

## Umwelt- und Planungsrecht in Praxis und Wissenschaft, Vortrag Nr. 55, 13. Juli 2021

---

### „Beschluss des Bundesverfassungsgerichts v. 24. März 2021 zum Bundesklimagesetz – Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum und intertemporale Freiheitssicherung“

Prof. Dr. Uta Stäsche  
HWR Berlin



## Gliederungsübersicht:

- A. Vorträge der Beschwerdeführer:innen**, v.a. angegriffene Regelungen des KSG und rechtliche Folgerungen der Beschwerdeführer:innen
- B. Beschluss des BVerfG**, v.a. zu der intertemporalen Freiheitssicherung & eingriffsähnlichen Grundrechtswirkung, Stärkung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebotes
- C. Weitere Entwicklungen & Ausblick**, u.a. Gesetzesnovelle

## A. Vorträge der Beschwerdeführer:innen

**Vier Verfassungsbeschwerden (VBen)** von Beschwerdeführer:innen aus Bangladesch, Nepal, Deutschland: 11 Menschen im Alter von 18 Mon. bis 86 Jahren + 2 Verbände

### I. Kern der Vorwürfe

#### Beschwerdeführer:innen: Bundesrepublik Deutschland hat...

- I. **unzureichende Bestimmungen** im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) v. 2019 verabschiedet und
- II. **weitere notwendige Maßnahmen** zur Absenkung der Treibhausgas(THG)-Emissionen in Deutschland **unterlassen**.



**Im Kern:** Vorwurf an die Bundesregierung, dass die **bis 2030 geplanten Klimaschutzanstrengungen nicht ausreichen** und **ab 2031 der künftigen Generation eine viel zu hohe Reduktionslast** aufgebürdet wird, die diese in ihrem Freiheitsgebrauch gravierend einzuschränken droht.

## II. Um welche konkreten Regelungen des KSG von 2019 ging es?

§ 3 Abs. 1: „Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert. **Bis zum Zieljahr 2030** gilt eine Minderungsquote von mindestens **55 Prozent.**“

§ 4 Abs. 1 S. 3: „Die **Jahresemissionsmengen** für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 richten sich nach Anlage 2.“

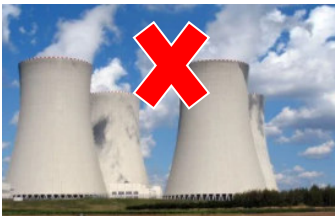
- betrifft die THG-Mengen, die die **sog. emissionsintensiven Sektoren** (Industrie, Energiewirtschaft, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft) einsparen müssen
- **Verantwortung** für tatsächliche Einsparung der Emissionen liegt bei **jew. Bundesministerien**

Anlage 2 (zu § 4)  
Zulässige Jahresemissionsmengen

(Fundstelle: BGBl. I 2019, 2520)

Jahresemissionsmenge in Mio. Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	
Energiewirtschaft	280		257		
Industrie	186	182	177	172	
Gebäude	118	113	108	103	
Verkehr	150	145	139	134	
Landwirtschaft	70	68	67	66	
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
							175
	168	163	158	154	149	145	140
	99	94	89	84	80	75	70
	128	123	117	112	106	101	95
	65	64	63	61	60	59	58
	7	7	7	6	6	5	5



### III. Im Detail: Begründung der Beschwerdeführer:innen:

#### Die Klimaschutzregelungen des KSG sind unzureichend:

**Kernaussage:** Die KSG-Regelungen sind ungeeignet, um die **Erderwärmung auf 1,5°C od. zumind. auf „deutlich unter 2°C“ bis Mitte dieses Jahrhunderts** zu begrenzen.

#### Problematisch, denn:

- 1. Völkerrechtliche Verpflichtung aus Pariser Klimaschutzabkommen v. 2015:** D ist Vertragspartei, Rechtsverbindlichkeit zumind. des **2°C-Ziels** (Art. 2 Abs. 1 lit. a) Pariser Abkommen [PA])
  - wissenschaftl. Grundlage für die Ermittlung der sog. **Kipppunkte**: (Sonder-)Berichte des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)
  - **2. Jahrhunderthälfte: PA:** Gleichgewicht zw. anthropogenen Emissionen aus Quellen - Bindung von THG-Emissionen durch Senken **➡ THG-Neutralität**
  - dementsprechend: **deutsches 2050-Klimaziel: THG-Neutralität, § 1 S. 2 KSG**

## Begründung der Beschwerdeführer:innen:

### 2. Extreme Wetterlagen im Anthropozän

- **aktuell:** Dürren in Afrika, Hitzewellen mit Hunderten Toten, Waldbrände in Kalifornien, Starkregen in Europa, Inseln versinken infolge Meeresspiegelanstiegs (z.B. vor Küste Panamas → Klimamigration)
- **gravierende Auswirkungen bei Erwärmung  $>1,5^{\circ}\text{C}$**  auf Klimasystem u. Millionen Menschen



