

Verfassungsrechtliche Konfliktlagen im Klimaschutz

Vortrag im Rahmen der 64. Bitburger Gespräche
Mainz, 30.09./01.10.2021

I. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht hat im Klimaschutzbeschluss vom 24. März 2021 auf eindrückliche Weise den Klimaschutz als Verfassungsauftrag entfaltet.¹ Das verfassungsrechtliche Gebot zu Klimaschutzbemühungen liegt nach dem Klimaschutzbeschluss auf einer Linie mit den Zielen des Pariser Abkommens, nämlich den globalen Anstieg der Erderwärmung infolge anthropogener Treibhausgas-Emissionen gegenüber vorindustrieller Zeit auf 2 Grad, besser 1,5 Grad zu begrenzen.² Der Verfassungsauftrag Klimaschutz verpflichtet zu umfassenden Transformationen hin zur Klimaneutralität,³ von denen kaum ein Sektor von Wirtschaft und Gesellschaft unberührt bleibt.⁴ In Folge des Klimaschutzbeschlusses hat die Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes 2021 die Sektorziele verschärft.⁵ Die Budgets für den Ausstoß von CO₂-Äquivalenten sinken gem. § 4 Abs. 1 S. 3 i.V.m Anlage 2 KSG von 2020 bis 2030 in der Energiewirtschaft um mehr als 60 %, im Gebäudesektor und im Verkehrssektor um mehr als 40 %, im Industriesektor um 35 % und in der Landwirtschaft um 20 %.⁶ Die verfassungsrechtlich fundierten Klimaschutzziele treffen in den Sektoren auf tradierte verfassungsrechtliche Gewährleistungen, beispielsweise in der Energiewirtschaft auf das Verfassungsziel der Versorgungssicherheit,⁷ im Gebäudesektor auf die

¹ BVerfG, NJW 2021, 1723; s. vorhergehend BVerfGE 118, 79 (110 f.); BVerfGE 137, 350 (368 f., 370); BVerfGE 155, 238 (278, Rn. 100).

² BVerfG, NJW 2021, 1723 Rn. 197 ff; dazu etwa *Krohn*, ZUR 2021, 603 (604 ff.); *Frenz*, EnWZ 2021, 201 (203 f.); *Seibert*, DVBl. 2021, 1141 (1142 ff.).

³ BVerfG, NJW 2021, 1723 Rn. 194.

⁴ Zu den tatsächlichen Anforderungen *Prognos/Öko-Institut/Wuppertal-Institut*, Klimaneutrales Deutschland 2045, 2021, S. 11 ff., www.agora-energiewende.de/veroeffentlichungen/klimaneutrales-deutschland-2045/ (abgerufen am 22.11.2021); *BDI*, Handlungsempfehlungen zur Studie Klimapfade 2.0, 2021, S. 8 ff., www.bdi.eu/publikation/news/klimapfade-2-0-handlungsempfehlungen-zur-studie/ (abgerufen am 22.11.2021).

⁵ Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 18.8.2021, BGBl. I 3905.

⁶ Zur Einordnung *Franzius*, ZUR 2021, 131 (136); *Kment*, NVwZ 2020, 1537 (1540 ff.); *Saurer*, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht (i.E.), § 10, Rn. 17.

⁷ Vgl. BVerfGE 66, 248 (258) m.w.N. und unten III.1.

Eigentumsfreiheit,⁸ aber auch auf das Sozialstaatsgebot,⁹ oder im Industriesektor auf die Wirtschaftsgrundrechte der Berufsfreiheit und des Eigentumsgrundrechts.¹⁰ In gesamtstaatlicher Perspektive rücken die regional unterschiedlichen Transformationsanforderungen das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse¹¹ in den Blick.

Klimaschutzziele und sektorspezifische verfassungsrechtliche Gewährleistungen können in Einklang stehen, aber auch konfliktieren. Den verfassungsrechtlichen Spannungslagen gehe ich im Folgenden näher nach. Zunächst zum Verfassungsauftrag Klimaschutz (unter II.), dann zu spezifischen verfassungsrechtlichen Konfliktlagen und deren Auflösung (unter III. und IV.), zum Realbereich verfassungsrechtlicher Normen (unter V.) und schließlich zu einem Fazit (unter VI.).

