

# Klimapolitik ist im höchsten Maße Freiheitspolitik

Stellungnahme zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz

## Zusammenfassung

- 1. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zeigt: Die Verfassung verpflichtet den Staat zum Klimaschutz.**

Mit dem Pariser Übereinkommen und dem Temperaturziel, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C zu begrenzen, hat der Staat das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot des Art. 20a GG konkretisiert. Das Temperaturziel und das daraus ableitbare CO<sub>2</sub>-Restbudget werden damit zum verfassungsrechtlichen Maßstab für staatliches Handeln.
- 2. Ein ungebremster Klimawandel bedroht die Wahrnehmung aller Freiheitsrechte und damit das Leben, wie wir es kennen.**

Die Verfassung verpflichtet den Staat rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um eine gerechte Freiheitschance für spätere Generationen und heutige Grundrechtsträger zu gewährleisten. Aufgrund der aus heutiger Sicht unumkehrbaren Wirkungen der CO<sub>2</sub>-Emissionen wird eine in der Zukunft nicht mehr wirksam angreifbare Grundrechtsbeeinträchtigung bereits heute ausgelöst. Das rechtzeitige Ergreifen von Maßnahmen zum Klimaschutz muss demnach unverzüglich erfolgen.
- 3. Der verfassungsrechtliche Klimaschutz hat eine internationale Dimension.**

Deutschland kann sich von seiner verfassungsrechtlich begründeten Pflicht zum Klimaschutz nicht mit Verweis auf den Beitrag anderer Staaten zum globalen Klimawandel befreien. Vielmehr ist es verfassungsrechtlich geboten, dass Deutschland in multilateralen Verträgen mehr Klimaschutz fordert.
- 4. Aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse müssen beim verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutz beachtet werden.**

Das kann auch zu einer späteren Korrektur des CO<sub>2</sub>-Restbudgets führen.
- 5. Es obliegt dem parlamentarisch legitimierten Gesetzgeber die Verteilung des CO<sub>2</sub>-Restbudgets vorzunehmen.**

Diese Pflicht kann er nicht auf den Verordnungsgeber abwälzen.
- 6. Das Gericht erkennt zwar, dass das nationale Restbudget von 6,7 Gigatonen CO<sub>2</sub>-Äq. bis zum Jahr 2030<sup>1</sup> nahezu aufgebraucht ist.**

Als normativen Maßstab setzt das Gericht aber die gesamte Spanne von deutlich unter 2°C und möglichst 1,5°C an und gewährt dem Staat so einen weiten Gestaltungsspielraum. Doch schon geringe Abweichungen vom 1,5°C-Ziel können erhebliche grundrechtsrelevante Auswirkungen haben.<sup>2</sup> Aus Sicht des IKEM muss die Bundesregierung sich deshalb unbedingt zum strengeren Temperaturziel verpflichten und dafür sowohl national als auch international eintreten.

## Stellungnahme

Mit seiner Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgehalten, was Politik und Gesetzgebung im Rahmen der nationalen Klimaschutzmaßnahmen teilweise verkennen: Der Klimawandel bedroht die Wahrnehmung aller verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheiten und damit das gesamte Leben wie wir es kennen. Ein unbegrenztes Fortschreiten von Erderwärmung und Klimawandel ist mit der Verfassung nicht vereinbar. Beim Abwägen der Verfassungsgüter nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots mit fortschreitendem Klimawandel zu. Anders gesagt: nicht-klimaneutrale Freiheitsbetätigungen würden in der Abwägung zukünftig zunehmend zurücktreten müssen.

Klimaschutz bedeutet vor diesem Hintergrund vor allem Freiheitssicherung. Um die Freiheitschancen der heutigen Grundrechtsträger:innen und auch der zukünftigen Generationen über die Zeit zu sichern, muss der Staat rechtzeitig geeignete Klimaschutzmaßnahmen ergreifen. Er mag bei der Abwägung dieser Freiheitschancen, bei deren verhältnismäßigen Verteilung und wohl auch im Hinblick auf die Bestimmung des verbleibenden Emissionsbudgets ein Entscheidungsspielraum bekommen. Es leuchtet aber ein, dass die Maßnahmen nicht derart weit – und wider wissenschaftlichen Erkenntnissen – nach hinten verschoben werden können, dass schlussendlich nur noch eine Vollbremsung in Form massiver Freiheitsbeschränkungen für alle möglich ist.

