

ZNER

26/2
2022

Zeitschrift für Neues Energierecht

Schwerpunkt Energiewende und Dritte Gewalt

Aus dem Inhalt:

Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A./Ass. jur. Theresa Rath

Rentenreform und Wärmewende: Maßstäbe der Eigentumsgarantie nach dem BVerfG-Klima-Beschluss

Prof. Dr. Walter Frenz, Maître en Droit Public

Haftung für Hochwasser- und Klimaschäden

Prof. Dr. Lorenz J. Jarass

Von der Energiewende zur Energierevolution

RAin Clara Goldmann/RAin Dr. Roda Verheyen

Verantwortung für die Folgen des Klimawandels aus § 1004 BGB

Julia Becker, B.Sc.

Rohstoffe für den Klimaschutz

Henrik Paulitz

Energiewende führt zu StromMangelWirtschaft, De-Industrialisierungs-Effekten und Teil-Verarmung

Ralf Bischof

Keine Angst vor der Dunkelflaute

Univ.-Prof. i. R. Dr. Ludwig Gramlich

Klostermeier, Lara, Artenschutz und Windenergie

Dr. Peter Becker

Walter Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts

EuGH

Einzelfall zur Finanzierung der Entsorgung von Photovoltaik-Anlagen nach der europäischen Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (Tschechien)

Hoge Raad (Oberster Gerichtshof der Niederlande)

Klimafall Urgenda

Rechtbank Den Haag

Klimaklage gegen Royal Dutch Shell

Wissenschaftlicher Beirat

Prof. Dr. Gabriele Britz

Heinz-Peter Dicks

Prof. Dr. Martin Eifert

Peter Franke

Anne-Christin Frister

Dr. Stephan Gatz

Prof. em. Dr. Reinhard Hendler

Prof. Dr. Georg Hermes

Dr. Volker Hoppenbrock

Prof. Dr. Lorenz Jarass

Prof. Dr. Claudia Kemfert

Prof. Dr. Wolfgang Kirchhoff

Prof. Dr. H.-J. Koch

Prof. Dr. Silke R. Laskowski

Prof. Dr. Uwe Leprich

Prof. Dr. Kurt Markert

Prof. Dr. Bernhard Nagel

Dr. Volker Oschmann

Prof. Dr. Alexander Roßnagel

Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. F. J. Säcker

Prof. Dr. Sabine Schlacke

Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski

Prof. Dr. Joachim Wieland

Redaktion

RA Dr. Peter Becker (Schriftleiter)

RA Dr. Martin Altrock

RA Dr. Hartwig von Bredow

Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.

RA Dr. Wieland Lehnert

RAin Dr. Heidrun Schalle

Dr. Nina Scheer, MdB

RA Franz-Josef Tigges

ZNER · Jahrgang 26 · Nr. 2

April 2022 · S. 109 – 194

ISSN: 1434-3339

Aufsätze

Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A./Ass. jur. Theresa Rath*

Rentenreform und Wärmewende: Maßstäbe der Eigentumsgarantie nach dem BVerfG-Klima-Beschluss

Rentenreform und Energiewende werden verbreitet als dringend nötig eingeschätzt vor Hintergründen wie demographischer Wandel und Klimakatastrophe. Im Rechtsdiskurs wird als ein begrenzender Faktor für solche Reformen oft die Eigentumsgarantie – im Falle der Energiewende gerade im Gebäudesektor – genannt. Ob die Interpretation des Art. 14 GG (und des Art. 17 EuGRG) die genannte Deutung wirklich stützt, untersucht der vorliegende Text kritisch, gerade auch im Lichte des BVerfG-Klima-Beschlusses. Sozialrechtlich wie auch energierechtlich zeigt sich dabei, dass liberal-demokratische Ordnungen neben dem Vertrauensschutz auch der Möglichkeit von Lernprozessen und aufgrund von Sachargumenten korrigierten Politiklinien ein hohes Gewicht einräumen.

I. Problemstellung: Rente, Klima und Wachstums- grenzen

Die Renten in Zeiten des demographischen Wandels wie auch die fossile Energieversorgung (bei Strom, Wärme, Mobilität, Kunststoffen, Zement oder im Agrarbereich) in Zeiten des Klimawandels werden verbreitet als dringend reformbedürftig eingeschätzt.¹ Bei der Rentenversicherung fordern mehrere Entwicklungen das überkommene Umlagesystem dauerhaft massiv heraus. Die Lebenserwartung steigt kontinuierlich, während die Geburtenziffer seit Mitte der 1970er Jahre weit unter den für die Reproduktion einer Bevölkerung notwendigen 2,1 Kindern pro Frau liegt.² Aufgrund dessen müssen, um ein gleichbleibendes Rentenniveau zu gewährleisten, immer weniger Menschen immer mehr Beiträge erwirtschaften. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die GRV ein Umlagesystem ist, bei welchem Beiträge, die heute durch Beitragszahler erwirtschaftet werden, unmittelbar an die Rentenbezieher ausgeschüttet werden. Doch stellt sich bei sozial- und energie- bzw. umweltrechtlichen Reformen vielfach die Frage, ob diese wohl mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG in der Interpretation des BVerfG vereinbar sind. Eine Reform des Rentenversicherungsrechts kann nach gängiger Auffassung nur insoweit stattfinden, als die aus der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge entstehenden rentenrechtlichen Anwartschaften nicht ausgehöhlt werden dürfen, welche über Art. 14 GG geschützt sind.³

