



Ausarbeitung

Klimaschutz im Grundgesetz

Klimaschutz im Grundgesetz

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 178/16
Abschluss der Arbeit: 29. Juli 2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Verfassungsrechtliche Verankerung des Klimaschutzes	4
2.1.	Die Staatszielbestimmung in Art. 20 a GG	4
2.1.1.	Schutzgut und Schutzwirkung	4
2.1.2.	Gesetzgeber als Adressat des Staatsziels	5
2.1.3.	Vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als Adressat des Staatsziels	6
2.2.	Umweltschutz durch Grundrechte	7
2.2.1.	Grundrechte als Abwehrrechte	7
2.2.2.	Grundrechte als Schutzpflichten	7
3.	Herleitung von Klimaschutzgeboten aus sonstigen verfassungsrechtlichen Prinzipien	8

1. Fragestellung

Zum Klimaschutz sind verschiedene Fragen gestellt worden. Diese Ausarbeitung befasst sich mit den folgenden zwei verfassungsrechtlichen Fragen¹:

1. In welchen Regelungen des Grundgesetzes ist Klimaschutz verankert? (dazu unten Ziff. 2.)
2. Gibt es sonstige verfassungsrechtliche Prinzipien, z.B. zur Generationengerechtigkeit, aus denen sich ein Gebot zum Klimaschutz bzw. zur Verringerung des Treibhausgasausstoßes ableitet? (dazu unten Ziff. 3.)

2. Verfassungsrechtliche Verankerung des Klimaschutzes

Auch wenn der Klimaschutz an keiner Stelle des Grundgesetzes ausdrücklich erwähnt ist, gibt es Verfassungsnormen, die dem Klimaschutz dienen.

2.1. Die Staatszielbestimmung in Art. 20 a GG

Art. 20 a GG lautet:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

2.1.1. Schutzgut und Schutzwirkung

Nach herrschender Auffassung gehört zum Schutzgut der „natürlichen Lebensgrundlagen“ auch das Klima; teilweise wird auch die Atmosphäre mit Ozonschicht ausdrücklich genannt.² Die für den Klimaschutz wichtige Frage, ob nur die natürlichen Lebensgrundlagen innerhalb oder auch

1 Die weiteren Fragen werden in einem gesonderten Gutachten durch den Fachbereich WD 2 beantwortet.

2 Epiney, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 20 a GG Rn. 18; Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, Stand: 1.12.2015, Art. 20 a GG Rn. 13; Kloepfer, in: Bonner Kommentar Grundgesetz, 116. Ergänzungslieferung April 2005, Art. 20 a GG Rn. 63; Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 40. Ergänzungslieferung Juni 2002, Art. 20 a GG Rn. 36; BVerwG, Urt. v. 25.1.2006, 8 C 13.05, NVwZ 2006, 690 (691); neben dem Klima ausdrücklich auch die Ozonschicht: Heselhaus, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage 2007, 1, Rn. 18; Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 68. Ergänzungslieferung Februar 2013, Art. 20 a GG Rn. 9; Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 20 a GG Rn. 30; Sommermann, in: Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Art. 20 a GG Rn. 29; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 2, 3. Auflage 2015, Art. 20 a Rn. 32.

außerhalb Deutschlands zum Schutzbereich des Art. 20 a GG gehören, ist von der Rechtsprechung bisher nicht entschieden, wird jedoch in der Literatur befürwortet.³

Welche Schutzwirkung Art. 20 a GG für den Klimaschutz entfaltet, hängt von seinem Rechtscharakter ab. Nach allgemeiner Ansicht handelt es sich bei Art. 20 a GG um eine Staatszielbestimmung.⁴ Staatszielbestimmungen sind keine einklagbaren subjektiven Rechtsansprüche des Einzelnen, sondern objektiv-rechtliche Verpflichtungen des Staates.⁵ Als Staatszielbestimmung wendet sich Art. 20 a GG zwar vorrangig an den Gesetzgeber, ist ausweiblich seines Wortlauts jedoch an den „Staat“ und mithin alle drei Gewalten adressiert.

