

8

**Klimaschutz im
Grundgesetz**

I. Stand der Debatte und allgemeine Argumente für und gegen eine Grundgesetzänderung

„Klimaschutz ins Grundgesetz schreiben“ – diese Forderung war in den letzten Jahren wiederholt zu hören.¹ Dabei galt der Klimaschutz schon vor der Bestätigung durch den jüngsten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz (KSG)² nach überwiegender Ansicht als von den „natürlichen Lebensgrundlagen“ in Art. 20a GG umfasst.³ Diese Norm konnte jedoch in den letzten Jahren nicht verhindern, dass Deutschland seine Klimaziele immer wieder verfehlte. Das lag vor allem daran, dass die Klimaziele lediglich als eine vage Staatszielbestimmung angesehen wurde, die keine Anhaltspunkte für materielle Umweltstandards bietet und aufgrund der weiten Einschätzungsprärogative von Exekutive und Legislative kaum rechtlich durchsetzbar ist.⁴ Das Bundesverfassungsgericht hatte zuvor in keinem einzigen Fall einen Verstoß gegen Schutzpflichten im umweltrechtlichen Bereich festgestellt.⁵

Diese Situation hat sich durch den Beschluss zum Klimaschutzgesetz grundlegend geändert. Denn das Bundesverfassungsgericht hat nicht nur anerkannt hat, dass der Staat zur Herstellung von Klimaneutralität verpflichtet ist⁶, sondern auch, dass Art. 20a GG eine justiziable Rechtsnorm ist, die den Staat dazu verpflichtet, die Interessen zukünftiger Generationen, die naturgemäß keine eigene Stimme im politischen Willensbildungsprozess haben, im Rahmen der Klimaschutzpolitik zu berücksichtigen.⁷ Laut dem ersten Senat bedeutet dies insbesondere, dass der Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig eingeleitet werden muss, um zu verhindern, dass große Minderungslasten in unbestimmte Zukunft verschoben und dadurch die Freiheitsrechte zukünftiger Generationen unverhältnismäßig stark beschränkt werden.⁸ Die sog. „intertemporale Freiheitssicherung“⁹ verpflichtet den Staat, „mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen

¹ Vgl. Gesetzesentwurf der BT-Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 19/4522 (25.09.2018); Vorstoß von M. Söder (ARD, Klimaschutz ins Grundgesetz? Söders grüne Agenda (Stand: 29.07.2019), <https://www.tagesschau.de/inland/soeder-klima-grundgesetz-101.html> (zuletzt abgerufen am 31.05.2021)); BT-Petition 14724, Aufnahme des Klimaschutzes als Staatsaufgabe ins Grundgesetz (Stand: 27.10.2010), abrufbar unter https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2010/_10/_27/Petition_14724.nc.html, zuletzt abgerufen am 23.05.2021).

² BVerfG-Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20 (im Folgenden BVerfGE).

³ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2016), Klimaschutz im Grundgesetz, S. 4 m. Verw.a. Epiney, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 20 a GG Rn. 18; Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, Stand: 1.12.2015, Art. 20 a GG Rn. 13; Kloepfer, in: Waldhoff/Kahl/Walter, Bonner Kommentar Grundgesetz, 116. Ergänzungslieferung April 2005, Art. 20 a GG Rn. 63; Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 40. Ergänzungslieferung Juni 2002, Art. 20 a GG Rn. 36; BVerwG, Urt. v. 25.1.2006, 8 C 13.05, NVwZ 2006, 690 (691); neben dem Klima ausdrücklich auch die Ozonschicht: Heselhaus, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage 2007, 1, Rn. 18; von Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 68. Ergänzungslieferung Februar 2013, Art. 20 a GG Rn. 9; Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 20 a GG Rn. 30; Sommermann, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Art. 20 a GG Rn. 29; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 2, 3. Auflage 2015, Art. 20 a Rn. 32.

⁴ Vgl. auch BVerfG-Rechtsprechung zu Art. 20a GG in Garzweiler II (BVerfGE, 134, 242 Rn. 289ff).

⁵ Groß (2020), Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, S. 337f. m. Verw.a. Voßkuhle (2013), Umweltschutz und Grundgesetz, S. 7.

⁶ BVerfGE Rn. 198.

⁷ BVerfGE Rn. 205f.

⁸ BVerfGE Rn. 116ff; 183.

⁹ BVerfGE Rn. 182ff.

und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltbarkeit weiter bewahren könnten.“¹⁰ Indem der Gesetzgeber den Treibhausgasreduktionspfad nur bis zum Jahr 2030 vorgegeben und zudem versäumt hat, Regelungen zum Zeitpunkt weiterer transparenter Festlegungen zu treffen, hat er die Grundrechte der Beschwerdeführenden verletzt.

Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers betont: Diesem werde zwar durch die in Art. 20a GG verankerte Sorgfaltspflicht im Zusammenhang mit wissenschaftlichen Unsicherheiten bzgl. des verbleibenden Restbudgets Grenzen gesetzt, zugleich sei es aber nicht ausgeschlossen, dass durch eine ambitionierte Fortschreibung des Reduktionspfads nach 2030 das Ziel, die Erderwärmung auf 2 Grad Celsius zu begrenzen, noch erreicht werden könnte.¹¹ Ebenso sei nicht erkennbar, dass die bisher angelegten Klimaschutzinstrumente zur Erreichung dieser Ziele offensichtlich unzureichend seien, weil diese noch fortentwickelt und konkretisiert werden könnten.¹²

Auch wenn die Aussage, der im KSG angelegte Minderungspfad schließe die Erreichung der Pariser Klimaziele nicht grundsätzlich aus¹³, rein rechnerisch zwar möglich, realpolitisch aber durchaus gewagt erscheint (zumindest die 1,5-Grad-Grenze wäre damit deutlich überschritten), ist sie im Kontext der Gewaltenteilung nachvollziehbar. Das Bundesverfassungsgericht hat durch die Verpflichtung der Bundesregierung zur Herstellung der Klimaneutralität im Rahmen des Pariser Abkommens bereits sehr weitgehenden Einfluss auf die Klimaschutzpolitik der anderen beiden Gewalten genommen. Auch die Verfassungsbeschwerden können und sollen als Ausschnitt einer gerichtlichen Entscheidung nur Ansatzpunkte für ein Schutzniveau liefern. Eine weitere Einschränkung des Einschätzungsspielraums – und vor allem die Formulierung positiver Zielvorgaben¹⁴ zur Erreichung der Klimaneutralität im Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen – sollte durch die Legislative vorgenommen werden. Eine Verfassungsänderung hätte den Vorteil, positive Zielvorgaben langfristig zu implementieren und diese damit richtungsweisend und unabhängig von der jeweiligen Regierung für die nächsten Jahre festzuschreiben. Damit würden ein demokratisch legitimierter Konsens, Planungssicherheit für Bürger:innen und Unternehmen sowie ein technologischer Entwicklungsdruck geschaffen werden.¹⁵ Das Bundesverfassungsgericht betont in diesem Zusammenhang, dass „es entscheidend auf die Länge des verbleibenden Zeitraums an[kommt], in welchem Maße grundrechtlich geschützte Freiheit beim Übergang zu klimaneutraler Lebens- und Wirtschaftsweise begrenzt werden muss oder aber Grundrechte geschont werden können.“¹⁶ Der Erhalt der klimatischen Bedingungen ist ein wichtiger Wert, der zugleich massiv bedroht ist, und

¹⁰ BVerfGE Rn. 193 m.Verw.a. Appel (2005), Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, S. 535 m.w.N.

¹¹ BVerfGE Rn. 237.

¹² BVerfGE Rn. 238.

¹³ BVerfGE Rn. 234.

¹⁴ Da die Klimaschutzklagen auf ein (unechtes) gesetzgeberisches Unterlassen gerichtet sind, ist davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht auch in Zukunft allenfalls die Unterschreitung des Untermaßverbots feststellen würde, vgl. dazu (allerdings vor dem KSG-Beschluss), Voland (2019), Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz – Wäre die „Urgenda-Entscheidung“ auch im deutschen Recht zu erwarten? S. 114, 116; Groß (2020), Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, S. 337.

¹⁵ BVerfGE Rn. 249.

¹⁶ BVerfGE Rn. 121.

sollte daher verfassungsrechtlich geschützt werden.¹⁷ Die zügige Festlegung von Zielvorgaben im Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen und damit eine Bindung der Politik an stärkere Zielvorgaben ist angesichts der fortschreitenden Klimakrise dringend geboten und dem Grundgesetz nicht fremd.

Insoweit läuft auch die grundsätzliche Kritik an Verfassungsänderungen, die auf die Argumente der Gewaltenteilung und der „Entparlamentarisierung durch Konstitutionalisierung“ abzielt, leer. Zwar ist es nachvollziehbar, dass komplexe Abwägungsvorgänge von der Legislative debattiert und getroffen werden sollten und nicht von schwächer demokratisch legitimierten Gerichten.¹⁸ Teilweise wird auch kritisiert, dass die Wissenschaft nicht demokratisch legitimiert sei und daher keine Bindungswirkung auf die Politik entfalten dürfe.¹⁹ Abgesehen von dem weiterhin bestehenden gesetzgeberischen Abwägungsmöglichkeiten innerhalb der Zielvorgaben würde dem Bundesverfassungsgericht eine Rechtsprechungs- und damit Kontrollbefugnis über die Einhaltung dieser ja gerade durch die Legislative (mit einer 2/3-Mehrheit) übertragen. Das Argument, dass auch einfachgesetzliche Regelungen bzw. die bestehenden klimapolitischen Bemühungen für eine Begrenzung der Erderwärmung ausreichend seien, wirkt angesichts der Tatsache, dass die globale Erderwärmung derzeit auf über 3 Grad Celsius bis 2100 zusteuert und Deutschland im internationalen Vergleich der Klimaschutzbemühungen als „mittelmäßig“ eingestuft wurde²⁰, eher fernliegend. Daran ändert auch das neue Ziel des im Sommer 2021 überarbeiteten Klimaschutzgesetzes, Klimaneutralität bis 2045 erreichen zu wollen, wenig. Denn das Deutschland zustehende Treibhausgas-Restbudget zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze wird spätestens 2035 aufgebraucht sein.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Argumente für oder gegen eine Grundgesetzänderung und der Annahme folgend, dass eine solche implementiert werden soll, folgen nun konkrete Ausgestaltungsvorschläge.

