

# Klimaschutzrecht zwischen Wissenschaft und Politik

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und  
Planungsrecht

„Zum Klimaschutzbeschluss des BVerfG“  
10. Juni 2021



Prof. Dr. Wolfgang Köck

# Übersicht

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Schutzes von Leben, Gesundheit und Umwelt
2. Die prozedurale Dimension des Staatsziels Umweltschutz
3. Die Rolle der Wissenschaft für Umweltpolitik und Umweltrecht
4. Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik im Klimaschutz
5. Fazit

# 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Schutzes von Leben, Gesundheit und Umwelt

- Das GG verpflichtet den Staat zum Schutz von Leben und Gesundheit des Menschen (grundrechtliche Schutzpflichtdimension des Art. 2 II S. 1 GG), zum Schutz seiner Sachgüter (Art. 14 GG) und zum Schutz der Umwelt als Lebensgrundlage (Art. 20a GG)
  - Schutzpflichten des Staates sind auf Bewahrung der Schutzgüter gerichtet (**Integritätsinteresse**), nicht lediglich auf Schadensbeseitigung oder Kompensation
- Über das **Schutzniveau** trifft das GG keine explizite Festlegung
  - BVerfG: Die grundrechtlichen Schutzpflichten verpflichten den Staat zu einem – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter - angemessenen Schutz, der wirksam sein muss („**Untermaßverbot**“) (BVerfGE 88, 203, 254 - Schwangerschaftsabbruch II; BVerfG, Kammerbeschl. v. 29.11.1995, EUGRZ 1996, 120 - „Ozongesetz“).
    - erfasst auch die **natürlichen Lebensgrundlagen**: „**ökologisches Existenzminimum**“
    - Für einen wirksamen Schutz kann es geboten sein, bereits gegen unsichere Schadensbefürchtungen **Vorsorge** zu treffen, soweit ein Zuwarten auf eine sichere Beurteilungsgrundlage nicht hingenommen werden darf (Vorsorgeprinzip als Element der Schutzpflicht).
  - **Umweltschutz**: Verschlechterungsverbot?; was heißt „Integrität der Umwelt“? „Ökologisches Existenzminimum“ oder mehr? Bisher kein „Maßstäbengesetz“

## 2. Die prozedurale Dimension des Staatsziels Umweltschutz

in Ermangelung klarer Maßstäbe primär prozedurales Verständnis des Art. 20a GG

- Pflicht zur Umweltzustandsbeobachtung und zur Ermittlung ökologischer Belastungsgrenzen
- Etablierung sachverständiger Expertise und zur Risikoforschung insbesondere bei Unsicherheiten und Ungewissheiten
- Festlegung von Schutzziele auf der Grundlage des Standes des Risikowissens
- Planung des Umweltschutzes (Strategieentwicklung; Maßnahmenplanung; Politikprogrammierung und Gesetzesvorbereitung)
- Förderung des Umweltschutzes und Kooperationspflichten bei grenzüberschreitenden und globalen Umweltproblemen
- Ausrichtung des Handelns an Grundprinzipien, z.B. Verursacherprinzip, Vorsorgeprinzip; Ursprungsprinzip; nachhaltige Entwicklung
- Pflicht zur Nachbesserung bei besserer Erkenntnis

### 3. Die Rolle der Wissenschaft für Umweltpolitik und Umweltrecht

- Wahrung der Integrität des Lebens, der Gesundheit und der natürlichen Lebensgrundlagen ist auf Wissen über Aufnahme- bzw. Verarbeitungskapazitäten und Belastungsgrenzen angewiesen; je besser die Wissensgrundlagen, desto weniger bedarf es der Anwendung des Vorsorgeprinzips
- Staat inkorporiert Sachverstand (sachverständige Behörden, etwa UBA oder BfN; RKI) und lässt sich sachverständig beraten (allgemein: SRU; WBGU; spezifisch: z.B. ZKBS; Strahlenschutzkommission; Klimarat; anlassbezogen: z.B. Vergabe von Forschungsaufträgen; Gutachten, etc.)
- Wichtig bei der Einbeziehung von wiss. Sachverstand: Ermittlung der einschlägigen Wissensbestände u. Dokumentation; Herstellung von Transparenz über gesichertes Wissen, Unsicherheit, Ungewissheit; Offenlegung der Füllung von Wissenslücken mit Hilfe anerkannter fachlicher Konventionen („Sicherheitszuschläge“)
- **Grenzen wissenschaftsbasierter Aussagen** (Regelungsbedürftigkeit)
  - Schutzwürdigkeitsprofil („Normmensch“, vulnerable Gruppen, empfindliche Organismen)
  - Gefährdungsprofil (Schutzniveau: von Gefahrenabwehr zu Risikovorsorge)
  - Umgang mit wissenschaftlicher/fachlicher Unsicherheit
  - Umgang bei fehlender Fachkonvention (Notwendigkeit der Überwindung des Erkenntnisvakuums – BVerfG, 2018)

