

Stiftung Spezial #Klimaschutzgesetz

Analyse und Einordnung der Entscheidung des
Bundesverfassungsgerichts

Online-Seminar

Daniela Fietze/Dr. Hartmut Kahl/Thorsten Müller

online, 07.05.2021

Informationen zum Thema

- ▶ Beschluss v. 24. März 2021, Az.: 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20
- ▶ Link zum Beschluss:
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html
- ▶ Link zur Pressemitteilung:
<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>
- ▶ Link zum Entwurf des überarbeiteten KSG (KSG 2021-E):
https://www.dropbox.com/s/u6lf4fv5uptzarm/210505_Lesefassung_RefE_KSG-%C3%84ndG.pdf?dl=0

Agenda



Kernaussagen der Entscheidung des
Bundesverfassungsgerichts

Folgen der Entscheidung

Fragen und Diskussion

Kernfragen vor dem Bundesverfassungsgericht

Wie viel Klimaschutz steckt im Grundgesetz?



Wie muss dieser umgesetzt werden?

Wie viel Klimaschutz steckt im Grundgesetz?

„Indirekter“ Klimaschutz: Die Pflicht zum Schutz vor Gefahren für Leben und Gesundheit, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

„Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.“

- ▶ „(...) Schutzpflicht des Staates umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen“ (Rn. 148)
- ▶ Umfang der Klimaschutzpflicht?
 - „Verletzung (...), 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.“ (Rn. 152)
 - Zu beachten: „entgegenstehende(...) Belange“ (Rn. 162) und „ergänzender Schutz durch Anpassungsmaßnahmen“ (Rn. 164)

„Direkter“ Klimaschutz: Das Umweltstaatsprinzip des Art. 20a GG

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

- ▶ „Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz.“ (Rn. 198)
- ▶ Umfang des Klimaschutzes?
 - „(...) Einhaltung einer Temperaturschwelle, bei der die durch Menschen verursachte Erwärmung der Erde angehalten werden soll.“ (Rn. 198; Hervorhebung nicht im Original)
 - Konkretisierung durch Gesetzgeber erlaubt und nötig, aber nicht völlig frei; im Ergebnis greift ein Untermaßverbot/eine Evidenzkontrolle
- ▶ Klimaschutz i.S.v. Art. 20a GG = PA-Ziele?
- ▶ Klimaschutz i.S.v. Art. 20a GG = Klimaneutralität?

Klimaschutz als Ausprägung von Art. 20a GG

- ▶ **Klimaschutz i.S.v. Art. 20a GG = Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf „deutlich unter 2°C, möglichst 1,5°C“?**
 - Konkretisierungsauftrag und -prärogative für Gesetzgeber (Rn. 208)
 - Ausgefüllt durch § 1 Satz 3 KSG: Anstieg (...) auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C (...) zu begrenzen.“ (Rn. 208, s.a. 197)
 - Konsequenz: GG selbst kennt keine Temperaturgrenze, eine vom Gesetzgeber festgelegte ist „als verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung auch der verfassungsgerichtlichen Prüfung zugrundezulegen.“ (Rn. 208)
- ▶ **Klimaschutz = Klimaneutralität?**
 - „Um (...) bei der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle (...) anzuhalten, muss eine weitere Anreicherung der Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre über diese Schwelle hinaus verhindert werden.“ (Rn. 198)
 - „Insofern zielt Art. 20a GG auch auf die Herstellung von Klimaneutralität.“ (ebd.)

Wie muss Klimaschutz umgesetzt werden?

Das Argument der „intertemporalen Freiheitssicherung“

Zur Einordnung: Grundrechte und Klimaschutz (1)

Staatlicher Eingriff



Grundrecht = Abwehrrecht

Rechtsgut

Schädigende Maßnahmen
Privater



Staat

Grundrecht = Schutzpflicht

Rechtsgut

Zur Einordnung: Grundrechte und Klimaschutz (2)

- ▶ Bisher: Klimaschutz „nur“ über Schutzpflichten geltend zu machen, Art. 2 II 1 GG (Leben und körperlicher Unversehrtheit), Art. 14 GG (Eigentum)
- ▶ Prüfungsmaßstab (BVerfG): kein „völlig ungeeignetes“ oder „völlig unzulängliches“ Schutzkonzept
- KSG 2019 → keine Schutzpflichtverletzung

