

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Direktor des Instituts für Völker- und Europarecht
Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M. (ND)
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Direktor des Instituts für Wirtschafts- und Steuerrecht
Universität Augsburg

Rote Linien des Rechts im Klimaschutz

Der rechtsverbindliche Rahmen für die deutsche Klimapolitik und das gerichtlich kontrollierbare Untermaß des Klimaschutzes

Gutachten

im Auftrag der

KlimaUnion gGmbH,
Wöhlerstr. 12/13, 10115 Berlin

März 2025

A. Mehrfach gebundener Klimaschutz – Einführung und Ergebnis	4
B. Völkerrecht – Pariser Abkommen, Europäische Menschenrechtskonvention..	8
I. Das Pariser Abkommen	8
1. Der Kyoto-Prozess ist gescheitert	8
2. Das Pariser Übereinkommen – ein Paradigmenwechsel	9
3. Die Gretchenfrage: Wie zielsicher sind Selbstverpflichtungen?	10
II. Europäische Menschenrechtskonvention und die Rechtsprechung des EGMR... 11	
1. Schutzpflicht – Entwicklung eines wirksamen Schutzkonzepts	11
2. Reichweite der Schutzpflichten.....	12
3. Schutzpflichten und gebotenes Schutzkonzept	14
4. Gerichtliche Kontrolle: Rechtsschutz durch Verbandsklage.....	16
III. Verbindlicher Pfad zur Treibhausgasneutralität – Ergebnis	17
C. Recht der Europäischen Union	20
I. Umweltpolitische Ziele – Art. 191 AEUV	20
1. Verbindliche, allgemeine Ziele	20
2. Sekundärrechtliche Konkretisierung – Klimagesetz, Biodiversität.....	22
3. Leitprinzipien.....	25
4. Schnittstellen zur Energiekompetenz des Art. 194 AEUV	26
II. Querschnittsklausel Umweltschutz – Art. 11 AEUV.....	27
III. Europäische Grundrechtecharta.....	30
IV. Bedeutung des European Green Deal	31
1. Der Green Deal als Konkretisierung von Art. 11, 191 AEUV	31
2. Der Emissionshandel als zentraler Baustein im Instrumentenmix	32
3. Flankierende ordnungsrechtliche Maßnahmen	36
V. Einklagbarkeit vor dem EuGH	38
1. Direktklagen.....	38
2. Rechtsschutz durch Vorlage nationaler Gerichte an den EuGH	40
VI. Klimaschutz, Vorsorge, Treibhausgasneutralität, Emissionshandel – Ergebnis 42	
D. Grundgesetz – Grundrechte, Staatszielbestimmung.....	45
I. Völkerrecht, Europarecht, Verfassungsrecht	45
1. Grundgesetz und überstaatliche Kooperation	45
2. Zurückhaltende Kontrollkompetenz des Bundesverfassungsgerichts	46
3. Völker- und europarechtsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes.....	47
4. Verfassungsverbindliche Ziele des internationalen Rechts – Ergebnis.....	47
II. Grundrechtliche Schutzpflichten	48
1. Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit	48
2. Übermaß- oder Untermaßverbot	51
3. Einklagbarkeit und gerichtliche Kontrolle	53

4.	Internationale Dimension im Klimaschutz – Ergebnis.....	54
III.	Das Staatsziel des Art. 20a GG.....	55
1.	An den Gesetzgeber gerichteter Schutzauftrag	55
2.	Änderbarkeit des Schutzkonzepts	59
3.	Einklagbarkeit und gerichtliche Kontrolle, Schutzkonzept, Untermaß.....	62
4.	Keine Versubjektivierung des Art. 20a GG	65
5.	Effektives, international abgestimmten Schutzkonzept – Ergebnis	66
IV.	Abwehrrecht – intertemporale Freiheitssicherung	67
1.	Ein „ökologisches Existenzminimum“?.....	67
2.	Intertemporale Freiheitssicherung.....	69
3.	Reaktionen der Wissenschaft und des Gesetzgebers – Treibhausgasneutralität bis 2045 ...	72
4.	Umgang mit Unsicherheiten – verfassungskonforme Anwendung.....	73
5.	Veränderte Zulässigkeitsvoraussetzungen, Gegenwartsbezug gerichtlicher Verfahren.....	75
V.	Dichte Konstitutionalisierung: sieben rote Linien des Rechts – Ergebnis der Teile B bis D	77
E.	Rote Linien des Rechts – Zusammenfassung in Thesen	81

A. Mehrfach gebundener Klimaschutz – Einführung und Ergebnis

Die Erderwärmung ist ein globales Phänomen. Beeinträchtigungen des Klimas machen an Staatsgrenzen nicht Halt. Klima- und Umweltschutz sind daher Aufträge des internationalen Rechts. In Deutschland müssen sie in einem komplexen politischen und rechtlichen Mehrebenensystem gelingen, in dem nationales mit dem europäischen und internationalen Recht zusammenwirkt. Das Grundgesetz hat sich von vornherein in einer bemerkenswerten Weitsicht für die europäische Integration und eine internationale Kooperation entschieden und geöffnet.¹ Es ist nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts völker- und europarechtsfreundlich auszulegen.² Die Entscheidungsräume des deutschen Gesetzgebers sind daher eingeschränkt, solange internationale und europarechtliche Vorgaben nicht neu verhandelt und geändert werden. Damit ist der rechtliche Kontext beschrieben, in dem sich die nachfolgenden Überlegungen zum verbindlichen Rechtsrahmen, den „roten Linien“, die das Völker-, Europa- und Verfassungsrecht dem deutschen Gesetzgeber setzen, bewegen. „Rote Linien“ ergeben sich aber auch aus den Erkenntnissen der Wissenschaft. Das in den Klima- oder Erdsystemwissenschaften entwickelte Konzept der planetaren ökologischen Belastungsgrenzen verfolgt das Ziel, die Grenzen der Tragfähigkeit respektive die Absorptionsfähigkeit ökologischer Systeme zu definieren, um Abstand zu irreversiblen „Kipppunkten“ und ihren katastrophalen Folgen zu halten. Das Konzept hat in Politik und Recht maßstabssetzende Bedeutung erlangt. Namentlich die im Übereinkommen von Paris vereinbarten internationalen Klimaschutzziele, die eine Begrenzung der menschengemachten Klimaerwärmung auf deutlich unter 2 °C und möglichst aber auf 1,5 °C gegenüber vorindustriellen Werten verlangen³, setzen eine im Rahmen der Wissenschaften ermittelte und nun rechtlich nachgezeichnete Grenze, mit der Abstand zu einem das Überleben der Menschheit gefährdenden „Kipppunkt“ gehalten werden soll.

¹ Präambel, Art. 1 Abs. 2, Art. 23 ff., Art. 59, auch Art. 79 Abs. 3 GG.

² BVerfGE 123, 267 (347, 344) – Lissabon; sogleich unter B. I.

³ Art. 2 Abs. 1 lit. a des Übereinkommens von Paris vom 12.12.2015, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Decision 1/CP.21; im Folgenden: PÜ).

Nicht von ungefähr hat das supranationale Europarecht diese planetaren Grenzen konkretisiert und die Bundesregierung sie in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie als „absolute Leitplanken“ für politische Entscheidungen bezeichnet.⁴ Maßstabssetzend in verfassungsrechtlicher Hinsicht sind insoweit auch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Klimabeschluss. Die Richter knüpfen an die Erkenntnisse der Wissenschaften zu den planetaren Grenzen und den sog. Budgetansatz an. Sodann verbinden sie die im Pariser Abkommen geregelten planetaren Grenzen in Form des 1,5 bis 2-Grad-Ziels mit der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, den grundrechtlichen Schutzpflichten und der neu entwickelten intertemporalen Freiheitssicherung.⁵

Zugleich wird mit Blick auf den globalen Umwelt- und Klimaschutz darauf hingewiesen, dass räumlich auf Deutschland beschränkte Maßnahmen der Dekarbonisierung in tatsächlicher Hinsicht allein nicht hinreichend sind, um die globalen Klimaziele zu erreichen. Diese an und für sich zutreffende Erkenntnis relativiert den rechtlichen Auftrag zum Klimaschutz allerdings nicht. Völkerrechtlich ist Deutschland unabhängig vom Verhalten anderer Staaten wie China, Indien oder den USA an seine Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen und dem supranationalen Europarecht gebunden. Auch dies hat das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss explizit bestätigt. So betont der Senat die grenzüberschreitende Dimension des Art. 20a GG und der grundrechtlichen Schutzpflichten. Diese verlange „international ausgerichtetes Handeln“ und verpflichte „insbesondere die Bundesregierung, im Rahmen internationaler Abstimmung [...] auf Klimaschutz hinzuwirken“.⁶ Im Zuge dessen könne ein Hinweis auf die Treibhausgasemissionen anderer Staaten den deutschen Staat nicht von seiner Verpflichtung zur Ergreifung nationaler Klimaschutzmaßnahmen befreien.⁷ Hier kommt ein aus dem völkerrechtlichen Grundsatz des „Pacta Sunt Servanda“ fließendes Prinzip des gegenseitigen Vertrauens in die Erfüllung der Verpflichtungen des Pariser Abkommens zum Ausdruck⁸, aufgrund dessen das Grundgesetz Deutschland trotz seiner territorial begrenzten Möglichkeiten auch einseitig zum Schutz des globalen Umweltguts Klima verpflichtet.⁹

⁴ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung – Neuauflage 2016, S. 12.

⁵ BVerfGE 157, 30 (Rn. 16-21, 33 ff., 122, i.V.m. 216 ff.) – Klimaschutz; dazu schon *Calliess*, ZUR 2019, 385.

⁶ BVerfGE 157, 30 (Rn. 201 (Zitat), 171 ff.) – Klimaschutz.

⁷ BVerfGE 157, 30 (Rn. 202 f.) – Klimaschutz.

⁸ Instruktiv dazu *Cremer*, ZUR 2019, 278 ff.; *Franzius*, ZUR 2017, 515 ff.

⁹ *Markus*, ZUR 2021, 595 (599); *Krohn*, ZUR 2021, 603 (609).

Diese rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen führen die folgenden Ausführungen zu einem **Ergebnis**, das hier bereits vorangestellt sei. 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. Hinzu tritt das nationale Recht, das diese Rechtsquellen aufnimmt. Die Pflicht ergibt sich aus dem Pariser Abkommen, der Rechtsprechung des EGMR, die bemerkenswerte Parallelen zu Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aufweist, aus den Klimaschutzvorgaben des supranationalen Europarechts sowie aus den im Lichte dieser internationalen Maßstäbe zu deutenden grundrechtlichen Schutzpflichten des Grundgesetzes, der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und dem intertemporalen Grundrechtsschutz.

Zwar hat die öffentliche Hand bei der Erfüllung dieser Rechtspflichten einen weiten Entscheidungsraum. Dieser Raum ist aber durch **sieben verbindliche Vorgaben** des internationalen, europäischen und nationalen Rechts begrenzt, den „**roten Linien**.“ Erstens ist der Staat den Klimaschutzziele des internationalen und europäischen Rechts verpflichtet. In der Europäischen Union muss die Treibhausgasneutralität bis spätestens zum Jahr 2050 erreicht werden. Zweitens hat die öffentliche Hand dabei übernationale Kooperationen zum Klimaschutz zu pflegen und möglichst zu verbessern. Drittens sind die weiteren Vorgaben des supranationalen Europarechts wie insbesondere der Emissionshandel in allen geregelten Sektoren zu erfüllen. Verfahrensmäßig hat der deutsche Gesetzgeber – viertens – insbesondere hinreichende Informations- und Beteiligungspflichten zu regeln. In dieser internationalen Bindung ist – fünftens – ein geeignetes, wirksames und angemessenes Schutzkonzept zu regeln und durchzusetzen, das die vorgegebenen Ziele erreicht, die Umwelt erhält und die Gesundheit der Menschen schützt. Der so geregelte Pfad zur Treibhausgasneutralität ist – sechstens – auch in der Zeit in gleichmäßigen Schritten zu gehen. Der Klimaschutz darf sich nicht zunächst zurückhalten, wenn dann einschneidendere Maßnahmen notwendig werden, um die Klimaziele zu erreichen. Insgesamt muss das Schutzkonzept – siebtens – dynamisch angelegt sein und neueste wissenschaftliche Erkenntnisse einerseits sowie den technischen Fortschritt andererseits berücksichtigen.

B. Völkerrecht – Pariser Abkommen, Europäische Menschenrechtskonvention

I. Das Pariser Abkommen

1. Der Kyoto-Prozess ist gescheitert

Das Völkerrecht steht exemplarisch für einen Klimaschutz, in dem sich der für die Zukunft formulierte Anspruch von der Wirklichkeit unterscheidet. Bereits im Jahr 1997 wurde das Kyoto-Protokoll als Meilenstein des internationalen Klimaschutzes gefeiert. Die Industriestaaten verpflichteten sich, bestimmte quantifizierte Ziele der Treibhausgasreduktion in Zukunft zu erreichen. Doch hat das Abkommen die Erwartungen aus vier Gründen nicht erfüllt. Erstens ratifizierten manche Staaten wie die USA es von vornherein nicht. Andere Länder hielten sich – zweitens – nicht an die Vereinbarungen und zogen sich – drittens – von dem Abkommen zurück oder stimmten den Folgeverpflichtungen nicht mehr zu. Das Folgeabkommen ist bis heute nicht in Kraft getreten. Viertens verpflichtete das Protokoll nur Industriestaaten. Auch deshalb stiegen die klimaschädlichen Emissionen in den Entwicklungs- und Schwellenländern einschließlich China und Indien. Das Völkerrecht konnte die Erdatmosphäre nicht hinreichend schützen.¹⁰

Der Kyoto-Prozess ist gescheitert. Er weist dabei auf Eigenarten des Völkerrechts. Zuweilen verpflichteten sich manche Staaten von vornherein nicht, wenn sie die maßgeblichen völkerrechtlichen Verträge nicht unterzeichneten. Dann aber kann ein weltweiter Prozess wie der Klimawandel nur schwer gemildert werden. Zudem fehlt dem Völkerrecht nicht selten der Wille der Staaten zum Recht. Es gibt es keine Instanz, die durchsetzt, dass die verbindlichen Vorgaben eingehalten werden.

¹⁰ Insgesamt *Kreuter-Kirchhof*, DVBl. 2017, 97 (97 ff.); dies., in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 2 Rn. 24 ff.; *Franke/Prall/Verheyen*, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 11 ff.; jeweils m.w.N.

2. Das Pariser Übereinkommen – ein Paradigmenwechsel

Die Klimakonferenz in Paris wählte angesichts dieser Schwächen ein anderes Regelungskonzept, das auf fünf Pfeilern ruht.¹¹ Im Pariser Klimaschutzübereinkommen verpflichteten sich – erstens – zum ersten Mal nahezu alle Staaten der Welt, Maßnahmen zum Schutz der Erdatmosphäre zu ergreifen. Diese historische Reichweite des Abkommens ist Grundvoraussetzung seiner Wirksamkeit, weil die Erderwärmung an Ländergrenzen nicht Halt macht.¹² Die Staaten einigten sich – zweitens – angesichts der großen Unterschiede zwischen ihnen und dem weltweiten Phänomen des Klimawandels nicht auf bestimmte nationale Ziele, sondern auf eine globale Grenze. Der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur soll gem. Art. 2 Abs. 1 lit. a des Pariser Übereinkommens (PÜ) im Vergleich zum vorindustriellen Niveau deutlich unter 2 °C gehalten werden. Zudem sollen Anstrengungen unternommen werden, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen.¹³ Der deutsche Gesetzgeber hat diese Ziele in § 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) ausdrücklich in das einfache Recht aufgenommen. So bald wie möglich soll der weltweite Scheitelpunkt der Emissionen erreicht werden, „um in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase“ herzustellen (Art. 4 Abs. 1 PÜ).¹⁴

Die Länder der Erde sind angesichts ihrer Größe, des Klimas, der Bevölkerung, der rechtlichen Systeme, des industriellen Niveaus und der Emissionen von Treibhausgasen sehr unterschiedlich. Die Fähigkeiten der Staaten und die jeweilige Verantwortung zum Klimaschutz unterscheiden sich entsprechend.¹⁵ Daher schreibt das Pariser Abkommen nicht mehr wie das gescheiterte Kyoto-Protokoll verbindliche Reduktionsverpflichtungen vor. Vielmehr verpflichten sich die Staaten – drittens – in einem

¹¹ Siehe hierzu insgesamt *Kreuter-Kirchhof*, DVBl. 2017, 97 (98 ff.); insgesamt *Bischof*, Das Pariser Klimaschutzabkommen, 2022, S. 97 ff.

¹² Bereits unter A.

¹³ Pariser Übereinkommen, Entscheidung 1/CP.21, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add. 1; BVerfGE 157, 30 (Rn. 7 ff.) – Klimaschutz.

¹⁴ Art. 2 Abs. 1 lit. a und Art. 4 Abs. 1 PÜ; BVerfGE 157, 30 (Rn. 7 ff.) – Klimaschutz.

¹⁵ *Bischof*, Das Pariser Klimaschutzabkommen, 2022, S. 25 ff.

Paradigmenwechsel im Klimavölkerrecht,¹⁶ ihren jeweiligen Beitrag zum Klimaschutz selbst festzulegen.¹⁷ Insbesondere angesichts der unterschiedlichen Finanzkraft der Staaten wurde – viertens – ein Solidarpakt vereinbart, in dem die Industrieländer die Entwicklungsländer beim Klimaschutz unterstützen.¹⁸

3. Die Gretchenfrage: Wie zielsicher sind Selbstverpflichtungen?

Der Paradigmenwechsel führt dazu, dass anstelle einer Verpflichtung aller Staaten in den Selbstverpflichtungen der jeweilige Entscheidungsraum eines Staates gewahrt und sein Wille, die Klimaziele zu konkretisieren und einzuhalten, betont wird. Zwar wird das Völkerrecht in elementaren Fragen nach Krieg und Frieden oder des Menschenrechtsschutzes weiterhin auf verbindliche Vorgaben setzen. Wenn aber das Pariser Abkommen zu einem Erfolg wird, wäre die Mahnung greifbar: Die Stärkung des Entscheidungsraumes der Staaten. Diese Subsidiarität könnte der Weg sein, den staatlichen Willen zum Recht und damit die Kraft des Völkerrechts zu stärken. Das Pariser Abkommen hätte einen grundlegenden Wandel des Völkerrechts bewirkt.

Doch liegt in den Selbstverpflichtungen auch die Schwäche des Abkommens. Staaten können aus unterschiedlichen Gründen geneigt sein, wenig ambitionierte Klimaziele anzustreben oder die selbst gesteckten Ziele nicht zu erreichen. Ohnehin können Staaten wie gegenwärtig die USA völkerrechtliche Verträge und damit auch das Pariser Abkommen wieder kündigen. Insgesamt reichen die bisherigen Selbstverpflichtungen kaum aus, eine Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050 zu erreichen. Das Pariser Abkommen reagiert auf diese Schwäche – das ist der fünfte Pfeiler – mit Berichtspflichten und regelmäßigen Bestandsaufnahmen. Die Staaten müssen regelmäßig darlegen, ob die selbstgesetzten Ziele erreicht wurden. Die Berichte werden von Sachverständigen geprüft.¹⁹ So rückt auch beim Pariser Übereinkommen die zentrale Eigenart des Völkerrechts in den Mittelpunkt. Dieses kennt keine Instanz, das Recht durchzusetzen, und ist daher vom Willen der Staaten zum Recht abhängig.

¹⁶ *Kreuter-Kirchhof*, DVBl. 2017, 97 (99).

¹⁷ Präambel, Art. 2 Abs. 2, Art. 4 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 19 PÜ.

¹⁸ Art. 9 Abs. 1 und Abs. 3 PÜ.

¹⁹ Art. 4 Abs. 9, Art. 13 Abs. 7 bis Abs. 12 PÜ.

So gibt es keine allgemein zuständige internationale Gerichtsbarkeit, vor der die Vorgaben aus dem Pariser Klimaschutzabkommen oder anderen völkerrechtlichen Umweltabkommen von Staaten oder gar Einzelnen eingeklagt werden könnten. Der Internationale Gerichtshof in Den Haag (IGH) ist insoweit nicht automatisch zuständig, erstellt aktuell aber ein Gutachten zur Staatenverantwortlichkeit im Klimaschutz. Auch wenn aus diesem möglicherweise staatliche Klimaschutzpflichten folgen, so sind die IGH-Gutachten nicht wie eine Gerichtsentscheidung für die Staaten verbindlich.²⁰

Vor diesem Hintergrund wird das Pariser Abkommen dezentral, oftmals im Wege von Klimaklagen von Einzelnen oder Umweltverbänden vor nationalen oder europäischen Gerichten durchgesetzt. Das Klimaurteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, die nachfolgend behandelt werden, stehen exemplarisch für diese dezentrale Rechtsdurchsetzung.

II. Europäische Menschenrechtskonvention und die Rechtsprechung des EGMR

1. Schutzpflicht – Entwicklung eines wirksamen Schutzkonzepts

Ebenso wie die Grundrechte des Grundgesetzes sind auch die Menschenrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) primär Abwehrrechte gegen Freiheitseingriffe durch den Staat.²¹ Umweltbeeinträchtigungen gehen jedoch meist nicht vom Staat, sondern von privaten Verursachern aus, etwa von Unternehmen oder Privatpersonen. Ähnlich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts greift der EGMR im Rahmen der EMRK auf die Dimension der Grundrechte als Schutzpflichten zurück. Mit ihr wird nicht wie in der Abwehrdimension das Unterlassen eines

²⁰ Dazu *Kring*, in LTO vom 29.11.2024: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/igh-verhandlung-gutachten-klimawandel-pflichten-staaten-voelkerrecht>

²¹ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 1 ff.; *Lübbe-Wolff*, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, 1988, S. 25 ff.; zu den Grundrechten sogleich unter D. II.

staatlichen Eingriffs in Grundrechte, sondern ein Handeln des Staates, der „zu wenig“ Schutz vor privaten Verursachern von Umweltbeeinträchtigungen bietet, gefordert.²²

Leitentscheidung im Bereich des Umweltschutzes ist der Fall *López Ostra*.²³ Hier lösten Immissionen einer Anlage bei den Beschwerdeführern Gesundheitsprobleme aus, die sie zwangen, ihre Wohnung in der Nähe der Anlage zu verlassen. Dabei knüpfte der EGMR die Schutzpflichten allerdings nicht an das Recht auf Leben aus Art. 2 EMRK, sondern an die in Art. 8 EMRK garantierte Freiheit des Privat- und Familienlebens an:

„Selbstverständlich können schwerwiegende Umweltverschmutzungen das Wohlbefinden des Einzelnen beeinträchtigen und ihn in der Nutzung seiner Wohnung derart behindern, dass auch sein Privat- und Familienleben beeinträchtigt werden, selbst wenn die Gesundheit des Betroffenen nicht ernsthaft gefährdet ist.“²⁴ Zugleich bestätigte der Gerichtshof den Entscheidungsraum der staatlichen Organe hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen.²⁵ Im Fall *Guerra*²⁶ hob der EGMR ergänzend zudem die prozedurale Dimension der Schutzpflichten hervor, indem er ausführte, dass ein effektiver Schutz des Privat- und Familienlebens auch positive Verpflichtungen (hier zur Information) umfasse.

2. Reichweite der Schutzpflichten

Die Leitlinien der Rechtsprechung blieben bis zum Klimaurteil bislang konstant.²⁷ So führte der EGMR – insoweit ähnlich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Schutzpflichten aus den Grundrechten des Grundgesetzes²⁸ – in der Regel nur eine gerichtliche Evidenzkontrolle durch. Deutlicher als das Bundesverfassungsgericht betont der Gerichtshof jedoch²⁹, dass die begrenzte materielle Kontrollichte prozedural kompensiert werden muss, indem in vielen seiner Urteile detaillierte

²² Ausführlich zu alledem *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 298 ff. und 410 ff.

²³ EGMR, Urteil vom 9.12.1994, EuGRZ 1995, 530.

²⁴ EGMR, Urteil vom 9.12.1994, EuGRZ 1995, 530 (533, Nr. 51 des Urteils).

²⁵ EGMR Urteil vom 9.12.1994, EuGRZ 1995, 530 (533, Nr. 51 des Urteils).

²⁶ EGMR, Urteil vom 19.2.1998, NVwZ 1999, 57 (58, Nr. 58 ff. des Urteils).

²⁷ In der jüngeren Vergangenheit hatten beispielsweise italienische Beschwerdeführer Erfolg mit einer Beschwerde aufgrund der Emissionen eines Stahlwerkes: EGMR NVwZ 2020, 451 ff.

²⁸ Hierzu sogleich unter D. II.

²⁹ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 465 ff.

Vorgaben für die Erfüllung von Informations- und Beteiligungsrechten der Beschwerdeführer gemacht werden.³⁰

Diesen eher restriktiven Ansatz zu den umweltbezogenen Schutzpflichten gibt der EGMR in seinem Klimaurteil zugunsten einer dezidierten Prüfung am Maßstab des Art. 8 EMRK auf.³¹ Zunächst adressiert er dabei die „margin of appreciation“ der Vertragsstaaten und kommt zu dem Ergebnis, dass diese in der Frage des „Ob“ von Klimaschutzmaßnahmen begrenzt und nur im Bereich der konkreten Einzelmaßnahmen – dem „Wie“ oder der „choice of means“ – eher weit ist.³² Der eigentliche Kern der Prüfung ist dann auf den „Inhalt“ der positiven Verpflichtung gerichtet. Hier zieht der Gerichtshof früheres Fallrecht heran und hält fest, dass Art. 8 EMRK schon seit langem so ausgelegt wird, dass Unversehrtheit und Lebensqualität von dessen Schutzpflichtendimension erfasst sind.³³ Dementsprechend sei auch der Schutz vor dem Klimawandel umfasst, was u. a. damit begründet wird, dass die Konventionsrechte durch den Klimawandel bedroht sind, was wiederum dem Ziel der Konvention, effektiv Freiheit zu sichern, zuwiderläuft.³⁴ Daran anknüpfend soll die Schutzpflicht – unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Verpflichtungen (vor allem aus dem Pariser Klimaabkommen)³⁵ und damit auch hier einer Parallele zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³⁶ – eine Verpflichtung der Vertragsstaaten vorgeben, einen rechtlichen Rahmen für die Senkung des CO₂-Ausstoßes zu setzen. Die primäre Pflicht des Staates besteht darin, „die bestehenden und potenziell unumkehrbaren zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels abzumildern und diese in der Praxis wirksam anzuwenden.“ Jeder Staat ist „dazu aufgefordert, seinen eigenen angemessenen Weg für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität festzulegen.“ Es sind „Maßnahmen zur erheblichen und fortschreitenden Verringerung seiner jeweiligen Treibhaus-

³⁰ Krieger, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 6 Rn. 126 m.w.N.; bezugnehmend auf die EGMR-Rechtsprechung *Calliess*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR II, 2006, § 44 Rn. 28; diese auf die Veröffentlichung von Berliner Starkregenkarten übertragend *Calliess/Schumacher*, NVwZ 2023, 1361 (1364 ff.).

³¹ EGMR 53600/20 NVwZ 2024, 979, Rn. 538 – Klimaseniorinnen/Schweiz; dazu *Calliess/Täuber*, NVwZ 2024, 945 ff.

³² EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 541–543).

³³ EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 544).

³⁴ EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 545).

³⁵ EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 546 f.).

³⁶ Sogleich unter D.

gasemissionen“ zu ergreifen, „um grundsätzlich innerhalb der nächsten drei Jahrzehnte klimaneutral zu werden. In diesem Zusammenhang ist es zur Sicherstellung der Wirksamkeit der Maßnahmen erforderlich, dass die staatlichen Behörden rechtzeitig und in einer geeigneten und kohärenten Weise tätig werden. Damit dies tatsächlich machbar wird und zukünftige Generationen nicht unverhältnismäßig belastet werden, müssen zusätzlich Sofortmaßnahmen ergriffen und angemessene Zwischenziele für den Zeitraum bis zum Erreichen der Klimaneutralität festgelegt werden.“³⁷

3. Schutzpflichten und gebotenes Schutzkonzept

Das Klimaurteil des EGMR geht in seiner gerichtlichen Kontrolle der von den Staaten zu erfüllenden Anforderungen aber noch einen entscheidenden Schritt weiter. So muss der rechtliche Rahmen mit Blick auf das Pariser Klimaschutzabkommen einen Pfad zur Treibhausgasneutralität definieren, dies „prinzipiell“ innerhalb der nächsten drei Jahrzehnte.³⁸ Insoweit erkennt der EGMR zwar einen Gestaltungs- und Ermessensraum der Vertragsstaaten an, formuliert aber im Lichte der Schutzpflicht einen gerichtlichen Kontrollauftrag, der deutlich strenger gefasst ist als bisher, indem konkrete Vorgaben für das staatliche Schutzkonzept formuliert werden:

„Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Staat seinen Ermessensspielraum eingehalten hat (siehe Rdnr. 543), prüft der Gerichtshof, ob die zuständigen innerstaatlichen Behörden, sei es auf der Ebene der Legislative, der Exekutive oder der Judikative, das Erfordernis gebührend berücksichtigt haben:

(a) Verabschiedung allgemeiner Maßnahmen zur Festlegung eines Zeitplans für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets für denselben Zeitraum oder einer anderen gleichwertigen Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels;

(b) Zwischenziele und -pfade für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen (nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden) festzulegen, die grundsätzlich geeignet sind, die nationalen Gesamtziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen innerhalb der in den nationalen Politiken festgelegten Zeiträume zu erreichen;

³⁷ EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 545, 547 ff.).

