

## Entscheidungsanmerkung

### Bundes-Klimaschutzgesetz teilweise verfassungswidrig

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. [...].

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 Freiheitsicherung 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 Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten. [...].

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. [...].

(Ausgewählte Leitsätze des Gerichts)

GG Art. 20a

KSG §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1, 4 Abs. 6

*BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20*<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Der Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts wurde mit Hochspannung erwartet und als „ökologische Revolution“<sup>2</sup> bezeichnet. In der Entscheidung des *Ersten Senats* klingt die Idee der Generationengerechtigkeit und damit nicht zuletzt auch die Frage an: Darf man heute auf Kosten von morgen leben?

Gegenstand der Entscheidung waren Regelungen zu den Emissionsmengen, welche im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) zu finden sind. Das KSG hat seinen Ursprung im Koalitionsvertrag von SPD, CDU und CSU zur 19. Legislaturperiode vom 12.3.2018. Dort war ein Gesetz zur Einhaltung der Klimaziele 2030 als Ziel bereits erwähnt.<sup>3</sup> Am 18.12.2019 trat das KSG in Kraft.<sup>4</sup>

Durch § 1 S. 3 KSG wird dem Gesetz das sogenannte Paris-Ziel von deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C Erderwärmung zugrunde gelegt. Ausgehend vom Paris-Ziel hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen auf Basis von Berechnungen des Weltklimarates IPCC (The Intergovernmental Panel on Climate Change) ein nationales CO<sub>2</sub>-Restbudget von ca. 6,7 Gigatonnen für Deutschland ermittelt.<sup>5</sup>

Weiterhin wird durch § 3 Abs. 1 S. 2 KSG das nationale Klimaziel einer Minderungsquote von 55 % der Treibhausgasemissionen im Jahr 2030 im Vergleich zu 1990 festgesetzt.

§ 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 2 normiert bestimmte Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren bis zum Jahre 2030. § 4 Abs. 6 KSG legt fest, dass die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundestages im Jahre 2025 durch Rechts-

<sup>1</sup> Abrufbar unter

[http://www.bverfg.de/e/rs20210324\\_1bvr265618.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html) (26.5.2021).

<sup>2</sup> Ulrich, Die Befreiung der Freiheit, abrufbar unter

<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-04/karlsruhe-bundesverfassungsgericht-klimaschutz-urteil-grundgesetz-freiheit> (26.5.2021).

<sup>3</sup> Koalitionsvertrag 2018, S. 17, abrufbar unter

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (26.5.2021);

CDU/CSU und SPD legten am 22.10.2019 einen Gesetzesentwurf vor, siehe BT-Drs. 14/337.

<sup>4</sup> BGBl. I 2019, S. 2513.

<sup>5</sup> Sachverständigenrat für Umweltfragen, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 52, abrufbar unter

[https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01\\_Umweltgutachten/2016\\_2020/2020\\_Umweltgutachten\\_Entschlossene\\_Umweltpolitik.pdf;jsessionid=47BAA17C37A0A0D87597F8DA5093660C.1\\_cid331?blob=publicationFile&v=31](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf;jsessionid=47BAA17C37A0A0D87597F8DA5093660C.1_cid331?blob=publicationFile&v=31) (26.5.2021).

verordnung die Jahresemissionsmengen für die Jahre nach 2030 regelt.<sup>6</sup>

Das Bundesverfassungsgericht entschied in dem Beschluss vier Verfassungsbeschwerden. Die Beschwerdeführenden waren größtenteils Kinder und Jugendliche, darunter Landwirte mit zum Teil auf Inseln liegenden Betrieben. Sie machten unter anderem Verletzungen von Schutzpflichten des Staates bezüglich Leben und Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sowie bezüglich Eigentums aus Art. 14 Abs. 1 GG geltend<sup>7</sup> und beanstandeten eine Fesselung künftiger Gestaltungsmöglichkeiten und Freiheitsrechte<sup>8</sup>.

