

Grundrechtsschutz in Anbetracht des Klimawandels

Dipl.-Jur. Anna Ordina

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

Art. 2 Abs. 2 S. 1, 20a GG, KSG

Sachverhalt (vereinfacht)

Nach überwiegender Ansicht der Wissenschaft droht durch zunehmende menschliche Treibhausgasemissionen der sog. Klimawandel, der sich vor allem durch einen globalen Temperaturanstieg auszeichnet. Dieser Anstieg, so zu befürchten, geht mit vielfältigen Gefahren für die globale Um- und Tierwelt sowie die Weltbevölkerung einher. Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) reagiert auf die vom Gesetzgeber gesehene Notwendigkeit verstärkter Klimaschutzanstrengungen und soll vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels schützen (§ 1 S. 1 KSG). Grundlage des KSG ist nach § 1 S. 3 KSG zum einen die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland 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 des deutschen Staates auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen vom 23. September 2019 in New York, 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 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 sind die der Minderungsquote für das Zieljahr 2030 entsprechenden 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.

Gegen diese Regelungen wendet sich eine Gruppe von mehreren natürlichen Personen, die jeweils vor dem BVerfG Verfassungsbeschwerden erheben. Die Beschwerdeführenden machen vor allem geltend, die Bundesrepublik habe mit § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 keine ausreichenden Regelungen zur künftigen Reduktion von Treibhausgasen unternommen, die jedoch alsbald erforderlich seien, um die Erderwärmung zu reduzieren oder wenigstens bei deutlich unter 2 °C anzuhalten.

Dies sei notwendig, weil bei einem Temperaturanstieg um 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 KSG geregelten Reduktion von CO²-Emissionen könne das der Temperaturschwelle von 1,5 °C des Pariser Klimaabkommen entsprechende „CO²-Restbudget“ nicht eingehalten werden. Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die staatlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 und aus Art. 14 Abs. 1 GG nicht gewahrt würden. Weiterhin verstoße der Gesetzgeber mit seinen Vorschriften gegen das Grundrecht auf menschenwürdige Zukunft und gegen ein Grundrecht auf das ökologische Existenzminimum, welches dogmatisch aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG und aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitet werde. Hinsichtlich der von den Beschwerdeführenden als „Vollbremsung“ bezeichneten künftigen Belastung durch Emissionsminderungspflichten für Zeiträume nach 2030 berufen sich die Beschwerdeführenden auf die Freiheitsgrundrechte. Durch die bis 2030 zulässigen Emissionen würde es zu erheblichen Einschränkungen ihrer grundrechtlichen Freiheiten aufgrund der nach 2030 verbleibenden Emissionsmöglichkeiten kommen, da es danach keinen Spielraum mehr gäbe, die Emissionen schrittweise zu senken.

Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)

§ 1 Zweck des Gesetzes

¹Zweck dieses Gesetzes ist es, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. ²Die ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen werden berücksichtigt. ³Grundlage 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, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten, sowie das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen am 23. September 2019 in New York, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen.

§ 3 Nationale Klimaschutzziele

(1) ¹Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert. ²Bis zum Zieljahr 2030 gilt eine Minderungsquote von mindestens 55 Prozent.

§ 4 Zulässige Jahresemissionsmengen, Verordnungsermächtigung

(1) [...] ³Die Jahresemissionsmengen für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 richten sich nach Anlage 2. ⁴Im Sektor Energiewirtschaft sinken die Treibhausgasemissionen zwischen den angegebenen Jahresemissionsmengen möglichst stetig. ⁵Für Zeiträume ab dem Jahr 2031 werden die jährlichen Minderungsziele durch Rechtsverordnung gemäß Absatz 6 fortgeschrieben. ⁶Die Jahresemissionsmengen sind verbindlich, soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt. ⁷Subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen werden durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes nicht begründet.

[...]

(6) ¹Im Jahr 2025 legt die Bundesregierung für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung fest. [...]

EINORDNUNG

Das Bundesverfassungsgericht überprüfte die Regelungen des KSG auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin.

Damit wurden die verfassungsrechtlichen Aspekte der Regelungen zum Klimawandel beleuchtet. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass das KSG, welches vor den Auswirkungen des globalen Klimawandels schützen soll, zu kurz greife. Die Regelungen des KSG seien insofern mit den Grundrechten unvereinbar, als hinreichende Maßgaben für die Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlen. Hierdurch sei durch die darauf notwendigen Emissionsminderungspflichten praktisch jegliche Freiheit potenziell betroffen, da nahezu alle menschlichen Lebensbereiche mit der Emission von Treibhausgasen verbunden seien und somit nach 2030 drastische staatliche Einschränkungen drohten.

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 S. 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 Enthaltensamkeit 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. Zwar kann eine gesetzliche Fixierung in Rechtsbereichen, die ständig neuer Entwicklung und Erkenntnis unterworfen sind, dem Grundrechtsschutz auch abträglich sein. Der dort tragende Gedanke dynamischen Grundrechtsschutzes (grundlegend BVerfGE 49, 89 (137)) kann dem Gesetzeserfordernis hier aber nicht entgegengehalten werden. Die Herausforderung liegt nicht darin, zum Schutz der Grundrechte regulatorisch mit Entwicklung und Erkenntnis Schritt zu halten, sondern es geht vielmehr darum, weitere Entwicklungen zum Schutz der Grundrechte regulatorisch überhaupt erst zu ermöglichen.

GUTACHTERLICHE LÖSUNG

A. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden

I. Zuständigkeit des BVerfG

II. Beschwerdefähigkeit

III. Beschwerdegegenstand

IV. Beschwerdebefugnis

1. Keine vollständige Determinierung durch Unionsrecht

2. Staatliche Schutzpflichten des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG

a) Mögliche Grundrechtsverletzung des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