³⁸ EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 548–549).

- (c) den Nachweis erbringen, ob sie die einschlägigen THG-Reduktionsziele ordnungsgemäß erfüllt haben oder dabei sind, sie zu erfüllen (siehe die Unterabsätze a) bis b));
- (d) die einschlägigen THG-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten zu aktualisieren; und
- (e) bei der Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise zu handeln.“³⁹

Darüber hinaus müssen die genannten Reduktionsmaßnahmen durch angemessene Klimaanpassungsmaßnahmen begleitet werden.⁴⁰

Schließlich schlägt der EGMR eine Brücke zu der in seiner Rechtsprechung immer besonders betonten prozeduralen Dimension der „positive obligations“ aus Art. 8 EMRK, indem er eine angemessene Information und Einbindung der betroffenen Bürger in die Entscheidungsfindung über Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen fordert:⁴¹

„(a) Die den Behörden vorliegenden und für die Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Vorschriften und Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels maßgeblichen Informationen müssen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, insbesondere den Personen, die von den betreffenden Vorschriften und Maßnahmen oder deren Fehlen betroffen sein könnten. In diesem Zusammenhang müssen Verfahrensgarantien zur Verfügung stehen, mit denen sichergestellt wird, dass die Schlussfolgerungen aus den einschlägigen Studien der Öffentlichkeit zugänglich sind, damit diese das Risiko, dem sie ausgesetzt ist, einschätzen kann.

(b) Es müssen Verfahren zur Verfügung stehen, mit denen die Ansichten der Öffentlichkeit und insbesondere die Interessen derjenigen, die von den einschlägigen Regelungen und Maßnahmen oder deren Fehlen betroffen sind oder betroffen zu werden drohen, im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden können.“⁴²

³⁹ E EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 550 – Hervorhebungen nur hier).

⁴⁰ EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 550 f.).

⁴¹ EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 552).; vgl. bereits *Braig/Ehlers-Hofherr*, NuR 2020, 589 (592 f.).

⁴² EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 554).

Im Anschluss hieran wendet der Gerichtshof diese neuen Rechtmäßigkeitsmaßstäbe auf den von der Schweiz gesetzten rechtlichen Rahmen an und hält fest, dass dieser an einigen Stellen nicht mit den Schutzpflichten des Art. 8 EMRK vereinbar ist.⁴³

4. Gerichtliche Kontrolle: Rechtsschutz durch Verbandsklage

Nach Art. 34 EMRK kann der Gerichtshof „von jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personengruppe, die behauptet, durch eine der Hohen Vertragsparteien in einem der in dieser Konvention oder den Protokollen dazu anerkannten Rechte verletzt zu sein,“ mit einer Klage befasst werden.

Bereits sehr weitgehend hat der Gerichtshof zuvor eine Verbandsklage zugelassen, in der eine Umweltorganisation auf Grundlage des Art. 6 EMRK Beteiligungsrechte der Allgemeinheit an umweltrechtlichen Verfahren geltend machte, die jedoch auch dem Verband zugutegekommen wären.⁴⁴ In seinem Klimaurteil ging der EGMR darüber hinaus, indem er im Wege der Rechtsfortbildung eine allgemeine Verbandsklage zuließ: Für eine menschenrechtsbasierte Klimaverbandsklage muss der Verband „(a) rechtmäßig in dem betreffenden Hoheitsgebiet errichtet oder dort klagebefugt sein; (b) nachweisen können, dass sie in Übereinstimmung mit ihren satzungsmäßigen Zielen den Zweck verfolgt, die Menschenrechte ihrer Mitglieder oder anderer betroffener Personen in dem betreffenden Hoheitsgebiet zu verteidigen, ob nur mittels kollektiver Maßnahmen zum Schutz dieser Rechte gegen die Bedrohungen durch den Klimawandel oder auch auf andere Weise; und (c) nachweisen können, dass sie als tatsächlich qualifiziert und repräsentativ angesehen werden kann, um im Namen ihrer Mitglieder oder anderer betroffenen Personen innerhalb des Hoheitsgebiets zu handeln, die spezifischen Gefahren oder nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf ihr Leben, ihre Gesundheit oder ihr Wohlergehen, wie sie durch die Konvention geschützt sind, ausgesetzt sind.“⁴⁵

Im Ergebnis ergänzt der Gerichtshof auf diese Weise Art. 34 EMRK im Wege der Rechtsfortbildung um eine menschenrechtsbasierte Klimaverbandsklage. Der EGMR

⁴³ EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 555–574).

⁴⁴ EGMR 75218/01 – Collectif national d’information et d’opposition à l’usine Melox/Frankreich; aufnehmend *Kulick*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/v. Raumer, HK-EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 34 Rn. 25; ebenfalls zitiert von EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 501).

⁴⁵ EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 502).

geht jedoch noch einen Schritt weiter. Er nimmt eine Verletzung des Art. 6 EMRK in seiner Auslegung als Recht auf Zugang zum Gericht⁴⁶ dadurch an, dass die nationalen Verbandsklagen von den Schweizer Gerichten entsprechend dem nationalen Recht als unzulässig verworfen worden waren.⁴⁷ Im Zuge dessen verpflichtet er also die Vertragsstaaten der EMRK, innerhalb ihrer Jurisdiktion die Möglichkeit einer Verbandsklage⁴⁸ im Klimabereich zu schaffen.⁴⁹ Auch wenn sich der Gerichtshof insoweit auf den von der Aarhus-Konvention und dem Unionsrecht vorgezeichneten Pfaden bewegt und somit von deren Vertragsstaaten, die zugleich Mitgliedstaaten der EU sind, im Ansatz nichts Unbekanntes verlangt, so ist doch die pauschale Erweiterung auf das Klimaschutzrecht neu. Mit Blick hierauf kann kritisch hinterfragt werden, ob das Gericht so Art. 34 EMRK im Sinne seines Wortlautes und des Willens der Vertragsstaaten interpretiert und ob die Richter ihren staatenübergreifenden Auftrag in zu detaillierten Vorgaben und damit auch die gebotene Rücksicht auf die nationalen Rechtsordnungen mit ihren Eigenarten zu stark vernachlässigen.

III. Verbindlicher Pfad zur Treibhausgasneutralität – Ergebnis

Das Klimaurteil des EGMR legt in der gerichtlichen Kontrolle der von den Staaten zu erfüllenden Anforderungen grundrechtlicher Schutzpflichten einen neuen, im Vergleich strengeren Maßstab an. Das nationale Recht muss mit Blick auf das Pariser Klimaschutzabkommen einen bis zur Mitte des Jahrhunderts reichenden Pfad zur Treibhausgasneutralität definieren. Insoweit erkennt der EGMR zwar einen Gestaltungs- und Ermessensraum der Vertragsstaaten an, kontrolliert das nationale Schutzkonzept aber genauestens auf verschiedene Aspekte:

⁴⁶ Zur Reichweite der Norm *Mayer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 6 Rn. 1 ff., Rn. 49 ff.; tiefergehender *Grabenwetter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.) EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 14 Rn. 73 ff.

⁴⁷ EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 626 ff.); zur Lage der Verbandsklage im Recht der Schweiz siehe *Saiger*, EurUP 2023, 39 (43 f.); *Marhold*, Klimaklagen. Zulässigkeit im Rechtsvergleich, 2024, S. 69 ff.

⁴⁸ Dies jedoch beschränkt auf den untergesetzlichen Bereich; Art. 6 EMRK umfasst in der Auslegung des EGMR nicht die Garantie, vor einem Gericht ein formelles Gesetz einzufordern oder anzugreifen (EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979 (Rn. 594).

⁴⁹ So auch *Bönnemann/Tigre*, VerfBlog v. 9.4.2024, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/the-transformation-of-european-climate-change-litigation/> (Stand 26.4.2024).

Die nationale Gesetzgebung muss einen konkreten Zeitplan für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets für denselben Zeitraum oder eine andere gleichwertige Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen zur Eindämmung des Klimawandels festlegen.

Im Gesetz müssen Zwischenziele und -pfade für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen (nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden) festgelegt werden, die grundsätzlich geeignet sind, die nationalen Gesamtziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen innerhalb der in den nationalen Politiken festgelegten Zeiträume zu erreichen.

Die Staaten müssen den Nachweis erbringen, ob sie die einschlägigen Reduktionsziele ordnungsgemäß erfüllt haben oder dabei sind, sie zu erfüllen.

Ferner müssen die Staaten die einschlägigen Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten aktualisieren und bei der Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise handeln.

Darüber hinaus sind die genannten Reduktionsmaßnahmen durch angemessene Klimaanpassungsmaßnahmen zu begleiten.

Überdies schlägt der EGMR eine Brücke zu der in seiner Rechtsprechung immer besonders betonten prozeduralen Dimension der Schutzpflichten, indem er eine angemessene Information und Beteiligung der betroffenen Bürger an der Entscheidungsfindung über Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen fordert. Informationen, die für die Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Regelungen und Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels wichtig sind, müssen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, insbesondere den Personen, die von den betreffenden Regelungen und Maßnahmen oder deren Fehlen betroffen sein könnten. In diesem Zusammenhang müssen Verfahrensgarantien vorhanden sein, die gewährleisten, dass die Öffentlichkeit Zugang zu den Schlussfolgerungen der einschlägigen Studien hat, damit sie das Risiko, dem sie ausgesetzt ist, einschätzen kann. Es müssen Verfahren zur Verfügung stehen, mit denen die Ansichten der Öffentlichkeit und insbesondere die Interessen derjenigen, die von den einschlägigen Regelungen und Maßnahmen oder deren Fehlen betroffen sind oder betroffen zu werden drohen, im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden können.

Nicht zuletzt leitet der EGMR aus Art. 6 EMRK eine – allerdings kritisch zu betrachtende – Verpflichtung der Vertragsstaaten ab, innerhalb ihrer Jurisdiktion die Möglichkeit einer altruistischen Verbandsklage im Klimaschutz zu schaffen.

C. Recht der Europäischen Union

I. Umweltpolitische Ziele – Art. 191 AEUV

1. Verbindliche, allgemeine Ziele

Art. 191 Abs. 1 AEUV formuliert verschiedene, das Unionsziel Umweltschutz konkretisierende Ziele der europäischen Umweltpolitik. Diese Ziele umfassen die Erhaltung und den Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität, den Schutz der menschlichen Gesundheit, eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen, die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.⁵⁰

Der Begriff der Erhaltung wird als grundsätzliches Verschlechterungsverbot, das im Sinne eines ökologischen Bestandsschutzes wirkt, interpretiert.⁵¹ Sich hiermit teilweise überschneidend verlangt der Schutz der Umwelt, dass mittels geeigneter Maßnahmen der Lenkung und Kontrolle bestehende Umweltbelastungen und -verschmutzungen reduziert und zukünftige vermieden werden.⁵² Deutlich wird, dass der Begriff der Erhaltung schutzgutbezogen zu verstehen ist, während derjenige des Schutzes eingriffsbezogen interpretiert werden muss. Das Erfordernis der Qualitätsverbesserung weist darauf hin, dass sich die Umweltpolitik nicht auf konservierende Maßnahmen beschränken darf, sondern – auch im Interesse künftiger Generationen – eingetretene

⁵⁰ Ausführlich *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 191 AEUV Rn. 10 ff.

⁵¹ *Schröder*, in: *Rengeling* (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, 2. Aufl. 2003, § 9 Rn. 17; *Kahl*, *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht*, 1993, S. 19. Sekundärrechtliche Ausprägungen des Verschlechterungsverbots sind unter anderem in Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000, ABl. 2000 L 327/1 oder in Art. 6 Abs. 2 der FFH-Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992, ABl. 1992 L 206/7 zu finden.

⁵² *Kahl*, *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht*, 1993, S. 19 f.

Schäden beseitigen und verlorengegangene Umweltqualität restaurieren muss (z. B. Reinigung von Flüssen, Renaturierung von Landschaften).⁵³

Mit der expliziten Nennung des Schutzes der menschlichen Gesundheit wird ein spezieller Teilaspekt des Umweltschutzes hervorgehoben, der die Beziehung zu Art. 168 AEUV herstellt. Indem von der menschlichen Gesundheit und nicht etwa von der öffentlichen Gesundheit die Rede ist, ist die Umweltpolitik bereits dann gefordert, wenn Gefährdungen einzelner – und damit auch besonders empfindlicher – Menschen (z. B. Kinder) bestehen.⁵⁴

Als besonders hervorgehobener Teilaspekt der Erhaltung der Umwelt erscheint die Vorgabe einer umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen. Als Schutzgut kommen daher insbesondere jene Naturgüter in Betracht, die durch Übernutzung langfristig beeinträchtigt werden oder sich erschöpfen können. Dazu zählen neben Bodenschätzen, Energievorräten und Wasser auch Boden (z. B. Probleme der Versiegelung), Fauna und Flora (z. B. Probleme der Zerstörung der Wälder) sowie Luft und Klima.⁵⁵ Ob auch genetische Ressourcen und die biologische Vielfalt an sich unter den Begriff der natürlichen Ressourcen fallen, wird unterschiedlich beantwortet.⁵⁶

Nur schwer lässt sich allerdings der Maßstab bestimmen, der an die umsichtige und rationelle Verwendung der Ressourcen anzulegen ist. Sinnvoll erscheint es, nicht erneuerbare, knappe Ressourcen strengeren Maßnahmen der Vorsorge zu unterwerfen

⁵³ *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 20; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl. 2003, § 9 Rn. 17; *Kahl*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 191 AEUV Rn. 55. Verbesserungsgebote in Bezug auf Gewässer und landschaftliche Ökosysteme enthalten etwa Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000, ABl. 2000 L 327/1 sowie Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 der Naturwiederherstellungsverordnung 2024/1991/EU vom 24. Juni 2024; insgesamt auch *Fouquet*, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 4.

⁵⁴ *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl. 2003, § 9 Rn. 17; *Schmitz*, Die EU als Umweltunion, 1996, S. 145 f.; *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 20.

⁵⁵ *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl. 2003, § 9 Rn. 20 f.; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, 44. Lfg. Mai 2011, Art. 191 AEUV Rn. 74; *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, 2003, S. 30 f.

⁵⁶ Bejahend *Kahl*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 191 AEUV Rn. 60 mit Verweis auf GA *Fennelly*, Schlussantr. zu EuGH, Rs. C-67/97, Slg. 1998, I-8033, Ziff. 31 (Bluhme); *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, 44. Lfg. Mai 2011, Art. 191 AEUV Rn. 74; vgl. zur Auslegung d. Kommission, d. Rates und d. Parlaments: *Krämer*, in: v. der Groeben/Schwarz/Hatje, EU-Recht, 7. Aufl. 2015, Art. 191 AEUV Rn. 28. Als Teilaspekt des Biodiversitätsschutzes erfasst auch das Statusziel C des Global Biodiversity Framework von Kunming-Montreal (CBD/COP/DEC/15/4, 2022) den Schutz der genetischen Ressourcen, jedoch vorrangig in Bezug auf einen gerechten (monetären) Ausgleich für die Nutzung traditionellen Erfahrungswissens lokaler und indigener Gemeinschaften.

als Ressourcen, die grundsätzlich erneuerbar und in größeren Mengen vorhanden sind. Konkrete Unterasspekte der Ressourcenschonung sind Gebote der Wiederverwendung vor weiterem Verbrauch (z. B. Kreislaufwirtschaft) oder Gebote der Sparsamkeit und Schonung. Art. 191 Abs. 1 3. Spstr. AEUV stellt sich vor diesem Hintergrund als konkrete Ausprägung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung und damit mittelbar auch des Schutzes künftiger Generationen dar.⁵⁷

Im Hinblick auf die Notwendigkeit eines internationalen Umweltschutzes erscheint es konsequent, wenn Art. 191 Abs. 1 4. Spstr. AEUV die EU auf das Ziel der Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme verpflichtet. Dementsprechend ist die EU z. B. an den Abkommen zum Schutz der Ozonschicht, dem Klimaschutz und dem Biodiversitätsschutz maßgeblich beteiligt. In der Neufassung des Art. 191 AEUV durch den Vertrag von Lissabon wird explizit die Bekämpfung des Klimawandels als international zu bewältigendes Umweltproblem betont.⁵⁸ Diesem Ziel verleiht die EU Ausdruck, indem sie eine führende Rolle in den internationalen Verhandlungen zur Bewältigung des Klimawandels – zuletzt auf dem Pariser Klimagipfel – einnahm.⁵⁹

2. Sekundärrechtliche Konkretisierung – Klimagesetz, Biodiversität

Zur Konkretisierung dieser abstrakten Zielsetzungen nutzt die EU sekundärrechtliche Instrumente zur Festlegung konkreter, quantifizierter Ziele.⁶⁰ Dabei werden anstelle der zumeist für langfristige Zielsetzungen genutzten informellen Instrumente entweder Rahmenrichtlinien, so z. B. im Wasser- und Luftreinhalterecht, oder Leitverordnungen, so vor allem im Klima- und Biodiversitätsschutz, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen.⁶¹ Damit erreichen die Zielsetzungen ein höheres Maß an

⁵⁷Schröder, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl. 2003, § 9 Rn. 20 f.; Schmitz, Die EU als Umweltunion, 1996, S. 146; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, 44. Lfg. Mai 2011, Art. 191 AEUV Rn. 76; Frenz, Europäisches Umweltrecht, 1997, S. 9; zu diesem Aspekt ausführlich *Monten*, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, 2014, S. 171 ff., 218 ff.

⁵⁸ Zur Klimaschutz-Kompetenz der EU vgl. *Kahl*, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 21 ff.

⁵⁹ Vgl. näher dazu auch *Lindenthal*, Leadership im Klimaschutz, 2009 sowie bezugnehmend auf den Pariser Klimagipfel *Saurer*, NVwZ 2017, 1574.

⁶⁰ Zum Konzept eines Leitgesetzes im Rahmen des deutschen Rechts siehe *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, 182; *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 235 ff.; mit Blick auf den Klimaschutz: ders., ZUR 2019, 385.

⁶¹ Verordnung 2021/1119/EU vom 30. Juni 2021, ABl. 2021 L 243/1 („Europäisches Klimagesetz“); Verordnung 2024/1991/EU vom 24. Juni 2024 („Renaturierungs-Verordnung“).

Verbindlichkeit. Die Umweltgesetzgebung der EU kann revidiert werden, jedoch muss hierfür wiederum das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durchlaufen werden, was öffentliche Aufmerksamkeit und einen öffentlichen Diskurs im Rahmen der Entscheidungen des Europäischen Parlaments und im Rat der EU gewährleistet sowie das Erreichen der erforderlichen Mehrheiten notwendig macht. Dies führt zwangsläufig zu einem „Mehr“ an Diskurs zwischen politischen Akteuren, aber auch in der Zivilgesellschaft. Gleichzeitig konkretisieren solche rechtsförmigen Ziele abstrakte primärrechtliche Vorgaben und liefern so einen Bewertungsrahmen für die Zielerreichung⁶²; hieran anknüpfend wird die Zielerreichung durch Monitoring-Instrumente abgesichert.⁶³ Insgesamt sinkt die Rechtfertigungslast für Maßnahmen, die der Zielerreichung dienen.⁶⁴ Auch in Deutschland gibt es mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz einen vergleichbaren Ansatz.⁶⁵

Der erste Bereich, in welchem die EU ein solches Instrument erlassen hat, ist der Klimaschutz. Auch für diesen Bereich setzen die europäischen Verträge ein hohes Schutzniveau fest. Zur Konkretisierung dieses Ziels sowie zur Umsetzung der im Rahmen des Pariser Abkommens eingegangenen Verpflichtungen hat die EU im Rahmen des European Green Deal das sog. EU-Klimagesetz⁶⁶ erlassen.⁶⁷ Dieses knüpft an die seit 2018 bestehende Governance-Verordnung⁶⁸ an und formuliert ambitionierte Ziele für den Klimaschutz. Bis 2030 sollen im Vergleich zu 1990 mindestens 55 Prozent der CO₂-Emissionen reduziert werden, bis 2050 soll Treibhausgasneutralität erreicht werden.⁶⁹ Zudem sind Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel vorgesehen. Diese Ziele werden zumindest im Ansatz prozedural abgesichert: Maßnahmen auf

⁶² *Calliess*, ZUR 2019, 385; in diese Richtung auch *Groß*, JZ 2024, 893 (894 f.).

⁶³ *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 98. Lfg. März 2022, Art. 20a Rn. 140 ff. m.w.N.; *Frenz* beschreibt diesen Mechanismus anhand des Klimagesetzes als „instrumentelles Verfahrensgesetz“, vgl. *Frenz*, in: ders. (Hrsg.), Klimaschutzrecht. Gesamtkommentar, 2. Aufl. 2022, Einf. Rn. 50.

⁶⁴ *Franzius*, VVDStRL 81 (2021), 384 (394 f.).

⁶⁵ Hier werden die abstrakten Vorgaben des Klimaschutzgebotes aus Art. 20a GG durch das KSG konkretisiert; vgl. *Calliess* in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 98. Lfg. März 2022, Art. 20a Rn. 46.

⁶⁶ Verordnung 2021/1119/EU vom 30. Juni 2021, ABl. 2021 L 243/1 („Europäisches Klimagesetz“).

⁶⁷ Zur Bedeutung des Pariser Abkommens für den Klimaschutz in der EU *Fouquet*, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 4 Rn. 19 ff.

⁶⁸ Verordnung 2018/1999/EU, ABl. 2021 L 328/1 („Governance-Verordnung“); dazu *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 77.

⁶⁹ Art. 1 Abs. 1 Verordnung 2021/1119/EU, ABl. 2021 L 243/1 („Europäisches Klimagesetz“); *Fouquet*, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 4 Rn. 83 ff.

Grundlage der Verordnung werden von einem wissenschaftlichen Beirat begutachtet.⁷⁰ Für die Bundesrepublik besteht mit dem KSG ein solches Leitgesetz seit 2019, welches der Umsetzung völker- und europarechtlicher Vorgaben im Bereich des Klimaschutzes dient. Hinter allen drei Instrumenten (Pariser Vertrag, EU-Klimagesetz und KSG) steht der breit rezipierte Ansatz eines CO₂-Restbudgets. Hierbei handelt es sich ursprünglich um eine Figur aus den Erdsystemwissenschaften. Dieser Ansatz errechnet – ausgehend von einem annähernd linearen Zusammenhang zwischen der Konzentration von CO₂ in der Atmosphäre und der Erderwärmung –, wie viel CO₂ weltweit noch ausgestoßen werden kann, bis das Erdsystem einen kritischen Kippunkt erreicht (1,5 bis 2-Grad-Ziel). Hieraus ergibt sich ein globales Restbudget, welches prozentual auf jeden einzelnen Staat heruntergebrochen werden kann.⁷¹ Das Mehrebenensystem des Klimaschutzrechts greift also scharnierartig ineinander⁷², um so, angeleitet von aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen, einen effektiven Klimaschutz zu organisieren.

Zuletzt ist ebenfalls Bewegung in die Debatte um den Schutz der Biodiversität in der EU gekommen. Wie auch das Klima bewegt sich die globale Biodiversität auf eine planetare Belastungsgrenze zu. Auf der 15. Vertragsstaatenkonferenz zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt einigten sich im Jahr 2022 dessen Vertragsstaaten auf ein neues völkerrechtliches Instrument zum Biodiversitätsschutz, das Global Biodiversity Framework (GBF).⁷³ Im Nachgang dieser Einigung setzte auch die EU – nach langem politischem Ringen – mit der Renaturierungs-Verordnung ein neues Instrument für den Biodiversitätsschutz auf.⁷⁴ Diese nimmt den Governance-Ansatz aus dem Bereich des Klimaschutzes auf und bildet für den Biodiversitätsschutz eine Leitverordnung. Die Verordnung legt unter anderem konkrete Wiederherstellungs-

⁷⁰ Vgl. Art. 3 Abs. 1 Verordnung 2021/1119/EU, ABl. 2021 L 243/1 vom 30. Juni 2021 („Europäisches Klimagesetz“), herausstellend *Schlacke*, NVwZ 2022, 905 (907); näher *Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung*, EuZW 2021, 620 (623 ff.).

⁷¹ Zum CO₂-Budget und den planetaren Grenzen siehe *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, S. 31 ff.; *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 98. Lfg. März 2022, Art. 20a Rn. 229 ff.

⁷² *Schlacke*, NVwZ 2022, 905 ff.

⁷³ Siehe hierzu nur *Kloepfer/Ließneck*, EurUP 2023, 409 ff.; *Schlacke/Hennicke/Qasem*, ZUR 2023, 129 ff.

⁷⁴ Verordnung 2024/1991/EU vom 24. Juni 2024 („Renaturierungs-Verordnung“).

ziele für Land-, Küsten- und Süßwasserökosysteme (Artikel 4) sowie für Meeresökosysteme (Artikel 5) fest. Für diese Ökosystemtypen werden konkrete Schutzziele formuliert: Bis 2030 sollen sich 30 Prozent der Fläche der jeweiligen Gebietstypen in gutem Zustand befinden, 60 Prozent bis 2040, 90 Prozent bis 2050. Die Verordnung greift die Schutzziele des GBF auf und entwickelt diese fort. Hierfür sollen die Mitgliedstaaten nationale Wiederherstellungspläne entwickeln (Artikel 14, 15), die von der Kommission bewertet werden (Artikel 17) und einer dauernden Aktualisierungspflicht unterliegen (Artikel 19).⁷⁵ Einen vergleichbaren Ansatz gibt es ebenso wie ein Durchführungsgesetz auf deutscher Ebene noch nicht.

3. Leitprinzipien

Art. 191 Abs. 2 AEUV gibt für die europäische Umweltpolitik die gängigen Leitprinzipien des Umweltrechts in rechtsverbindlicher Weise vor. Die Umweltpolitik der EU muss „auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip“ beruhen.⁷⁶

Vor allem das Vorsorgeprinzip stellt ein Leitprinzip der europäischen Umweltpolitik dar. In Anlehnung an das Verständnis im deutschen Recht konkretisiert der Europäische Gerichtshof (EuGH) das Vorsorgeprinzip, indem er auf „ungewisse Gefahren“ abstellt: „Wenn das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiss ist, können die Organe Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, dass das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren klar dargelegt sind“.⁷⁷ Später hat der EuGH konkretisierend ausgeführt, dass die Ungewissheiten, die hinsichtlich der Gefährlichkeit bestehen, bei der mitgliedstaatlichen Gesetzesanwendung im Rahmen der Gefahrprognose auf Basis des vorhandenen Erfahrungs-, Statistik- und Regelwissens zu ermitteln (Risikoermittlung) sind.⁷⁸ Auf Grundlage der Risikobewertung könnten dann Maßnahmen des Risikomanagements getroffen wer-

⁷⁵ Zu Struktur und Zielen *Bodenbender*, NuR 2024, 525; *Falke*, ZUR 2024, 628 .

⁷⁶ Ausführlich *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 191 AEUV Rn. 28 ff.

⁷⁷ EuGH, Rs. C-157/96, Slg. 1998, I-2211, Rn. 62 ff. (National Farmers' Union); Rs. C-180/96, Slg. 1998, I-2265, Rn. 98 ff. (Vereinigtes Königreich/Kommission).

⁷⁸ EuGH, Rs. C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851 (Tapiola), Rn. 66; Rs. C-436/22, ECLI:EU:C:2024:656 (ASCEL), Rn. 72; Rs. C-601/22, ECLI:EU:C:2024:595 (WWF Österreich), Rn. 64.

den, die vor dem Hintergrund des Vorsorgeprinzips auch Schutzmaßnahmen umfassen können, sofern sie schonend erfolgen und nicht auf rein hypothetische Erwägungen gestützt sind.⁷⁹ In jüngeren Urteilen bettete der EuGH das Vorsorgeprinzip in den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein: Wenn es sich als unmöglich erweise, das Bestehen oder den Umfang des behaupteten Risikos mit Sicherheit festzustellen, rechtfertige das Vorsorgeprinzip den Erlass beschränkender Maßnahmen, wenn sie objektiv und nicht diskriminierend sind.⁸⁰

4. Schnittstellen zur Energiekompetenz des Art. 194 AEUV

Gemäß Art. 194 Abs. 1 AEUV verfolgt die Energiepolitik der Union folgende Ziele: die Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts, die Gewährleistung der Versorgungssicherheit in der Union, die Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen, die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen sowie schließlich die Förderung der Interkonnektion der Energienetze.

