

Die engen verfassungsrechtlichen Vorgaben zukünftiger Klimaschutz-Politik

Im Auftrag der KlimaUnion gGmbH haben die Staatsrechtslehrer Prof. Dr. Christian Calliess und Prof. Dr. Gregor Kirchhof die engen Grenzen zukünftiger Veränderungen der Klimaschutzpolitik in einem ausführlichen Gutachten untersucht. Sie gehen nicht so weit wie einige „progressive“ Rechtswissenschaftler. Aber schon deren konservativ definierten Mindestanforderungen zeigen, dass manche politische Vorstellung verfassungsrechtlich nicht zu halten sein wird.

Eine Zusammenfassung von Thomas Heilmann

Die vierfache Verankerung von Umwelt- und Klimaschutz mit Verfassungsrang

Der Klimaschutz in Deutschland ist gleich auf vier rechtlichen Ebenen verankert: im Völkerrecht, in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), im Recht der Europäischen Union (EU) und im deutschen Verfassungsrecht. Diese Ebenen setzen verbindliche Maßstäbe, die den politischen Spielraum des Gesetzgebers begrenzen und ihn **zur Umsetzung effektiver Klimaschutzmaßnahmen verpflichten**. Zusammengefasst wird es meist als Rückschrittsverbot bezeichnet, das es dem Staat **untersagt, einmal erreichte Schutzniveaus** im Klimaschutz ohne zwingende Gründe **abzusenken**. Dieses Prinzip, das sich aus verschiedenen rechtlichen Quellen (im Gutachten auf mehreren Seiten detailliert erläutert) ableitet, sorgt dafür, dass Klimaschutz nicht nur als politisches Ziel, sondern als kontinuierliche Verpflichtung des Staates für alle Gesetze mit Umweltwirkung betrachtet werden muss. Jedes deutsche Gesetz ist an diesen Vorgaben wegen seines übergeordneten Ranges zu messen.

Das **Pariser Übereinkommen** von 2015 bildet die wichtigste völkerrechtliche Grundlage des Klimaschutzes. Es verpflichtet die Vertragsstaaten, nationale Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, um die Erderwärmung auf deutlich unter 2°C, möglichst auf 1,5°C, zu begrenzen. Anders als das gescheiterte Kyoto-Protokoll setzt das Pariser Abkommen auf nationale Selbstverpflichtungen (NDCs), die regelmäßig **verschärft** und überprüft werden müssen. Zwar fehlen wirksame Sanktionen bei Nichterfüllung, sodass das Abkommen von der freiwilligen Umsetzung durch die Staaten abhängt. Auch können sich Einzelpersonen oder Umweltverbände dem Wortlaut nach nicht direkt darauf berufen. Dennoch wird es von nationalen und europäischen Gerichten als **Maßstab** herangezogen, um Klimaschutzpflichten durchzusetzen.

Das Recht der Europäischen Union (EU) setzt im sog. **Lissabon-Vertrag** durch Art. 191 AEUV Klimaschutz als verbindliches politisches Ziel fest. Ergänzt wird dies durch Art. 11 AEUV, der vorschreibt, dass **Klimaschutz in alle Politikbereiche der EU integriert werden muss**. Zentrale Rechtsakte sind das EU-Klimagesetz, das eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % bis 2030 und Klimaneutralität bis 2050 vorschreibt, sowie das Emissionshandelssystem (ETS), das verbindliche Emissionsobergrenzen für Unternehmen setzt. Als entscheidendem Aspekt lässt sich aus dem EU-Primärrecht ableiten: Klimaschutzmaßnahmen müssen schrittweise verschärft werden, **eine Rücknahme bestehender Verpflichtungen ist nur in eng begrenzten Ausnahmefällen möglich**.

Im deutschen Verfassungsrecht ist der **Klimaschutz in Art. 20a GG als Staatsziel** verankert. Diese Norm verpflichtet den Staat, die natürlichen Lebensgrundlagen „im Bewusstsein der Verantwortung für künftige Generationen“ zu schützen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat diese Verpflichtung in seinem Klimabeschluss von 2021 konkretisiert und eine **intertemporale Freiheitssicherung** entwickelt. Dies bedeutet, dass heutige Generationen nicht das gesamte CO₂-Budget verbrauchen dürfen und **zukünftige Generationen vor unverhältnismäßigen Lasten geschützt** werden müssen („keine Vollbremsung“).

Ein zentrales verfassungsrechtliches Prinzip ist auch hier das faktische **normative Verschlechterungsverbot**: Der Gesetzgeber darf Klimaschutzmaßnahmen nicht einfach zurücknehmen oder abschwächen, wenn dadurch die Schutzpflichten aus Art. 20a GG und den Grundrechten verletzt werden. Das BVerfG hat klargestellt, dass **einmal eingeführte Emissionsreduktionen nur dann gelockert werden dürfen**, wenn dafür überzeugende wissenschaftliche oder rechtliche Gründe vorliegen.

