



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN



Klimaschutzrecht

Vorlesung im Sommersemester 2022

Prof. Dr. Martin Burgi



§ 4 Klimaschutz unter dem Grundgesetz: Grundrechte, Staatszielbestimmungen, Kompetenzen

I. Grundrechtsschutz im Kontext der Klimapolitik: BVerfG, B.v. 24.3.2021 (1 BvR 2565/18 u.a.)

1. Ausgangslage

- Angriffsgegenstand
 - Klimaschutzgesetz des Bundes auf dem Stand v. 12.12.2019
 - Verfassungsbeschwerde von Menschen aus Deutschland, Bangladesh und Nepal; KSG verstoße gegen Grundrechte (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG)



- Abgelehnte Grundrechtspositionen
 - Grundrecht auf menschenwürdige Zukunft (Rn. 113 f.)
 - Recht auf das ökologische Existenzminimum aus Art. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG (Rn. 113 f.)
 - Altruistische Beschwerdebefugnis für Umweltverbände (Rn. 136)
- Vergleichsweise großzügiger Umgang mit dem Erfordernis der Rechtswegerschöpfung und dem Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde



- Weiterer Beitrag zum „entgrenzten Gericht“?
 - Nein, da durchgehend Bemühung um Absicherung im bisherigen wissenschaftlichen Diskurs und Betonung von Gestaltungsspielräumen. Ferner immer wieder Hinweis darauf, dass der Staat selbst sich bereits politisch (wenngleich nicht vollständig konsequent) auf die nun weiter konkretisierten Wege (der Emissionsmengenbudgets) begeben habe.



2. Schutz der vom Klimawandel betroffenen Menschen

- a) *Kein herkömmlicher staatlicher Eingriff in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit)*
- b) *Reichweite der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 GG (Rn. 143 ff.)*
 - Auch im Hinblick auf künftige Generationen?
 - Auch zugunsten von Menschen in anderen Ländern? (Rn. 173 – 176: „Jedenfalls“ wäre eine Schutzpflicht nicht gleichen Inhalts gegenüber Menschen im Ausland. Wird nicht näher vertieft.)



- Gegenwärtig sei kein Verstoß festzustellen, konkret:
 - Gewähltes Klimaschutzziel sei plausibel
 - Die bisherigen Maßnahmen seien geeignet
 - Es könne nicht festgestellt werden, dass sie nicht ausreichend wären, da noch genügend Zeit bliebe, um ggf. nachzubessern.
 - Weiterhin wird die grundrechtliche Schutzpflicht rein objektivrechtlich aufgefasst.



c) Grundrechte als „Intertemporale Freiheitssicherung“

- Komplette eigenständiges, neu entwickeltes Konzept des Gerichts
- Anknüpfung an die Grundrechte der „nachfolgenden Generationen“, und zwar interessanterweise in ihrer Rolle als künftige Klimaschädlinge. Explizit heißt es: *„Geschützt sind auch Verhaltensweisen des täglichen Lebens, des Arbeitens und des Wirtschaftens, die unmittelbar oder mittelbar dazu führen, dass CO₂-Emissionen in die Erdatmosphäre gelangen.“*



- Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, begründeten eine „*unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit*“. Denn mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, werde das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert und CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein.



- Damit ist der subjektive Hebel gefunden:
 - Die Grundrechte schützen „als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der Treibhausgasreduzierungslast in die Zukunft“ (ab 2030)
 - Dogmatischer Kniff: Das Gericht schreibt den aktuellen Emissionsmengenregelungen wegen der weitestgehend irreversiblen Wirkung der einmal zugelassenen Emissionsmengen eine „eingriffsähnliche Vorwirkung“ (Rn. 187) zu.
 - Das Grundgesetz verpflichtet auf diese Weise „zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen“.



- Dies schütze die nachfolgenden Generationen davor, nur noch unter „radikaler Enthaltbarkeit“ leben zu können.
- Zugleich wird dem ein Gebot der Rechtzeitigkeit entnommen.