Die Energiepolitik der Union wird in Art. 194 Abs. 1 AEUV unter die drei Leitprinzipien der Solidarität, des Binnenmarkts und des Umweltschutzes gestellt, in deren Rahmen die vier energiepolitischen Ziele der lit. a bis d verwirklicht werden sollen. Die Vorgabe der „Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt“ korrespondiert als Brücke zur Umweltpolitik mit der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV.⁸¹ Damit wird deutlich gemacht, dass Umweltschutz gerade im Energiebereich von großer Bedeutung ist. Dem Aspekt des Umweltschutzes versucht die Union insbesondere durch die Maßnahmentrias von Energieeffizienzsteigerung, Förderung erneuerbarer Energien und Emissionshandel gerecht zu werden.⁸²

Umwelt- und Klimapolitik sind demnach zwingend integraler Bestandteil der europäischen Energiepolitik und müssen diese mitprägen.

⁷⁹EuGH Rs. C 95/01, Slg. 2004, I-1333, Rn. 42 f., 48 (Greenham und Abel).

⁸⁰EuGH, Rs. C-333/08, Slg. 2010, I-00757, Rn. 91 ff. (Kommission/Frankreich); EuGH, Rs. C-77/09, Slg. 2010, I-13533, Rn. 75 f. (Gowan Comérico).

⁸¹ *Rodi*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EU, 2. Aufl. 2018, Art. 194 AEUV Rn. 5; *Trüe*, JZ 2004, 779 (786 f.); *Kahl*, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 21, 62; *Bings*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 194 AEUV Rn. 35.

⁸² *Müller/Schulze-Fielitz*, in: dies. (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 9, 17.

II. Querschnittsklausel Umweltschutz – Art. 11 AEUV

Eine rechtlich bedeutsame „rote Linie“ oder „Leitplanke“ für die Politik zieht Art. 11 AEUV, demzufolge die erwähnten umweltpolitischen Vorgaben des Art. 191 AEUV verpflichtend in alle europäischen Politiken integriert werden müssen.⁸³ Nach dieser sog. Umweltintegrationsklausel, die man wegen ihres politik- bzw. sektorübergreifenden Ansatzes auch als Querschnittsklausel bezeichnen kann, „müssen“ die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung „einbezogen“ werden. Die Erfordernisse des Umweltschutzes ergeben sich aus den in Art. 191 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV genannten Zielsetzungen und Prinzipien der unionalen Umweltpolitik.⁸⁴ Der Begriff der Einbeziehung impliziert, dass der komplexen Aufgabe des Umweltschutzes⁸⁵ durch ein integratives Verständnis im Sinne einer sektorspezifischen und problembezogenen Querschnittsaufgabe⁸⁶ Rechnung zu tragen ist. Über das Wort „müssen“ wird insoweit eine eindeutige Rechtspflicht der Unionsorgane formuliert, die eine gerichtliche Kontrolle durch den EuGH ermöglicht.

Art. 11 AEUV beeinflusst das „Ob“ und das „Wie“ der unionalen Rechtsetzungstätigkeit. Dementsprechend wird der Norm von der herrschenden Meinung eine ressortübergreifende Verpflichtung entnommen, konkrete umweltschützende Maßnahmen in dem jeweiligen umweltexternen Politikbereich zu ergreifen, wenn dies Gründe des Umweltschutzes erfordern.⁸⁷ Insoweit verpflichtet Art. 11 i.V.m. Art. 191 AEUV die EU dazu, ein verbindliches, wirksames und kohärentes Schutzkonzept für alle umweltrelevanten Politikbereiche zu entwickeln.

⁸³ Ausführlich *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art.11 AEUV Rn. 1 ff.

⁸⁴ Zu der Bedeutung der EU-Umweltpolitik für die Zivilgesellschaft: *Jans*, in: ders. (Hrsg.), *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, 2003, S. 55.

⁸⁵ *Ritter*, *NVwZ* 1987, 929; *ders.*, *DÖV* 1992, 641.

⁸⁶ *Breuer*, in: *Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 14. Aufl. 2008, Rn. 36.

⁸⁷ *Breier*, *NuR* 1992, 174 (180); *Epiney*, *NuR* 1995, 497 (502); *Kahl*, in: *Streinz* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 11 AEUV Rn. 34; a. A. *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, *EU*, 82. Lfg. Mai 2024, Art. 11 AEUV, Rn. 32.

Inhaltlich folgt aus der Aufgabe der Einbeziehung das Gebot, die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen und mit gegenläufigen Interessen der jeweiligen umweltexternen Politik abzuwägen, mit dem Ziel, im Wege praktischer Konkordanz einen möglichst schonenden Ausgleich herbeizuführen.⁸⁸

Die solchermaßen vorzunehmende Abwägung ist durch zwei Aspekte vorgeprägt. Zum einen sind die Vorgaben des Art. 191 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV, wie insbesondere das Vorsorgeprinzip, in der Abwägung zur Geltung zu bringen. Zum anderen gibt der Begriff des Einbeziehens vor, dass die Umweltbelange nicht „weggewogen“ werden dürfen. Vielmehr müssen sie integrativer Bestandteil der Maßnahme geworden sein und daher ihren Inhalt erkennbar mitgeprägt⁸⁹ haben. Dies verlangt, dass Entscheidungen in umweltexternen Bereichen (z. B. im Bereich der Verkehrs- oder Agrarpolitik) nicht ausschließlich an deren spezifischen Gegebenheiten ausgerichtet werden, sondern mit Rücksicht auf die Umweltauswirkungen anders oder im Extremfall sogar überhaupt nicht getroffen werden.⁹⁰ Die insofern bestehende gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit ist überschritten, wenn die Maßnahme erkennbar einseitig zulasten des Umweltschutzes ausgestaltet ist. Eine solche Maßnahme, die aller Wahrscheinlichkeit nach zu erheblichen, spürbaren Umweltbeeinträchtigungen führen würde, darf nach Art. 11 AEUV nicht erlassen werden, eine Politik, die diese Grenze überschreitet, wäre als Verstoß gegen dessen Vorgaben rechtswidrig.⁹¹

Die Querschnittsklausel prägt, wie auch die systematische Stellung des Art. 11 AEUV „vor der Klammer“ verdeutlicht, jedes Tätigwerden der Union. Durch die ausdrückliche Erwähnung von Unionsmaßnahmen ist auch rechtlich eindeutig gewährleistet, dass nicht nur die Rechtsetzungstätigkeit der EU im Einzelfall, sondern darüber hinaus jedes (auch individuell-)konkrete Handeln der Organe umweltverträglich ausgestaltet sein muss.⁹²

⁸⁸ Im Überblick Wegener, in: *ders.* (Hrsg.), Europäische Querschnittspolitiken, 2. Aufl. 2021, § 3 Rn. 1 ff.

⁸⁹ Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, S. 177; Scheuing, EuR 1989, 152, 176 f.; Kahl, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 11 AEUV Rn. 17; a. A. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, 82. Lfg. Mai 2024, Art. 11 AEUV Rn. 22 ff.

⁹⁰ So schon Glaesner, EuR 1986, 119 (140 zu Art. 130r Abs. 2 S. 2 EWGV).

⁹¹ Vgl. auch GA Geelhoed, demzufolge Art. 11 AEUV nur dann Rechtmäßigkeitsmaßstab für Unionsakte sein kann, wenn ökologische Belange offensichtlich nicht berücksichtigt oder vollständig außer Acht gelassen wurden, Schlussanträge in Rs. C-161/04, Rn. 59 (keine Entscheidung in dieser Rs. wegen Streichung).

⁹² Kahl, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 11 AEUV Rn. 10; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, 82. Lfg. Mai 2024, Art. 11 AEUV Rn. 15 f.; Käller in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 11 AEUV Rn. 7.

Vor allem der European Green Deal ist aus europarechtlicher Hinsicht eine zentrale Maßnahme, mit der die EU den Vorgaben des Art. 11 AEUV entspricht. Aus diesem Rechtsrahmen speist das politische Schutzkonzept des Green Deal nicht nur seine Impulse, sondern auch seine besondere Innovations- und Wirkkraft. Er stellt eine systematische Überprüfung des gesamten Rechtsbestandes der EU auf seine Übereinstimmung mit den Zielen des Umwelt- und Klimaschutzes dar.⁹³ Über die traditionell umweltpolitisch angeleiteten Handlungsfelder der Energiepolitik oder der Kreislaufwirtschaft⁹⁴ werden Belange des Umwelt- und Klimaschutzes somit – ganz entsprechend den Vorgaben des Art. 11 AEUV⁹⁵ – in der Verkehrspolitik⁹⁶, Landwirtschaftspolitik⁹⁷ oder in der Verbraucherpolitik berücksichtigt und prägen ihren Inhalt sichtbar mit.

Der EuGH hat schon früh in zwei Urteilen zur Verkehrspolitik auf den Grundgedanken der Querschnittsklausel Bezug genommen, indem er ausführte, dass die Liberalisierung des Güterkraftverkehrs „geordnet“ nur im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik erfolgen könne, bei der neben wirtschaftlichen und sozialen auch die „ökologischen Probleme berücksichtigt [...] werden“.⁹⁸ Im Zusammenhang mit dem von der EU abgeschlossenen Freihandelsabkommen mit Singapur hat der EuGH bestätigt, dass Art. 11 AEUV und das Ziel der nachhaltigen Entwicklung fester Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik sind. Daher müssen Umweltaspekte in Freihandelsabkommen der EU integriert werden.⁹⁹

⁹³ Mitteilung der Kommission v. 11.12.2019, „Der europäische Grüne Deal“, KOM 2019 (640) endg., 18-24.

⁹⁴ Mitteilung der Kommission v. 11.3.2020, „Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft“, KOM 2020 (98) endg.

⁹⁵ *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456, 461.

⁹⁶ Mitteilung der Kommission v. 9.12.2020, „Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen“, KOM 2020 (789) endg.

⁹⁷ Mitteilung der Kommission v. 20.5.2020, „‘Vom Hof auf den Tisch’ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem“, KOM 2020 (381) endg.

⁹⁸ EuGH, Rs. C-17/90, Slg. 1991, I-5253, Rn. 11 (Pinaud Wieger) = EuZW 1992, 62; Rs. C-195/90, Slg. 1992, I-3141, Rn. 33 (Kommission/Deutschland) = EuZW 1992, 390.

⁹⁹ EuGH, Avis 2/15, ECLI:EU:C:2017:376 (Freihandelsabkommen Singapur), Rn. 146f.

III. Europäische Grundrechtecharta

Obwohl Art. 37 GRCh unter der Überschrift „Umweltschutz“ Bestandteil der seit dem Vertrag von Lissabon verbindlichen (vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV) Grundrechtecharta der EU ist, wurde die Norm ihrem Wortlaut nach nicht als Grundrecht, sondern als staatszielartige Bestimmung ausgestaltet. In Anlehnung an Art. 11 AEUV wird postuliert, dass ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden müssen. Inhaltlich bringt Art. 37 GRCh also nichts Neues,¹⁰⁰ insbesondere verleiht er dem Einzelnen kein (Grund-)Recht auf die Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus.¹⁰¹

Auch die Schutzpflichtendimension umweltrelevanter Grundrechte, etwa des Rechts auf Unversehrtheit aus Art. 3 GRCh oder des Rechts auf Eigentum aus Art. 17 GRCh, spielt im Unionsrecht bislang keine Rolle. Denn anders als der Straßburger EGMR hat der Luxemburger EuGH bislang keine Schutzpflichten aus europäischen Grundrechten hergeleitet. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass der EuGH in Anlehnung an die vorstehend skizzierte Rechtsprechung des EGMR aus den in der Charta der Grundrechte verbürgten Grundrechten der EU umweltrelevante Schutzpflichten ableitet. Diese Möglichkeit ist in der Rechtsprechung des EuGH zu den europäischen Grundrechten, die sich der EMRK samt diesbezüglicher Rechtsprechung als Rechtserkenntnisquelle bedient, angelegt und würde dann durch Art. 52 Abs. 3 sowie Art. 53 GRCh bestätigt.

¹⁰⁰ Anders evtl. in Verbindung mit Individualgrundrechten vgl. *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der EU, 2004, § 32, Rn. 1053; so i. E. auch *Jarass*, ZUR 2011, 563 (565); *Bungenberg*, in: Grabenwarter (Hrsg.), *EnzEuR*, Bd. 2, 2. Aufl. 2022, § 22 Rn. 103 f.

¹⁰¹ Siehe Rs. T-600/15, ECLI:EU:T:2016:601, Rn. 47 f.; *Käller*, in: Schwarze, *EU-Kommentar*, 4. Aufl. 2019, Art. 37 GRCh, Rn. 1; *Frenz*, *Handbuch Europarecht*, Bd. 4, 2009, Rn. 4319; *Streinz*, in: ders. (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 37 GRCh Rn. 2; dagegen die selbständige Bedeutung des Art. 37 GRCh bejahend *Bungenberg*, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), *Der Lissabonner Reformvertrag*, 2009, S. 205 (213). Für eine Würdigung des Art. 37 GRCh vgl. auch *Schröder*, *EurUP* 2015, 225 und *Orth*, *Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?*, 2007, 266.

IV. Bedeutung des European Green Deal

1. Der Green Deal als Konkretisierung von Art. 11, 191 AEUV

Bereits vorstehend wurde gezeigt, dass das von der ersten von der Leyen-Kommission angestoßene Politikprogramm des „European Green Deal“¹⁰² als Konkretisierung des europäischen Vertragsrechts (Art. 191 und 11 AEUV) von großer Bedeutung ist. Inhaltlich orientiert sich der European Green Deal an den wissenschaftlichen Erkenntnissen zu den planetaren ökologischen Belastungsgrenzen und den Vorgaben der völkerrechtlichen Verpflichtungen der EU aus dem Pariser Klimaschutzabkommen. In Umsetzung der Vorgaben des Art. 11 AEUV enthält das politische Konzept umfassende Reformansätze für den Weg hin zu einer treibhausgasneutralen Wirtschafts- und Lebensweise in der EU.¹⁰³ Konkret sollen bis 2050 keine Netto-Treibhausgase mehr ausgestoßen sowie Wachstum und Ressourcennutzung entkoppelt werden. Dieser Übergang soll zudem sozial verträglich gestaltet werden.

Kerninhalt des Green Deal ist eine systematische Überprüfung des gesamten europäischen Rechts (sog. *acquis*) auf seine Übereinstimmung mit den Zielen des Klima- und Umweltschutzes. Seitdem wurden mehr als 50 Verordnungen und Richtlinien, teilweise gegliedert in eigenständige, umfangreiche Maßnahmenpakete, erlassen, die sich auf den Green Deal berufen¹⁰⁴: Zentrales Maßnahmenbündel im Klimaschutz sind das europäische Klimagesetz und das Paket „Fit for 55“, das die Regulierungsmaßnahmen der EU im Energie-, Gebäude- und Verkehrssektor auf das klimapolitische Ziel einer Senkung der Netto-Treibhausgasemissionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten um mindestens 55 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 bis 2030 ausrichtet.¹⁰⁵ Hinzu kommen der „Neue Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft“, der durch überwiegend produktbezogene Einzelmaßnahmen den Verbrauch von Primärmaterialien senken und den Lebenszyklus von Produkten nachhaltiger gestalten

¹⁰² Mitteilung der Kommission, Der europäische Grüne Deal, KOM (2019) 640 endg.

¹⁰³ Mitteilung der Kommission, Der europäische Grüne Deal, KOM (2019) 640 endg.; *Frenz*, in: ders. (Hrsg.), Klimaschutzrecht. Gesamtkommentar, 2. Aufl. 2022, Einf. Rn. 9 ff.

¹⁰⁴ Siehe umfassend die Darstellungen in *Trübe/Scholz* (Hrsg.), The EU Green Deal and its Implementation, 2023.

¹⁰⁵ Siehe zu dieser Vorgabe Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2021/1119/EU vom 30. Juni 2021, ABl. 2021 L 243/1; umfassend *Frenz*, UPR 2021, 338.

soll¹⁰⁶, ferner die 2020 vorgelegte Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, die im Landwirtschaftssektor durch die Verringerung des Einsatzes von Pestiziden und Düngemitteln, die Intensivierung des ökologischen Landbaus und die Verbesserung des Tierschutzes zum Klima- und Biodiversitätsschutz in der EU beitragen soll¹⁰⁷, sowie schließlich die Biodiversitätsstrategie der EU für 2030.¹⁰⁸ Zur Erreichung der Ziele sollen bis 2030 mindestens eine Billion Euro an nachhaltigen Investitionen erfolgen.¹⁰⁹

Änderungen der europäischen Verträge waren für den Green Deal der EU nicht erforderlich. Vielmehr werden auf Basis bestehender Kompetenzen der EU (z.B. Art. 192, 114, 194 AEUV) die Vorgaben der Integrationsklausel des Art. 11 i.V.m. Art. 191 AEUV durch den Unionsgesetzgeber konkretisiert.¹¹⁰ Im Zuge dessen werden die Regelungen in klassischen Feldern der Umweltpolitik durch Klima- und Naturschutzmaßnahmen verschärft.¹¹¹ Gleichzeitig wird der Klima- und Umweltschutz mit den übrigen Politikbereichen der Union verzahnt. So gibt es neue Rechtsetzung mit Blick auf den Klimaschutz nicht nur im Energiebereich, sondern auch in Landwirtschaft, Verkehr, Industrie und vielen weiteren Bereichen bis hin zu einer nachhaltigen Finanzregulierung.¹¹²

2. Der Emissionshandel als zentraler Baustein im Instrumentenmix

Nach den ersten Klimapaketen in den Jahren 2008¹¹³ und 2014 hat die EU im Zuge des European Green Deal ihr Schutzniveau im Bereich des Klimaschutzes erhöht. Basierend auf drei für die Kommission im Vorfeld ausgearbeiteten vergleichenden Szenarien für die optimale gesetzgeberische Umsetzung des Green Deal, hat sich die EU

¹⁰⁶ Mitteilung der Kommission vom 11.3.2020, KOM (2020) 98 endg.

¹⁰⁷ Mitteilung der Kommission vom 20.5.2020, KOM (2020) 381 endg.

¹⁰⁸ Mitteilung der Kommission vom 20.5.2020, KOM (2020) 30 endg.

¹⁰⁹ Mitteilung der Kommission, Der europäische Grüne Deal, KOM (2019) 640 endg.; zur finanziellen Dimension siehe auch *Fouquet*, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 4 Rn. 69. Die Finanzierung soll insbesondere über das Ausgabenprogramm Next Generation EU (NGEU) erfolgen, dazu ausführlich *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381. Eine hohe Relevanz hat zudem die sog. Taxonomie-Verordnung 2020/852/EU vom 18. Juni 2020, ABl. 2020 L 198/13, die einen unionsweit einheitlichen Bewertungsrahmen zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen schaffen soll.

¹¹⁰ *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 ff.

¹¹¹ Mit einer Maßnahmenübersicht *Frenz*, in: ders. (Hrsg.), Klimaschutzrecht. Gesamtkommentar, 2. Aufl. 2022, Einf. Rn. 74 ff.

¹¹² *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 ff.

¹¹³ Dazu *Kulovesi/Morgera/Munoz*, CMLRev. 2011, 829; *Czybulka*, EurUP 2009, 26.

für einen Instrumentenmix bestehend aus ökonomischen Instrumenten und ordnungsrechtlicher Regulierung entschieden.¹¹⁴

Zur Umsetzung der im Rahmen des Pariser Abkommens eingegangenen Verpflichtungen hat die EU das erwähnte EU-Klimagesetz¹¹⁵ erlassen.¹¹⁶ Dieses setzt auf die seit 2018 bestehende Governance-Verordnung¹¹⁷ auf und definiert ambitionierte Ziele für den Klimaschutz: Im Vergleich zu 1990 sollen bis 2030 mindestens 55 Prozent der CO₂-Emissionen reduziert werden, bis 2050 soll dann Treibhausgasneutralität erreicht werden.¹¹⁸ Diese Zielsetzungen werden durch die sog. Lastenteilungs-Verordnung begleitet. Diese bricht die Klimaziele auf konkrete Minderungsziele für Treibhausgasemissionen für jeden Mitgliedstaat herunter und betrifft jene Teile der Wirtschaft, welche nicht vom europäischen Emissionshandel erfasst sind.¹¹⁹

Zur Verwirklichung der aus dem erwähnten EU-Klimagesetz folgenden klimapolitischen Ziele der EU und ihrer Mitgliedstaaten hat die EU-Kommission im Juli 2021 das umfassende Maßnahmenpaket „Fit for 55“ vorgelegt.¹²⁰ Dieses sieht vor allem eine Novellierung des europäischen Emissionshandelssystems (EHS I) vor, das bereits 2003 errichtet wurde.¹²¹ Der Emissionshandel beruht auf dem Modell, dass anhand unionsweit festgelegter verbindlicher Emissionsobergrenzen eine kontingentierte Menge sog. Emissionszertifikate an emittierende Betriebe versteigert wird. Betriebe erhalten dadurch einen Anreiz, klimaeffiziente Technologien einzusetzen und

¹¹⁴ Zusammenfassende Darstellung: *Kopernikus-Projekt Ariadne/ Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (PIK)*, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Wegmarken für das EU-Klimaziel 2030, Versteckte Risiken und Chancen der Szenarien der EU-Kommission für den Pfad zur Klimaneutralität, Dezember 2020 (online verfügbar).

¹¹⁵ Verordnung 2021/1119/EU vom 30. Juni 2021, ABl. 2021 L 243/1 („Europäisches Klimagesetz“).

¹¹⁶ Zur Bedeutung des Pariser Abkommens für den Klimaschutz in der EU *Fouquet*, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 4 Rn. 19 ff.

¹¹⁷ Verordnung 2018/1999/EU, ABl. 2021 L 328/1 („Governance-Verordnung“); dazu SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, 77.

¹¹⁸ Art. 1 Abs. 1 Verordnung 2021/1119/EU, ABl. 2021 L 243/1 („Europäisches Klimagesetz“); *Fouquet*, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 4 Rn. 83 ff.

¹¹⁹ Verordnung 2018/842/EU vom 30. Mai 2018, ABl. 2018 L 156/26.

¹²⁰ Mitteilung der Kommission v. 14.7.2021, KOM (2021) 550 endg.; darstellend *Frenz*, UPR 2021, 338; siehe auch *Schöngen*, NuR 2022, 674; ebenso *Stäsche*, KlimR 2023, 171.

¹²¹ Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003, ABl. 2003, L 275/32. Ausführlich zur Funktionsweise siehe *Greb*, Der Emissionshandel ab 2013, 2011.

ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren.¹²² Lange litt das EHS I unter verschiedenen Defiziten: So war etwa die Emissionsobergrenze nicht an die klimapolitischen Ziele der EU angepasst und es gab einen enormen Zertifikateüberschuss, der zur Folge hatte, dass der Marktpreis der Zertifikate zu gering war, um eine nennenswerte Steuerungswirkung auszulösen.¹²³ Zudem waren nur die Sektoren Industrie, Energieerzeugung und Luftverkehr im alten EHS einbezogen, andere nennenswerte Emissionsquellen also nicht erfasst.¹²⁴ Schließlich wurden vor allem Unternehmen in der Industrie und im Luftverkehr in erheblichem Umfang kostenlose Emissionszertifikate zugeteilt, um der Gefahr einer Verlagerung von Treibhausgasemissionen (sog. *carbon leakage*) vorzubeugen.¹²⁵

Der sog. lineare Reduktionsfaktor¹²⁶ des EHS I für die Emissionsobergrenze wird durch die 2023 beschlossene Reform nun dergestalt abgesenkt, dass bis 2030 in den vom EHS erfassten Sektoren eine Emissionsreduktion von 62 Prozent im Vergleich zum Stand von 2005 erreicht wird.¹²⁷ Das Angebot von im Umlauf befindlichen Zertifikaten wird vor allem durch die bereits 2015 eingerichtete Marktstabilitätsreserve¹²⁸ erheblich verknappt, um ein effektives Preissignal zu erreichen.¹²⁹

Überdies wird der Seeverkehr in das bestehende EHS I einbezogen. Zudem wird ein neues EHS II für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr geschaffen, das nicht (wie das vorstehend skizzierte EHS I) am Verbrauch bei den Emissionsverursachern (Downstream-System), sondern beim Inverkehrbringen von Brennstoffen (Upstream-

¹²² Zur Entwicklung des EU-Emissionshandels: *Epiney*, ZUR 2010, 236; *Wegener*, ZUR 2009, 283; *Erling/Waggershauser*, UPR 2008, 175; grundlegend *Hartmann*, ZUR 2011, 246 ff.; *ders.*, EuR 2011, 63 ff.; *Vollmer*, NuR 2018, 365; *Neuser*, EurUP 2023, 249. Mit der Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der EU und der Schweiz befasst sich *Fons*, ZUR 2021, 339. Siehe ferner *Meßerschmidt*, EurUP 2021, 238; *Guckelberger*, DVBl. 2022, 9.

¹²³ Kritisch *Hartmann*, EuR 2011, 636 (641 f.) sowie zur 4. Zuteilungsperiode *ders.*, NVwZ 2016, 189.

¹²⁴ Siehe Anhang I der ursprünglichen Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003, ABl. 2003 L 275/32.

¹²⁵ *Frenz*, NuR 2023, 175 (176).

¹²⁶ Der lineare Faktor nach Art. 9 der EHS-Richtlinie sorgt dafür, dass die Menge der vergebenen Zertifikate jährlich um einen konstanten Prozentsatz sinkt und gewährleistet so die Vorhersehbarkeit der Emissionsenkungen.

¹²⁷ *Frenz*, NuR 2023, 175 (175 f.).

¹²⁸ Beschluss 2015/1814/EU, ABl. 2015 L 264/1; dazu *Zimmermann*, EurUP 2018, 280.

¹²⁹ Zur Rechtmäßigkeit der Marktstabilitätsreserve EuGH, Rs. C-5/16, ECLI:EU:C:2018:483 (Polen/Parlament und Rat); siehe dazu *Ehrmann*, NVwZ 2018, 1201.

System) anknüpft.¹³⁰ Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten wird stark eingeschränkt.¹³¹ Zur Abfederung der Preissteigerungen für Verbraucher richtet die EU einen Klima-Sozialfonds ein, der aus Einnahmen des Emissionshandels sowie Mitteln der Mitgliedstaaten finanziert wird.¹³²

Der Gefahr eines sog. *carbon leakage* soll ein sog. Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) vorbeugen, der Importeure von nicht nach den EU-Klimaschutzstandards hergestellten Waren zur Entrichtung einer Abgabe entsprechend dem jeweils aktuellen Preis der Emissionszertifikate verpflichtet.¹³³

Die EU setzt zur Mäßigung der Erderwärmung im europäischen Emissionshandel nicht auf nationale, sondern auf verbindliche europäische Emissionsziele in unterschiedlichen Sektoren. Wird das Recht des Emissionshandels konsequent eingehalten, werden die Treibhausgasemissionen verlässlich beschränkt und die Kosten der CO₂-Reduktion im europäischen Binnenmarkt in die Produktion und Produkte eingepreist, so dass marktbasierende Anreize entstehen, die Emissionen zu reduzieren. Sofern in diese marktbasierenden Prozesse nicht durch politische Maßnahmen eingegriffen wird (etwa durch eine Erhöhung der Treibhausgasmengen im Zuge von „Gelbwestenprotesten“ oder einen sog. „Tankrabatt“), werden die ambitionierten Klimaziele erreicht, ohne dass durch Ordnungsrecht Freiheiten beschränkt werden müssten. Der Emissionshandel ist das zentrale europäische Instrument, um die Erderwärmung zu verlangsamen. Angesichts der globalen Aufgabe des Klimaschutzes bleibt dabei die Hoffnung, dieses freiheitliche Instrument über die Grenzen der EU hinaus zu stärken. Für jene Teile der Wirtschaft, die nicht vom europäischen Emissionshandel I erfasst sind, bricht die erwähnte Lastenteilungs-Verordnung die Klimaziele der EU auf konkrete Minderungsziele für jeden Mitgliedstaat herunter. Insoweit legt das supranationale Unionsrecht nationale CO₂-Reduktionspflichten fest, die im deutschen Recht im Klimaschutzgesetz gespiegelt werden.¹³⁴

¹³⁰ Vertiefend *Kreuter-Kirchhof*, ZUR 2025, 72; *Rath/Ekardt*, KlimR 2022, 138; *Pause/Nysten/Harder*, EurUP 2023, 196.

¹³¹ *Frenz*, NuR 2023, 175 (176 f.); zur kostenlosen Zuteilung auch *Berrisch*, EuZW 2020, 249.

¹³² Verordnung 2023/955/EU vom 10. Mai 2023, ABl. 2023 L 130/1; das Zusammenspiel zwischen EHS und Klima-Sozialfonds beschreiben *Pause/Nysten/Harder*, EurUP 2023, 196.

¹³³ Verordnung 2023/956/EU vom 10. Mai 2023, ABl. 2023 L 130/52; dazu *Nysten*, EurUP, 2022, 184; *Trennt/Ulke*, EuZW 2023, 452; zu allem auch *Stäsche*, ZUR 2024, 459.

¹³⁴ Insgesamt *Kreuter-Kirchhof*, KlimR 2022, 43 (43 ff.).