### 3. „CO<sub>2</sub>-Restbudget“, das 1,5 °C entspricht, wird mit den festgelegten Jahresemissionsmengen und 2030-Klimaziel von 55% **überschritten**

- Beschwerdeführer:innen: „CO<sub>2</sub>-Restbudget“ **bereits 2033 aufgebraucht**



Ziel Deutschlands, bis **2050 THG-Neutralität** zu erreichen, **unmöglich zu erreichen**

- i.Ü. auch **Empfehlung des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU)**, deutsches CO<sub>2</sub>-Budget festzulegen, das mit dem PA kompatibel ist, und **deutsche Klimaziele entsprechend zu verschärfen**

## IV. Rechtliche Folgerungen der Beschwerdeführer:innen

KSG teilweise verfassungswidrig, da:

### 1. Evidente Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten durch D:

- Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG
- Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG
- Grundrecht auf menschenwürdige Zukunft bzw. **Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum**



### 2. I.Ü. Verletzung des sog. Gesetzesvorbehalts:

Es reicht nicht aus, durch eine bloße Rechtsverordnung zu regeln, wieviele Emissionen ab 2031 bis 2050 eingespart werden müssen. ➡ Legitimation durch **Parlamentsgesetz**

**§ 4 Abs. 1 S. 6 KSG 2019:** „Für Zeiträume **ab dem Jahr 2031** werden die **jährlichen Minderungsziele** durch Rechtsverordnung gemäß Absatz 6 fortgeschrieben.“

**§ 4 Abs. 6 KSG 2019:** „Im Jahr 2025 legt die Bundesregierung für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung fest. Diese müssen im Einklang mit der Erreichung der Klimaschutzziele dieses Gesetzes (...) stehen...“

## B. Beschluss des BVerfG vom 24.3.2021 zu den vier Verfassungsbeschwerden

Die Regelungen des KSG über nationale Klimaschutzziele und die bis 2030 zulässigen Jahresemissionsmengen sind verfassungswidrig.

Die **Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen** folgen aus dem Klimaschutzgebot (Art. 20a) und den Freiheitsgrundrechten.



**Das BVerfG verpflichtet daher den Gesetzgeber zur Fortschreibung der Minderungsziele für THG-Emissionen für die Zeiträume nach 2030:**

- muss bis 31.12.2022 geschehen
- Gesetzgeber muss hier selbst tätig werden und den nach 2030 einsetzenden Minderungspfad in einem **Parlamentsgesetz** festlegen





## Kernaussagen des BVerfG im Einzelnen:

### I. Präzisierung staatlicher Schutzpflichten:

- zwar: kein Verstoß gegen grundrechtliche Schutzpflichten (Schutz vor Gefahren des Klimawandels) und das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG
- aber gleichwohl **Präzisierung staatlicher Schutzpflichten:**
- Schutzpflichten auch in die **Zukunft gerichtet:** Schutz von Leben und Gesundheit **künftiger Generationen** vor den **Gefahren des Klimawandels**
- Grundrechte auf Recht auf Leben u. körperl. Unversehrtheit umfassen „**Schutz vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen**“, und zwar „**gleich von wem und durch welche Umstände diese drohen**“
- **Verbindung grundrechtlicher Schutzpflichten mit dem Klimaschutzgebot (Art. 20a GG)**  
➡ **subjektivrechtliche Prägung des Art. 20a GG**



### Bedeutung:

- BVerfG nimmt nihilistischen Argumentationen und Verursacherflucht Wind aus den Segeln
- D's **Pflicht, seinen Beitrag** zu globalen Klimaschutzbemühungen **zu leisten**, bestätigt
- **neu:** Freiheitsrechte begründen objektivrechtlich eine staatliche Schutzverpflichtung **gegenüber künftigen Generationen**, indem **Freiheit „über die Zeit“ gesichert** und „**Freiheitschancen über die Generationen**“ **verhältnismäßig verteilt** werden

**Grundrechte verbürgen intergenerationale Gerechtigkeit**

## II. Intertemporale Freiheitssicherung & eingriffsähnl. Grundrechtsvorwirkung

- Grundrechte schützen als „**intertemporale Freiheitssicherung**“ vor „einseitiger Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft“
- i.E.: **neue Figur** gegenseitiger, auf **Klimaschutz fußender Rücksichtnahme** in Langfristperspektive

**Bedeutung:** Bei der Nutzung von Ressourcen ist die ältere Generation gehalten, die Folgen für die jüngere Generation mitzubedenken und sich ressourcenschonend zu verhalten.



