

Vorsitzender Richter am OVG a.D.  
Prof. Dr. Max Seibert  
max.seibert@t-online.de

## **Klimaschutzklagen in Deutschland**

### **I. Einleitung**

Ich werde mich in meinem Vortrag auf Klimaschutzklagen im engeren Sinne beschränken und den Fokus auf die Klimaschutz-Entscheidungen in Deutschland richten, insbesondere natürlich auf die Aufsehen erregende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vor wenigen Wochen. Klimaschutzklagen sind Ausdruck einer weltweiten Protestbewegung, die zunehmend versucht, über strategische Klagen Druck auf Gesetzgeber und Regierungen auszuüben, der sonst so nicht zu erreichen wäre.

### **II. Tatsächlicher Hintergrund des anthropogenen Klimawandels**

Ursachen, Folgen und Risiken des anthropogenen Klimawandels können den Berichten des "Weltklimarats" (Intergovernmental Panel on Climate Change <IPCC>) entnommen werden. Diese gelten als zuverlässige Zusammenfassungen des aktuellen Kenntnisstands zum Klimawandel und werden auf europäischer und internationaler Ebene herangezogen.<sup>1</sup>

Die derzeit beobachtete stark beschleunigte Erwärmung der Erde beruht nach nahezu einhelliger wissenschaftlicher Ansicht im Wesentlichen auf der durch anthropogene Emissionen hervorgerufenen Veränderung der Erdatmosphäre; dabei spielt der Anstieg der CO<sub>2</sub>-Konzentration eine besonders wichtige Rolle. Ohne zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels gilt derzeit ein globaler Temperaturanstieg um mehr als 3 °C bis zum Jahr 2100 als wahrscheinlich,<sup>2</sup> was zu dramatischen, ja apokalyptischen Folgen führen würde. Als eine besondere Gefahr werden sogenannte Kippunktprozesse im Klimasystem angesehen, weil diese weitreichende Umweltauswirkungen haben können. Kippelemente sind Teile des

---

<sup>1</sup> Der IPCC ist ein zwischenstaatlicher Ausschuss, der von dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme <UNEP>) und der Weltorganisation für Meteorologie (World Meteorological Organization <WMO>) im Jahr 1988 ins Leben gerufen wurde. Der IPCC forscht nicht selbst, sondern fasst die Aussagen der aktuell weltweit veröffentlichten naturwissenschaftlichen, technischen und sozioökonomischen Literatur in Berichten zusammen und bewertet sie in einem umfassenden Review-System aus wissenschaftlicher Sicht.

<sup>2</sup> BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2019, S. 6 f.; BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18 – (bekannt gegeben am 29.4.2021), Rn. 19

Erdsystems, die eine besondere Bedeutung für das globale Klima haben und die sich bei zunehmender Belastung abrupt und oft irreversibel verändern. Beispiele sind die Permafrostböden in Sibirien und Nordamerika, die Eismassen in den polaren Zonen, der Amazonasregenwald und bedeutende Luft- und Meeresströmungssysteme wie etwa der Golfstrom.<sup>3</sup>

Nur kleine Teile der anthropogenen Emissionen werden von den Meeren und der terrestrischen Biosphäre aufgenommen (in Deutschland etwa 5 %). Der große Rest verbleibt langfristig in der Atmosphäre und summiert sich. Im Gegensatz zu anderen Treibhausgasen verlässt CO<sub>2</sub> die Erdatmosphäre in einem für die Menschheit relevanten Zeitraum nicht mehr auf natürliche Weise. Jede weitere in die Erdatmosphäre gelangende CO<sub>2</sub>-Menge erhöht also bleibend die CO<sub>2</sub>-Konzentration und führt entsprechend zu einem weiteren Temperaturanstieg. Dieser Temperaturanstieg bleibt bestehen, auch wenn sich die Treibhausgaskonzentration nicht weiter erhöht. Die Begrenzung der globalen Erderwärmung setzt daher eine Begrenzung der gesamten anthropogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen voraus.<sup>4</sup>

Aufgrund dieses Zusammenhangs kann man annähernd bestimmen, welche weitere Menge an CO<sub>2</sub> noch höchstens dauerhaft in die Erdatmosphäre gelangen darf, damit die angestrebte Erdtemperatur nicht überschritten wird. Diese Menge wird in der klimapolitischen und klimawissenschaftlichen Diskussion als "CO<sub>2</sub>-Budget" bezeichnet.<sup>5</sup> Aus dem zur Verfügung stehenden globalen Rest-Budget lassen sich anteilige, nationale Rest-Budgets errechnen.

