

Umweltrechtsklinik im Sommersemester 2025 "Kraftfahrzeugemissionen vor Gericht"

Leitung: Prof. Dr. Gerd Winter, Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen

Budget- und Machbarkeitsansatz

stud.iur. Vincent Albrecht

Inhaltsverzeichnis

A.	BUDGET- UND MACHBARKEITSANSATZ.....	1
B.	VEREINBARKEIT DER EU-VO 2019/631 IDf EU-VO 2023/851 MIT HÖHERRANGIGEM RECHT	1
I.	ZUTEILUNGSKONSTRUKTION	2
1.	<i>Schutzbereich</i>	2
a)	Einschlägige EU-Grundrechte	3
aa)	Recht auf Leben sowie körperliche und geistige Unversehrtheit, Art. 2 I, 3 I GRCh	3
bb)	Berufsfreiheit, Art. 15 I GRCh	4
cc)	Eigentumsfreiheit, Art. 17 I GRCh	4
dd)	Recht auf Gleichbehandlung junger und alter Menschen, Art. 20 GRCh	4
ee)	Recht von Kindern auf den Schutz und die Fürsorge, die für das Wohlergehen von Kindern notwendig ist, Art. 24 I GRCh	5
b)	Das Pariser Übereinkommen	5
c)	Zwischenergebnis	6
2.	<i>Eingriff.....</i>	6
a)	Budgetüberschreitung durch EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851	6
aa)	Ermittlung des global noch zur Verfügung stehenden Restbudgets	6
bb)	Ermittlung des Anteils, der der EU am globalen Restbudget zusteht	9
cc)	Ermittlung des gebotenen Minderungspfades	9
dd)	Zwischenergebnis.....	12
b)	Eingriff in Gestalt bereits vorhandener Schäden durch den Klimawandel	12
c)	Zwischenergebnis	13
3.	<i>Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs bzw. der Budgetüberziehung.....</i>	14
a)	Legitimer Zweck.....	14
b)	Geeignetheit	14
c)	Erforderlichkeit.....	15
aa)	Technische Machbarkeit	15
bb)	Ökonomische Machbarkeit	17
cc)	Zwischenergebnis.....	20
d)	Zwischenergebnis	20
4.	<i>Unvereinbarkeit der EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 mit höherrangigem Recht nach der Zuteilungskonstruktion</i>	20
II.	SCHUTZPFLICHTKONSTRUKTION.....	20
1.	<i>Herleitung von Schutzpflichten der GRCh.....</i>	20
2.	<i>Schutzbereich eröffnet</i>	23
3.	<i>Unterschreitung des Schutzniveaus.....</i>	23
4.	<i>Einschränkbarkeit des Schutzniveaus.....</i>	23

5.	<i>Unvereinbarkeit der EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 mit höherrangigem Recht nach der Schutzpflichtkonstruktion</i>	<i>25</i>
C.	ERGEBNIS.....	25

A. Budget- und Machbarkeitsansatz

Im Folgenden wird geprüft, ob eine potenzielle Klage gegen die EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 begründet wäre. Besonderes Augenmerk wird in dieser Ausarbeitung dabei auf den Budget- und Machbarkeitsansatz gelegt, dessen Bedeutung an späterer Stelle noch ausführlich beleuchtet wird.

Die Klage ist begründet, soweit die Typgenehmigung rechtswidrig ist und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist. Aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes müsste die Typgenehmigung auf einer tauglichen Rechtsgrundlage beruhen. Das Verfahren über die Erteilung der Typgenehmigung ist in der EU-VO 2018/858 geregelt. Die Typgenehmigung ist wiederum relevant für die Bestimmung der Flottengrenzwerte der EU-VO 2019/631. Sollte die EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 unvereinbar mit höherrangigem Recht sein, hätte dies zur Folge, dass die Typgenehmigung rechtswidrig ist, weil sie auf einer rechtswidrigen unionsrechtlichen Gesamtarchitektur beruht.

B. Vereinbarkeit der EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 mit höherrangigem Recht

Die EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 könnte unvereinbar mit höherrangigem Recht, insbesondere EU-Grundrechten und dem Pariser Übereinkommen sein. Fraglich ist dabei, auf welche Grundrechtskonstruktion zurückgegriffen werden kann. In Betracht kommt einerseits eine abwehrrechtliche Konstruktion (status negativus) und andererseits eine grundrechtliche Schutzpflichtkonstruktion (status positivus), aus der eine Pflicht der EU zu handeln folgt.¹ Gegen eine klassische abwehrrechtliche Konstruktion spricht, dass nicht die EU selbst, sondern Hersteller der Kraftfahrzeuge und ihre Kunden emittieren. Damit erscheint eine grundrechtliche Schutzpflichtkonstruktion zunächst naheliegender.

Während auf nationaler Ebene Schutzpflichten mittlerweile anerkannt sind², muss im Rahmen des Unionsrechts zwischen EU-Grundrechten und Grundfreiheiten unterschieden werden. Nur für letztere hat der EuGH bisher ausdrücklich Stellung genommen und positive Schutzpflichten anerkannt.³ Zwar finden sich in der

¹ Krieger, Heike: Grund- und Menschenrechte des status positivus/positive Handlungspflichten, in Dörr/Grothe/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2023, Rn. 22.

² BVerfGE 39, 1 (42).

³ Vgl. etwa EuGH: C-186/87 (Cowan/Tresor Public), ECLI:EU:C:1989:47, Urteil vom 02.02.1989, Rn. 17.

Rechtsprechung des EuGH Hinweise, dass auch für die EU-Grundrechte solche positiven Schutzpflichten bestehen könnten, jedoch will es bislang in seinen Entscheidungen keine positiven Schutzpflichten begründen.⁴ Für positive Schutzpflichten aus Unionsgrundrechten spricht indes insbesondere, dass nur so ein effektiver Unionsgrundrechtsschutz gewährleistet werden kann.⁵

Ein dritter Ansatz, der zugleich den elegantesten und innovativsten Ansatz darstellen dürfte, lässt sich schließlich konstruieren, indem die EU-VO 2019/631 als Zuteilung von Emissionsmöglichkeiten an die Hersteller und deren Kunden interpretiert wird. Dafür ist es wichtig zu verstehen, dass die EU-VO 2019/631, indem sie EU-weite Flottenzielwerte vorgibt, implizit den Herstellern zum jetzigen Stand⁶ jedenfalls bis 2035 Emissionsrechte zuteilt, wobei Kunden der Hersteller Emissionsrechte auch über 2035 hinaus erhalten. Diese Zuteilungskonstruktion sieht in der Zuteilung von Emissionsrechten einen Eingriff in die Rechte der Klimafolgenopfer. Der Prüfungsaufbau entspricht dem der klassischen abwehrrechtlichen Grundrechtskonstruktion, d.h. die EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 ist jedenfalls dann unvereinbar mit höherrangigem Recht, wenn sie durch Zuteilung von Emissionsrechten in den Schutzbereich eines oder mehrerer höherrangiger Rechte eingreift und dieser Eingriff nicht gerechtfertigt werden kann.

Im Folgenden soll zunächst eine Prüfung anhand der Zuteilungskonstruktion erfolgen, um im Anschluss eine Schutzpflichtkonstruktion durchzuprüfen.

I. Zuteilungskonstruktion

1. Schutzbereich

⁴ Vgl. EuGH: C-353/89 (Kommission/Niederlande), ECLI:EU:C:1991:325, Urteil vom 25.07.1991, Rn. 30.

⁵ Burgi, Martin: Mitgliedstaatliche Garantenpflicht statt unmittelbare Drittwirkung der Grundfreiheiten, EWS 1999, Rn. 327.

⁶ Vgl. hierzu die aktuelle Debatte, ob das „Verbrenner-Aus 2035“ gekippt werden soll; siehe etwa Süddeutsche Zeitung: Verkehrsminister fordert das Aus für das Verbrenner-Aus 2035, online abzurufen über: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/verkehrsminister-schnieder-evp-chef-weber-forderung-verbrenner-aus-2035-li.3311884>, [zuletzt abgerufen am 30.09.2025].

a) Einschlägige EU-Grundrechte

Als einschlägiges höherrangiges Recht kommen zunächst diverse EU-Grundrechte, insbesondere das Recht auf Leben und Körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 I, 3 I GRCh, die Berufsfreiheit gemäß Art. 15 I GRCh, die Eigentumsfreiheit gemäß Art. 17 I GRCh, die Gleichbehandlung junger und alter Menschen gemäß Art. 20 GRCh sowie das Recht von Kindern auf den Schutz und die Fürsorge, die für das Wohlergehen von Kindern notwendig ist gemäß Art. 24 I GRCh, in Betracht.⁷

aa) Recht auf Leben sowie körperliche und geistige Unversehrtheit, Art. 2 I, 3 I GRCh

Der Schutzbereich des Rechts auf Leben gemäß Art. 2 I GRCh umfasst die materielle, biologisch-physiologische Grundlage der menschlichen Existenz.⁸ Im Bereich des Klimaschutzes bedeutet das, dass der Schutzbereich dann berührt ist, wenn durch Überschreiten der planetaren Grenzen⁹ eine für das Leben bedrohliche Situation entsteht.¹⁰

Art. 3 I GRCh schützt das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit. Bereits aus dem Wortlaut ergibt sich, dass sowohl die physische als auch die psychische Unversehrtheit umfasst ist. Art. 3 I GRCh macht die Einheitlichkeit von Körper und Geist deutlich und ist damit eine Ausprägung der umfassenden Würde des Menschen. Daraus ergibt sich, dass Art. 3 I GRCh weit auszulegen ist.¹¹ Auch darf bei der Auslegung nicht auf den gesunden Durchschnittsbürger abgestellt werden, da Kinder, Kranke und alte Menschen ebenfalls einen Anspruch auf Schutz ihrer persönlichen Integrität, „so wie sie ist“ haben, auch wenn sie häufig sehr viel vulnerabler sind.¹² Art. 3 I GRCh gewährleistet einen Mindestbestand an Umweltschutz und Erholung in

⁷ Winter, Gerd: Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, S. 261.

⁸ Calliess, Christian: EU-GRCharta Art. 2, in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Rn. 14.

⁹ Als planetare Grenze wird für CO₂ ein Anteil in der Atmosphäre von 350 ppm angenommen, da dieser Schwellenwert den Übergang zu einem Energieungleichgewicht auf der Erde markiert, bei dem die von der Sonne kommende Wärme nicht mehr in ausreichendem Maße in den Weltraum zurückgestrahlt wird, sodass die Erde sich weiter aufheizt. Aktuell liegt die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre bei ca. 420 ppm. Vgl. von Schuckmann, Karina: Heat stored in the Earth system: where does the energy go?, Earth System Science Data 12, 2020, S. 2029.

¹⁰ Calliess, Christian: EU-GRCharta Art. 2, in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Rn. 14; Calliess, Christian: Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 302 ff.