**Wir brauchen Generationengerechtigkeit in Klimaschutzfragen.**

- § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Anl. 2 KSG 2019: Verletzung der Beschwerdeführer:innen in ihren Freiheitsrechten
- durch zu großzügige Zulassung von Emissionsmengen bis 2030 **unumkehrbare Verschiebung hoher Minderungslasten in die Zeit nach 2030** auf die dann Betroffenen
- dadurch aber **Bedrohung praktisch jeglicher** grundrechtlich geschützter **Freiheit**, da nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens mit THG-Emissionen verbunden → nach 2030 von **drastischen Einschränkungen** bedroht
- BVerfG: **Vollbremsung!** → „**eingriffsähnliche Vorwirkung aktueller Emissionsmengenregelungen**“



**Bedeutung:**

**Neue Figur d. staatl. Eingriffsbegriffs bei zukünftig. drastischen Bedrohungen**

### III. Stärkung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebotes

- „Klimaschutzgebot“ (Staatsziel Umweltschutz, Art. 20aGG): **mit fortschreitend. Klimawandel nimmt Gewicht d. Klimaschutzgebotes zu; Art. 20a GG Grundrechtsschranke**

– Schutzauftrag des Art. 20a GG: „mit den **natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam** umgehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den **Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit** weiter bewahren könnten“

– eine **Generation darf nicht**, „unter vergleichsweise **milder Reduktionslast** große Teile des CO<sub>2</sub>-Budgets verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen (...) eine **radikale Reduktionslast** überlassen wird“ und diese „**schwerwiegenden Freiheitseinbußen**“ ausgesetzt werden

– bei belastbaren Hinweisen auf drohende ernsthafte u. irreversible Schäden muss Gesetzgeber handeln → „**besondere Sorgfaltspflicht**“ gem. Art. 20a GG

– **internationale Dimension des Art. 20a**: Klimaproblem auf Staatenebene durch internationale Abkommen angehen und **diese auch umsetzen (!)**



– **unmissverständlich: Art. 20a GG = justitiable Rechtsnorm**, die den Gesetzgeber **bindet**

**Bedeutung:**

**Gewicht des Art. 20a GG ↑ bei Abwägung m. weiteren Verfassungsgütern**

## IV. Transformation zur Nachhaltigkeit

- Ausgangspunkt: mit zunehmendem Klimawandel **weitere Zunahme des relativen Gewichts des Klimaschutzgebotes** in Abwägung mit anderen Verfassungsrechtsgütern und -prinzipien
- ➔ BVerfG: „knappes nationales CO<sub>2</sub>-Budget“ muss „hinreichend schonend aufgezehrt“ werden, um Zeit zu gewinnen, „**rechtzeitig erforderliche Transformationen** einzuleiten, welche (...) **CO<sub>2</sub>-neutrale Verhaltensalternativen** verfügbar machen“



### Bedeutung:

- **Anknüpfung an vorhandene Erkenntnisse** u.a. von *SRU, UBA, Wuppertal-Institut, Öko-Institut, Agora Energiewende*, die bislang bei *Bundesregierung* nicht ausreicht. Gehör fanden
- *BVerfG* bürdet Gesetzgeber hier nichts Unmögliches auf, sondern macht sich Erkenntnis zu eigen, dass die **Märkte über entsprechendes Potential wie Innovationskraft verfügen, um Ökonomie und Ökologie effizient in Einklang zu bringen**
- Vielzahl von Studien, aber **bislang fehlender politischer Willen in D**, vorhandenes Potential tatsächlich zu heben und nachhaltig zu fördern

➔ **Jüngere Generation muss durch frühzeitige wirksame Maßnahmen später von ihren grundrechtlichen Freiheiten adäquat Gebrauch machen können.**

## V. Klimaschutz als grundrechtswesentlicher Belang

- BVerfG: fehlende hinreichende Maßgaben des KSG 2019 für weitere Emissionsreduktion **ab 2031**: Reduktionslasten müssen in „**entwicklungsförderndem Planungshorizont**“ **rechtzeitig über 2030** hinaus bestimmt werden
- bis 2030 normierte Pfade sind **kontinuierlich bis zur Klimaneutralität weiterzuschreiben**, Jahresemissionsmengen und Reduktionsangaben sind differenziert festzulegen
- Gesetzgeber muss (entlang der verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitslehre), **den nach 2030 einsetzenden Minderungspfad** in einem **Parlamentsgesetz** bis zum 31.12.2022 abbilden
- **Delegation** an die Bundesregierung verfassungswidrig → Regelung durch Rechtsverordnung **unzulässig**
- Grund: der in § 4 Abs. 1 S. 5 i.V.m. § 4 Abs. 6 S. 1 KSG gewählte Verordnungsweg vermag weder den nötigen Planungshorizont zu schaffen noch genügt er Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG



### Bedeutung:

Auch in der Qualifizierung der „Größe und Verteilung der Emissionsmengen auf künftige Zeiträume“ als „wesentliche Frage“ wird Klimaschutz sichtbarer.