¹⁷ Nedelsky (2011), Law's Relations, S. 253: Dies sind laut Nedelsky die zwei Elemente, die Güter von Verfassungsrang kennzeichnen.

¹⁸ Vgl. Degenhart in: Protokoll-Nr. 19/36, Wortprotokoll der 36. Sitzung, Ausschuss für Inneres und Heimat zum Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Stand: 11.02.2019), S. 15, <https://www.bundestag.de/re-source/blob/631794/98a141caf93aa7702aef4082cdb58d01/Protokoll-11-02-2019-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 31.05.2021).

¹⁹ Voland (2019), Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz, S. 114, 115.

²⁰ Vgl. Germanwatch et al. (2020), Climate Change Performance Index.

II. Vorschlag zur Grundgesetzänderung

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Art 20a

- (1) 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.
- (2) ¹Die Bundesrepublik Deutschland bekennt sich zu dem Ziel, die globale Erderwärmung auf maximal 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. ²Sie verpflichtet sich dem ihr nach der Bevölkerungszahl zustehenden Anteil des globalen Emissionsbudgets. ³Sie verpflichtet sich außerdem, ab 2036 jährlich nicht mehr Treibhausgase zu emittieren als gebunden werden können und bis dahin anfallende Überschreitungen ihres Emissionsbudgets im Einklang mit internationalem Recht im Ausland wirksam zu kompensieren. ⁴Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.
- (3) ¹Über Beschwerden, die von Jedermann oder gemeinnützigen Verbänden, die nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Klima- oder Umweltschutzes fördern, mit der Behauptung erhoben werden, dass die gesetzgebende, oder rechtsprechende Gewalt diese Verpflichtung durch unzureichende Klimaschutzmaßnahmen verletzt, entscheidet das Bundesverfassungsgericht. ²Zuständig ist der Senat; das Verfahren ist nicht gegenüber anderen Rechtsschutzverfahren subsidiär.

Art. 20a Abs. 2

Verpflichtung zur Klimaneutralität und zur Kompensation

Deutschland hat sich durch die Ratifizierung des Pariser Klimaabkommen dazu verpflichtet, Anstrengungen zu unternehmen, um die globale Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Durch diese Begrenzung könnten sich nach Erkenntnissen der Klimawissenschaft die ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgerisiken des Klimawandels gegenüber einer stärkeren Erderwärmung erheblich reduzieren, insbesondere die Gefahr, unwiderrufliche Kipppunkte im Klimasystem zu überschreiten.²¹ Die Einhaltung dieses Ziels ist folglich zum Schutz zukünftiger Generationen enorm wichtig, bislang fehlen jedoch wirksame Mechanismen, die die staatliche Gewalt daran binden.

Zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze muss der globale THG-Ausstoß begrenzt werden. Laut IPCC betrug am 01.01.2020 das globale Restbudget (mit einer 67%igen Wahrscheinlichkeit) zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze noch 400 Gigatonnen CO₂. Unter der Annahme, dass die weltweit noch (i. S. d. 1,5-Grad-Grenze) zulässigen Emissionen pro Kopf der Bevölkerung gleich verteilt werden, steht ab dem 1. Januar 2022 ein Restbudget von 1,3 Gigatonnen CO₂ zur Verfügung, um die 1,5-Grad-Grenze mit 67%iger Wahrscheinlichkeit zu erreichen.²² Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Ansatz eines verbleibenden Treibhausgasbudgets zur Einhaltung von

²¹ Der IPCC listet in seinem Sonderbericht (2018) S. 176ff. neben den bekannteren Kipppunkten wie den polaren Eiskappen, tropischen Regenwäldern oder Permafrostboden auch die menschliche Gesundheit als Kipppunkt auf.

²² Eigene Berechnung, UBA 2020, Annahme konstanter CO₂-Emissionen 2019–2020.

