

Das Klimaschutzurteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Bedeutung für die Wirtschaft

I. Verfassungsbeschwerde gegen Klimaschutzgesetz

In seiner Entscheidung vom 24.3.2021 (1 BvR 2656/18) nahm das Bundesverfassungsgericht erstmals eingehend zur Stellung des Klimaschutzes in der deutschen Verfassung Stellung. Mehrere **minderjährige Kläger** hatten Verfassungsbeschwerde gegen das Klimaschutzgesetz (KSG) eingelegt und diese damit begründet, der Staat habe keine ausreichenden Regelungen zur alsbaldigen Reduktion von Treibhausgasen unternommen. Dadurch habe der Staat gegen seine grundrechtlichen Pflichten zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit, des Eigentums sowie der Grundrechte auf eine menschenwürdige Zukunft und auf das ökologische Existenzminimum verstoßen, insbesondere auch deshalb, weil das Aufschieben dringender Maßnahmen gegen den Klimawandel zu einer **Vollbremsung in den Zeiträumen nach 2030** führen und damit die Freiheitsrechte der jetzt noch jungen Generation ganz besonders einschränken würde.

II. Grundrechtliche Schutzpflicht des Staates

1. Körperliche Unversehrtheit und Eigentum

Das Gericht stellte zunächst klar, dass es eine grundrechtliche Schutzpflicht des Staates zur Bekämpfung des Klimawandels gibt. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen. Die Schutzpflicht des Staates umfasst dabei 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. Auch aus dem Eigentumsrecht lässt sich eine solche Schutzpflicht ableiten, da Extremwetterereignisse wie Hitzewellen, Wald- und Flächenbrände, Wirbelstürme, Starkregen, Überschwemmungen, Lawinenabgänge oder Erdbeben zu erheblichen Eigentumsschäden führen können. Damit gibt es im Grundsatz ein mit einer Verfassungsbeschwerde durchsetzbares Recht auf Klimaschutzmaßnahmen gegen den Staat, was natürlich mittelbar Rückwirkungen auf die CO₂-Emission verursachenden Wirtschaftszweige haben kann.

2. Klimaklagen von Aktivisten auf schärfere Regulierung der Wirtschaft?

Dies bedeutet aber nicht, dass man per Verfassungsbeschwerde den Staat zu allen denkbaren Klimaschutzmaßnahmen verpflichten und die Wirtschaft mit einer Regulierung belasten könnte, die man selbst als klagender Aktivist für erforderlich hält. Denn der Staat hat im Rahmen seines politischen Gestaltungsspielraums eine **Abwägung mit anderen Rechtsgütern** wie etwa Investitionssicherheit, Rechtssicherheit, Schutz der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie aber auch Sozialstaatsprinzip zu treffen. Ein klarer Verstoß gegen die Schutzpflichten wäre erst dann erreicht, wenn der Staat überhaupt nichts oder ungeeignete Maßnahmen gegen den Klimaschutz trifft. Dabei ist außerdem zu beachten, dass ein Stück weit auch ein ergänzender Schutz durch Anpassungsmaßnahmen legitim sein kann. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass auch nach diesem Urteil Klagen, die auf spezielle Maßnahmen wie zum Beispiel das Abschalten von Braunkohlekraftwerken oder Verbote von Verbrennungsmotoren abzielen, **keine Erfolgchancen** haben.

III. Staatszielbestimmung Umweltschutz

1. Verpflichtung auf Klimaneutralität

Der Staat muss Klimaschutz aber nicht nur wegen der grundrechtlichen Schutzpflichten, sondern auch wegen der Staatszielbestimmung Umweltschutz betreiben. Diese Norm verpflichtet zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und damit auch zum Klimaschutz. Das Gericht geht sogar noch weiter und verlangt nicht nur allgemeinen Klimaschutz. Vielmehr folgt aus der Staatszielbestimmung Umweltschutz auch die Pflicht zur langfristigen Herstellung von Klimaneutralität. Damit erhalten alle staatlichen Maßnahmen, die auf eine Dekarbonisierung der Wirtschaft abzielen, ein noch höheres Gewicht in der Abwägung mit den Interessen der Wirtschaft.

2. Abwägung mit anderen Verfassungsgütern

Wie bei den Grundrechten verleiht auch die „Staatszielbestimmung Klimaschutz“ **keinen unbedingten Vorrang des Klimaschutzes** gegenüber anderen Belangen. Vielmehr hat auch hier ein Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu erfolgen. Aus Sicht der Wirtschaft ist das auch hier wieder die Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie. Allerdings steigt das relative **Gewicht des Klimaschutzgebots** bei fortschreitendem Klimawandel in der Abwägung. Zu erwarten ist daher, dass das Gericht in Zukunft auch harte Eingriffe in die Wirtschaft absegnen wird. Was die Staatszielbestimmung Klimaschutz aber nach wie vor nicht hergibt, sind einklagbare Rechte Einzelner auf bestimmte Klimaschutzmaßnahmen des Staates gegen die Wirtschaft.

