

Info-Service 2/2022

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Landes-Klimaschutzgesetzen

Mit Beschluss vom 18. Januar 2022 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) insgesamt 11 Verfassungsbeschwerden zur gesetzlichen Normierung eines Reduktionspfades durch Landesgesetzgeber nicht zur Entscheidung angenommen. Die Verfassungsbeschwerden blieben damit also erfolglos. Nach der wegweisenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 könnte dies als Schritt zurück insbesondere im Hinblick auf mögliche Ableitungen aus dem dort verankerten Budgetansatz betrachtet werden. Dies werden die nächsten anstehenden Entscheidungen zu Klimaklagen zeigen.

Zur Einordnung dieser Entscheidung ist zunächst der grundlegende Beschluss des BVerfG zum Klimaschutz vom 24. März 2021 darzustellen (dazu unter I.). Sodann soll die aktuelle Entscheidung des BVerfG selbst erörtert werden (dazu unter II.). Schließlich ist ein Ausblick auf zukünftige Entscheidungen des BVerfG zum Klimaschutz zu geben (dazu unter III.).

I. **Beschluss des BVerfG vom 24. März 2021**

Mit dem Beschluss vom 24. März 2021 hatte das BVerfG Verfassungsbeschwerden gegen das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) für begründet erklärt. Die Argumentationslinie des BVerfG besteht aus zwei Schritten: Zunächst konnte das BVerfG nicht feststellen, dass der Gesetzgeber seine aus den Grundrechten folgenden Schutzpflichten verletzt habe, die Beschwerdeführenden vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Ein Verstoß gegen Grundrechte liege jedoch vor, weil es infolge der Emissionsmengen, die das KSG für den aktuellen Zeitraum zulässt, in späteren Zeiträumen zu hohen Emissionsminderungslasten kommen kann.

1. **Keine Verletzung der staatlichen Schutzpflichten**

Das BVerfG hat zunächst festgehalten, dass wegen der Gefahren des Klimawandels Schutzpflichten des Staates gegenüber deutschen Staatsbürgern bestehen. Diese ergeben sich aus dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. GG) und dem Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG).

Es lasse sich jedoch derzeit nicht feststellen, dass diese grundrechtliche Schutzpflicht

durch unzureichende Regelungen verletzt sei. Die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren entgegengewirkt werden soll, die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung seien Sache des Gesetzgebers. Diesem komme dabei ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Gleichwohl bestehe die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Jedoch sei es verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbar, ob ausreichende Maßnahmen getroffen sind, um grundrechtliche Schutzpflichten zu erfüllen. Das BVerfG stelle 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. Dies sei hier nach der Analyse des BVerfG jedoch im Ergebnis nicht der Fall.

2. Verletzung des Grundsatzes der intertemporalen Freiheitssicherung

Neu hingegen war der Ansatz des BVerfG der intertemporalen Freiheitssicherung. Nach diesem Konzept habe der Gesetzgeber hier Grundrechte der Beschwerdeführenden verletzt, weil er keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen habe, die – wegen der gesetzlich bis 2030 zugelassenen Emissionen in späteren Zeiträumen möglicherweise sehr hohen – Emissionsminderungspflichten grundrechtsschonend zu bewältigen. Insoweit verletzt die entsprechenden Regelungen des KSG die Beschwerdeführenden schon jetzt in ihren Grundrechten.

Wesentlich ist in diesem Zusammenhang das Konzept eines sogenannten **CO₂-Restbudgets**, welches das BVerfG aus den naturwissenschaftlichen Erkenntnissen des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) und des deutschen Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) ableitet: Sollte die Erderwärmung bei einer bestimmten Temperaturschwelle angehalten werden, dürfe nur noch die dieser Schwelle entsprechend begrenzte Menge an CO₂ emittiert werden. Gehe dieses CO₂-Budget zur Neige, dürften Verhaltensweisen, die direkt oder indirekt mit CO₂-Emissionen verbunden sind, nur noch zugelassen werden, soweit sich die entsprechenden Grundrechte in der Abwägung mit dem Klimaschutz durchsetzen können.

Die Regelung im KSG, eine bestimmte Menge an CO₂-Emissionen für die Zukunft zuzulassen, entfalte daher eine **eingriffsähnliche Vorwirkung** auf die durch das Grundgesetz umfassend geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden und bedürfe daher einer **verfassungsrechtlichen Rechtfertigung**. Diese sei hier nicht gegeben, da die Regelung gegen das Prinzip der **Verhältnismäßigkeit** verstoße, da Gefahren der Beeinträchtigung

künftiger grundrechtlicher Freiheit begründet würden. Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit - über die Zeitschiene hin gedacht - folge, dass nicht einer Generation zugestanden werden dürfe, 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.