b) Mögliche Grundrechtsverletzung des Art. 14 Abs. 1 GG

c) Konkrete Betroffenheit

aa) Selbstbetroffenheit

bb) Gegenwärtigkeit

- cc) Unmittelbarkeit
 - 3. Grundrecht aus Art. 20a GG
 - 4. Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum
 - 5. Künftig eingeschränkte Freiheitsausübung
 - a) Möglichkeit der Grundrechtsverletzung
 - b) Konkrete Betroffenheit
 - aa) Selbstbetroffenheit
 - bb) Gegenwärtigkeit
 - cc) Unmittelbarkeit
 - dd) Zwischenergebnis
 - V. Rechtswegerschöpfung und Grundsatz der Subsidiarität
 - VI. Form und Frist
 - VII. Zwischenergebnis
- B. Begründetheit
- I. Schutzpflichten gegenüber Beschwerdeführenden
 - 1. Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG
 - 2. Verletzung der Schutzpflicht
 - a) Voraussetzungen
 - aa) Eignung der getroffenen Schutzvorkehrungen
 - bb) Völlig unzulängliche Schutzvorkehrungen
 - cc) Erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleibende Schutzvorkehrungen
 - b) Zwischenergebnis
 - 2. Schutzpflicht aus Art. 14 Abs. 1 GG
 - a) Schutzpflicht
 - b) Verletzung
- III. Intertemporale Freiheitssicherung**
- 1. Schutzbereich der Grundrechte
 - 2. Eingriff in den Schutzbereich
 - 3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung
- a) Vereinbarkeit mit Art. 20a GG**
- b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**
- aa) Notwendigkeit grundrechtsschonender Vorkehrungen
 - bb) Unzureichende Regelung durch § 4 Abs. 6 KSG
4. Zwischenergebnis
- C. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerden haben Erfolg, wenn sie zulässig und soweit sie begründet sind.

A. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerden müssten zunächst zulässig sein.

I. Zuständigkeit des BVerfG

Das BVerfG ist gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 90ff. BVerfGG für die Entscheidung über die Verfassungsbeschwerden zuständig.

II. Beschwerdefähigkeit, § 90 Abs. 1 BVerfGG

Die Beschwerdeführenden müssten im Verfassungsbeschwerdeverfahren beschwerdefähig sein. Dies ist i.S.v. § 90 Abs. 1 BVerfGG jedermann, d.h. jeder, der Träger von Grundrechten oder den in § 90 Abs. 1 BVerfGG aufgeführten grundrechtsgleichen Rechten ist.¹ Da es sich bei den Beschwerdeführenden um natürliche Personen handelt, sind diese Grundrechtsträger und damit beschwerdefähig i.S.d. § 90 Abs. 1 BVerfGG.

III. Beschwerdegegenstand

Es müsste ein tauglicher Beschwerdegegenstand vorliegen. Tauglicher Beschwerdegegenstand i.S.v. § 90 Abs. 1 BVerfGG ist jeder Akt der öffentlichen Gewalt. In Betracht kommt jede öffentlich-rechtliche Handlung der Legislative, Exekutive oder Judikative entgegen Art. 19 Abs. 4 GG, vgl. Art. 1 Abs. 3 GG.²

Die Beschwerdeführenden wenden sich gegen Regelungen des KSG und somit gegen ein formelles Gesetz. Bei diesen Vorschriften handelt es sich um Akte der Legislative, mithin um taugliche Beschwerdegegenstände nach § 90 Abs. 1 BVerfGG. Damit liegt ein zulässiger Verfassungsbeschwerdegegenstand vor.

IV. Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdeführenden müssten auch beschwerdebefugt sein. Hierfür müssten sie geltend machen, in einem ihrer Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein, eine Grundrechtsverletzung darf nicht von vornherein ausgeschlossen sein³ („Möglichkeitstheorie“) und sie müssten durch den angegriffenen Akt der öffentlichen Gewalt selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein⁴.

¹ Morgenthaler in: BeckOK Grundgesetz, 47. Edt., Stand: 15.02.2021, Art. 93 Rn. 54.

² Vgl. Walter in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 93 Rn. 341, 343.

³ BVerfGE 129, 49 (67).

⁴ BVerfGE 79, 1 (13f.).

1. Keine vollständige Determinierung durch das Unionsrecht

Die Grundrechte des GG müssten in diesem Fall zunächst überhaupt anwendbar sein. Die Beschwerdeführenden wenden sich gegen Akte der deutschen öffentlichen Gewalt, die ausweislich Art. 1 Abs. 3 GG einer umfassenden Grundrechtsbindung unterliegen. Zwar könnte das KSG teilweise gleichwohl als Durchführung von Unionsrecht im Sinne von Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh anzusehen sein. Der Gesetzgeber ging davon aus, mit dem KSG den Rahmen zur Umsetzung der Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus der Klimaschutzverordnung zu schaffen.⁵ Dies schließt jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁶ und des Europäischen Gerichtshofs⁷ eine Überprüfung am Maßstab des Grundgesetzes nicht aus. Die angegriffenen Vorschriften sind nicht vollständig unionsrechtlich determiniert.

Der unionsrechtliche Hintergrund des Klimaschutzgesetzes steht der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden nicht entgegen.

2. Staatliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG

a) Mögliche Grundrechtsverletzung des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

Die beanstandeten Vorschriften könnten gegen staatliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verstoßen. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gewährt neben dem Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit auch den Schutz vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen.⁸ Dies umfasst auch Gefahren, die der Klimawandel für das menschliche Leben und die Gesundheit hervorruft.⁹ Der Gesetzgeber könnte seine Schutzpflicht durch unzureichenden Schutz vor Gesundheitsbeeinträchtigungen und Lebensgefahren durch den Klimawandel verletzt haben. Zwar steht der deutsche Staat nicht in der alleinigen Verantwortung und die mit dem Klimawandel einhergehenden Gefahren können auch durch diesen nicht allein aufgehalten werden, indes ist ein eigener Beitrag Deutschlands möglich und notwendig. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen und daher möglich, dass die gerügten Vorschriften die

Beschwerdeführenden in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verletzen.

b) Mögliche Grundrechtsverletzung des Art. 14 Abs. 1 GG

Die Beschwerdeführer könnten als Eigentümer vom Klimawandel bedrohter Grundstücke eine Verletzung der Schutzpflicht für das Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG geltend machen. Das Grundrecht auf Eigentum in Art. 14 Abs. 1 GG umfasst eine staatliche Schutzpflicht.¹⁰

Da infolge des Klimawandels auch in Deutschland Eigentum, insbesondere landwirtschaftlich genutzte Flächen und Immobilien, auf unterschiedliche Weise Schaden nehmen können, schließt Art. 14 Abs. 1 GG eine Schutzpflicht des Staates hinsichtlich der Eigentumsgefahren des Klimawandels ein.¹¹ Eine Grundrechtsverletzung aus Art. 14 Abs. 1 GG ist mithin nicht ausgeschlossen und möglich.