3. Flankierende ordnungsrechtliche Maßnahmen

Neben dem EHS sind ordnungsrechtliche Elemente des Maßnahmenpaketes die Absenkung der Flottengrenzwerte im Straßenverkehr, der Aufbau einer Infrastruktur für alternative Kraftstoffe¹³⁵ sowie die Initiativen „ReFuelEU Aviation“¹³⁶ und „FuelEU Maritime“¹³⁷ zur Dekarbonisierung des Luft- und Seeverkehrs. Im Energiebereich wurden die Instrumente der Erneuerbare-Energien-Richtlinie¹³⁸ und Energieeffizienz-Richtlinie¹³⁹ erheblich reformiert. Ein Vorschlag der Kommission zur Ökologisierung der Energiebesteuerung wurde noch nicht verabschiedet.¹⁴⁰ Der letzte wichtige Baustein von „Fit for 55“ ist die Reform der sog. LULUCF-Verordnung¹⁴¹, die den Abbau von Treibhausgasen durch natürliche Kohlenstoffsinken in der Landschaft und in der Forstwirtschaft verbessern soll.¹⁴²

Vor allem im Rahmen des European Green Deal nutzt die EU in ihrer Rechtsetzung nun vermehrt Verordnungen. Neben dem Neuerlass sog. Governance-Verordnungen¹⁴³ wurden so beispielsweise die EU-Richtlinien über Ökodesign¹⁴⁴, Batterien¹⁴⁵ und Verpackungen¹⁴⁶ in Verordnungen umgewandelt. Hierdurch wird die Notwendig-

¹³⁵ Verordnung 2023/1804/EU vom 13. September 2023, ABl. 2023 L 234/1; zur Elektromobilität *Mayer/Runge*, EurUP 2024, 371.

¹³⁶ Verordnung 2023/2405/EU vom 18. Oktober 2023; erläuternd *Pache/Volkert*, NVwZ 2024, 888.

¹³⁷ Verordnung 2023/1805/EU vom 13. September 2023, ABl. 2023 L 234/48; siehe *Otto*, EurUP 2024, 344.

¹³⁸ Richtlinie 2023/2413/EU vom 18. Oktober 2023 (RED III); zu den Neuerungen *Römling*, EurUP 2024, 237; *Wulff*, NVwZ 2024, 368; sie ersetzt die Richtlinie 2018/2001/EU vom 11. Dezember 2018, ABl. 2018 L 328/82 (RED II); dazu *Vollprecht/Lehnert/Kather*, ZUR 2020, 204 und *Fischenauer/Appel*, UPR 2021, 328.

¹³⁹ Richtlinie 2023/1791/EU vom 13. September 2023, ABl. 2023 L 231/1; zu den Neuerungen *Krappel*, NVwZ 2024, 449; siehe ferner *Pause* ZUR 2019, 387 (389 ff.). Spezifische Regelungen für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden enthält die Richtlinie 2024/1275/EU vom 24. April 2024.

¹⁴⁰ KOM 2021 (563) endg.

¹⁴¹ Verordnung 2018/841/EU vom 30. Mai 2018, ABl. 2018 L 156/1. Die künstliche geologische Speicherung von Kohlenstoffdioxid (CCS) regelt die Richtlinie 2009/31/EG vom 23. April 2009, ABl. 2009 L 140/114.

¹⁴² *Saurer*, NuR 2023, 370 (373 f.).

¹⁴³ Verordnung 2021/1119/EU („Europäisches Klimagesetz“); Verordnung 2024/1991/EU („Renaturierungs-Verordnung“).

¹⁴⁴ Die Verordnung 2024/1781/EU vom 13. Juni 2024 ersetzt die Richtlinie 2009/125/EG vom 21. Oktober 2009, ABl. 2009 L 285/10.

¹⁴⁵ Verordnung 2023/1542/EU vom 12. Juli 2023, ABl. 2023 L 191/1 ersetzt die Richtlinie 2006/66/EG vom 6. September 2006, ABl. 2006 L 266/1.

¹⁴⁶ Siehe den Verordnungsvorschlag der Kommission vom 30. November 2022, KOM (2022) 677 endg, über den das Europäische Parlament und der Rat am 4.3.2024 eine vorläufige Einigung erzielt haben, Dok. 2022 (0396) COD.

keit der mitgliedstaatlichen Umsetzung umgangen, denn die europäische Rechtsetzung bindet auch ohne Umsetzungsakt alle staatlichen und nichtstaatlichen Akteure in der Union.

Im Zuge des Green Deal hat die Kommission überdies jüngst einen neuen Vorschlag für eine Richtlinie zur Bodenüberwachung und -resilienz vorgelegt.¹⁴⁷ Der Vorschlag sieht unter anderem einen unionseinheitlichen Rahmen zur Überwachung und Bewertung der Bodengesundheit sowie Grundsätze zur nachhaltigen Bodenbewirtschaftung, Minderung des Flächenverbrauchs sowie Ermittlung und Untersuchung kontaminierter Standorte vor.¹⁴⁸

Über das Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten hinaus will die EU den Umwelt- und Klimaschutz durch die Regulierung von Sorgfalts- und Berichtspflichten multinationaler Unternehmen verbessern. Im Zentrum dieses Regulierungsansatzes steht die sog. Lieferkettenrichtlinie (Richtlinie (EU) 2024/1760), die Unternehmen Sorgfaltspflichten (Art. 5) und die Pflicht zur Ermittlung, Bewertung, Verhinderung und Behebung negativer Auswirkungen (Art. 8 ff.) der Unternehmenstätigkeit auf bestimmte Menschenrechte auch im Bereich des Umweltschutzes auferlegt.¹⁴⁹ Die Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (Richtlinie (EU) 2022/2464)¹⁵⁰ flankiert diese Regelungen durch Berichterstattungspflichten im Rahmen der nichtfinanziellen Berichterstattung. Erwähnenswert ist zudem die sog. Verordnung über entwaldungsfreie Lieferketten (Verordnung (EU) 2023/1115), welche die Minimierung des Beitrags der EU zur weltweiten Entwaldung und Waldschädigung und die Verringerung der weltweiten Treibhausgasemissionen und des Biodiversitätsverlustes durch Sorgfalts-, Informations- und Risikobewertungspflichten (Art. 8 ff.) bezweckt (Art. 1 Abs. 1). Die Verordnung (EU) 2019/2088 regelt schließlich Kriterien zur Bestimmung, ob eine Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig einzustufen ist, um damit den Grad der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition ermitteln zu können. Diese sog. Taxonomie bewirkt erhebliche bürokratische Lasten.

¹⁴⁷ KOM (2023) 416 endg.

¹⁴⁸ Ausführlich *Cancik/Markgraf*, ZUR 2024, 515.

¹⁴⁹ Dazu *Burgi*, NVwZ 2024, 1785; *Krohn/Naujoks*, ZUR 2024, 129; *Palmstorfer/Staudinger*, EuZW 2024, 637.

¹⁵⁰ ABl. 2022 L 322/15.

Die Hoffnung ist, den Finanzmarkt nach den so offengelegten ökologischen und nachhaltigen Kriterien im Sinne des Klimaschutzes zu lenken, gleichsam die unsichtbare Hand der Finanzen für den Kampf gegen die Erderwärmung zu nutzen.

Nicht zuletzt ist der Green Deal in die klassischen Rechtsakte des unionalen Verbraucherschutzrechts eingeflossen: Danach untersagt das EU-Lauterkeitsrecht nun etwa Praktiken des sog. „Greenwashing“ sowie die Verwendung nicht zertifizierter Nachhaltigkeitssiegel¹⁵¹; zudem werden die verbraucherschutzrechtlichen Informationspflichten des Unternehmers gegenüber Verbrauchern erweitert und jene verpflichtet, diesen Informationen über Haltbarkeitsgarantien sowie Angaben über die Reparierbarkeit und die Verfügbarkeit von Reparatur- und Wartungsleistungen bereitzustellen.¹⁵²

V. Einklagbarkeit vor dem EuGH

1. Direktklagen

Der European Green Deal ist von den politisch Verantwortlichen im Nachgang der Europawahl 2019 ins Leben gerufen worden.¹⁵³ Damit wurden gleichzeitig die bisher nicht eingelösten primärrechtlichen Zielversprechen aufgenommen, insbesondere das eines hohen Niveaus für Klima- und Umweltschutz (Art. 191 Abs. 1 S. 1 AEUV, Art. 37 GRCh) und eines in alle Politikbereiche integrierten Klima- und Umweltschutzes (Art. 11 AEUV). Offen ist, ob und wie die im Rahmen des Green Deal von der Kommission bislang lediglich vorgeschlagenen Rechtsakte vom europäischen Gesetzgeber (Rat und Europäisches Parlament) beschlossen und von den Mitgliedstaaten implementiert werden.

Bislang kam es zu keiner erfolgreichen Klage vor den Unionsgerichten, mit der ein mögliches Defizit in der Umsetzung der primärrechtlichen Zielvorgaben hätte geltend

¹⁵¹ Art. 6 und Art. 7 sowie Anhang I der reformierten Richtlinie 2005/29 (EG) vom 11. Mai 2005, ABl. 2005 L 149/22 in der durch die Richtlinie 2024/825/EU vom 28. Februar 2024 geänderten Fassung.

¹⁵² Art. 6 und 7 der Richtlinie 2011/83/EU vom 25. Oktober 2011, ABl. 2011 L 304/64 in der durch die Richtlinie 2024/825/EU vom 28. Februar 2024 geänderten Fassung.

¹⁵³ *Calliess*, VerfBlog v. 20.6.2024, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ist-der-green-deal-der-eu-nachder-wahl-des-europaparlaments-verzichtbar/>.

gemacht werden können.¹⁵⁴ Zwar wurde 2018 – vor der Europawahl 2019 und dem Green Deal – ein Verfahren mit diesem Ziel initiiert. Akteure der Zivilgesellschaft (Individuen und Verbände) wandten sich mit einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV an das Gericht der Union (EuG), um geltend zu machen, dass der (zu diesem Zeitpunkt aktuelle) sekundärrechtliche Regelungsrahmen der EU hinter den primärrechtlichen Zielen für Umwelt- und Klimaschutz zurückbleibe. Die Klage scheiterte jedoch an ihrer Unzulässigkeit.¹⁵⁵ In Anwendung der strikten Vorgaben für die Klagebefugnis nach der sog. Plaumann-Rechtsprechung¹⁵⁶ verneinte das EuG selbige für alle Antragsteller. Der EuGH bestätigte diese Linie im Jahr 2021.¹⁵⁷

Seit diesen Entscheidungen haben jedoch andere europäische Gerichte Klimaklagen in Fortentwicklung ihrer bisherigen Rechtsprechung für zulässig und begründet gehalten. Nach dem Bundesverfassungsgericht¹⁵⁸ hat zuletzt der EGMR mit seinem vorstehend erwähnten Klimaurteil einer Klimaklage stattgegeben.¹⁵⁹ Dort überbrückt das Gericht Probleme bei der Klagebefugnis durch die richterrechtliche Schaffung eines Verbandsklagerechts zur Überprüfung von Klimarahmenrechtsetzung.¹⁶⁰ Diese begründet der EGMR insbesondere durch einen Rechtsvergleich mit dem Unionsrecht, welches im Bereich des Umweltrechts mit der Aarhus-Verordnung zumindest vor den nationalen Gerichten Verbandsklagen ermöglicht.¹⁶¹ Urteile des EGMR entfalten für die EU freilich keine unmittelbare Bindungswirkung, sind jedoch nach Art. 52 Abs. 3 und Art. 53 GRCh bei der Auslegung des Unionsrechts zu berücksichtigen. Mit diesem progressiven Ansatz des EGMR und dem Verweis auf das Recht der Union eröffnen sich eventuell auch für den EuGH Perspektiven, eine Klagebefugnis für Klimaklagen nach Art. 263 Abs. 4 AEUV vor den europäischen Gerichten zu begründen.

¹⁵⁴ Ein solches Ambitionsdefizit noch nachzeichnend *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 71 ff.

¹⁵⁵ EuG, Rs. T-330/18, ECLI:EU:T:2019:324 (Carvalho u. a./Parlament und Rat); kritisch *Winter*, ZUR 2019, 259 ff.

¹⁵⁶ EuGH, Rs. C-25/62 ECLI:EU:C:1963:17 (Carvalho u. a./Parlament und Rat).

¹⁵⁷ EuGH, Rs. C-565/19 P, ECLI:EU:C:2021:252 (Carvalho u. a./Parlament und Rat); dazu *Franzius*, ZUR 2023, 650 ff.

¹⁵⁸ BVerfGE 157, 30 ff. – Klimaschutz; dazu *Calliess*, ZUR 2021, 355 ff.; *ders.*, JuS 2023, 1 ff.

¹⁵⁹ EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979.

¹⁶⁰ Der EGMR macht diese Fortentwicklung der EMRK jedoch nicht deutlich, siehe *Calliess/Täuber*, NVwZ 2024, 945 (947 f.); soeben unter B. II.

¹⁶¹ Im Überblick und m.w.N. *Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 6 Rn. 34 ff.

2. Rechtsschutz durch Vorlage nationaler Gerichte an den EuGH

Statt den zentralen Rechtsschutz über Art. 263 Abs. 4 AEUV zu öffnen, stärkt der EuGH zum Schutz vor eigener Überlastung mit seiner Rechtsprechung seit jeher den dezentralen Rechtsschutz seitens nationaler Gerichte, die den EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art. 267 AEUV einbinden können bzw. müssen. Nicht erst seit Inkrafttreten der Aarhus-Konvention¹⁶² setzt die EU für die Kontrolle der Umsetzung und Einhaltung der Vorgaben des europäischen Umweltrechts auf den an der Wahrung seiner Rechte interessierten Bürger. Vor diesem Hintergrund ist nicht nur das bei der Kommission in Anlehnung an das Wettbewerbsrecht etablierte, informelle Umweltbeschwerdeverfahren zu sehen, sondern auch die Stärkung der Rechte des einzelnen Bürgers im Unionsrecht.¹⁶³

Auf Grundlage der Urteile des EuGH zur Richtlinie über den Schutz des Grundwassers¹⁶⁴ sowie der Urteile zu den Richtlinien über das zulässige Maß der Luftverschmutzung¹⁶⁵ entwickelt sich seit geraumer Zeit eine Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten mittels aus dem Unionsrecht abgeleiteter individueller Rechte. Diese Entwicklung setzt sich im Rahmen der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von UVP-pflichtigen Projekten,¹⁶⁶ der defizitären Umsetzung der Richtlinie über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (Stichwort: Feinstaub) bzw. der Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm fort.¹⁶⁷

Die Entwicklung gipfelte in zwei Urteilen des EuGH aus dem Jahr 2011. Im ersten Urteil erklärte er zugunsten eines slowakischen Umweltschutzvereines Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention zwar für nicht unmittelbar anwendbar, entnahm ihm aber doch die Pflicht, die Voraussetzungen zur Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens

¹⁶² Ausführlich zu Inhalt, Konzeption und Aufbau der Aarhus-Konvention: *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhuskonvention, 2010, S. 21 ff. Zu neueren Entwicklungen *Rehbinder*, NuR 2022, 293.

¹⁶³ Vgl. dazu *Pernice*, NVwZ 1990, 414 (423); grundlegend *Giera*, Individualrechte im europäischen Umweltrecht und ihre Durchsetzung im nationalen Recht, 2015; *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiven Recht, 1997; *Wegener*, Rechte des Einzelnen, 1998, S. 25 ff.; zum Umweltbeschwerdeverfahren *Krämer*, JEEPL 2009, 13.

¹⁶⁴ EuGH, Rs. C-131/88, Slg. 1991, I-825, Rn. 6 (Kommission/Deutschland).

¹⁶⁵ EuGH, Rs. 59/89, Slg. 1991, I-2607 (Kommission/Deutschland); Rs. C-361/88, Slg. 1991, I-2567 (Kommission/Deutschland); dazu ausführlich *Everling*, RIW 1992, 379; *Zuleeg*, NJW 1993, 31 (35 ff.).

¹⁶⁶ EuGH Rs. C-72/95, Slg. 1996, I-5431 (Kraaijeveld).

¹⁶⁷ Dazu *Calliess*, NVwZ 2006, 1 ff.

so weit wie möglich auszulegen, um es einer Umweltschutzvereinigung zu ermöglichen, eine Verwaltungsentscheidung vor einem Gericht anzufechten.¹⁶⁸ Entsprechend gewährte er dem Umweltverband unmittelbar aus Art. 10a UVP-RL das Recht, gegen die Genehmigung eines UVP-pflichtigen Projektes ein Gericht anzurufen,¹⁶⁹ was eine entsprechende Anpassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes zur Folge hatte.¹⁷⁰

In der Rechtssache *Protect*¹⁷¹ hat der EuGH diese Rechtsprechungslinie bestätigt und fortentwickelt. In einer rechtlichen Konstruktion, durch die Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention über Art. 47 GRCh subjektiv-rechtlich operationalisiert wird, entnahm er dem Unionsrecht eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einen Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz in vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen auch zu gewährleisten, wenn Bestimmungen des nationalen Rechts der Zuerkennung von Klagerchten entgegenstehen.¹⁷²

Im Ergebnis begründet der EuGH eine über Art. 47 GRCh vermittelte unmittelbare Anwendung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention.¹⁷³ 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.¹⁷⁴ Das umfassende, aus Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention und Art. 47 GRCh abgeleitete Klagerecht dürfte nicht nur auf klagende Umweltverbände, sondern auch auf Individualkläger zu erstrecken sein.¹⁷⁵ In neueren Entscheidungen zieht der EuGH Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention und Art. 47 GRCh

¹⁶⁸ EuGH, Rs. C-240/09, Slg. 2011, I-1255, Tenor (slowakischer Braunbär); dazu *Schmidt/Schrader/Zschesche*, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 2014, S. 161; *Klinger*, EurUP 2014, 177; *Schlacke*, ZUR 2011, 312; *Sauer*, ZUR 2014, 195 (196); *Gärditz*, NvwZ 2014, 1 (5 f.); *Ekarde*, NVwZ 2014, 393; *Bunge*, ZUR 2014, 3.

¹⁶⁹ EuGH, Rs. C-115/09, Slg. 2011, I-03673, Rn. 42 ff. (Trianel); dazu *Murswiek*, JuS 2011, 1147; *Schlacke*, NVwZ 2011, 801; *Hellriegel*, EuZW 2011, 510; s. auch zu Art. 10a UVP-RL (jetzt Art. 11): EuGH, Rs. C263/08, Slg. 2009, I-9967, Rn. 40 ff. (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening); dazu *Bunge*, ZUR 2010, 20.

¹⁷⁰ Dazu *Schlacke*, ZUR 2013, 195; zur Diskussion *Schmidt*, ZUR 2012, 210.

¹⁷¹ EuGH, Rs. C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987 (*Protect*).

¹⁷² EuGH, Rs. C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987 (*Protect*), Rn. 30 ff., 82 ff.

¹⁷³ *Wegener*, ZUR 2018, 217 (219 ff.), krit. *Ruffert*, DVBl. 2019, 1033 mit Replik von *Berkemann*, DVBl. 2020, 1516 und Erwiderung *Ruffert*, DVBl. 2021, 309.

¹⁷⁴ EuGH, Rs. C-873/19, EU:ECLI:EU:C:2022:857 (Deutsche Umwelthilfe), Rn. 46 ff.; dazu *Schlacke*, NVwZ 2023, 37 und *Sobotta*, EuZW 2023, 75.

¹⁷⁵ *Wegener*, ZUR 2018, 217 (221 f.); *Römling*, NuR 2020, 686 (688 f.).

jedenfalls als Auslegungshilfe heran, um eine individuelle Schutzrichtung sekundärrechtlicher Bestimmungen zu begründen.¹⁷⁶

VI. Klimaschutz, Vorsorge, Treibhausgasneutralität, Emissionshandel – Ergebnis

Das allgemeine Unionsziel Umweltschutz wird in Art. 191 Abs. 1 AEUV im Vergleich zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG genauer konkretisiert. Der Begriff der Erhaltung wird als grundsätzliches Verschlechterungsverbot, das im Sinne eines ökologischen Bestandsschutzes wirkt, interpretiert. Sich hiermit teilweise überschneidend verlangt der Schutz der Umwelt, dass mittels geeigneter Maßnahmen der Lenkung und Kontrolle bestehende Umweltbelastungen und -verschmutzungen reduziert und zukünftige vermieden werden. Hinzu tritt die Vorgabe einer umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen.

Art. 191 Abs. 2 AEUV gibt für die europäische Umweltpolitik die Leitprinzipien des Umweltrechts in rechtsverbindlicher Weise vor. Vor allem das Vorsorgeprinzip stellt ein Leitprinzip der europäischen Umweltpolitik dar. In Anlehnung an das Verständnis im deutschen Recht konkretisiert der EuGH das Vorsorgeprinzip in dem Sinne, dass Maßnahmen des Umweltschutzes auch dann zulässig sind, wenn es über die klassische Gefahrenabwehr hinaus um Risikovorsorge geht, mithin das Vorliegen oder der Umfang einer Gefahr noch ungewiss ist. Rein hypothetische Erwägungen genügen allerdings nicht, vielmehr ist eine faktengestützte Gefahrenprognose erforderlich.

Die Konkretisierung der Ziele des Art. 191 AEUV erfordert ein gesetzgeberisches Schutzkonzept, das sich nicht auf die Gefahrenabwehr beschränken darf, sondern dem Vorsorgeprinzip entsprechend vorausschauend in die Zukunft angelegt sein muss. Insofern nutzt die EU, vor allem im Klima- und Biodiversitätsschutz, Leitverordnungen (Leitgesetze) oder Rahmenrichtlinien zur Festlegung konkreter, quantifizierter Ziele. Diese werden sodann durch sektorspezifische Gesetzgebung weiter konkretisiert.

¹⁷⁶ EuGH, Rs. C-197/18, ECLI:EU:C:2019:842 (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u.a.), Rn. 33 ff.; dazu *Henn*, ZUR 2019, 676 (680); *Römling*, NuR 2020, 686. Ausführlich zu allem *Berkemann*, DVBl. 2021, 1.

Gleichzeitig bestimmen solche rechtsförmigen Ziele abstrakte primärrechtliche Vorgaben näher und liefern so einen Bewertungsrahmen für die Zielerreichung.

Ein prominentes Beispiel für eine solche Leitverordnung ist das sog. EU-Klimagesetz, dass die EU zur Umsetzung der im Pariser Vertrag eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen des European Green Deal erlassen hat. Dessen Zielsetzungen werden über den europäischen Emissionshandel hinaus durch die sog. Lastenteilungs-Verordnung konkretisiert, die für jene Teile der Wirtschaft, die nicht vom europäischen Emissionshandel erfasst sind, konkrete nationale Minderungsziele definiert. Für die Bundesrepublik besteht mit dem Klimaschutzgesetz wiederum ein Leitgesetz, das der Umsetzung völker- und europarechtlicher Vorgaben im Bereich des Klimaschutzes dient. Solchermaßen greift das Mehrebenensystem des Klimaschutzrechts scharnierartig ineinander.

Ein weiteres Beispiel ist der Schutz der Biodiversität: Hier wird das völkerrechtliche Instrument des sog. Global Biodiversity Framework (GBF) mit der Renaturierungs-Verordnung auf europäischer Ebene umgesetzt. Diese nimmt den Governance-Ansatz aus dem Bereich des Klimaschutzes auf und bildet für den Biodiversitätsschutz eine Leitverordnung.

Als umweltpolitische „rote Linie“ oder „Leitplanke“ wirkt im Unionsrecht vor allem die sog. Integrationsklausel des Art. 11 AEUV. Hiernach müssen die umweltpolitischen Vorgaben des Art. 191 AEUV verpflichtend in alle europäischen Politiken einbezogen werden. Über das Wort „müssen“ wird insoweit eine eindeutige Rechtspflicht der Unionsorgane zur Umweltintegration (z. B. im Bereich der Verkehrs- oder Agrarpolitik) formuliert, die eine gerichtliche Kontrolle durch den EuGH ermöglicht.

Die Norm verpflichtet die EU in Verbindung mit Art. 191 AEUV dazu, ein verbindliches, wirksames und kohärentes Schutzkonzept für alle umweltrelevanten Politikbereiche zu entwickeln, das Elemente der Gefahrenabwehr und – wo erforderlich – der vorausschauenden Risikovorsorge enthalten muss. Aus der Aufgabe der Einbeziehung folgt das Gebot, die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen und mit gegenläufigen Interessen der jeweiligen umweltexternen Politik abzuwägen, mit dem Ziel, im Wege praktischer Konkordanz einen möglichst schonenden Ausgleich herbeizuführen. Zugleich dürfen die Umweltbelange nicht „weggewogen“ werden, sondern müssen sichtbarer Bestandteil der Maßnahme geworden sein. Art. 11 AEUV ver-

langt, dass Entscheidungen in umweltexternen Bereichen nicht ausschließlich an deren spezifischen Gegebenheiten ausgerichtet werden, sondern mit Rücksicht auf die Umweltauswirkungen anders oder im Extremfall sogar überhaupt nicht getroffen werden. Die insofern bestehende gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit ist überschritten, wenn die Maßnahme erkennbar einseitig zulasten des Umweltschutzes ausgestaltet ist. Eine solche Maßnahme, die aller Wahrscheinlichkeit nach zu erheblichen, spürbaren Umweltbeeinträchtigungen führen würde, darf nach Art. 11 AEUV nicht erlassen werden, eine Politik, die diese Grenze überschreitet, wäre als Verstoß gegen dessen Vorgaben rechtswidrig.

Vor allem der European Green Deal ist aus europarechtlicher Sicht eine zentrale Maßnahme, mit der die EU den Vorgaben der Art. 11, 191 AEUV entspricht. Über die traditionell umweltpolitisch angeleiteten Handlungsfelder der Energiepolitik oder der Kreislaufwirtschaft werden Belange des Umwelt- und Klimaschutzes in der Verkehrs-, Landwirtschafts- oder Produktpolitik berücksichtigt und prägen ihren Inhalt sichtbar mit.

D. Grundgesetz – Grundrechte, Staatszielbestimmung

I. Völkerrecht, Europarecht, Verfassungsrecht

1. Grundgesetz und überstaatliche Kooperation

Der Klimawandel ist ein weltweites Phänomen. Die Erderwärmung macht an den Grenzen von Kontinenten und Staaten nicht Halt. Das Ziel, die Erderwärmung zu mäßigen, ist daher nur in einem Zusammenwirken der Staaten zu erreichen. Deshalb sind das Völkerrecht und das Europarecht zentrale Instrumente des Klimaschutzes.¹⁷⁷ Für das nationale Recht stellt sich daher die Frage nach dem Verhältnis des Grundgesetzes zum internationalen Recht.

Das Grundgesetz ist von Beginn an auf eine internationale Kooperation und eine europäische Integration ausgerichtet.¹⁷⁸ Es regelte das Verhältnis zum Europa- und Völkerrecht, bevor sich diese Rechtsgebiete entfalteten. Nach dem ersten Satz der Verfassung, der Präambel, ist das deutsche Volk im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Im Anschluss widmet sich das Grundgesetz dem Bekenntnis zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt (Art. 1 Abs. 2 GG), der Übertragbarkeit von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen (Art. 24 GG), dem Verhältnis des Völkerrechts zum Bundesrecht (Art. 25 GG), dem Verbot des Angriffskrieges (Art. 26 GG), der völkerrechtlichen Vertretung und der Zustimmung zu internationalen Verträgen (Art. 59 GG) und den unveränderlichen Grenzen der überstaatlichen Zusammenarbeit (Art. 79 Abs. 3 GG). Ebenfalls in einer bemerkenswerten historischen Weitsicht erwartete Art. 23 GG zunächst die Wiedervereinigung, um sodann die Grundlagen der

¹⁷⁷ Soeben unter B. und C.

¹⁷⁸ Vertiefend *Paulus*, in: Kischel/Kube (Hrsg.), HStR I, 2023, § 2 Rn. 8 ff.; *Ruffert*, in: Kischel/Kube (Hrsg.), HStR II, 2024, § 44; *Chr. Calliess*, Staatsrecht III, 4. Aufl. 2022, S. 2 ff.

europäischen Integration zu regeln. Deutschland wird beauftragt, an der europäischen Integration mitzuwirken. Diese ist demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet. Sie muss zudem einen hinreichenden Grundrechtsschutz gewährleisten (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG). Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG regelt ausdrücklich, dass auch hier die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG zu wahren sind.

