

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit *¹
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *
John Peters
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

Verfassungsbeschwerde 2024

Greenpeace e.V. und Germanwatch e.V.

Bundes-Klimaschutzgesetz 2024: Ambition und Steuerungsarchitektur verfassungswidrig

16.09.2024
00238/24 /R /R/jf
Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki
Durchwahl: 040-278494-11
Email: drzewiecki@rae-guenther.de

Zusammenfassung

1.

Drei Jahre nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a. (i.F. Klimabeschluss) scheinen sowohl die dort festgestellten Rechte und Pflichten, als auch das zugrunde liegende Menschheitsproblem Klimawandel, angesichts der gravierenden Folgen wichtiger denn je. Der Europäische Menschenrechtshof (EGMR) hat im April 2024 bestätigt: Den Gesetzgeber treffen umfangreiche Klimaschutzpflichten auf Regelungs- und Umsetzungsebene. Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer des Klimabeschlusses (BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 288/20 – Neubauer, Backsen u.a.) rügen daher gemeinsam mit Greenpeace e.V. und Germanwatch e.V. als Verbandsklägern sowie über 50.000 Menschen aus Deutschland erneut die Verletzung ihrer Grundrechte.

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

2.

Angegriffen werden Vorschriften des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) in der Fassung des „Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes“ (**KSG-Novelle 2024**), die zum 17.07.2024 in Kraft getreten ist. Die Änderungen durch die KSG-Novelle 2024 **schwächen das Gesetz und dessen Vollzug erheblich** und verschieben die Senkung von Treibhausgasemissionen in die Zukunft.

Kern der Neuregelungen ist die Umstellung der Steuerungsarchitektur durch Abschaffung der Sektorziele in § 4 i.V.m. Anlage 2 KSG a.F. und der sektorbezogenen Nachsteuerung durch Sofortprogramme (§ 8 KSG a.F.). Die Nachsteuerung wird nunmehr anhand von Projektionen (§ 5a KSG n.F.) allein daran ausgerichtet, ob bei sektorübergreifender Betrachtung die im Gesamtzeitraum von 2021 bis 2030 (bzw. später von 2031 bis 2040) kumulativ zugelassenen Emissionen insgesamt überschritten werden (§ 4 Abs. 1, § 8 KSG n.F.). Der Nachsteuerungsmechanismus ist zudem lückenhaft und nimmt die Zeit nach 2030 viel zu spät in den Blick.

3.

Das Gesetz lässt Emissionsmengen zu, die weit über das verbleibende CO₂-Budget hinausgehen, das der Bundesrepublik Deutschland (noch) zusteht. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) leitet – ausdrücklich unter Beibehaltung seiner Berechnungsmethode – für die vom BVerfG im Klimabeschluss zugrunde gelegte Temperaturschwelle (1,75 °C mit 67 % Wahrscheinlichkeit bei Annahme einer globalen *per capita* Verteilung) ein Restbudget von 3,9 Gt CO₂ ab – dieses wäre aufgrund des derzeitigen KSG bereits 2033 aufgebraucht. Das deutsche Budget für 1,5 °C ist nach den aktuellen Berechnungen des SRU schon heute aufgebraucht – und zwar selbst dann, wenn man nur eine 50-prozentige Wahrscheinlichkeit der Einhaltung dieser Schwelle zugrunde legt.

4.

Das (nicht verfassungskonforme) gesetzgeberisch vorausgesetzte CO₂-Budget bzw. die **Klimaziele als Gesamtmengen werden nicht erreicht**. Nach den Projektionsdaten 2024 des Umweltbundesamt schien die Einhaltung des Gesamtbudgets bis 2030 unter dem KSG wieder erreichbar, der Expertenrat für Klimafragen geht jedoch weiter (wie seit Jahren) von einer Zielverfehlung aus. Grund für den unerwartet starken Rückgang der Emissionen im Jahr 2023 waren in erster Linie externe Effekten – insbesondere der Wirtschaftskrise – und nicht effektive Klimaschutzmaßnahmen. Nach 2030 gehen alle Projektionen weiterhin von einer deutlichen Zielverfehlung aus. Auch im Hinblick auf die europäischen Ziele aus der Klimaschutzverordnung (ESR-Ziele) wird eine deutliche Verfehlung erwartet. Es ist

daher offensichtlich, dass zur freiheitsschonenden Vermeidung der „Vollbremsung“ ein schlüssiges, effektives Konzept zur Um- und Durchsetzung erforderlich ist – die angegriffenen Regelungen bewirken das Gegenteil.