II. Verfassungsauftrag Klimaschutz

Der Verfassungsauftrag Klimaschutz erwächst aus verschiedenen Wurzeln. Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG verpflichtet zum Klimaschutz als Ausprägung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen im Interesse künftiger Generationen.¹² Der Klimaschutz im globalen, auf den Schutz der Atmosphäre gerichteten Sinn ist in Art. 20a GG demselben verfassungsrechtlichen Handlungsauftrag zugeordnet wie der Umweltschutz im Allgemeinen.¹³ Zumeist gehen Klimaschutz und Umweltschutz also Hand in Hand, so etwa bei der rechtlichen Vorsorge gegenüber dem Verlust von Ökosystemen durch Klimawandelfolgen. Eine Ausnahme können intraökologische Binnenkonflikte darstellen wie im Spannungsverhältnis zwischen Ausbau erneuerbarer Energien und Vogelschutz im Bereich der Windenergie.¹⁴ Die Schutzpflichtdimensionen der Grundrechte, insbesondere jene des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, aber auch die Schutzpflichtdimension des Eigentumsgrundrechts aus Art. 14 GG, verpflichten ebenfalls zum Klimaschutz,¹⁵ wobei der weite Prüfungsmaßstab der Evidenzkontrolle gilt.¹⁶

Neu begründet hat das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 24. März 2021 die zeitliche Dimension des grundrechtlichen Freiheitsschutzes. Mit der intertemporalen Freiheitsverbürgung als positiver Dimension der Freiheitsgrundrechte hat das Gericht mit Fundierung in der allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG¹⁷ gerade die ökologische, auf Klimaschutz gerichtete Dimension des zukunftsgerichteten Freiheitsschutzes betont.¹⁸ Eine weitere Wurzel für den Verfassungsauftrag Klimaschutz könnte das Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum

⁸ BVerfGE 79, 292 (303 f.); BVerfGE 89, 1 (5 ff.); BVerfGE 95, 64 (84 f.); BVerfG-K, NJW 2019, 3054 (3057) (Mietpreisbremse).

⁹ *Burgi*, NVwZ 2020, 257 (262); *Weigelt*, Die wachsende Stadt als Herausforderung für das Recht, 2016, 64 f.

¹⁰ Vgl. grundlegend BVerfGE 50, 290 (336 ff.).

¹¹ Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen im Überblick *Hartmann/Jansen*, Der Staat 58 (2019), 243 (245 ff.); *Erbguth*, UPR 2019, 483 ff. und unten III.2.

¹² BVerfG, NJW 2021, 1723 Rn. 112, Rn. 198.

¹³ Vgl. nur *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20a GG, Rn. 32; *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Werkstand 95. EL Mai 2021, Art. 20a, Rn. 9; *Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20a, Rn. 30.

¹⁴ S. dazu *Schlacke*, EnWZ 2020, 355, 362; *Hofmann*, NuR 2021, 217 ff.

¹⁵ BVerfG NJW 2021, 1723 Rn. 143 ff.; vgl. zu den Grundlagen *Groß*, NVwZ 2020, 337 ff.; *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, 116 ff.; *Kleiber*, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, 285 ff.

¹⁶ BVerfG, NJW 2021, 1723 Rn. 152; dazu *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2088).

¹⁷ BVerfG, NJW 2021, 1723 Rn. 184.

¹⁸ BVerfG, NJW 2021, 1723 Rn. 116 ff.; dazu *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 ff.; *Ekardt/Heß*, ZUR 2021, 579 ff.; *Hofmann*, NVwZ 2021, 1587 (1589 f.); zur Figur der „eingriffsähnlichen Vorwirkung“ *Franzius*, KritV 104 (2021), 136 ff.

sein.¹⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat das Bestehen eines solchen Grundrechts allerdings offengelassen.²⁰

III. Verfassungsrechtliche Konfliktlagen

Der Verfassungsauftrag Klimaschutz kann zu anderen Rechtsgütern im Verfassungsrang in Konflikt treten. Exemplarisch lassen sich verfassungsrechtliche Konfliktlagen in der Beziehung des Klimaschutzes zur Versorgungssicherheit, zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen und zu den Grundrechten aufzeigen.

