

Info-Service 3/2021

Klimaschutzgesetz: Entscheidung Bundesverfassungsgericht und Änderung

Das Bundeskabinett hat heute Änderungen am Klimaschutzgesetz beschlossen. Nicht einmal zwei Wochen nach der Veröffentlichung des viel beachteten Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz werden damit dessen Vorgaben umgesetzt: Das Gericht hatte Teile des Klimaschutzgesetzes für verfassungswidrig erklärt, soweit dort Regelungen zur Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlen.

Zum besseren Verständnis soll zunächst das geltende Klimaschutzgesetz vorgestellt werden (dazu unter I.). Sodann soll die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erörtert werden (dazu unter II.). Schließlich wird der Gesetzesentwurf zur Änderung des Klimaschutzgesetzes dargestellt (dazu unter III.).

I. Klimaschutzgesetz

Das Klimaschutzgesetz (KSG) des Bundes, das erst am 18. Dezember 2019 in Kraft getreten ist, stellt neben dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) (in Kraft getreten am 20. Dezember 2019) (siehe dazu unseren Info-Service 2/2020) und dem Kohleausstiegsgesetz (in Kraft getreten am 14. August 2020) (siehe dazu unseren Info-Service 1/2020) das zentrale Gesetz zum Klimaschutz dieser Legislaturperiode dar.

Als **Rahmengesetz** legt es keine unmittelbaren Klimaschutzmaßnahmen fest. Dies bleibt den Fachgesetzen und den Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung vorbehalten. Vielmehr werden die Ziele und Prinzipien der Klimaschutzpolitik verankert. 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. Weiterhin wird auf das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland verwiesen, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen.

Als **nationales Klimaschutzziel** bestimmt § 3 Abs. 1 Satz 1 KSG, die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise zu mindern. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 KSG gilt **bis zum Zieljahr 2030** eine Minderungsquote von mindestens **55 %**. Zur Erreichung dieser prozentual festgelegten Minderungsquote in § 3 Abs. 1 KSG werden in § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG i.V.m. Anlage 2 konkrete Jahresemissionsmengen für die sechs

Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft und Sonstige bestimmt. Für die Zeit nach 2030 bestimmt § 4 Abs. 6 KSG, dass im Jahr 2025 die Bundesregierung für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Deutschen Bundestages festlegt.

II. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

Mit dem Beschluss vom 24. März 2021, veröffentlicht am 29. April 2021, hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) über insgesamt vier Verfassungsbeschwerden entschieden. Die Beschwerdeführenden hatten insbesondere geltend gemacht, der Staat habe mit dem Klimaschutzgesetz keine ausreichenden Regelungen zur alsbaldigen Reduktion von Treibhausgasen geschaffen, die aber erforderlich seien, um die Erwärmung der Erde bei 1,5 °C oder wenigstens bei deutlich unter 2 °C anzuhalten.

Dabei handelt es sich nicht um die erste Klimaklage. Das Verwaltungsgericht Berlin hatte bereits mit Urteil vom 31. Oktober 2019 eine Klage noch im Zusammenhang mit dem Klimaschutzprogramm der Bundesregierung abgewiesen, da den Klägern die Klagebefugnis fehle. Ähnlich hatte auf europäischer Ebene der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit Urteil vom 25. März 2021 in der Rechtssache „Carvalho“ eine Klage gegen das „Klimapaket“ der Europäischen Union von 2018 abgewiesen: Auch hier war die Klage mit der Begründung als unzulässig abgewiesen worden, dass die Kläger von diesem Gesetzpaket nicht individuell betroffen seien.

Das Bundesverfassungsgericht ging nun in seiner Entscheidung weit darüber hinaus: Die Verfassungsbeschwerden waren zum großen Teil nicht nur zulässig, sondern zum Teil auch begründet. Die Argumentationslinie des BVerfG besteht aus zwei Schritten: Zunächst kann 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 Klimaschutzgesetz für den aktuellen Zeitraum zulässt, in späteren Zeiträumen zu hohen Emissionsminderungslasten kommen kann. Schließlich moniert das BVerfG noch einen formalen Fehler.

