



Universität
Bremen



Forschungsstelle
für Europäisches
Umweltrecht

Klimaschutz, Klimaanpassung, Klimaneutralität unter dem Grundgesetz

Prof. Dr. Claudio Franzius

Gliederung

- Klimaneutralität
- Was sagt das Verfassungsrecht?
 - Art. 20a GG
 - Klimagerechtigkeit
 - Finanzierung
- Einbettung in das internationale und europäische Recht
- Bundesrecht
 - Klimaschutzgesetz
 - Klimaanpassungsgesetz
- Ausblick

Klimaneutralität

- § 3 Abs. 2 S. 1 KSG: bis zum Jahr 2045
- Klimaneutralität in der Gewässerbewirtschaftung
- Transformationsperspektive
 - Wie bewirkt das Recht die Transformation?
 - Was macht die Transformation mit dem Recht, welche Koordinaten werden im Rechtssystem verschoben oder müssen verschoben werden?

Ein Beispiel ist der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts mit einer Vielzahl an dogmatischen Innovationen, die noch nicht zur Gänze im geltenden Klimarecht verarbeitet sind.

Art. 20a GG

- Normgeprägte Staatszielbestimmung
- KSG 2019: Kein Schutzpflichtenverstoß, aber ...

- Aktivierung der Eingriffsabwehrrechte zur intertemporalen Freiheitssicherung

Zur **intertemporalen Freiheitssicherung** schützen die Grundrechte vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Minderungslast in die Zukunft. Die zukünftige Freiheit wird durch ein zu großzügig bemessenes CO₂-Emissionsbudget in der Gegenwart bedroht, weil aufgrund der unumkehrbaren Auswirkungen der Emissionen auf die Erdtemperatur die Einhaltung der verfassungsrechtlich aus dem Paris-Abkommen übernommenen Temperaturgrenze in der Zukunft nur noch durch Minderungslasten gelingen könne, die aus heutiger Sicht unzumutbar sind.

Überkonstitutionalisierung?

- Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts schärft die verfassungsrechtlichen Vorgaben an die Klimapolitik. Um einen Fall der „**Überkonstitutionalisierung**“ handelt es sich dabei nicht.
- Art. 20a GG wird gewissermaßen zwischen dem internationalen Recht und dem Gesetzesrecht verortet. Dass es sich um die zentrale Vorgabe handelt, zeigen die Anstrengungen, die verfassungsrechtliche Maßgeblichkeit des einfachen Gesetzesrechts aufzuzeigen. Das gelingt über die in Art. 20a GG angelegte „Abhängigkeit“ von gesetzgeberischen Festlegungen und die Brücke des Paris-Abkommens, das mit den Temperaturvorgaben durch den Gesetzgeber, der darauf Bezug nimmt, in die Staatszielbestimmung aufgenommen wird.
- Hält der Gesetzgeber an in einem transparenten Verfahren ermittelten Klimaschutzzielen fest, ist er verfassungsrechtlich daran gebunden und für seine Ausgestaltung im Einzelnen verantwortlich. Eine solche **konstitutionelle Selbstbindung** wird nicht durch die tatsächliche Bedrohungslage, wohl aber durch einen in das einfache Gesetzesrecht überführten völkerrechtlichen Vertrag erzeugt.

Klimagerechtigkeit und Finanzierung

- Sozialstaatsprinzip: CO₂-Bepreisung und Gerechtigkeitsfragen
- Um Klimaneutralität zu erreichen, erlaubt Art. 143h GG dem Bund, ein **Sondervermögen** mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro zu errichten.

Dass sich der heilige Gral der Schuldenbremse auf diese Weise aufweichen ließ, überrascht, will man im erzielten Konsens nicht eine politische Antwort auf das Austrocknen der Geldmittel durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des Klima- und Transformationsfonds (KTF) verstehen, wodurch 60 Milliarden Euro zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen verloren gingen.