Temperaturschwellen, wie es vom IPCC und dem SRU festgelegt wurde, als Konkretisierung des Prüfungsmaßstabs in seiner Entscheidung bestätigt.²³ Zudem stehe die Tatsache, dass der Klimawandel aufgrund seines globalen Charakters nur in internationaler Zusammenarbeit begrenzt werden kann, der nationalen Klimaschutzverpflichtung nicht entgegen – vielmehr erwachse gerade aus der globalen Interpendenz zur Lösung der Klimakrise die Verpflichtung, nationale Maßnahmen zu ergreifen.²⁴

Aufgrund der Unwiderruflichkeit der klimatischen Kipppunkte sollte sich Deutschland gemäß dem Vorsorgeprinzip an dem Wert, der in Korrelation zur 67%igen Wahrscheinlichkeit zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze steht, orientieren. Alle wissenschaftlichen Erkenntnisse sind mit gewissen Unsicherheiten belastet – auch das Bundesverfassungsgericht wies darauf hin, dass das verbleibende Budget noch kleiner sein könnte als bisher angenommen.²⁵ In diesem Zusammenhang erscheint eine Ausrichtung der Klimapolitik an den vom SRU angestellten Berechnungen zur Einhaltung einer 1,75-Grad-Grenze bereits als ein Spiel mit dem Feuer. Durch eine Orientierung an der 67%igen Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze wäre das deutsche Restbudget ohne eine sehr starke Kursänderung in der Klimapolitik allerdings bereits deutlich vor 2030 aufgebraucht²⁶ und nur mittels internationaler Kompensation erreichbar.

Das Erreichen von CO₂-Neutralität bis zum Jahr 2036 wäre aus technischer und ökonomischer Sicht zwar extrem anspruchsvoll, grundsätzlich aber möglich.²⁷ Das Bundesverfassungsgericht hebt einerseits hervor, dass „Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, eine irreversible angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit begründen“²⁸ und dass, weil sich mit jedem CO₂-Ausstoß, der heute zugelassen wird, die in Einklang mit Art. 20a GG verbleibenden Emissionsmöglichkeiten verringern, der „CO₂-relevante[r] Freiheitsgebrauch stärkeren, auch verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird.“²⁹ Angesichts der zügig erforderlichen umfangreichen technologischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Transformationen bedarf es dafür eines (weitgehenden) gesellschaftlichen Konsenses. Dazu könnte eine Grundgesetzänderung beitragen.

Die überschüssigen Emissionen während der Transformationsperiode müsste Deutschland demnach kompensieren, indem es andere Staaten dabei unterstützt, ihre Emissionen zu begrenzen. Das ist das Mindeste, was aus der Perspektive globaler Gerechtigkeit und Solidarität gefordert werden kann. Zudem würde es zusätzliche Anreize setzen, den THG-Ausstoß schnellstmöglich zu senken, um nicht für jede überschüssige Tonne zahlen zu müssen. Den deutschen Beitrag zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze mittels internationaler Kompensation zu erreichen, ist aufgrund schwierig zu kontrollierender und nachweisbarer Wirksamkeit³⁰ problematisch und begegnet

²³ BVerfGE Rn. 16, 35ff.

²⁴ BVerfGE Rn. 149, 217.

²⁵ BVerfGE Rn. 228ff.

²⁶ Eigene Berechnung, UBA 2020, s.a. GermanZero e.V. (2020), Der 1,5-Grad-Klimaplan für Deutschland, S. 8.

²⁷ Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 10. Allerdings geht das Wuppertal-Institut von einer 50%igen Wahrscheinlichkeit aus.

²⁸ BVerfGE Rn. 186.

²⁹ Id.

³⁰ Laut einer Studie des Öko-Instituts trugen 85 % der Kompensationsprogramme (die 73 % der Emissionen decken sollten) im Rahmen des UN Clean Development Mechanism des Kyoto Protokolls nur teilweise oder überhaupt nicht zu dem angeblichen Emissionsausgleich bei (vgl. Öko-Institut e.V. (2016), How additional is the Clean Development Mechanism?, S.11.)

teilweise dem Vorwurf des Postkolonialismus. Die Alternative, Klimaneutralität in Deutschland noch vor 2036 zu erreichen, erscheint derzeit (partei)politisch jedoch weder mehrheitsfähig noch möglich, ohne starke soziale und wirtschaftliche Verwerfungen herbeizuführen. Eine Kompromisslösung würde daher durch die Begrenzung der Kompensationsbefugnis auf das Jahr 2036 erreicht. Die Verpflichtung zu einer wirksamen Kompensation könnte sich z. B. darin äußern, dass sich Deutschland dafür einsetzt, dass ein klimapolitisch wirksamer Emissionshandel³¹, der in Art. 6.4 des Pariser Klimaabkommens angelegt ist, implementiert wird. Global einheitliche Standards wären leichter auf ihre Effektivität zu überprüfen und dadurch könnten administrative Synergien genutzt werden.