Die Wiedervereinigung und auch eine europäische Integration, in der Deutschland als gleichberechtigtes Mitglied eine zentrale Rolle spielt, waren keine Ziele, die nach den Vorstellungen der Mütter und Väter des Grundgesetzes, wenn überhaupt, zeitnah zu erreichen waren. Die Verfassung hat insofern eine historische Weitsicht bewiesen, die auf ein allgemeines Merkmal des Gesetzesrechts hinweist. Das gut geschriebene allgemeine Gesetz ist klüger als der Gesetzgeber.¹⁷⁹

2. Zurückhaltende Kontrollkompetenz des Bundesverfassungsgerichts

Trotz dieser bemerkenswert weitsichtigen und auch klaren Regeln wird das Verhältnis des Grundgesetzes zum Völker- und Europarecht bis heute kontrovers diskutiert.¹⁸⁰ Anerkannt ist, dass das Europarecht – anders als das Völkerrecht – einen Anwendungsvorrang genießt. Ansonsten wäre eine Rechtsgemeinschaft von 27 Staaten mit unterschiedlichen Interessen kaum möglich und geriete die Handlungsfähigkeit der Union in Gefahr. Trotz unterschiedlicher kritischer Stimmen¹⁸¹ ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefestigt, nach der das Völker- und auch das Europarecht bestimmte Grenzen wahren müssen. Die europäische Integration darf nicht dazu führen, dass das gem. Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Demokratieprinzip und das subjektive Wahlrecht des Art. 38 GG zu leeren Hülsen werden, weil dem Deutschen Bundestag keine Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht mehr verbleiben.¹⁸² Zudem dürfen die Verfassungsidentität der Bundesrepublik (Identitätskontrolle), der mit dieser verbundene subjektive Grundrechtsschutz (Reservekontrolle), das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und der Grundsatz der

¹⁷⁹ Siehe hierzu *G. Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009, S. 67 ff.

¹⁸⁰ Siehe hierzu und zu der Diskussion jüngst *Ruffert*, in: Kischel/Kube (Hrsg.), HStR II, 2024, § 44 Rn. 15 ff.; *Paulus*, in: Kischel/Kube (Hrsg.), HStR I, 2023, § 2 Rn. 8 ff.; *Calliess*, Staatsrecht III, 4. Aufl. 2022, S. 379 ff. und 425 ff.; jeweils m.w.N.

¹⁸¹ *Ruffert*, in: Kischel/Kube (Hrsg.), HStR II, 2024, § 44 Rn. 29 m.w.N.

¹⁸² BVerfGE 89, 155 (182 ff., 186) – Maastricht.

Subsidiarität (Art. 5 EUV, Ultra-vires-Kontrolle) nicht verletzt werden. Das Bundesverfassungsgericht betont dabei den Konkretisierungsauftrag und die Integrationsverantwortung der staatlichen Organe und insbesondere des Bundestages. Zudem wird der notwendige Entscheidungsraum der Mitgliedstaaten der EU und der europäischen Institutionen hervorgehoben.¹⁸³ Die Prüfung des Europarechts ist auf Ausnahmefälle zu konzentrieren. So ist die Ultra-vires-Kontrolle auf evidente und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitungen beschränkt. Überdies ist der EuGH in bestimmten Fällen vor einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts anzurufen.¹⁸⁴ Auch die Verfassungs- oder Höchstgerichte anderer Mitgliedstaaten kennen ähnliche verfassungsrechtliche Vorbehalte, die in höchstrichterlichen Entscheidungen in Belgien, Dänemark, Estland, Frankreich, Irland, Italien, Lettland, Polen, Spanien, der Tschechischen Republik und Kroatien ausdrücklich hervorgehoben wurden.¹⁸⁵

3. Völker- und europarechtsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes

Auf diese im Grundgesetz jedenfalls abstrakt geregelte (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG) und in unterschiedlichen Mitgliedstaaten anerkannte zurückgenommene Kontrollkompetenz¹⁸⁶ der höchsten Gerichte kommt es aber in aller Regel und damit auch im Bereich des Klimaschutzes nicht an. Die Verfassung ist in den Grenzen methodischer Standards völker- und europarechtsfreundlich auszulegen. „Das Grundgesetz will eine europäische Integration und eine internationale Friedensordnung: Es gilt deshalb nicht nur der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit, sondern auch der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit.“¹⁸⁷

4. Verfassungsverbindliche Ziele des internationalen Rechts – Ergebnis

Das Grundgesetz ist daher auch im Sinne der Klimaziele, wie sie im Europa- und Völkerrecht geregelt sind,¹⁸⁸ zu deuten. Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG

¹⁸³ BVerfGE 123, 267 (339 ff.) – Lissabon.

¹⁸⁴ BVerfGE 126, 286 (300 ff.) – Honeywell.

¹⁸⁵ Insgesamt BVerfGE 158, 210 (Rn. 73 ff. m.w.N. auch auf die gen. Judikate anderer Staaten) – Einheitliches Patentgericht II – eA.

¹⁸⁶ Soeben unter 2.

¹⁸⁷ BVerfGE 123, 267 (347, 344) – Lissabon.

¹⁸⁸ Soeben unter B. und C.

und auch die grundrechtlichen Schutzpflichten konkretisiert das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich in dieser übernationalen Perspektive. Weil die Erderwärmung ein globales Problem ist, hat sie von vornherein eine die Staatsgrenzen übergreifende Dimension. Sie verlangt von der öffentlichen Hand – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – ein „international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichtet insbesondere die Bundesregierung, im Rahmen internationaler Abstimmung (zum Beispiel durch Verhandlungen, in Verträgen oder in Organisationen) auf Klimaschutz hinzuwirken. Dabei erschöpft sich die internationale Dimension des Art. 20a GG als Klimaschutzgebot nicht in dem Auftrag, auf internationaler Ebene eine Lösung des Klimaproblems zu suchen und dafür möglichst eine Vereinbarung zu treffen. Vielmehr schließt das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot die Umsetzung vereinbarter Lösungen ein.“¹⁸⁹

Das Grundgesetz verpflichtet die öffentliche Hand, die Klimaziele des Pariser Abkommens und des europäischen Rechts in das nationale Recht umzusetzen und zu erreichen. Ganz in diesem Sinne hat der Gesetzgeber die entsprechenden verbindlichen grundlegenden Ziele¹⁹⁰ in § 1 KSG geregelt und damit ausdrücklich in das nationale einfache Recht aufgenommen. Das „Ob“ des Klimaschutzes ist durch das internationale Recht und das Grundgesetz vorgegeben. Der öffentlichen Hand und insbesondere dem Gesetzgeber steht aber hinsichtlich des „Wie“ ein Entscheidungsraum offen, der wiederum durch das internationale Recht und das Grundgesetz begrenzt ist.

II. Grundrechtliche Schutzpflichten

1. Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit

Grundrechte begründen klassischerweise Abwehrrechte gegen Freiheitseingriffe durch den Staat. Umweltbeeinträchtigungen gehen jedoch meist nicht vom Staat, sondern von privaten Verursachenden aus, etwa von Unternehmen oder Privatpersonen.

¹⁸⁹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 201 f., 142 ff., 171 ff.) – Klimaschutz; sogleich unter II. 4. und III. 3.

¹⁹⁰ Soeben unter B. und C.

In dieser Konstellation können aus Grundrechten staatliche Schutzpflichten entspringen.¹⁹¹ Gefordert wird mit der grundrechtlichen Schutzpflichtendimension nicht wie beim Abwehrrecht ein Unterlassen dem Staat zurechenbarer Eingriffe, sondern ein Handeln des Staates, der „zu wenig“ Schutz vor Umweltbeeinträchtigungen, die sich auf grundrechtliche Schutzgüter wie das Leben oder die Gesundheit auswirken, bietet. Ein zentrales Element des umweltbezogenen Grundrechtsschutzes ist daher das in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG geschützte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.¹⁹² Dessen Schutzbereich greift nicht erst dann, wenn eine Gesundheitsbeeinträchtigung akut vorliegt oder unmittelbar bevorsteht (Gefahrenabwehr). Er kann vielmehr bereits den vorgelagerten Bereich einer nur möglichen Gesundheitsbeeinträchtigung und Risikovorsorge erfassen, insbesondere wenn ein wissenschaftlich fundierter Anfangsverdacht vorliegt.¹⁹³ Des Weiteren können im Privateigentum befindliche Umweltgüter wie Böden, Wälder, Gewässer oder landwirtschaftliche Nutzflächen durch Umweltverschlechterungen geschädigt (Art. 14 GG) und in ihrer Nutzbarkeit (Art. 12 GG) beeinträchtigt werden.¹⁹⁴ Deswegen stützen sich auch die Klimaklagen u. a. auf wirtschaftliche Grundrechte.¹⁹⁵

Die grundrechtlichen Schutzpflichten sind gerade im Umweltschutz von besonderer Bedeutung.¹⁹⁶ Das Bundesverfassungsgericht nahm eine grundrechtliche Schutzpflicht für das Leben und die körperliche Unversehrtheit vor den Gefahren der friedlichen Nutzung der Kernenergie¹⁹⁷, vor Fluglärm¹⁹⁸, Straßenverkehrslärm¹⁹⁹, Ozon²⁰⁰,

¹⁹¹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 151 ff.) – Klimaschutz; zuvor schon BVerfGE 49, 89 (141) – Kalkar I; 53, 30 (57) – Mühlheim-Kärlich; 56, 54 (73) – Fluglärm; 79, 174 (201 f.) – Straßenverkehrslärm; im Überblick *Calliess*, JZ 2006, 321 ff.

¹⁹² *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6 f.); *Di Fabio*, in Maunz/Dürig/Scholz, Art. 2, Rn. 95.

¹⁹³ BVerfGE 128, 1 (37) – Gentechnikgesetz; BVerfGE 121, 317 (356) – Rauchverbot in Gaststätten; *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 153 ff. mit 302 ff.; *Hermes*, Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987, S. 222 f.

¹⁹⁴ *Kahl*, JURA 2021, 117.

¹⁹⁵ BVerfGE 157, 30 (Rn. 148 ff.) – Klimaschutz.

¹⁹⁶ Siehe an einem Fallbeispiel *Calliess/Kallmayer*, JuS 1999, 785; am Beispiel des Klimaschutzes *Buser*, DVBl. 2020, 1389; *Kahl*, JURA 2021, 117

¹⁹⁷ BVerfGE 49, 89 (140 ff.) – Kalkar I; 53, 30 (57 ff.) – Mühlheim-Kärlich.

¹⁹⁸ BVerfGE 56, 54 (78) – Fluglärm.

¹⁹⁹ BVerfGE 79, 174 (201 f.) – Straßenverkehrslärm.

²⁰⁰ BVerfG, NJW 1998, 651.

Elektrosmog²⁰¹ und den Gefahren des Klimawandels²⁰² an. Auch eine Schutzpflicht aus Art. 14 Abs. 1 GG greift nach der Rechtsprechung im Bereich des Umweltrechts. So etwa in einem Fall, der Entschädigungsleistungen für Waldschäden infolge von Luftverschmutzung betraf.²⁰³

Die Erfüllung dieser Pflichten seitens der staatlichen Organe, primär des Gesetzgebers, ist auf die Entwicklung eines verbindlichen, zum Schutz des jeweiligen Grundrechts (z. B. Gesundheit) in qualitativer Hinsicht geeigneten, wirksamen und angemessenen Konzepts sowie seine Durchsetzung gerichtet.²⁰⁴ In dessen Umsetzung sind dem Schutzbedarf angepasste einfachgesetzliche Regelungen zu erlassen und es ist ein Bestand angemessener Schutznormen sicherzustellen. Das Bundesverfassungsgericht betont in qualitativer Hinsicht, dass grundrechtliche Schutzpflichten es erforderlich machen können, rechtliche Regelungen so auszugestalten, dass auch Grundrechtsgefährdungen ausgeschlossen werden.²⁰⁵ Je größer das Risikopotenzial und das Gewicht des bedrohten Rechtsguts sind, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schädigungseintritts.²⁰⁶ Entsprechend formulierte das Gericht in Bezug auf eine Versuchsreihe im CERN-Teilchenbeschleuniger, von der die Beschwerdeführerin in dem Verfahren annahm, dass diese zu einer Apokalypse führen könne: „Ein Schadensereignis apokalyptischen Ausmaßes [...] muss als mögliche Konsequenz eines wissenschaftlichen Vorhabens nach dem Stand von Wissenschaft und Technik praktisch ausgeschlossen sein.“²⁰⁷ Zugleich bleibt der Staat in Erfüllung seiner Schutzpflichten zur Überwachung und gegebenenfalls zu einer der technischen Entwicklung angepassten, dynamischen Nachbesserung einmal getroffener Regelungen verpflichtet.²⁰⁸ Eine geänderte Risikobeurteilung, die auch mit der Reaktorkatastrophe von Fukushima zusammenhing, führte im Jahr 2013 etwa dazu, dass das Bun-

²⁰¹ BVerfG, NJW 1997, 2509; NJW 2002, 1638.

²⁰² BVerfGE 157, 30 (Rn. 151 ff.) – Klimaschutz.

²⁰³ BVerfG, NJW 1998, 3264 (3265).

²⁰⁴ Im Überblick *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 316 ff.

²⁰⁵ BVerfGE 128, 1 (37) – Gentechnikgesetz; BVerfGE 121, 317 (356) – Rauchverbot in Gaststätten.

²⁰⁶ BVerfGE 49, 89 (137 ff.) – Kalkar I; 53, 30 (59) – Mühlheim-Kärlich; BVerfG, NVwZ 2009, 171; NVwZ 2010, 114 und NVwZ 2010, 702 (703 f.).

²⁰⁷ BVerfG, NVwZ 2010, 702 (703 f.).

²⁰⁸ BVerfGE 53, 30 (58) – Mühlheim-Kärlich; 56, 54 (78 ff., 81) – Fluglärm; BVerfG, NVwZ 2007, 805; NVwZ 2011, 991 (994); NVwZ 2018, 1555 (Rn. 50).

desverfassungsgericht den vom Gesetzgeber beschlossenen beschleunigten Atomausstieg für verfassungskonform erachtete.²⁰⁹

2. Übermaß- oder Untermaßverbot

Im Rahmen der Abwehrdimension der Grundrechte ist fest etablierter Prüfungsmaßstab für staatliche Eingriffe der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der auch als Übermaßverbot bezeichnet wird. Er führt in aller Regel zu einer Inhaltskontrolle der staatlichen Maßnahme, auch wenn es um Gesetze geht, die in die grundrechtlich geschützte Freiheit eingreifen.

Weniger klar ist der Prüfungsmaßstab im Rahmen der grundrechtlichen Schutzpflichten. Anknüpfungspunkt ist das Erfordernis eines verbindlichen, geeigneten und wirksamen Schutzkonzepts hinsichtlich des einschlägigen grundrechtlichen Schutzguts. Was die weitere Kontrolle anbelangt, so ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach wie vor nicht einheitlich.²¹⁰ Im Umweltschutz führt das Gericht anders als der EGMR in seinem Klimaurteil „nur“ eine auf „offensichtliche“ Grundrechtsverletzungen beschränkte Evidenzkontrolle durch, im Rahmen derer es prüft, ob die staatlichen Organe (es ging hier in aller Regel um den Gesetzgeber) gänzlich untätig geblieben oder die getroffenen Schutzvorkehrungen offensichtlich ungeeignet sind.²¹¹ In älteren Entscheidungen prüfte es dabei nicht, ob das Schutzkonzept angemessen ist. „Das Bundesverfassungsgericht kann eine Verletzung der Schutzpflicht nur feststellen, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder offensichtlich die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das Schutzziel zu erreichen.“²¹²

In anderen Fällen (z. B. beim Schutz des ungeborenen Lebens) nutzte das Gericht den Maßstab des Untermaßverbots und erörterte die Geeignetheit, Wirksamkeit und Angemessenheit des gesetzgeberischen Schutzkonzepts.²¹³ Konkret führte das BVerfG

²⁰⁹ BVerfGE 143, 246 (304 ff.) – Atomausstieg; vgl. dazu *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 3 Rn. 29.

²¹⁰ Kritisch daher *Wollenteit/Wenzel*, NuR 1997, 63; *Steinberg*, NJW 1996, 1988; *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 566 ff. und 574 ff.; *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (345); *Kahl*, JURA 2021, 117 (124, 126 ff.); a. A. *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6 f.).

²¹¹ BVerfGE 142, 313 (Rn. 70) – Zwangsbehandlung; BVerfGE 157, 30 (Rn. 152) – Klimaschutz.

²¹² BVerfGE 79, 174 (202) – Straßenverkehrslärm; BVerfGE 77, 170 (215) – Lagerung chemischer Waffen; BVerfG, NJW 1996, 651.

²¹³ BVerfGE 88, 203 (254) – Schwangerschaftsabbruch II.

aus: „Die Verfassung gibt den Schutz als Ziel vor, nicht aber seine Ausgestaltung im einzelnen. Allerdings hat der Gesetzgeber das *Untermaßverbot* zu beachten.“ In der Folge gilt: „Der Schutzpflicht ist andererseits nicht dadurch genügt, daß überhaupt Schutzvorkehrungen irgendeiner Art getroffen worden sind. Ihre Reichweite ist vielmehr im Blick auf die Bedeutung und Schutzbedürftigkeit des zu schützenden Rechtsguts – hier des ungeborenen menschlichen Lebens – einerseits und mit ihm kollidierender Rechtsgüter andererseits zu bestimmen.“ Notwendig ist daher „ein – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessener Schutz; entscheidend ist, daß er als solcher wirksam ist. Die Vorkehrungen, die der Gesetzgeber trifft, müssen für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen“²¹⁴.

Im Unterschied zur Offensichtlichkeits- oder Evidenzkontrolle bewirkt das Untermaßverbot so eine höhere Kontrolldichte, die derjenigen des EGMR im Klimaurteil ähnelt. Denn ob im Ergebnis ein angemessener und wirksamer Mindeststandard an Grundrechtsschutz gewährleistet ist, prüft das Bundesverfassungsgericht hier im Rahmen einer Vertretbarkeitskontrolle²¹⁵, basierend auf einer sorgfältigen Tatsachenermittlung, nach. Das Gericht fragt nicht lediglich, ob die Maßnahmen offensichtlich ungeeignet sind, das Schutzziel zu erreichen. Vielmehr wird in einer Relation oder einer – wenngleich deutlich zurückgenommenen – Abwägung erörtert, ob das Schutzkonzept angesichts der Bedeutung des Schutzobjektes und entgegenstehender privater und öffentlicher Interessen für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend ist und auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruht. In diesem Rahmen sind auch Alternativen zu erwägen und ist das „richtige Maß“ zwischen Begünstigung und Belastung der jeweiligen Grundrechtsträger zu finden.²¹⁶

In jüngeren umweltrechtlichen Entscheidungen bis hin zum Klimabeschluss vom März 2021 verbindet das Bundesverfassungsgericht beide Maßstäbe oder verdichtet jedenfalls die umweltrechtliche Kontrolle, weil das Schutzkonzept nicht erheblich

²¹⁴ BVerfGE 88, 203 (254) – Schwangerschaftsabbruch II.

²¹⁵ Möstl, DÖV 1998, 1029 (1038).

²¹⁶ Siehe hierzu Calliess, in: Eifert/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Innovationsfördernde Regulierung, 2009, S. 221 ff.

hinter dem Schutzziel zurückbleiben darf, folglich auch eine Relation und damit eine Angemessenheit zu prüfen ist.²¹⁷

Prüfungsmaßstab für die Reichweite der Schutzpflicht ist jedenfalls das Untermaßverbot, das dem Übermaßverbot in seiner Struktur ähnelt.²¹⁸ Wie bei diesem lässt sich auch beim Untermaßverbot eine dreistufige Prüfung durchführen, im Rahmen derer das gesetzgeberische Schutzkonzept auf seine Eignung, Wirksamkeit und Angemessenheit untersucht werden kann, wenngleich sich die Intensität der Prüfung der Angemessenheit unterscheiden mag. In diesem Rahmen sind auch Alternativen zu erwägen, jedenfalls wenn das Schutzkonzept erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleibt.²¹⁹

Bei der Gestaltung seines Schutzkonzepts hat der Gesetzgeber im Rahmen des Untermaßverbot den nach dem Gewaltenteilungsprinzip erforderlichen Raum, die kollidierenden Belange abzuwägen und in einen verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen. Dabei verschieben gleichlaufende Belange die Gewichtung im Rahmen der Abwägung. Demgemäß können beispielsweise die Belange von grundrechtlicher Schutzpflicht (z. B. Art. 2 Abs. 2 GG) und Gemeinwohl (z. B. dem Staatsziel aus Art. 20a GG), sofern sie inhaltlich gleichlaufen, summiert werden und damit ein bestimmtes, mit der staatlichen Maßnahme verfolgtes Ziel (z. B. Luftreinhaltung oder Reduktion von THE) samt den dahinterstehenden Schutzgütern in der Abwägung stärken. 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.

3. Einklagbarkeit und gerichtliche Kontrolle

Das Untermaßverbot ist im Ergebnis nicht nur eine Leitplanke für die gesetzgeberische Entwicklung eines konkreten Schutzkonzepts z. B. im Klimaschutz, sondern

²¹⁷ BVerfGE 142, 313 (Rn. 70) – Zwangsbehandlung; BVerfGE 157, 30 (Rn. 152) – Klimaschutz: „Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.“

²¹⁸ Dietlein, ZG 1995, 131 (134 ff.).

²¹⁹ Siehe hierzu Calliess, in: Eifert/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Innovationsfördernde Regulierung, 2009, S. 221 ff.

auch Maßstab für seine gerichtliche Überprüfung und (möglicherweise) Fortentwicklung bzw. Umgestaltung. Der notwendige gesetzgeberische Gestaltungsraum wird über das Instrument der gerichtlichen Kontrollrechte gewahrt.²²⁰

Auch in ihrer Schutzpflichtendimension sind Grundrechte im Wege der Verfassungsbeschwerde daher vor dem Bundesverfassungsgericht einklagbar.²²¹ Mit Blick auf den Umwelt- und Klimaschutz haben das die Verfassungsrichter im Klimabeschluss nochmals bestätigt.²²²

4. Internationale Dimension im Klimaschutz – Ergebnis

Die grundrechtlichen Schutzpflichten beauftragen die öffentliche Hand und insbesondere den Gesetzgeber, ein hinreichend effektives Schutzkonzept vor den erheblichen Gefahren des Klimawandels zu entwickeln, zu regeln und durchzusetzen. Weil die Erderwärmung ein globales Phänomen ist, muss der Staat – vergleichbar mit der überstaatlichen Verpflichtung aus Art. 20a GG²²³ – der Schutzpflicht durch Maßnahmen nachkommen, „die in internationaler Einbindung dazu beitragen, die menschengemachte Erwärmung der Erde anzuhalten und den daraus resultierenden Klimawandel zu begrenzen. Ergänzend sind positive Schutzmaßnahmen (sogenannte Anpassungsmaßnahmen) erforderlich, die die Folgen des Klimawandels lindern.“ In Erfüllung des Schutzauftrages hat der Staat – ebenfalls vergleichbar mit der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG – einen weiten Entscheidungsraum, den der Gesetzgeber bislang nicht verlassen hat.²²⁴

Insgesamt konkretisiert das Bundesverfassungsgericht die grundrechtlichen Schutzpflichten in drei Vorgaben. Der Staat muss – erstens – einen hinreichend effektiven Klimaschutz – zweitens – in einer internationalen Einbindung durchsetzen und – drittens – Schutzmaßnahmen vorsehen, nach denen die Folgen des Klimawandels gelindert werden.

²²⁰ Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 583 ff., insbes. 587 ff.

²²¹ Möstl, DÖV 1998, 1029 (1038).

²²² BVerfGE 157, 30 (Rn. 152) – Klimaschutz; soeben unter 2.

²²³ Unter I. 3. und sogleich unter III. 3.

²²⁴ BVerfGE 157, 30 (Rn. 142 ff., 171 ff., Zitat: 144) – Klimaschutz; zur internationalen Dimension der Schutzpflichten Kahl, in: Kischel/Kube (Hrsg.), HStR I, 2023, § 19 Rn. 35 f.

III. Das Staatsziel des Art. 20a GG

1. An den Gesetzgeber gerichteter Schutzauftrag

Art. 20a GG ist eine Staatszielbestimmung. Sie adressiert zuvorderst den Gesetzgeber, aber auch Verwaltung und Gerichte. Insoweit wirkt sie objektivrechtlich, begründet also keine individuellen Rechte und ist durch die Bürger nicht unmittelbar einklagbar.

Art. 20a GG begründet mit seiner indikativischen Formulierung („schützt“) eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zum Umwelt- und Klimaschutz.²²⁵ Diese Pflicht entspringt der als umfassend zu verstehenden staatlichen Schutzpflicht.²²⁶ Im Zuge dessen sind die Staatsorgane nicht nur dazu verpflichtet, selbst keine Schädigungen an den natürlichen Lebensgrundlagen zu bewirken oder ihre Schädigung durch Private zu verhindern. Sie stehen vielmehr auch in der Verantwortung, durch positives Handeln die Beseitigung bereits eingetretener Schäden sowie durch präventives Handeln den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen sicherzustellen.²²⁷ Dementsprechend hat der Staat seinen Schutzauftrag nicht nur durch Gefahrenabwehr, sondern – im Lichte des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips – auch unterhalb der durch die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts definierten Gefahrenschwelle mittels der Risikovorsorge zu gewährleisten²²⁸. Im Interesse der Ressourcenvorsorge ist – so wird zuweilen ergänzt – überdies mit nicht erneuerbaren Ressourcen sparsam umzugehen, während bei der Nutzung erneuerbarer Ressourcen das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten ist.²²⁹

Die natürlichen Lebensgrundlagen sollen nach Art. 20a GG explizit in Verantwortung für die künftigen Generationen geschützt werden. Dies impliziert, dass diejenigen, die

²²⁵ Kloepfer, DVBl. 1996, 73 (74, 76); Steinberg, NJW 1996, 1985 (1991).

²²⁶ Allgemeine Meinung, vgl. nur Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 33 ff.; Kloepfer, DVBl. 1996, 73 (77); Brönneke, Umweltverfassungsrecht, 1999, S. 246 ff.

²²⁷ Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 33; Schink, DÖV 1997, 221 (226); Brönneke, Umweltverfassungsrecht, 1999, S. 161.

²²⁸ Der Auftrag des Art. 20a GG „kann sowohl die Gefahrenabwehr als auch die Risikovorsorge gebieten“ (BVerfGE 128, 1 (37) – Gentechnikgesetz (Zitat); 137, 350 (368 f. Rn. 47); zu den Begriffen Kloepfer/Durner, Umweltschutzrecht, 2020, § 3 Rn. 8 ff.; vertiefend Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 153 ff.).

²²⁹ Kloepfer, in: BK, 203. Aktualisierung (April 2020), Art. 20a Rn. 107; Krings, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 15. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 22; Brönneke, Umweltverfassungsrecht, 1999, S. 161 f.

aktuell zu handeln und zu entscheiden haben, die zukünftigen Generationen im Hinblick auf deren Lebensmöglichkeiten mitberücksichtigen müssen: Auch deren natürliche Lebensgrundlagen dürfen nicht zerstört oder erheblich beeinträchtigt werden. Letztlich gibt es dabei keine Grenze in die Zukunft hinein.²³⁰ Allenfalls nimmt die Verantwortung auf der Zeitachse eine graduell größere Abstraktheit dergestalt an, dass menschenwürdiges Leben auf der Erde unter natürlichen Bedingungen zumindest möglich bleiben muss.²³¹

Solchermaßen entsteht dem Staat aufgrund von Art. 20a GG eine besondere, rechtlich verpflichtende Zukunfts- und Langzeitverantwortung.²³² Mit ihr kann das dem Demokratieprinzip immanente Spannungsverhältnis zwischen der durch Wahlen bedingten Kurzzeitlegitimation der Mitglieder von Parlament und Regierung einerseits und den Langzeitwirkungen der von ihnen getroffenen Entscheidungen andererseits vielleicht nicht gelöst, zumindest aber überbrückt werden.²³³ Insbesondere eine in systematischer Auslegung begründbare Parallele zum Staatshaushalt²³⁴ macht deutlich, dass die aus Art. 20a GG fließende staatliche Langzeitverantwortung für künftige Generationen eine Art „ökologische Schuldenbremse“ darstellt. Im Zuge dieser ist es den gegenwärtig lebenden Generationen zwar nicht generell verwehrt, bestimmte Entscheidungen mit Langzeitwirkungen zu treffen. Denn auch ihnen kommt aufgrund ihres Rechts auf Lebensgestaltung die Möglichkeit zu, ihre Umwelt in eigener Verantwortung zu gestalten. Insoweit stellt sich aber die Frage, wie zu verfahren ist, wenn aktuelle Entscheidungen nicht oder nur schwer umkehrbare Entwicklungen in Gang setzen und so die Entscheidungen künftiger Generationen in Bezug auf den entschiedenen Gegenstand wesentlich einengen oder sogar gänzlich ausschließen. Sind irreversible

²³⁰ *Murswiek*, Umweltschutz als Staatszweck, 1995, S. 38; *ders.* Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, S. 207, 214; *Epiney*, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 30; *Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 49; *Ekardt*, Das Prinzip Nachhaltigkeit, 2005, S. 25; *Kahl*, in: *ders.* (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1 (25); *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 75; einschränkend *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 91. EL (September 2019), Art. 20a GG Rn. 16.

²³¹ Dazu *Lawrence*, Grundrechtsschutz, technischer Wandel und Generationenverantwortung, 1989, S. 191 ff.; *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 76.

²³² *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73 (78); zum Begriff ferner *Gethmann/Kloepfer/Nutzinger*, Langzeitverantwortung im Umweltstaat, 1993, S. 14 ff., 26 ff. und 57 ff.

²³³ Vgl. *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, Rn. 169 ff. und 218 ff. (online verfügbar); *Henseler*, AöR 1983, 489 ff.; *Lawrence*, Grundrechtsschutz, technischer Wandel und Generationenverantwortung, 1989, S. 183 ff.