¹¹ Frenz, Walter: Handbuch Europarecht, Band 4/1 Europäische Grundrechte: Allgemeine Lehren, personenbezogene und kommunikative Grundrechte, Klimaschutzansprüche, 2. Aufl. 2024, Rn. 1084.

¹² Calliess, Christian: EU-GRCharta Art. 3, in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Rn. 3.

der Natur,¹³ argumentum a maiore ad minus muss Art. 3 I GRCh auch Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels gewährleisten.

bb) Berufsfreiheit, Art. 15 I GRCh

Nach Art. 15 I GRCh hat jede Person das Recht zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben, solange die Tätigkeit mit Erwerbsabsicht ausgeführt wird, wobei der EuGH einen irgendwie gearteten ökonomischen Bezug ausreichen lässt.¹⁴ Vom Klimawandel sind zahlreiche Berufsgruppen erheblich betroffen, exemplarisch seien die Landwirtschaft und Tourismus-Branche genannt.¹⁵

cc) Eigentumsfreiheit, Art. 17 I GRCh

Die Eigentumsfreiheit schützt sowohl das Sacheigentum als auch nichtkörperliche Gegenstände.¹⁶ Der Klimawandel gefährdet jedenfalls die weitere Eigentumsnutzung betroffener Personen und verursacht Schäden am Eigentum.¹⁷

dd) Recht auf Gleichbehandlung junger und alter Menschen, Art. 20 GRCh

Art. 20 GRCh bestimmt, dass alle Personen vor dem Gesetz gleich sind. Eine Beeinträchtigung dieses allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes ist dann anzunehmen, wenn vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich oder nicht vergleichbare Sachverhalte gleich behandelt werden,¹⁸ es sei denn, eine solche Behandlung ist objektiv gerechtfertigt.¹⁹ Art. 21 I GRCh verbietet jede Diskriminierung aufgrund des Alters. Wenn jetzt keine drastischen Maßnahmen gegen den Klimawandel ergriffen werden, werden die Kinder von heute in ihrem zukünftigen Leben mit

¹³ Calliess, Christian: EU-GRCharta Art. 3, in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Rn. 6.

¹⁴ Calliess, Christian: EU-GRCharta Art. 15, in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Rn. 5.

¹⁵ Vgl. hierzu etwa die Klageschrift in Carvalho et al., online abzurufen über: https://www.peoplesclimatecase.caneurope.org/wp-content/uploads/2019/02/klageschrift_02072018_web.pdf, [zuletzt abgerufen am 08.06.2025].

¹⁶ Calliess, Christian: EU-GRCharta Art. 17, in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Rn. 6.

¹⁷ Winter, Gerd: Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, S. 268.

¹⁸ Rossi, Matthias: EU-GRCharta Art. 20, in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Rn. 23.

¹⁹ EuGH: C-303/05 (Advocatenvoor de Wereld) ECLI:EU:C:2007:261, Urteil vom 03.05.2007, Rn. 56.

Umweltbedingungen konfrontiert sein, die weitaus schlimmer sind als die der heutigen Erwachsenen.²⁰

ee) Recht von Kindern auf den Schutz und die Fürsorge, die für das Wohlergehen von Kindern notwendig ist, Art. 24 I GRCh

Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind, Art. 24 I 1 GRCh. Kinder sind besonders anfällig für klimawandelbedingte physische und psychische Schäden sowie für wirtschaftliche und materielle Benachteiligungen. Daraus folgt die Verpflichtung der Europäischen Union, dafür zu sorgen, dass ausreichende Maßnahmen ergriffen werden, um Kinder vor diesen Bedrohungen zu schützen und bei der Entscheidung über die Höhe der Emissionsreduktionen das Wohl der Kinder primär zu berücksichtigen.²¹

b) Das Pariser Übereinkommen

Außerdem ist das Pariser Übereinkommen von 2015 (ParisÜ), als höherrangiges Recht, einschlägig, welches 2016 von der EU ratifiziert wurde. Nach Art. 2 I lit. a) ParisÜ soll der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten werden und es sollen Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.

Fraglich ist, wie die Temperaturziele rechtlich wirken. Unumstritten ist jedenfalls, dass die Temperaturziele nicht rein formaler Natur, sondern inhaltlich bindend sind,²² wobei 2 °C die unbedingte Obergrenze darstellen dürfte.²³ Nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts kann „deutlich unter 2 °C“ so verstanden werden, dass 1,75 °C gemeint ist. Dies ergibt sich daraus, dass bei den Pariser Verhandlungen 2 °C auf der Grundlage einer Wahrscheinlichkeit von 66 % gewählt wurde, wobei „deutlich unter“ hinzugefügt wurde, um anzuzeigen, dass ein höheres Vertrauensniveau

²⁰ Vgl. Klageschrift Carvalho et al., online abzurufen über: https://www.peoplesclimatecase.caneurope.org/wp-content/uploads/2019/02/klageschrift_02072018_web.pdf, [zuletzt abgerufen am 08.06.2025].

²¹ Vgl. Klageschrift Carvalho et al., online abzurufen über: https://www.peoplesclimatecase.caneurope.org/wp-content/uploads/2019/02/klageschrift_02072018_web.pdf, [zuletzt abgerufen am 08.06.2025].

²² Bodansky, Daniel: The Legal Character of the Paris Agreement, RECIEL 2016, S. 142.

²³ Winter, Gerd: Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, S. 262; Frank, Will: Anmerkungen zum Pariser Klimavertrag aus rechtlicher Sicht – insbesondere zu den „(l)NDCs“, der 2°/1,5° Celsius-Schwelle und „loss and damage“ im Kontext völkerrechtlicher Klimaverantwortung, ZUR 2016, S. 356.

angestrebt werden sollte. Selbst 1,5 °C könnten als deutlich darunter angesehen werden, wenn man bedenkt, dass 1,5 °C mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 % vorgeschlagen wurde.²⁴

Außerdem konkretisiert das ParisÜ den Weg zu diesem Ziel. Gemäß Art. 4 I ParisÜ soll der weltweite Scheitelpunkt der Emissionen möglichst bald erreicht werden. Gemäß Art. 4 II ParisÜ deklarieren und verwirklichen die Vertragsparteien national festgelegte Reduktionsbeiträge. Diese Beiträge sind sukzessive, nach größtmöglicher Ambition unter Berücksichtigung der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihrer jeweiligen Fähigkeiten angesichts unterschiedlicher nationaler Gegebenheiten, zu steigern, Art. 4 III ParisÜ. Hierbei soll zwischen den Vertragsparteien der Grundsatz der Gerechtigkeit herrschen, Art. 2 II, 4 I ParisÜ.

c) Zwischenergebnis

Der Schutzbereich ist eröffnet.

2. Eingriff

Es müsste ein Eingriff vorliegen. Ein Eingriff liegt nach dem dritten Ansatz vor, wenn die EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 Emissionen erlaubt, die dazu führen, dass das Restbudget der EU überschritten wird oder wenn Schäden durch den Klimawandel bereits in der Gegenwart bestehen.

a) Budgetüberschreitung durch EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851

Um zu bestimmen, ob die EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 Emissionen erlaubt, die dazu führen, dass das Restbudget der EU überschritten wird, ist zunächst das global noch zur Verfügung stehende Restbudget zu ermitteln. In einem zweiten Schritt ist der Anteil der EU am globalen Restbudget zu ermitteln und letztlich ist zu ermitteln, wie das Restbudget der EU auf die noch verbleibende Zeit verteilt werden soll.

aa) Ermittlung des global noch zur Verfügung stehenden Restbudgets

Der Budgetansatz beruht auf der naturwissenschaftlichen Erkenntnis, dass es ein begrenztes globales CO₂-Budget gibt, das nicht überschritten werden darf, um

²⁴ Winter, Gerd: Climate Protection before the European Court of Human Rights, ZaöRV 2024, S. 482.

gefährliche Klimaveränderungen zu verhindern.²⁵ Zu den Folgen des Klimawandels gehören etwa der irreversible Anstieg des Meeresspiegels, die Zunahme von Extremwetterereignissen, wie Hitzewellen, Dürren und Überflutungen durch starken Regen, aber auch weitreichende Folgen für die Gesundheit und Wirtschaft sowie viele weitere Folgen.²⁶ Durch eine Begrenzung der weiteren Erderwärmung können die Risiken des Klimawandels, insbesondere die Gefahr der Überschreitung von Kipppunkten, erheblich minimiert werden.²⁷ Eine rechtliche Verankerung von Temperaturgrenzen findet sich im Pariser Übereinkommen von 2015, welches 2016 von der EU ratifiziert wurde. Danach soll der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten werden und es sollen Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Für diese Temperaturziele lassen sich globale CO₂-Restbudgets errechnen.

Fraglich ist, wie die Temperaturziele rechtlich wirken. Nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts ist es verfassungsrechtlich jedenfalls vertretbar, „deutlich unter 2 °C“ als 1,75 °C zu verstehen. Dies ergibt sich daraus, dass bei den Pariser Verhandlungen 2 °C auf der Grundlage einer Wahrscheinlichkeit von 66 % gewählt wurde, wobei „deutlich unter“ hinzugefügt wurde, um anzuzeigen, dass ein höheres Vertrauensniveau angestrebt werden sollte. Selbst 1,5 °C könnten als deutlich darunter angesehen werden, wenn man bedenkt, dass 1,5 °C mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 % vorgeschlagen wurde.²⁸ Das globale Restbudget für 1,7 °C bei einer Wahrscheinlichkeit von 67 % sowie das für 1,5 °C bei einer Wahrscheinlichkeit von 17 % betragen jeweils 500 GtCO₂ ab 2023.

Da bei Annahme eines höheren globalen Restbudgets als 500 GtCO₂ das 1,5 °C-Ziel in jedem Fall verfehlt werden würde, dürfte 500 GtCO₂ auch die unbedingte Obergrenze darstellen.²⁹

Insofern verbleibt kein Ermessensspielraum, um auf das Restbudget für 2 °C iHv. 800 GtCO₂ (83 % Wahrscheinlichkeit) zurückzugreifen.

²⁵ WBGU: Der WBGU-Budgetansatz, Factsheet Nr. 3, 2009, online abzurufen über: https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/factsheets/fs3_2009/wbgu_factsheet_3.pdf, [zuletzt abgerufen am 02.06.2025].

²⁶ Europäische Kommission: Folgen des Klimawandels, online abzurufen über: https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_de, [zuletzt abgerufen am: 02.06.2025].

²⁷ Kornhuber, Kai et al.: Kipppunkte und kaskadische Kippdynamiken im Klimasystem, UBA 2024.

²⁸ Winter, Gerd: Climate Protection before the European Court of Human Rights, ZaöRV 2024, S. 482.

²⁹ Abzüglich der globalen Emissionen der Jahre 2023, 2024 und anteilig 2025.