Die hier vorgeschlagene Grundgesetzänderung könnte den normativen „Überbau“ für das überarbeitete Klimaschutzgesetz darstellen (siehe „Bundesgesetz“ in Abs. 2 Satz 4 der vorgeschlagenen Verfassungsänderung). Dieses enthält feste Emissionsbudgets für die einzelnen Sektoren und konkrete Durchsetzungsmechanismen. Das Klimaschutzgesetz wiederum bildet das Dach für das entwickelte 1,5-Grad-Gesetzespaket mit Maßnahmen zur Erreichung der Klimaneutralität für die einzelnen Sektoren.

Die Festlegung der 1,5-Grad-Grenze und der Zielmarke der Klimaneutralität bis 2035 im Grundgesetz bietet den Nachteil, dass eine Reaktion auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse oder technologische Entwicklungen erschwert wird. Diese Daten aufzunehmen könnte als zu starr oder systemwidrig empfunden werden.³² Andererseits besteht weitgehende klimawissenschaftliche Einigkeit bzgl. der 1,5-Grad-Grenze und die Vorgabe eines Zieljahrs zur Erreichung der Klimaneutralität würde für Rechts- und (ökonomische) Planungssicherheit sorgen. Zudem stellt sich die Frage, ob Deutschland innerhalb der kommenden 15 Jahre, sollte dies nach neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen erforderlich sein, überhaupt auf noch ambitioniertere Vorgaben reagieren könnte; eine Überkompensation (sollte sich herausstellen, dass das Emissionsbudget doch noch größer ist) wäre dagegen zumindest aus Gründen des Klimaschutzes unschädlich und auf der Grundlage des in Art. 20a GG verankerten Vorsorgeprinzips gerechtfertigt.

Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Einhaltung des Pariser Klimaabkommens wäre wenig wirksam, weil das Abkommen selbst lediglich dazu verpflichtet, Anstrengungen zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze zu unternehmen und dahingehende nationale Reduktionsziele festzulegen, nicht den Erfolg zu garantieren.³³ Zudem wäre die Verpflichtung ggf. vom Fortbestand des Abkommens abhängig. Ein dynamischer Verweis auf internationale Klimaschutzabkommen in Form einer unmittelbaren Geltung der Verpflichtungen³⁴ wäre nicht nur unter dem Bestimmtheitsgebot problematisch³⁵, sondern stünde zusätzlich in systematischem Widerspruch zum in Art. 59 Abs. 2 GG vorgezeichneten Prozess, der zur Wahrung des Demokratieprinzips³⁶ die Beteiligung des

³¹ D. h. insbesondere, dass robuste Mechanismen zur Vermeidung von Doppelzählungen der Emissionsreduktionen eingesetzt werden und bestehende „Kyoto carbon units“ nicht übertragen werden können.

³² Vgl. GG-Änderungsvorschlag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/die Grünen zu der Alternative, THG-Reduktionsziele im GG festzulegen.

³³ Vgl. Art. 2 Nr. 1a) Paris Agreement: „[...] pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels [...]“.

³⁴ So der Vorschlag der BT-Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

³⁵ Vgl. Vosgerau (2019), m.w.N. S. 5.

³⁶ Vgl. Proelß (2019), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h –Stärkung des Klimaschutzes), S. 7.

Parlaments vorsieht. Schließlich wäre auch der Regelungsmehrwert eines solchen Zusatzes zu bezweifeln.³⁷

Art. 20a Abs. 3

Verbandsklagerecht einführen

Art. 20a GG hat sich auch deshalb in der Vergangenheit als „zahnlos“ erwiesen, weil die Norm als objektiv-rechtliche Staatszielbestimmung zwar die Staatsgewalt, insbesondere den Gesetzgeber, verpflichtet, aber keine subjektiven Rechte gewährt und damit auch nicht von Individuen oder Verbänden eingeklagt werden kann.³⁸ Dies hat das Bundesverfassungsgericht im KSG-Beschluss bestätigt.³⁹ Allerdings hat es dennoch eine Beschwerdebefugnis für Individuen bejaht, denn „die beschriebene Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen begründet gegenwärtig eine Grundrechtsbetroffenheit, weil diese Gefahr im aktuellen Recht angelegt ist.“⁴⁰ Die Klage der Umweltverbände wurde jedoch abgelehnt, da eine solche Beschwerdebefugnis nicht im Grundgesetz oder Verfassungsprozessrecht vorgesehen sei.⁴¹ Die Begründung des Klagerechts dient zum einen der Kontrolle der Legislative und Exekutive, vor allem aber der Herstellung von hinreichender Öffentlichkeit bei evidenten Verstößen.⁴² Dadurch könnte – wie auch das Bundesverfassungsgericht erkannt hat – „der in Art. 20a GG erteilte Umweltschutzauftrag des Grundgesetzes größere Wirkung entfalten“.⁴³ Die Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Herstellung von Klimaneutralität bis 2036 würde so mit einer Durchsetzbarkeit versehen. Da es sich um eine potenzielle Verletzung einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung handelt, sollte die Zuständigkeit beim Bundesverfassungsgericht liegen. Dem Argument, dass es den Richtern des Bundesverfassungsgerichts an hinreichender klimawissenschaftlicher Sachkenntnis mangle, ist zu entgegen, dass sie sich bereits heute in viele komplexe energiepolitische Themen einarbeiten müssen.