Der Weg zur Klimaneutralität muss vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber schon heute geplant und mit entsprechenden Maßnahmen ausgestattet werden. Was das Bundesverfassungsgericht – durchaus treffend – als intertemporale Freiheitssicherung bezeichnet, beschreibt nichts anderes als den Umstand, dass der Staat nicht einfach unumkehrbare Eingriffe vornehmen kann, die schon jetzt die zukünftigen Freiheitschancen aller gefährden. Dass der globale Klimawandel alle trifft – wenn auch nicht zwingend gleichermaßen – ändert an dieser Einschätzung nichts, wie das Bundesverfassungsgericht mit einem Wink zum Gerichtshof der Europäischen Union und einer dort anhängigen Klimaklage festhält. Dabei erkennt das Verfassungsgericht richtigerweise die globale Dimension des Klimawandels. Zutreffend zieht das Verfassungsgericht sogleich auch eine internationale Dimension des verfassungsrechtlich verankerten Klimaschutzgebotes heran.

Ausführungen der Bundesregierung und des Bundestages, dass der globale Klimawandel nicht allein von Deutschland zu bewältigen sei und daher im Grunde auch eine verfassungsrechtliche Pflicht zum Klimaschutz wirkungslos bliebe, weist das Verfassungsgericht zu Recht entschieden zurück. Von der Bundesrepublik Deutschland kann keine Handlung außerhalb ihrer Kompetenz und insbesondere in die Souveränitätsrechte anderer Staaten verlangt werden. Daraus folgt aber keine Absolution für eigenes Fehlverhalten und Untätigkeit. Stattdessen verpflichten das Klimaschutzgebot und die Pflicht zur Freiheitssicherung zu geeigneten Maßnahmen auch auf internationaler Ebene. Die Bundesrepublik Deutschland muss damit auch im Rahmen internationaler Verträge auf die Einhaltung der Klimaschutzziele und den entschlossenen Kampf gegen den globalen Klimawandel pochen. Durchaus hätte das Verfassungsgericht hier auch strenger ausführen können, dass der Bundesrepublik Deutschland womöglich gar eine besondere Verantwortung auf internationaler Ebene zukomme („common but differentiated responsibilities“).

Die Bundesrepublik Deutschland sollte Vorbild, Vorreiter und auf internationaler Ebene strenger Mahner im globalen Klimaschutz sein. Das betrifft auch die Einhaltung des Übereinkommens von Paris und das dortige Temperaturziel die Erderwärmung auf deutlich unter 2°C und möglichst 1,5°C zu begrenzen. Das Übereinkommen von Paris und das Temperaturziel nehmen nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine besondere Rolle im verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutz ein. Das Verfassungsgericht erachtet das Übereinkommen und das Temperaturziel als Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebotes, sodass die internationalen Vorgaben letztlich selbst zum verfassungsrechtlichen Maßstab werden.

Die Einordnung des Übereinkommens von Paris und des Temperaturziels als verfassungsrelevanter Maßstab ist im Ergebnis zu begrüßen. Auch mit Blick auf die Präambel des Übereinkommens selbst wäre wohl (auch) eine menschenbeziehungswise grundrechtliche Verankerung des Temperaturziels überzeugend gewesen. Ausgehend vom Ziel, die Erderwärmung auf deutlich unter 2°C und möglichst 1,5°C zu begrenzen und dem daraus ableitbaren CO<sub>2</sub>-Restbudgets, gewährt das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber jedoch einen hohen Entscheidungsspielraum. Angesichts der hohen Temperatur- und Restbudgetspannweite sowie der damit einhergehenden Unsicherheiten ist das Einräumen eines Entscheidungsspielraums zwar nachvollziehbar, führt man sich jedoch

den IPCC 1,5°C Sonderbericht sowie den einschlägigen Art. 2 Abs. 1 PÜ – also die Erkenntnis, dass mit Einhaltung des Temperaturziel die Risiken und Auswirkungen der Klimaänderungen erheblich reduziert würden – vor Augen, erscheint diese Spannweite zweifelhaft.

