbeiteten Gesetzentwurf vor, um den Vorgaben des Gerichts zu entsprechen. Dieses eilige Vorgehen war nicht nur der bevorstehenden Bundestagswahl geschuldet sondern fiel deswegen leicht, weil kurzerhand auf die „schärferen“ Entwürfe aus den seinerzeitigen Ressortabstimmungen zurückgegriffen werden konnte, die sich im Dezember 2019 innerhalb der Regierung nicht hatten durchsetzen können. Die geradezu freudigen Reaktionen einiger Regierungsmitglieder – die die Journalisten in den Hauptnachrichtensendungen des 29.4.2021 verwirrten, denn schließlich bedeutete die Gerichtsentscheidung ja eine „Klatsche“ für die Bundesregierung – lassen sich mit dieser späten Genugtuung erklären. Aber es sind schon kritische Stimmen laut geworden, denen auch die modifizierte Fassung des Bundes-Klimaschutzgesetzes<sup>4</sup> nicht weit genug geht und die erneute Klagen angekündigt haben.

Stellt sich nun noch die Frage, welche Strahlkraft der Klima-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über den konkreten Fall hinaus beigemessen werden kann. Mit guten Gründen abgelehnt wird die von einigen rasch geäußerte Lesart, hier sei quasi ein allgemeines Nachhaltigkeitsgrundrecht entstanden, das direkte Schlussfolgerungen sogar für die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen (z. B. Beurteilung der Schuldenbremse) oder der Rentensicherungssysteme erlaube. Diese Sicht verkennt die speziellen Voraussetzungen und Hintergründe, die zum angegriffenen Bundes-Klimaschutzgesetz mit seiner konkreten Orientierung auf das 1,5 Grad-Ziel der Weltgemeinschaft gem. dem Paris-Abkommen geführt hatten. Insofern dürfte auch eine Übertragbarkeit auf den bedrohlichen Verlust der Biodiversität oder das Artensterben nicht ohne weiteres gegeben sein.

Etwas anders gelagert sein könnte es bei anderen manifesten Umweltproblemen. Der im Klima-Urteil zentrale „Budget-“ Ansatz, der u. a. zur Bewertung eines globalen CO<sub>2</sub>-Restbudgets führt, könnte möglicherweise bei der Diskussion um die schädlichen Einträge von Stickstoff oder Phosphor in unsere Böden zum Tragen kommen und eine weitergehende Handlungspflicht des Staates begründen.

Und schließlich mit Blick auf unser Dresdner Flächennutzungssymposium: Die vorstehenden Überlegungen zum Budgetansatz lassen sich möglicherweise auch direkt auf die

<sup>4</sup> Bundes-Klimaschutzgesetz – KSG ([www.gesetze-im-internet.de/ksg/KSG.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/ksg/KSG.pdf))

gebotene Reduzierung des täglichen Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Flächenverbrauch) übertragen. Zwar gibt es bislang keine gesetzlichen Festlegungen, jedoch ein klares Bekenntnis der Bundesregierung (in unterschiedlicher Zusammensetzung) in allen Aktualisierungen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie über fünf Legislaturperioden seit 2002 hinweg. Das Bundesverfassungsgericht spricht die Flächenproblematik im Kontext erforderlicher Klimaanpassungsmaßnahmen in seiner Entscheidung explizit an. Durch den Flächenverbrauch und anderweitige Übernutzungen wird der Boden in seinen vielfältigen Funktionen und insbesondere auch in seiner klimaschützenden Funktion als natürliche Kohlenstoffsenke gefährdet. Das derzeitige Bodenschutzrecht bildet diese in Ansatz gebrachte Klimaschutzfunktion von Böden nicht ab und weist mit Blick auf eine intertemporale Freiheitssicherung Defizite in Bezug auf die Klimaanpassung und damit auch den Erhalt dieser Klimaschutzfunktion auf. Die Schwierigkeiten der Politik in der Nachhaltigkeitsdebatte, auf dem Weg zu einer Flächenkreislaufwirtschaft im Jahr 2050 (Netto-Null Flächenverbrauch) für 2030 einen konkreten Zielwert festzuschreiben, trifft exakt den vom Bundesverfassungsgericht befürchteten „Zukunftsverbrauch“. Das Bundesumweltministerium hatte bereits 2016 in seinem Integrierten Umweltprogramm (IUP) einen Zielwert von maximal 20 ha/Tag für das Jahr 2030 empfohlen, ausgehend von einem linearen Reduktionspfad bis 2050.