c) Konkrete Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden müssten von der möglichen Grundrechtsverletzung auch selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein.

aa) Selbstbetroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind selbst betroffen, indem sie sich auf ihre eigenen Grundrechte berufen und nicht die Rechte noch nicht geborener Menschen oder gar ganzer künftiger Generationen geltend machen.

bb) Gegenwärtigkeit

Die Beschwerdeführenden wären gegenwärtig betroffen, wenn die mögliche Verletzung der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG fortbesteht und deren Rechtsstellung einschränkt. Vorschriften, die erst im Laufe ihrer Vollziehung zu einer nicht unerheblichen Grundrechtsgefährdung führen, können schon selbst in Widerspruch zur Verfassung geraten.¹² Dies gilt dann, wenn der in Gang gesetzte Verlauf unumkehrbar ist.¹³ Die durch die anthropogenen Treibhausgasemissionen verursachte Erderwärmung ist nach heutigem Stand zu weiten Teilen unumkehrbar und es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Klimawandel noch zu Lebzeiten

⁵ Vgl. BT-Drs. 19/14337.

⁶ Vgl. BVerfGE 152, 152 (168 Rn. 39) m.w.N. Recht auf Vergessen I.

⁷ Vgl. EuGH, Urteil v. 26.02.2013, C-617/10 (Åkerberg), EU:C:2013:105, Rn. 29.

⁸ Vgl. BVerfGE 49, 89 (140f.) = NJW 1979, 359.

⁹ BVerfG, NJW 2021, 1723 (1724).

¹⁰ Vgl. BVerfGE 114, 1 (56) = NJW 2005, 2363.

¹¹ BVerfG, NJW 2021, 1723 (1735).

¹² Vgl. BVerfGE 49, 89 (141) = NJW 1979, 359.

¹³ Vgl. auch BVerfGE 140, 42 (58) = NJW 2016, 229 (230) m.w.N.

der Beschwerdeführenden in der Art voranschreitet, dass deren durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechte beeinträchtigt werden.¹⁴

Die Beschwerdeführenden sind durch die Regelungen über die bis 2030 zulässigen Treibhausgasemissionen in § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 2 KSG i.V.m. Anlage 2 gegenwärtig betroffen.

cc) Unmittelbarkeit

Weiterhin müssen die Beschwerdeführenden durch die Vorschriften unmittelbar betroffen sein. Dies ist dann einschlägig, wenn die Einwirkung auf die Rechtsstellung nicht erst vermittels eines weiteren Akts bewirkt wird oder vom Ergehen eines solchen Akts abhängig ist.¹⁵ Die Vorschriften bis 2030 gelten auch ohne weitere Zwischenakte unmittelbar gegenüber den Beschwerdeführenden. Wohingegen § 4 Abs. 6 KSG die Festlegung von Jahresemissionsmengen für Zeiträume nach 2030 betrifft und lediglich eine Verordnungsermächtigung enthält. Für die künftige Verordnung ist mittels einer späteren Verfassungsbeschwerde verfassungsrechtlicher Schutz zu suchen.¹⁶ Insoweit sind die Beschwerdeführenden auch unmittelbar betroffen.

3. Grundrecht aus Art. 20a GG

Weiterhin könnte ein Verstoß gegen Art. 20a GG vorliegen. Dies setzt voraus, dass Art. 20a GG subjektive Rechte enthält. Der Schutzauftrag des Art. 20a GG umfasst auch den Klimaschutz.¹⁷ Jedoch enthält Art. 20a GG keine subjektiven Rechte.¹⁸ Vorschläge zur Aufnahme eines subjektiven Umweltgrundrechts in die Verfassung wurden wiederholt diskutiert.¹⁹ Mit der Verfassungsreform von 1994 hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber jedoch dagegen entschieden.²⁰ Auch systematisch lässt sich erkennen, dass Art. 20a GG außerhalb des Grundrechtsteils der Verfassung steht und in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, der die mit der Verfassungsbeschwerde als verletzt rügbaren Rechte aufzählt, ist Art. 20a GG nicht genannt. Das BVerfG hat die Norm dementsprechend wiederholt als Staatszielbestimmung

bezeichnet.²¹ Auf Art. 20a GG kann die Beschwerdebefugnis für eine Verfassungsbeschwerde nicht unmittelbar gestützt werden.

4. Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum

Des Weiteren rügen die Beschwerdeführenden eine Verletzung ihres „Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum“ bzw. „auf menschenwürdige Zukunft“.

Dabei ist zunächst fraglich, woraus sich dieses Grundrecht dogmatisch herleiten lässt. Einen Anhaltspunkt könnte das durch Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG gewährleistete menschenwürdige Existenzminimum²² darstellen, welches auch ökologische Mindeststandards voraussetzt.²³ Deutschland ist dem Pariser Abkommen beigetreten und der Gesetzgeber ist nicht untätig geblieben. Dass der Staat Anforderungen verletzt hat, die zur Vermeidung existenzbedrohender Zustände katastrophalen oder gar apokalyptischen Ausmaßes an ihn gerichtet sein könnten, kann nicht festgestellt werden. Er hat im KSG konkrete Maßgaben zur Reduktion von Treibhausgasen festgelegt. Auf dieser Grundlage erscheint es bei entsprechender Anstrengung möglich, dass – soweit Deutschland zur Lösung des Problems beitragen kann – jedenfalls der Eintritt katastrophaler Zustände verhindert wird.²⁴ Daher kann die Streitfrage der Existenz dahinstehen.

Die Vorschriften haben die geltend gemachten Rechte insofern nicht verletzt.

5. Künftig eingeschränkte Freiheitsausübung

Die Beschwerdeführenden könnten in ihren Freiheitsrechten verletzt sein, indem die in § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 zugelassenen CO²-Emissionsmengen zu großzügig bemessen sind, sodass nach 2030 mit strengeren Regelungen zu rechnen ist, damit das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 noch erreicht werden kann. Das Ausmaß der damit verbundenen künftigen Grundrechtsrestriktionen werden durch die genannten Vorschriften bereits jetzt mitbestimmt.²⁵

¹⁴ Stürminger, Klimaschutz durch Grundrechte – gerichtliche Kontrolle staatlicher Klimaschutzmaßnahmen, EurUP 2020, 169 (179); Kahl, Klimaschutz und Grundrechte, JURA 2021, 117 (125).