Die umfangreichen Klagerechte gegen fehlenden Klimaschutz

Eine entscheidende Stärkung des Klimaschutzes als einklagbares Recht erfolgte durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (**EGMR**). In einem **Grundsatzurteil** stellte er fest, dass **unzureichender Klimaschutz eine Verletzung der Menschenrechte** darstellt, insbesondere des Rechts auf Leben (Art. 2 EMRK) und des Rechts auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK). Staaten sind daher verpflichtet, ein wirksames und kohärentes Klimaschutzkonzept zu entwickeln und umzusetzen. Dabei müssen Reduktionsziele wissenschaftlich fundiert sein, regelmäßig überprüft und an neue Erkenntnisse angepasst werden: Einmal erreichte Klimaschutzstandards dürfen nicht ohne triftige Gründe abgeschwächt werden, da dies den Schutz der Menschenrechte untergraben würde. Zusätzlich wurde das **Recht auf Verbandsklagen gestärkt**, sodass Umweltorganisationen für betroffene Gruppen klagen können.

Der Europäische Gerichtshof (**EuGH**) spielt eine wichtige Rolle in der Durchsetzung des Klimaschutzes. Zwar sind Direktklagen für Einzelpersonen schwer durchsetzbar, doch können Umweltverbände über die Aarhus-Konvention rechtliche Schritte einleiten. Zudem können nationale Gerichte Klimafragen über Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) an den EuGH weiterleiten. In mehreren Entscheidungen hat der EuGH betont, dass der Klimaschutz auf europäischer Ebene Vorrang genießt und bestehende Regelungen nicht ohne überzeugende Begründung abgeschwächt werden dürfen.

Die Klageberechtigung im deutschen Verfassungsrecht ist weitreichend. **Einzelpersonen und Umweltverbände können Verfassungsbeschwerden** einreichen, wenn sie sich durch unzureichenden Klimaschutz in ihren Grundrechten verletzt sehen. Das BVerfG hat bereits entschieden, dass der Staat verpflichtet ist, Klimaschutzmaßnahmen kontinuierlich zu verbessern und bestehende Verpflichtungen nicht ohne triftigen Grund zurückzunehmen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Klimaschutz auf allen vier rechtlichen Ebenen strengen Vorgaben unterliegt. Während das Völkerrecht allgemeine Ziele setzt, machen das Europarecht, die

EMRK und das deutsche Grundgesetz den Klimaschutz justiziabel. Besonders zu betonen ist, dass einmal eingeführte Klimaschutzmaßnahmen nicht ohne Kompensation oder ohne überragende Gründe mit Verfassungsrang abgeschwächt werden dürfen. Die Gerichte, insbesondere der EGMR, der EuGH und das BVerfG, haben klare Maßstäbe gesetzt, um die Einhaltung dieser Verpflichtungen sicherzustellen. Klimaklagen von Einzelpersonen und Umweltverbänden können daher den Staat verpflichten, dass seine Klimaschutzmaßnahmen tragfähig auf das Ziel der Klimaneutralität bleiben und eine kontinuierliche Verbesserung sicherstellen.

Zitate aus dem Gutachten zu Verpflichtungen mit Verfassungsrang

- Solange sich die Erderwärmung und insoweit auch die maßgeblichen wissenschaftlichen Erkenntnisse und technischen Möglichkeiten nicht ändern, ist der Staat verpflichtet, einen effektiven rechtlichen Klimaschutz zu errichten und durchzusetzen. Diese Pflicht wurzelt in verschiedenen europäischen und internationalen Rechtsquellen, die Deutschland zuweilen nicht oder nur kaum ändern kann. (S. 6).
- Das nationale Recht muss mit Blick auf das Pariser Klimaschutzabkommen einen bis zur Mitte des Jahrhunderts reichenden Pfad zur Treibhausgasneutralität definieren. (S. 17)
- c, das im Sinne eines ökologischen Bestandsschutzes wirkt, interpretiert. (S. 20)
- Vor allem das Vorsorgeprinzip stellt ein Leitprinzip der europäischen Umweltpolitik dar. (S. 25)
- Der Begriff der Erhaltung wird als grundsätzliches Verschlechterungsverbot, das im Sinne eines ökologischen Bestandsschutzes wirkt, interpretiert. (S. 42)
- Das Grundgesetz ist daher auch im Sinne der Klimaziele, wie sie im Europa- und Völkerrecht geregelt sind, zu deuten. (S. 48)
- Das Grundgesetz verpflichtet die öffentliche Hand, die Klimaziele des Pariser Abkommens und des europäischen Rechts in das nationale Recht umzusetzen und zu erreichen. (S. 48)
- Das Schutzkonzept darf aber nicht geschwächt, Maßnahmen auch des Verfahrens und der Verbindlichkeit innerhalb der Regierung dürfen nicht ersatzlos gestrichen werden, wenn dann das Ziel der Treibhausgasneutralität nicht in der vorgegebenen Zeit verlässlich erreicht wird. (S. 54)
- Als klare Vorgabe des Art. 20a GG lässt sich daher „nur“ festhalten, dass das Recht der gegenwärtigen Generationen, das eigene Leben zu gestalten, nicht das Recht umfasst, die Entfaltung nachfolgender Generationen unverhältnismäßig zu beeinträchtigen. (S. 57)
- Dennoch besteht hinsichtlich der Ableitung eines Verschlechterungsverbots als Grundsatz aus Art. 20a GG im verfassungsrechtlichen Schrifttum überwiegend Einigkeit. (S. 60)
- Aus dem faktischen Verschlechterungsverbot folgt somit nicht, dass bereits jede konkrete Umweltbeeinträchtigung im Einzelfall, also jeder Bau einer Straße oder jede Errichtung einer Industrieanlage einen Verstoß gegen Art. 20a GG darstellt. Insofern ist es geboten, Verbesserungen an anderer Stelle, etwa durch adäquate Ausgleichsmaßnahmen, zu berücksichtigen. (S. 60)