Erste „Nagelprobe“ dafür, wie ernst es nach der kommenden Bundestagswahl die neue Regierung mit dem Flächenthema meint, könnte die anstehende gesetzlich vorgesehene Bedarfsplanüberprüfung<sup>5</sup> für den Bau von Bundesfernstraßen sein, fünf Jahre nach Verabschiedung der Bundesverkehrswegeplanung 2030. Hier wäre ein Ansatzpunkt für die von vielen Seiten geforderte Verkehrswende. Denn der Verkehrsbereich ist einer der im Bundes-Klimaschutzgesetz benannten Sektoren, der sich mit den ihm konkret auferlegten Anforderungen zur Treibhausgasminderung besonders schwer tut. Der Verzicht etwa auf teure und bereits 2016 vom Umweltbundesamt kritisierte umweltschädliche neue Bundesverkehrswege könnte ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung sein.

Auch das zur Reduzierung des Flächenverbrauchs zentrale und kontrovers diskutierte Thema einer „Kontingentierung“, sei es auf umweltökonomischem Wege (z. B. Flächenzertifikatehandel) oder auf regulatorischem Wege der klassischen Raum- und Regionalplanung, dürfte nach dem Klima-Urteil des Bundesverfassungsgerichts neuen Auftrieb bekommen.

---

<sup>5</sup> § 4 Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz – FStrAbG)

## Bundesverfassungsgericht

Beschluss vom 24. März 2021 (veröffentlicht am 29. April 2021)

1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20

### Leitsätze

1. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen. 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 gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Dabei nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.
  - b. Besteht wissenschaftliche Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge, schließt die durch Art. 20a GG dem Gesetzgeber auch zugunsten künftiger Generationen aufgegebene besondere Sorgfaltspflicht ein, bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen zu berücksichtigen.
  - c. Als Klimaschutzgebot hat Art. 20a GG eine internationale Dimension. Der nationalen Klimaschutzverpflichtung steht nicht entgegen, dass der globale Charakter von Klima und Erderwärmung eine Lösung der Probleme des Klimawandels durch einen Staat allein ausschließt. Das Klimaschutzgebot verlangt vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichtet, im Rahmen internationaler Abstimmung auf Klimaschutz hinzuwirken. Der Staat kann sich seiner Verantwortung nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen.
  - d. In Wahrnehmung seines Konkretisierungsauftrags und seiner Konkretisierungsprärogative hat der Gesetzgeber das Klimaschutzziel des Art. 20a GG aktuell verfassungsrechtlich 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.
  - e. Art. 20a GG ist eine justiziable Rechtsnorm, die den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die künftigen Generationen binden soll.

3. Die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG ist Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in Grundrechte.
4. Das Grundgesetz verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen 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 durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft. Auch der objektivrechtliche Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltbarkeit weiter bewahren könnten. Die Schonung künftiger Freiheit verlangt auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Konkret erfordert dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.
5. Der Gesetzgeber muss die erforderlichen Regelungen zur Größe der für bestimmte Zeiträume insgesamt zugelassenen Emissionsmengen selbst treffen. Eine schlichte Parlamentsbeteiligung durch Zustimmung des Bundestags zu Verordnungen der Bundesregierung kann ein Gesetzgebungsverfahren bei der Regelung zulässiger Emissionsmengen nicht ersetzen, weil hier gerade die besondere Öffentlichkeitsfunktion des Gesetzgebungsverfahrens Grund für die Notwendigkeit gesetzlicher Regelung ist ...