„(...) die Erderwärmung auf **deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C** zu begrenzen, mag (...) danach **politisch als zu wenig ambitioniert** beurteilt werden. Angesichts der erheblichen Unsicherheit, die der IPCC selbst durch die Angabe von Spannbreiten und Ungewissheiten dokumentiert hat, bleibt dem Gesetzgeber bei der Erfüllung seiner grundrechtlichen Schutzpflicht derzeit jedoch ein erheblicher Entscheidungsspielraum.“ (Rn. 162)

Neu: Mangelnder Klimaschutz heute als Eingriff in die Rechte von morgen („intertemporale Freiheitssicherung“)

- ▶ Ausgangspunkt: nationales CO₂-Budget
- ▶ Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen erlauben, tragen die Gefahr in sich, dass später sehr strenge Maßnahmen zum Klimaschutz ergriffen werden (dürfen) → „eingriffsähnliche Vorwirkung“ (Rn. 184)
- ▶ Nur dann verfassungsgemäß, sofern Regelungen nicht zu einer „einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasreduzierungslast in die Zukunft“ führen (Rn. 183)

Was heißt das konkret? Aufgaben des Gesetzgebers

- ▶ Aufgabe 1: Konkretisierung der verfassungsrechtlich zulässigen Grenzen des Klimawandels
 - derzeit zulässigerweise mit Zielen in § 1 KSG erfolgt
- ▶ Aufgabe 2: Festlegung eines deutschen Beitrags zum globalen Klimaschutz durch Konkretisierung eines nationalen Budgets
- ▶ Aufgabe 3: keine einseitige Verlagerung von Emissionsminderungslasten in die Zukunft
 - „hinreichend schonendes“ Aufzehren des CO₂-Restbudgets
 - transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung verbleibender Emissionsmöglichkeiten und Reduktionserfordernisse nach 2030 („rechtzeitig und hinreichend weit in die Zukunft“) erforderlich

Was heißt das konkret? Aufgaben an den Gesetzgeber

- ▶ Aufgabe 1: Konkretisierung der verfassungsrechtlich zulässigen Grenzen des Klimawandels
 - derzeit zulässigerweise mit Zielen in § 1 KSG erfolgt
- ▶ Aufgabe 2: Festlegung eines deutschen Beitrags zum globalen Klimaschutz durch Konkretisierung eines nationalen Budgets
- ▶ **Aufgabe 3: keine einseitige Verlagerung von Emissionsminderungslasten in die Zukunft**
 - „hinreichend schonendes“ Aufzehren des CO₂-Restbudgets
 - transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung verbleibender Emissionsmöglichkeiten und Reduktionserfordernisse nach 2030 („rechtzeitig und hinreichend weit in die Zukunft“) erforderlich

KSG 2019: (k)eine einseitige Verlagerung von Emissionsminderungslasten in die Zukunft?

Schonende Aufzehrung des Budgets	Maßgaben für die weitere Ausgestaltung verbleibender Emissionsmöglichkeiten und Reduktionserfordernisse (rechtzeitig und hinreichend weit)
§ 3 I 2, § 4 I 3 KSG i.V.m. Anlage 2 (Jahresemissionsmengen/Sektor)	§ 4 Abs. 6 KSG: Bundesregierung legt 2025 für Zeiträume nach 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen fest
CO ₂ -Budget zu „nicht unerheblichem Teil“ verbraucht, aber nicht überzogen	Rechtzeitig?
Zudem: Unsicherheiten/Bezifferung des nationalen Budgets → keine „verfassungsgerichtliche Beanstandung“	Hinreichend weit in die Zukunft?

KSG 2019: (k)eine einseitige Verlagerung von Emissionsminderungslasten in die Zukunft?