²³⁴ *Waechter*, NuR 1996, 321 (326).

Entscheidungen *per se* als Verstoß gegen Art. 20a GG zu werten?²³⁵ Insoweit ist zu bedenken, dass oftmals noch gar nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, ob eine aktuelle Entscheidung unumkehrbare negative Folgen für zukünftige Generationen hat.²³⁶

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. In der Abwägung verpflichtet die staatliche Verantwortung für künftige Generationen gem. Art. 20a GG daher dazu, bei Entscheidungen, die umweltbelastende bzw. gefährdende Entwicklungen einleiten, Interessen künftiger Generationen mitzubetrachten und im Zweifel diejenige Vorgehensform zu wählen, die die Zukunft am offensten hält.²³⁷ Insoweit kann aus Art. 20a GG gefolgert werden, dass – unter Wahrung des Gestaltungsraumes des Gesetzgebers und der damit einhergehenden Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts – eine vermeidbare Umweltbeeinträchtigung gegen Art. 20a GG verstößt, so dass – wenn zur Verwirklichung eines umweltbelastenden Vorhabens verschiedene gleichwertige Alternativen zur Verfügung stehen, von denen eine die Umwelt weniger belastet – die umweltverträglichere Alternative gewählt werden muss. Das setzt wiederum voraus, dass Alternativen ermittelt werden.²³⁸

Vor allem bei vollständiger oder teilweiser Irreversibilität von Umweltbelastungen ist überdies ein vorausschauendes Handeln der Entscheidungsträger im Sinne des Vorsorgeprinzips, das eine besondere Berücksichtigung von Langzeitrissen einschließt, verlangt.²³⁹ Dementsprechend darf bei der rechtlichen Bewertung der Umweltbelastung durch Schadstoffe nicht nur auf die aktuellen Auswirkungen abgestellt werden,

²³⁵ *Gethmann/Kloepfer/Nutzinger*, Langzeitverantwortung im Umweltstaat, 1993, S. 23.

²³⁶ Siehe dazu die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Gentechnik, BVerfGE 128, 1 (36) – Gentechnikgesetz.

²³⁷ *Gethmann/Kloepfer/Nutzinger*, Langzeitverantwortung im Umweltstaat, 1993, S. 23; *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, 1999, S. 199 ff.; ähnlich auch *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 71.

²³⁸ Ausführlich *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 592 ff.; *Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 47.

²³⁹ *Murswiek*, NVwZ 1996, 222 (225); *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73 (77, 78); *Steiger*, in: Arbeitskreis für Umweltrecht, Grundzüge des Umweltrechts, 2. Aufl. 1997, Rn. 103.

sondern es muss auch deren Summation über Jahre hinweg Rechnung getragen werden.²⁴⁰ Nicht zuletzt ist mit nicht erneuerbaren Ressourcen sparsam umzugehen, während bei der Nutzung erneuerbarer Ressourcen das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten ist.

Daher verlangt Art. 20a GG ein vorausschauendes Handeln der Entscheidungsträger im Sinne des Vorsorgeprinzips, das eine besondere Berücksichtigung von Risiken mit ihren Nah- und Fernwirkungen einschließt.²⁴¹ Zugleich ist eine dem Vorsorgeprinzip korrespondierende Freiraumerhaltung für Newcomer (also jene Unternehmen, die ihre Tätigkeit neu aufnehmen und damit die Umwelt erstmals belasten) sowie künftige Generationen verfassungsrechtlich aufzugeben.²⁴²

Über seinen solchermaßen definierten materiellen Inhalt hinaus ist Art. 20a GG auch ergänzend prozedural umzusetzen. Dies bedeutet insbesondere, dass das Staatsziel Umweltschutz auch Auswirkungen auf die Staats- und Verwaltungsorganisation sowie auf die Ausgestaltung des Verfahrensrechts haben kann.²⁴³

Art. 20a GG wird im Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts explizit um eine internationale Perspektive erweitert. Aus der spezifischen Angewiesenheit auf die internationale Staatengemeinschaft im Bereich des Klimaschutzes folgt „die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, eigene, möglichst international vereinbarte Maßnahmen zum Klimaschutz tatsächlich zu ergreifen. Gerade weil der Staat das ihm in Art. 20a GG auferlegte Klimaschutzgebot nur in internationalem Zusammenwirken erfolgreich umsetzen kann, darf er für andere Staaten keine Anreize setzen, dieses Zusammenwirken zu unterlaufen. Er soll durch sein eigenes Handeln auch internationales Vertrauen stärken, dass Klimaschutz, insbesondere eine Umsetzung vertraglich vereinbarter Klimaschutzziele, auch mit Blick auf grundrechtliche Freiheiten zu lebens-

²⁴⁰ Grundlegend dazu am Beispiel der sog. „neuartigen Waldschäden“ *Reiter*, Entschädigungslösungen für durch Luftverunreinigungen verursachte Distanz- und Summationsschäden, 1998, S. 48 ff. und 133 ff.; ferner *Feldhaus*, UPR 1987, 1 (5); *Wahl/Appel*, in: *Wahl* (Hrsg.), *Prävention und Vorsorge*, 1995, S. 133 f.

²⁴¹ *Murswiek*, NVwZ 1996, 222 (225); *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73 (77, 78); *Steiger*, in: *Arbeitskreis für Umweltrecht*, *Grundzüge des Umweltrechts*, 2. Aufl. 1997, Rn. 103.

²⁴² *Waechter*, NuR 1996, 321 (326); *Calliess*, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, 2001, S. 182 ff.

²⁴³ *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), *Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen*, Sondergutachten 2019, Rn. 307 ff. (online verfügbar); *Calliess*, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, 2001, S. 513 ff.; zustimmend *Berg*, *Ist Nachhaltigkeit utopisch?*, 2020, S. 228 ff.; ähnlich *Kube*, in: *Kahl* (Hrsg.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, 2016, S. 137 ff.; *Wischmeyer*, ebenda, S. 253 (256 ff.); vertiefend *Calliess*, ebenda, S. 275 (286 ff.).

werten Bedingungen gelingen kann. Die praktische Lösung des globalen Klimaschutzproblems ist insofern maßgeblich auf das wechselseitige Vertrauen in den Realisierungswillen der anderen angewiesen.²⁴⁴

2. Änderbarkeit des Schutzkonzepts

Nach Auffassung des überwiegenden Schrifttums lässt sich Art. 20a GG der Grundsatz eines **Verschlechterungsverbots** entnehmen. Zur Begründung wird zum einen auf den Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers hingewiesen²⁴⁵, der mit der Aufnahme des Art. 20a in die Verfassung die Umweltsituation verbessern wollte. Im Umkehrschluss müsse er daran gehindert sein, sie zu verschlechtern.²⁴⁶ Zum anderen wird das Verschlechterungsverbot aus dem – vorstehend erläuterten – Begriff der Verantwortung für die künftigen Generationen hergeleitet.²⁴⁷

Der Begriff des Verschlechterungsverbots wurde allerdings bislang weder von der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch derjenigen des EGMR rezipiert. In der Rechtsprechung des EuGH findet sich der Rechtsbegriff allein mit Blick auf das Wasserrecht, da der Unionsgesetzgeber den Begriff mit der Wasserrahmenrichtlinie eingeführt hat.

Dennoch besteht hinsichtlich der Ableitung eines Verschlechterungsverbots als Grundsatz aus Art. 20a GG im verfassungsrechtlichen Schrifttum überwiegend Einigkeit. Allerdings divergieren die Meinungen im Hinblick auf dessen Inhalt und Reichweite. Inhaltlich wird zwischen der tatsächlichen und der normativen Ebene unterschieden.

²⁴⁴ BVerfGE 157, 30 (Rn. 203) – Klimaschutz.

²⁴⁵ Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 vom 5.11.1993, S. 65.

²⁴⁶ *Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 43 f.; diesem folgend etwa *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 20a Rn. 44; *Epiney*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 108; so auch *Bernsdorff*, NuR 1997, 328 (332).

²⁴⁷ *Waechter*, NuR 1996, 321 (326); vgl. *Epiney*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 108; *Kahl*, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: Bauer/Czybulka/Kahl/Vosskuhle (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, S. 111, 128.

Der überwiegenden Meinung zufolge enthält Art. 20a GG zunächst ein allgemeines Verschlechterungsverbot bezogen auf die faktische Umweltsituation.²⁴⁸ Diese Variante des Verschlechterungsverbots wird jedoch nicht auf das einzelne Umweltgut bezogen, sondern auf die Umweltsituation als Ganzes. Eingriffe in ein Umweltgut bleiben somit möglich, bedürfen jedoch eines adäquaten Ausgleichs.²⁴⁹ Denn der menschlichen Zivilisation ist eine Veränderung der natürlichen Umwelt immanent, so dass sich immer die Frage nach den Beurteilungskriterien für bessere oder schlechtere Umweltbedingungen stellt. 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.

Befürwortet wird darüber hinaus auch ein normatives Verschlechterungsverbot. Demnach kann das normative Schutzniveau, das durch das geltende Umweltrecht in einer Gesamtbetrachtung gewährleistet wird, nicht abgesenkt werden. Was die konkrete Reichweite eines solchen normativen Verschlechterungsverbots anbelangt, bestehen jedoch unterschiedliche Auffassungen. Einige Autoren differenzieren insoweit und halten eine Absenkung für möglich, wenn die Gefährdung des konfligierenden Verfassungsguts nicht anders abgewendet werden kann, dem Gesetzgeber also andere, die bestehenden Umweltstandards weniger beeinträchtigende Alternativen nicht zur Verfügung stehen.²⁵⁰ Von anderen Stimmen wird das in Art. 20a GG verankerte Verschlechterungsverbot als striktes Rückschrittverbot verstanden, wonach jede²⁵¹ oder zumindest jede spürbare²⁵² Abschwächung des rechtlichen Schutzniveaus gegen Art. 20a GG verstoßen soll.

²⁴⁸ *Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 44, *Epiney*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 105 f.; *Waechter*, NuR 1996, 321 (326); krit. *Sommerrmann*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Auflage 2021, Art. 20a Rn. 44; *Krings*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 15. Auflage 2022, Art. 20a Rn. 25; *Schink*, DÖV 1997, 221 (226).

²⁴⁹ *Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 44; *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 105.

²⁵⁰ *Sommerrmann*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Auflage 2021, Art. 20a Rn. 44; ähnlich *Schink*, DÖV 1997, 221 (226).

²⁵¹ *Bernsdorff*, NuR 1997, 328 (332); wohl auch VG Frankfurt, Urt. v. 21.5.1996 – 6 E 2571/95, NVwZ-RR 1997, 92 (95).

²⁵² *Epiney*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 105.

Mit Blick auf den von Art. 20a GG vorausgesetzten Gestaltungsraum des Gesetzgebers muss eine partielle Rücknahme umweltrechtlicher Normen zugunsten anderer gewichtiger Verfassungsgüter erlaubt sein, wenn keine Alternativen zur Verfügung stehen. Um dem Gesetzgeber eine gewisse Flexibilität zu ermöglichen, sollte ein Abbau umweltschützender Vorschriften überdies ausnahmsweise dann zulässig sein, wenn eine normative Kompensation erfolgt.²⁵³ Eine vollständige und ersatzlose Aufhebung zentraler Umweltgesetze (wie z.B. des Klimaschutzgesetzes) würde jedoch an die rote Linie des Verschlechterungsverbots stoßen.²⁵⁴

Auch wenn der Begriff des Verschlechterungsverbots bislang weder von der einschlägigen Rechtsprechung des BVerfG noch von derjenigen des EGMR aufgegriffen wurde, so laufen die vorstehend erläuterten Klimaurteile im Ergebnis auf ein normatives Verschlechterungsverbot mit einer bestimmten Reichweite hinaus. 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. „Wegen der nach heutigem Stand weitestgehenden Unumkehrbarkeit des Klimawandels wäre eine Überschreitung der zum Schutz des Klimas einzuhaltenden Temperaturschwelle jedoch nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen. Zudem nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu. [...] Wollte der Gesetzgeber dem Klimaschutzrecht eine grundlegende Neuausrichtung geben, müsste diese als solche erkennbar und damit auch für die politische Öffentlichkeit diskutierbar sein. Hintergrund der ausdrücklichen Hervorhebung der Gesetzgebung in Art. 20a GG und der Anerkennung einer Konkretisierungsprärogative des Gesetzgebers ist gerade, dass die besondere Bedeutung der Schutzgüter des Art. 20a GG und deren Spannungsverhältnis zu etwaigen gegenläufigen Belangen in demokratischer Verantwortung zu einem Ausgleich gebracht werden müssen und die Gesetzgebung hierfür den geeigneten Rahmen bietet.“²⁵⁵

²⁵³ *Ekardt*, SächsVBl. 1998, 49 (55).

²⁵⁴ *Schulze-Fielitz*, in Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 20a Rn. 71.

²⁵⁵ BVerfGE 157, 30 (Rn. 198, 213) – Klimaschutz.

Im Ergebnis muss also jede Änderung des Gesetzgebers transparent sein und gewährleisten, dass die Alternative zum bestehenden gesetzgeberischen Schutzkonzept die Klimaziele des internationalen und europäischen Rechts im Ergebnis gleich geeignet und wirksam erreichen muss.

3. Einklagbarkeit und gerichtliche Kontrolle, Schutzkonzept, Untermaß

Zentrale Vorgabe des Art. 20a GG ist eine verbindliche Schutzverpflichtung der drei Gewalten hinsichtlich der Umwelt, die – vermittelt über „künftige Generationen“ – in die Zukunft reicht und sich am Vorsorgeprinzip sowie am Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung als rechtlichen Leitplanken orientieren muss. „Art. 20 a GG verpflichtet den Gesetzgeber, den in Art. 20 a GG enthaltenen Auftrag bei der Rechtssetzung umzusetzen und geeignete Umweltschutzvorschriften zu erlassen. Dabei steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu.“²⁵⁶ Er hat – so fährt das Bundesverfassungsgericht fort – einen Konkretisierungsauftrag und eine Konkretisierungsprärogative.²⁵⁷ Der Umweltschutz ist „im Rahmen von Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen und kann geeignet sein, ein Zurücksetzen anderer Belange von verfassungsrechtlichem Gewicht – wie etwa die Einschränkung von Grundrechten – zu rechtfertigen; er setzt sich aber andererseits gegen konkurrierende Belange von verfassungsrechtlichem Gewicht nicht notwendigerweise durch.“ Dabei liegt es nahe, auch „geeignete Verfahrensnormen“ zu regeln. Die Art und Weise, wie das Verfahren zu regeln ist oder allgemein das Ziel erreicht wird, lässt sich aus dem Grundgesetz aber nicht ableiten.²⁵⁸

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 Einhal-

²⁵⁶ BVerfGE 118, 79 (110) – Treibhausgas-Emissionsberechtigungen; BVerfGE 134, 242 (Rn. 289, 298) – Garzweiler.

²⁵⁷ BVerfGE 161, 63 (Rn. 107) – Windenergie-Beteiligungsgesellschaften; BVerfGE 157, 30 (Rn. 208) – Klimaschutz.

²⁵⁸ BVerfGE 127, 293 (328 f.) – Legehennenhaltung; zur notwendigen Abwägung auch BVerfGE 157, 30 (Rn. 198) – Klimaschutz.

tung einer Temperaturschwelle“ und letztlich auf „die Herstellung von Klimaneutralität.“²⁵⁹ Die öffentliche Hand ist „gerade in Bezug auf das Nachhaltigkeitsprinzip gehalten, weitere Reduktionen beim Treibhausgasausstoß zu erreichen. Dies ist schwerlich möglich, indem ausschließlich in der Vergangenheit liegende Maßnahmen berücksichtigt werden. Erforderlich ist vielmehr, weitere Anreize für Modernisierungen zu schaffen.“²⁶⁰ Zwar genießt auch der Klimaschutz keinen absoluten Vorrang vor anderen Verfassungsbelangen. Doch nimmt das Gewicht des Klimaschutzgebots bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu. Die öffentliche Hand darf auch deshalb ihre „Wertungsspielräume nicht nach politischem Belieben ausfüllen. Besteht wissenschaftliche Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge, setzt Art. 20a GG den Entscheidungen des Gesetzgebers – zumal solchen mit unumkehrbaren Folgen für die Umwelt – vielmehr Grenzen und erlegt ihm, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, eine besondere Sorgfaltspflicht auf. Ausdruck dieser besonderen Sorgfaltspflicht ist jedenfalls, dass der Gesetzgeber bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen – jeweils in Ansehung ihrer Belastbarkeit – berücksichtigen muss.“²⁶¹

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet Art. 20a GG die öffentliche Hand, in einer besonderen, auch wissenschaftlichen Sorgfaltspflicht ein Schutzkonzept zu regeln, das die Treibhausgase reduziert und zu einer Treibhausgasneutralität führt. Geeignete Verfahrensnormen liegen nahe. 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). Bei der Wahrnehmung seiner komplexen Schutzaufgabe²⁶² aus Art. 20a GG (also dem „Wie“) hat der Staat damit zwar einen Entscheidungsraum, jedoch hat er – parallel zu den grundrechtlichen Schutzpflichten²⁶³ – ein verbindliches, geeignetes, wirksames und in sich kohärentes Schutzkonzept für die „natürlichen Lebensgrundlagen“, konkret das jeweils in Rede stehende ökologische Schutzgut, zu entwickeln. Dieses muss –

²⁵⁹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 198) – Klimaschutz.

²⁶⁰ BVerfGE 118, 79 (110 f.) – Treibhausgas-Emissionsberechtigungen.

²⁶¹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 198, 229) – Klimaschutz.

²⁶² Bereits unter A.

²⁶³ Oben unter II. 2. und 4.

auch hier besteht eine Parallele zu den Schutzpflichten – den Anforderungen des erhöhten umweltrechtlichen Untermaßverbotes genügen.²⁶⁴

Indem Art. 20a GG den Umweltschutz ausdrücklich in das positive Verfassungsrecht aufnimmt, wird ihm der Rang eines im Wechselspiel mit kollidierenden Verfassungsgütern zu optimierenden Verfassungsprinzips zugewiesen, das als solches nicht zur Disposition des Staates steht. Art. 20a GG hat insoweit die Funktion, die Staatstätigkeit auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auszurichten, so dass die Staatsorgane (zuvorderst der Gesetzgeber) bei allen ihren Entscheidungen – also nicht nur im Bereich des Umweltrechts, sondern in sämtlichen Politikbereichen – die Belange des Umweltschutzes integrieren und berücksichtigen müssen.²⁶⁵ Wenn zur Verwirklichung eines umweltbelastenden Vorhabens verschiedene gleichwertige Alternativen zur Verfügung stehen, dann muss die umweltverträglichere Alternative gewählt werden.²⁶⁶ Das Schutzkonzept ist Bezugspunkt jeder gerichtlichen Prüfung. Bei einem komplexen Querschnittsthema der Umweltpolitik, wie etwa beim Klimaschutz, ist es in Form eines Art. 20a GG konkretisierenden Leitgesetzes (wie etwa dem Klimaschutzgesetz) verbindlich festzulegen.²⁶⁷ Das Schutzkonzept unterliegt dabei einem gesetzgeberischen Dynamisierungsauftrag.²⁶⁸ Im Interesse seiner Wirksamkeit muss es im Rahmen eines politischen Monitoringprozesses – zumindest unterstützt durch eigens dafür eingesetzte Institutionen wie etwa den Expertenrat gem. §§ 11 und 12 KSG – fortwährend kontrolliert und bei Bedarf kontinuierlich nachgebessert werden.²⁶⁹

Im Ergebnis formuliert Art. 20a GG hinsichtlich der staatlichen Schutzverpflichtung ein umweltstaatliches Untermaßverbot, das in Verbindung mit Schutzpflichten aus Grundrechten und im Kontext einer Abwägung mit kollidierenden Grundrechten und

²⁶⁴ Ausführlich *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 124 ff. mit 235 ff. sowie 451 ff.; *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, 1999, S. 238 ff. und 272 ff.

²⁶⁵ Vgl. Art. 11 AEUV; *Calliess*, DVBl. 1998, 559 ff.; *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, Rn. 307 ff.

²⁶⁶ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 592 ff.

²⁶⁷ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 235 ff.

²⁶⁸ Vgl. dazu auch BVerfGE 157, 30 (Rn. 212) – Klimaschutz.

²⁶⁹ *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, Rn. 307 ff. (online verfügbar); *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 513 ff.; zustimmend *Berg*, Ist Nachhaltigkeit utopisch?, 2020, S. 228 ff.; ähnlich *Kube*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 137 ff.; *Wischmeyer*, ebenda, S. 253 (256 ff.); vertiefend *Calliess*, ebenda, S. 275 (286 ff.).

Verfassungsgütern im Rahmen einer mehrpoligen Verhältnismäßigkeitsprüfung zu entfalten ist.

4. Keine Versubjektivierung des Art. 20a GG

Im Zuge des Klimabeschlusses des Bundesverfassungsgerichts wurde gefragt, ob das Gericht die objektivrechtliche Staatszielbestimmung des Art. 20a GG „subjektiviert“ und ihr damit eine neue rechtliche Qualität zugewiesen habe. Denn Art. 20a GG biete „die Rechtfertigung“ dafür, „den Grundrechtsschutz intertemporal zu erweitern.“²⁷⁰ Art. 20a GG spielt in der Klimaschutzentscheidung zwar eine maßgebliche Rolle. Das Bundesverfassungsgericht stärkt die Staatszielbestimmung, erweitert und präzisiert die maßgebliche Dogmatik. Doch wandelt es bewusst die Dogmatik des Art. 20a GG nicht grundlegend.

Der Senat stellt den allgemeinen verfassungsrechtlichen Befund heraus, dass die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG trotz der herausragenden Bedeutung des Klimaschutzes keinen „unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen“ genieße, vielmehr im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung mit diesen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen ist. Das Gewicht des Klimaschutzes nehme aber in der Zukunft zu.²⁷¹ Der Gesetzgeber ist zu einer besonderen Sorgfalt verpflichtet, wissenschaftliche Erkenntnisse aufzunehmen²⁷² und der internationalen Dimension des Klimaschutzes gerecht zu werden.²⁷³ Insgesamt betont das Gericht im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung, dass eine Beschwerdebefugnis auf die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG „nicht unmittelbar gestützt werden“ kann. Der verbindliche Schutzauftrag ist zwar justiziabel. Er gewährt aber als reine Staatszielbestimmung – wie bisher – keine subjektiven Rechte.²⁷⁴

Hat der Gesetzgeber den Schutzauftrag in einem Gesetz konkretisiert, ist dieses Gesetz Teil der Rechtsordnung und daher zu beachten. Daher greift auch die sog. Elfes-

²⁷⁰ Beckmann, UPR 2021, 241 (241); ausdrücklich gegen eine „Versubjektivierung“: Schlacke, NVwZ 2021, 912 (914 f.); Calliess, ZUR 2021, 355 (356 f.).

²⁷¹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 198) – Klimaschutz; bereits unter 1. und 2.

²⁷² „Durch Art. 20a GG ist dem Gesetzgeber eine permanente Pflicht aufgegeben, das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen“ (BVerfGE 157, 30 (Rn. 212) – Klimaschutz).

²⁷³ BVerfGE 157, 30 (Rn. 203) – Klimaschutz.

²⁷⁴ BVerfGE 157, 30 (Rn. 112) – Klimaschutz.

Doktrin,²⁷⁵ nach der ein Bruch des einfachen Rechts zu einem verfassungswidrigen Grundrechtseingriff führen kann, das Bundesverfassungsgericht aber nicht zu einer Superrevisionsinstanz werden darf. Doch auch hier knüpft das Gericht an seine bisherige Rechtsprechung an, ohne diese grundlegend zu ändern. Insbesondere wurzelt der zentrale intertemporale Freiheitsschutz gerade nicht in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, sondern in der grundrechtlichen Freiheit.²⁷⁶

5. Effektives, international abgestimmten Schutzkonzept – Ergebnis

Der Gesetzgeber hat einen gewissen Entscheidungsraum, das Staatsziel des Art. 20a GG zu konkretisieren. Es ist nicht Aufgabe der Gerichte, „aus der offenen Formulierung des Art. 20a GG konkret quantifizierbare Grenzen der Erderwärmung und damit korrespondierende Emissionsmengen oder Reduktionsvorgaben abzuleiten.“ Den „Konkretisierungsauftrag“ hat – so fährt das Bundesverfassungsgericht im Sinne der bisherigen Dogmatik fort – der Gesetzgeber durch das Klimaschutzgesetz grundsätzlich erfüllt. Dieses ist damit ein die Vorgaben des Art. 20a GG konkretisierendes Gesetz, das man durchaus als Leitgesetz bezeichnen kann. Weil Deutschland den durch Art. 20a GG aufgegebenen Klimaschutz wegen der globalen Natur des Klimawandels allein nicht erreichen kann, verpflichtet Art. 20a GG die öffentliche Hand, „eine Lösung des Klimaschutzproblems gerade auch auf überstaatlicher Ebene zu suchen“ und den nationalen Klimaschutz international einzubetten.²⁷⁷

Art. 20a GG ist ein zentraler Baustein der Klimaschutzentscheidung. Insbesondere in der Pflicht, wissenschaftliche Erkenntnisse aufzunehmen und den Schutz in das internationale Geschehen und Recht einzubinden, wird die bisherige Dogmatik präzisiert und erweitert. Die überstaatliche Perspektive knüpft dabei an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an, nach der das Grundgesetz europa- und völkerrechtsfreundlich auszulegen ist.²⁷⁸ Schließlich betont das Gericht, dass der Auftrag, die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten, auch in der Zeit – intertemporal – zu erfüllen

²⁷⁵ C. Calliess, Verfassungsänderung durch die Hintertür?, FAZ v. 20.5.2021, S. 6; Beckmann, UPR 2021, 241 (241); Rutloff/Freihoff, NVwZ 2021, 917 (920).

²⁷⁶ Ausdrücklich Ehrmann, UWP 2021, 139 (143 f.). Das Bundesverfassungsgericht betont ganz in diesem Sinne, dass die Staatszielbestimmung das neue Institut und die von ihm geforderte Verhältnismäßigkeit in der Zeit „bestätigt“ (BVerfGE 157, 30 (Rn. 193) – Klimaschutz); sogleich unter IV.

²⁷⁷ BVerfGE 157, 30 (Rn. 207 f., 199) – Klimaschutz.

²⁷⁸ BVerfGE 123, 267 (347) – Lissabon; bereits unter I.

ist und damit auch das Verhältnis zwischen den Generationen betrifft.²⁷⁹ Insgesamt wird die Staatszielbestimmung aufgewertet und entfaltet,²⁸⁰ die Dogmatik aber nicht grundlegend geändert.

Art. 20a GG verpflichtet den Gesetzgeber, in einer besonderen, auch wissenschaftlichen Sorgfaltspflicht ein Schutzkonzept zu regeln, das die Treibhausgase reduziert und bis spätestens 2050 zu einer Treibhausgasneutralität führt. Legt der Gesetzgeber also ein mit dem internationalen Recht abgestimmtes, plausibles und in der Zielerreichung auch angesichts der wissenschaftlichen Erkenntnisse nachvollziehbares und effektives Schutzkonzept vor, das die Treibhausgase nicht erhöht, sondern kontinuierlich senkt und die Treibhausgasneutralität erreicht, verlässt er seinen Gestaltungsraum nicht. Abweichungen vom Pfad zur Treibhausgasneutralität sind grundgesetzlich kaum zu rechtfertigen, weil das Klimaschutzgebot angesichts der Entwicklung der Erderwärmung verfassungsrechtlich an Gewicht gewinnt (umweltrechtliches Untermaß). Das Schutzkonzept des Klimaschutzgesetzes kann in diesen vergleichsweise engen Grenzen der Verfassung und des überstaatlichen Rechts verändert und nachgebessert werden. Das Ziel des Klimaschutzes und konkret der Treibhausgasneutralität ist dabei aber nicht zu vernachlässigen, sondern Schritt für Schritt zu erreichen.

IV. Abwehrrecht – intertemporale Freiheitssicherung

1. Ein „ökologisches Existenzminimum“?

Als Abwehrrechte schützen die Grundrechte in erster Linie vor Eingriffen durch den Staat. Umweltbelastungen können Freiheiten, die Gesundheit und das Leben, aber auch die Eigentums- und die Berufsfreiheit beeinträchtigen. Doch werden die Belastungen in der Regel nicht von der öffentlichen Hand, sondern von Privaten bewirkt. Die genannten Freiheitsrechte entfalten keine unmittelbare Wirkung. Sie gelten nicht

²⁷⁹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 193 f.) – Klimaschutz.