Das Bundesverfassungsgericht sollte angesichts der komplexen Materie und mit Blick auf das Prinzip der Gewaltenteilung der Legislative und Exekutive keine Verpflichtung für eine bestimmte Handlung auferlegen, sondern nur eine Verletzung feststellen. Dies entspräche der Entscheidungsbefugnis i.R.v. Organstreitigkeiten und Bund-Länder-Streitigkeiten (vgl. Art. 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG und Art. 67 Abs. 1 Satz 1 (i. V. m. Art. 69 BVerfGG)) und der Entscheidung im Rahmen des KSG-Beschlusses. Schon diese Feststellung könnte das Ansehen der Bundesregierung erheblich schmälern und ggf. zum Verlust von Wahlstimmen führen. Mit dieser Norm werden auch subjektive Klagerechte für Verbände begründet. Jedenfalls der ideelle Verbandszweck ist eine einklagbare Position. Der Verband klagt hier für sich selbst und die Verwirklichung seines Verbandszwecks. Damit erfolgt eine (teilweise) Abkehr von dem Erfordernis der eigenen, gegenwärtigen und unmittelbaren Beschwer, die es Verbänden bislang unmöglich macht, die Rechte seiner

³⁷ Vgl. Gärditz (2019), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h –Stärkung des Klimaschutzes), S. 2.

³⁸ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2016), Klimaschutz im Grundgesetz, S. 4.

³⁹ BVerfGE Rn. 112.

⁴⁰ BVerfGE Rn. 130.

⁴¹ BVerfGE Rn. 136.

⁴² Zu letzterem, auch wenn die Einführung von subjektiven Klagerechten dort abgelehnt wird (mit dem Argument, dass bereits hinreichende Öffentlichkeit über andere Mechanismen – wie die Parlamentsarbeit – hergestellt würde), vgl. auch UBA (2011), Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, S. 354 f.

⁴³ BVerfGE Rn. 136, 112.

Mitglieder wahrzunehmen.⁴⁴ Der zugrundeliegenden Sorge der übermäßigen Nutzung von Popularklagen könnte jedoch werden, dass die Beschwerdebefugnis dadurch begrenzt, dass – nach dem Vorbild des § 3 UmwRG – das Klagerecht nur von anerkannten Verbänden wahrgenommen werden kann.⁴⁵

III. Abgelehnte Alternativen

- **Grundrecht auf Erhalt des Klimas**

Etwa 75 Länder weltweit haben ein Recht auf eine gesunde Umwelt in ihren Verfassungen verankert; nicht alle davon sind aber rechtlich durchsetzbar.⁴⁶ In Deutschland fehlt ein solches explizites Recht; allerdings hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auch die Pflicht des Staates umfasst, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.⁴⁷ Eine zusätzliche Festschreibung im Grundgesetz erscheint daher nicht notwendig.

- **Jedermannspflicht**

Eine Jedermannspflicht, wie bislang im überarbeiteten Entwurf des Klimaschutzgesetzes vorgesehen, könnte auch in der Verfassung verankert werden. Die Tatsache, dass etwa 67 Länder eine verfassungsrechtliche Verantwortung/Pflicht zum Umweltschutz haben, zeigt, dass dies durchaus nicht ungewöhnlich ist. Eine solche Norm hätte zwar ggf. eine Ausstrahlungswirkung bei der Interpretation einfachgesetzlicher Normen; wäre aber nicht einklagbar. Neben ihrer zweifelhaften rechtlichen Durchschlagskraft würde eine solche Pflicht den Blick stark auf eine Eigenverantwortung lenken – obwohl der Ansatz von GermanZero primär auf gesetzliche und damit systemische Änderungen zielt.

- **Expert:innenrat im Grundgesetz verankern**

Seit August 2020 besteht ein Expert:innenrat für Klimafragen, der die Bundesregierung beraten soll.⁴⁸ Das überarbeitete Klimaschutzgesetz sieht eine Aufgabenerweiterung des Expert:innenrates vor; auch diese Änderung könnte theoretisch auf Verfassungsebene vorgenommen werden. Allerdings handelt es sich dabei um Detailfragen, die systematisch besser einfachgesetzlich geregelt werden könnten. Es wäre nicht völlig fremd, Gremien im Grundgesetz zu verankern, aber die Verfassung sollte den wichtigsten Änderungen vorbehalten bleiben.