Denkbar ist, dass ein noch knapperes Restbudget anzunehmen ist. Während bei einer angenommenen Wahrscheinlichkeit von 67 %, dass die Temperaturziele nicht überschritten werden, das Restbudget ab 2020 für 1,5 °C noch 400 GtCO₂, für 1,7 °C 700 GtCO₂ und für 2 °C 1150 GtCO₂ betrug,³⁰ beträgt das Restbudget ab 2023 für 1,5 °C 150 GtCO₂, für 1,7 °C 500 GtCO₂ und für 2 °C 950 GtCO₂.³¹ Damit lässt sich eine erhebliche Reduktion des globalen Restbudgets binnen drei Jahren konstatieren.³² Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die globalen Emissionen weiterhin steigen, wenn auch verlangsamt – andererseits sind diverse Unsicherheitsfaktoren bei der Berechnung zu berücksichtigen. Hierzu zählen historische Temperaturunsicherheiten, Nicht-CO₂-Antrieb und -Reaktionen, Unsicherheiten über die derzeitigen Emissionen seit 2015 und Reaktionen des Klimas nach Netto-Null-CO₂-Emissionen sowie Unsicherheiten über die zukünftige Entwicklung von Nicht-CO₂-Emissionen.³³ Zudem ist es angesichts der globalen Durchschnittstemperatur von 1,6 °C über dem vorindustriellen Niveau im Jahr 2024³⁴ wahrscheinlich, dass das jeweilige Restbudget deutlich kleiner ist als in Tabelle 1 angenommen.³⁵ Im Folgenden wird jedoch aus Gründen der Quantifizierbarkeit weiter ein globales Restbudget von 500 GtCO₂ zugrunde gelegt.

Tabelle 1: Globale CO₂-Restbudgets (IPCC 2021a, Forster et al., 2023)

	Wahrscheinlichkeit 83 %			Wahrscheinlichkeit 67 %			Wahrscheinlichkeit 50 %			Wahrscheinlichkeit 33 %			Wahrscheinlichkeit 17 %		
	1,5°C	1,7°C	2°C	1,5°C	1,7°C	2°C	1,5°C	1,7°C	2°C	1,5°C	1,7°C	2°C	1,5°C	1,7°C	2°C
ab 2020 (6. Sachstandsbericht IPCC)	300 GtCO ₂	550 GtCO ₂	900 GtCO ₂	400 GtCO ₂	700 GtCO ₂	1150 GtCO ₂	500 GtCO ₂	850 GtCO ₂	1350 GtCO ₂	650 GtCO ₂	1050 GtCO ₂	1700 GtCO ₂	900 GtCO ₂	1450 GtCO ₂	2300 GtCO ₂
ab 2023 (Forster et al. 2023)	100 GtCO ₂	350 GtCO ₂	800 GtCO ₂	150 GtCO ₂	500 GtCO ₂	950 GtCO ₂	250 GtCO ₂	600 GtCO ₂	1150 GtCO ₂	300 GtCO ₂	800 GtCO ₂	1450 GtCO ₂	500 GtCO ₂	1100 GtCO ₂	2000 GtCO ₂

Quelle: IPCC 2021a Tabelle SPM.2; Forster et al., 2023

³⁰ IPCC: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change Table SPM.2, 2021, S. 29.

³¹ Forster, Piers et al.: Indicators of Global Climate Change 2022: annual update of large-scale indicators of the state of the climate system and human influence, 2022, S. 2313.

³² Ebenso bei Annahme anderer Wahrscheinlichkeiten, vgl. Tabelle 1.

³³ Schultz, Karlotta et al.: Grundlagen von CO₂-Budgets, Hintergrundpapier, UBA 2024, S. 11.

³⁴ Copernicus: Global Climate Highlights 2024, online abzurufen über: <https://climate.copernicus.eu/global-climate-highlights-2024>, [zuletzt abgerufen am 02.06.2025].

³⁵ So auch Schultz, Karlotta et al.: Grundlagen von CO₂-Budgets, Hintergrundpapier, UBA 2024, S. 12.

bb) Ermittlung des Anteils, der der EU am globalen Restbudget zusteht

In einem zweiten Schritt gilt es, den Anteil, der der EU am globalen Restbudget zusteht, zu ermitteln. Hierzu können die Kriterien des ParisÜ herangezogen werden.³⁶ Die Kriterien „gemeinsame aber unterschiedliche Verantwortlichkeit“ und „jeweilige Fähigkeiten“ können so gedeutet werden, dass der EU pro Kopf eine geringere Menge zusteht als etwa einem Entwicklungs- oder Schwellenland, da die für ihre Entwicklung wesentlich mehr emittieren dürfen müssen.³⁷ In diesem Fall wäre das EU-Budget winzig bzw. bereits völlig erschöpft.³⁸ Stattdessen könnte auch das Kriterium „Gerechtigkeit“ herangezogen werden. Dieses kann als Gleichbehandlung aller Menschen gedeutet werden, sodass jeder Mensch ein Recht auf die gleiche Menge an Emissionen hat. Danach wäre der Anteil der EU am globalen Restbudget proportional zum Anteil der EU an der Weltbevölkerung zu bestimmen.³⁹ Damit der EU überhaupt noch Handlungsspielraum verbleibt, wird der Anteil der EU im Folgenden proportional zum Anteil der EU an der Weltbevölkerung bestimmt. 2023 lebten in der EU ca. 448 Millionen Menschen, was einem Anteil an der Weltbevölkerung von 5,6 % entspricht.⁴⁰ Bezieht man dies auf das zuvor bestimmte globale Restbudget von 500 GtCO₂, so ergibt sich ein Restbudget von 28 GtCO₂ für die Europäische Union ab 2023.⁴¹

cc) Ermittlung des gebotenen Minderungspfades

Fraglich ist, wie das Restbudget der Union auf die noch verbleibende Zeit aufzuteilen ist. In Betracht kommen im Wesentlichen drei verschiedene Minderungspfade.

Bei einem konvexen Minderungspfad wird einige Jahre weiter viel verbraucht, was jedoch dazu führt, dass später eine umso drastischere Degression erforderlich ist. Eine

³⁶ Vgl. Ausführungen in B. I. 2.

³⁷ Winter, Gerd: Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatstheoretische Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, S. 263 f.

³⁸ European Scientific Advisory Board on Climate Change: Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050, ESACC 2023, S. 26 ff.

³⁹ Winter, Gerd: Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatstheoretische Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, S. 264; European Scientific Advisory Board on Climate Change: Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050, ESACC 2023, S. 26 ff.

⁴⁰ Europäische Union: Zahlen und Fakten zur Europäischen Union, 2023, online abzurufen über: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/facts-and-figures-european-union_de, [zuletzt abgerufen am 09.06.2025].

⁴¹ Vgl. hingegen European Scientific Advisory Board on Climate Change: Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050, ESACC 2023, S. 14. Das ESACC empfiehlt die Emissionen der EU zwischen 2030 und 2050 auf 11 – 14 GtCO₂-Äquivalent zu begrenzen. Addiert man dies zu den Emissionen, die der aktuelle europäische Rechtsrahmen für 2023 bis 2029 gestattet, ergibt sich ein EU-Restbudget von ca. 29,15 – 32,15 GtCO₂-Äquivalent.

konvexe Degression nimmt große Schäden in Kauf, verschiebt Probleme in die Zukunft und setzt künftige Generationen unter enormen Handlungsdruck.⁴² Außerdem besteht die Gefahr, dass eine konvexe Degression den Handlungsspielraum, der notwendig wäre, um auf Unsicherheitsfaktoren⁴³ zu reagieren, frühzeitig verzehrt.

Bei einem konkaven Minderungspfad würden hingegen sofort drastische Einsparungen vorgenommen werden, sodass später mehr Handlungsspielraum verbleibt. Zwar führt dies zu einem großen Handlungsdruck gleich zu Beginn, dafür verbleibt ein größerer Handlungsspielraum für die Zukunft und künftige Generationen werden weniger belastet.

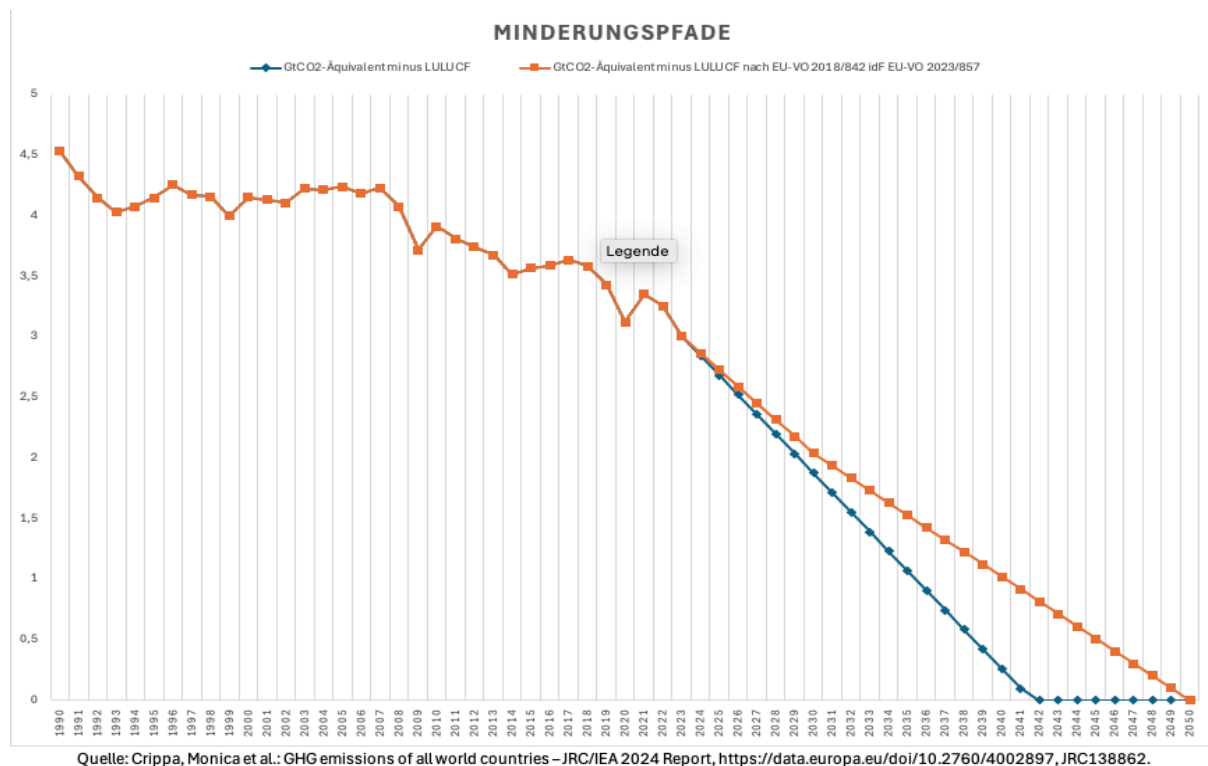
Bei einem linearen Minderungspfad wird die Emissionsmenge jedes Jahr um denselben Prozentsatz gemindert. Der genaue Minderungspfad ergibt sich mathematisch aus der Berechnung eines rechtwinkligen Dreiecks,⁴⁴ dessen Flächeninhalt (F) 28 GtCO₂ beträgt. Der Wert der Y-Achse ergibt sich aus den Emissionen der Europäischen Union abzüglich des LULUCF-Sektors, der als Senke fungiert, im Jahr 2023. Dies entspricht 3,007409936 GtCO₂ für die Y-Achse.⁴⁵ X beträgt demnach 18,620674 Jahre, was der Zeit entspricht, die ab 2023 noch verbleibt, bis das Restbudget der Europäischen Union bei einem linearem Minderungspfad verbraucht ist.