Quelle: [www.bverfg.de/e/rs20210324\\_1bvr265618.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html)





# Bundesverfassungsgericht

[> Startseite](#) > [Presse](#) > [Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich](#)

## Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich

Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29. April 2021

Beschluss vom 24. März 2021

[1 BvR 2656/18](#), [1 BvR 96/20](#), [1 BvR 78/20](#), [1 BvR 288/20](#), [1 BvR 96/20](#), [1 BvR 78/20](#)

Mit heute veröffentlichtem Beschluss hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts entschieden, dass die Regelungen des Klimaschutzgesetzes vom 12. Dezember 2019 (Klimaschutzgesetz <KSG>) über die nationalen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen Jahresemissionsmengen insofern mit Grundrechten unvereinbar sind, als hinreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlen. Im Übrigen wurden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

Das Klimaschutzgesetz verpflichtet dazu, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 55 % gegenüber 1990 zu mindern und legt durch sektorenbezogene Jahresemissionsmengen die bis dahin geltenden Reduktionspfade fest (§ 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2). Zwar kann nicht festgestellt werden, dass der Gesetzgeber mit diesen Bestimmungen gegen seine grundrechtlichen Schutzpflichten, die Beschwerdeführenden vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen, oder gegen das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG verstoßen hat. Die zum Teil noch sehr jungen Beschwerdeführenden sind durch die angegriffenen Bestimmungen aber in ihren Freiheitsrechten verletzt. Die Vorschriften verschieben hohe Emissionsminderungslasten unumkehrbar auf Zeiträume nach 2030. Dass Treibhausgasemissionen gemindert werden müssen, folgt auch aus dem Grundgesetz. Das verfassungsrechtliche Klimaschutzziel des Art. 20a GG ist dahingehend konkretisiert, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur dem sogenannten „Paris-Ziel“ entsprechend auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Um das zu erreichen, müssen die nach 2030 noch erforderlichen Minderungen dann immer dringender und kurzfristiger erbracht werden. Von diesen künftigen Emissionsminderungspflichten ist praktisch jegliche Freiheit potenziell betroffen, weil noch nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens mit der Emission von Treibhausgasen verbunden und damit nach 2030 von drastischen Einschränkungen bedroht sind. Der Gesetzgeber hätte daher zur Wahrung grundrechtlich gesicherter Freiheiten Vorkehrungen treffen müssen, um diese hohen Lasten abzumildern. Zu dem danach gebotenen rechtzeitigen Übergang zu Klimaneutralität reichen die gesetzlichen Maßgaben für die Fortschreibung des Reduktionspfades der Treibhausgasemissionen ab dem Jahr 2031 nicht aus. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die Fortschreibung der Minderungsziele der Treibhausgasemissionen für Zeiträume nach 2030 bis zum 31. Dezember 2022 näher zu regeln.

### Sachverhalt:

Das Klimaschutzgesetz reagiert auf die vom Gesetzgeber gesehene Notwendigkeit verstärkter Klimaschutzanstrengungen und soll vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels schützen (§ 1 Satz 1 KSG). Grundlagen sind nach § 1 Satz 3 KSG zum einen die Verpflichtung nach dem am 4. November 2016 in Kraft getretenen Übereinkommen von Paris, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist, sowie zum anderen das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen. Nach § 3 Abs. 1 KSG werden die Treibhausgasemissionen bis zum Zieljahr 2030 im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise um mindestens 55 % gemindert. In § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 sind die der Minderungsquote für das Zieljahr 2030 entsprechend zulässigen Jahresemissionsmengen in verschiedenen Sektoren geregelt. Eine Regelung über 2030 hinaus enthält das Gesetz nicht. Vielmehr legt nach § 4 Abs. 6 KSG die Bundesregierung im Jahr 2025 für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung fest.