Weitere Beschwerdeführende leben in Nepal und Bangladesch. Sie rügten unter anderem die Verletzung von Schutzpflichten aus dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG durch die Bundesrepublik wegen unzureichender Klimaschutzbemühungen.<sup>9</sup>

## II. Analyse der Entscheidung

### 1. Zulässigkeit

#### a) Klagegegenstand

Zulässiger Klagegegenstand sind nur die Vorschriften des KSG,<sup>10</sup> nicht aber ein gesetzgeberisches Unterlassen in dem Rahmen, den das Gesetz der Sache nach abdecken soll.<sup>11</sup>

„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.“<sup>12</sup>

#### b) Beschwerdebefugnis

##### aa) Schutzpflichtverletzungen des Gesetzgebers

Das Bundesverfassungsgericht führt aus, dass der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG auch den Schutz von natürlichen Personen vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen einschließt.<sup>13</sup>

Gleiches gelte auch für die Schutzpflicht des Gesetzgebers für das Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG, soweit die Beschwerdeführenden etwa Eigentümer eines vom Klimawandel bedrohten Grundstückes sind.<sup>14</sup>

Auch die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführenden aus Bangladesch und Nepal sei aufgrund einer nicht auszu-schließenden Verpflichtung der Bundesrepublik, Menschen

im Ausland vor den Folgen des Klimawandels zu schützen, gegeben.<sup>15</sup>

Im Hinblick auf die Schutzpflichtendimension des Grundgesetzes wird so für alle vom Klimawandel betroffenen natürlichen Personen, die Möglichkeit der Klage vor dem Bundesverfassungsgericht eröffnet.<sup>16</sup>

#### bb) Verstoß des KSG gegen Art. 20a GG

In Bezug auf Art. 20a GG wurde die Beschwerdebefugnis aller Beschwerdeführenden abgelehnt.

„Auf Art. 20a GG kann die Beschwerdebefugnis für eine Verfassungsbeschwerde nicht unmittelbar gestützt werden. Zwar umfasst der Schutzauftrag des Art. 20a GG den Schutz des Klimas. Die Norm ist auch justiziabel. Art. 20a GG enthält jedoch keine subjektiven Rechte.“<sup>17</sup>

#### cc) Intertemporale Freiheitssicherung

Mit Blick auf die Freiheitsrechte bejaht der Senat die Beschwerdebefugnis der deutschen Beschwerdeführenden, soweit sie § 3 Abs. 1 S. 2 KSG und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 angreifen, weil danach ab dem Jahr 2031 möglicherweise sehr große Treibhausgasmineralasten und damit Freiheitseinschränkungen auf sie zukommen werden.<sup>18</sup> Das Bundesverfassungsgericht sieht praktisch jegliche Freiheit als von treibhausgasmineralasten Einschränkungen betroffen an, nennt aber kein spezielles Grundrecht, sondern führt die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG als „grundlegende[s] Freiheitsrecht“<sup>19</sup> an.

Bemerkenswert ist dabei, dass die deutschen Beschwerdeführenden hinsichtlich künftiger Freiheitseinschränkungen schon heute als gegenwärtig, selbst und unmittelbar durch § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 des KSG betroffen angesehen werden.

#### (1) Gegenwärtig

Infolge der Irreversibilität der CO<sub>2</sub>-Emissionen wird die Betroffenheit der Beschwerdeführenden in ihren Grundrechten als gegenwärtig angesehen.<sup>20</sup>

„Die beschriebene Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen begründet gegenwärtig eine Grundrechtsbetroffenheit, weil diese Gefahr im aktuellen Recht angelegt ist.“<sup>21</sup>

<sup>6</sup> Zu den Kernelementen des KSG *Kment*, NVwZ 2020, 1537 ff.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 40; BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 60, 66.

<sup>8</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 62.

<sup>9</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 78.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 95.

<sup>11</sup> Ebd.

<sup>12</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 95.

<sup>13</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 99.

<sup>14</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 100.

<sup>15</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 101.

<sup>16</sup> Buser, Die Freiheit der Zukunft, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/die-freiheit-der-zukunft/> (26.5.2021).

<sup>17</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 112.

<sup>18</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 116.

<sup>19</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 117.