²⁸⁰ *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (915); *Calliess*, ZUR 2021, 355 (357).

zwischen Privaten. Die Abwehrrechte hatten daher bislang keinen maßgeblichen Einfluss im Bereich des Klimaschutzes.²⁸¹

In besonderen (Extrem-)Konstellationen wird aber zuweilen ergänzend zu den grundrechtlichen Schutzpflichten²⁸² ein Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum entwickelt. Dieses lasse sich aus Art. 20a GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 GG im Wege der Interpretation – analog zum vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundrecht auf das soziale Existenzminimum – herleiten.²⁸³ Wenn Art. 1 Abs. 1 GG ein Existenzminimum gewährleiste, sei sein Inhalt nicht nur auf die Erhaltung einer lebensfähigen, sondern auch einer lebenswürdigen Umwelt gerichtet.²⁸⁴ Gemessen an diesen normativen Vorgaben wird ein gerichtlich kontrollierbarer absoluter Mindeststandard an Umwelt- und Klimaschutz hergeleitet, der dem Gesetzgeber keinen Gestaltungsraum eröffne. Zum ökologischen Existenzminimum lassen sich dann z. B. atembare Luft, trinkbares Wasser und essbare Lebensmittel zählen. Der Staat hätte grundrechtlich dafür Sorge zu tragen, dass alle notwendigen natürlichen Umweltelemente (wie Luft, Boden, Wasser, Fauna, Flora, Landschaft) in einem für die menschliche Existenz hinreichendem Maße und Zustand vorhanden sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch kein neues Umweltgrundrecht und auch kein ökologisches Existenzminimum, ein diesem ähnelndes „Recht auf eine menschenwürdige Zukunft“ oder Grundrecht auf eine intakte Umwelt entwickelt. Es lässt vielmehr ausdrücklich offen, ob das Grundgesetz solche Rechte gewährt.²⁸⁵

²⁸¹ Für die Diskussion *Kahl*, in: Kischel/Kube (Hrsg.), HStR I, 2023, § 19 Rn. 46 m.w.N.; bereits unter II. 1.; siehe zum Folgenden insgesamt bereits *G. Kirchhof*, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 9 ff.; ders., DVBl. 2024, 1071 (1077 ff.).

²⁸² Soeben unter II.

²⁸³ Explizit im Hinblick auf den Klimaschutz: *Calliess*, ZUR 2019, 385 und ZUR 2021, 323; *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391); Ansätze bereits bei *Scholz*, JuS 1976, 232 (234); *Kloepfer*, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 1978, S. 22, 27; ablehnend *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6).

²⁸⁴ *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391).

²⁸⁵ 157, 30 (Rn. 113 f., 135) – Klimaschutz; *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (912); *Janda*, ZRP 2021, 149 (149).

2. Intertemporale Freiheitssicherung

Die gängige Rechtsprechung, nach der Abwehrrechte im Bereich des Klimaschutzes kaum eine direkte Kraft entfalten,²⁸⁶ erweiterte das Bundesverfassungsgericht in seiner Klimaschutzentscheidung²⁸⁷ aber durch ein anderes neues grundrechtliches Institut,²⁸⁸ die intertemporale Freiheitssicherung. Der abwehrrechtliche Grundrechtsschutz erstreckt sich nun auch auf eine in Teilen ungewisse Zukunft.

Das Bundesverfassungsgericht musste über das Klimaschutzgesetz des Bundes entscheiden. Das Gesetz widmet sich dem Kampf gegen den Klimawandel und dem Ziel des europäischen und nationalen Rechts,²⁸⁹ die Treibhausgasneutralität zu erreichen. Nahezu jedes Verhalten verursacht – so das Gericht – CO₂-Emissionen, gleichgültig ob man sich fortbewegt, heizt, kocht, private oder betriebliche Anlagen betreibt, Gebäude errichtet, Produkte erwirbt oder Dienstleistungen in Anspruch nimmt. Den im Gesetz geregelten Pfad zur Treibhausgasneutralität prüfte das Gericht auf Basis der Verpflichtungen des Pariser Klimaschutzabkommens am tatsächlichen Maßstab eines für Deutschland auf wissenschaftlicher Basis errechneten bis 2050 noch zur Verfügung stehenden CO₂-Budgets in seinen rechtlichen Folgen für die Freiheit in der Zeit. Der Gesetzgeber hatte mit dem Klimaschutzgesetz entschieden, dass im Zeitraum bis 2030 im Vergleich deutlich mehr Kohlenstoffdioxid emittiert werden darf als im Zeitraum von 2030 bis 2050. Aufgrund der zu erreichenden Treibhausgasneutralität müsse daher – so das Bundesverfassungsgericht – in Zukunft mehr CO₂ eingespart und im Vergleich stärker auf Freiheiten verzichtet werden. Insoweit entfalte das Klimaschutzgesetz mit seinen Regelungen eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf die Freiheit künftiger Generationen. Die Möglichkeit, Freiheiten zu entfalten, müsse daher in der Zeit verhältnismäßig verteilt sein. Mit Blick auf die gerechte Verteilung von Freiheit über die Zeit bis 2050 erkannte das Bundesverfassungsgericht für den Zeitraum nach 2030 Defizite im Klimaschutzgesetz. Die jungen Menschen seien daher bereits heute vor den sicheren und im Vergleich deutlich tieferen Freiheitsbeeinträch-

²⁸⁶ Soeben unter 1. und unter II. 1.

²⁸⁷ BVerfGE 157, 30 ff. – Klimaschutz.

²⁸⁸ Zu dem Begriff in diesem Kontext und zum Folgenden *G. Kirchhof*, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 9 ff., 33 ff.

²⁸⁹ Soeben unter III. 4. und C. I. 2. a).

tigungen in der Zukunft zu schützen. Dies gebiete der neue intertemporale Freiheitschutz samt eingriffsähnlicher Vorwirkung. Diese Vorgabe sucht das Gericht in den abwehrrechtlichen Schutz der Grundrechte zu integrieren.²⁹⁰ 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.

Das Bundesverfassungsgericht beschreibt in diesem Zugriff auf die Zukunft zunächst die Entwicklung des Klimawandels unter Rückgriff auf wissenschaftliche Studien. Die dramatischen Folgen, die ein weiterer Anstieg der Erderwärmung bewirken würde, werden dargestellt.²⁹¹ Soll die Erwärmung „bei einer bestimmten Temperaturschwelle angehalten werden, darf nur noch die dieser Schwelle entsprechend begrenzte Menge an CO₂ emittiert werden; global verbleibt ein sogenanntes CO₂-Restbudget. Wird über dieses Restbudget hinaus emittiert, wird die Temperaturschwelle überschritten.“²⁹² Auch wenn der Klimawandel ein internationales Problem ist und Deutschland lediglich „für jährlich knapp 2 % der Treibhausgasemissionen verantwortlich“ ist, sei es eine verfassungsrechtliche Aufgabe der deutschen öffentlichen Hand, die negativen Folgen des Wandels zu mildern. Eine hinreichend verheißungsvolle globale Strategie, den Wandel zu stoppen, sei gegenwärtig zwar nicht ersichtlich. Doch sind die Treibhausgasemissionen in Deutschland zu reduzieren und ist insgesamt die Erderwärmung und der Klimawandel zu verlangsamen.²⁹³

Trotz der Möglichkeit, die grundrechtlichen Schutzpflichten zu entfalten,²⁹⁴ beschreibt das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss im Unterschied zum EGMR mit dem Konstrukt der „intertemporalen Freiheitssicherung“ einen gänzlich neuen Weg.²⁹⁵ Dieser knüpft nicht wie in der Grundrechtsdogmatik üblich an ein konkretes

²⁹⁰ BVerfGE 157, 30 (Rn. 243 ff.) – Klimaschutz.

²⁹¹ Bereits unter III.

²⁹² BVerfGE 157, 30 (Rn. 119) – Klimaschutz.

²⁹³ BVerfGE 157, 30 (Rn. 30 ff., 182 ff., Zitat: 30) – Klimaschutz.

²⁹⁴ Soeben unter II.

²⁹⁵ BVerfGE 157, 30 (Rn. 120 ff., 183); *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 ff.; *Eifert*, JURA 2021, 1085 ff.; *Faßbender*, NJW 2021, 2085 ff.; kritisch mit Blick auf das Konstrukt *Hofmann*, NVwZ 2021, 1587 ff.; *Berkemann*, DÖV

Grundrecht an²⁹⁶, sondern wird in einem allgemeinen Schutz der Freiheit über die Zeit unter Rückgriff auf ein wissenschaftlich ermitteltes CO₂-Budget geprüft. „Das Grundgesetz schützt sämtliche menschlichen Freiheitsbetätigungen durch spezielle Freiheitsgrundrechte und jedenfalls durch die in Art. 2 Abs. 1 GG [...] verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit“.²⁹⁷ Deutlich wird, dass es dem Ersten Senat insoweit um die abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte geht. Anknüpfungspunkt ist das CO₂-Budget für Deutschland, das zugleich ein intertemporales Freiheitsbudget bis 2050 in sich trage.²⁹⁸ Für das neue Konstrukt der intertemporalen Freiheitssicherung ergibt sich nach dem Klimabeschluss zusammengefasst folgende Struktur:²⁹⁹ Der Schutzbereich erfasst alle Freiheitsgrundrechte. Diese werden durch eine eingriffsähnliche Vorwirkung des Klimaschutzgesetzes beeinträchtigt. Die Rechtfertigung der eingriffsähnlichen Vorwirkung wird vor allem in einem grundgesetzlichen Rückgriff auf Art. 20a GG und die grundrechtlichen Schutzpflichten geprüft. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind – wie stets – alle Belange zu wägen. Neu ist, dass eine intertemporale Freiheitssicherung, d. h. eine gerechte Freiheitsverteilung des CO₂-Budgets über die Zeit zu gewährleisten ist.³⁰⁰

Die intertemporale Freiheitssicherung ist nicht von sog. Kippunkten abhängig. Die Anwendbarkeit des Grundrechtsschutzes und auch eines neuen grundrechtlichen Instituts hängt grundsätzlich nicht von der Intensität der Betroffenheit ab, solange Bagatellgrenzen überschritten werden. Der temporal übergreifende Freiheitsschutz intensiviert sich aber, wenn die Entwicklung nach jetzigem Kenntnisstand in die Nähe solcher Punkte gerät und wenn diese schlimmstenfalls überschritten werden. Die Überschreitung ginge in ihren negativen Folgen über die direkten Effekte des Temperaturanstiegs hinaus. „Größere Subsysteme der Umwelt könnten sich hierdurch qualitativ verändern. [...] Vor allem die Instabilität mariner Eisschilde in der Antarktis und irreversible Verluste des Grönland-Eisschildes könnten einen Anstieg des Meeresspiegels um mehrere Meter über einen Zeitraum von hunderten bis tausenden von

2021, 701 ff.; Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069 ff.; Ekardt/Heß, NVwZ 2021, 1421 ff.; Uechtritz/Ruttloff, NVwZ 2022, 9 ff.; Calliess, ZUR 2021, 355 ff.; Mosbacher, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 145, 2023, S. 17 ff. (online verfügbar); erklärend Britz, NVwZ 2022, 825 ff.

²⁹⁶ So wieder jüngst BVerfGE 161, 63 (Rn. 32 ff.) – Windenergie-Beteiligungsgesellschaften.

²⁹⁷ BVerfGE 157, 30 (Rn. 184) – Klimaschutz.

²⁹⁸ BVerfGE 157, 30 (Rn. 120 ff.) – Klimaschutz.

²⁹⁹ Vgl. bereits Calliess, JuS 2023, 1 (4).

³⁰⁰ BVerfGE 157, 30 (Rn. 182 ff. und Rn. 190 ff.) – Klimaschutz.

Jahren zur Folge haben. Dies könnte bei einer globalen Erwärmung von ungefähr 1,5 °C bis 2 °C ausgelöst werden.“³⁰¹ Diese Kippunkte sind zwar nicht Voraussetzung der intertemporalen Sicherung der Freiheit. Sie intensivieren den grundrechtlichen Schutz in der Zeit aber erheblich.

3. Reaktionen der Wissenschaft und des Gesetzgebers – Treibhausgasneutralität bis 2045

Die rechtswissenschaftliche Diskussion und Kritik an der Entscheidung haben zügig eingesetzt.³⁰² Zuweilen wird das neue grundrechtliche Institut generell abgelehnt.³⁰³ Andere kritisieren, dass das Gericht den Budgetansatz gleichsam absolut setzt oder sich zu sehr auf diesen stützt.³⁰⁴ Insbesondere aber wird beanstandet, dass der Senat die Grenzen der Planbarkeit durch Recht, die Unsicherheiten jedes Blicks in die Zukunft und die notwendige richterliche Zurückhaltung im System der Gewaltenteilung nicht hinreichend aufnehme. Insgesamt werde in einer Überkonstitutionalisierung den Gerichten zu viel Macht überantwortet.³⁰⁵

Die Politik hat noch schneller reagiert als die Wissenschaft. Den verfassungsrechtlichen Auftrag, das Bundes-Klimaschutzgesetz zu novellieren, erfüllte der Bundestag innerhalb von nur zwei Monaten seit der Veröffentlichung der Entscheidung.³⁰⁶ Das Ziel der sog. Treibhausgasneutralität wurde für die Zeit nach 2030 konkretisiert und soll gem. § 3 Abs. 2 KSG bis zum Jahr 2045 erreicht werden.³⁰⁷ Dieses Regelungskonzept fragt, ob die Beiträge zum Klimaschutz und dabei die geregelten Jahresemiss-

³⁰¹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 161, 211) – Klimaschutz.

³⁰² *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (912); *Calliess*, ZUR 2021, 355 (356); *Janda*, ZRP 2021, 149 ff.; *Beckmann*, UPR 2021, 241 ff.; *Frenz*, DVBl. 2021, 808 ff.; *Ruttloff/Freihoff*, NVwZ 2021, 917 ff.; *Faßbender*, NJW 2021, 2085 ff.; *Ehrmann*, UWP 2021, 139 ff.

³⁰³ *Sachs*, JuS 2021, 708 (711).

³⁰⁴ *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (915); *Gärditz*, RuP 2021, 308 (311 ff.).

³⁰⁵ *Ladeur*, FAZ-Einspruch, 30.4.2021; *Sachs*, JuS 2021, 708 (711); *Volkmann*, Merkur 76 (2022), 13; *Breuer*, NVwZ 2022, 1233 (1239); *Nettesheim*, in: Kirchhof/Wolff (Hrsg.), Zukunftssicherndes Verfassungsrecht, 2024, S. 29 (37 ff.); *Calliess*, ebenda, S. 107 (129 ff.); *Barczak*, ebenda, S. 149 (152 ff.).

³⁰⁶ Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts Nr. 31/2021 vom 29. April 2021 betreffend BVerfGE 157, 30 ff. – Klimaschutz; Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 2.6.2021 (BT-Drs. 19/30230), dem der Bundestag am 24.6.2021 in der vom Umweltausschuss geänderten Fassung (BT-Drs. 19/30949) zugestimmt.

³⁰⁷ Soeben unter A., B. III. und C. VI.

sionsmengen (§ 3a ff. KSG) in Zukunft eingehalten werden, wie insgesamt die ehrgeizigen Klimaschutzziele erreicht und auf Treibhausgasemissionen verzichtet werden kann.

4. Umgang mit Unsicherheiten – verfassungskonforme Anwendung

Das Bundesverfassungsgericht weist in seinem Klimabeschluss selbst darauf hin, dass der Klimawandel und die Erderwärmung auf voraussetzungsreichen Prozessen beruhen, die nicht einfach vorhergesagt werden können.³⁰⁸ Schwer fassbar sind historische Ereignisse wie Kriege oder eine Pandemie sowie natürliche Emissionsquellen. Zudem müssen auch Ursachen der Erderwärmung, die sich von Kohlenstoffdioxid-Emissionen unterscheiden, berücksichtigt werden. Sodann ist die technische Entwicklung kaum vorherzusagen. Das Schulbeispiel bietet hier das Smartphone, das die Welt in wenigen Jahren verändert hat. In der Pandemie hat der Impfstoff gegen Covid-19 die Situation schlagartig verändert. So besteht die Hoffnung, dass bald neue CO₂-emissionsvermeidende Techniken entwickelt werden. Die Forschung schreitet in vielen Feldern voran. Der Elektromobilität soll durch neue umweltschonende und äußerst leistungsstarke Batterien ein entscheidender Durchbruch gelingen, der über einzelne Regionen hinaus wirksam wird. Der wichtige Bereich der Energieversorgung hofft auf neue sichere Atomenergie. Auch beim Heizen von Häusern wird der grüne Wandel vorangetrieben – durch Geothermie, Solarenergie, Wärmepumpen, Dämmungen und weitere Entwicklungen. Auch wird gegenwärtig die Technik verbessert, CO₂-Emissionen der Umwelt wieder zu entziehen. Das Bundesverfassungsgericht spricht hier von Negativemissionstechnologien.³⁰⁹ So könnte schon bald die Grundannahme des Gerichts nicht mehr gelten, dass das CO₂-Budget abstrakt beschränkt ist und die Emissions-Kontingente Freiheit beschränken. Insgesamt können Innovationen dazu führen, in zahlreichen Bereichen weniger Emissionen freizusetzen.

Hinzu treten juristische Einwände gegen das CO₂-Budget, die dem deutschen Gesetzgeber und dem Bundesverfassungsgericht bewusst waren. Das Pariser Klimaschutzabkommen schreibt nicht eine Abfolge von nationalen Emissions-Kontingenten über Jahrzehnte hinweg vor. Die Vertragsparteien werden vielmehr verpflichtet, alle fünf

³⁰⁸ Bereits unter A.

³⁰⁹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 227) – Klimaschutz.

Jahre einen festgelegten Beitrag zu übermitteln.³¹⁰ Angesichts dieser rechtlichen Vorgaben und der bestehenden Unsicherheiten insbesondere hinsichtlich des CO₂-Budgets scheinen sich kurzfristigere verbindliche Pläne und langfristige Sollensvorgaben aufzudrängen, in denen der Weg zur Treibhausgasneutralität gesichert und geprüft wird.

Doch dürfen die Unterschiede solcher Vorgaben zu den geregelten CO₂-Kontingenten nicht überzeichnet werden. Die Kontingente sind verfassungskonform anzuwenden. Insgesamt nimmt das neue grundrechtliche Institut viele Einwände in der Verhältnismäßigkeit in der Zeit und im erforderlichen Umgang mit Unsicherheiten auf. Wenn eine neue Technologie entwickelt wird, mit deren Hilfe die weltweiten Emissionen von Treibhausgasen deutlich reduziert werden können, aufgrund der notwendigen Forschung und Produktion aber die nationalen Emissionsgrenzen übertreten werden, steht ein maßvolles Klimaschutzrecht dieser Entwicklung nicht im Weg. Die Kontingente sind kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, den Kampf gegen die Erderwärmung erfolgreich über die Zeit und damit generationengerecht zu gestalten und das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen. Die intertemporale Freiheitssicherung wird insgesamt auf neue Erkenntnisse reagieren. Sollte sich also z. B. das Deutschland noch zur Verfügung stehende CO₂-Budget aus den vorstehend genannten Gründen erhöhen, ist die freiheitliche Situation eine andere und es entstehen gesetzgeberische Spielräume. Hiervon ist aber – so das Bundesverfassungsgericht – auch angesichts der erheblichen Gefahren des Klimawandels gegenwärtig nicht auszugehen.³¹¹ Im Falle seiner Anpassung muss das gesetzgeberische Schutzkonzept, wie es vor allem im Klimaschutzgesetz seinen aktuellen Ausdruck gefunden hat, einen geeigneten und wirksamen Pfad zur Treibhausgasneutralität gewährleisten. Dieser Pfad muss mit Blick auf die erforderlichen Maßnahmen zugleich eine gerechte Freiheitsverteilung garantieren.

³¹⁰ BVerfGE 157, 30 (Rn. 9) – Klimaschutz; bereits unter B.

³¹¹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 216 ff.) – Klimaschutz.

5. Veränderte Zulässigkeitsvoraussetzungen, Gegenwartsbezug gerichtlicher Verfahren

Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts hat jedenfalls für das grundrechtliche Institut der intertemporalen Freiheitssicherung die Zulässigkeitshürden von Verfassungsbeschwerden verändert. Bislang sind Beschwerden gegen zukünftige Eingriffe nur zulässig, wenn der zu entscheidende Fall feststeht. Es muss abzusehen sein, ob und wie ein Betroffener in Zukunft belastet wird.³¹² Diese gefestigte Rechtsprechung entwickelt das Gericht nun fort. Das „Ob“ der Belastung muss weiterhin sicher sein. Beim „Wie“ werden nun Unsicherheiten zugelassen.³¹³ Das Gericht nimmt so den Zulässigkeitsfilter zurück.

Der Senat lässt es genügen, dass eine Rechtsverletzung „nicht von vornherein ausgeschlossen“ und „jedenfalls möglich“ ist.³¹⁴ Diese Vorgaben der Klimaschutzentscheidung unterscheiden sich in den akzeptierten Unsicherheiten von der anerkannten Pflicht, eine konkrete Grundrechtsverletzung substantiiert darzulegen.³¹⁵ Nach der bisherigen Rechtsprechung ist eine Verfassungsbeschwerde gegen zukünftige Belastungen nur möglich, wenn die Lasten den Betroffenen bereits jetzt zu nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingen oder wenn klar abzusehen ist, dass und wie er betroffen sein wird.³¹⁶ So waren Verfassungsbeschwerden gegen eine Verminderung der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge oder gegen eine Änderung der Rundfunkgebühren³¹⁷ vor dem Inkrafttreten der Regelungen zulässig, weil die Adressatenkreise und die Grundrechtseingriffe feststanden. Das Bundesverfassungsgericht knüpft zwar in der Klimaschutzentscheidung an diese gefestigte Rechtsprechung an.³¹⁸ Doch genügen dem Senat die Darlegungen, dass „ab dem Jahr 2031 möglicherweise sehr große

³¹² BVerfGE 146, 71 (Rn. 117) – Tarifeinheitengesetz; BVerfGE 140, 42 (Rn. 59) – kirchlicher Ausschluss des Streikrechts; BVerfGE 110, 141 (151 f.) – Bundesgesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde; BVerfGE 102, 197 (207) – öffentliche Spielbanken.

³¹³ BVerfGE 157, 30 (Rn. 108, 116 ff., 220 ff.) – Klimaschutz.

³¹⁴ BVerfGE 157, 30 (Rn. 101, 122) – Klimaschutz.

³¹⁵ BVerfGE 154, 152 (Rn. 60) – BND – Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung; BVerfGE 99, 84 (87) – kommunale Wählervereinigungen; Löwer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.) HStR III, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 188, 202.

³¹⁶ BVerfGE 146, 71 (Rn. 117) – Tarifeinheitengesetz; BVerfGE 140, 42 (Rn. 59) – kirchlicher Ausschluss des Streikrechts; BVerfGE 110, 141 (151 f.) – Bundesgesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde; BVerfGE 102, 197 (207) – öffentliche Spielbanken; insgesamt Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 5. Aufl. 2020, Rn. 276 ff.; Walter, in: Maunz/Dürig, GG, 84. Lfg. August 2018, Art. 93 Rn. 353.

³¹⁷ BVerfGE 119, 181 (212 f.) – Rundfunkgebühr; BVerfGE 108, 370 (385) – Exklusivlizenz für Briefe der Post.

³¹⁸ BVerfGE 157, 30 (Rn. 130) – Klimaschutz.

Treibhausgasminderungslasten“ auf die Beschwerdeführer zukommen und „das Ausmaß“ der Grundrechtsbeschränkung durch das jetzige Klimaschutzgesetz „bereits mitbestimmt“ wird. „Künftige Freiheit“ könnte „nach 2030 konkret dadurch beeinträchtigt werden, dass, wie die Beschwerdeführenden geltend machen, die im Klimaschutzgesetz zugelassenen CO₂-Emissionsmengen bis 2030 zu großzügig bemessen sind; es könnte an hinreichenden Vorkehrungen zur Schonung künftiger Freiheit fehlen.“³¹⁹

Zudem wurden die Verfassungsbeschwerden der Umweltverbände zwar als unzulässig verworfen.³²⁰ Beschwerdebefugt waren aber insbesondere auch die in Bangladesch und Nepal lebenden Beschwerdeführer, die mögliche Verletzungen grundrechtlicher Schutzpflichten geltend gemacht haben. Zwar habe das Gericht noch nicht geklärt, wann ein Grundrecht Menschen im Ausland vor klimaerheblichen Maßnahmen der deutschen öffentlichen Gewalt schütze. Doch sei eine solche Schutzwirkung „nicht von vornherein ausgeschlossen.“³²¹ In der Begründungslast vergleichbar genügt es dem Senat im Anschluss, wenn es „jedenfalls möglich“ erscheine, dass die „intertemporale Freiheitssicherung vor Regelungen“ schütze, die CO₂-Emissionen zulassen, „ohne dabei hinreichend Rücksicht auf die hierdurch gefährdete künftige Freiheit zu nehmen.“³²²

Prozessual wirft die intertemporale Freiheitssicherung insbesondere die Frage auf, inwieweit in gerichtlichen Verfahren zukünftige Entwicklungen behandelt werden können. Die Verfahren und der Grundrechtsschutz sind bislang bewusst in aller Regel auf die Gegenwart bezogen. Der Grundrechtseingriff muss grundsätzlich feststehen, der Freiheitsberechtigte selbst, unmittelbar und gegenwärtig in seinen geschützten Rechtspositionen beeinträchtigt sein.³²³ Dabei ist ein Eingriff von kurzer Dauer weniger eingriffsintensiv. Kumulative Grundrechtseingriffe wirken gleichzeitig, Folge- sowie Breitenwirkungen müssen mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden.³²⁴

³¹⁹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 116, 123) – Klimaschutz.

³²⁰ Art. 47 GRCh verlange keine andere Interpretation (insgesamt: BVerfGE 157, 30 (Rn. 136 f.) – Klimaschutz).

³²¹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 101) – Klimaschutz.

³²² BVerfGE 157, 30 (Rn. 122) – Klimaschutz.

³²³ Bereits unter 2.

³²⁴ Froese, in: Kirchhof/Wolff (Hrsg.), Zukunftssicherndes Verfassungsrecht, 2024, S. 229 (235 ff.); G. Kirchhof, Grundrechte und Wirklichkeit, 2007.

Grundsätzlich sind nur derzeit betroffene Menschen grundrechtsberechtigt, wenn gleich zu Beginn und am Ende des Lebens Übergangsformen bestehen. Der Gleichheitssatz ist jeweils zu einer bestimmten Zeit zu prüfen. Ein Vergleich in die Zukunft ist in aller Regel zu unbestimmt, um in die Prüfung einbezogen zu werden.³²⁵

Ohnehin besteht regelmäßig kein Anlass, den subjektiven Rechtsschutz präskriptiv zu weiten. Der gegenwartsbezogene Grundrechtsschutz ist effektiv und wird temporal durch objektives Recht ergänzt.³²⁶ Zudem ermöglichen und schützen dauerhaft wirkende allgemeine Gesetze ohne einen Rückgriff auf den Grundrechtsschutz Freiheit und Gleichheit auch in der Zeit. Wenn ein bewährtes Klima-, Sozial- oder Sicherheitsrecht langfristig gilt, stellen sich nach einer gewissen Zeit der Rechtsfindung viele grundrechtliche Fragen von vornherein nicht mehr.

V. Dichte Konstitutionalisierung: sieben rote Linien des Rechts – Ergebnis der Teile B bis D

Das Grundgesetz setzt der öffentlichen Hand und insbesondere dem Gesetzgeber unterschiedliche rote Linien, die zentrale Vorgaben des Völkerrechts und des supranationalen Europarechts aufnehmen. 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. Zudem ergänzen sie sich. Wenn eine dieser Quellen den Entscheidungsraum der öffentlichen Hand betont, scheint eine andere Quelle diesen Raum jedenfalls in Teilen zu füllen. Der Klimaschutz ist einer der Rechtsbereiche, der am dichtesten konstitutionalisiert ist.

Das Grundgesetz ist auch im Sinne der internationalen Klimaziele völker- und europarechtsfreundlich auszulegen. Weil die Maßstäbe der Verfassung eine besondere Allgemeinheit aufweisen, folglich in aller Regel maßgeblich zu konkretisieren sind und daher Interpretationsräume kennen, gewinnen das Völker- und Europarecht einen besonderen Einfluss. Nach dem Pariser Abkommen ist der Anstieg der Erdtemperatur

³²⁵ Insgesamt *Britz*, in: Kirchhof/Wolff (Hrsg.), *Zukunftssicherndes Verfassungsrecht*, 2024, S. 199 (204); *G. Kirchhof*, *Die Allgemeinheit des Gesetzes*, 2009, S. 373 ff.

³²⁶ Unter II. 7.

im Vergleich zum vorindustriellen Niveau deutlich unter 2 °C zu halten. Dabei sollen Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen und in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts global ein Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase zu erreichen. Die Rechtsprechung des EGMR und das supranationale Europarecht sind hier konkreter. Das Bundesverfassungsgericht deutet die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, die grundrechtlichen Schutzpflichten und auch die im Klimabeschluss neu entwickelte intertemporale Freiheitssicherung im Sinne dieser verbindlichen internationalen Klimaziele.

Das Pariser Abkommen, der EGMR, das Bundesverfassungsgericht und auch das supranationale Europarecht betonen dabei, dass die öffentliche Hand und insbesondere der Gesetzgeber Entscheidungsräume offen stehen, wie diese Ziele zu erreichen sind. Diese Räume werden aber in einem beachtlichen Maße und einer bemerkenswerten Parallelität der internationalen, europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben in sieben „roten Linien“ oder auch „Leitplanken“ eingeschränkt.