- § 3 Absatz 1 Satz 2 und § 4 Absatz 1 Satz 3 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 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.**

Folgen des Beschlusses

Konkrete Verpflichtung des Gesetzgebers

- ▶ 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
- ▶ Maßstab für die Neugestaltung: „intertemporale Freiheitssicherung“
 - Zwingend für den Pfad 2031 bis Klimaneutralität
 - Fraglich, ob dieser vom Ausgangspunkt des gesetzlichen Niveaus in 2030 so gestaltet werden könnte, dass die Anforderungen gewahrt blieben
 - Aufgrund des Green Deal müßig
 - Anpassung ohnehin erforderlich, Umfang und Ausgestaltung auch abhängig von Fortentwicklung des Europarechts (vgl. a. § 4 Abs. 1 S. 5 KSG-E)

Anforderungen an die Konkretisierung des Pfades ab 2031

- ▶ möglichst frühzeitige Orientierung, um ein „hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit“ zu ermöglichen (Rn. 249)
- ▶ „rechtzeitig (...) und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein“ (Rn. 253)
- ▶ „(...) weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht.“ (Rn. 254)

Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Konkretisierung?

- ▶ 6 Neuerungen sollen frühzeitige Orientierung bieten:
 - 1.: (Zwischen-)Ziele für Stützjahre 2040 (-88 %) und 2045 (THG-Neutralität) in § 3 Abs. 1 KSG-E
 - 2.: Jährliche Minderungsziele 2031 bis 2040, § 4 Abs. 1 S. 6 i.V.m. Anlage 3 KSG-E
 - 3.: Indikative Sektorenziele 2035 und 2040 als Anlage 4
 - 4.: um 1 Jahr vorgezogene Konkretisierung der Sektorenziele 2031-2040 durch Verordnung, § 4 Abs. 1 S. 6 i.V.m. Anlage 3 KSG-E
 - 5.: Gesetzgebungsvorschlag 2032 für jährlichen Minderungsziele 2041 bis 2045, § 4 Abs. 1 S. 7 KSG-E
 - 6.: 2034 Verordnung zu Sektorenziele 2041-2045, § 4 Abs. 1 S. 6 KSG-E
- ▶ Zusammenwirken dürfte Anforderungen genügen

Ungeklärt: Verfassungsrechtliches Verhältnis von KSG und Instrumenten

- ▶ Das BVerfG hat das Klimaschutzniveau lediglich anhand des KSG geprüft
- ▶ KSG selbst ist aber kein Klimaschutzinstrument, die Zielerreichung ist nur durch Maßnahmen(gesetze) möglich
- ▶ Eine Änderung des KSG entsprechend der Anforderungen des BVerfG ist damit keine Gewähr, dass (neue) Ziele erreicht werden.
- ▶ Verfassungsrechtliche Konsequenzen?

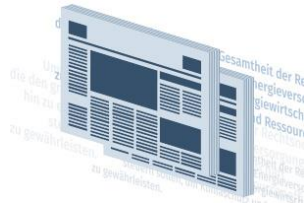
23. Würzburger
Gespräche zum
Umweltenergierecht

Ziel Treibhausgasneutralität – (Wie) hält das Energierecht Schritt?

Entwicklungsperspektiven für die neue Legislaturperiode und darüber hinaus

21. Oktober 2021 | Congress Centrum Würzburg

Bleiben Sie auf dem Laufenden



Newsletter

Info | Stiftung Umweltenergierecht informiert periodisch über die aktuellen Entwicklungen



Webseite

www.umweltenergierecht.de als Informationsportal



Social Media

aktuelle Informationen auf Facebook und Twitter



Unterstützen Sie unsere Forschung



Forschung fördern und gemeinsam mehr bewirken

Um weiterhin als Zukunftswerkstatt für den Rechtsrahmen der Energiewende wichtige Impulse setzen zu können, brauchen wir Ihre Unterstützung! Ihre Spende fördert unsere Forschung und hilft, die Energiewende voranzubringen.

Kontakt

Hannah Lallathin
Referentin Fundraising
lallathin@stiftung-umweltenergierecht.de

Spendenkonto

Sparkasse Mainfranken
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83
BIC: BYLADEM1SWU

Daniela Fietze
Wissenschaftliche Referentin

fietze@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-0

Fax: +49-931-79 40 77-29

Twitter: @Stiftung_UER

Friedrich-Ebert-Ring 9 | 97072 Würzburg

Thorsten Müller
Wissenschaftlicher Leiter

mueller@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-0

Fax: +49-931-79 40 77-29

Twitter: @Tmueller_Wue

Friedrich-Ebert-Ring 9 | 97072 Würzburg

www.stiftung-umweltenergierecht.de

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

Spenden: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE16790500000046743183

Zustiftungen: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE83790500000046745469