Es ist wohl zumindest fraglich, ob etwa mit dem vom SRU angelegten Temperaturziel von 1,75 C die verfassungsrechtlich gebotene Freiheitssicherung gewährleistet werden kann. Das Verfassungsgericht jedenfalls vermag in seiner Entscheidung keine Tendenz zum strengen Temperaturziel von 1,5°C verfassungsrechtlich herleiten und begründen. Die weite Spannweite als Maßstab für das Bundes-Klimaschutzgesetz und die Klimaschutzmaßnahmen sei allenfalls politisch wenig ambitioniert, aber verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Zumindest unter Berücksichtigung neuer gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse muss hier zukünftig womöglich nachgeschärft werden.

## Verfahren

### Beschwerdeführende:

Jugendliche, Aktivist:innen, Wissenschaftler:innen, Bio-Landwirt:innen, Bangladescher, Nepalesen u.a.

Mit Beschluss vom 24. März 2021<sup>3</sup> hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts über die vier anhängigen Verfassungsbeschwerden zum Klimaschutz, sog. Klimaklagen, gemeinsam entschieden. Die Entscheidung umfasst damit sowohl die noch Beschwerde der noch vor dem Verwaltungsgericht Berlin gescheiterten Beschwerdeführenden als auch drei weitere Beschwerden. Beschwerdeführende waren Jugendliche, Aktivist:innen von Fridays for Future, Bio-Landwirt:innen, Wissenschaftler:innen und Prominente sowie zwei Verbände. Hinzukamen Beschwerdeführende aus Bangladesch und Nepal.

### Beschwerdebegehre:

Gegen die Untätigkeit der Bundesrepublik Deutschland und die Jahresemissionsmengen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz

Im Wesentlichen wendeten sich alle Beteiligten gegen das Unterlassen geeigneter gesetzlicher Vorschriften und Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels durch die Bundesrepublik Deutschland sowie gegen Teile des Bundes-Klimaschutzgesetzes. Letzteres betraf die nationalen Klimaschutzziele und zulässigen Jahresemissionsmengen, also das CO<sub>2</sub>-Restbudget und dessen Verteilung. Der Staat habe keine ausreichenden Regelungen zur alsbaldigen Reduktion von Treibhausgasen, vor allem von Kohlendioxid

(CO<sub>2</sub>), unternommen, die aber erforderlich seien, um die Erwärmung der Erde bei 1,5°C oder wenigstens bei deutlich unter 2°C anzuhalten (Rn. 1). Mit der im Klimaschutzgesetz geregelten Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen könne das der Temperaturschwelle von 1,5°C entsprechende „CO<sub>2</sub>-Restbudget“ nicht eingehalten werden (Rn. 1). Die Beschwerdeführenden sahen sich in ihren Grundrechten verletzt und verwiesen auf die grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 (Recht auf Leben) und aus Art. 14 Abs. 1 GG (Recht auf Eigentum), ein Grundrecht auf menschenwürdige Zukunft und ein Grundrecht auf das ökologische Existenzminimum (Rn. 38).

### Widerworte von Bundesregierung und Bundestag: globale Klimaschutzziele und CO<sub>2</sub>-Restmengen seien Angelegenheit der Politik und begründen keinen verfassungsrechtlichen Mindeststandard

Die Bundesregierung und der Bundestag wiesen die Beschwerden zurück und führten im Wesentlichen aus, die globale Klimaschutzziele begründen keinen verfassungsrechtlichen Mindeststandard und ohnehin sei die Erreichung dieser Ziele nicht allein durch Deutschland möglich (Rn. 56). Jedenfalls sei das CO<sub>2</sub>-Restbudget nicht verbindlich. Die Aufteilung des global verfügbaren CO<sub>2</sub>-Restbudgets folge keinen naturwissenschaftlichen Gesetzen und sei Ergebnis einer (politischen) Wertung, die den demokratischen Prozessen obliege (Rn. 67).