- **Gesetzgebungskompetenz Klimaschutz**

In ihrem Entwurf 2018 schlug die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen die Schaffung einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Klimaschutz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24a GG vor.⁴⁹ Dieser Vorschlag wurde von den Bedenken getragen, dass Klimaschutz

⁴⁴ Pieroth et al. (2014), Grundrechte – Staatsrecht II, S. 321ff.

⁴⁵ Zur Verbandsklage näher Klinger (2010), Das Sterben der Kohlekraftwerke oder: Zeit für eine Klimaschutz-Verbandsklage?, S. 169f. ZUR 2010, 169 f.

⁴⁶ May/Daly (2014), Global Environmental Constitutionalism S. 64ff. und Appendix A: z.B. „every Person has the right to a healthy environment“ (Mali), häufig auch „favorable“/„ecologically balanced“/„clean“/„sound“ environment.

⁴⁷ BVerfGE Rn. 148.

⁴⁸ Vgl. BMU, Bundesregierung beruft Expertenrat für Klimafragen (Stand: 12.08.2020), <https://www.bmu.de/pressemitteilung/bundesregierung-beruft-expertenrat-fuer-klimafragen/> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

⁴⁹ Gesetzesentwurf der BT-Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 19/4522 (25.09.18) S. 3.

sektorübergreifend ist, mangelnde oder auch zersplitterte Gesetzgebungskompetenzen einem schlüssigen Gesamtkonzept des Bundes beim Klimaschutz entgegenstehen könnten⁵⁰ und entsprechende Rechtsunsicherheit vermieden werden soll.⁵¹ Andererseits hat der Bund bereits einen Kompetenztitel zur Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), auf dessen Grundlage auch das KSG erlassen wurde. Derzeit sind keine Regelungen ersichtlich, die nicht darauf gestützt werden könnten. Zudem könnte eine solch weite Bundeskompetenz als zu starke Beschränkung der Ländergesetzgebung empfunden werden; insbesondere da diesen i. R. d. Föderalismusreform bereits Kompetenzen genommen wurden.

- **Biozentrische materielle Rechte**

Als bislang einziges Land hat Ecuador 2008 ein Recht der Natur selbst auf Existenz, Fortbestand und Regeneration ihrer Zyklen implementiert, das von jedermann geltend gemacht werden kann.⁵² Auch wenn diese Rechtsform, die die Natur und ihren Selbstwert statt den Menschen in den Mittelpunkt stellt, philosophisch und politisch hochinteressant ist, scheint sie doch zu weit weg von der deutschen Rechtsdogmatik, die Popularklagen (bereits bei der Verletzung der Rechte anderer Menschen) gegenüber sehr zurückhaltend ist. Zudem wäre auch hier der faktische Mehrwert zum o. g. Vorschlag unklar.

- **Individuelle Beteiligungsrechte**

Subjektive Verfahrensrechte stärken die Partizipation und Information im Rahmen von Prozessen, die umweltrechtliche Belange berühren.⁵³ Auch ein Recht auf Wiedergutmachung für bereits eingetretenen Schaden fällt in diese Kategorie.⁵⁴ Dabei ist jedoch zu bedenken, dass Beteiligungsrechte keinen (Klimaschutz-) Erfolg garantieren. Zudem ist das Recht auf Information bereits (klimaunspezifisch) in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verankert. Ähnliche gilt für einen Anspruch auf gerichtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG). Schäden werden i. d. R. über das Staatshaftungsrecht ausgeglichen. Daher erscheint eine solche Änderung im Kontext des deutschen Verfassungsrechts wenig zielführend.

- **Fiskalische Verfassungsänderungen**

Die Dekarbonisierung der Gesellschaft wird mit erheblichen staatlichen (und privaten) Investitionen einhergehen; insbesondere, wenn sie sozialverträglich erfolgen soll. Daher wäre es ggf. sinnvoll, die in Art. 109 Abs. 3 GG verankerte „Schuldenbremse“ für Klimaschutzinvestitionen zu lockern oder einen Mindestanteil der Haushaltsausgaben für Ausgaben im Rahmen der Dekarbonisierung festzulegen. Da diese Änderungen jedoch nicht dem primären Ziel dieses Vorschlags dienen, das materielle Klimaschutzniveau zu erhöhen, sollen sie an anderer Stelle diskutiert werden.

⁵⁰ Id. mit Verweis auf Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki (2009), Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland, S. 30.

⁵¹ Zu Unsicherheiten bei den Gesetzgebungskompetenzen unter Hinweis auf den Klimaschutz auch: SRU (2006), Umweltschutz in der Föderalismusreform, Stellungnahme Nr. 10, S. 9.

⁵² Vgl. Art. 71–74 der Verfassung von Ecuador.

⁵³ Z.B. Frankreich: “Everyone has the right, subject to the conditions and within the limits defined by the law...to participate in the making of public decisions which have an impact on the environment.” (Art.7); für eine Übersicht s. May/Daly (2014), Global Environmental Constitutionalism, Appendix I.