5.

Die Verfassungsbeschwerde legt die verfassungsrechtlichen Anforderungen im Einklang mit dem **Klimabeschluss** sowie der Folgerechtsprechung des BVerfG zu Grunde: Der deutsche Gesetzgeber muss einen mit den Temperaturzielen des Pariser Klimaschutzübereinkommen kompatiblen Rahmen setzen, und die hierfür notwendigen Emissionsreduktionen rechtzeitig einleiten, um eine spätere „Vollbremsung“ mit gravierenden Freiheitseinschränkungen zu vermeiden. Das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG und das darin enthaltene Ziel der Herstellung von Klimaneutralität gewinnt bei fortschreitendem Klimawandel in allen Abwägungsentscheidungen des Staates an Gewicht. Damit Freiheitsrechte des Einzelnen in Zukunft gewahrt bleiben, müssen Emissionsreduktionen heute rechtzeitig eingeleitet und Reduktionslasten über die Generationen gerecht verteilt werden.

6.

Die mit der Verfassungsbeschwerde **angegriffenen Regelungen** betreffen

- die fehlende Anpassung der Klimaschutzziele und Jahresemissions-Gesamtmen gen an das nach Art. 20a GG verbleibende CO₂-Budget (§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 i.V.m. Anlagen 2 bis 3 KSG)
- die fehlende Anrechnung von Zielverfehlungen auf die Zeit nach 2040 und die Ermächtigung der Bundesregierung, Jahresemissions-Gesamtmen gen, ohne nähere inhaltliche Vorgaben zu ändern
- die Abschaffung der Sektorziele und Sofortprogramme zugunsten einer „sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung“
- die abgeschwächte Nachsteuerung, die insbesondere eine projizierte Überschreitung der Jahresemissions-Gesamtmen gen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren voraussetzt
- und die Verpflichtung zur Erhebung von Projektionsdaten und zur Nachsteuerung für die Zeit nach 2030 erst ab 2029/2030 sowie eine vollständig fehlende Projektion und Nachsteuerung nach 2040.

Gerügt wird die Verletzung der Bf. in ihrer über Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG intertemporal geschützten Freiheit sowie Verletzungen des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 20a GG).

7.

Zunächst wird aus verschiedenen Gründen eine **Verletzung des Klimaschutzgebots** aus Art. 20a GG dargelegt:

Die Klimaschutzziele (§ 3 Abs. 1 KSG) sowie die jährlichen Minderungsziele und die Jahresemissionsgesamtmengen (§ 4 Abs. 1, Anlagen 2 bis 3 KSG) sind zu wenig ambitioniert, um den Temperaturzielen des Pariser Übereinkommens und damit den Vorgaben des Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) zu genügen. Die hiermit im Ergebnis in Deutschland zur Emission zugelassenen Mengen sind zu hoch (**unzureichendes Ambitionsniveau**).

Die gesetzlichen Regelungen in § 4 Abs. 2, Abs. 3 KSG führen zudem dazu, dass das Gesetz die zulässigen Emissionsmengen im Ergebnis nicht wirksam begrenzt (**unzureichende Absicherung des Budgets**). Zielverfehlungen aus den Vorjahren werden nur bis 2040 angerechnet und verschwinden danach einfach („Schwarzes Loch“). Außerdem kann die Bundesregierung Jahresemissionsmengen ohne weitere inhaltliche Begrenzung per Rechtsverordnung ändern. Beides verletzt das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG.

Schließlich verletzt die KSG-Novelle 2024 das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG, weil es einen nicht zu rechtfertigenden „**ökologischen Rückschritt**“ darstellt. Die mit der Verfassungsbeschwerde gerügten Mängel schwächen das Klimaschutzniveau in Deutschland, ohne dass hierfür ein rechtfertigender Grund ersichtlich wäre.

8.

