
**Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht
am 10.06.2021**

zum Klima-Beschluss des BVerfG vom 24.03.2021

**Konsequenzen für die Praxis und gesetzgeberische
Ansätze zur Umsetzung des Beschlusses**

**Rechtsanwalt Prof. Dr. Bernd Dammert
Fachanwalt für Verwaltungsrecht**

Gliederung

- I. Prolog**
- II. Konsequenzen für die Praxis**
- III. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes**
- IV. Ausblick**

I. Prolog

1. Eckpunkte der Entscheidung vom 24.03.2021

Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021

„ Als Klimaschutzgebot hat Art. 20a GG eine internationale Dimension. Der nationalen Klimaschutzverpflichtung steht nicht entgegen, dass der globale Charakter von Klima und Erderwärmung eine Lösung der Probleme des Klimawandels durch einen Staat allein ausschließt. Das Klimaschutzgebot verlangt vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichtet, im Rahmen internationaler Abstimmung auf Klimaschutz hinzuwirken. Der Staat kann sich seiner Verantwortung nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen.“

(Leitsatz c)

„ 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.“

(Leitsatz d)

„ Art. 20a GG ist eine justiziable Rechtsnorm, die den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die künftigen Generationen binden soll.“

(Leitsatz e)

I. Prolog

„Der Gesetzgeber hat hingegen Grundrechte verletzt, weil er keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen hat, die – wegen der gesetzlich bis 2030 zugelassenen Emissionen in späteren Zeiträumen möglicherweise sehr hohen –Emissionsminderungspflichten grundrechtsschonend zu bewältigen. Insoweit verletzen § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 die Beschwerdeführenden in den Verfahren 1 BvR 96/20 und 1 BvR 288/20 und die Beschwerdeführenden zu 1) bis 11) in dem Verfahren 1 BvR 2656/18 schon jetzt in ihren Grundrechten.“

(Rn. 182)

„Das isolierte Handeln der Bundesrepublik ist für Klimawandel und Klimaschutz offensichtlich nicht umfänglich kausal. Der Klimawandel kann nur dann angehalten werden, wenn weltweit Klimaneutralität erreicht wird. Angesichts des weltweiten Reduktionserfordernisses ist der bei knapp 2 % liegende Anteil Deutschlands an den weltweiten CO₂-Emissionen (vgl. BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2020, S. 12) für sich genommen eher gering. Sind die Klimaschutzmaßnahmen Deutschlands aber in weltweite Klimaschutzbemühungen eingebunden, sind sie als Teil der Gesamtanstrengung geeignet, das Ende des Klimawandels herbeizuführen.“

(Rn. 202)

Quelle: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html

I. Prolog

2. Irrweg oder Ausweg?

„Neue Zürcher Zeitung

KOMMENTAR

Deutschlands Klimaschutz wird zum Diktat der Verfassungsrichter

Auch wenn die Richter in der Begründung dies immer wieder zu relativieren suchen und auf die Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers verweisen, so stellen sie im Kern doch eine absolute, gerichtlich einklagbare grundgesetzliche Pflicht des deutschen Staates fest, als geeignet erachtete Massnahmen zum Schutz des Weltklimas durchzusetzen. (...)

Das ist aus drei Gründen fragwürdig. Erstens greifen die Richter mit diesen Anordnungen unbotmässig in die Gestaltungsrechte künftiger Parlamentarier und Regierungen ein. Zwar ist Klimaschutz gewiss ein sehr langfristiges Geschäft. Doch die jährlichen Emissionsmengen und die entsprechenden Massnahmen über Jahrzehnte im Voraus verbindlich festzulegen, ist anmassend und nicht effizient. Zu vieles kann sich in dieser Zeit ändern, auf wirtschaftlicher, finanzpolitischer, technologischer und globaler Ebene. (...)