Mit der Schaffung des Art. 20 a GG wurde der Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“ (und mithin des Klimas) in den Rang eines Verfassungsguts gehoben. Damit hat dieses Staatsziel Vorrang vor einfachgesetzlichen Zwecken und Rechtsgütern und steht gleichrangig neben anderen Verfassungsgütern wie den Grundrechten und den übrigen Staatszielbestimmungen. Auf eine ausdrückliche Vorrangstellung des Umweltschutzes vor anderen verfassungsrechtlichen Rechtsgütern und Prinzipien ist laut Begründung der Verfassungskommission verzichtet worden, sodass der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen mit anderen Verfassungsgütern in Ausgleich gebracht werden muss.⁶

2.1.2. Gesetzgeber als Adressat des Staatsziels

Für den Gesetzgeber stellt Art. 20 a GG einen verpflichtenden „Gestaltungsauftrag“ dar, an dem dieser sein gesamtes staatliches Handeln auszurichten hat.⁷ Hinsichtlich der Konkretisierung des Ziels und der Wahl der Mittel steht dem Gesetzgeber allerdings ein weiter Gestaltungsspielraum

3 Epiney, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 20 a GG, Rn. 23; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 2, 3. Auflage 2015, Art. 20 a Rn. 32; Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 20 a GG Rn. 31; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hoffmann/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage 2014, Art. 20 a GG Rn. 22; Heselhaus, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage 2007, 1, Rn. 18. Teilweise wird auch das Weltklima als Schutzgut angesehen: Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, Stand: 1.12.2015, Art. 20 a GG Rn. 13; Groß, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20 a GG?, ZUR 2009, 364 (366 f.).

4 BVerfG, Beschl. v. 16.2.2000, 1 BvR 242/91, Rn. 50; BVerfG-K, Beschl. v. 10.5.2001, 1 BvR 481/01, 1 BvR 518/01, NVwZ 2001, 1148 (1149); aus der Literatur zum Ganzen statt aller Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 2, 3. Auflage 2015, Art. 20 a Rn. 23.

5 Zum Ganzen statt aller: Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 20 a GG Rn. 12.

6 Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 vom 5.11.1993, S. 68 f., abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/060/1206000.pdf>.

7 Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 vom 5.11.1993, S. 67 (Internetfundstelle siehe Fn. 6); Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 5. Auflage 2014, § 4 Rn. 6.

zu.⁸ Ein zu erreichendes konkretes Schutzniveau bzw. Ergebnis gibt Art. 20 a GG nicht vor.⁹ Offen bleiben auch die rechtlichen Konsequenzen, die sich für den Gesetzgeber aus der Formulierung „die Verantwortung für künftige Generationen“ ergebenden, mit der ein ökologisches Nachhaltigkeitsprinzip in Art. 20 a GG aufgenommen wurde.¹⁰

Das Bundesverfassungsgericht achtet den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum. So urteilte es zwar, dass „*der Gesetzgeber gerade in Bezug auf das Nachhaltigkeitsprinzip gehalten [sei], weitere Reduktionen beim Treibhausgasausstoß zu erreichen*“.¹¹ Vorgaben über das einzuhaltende Schutzniveau und die Art der zu wählenden entgegensteuernden Maßnahmen machte es hingegen nicht.¹²

2.1.3. Vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als Adressat des Staatsziels

Art. 20 a GG ist nicht nur vom Gesetzgeber, sondern auch von der vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung zu beachten. Diese Gewalten sind im Hinblick auf Art. 20 a GG von dem Tätigwerden des Gesetzgebers abhängig. Sie können eigene Entscheidungen nicht außerhalb von gesetzlichen Grundlagen direkt auf Art. 20 a GG stützen. Art. 20 a GG kann insbesondere nicht Grundlage für belastende Verwaltungsakte sein. Als verfassungsrechtliche Wertentscheidung muss Art. 20 a GG die Entscheidungen von Regierung, Verwaltung und Gerichten jedoch steuern. Art. 20 a GG kommt insofern eine „gewichtverschaffende Funktion“ zu.¹³

Dabei spielt Art. 20 a GG für die Regierung insbesondere bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen eine Rolle, in deren Rahmen sie die Staatszielvorgabe berücksichtigen muss. Für die sonstige Verwaltung ist das Umweltschutzgebot besonders im Rahmen von Ermessensentscheidungen,

8 Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 20 a GG Rn. 17.