<sup>20</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 130.

Das Bundesverfassungsgericht führt aus, dass mit CO<sub>2</sub>-Emissionen verbundene Freiheitsausübungen nach 2030 durch eine zu hohe Zulassung von Treibhausgasemissionen bedroht sind, da das CO<sub>2</sub>-Budget dann möglicherweise unumkehrbar aufgebraucht ist.<sup>22</sup>

### (2) *Selbst*

Aufgrund dessen, dass die Beschwerdeführenden die erforderlichen Maßnahmen zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen noch erleben werden, seien sie auch selbst betroffen.<sup>23</sup>

Dies gelte nicht für die Beschwerdeführenden aus Nepal und Bangladesch, die den gegebenenfalls in Zukunft in Deutschland geltenden Maßnahmen nicht unterworfen wären.<sup>24</sup> Ihre Verfassungsbeschwerde ist also nur hinsichtlich der geltend gemachten Schutzpflichtverletzung zulässig, nicht aber hinsichtlich einer Verletzung von Freiheitsrechten.

### (3) *Unmittelbar*

Die (deutschen) Beschwerdeführenden sind nach Auffassung des *Senats* auch unmittelbar betroffen, da die Grundrechtsbeeinträchtigungen im jetzigen Recht unumkehrbar angelegt seien.<sup>25</sup>

## 2. *Begründetheit*

### a) *Schutzpflichten*

Aus dem Grundrecht auf Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG leitet der *Senat* ab, dass der Gesetzgeber zum einen zum Schutz durch präventive Maßnahmen und zum anderen zum Schutz durch Anpassungsmaßnahmen verpflichtet ist.

Die präventiven Maßnahmen umfassen Klimaschutzaktivitäten, auf die auch auf internationaler Ebene hingewirkt werden sollte.<sup>26</sup> Soweit der Klimawandel nicht aufgehalten werden kann oder bereits eingetreten ist, seien Anpassungsmaßnahmen erforderlich, die die Gefahren durch die eintretenden Folgen auf ein verfassungsrechtlich hinnehmbares Maß begrenzen.<sup>27</sup>

Welche Maßnahmen zu treffen sind, unterliege dabei in weiten Teilen dem Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.<sup>28</sup> Eine verfassungsgericht-

liche Überprüfung beschränke sich auf offensichtliche Unzulänglichkeiten.<sup>29</sup>

Damit bleibt das Bundesverfassungsgericht seiner Linie treu und beschränkt sich auf eine Evidenzkontrolle zur Überprüfung einer Schutzpflichtverletzung.<sup>30</sup>

Eine offensichtliche Unzulänglichkeit der gesetzgeberischen Maßnahmen sei nicht gegeben. Die Regelungstechnik des KSG ist nach Auffassung des *Ersten Senats* zumindest prinzipiell geeignet, eine bestimmte Temperaturschwelle zu wahren und entsprechend vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.<sup>31</sup> Auch eine Zugrundelegung des Paris-Ziels von deutlich unter 2 °C Erderwärmung und möglichst 1,5 °C sei nicht evident unzulänglich.<sup>32</sup>

Offengelassen wurde, ob und unter welchen Umständen Grundrechte als Schutzpflichten gegenüber im Ausland lebenden Menschen bestehen.

„Möglicher Anknüpfungspunkt einer grundrechtlichen Schutzverpflichtung wäre hier, dass die schweren Beeinträchtigungen, denen die Beschwerdeführenden wegen des Klimawandels (weiter) ausgesetzt sein könnten, zu einem, wenngleich geringen, Teil auch durch von Deutschland ausgehende Treibhausgasemissionen verursacht sind.“<sup>33</sup>

Der *Senat* sah jedoch wie auch zuvor bei den deutschen Beschwerdeführern keine Unzulänglichkeit der vom Gesetzgeber erlassenen Regelungen des KSG.<sup>34</sup> Selbst wenn also eine Schutzpflicht der Bundesrepublik gegenüber der in Nepal und Bangladesch lebenden Beschwerdeführer gegeben sei, wäre diese hier nicht verletzt.