1. Versorgungssicherheit

Zunächst unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit. Die Versorgungssicherheit ist ein besonders wichtiger Verfassungsauftrag für den Energiesektor. Die verfassungsrechtlich vor allem grundrechtlich fundierte Versorgungssicherheit hat über die Jahrzehnte zahlreiche staatliche Eingriffe im Energiesektor gerechtfertigt.²¹ So hat das Bundesverfassungsgericht aus Anlass einer Enteignung zugunsten eines privatrechtlich organisierten Energieversorgungsunternehmens wegen Errichtung einer Hochspannungsfreileitung die „Sicherstellung der Energieversorgung“ als eine „öffentliche Aufgabe von größter Bedeutung“ bezeichnet.²² Die Energieversorgung sei eine Leistung der Daseinsvorsorge, deren „der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich“ bedürfe.²³ In neuerer Zeit hat das Bundesverfassungsgericht diese Grundsätze in der Garzweiler II-Entscheidung von 2013 zur Frage staatlicher Eigentumsbeschränkungen zulasten von Enteignungs- und Umsiedlungsbetroffenen zur Erweiterung des Braunkohle-Tagebaus bestätigt.²⁴ Zugleich hat das Gericht die „ständige Verfügbarkeit ausreichender Energiemengen [als] entscheidende Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der gesamten Wirtschaft“ hervorgehoben.²⁵

Der Verfassungsauftrag des Klimaschutzes kann insoweit mit der Energieversorgungssicherheit kollidieren, als das klimaschutzrechtliche Gebot der Energiewende eine Veränderung des status quo ante der Erzeugungs- und Versorgungsstrukturen verlangt. Der Energiesektor ist auf dem Weg zur Klimaneutralität – weg von der Energieerzeugung durch fossile Ressourcen hin zu den erneuerbaren Energien – bereits ein gutes Stück vorangeschritten, jedenfalls weiter als manch anderer Sektor. Inzwischen liegt der Anteil erneuerbarer Energien am Stromverbrauch in Deutschland deutlich über 40%.²⁶ Der Ausbau der erneuerbaren Energien bedeutet eine erhöhte Volatilität der Energieerzeugung, gerade bei den beiden wichtigsten Erneuerbare Energien-Technologien der Windenergie und der Fotovoltaik.²⁷ Die Absicherung der Grundlast in einem zunehmend von erneuerbare Energien-Technologien gespeisten Stromsystem bedarf zusätzlicher Anstrengungen wie des Ausbaus von Stromspeichern und der intelligenten, auch

¹⁹ Vgl. die Diskussion m.w.N. bei *Calliess*, ZUR 2021, 323 (328 ff.); *Kahl*, JURA 2021, 117 (123 f).

²⁰ BVerfG, NJW 2021, 1723 Rn. 113 f.

²¹ Vgl. *Kreuter-Kirchhof*, NVwZ 2015, 1480 (1485 f).

²² BVerfGE 66, 248 (258) m.w.N.

²³ BVerfGE 66, 248 (258) m.w.N.

²⁴ BVerfGE 134, 242 Rn. 287.

²⁵ BVerfGE 134, 242 Rn. 287 im Anschluss an BVerfGE 30, 292 (324).

²⁶ Der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch lag 2020 bei 45,4 %; beim Energieverbrauch im Wärmebereich (15,2%) und Verkehrsbereich (7,3 %) aber deutlich darunter, UBA, Erneuerbare Energien in Deutschland, Hintergrundpapier März 2021, S. 19, 21, 22.