9 Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 20 a GG Rn. 39; Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung, Juni 2016, S. 37; abrufbar unter: http://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/studien/20160603_Rechtsgutachten_Verfassungsrang_fuer_Nachhaltigkeit.pdf

10 Vgl. zu diesen offenen Punkten: Groß, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20 a GG?, ZUR 2009, 364 (367); Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 20 a GG Rn. 32 ff.

11 BVerfGE 118, 79 (111).

12 Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1 (4).

13 Siehe zum Ganzen Epiney, in: Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 20 a GG Rn. 89 m.w.N.; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 2, 3. Auflage 2015, Art. 20 a GG Rn. 77 ff.

planerischen Abwägungen oder der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe zu beachten. Die Gerichte haben Art. 20 a GG vor allem bei der Auslegung von Gesetzen und der verfassungsrechtlichen Abwägung einzelner Rechtsgüter einzubeziehen.¹⁴

2.2. Umweltschutz durch Grundrechte

Ein Grundrecht auf Umweltschutz bzw. Klimaschutz enthält das Grundgesetz zwar nicht. Doch können die bereits normierten Grundrechte auch vor Umweltbeeinträchtigungen schützen und dadurch mittelbar dem Umweltschutz dienen.

2.2.1. Grundrechte als Abwehrrechte

Zunächst können sich aus Grundrechten, die andere Rechtsgüter, wie beispielsweise das Leben und die körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) oder das Eigentum (Art. 14 GG) schützen, Abwehransprüche gegen gesundheitsschädliche bzw. das Eigentum beeinträchtigende Umweltbelastungen ergeben.¹⁵ So wäre z.B. ein Abwehranspruch gegen bestimmte Abgaseinwirkungen denkbar.¹⁶ Da Grundrechte allerdings in erster Linie Abwehrrechte gegen den Staat und nicht gegen Private sind, können sich Abwehransprüche nur gegen umweltbelastende Handlungen des Staates richten. Sobald die Umweltbelastungen von Privaten verursacht werden, läuft die Abwehrfunktion der Grundrechte deshalb weitgehend leer.¹⁷ In Hinblick auf den überwiegend von Privaten produzierten Treibhausgasausstoß bietet die grundrechtliche Abwehrfunktion daher keinen Schutz.¹⁸

2.2.2. Grundrechte als Schutzpflichten

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Grundrechte allerdings nicht nur Abwehrrechte gegen den Staat, sondern erlegen diesem auch Pflichten zum Schutz der grundgesetzlich geschützten Rechtsgüter des Bürgers vor rechtswidrigen Angriffen (privater) Dritter auf. Ob ein Schutzanspruch besteht, „hängt von der Art, der Nähe und dem Ausmaß möglicher Gefahren, der Art und dem Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts sowie von den

14 Vgl. zum Ganzen am Beispiel Nachhaltigkeit: Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung, Juni 2016, S. 38 (Internetfundstelle siehe Fn. 9).

15 Erguth/Schlacke, Umweltrecht, 5. Auflage 2014, § 4 Rn. 21 ff.; Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1 (5); Heselhaus, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage 2007, 1, Rn. 66 ff., 82 ff.

16 Erguth/Schlacke, Umweltrecht, 5. Auflage 2014, § 4 Rn. 22.

17 Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1 (6); Erguth/Schlacke, Umweltrecht, 5. Auflage 2014, § 4 Rn. 20.

18 So auch schon Soell, Umweltschutz, ein Grundrecht?, Natur und Recht 1985, 205 (208); Kloepfer, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 1. Auflage 1978, S. 19.

schon vorhandenen Regelungen ab“.¹⁹ Staatliche Pflichten zum Schutz der Bürger vor Umweltbelastungen wie der friedlichen Nutzung von Kernenergie, vor Fluglärm, Straßenverkehrslärm, Ozon und Elektrosmog sind vom Bundesverfassungsgericht, insbesondere aus dem in Art. 2 Abs. 2 GG garantierten Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit abgeleitet worden.²⁰