### III. Arten von Klimaklagen

Im Kampf gegen den Klimawandel sind inzwischen Hunderte von Klagen weltweit erhoben worden. Je nach Zielsetzung und Klagegegner lassen sich horizontale und vertikale Klagen unterscheiden.

1. In horizontalen Streitigkeiten klagen Private gegen Private, insbesondere Opfer gegen Unternehmen.<sup>6</sup> Derartige Klagen gegen Unternehmen sollen hier nicht weiter interessieren.

---

<sup>3</sup> BVerfG (Fn. 2), Rn. 21.

<sup>4</sup> IPCC, Sonderbericht, 1,5 °C Globale Erwärmung, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2018, S. 16, C.1.3; BVerfG (Fn. 2), Rn. 32.

<sup>5</sup> IPCC (Fn. 4), S. 16 f., 28; Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2020, S. 38 Rn. 3; BVerfG (Fn. 2), Rn. 36.

<sup>6</sup> Ein bekanntes Beispiel dafür ist die Klage eines peruanischen Bauern (Lluyya) gegen den deutschen Energiekonzern RWE vor deutschen Zivilgerichten. Er befürchtet eine Flutkatastrophe durch einen

2. Mit vertikalen Klagen verlangen Private von Hoheitsträgern Verbesserungen des Klimaschutzes.

In Europa hat der Hoge Raad, das oberste Zivilgericht der Niederlande, als erstes letztinstanzliches Gericht den Staat dazu verpflichtet, zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen.<sup>7</sup> Aufgrund einer Klage der Stiftung Urgenda hat es den niederländischen Staat Ende 2019 verurteilt, die Treibhausgasemissionen des Landes bis zum Ende des Jahres 2020 statt um geplante 17 % um 25 % im Vergleich zum Jahr 1990 zu reduzieren. Es leitete die Verpflichtung aus den Grundrechten in Art. 2 und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ab.

Der irische Supreme Court hat auf eine Klage der Nichtregierungsorganisation „Friends of the Irish Environment“ im Juli 2020 die Regierung zur Erarbeitung eines neuen Klimaplanes für 2050 verurteilt.<sup>8</sup> Irland hatte sich 2015 dazu verpflichtet, seine CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2050 um 80% gegenüber 1990 zu senken. Der Supreme Court hielt den Plan für zu vage, weshalb die Regierung ihren gesetzlichen Auftrag nicht erfülle.

Das deutsche BVerfG hat vor kurzem die Verfassungsbeschwerden von zwei NGO's als unzulässig verworfen und den Verfassungsbeschwerden der übrigen Privatpersonen teilweise stattgegeben.<sup>9</sup>

Vergleichbare Klagen sind auch in anderen Ländern erhoben worden, u.a. in Frankreich, Belgien, Schweiz und Großbritannien. Ferner wurde eine Klage von europäischen Bürgern (Armando Carvalho u.a.) gegen die Europäische Union vor dem Europäischen Gericht erhoben.<sup>10</sup> Der EuGH als letzte Instanz hat die Klagen im März 2021 als unzulässig abgewiesen, weil die Kläger nicht individuell betroffen seien.<sup>11</sup>

Bei den Klagen gegen den Staat auf Klimaschutzmaßnahmen können zwei Typen unterschieden werden.

---

Gebirgssee wegen klimabedingter Gletscherschmelze und fordert (anteiligen) Kostenersatz für notwendige Schutzmaßnahmen. Bei der Berufungsinstanz (OLG Hamm) hat er bislang einen Teilerfolg erzielt; denn das Gericht hat eine Beweisaufnahme in Peru angeordnet, allerdings noch nicht über die Klage entschieden.

<sup>7</sup> Hoge Raad, Urteil vom 20.12.2019; siehe dazu etwa Van der Veen/DeGraaf, in: Kahl/Weller, Climate Change Litigation, 2021, S. 363 (367 ff.).

<sup>8</sup> Urteil vom 31.7.2020

<sup>9</sup> BVerfG (Fn. 2), Beschluss vom 24.3.2021, bekannt gegeben am 29.4.2021.

<sup>10</sup> Vgl. Winter, ZUR 2019, 259 ff.

<sup>11</sup> EuGH, Urteil vom 25.03.2021.

Zum einen sind die Klagen darauf gerichtet, dass die Regierung oder sonstige Exekutivorgane die gesetzlichen Vorgaben nicht hinreichend umgesetzt haben. Solche Klagen sind in Deutschland grundsätzlich bei den Verwaltungsgerichten zu erheben. So haben verschiedene Kläger Klagen beim Verwaltungsgericht Berlin<sup>12</sup> gegen die Bundesregierung erhoben, damit sie weitere Klimaschutzmaßnahmen ergreift.