²⁷ Vgl. nur *Gökel/Kemfert/Kendzioriski/von Hirschhausen*, 100 Prozent erneuerbare Energien für Deutschland: Koordinierte Ausbauplanung notwendig, DIW Wochenbericht 29/30, 2021, S. 507, 509 ff.

grenzüberschreitenden Verknüpfung von Energieerzeugungsanlagen und Verbrauchsstellen durch *smart grids* und *smart meter*.²⁸

Zudem kann der Verfassungsauftrag der Versorgungssicherheit auch aktiv auf einen effektiven Klimaschutz drängen. Versorgungsinfrastrukturen wie Stromleitungen, Gasleitungen, aber auch Straßen, Eisenbahnlinien und digitale Netze sind kritische Infrastrukturen. Sie sind besonders vulnerabel im Fall von mit dem Klimawandel verbundenen Phänomenen wie Starkregen mit der Folge von Überschwemmungen und Erdbeben oder Dürreperioden mit erhöhter Waldbrandgefahr.²⁹ Der Verfassungsauftrag der Versorgungssicherheit drängt hier darauf, infrastrukturegefährdende Klimawandelfolgen zu verhindern oder zumindest abzuschwächen.

2. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Verfassungsrang hat nach umstrittener Ansicht auch das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.³⁰ Es verfügt über Wurzeln im Bundesstaatsprinzip,³¹ aber auch im Sozialstaatsprinzip.³² Das Grundgesetz verbürgt die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in einer regional-territorialen Perspektive.³³ Kollisionen mit der Verfassungsaufgabe des Klimaschutzes können entstehen, wenn der zur Erreichung der Treibhausgasneutralität erforderliche Transformationsprozess von Wirtschaft und Gesellschaft in regional ungleicher Weise ökonomische und soziale Strukturverluste mit sich bringt. Zu denken ist hier an das Beispiel von Strukturverlusten in Kohlerevieren.³⁴

Umgekehrt kann auch das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aktiv auf einen effektiven Klimaschutz drängen. Deutsche Regionen sind unterschiedlich vulnerabel gegenüber Klimawandelfolgen. Besonders gefährdet durch steigende Meeresspiegel sind etwa die deutschen Küstengebiete.³⁵ Andere Regionen, etwa in den Mittelgebirgen, sind durch Starkregenereignisse potenziell besonders betroffen, aber auch durch Trockenheit und sinkende Grundwasserspiegel.³⁶ Auch die Rückwirkungen auf die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft oder den Tourismus können regional stark unterschiedlich sein.³⁷

3. Grundrechte

Weiterhin können auch jenseits der grundrechtlichen Bezüge der Versorgungssicherheit im Energiebereich verfassungsrechtliche Konflikte zwischen der Verfassungsaufgabe Klimaschutz und Grundrechten entstehen. Im Zentrum des gegenwärtigen Diskurses steht die Funktion der Grundrechte als Wurzeln des Klimaschutzes (s. oben II.). In dieser Perspektive verbürgen die Grundrechte intertemporal einen Mindestbestand existenziell wichtiger ökologischer Güter, wobei

²⁸ SRU, Umweltgutachten 2020 – Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, BT-Drs. 19/20590, S. 59 m.w.N.; Göke/Kemfert/Kendziorzki/von Hirschhausen, 100 Prozent erneuerbare Energien für Deutschland: Koordinierte Ausbauplanung notwendig, DIW Wochenbericht 29/30, 2021, S. 507 (511 f.).

²⁹ UBA, Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland, Kurzfassung, Climate Change 26/2021, S. 77 ff.

³⁰ Vgl. befürwortend m.w.N. Hartmann/Jansen, Der Staat 58 (2019), 243 (254 ff.); Kersten/Neu/Vogel, UPR 2017, 50 (51); ablehnend m.w.N. Kahl, „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter dem Grundgesetz, 2016, 18 ff.; Erbguth, UPR 2019, 483 ff.

³¹ Hartmann/Jansen, Der Staat 58 (2019), 243 (254 ff.); Kersten/Neu/Vogel, UPR 2017, 50 (51); Robbers, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 139. EL (2009), Art. 20, Rn. 1048.

³² Schuppli, ZUR 2020, 67 (68 ff.) m.w.N.; Hartmann/Jansen, Der Staat 58 (2019), 243 (263).

³³ Kluth, VVDStRL 68 (2009), 246 (277).