Deutschland muss ein Schutzkonzept entwickeln, das – erstens – geeignete und wirksame Maßnahmen umfasst, die vorhersehbar und verlässlich sicherstellen, dass Treibhausgasneutralität erreicht werden kann (EGMR, Europarecht, BVerfG, vgl. Pariser Abkommen). Dieses anspruchsvolle Ziel ist mit Blick auf die planetaren Belastungsgrenzen nicht nur politisch überzeugend, sondern auch rechtlich kaum veränderbar. Die entsprechende Rechtsprechung des EGMR kann ein Staat allein nicht maßgeblich beeinflussen. Von den Vorgaben kann er sich nur lösen, wenn er aus der EMRK austritt, was für Deutschland nicht denkbar ist. Zudem verpflichtet das supranationale Europarecht den Staat, die Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050 zu erreichen. Das Europarecht kann Deutschland allein nicht ändern. Vielmehr muss die Europäische Kommission von einem entsprechenden Vorschlag überzeugt werden und anschließend müssen die erforderlichen Mehrheiten im Europäischen Parlament und Rat der EU gefunden werden. Noch höhere Hürden gelten für eine Änderung des Lissabon-Vertrages (AEUV) und der dort verankerten Klimaschutz-Anforderungen. Deutschland soll nach dem deutschen Klimaschutzgesetz bereits im Jahr 2045 treibhausgasneutral sein. Fünf Jahre später sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht sein (§ 3 Abs. 2 KSG). Diese ambitionierten Ziele wahren die Grenzen des nationalen, europäischen und internationalen Rechts.

Der Klimawandel ist ein globales Phänomen. Auch deshalb ist die deutsche öffentliche Hand – zweitens – verpflichtet, die bestehenden übernationalen Kooperationen zum Klimaschutz zu pflegen, möglichst neue völkerrechtliche Verträge zu schließen, die den Klimawandel verlangsamen, und insgesamt den internationalen Kampf gegen die Erderwärmung zu stärken (EGMR, Europarecht, BVerfG: Schutzpflichten, Art. 20a GG).

Sodann muss Deutschland – drittens – das supranationale europäische Klimarecht, die Maßnahmen des Green Deal, von „Fit for 55“ und insbesondere den zentralen Emissionshandel in allen Sektoren umsetzen und dort, wo es notwendig ist, sozial begleiten. Auch diese Vorgaben sind jedenfalls in Grundsätzen kaum änderbar, weil die europäische Politik die zentralen Instrumente des Klimaschutzes und des Green Deal im Lichte der Vorgaben des Art. 11 und 191 AEUV nicht ohne den Erlass eines vergleichbar geeigneten und wirksamen alternativen Schutzkonzepts aufgeben kann. Politisch müsste überdies, wie erwähnt, der europäische Gesetzgeber mit den entsprechenden Mehrheiten handeln. Doch kann sich mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen die Frage stellen, welche ordnungsrechtlichen Maßnahmen noch notwendig sind, wenn der Emissionshandel in allen anvisierten Sektoren wirksam greift. Insbesondere könnten die Betroffenen von bürokratischen Lasten, die keinen oder nur kaum einen Erfolg zeichnen, zeitnah entlastet werden.

Viertens sind im deutschen Recht nach der Rechtsprechung des EGMR Verbandsklagen vorzusehen. Doch ist kritisch zu fragen, ob das Gericht so Art. 34 EMRK im Sinne seines Wortlautes und des Willens der Vertragsstaaten interpretiert, ob die Richter ihren staatenübergreifenden Auftrag in zu detaillierten Vorgaben und damit auch die gebotene Rücksicht auf die nationalen Rechtsordnungen mit ihren Eigenarten zu stark vernachlässigen. Die Öffentlichkeit ist im Bereich des Klimaschutzes angemessen zu informieren, was zuweilen durch die vorgegebenen Gesetzgebungsverfahren gewährleistet wird. Dies gilt insbesondere für die vom Klimaschutz Betroffenen, die zudem verfahrensrechtlich zu beteiligen sind (EGMR, BVerfG: Art. 20a GG gibt dies zwar nicht vor, legt Verfahrensgarantien aber nahe).

In diesen internationalen Bindungen ist – fünftens – im nationalen Recht ein geeignetes und angemessenes Schutzkonzept zu regeln und durchzusetzen, das die vorgegebenen Klimaziele verlässlich erreicht, auch eine Risikovorsorge regelt und die Folgen des Klimawandels lindert (EGMR, Europarecht, BVerfG: Schutzpflichten und

Art. 20a GG). Die menschliche Gesundheit ist zu schützen und die Umwelt zu erhalten, d. h. grundsätzlich nicht zu verbrauchen, zu verschlechtern oder zu zerstören (Europarecht, BVerfG: Art. 20a GG und die grundrechtlichen Schutzpflichten geben dies zwar nicht zwingend vor, weisen aber auf diese Ziele). Die Belange des Klimaschutzes haben zwar keinen generellen Vorrang. Doch sind sie nach Art. 11 und 191 AEUV mit den umweltexternen Politiken (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft etc.) zu verzahnen und im Rahmen der gebotenen Politikintegration stets angemessen zu wägen (EGMR, Europarecht, BVerfG) und nicht einfach „wegzuwiegen“ (Europarecht). Sie sind bereits jetzt maßgeblich, sodass Abwägungen zu ihren Lasten erhebliche Begründungs- und Darlegungspflichten erfüllen müssen. Zudem gewinnen sie aufgrund der fortschreitenden Erderwärmung mit der Zeit ein immer stärkeres rechtliches Gewicht (BVerfG).

Der Pfad zur Treibhausgasneutralität ist – sechstens – in einem intertemporalen Grundrechtsschutz auch in der Zeit in gleichmäßigen Schritten zu gehen. Der Klimaschutz darf sich nicht zunächst eher zurückhalten, wenn sodann deutlich einschneidendere Maßnahmen durchzusetzen wären, um die vorgegebenen Klimaziele zu erreichen (sog. Vollbremsung, BVerfG: intertemporale Freiheitssicherung). Konkrete Zeitvorgaben sind zu regeln (EGMR). In diesen sind die Treibhausgasemissionen nicht zu erhöhen, sondern kontinuierlich zu reduzieren (EGMR, auch BVerfG).

Dabei sind insgesamt und siebtens wissenschaftliche Erkenntnisse und der technische Fortschritt gediegen aufzunehmen. Wenn sich dieser Rahmen des Klimaschutzes ändert, ist das Schutzkonzept entsprechend anzupassen (EGMR, BVerfG). Für die Gegenwart bedeutet das, dass Deutschland jetzt zu einem effektiven Klimaschutz verpflichtet ist und handeln muss (Pariser Abkommen, EGMR, Europarecht, BVerfG).

E. Rote Linien des Rechts – Zusammenfassung in Thesen

1. Die Erderwärmung ist ein **globales Phänomen**, sie macht an Staatsgrenzen nicht Halt. Die Wissenschaft hat im 1,5 bis 2-Grad-Ziel eine planetare Belastungsgrenze definiert. Wird diese Grenze überschritten, wird ein Kipppunkt erreicht und damit ein irreversibler Prozess in Gang gesetzt, der das Leben auf der Erde bedroht. Klima- und Umweltschutz sind daher notwendige Aufträge des internationalen Rechts. In Deutschland müssen sie in einem **komplexen politischen und rechtlichen Mehrebenensystem** gelingen. Solange sich die Erderwärmung und insoweit auch die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die technischen Möglichkeiten und die Vorgaben des europäischen und internationalen Rechts nicht ändern, sind die **Entscheidungsräume** des deutschen Gesetzgebers in „roten Linien“ erheblich eingeschränkt. Im Klimaschutz greift ein Rechtsbereich, der mit am dichtesten konstitutionalisiert ist.

Völkerrecht – Pariser Abkommen, EMRK, EGMR

2. Das **Pariser Übereinkommen** verpflichtet die Vertragsstaaten und damit auch Deutschland, die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Niveau deutlich unter 2 °C zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen (Art. 2 Abs. 1 lit. a PÜ). Das Grundgesetz nimmt diese Verpflichtungen rechtsverbindlich auf. Es ist **völker- und europarechtsfreundlich** auszulegen (BVerfG). Deutschland muss die verbindlichen Klimaziele des internationalen Rechts erreichen. Dabei sind die übernationalen Kooperationen in einer besonderen Weise zu pflegen. Deutschland und die Europäische Union emittieren nur einen geringen Teil der weltweiten Treibhausgase. Dieser Befund und auch der Hinweis, andere Staaten würden ihre Klimaziele nicht erreichen, entbindet Deutschland aber nicht von der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, den verbindlichen Klimavorgaben des internationalen Rechts zu folgen.

3. Das **Klimaurteil des EGMR** legt in der gerichtlichen Kontrolle grundrechtlicher Schutzpflichten einen neuen und im Vergleich zum Bundesverfassungsgericht kon-

kreteren Maßstab an. Das nationale Recht muss mit Blick auf das Pariser Klimaschutzabkommen einen über die nächsten drei Jahrzehnte reichenden Pfad zur Treibhausgasneutralität regeln. Der EGMR erkennt zwar einen Gestaltungs- und Ermessensraum der Vertragsstaaten an, kontrolliert das nationale Schutzkonzept aber auf verschiedene Aspekte: Die nationale Gesetzgebung muss einen konkreten **Zeitplan** sowie **Zwischenziele und -pfade** für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen festlegen, die grundsätzlich geeignet sind, das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen. Zudem sind **Nachweise** zu erbringen, ob die einschlägigen Reduktionsziele ordnungsgemäß erfüllt werden. Ferner müssen die maßgeblichen Ziele und Maßnahmen mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten geprüft und ggf. auch **aktualisiert** werden. Darüber hinaus sind angemessene **Klimaanpassungsmaßnahmen** zu regeln und insbesondere die betroffenen Bürger angemessen zu beteiligen (**Informationspflichten**, Verfahrensgarantien). Schließlich leitet der EGMR aus Art. 6 EMRK eine Verpflichtung der Vertragsstaaten ab, innerhalb ihrer Jurisdiktion die Möglichkeit einer **altruistischen Verbandsklage** im Klimaschutz zu schaffen. Insbesondere hier stellt sich aber die Frage, ob das Gericht die notwendige Zurückhaltung, die sein übernationaler Rechtsprechungsauftrag verlangt, nicht zu sehr vernachlässigt.

Recht der Europäischen Union – Treibhausgasneutralität, Emissionshandel

4. Das allgemeine Unionsziel Umweltschutz wird in **Art. 191 AEUV** konkretisiert. Die Umwelt ist zu erhalten und zu schützen, der ökologische Bestand zu wahren und nicht zu verschlechtern. Natürliche Ressourcen müssen rationell verwendet werden. Hinzu treten Pflichten, die menschliche Gesundheit zu schützen und im Bereich des Klimaschutzes übernational zu kooperieren. Dabei ist vor allem das Vorsorgeprinzip ein Leitprinzip der europäischen Umweltpolitik, das auch eine Risikovorsorge verlangt. Art. 191 AEUV fordert daher ein **gesetzgeberisches Schutzkonzept**, das sich nicht auf die Gefahrenabwehr beschränken darf, sondern dem Vorsorgeprinzip entsprechend auch vorausschauend wirken muss.

5. Nach der sog. **Integrationsklausel des Art. 11 AEUV** müssen die umweltpolitischen Vorgaben des Art. 191 AEUV in alle europäischen Politiken einbezogen werden. Belange des Umweltschutzes sind stets zu berücksichtigen und mit gegenläufi-

gen Interessen der jeweiligen umweltexternen Politik (Verkehr, Landwirtschaft, Industrie, Handel etc.) zu verzahnen. Umweltbelange müssen im Ergebnis sichtbarer Bestandteil der umweltexternen Politiken sein. Vor allem der **European Green Deal** ist aus europarechtlicher Sicht ein integriertes Schutzkonzept, mit dem die Europäische Union den Vorgaben des Art. 11 AEUV i.V.m. Art. 191 AEUV Rechnung trägt.

6. Um diese Vorgaben zu erfüllen, nutzt die Europäische Union vor allem im Klima- und Biodiversitätsschutz Leitverordnungen und Rahmenrichtlinien, in denen konkrete quantifizierte Ziele festgelegt werden. Das völkerrechtliche Instrument des sog. Global Biodiversity Framework (GBF) wurde mit der Renaturierungs-Verordnung umgesetzt. Für den Klimaschutz ist das europäische Klimaschutzgesetz von maßgeblicher Bedeutung. Zentrale Instrumente der Umsetzung sind die Governance-Verordnung und der **europäische Emissionshandel**, der auch auf den Verkehrs- und Gebäudesektor erstreckt wird. Ergänzend hinzu tritt die sog. Lastenteilungs-Verordnung, die für jene Teile der Wirtschaft, die nicht vom europäischen Emissionshandel erfasst sind, konkrete nationale Minderungsziele definiert. Insgesamt ist der **European Green Deal** in zahlreichen unterschiedlichen Maßnahmen Teil des europäischen Umwelt- und Klimaschutzes. Über die traditionell umweltpolitisch angeleiteten Handlungsfelder der Energiepolitik oder der Kreislaufwirtschaft werden auch die Verkehrs-, Landwirtschafts- oder Produktpolitik erreicht.

Grundgesetz – Grundrechte, Staatszielbestimmung des Art. 20a GG

7. Das Grundgesetz ist in einer bemerkenswerten historischen Weitsicht von Beginn an auf eine **internationale Kooperation und eine europäische Integration** ausgerichtet. Das supranationale Europarecht genießt dabei – anders als das Völkerrecht – Anwendungsvorrang. Das Grundgesetz ist in den Grenzen methodischer Standards **völker- und europarechtsfreundlich** und damit auch im Sinne der übernational geregelten Klimaziele auszulegen (BVerfG). Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und die aus den Grundrechten fließenden Vorgaben konkretisiert das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich in dieser übernationalen Perspektive. Deutschland muss auf einen internationalen Klimaschutz hinwirken und die insbesondere im Pariser Abkommen angedeutete und in der Rechtsprechung des EGMR festgestellte sowie im Europarecht geregelte **Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050** erreichen. Der öffentlichen Hand steht **ein Entscheidungsraum** offen, wie dieses Ziel zu erreichen

ist. Dieser Raum ist allerdings durch Vorgaben des internationalen Rechts, des Europarechts und des Grundgesetzes begrenzt.

8. Grundrechte begründen klassischerweise Abwehrrechte gegen Freiheitseingriffe durch den Staat. Umweltbeeinträchtigungen gehen jedoch meist nicht vom Staat, sondern von privaten Verursachenden aus. Im Bereich des Klimaschutzes spielen daher die **grundrechtlichen Schutzpflichten** eine maßgebliche Rolle. Der Staat ist verpflichtet, Gefahren abzuwehren und eine Risikovorsorge zu betreiben, um das Leben, die körperliche Unversehrtheit, auch das Eigentum an Böden, Wäldern und Gewässern und dessen Nutzbarkeit zu schützen (Art. 2, Art. 14, Art. 12 GG). Nach der **Staatszielbestimmung des Art. 20a GG** sind die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere zu schützen. Die öffentliche Hand hat in Erfüllung dieses Staatsziels und der grundrechtlichen Schutzaufträge einen weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsraum. Das Bundesverfassungsgericht kontrolliert aber, ob das gewählte Schutzkonzept grundsätzlich geeignet, wirksam und angemessen ist und umgesetzt wird (**umweltstaatliches Untermaß**). Das Konzept darf nicht geschwächt, Maßnahmen dürfen nicht ersatzlos gestrichen werden, wenn dann das Ziel der Treibhausgasneutralität nicht in der vorgegebenen Zeit verlässlich erreicht wird.

9. Die Erderwärmung ist ein komplexes und globales Phänomen. Der Staat hat daher den Vorgaben der grundrechtlichen Schutzpflicht und des Staatsziels des Art. 20a GG durch ein geeignetes, wirksames, angemessenes, wissenschaftlich fundiertes und international abgestimmtes Schutzkonzept nachzukommen. Insoweit sind Maßnahmen zu ergreifen, die **wissenschaftlich** begründet sind und „die in **internationaler Einbindung** dazu beitragen, die menschengemachte Erwärmung der Erde anzuhalten und den daraus resultierenden Klimawandel zu begrenzen. Ergänzend sind positive Schutzmaßnahmen (sogenannte Anpassungsmaßnahmen) erforderlich, die die Folgen des Klimawandels lindern“ (BVerfG).

10. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Klimabeschluss ein neues abwehrrechtliches Institut entwickelt, die **intertemporale Freiheitssicherung**. Nahezu jedes Verhalten verursacht CO₂-Emissionen, gleichgültig ob man sich fortbewegt, heizt, kocht, Anlagen betreibt, Gebäude errichtet, Produkte erwirbt oder Dienstleistungen in Anspruch nimmt. Insoweit begründen die von Deutschland im Rahmen des Pariser Abkommens zugesagten und nach dem Europa- und Verfassungsrecht verbindlichen

CO₂-Reduktionsziele bis 2050 nach der Deutung des Bundesverfassungsgerichts ein deutsches CO₂-Budget, das die Freiheit der Bürger begrenzt. Klimaschutzmaßnahmen, die gegenwärtig unterbleiben und Freiheiten schonen, können dann in Zukunft dazu führen, dass Freiheiten sehr stark beeinträchtigt werden müssen (sog. „Vollbremsung“). Rechtlich korrespondiert das Deutschland bis 2050 zugewiesene CO₂-Budget – so fährt das Gericht fort – mit einem Freiheitsbudget. Nach der im Klimabeschluss entwickelten intertemporalen Freiheitssicherung ist das Budget daher über die Zeit bis 2050 verhältnismäßig zwischen den Generationen zu verteilen. Von Verfassungs wegen ist eine mit massiven Freiheitseingriffen verbundene „Vollbremsung“, die einseitig zulasten der in der Zukunft lebenden Bürger geht, zu vermeiden. In der Folge müssen schon heute geeignete und wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um die Reduktionsziele im Jahr 2050 zu erreichen (BVerfG).

11. Die Klimaschutzentscheidung hat jedenfalls für das grundrechtliche Institut der intertemporalen Freiheitssicherung die Zulässigkeitshürden von Verfassungsbeschwerden verändert. Das „Ob“ der Belastung muss weiterhin feststehen. Beim „Wie“ werden nun Unsicherheiten zugelassen. Der Gesetzgeber hat mit weiteren erfolgreichen Klimaklagen zu rechnen, sollte er – unter den gegebenen Umständen – von den vorstehend genannten Vorgaben für den Pfad der Reduktionspflichten abweichen.

EGMR, Europarecht, BVerfG – dichtes Klimaverfassungsrecht

12. Aus den Klimaurteilen des EGMR und des BVerfG ergibt sich für die Mitgliedstaaten der EU und für Deutschland, dass die europarechtlichen Vorgaben des Klimaschutzes einschließlich des Green Deal in ihren Grundsätzen und Kerninhalten im Ergebnis kaum veränderbar sind. Die europäische Politik kann die gewählten zentralen Instrumente, mit denen die Vorgaben der Art. 11 und 191 AEUV umgesetzt werden, nicht ohne den Erlass eines **vergleichbar geeigneten und wirksamen alternativen Schutzkonzepts** aufgeben. Gleiches ergibt sich für die verfassungsrechtliche Ebene aus Art. 20a GG und den Vorgaben der Grundrechte, die die deutschen Akteure in ihrem Handeln auf nationaler und europäischer Ebene binden. Politisch müsste überdies der europäische Gesetzgeber mit den entsprechenden Mehrheiten handeln. Für die europäische Ebene stellt sich mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen aber **der Prüfauftrag, welche ordnungsrechtlichen Vorgaben noch erforderlich sind**, wenn der Emissionshandel in allen anvisierten Sektoren wirksam greift.

Insbesondere könnten die Betroffenen von bürokratischen Lasten, die keinen Mehrwert (z.B. doppelte Berichtspflichten) oder kaum einen Erfolg zeichnen, zeitnah entlastet werden. Im Instrumentenmix des Green Deal kann es daher Entlastungen geben. Der von der Kommission vorgeschlagene sog. Omnibus weist insoweit in die richtige Richtung.

13. Nach Auffassung des Schrifttums lässt sich Art. 20a GG und Art. 191 Abs. 1 AEUV der Grundsatz eines **Verschlechterungsverbots** entnehmen. Allerdings divergieren die Meinungen im Hinblick auf dessen Inhalt und Reichweite. Es wird zwischen der faktischen Umweltsituation und der Rechtslage unterschieden. Das faktische Verschlechterungsverbot bezieht sich auf die – schwer messbare – Umweltsituation insgesamt, so dass im Falle von Umweltverschlechterungen zugleich Verbesserungen an anderer Stelle zu berücksichtigen sind. Nach dem normativen Verschlechterungsverbot darf das Schutzniveau, das durch das geltende Umweltrecht in einer Gesamtbetrachtung gewährleistet wird, nicht abgesenkt werden. Dies bedeutet kein striktes Rückschrittsverbot. Mit Blick auf den von Art. 20a GG vorausgesetzten Gestaltungsraum des Gesetzgebers muss eine partielle Rücknahme umweltrechtlicher Normen zugunsten anderer gewichtiger Verfassungsgüter erlaubt sein. Jedoch darf das erreichte Schutzniveau im Ergebnis nicht abgeschwächt werden. Daher ist ein Abbau umweltschützender Vorschriften dann zulässig, wenn eine normative Kompensation erfolgt. Eine vollständige und ersatzlose Aufhebung zentraler Umweltgesetze (wie z.B. des Klimaschutzgesetzes) würde jedoch an die rote Linie des Verschlechterungsverbots stoßen.

14. Der Begriff des Verschlechterungsverbots wurde allerdings bislang weder von der einschlägigen **Rechtsprechung des BVerfG noch derjenigen des EGMR** rezipiert. Gleichwohl laufen die vorstehend erläuterten Klimaurteile insoweit auf ein normatives Verschlechterungsverbot hinaus, als jede Alternative zum bestehenden gesetzgeberischen Schutzkonzept die Klimaziele des internationalen und europäischen Rechts im Ergebnis gleich geeignet und wirksam erreichen muss.

Zusammenfassung der Thesen in sieben roten Linien des Rechts

Das Völkerrecht, das supranationale Europarecht und das Grundgesetz verpflichten Deutschland in einer bemerkenswerten Parallelität zu einem geeigneten, wirksamen und angemessenen rechtsverbindlichen Schutzkonzept in der Klimapolitik. Zwar hat insbesondere der Gesetzgeber einen Entscheidungsraum, wie er diesen Auftrag erfüllt. Dieser Raum ist aber durch „**sieben rote Linien des Rechts**“, die man auch als rechtliche Leitplanken bezeichnen kann, verbindlich begrenzt.

1. Erstens muss Deutschland ein Schutzkonzept entwickeln, das geeignete und wirksame Maßnahmen umfasst, die vorhersehbar und verlässlich sicherstellen, dass die **Treibhausgasneutralität** erreicht wird (EGMR, Europarecht, BVerfG, vgl. Pariser Abkommen). Zum Schutzkonzept gehören ein **Zeitplan und Zwischenziele und -pfade** sowie **Nachweise**, ob die einschlägigen Reduktionsziele ordnungsgemäß erfüllt werden (EGMR). Das anspruchsvolle Ziel der Treibhausgasneutralität ist nicht nur mit Blick auf das Wissen und planetare Belastungsgrenzen politisch überzeugend, sondern auch **rechtlich kaum veränderbar**, weil es ausdrücklich durch das rechtliche Mehrebenensystem, konkret das Pariser Klimaschutzabkommen, die daran anknüpfende Rechtsprechung des EGMR und des Bundesverfassungsgerichts sowie das supranationale Europarecht vorgegeben ist. Nach dem deutschen Klimaschutzgesetz ist die **Netto-Treibhausgasneutralität bereits im Jahr 2045** zu erreichen (§ 3 Abs. 2 S. 1 KSG). Diese Entscheidung wahrt die Grenzen des nationalen und internationalen Rechts.

2. Der Klimawandel ist ein globales Phänomen. Auch deshalb ist die deutsche öffentliche Hand – zweitens – verpflichtet, **übernationale Kooperationen** zum Klimaschutz zu pflegen und möglichst zu verbessern (EGMR, Europarecht, BVerfG).

3. Drittens muss Deutschland die **Vorgaben des supranationalen Europarechts** wahren und den für den Klimaschutz zentralen **europarechtlich** vorgegebenen **Emissionshandel** in allen Sektoren umsetzen und dort, wo es notwendig ist, sozial begleiten. Die Maßstäbe des Klimaschutzes einschließlich des Green Deal können nicht ohne den Erlass eines vergleichbar geeigneten und wirksamen alternativen Schutzkonzepts aufgegeben werden. Insoweit besteht ein aus Art. 11, 191 AEUV und Art. 20a GG sowie den Klimaurteilen des EGMR und des Bundesverfassungsgerichts

fließendes und auf das Ergebnis bezogenes **Verschlechterungsverbot**. Im Instrumentenmix des Green Deal ist jedoch zu prüfen, welche ordnungsrechtlichen Vorgaben und insbesondere welche bürokratischen Lasten noch erforderlich sind, wenn der Emissionshandel in allen anvisierten Sektoren seine volle Wirksamkeit entfaltet (Verhältnismäßigkeit).

4. Zudem hat das nationale Recht nach der Rechtsprechung des EGMR – viertens – **Verbandsklagen** vorzusehen. Hier stellt sich aber die Frage, ob das Gericht seinen übernationalen Auftrag in einer zu detaillierten Vorgabe verlässt und die notwendige Rücksicht auf die nationalen Rechtsordnungen zu stark vernachlässigt. Jedenfalls sind in weiteren **Informations- und Verfahrensgarantien** die Öffentlichkeit und insbesondere die vom Klimaschutz Betroffenen angemessen zu informieren und zu beteiligen (EGMR, BVerfG).

5. In diesen internationalen Bindungen ist – fünftens – im nationalen Recht ein **geeignetes, wirksames und angemessenes Schutzkonzept** rechtsverbindlich zu regeln und durchzusetzen, das die vorgegebenen Klimaziele verlässlich erreicht, dabei auch eine Risikovorsorge regelt und die Folgen des Klimawandels lindert (EGMR, Europarecht, BVerfG: grundrechtliche Schutzpflichten und Art. 20a GG). So ist die **menschliche Gesundheit** zu schützen und die **Umwelt zu erhalten**, d. h. grundsätzlich nicht zu verbrauchen, zu verschlechtern oder zu zerstören (Europarecht, vgl. BVerfG: Art. 20a GG und die grundrechtlichen Schutzpflichten). Die Belange des Klimaschutzes haben zwar keinen generellen Vorrang. Doch sind sie nach Art. 11 und Art. 191 AEUV mit den umweltexternen Politiken (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft etc.) zu verzahnen, im Rahmen der gebotenen Politikintegration stets angemessen zu wägen (EGMR, Europarecht, BVerfG) und nicht einfach „wegzuwiegen“ (Europarecht). Ausgehend von diesem hohen Schutzniveau gewinnen Klimabelange aufgrund der fortschreitenden Erderwärmung mit der Zeit ein immer stärkeres rechtliches Gewicht (BVerfG).

6. Der Pfad zur Treibhausgasneutralität ist – sechstens – in einem intertemporalen Grundrechtsschutz auch **in der Zeit in gleichmäßigen Schritten** zu gehen. Der Klimaschutz darf sich nicht zunächst eher zurückhalten, wenn sodann deutlich einschneidendere Maßnahmen durchzusetzen wären, um die vorgegebenen Klimaziele zu erreichen (sog. Vollbremsung, BVerfG). Konkrete Zeitvorgaben sind zu regeln

(EGMR). In diesen sind die Treibhausgasemissionen nicht zu erhöhen, sondern kontinuierlich zu reduzieren (EGMR, auch BVerfG).

7. Mit Blick auf das gesetzgeberische Schutzkonzept sind siebte **wissenschaftliche Erkenntnisse** und **der technische Fortschritt** immer wieder neu zu berücksichtigen. Das Konzept muss insofern **dynamisch angelegt sein**, weil es mit der gebotenen Sorgfalt und auf Grundlage der besten verfügbaren Daten zu prüfen und – wenn sich dieser Rahmen des Klimaschutzes ändert – entsprechend anzupassen ist (EGMR, BVerfG). Im Falle einer solchen Aktualisierung hat das Konzept, das vor allem im Klimaschutzgesetz seinen gegenwärtigen Ausdruck gefunden hat, einen vergleichbar geeigneten und wirksamen alternativen Pfad zur Treibhausgasneutralität, der die Freiheit über die Zeit gerecht verteilt, zu gewährleisten. 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. Für die Gegenwart bedeutet dies, dass Deutschland jetzt zu einem effektiven Klimaschutz verpflichtet ist und handeln muss (Pariser Abkommen, EGMR, Europarecht, BVerfG).

Augsburg und Berlin, im März 2025

gez.

Prof. Dr. Christian Calliess

und

Prof. Dr. Gregor Kirchhof