⁴² Winter, Gerd: Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatstheoretische Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, S. 264;

⁴³ Vgl. hierzu Ausführungen in B. II. 1. a).

⁴⁴ Die Formel hierfür lautet ($x = F/y^2$).

⁴⁵ EDGAR (Emissions Database for Global Atmospheric Research): Community GHG Database (a collaboration between the European Commission, Joint Research Centre (JRC), the International Energy Agency (IEA), and comprising IEA-EDGAR CO₂, EDGAR CH₄, EDGAR N₂O, EDGAR F-GASES version EDGAR_2024_GHG (2024) European Commission, online abzurufen über: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2024, [zuletzt abgerufen am 09.06.2025]; die Daten sind Grundlage des Graphen bis zum Jahr 2023, die Daten ab 2024 sind hingegen selbständig errechnet.

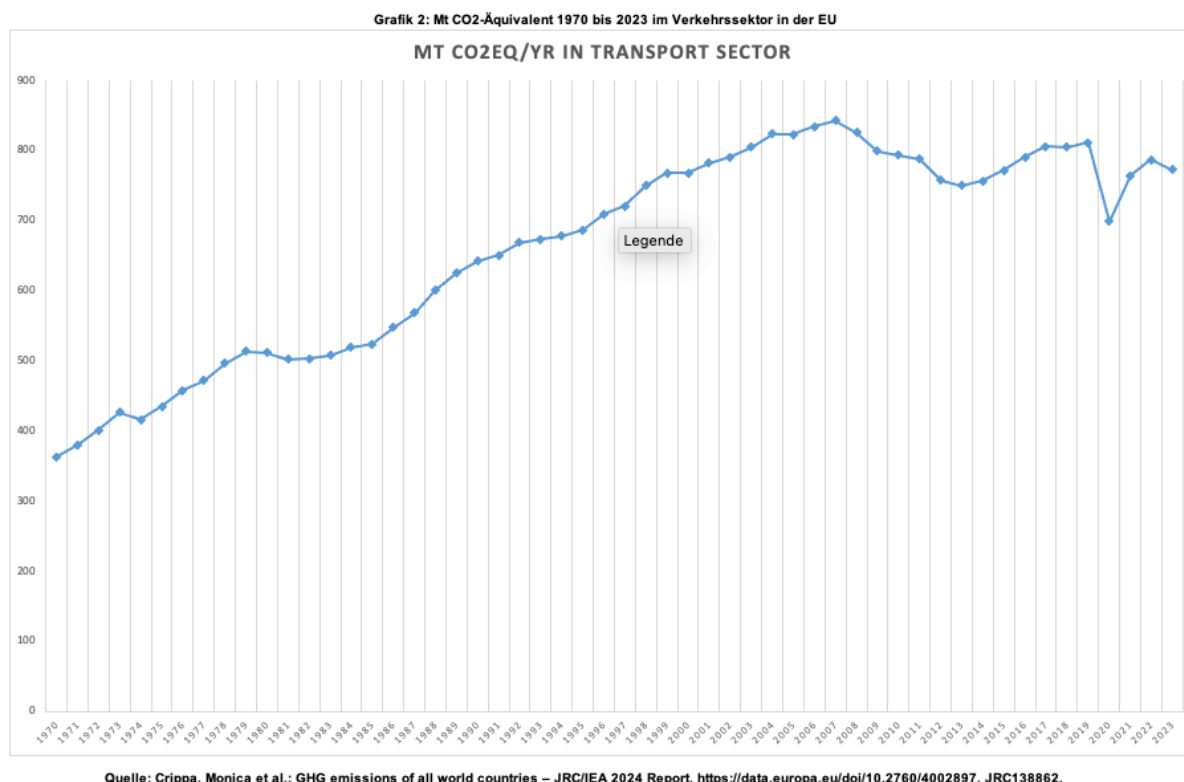


Unter Berücksichtigung des Präventionsprinzips und der Generationengerechtigkeit dürfte der lineare Minderungspfad das rechtliche Minimum darstellen. Auch die Europäische Union legt ihren Zielen regelmäßig einen linearen Minderungspfad zugrunde.⁴⁶ Daher wird in dieser Ausarbeitung ebenfalls mit linearen Minderungspfaden gearbeitet. Nach der EU-VO 2018/842 idF EU-VO 2023/857 sollen die Nettotreibhausgasemissionen bis 2030 um 55 % gegenüber dem Stand von 1990 gesenkt und bis 2050 soll Klimaneutralität erreicht werden. Der hierfür erforderliche Minderungspfad soll ebenfalls linear degressiv verlaufen.⁴⁷ An diesen Zielen orientiert sich auch die EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851. Der Minderungspfad, der geboten ist, um das Restbudget nicht zu reißen,⁴⁸ verlangt deutlich strengere Reduktionen, als sie derzeit von der EU angestrebt werden. In besonderem Maße ist dabei der Verkehrssektor verantwortlich, der als einziger Sektor noch nicht einmal den Scheitelpunkt der Emissionen erreicht hat.

⁴⁶ Vgl. etwa die EU-VO 2018/842 idF EU-VO 2023/857.

⁴⁷ Entspricht der orangenen Kurve des Graphen zu den Minderungspfaden ab dem Jahr 2023.

⁴⁸ Entspricht der blauen Kurve des Graphen zu den Minderungspfaden ab dem Jahr 2023.



dd) Zwischenergebnis

Die EU-VO 2018/842 idF EU-VO 2023/857 erlaubt eine Menge an Emissionen, die dazu führt, dass das Restbudget der EU überschritten wird. Dabei sieht der Verkehrssektor mit der EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 keine strengeren Ziele vor, sodass auch die EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 eine Menge an Emissionen erlaubt, die dazu führt, dass das Restbudget der EU überschritten wird. Jedenfalls ist das Restbudget der EU aber auch bereits so klein, dass kein Spielraum mehr besteht um ein Zurückbleiben des Verkehrssektors hinter den erforderlichen Reduktionen durch ambitioniertere Emissionsreduktionen in anderen Sektoren auszugleichen.

b) Eingriff in Gestalt bereits vorhandener Schäden durch den Klimawandel

Ein Eingriff könnte außerdem dann angenommen werden, wenn bereits heute Schäden durch den Klimawandel in der Europäischen Union verursacht werden. Europa ist der sich am schnellsten erheizende Kontinent der Welt. Seit den 1980er Jahren hat Europa sich in etwa doppelt so schnell erhitzt wie der Rest der Welt.⁴⁹ Wetter- und klimabedingte Extreme haben allein für die EU27 zwischen 1980 und 2023

⁴⁹ European Environment Agency: European Climate Risk Assessment, Executive summary, EEA Report 01/2024, S. 5.

ökonomische Schäden iHv. 738,280 Milliarden Euro verursacht. Schäden iHv. über 162 Milliarden Euro (22 %) entfielen dabei auf den Zeitraum zwischen 2021 und 2023.⁵⁰ Doch nicht nur ökonomische Schäden, sondern auch Personenschäden lassen sich bereits heute in Europa auf den Klimawandel zurückführen. So starben im Jahr 2024 in Folge von Stürmen mindestens 335 Menschen in Europa. 413.000 Menschen waren insgesamt von diesen Fluten und Stürmen betroffen. Weitere 42.000 Menschen waren 2024 in Europa von Flächenbränden betroffen.⁵¹ Noch weitaus größer fällt die Anzahl der hitzebedingten Tode aus. Im Jahr 2023 sind in Europa ca. 47.700 Menschen bedingt durch Hitze gestorben; im Jahr 2022 waren es sogar 61.700 Menschen.⁵² Neben der Zunahme hitzebedingter Todesfälle werden auch Unfallgefahren und Auswirkungen auf das allgemeine Wohlergehen durch Extremwetterereignisse zunehmen. Besonders bedroht sind hiervon Kinder und ältere Menschen.⁵³ Zu den ökonomischen Schäden und den Schäden am Menschen kommen Schäden an der Umwelt selbst hinzu. So führt der Klimawandel bereits heute zu einem Verlust von Biodiversität, veränderten Ökosystemfunktionen, etwa in Form der Verschiebung von Vegetationszonen und dem Auftreten neuer Arten. Waldbrände und Trockenheit führen bereits heute zu langfristigen Schäden von Wald und Böden im Allgemeinen.⁵⁴

Die Schäden für Wirtschaft, Mensch und Natur sind noch viel umfangreicher als hier dargestellt. Fest steht jedoch, dass bereits heute Schäden durch den Klimawandel in der Europäischen Union verursacht werden. Dies stellt ebenfalls einen Eingriff in die Grundrechte Betroffener dar.

c) Zwischenergebnis

Ein Eingriff besteht sowohl in Form der Budgetüberschreitung als auch in Form von klimabedingten Schäden für Wirtschaft, Mensch und Natur.

⁵⁰ European Environment Agency: Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe, EEA 2024, online abzurufen über: https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related?utm_source=chatgpt.com, [zuletzt abgerufen am 15.06.2025].

⁵¹ Copernicus Climate Change Service (C3S) and World Meteorological Organization (WMO): European State of the Climate, 2024, S. 6.

⁵² Copernicus Climate Change Service (C3S) and World Meteorological Organization (WMO): European State of the Climate, 2024, S. 22.

⁵³ Vgl. B. I. 1. d) und e).

⁵⁴ Europäische Kommission: Folgen des Klimawandels, online abzurufen über: https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_de#natürliche-folgen, [zuletzt abgerufen am 15.06.2025].

3. Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs bzw. der Budgetüberziehung

Der Eingriff könnte jedoch gerechtfertigt sein. Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GRCh bestimmt, dass unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Einschränkungen nur vorgenommen werden dürfen, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

a) Legitimer Zweck

Zunächst ist der legitime Zweck der EU-VO 2019/631 zu ermitteln.