³⁴ Vgl. den Abschlussbericht der sog. Kohle-Kommission im Vorfeld der Gesetzgebung zum Kohleausstieg, online www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaefigung.pdf (abgerufen am 24.02.2022).

³⁵ UBA, Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland, Kurzfassung, Climate Change 26/2021, S. 66 ff.

³⁶ UBA, Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland, Kurzfassung, Climate Change 26/2021, S. 71 ff.

³⁷ UBA, Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland, Kurzfassung, Climate Change 26/2021, S. 54 ff., 94 ff.

allgemein an die grundrechtlich gewährleistete Freiheit angeknüpft werden kann (s. oben II.),³⁸ aber auch an spezifische Grundrechte.³⁹ So trägt etwa das Freiheitsgrundrecht der Berufsfreiheit auch unternehmerisches Handeln im Bereich des Ausbaus erneuerbarer Energien als Teildimension der Transformation hin zur Klimaneutralität.⁴⁰ Aber die Grundrechte können sich in ihrer Wirkungsrichtung auch umkehren und mit dem Klimaschutz konfliktieren. Beispielsweise können klimaschützende Regelungen in die Wirtschaftsgrundrechte des Eigentumsgrundrechts und der Berufsfreiheit eingreifen sowie Gleichbehandlungsfragen aufwerfen, wenn es um Beschränkungen wirtschaftlicher Betätigung im Klimaschutzinteresse geht,⁴¹ aber auch private Grundrechtsbetätigungen einschränken, die jedenfalls durch die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG geschützt sind.⁴²

4. Zwischenbilanz

In einer Zwischenbilanz lässt sich festhalten, dass die Verfassungsaufgabe Klimaschutz vielfach mit gegenläufigen verfassungsrechtlichen Rechtspositionen konfliktiert. Dabei steht jedoch keine der hier untersuchten Rechtspositionen in einem abstrakten, binären Spannungsverhältnis zum Klimaschutz. Vielmehr können die untersuchten Rechtspositionen gerade auch umgekehrt auf einen aktiven Klimaschutz drängen. Verfassungsrechtliche Konfliktlagen entstehen also in konkreten Fallkonstellationen. In den multidimensionalen und multidirektionalen Verfassungsbezügen des Klimaschutzes spiegelt sich der besondere, weltumfassende Charakter des Schutzguts „globales Klima“.⁴³ Das globale Klima vermittelt unter bestimmten ökologischen Parametern pflanzlichem, tierischem und menschlichem Leben die notwendige Stabilität in Zeit und Raum. Demgemäß wirken anthropogene Instabilitäten im Klima auf vielfache Weise negativ auf ökonomisches und soziales Handeln des Menschen zurück (s. unten V.). Umgekehrt hat Stabilisierung bzw. Re-Stabilisierung des Klimas umfassende ökonomische und soziale Förderwirkungen.

IV. Rolle des Gesetzgebers

Wie sind potenzielle Konfliktlagen zwischen Klimaschutz und anderen Verfassungsaufträgen aufzulösen? In der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes ist hierzu in erster Linie der parlamentarische Gesetzgeber berufen. Dies gilt in Abgrenzung zwischen den politischen Gewalten und der Verfassungsgerichtsbarkeit, aber auch zwischen Parlament und Regierung. Klimaschutzgesetzgebung dient verfassungsrechtlich der Erfüllung demokratisch, rechtsstaatlich und grundrechtlich fundierter Gesetzesvorbehalte. Das Grundgesetz verlangt gesetzliche Grundlagen für Grundrechtseingriffe. Die „wesentlichen“ Entscheidungen des Sachbereichs sind im Gesetz selbst zu treffen.⁴⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat die Bedeutung parlamentarisch-demokratischer Entscheidungsverfahren für das Klimaschutzrecht im Beschluss vom 24. März 2021 betont und eingehende Normierungsleistungen des Gesetzgebers verlangt.⁴⁵ Der Gesetzgeber ist materiell dem intergenerationell konturierten Verhältnismäßigkeitsgebot verpflichtet, nach dem neben gegenwärtig aktualisierten Verfassungsrechtspositionen die „Auswirkung auf künftige Freiheit“ maßstäblich ist.⁴⁶ Bei der Ausgestaltung kommt dem

³⁸ Vgl. BVerfG, NJW 2021, 1723 Rn. 182, 184.