¹⁵ Vgl. BVerfGE 140, 42 (58).

¹⁶ BVerfG, NJW 2021, 1723 (1726).

¹⁷ BVerfGE 137, 350 (368f., 378); BVerfGE 155, 238 (278).

¹⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.05.2001 – 1 BvR 481/01, Rn. 18; Gärditz in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, Art. 20a GG, Rn. 24 m.w.N.

¹⁹ Vgl. BT-Drs. 10/990; BT-Drs. 11/663.

²⁰ BVerfG, NJW 2021, 1723 (1727).

²¹ Vgl. BVerfGE 128, 1 (48); BVerfGE 134, 242 (339).

²² Vgl. BVerfGE 125, 175 (222ff.).

²³ Vgl. dazu Buser, Ein Grundrecht auf Klimaschutz? Möglichkeiten und Grenzen grundrechtlicher Klimaklagen in Deutschland, DVBl 2020, 1389 (1391f.); Rupp, Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes (Vortrag), JZ 1971, 401 (402); Waechter, Umweltschutz als Staatsziel, NuR 1996, 321 (321f.).

²⁴ BVerfG, NJW 2021, 1723 (1727).

²⁵ BVerfG, NJW 2021, 1723 (1728).

a) Möglichkeit der Grundrechtsverletzung

Diese Vorwirkung auf künftige Freiheit eröffnet die Möglichkeit, dass die Beschwerdeführenden in ihren Grundrechten verletzt werden könnten.

Potenziell betroffen ist praktisch jegliche Freiheit, da heute nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens mit der Emission von Treibhausgasen verbunden sind und damit nach 2030 von drastischen Einschränkungen bedroht sein könnten. Es könnte an hinreichenden Vorkehrungen zur Schonung künftiger Freiheiten fehlen. § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 regeln, welche CO²-Emissionsmenge bis 2030 zugelassen ist, und bestimmen damit zugleich, wie viel vom CO²-Restbudget verbraucht werden darf. Sie sind damit Ursache der hier in Betracht gezogenen Grundrechtsbeeinträchtigung und können auch in dieser Hinsicht die Verfassungsbeschwerdebefugnis begründen.

b) Konkrete Betroffenheit

Die Beschwerdeführer müssten auch durch die nach 2030 drohenden Grundrechtseingriffe selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein.

aa) Selbstbetroffenheit

Die Beschwerdeführenden müssten selbst betroffen sein.

Die Beschwerdeführenden können die nach 2030 erforderlichen Maßnahmen zur Reduktion der CO²-Emissionen selbst noch erleben. Es handelt sich auch nicht um unzulässige sog. Populärverfassungsbeschwerden. Allein der Umstand, dass eine sehr große Zahl von Personen betroffen ist, steht einer individuellen Grundrechtsbetroffenheit nicht entgegen.²⁶ Die Beschwerdeführenden berufen sich auch hier auf ihre eigenen Grundrechte. Die Beschwerdeführenden sind selbst betroffen.

bb) Gegenwärtigkeit

Die Beschwerdeführenden müssten zudem gegenwärtig betroffen sein. Die beschriebene Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen begründet gegenwärtig eine Grundrechtsbetroffenheit, indem § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 Treibhausgasemissionen bis 2030 in einem sehr hohen Maße erlauben, sodass die heute möglicherweise unumkehrbar in Gang gesetzte Grundrechtsbeeinträchtigung mit einer späteren

Verfassungsbeschwerde gegen dann erfolgende Freiheitsbeschränkungen nicht mehr ohne Weiteres erfolgreich angegriffen werden könnte.²⁷

cc) Unmittelbarkeit

Schließlich müssen die Beschwerdeführenden unmittelbar betroffen sein.

Hier droht die eigentliche Grundrechtsbeeinträchtigung zwar erst infolge zukünftiger Regelungen, indes ist sie jedoch im jetzigen Recht unumkehrbar angelegt, sodass die Unmittelbarkeit der Betroffenheit heute zu bejahen ist. Die Beschwerdeführenden sind daher auch beschwerdebefugt, soweit sie geltend machen, dass ihnen nach 2030 eine verfassungswidrige Gefährdung ihrer grundrechtlich geschützten Freiheiten droht.

dd) Zwischenergebnis

Die Beschwerdeführenden sind beschwerdebefugt.

V. Rechtswegerschöpfung und Grundsatz der Subsidiarität**1. Erschöpfung des Rechtswegs**

§ 90 Abs. 2 BVerfGG verlangt vor der Erhebung der Verfassungsbeschwerde, dass der fachgerichtliche Rechtsweg erschöpft wird. Ein Rechtsweg unmittelbar gegen die angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen existiert nicht, vgl. § 93 Abs. 3 BVerfGG.

2. Grundsatz der Subsidiarität

Ein Rechtsweg gegen Bundesgesetze wie das KSG ist nicht gegeben, sodass insoweit der durch das BVerfG entwickelte Grundsatz der Subsidiarität gewahrt werden muss. Hiernach haben die Beschwerdeführenden vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde grundsätzlich alle nach Lage der Dinge zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen, um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung in dem unmittelbar mit ihr zusammenhängenden sach nächsten Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen.²⁸ Die Anforderungen dieses in § 90 Abs. 2 BVerfGG zum Ausdruck kommenden Grundsatzes beschränken sich nicht darauf, nur die zur Erreichung des unmittelbaren Prozessziels förmlich eröffneten Rechtsmittel zu ergreifen, sondern verlangen, alle Mittel zu ergreifen, die der geltend gemachten Grundrechtsverletzung abhelfen können. Damit soll erreicht

²⁶ Vgl. VG Berlin NVwZ 2020, 1289 (1293).

²⁷ Vgl. dazu BVerfGE 140, 42 (58) m.w.N.

²⁸ StRspr., vgl. BVerfG NZM 2016, 685 (686) m.w.N.

werden, dass das BVerfG nicht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen treffen muss, sondern zunächst die für die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts primär zuständigen Fachgerichte die Sach- und Rechtslage vor einer Anrufung des BVerfG aufgearbeitet haben.²⁹

Für die Beschwerdeführenden besteht jedoch keine zumutbare fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit. Eine gegen die angegriffenen Regelungen gerichtete Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten dürfte nicht zulässig sein.³⁰ Die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist im Übrigen auch dann nicht geboten, wenn von der vorherigen Durchführung eines Gerichtsverfahrens weder die Klärung von Tatsachen noch die Klärung von einfachrechtlichen Fragen zu erwarten ist, auf die das BVerfG bei der Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen angewiesen wäre, sondern deren Beantwortung allein von der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe abhängt.³¹ Auch danach war eine Anrufung der Fachgerichte nicht erforderlich, weil hiervon keine Vertiefung oder Verbreiterung des tatsächlichen und rechtlichen Materials zu erwarten wäre. Insbesondere sind keine Fragen der Auslegung des einfachen Rechts entscheidungserheblich.