1. Keine Verletzung der staatlichen Schutzpflichten

Das BVerfG hält zunächst fest, dass wegen der Gefahren des Klimawandels Schutzpflichten des Staates gegenüber deutschen Staatsbürgern bestehen. Diese ergeben sich aus

dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und dem Grundrecht auf Eigentum aus 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 Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben. Dies sei hier nach der Analyse des BVerfG jedoch im Ergebnis nicht der Fall.

2. Verletzung des Grundsatzes der intertemporalen Freiheitssicherung

Neu hingegen ist 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 verletzten § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 die Beschwerdeführenden schon jetzt in ihren Grundrechten.

Wesentlich ist in diesem Zusammenhang das Konzept eines sogenannten globalen **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: Solle 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. Dabei nehme das relative Gewicht der Freiheitsbetätigung bei fortschreitendem Klimawandel aufgrund der immer intensiveren Umweltbelastungen immer

weiter ab. Vor diesem Hintergrund begründeten Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, weil sich mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen werde, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinere und CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein werde. Ein schneller Verbrauch des CO₂-Budgets schon bis 2030 verschärfe daher das Risiko schwerwiegender Freiheitseinbußen später.

Die Entscheidung des Gesetzgebers, bis zum Jahr 2030 die in § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 geregelte Menge an CO₂-Emissionen zuzulassen, entfalte daher eine **eingriffsähnliche Vorwirkung** auf die durch das Grundgesetz umfassend geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden und bedürfe daher einer **verfassungsrechtlichen Rechtfertigung**. Diese verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen könne sich nach dem BVerfG aus zwei Ansätzen ergeben:

- Zum einen verpflichte die Umweltschutz-Staatszielbestimmung des **Art. 20a GG** den Staat zum Klimaschutz. Inhaltlich habe der Gesetzgeber das Klimaschutzziel des Art. 20a GG aktuell durch § 1 Satz 3 KSG auf die Ziele des Pariser Übereinkommens konkretisiert. Insofern ziele Art. 20a GG auch auf die Herstellung von Klimaneutralität. Art. 20a GG genieße indessen keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern sei im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Gemessen an diesen Vorgaben könne derzeit jedoch nicht festgestellt werden, dass § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 gegen das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG verstoßen.
- Jedoch werde durch diese Regelungen gegen das Prinzip der **Verhältnismäßigkeit** verstoßen, 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.

3. Formaler Fehler

Schließlich stellt das BVerfG einen formalen Fehler fest: § 4 Abs. 6 Satz 1 KSG sieht vor, dass die Fortschreibung des Reduktionspfads für die Zeit nach 2030 lediglich durch Rechtsverordnung erfolge. Hier müsse jedoch der Gesetzgeber selbst tätig werden oder

zumindest dem Verordnungsgeber klarere Vorgaben machen.

III. Änderungen des Klimaschutzgesetzes

Das BVerfG hat damit entschieden, dass § 3 Absatz 1 Satz 2 und § 4 Absatz 1 Satz 3 i.V.m. Anlage 2 KSG mit den Grundrechten unvereinbar sind, soweit eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach Maßgabe der Gründe genügende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlt. Es hat daher den Gesetzgeber verpflichtet, spätestens bis zum 31. Dezember 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 nach Maßgabe der Gründe der Entscheidung zu regeln. Damit hat das BVerfG eigentlich ausreichend Zeit vorgesehen, damit nach der Bundestagswahl im September 2021 und den nachfolgenden Koalitionsverhandlungen eine neue Bundesregierung einen Gesetzesentwurf einbringen kann. Jedoch setzte bereits unmittelbar nach der Veröffentlichung der Entscheidung am 29. April 2021 eine so hohe politische Dynamik ein, dass das Bundeskabinett schon heute den „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes“ (Klimaschutzgesetz-Entwurf – KSG-E) verabschiedet hat. Darin sind im Wesentlichen folgende Änderungen vorgesehen:

Bereits das Minderungsziel bis 2030 soll verschärft werden, auch wenn es an sich vom Bundesverfassungsgericht gar nicht moniert worden war. So sollen Treibhausgase bis 2030 statt derzeit um 55 % nun um mindestens 65 % gemindert werden. Erstmals soll als neues Zwischenziel das Jahr 2040 eingefügt werden, bis dahin soll die Minderungsquote 88 % betragen. Schließlich soll die Klimaneutralität schon fünf Jahre früher erreicht werden, also statt 2050 bereits im Jahr 2045.