Bisher hat das Bundesverfassungsgericht in keinem umweltrechtlichen Fall eine Verletzung von Schutzpflichten angenommen,<sup>35</sup> vielmehr bleibt der Maßstab der verfassungsgerichtlichen Überprüfung ein weiteres Mal restriktiv.<sup>36</sup>

### b) *Intertemporale Freiheitssicherung*

Im Folgenden prüft das Bundesverfassungsgericht die Verletzung von Freiheitsrechten. Dabei wird auf sämtliche Freiheiten abgestellt, die mit CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden sind, jedoch kein Grundrecht explizit genannt (im Rahmen der Zu-

<sup>21</sup> Ebd.

<sup>22</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 130.

<sup>23</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 131.

<sup>24</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 132.

<sup>25</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 133.

<sup>26</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 149.

<sup>27</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 150.

<sup>28</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 152.

<sup>29</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 152.

<sup>30</sup> So auch im Mobilfunk-Urteil BVerfG NVwZ 2007, 805 (805); vgl. auch *Buser* (Fn. 16).

<sup>31</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 156.

<sup>32</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 163.

<sup>33</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 175.

<sup>34</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 180.

<sup>35</sup> Zur Kritik daran: *Murswiek*, Die Verwaltung 2000, 241 (262); *Appel*, in: Vesting/Koriath, Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 2011, S. 293.

<sup>36</sup> *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (7 f.).

lässigkeit wurde hier die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG pauschal angeführt, siehe oben). Da in der modernen Welt viele Freiheitsbetätigungen nur noch verbunden mit CO<sub>2</sub>-Emissionen vorstellbar sind, gibt es aber kaum ein Freiheitsrecht, welches nicht betroffen sein dürfte. Die Pauschalität, mit der das Bundesverfassungsgericht auf Freiheitsrechte ohne nähere Bezeichnung dieser eingeht, ist dennoch ungewöhnlich.<sup>37</sup>

*aa) Eingriffsähnliche Vorwirkung jetziger Emissionszulassungen*

Zunächst befasst sich das Bundesverfassungsgericht mit der Frage, inwiefern die heutigen Regelungen, die CO<sub>2</sub>-Emissionen zulassen, bereits als Eingriff in Freiheitsrechte zu klassifizieren sind und dementsprechend einer Rechtfertigung bedürfen.

„Die Möglichkeiten, von grundrechtlich geschützter 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 im Wesentlichen unumkehrbar zur Erwärmung der Erde beitragen, der Gesetzgeber einen ad infinitum fortschreitenden Klimawandel aber von Verfassung wegen nicht tatenlos hinnehmen darf. [...] Vor diesem Hintergrund begründen Vorschriften, die jetzt CO<sub>2</sub>-Emissionen zulassen, eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit [...]. Diese rechtlich vermittelte eingriffsähnliche Vorwirkung aktueller Emissionsmengenregelungen bedarf wegen der gegenwärtig weitestgehend irreversiblen Wirkung der einmal zugelassenen und in die Erdatmosphäre gelangten Emissionsmengen bereits heute verfassungsrechtlicher Rechtfertigung.“<sup>38</sup>

Die dogmatische Konstruktion, eine rechtlich begründete Gefährdung zukünftiger Freiheit als eingriffsähnlich und rechtfertigungsbedürftig einzustufen, ist ein verfassungsgerichtliches Novum und Kernstück der vorliegenden Entscheidung. Nur durch diese Kategorisierung ist auch eine Rechtfertigungspflicht gegeben.