³⁹ Vgl. Faßbender, NJW 2021, 2085 (2089).

⁴⁰ Vgl. BVerfG, NVwZ-RR 2021, 177 (181).

⁴¹ Im Kontext des Kohleausstiegs Rodi, EnWZ 2017, 195 (198, 202); Michaels/Däuper, EnWZ 2020, 291 (293 ff.).

⁴² Burgi, NVwZ 2021, 1401 (1407).

⁴³ Vgl. BVerfG, NJW 2021, 1723 Rn. 202 ff.

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 49, 89 (126 f.); BVerfGE 98, 218 (251).

⁴⁵ BVerfG, NJW 2021, 1723 Rn. 251 ff.

⁴⁶ BVerfG, NJW 2021, 1723 Rn. 192.

Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu. Auch Klimaschutzvorgaben der Europäischen Union, die mit dem European Green Deal⁴⁷ und dem Europäischen Klimagesetz⁴⁸ ambitionierte Klimaschutzziele verfolgt, können zu beachten sein.⁴⁹

Beispielsweise hat der Bundesgesetzgeber im Sommer 2020 mit der parallelen Verabschiedung von Kohleausstiegsgesetz⁵⁰ und Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen⁵¹ nicht nur über das klimapolitische Schlüsselinstrument des Kohleausstiegs entschieden, sondern zugleich auch in einem verfassungsrechtlichen Konfliktfeld vermittelt. Dabei trägt der Bundesgesetzgeber dem Verfassungsauftrag Klimaschutz Rechnung, indem er das Ende von Abbau und Verstromung von Braunkohle und Steinkohle bis 2038 festgelegt hat. Neue Kohlekraftwerke dürfen nicht mehr zugelassen werden.⁵² Die zeitliche Übergangsphase vermittelt – orientiert an den Empfehlungen der sog. „Kohle-Kommission“⁵³ – den betroffenen ökonomischen und gesellschaftlichen Akteuren Planbarkeit für die Ausrichtung ökonomischer Aktivitäten und die private Lebensgestaltung. Sie ist auf den schonenden Ausgleich der berührten Grundrechtspositionen gerichtet und berücksichtigt zeitliche Erfordernisse für die Transformation von Energieerzeugung und -versorgung im Interesse der Versorgungssicherheit. Zugleich hat der Bundesgesetzgeber mit dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse⁵⁴ für die betroffenen Braunkohlereviere mit dem Investitionsgesetz Kohleregionen Maßnahmen der regionalen Strukturförderung für die besonders betroffenen Regionen auf den Weg gebracht.⁵⁵ Dabei bewegt sich der Gesetzgeber innerhalb einer Einschätzungsprärogative. Grundsätzlich wäre unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Rahmens auch möglich, einzelne Stellschrauben anders zu stellen bzw. nachzjustieren, etwa durch Vorverlagerung des bisher auf 2038 festgelegten Kohleausstiegs auf ein früheres Datum.

V. Bedeutung des Realbereichs

Von besonderer Bedeutung für die Auflösung verfassungsrechtlicher Konfliktlagen im Klimaschutzrecht ist der Realbereich der berührten Verfassungsbestimmungen.⁵⁶ Seit der Entstehung des internationalen Klimaschutzrechts mit der Klimaschutzrahmenkonvention (KRK) 1992 und dem Kyoto-Protokoll 1997 haben sich im Realbereich des Klimaschutzrechts signifikante Veränderungen ergeben. Die Staatengemeinschaft hat die KRK beschlossen mit dem Ziel der „Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau [...] auf dem

⁴⁷ Mitteilung der Kommission v. 11. 12. 2019, Der europäische Grüne Deal, COM (2019), 640 final.

⁴⁸ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. 2021, L 243/1.

⁴⁹ Vgl. *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 (1407); in diesem Band *Durner*, **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, S. 30 ff.