Somit wurde der Grundsatz der Subsidiarität gewahrt.

VII. Form und Frist

Die Verfassungsbeschwerden wurden form- und fristgerecht innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des KSG (§§ 23 Abs. 1, 92, 93 Abs. 3 BVerfGG) erhoben.

VIII. Zwischenergebnis

Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführenden sind jeweils zulässig.

B. Begründetheit der Verfassungsbeschwerden

Die Verfassungsbeschwerden sind gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG begründet, soweit die Beschwerdeführenden durch §§ 3, 4 KSG i.V.m. Anlage 2 in ihren Grundrechten

aus Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 14 Abs. 1 GG oder ihren Freiheitsrechten verletzt sind.

I. Schutzpflichten gegenüber Beschwerdeführenden

In Betracht kommt ein Verstoß gegen grundrechtliche Schutzpflichten.

1. Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

Zunächst müsste eine staatliche Schutzpflicht des Staates gegenüber den Beschwerdeführenden vorliegen.

Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen und insbesondere vor Schädigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen.³² Den Staat trifft durch das Grundrecht auf den Schutz von Leben und Gesundheit in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG auch die Pflicht, Schutz vor den Gefahren des Klimawandels zu gewährleisten.³³ Er muss dem erheblichen Gefahrenpotenzial des Klimawandels durch Maßnahmen begegnen, die in internationaler Einbindung dazu beitragen, die menschengemachte Erwärmung der Erde anzuhalten und den daraus resultierenden Klimawandel zu begrenzen. Dass der deutsche Staat diesen Klimawandel wegen der globalen Wirkung und des globalen Charakters seiner Ursachen nicht allein, sondern nur in internationaler Einbindung anhalten kann, steht der Annahme der grundrechtlichen Schutzpflicht nicht prinzipiell entgegen.³⁴ Ergänzend sind positive Schutzmaßnahmen (sogenannte Anpassungsmaßnahmen) erforderlich, die die Folgen des Klimawandels lindern.³⁵

2. Verletzung der Schutzpflicht

Der Staat müsste die Schutzpflicht durch die angegriffenen Vorschriften in §§ 3, 4 KSG verletzt haben. Ob ausreichende Maßnahmen getroffen sind, um grundrechtliche Schutzpflichten zu erfüllen, ist verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbar.³⁶ Die aus den Grundrechten folgenden subjektiven Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe einerseits und die sich aus der objektiven Bedeutung der

²⁹ BVerfGE 150, 309 (326).

³⁰ Vgl. dazu BVerfGE 136, 54 (58ff.).

³¹ Vgl. BVerfGE 88, 384 (400); 91, 294 (306); 98, 218 (244); 143, 246 (322); 150, 309 (326f.); 155, 238 (267).

³² Vgl. BVerfGE 49, 89 (140f.); Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, S. 5f.

³³ Vgl. auch VG Berlin, Urt. v. 31.10.2019 – 10 K 412.18, Rn. 70; Groß, Verfassungsrechtliche Klimaschutzverpflichtungen, EurUP 2019, 353 (361); Bickenbach, Subjektiv-öffentliches Recht auf Klimaschutz? Die Erderwärmung vor den Gerichten, JZ 2020, 168 (170f.).

³⁴ Vgl. Groß, Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, NVwZ 2020, 337 (340f.); Kahl (Fn. 14), Jura 2021, 117 (127f.); Meyer, Grundrechtsschutz in Sachen Klimawandel?, NJW 2020, 894 (899).

³⁵ S. dazu insbesondere Bundesregierung, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel 2008, www.bmu.de/download/deutsche-anpassungsstrategie-an-den-klimawandel (Abruf v. 20.07.2021); UBA, Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltbundesamt-2019-monitoringbericht-2019-zur (Abruf v. 20.07.2021).

³⁶ Vgl. BVerfGE 77, 170 (214f.); 79, 174 (202).

Grundrechte ergebenden Schutzpflichten andererseits unterscheiden sich insofern grundlegend voneinander, als das Abwehrrecht in Zielsetzung und Inhalt ein bestimmtes staatliches Verhalten verbietet, während die Schutzpflicht grundsätzlich unbestimmt ist.³⁷ Die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren entgegengewirkt werden soll, die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung sind Sache des Gesetzgebers, dem grundsätzlich auch dann ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen.³⁸ Damit liegt, wenn eine Schutzpflicht dem Grunde nach besteht, die Frage der Wirksamkeit staatlicher Schutzmaßnahmen allerdings nicht außerhalb verfassungsgerichtlicher Kontrolle.

a) Voraussetzungen

Das BVerfG stellt die Verletzung einer Schutzpflicht fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet (aa.) oder völlig unzulänglich sind (bb.), das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben (cc.).³⁹

aa) Eignung der getroffenen Schutzvorkehrungen

Der Gesetzgeber hat mit den hier angegriffenen Bestimmungen des KSG Anstrengungen unternommen, zur Begrenzung des Klimawandels beizutragen. Die getroffenen Regelungen sind nicht offensichtlich ungeeignet, die Schutzgüter des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zu schützen.

bb) Völlig unzulängliche Schutzvorkehrungen

Völlig unzulänglich wäre es, wenn der Gesetzgeber dem Klimawandel freien Lauf ließe und den grundrechtlichen Schutzauftrag allein durch Anpassungsmaßnahmen umsetzen würde.⁴⁰ Bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten ergänzen sich Emissionsminderung und Anpassungsmaßnahmen und stehen in einem untrennbaren Zusammenhang. Allein durch Anpassungsmaßnahmen ließen sich Lebens- und Gesundheitsgefahren

auch in Deutschland nicht dauerhaft hinreichend begrenzen.⁴¹ Der Gesetzgeber muss Leben und Gesundheit also insbesondere durch Beiträge zur Bekämpfung des Klimawandels schützen. Dies tut er mit dem KSG und in anderen Gesetzen, durch die der Ausstoß von Treibhausgasemissionen beschränkt wird.

cc) Erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleibende Schutzvorkehrungen

Die Regelungen des KSG könnten jedoch erheblich hinter dem durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gebotenen Schutzniveau zurückbleiben.