Mit ihren Verfassungsbeschwerden machen die Beschwerdeführenden vor allem geltend, der Staat habe mit § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 keine ausreichenden Regelungen zur alsbaldigen Reduktion von Treibhausgasen, vor allem von Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), unternommen, die aber erforderlich seien, um die Erwärmung der Erde bei 1,5 °C oder wenigstens bei deutlich unter 2 °C anzuhalten. Dies sei notwendig, weil bei einem Temperaturanstieg mehr als 1,5 °C Millionen von Menschenleben sowie das Überschreiten von Kippunkten mit unabsehbaren Folgen für das Klimasystem auf dem Spiel stünden. Mit der im Klimaschutzgesetz geregelten Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen könne das der Temperaturschwelle von 1,5 °C entsprechende „CO<sub>2</sub>-Restbudget“ nicht eingehalten werden. Die zum Teil in Bangladesch und Nepal lebenden Beschwerdeführenden stützen ihre Verfassungsbeschwerden vor allem auf grundrechtliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und aus Art. 14 Abs. 1 GG, auf ein Grundrecht auf menschenwürdige Zukunft und ein Grundrecht auf das ökologische Existenzminimum, welche sie aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20a GG und aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG ableiten. Hinsichtlich der von den Beschwerdeführenden als „Vollbremsung“ bezeichneten künftigen Belastung durch Emissionsminderungspflichten für Zeiträume nach 2030 berufen sich die Beschwerdeführenden allgemein auf die Freiheitsrechte.

### **Wesentliche Erwägungen des Senats:**

Die Verfassungsbeschwerden haben teilweise Erfolg.

I. Soweit die Beschwerdeführenden natürliche Personen sind, sind ihre Verfassungsbeschwerden zulässig. Die beiden Umweltverbände sind hingegen nicht beschwerdebefugt. Sie machen aufgrund von Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG und Art. 20a GG im Lichte des Art. 47 GRCh als „Anwälte der Natur“ geltend, der Gesetzgeber habe keine geeigneten Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels ergriffen und hierdurch verbindliche unionsrechtliche Vorgaben zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen missachtet. Eine solche Beschwerdebefugnis sehen das Grundgesetz und das Verfassungsprozessrecht nicht vor.

II. Dass Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG wegen der Gefahren des Klimawandels verletzt sind, kann nicht festgestellt werden.

Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen. 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, etwa vor klimabedingten Extremwetterereignissen wie Hitzewellen, Wald- und Flächenbränden, Wirbelstürmen, Starkregen, Überschwemmungen, Lawinenabgängen oder Erdbeben, zu schützen. Sie kann eine objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen. Da infolge des Klimawandels Eigentum, zum Beispiel landwirtschaftlich genutzte Flächen und Immobilien, etwa aufgrund steigenden Meeresspiegels oder wegen Dürren Schaden nehmen können, schließt auch das Grundrecht auf Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG eine Schutzpflicht des Staates hinsichtlich der Eigentumsgefahren des Klimawandels ein.

Eine Verletzung dieser Schutzpflichten lässt sich angesichts des dem Gesetzgeber bei der Erfüllung zukommenden Spielraums nicht feststellen. Zum grundrechtlich gebotenen Schutz vor den Gefahren des Klimawandels offensichtlich ungeeignet wäre ein Schutzkonzept, das nicht das Ziel der Klimaneutralität verfolgte; die Erderwärmung könnte dann nicht aufgehalten werden, weil jede Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Konzentration in der Atmosphäre zur Erderwärmung beiträgt und einmal in die Atmosphäre gelangtes CO<sub>2</sub> dort weitestgehend verbleibt und absehbar kaum wieder entfernt werden kann. Völlig unzulänglich wäre zudem, dem Klimawandel freien Lauf zu lassen und den grundrechtlichen Schutzauftrag allein durch sogenannte Anpassungsmaßnahmen umzusetzen. Beides ist hier nicht der Fall. Im Ergebnis kann auch nicht festgestellt werden, dass der Gesetzgeber seinen Entscheidungsspielraum überschritten hat, indem er das „Paris-Ziel“ zugrunde gelegt hat, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen ist. Hierbei ist auch von Bedeutung, dass zum Schutz der Grundrechte vor den Gefahren des Klimawandels ein ergänzender Schutz durch Anpassungsmaßnahmen prinzipiell möglich ist.