⁵⁰ Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz) v. 8.8.2020, BGBl. I S. 1818.

⁵¹ Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen v. 8.8.2020, BGBl. I S. 1795.

⁵² § 53 Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG), beschlossen als Art. 1 des Kohleausstiegsgesetzes v. 8. 8. 2020, BGBl. I S. 1818

⁵³ S. www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf (abgerufen am 24.02.2022).

⁵⁴ Vgl. die Würdigung des Strukturstärkungsgesetzes 2020 in Zwischenbilanz zur Umsetzung der Maßnahmen der Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse in der 19. Legislaturperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung v. 26.4.2021, BT-Drucks. 19/29580, S. 12 ff.

⁵⁵ Vgl. §§ 1 und 2 Investitionsgesetz Kohleregionen, beschlossen als Art. 1 des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen v. 8.8.2020 BGBl. I S. 1795.

⁵⁶ Zum Begriff *Hoffmann-Riem*, Methoden einer anwendungsorientierten Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 9, 36 ff.; *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2011, Bd. IX, § 190, Rn. 66 umschreibt den von einer Norm erfassten Lebenssachverhalt als „reales Substrat“; s. zur Bedeutung von Fakten im Verfassungsrecht auch *Lepsius*, in: Jestaedt/Lepsius/Möllers/Schönberger, Das entgrenzte Gericht, 2011, 159, 205 ff., 237 ff.

eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindert wird“ (Art. 2 S. 1 KRK).⁵⁷ Aus klimawissenschaftlicher Sicht ist die Aufgabe der Systemstabilisierung durch Emissionsbegrenzung mit dem Problem der Tipping Points oder Kippunkte verbunden, bei deren Überschreiten nicht-lineare Verschiebungen im globalem Klimasystem in unbekanntem Ausmaß drohen.⁵⁸ Das Phänomen der Tipping Points informiert auch das 2 Grad-(möglichst 1,5 Grad)-Ziel des Pariser Abkommens.⁵⁹ In den fast drei Jahrzehnten seit Verabschiedung der KRK ist eine Stabilisierung des Klimasystems (noch) nicht gelungen. Vielmehr hat sich die Staatengemeinschaft immer näher an eine „gefährliche Störung des Klimasystems“ heranbewegt.

Der aktuelle Sachstandsbericht des International Panel on Climate Change (IPCC) zeigt einen deutlichen Anstieg der durchschnittlichen globalen Oberflächentemperatur in den Dekaden von 1850 bis 2020.⁶⁰ Danach hat die anthropogene Erderwärmung gegenüber vorindustrieller Zeit die 1 Grad-Marke inzwischen deutlich übertroffen und steuert auf die 1,5 Grad-Marke zu. Es gibt über die Kontinente hinweg eine Zunahme von Wetterextremen wie Hitzewellen, Dürreperioden, Flächenbränden und stark veränderten Niederschlagsmustern mit teilweise stark ansteigenden und teilweise ausbleibenden Niederschlägen.⁶¹ Auch in Deutschland ist der Temperaturanstieg deutlich. Hier liegt die Abweichung im langfristigen Mittel bereits bei plus 2 Grad.⁶² Besonders auffällig ist, dass ein signifikanter Teil der Erderwärmung gerade in die letzten drei Jahrzehnte fällt, also in die 1990er, 2000er, 2010er Jahre. Das ist auf globaler Ebene ähnlich. Das IPCC zeigt für den weiteren Verlauf des 21. Jahrhunderts abhängig von der Entwicklung der Emissionsmengen verschiedene Szenarien mit globalen Temperaturerhöhungen zwischen knapp 2 Grad im besten aller Fälle oder über 5 Grad in einem worst-case-Szenario auf.⁶³ Rechtlich betrachtet stellen sich negative Klimawandelfolgen immer häufiger als Gefahr oder Störung und weniger als potenzielle Risiken dar.⁶⁴ Dementsprechend verschwimmen die Grenzen zwischen Gefahrenabwehr und Risikovororge als Handlungsmodi des Klimaschutzrechts.⁶⁵