Nach § 1 S. 3 KSG liegt dem KSG die Verpflichtung nach dem Pariser Abkommen zugrunde, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen („Paris-Ziel“). Die Beschwerdeführenden machen indessen geltend, dass die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgende Schutzpflicht nur erfüllt werden könne, wenn das Ziel verfolgt werde, die Erderwärmung auf höchstens 1,5 °C zu begrenzen. Dass eine durchschnittliche Erderwärmung um mehr als 1,5 °C erhebliche Klimafolgen hätte, entspricht verbreiteter Einschätzung.⁴² Diese ist insbesondere auf den IPCC-Sonderbericht über die Folgen einer globalen Erwärmung um 1,5 °C von 2018 gestützt.⁴³

Wenn der Gesetzgeber dem nationalen Klimaschutzrecht gleichwohl die Verständigung der Vertragsstaaten des Pariser Übereinkommens zugrunde gelegt hat, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C zu begrenzen, mag dies danach politisch als zu wenig ambitioniert beurteilt werden. Angesichts der erheblichen Unsicherheit, die der IPCC selbst durch die Angabe von Spannweiten und Ungewissheiten dokumentiert hat, bleibt dem Gesetzgeber bei der Erfüllung seiner grundrechtlichen Schutzpflicht derzeit jedoch ein erheblicher Entscheidungsspielraum⁴⁴, zumal er die Erfordernisse des Gesundheitsschutzes auch mit entgegenstehenden Belangen in Einklang zu bringen hat.⁴⁵

³⁷ BVerfG, NJW 2021, 1723 (1732).

³⁸ Vgl. BVerfGE 96, 56 (64); 121, 317 (356).

³⁹ Vgl. BVerfGE 142, 313 (337f.) m.w.N.

⁴⁰ Vgl. Rechtbank Den Haag, Urt. v. 24.06.2015, C/09/456689/HA ZA 13-1396, Rn. 4.75; Hoge Raad der Niederlande, Urt. v. 20. 12.2019, 19/00135, Rn. 7.5.2.

⁴¹ Vgl. Groß (Fn. 34), NVwZ 2020, 337 (341); Kahl (Fn. 14), Jura 2021, 117 (128).

⁴² Vgl. nur BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2019, S. 10.

⁴³ IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5 °C, 2018, s. auch IPCC, Sonderbericht, 1,5°C Globale Erwärmung, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2018, jeweils www.ipcc.ch/sr15/ (Abruf v. 20.07.2021).

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 49, 89 (131); 83, 130 (141f.).

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 88, 203 (254).

Wenn Regierung und Gesetzgeber danach davon ausgehen, dass bei einer Begrenzung des Anstiegs der Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C (§ 1 S. 3 KSG) die Folgen des Klimawandels in Deutschland durch Anpassungsmaßnahmen so weit gelindert werden könnten, dass das durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gebotene Schutzniveau gewahrt wird, überschreiten sie jedenfalls gegenwärtig nicht ihren durch die grundrechtliche Schutzpflicht belassenen Entscheidungsspielraum.⁴⁶

b) Zwischenergebnis

Ein Verstoß gegen die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG liegt nicht vor.

2. Schutzpflicht aus Art. 14 Abs. 1 GG

a) Schutzpflicht

Auch das Grundrecht auf Eigentum in Art. 14 Abs. 1 GG umfasst eine staatliche Schutzpflicht.⁴⁷

Da infolge des Klimawandels auch in Deutschland Eigentum, insbesondere landwirtschaftlich genutzte Flächen und Immobilien, auf unterschiedliche Weise Schaden nehmen können, schließt Art. 14 Abs. 1 GG eine Schutzpflicht des Staates hinsichtlich der Eigentumsgefahren des Klimawandels ein.

b) Verletzung

Es lässt sich derzeit nicht feststellen, dass die grundrechtliche Schutzpflicht durch die von den Beschwerdeführenden beanstandeten Regelungen verletzt ist. Auch insoweit liegt angesichts des Spielraums des Gesetzgebers bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten ein Verfassungsverstoß erst dann vor, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich wären, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückblieben.⁴⁸

Weiten Spielraum hat der Gesetzgeber insbesondere dabei, wie er die Belange der durch den Klimawandel gefährdeten Eigentümer und die einem strengeren Klimaschutz entgegenstehenden Belange zu einem angemessenen Ausgleich bringt. Es ist derzeit nicht erkennbar, dass dieser

durch die angegriffenen Regelungen überschritten ist.

Die Vorschriften in §§ 3, 4 KSG verstoßen daher nicht gegen grundrechtliche Schutzpflichten.

II. Intertemporale Freiheitssicherung

Die §§ 3, 4 KSG könnten jedoch gegen Grundrechte in ihrer Abwehrfunktion verstoßen, wenn durch die bis 2030 gesetzlich zugelassenen Emissionen nach 2030 Grundrechtseingriffe drohen, die verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt sind.

1. Schutzbereich der Grundrechte

Der Schutzbereich der Grundrechte müsste betroffen sein. Das Grundgesetz schützt sämtliche menschlichen Freiheitsbetätigungen durch spezielle Freiheitsgrundrechte und jedenfalls durch die als dem grundlegenden allgemeinen Freiheitsrecht⁴⁹ in Art. 2 Abs. 1 GG verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit⁵⁰. Geschützt ist auch die aktuell noch hohe Zahl an Verhaltensweisen des täglichen Lebens, des Arbeitens und des Wirtschaftens, die unmittelbar oder mittelbar dazu führen, dass CO²-Emissionen in die Erdatmosphäre gelangen. Als intertemporale Freiheitssicherung schützen die Grundrechte die Beschwerdeführenden hier vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgas-minderungs-last in die Zukunft.

2. Eingriff in den Schutzbereich

Fraglich ist, ob die heute geltenden gesetzlichen Regelungen bereits einen Eingriff in den Schutzbereich darstellen. Die Entscheidung des Gesetzgebers, bis zum Jahr 2030 die in § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 geregelte Menge an CO²-Emissionen zuzulassen, entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden.⁵¹ Die Vorschriften, die jetzt CO²-Emissionen zulassen, begründen eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, indem sich mit jeder CO²-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert und CO²-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen

⁴⁶ BVerfG NJW 2021, 1723 (1735).