Zum anderen kann Klagegegenstand aber auch ein Gesetz sein, weil es unzureichend oder verfassungswidrig nicht die notwendigen Maßnahmen zum Schutz vor dem Klimawandel festgelegt hat. Hierfür ist in Deutschland allein das BVerfG zuständig. Deshalb sind die Verfassungsbeschwerden gegen das deutsche Klimaschutzgesetz beim BVerfG erhoben worden.

#### **IV. Intertemporale und transnationale Herausforderung: Klimaschutzklagen werfen neue Fragen auf**

Die Klimaklagen führen deutlich vor Augen, dass unser Rechtssystem bislang nicht auf über Jahrzehnte gestreckte intertemporale weltumspannende Umweltprobleme vorbereitet und ausgerichtet war. Der demokratische Rechtsstaat handelt traditionell in überschaubaren Dimensionen; die bisherigen Instrumente und Denkmuster passen daher nicht ohne weiteres auf ein intertemporales und transnationales Problem wie den Klimawandel.<sup>13</sup> Stichwortartig stellen sich vor allem folgende Fragen:

- Bei den Folgen des Klimawandels besteht die Besonderheit, dass wegen der Vielzahl der möglichen Kausalverläufe weder der exakte Zeitpunkt noch der konkrete Ort eines Schadenseintritts oder einer Schutzgutverletzung vorhergesagt werden können.<sup>14</sup> Besteht eine Beschwerde- oder Klagebefugnis, obwohl es um Grundrechtsverletzungen erst in einer fernerer Zukunft geht?
- Liegt eine unmittelbare bzw. individuelle Betroffenheit auch dann vor, wenn es – wie hier - um eine gleichartige Betroffenheit der Allgemeinheit geht?<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> VG Berlin, NVwZ 2020, 1289 (dazu noch unten).

<sup>13</sup> Gärditz, ZUR 2018, 663 (670 f.).

<sup>14</sup> Meyer, NJW 2020, 894 (896); Groß, NVWZ 2020, 337 (340); Kahl, JURA 2021, 117 (124).

<sup>15</sup> VG Berlin, NVwZ 2020, 1289 (1293) Rn. 67 f.; Meyer, NJW 2020, 894 (898 f.).

- Staatliche Schutzpflichten können sich aus Grundrechten und Menschenrechten ergeben. Aber ist eine Schutzpflicht mit Blick auf die staatlichen Handlungsspielräume beim Klimawandel evident verletzt?<sup>16</sup>
- Könnte der Staat seine Schutzpflicht lediglich mit Anpassungsmaßnahmen statt mit einer Treibhausgasreduktion erfüllen?
- Der einzelne Staat hat nur eine begrenzte Verantwortlichkeit für den global verursachten Klimawandel. Wie wirkt sich die Internationalität des Problems aus?<sup>17</sup>
- Wie steht es mit der Gewaltenteilung? Überschreitet das Gericht mit einer Verurteilung des Staates seine Entscheidungskompetenzen in einem demokratischen und gewaltenteilenden System?<sup>18</sup>

Diese Fragen stellen sich mehr oder weniger bei allen Klimaschutzklagen. Ich werde im Folgenden die Antworten des VG Berlin und vor allem des BVerfG vorstellen.

### V. Urteil des VG Berlin

Vor Inkrafttreten des deutschen Klimaschutzgesetzes hatten Greenpeace und 13 Privatleute 2018 vor dem VG Berlin Klage erhoben mit dem wesentlichen Ziel, die Bundesregierung zu verurteilen, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um das in einem Aktionsprogramm<sup>19</sup> festgelegte Klimaschutzziel, die deutschen Treibhausgas-Emissionen bis 2020 um 40 % zu reduzieren, rechtzeitig zu erreichen. Das Aktionsprogramm ist kein Gesetz, sondern 2014 von der Bundesregierung beschlossen worden. Es ging den Klägern also darum, dass zusätzliche Umsetzungsmaßnahmen ergriffen werden, um das selbst gesetzte Ziel der Bundesregierung noch rechtzeitig bis 2020 zu erreichen.

Ein zentrales Problem bei derartigen Klagen ist die Frage, ob den Klägern überhaupt eine Klagebefugnis zusteht. Die Schwierigkeit besteht darin, dass den Klägern noch kein Schaden entstanden ist und auch noch nicht aktuell in ihre Rechte, etwa ihr Grundrecht auf Leben und Gesundheit eingegriffen worden ist. Sie fürchten vielmehr weit in der Zukunft liegende Beeinträchtigungen. Deshalb sind bislang in Rechtsprechung und Literatur in erster Linie (verfassungs-)rechtliche Pflichten des Staates erörtert worden, Leben, Gesundheit und Eigentum seiner Bürger vor den

<sup>16</sup> Vgl. Braig/Ehlers-Hofherr, NUR 2020, 589 zur Rolle des EGMR.