Legitimer Zweck der EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 ist es, den Straßenverkehr zu dekarbonisieren, die Ziele der EU zur Verringerung der THG-Emissionen für 2030 zu erfüllen und zu den Zielen des ParisÜ beizutragen.⁵⁵ Gemäß des 13. Erwägungsgrundes der EU-VO 2019/631 wird außerdem das Ziel verfolgt, dass die Europäische Union ihre technologische Führungsrolle durch die Verbreitung emissionsfreier und emissionsarmer Fahrzeuge im Verkehrssektor beibehält.

Demgegenüber stellt sich die Frage, welcher Zweck mit der weiteren Ermöglichung von Emissionen verfolgt wird. Gemäß des 12. Erwägungsgrundes der EU-VO 2019/631 soll ein sozialverträglicher und fairer Wandel hin zu emissionsfreier Mobilität gewährleistet werden. Hierzu sind die sozialen Auswirkungen dieses Wandels in der gesamten Wertschöpfungskette zu berücksichtigen. Gemeint sind vor allem die Auswirkungen auf die Beschäftigung von Arbeitnehmern in der Automobilbranche. Legitimer Zweck ist damit der Erhalt von Arbeitsplätzen, wobei der 12. Erwägungsgrund bereits selbst klarstellt, dass dieses Ziel auch durch Umschulung, berufliche Weiterbildung sowie Wiedereingliederung erreicht werden kann. Ebenfalls dürfte die Verordnung mit der weiteren Ermöglichung von Emissionen die Abwendung volkswirtschaftlicher Schäden insgesamt bezwecken.

b) Geeignetheit

Die EU-VO 2019/631 ist geeignet, wenn sie den legitimen Zweck zumindest fördert. Hierfür genügt bereits ein Beitrag zur Zielerreichung.⁵⁶ Die weitere Ermöglichung von Emissionen müsste also einen Beitrag zur Erreichung eines sozialverträglichen und

⁵⁵ Vgl hierzu Europäische Union: Zusammenfassung EU-VO 2019/631, Was ist der Zweck der Verordnung?, online abzurufen über: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/LSU/?uri=oj:JOL_2019_111_R_0003, [zuletzt abgerufen am 10.06.2025].

⁵⁶ EuGH: C-293/12 – Digital Rights, ECLI:EU:C:2014:238, 08.04.2014, Rn. 46.

fairen Wandels, und der Abwendung volkswirtschaftlicher Schäden leisten. Dem lässt sich bereits entgegenhalten, dass die Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Volkswirtschaft insgesamt umso geringer ausfallen dürften, je mehr die EU ihre technologische Führungsrolle erhalten kann. Dies kann nicht durch Festhalten an fossilen Technologien gelingen. Andererseits erfordert ein solcher Wandel, hin zu einer emissionsfreien Mobilität, eine ganzheitliche Vorgehensweise und ein geeignetes Umfeld.⁵⁷

Der Technologiewandel hin zur Elektrifizierung hat größere Teile des Technologievorsprungs nivelliert und stellt die europäische Automobilbranche vor multiple Herausforderungen, die sich negativ auf Arbeitsplätze in der gesamten europäischen Automobilbranche auswirken. Gleichzeitig sind europäische Verbrenner noch begehrt.⁵⁸ Ein weiterer Absatz von Verbrennern, wie ihn die EU-VO 2019/631 durch die weitere Ermöglichung von Emissionen zulässt, leistet damit jedenfalls kurzfristig einen Beitrag zur Zielerreichung und ist folglich noch geeignet.

c) Erforderlichkeit

Die zur Verwirklichung des legitimen Zwecks gewählten Mittel müssten jedoch auch erforderlich sein. Sie sind erforderlich, wenn es kein anderes Mittel gibt, mit dem das verfolgte Ziel ebenso gut erreicht werden kann und das weniger in Grundrechte eingreift.⁵⁹ Die ergriffene Maßnahme darf dabei nur so weit gehen, wie das zur Zielerreichung wirklich notwendig ist.⁶⁰ Das bedeutet, dass die durch die EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 zugelassenen Emissionen auf das technisch und ökonomisch Machbare zu reduzieren sind.⁶¹ Im Folgenden soll daher untersucht werden, was technisch und ökonomisch machbar ist.

aa) Technische Machbarkeit

Fraglich ist, was technisch machbar ist. Unter der technischen Machbarkeit wird im Folgenden die Gesamtheit der technisch umsetzbaren Dekarbonisierungsoptionen verstanden. Damit sind also auch solche Ansätze umfasst, die nicht notwendigerweise

⁵⁷ Vgl. 13. Erwägungsgrund der EU-VO 2019/631.

⁵⁸ Vgl. exemplarisch für die deutsche Automobilindustrie Puls, Thomas: Die Automobilindustrie im Jahr 2024, Globale Trends stellen das erfolgreiche Geschäftsmodell der deutschen Autoindustrie vor Herausforderungen, Institut der deutschen Wirtschaft IW-Report 38/2024, S. 18 ff.

⁵⁹ Vgl. EuGH: C-265/87 – Schröder, ECLI:EU:C:1989:303, Urteil vom 11.07.1989, Rn. 21.

⁶⁰ EuGH: C-265/08, ECLI:EU:C:2010:205, Urteil vom 20.04.2010, Rn. 35-43.

⁶¹ Winter, Gerd: Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, S. 262.

auf technischer Innovation, sondern beispielsweise auf einer Verhaltensänderung, beruhen.

Der Geltungsbereich der Verordnung umfasst Fahrzeuge der Klasse M₁ und N₁, wobei Fahrzeuge der Klasse N mit einer Bezugsmasse von mehr als 2610kg bzw. 2840 kg (ab 01.01.2025), dennoch als Fahrzeuge der Klasse M₁ gezählt werden, wenn die überschüssige Masse ausschließlich auf die Masse des Energiespeichersystems zurückzuführen ist, Art. 2 Abs. 1 EU-VO 2019/631. Fahrzeuge der Klasse M₁ sind sogenannte Personenkraftwagen. Dies sind Kraftfahrzeuge mit höchstens 8 Sitzplätzen zusätzlich zum Fahrersitz, Art. 4 Abs. 1 lit. a) i) EU-VO 2018/858. Fahrzeuge der Klasse N₁ sind sogenannte leichte Nutzfahrzeuge. Diese sind vorwiegend für die Beförderung von Gütern ausgelegt und gebaut und haben eine zulässige Gesamtmasse von höchstens 3,5 Tonnen, Art. 4 Abs. 1 lit. b) i) EU-VO 2018/858.

Für beide Klassen bestehen zahlreiche Dekarbonisierungsoptionen. Für Personenkraftwagen können Emissionsreduktionen durch sogenannte „behaviour shifts“, also Verhaltensänderung, erreicht werden. Dazu zählt etwa die vermehrte Nutzung von Fahrgemeinschaften.⁶² Eine weitere Option sind „mode shifts“, hin zu aktivem Verkehr sowie der Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel, wie Bus und Bahn. Die Förderung von mehr Homeoffice kann ebenfalls einen Beitrag leisten, da hierdurch das Mobilitätserfordernis vieler Menschen reduziert werden kann. Aktiver Verkehr meint Verkehr, der in der Regel nicht motorisiert stattfindet, insbesondere Gehen und Fahrradfahren, auch wenn E-Bikes ebenso den aktiven Transport vorantreiben können.⁶³ Weiteres Potenzial steckt in der „dematerialization“, das heißt der Reduzierung des Materialverbrauchs, da dies unter Berücksichtigung eines ganzheitlichen Life-Cycle-Gedankens ebenfalls zur Reduktion von Emissionen führt. Außerdem könnten Autos generell kleiner, leichter und aerodynamischer gebaut werden, was zu einer erheblichen Reduktion des Energiebedarfs von Personenkraftwagen führen würde.⁶⁴ Das mit Abstand größte Dekarbonisierungspotenzial stellen elektrobetriebene Personenkraftwagen, unterstützt durch niedrige Preise und ausreichende Ladeinfrastruktur, dar.⁶⁵ Mit Hilfe

⁶² IPCC: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC 2022, S. 343 ff.

⁶³ IPCC: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC 2022, S. 343 ff.

⁶⁴ Wolfram, Paul et al.: Material efficiency and climate change mitigation of passenger vehicles, Journal of Industrial Ecology 2020, S. 495 ff.

⁶⁵ Wolfram, Paul et al.: Material efficiency and climate change mitigation of passenger vehicles, Journal of Industrial Ecology 2020, S. 495 ff.

von Elektromotoren ist es bereits heute technisch machbar, den Verkehr mit Personenkraftwagen vollkommen emissionsfrei auszugestalten.

Für leichte Nutzfahrzeuge der Klasse N_1 besteht ebenfalls die Möglichkeit der Elektrifizierung des Antriebs. Weiteres Potenzial steckt in der Implementierung von Oberleitungssystemen, die mögliche Probleme hinsichtlich der Reichweite von elektrobetriebenen leichten und schweren Nutzfahrzeugen lösen können⁶⁶ und in der Verbindung von Fahrzeugen. Außerdem können durch Optimierung von Lieferketten, die Verwendung alternativer Kraftstoffe, wie Biofuels und Wasserstoff und einer vermehrten Verlagerung des Transports von Gütern auf die Schiene weitere Emissionsreduktionen erreicht werden.⁶⁷ Damit lässt sich konstatieren, dass es technisch machbar ist, auch den Verkehr leichter Nutzfahrzeuge vollkommen emissionsfrei auszugestalten.

Insgesamt ist eine emissionsfreie Mobilität der Klassen M_1 und N_1 also bereits heute technisch machbar.

bb) Ökonomische Machbarkeit

Nun gilt es zu ermitteln, was ökonomisch machbar ist. Die Frage nach der ökonomischen Machbarkeit ist dabei nicht etwa aus betriebs- sondern aus volkswirtschaftlicher Sicht zu betrachten, d.h., es sind die volkswirtschaftlichen Kosten des europäischen Verkehrssystems zu untersuchen.⁶⁸ Ökonomische Machbarkeit kann dabei auf verschiedene Arten verstanden werden. Restriktiv könnte darunter verstanden werden, dass keine Mehrkosten durch andere Mittel als die von der Verordnung vorgesehenen, entstehen dürften. Konkret müsste demnach also der Einsatz des technisch Machbaren auf das Maß begrenzt werden, das keine Mehrkosten, im Vergleich zur aktuellen Rechtslage, verursacht. Die ökonomische Machbarkeit ließe sich jedoch auch anders verstehen. So könnten ökonomische Mehrkosten zum Beispiel aufgewogen werden durch ökonomisch nicht oder nur

⁶⁶ Oberleitungssysteme kommen bereits seit Anfang des 20. Jahrhunderts auch abseits der Schiene zum Einsatz. In Prag wird heute etwa wieder vermehrt auf den Ausbau von „Trolleybus“-Linien gesetzt, also Buslinien, die voll elektrisch über eine Hochspannungsleitung betrieben werden können, da dies eine kostengünstige Alternative zu schienenbetriebenen Straßenbahnen darstellt. Auch auf der Autobahn könnten Fahrzeuge über ein Oberleitungssystem vollelektrisch betrieben werden. Ein entsprechendes Pilotprojekt wurde etwa zwischen 2019-2024 nahe Lübeck auf der A1 getestet, vgl. <https://ehighway-sh.de>.