Es kann offen bleiben, ob grundrechtliche Schutzpflichten den deutschen Staat auch gegenüber den in Bangladesch und Nepal lebenden Beschwerdeführenden verpflichten, gegen diese drohenden und bereits eingetretenen Beeinträchtigungen durch den globalen Klimawandel vorzugehen. Denn die Verletzung einer grundrechtlichen Schutzpflicht könnte im Ergebnis auch insoweit nicht festgestellt werden.

III. Grundrechte sind aber dadurch verletzt, dass die nach § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 bis zum Jahr 2030 zugelassenen Emissionsmengen die nach 2030 noch verbleibenden Emissionsmöglichkeiten erheblich reduzieren und dadurch praktisch jegliche grundrechtlich geschützte Freiheit gefährdet ist. Als intertemporale Freiheitsicherung schützen die Grundrechte die Beschwerdeführenden hier vor einer umfassenden Freiheitsgefährdung durch einseitige Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasmineralast in die Zukunft. Der Gesetzgeber hätte Vorkehrungen zur Gewährleistung eines freiheitsschonenden Übergangs in die Klimaneutralität treffen müssen, an denen es bislang fehlt.

1. Die angegriffenen Regelungen entfalten eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz umfassend geschützte Freiheit. Die Möglichkeiten, von dieser Freiheit in einer Weise Gebrauch zu machen, die direkt oder indirekt mit CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden ist, stoßen an verfassungsrechtliche Grenzen, weil CO<sub>2</sub>-Emissionen nach derzeitigem Stand weitestgehend irreversibel zur Erwärmung der Erde beitragen, der Gesetzgeber einen ad infinitum fortschreitenden Klimawandel aber von Verfassungen wegen nicht tatenlos hinnehmen darf. Vorschriften, die jetzt CO<sub>2</sub>-Emissionen zulassen, begründen eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, weil sich mit jeder CO<sub>2</sub>-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, die in Einklang mit Art. 20a GG verbleibenden Emissionsmöglichkeiten verringern; entsprechend wird CO<sub>2</sub>-relevanter Freiheitsgebrauch immer stärkeren, auch verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein. Zwar müsste CO<sub>2</sub>-relevanter Freiheitsgebrauch, um den Klimawandel anzuhalten, ohnehin irgendwann im Wesentlichen unterbunden werden, weil sich die Erderwärmung nur stoppen lässt, wenn die anthropogene CO<sub>2</sub>-Konzentration in der Erdatmosphäre nicht mehr weiter steigt. Ein umfangreicher Verbrauch des CO<sub>2</sub>-Budgets schon bis 2030 verschärft jedoch das Risiko schwerwiegender Freiheitseinbußen, weil damit die Zeitspanne für technische und soziale Entwicklungen knapper wird, mit deren Hilfe die Umstellung von der heute noch umfassend mit CO<sub>2</sub>-Emissionen verbundenen Lebensweise auf klimaneutrale Verhaltensweisen freiheitsschonend vollzogen werden könnte.

Die Verfassungsmäßigkeit dieser nicht bloß faktischen, sondern rechtlich vermittelten eingriffsähnlichen Vorwirkung aktueller Emissionsmengenregelungen setzt zum einen voraus, dass sie mit dem objektivrechtlichen Klimaschutzgebot des Art. 20a GG vereinbar ist. Grundrechtseingriffe lassen sich verfassungsrechtlich nur rechtfertigen, wenn die zugrundeliegenden Regelungen den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes entsprechen. Das gilt angesichts der eingriffsähnlichen Vorwirkung auf grundrechtlich geschützte Freiheit auch hier. Zu den zu beachtenden Grundsätzen zählt auch Art. 20a GG. Zum anderen setzt die verfassungsrechtliche Rechtfertigung voraus, dass die Emissionsmengenregelungen nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der Beschwerdeführenden führen.

2. Derzeit kann nicht festgestellt werden, dass § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 gegen Art. 20a GG verstoßen.

a) Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz und zielt auf die Herstellung von Klimaneutralität. Der Klimaschutz genießt 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 wären Verhaltensweisen, die zu einer Überschreitung der nach dem verfassungsrechtlichen Klimaschutzziel maßgeblichen Temperaturschwelle führten, jedoch nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen. Dabei nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.