Die zulässigen Jahresemissionsmengen nach § 4 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Anlage 2 KSG sollen nachgeschärft werden, um die Erreichung des ambitionierten nationalen Klimaschutzziels von mindestens 65 % im Jahr 2030 sicherzustellen. Da diese Anlage 2 des Gesetzes, wie vom Bundesverfassungsgericht kritisiert, nur die Jahre bis 2030 umfasst, werden in einer neuen Anlage 3 die jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031-2040 festgelegt. Aus diesen ergibt sich, wie vom Bundesverfassungsgericht nahegelegt, ein konkreter linearer Minderungspfad bis zum Jahr 2040.

Weiterhin wird die vom Bundesverfassungsgericht monierte Verordnungsermächtigung in § 4 Abs. 6 KSG neu gefasst und klarer geregelt. Zum einen wird nun konkret vorgegeben, wann und für welche Zeiträume die zulässigen Jahresemissionsmengen jeweils festgelegt werden: Im Jahr 2024 erfolgt die Festlegung für die Jahre 2031 bis 2040 und im Jahr 2034

die Festlegung für die Jahre 2041 bis 2045. Zugleich sind die wesentlichen Kriterien für die Bemessung der zulässigen Jahresemissionsmengen nun konkreter vorgegeben.

Schließlich soll in § 4 Abs. 1 Satz 5 KSG eine Anpassungsklausel bei Änderungen der maßgeblichen Vorgaben im Europarecht neu aufgenommen werden. Mit dieser europarechtlichen Einbettung des KSG ist ein kritischer Punkt der schnellen Änderung des KSG angesprochen. Denn im Rahmen des „Green Deal“ hat sich die EU ebenfalls gerade jüngst ein neues Treibhausgasreduktionsziel gegeben: Am 21. April 2021 haben sich das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union auf ein Klimagesetz geeinigt, nach dessen Vorgaben bis 2030 gegenüber dem Referenzjahr 1990 eine Minderung von 55 % erreicht werden soll. Bislang galt das Ziel einer Minderung von 40 %. Zugleich wird das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 erstmals auf EU-Ebene gesetzlich verankert. Auch wenn damit die Minderungsquote für Deutschland mit 65 % rein zahlenmäßig höher ist als das europäische Ziel mit 55 % und Deutschland die Treibhausgasneutralität sogar fünf Jahre vor der EU erreicht haben soll, kann die Umsetzung des EU-2030-Klimaziels noch Änderungen für die deutschen Jahresmengen bedeuten. Denn das EU-Ziel wirkt sich sowohl auf die dem Europäischen Emissionshandel (EU-EHS) unterfallenden Sektoren Energieerzeugung und Industrie als auch auf die nationalen CO₂-Budgets für die nicht vom EU-EHS erfassten Sektoren (Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft) aus. Hier ist also ggf. später zur Umsetzung des europäischen Minderungsziels eine weitere Anpassung des KSG erforderlich. Eine zweimalige Änderung der Ziele in kurzer Zeit trägt freilich nicht gerade zur Planungssicherheit bei.

Schließlich ist und bleibt das KSG ein Rahmengesetz. Die Änderungen der Minderungsziele bleiben ein reines Zahlenspiel, wenn nicht quasi als Unterbau die konkreten Maßnahmen und Instrumente – wie etwa die Erhöhung der Zertifikats-Preise im BEHG – zur Zielerreichung in den Fachgesetzen auch geändert und nachgeschärft werden. Dazu hat die Bundesregierung heute begleitend ein „Klimapakt Deutschland“ titulierte Sofortprogramm beschlossen. Wann die Umsetzung der dort aufgeführten Maßnahmen erfolgt, bleibt abzuwarten.

Hamburg, den 12. Mai 2021

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