<sup>17</sup> Vgl. Meyer, NJW 2020, 894 (898).

<sup>18</sup> Dazu Payandeh, in: Kahl/Weller, Climate Change Litigation, 2021, S. 62 ff.

<sup>19</sup> „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“.

Gefahren des Klimawandels, etwa klimabedingten Extremwetterereignissen wie Hitzewellen, Wald- und Flächenbränden, Wirbelstürmen, Starkregen, Überschwemmungen oder Erdbeben in der Zukunft zu schützen.

Das VG Berlin hat die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) verneint und die Klage 2019 als unzulässig abgewiesen.<sup>20</sup> Zur Begründung führte es aus, dass das Aktionsprogramm der Bundesregierung lediglich eine politische Absichtserklärung ohne verbindliche Außenwirkung sei, aus der die Kläger keine subjektiven Rechte herleiten könnten.

Die Klagebefugnis könne auch nicht auf eine staatliche Schutzpflicht zum Klimaschutz gestützt werden. Aus dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, das vor Eingriffen in Leben und körperliche Unversehrtheit schütze, ergebe sich zwar grundsätzlich eine Schutzpflicht des Staates, die ihn zu Maßnahmen gegen den Klimawandel verpflichte. Werde das verfassungsrechtliche Mindestmaß an Klimaschutz unterschritten, könne dies zu einer Rechtsverletzung Betroffener führen. Aber dem Staat komme bei der Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Eine Verletzung dieser Schutzpflichten liege nicht vor. Die Kläger hätten nicht substantiiert dargelegt, dass der Staat in evidenter Weise das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß an Klimaschutz unterschritten habe.

Der EuGH hat jüngst mit Urteil vom 25.03.2021 die Klimaschutzklagen von Privatpersonen ebenfalls als unzulässig abgewiesen, allerdings mit anderer Begründung. Die Kläger seien nicht individuell betroffen. Eine individuelle Betroffenheit liege nur vor, wenn das angegriffene Gesetz gerade die Kläger aufgrund bestimmter Eigenschaften oder anderer Umstände stärker als alle anderen Personen betreffe. Hier sei aber die Allgemeinheit betroffen. Auch der französische Conseil d'État hat die Klagen eines Privatklägers Ende 2020 mangels Klageinteresse als unzulässig abgewiesen, die Klage der Gemeinde Grande-Synthe an der Nordatlantikküste hingegen als zulässig angesehen.<sup>21</sup>

## **VII. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts**

Der am 29.4.2021 veröffentlichte Beschluss des BVerfGs<sup>22</sup> ist eine wegweisende Entscheidung von historischer Bedeutung. Die Entscheidung ist gleichermaßen

---

<sup>20</sup> VG Berlin, Urteil vom 31.10.2019, NVwZ 2020, 1289; dazu Oexle/Lammers, NVwZ 2020, 1723; Buser, NVwZ 2020, 1253; Schomerus, ZUR 2020, 167; Frenz, UPR 2020, 1.

<sup>21</sup> Conseil d'État, Beschluss vom 19.11.2020, N° 427301

<sup>22</sup> BVerfG (Fn. 2), Beschluss vom 24.3.2021, bekannt gegeben am 29.4.2021

radikal und zurückhaltend weise. Sie kann in ihrer Wirkung nicht überschätzt werden. Sie wird die politischen Entscheidungsträger zukünftig auf allen Ebenen auf ihre Verantwortlichkeit verpflichten, ohne ihnen den Entscheidungsspielraum zu nehmen. Gegen das Klimaschutzgesetz vom Dezember 2019 haben 2 Umweltverbände und zahlreiche Privatpersonen Verfassungsbeschwerden erhoben. Der von den Beschwerdeführern angegriffene § 3 Abs. 1 KSG legt die konkreten Klimaschutzziele fest. Danach werden die Treibhausgasemissionen schrittweise gemindert; bis zum Zieljahr 2030 sind sie im Vergleich zum Jahr 1990 um mindestens 55% zu mindern. Zur Erreichung dieser nationalen Klimaschutzziele werden ferner zulässige Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren festgelegt: Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Sonstiges.<sup>23</sup>

### **1. Zulässigkeit**

Das BVerfG hat die Beschwerden der beiden Umweltverbände als unzulässig verworfen, weil ihnen keine Grundrechte zustünden, die verletzt seien. Die Beschwerden der Privatkläger seien hingegen zulässig, weil ihre Grundrechte betroffen seien.<sup>24</sup>

### **2. Begründetheit**

Das BVerfG hält die Verfassungsbeschwerden der Privatpersonen teilweise für begründet:

- a) Der Gesetzgeber habe zwar nicht seine aus den Grundrechten folgenden Schutzpflichten verletzt, die Beschwerdeführer vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.
- b) Ein Verstoß gegen Grundrechte liege aber deshalb vor, weil es infolge der Emissionsmengen, die das Klimaschutzgesetz für den aktuellen Zeitraum zulässt, in späteren Zeiträumen zu hohen Belastungen durch notwendige Emissionsminderungsmaßnahmen kommen kann.