## VI. Grundrecht auf menschenwürdige Zukunft bzw. Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum?

- Umweltrechtswissenschaftler:innen fordern **Anerkennung**
- Parallele zum anerkannten **Leistungsrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums** (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. 20 Abs. 1 GG)
- **Herleitung** eines Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum im Einzelnen:
  - **allgemeine Handlungsfreiheit** und **Klimaschutzgebot** (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG)
  - **Menschenwürde** (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG)
  - **Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit** (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG)



## **BVerfG: zwar keine Anerkennung eines solchen Grundrechts, aber Präzisierung:**

- Existenzminimum setzt auch **ökologische Mindeststandards** voraus:

„physisches Überleben wie auch die Möglichkeiten zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zur Teilhabe (...) können allein durch ökonomische Sicherungen nicht gewährleistet werden, wenn hierfür **nur eine durch den Klimawandel radikal veränderte und nach menschlichen Maßstäben lebensfeindliche Umwelt zur Verfügung stünde**“

- während die Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG vor Umweltschäden „mit katastrophalen oder gar apokalyptischen Ausmaßen“ schützen,

„könnte eine(r) **ökologische(n) Existenzsicherung (...)** eigenständige Wirkung“ zukommen, „wenn in einer bis **zur Lebensfeindlichkeit veränderten Umwelt (...)** nicht (...) die sonstigen Voraussetzungen sozialen, kulturellen und politischen Lebens gesichert werden könnten“



**Restriktiver Ansatz des BVerfG: Recht auf ökologische Existenzsicherung aktuell nicht verletzt**

## C. Weitere Entwicklungen & Ausblick

### Reaktion der Bundesregierung

#### Gesetzesnovelle der Bundesregierung: Anhebung der Klimaziele (24.06.: BT, 25.06.: BR)

- **2030:** 65% THG-Minderung (anstelle 55%), neu: **2040:** 88% THG-Minderung, **2045:** THG-Neutralität (anstelle 2050)
- neu: **jährliche Minderungsziele für 2031-2040**
- Absenkung der jährlichen THG-Schwellen für die **Sektoren:**

Jahresemissionsmenge in Mio. Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								<del>175</del> 108
Industrie	186	182	177	172	<del>168</del> 165	<del>163</del> 157	<del>158</del> 149	<del>154</del> 140	<del>149</del> 132	<del>145</del> 125	<del>140</del> 118
Gebäude	118	113	108	102	<del>99</del> 97	<del>94</del> 92	<del>89</del> 87	<del>84</del> 82	<del>80</del> 77	<del>75</del> 72	<del>70</del> 67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	<del>106</del> 105	<del>101</del> 96	<del>95</del> 85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	<del>64</del> 63	<del>63</del> 62	61	<del>60</del> 59	<del>59</del> 57	<del>58</del> 56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	<del>7</del> 6	6	<del>6</del> 5	5	<del>5</del> 4



**23.06.: Klimaschutz-Sofortprogramm 2022, 8 Mrd. €:** Förderung kurzfristig wirkender THG-Minderungsmaßnahmen zur;

- Dekarbonisierung der Industrie
- grünen Wasserstoffs
- energetischer Gebäudesanierung
- klimafreundlicher Mobilität
- nachhaltiger Wald- und Landwirtschaft

### **Diskussionsbedarf, u.a.:**

**Bundeskanzlerin Angela Merkel / Ministerpräsident BY Markus Söder:** Kohleausstieg könnte vorverlegt werden.

- Kritik von Ministerpräsident SN Michael Kretschmer

### **Übertragbarkeit der Rechtsprechung des BVerfG aus dem Klima-Beschluss?**

- Vertreter der Beschwerdeführer:innen: Vorwirkung von Grundrechten auch in anderen Konstellationen denkbar
- aA: auf Bereiche außerhalb des Klimaschutzes nicht übertragbar



**Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit !**

**Kontakt:** Prof. Dr. Uta Stäsche  
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin  
Fachbereich Allgemeine Verwaltung  
Alt-Friedrichsfelde 60  
10315 Berlin  
[uta.staesche@hwr-berlin.de](mailto:uta.staesche@hwr-berlin.de)  
<https://www.hwr-berlin.de/hwr-berlin/ueber-uns/personen/2427-uta-staesche/>