- Rechtliche Konsequenzen der Annahme eines Grundrechtseingriffs
 - Notwendigkeit der Rechtfertigung der Zumutung künftiger Freiheitseinbußen durch die gegenwärtigen CO₂-Emissionsmengenregelungen
 - Sie müssen mit Art. 20a GG vereinbar sein (Rn. 196 ff.)
 - Sie dürfen die künftige Freiheit der nachfolgenden Generationen nicht unverhältnismäßig beeinträchtigen (Rn. 243 ff.)



d) Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs

aa) Vereinbarkeit mit dem „Klimaschutzgebot“ (Art. 20a GG; Rn. 196 ff.)

- Endgültige Anerkennung als Klimaschutzgebot. Art. 20a GG zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität, sei aber im Konfliktfall mit anderen Verfassungsgütern in Ausgleich zu bringen.
- Sein relatives Gewicht nehme in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel aber weiter zu.
- Bei wissenschaftlicher Ungewissheit müssen bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit irreversibler Beeinträchtigungen berücksichtigt werden.
- Das Klimaschutzgebot hat auch eine internationale Dimension.



- Gegenwärtig werde nicht gegen Art. 20a GG verstoßen.
Konkret die Präzisierung des Klimaschutzziels dahingehend, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad und möglichst unter 1,5 Grad gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen sei, wird akzeptiert.
- Art. 20a GG wird weiterhin kein subjektivrechtlicher Charakter zuerkannt.
- Die diesbezüglichen Ausführungen beschränken sich auf die Ebene der Ziele.



bb) Verhältnismäßigkeit (Rn. 243 ff.)

Hieran scheidet letzten Endes § 3 Abs. 1 S. 2 u. 4, Abs. 1. S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2, da diese Vorschriften „die derzeit nicht hinreichend eingedämmte Gefahr künftiger Grundrechtsbeeinträchtigungen begründen“.

Vertiefung des Beschlusses aus grundrechtsdogmatischer Sicht:
Hofmann, NVwZ 2021, 1587.



3. Aussagen zur Rechtstellung von Privaten und Unternehmen in anderen Rollen

- a) *Künftige Aufgabenteilung zwischen Staat und Wirtschaft bzw. Gesellschaft*
- Der Staat allein sei nicht in der Lage, sämtliche notwendige Maßnahmen selbst zu erbringen, es würde ihm nicht einmal gelingen, die erforderlichen Entwicklungen konkret vorzugeben (Rn. 249).
 - Die alleinige Erbringung von Maßnahmen sei auch nicht „seine Aufgabe“. Diese bestehe vielmehr darin „grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen“, dass entsprechende Entwicklungen einsetzen.



➔ Jeder einzelne Private und vor allem die Unternehmen sind somit auch Mitgestalter der Transformationsprozesse und Erbringer der erforderlichen technischen und sozialen Entwicklungen.

- Bei der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen staatlicher Transformationsverantwortung und privater Entwicklungsfreiheit billigt das Gericht dem Gesetzgeber „Gestaltungsspielräume“ zu.
- Der privaten Entwicklungsfreiheit müsse aber jedenfalls „Orientierung“ gegeben werden, auch „um ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit“ vermitteln zu können (Rn. 249).



b) Rechtsstellung der Adressaten von Schutz und Anpassungsmaßnahmen

- Sie sind weiterhin durch (viel intensivere) Eingriffe in den Schutzbereich ihrer herkömmlichen Freiheitsrechte betroffen.
- In der dadurch erforderlichen Rechtfertigungsprüfung wird allerdings das Gewicht der Klimaschutzbelange spürbar zunehmen (Rn. 198)
- Zugleich entsteht aber ein Rechtfertigungsdruck gegenüber dem Gesetzgeber, seine Maßnahmen im Hinblick auf Geeignetheit, Kohärenz und Erforderlichkeit zu begründen.
- Offen: Zukünftige Rolle des Staatshaftungsrechts, etwa als Kompensationsgrundlage.