- Einen anderen Weg schlug der **Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen** ein, der die Ausnahmeregelung zur auch in der bremischen Verfassung verankerten Schuldenbremse zum Anlass nahm, erstmals in der Klimakrise eine „außergewöhnliche Notsituation“ anzuerkennen, die sich der Kontrolle des Staates entziehe und vom Verbot struktureller Neuverschuldung befreie (Art. 131a Abs. 3 BremLV).

Governance im Wandel

- Das beginnt mit dem Paris-Abkommen als dem grundlegenden Regelwerk des internationalen Klimaschutzrechts. Es gibt gute Gründe, warum der ursprünglich gewählte Steuerungsansatz des Kyoto-Protokolls, das konkrete Reduktionsverpflichtungen vorsah, aufgegeben und durch prozedural eingerahmte national festgelegte Beiträge ersetzt wurde.
- Auch der Unionsgesetzgeber widersteht der Sehnsucht, alle Problemlösungsmechanismen auf die Unionsebene hochzuziehen. Vielmehr werden die Mitgliedstaaten für den Transformationsprozess instrumentalisiert, dafür aber keine materiell-rechtlichen Vorgaben entwickelt, sondern auf eine prozedurale Steuerung in Anlehnung an die 2018 in Kraft getretene Governance-Verordnung gesetzt, mit der ein iterativer Planungsprozess für den Klimaschutz nutzbar gemacht wird. Darüber erhält die Kommission von den Mitgliedstaaten die Informationen, die sie benötigt, um das Zielerreichungspotential der Maßnahmen einschätzen und gegebenenfalls nachschärfen zu können.

Bundes-Klimaschutzgesetz

- Das Bundes-Klimaschutzgesetz hat eine **Scharnier- und Maßstabsfunktion**: Auf der einen Seite verklammert es die völker- und unionsrechtlichen Klimaschutzvorgaben mit den nationalen Maßnahmen, bietet auf der anderen Seite aber auch einen Maßstab für die Auswahl und Bewertung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Zielvorgaben.

Das Gesetz ist insoweit atypisch, als es die Bundesregierung mit Planungspflichten bindet und den Gesetzgeber selbst adressiert.

- Ebenfalls eine Scharnierfunktion nimmt das Gesetz in der Verklammerung der anspruchsvollen Reduktionsziele mit den im Klimaschutzgesetz nicht selbst normierten Maßnahmen ein. Es schafft mit der „Zwischenebene“ der Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG ein neuartiges **Politikplanungsrecht**, womit die Bundesregierung verpflichtet wird, die Maßnahmen aufzuzeigen, mit denen die Ziele erreicht werden sollen. Das greift über die unverbindliche Programmplanung hinaus, lässt sich aber nicht einfach der Maßnahmenplanung zuordnen.

Klimaschutzgesetz als Maßstäbengesetz?

- Ich behaupte, das Klimaschutzgesetz als ein **Grundlagen- oder Maßstäbengesetz** verstehen zu müssen.
- Allerdings ist festzuhalten, dass nicht die Verfassung, sondern der Gesetzgeber im Rahmen der Verfassung die Maßstäbe schafft, um den planerischen Transformationsprozess anzuleiten.
- Politikplanungsgesetze lassen sich insofern als gesetzgeberische Selbstbindung aus Freiheit charakterisieren, was die Frage aufwirft, ob sich der Gesetzgeber selbst binden kann.

Faktisch dürfte das kaum zu bezweifeln sein. Es fragt sich aber, ob es eine solche Hierarchisierung im Sinne der Anerkennung einer höherrangigen Geltung auch dogmatisch geben kann. Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts lässt sich so lesen, dass der Gesetzgeber in dem, was er anordnet, zumindest **konsequent** sein muss, solange er keinen anderen Weg in den dafür vorgesehenen Verfahren beschritten hat.