⁶⁷ European Scientific Advisory Board on Climate Change: Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050, ESACC 2023, S. 65.

⁶⁸ Agora Verkehrswende: Verkehrswende als Mehrwert. Warum es sich volkswirtschaftlich lohnt, schnell in die Reduzierung von Treibhausgasemissionen in Deutschlands Verkehrssektor zu investieren, Ergebnisbericht 2024, S. 6.

schwer messbare anderweitige Vorteile – etwa ein höheres Maß an urbaner Lebensqualität, gut zugänglicher öffentlicher Verkehr und soziale Teilhabe.⁶⁹ Wenn auch die besseren Argumente für die zweite Ansicht sprechen dürften, besteht an dieser Stelle wieder die Problematik der Quantifizierbarkeit.⁷⁰ Dieses Problem könnte umgangen werden, wenn jedenfalls auch nach der restriktiven Auslegung die Emissionen nicht auf das ökonomisch Machbare begrenzt werden. Im Folgenden soll daher untersucht werden, ob ein technisch machbarer und zugleich ambitionierterer Minderungspfad besteht, der keine volkswirtschaftlichen Mehrkosten verursacht.

Problematisch ist an dieser Stelle, dass ein entsprechendes öffentlich einsehbares Gutachten, das dieser Fragestellung für die EU27 nachgeht, m.W. nicht existiert.⁷¹

Eine Analyse, die sich mit den volkswirtschaftlichen Kosten verschiedener Minderungsszenarien im Verkehrssektor auseinandersetzt, wurde jedoch für das Land Deutschland von „Agora Verkehrswende“ angefertigt. Hierbei handelt es sich um eine überparteiliche und gemeinnützige Organisation mit Sitz in Berlin, die sich für klimaneutrale Mobilität einsetzt. Die Untersuchung vergleicht drei Szenarien. Die Fortführung der aktuellen Politik ohne neue Maßnahmen (Referenzszenario), ein ambitioniertes Szenario, in dem bereits ab 2025 ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor umgesetzt werden („Wende 2025“) und ein weniger ambitioniertes Szenario, in dem die Klimapolitik erst ab 2030 verschärft wird („Wende 2030“). In allen Szenarien bleibt die gesamt zurückgelegte Verkehrsleistung, sowohl im Personen- als auch Güterverkehr, gleich. In den Szenarien „Wende 2025“ und „Wende 2030“ wird der Verkehr vermehrt auf die Schiene verlagert sowie auf E-Mobilität gesetzt und Klimaneutralität wird bis 2045 erreicht. Im Referenzszenario wird hingegen das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 verfehlt. Während im Szenario „Wende 2025“ höhere Anfangsinvestitionen, etwa in E-

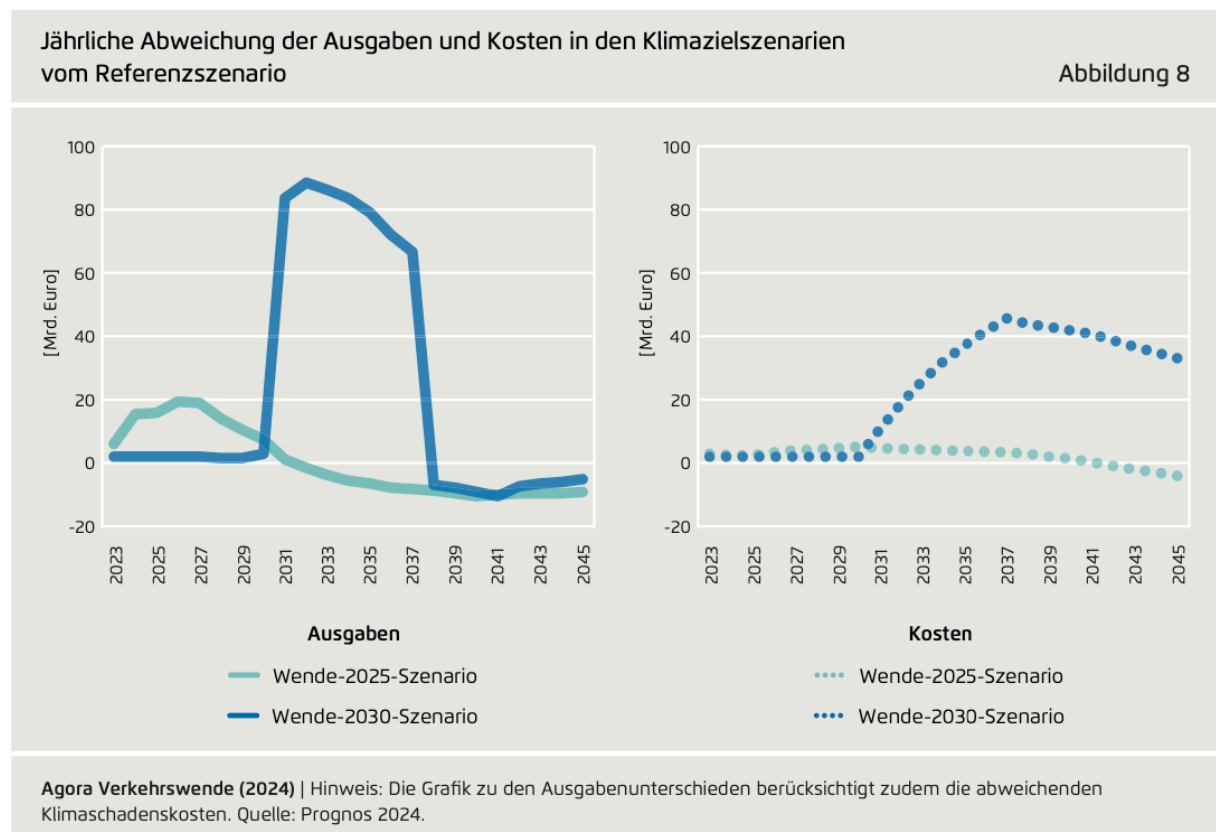
⁶⁹ Agora Verkehrswende: Verkehrswende als Mehrwert. Warum es sich volkswirtschaftlich lohnt, schnell in die Reduzierung von Treibhausgasemissionen in Deutschlands Verkehrssektor zu investieren, Ergebnisbericht 2024, S. 20.

⁷⁰ Vgl. B. II. 1. a).

⁷¹ Vgl. European Scientific Advisory Board on Climate Change: Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050, ESACC 2023, S. 32-47. Das ESACC untersucht zwar, welche Emissionsreduktion bis 2040 „feasible“ ist und spricht eine Empfehlung für ein Restbudget für die EU für den Zeitraum 2030 -2050 aus, geht aber kaum auf die ökonomische Machbarkeit bzw. „feasibility“ im Verkehrssektor ein. Denkbar ist jedoch, dass das ESACC entsprechende Untersuchungen vorgenommen hat. Schließlich hat es über 1000 Emissionspfade für die EU analysiert. Eine entsprechende öffentlich zugängliche Quelle konnte ich jedoch nicht finden. Abhilfe könnte daher möglicherweise eine Anfrage beim ESACC oder anderenfalls die Beauftragung eines entsprechenden Gutachtens schaffen.

Fahrzeuge, Lade- und Schieneninfrastruktur, erforderlich sind, sind mittel- bis langfristig Einsparungen zu erwarten. Bereits 2031 sind die jährlichen Minderausgaben größer als die Mehrausgaben im Vergleich zum Referenzszenario. Kumuliert bedeutet das, dass der Break-even-Punkt, ab dem die Gesamtausgaben bei Hinzurechnung der Klimaschadenskosten unterhalb des Referenzszenarios liegen, um das Jahr 2040 eintritt. Das Szenario „Wende 2030“ führt durch das spätere Handeln bereits zu deutlichen Mehrausgaben, weshalb die jährlichen Minderausgaben erst im Jahr 2038 größer als die Mehrausgaben sein werden. Der Break-even-Punkt wird hingegen deutlich nach hinten verschoben.

Das Szenario „Wende 2025“ nicht zu verfolgen führt damit entweder zur Zielverfehlung (vgl. Referenzszenario) oder zu erheblichen volkswirtschaftlichen Mehrkosten (vgl. „Wende 2030“).⁷²



Es ist also festzuhalten: Je früher ambitionierte Maßnahmen ergriffen werden, desto geringer fallen die Kosten aus. Die volkswirtschaftlichen Kosten im Szenario „Wende 2025“ unterschreiten bereits im Jahr 2040 die volkswirtschaftlichen Kosten des Referenzszenarios – trotz höherer Anfangsinvestitionen. Dieses Ergebnis dürfte sich

⁷² Vgl. Agora Verkehrswende: Verkehrswende als Mehrwert. Warum es sich volkswirtschaftlich lohnt, schnell in die Reduzierung von Treibhausgasemissionen in Deutschlands Verkehrssektor zu investieren, Ergebnisbericht 2024, Abbildung 8.

auch auf Unionsebene übertragen lassen, wobei an dieser Stelle weitergehende Recherche bzw. gegebenenfalls die Beauftragung eines Gutachtens notwendig sein könnte. Somit besteht ein technisch machbarer und zugleich ambitionierterer Minderungspfad, der keine volkswirtschaftlichen Mehrkosten verursacht.

cc) Zwischenergebnis

Der Eingriff wird nicht auf das Erforderliche begrenzt.

d) Zwischenergebnis

Folglich ist der Eingriff nicht gerechtfertigt.

4. Unvereinbarkeit der EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 mit höherrangigem Recht nach der Zuteilungskonstruktion

Die EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 ist nach der Zuteilungskonstruktion unvereinbar mit höherrangigem Recht, weil sie in den Schutzbereich eines oder mehrerer höherrangiger Rechte eingreift und dieser Eingriff nicht gerechtfertigt werden kann.

II. Schutzpflichtkonstruktion

Wenn auch der EuGH bislang keine Schutzpflichten, die sich aus der GRCh ergeben, begründen wollte, ist dennoch denkbar, dass zudem Schutzpflichten der EU gegenüber seinen Bürgern bestehen könnten und die EU diese Schutzpflichten verletzt hat. Dazu soll in einem ersten Schritt untersucht werden, ob bzw. wie sich Schutzpflichten der GRCh herleiten lassen. Im Anschluss soll untersucht werden, ob eine Verletzung etwaiger Schutzpflichten durch die EU besteht. Dies hätte ebenfalls zur Folge, dass die EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 unvereinbar mit höherrangigem Recht wäre, weil sie zu einer Verletzung der Schutzpflichten der EU führt.