Das neue KSG beseitigt durch die **Abschaffung der verbindlichen Sektorziele und der sektorbezogenen Nachsteuerung** absichtlich den Transformationsdruck und verschiebt damit Reduktionsanstrengungen und -lasten in die Zukunft. Dies verstößt gegen Freiheitsrechte der Bf., die subjektivrechtlich als intertemporale Freiheitssicherung vor der einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasreduzierungslast in die Zukunft schützen.

Der Nachsteuerungsmechanismus des § 8 KSG a.F. war eingängig und konsequent: hatte ein einzelner Sektor weniger reduziert als gesetzlich vorgesehen, musste dieser genau diese Menge an Reduktionen aufholen. Es bestand also erheblicher Transformationsdruck, soweit ein Sektor seine Ziele verfehlte. Dies galt konkret für die Sektoren Gebäude und Verkehr, die ihre Sektorziele seit 2020 (Gebäude) bzw. 2021 (Verkehr) durchgängig verfehlt haben. Diese Überschreitungen der zulässigen Emissionsmengen werden durch die Novellierung des KSG nachträglich „legalisiert“, indem sie automatisch mit überobligatorischen Einsparungen in anderen Sektoren verrechnet werden. Dadurch werden Emissionen zumindest faktisch erhöht und der **Transformationsdruck bewusst von den „Problemsektoren“ genommen**. Denn die Gesetzesnovelle versteckt die Verschleppung der Transformation in einigen Sektoren hinter den (größtenteils krisenbedingten) Erfolge anderer Sektoren. Diese gesetzlich geschaffene Möglichkeit eines „Weiter so“ in den problematischen Sektoren verlagert Reduktionslasten strukturell in die Zukunft, genau dorthin, wo sie nur noch mit gravierenden Freiheitseinbußen möglich sein werden.

Mit einem **angeblichen Bedürfnis nach Flexibilität** kann die Abschaffung der sektorbezogenen Steuerung nicht gerechtfertigt werden. Denn die Bundesregierung hatte bereits vor der Novelle nach § 4 Abs. 5 KSG a.F. die Möglichkeit, die Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2 KSG a.F. zu ändern und so zu ermöglichen, dass die Sektoren einander aushelfen. Das passierte aber nicht automatisch, sondern musste von der Bundesregierung konkret beschlossen werden – die „Standardeinstellung“ war der Transformationsdruck.

9.

Das neue KSG schwächt die Steuerungsarchitektur weiter durch die **lückenhafte Ausgestaltung des Nachsteuerungsmechanismus**, mit der Reduktionslasten ebenfalls strukturell in die Zukunft verschoben werden.

So greift der Mechanismus nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG nur bei einer **doppelten Zielverfehlung**. Eine Nachsteuerung ist nur erforderlich, wenn in zwei aufeinanderfolgenden Jahren eine Überschreitung des sektorübergreifenden „Gesamtbudgets“ in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 projiziert ist. Hierfür ist kein sachlicher Grund ersichtlich. Gleiches gilt für den Ausschluss der Nachsteuerung, soweit im Vorjahr bereits ein rechtmäßiges Nachsteuerungsprogramm vorgelegt wurde (§ 8 Abs. 1 Satz 2 KSG).

10.

Die **Nachsteuerung für die Zeit nach 2030 kommt zu spät und fehlt nach 2040 völlig**. Auch dies verschiebt Reduktionslasten strukturell und in nicht zu rechtfertigender Weise in die Zukunft.

Das neue KSG stützt strukturell die Nachsteuerung allein auf die Projektionen nach § 5a KSG. Sowohl die Nachsteuerung als auch die Projektionen beziehen sich allerdings zunächst lediglich auf den Zeitraum bis 2030. Erst im Jahr 2029 nehmen die Projektionen überhaupt erst die Zeit von 2031 bis 2040 jahresscharf in den Blick (§ 5a S. 1 Hs. 2 KSG), eine Nachsteuerung für diesen Zeitraum erfolgt erst ab 2030 (§ 8 Abs. 4 KSG). Damit werden im Nachsteuerungsmechanismus gewissermaßen die berühmten „**drei Affen**“ verankert: Von der Zeit nach 2030 will man bis 2029 **nichts sehen** oder **hören** (Projektionen) und vor 2030 auch **nichts sagen** (Nachsteuerung). Gerade nach 2030 drohen aber nach den aktuellen Projektionen erhebliche Zielverfehlungen und damit Minderungslasten, vor denen das Gesetz bis zuletzt bewusst die Augen verschließt. Die gesetzlich vorbereitete Folge ist, dass die rechtzeitige Einleitung von Maßnahmen verzögert wird und nach 2030 dann plötzlich umso härtere Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Vorgaben für die Zeit nach 2040 fehlen in der Neufassung des Gesetzes vollständig. Insbesondere sind hier weder jahresscharfe Projektionen noch eine Nachsteuerung vorgesehen. Projektionen sind gemäß § 5a Satz 1 Hs. 2 KSG n.F. nach 2040 nur für das Jahr 2045 zu erstellen. Der Nachsteuerungsmechanismus gemäß § 8 Abs. 4 KSG n.F. endet im Jahr 2040 ohne weitere Vorgaben für die Zeit danach.