#### **a) Schutzpflicht des Staates**

Das Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schützt das Leben und die körperliche Unversehrtheit gegen staatliche Eingriffe. Darüber hinaus enthält es nach ständiger Rechtsprechung eine allgemeine staatliche Schutzpflicht für Leben und Gesundheit.

---

<sup>23</sup> § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2

<sup>24</sup> BVerfG (Fn. 2), Rn. 90 ff.

Dies schließt nach Auffassung des BVerfG den Schutz vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen. Die Schutzpflicht des Staates umfasse auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Aus Art. 2 und 8 EMRK ergäben sich keine weitergehenden Schutzpflichten.

Diese Pflichten sind allerdings verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbar. Das BVerfG stellt die Verletzung einer Schutzpflicht nur dann fest, 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.<sup>25</sup>

Diese hohen Anforderungen hat das BVerfG im Ergebnis verneint. Das Klimaschutzgesetz habe die Verpflichtung nach dem Pariser Abkommen übernommen, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Allerdings gäbe es Anhaltspunkte dafür, dass es mit den im Klimaschutzgesetz geregelten Emissionsreduktionen bis 2030 nicht möglich sei, den deutschen Beitrag zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C zu erfüllen und dass das 1,75°C – Ziel überhaupt nur dann gelingen könnte, wenn nach 2030 außerordentlich belastende Reduktionsanstrengungen unternommen würden.

Die grundrechtlichen Schutzpflichten seien dadurch jedoch nicht verletzt. Insbesondere müsse zwischen Klimaschutz– und Gesundheitsschutzerfordernissen unterschieden werden. Eine Verletzung des Klimaschutzgebots führe nicht zwangsläufig zu einer Verletzung von Leben und Gesundheit. Die Gefahren des Klimawandels für Leben und Gesundheit der Menschen ließen sich nämlich zu einem Teil auch durch Anpassungsmaßnahmen lindern, wie zum Beispiel durch eine geeignete Architektur, Sicherungsmaßnahmen gegen das Hochwasserrisiko oder z.B. durch Frischluftschneisen und Grünanlagen gegen die klimatisch bedingte Aufheizung der Städte.<sup>26</sup>

Auch die sich aus dem Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Absatz 1 GG) ergebende staatliche Schutzpflicht sei nicht verletzt. Es sei nicht absehbar, dass Eigentum so sehr gefährdet würde, dass dies nicht durch Schutzmaßnahmen in verfassungsrechtlich vertretbaren Maßen gehalten werden könnte.

---

<sup>25</sup> BVerfG (Fn. 2), Rn. 143 ff.

<sup>26</sup> BVerfG (Fn. 2), Rn. 153 ff.

## **b) Intertemporale Freiheitssicherung**

Die wirklich wegweisende Entscheidung findet sich im zweiten Begründungsteil: das BVerfG stellt eine Verletzung der Beschwerdeführer in ihren Freiheitsrechten fest, weil das Klimaschutzgesetz erhebliche Anteile der verfassungsrechtlich gebotenen Treibhausgasminderungslasten auf Zeiträume nach 2030 verschoben hat. Mit dieser kreativen Lösung betritt das BVerfG Neuland. Im Mittelpunkt steht der Gedanke einer intertemporalen Freiheitssicherung, die auf einer gerechten Verteilung der Lasten zwischen den Generationen basiert.