⁴⁷ Vgl. BVerfGE 114, 1 (56).

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 141, 313 (337f.) m.w.N.

⁴⁹ Vgl. Alexy, Theorie der Grundrechte, 1985, S. 309ff.; Eifert in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 18 Rn. 39ff. m.w.N.

⁵⁰ Grundlegend BVerfGE 6, 32 (36f.).

⁵¹ BVerfG NJW 2021, 1723 (1737).

ausgesetzt sein wird.⁵² Für den Zeitraum nach 2030 sieht § 4 Abs. 6 KSG eine Verordnungsermächtigung vor.

Konkret herbeigeführt wird die Gefährdung also durch jene Regelungen, die festlegen, welche CO²-Emissionsmengen heute zulässig sind. Die durch § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 zugelassenen Jahresemissionsmengen haben damit eine unausweichliche, eingriffsähnliche Vorwirkung auf die nach 2030 bleibenden Möglichkeiten, von der grundrechtlich geschützten Freiheit tatsächlich Gebrauch zu machen.

Diese Vorwirkung wirkt nicht bloß faktisch, sondern auch rechtlich: Es ist das Verfassungsrecht selbst, das mit jedem Anteil, der vom endlichen CO²-Budget verzehrt wird, umso dringender aufgibt, weitere CO²-relevante Freiheitsausübung zu unterbinden. 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.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff könnte verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Bei der hier gegebenen Grundrechtsvorwirkung ist Voraussetzung, dass die angegriffenen Regelungen auch mit objektivem Verfassungsrecht vereinbar sind.

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Gefahr künftiger Freiheitseinbußen setzt zum einen voraus, dass die beiden über das Ausmaß künftiger Freiheitseinbußen mitbestimmenden Vorschriften des KSG mit elementaren Grundentscheidungen des Grundgesetzes vereinbar sind.⁵³ Zum anderen dürfen sie nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der Beschwerdeführenden führen.

a) Vereinbarkeit mit Art. 20a GG

Eine solche grundlegende Verfassungsbestimmung enthält Art. 20a GG.⁵⁴ Die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG ist daher Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen.⁵⁵ Auch die Gefährdung künftiger Freiheit wäre verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen, wenn die Vorschriften gegen

Art. 20a GG verstießen, weil der verfassungsrechtlich gebotene Klimaschutz nach den dort bis 2030 zugelassenen Emissionsmengen nach 2030 nicht mehr realisiert werden könnte.

Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz⁵⁶ und zielt auf die Herstellung von Klimaneutralität. Art. 20a GG genießt indessen keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen.⁵⁷ Wegen der nach heutigem Stand weitestgehenden Unumkehrbarkeit des Klimawandels wäre eine Überschreitung der zum Schutz des Klimas einzuhaltenden Temperaturschwelle jedoch nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen. Zudem 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 Klimaerwärmung globale Phänomene sind und die Probleme des Klimawandels daher nicht durch die Klimaschutzbeiträge eines Staates allein gelöst werden können.

Mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen verpflichtet Art. 20a GG auf ein Ziel, das der nationale Gesetzgeber für das Klima nicht allein, sondern nur in internationaler Kooperation erreichen kann.

Der Klimaschutzauftrag aus Art. 20a GG hat daher neben der nationalen auch internationale Dimension und verpflichtet den Staat, eine Lösung des Klimaschutzproblems gerade auch auf überstaatlicher Ebene zu suchen. Die völkerrechtlichen Vorgaben wie das Pariser Abkommen stellen dabei eine Konkretisierung des Klimaschutzes auf nationaler verfassungsrechtlicher Ebene dar.

Art. 20a GG lässt der Gesetzgebung allerdings erheblichen Gestaltungsspielraum. In Wahrnehmung seines Konkretisierungsauftrags und seiner Konkretisierungsprärogative hat der Gesetzgeber das Klimaschutzziel des Art. 20a GG aktuell durch § 1 S. 3 KSG dahingehend bestimmt, dass der Anstieg der globalen

⁵² BVerfG NJW 2021, 1723 (1738).

⁵³ Vgl. grundlegend BVerfGE 6, 32 (41).

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 128, 1 (48); 134, 242 (339).

⁵⁵ Vgl. bereits BVerfGE 134, 242 (339, 342f., 354f.); so auch Kahl, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht – Teil 1, JZ 2010, 668 (670 Fn. 17).

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 118, 79 (110f.); 137, 350 (368f., 378).

⁵⁷ Vgl. BT-Drucks. 12/6633, S. 6f.; BVerfGE 127, 293 (328).

Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist. Der gesetzgeberische Spielraum des Art. 20a GG ist damit derzeit nicht überschritten. Die Temperaturschwelle des § 1 S. 3 KSG ist als verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung auch der verfassungsgerichtlichen Prüfung zugrunde zu legen.

Art. 20a GG ist daher im Lichte der völkerrechtlichen Vereinbarungen auszulegen. Unter Berücksichtigung des Spielraums des Gesetzgebers verletzen die Regelungen des § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 daher auch nicht das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG.

b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Des Weiteren muss bei Grundrechtswirkungen schon heute der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gem. Art. 20 Abs. 3 GG beachtet werden.

Hinweis:

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert grundsätzlich eine Prüfung, in der der mit der Maßnahme verfolgte Zweck (Ziel) herausgearbeitet wird sowie geprüft wird, ob dieser Zweck rechtlich legitim und damit zulässig ist. Vorliegend wählte das BVerfG aufgrund der Besonderheit der Vorwirkung des Grundrechtseingriffs einen besonderen Prüfungsaufbau. Der typische Aufbau der Verhältnismäßigkeit in vierstufiger Prüfung ist übersichtshalber hier nochmals dargestellt.