1. Herleitung von Schutzpflichten der GRCh

Fraglich ist zunächst, ob sich überhaupt Schutzpflichten aus der GRCh herleiten lassen. Während das BVerfG grundrechtliche Schutzpflichten bereits anerkannt hat,⁷³

⁷³ BVerfGE 39, 1 (42).

hat der EuGH Schutzpflichten bislang nur für die Warenverkehrsfreiheit anerkannt.⁷⁴ Das BVerfG lässt verschiedene Ansätze erkennen, wie sich Schutzpflichten herleiten lassen, die in Teilen auch auf die Unionsebene übertragbar sind.

Einerseits enthielten die Grundrechtsnormen nicht nur subjektive Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat, sondern sie verkörperten zugleich eine objektive Werteordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gelte und Richtlinien und Impulse für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung gebe. Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang der Staat zu rechtlichem Schutz von Verfassungen wegen verpflichtet sei, könne deshalb schon aus dem objektiv-rechtlichen Gehalt der grundrechtlichen Norm erschlossen werden.⁷⁵

Andererseits greift das BVerfG aber auch auf den Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG zurück, wonach es Verpflichtung aller staatlichen Gewalt ist, die Würde des Menschen zu schützen.⁷⁶ Ob dogmatisch die ausdrückliche Verpflichtung zum Schutz der Menschenwürde für das BVerfG einen Anhaltspunkt für eine auf alle Grundrechte ausstrahlende Schutzpflicht ist oder ob das BVerfG sich auf den Menschenwürdekern der einzelnen Grundrechte stützt, ist dabei nicht eindeutig, kann letzten Endes aber dahinstehen.⁷⁷ Der Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG und des Art. 1 Satz 2 GRCh ähneln sich stark. So ist nach dem Wortlaut der GRCh die Menschenwürde ebenfalls „zu achten und zu schützen.“ Dogmatisch kann somit auch auf Unionsebene zur Begründung von Schutzpflichten an den Wortlaut des Art. 1 Satz 2 GRCh angeknüpft werden. Gemäß Art. 51 Abs. 1 Satz 2 GRCh ist die Anwendung der Grundrechte zudem zu „fördern“.

Außerdem findet sich ein dritter Ansatz, der den Staat als „verfasste Friedens- und Ordnungsmacht“ beschreibt. Der Schutz der Bürger und ihrer Grundrechte sei danach unverzichtbar, „weil die Institution Staat auch davon ihre Rechtfertigung herleitet.“⁷⁸ Bezogen auf die Unionsebene lässt sich zunächst einwenden, dass die EU keine Staatsqualität besitzt, sondern nur ein Staatenverbund ist. Auf Unionsebene liegt damit kein klassisches Über-Unterordnungsverhältnis vor. Gleichwohl lassen sich im Verhältnis EU zum Bürger Elemente eines Über-Unterordnungsverhältnisses finden. So ist der Einzelne dem Unionsrecht unmittelbar unterworfen und damit zu

⁷⁴ EuGH: C-265/95 Kommission v. Frankreich (Agrarblockaden), ECLI:EU:C:1997:595, Urteil vom 09.12.1997, Rn. 30 ff.

⁷⁵ BVerfGE 39, 1 (41 f.).

⁷⁶ BVerfGE 46, 160 (164).

⁷⁷ Krieger, Heike: Grund- und Menschenrechte des status positivus/positive Handlungspflichten, in Dörr/Grothe/Maruhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2023, Rn. 36.

⁷⁸ BVerfGE 125 (260).

Rechtsgehorsam verpflichtet.⁷⁹ Die Argumentationsfigur der „verfassten Friedens- und Ordnungsmacht“ lässt sich somit mit guten Gründen auch auf die Unionsebene übertragen.

Teils wird gegen Schutzpflichten auf Unionsebene angeführt, dass dies die Kompetenzen der EU in unzulässiger Weise erweitern würde. Das BVerfG und der EGMR haben Schutzpflichten vor allem für Grundrechte wie das Recht auf Leben und auch die Achtung des Privat- und Familienlebens entwickelt. Hier lägen die Kompetenzen weitgehend bei den Mitgliedsstaaten. Die Unzulässigkeit einer etwaigen Kompetenzerweiterung durch die Annahme von grundrechtlichen Schutzpflichten auf Unionsebene ergebe sich insofern bereits aus Art. 51 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GRCh.⁸⁰ Dieses Argument scheint zunächst valide, kann aber bereits aus Gründen eines effektiven Grundrechtsschutzes jedenfalls dort nicht greifen, wo die EU die alleinige Kompetenz innehat. Das ist vorliegend der Fall.

Außerdem wird regelmäßig angeführt, die Anerkennung von Schutzpflichten führe zu einer Erweiterung der Kompetenzen der Judikative, was problematisch hinsichtlich der Gewaltenteilung sei. Dem kann jedoch dadurch Rechnung getragen werden, dass der EuGH dem Unionsgesetzgeber ein weites Ermessen bei der Erfüllung der Schutzpflichten einräumt.⁸¹

Für Schutzpflichten auf der Unionsebene spricht, dass die Schutzfunktion von Grundrechten in diversen Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten verankert sind. Eine entsprechende Verankerung in der jeweiligen nationalen Verfassung findet sich jedenfalls in Estland, Irland, Portugal, Spanien und Ungarn. In Deutschland, Frankreich, Italien, der Niederlande und Österreich haben Schutzpflichten jedenfalls durch die Rechtsprechung Einzug erhalten.⁸²

Zudem erkennt der EGMR in ständiger Rechtsprechung grund- bzw. menschenrechtliche Schutzpflichten an.⁸³ Nach Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh haben die Grundrechte der GRCh die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie die Rechte der

⁷⁹ Krieger, Heike: Grund- und Menschenrechte des status positivus/positive Handlungspflichten, in Dörr/Grothe/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2023, Rn. 42.

⁸⁰ Jarass, Hans: EU-Grundrechte-Charta Art. 51 Anwendungsbereich, Positive Pflichten in Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Rn. 6.

⁸¹ Krieger, Heike: Grund- und Menschenrechte des status positivus/positive Handlungspflichten, in Dörr/Grothe/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2023, Rn. 45.

⁸² Krieger, Heike: Grund- und Menschenrechte des status positivus/positive Handlungspflichten, in Dörr/Grothe/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2023, Rn. 39.

⁸³ Krieger, Heike: Grund- und Menschenrechte des status positivus/positive Handlungspflichten, in Dörr/Grothe/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2023, Rn. 25, 47.

EMRK. Konsequenterweise müssten grundrechtliche Schutzpflichten somit auch auf Unionsebene Anerkennung finden. Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh kann damit gewissermaßen als Einfallstor für die dogmatische Figur der Schutzpflichten dienen. Die besseren Argumente sprechen damit für die Anerkennung von Schutzpflichten, sodass im Folgenden vom Bestehen von grundrechtlichen Schutzpflichten auf Unionsebene ausgegangen wird.

2. Schutzbereich eröffnet

Der Schutzbereich von Grundrechten, aus denen sich Schutzpflichten ableiten lassen, müsste eröffnet sein. In Betracht kommen dabei alle Freiheitsgrundrechte, aber auch der Gleichheitssatz.⁸⁴ Das Recht auf Leben und Körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 I, 3 I GRCh, die Berufsfreiheit gemäß Art. 15 I GRCh, die Eigentumsfreiheit gemäß Art. 17 I GRCh, die Gleichbehandlung junger und alter Menschen gemäß Art. 20 GRCh und das Recht von Kindern auf den Schutz und die Fürsorge, die für das Wohlergehen von Kindern notwendig ist gemäß Art. 24 I GRCh können damit erneut als Grundrechte herangezogen werden. Somit ist der Schutzbereich erneut eröffnet.⁸⁵

3. Unterschreitung des Schutzniveaus

Das sich aus dem Schutzbereich der einschlägigen Grundrechte ergebende Schutzniveau müsste unterschritten worden sein. Eine Unterschreitung ergibt sich vorliegend aus der Überschreitung des Restbudgets der EU,⁸⁶ ist aber auch in den durch den Klimawandel bereits vorhandenen Schäden zu sehen.⁸⁷ Somit wurde das sich aus dem Schutzbereich der einschlägigen Grundrechte ergebende Schutzniveau unterschritten.

4. Einschränkung des Schutzniveaus

Das Schutzniveau könnte aber einschränkbar sein. Grundsätzlich kommt der EU ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum („margin of appreciation“ bei der Wahl der Mittel zu.⁸⁸ Der EGMR kennt daher zwei verschiedene Stufen der Kontrolldichte, an denen sich im Folgenden orientiert wird. Die erste Stufe ist eine

⁸⁴ Vgl. nur Szczekalla, Peter: Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, Schriften zum Europäischen Recht 2002, S. 718.

⁸⁵ Vgl. B. I. 1. a) aa) bis ee).

⁸⁶ Vgl. B. I. 2. a).

⁸⁷ Vgl. B. I. 2. b).

⁸⁸ Krieger, Heike: Grund- und Menschenrechte des status positivus/positive Handlungspflichten, in Dörr/Grothe/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2023, Rn. 67; Vgl. auch B. II. 1.

Offenkundigkeitsprüfung. Auf dieser Stufe findet eine Prüfung dahingehend statt, ob die EU Schutzmaßnahmen überhaupt nicht ergriffen hat oder ob die getroffenen Maßnahmen offensichtlich unzureichend sind.⁸⁹

Die zweite Stufe ist eine Nachvollziehbarkeitsprüfung. Diese orientiert sich stark am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.⁹⁰ Im Falle einer Nachvollziehbarkeitsprüfung wäre zu konstatieren, dass die EU-VO 2019/631 unverhältnismäßig bzw. nicht nachvollziehbar ist, weil sie die Unterschreitung des Schutzniveaus jedenfalls nicht auf das technisch und ökonomisch Machbare begrenzt.⁹¹

Der EGMR geht jedoch von einem besonders weitem Beurteilungsspielraum bei gefahrgeneigten Handlungen industrieller oder anderer Natur, bei denen insofern eine Vielzahl möglicher Maßnahmen zur Verfügung steht, menschliches Verhalten unvorhersehbar ist und priorisierende Entscheidungen auch anhand der Haushaltslage zu treffen sind, aus.⁹² Damit erscheint es wahrscheinlicher, dass eine Offenkundigkeitsprüfung Anwendung finden würde. Die EU hat in Gestalt der EU-VO 2019/631 zumindest Maßnahmen getroffen, sodass es darauf ankommt, ob diese offensichtlich unzureichend, da nicht wirksam,⁹³ sind.⁹⁴ Die fehlende Wirksamkeit der EU-VO 2019/631 ergibt sich vorliegend aus dem Umstand, dass der gebotene Minderungspfad, um das Restbudget der EU nicht zu reißen, deutlich strengere Reduktionen verlangt, als sie derzeit durch die Verordnung angestrebt werden.⁹⁵ Mithin ist das Schutzniveau nicht einschränkbar.