**insgesamt Wertausfüllungsbedürftigkeit**

## 4. Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik im Klimaschutz

- **Schutzniveaufestlegung durch die Politik** auf der Grundlage des Wissens über die Auswirkungen des Klimawandels: Begrenzung der durchschnittl globalen Erderwärmung auf deutlich unter 2° C, möglichst 1,5° C gegenüber dem vorindustriellen Niveau  
→ BVerfG hat dieses Ziel als zulässige verfassungsrechtliche Konkretisierung der Verfassungsdirektive für den Umweltschutz mit Blick auf den Klimaschutz anerkannt (Maßstab)
- **Wieviel Treibhausgase noch emittiert werden dürfen, um das Klimaschutzziel erreichen zu können, ist im Kern eine wissenschaftliche/fachliche Frage**  
→ IPCC: Budgetansatz (global); gewisse Varianz über NETs; Umgang mit Unsicherheiten
- **Die Verteilung des Budgets auf die globale Staatengemeinschaft ist im Kern eine politische Frage**  
→ sie ist vorentschieden durch die Festlegung der internationalen Klimapolitik auf das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeit und durch die NDCs des Paris Abk.  
→ in Ermangelung einer expliziten globalen Verteilung des Budgets hat das BVerfG den Ansatz des SRU, ein nationales Budget auf der Basis eines 1,75°-Zieles und auf der Basis der Leistungsfähigkeit zu errechnen, akzeptiert.  
→ Nationale Politik kann das nationale Budget noch variieren, aber da das vom SRU errechnete Budget nicht von 1,5° C, sondern von 1,75° C ausgeht und verbliebene Unsicherheiten vom BVerfG bisher nicht durch Anwendung einer „worst case“-Betrachtung aufgelöst worden sind, dürfte der tatsächliche politische Spielraum eher klein sein.

## 4. Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik im Klimaschutz

- Die Orientierung an einem nationalen CO<sub>2</sub>-Budget ermöglicht es der Politik festzulegen, was an CO<sub>2</sub>-Reduktionen zu leisten ist, um den eigenen nationalen Beitrag im Rahmen einer globalen Übereinkunft zu erfüllen (global fair share)
- Zugleich ermöglicht die Orientierung an einem nationalen Budget auch die Beurteilung, ob intertemporal eine faire Lastenverteilung vorgenommen worden ist
  - BVerfG: da das nationale Budget gemäß der Zielstellungen des KSG 2019 schon 2030 zu einem Großteil aufgebraucht sein wird, sieht das BVerfG die Lasten des Klimaschutzes in unzumutbarer (freiheitsverletzender) Weise auf die nachfolgenden Generationen verlagert
- Ob bei fortschreitendem Wissen über die Folgen des Klimawandels das Verfassungsrecht möglicherweise sogar ambitioniertere Ziele gebietet, ließ das Gericht offen
  - praktisch wichtig: Unsicherheiten über Kipppunkte
  - möglicherweise entlastend: Wissensfortschritte über Umweltverträglichkeit von NETs

## 5. Fazit

- Umweltpolitik und Umweltrecht sind in besonderem Maße auf die Verarbeitung von Expertenwissen über Kapazitäten, Belastungsgrenzen und Risiken angewiesen
- Festlegung des Schutzniveaus, der Umgang mit Unsicherheit und auch die Lastenverteilung sind im Kern politische Entscheidungen, die allerdings mittlerweile rechtlich deutlich vorgeprägt sind
- Der nationale Budgetansatz des SRU kann als rationale Fortschreibung der Verpflichtungen verstanden werden, die Deutschland im Rahmen der internationalen Klimapolitik eingegangen ist; die Festlegung des deutschen Beitrages im Rahmen einer internationalen Verpflichtung ist der Gestaltung durch die Politik zugänglich. Die Anerkennung des Budgetansatzes durch das BVerfG bedeutet nicht, dass die Politik sich nicht auch für andere Budgetzuschnitte entscheiden darf.