11.

Insgesamt sind diese Mängel nicht durch den rechtlichen Rahmen auf EU-Ebene oder die Umsetzung von EU-Recht beseitigt; das **EU-Klimaschutzrecht** ist trotz seiner erheblichen Weiterentwicklung seit 2021 **keine Hängematte**.

Das EU-Recht gewährleistet nicht den verfassungsrechtlich notwendigen Klima- und Grundrechtsschutz, weil es keine verbindlichen Zwischenziele nach 2030 enthält und kein Budget bis 2050 vorgibt. Über den seit 2003 geltenden Emissionshandel für die Sektoren Energie und Industrie (ETS I) werden zwar europaweit Emissionszertifikate zugeteilt und damit Emissionen mengenmäßig begrenzt, allerdings bestehen hinsichtlich des „Budgets“ im Einzelnen erhebliche Unsicherheiten. Alle anderen Sektoren sind bislang nur über die Klimaschutzverordnung

(oder Effort Sharing Regulation – ESR) geregelt, die nur bis maximal 2030 quantitative Vorgaben macht und dann endet (derzeit reichen die Mengenvorgaben an die Mitgliedsstaaten über DVO 2020/2126 sogar nur bis 2025). Der neu für Verkehr und Gebäude geplante ETS II sieht zwar eine weitere (im Einzelnen allerdings ebenfalls ungewisse) mengenmäßige Begrenzung vor – auch nach seiner Einführung bleiben aber ca. 25% der EU-Emissionen unreguliert.

Erst recht hält das EU-Recht keine ausreichenden Durchsetzungsmechanismen bereit, welche die dargestellten Mängel des KSG auch nur ansatzweise beheben könnten.

12.

Das Grundgesetz verpflichtet bei der verfassungsrechtlich gebotenen Reduktion von Treibhausgasen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen. Das neue KSG entspricht dem nicht und verschlechtert im Hinblick auf die Nachsteuerung die Rechtslage erheblich. Der Verstoß gegen das Klimaschutzgebot und die intertemporalen Freiheitsrechte führt zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde.

13.

Einige der Beschwerdeführenden (Bf. zu 7-9) machen im Hinblick auf ihre konkrete Betroffenheit auch eine **Verletzung von Schutzpflichten**, also des Rechts auf Schutz vor den Folgen des Klimawandels geltend (Gesundheit und Leben, Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 20a, Art. 20 Abs. 3, Art. 25 Satz 1 GG und Art. 8 der EMRK).

Die Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten folgt zunächst aus dem Verstoß gegen das Klimaschutzgebot (Art. 20a GG). Darüber hinaus ergibt sich der Schutzpflichtenverstoß auch aus der Anwendung der Grundsätze der Rechtsprechung des EGMR. Dieser verlangt für die Einhaltung von Art. 8 EMRK sowohl die Festlegung eines Paris-kompatiblen Schutzniveaus und Reduktionspfades als auch dessen Monitoring und Durchsetzung in der Realität. Beides ist aus den oben dargestellten Gründen durch das neue KSG nicht gewährleistet. Der Maßstab für die Schutzpflichtenverletzung deckt sich im Übrigen mit dem der intertemporalen Freiheitsrechtsverletzung.

Die beschwerdeführenden Verbände (Bf. zu 1 und 2) können die gerügte Schutzpflichtverletzung nach der Rechtsprechung des EGMR in Prozessstandschaft geltend machen.