Hinzu kommen diverse Offset-Möglichkeiten, welche die Wirksamkeit der Verordnung noch weiter in Frage stellen. Diese sollen jedoch an dieser Stelle nicht weiter erläutert werden.

⁸⁹ Krieger, Heike: Positive Verpflichtungen unter der EMRK: unentbehrliches Element einer gemein-europäischen Grundrechtsdogmatik, leeres Versprechen oder Grenze der Justiziabilität?, ZaöRV 2014, S. 210.

⁹⁰ Krieger, Heike: Grund- und Menschenrechte des status positivus/positive Handlungspflichten, in Dörr/Grothe/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2023, Rn. 69.

⁹¹ Vgl. Ausführungen zum Machbarkeitsansatz, B. I. 3. c) aa) und bb).

⁹² Krieger, Heike: Grund- und Menschenrechte des status positivus/positive Handlungspflichten, in Dörr/Grothe/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2023, Rn. 68.

⁹³ Krieger, Heike: Grund- und Menschenrechte des status positivus/positive Handlungspflichten, in Dörr/Grothe/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2023, Rn. 68.

⁹⁴ Krieger, Heike: Positive Verpflichtungen unter der EMRK: unentbehrliches Element einer gemein-europäischen Grundrechtsdogmatik, leeres Versprechen oder Grenze der Justiziabilität?, ZaöRV 2014, S. 210.

⁹⁵ Vgl. Grafik zu den Minderungspfaden.

5. Unvereinbarkeit der EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 mit höherrangigem Recht nach der Schutzpflichtkonstruktion

Die EU-VO 2019/631 idF EU-VO 2023/851 ist nach der Schutzpflichtkonstruktion ebenso unvereinbar mit höherrangigem Recht, weil sie zu einer Verletzung der Schutzpflichten der EU führt.

C. Ergebnis

Die Typgenehmigung ist rechtswidrig. Eine Klage wäre begründet.

Literaturverzeichnis

Agora Verkehrs wende	Verkehrswende als Mehrwert. Warum es sich volkswirtschaftlich lohnt, schnell in die Reduzierung von Treibhausgasemissionen in Deutschlands Verkehrssektor zu investieren
	2024
	(zitiert als: Agora Verkehrswende: Verkehrswende als Mehrwert. Warum es sich volkswirtschaftlich lohnt, schnell in die Reduzierung von Treibhausgasemissionen in Deutschlands Verkehrssektor zu investieren, Ergebnisbericht 2024, S. ...)
Bodansky , Daniel	The Legal Character of the Paris Agreement
	2016
	(zitiert als: Bodansky, Daniel: The Legal Character of the Paris Agreement, RECIEL 2016, S. ...)
Burgi, Martin	Mitgliedstaatliche Garantenpflicht statt unmittelbare Drittwirkung der Grundfreiheiten
	1999
	(zitiert als: Burgi, Martin: Mitgliedstaatliche Garantenpflicht statt unmittelbare Drittwirkung der Grundfreiheiten, EWS 1999, Rn. 327.)
Calliess, Christian	EU-GRCharta Art. 2, in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Kommentar
	2022
	(zitiert als: Calliess, Christian: EU-GRCharta Art. 2, in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Rn. ...)
Copernicus	Global Climate Highlights 2024
s	2024

	(zitiert als: Copernicus: Global Climate Highlights 2024, online abzurufen über: https://climate.copernicus.eu/global-climate-highlights-2024 , [zuletzt abgerufen am ...].)
Copernicus Climate Change Service (C3S), World Meteorological Organization (WMO)	European State of the Climate 2024 (zitiert als: Copernicus Climate Change Service (C3S) and World Meteorological Organization (WMO): European State of the Climate, 2024, S. ...)
Emissions Database for Global Atmospheric Research (EDGAR), Joint Research Centre (JRC), the International Energy Agency (IEA)	Community GHG Database (a collaboration between the European Commission, Joint Research Centre (JRC), the International Energy Agency (IEA), and comprising IEA-EDGAR CO2, EDGAR CH4, EDGAR N2O, EDGAR F-GASES version EDGAR_2024_GHG (2024) European Commission 2024 (zitiert als: EDGAR (Emissions Database for Global Atmospheric Research): Community GHG Database (a collaboration between the European Commission, Joint Research Centre (JRC), the International Energy Agency (IEA), and comprising IEA-EDGAR CO2, EDGAR CH4, EDGAR N2O, EDGAR F-GASES version EDGAR_2024_GHG (2024) European Commission, online abzurufen über: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2024 , [zuletzt abgerufen am ...].)
Europäische Kommission	Folgen des Klimawandels (zitiert als: Europäische Kommission: Folgen des Klimawandels, online abzurufen über: https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_de , [zuletzt abgerufen am: ...].)

Europäische Union Zahlen und Fakten zur Europäischen Union

2023

(zitiert als: Europäische Union: Zahlen und Fakten zur Europäischen Union, 2023, online abzurufen über: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/facts-and-figures-european-union_de, [zuletzt abgerufen am ...].)

Zusammenfassung EU-VO 2019/631, Was ist der Zweck der Verordnung?

2019

(zitiert als: Europäische Union: Zusammenfassung EU-VO 2019/631, Was ist der Zweck der Verordnung?, online abzurufen über: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/LSU/?uri=oj:JOL_2019_111_R_0003, [zuletzt abgerufen am ...].)

European Environment Agency European Climate Risk Assessment, Executive summary

Environment Agency (EEA)

2024

(zitiert als: European Environment Agency: European Climate Risk Assessment, Executive summary, EEA Report 01/2024, S. ...)

Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe

2024

(zitiert als: European Environment Agency: Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe, EEA 2024, online abzurufen über:

	https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related?utm_source=chatgpt.com , [zuletzt abgerufen am ...].)
European Scientific Advisory Board on Climate Change (ESACC)	<p>Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050</p> <p>2023</p> <p>(zitiert als: European Scientific Advisory Board on Climate Change: Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050, ESACC 2023, S. ...)</p>
Forster, Piers et al.	<p>Indicators of Global Climate Change 2022: annual update of large-scale indicators of the state of the climate system and human influence</p> <p>2022</p> <p>(zitiert als: Forster, Piers et al.: Indicators of Global Climate Change 2022: annual update of large-scale indicators of the state of the climate system and human influence, 2022, S. ...)</p>
Frank, Will	<p>Anmerkungen zum Pariser Klimavertrag aus rechtlicher Sicht – insbesondere zu den „(I)NDCs“, der 2°/1,5° Celsius-Schwelle und „loss and damage“ im Kontext völkerrechtlicher Klimaverantwortung</p> <p>2016</p> <p>(zitiert als: Frank, Will: Anmerkungen zum Pariser Klimavertrag aus rechtlicher Sicht – insbesondere zu den „(I)NDCs“, der 2°/1,5° Celsius-Schwelle und „loss and damage“ im Kontext völkerrechtlicher Klimaverantwortung, ZUR 2016, S. ...)</p>
Frenz, Walter	<p>Handbuch Europarecht, Band 4/1 Europäische Grundrechte: Allgemeine Lehren, personenbezogene und kommunikative Grundrechte, Klimaschutzansprüche</p> <p>2024</p>

(zitiert als: Frenz, Walter: Handbuch Europarecht, Band 4/1 Europäische Grundrechte: Allgemeine Lehren, personenbezogene und kommunikative Grundrechte, Klimaschutzansprüche, 2. Aufl. 2024, Rn. ...)

IPCC Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change

2021

(zitiert als: IPCC: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change Table SPM.2, 2021, S. ...)

Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change

2022

(zitiert als: IPCC: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC 2022, S. ...)

Jarass, Hans D. EU-Grundrechte-Charta Art. 51 Anwendungsbereich, Positive Pflichten
4. Aufl. 2021

(zitiert als: Jarass, Hans: EU-Grundrechte-Charta Art. 51 Anwendungsbereich, Positive Pflichten in Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Rn. 6.)

Kornhuber, Kai Kippunkte und kaskadische Kippparameter im Klimasystem

	2024	
		(zitiert als: Kornhuber, Kai et al.: Kipppunkte und kaskadische Kippdynamiken im Klimasystem, UBA 2024.)
Krieger, Heike	Grund- und Menschenrechte des status positivus/positive Handlungspflichten	
	2023	
		(zitiert als: Krieger, Heike: Grund- und Menschenrechte des status positivus/positive Handlungspflichten, in Dörr/Grothe/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2023, Rn. 22.)
Puls, Thomas	Die Automobilindustrie im Jahr 2024, Globale Trends stellen das erfolgreiche Geschäftsmodell der deutschen Autoindustrie vor Herausforderungen	
	2024	
		(zitiert als: Puls, Thomas: Die Automobilindustrie im Jahr 2024, Globale Trends stellen das erfolgreiche Geschäftsmodell der deutschen Autoindustrie vor Herausforderungen, Institut der deutschen Wirtschaft IW-Report 38/2024, S. ...)
Rossi, Matthias	EU-GRCharta Art. 20, in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Kommentar	
	2022	
		(zitiert als: Rossi, Matthias: EU-GRCharta Art. 20, in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Rn. ...)
von Schuckmann, Karina	Heat stored in the Earth system: where does the energy go?	
	2020	
		(zitiert als: von Schuckmann, Karina: Heat stored in the Earth system: where does the energy go?, Earth System Science Data 12, 2020, S. ...)

Schultz, Karlotta	Grundlagen von CO ₂ -Budgets, Hintergrundpapier 2024 (zitiert als: Schultz, Karlotta et al.: Grundlagen von CO ₂ -Budgets, Hintergrundpapier, UBA 2024, S. ...)
Szczekalla, Peter	Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht 2002 (zitiert als: Vgl. nur Szczekalla, Peter: Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, Schriften zum Europäischen Recht 2002, S. ...)
WBGU	Der WBGU-Budgetansatz, Factsheet Nr. 3 2009 (zitiert als: WBGU: Der WBGU-Budgetansatz, Factsheet Nr. 3, 2009, online abzurufen über: https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/factsheets/fs3_2009/wbgu_factsheet_3.pdf , [zuletzt abgerufen am ...].)
Winter, Gerd	Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht 2019 (zitiert als: Winter, Gerd: Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, S. ...)
	Climate Protection before the European Court of Human Rights,

2024

(zitiert als: Winter, Gerd: Climate Protection before the European Court of Human Rights, ZaöRV 2024, S. ...)

Wolfram, Paul Material efficiency and climate change mitigation of passenger vehicles

2020

(zitiert als: Wolfram, Paul et al.: Material efficiency and climate change mitigation of passenger vehicles, Journal of Industrial Ecology 2020, S. ...)