⁵⁴ So z.B. Tschetschenien: “Everyone has the right to a decent environment...and compensation for damage caused to their health or property as a result of ecological violations of the law.”

Literaturverzeichnis

Appel, Ivo: Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge – Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht. 2005.

ARD, Klimaschutz ins Grundgesetz? Söders grüne Agenda (Stand: 29.07.2019), <https://www.tagesschau.de/inland/soeder-klima-grundgesetz-101.html> (zuletzt abgerufen am 31.05.2021).

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Bundesregierung beruft Expertenrat für Klimafragen (Stand: 12.08.2020), <https://www.bmu.de/pressemitteilung/bundesregierung-beruft-expertenrat-fuer-klimafragen/> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Dreier, Horst: Grundgesetz Kommentar, Band 2, 3. Auflage 2015.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand: 01.12.2015.

Gärditz, Klaus Ferdinand: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h –Stärkung des Klimaschutzes). 2019. BT-Drucksache 19/4522. <https://www.bundestag.de/re-source/blob/631794/98a141caf93aa7702aef4082cdb58d01/Protokoll-11-02-2019-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Germanwatch/NewClimateInstitute/CAN – Climate Action Network International: CCPI – Climate Change Performance Index. 2020. <https://ccpi.org/download/the-climate-change-performance-index-2021/> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

GermanZero e.V.: Der 1,5-Grad-Klimaplan für Deutschland. 2020.

Groß, Thomas: Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten. NVwZ 2020, 337.

Hansmann, Klaus/Sellner, Dieter: Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage 2007.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change: Special Report – Global Warming of 1.5°C. Chapter 3 – Impacts of 1.5°C of Global Warming on Natural and Human Systems. 2018. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Chapter3_Low_Res.pdf (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Klinger, Remo: Das Sterben der Kohlekraftwerke oder: Zeit für eine Klimaschutz-Verbandsklage? ZUR 2010 Heft 4, S. 169f.

Maunz, Theodor/Dürig, Günter: Grundgesetz Kommentar, 40. Ergänzungslieferung Juni 2002.

May, James R./Daly, Erin: Global Environmental Constitutionalism. 2014. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139135559> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Nedelsky, Jennifer: Law's Relations – A Relational Theory of Self, Autonomy, and Law. 2012.

Öko-Institut e.V.: How additional is the Clean Development Mechanism? 2016. <https://www.oeko.de/publikationen/p-de-tails/how-additional-is-the-clean-development-mechanism> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Pieroth, Bodo et al.: Grundrechte – Staatsrecht II, 30. Auflage 2014.

Proelß, Alexander: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h –Stärkung des Klimaschutzes). 2019. BT-Drucksache 19/4522. <https://www.bundestag.de/re-source/blob/631794/98a141caf93aa7702aef4082cdb58d01/Protokoll-11-02-2019-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Proelß, Alexander: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h –Stärkung des Klimaschutzes). 2019. BT-Drucksache 19/4522. <https://www.bundestag.de/re-source/blob/631794/98a141caf93aa7702aef4082cdb58d01/Protokoll-11-02-2019-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Sachs, Michael: Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014.

Sina, Stephan/Meyer-Ohlendorf, Nils/Czarnecki, Ralph: Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland. 2009. Juristisches Kurzgutachten des Ecologic Instituts. <https://www.ecologic.eu/de/14640> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltschutz in der Föderalismusreform. 2006. Stellungnahme Nr. 10. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2004_2008/2006_Der_Umweltschutz_in_der_Foederalismusreform.html (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutzrecht-des-bundes-analyse-vorschlaege-zu> (zuletzt abgerufen am 31.05.2021).

Voland, Thomas: Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz – Wäre die „Urgenda-Entscheidung“ auch im deutschen Recht zu erwarten? NVwZ 2019, 38. S. 114–120.

von Landmann, Robert/Rohmer, Gustav: Umweltrecht, 68. Ergänzungslieferung Februar 2013.

von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian: Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010.

von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz Kommentar.

Voßkuhle, Andreas: Umweltschutz und Grundgesetz. NVwZ 2013, 1.

Vosgerau, Ulrich: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h – Stärkung des Klimaschutzes). 2019. BT-Drucksache 19/4522. <https://www.bundestag.de/re-source/blob/631794/98a141caf93aa7702aef4082cdb58d01/Protokoll-11-02-2019-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Waldhoff, Christian/Kahl, Wolfgang/Walter, Christian: Bonner Kommentar Grundgesetz, 116. Ergänzungslieferung April 2005.

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages: Klimaschutz im Grundgesetz. 2016. <https://www.bundestag.de/re-source/blob/475574/6b592115cb9e0d911e176593d16c6132/WD-3-178-16-pdf-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Wuppertal Institut – Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH: CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze. 2020. Diskussionsbeitrag für Fridays for Future Deutschland mit finanzieller Unterstützung durch die GLS Bank. <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/7606> (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).