Die Entscheidung des Gesetzgebers, die im Klimaschutzgesetz festgelegte Menge an CO<sub>2</sub>-Emissionen zuzulassen, stelle zwar keinen unmittelbaren Eingriff in die grundrechtlich gesicherten Freiheitsrechte der Beschwerdeführer dar. Sie begründe aber eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung zukünftiger grundrechtsgeschützter Freiheit, weil sich mit jeder CO<sub>2</sub>-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich zulässige Restbudget irreversibel verkleinert. Je kleiner das Restbudget ist, desto empfindlicher werden die Grundrechtsträger von den später immer belastender werdenden Beschränkungen getroffen. Denn der Gesetzgeber wäre verfassungsrechtlich gezwungen, nach 2030 massiv in die Freiheitsrechte eingreifende Maßnahmen zu ergreifen, um das dann nur noch zur Verfügung stehende Restbudget an Emissionslasten einhalten zu können. In dieser „Vollbremsung“ nach 2030 liege eine unausweichliche „eingriffsähnliche Vorwirkung“ auf die verbleibenden Möglichkeiten, von der grundrechtlich geschützten Freiheit tatsächlich Gebrauch zu machen. Wegen der gegenwärtig weitestgehend irreversiblen Wirkung der einmal zugelassenen und in die Erdatmosphäre gelangenden Emissionsmengen bedarf diese eingriffsähnliche Vorwirkung bereits heute einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.<sup>27</sup>

Dies setzt voraus, dass sie (erstens) mit elementaren Grundentscheidungen des Grundgesetzes, insbesondere Art. 20a GG, vereinbar ist und (zweitens) die Belastungen der zukünftigen Freiheit nicht unverhältnismäßig sind.

### **(1) Vereinbarkeit mit Art. 20a GG**

Die deutsche Verfassung sieht zwar kein Grundrecht auf gesunde Umwelt vor, aber in Art. 20a GG eine objektive Wertentscheidung für den Umweltschutz:

---

<sup>27</sup> BVerfG (Fn. 2), Rn. 182 ff.

„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.“

Das BVerfG stellt klar, dass diese Norm den Staat objektiv auch zum Klimaschutz verpflichtet, aber kein einklagbares subjektives Recht darstellt. Der Staat könne sich seiner Verantwortung nicht mit Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen. Damit wird einer „organisierten Unverantwortlichkeit“<sup>28</sup> ein Riegel vorgeschoben. Jeder Staat trage zwar nur einen Teilbeitrag zum globalen Klimaschutzproblem bei. Aber der nationalen Klimaschutzverpflichtung aus Art. 20a GG stehe nicht entgegen, dass die Probleme des Klimawandels nicht durch die Maßnahmen eines Staates allein, sondern nur als gemeinsame Aufgabe aller Staaten gelöst werden könnten. Das Klimaschutzgebot habe zwangsläufig eine internationale Dimension. Es verlange vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichte, im Rahmen internationaler Abstimmung auf Klimaschutz hinzuwirken. Dementsprechend sei die Umsetzung vereinbarter Lösungen verfassungsrechtlich geboten.<sup>29</sup>

Art. 20a GG sei kein unverbindliches Programm, sondern eine Rechtsnorm, die den Gesetzgeber binde und die auch justiziabel sei. Dies gelte auch für das darin enthaltene Klimaschutzgebot. Aber was verlangt das Klimaschutzgebot konkret vom Staat?

An dieser Stelle stellt sich eines der Hauptprobleme von Klimaschutzklagen: Die Verfassung gibt den Schutz als Ziel vor, nicht jedoch seine Ausgestaltung im Einzelnen. Die Gerichte benötigen aber einen hinreichend konkreten rechtlichen Maßstab, um prüfen zu können, ob die ergriffenen Klimaschutzmaßnahmen (verfassungs-)rechtlich ausreichend sind. Art. 20a GG kann diesen Maßstab nicht unmittelbar liefern, soll aber den Gesetzgeber dennoch verfassungsrechtlich binden. Die offen formulierte Norm lässt ihm einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Es ist Aufgabe und Verpflichtung des Gesetzgebers, die offene, global gefasste Wertentscheidung des Art. 20a GG zu konkretisieren. Hingegen ist es grundsätzlich nicht Aufgabe der Gerichte, aus dem Klimaschutzziel des Art. 20a GG konkret

---

<sup>28</sup> Ulrich Beck, Gegengifte: Die organisierte Unverantwortlichkeit, 1988.

<sup>29</sup> BVerfG (Fn. 2), Rn. 199 ff.

quantifizierbare Grenzen der Erderwärmung (und damit korrespondierende Emissionsmengen oder Reduktionsvorgaben) abzuleiten. Gleichwohl darf das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot des Art. 20a GG nicht leerlaufen.

Im Kern löst das BVerfG das Problem dadurch, dass es auf das Klimaschutzziel des Pariser Übereinkommens abstellt, das der Gesetzgeber im Klimaschutzgesetz (§ 1 Satz KSG) zur verbindlichen Vorgabe gemacht hat.