- So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss hervorgehoben, dass der Gesetzgeber, will er das Art. 20a GG konkretisierende Klimaschutzgesetz ändern, in besonderer Weise begründungspflichtig ist und darlegen muss, dass die Gesetzesänderung das Klimaschutzziel des Pariser Abkommens nicht gefährdet und insoweit einen vergleichbaren Schutz gewährleistet. (S. 61)
- Diese allgemeinen Vorgaben des Art. 20a GG verdichten sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Bereich der Erderwärmung. „Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz.“ Diese Pflicht zielt „im Kern auf die Einhaltung einer Temperaturschwelle“ und letztlich auf „die Herstellung von Klimaneutralität.“ (S. 63)
- Vor allem aber sind Abweichungen vom Pfad zur Treibhausgasneutralität grundgesetzlich kaum zu rechtfertigen, weil das Klimaschutzgebot angesichts der Entwicklung der Erderwärmung verfassungsrechtlich an Gewicht gewinnt (umweltrechtliches Untermaß). (S. 63)
- Zusammenfassend lässt sich als Kerngedanke des neuen Instituts festhalten, dass Klimaschutzmaßnahmen, die gegenwärtig unterbleiben und Freiheiten schonen, in Zukunft (also je näher wir 2050 kommen) dazu führen können, dass Freiheiten sehr stark beschränkt werden müssen (sog. „Vollbremsung“), so dass keine verhältnismäßige Freiheitsverteilung über die Zeit gewährleistet ist. (S. 70)
- Das Pariser Klimaschutzabkommen, die Rechtsprechung des EGMR, das supranationale Europarecht und die Maßstäbe des Grundgesetzes in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts weisen dabei eine bemerkenswerte Parallelität auf. (S. 77)
- Zugleich laufen die vorstehend erläuterten Klimaurteile auf eine Art normatives Nicht-Verschlechterungsprinzip hinaus, nach dem an einem einmal geregelten, geeigneten und wirksamen Schutzkonzept festzuhalten ist und für den Klimaschutz nachteilige Änderungen nur vorzunehmen sind, wenn vorrangige Gemeinwohlinteressen diese rechtfertigen. (S.89)

Zitate aus dem Gutachten zu den Klagemöglichkeiten

- Seit diesen Entscheidungen haben jedoch andere europäische Gerichte Klimaklagen in Fortentwicklung ihrer bisherigen Rechtsprechung für zulässig und begründet gehalten. (S. 39)
- Im Ergebnis ergänzt der Gerichtshof auf diese Weise Art. 34 EMRK im Wege der Rechtsfortbildung um eine menschenrechtsbasierte Klimaverbandsklage. (S. 16)
- Diese Begründungslinie kann nunmehr als ständige Rechtsprechung gelten und wurde vom Gerichtshof jüngst wieder in einer Entscheidung bestätigt, in der er die restriktiven Klagebefugnisse für Umweltverbände gegen Produktzulassungen nach § 1 des deutschen UmwRG für unionsrechtswidrig erklärte. (S. 41)
- Das Untermaßverbot ist im Ergebnis nicht nur eine Leitplanke für die gesetzgeberische Entwicklung eines konkreten Schutzkonzepts z. B. im Klimaschutz, sondern auch Maßstab für seine gerichtliche Überprüfung und (möglicherweise) Fortentwicklung bzw. Umgestaltung. (S. 53f)

- sind im deutschen Recht nach der Rechtsprechung des EGMR Verbandsklagen vorzusehen.
(S. 79)