*bb) Rechtfertigung eingriffsähnlicher Vorwirkung: Verstoß gegen Art. 20a GG?*

Für das nationale Klimaschutzziel der Minderungsquote von 55 % bis 2030 in § 3 Abs. 1 S. 2 KSG und die Jahresemissionsmengen bis 2030 aus § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 stellt der *Senat* folgenden Maßstab zur Rechtfertigung der eingriffsähnlichen Vorwirkung auf:

„Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Gefahr künftiger Freiheitseinbußen setzt zum einen voraus, dass

die beiden über das Ausmaß künftiger Freiheitseinbußen mitbestimmenden Vorschriften des Klimaschutzgesetzes mit elementaren Grundentscheidungen des Grundgesetzes vereinbar sind. Zum anderen dürfen sie nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der Beschwerdeführenden führen.“<sup>39</sup>

Als eine solche Grundentscheidung wird Art. 20a GG verstanden. Eine direkte Überprüfung der § 3 Abs. 1 S. 2 KSG und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 KSG auf eine Unvereinbarkeit mit Art. 20a GG war noch mangels subjektiven Charakters des Art. 20a GG abgelehnt worden. In der Rechtfertigung der subjektiven Freiheitsbeeinträchtigungen müssen sich die angegriffenen Regelungen des KSG nun aber an Art. 20a GG messen, sodass nun eine Überprüfung der Vereinbarkeit von Art. 20a GG und den angegriffenen Regelungen möglich wird.

Das Bundesverfassungsgericht führt aus, dass Art. 20a GG als offene Verfassungsnorm weiterer Konkretisierung bedürfe, wobei die Konkretisierungsprärogative dem Gesetzgeber zukomme.<sup>40</sup> In dieser Hinsicht zieht sich das Bundesverfassungsgericht zurück, es will explizit nicht der „Vorwerker eines konkreten Umweltschutzprogrammes“<sup>41</sup> sein.

Der *Erste Senat* stellt die in § 1 S. 3 KSG genannte Temperaturschwelle von deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau als verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung des Klimaschutzzieles fest und sieht damit auch den Konkretisierungsspielraum gewahrt.<sup>42</sup>

Der Maßstab bleibe jedoch insofern dynamisch, dass „durch Art. 20a GG [...] dem Gesetzgeber eine permanente Pflicht aufgegeben [ist], das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen“<sup>43</sup>.

Nach 2030 würden von dem durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen<sup>44</sup> berechneten nationalen Restbudget von

<sup>39</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 188.

<sup>40</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 205.

<sup>41</sup> So *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (4).

<sup>42</sup> Zur Begründung wird auf die erheblichen Unsicherheiten bei Berechnungen verwiesen, welche abgegebene Emissionsmenge zu welcher konkreten Erwärmung führen würde, vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 211.

<sup>43</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 212; die Billigung einer Konkretisierung verbunden mit der Pflicht zur ständigen Überprüfung dieser anhand neuer Erkenntnisse wurde bereits im Jahr 1978 hinsichtlich der Überprüfung der Sicherheit von Atomkrafttechnik judiziert, BVerfGE 49, 89 (130–132).

<sup>44</sup> Sachverständigenrat für Umweltfragen, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 52, abrufbar unter [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01\\_Umweltgutachten/2016\\_2020/2020\\_Umweltgutachten\\_Entschlossene\\_Umweltpolitik.pdf;jsessionid=47BAA17C37A0A0D](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf;jsessionid=47BAA17C37A0A0D)

<sup>37</sup> *Breuer*, Die Freiheit der Anderen, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/die-freiheit-der-anderen/> (26.5.2021).

<sup>38</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 185 f.

insgesamt ca. 6,7 Gigatonnen CO<sub>2</sub> nur noch 0,7 Gigatonnen CO<sub>2</sub> verbleiben. Der *Senat* führt aus, dass das Restbudget zwar weitestgehend aufgebraucht sei, für sich genommen aber nicht überzogen würde. Verglichen mit den derzeit in der Berechnung des Restbudgets enthaltenen Unsicherheiten bezüglich der exakt verbleibenden globalen Emissionsmenge genüge das „Maß an Verfehlung“<sup>45</sup> bezüglich des möglicherweise fast aufgebrauchten Restbudgets nicht für eine verfassungsgerichtliche Beanstandung.<sup>46</sup>

*cc) Verstoß gegen verhältnismäßige Verteilung von Reduktionslasten*

Trotz der Unsicherheiten bei der Berechnung des verbleibenden Restbudgets ist nach Auffassung des *Senats* das Risiko gravierender Belastungen durch die gebotene Einsparung von Treibhausgasemissionen hoch.<sup>47</sup> Dies erscheint unter Gesichtspunkten der verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen problematisch.

„Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO<sub>2</sub>-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine – von den Beschwerdeführenden als ‚Vollbremsung‘ bezeichnete – radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde.“<sup>48</sup>

„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.“<sup>49</sup>

Das Bundesverfassungsgericht führt aus, dass der Gesetzgeber aufgrund der allgemeinen Verpflichtung, schonend mit Grundrechten umzugehen und um die Gefahr erheblicher Grundrechtsverletzungen einzudämmen, frühzeitig Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der nach 2030 drohenden Reduktionslast treffen müsse.<sup>50</sup> Diese Vorkehrungen seien auch zwingend notwendig, um die Regelung

zur Zulassung von Emissionen in Einklang mit künftigen Freiheitsrechten zu bringen.<sup>51</sup>

„Praktisch verlangt die Schonung künftiger Freiheit hier den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten.“<sup>52</sup>

„Konkret heißt dies, dass in Fortschreibung von § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 möglichst frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung verbleibender Emissionsmöglichkeiten und Reduktionserfordernisse nach 2030 formuliert werden müssen. Erst dies bietet die grundlegende Orientierung für die unerlässliche Entwicklung und Planung entsprechender Techniken und Praktiken.“<sup>53</sup>

Dieser verfassungsgerichtlich formulierten Aufgabe von verhältnismäßiger Verteilung und rechtzeitiger Einleitung der Klimaneutralität liegt eine Idee der Generationengerechtigkeit zu Grunde.<sup>54</sup> Neu ist dieser Grundsatz nicht. Der Begriff und Gedanke der Generationengerechtigkeit fand etwa schon in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zum Ausbleiben einer Rentenerhöhung bei gleichzeitiger Erhöhung der Krankenkassenbeiträge<sup>55</sup> sowie zu den vermögensrechtlichen Grenzen staatlicher Kreditaufnahme Anklang<sup>56</sup>.

*dd) Verfassungswidrigkeit des § 4 Abs. 6 KSG*

§ 4 Abs. 6 KSG, der die Bundesregierung ermächtigt, für die Zeit nach 2030 jährliche Emissionsmengen festzulegen, verstößt nach Auffassung des *Ersten Senats* in zweifacher Weise gegen die Verfassung.

*(1) Einmalige Festsetzung unzureichend*

Zum einen sei die nur einmalige Festsetzung von Jahresemissionsmengen im Jahr 2025 unzureichend, da so offengelassen werde, wie weit in die Zukunft die Festlegungen reichen müssen. Zudem bleibe so nur eine Vorbereitungszeit von lediglich fünf Jahren, die in vielen Sektoren nicht für die Entstehung eines hinreichenden Planungshorizonts ausreiche.<sup>57</sup>

[87597F8DA5093660C.1\\_cid331? blob=publicationFile&v=31](https://www.bverfgericht.de/87597F8DA5093660C.1_cid331?blob=publicationFile&v=31) (26.5.2021).

<sup>45</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 237.

<sup>46</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 237.

<sup>47</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 245.

<sup>48</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 192.

<sup>49</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 193.

<sup>50</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 247.

<sup>51</sup> Ebd.

<sup>52</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 248.

<sup>53</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 252.

<sup>54</sup> So auch *Rath/Benner*, Ein Grundrecht auf Generationengerechtigkeit?: Die Relevanz des Klimaschutz-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes für andere Rechtsgebiete mit intergenerationaler Bedeutung, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ein-grundrecht-auf-generationengerechtigkeit/> (26.5.2021).

<sup>55</sup> BVerfG NJW 2014, 3634 (3635).

<sup>56</sup> BVerfG NVwZ 2007, 1405 (1411).

<sup>57</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 258.

(2) *Verstoß gegen Grundsatz des Gesetzesvorbehalts und Art. 80 Abs. 1 GG*

Weiterhin genüge eine Festlegung der Jahresemissionsmengen durch die Bundesregierung nicht dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts und den Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 GG.