1. Legitimer Zweck und legitimes Mittel

Legitime Zwecke umfassen grundsätzlich alle öffentlichen Interessen, Ausnahmen:

- vorbehaltlose Grundrechte, bei denen sich der legitime Zweck auf den Schutz von Verfassungsgütern beschränkt
- qualifizierte Gesetzesvorbehalte wie in Art. 13 Abs. 2, Art. 13 Abs. 7 GG
- Zweckbeschränkungen (z.B. bei der Drei-Stufen Theorie im Rahmen des Art. 12 GG)

2. Geeignetheit

Geeignet ist das Mittel, wenn mit seiner Hilfe der angestrebte Zweck gefördert werden kann. Mittel, die zur Erreichung des Zwecks „schlechthin ungeeignet“⁵⁸ sind, werden ausgesondert.

Dem Gesetzgeber wird hierbei ein Prognosespielraum eingeräumt.

3. Erforderlichkeit

Erforderlich ist das Mittel, wenn kein anderes gleich geeignetes, aber weniger belastendes Mittel zur Verfügung steht. Bei der Beurteilung hinsichtlich der gleichen bzw. besseren Eignung ist dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprivileg zugestanden.

4. Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit i.e.S.)

Angemessen ist das Mittel, wenn der Grundrechtseingriff nicht außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck und den dabei erstrebten Vorteilen für die Allgemeinheit steht.⁵⁹ Hierfür erfolgt eine Gesamtabwägung zwischen den Auswirkungen für den Betroffenen und den entgegenstehenden öffentlichen Interessen. Die Abwägung kann in den drei Schritten der abstrakten Wertigkeit des Mittels und des Zwecks, der konkreten Schwere des Eingriffs und des Grads der Zweckerreichung sowie zuletzt als Abwägung der widerstreitenden Belange vorgenommen werden.⁶⁰

aa) Notwendigkeit grundrechtsschonender Vorkehrungen

Die Grundrechte verpflichten den Gesetzgeber, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO²-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend so zu gestalten, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und die Reduktionslasten über die Zeit und zwischen den Generationen nicht einseitig zulasten der Zukunft verteilt sind.⁶¹ Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, 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.⁶² Zwar können selbst gravierende Freiheitseinbußen künftig zum Schutz des Klimas verhältnismäßig und gerechtfertigt sein; gerade aus

⁵⁸ BVerfGE 30, 250 (262ff.); 55, 28 (30).

⁵⁹ Voßkuhle, Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, JuS 2007, 429 (430).

⁶⁰ Klatt/Meister, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, JuS 2014, 193 (196).

⁶¹ Vgl. Kreuter-Kirchhof, Das Pariser Klimaschutzübereinkommen und die Grenzen des Rechts – eine neue Chance für den Klimaschutz, DVBl 2017, 97 (102).

⁶² BVerfG NJW 2021, 1723 (1739).

dieser künftigen Rechtfertigbarkeit droht die Gefahr, erhebliche Freiheitseinbußen hinnehmen zu müssen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Weichen für künftige Freiheitsbelastungen aber bereits durch die aktuelle Regelung zulässiger Emissionsmengen gestellt werden, muss deren Auswirkung auf künftige Freiheit aus heutiger Sicht und zum jetzigen Zeitpunkt – in dem die Weichen noch umgestellt werden können – verhältnismäßig sein.⁶³

Der Gesetzgeber muss daher rechtzeitig Vorkehrungen zur Gewährleistung eines freiheitsschonenden Übergangs in die Klimaneutralität treffen.

Die gesetzlichen Maßgaben für die Fortschreibung des Reduktionspfads nach 2030 sind verfassungsrechtlich unzureichend. So kann zwar nicht verlangt werden, dass die absinkenden Emissionsmengen bereits jetzt bis zum Ende, also bis zur Erreichung der für 2050 angestrebten Klimaneutralität, konkret bestimmt werden. Jedoch genügt es nicht, dass § 4 Abs. 6 KSG die Bundesregierung lediglich dazu verpflichtet, im Jahr 2025 für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung festzulegen. Gerade weil der Reduktionspfad im Jahr 2025 kaum endgültig festgelegt werden kann und soll, genügt es nicht, die Bundesregierung lediglich dazu zu verpflichten, einmal – im Jahr 2025 – eine weitere Festlegung zu treffen. Vielmehr müsste zumindest bestimmt werden, in welchen Zeitabständen weitere Festlegungen transparent zu treffen sind.⁶⁴

bb) Unzureichende Regelung durch § 4 Abs. 6 KSG

Sofern der Gesetzgeber bei der Neuregelung der Maßgaben für die Festlegung von Jahresemissionsmengen für Zeiträume nach 2030 an der Einbindung des Ordnungsgebers festhalten will, kann er dies zwar im Grundsatz tun, muss aber nach Art. 80 Abs. 1 GG und dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts selbst Regelungen zur Größe der Jahresemissionsmengen treffen. Er kann diese schrittweise unmittelbar selbst regeln oder aber auch dem Ordnungsgeber wesentliche Kriterien für die Bemessung der jährlichen Mengen vorgeben. § 4 Abs. 6 KSG genügt diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG bislang nicht. Danach müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden (sog. Bestimmtheitsstris).⁶⁵ Der Gesetzgeber hat der Bundesregierung zur Bemessung der

weiteren Jahresemissionsmengen für die Zeit nach 2030 keine hinreichend bestimmten Vorgaben gemacht.

4. Zwischenergebnis

§ 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 sind daher insoweit verfassungswidrig, als eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für den Zeitraum ab dem Jahr 2030 fehlt. Die Verfassungsbeschwerden sind insoweit begründet.

C. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerden haben Erfolg.

FAZIT

Mit der Entscheidung werden viele verfassungsrechtliche Aspekte aufgegriffen und thematisiert. Gerade im Bereich des Klimaschutzes hat das BVerfG die Grundsätze des Art. 20a GG konkretisiert und dargestellt, dass die jetzigen Regelungen die Freiheit künftiger Generationen bedrohen, sodass der Gesetzgeber zum Handeln verpflichtet wurde. Besondere Beachtung verdient die neue Konstruktion des vorwirkenden Grundrechtseingriffs, welche sicherlich auch in weiteren Konstellationen relevant werden wird.

Die Entscheidung hat der Bundestag mit Gesetzesbeschluss vom 24. Juni 2021, der den Bundesrat am 25. Juni 2021 passierte, mit dem Ziel umgesetzt, den verfassungswidrigen Zustand zu beheben.⁶⁶

⁶³ Ebd.

⁶⁴ BVerfG NJW 2021, 1723 (1750).

⁶⁵ Ebd.

⁶⁶ Pressemitteilung der Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz-2021-1913672> (Abruf v. 30.07.2021).