### Entscheidung des Verfassungsgerichts: Teilerfolg der Verfassungsbeschwerden

Das Verfassungsgericht erklärte die Beschwerden für teilweise erfolgreich. Sie seien im Wesentlichen – mit Ausnahme der Beschwerde der beiden Verbände – zulässig und teilweise begründet. Das Verfassungsgericht fordert den Gesetzgeber sodann zur Nachbesserung auf:

§ 3 Absatz 1 Satz 2 und § 4 Absatz 1 Satz 3 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (Bundesgesetzblatt I Seite 2513) in Verbindung mit Anlage 2 sind mit den Grundrechten unvereinbar, soweit eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach Maßgabe der Gründe genügende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlt.

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, spätestens bis zum 31. Dezember 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 nach Maßgabe der Gründe zu regeln.

## Wesentliche Leitsätze des Gerichts

1. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen. Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Sie kann eine objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen.
2. Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz. Dies zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität. (sog. Klimaschutzgebot als verfassungsimmanente Schranke)
3. Dabei nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.
4. Besteht wissenschaftliche Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge, schließt die durch Art. 20a GG dem Gesetzgeber auch zugunsten künftiger Generationen aufgegebenen besondere Sorgfaltspflicht ein, bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen zu berücksichtigen.
5. Als Klimaschutzgebot hat Art. 20a GG eine internationale Dimension.
6. 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. (Pariser Temperaturziel mit Verfassungsrang)
7. 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.
8. Die Schonung künftiger Freiheit verlangt auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten.
9. Der Gesetzgeber muss die erforderlichen Regelungen zur Größe der für bestimmte Zeiträume insgesamt zugelassenen Emissionsmengen selbst treffen.

## Wesentliche Entscheidungsgründe

### Freiheitssicherung und Klimaschutzgebot

Das Verfassungsgericht stellt für seine Entscheidung im Wesentlichen auf die Gefährdung der grundrechtlich geschützten Freiheit insgesamt (Rn. 117) und das sog. Klimaschutzgebot und dessen Konkretisierung mit dem Temperaturziel nach dem Pariser Übereinkommen ab (Rn. 120 und 208 ff.). Weder das von den Beschwerdeführenden angebrachte Recht auf ein ökologisches Existenzminimum, das Recht auf menschenwürdige Zukunft, noch die konkrete Ausgestaltung der Freiheit in den speziellen Grundrechten erachtet das Verfassungsgericht als notwendig

(vgl. Rn. 117). Potenziell betroffen ist praktisch jegliche Freiheit, weil heute nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens mit der Emission von Treibhausgasen verbunden sind (Rn. 117). Letztlich sieht das Verfassungsgericht die Freiheitsrechte insgesamt durch den Klimawandel bedroht (vgl. Rn. 120 zum ungebremsten Klimawandel).

### Intertemporale Freiheitssicherung und rechtfertigungsbedürftige Grundrechtswirkung

Durch das Verschieben der THG-Minderungslast nach 2030 werde die Reduktionslast so groß, dass (auch) den Beschwerdeführenden enorme Freiheitseingriffe drohen (Rn. 117). So würde nur noch eine „fast schon als extrem“

zu bezeichnende „Vollbremsung“ die Überschreitung des CO<sub>2</sub>-Restbudgets nach dem Jahr 2030 sichern (Rn. 126). Die gesamten Freiheitsrechte sind auch gegenwärtig gefährdet, weil CO<sub>2</sub>-Emissionen der Erdatmosphäre nach heutigem Stand nicht in großem Umfang wieder entnommen werden können und eine spätere Verfassungsbeschwerde im Ergebnis wirkungslos bliebe (Rn. 130). Die verfassungsrechtlich geschützten Freiheiten entfalten intertemporale Schutzwirkung und verpflichten zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen (Rn. 183). Ausgehend von Irreversibilität der CO<sub>2</sub>-Emissionen entfalte die durch das Bundesklimaschutzgesetz geregelte Menge an zugelassenen Emissionen eingriffähnliche Vorwirkung und bedarf verfassungsrechtlicher Rechtfertigung (Rn. 183). Der schon jetzt wirkende Eingriff durch das Bundes-Klimaschutzgesetz bedarf verfassungsrechtlicher Rechtfertigung.