„Die Aufteilung der Emissionsvermeidungsverantwortung könnte in der Schlussphase der Klimaschutzanstrengungen nach 2030 mit tiefen Grundrechtseingriffen verbunden sein und bedarf daher einer gesetzlichen Grundlage; gerade das Gesetzgebungsverfahren schafft die verfassungsrechtlich erforderliche Transparenz und gestattet einen öffentlichen Meinungs austausch darüber, wie die Reduktionslasten nach 2030 verteilt werden sollen.“<sup>58</sup>

Entscheidend ist aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts vor allem, dass die Jahresemissionsmengen wesentlich aus der Feder des Gesetzgebers stammen. Dies kann geschehen, indem er entweder unmittelbar die Jahresemissionsmengen selbst regelt oder dem Ordnungsgeber wesentliche Kriterien für die Bemessung der jährlichen Mengen vorgibt, etwa durch Minderungsquoten.<sup>59</sup>

c) *Fazit*

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kein Verstoß gegen Schutzpflichten vorliegt. Die angegriffenen Vorschriften verstießen jedoch gegen Freiheitsrechte, indem sie die Reduktionslasten nicht verhältnismäßig auf die Generationen verteilen. Zudem wurde der Gesetzgeber dazu verpflichtet, selbst und früher verbindliche Jahresemissionsmengen über 2030 hinaus festzulegen.

Die Prüfung und die Verneinung der Schutzpflichtverletzung war aufgrund der vorherigen Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts erwartbar. Innovativ ist jedoch die Konstruktion der eingriffsähnlichen Vorwirkung infolge der schon jetzt eine Rechtfertigung für künftige Freiheitsbeschränkungen verlangt wird. Innerhalb dieser verfassungsrechtlichen Rechtfertigung ist wiederum der Ansatz der verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen auf die verschiedenen Generationen eine für den Beschluss entscheidende, wenn auch nicht gänzlich neue Idee.

### III. Gesetzesentwurf zum neuen KSG

13 Tage nach der Verkündung der Entscheidung legte die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf<sup>60</sup> vor, um das KSG an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts anzupassen. Unter anderem soll das Klimaziel für 2030 von einer Minde-

rungsquote von 55 % auf 65 % angehoben werden. Weiterhin legte die Bundesregierung bereits prozentuale Minderungsquoten bis 2040 vor und ergänzte die Verordnungsmächtigung der Bundesregierung, die die Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren festlegen soll, um genauere Maßgaben zur Bestimmung der konkret zuzulassenden Emissionsmengen.

### IV. Ausblick

Vielfach wird nun gefordert, den Grundsatz der Generationengerechtigkeit auch auf die Staatsverschuldung oder die Beiträge zu den Sozial- und Rentenversicherungen auszudehnen.<sup>61</sup>

Es bleibt abzuwarten, inwiefern die tatsächliche naturwissenschaftliche Irreversibilität des Klimawandels für den *Senat* das Hauptargument für die Bejahung eines Verfassungsverstoßes war, um prognostizieren zu können, ob auch neue Klagen etwa hinsichtlich Staatsverschuldung oder des Sozialversicherungssystems unter diesem Grundsatz Erfolg haben könnten.

*Stud. iur. Maren Eilers, Münster*

<sup>58</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 262.

<sup>59</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 264.

<sup>60</sup> Abrufbar unter [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Glaeserne\\_Gesetze/19\\_Lp/ksg\\_aendg/Entwurf/ksg\\_aendg\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/ksg_aendg/Entwurf/ksg_aendg_bf.pdf) (26.5.2021).

<sup>61</sup> Gillmann/Greive/Hildebrandt/Spacht, Auf welche Bereiche das Karlsruher Urteil zum Klimaschutz auch Auswirkung haben könnte, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/generationengerechtigkeit-auf-welche-bereiche-das-karlsruher-urteil-zum-klimaschutz-auch-auswirkungen-haben-koennte/27148914.html> (26.5.2021); Reimer, in: WirtschaftsWoche 19 v. 7.5.2021, S. 3 (3); Rath/Benner (Fn. 54).