II. Verteilung der Kompetenzen

- Gesetzgebungskompetenz: Art. 70 ff. GG
 - Keine explizite Kompetenz für „Klimaschutz“
 - Aber zahlreiche Kompetenzen für einzelne Sektoren und Themen, v.a. Nr. 11 (Recht der Wirtschaft inkl. „Energiewirtschaft“), Nr. 24 (Luftreinhaltung), Nr. 29 (Naturschutz)
 - Aufgrund intensiver Inanspruchnahme durch die Bundesgesetze im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG bestehen nur beschränkte Spielräume für Landesklimagesetze.



- Auf Landesebene liegt aber der Schwerpunkt der Verwaltungskompetenzen;
Art. 83 ff. GG
 - Von großer Bedeutung für den Klimaschutz auf der kommunalen Ebene ist
Art. 28 Abs. 2 GG



III. Verfassungsrechtliche Direktiven für Instrumente?

- Das BVerfG nennt nur zwei Schutzinstrumente
 - Temperaturminderungsziele
 - Sektorale Emissionsmengenbudgets
 - Auch im Hinblick auf Anpassungsmaßnahmen gibt es keine Äußerungen im Sinne von Verpflichtungen oder auch nur Impulsen
- In der Folgezeit werden aber verschiedene angebliche Instrumente diskutiert
 - Beschleunigter Kohleausstieg?
 - Versubjektivierung der im KSG niedergelegten Pflichten (bislang explizit durch § 4 Abs. 1 S. 9 KSG n.F. explizit ausgeschlossen)
 - Verbot von Inlandsflügen oder von Verbrennungsmotoren etc.



- Das BVerfG betont hingegen immer wieder den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, stellt aber auch fest, dass je differenzierter die Ziele und die Budgets festgelegt seien, desto mehr die notwendige „Orientierung“ ermöglicht und der „erforderliche Planungsdruck erzeugt“ werde (Rn. 254).
 - ✂ *Die Klägerin möchte vorgehen gegen eine Veränderungssperre der Gemeinde im Zusammenhang mit einem Bebauungsplan „Windenergie“, der angeblich das Ziel habe, den Bau von zwei Windenergieanlagen anstelle von vier etwa 100 Meter hohen Anlagen zu verhindern. Auch plane die Gemeinde insgesamt nicht mit der gebotenen Zügigkeit → Was folgt hieraus aus dem Klimabeschluss?*
- (OVG Münster, U.v. 13.9.2021, 2 D 134/20.NE (GewArch 22, 112)).*



- Reichen die Klimaschutzgesetze der einzelnen Bundesländer weit genug, oder hätte nicht beispielsweise ein Reduktionspfad nebst hinreichenden Instrumenten zur Erreichung und Überprüfung gesetzlich genauer/schärfer normiert werden müssen?

BVerfG, B.v. 18.1.2022 (1. Kammer des Ersten Senats), 1 BvR 1565/21 u.a.

- Zahlreiche Instrumente, sortiert nach Sektoren, enthält der Beitrag der Arbeitsgruppe III des 6. IPCC-Sachstandsberichts (4. April 2022)
- Ist Klimaschutz nicht viel besser durch internationale Instrumente zu erreichen bzw. machen nationale Instrumente überhaupt einen Sinn, nachdem Deutschland nur für ca. 2 % des weltweiten CO₂-Ausstoßes verantwortlich ist?



- BVerfG sieht diesen geringen Anteil (Rn. 292) stellt aber ausdrücklich fest, dass ein eigener Beitrag Deutschlands hierdurch „weder unmöglich noch überflüssig“ werde (Rn. 99) und sich die Bundesrepublik ihrer Verantwortung „nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen“ könne.
- Der Beschluss enthält durchgehend und wiederholt formulierte Aufrufe zur kraftvollen Gestaltung einer internationalen/europäischen Klimapolitik durch den starken Mitgliedstaat Deutschland (Rn. 202, 203)



- Hinwirken auf internationale Systeme
- Prüfung der Wirksamkeit der Zielerreichung im Vergleich zwischen erreichen nationalen Instrumenten einerseits, international bzw. europäisch konzipierten Instrumenten andererseits.
- Vermeidung von Wertungswidersprüchen und Dysfunktionalitäten im Zusammenwirken rein national konzipierter Instrumente einerseits, international bzw. europäisch konzipierter Instrumente andererseits.