Der Klimaschutzverpflichtung aus Art. 20a GG steht nicht entgegen, dass Klima und Erderwärmung globale Phänomene sind und die Probleme des Klimawandels daher nicht durch die Klimaschutzbeiträge eines Staates allein gelöst werden können. Der Klimaschutz auftrag des Art. 20a GG hat eine besondere internationale Dimension. Art. 20a GG verpflichtet den Staat, eine Lösung des Klimaschutzproblems gerade auch auf überstaatlicher Ebene zu suchen. Der Staat könnte sich seiner Verantwortung nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen. Aus der spezifischen Angewiesenheit auf die internationale Staatengemeinschaft folgt vielmehr umgekehrt die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, eigene Maßnahmen zum Klimaschutz tatsächlich zu ergreifen und für andere Staaten keine Anreize zu setzen, das erforderliche Zusammenwirken zu unterlaufen.

Auch der offene Normgehalt von Art. 20a GG und die dort explizit formulierte Verweisung auf die Gesetzgebung schließen eine verfassungsgerichtliche Kontrolle der Einhaltung des Klimaschutzgebots nicht aus; Art. 20a GG ist eine justiziable Rechtsnorm, die den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die besonders betroffenen künftigen Generationen binden soll.

Indem der Gesetzgeber das Paris-Ziel in § 1 Satz 3 KSG zur Grundlage erklärt hat, hat er in Wahrnehmung seines Konkretisierungsauftrags und seiner Konkretisierungsprerogative das Klimaschutzziel des Art. 20a GG zulässig dahingehend konkretisiert, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Dies ist auch der verfassungsgerichtlichen Prüfung zugrunde zu legen.

b) Unter Berücksichtigung des Spielraums des Gesetzgebers ist derzeit nicht festzustellen, dass die Regelungen des § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG verletzen.

Die verfassungsrechtlich maßgebliche Temperaturschwelle von deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C kann prinzipiell ein globales CO<sub>2</sub>-Restbudget umgerechnet werden, das sich dann auf die Staaten verteilen lässt. Der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) hat für verschiedene Temperaturschwellen und verschiedene Eintrittswahrscheinlichkeiten aufgrund eines qualitätssichernden Verfahrens unter Offenlegung der verbleibenden Unsicherheit konkrete globale CO<sub>2</sub>-Restbudgets benannt. Auf dieser Grundlage hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen auch für Deutschland ein ab 2020 verbleibendes konkretes nationales Restbudget ermittelt, das mit dem Paris-Ziel vereinbar wäre. Aufgrund der hierin enthaltenen Ungewissheiten und Wertungen kann die ermittelte Budgetgröße zwar derzeit kein zahlengenaues Maß für die verfassungsgerichtliche Kontrolle bieten. Dem Gesetzgeber bleibt Entscheidungsspielraum. Diesen darf er jedoch nicht nach politischem Belieben ausfüllen. Besteht wissenschaftliche Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge, erlegt Art. 20a GG dem Gesetzgeber eine besondere Sorgfaltspflicht auf. Danach müssen bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen berücksichtigt werden.

Derzeit kann ein Verstoß gegen diese Sorgfaltspflicht nicht festgestellt werden. Zwar folgt daraus, dass Schätzungen des IPCC zur Größe des verbleibenden globalen CO<sub>2</sub>-Restbudgets zu berücksichtigen sind, obwohl darin Ungewissheiten enthalten sind. Durch die in § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 geregelten Emissionsmengen würde das vom Sachverständigenrat für Umweltfragen auf der Grundlage der Schätzungen des IPCC ermittelte Restbudget bis zum Jahr 2030 weitgehend aufgebraucht. Das Maß an Verfehlung bildete jedoch verglichen mit den derzeit in der Berechnung des Restbudgets enthaltenen Unsicherheiten keine hinreichende Grundlage für eine verfassungsgerichtliche Beanstandung.

3. § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 genügen jedoch nicht dem aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgenden Erfordernis, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO<sub>2</sub>-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen.

a) Danach darf nicht einer Generation zugestanden werden, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO<sub>2</sub>-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben umfassenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde. Künftig können selbst gravierende Freiheitseinbußen zum Schutz des Klimas verhältnismäßig und verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein; gerade deshalb droht dann die Gefahr, erhebliche Freiheitseinbußen hinnehmen zu müssen. Weil die Weichen für künftige Freiheitsbelastungen bereits durch die aktuelle Regelung zulässiger Emissionsmengen gestellt werden, müssen die Auswirkungen auf künftige Freiheit aber aus heutiger Sicht verhältnismäßig sein. Auch der objektivrechtliche Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten.

Die nach 2030 verfassungsrechtlich gebotene Treibhausgasreduktionslast wird erheblich sein. Ob sie so einschneidend ausfällt, dass damit aus heutiger Sicht unzumutbare Grundrechtsbeeinträchtigungen verbunden wären, lässt sich zwar nicht feststellen. Das Risiko gravierender Belastungen ist jedoch hoch und kann mit den künftig betroffenen Freiheitsgrundrechten nur in Einklang gebracht werden, wenn dies mit Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der nach 2030 drohenden Reduktionslast verbunden ist. Das verlangt auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Konkret erforderlich ist, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die notwendigen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsrück und Planungssicherheit vermitteln. Verfassungsrechtlich unerlässlich ist dafür zum einen, dass weitere Reduktionsmaßgaben rechtzeitig über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden. Zum anderen müssen weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht.

b) Der Gesetzgeber hat die Fortschreibung des Treibhausgasreduktionspfads in § 4 Abs. 6 Satz 1 KSG verfassungsrechtlich unzureichend geregelt. Zwar kann nicht verlangt werden, dass die absinkenden Emissionsmengen bereits jetzt bis zur Erreichung der für 2050 angestrebten Klimaneutralität konkret bestimmt werden. Jedoch genügt es nicht, die Bundesregierung lediglich dazu zu verpflichten, einmal – im Jahr 2025 – durch Rechtsverordnung eine weitere Festlegung zu treffen. Vielmehr müsste zumindest geregelt werden, in welchen Zeitabständen weitere Festlegungen transparent zu treffen sind. Mit dem in § 4 Abs. 6 KSG geregelten Vorgehen ist zudem nicht gesichert, dass der weitere Reduktionspfad rechtzeitig erkennbar ist. So erscheint bereits zweifelhaft, dass die erste weitere Festlegung von Jahresemissionsmengen in Zeiträumen nach 2030 im Jahr 2025 rechtzeitig käme. Auch über diese erste Festlegung hinaus ist die Rechtzeitigkeit nicht gesichert, weil § 4 Abs. 6 Satz 1 KSG nicht gewährleistet, dass die Festlegungen weit genug in die Zukunft reichen. Der Gesetzgeber müsste dem Ordnungsgeber, sofern er an dessen Einbindung festhält, weiterreichende Festlegungen aufgeben; insbesondere müsste er ihn schon vor 2025 zur ersten weiteren Festlegung verpflichten oder ihm wenigstens deutlich früher durch gesetzliche Regelung vorgeben, wie weit in die Zukunft die Festlegungen im Jahr 2025 reichen müssen. Wenn der Gesetzgeber die Fortschreibung des Reduktionspfads vollständig übernimmt, muss er selbst alles Erforderliche entsprechend rechtzeitig weit genug in die Zukunft hinein regeln.

c) § 4 Abs. 6 KSG genügt bislang auch nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 80 Abs. 1 GG und dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts. Der Gesetzgeber muss jedenfalls die Größe der festzulegenden Jahresemissionsmengen für Zeiträume nach 2030 selbst bestimmen oder nähere Maßgaben zu deren konkreten Bestimmung durch den Ordnungsgeber treffen.

Quelle: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html;-jsessionid=BC41D90EBF311DB3024D0DB7...>