Berücksichtigungsgebot

- Instrumentell hervorzuheben ist das **Berücksichtigungsgebot** nach § 13 KSG mit der Verpflichtung aller Träger öffentlicher Aufgaben, bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele des Klimaschutzgesetzes zu berücksichtigen.
- Dieses Gebot hat ein großes Potential, darf die Behörde aber nicht im Regen stehen lassen. Denn der Weg von den abstrakten Zielen zur konkreten Zulassungsentscheidung ist sehr lang und kann ohne planerische Zwischenschritte kaum als praktikable Handlungsanleitung an die Zulassungsbehörde verstanden werden.
- Deshalb sollen die Anforderungen an das Berücksichtigungsgebot nicht überspannt werden. Zu hinterfragen ist allerdings die Aussage, wonach dem Berücksichtigungsgebot kein Optimierungsgebot und **kein Gewichtungsvorrang** zukommen soll, was das Gebot schwächer macht, als es tatsächlich ist oder in der Hand der Rechtsprechung sein könnte.

Klimaanpassungsgesetz

- Mit dem **Klimaanpassungsgesetz** gibt es ein eigenes Gesetz, das nicht dafür geschaffen wurde, der Schutzdimension zugunsten der Anpassung seine Schärfe zu nehmen.
Aber was bringt ein Schutz, der nicht tatsächlich bewirkt, was normativ gefordert ist? Mit überzogenen Zielen, so wurde bereits für den Schutz der Gewässer durch die Wasserrahmenrichtlinie gesagt, leidet ihre Normativität.
- Das Gesetz schafft mit der Pflicht zur Vorlage vorsorgender Klimaanpassungsstrategien des Bundes bzw. der Länder einen rechtlichen Rahmen für die **Politikplanung**, die darauf auszurichten ist, negative Auswirkungen des Klimawandels zu vermeiden oder weitestgehend zu reduzieren. Zudem bestimmen die Länder im Rahmen der Grenzen des Art. 28 Abs. 2 GG die öffentlichen Stellen, die Klimaanpassungskonzepte auf der kommunalen Ebene zu erstellen haben.
- Die zweite Säule ist neben der Politikplanung ein **Berücksichtigungsgebot**, dass die Klimaanpassung als öffentlicher Belang in den Planungs- und Entscheidungsprozess einspeist.

These

- Das Wasserrecht hat vor allem Anpassungsfragen an den Klimawandel im Blick. Deshalb hat, wie das Klimaanpassungsgesetz zum Ausdruck bringt, die dezentrale Bewältigung der gefährlichen Folgen des Klimawandels im Vordergrund zu stehen.

Nicht, dass es dafür keiner bundesrechtlicher Regelungen bedürfte, zu denen der Gesetzgeber im Wasserrecht auch ermächtigt ist. Aber der Föderalismus in Deutschland ist bekanntlich ein ungeliebtes Kind, was sich auch daran zeigt, dass die mit der Föderalismusreform eingeführte Abweichungsgesetzgebung im Grunde nur theoretisch, nicht aber praktisch Probleme hervorgerufen hat.

- Meine These lautet daher: **Mehr Mut zur dezentralen Problembewältigung!**

Warum?

- Die **Kommunen** als „Keimzellen der Demokratie“ für den Klimaschutz fit zu machen und ihnen anpassungsrechtliche Planungspflichten aufzulegen, wie es kompetenzrechtlich vermittelt über die Länder § 12 KAnG tut, ist eine Sache. Eine andere Sache ist es, den Kommunen entsprechende Freiräume für Projekte zu belassen und in der Realisierung finanziell zu unterstützen.

Klimaschutz „von unten“ ist mehr als nur ein Schlagwort und macht bundesrechtliche Regelungen nicht entbehrlich. Ich würde aber sagen, dass der Klimaschutz und die Klimaanpassung im wasserrechtlichen **Bewirtschaftungsermessen** richtig verortet sind. Hier können bei aller Berechtigung nach einer schärfer auf den Klimawandel ausgerichteten legislativen und planerischen Vorstrukturierung in der Hand der Vollzugsbehörden lokale Besonderheiten berücksichtigt werden.

- Für eine klimaneutrale Gewässerbewirtschaftung benötigen wir europäische und nationale Regelungen, die daraufhin zu befragen sind, inwieweit sie dezentrale Problemlösungen ermöglichen.



Universität
Bremen



Forschungsstelle
für Europäisches
Umweltrecht

Vielen Dank!

Literatur: *Franzius*, Klimaschutzrecht, in: Rehbinder/Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 6. Aufl. 2025, Kapitel 8