Im Pariser Übereinkommen von 2015 haben sich die Vertragsstaaten auf das Klimaschutzziel verständigt, dass „der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen“ (Art. 2). Sie haben sich aber nicht zu konkreten Reduktionsmaßnahmen verpflichtet. Das Übereinkommen bestimmt keine Treibhausgasminderungsquoten oder Emissionshöchstmengen, die zur Zielerreichung eingehalten werden müssten. Das Pariser Abkommen sieht vielmehr einen freiwilligen Mechanismus vor.<sup>30</sup> Danach bleibt es den Vertragsparteien selbst überlassen, die Maßnahmen zur Erreichung des vertraglichen Temperaturziels festzulegen.<sup>31</sup>

Das Klimaschutzgesetz übernimmt ausdrücklich und wörtlich die Ziele des Pariser Übereinkommens.<sup>32</sup> Für das BVerfG bildet diese Temperaturmaßgabe für die verfassungsgerichtliche Kontrolle die maßgebliche Konkretisierung des in Art. 20a GG enthaltenen Klimaschutzauftrags<sup>33</sup>.

Mit der Festlegung des Temperaturziels allein ist freilich noch kein hinreichender Maßstab für die verfassungsgerichtliche Prüfung gewonnen. Es stellt sich nämlich die Frage, wie sich die festgelegten Emissionsmengen (Reduktion um 55 % bis 2030) am verfassungsrechtlich festgelegten Temperaturziel überprüfen lassen. Dazu ist

---

<sup>30</sup> Zur Verbindlichkeit der Klimaschutzziele Frank, NVwZ 2016, 1599; ders. NVwZ-Extra 2016,1; Saurer NVwZ 2017, 1574.

<sup>31</sup> Art. 4 Abs. 2 Satz 1 PA sieht vor, dass die Vertragsstaaten sogenannte "national festgelegte Beiträge" erarbeiten und übermitteln müssen, die sie zu erreichen beabsichtigen.

<sup>32</sup> In § 1 KSG, der den Zweck des Klimaschutzgesetzes bestimmt, heißt es in Satz 3: „Grundlage 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, ...“

<sup>33</sup> BVerfG (Fn. 2), Rn. 213.

eine Umwandlung der Temperaturangabe in eine Emissionsmenge erforderlich.<sup>34</sup> Grundlage ist der Budgetansatz des Weltklimarats (IPCC) und des (deutschen) Sachverständigenrats für Umweltfragen.

Es besteht ein annähernd linearer Zusammenhang zwischen der über alle Zeiten hinweg kumulierten Gesamtmenge an anthropogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen und der globalen Temperaturerhöhung. So kann das konkrete globale CO<sub>2</sub>-Restbudget ermittelt werden, also die Menge, die höchstens noch zur Verfügung steht, wenn das Temperaturziel eingehalten werden soll. Daraus hat der Sachverständigenrat den Anteil ermittelt, der auf Deutschland entfällt. Ab 2020 verbleibt danach ein nationales Restbudget von 6,7 Gigatonnen CO<sub>2</sub>. Dies ist die Menge, die in Deutschland bis zur Klimaneutralität verbraucht werden darf, um die Temperaturziele einzuhalten. Die Berechnungen weisen zwar nicht unerhebliche Ungewissheiten auf, sind aber gleichwohl belastbar. Auch der niederländische Hoge Raad<sup>35</sup> und der Irische Supreme Court<sup>36</sup> haben den Budgetansatz zugrundegelegt.

Ausgehend von diesem Maßstab ist das BVerfG zu dem Ergebnis gelangt, dass das Klimaschutzgesetz (§ 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG i. V. m. Anlage 2) dem Ziel, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 Grad und möglichst auf 1.5 Grad zu begrenzen, trotz erheblicher Zweifel derzeit „noch“ gerecht wird.<sup>37</sup> Der Gesetzgeber habe seine Wertungsspielräume nicht überschritten.

## **(2) Verhältnismäßigkeit: intergenerationelle Gerechtigkeit**

Das Klimaschutzgesetz (§ 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG) verstößt jedoch nach Auffassung des BVerfG gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.<sup>38</sup> Der Gesetzgeber hätte die verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO<sub>2</sub>-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit verteilen müssen. Es dürfe nicht einer Generation zugestanden werden, bei verhältnismäßig geringen Einschränkungen große Teile des CO<sub>2</sub>-Budgets zu verbrauchen, wenn damit gleichzeitig den nachfolgenden Generationen eine radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben umfassenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde.

---

<sup>34</sup> BVerfG (Fn. 2), Rn. 215 ff.

<sup>35</sup> Urteil vom 20. Dezember 2019, 19/00135, Ziffer 2.1, 7. Spiegelstrich, Ziffern 4.6, 7.4.3. (Urgenda).

<sup>36</sup> Urteil vom 31. Juli 2020, 205/19, Ziffer 4.3.