I. Prolog

Zweitens übersieht das Gericht, dass die vom deutschen Klimaschutzgesetz von 2019 genannten und nun bemängelten Massnahmen ohnehin nicht geeignet sind, den vom Grundgesetz geforderten «Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen» zu garantieren. Die Klimaerwärmung ist ein globales Phänomen. Deutschland trägt zum weltweiten CO₂-Ausstoss lediglich einen Anteil von 2 Prozent bei, mit abnehmender Tendenz. Ob Deutschland tatsächlich die Pariser Klimaziele erfüllt und ab 2050 klimaneutral sein wird, hat auf das Klima einen minimalen Einfluss. Viel wichtiger als die präzise Festlegung von Reduktionszielen mit mehreren Jahrzehnten Vorlaufzeit wären Massnahmen Deutschlands, die in Staaten wie China oder Indien mit ihren viel höheren und weiter steigenden Emissionen zu einem rascheren Umdenken beitragen würden. Dazu könnte Deutschland Druck machen als wichtiger Handelspartner, als führender EU-Staat und als bedeutender Investor. (...)

Drittens erstaunt, mit welcher Selbstverständlichkeit die Richter extreme Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bürger zum Schutz des Klimas in den nächsten Jahrzehnten vorausschauend annehmen. Diese Gewichtungen und Entscheidungen müssen in einer Demokratie zu jeder Zeit den Bürgern bzw. den von ihnen gewählten Abgeordneten überlassen werden, nicht einigen Verfassungsrichtern, die dann voraussichtlich gar nicht mehr im Amt sind.“

NZZ, 29.04.2021

Quelle: <https://www.nzz.ch/meinung/bundesverfassungsgericht-klimaschutz-wird-zum-diktat-der-richter-ld.1614612>

II. Konsequenzen für die Praxis

1. Zulassungsverfahren

- Art. 20a GG ist nicht self-executing, sondern bedarf der verfahrensbezogenen und inhaltlichen Konkretisierung durch Fachrecht; hieran hat der Beschluss des BVerfG nichts geändert.
- Die Einbeziehung des Aspektes Klimaschutz in die materiell-rechtliche Zulässigkeitsprüfung kann somit nur nach Maßgabe einer konkret gesetzlichen Regelung erfolgen (siehe z.B. § 1 Abs. 6 BauGB)
- Das deutsche Recht sieht hier ein gestuftes System vor:
 - Bundesklimaschutzgesetz als Rahmengesetz
 - Fachgesetze des Bundes
 - Landesgesetze
- Im Zulassungsverfahren haben die Behörden die bestehenden Gesetze anzuwenden, eine gesetzesunabhängige Klimaschutzprüfung gibt es nicht.

II. Konsequenzen für die Praxis

- Gegen eine gesetzesunabhängige Verpflichtung zur Herstellung von Klimaneutralität im Wege der behördlichen Abwägung sprechen auch verfassungsrechtliche Gründe:

Erstens: Der Wortlaut von Art. 20a GG verweist auf die Umsetzung durch die vollziehende Gewalt nach Maßgabe von Gesetz und Recht.

Zweitens: Verfassungsrechtliche Schutzpflichten sind zwingend auf gesetzliche Ausgestaltung angelegt.

Drittens: Verpflichtungen und Restriktionen zum Zwecke des Klimaschutzes führen ihrerseits zu erheblichen Einschränkungen von Freiheitsrechten, insbesondere nach Art. 12 und Art. 14 GG.

Verfassungsrechtlich gilt hierfür der Gesetzesvorbehalt. Hinzu kommt nach der sog. Wesentlichkeitstheorie das verfassungsrechtliche Gebot, dass über grundrechtswesentliche Fragen der Gesetzgeber zu entscheiden hat.

II. Konsequenzen für die Praxis

2. Gerichtliche Kontrolle

Aus den vorgenannten Gründen öffnet auch die gerichtliche Kontrolle von behördlichen Entscheidungen kein Tor zu einer gesetzesunabhängigen Klimaschutzkontrolle. Dies folgt schon aus Art. 20 III GG, aber auch Art. 20a GG.

III. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

1. Struktur

2. Eckpunkte

➤ [§ 3 a](#)

➤ [§ 4](#)

– [Anlage 2 \(zu § 4\)](#)

Quelle: Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 02.06.2021 (BT-Drs. 19/30230)

„§ 3a

Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft

(1) Der Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft zum Klimaschutz soll gestärkt werden. Der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen des jeweiligen Zieljahres und der drei vorhergehenden Kalenderjahre des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft soll wie folgt verbessert werden:

1. auf mindestens minus 25 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2030,
2. auf mindestens minus 35 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2040,
3. auf mindestens minus 40 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2045.

Grundlage für die Emissionsbilanzen sind die Daten nach § 5 Absatz 2 Nummer 3.

(2) Für die Einhaltung der Ziele nach Absatz 1 ist das aufgrund seines Geschäftsbereichs für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft überwiegend zuständige Bundesministerium verantwortlich. Es hat die Aufgabe, die für die Einhaltung der Ziele nach Absatz 1 erforderlichen nationalen Maßnahmen vorzulegen und umzusetzen. § 4 Absatz 4 Satz 3 und 4 gilt entsprechend.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,

1. die Anrechnung und Verbuchung gemäß unionsrechtlicher Vorgaben zu regeln,
2. den Umgang mit und die Anrechenbarkeit von natürlichen Störungen zu regeln,
3. nähere Bestimmungen zu den Methoden und Grundlagen für die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen und den Abbau von Kohlendioxid im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft, insbesondere zur Erstellung der jährlichen Emissionsbilanzen nach Absatz 1, zu erlassen, und
4. nähere Bestimmungen zur Erhebung, Nutzung und Auswertung von Daten der Fernerkundung, insbesondere mittels satellitengestützter Systeme, für die Berichterstattung für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft zu erlassen.“



„§ 4

Zulässige Jahresemissionsmengen und jährliche Minderungsziele, Verordnungsermächtigung“

- b) In Absatz 1 werden die Sätze 5 und 6 durch die folgenden Sätze ersetzt: „Die Bundesregierung wird die in Anlage 2 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen im Lichte möglicher Änderungen der Europäischen Klimaschutzverordnung und der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie zur Umsetzung des erhöhten Klimaziels der Europäischen Union für das Jahr 2030 überprüfen und spätestens sechs Monate nach deren Inkrafttreten einen Gesetzgebungsvorschlag zur Anpassung der zulässigen Jahresemissionsmengen in Anlage 2 vorlegen, soweit dies erforderlich erscheint. Die jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 richten sich nach Anlage 3. Spätestens im Jahr 2032 legt die Bundesregierung einen Gesetzgebungsvorschlag zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045 vor. Die Aufteilung der jährlichen Minderungsziele in zulässige Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren für die Jahre 2031 bis 2045 erfolgt durch Rechtsverordnung gemäß Absatz 6. Die Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele sind verbindlich, soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt.“
- c) In Absatz 6 werden die Sätze 1 bis 3 durch die folgenden Sätze ersetzt: „Durch Rechtsverordnung legt die Bundesregierung die jährlich in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinkenden zulässigen Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis 2045 fest. Diese Jahresemissionsmengen müssen im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dieses Gesetzes, mit den jährlichen Minderungszielen gemäß Absatz 1 Satz 6 und 7 und den unionsrechtlichen Anforderungen. Dabei ist sicherzustellen, dass in jedem Sektor deutliche Reduzierungen der Treibhausgase erreicht werden. Die zulässigen Jahresemissionsmengen gelten, soweit nicht auf der Grundlage des § 4 Absatz 7 eine abweichende Regelung getroffen wird. Rechtsverordnungen nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestages.“
- d) Es wird folgender Absatz 7 angefügt: „(7) Die Bundesregierung wird dem Deutschen Bundestag im Jahr 2028 einen Bericht zum Stand und zur weiteren Entwicklung der CO₂-Bepreisung innerhalb der Europäischen Union sowie zu technischen Entwicklungen vorlegen. In dem Bericht wird die Bundesregierung auch untersuchen, ob in der Zeit ab dem Jahr 2031 im Lichte dieser Entwicklungen auf die Zuweisung von zulässigen Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren verzichtet werden kann. In diesem Fall legt die Bundesregierung einen entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag vor.“



Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)
Anlage 2 (zu § 4)
Zulässige Jahresemissionsmengen

(Fundstelle: BGBl. I 2019, 2520)

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen Co2-Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								175
Industrie	186	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
Gebäude	118	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5

9. Anlage 2 wird wie folgt gefasst:

Anlage 2 – Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030 (zu § 4)

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen Co2-Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4 ¹³

III. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

3. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Auch gegenüber Wirtschaftsunternehmen begründet der Gesetzentwurf keine unmittelbaren Pflichten und damit keinen Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Das Gesetz begründet keinen erhöhten Erfüllungsaufwand für die Verwaltung des Bundes.

III. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

4. Bewertungen des Bundesrates

Klimaanpassung

„ Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird ausdrücklich herausgestellt, dass der Schutz der Grundrechte auf zwei Wegen erfolgen muss. Neben den Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels kommt der Staat seiner Schutz-pflicht insbesondere auch durch Maßnahmen zur Anpassung nach, die die negativen Folgen des Klimawandels auf die Grundrechte der in Deutschland lebenden Menschen abmildern. Das klimapolitische Handlungsfeld der Klimaanpassung spiegelt sich innerhalb der gesetzlichen Regelungen bisher nicht entsprechend wider, obwohl dieses für die Gefahrenvorsorge und der Abwendung drohender zukünftiger Schäden, auch für kommende Generationen, von elementarer Bedeutung ist.“

(BT-Drs. 411/21/1)

Substitution durch nachwachsende Rohstoffe

„ Die Erhöhung des Kohlenstoffspeichers in der Land- und Forstwirtschaft ist nur eine mögliche positive Wirkung auf das Klima. Der Ersatz nicht nachhaltig erzeugter Energie- und Rohstoffe durch die Verwendung von nachwachsender Bio- und Dendromasse hat eine deutlich positivere Wirkung auf die Reduktion der Treibhausgase als die reine Erhöhung der Kohlenstoffspeicher in der Land- und Forstwirtschaft.“

III. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

4. Bewertungen des Bundesrates

Überproportionale Belastung der Energiewirtschaft

„Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Energiewirtschaft überproportional zu der nun vorgeschlagenen Zielanhebung für das Jahr 2030 beitragen soll. So soll die bisher zulässige Jahresemissionsmenge für das Jahr 2030 von derzeit 175 auf 108 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent reduziert werden, was einer Reduktion des derzeitigen Sektorenziels von mehr als einem Drittel entspricht. Ferner stellt die Absenkung der zulässigen Jahresemissionsmenge für die Energiewirtschaft von 280 Millionen Tonnen in 2020 auf 108 Millionen Tonnen in 2030 eine Reduktion um mehr als 60 Prozent dar. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass im vorgelegten Gesetzentwurf für keinen anderen Sektor eine Reduktion in vergleichbarer Größenordnung vorgesehen ist.“

E-Bedarf contra Angebot

„Der Bundesrat weist auf die Vorreiterrolle hin, die die Energiewirtschaft bei den Klimaschutzbemühungen in Deutschland bereits jetzt übernimmt und auch in Zukunft übernehmen wird. Insbesondere weist der Bundesrat in diesem Zusammenhang darauf hin, dass davon auszugehen ist, dass auch das geminderte Emissionsbudget der weiteren Sektoren, insbesondere in der Industrie, entsprechende Elektrifizierungsprozesse beschleunigen dürfte und sich dies nochmal verschärfend auf die energiewirtschaftlichen Bedarfe auswirken könnte.“

III. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

4. Bewertungen des Bundesrates

Quo vadis sichere Energieversorgung

„Der Bundesrat weist entsprechend darauf hin, dass die vorgesehene Zielverschärfung für die Energiewirtschaft für das Energieversorgungssystem der Bundesrepublik Deutschland mit erheblichen Auswirkungen verbunden ist und nur durch eine äußerst ambitionierte Transformation zu erreichen ist.“

Industriesektor: Wunsch und Wirklichkeit

„Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Klimaschutzziele im Sektor Industrie deutlich verschärft werden sollen. So soll nun eine zusätzliche Minderung von insgesamt 91 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent im Zeitraum von 2020 bis 2030 erfolgen. Zwei Drittel der industriellen Emissionen sind prozessbedingt und nur durch die Entwicklung und Einführung neuer Technologien und Prozesse zu reduzieren. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Industrie aufgrund der hier nur schwer vermeidbaren, prozessbedingten Emissionen angesichts der noch ambitionierteren Klimaschutzziele vor große Herausforderungen gestellt wird.“

III. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

4. Bewertungen des Bundesrates

Wer soll das bezahlen?

„Der Bundesrat weist darauf hin, dass die vorgesehene Zielverschärfung im Sektor Industrie nur mithilfe erheblicher Investitionen in Forschung, Entwicklung und Skalierung sowie breite Implementierung von neuen klima-neutralen Prozessen und Technologien zu erreichen ist. Um eine drohende Überlastung der Industrie mit all ihren Konsequenzen zu verhindern, bedarf es verbesserter politischer Rahmenbedingungen und einer adäquaten Förderkulisse, insbesondere einer deutlichen Verbreiterung der Fördertatbestände im Bereich der klimaneutralen Industrie und einer Erhöhung der damit verbundenen Fördersummen.“

Aufgaben für die Zukunft

„Sicherzustellen, dass die durch die Zielverschärfung notwendige Vorziehung der Netzausbaubedarfe kurzfristig identifiziert und angegangen wird sowie eine vorzeitige Novelle des Bundesbedarfsplangesetzes spätestens für 2022 vorgesehen wird;

Maßnahmen zu erarbeiten, um sicherzustellen, dass durch den beschleunigten Umbau des Energiesystems die Versorgungssicherheit in Deutschland gewährleistet bleibt und der Zubau von Gaskraftwerken sowie weiterer klimaverträglicher und flexibler Erzeugungs- und Speicherkapazitäten angereizt wird;



III. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

4. Bewertungen des Bundesrates

sicherzustellen, dass die Energiepreise wettbewerbsfähig und bezahlbar bleiben;

Maßnahmen zu erarbeiten und Rahmenbedingungen zu schaffen, die sicherstellen, dass trotz der verschärften Klimaschutzziele im Sektor Industrie die Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere auch die der energie-intensiven Industrie, erhalten wird;“

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRK

„Der Nationale Normenkontrollrat sieht einen erheblichen Mangel darin, dass das Regelungsvorhaben, welches wichtige Richtungsentscheidungen mit erheblichen Auswirkungen für die Gesellschaft und Wirtschaft trifft, zwar formal eine Anhörung der Länder, Verbände und kommunalen Spitzenverbände vornimmt, bei einer Frist von etwa einem Arbeitstag aber faktisch keine Beteiligung ermöglicht. Dies geschieht trotz der wiederholten Anmahnung des Normenkontrollrates in dieser Legislaturperiode für eine angemessene Beteiligung als wesentlichen Baustein der Besseren Rechtsetzung. Gerade bei so weitreichenden Entscheidungen wäre dies unbedingt erforderlich gewesen.“

IV. Ausblick