### Grundentscheidungen des Grundgesetzes als Maßstab: Das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG

Maßstab hierfür sind neben dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fundamentale Grundentscheidungen des Grundgesetzes (Rn. 187). Zu letzteren gehört auch das Staatsziel nach Art. 20a GG und das dort enthaltene Klimaschutzgebot (Rn. 208 ff.). Das Staatsziel und damit Klimaschutzgebot verleihe zwar keine subjektiven Rechte und entfalte nur objektiv-rechtliche Wirkung (Rn. 112). Das Klimaschutzgebot hat aber Verfassungsrang, sodass sich Eingriffe hieran zu messen haben (Rn. 117). Dem Klimaschutzgebot kommt auch eine internationale Dimension zu (Rn. 199). Daraus folgt nicht, dass die Bundesrepublik Deutschland sich mit Verweis auf andere Staaten und deren Beiträge zum globalen Klimawandel von der Verpflichtung des Art. 20a GG befreien kann (Rn. 202-203). Vielmehr verpflichtet das Klimaschutzgebot den Staat durch multilaterale Verträge zum internationalen Klimaschutz beizutragen (Rn. 201).

### Das Pariser Temperaturziel als Maßstab der verfassungsgerichtlichen Prüfung

Mit Abschluss und Ratifizierung des Übereinkommens von Paris hat der Staat seine Pflichten aus dem Klimaschutzgebot konkretisiert. Dies gilt insbesondere für das Temperaturziel des Übereinkommens von Paris (Rn. 120, 208). Das Übereinkommen von Paris und das Temperaturziel erhalten durch die verfassungsrechtliche Konkretisierung

im Rahmen des Klimaschutzgebotes somit Verfassungsrelevanz. Sie sind damit Bestandteil der Grundentscheidungen des Grundgesetzes und folglich auch Maßstab für Eingriffe des Staates (Rn. 208 ff.). Das Temperaturziel selbst ist als Maßstab jedoch ungeeignet und muss zunächst in ein CO<sub>2</sub>-Restbudget zu (Rn. 215). Zugleich legt das Klimaschutzgebot dem Staat jedoch besondere Sorgfaltspflichten auf. Im Besonderen mit Blick auf unumkehrbaren Folgen für die Umwelt besteht bei wissenschaftlicher Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge eine besondere Verantwortung des Staates für die künftigen Generationen (Rn. 229). Ebenso muss er neue wissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigen (Rn. 212).

### Teilweise Verfassungswidrigkeit des Bundes-Klimaschutzgesetz

Nach diesen Maßstäben hält das Verfassungsgericht Teile des Bundesklimaschutzgesetzes für verfassungswidrig und die Beschwerdeführenden in ihren freiheitlichen Grundrechten verletzt. Der Gesetzgeber habe bei der Ermittlung und Verteilung des CO<sub>2</sub>-Restbudgets die Reduktionslast in verfassungswidriger Weise nach hinten verschoben, sodass (auch) den Beschwerdeführenden massive Freiheitsbeschränkungen in der Zukunft drohen. Das Verfassungsgericht hat den Gesetzgeber daher aufgefordert, das CO<sub>2</sub>-Restbudget für die Zeit nach 2030 freiheitsschonend zu verteilen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

- 
- <sup>1</sup> *Berechnungen des Sachverständigenrat für Umweltfragen basierend auf den Daten des IPCC*
- <sup>2</sup> *IPCC Special Report on Global Warming of 1.5°C*
- <sup>3</sup> *Gemeinsame Entscheidung zu 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 – und damit zu allen anhängigen sog. Klimaklagen / Klimaverfassungsbeschwerden*
- 

**Impressum:**

**IKEM** – Institut für Klimaschutz,  
Energie und Mobilität e.V.

**Berlin • Greifswald • Stuttgart**

[www.ikem.de](http://www.ikem.de)

Magazinstraße 15 – 16  
10179 Berlin  
T +49 (0)30 408 1870 10  
F +49 (0)30 408 1870 29

[info@ikem.de](mailto:info@ikem.de)

Domstraße 20a  
17489 Greifswald  
T +49 (0)38 34 420 2100  
F +49 (0)38 34 420 2002

[lsrodi@uni-greifswald.de](mailto:lsrodi@uni-greifswald.de)