IV. Wissenschaftliche Unsicherheit

Zwar herrscht unter Wissenschaftlern Konsens über den menschengemachten Klimawandel. Allerdings gibt es noch Meinungsverschiedenheit zu den konkreten **Entwicklungen und Kipppunkten** und generell zur Frage, in welcher Weise genau sich das Klima entwickeln wird. Der Staat handelt damit beim Klimaschutz teilweise noch in wissenschaftlicher Unsicherheit über umweltrelevante Zusammenhänge, da die verschiedenen Szenarien angesichts der Dynamik der Entwicklung noch nicht genau beschrieben werden können. Diese Unsicherheiten **darf der Staat aber nicht zum Vorwand nehmen, sich zurückzulehnen**. Vielmehr schließt die dem Gesetzgeber auch zugunsten künftiger Generationen aufgegebene besondere Sorgfaltspflicht ein, belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen zu berücksichtigen. Aus der Sicht der Wirtschaft bedeutet dies, dass klimapolitischer Regulierung nur noch ganz bedingt mit dem Argument entgegengetreten werden kann, die Eingriffe seien aufgrund von Prognose-Unsicherheiten rechtswidrig. Eine Rolle könnte dies zum Beispiel bei strikteren Anpassungsmaßnahmen an Hochwasserschutz und den damit einhergehenden bau- und planungsrechtlichen Nutzungsverböten spielen.

V. Internationalität des Phänomens

Die für die deutsche Wirtschaft möglicherweise „gefährlichste“ Argumentation des Gerichts bezieht sich auf die Internationalität des Phänomens. Denn das Gericht stellt explizit fest, dass sich der deutsche Staat **seiner Verantwortung nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen** kann. Ganz im Gegenteil ist er gerade wegen dieser Internationalität zu effektivem Handeln verpflichtet, um anderen Staaten nicht das Argument zu geben, nichts tun zu müssen, weil Staaten wie Deutschland „ja auch nicht wirklich viel tun“.

Denkt man diese Logik zu Ende, muss oder zumindest darf der Staat auch zu drastischen Maßnahmen greifen, welche die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie hart treffen. Dies könnte aber seinerseits gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen. Denn ein massiver Eingriff in die Wettbewerbsfähigkeit einer Industrie in einem Land, das gerade einmal mit 2 % an den Treibhausgasemissionen beteiligt ist, steht in keinem Verhältnis mehr zu dem dadurch erreichten Nutzen. Ganz im Gegenteil kann es dadurch zu **Carbon Leakage** kommen, also der Abwanderung der deutschen Industrie in andere, klimapolitisch weniger ambitionierte Regionen, mit der Folge, dass am Schluss dadurch die CO₂-Emissionen weltweit sogar steigen. Es könnte also durchaus sein, dass das Gericht hier noch einmal eine Kurskorrektur vornehmen muss. Gibt es allerdings klimafreundliche Alternativen wie grünen Wasserstoff oder grüne Elektromobilität, greift dieses Argument gegen scharfe klimapolitische Regulierung nicht mehr, da dann kein Carbon Leakage mehr droht.

VI. Das scharfe Schwert der intertemporären Freiheitssicherung

Die aus der Sicht der Wirtschaft brisanteste Argumentation ist das bereits jetzt einklagbare Recht auf effektiven Klimaschutz aus Gründen der **Generationengerechtigkeit**. Einfach gesprochen haben damit junge Grundrechtsträger das Recht, bereits jetzt effektiven Klimaschutz einzufordern, um nicht viele Jahre später drastischen Grundrechtseinschränkungen durch Klimaschutzmaßnahmen ausgesetzt zu sein. Da ein zu langes Aufschieben von effektivem Klimaschutz zu drastischen Freiheitseingriffen für die junge Generation in der Zukunft führt, stellt diese einseitige Belastung der zukünftigen Generationen einen Verstoß gegen den zeitlich gedachten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dar.

Im Gegensatz zur oben besprochenen Internationalität des Phänomens lässt sich hier das Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht gegen staatliche Regulierung in Stellung bringen. Denn durch bereits jetzt harte klimapolitische Maßnahmen werden ganz konkret Freiheitsrechte der jungen Generationen in 20 Jahren gesichert. Allerdings könnte auch hier mittelbar wieder die Internationalität des Problems hereinspielen. Denn ein effektiver Schutz der zukünftigen Freiheitsrechte der jungen Generation ist nur dann möglich, wenn auch andere Weltregionen mitspielen. Ist dies nicht der Fall, würde die deutsche Industrie massiv belastet ohne dass für die zukünftige Generation etwas gewonnen wäre, was wegen mangelnder Eignung der Eingriffe zur Sicherung zukünftiger Freiheitsrechte ebenfalls einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz darstellen könnte.