II. **Beschluss des BVerfG vom 18. Januar 2022**

In der nun vorliegenden Entscheidung haben sich die Beschwerdeführenden zum Teil gegen bereits bestehende Landes-Klimaschutzgesetze und zum Teil gegen das Unterlassen einiger Landesgesetzgeber, einen Reduktionspfad für Treibhausgase gesetzlich zu normieren, gewandt. Die Beschwerdeführenden haben sich dabei auf die vorstehende Entscheidung des BVerfG vom 24. März 2021 berufen und geltend gemacht, dass ihre künftige Freiheit nicht hinreichend geschützt werde, weil enorme CO₂-Reduktionslasten auf sie zukommen könnten, ohne dass die Landesgesetzgeber die erforderlichen Maßnahmen getroffen hätten, um die Belastung einzudämmen.

Das BVerfG hält zunächst fest, dass eine verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht, die grundrechtsgeschützte Freiheit über die Zeit zu sichern und verhältnismäßig zu verteilen. Es lasse sich jedoch nicht feststellen, dass die angegriffenen Regelungen des Landesrechts dagegen verstoßen. Denn diese wäre nur der Fall, wenn Regelungen, die festlegen, welche Gesamtmenge an CO₂ in näherer Zukunft emittiert werden darf, eine **eingriffsähnliche Vorwirkung** für anschließende Zeiträume entfalten.

Eine solche eingriffsähnliche Vorwirkung liege hier jedoch aus zwei Gründen nicht vor:

1. Sie setze zum einen voraus, dass der jeweilige Gesetzgeber selbst einem **grob erkennbaren Budget** insgesamt noch zulassungsfähiger CO₂-Emissionen unterliege. Hier fehle es jedoch bereits an Reduktionsmaßgaben, denen sich wenigstens grob landesspezifische CO₂-Restbudgets entnehmen ließen. Eine solche landesspezifische Reduktionsmaßgabe sei derzeit weder dem Grundgesetz, noch dem einfachen Bundesrecht zu entnehmen.
2. Zum anderen müsse sich die Verfassungsbeschwerde zur Begründung der Rüge, künftige Freiheit werde unverhältnismäßig beschränkt, grundsätzlich gegen die **Regelung der Gesamtheit der gegenwärtig zugelassenen CO₂-Emissionen** richten. Denn nur diese, nicht aber punktuellen Tun oder Unterlassen des Staates, könne die Reduktionlasten insgesamt unverhältnismäßig auf die Zukunft verschieben.

III. Ausblick

Nach der historischen und wegweisenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 und der dortigen Verankerung des Budgetansatzes könnte die nun vorliegende Entscheidung als Schritt zurück betrachtet werden. Denn das BVerfG betont, dass nur die Gesamtheit der zugelassenen CO₂-Emissionen betrachtet werden kann. Insofern ist fraglich, wie dieses Gesamt-Budget vertikal und horizontal, also auf einzelne Untergliederungen, wie etwa die Bundesländer, oder gar auf private Unternehmen, herunter gebrochen werden kann.

Dies werden die Entscheidungen zu weiteren „Klimaklagen“ haben, die bereits anhängig sind, zeigen:

- Im Januar 2022 ist eine weitere Verfassungsbeschwerde gegen das erst im Sommer 2021 geänderte Bundes-KSG eingelegt worden (**KSG II**). Die Beschwerdeführenden fordern eine Nachschärfung der Sektorziele insbesondere vor dem Hintergrund des neuen IPCC-Berichts. Zudem müsse der Bundesgesetzgeber – in Reaktion auf die vorliegende Entscheidung – Regelungen zur föderalen Lastenverteilung einführen, also eine Verteilung der Reduktionslasten auf die Bundesländer vornehmen.
- Neben den öffentlich-rechtlichen Verfahren gegen Bund und Länder sind nun auch **zivilrechtliche Klagen gegen einzelne Unternehmen** erhoben worden. So soll beklagten Automobilherstellern unter Berufung auf das den Unternehmen rechnerisch noch zustehende CO₂-Budget bis spätestens 2030 der Verkauf von Autos mit Verbrennungsmotor untersagt werden. Einem Erdgas- und Öl-Konzern soll die weitere Produktion untersagt werden. Zur Begründung wird angeführt, dass die Unternehmenstätigkeit der Beklagten unumkehrbar erhebliche Teile des verbleibenden CO₂ – Budgets verzehre.

Hamburg, den 10. März 2022

gez. Dr. Markus Ehrmann
ehrmann@kk-rae.de