<sup>37</sup> BVerfG (Fn. 2), Rn. 214 und 230.

<sup>38</sup> BVerfG (Fn. 2), Rn. 243 ff.

Weil die Weichen für künftige Freiheitsbelastungen bereits durch die aktuelle Regelung zulässiger Emissionsmengen gestellt würden, müssten die Auswirkungen auf künftige Freiheit aber aus heutiger Sicht verhältnismäßig sein. Praktisch verlange die Schonung künftiger Freiheit, dass der Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig eingeleitet werde. In allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum - müssten frühzeitig Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch gehaltvoll Gebrauch gemacht werden könne. Es müssten also möglichst frühzeitig transparente Maßgaben für verbleibende Emissionsmöglichkeiten und Reduktionserfordernisse nach 2030 formuliert werden. Erst dies biete die grundlegende Orientierung und Sicherheit für die unerlässliche Entwicklung und Planung entsprechender Techniken und Praktiken. Dazu sei eine Planung über 2030 hinaus etwa bis zum Jahr 2050 als dem Jahr der angestrebten Klimaneutralität erforderlich.

Die Entscheidung des BVerfG basiert auf dem grundlegenden Gedanke der intergenerationellen Gerechtigkeit, also der gerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen. Das BVerfG hat damit eine überzeugende Antwort auf die intertemporale Problematik des Klimawandels gefunden. Bei genauerem Hinsehen hat es nicht nur das Fehlen von Regelungen für die Zeit nach 2030 gerügt, sondern mittelbar auch die Regelungen bis 2030 als unzureichend qualifiziert. Denn wenn der Gesetzgeber einer fairen Lastenverteilung zwischen den Generationen gerecht werden will, kann er sich nicht auf ergänzende Regelungen für die Zeit nach 2030 beschränken, sondern muss vor allem auch die Anstrengungen bei der Emissionsreduktion bis 2030 verschärfen, um die nachfolgende Generation zu entlasten.

## **VII. Gerichte als Weltretter? Zur Bedeutung von Klimaurteilen**

Gerichte sind keine Weltretter in Sachen Klimaschutz. Aber sie können wichtiger Impulsgeber und Katalysator sein, um notwendige und überfällige Veränderungen mit anzustoßen.<sup>39</sup> Klimaschutzurteile durchbrechen nicht die Gewaltenteilung, sondern sind gerade Ausdruck derselben. Mit ihnen wird nicht der demokratische Dialog untergraben, sondern werden die von der Verfassung oder vom einfachen Gesetzgeber abstrakt festgelegten Rechte von Minderheiten oder nicht

---

<sup>39</sup> Kritisch Wegener, ZUR 2019, 3 (10 ff.); anders Graser, ZUR 2019, 271 ff.

durchsetzungsfähigen Bevölkerungsteilen geschützt. Bei Klimaschutzurteilen geht es nicht um die gerichtliche Ausarbeitung von Plänen oder Maßnahmen zur Bewältigung des Klimawandels, sondern um die Verpflichtung der verantwortlichen Entscheidungsträger, solche mit hinreichender Wirksamkeit zu entwerfen. Es ist und bleibt daher Aufgabe von Gesetzgeber und Regierung in einer Demokratie, die erforderlichen Maßnahmen zur Treibhausgasreduzierung zu identifizieren und zu beschließen. Das hat auch das BVerfG unter Wahrung des *judicial self restraint* respektiert.

Es findet allerdings eine partielle Verantwortungsverlagerung statt. Das Urteil des BVerfG befreit die Politik von der Rechtfertigung gegenüber den Wählern angesichts kurzer Legislaturperioden und vom Druck der Interessengruppen und Lobbyisten. Die Verantwortung für strengere Klimaschutzmaßnahmen haben unabhängige Richter übernommen, die sich nicht einer Wiederwahl stellen müssen. Deshalb überrascht es nicht, wenn auch diejenigen Politiker das Urteil begrüßt und gelobt haben, die das Klimaschutzgesetz zu verantworten hatten.

13 Tage (!) nach dem Urteil des BVerfG hat die deutsche Bunderegierung den Entwurf für ein schärferes Klimaschutzgesetz vorgelegt. Bis 2030 sollen die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Vergleich zum Jahr 1990 um 65 Prozent reduziert werden (bisher: 55 %). Bis 2040 sollen sie bereits um 88 Prozent gegenüber dem Vergleichsjahr zurückgegangen sein. Bis 2045 soll Deutschland klimaneutral sein (bisher: bis 2050). Das Gesetz muss noch im Bundestag und Bundesrat beraten werden. Hoffen wir, dass die tatsächliche Umsetzung den ambitionierten Zielen entspricht.