In der Abwägung wirken die Veränderungen im Realbereich auf die Gewichtung der kollidierenden Verfassungsgüter zurück. Grundsätzlich stehen Verfassungsgüter im deutschen Verfassungsrecht auf einer Ebene. Weder zwischen Staatszielen und Grundrechten, noch innerhalb der Grundrechte gibt es prinzipielle Vorrangverhältnisse.⁶⁶ Mithin ist auch die Verfassungsaufgabe Klimaschutz mit ihren aufgezeigten verschiedenen Wurzeln – der Staatszielbestimmung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG, der Schutzpflichtendimension der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 GG, der intertemporalen Freiheitsverbürgung – grundsätzlich in Ausgleich zu bringen mit anderen Rechtsgütern im Verfassungsrang.⁶⁷ Dabei können auch unionsrechtliche Vorgaben eine Rolle spielen (s. oben IV.). Denn der Anwendungsvorrang des Unionsrechts gilt auch im Klimaschutzrecht. Jedoch kommt es im konkreten verfassungsrechtlichen Abwägungsverhältnis auf die Intensität möglicher Beeinträchtigungen und

⁵⁷ Dazu *Stoll/Krüger*, Klimawandel, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, Kap. 9, Rn. 9 ff.

⁵⁸ SRU, Umweltgutachten 2020 – Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, BT-Drs. 19/20590, S. 39, 48 m.w.N.

⁵⁹ SRU, Umweltgutachten 2020 – Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, BT-Drs. 19/20590, S. 39, 47 f.

⁶⁰ IPCC, Climate Change 2021, The Physical Science Basis, Summary for Policymakers, S. 6, www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#SPM (abgerufen am 22.11.2021).

⁶¹ IPCC, Climate Change 2021, The Physical Science Basis, Summary for Policymakers, S. 10 ff., www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#SPM (abgerufen am 22.11.2021).

⁶² Deutscher Wetterdienst u.a., Was wir heute übers Klima wissen, 2021, www.dwd.de/DE/klimaumwelt/aktuelle_meldungen/210609/Faktenpapier-zum-Klimawandel_062021.html (abgerufen am 22.11.2021).

⁶³ IPCC, Climate Change 2021, The Physical Science Basis, Summary for Policymakers, S. 13, www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#SPM (abgerufen am 22.11.2021).

⁶⁴ *Kahl*, JURA 2021, 117 (120, 126).

⁶⁵ Vgl. *Franzius*, VVDStRL 81 (2022), Abschnitt III.3.a).

⁶⁶ *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Vor Art. 1, Rn. 123 m.w.N.

⁶⁷ BVerfG, NJW 2021, 1723 Rn. 198; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20a GG, Rn. 42.

auf die zu erwartenden Folgewirkungen an. Hier werden nun die beschriebenen Veränderungen im Realbereich der Normen des Klimaschutzrechts relevant – die zunehmend sichtbarer und spürbarer werdenden Folgen des Klimawandels und die zunehmende Wahrscheinlichkeit gravierender Schadenseintritte. Das „relative Gewicht des Klimaschutzgebots [nimmt] in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu“, so das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 24. März 2021.⁶⁸ Dem ist zuzustimmen.

VI. Fazit

Der Verfassungsauftrag Klimaschutz kann in Konflikt treten mit anderen Rechtspositionen im Verfassungsrang, so etwa mit Versorgungssicherheit, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse oder einzelnen Grundrechten. Diese verfassungsrechtlichen Rechtspositionen können aber auch aktiven Klimaschutz einfordern. Maßgeblich ist die konkrete Fallgestaltung. Zur Auflösung verfassungsrechtlicher Konfliktlagen ist in erster Linie der parlamentarische Gesetzgeber berufen. Entscheidende Bedeutung haben Veränderungen im Realbereich verfassungsrechtlicher Normen. In der Abwägung gilt mit dem Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021: Grundsätzlich stehen Klimaschutz und konfligierende verfassungsrechtliche Bestimmungen in demselben normhierarchischen Rang, aber das Gewicht des Klimaschutzes steigt bei fortschreitendem Klimawandel.

⁶⁸ BVerfG, NJW 2021, 1723 Rn. 198.