Allerdings wird dem Gesetzgeber auch bei der Erfüllung dieser Schutzpflichten ein weiterer Gestaltungsspielraum zugestanden. Das Bundesverfassungsgericht nimmt in diesem Bereich in der Regel eine so genannte Evidenzkontrolle vor, die es in mehreren Entscheidungen zum Fluglärm mit dem sog. Untermaßverbot kombiniert hat.²¹ Nach der Evidenzkontrolle ist eine Schutzpflicht erst verletzt worden, „wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurückbleiben.“²² Das strengere Untermaßverbot besagt, dass die „Vorkehrungen, die der Gesetzgeber trifft, für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen“ müssen.²³ Bisher hat das Bundesverfassungsgericht allerdings in keinem umweltrechtlichen Fall eine staatliche Schutzpflichtverletzung angenommen.²⁴

3. Herleitung von Klimaschutzgeboten aus sonstigen verfassungsrechtlichen Prinzipien

Eng im Zusammenhang mit dem öffentlichen Diskurs über den Klimawandel und Klimaschutz stehen die Begriffe Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit. Das Grundgesetz kennt jedoch keine Prinzipien zum generellen Schutz von Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, sondern schützt diesbezüglich nur einzelne Bereiche. Wie bereits erwähnt, wurde der Gedanke der ökologischen Nachhaltigkeit in Art. 20 a GG aufgenommen. Das politische Motiv der Generationengerechtigkeit wurde bezüglich der Verschuldung der öffentlichen Haushalte durch eine in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG normierte so genannte Schuldenbremse in das Grundgesetz eingeführt.²⁵

19 BVerfGE 49, 89 (142) – Kalkar I.

20 Kernenergie: BVerfG 53, 30 (57 ff.) – Mülheim-Kärlich; Fluglärm: BVerfG 56, 54 (78), Straßenverkehrslärm: BVerfG 79, 174, (201 f.); Ozon: BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), NJW 1996, 651 (651); Elektrosmog: BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), NJW 1997, 2509 (2509 f.); BVerfG (3. Kammer des Ersten Senats), NJW 2002, 1638 (1638 f.); zum Ganzen siehe auch: Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1 (6).

21 Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1 (7) m.w.N.

22 BVerfG (2. Kammer des Ersten Senats) NVwZ 2007, 805 (805).

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

24 Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1 (7); Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 5. Auflage 2014, § 4 Rn. 28.

25 Siehe zum Ganzen Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, 17 (19).

Über diese einzelnen Bereiche hinausgehende sonstige oder gar übergeordnete verfassungsrechtliche Prinzipien zum Klimaschutz sind, insbesondere vom Bundesverfassungsgericht, soweit ersichtlich nicht anerkannt.

Allerdings wird aktuell erneut diskutiert, ein allgemeines Prinzip der Nachhaltigkeit in Form einer Staatszielbestimmung in das Grundgesetz aufzunehmen. Für diese grundgesetzliche Verankerung haben sich die vom Parlamentarischen Beirat für nachhaltigen Entwicklung geladenen Experten Papier, Schwan und Wieland in einer öffentlichen Anhörung am 8. Juni 2016 ausgesprochen.²⁶ So spricht beispielsweise laut Papier für eine ausdrückliche umfassende Konkretisierung der nachhaltigen, dauerhaften Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen, dass es sich dabei um eine demokratiestaatliche Aufgabe handele, die nicht auf einzelne Sektoren der Politik begrenzt sein sollte.²⁷ Allerdings würde ein Staatsziel Nachhaltigkeit genau wie andere Staatszielbestimmungen den Gesetzgeber zwar zur Umsetzung dieser Zielvorgabe anhalten, jedoch nicht zu konkreten Maßnahmen oder Ergebnissen verpflichten.²⁸

Ende der Bearbeitung

26 <http://www.bundestag.de/bundestag/gremien18/nachhaltigkeit/kw23-pa-nachhaltigkeit/423356>.

27 Ausschuss-Drs. 18(23)80-2-A, Papier, Nachhaltigkeit im Grundgesetz? Öffentliche Anhörung am 08.06.2016 des Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung, S. 2, abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/blob/426494/b8a81dbf1b312cb81581531cbd7b9837/stellungnahme-prof--em--dr--dres--h-c--hans-juergen-papier-data.pdf>.

28 Ausschuss-Drs. 18(23)80-2-A, Papier, Nachhaltigkeit im Grundgesetz? Öffentliche Anhörung am 08.06.2016 des Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung, S. 2 (Internetfundstelle siehe Fn. 27); Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung, Juni 2016, S. 37 (Internetfundstelle siehe Fn. 9).