VII. Verfassungswidrigkeit der Regelung für die Zeit nach 2030

Das Gericht erklärte es für verfassungswidrig, dass **für die Zeit nach 2030 keine konkreten Emissionsbudgets** festgelegt werden, sondern lediglich die Bundesregierung verpflichtet wurde, im Jahr 2025 per Rechtsverordnung den Emissionsminderungspfad für die Zeit nach 2030 festzulegen. Zwar könne nicht verlangt werden, dass die absinkenden Emissionsmengen bereits jetzt bis zur Erreichung der für 2050 angestrebten Klimaneutralität konkret bestimmt werden. Jedoch genügt es nicht, die Bundesregierung lediglich dazu zu verpflichten, einmal – im Jahr 2025 – durch Rechtsverordnung eine weitere Festlegung zu treffen. **Vielmehr müsste zumindest geregelt werden, in welchen Zeitabständen weitere Festlegungen transparent zu treffen sind. Der weitere Reduktionspfad muss also rechtzeitig erkennbar sein** und schon vor 2025 erste Festlegungen treffen. Außerdem müssen solche weitreichenden Vorgaben durch das Parlaments selbst getroffen werden und dürfen nicht alleine im Ermessen der Bundesregierung stehen.

Wie die Folgen dieser Aussagen für die Wirtschaft sind, lässt sich derzeit schwer vorherbestimmen. Klar ist aber, dass das Gericht **keine quantitativen Vorgaben** machte, was sich angesichts des gesetzgeberischen Spielraums auch verboten hätte. Angemahnt wird also nur ein gewisser zeitlicher Fahrplan für die Emissionsbudgets nach 2030, was aber nicht heißt, dass die Emissionsbudgets

anspruchlos sein dürfen, weil dann wiederum die intertemporäre Freiheitssicherung nicht gewährleistet wäre. Zu erwarten ist, dass bereits jetzt die im Klimaschutzgesetz festgelegten Emissionsbudgets für die einzelnen Branchen zumindest energisch eingefordert werden und zeitnah deutlich **ambitioniertere Emissionsbudgets** festgelegt werden. Der Druck auf die Dekarbonisierung der Wirtschaft wird daher noch einmal zunehmen. Dies gilt umso mehr, als es auch Aussagen des Gerichts für die Emissionsbudgets bis 2030 gibt, die man durchaus so interpretieren kann, dass auch bei diesen bereits festgelegten Budgets noch einmal nachgesteuert werden muss.

VIII. Ausblick aus Sicht der Wirtschaft

1. Generationengerechtigkeit als weiterer Hebel für die Regulierung der Wirtschaft

Die Entwicklung eines intertemporären Freiheitsschutzes war ein Paukenschlag, mit dem selbst die Kläger nicht gerechnet hatten. Das Gericht betritt hier **juristisches Neuland** und entwickelt eine Spielart des Grundrechtsschutzes, die es bisher nicht gab. Schützten Grundrechte bisher nur vor aktuellen oder jedenfalls sehr in der Gegenwart liegenden Eingriffen des Staates, gewährt das Gericht mit dieser Entscheidung bereits jetzt schon **Schutz gegen weit in der Zukunft liegende Grundrechtseingriffe**.

Wichtig ist dabei, zu wissen, dass das Gericht kein allgemeines einklagbares Recht auf Klimaschutz gewährte. Wirkende Norm war das Gebot der Generationengerechtigkeit, aber auch diese nicht in der Weise, dass der Staat für zukünftige Generationen das Klima retten muss. Vielmehr muss der Staat „nur“ dafür sorgen, dass die zukünftige Generation nicht übermäßigen Freiheitseinschränkungen durch Klimaschutzmaßnahmen ausgesetzt ist. Es geht also um ein gerechtes **Ausbalancieren der erforderlichen Freiheitseinschränkungen** zwischen den Generationen.

2. Sehr starke Eingriffe in das Wirtschaftsleben möglich

Das Pochen auf Generationengerechtigkeit wurde damit begründet, dass mit zunehmendem Fortschreiten des Klimawandels drastischere Maßnahmen erforderlich sind. Dabei geht das Gericht so weit, dass eine Bekämpfung des Klimawandels mit den damit einhergehenden Grundrechtseinschränkungen nicht nur zulässig, sondern sogar geboten ist, und zwar in der ambitioniertesten Spielart des Ziels Klimaneutralität. Auch erklärt das Gericht, (Zitat) **dass künftig selbst gravierende Freiheitseinbußen zum Schutz des Klimas verhältnismäßig und verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein können**. Es geht also selbst davon aus, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels immer härter werden müssen und ggf. sogar drastische Maßnahmen gerechtfertigt sein können. Dies gilt natürlich insbesondere für CO₂ Emissionen in der Wirtschaft, wobei das Shell-Urteil in den Niederlanden zeigt, dass man auch die CO₂ Emissionen der Haushalte der Wirtschaft anlasten kann, denn das niederländische Gericht rechnete die CO₂-Emissionen bei den Haushalten Shell zu, da die CO₂-Emissionen aus deren Brennstoffen stammen.

Eine tiefergehende Analyse des Urteils findet sich im [Handbuch Klimaschutzrecht](#), Teil 1, Kap. 3, Rz. 1 ff.