Gleichzeitig wird der Druck beim Thema Rente indirekt durch andere – eben ökologische – Herausforderungen weiter verschärft. Denn in einer physikalisch endlichen Welt, die im Gefolge der völkerrechtlich verbindlichen 1,5-Grad-Grenze (Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen/PA) eigentlich vor 2035 in allen Sektoren bei Nullemissionen ankommen muss⁴, kommt die bisherige Art des Wirtschaftens auf den Prüfstand. Dies ergibt sich daraus, dass die Einhaltung solcher Ziele neben (wachstumskompatiblen) Technikwandel voraussichtlich auch Verhaltenswandel und ergo Konsumreduktion impliziert.⁵ Soziale Sicherungssysteme wie die Rentenversicherung sind bislang jedoch wachstumsabhängig in ihrem Bestand⁶, weil sich nur so die demographischen Effekte ausgleichen lassen (und übrigens auch die negativen Effekte auf den Arbeitsmarkt), und es ist schwierig, Rentenreformen unter Postwachstumsbedingungen zu konzipieren, die ohne deutliche Rentenkürzungen und/oder ein deutlich erhöhtes Renteneintrittsalter auskommen.⁷

Auch bei der Energiewende selbst und speziell bei der Wärmewende wird jedoch die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 14 GG aufgeworfen – und damit insbesondere die Frage nach dem Bestandsschutz hinsichtlich Sanierungen und der Installation von klimafreundlichen Wärmeerzeugungsanlagen. Dabei ist der Gebäudesektor für rund ein Drittel der Emissionen verantwortlich.⁸ Der Anteil erneuerbarer Energien beträgt bislang lediglich 14,5%.⁹ Um eine Klimaneutralität des Wärmesektors bis 2050 zu erreichen, müsste die Gebäudesanierungsrate im Sinne einer verstärkten Effizienz und eines verstärkten Erneuerbare-Energien-Einsatzes jährlich deutschlandweit 2% betra-

* Mehr über die Autoren erfahren Sie auf S. 194.

1 Vgl. IPCC, SR 1.5, 2018; Ekardt/Rath/Vöhler, SR 2021, 60 ff.

2 Vgl. BiB, Zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland (1871–2019), abrufbar unter: https://www.bib.bund.de/DE/Fakten/Fakt/F08-Zusammengefasste-Geburtenziffer-ab-1871.html?sessionid=FB6BFAC9094D9E5594013DFB3BA6685A.2_cid380?nn=9991998; ausführlich zum Thema Nachhaltigkeit in der GRV Hebler, NZS 2018, 848.

3 Zuletzt zu Art. 14 GG und den Rentenanwartschaften BVerfG, Beschl. v. 20.04.2016 – 1 BvR 1122/13, juris; allgemein auch Janda, ZRP 2021, 149.

4 Vgl. dazu, wie sich dies aus den IPCC-Berechnungen und deren Korrektur bei einigen rechtlich nicht haltbaren Annahmen ergibt, Ekardt/Wieding/Zorn, Sustainability 2018, 2812; Wieding/Stubenrauch/Ekardt, Sustainability 2020, 8858; Ekardt, Sustainability: Transformation, Governance, Ethics, Law, Dordrecht 2019, Ch. 1.3 und 3.; Ekardt/Heß, NVwZ 2021, 1421 ff.

5 Paech, Befreiung vom Überfluss, München 2021; Jackson, Wohlstand ohne Wachstum – das Update, München 2017; Ekardt, Sustainability, Ch. 1.3–1.4; Petschow/aus dem Moore/Pissarskoi u. a., Gesellschaftliches Wohlergehen innerhalb planetarer Grenzen: Der Ansatz einer vorsorgeorientierten Postwachstumsposition, Dessau-Roßlau 2018; Latouche, Farewell to Growth, Cambridge 2009, S. 23 ff.; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit: Ethische, rechtliche, politische und transformative Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 4. Aufl. (= 3. Aufl. der Neuausgabe) Baden-Baden 2021, § 1 C.

6 Die Wachstumsabhängigkeit der Sozialversicherungssysteme in Krisenzeiten illustriert auch die Corona-Pandemie; hierzu ausführlich Kreikebohm, NZS 2020, 401; ferner Ekardt/Rath, NZS 2021, 417 ff.

7 Im Einzelnen untersucht bei Ekardt/Rath/Vöhler, SR 2021, 60 ff.

8 BMU, Klimaschutz in Zahlen – Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, Ausgabe 2020, Berlin 2020, S. 40; DUH, Sofortprogramm Klimaschutz im Gebäudesektor, Berlin 2019.

9 UBA, Erneuerbare Energien in Deutschland – Daten zur Entwicklung im Jahr 2019, Dessau-Roßlau 2020.

gen (statt wie bislang unter 1%)¹⁰, bei einem – Paris-konformen – früheren Nullemissionsjahr noch entsprechend früher. Vor diesem gesamten Hintergrund geht der vorliegende Beitrag der Frage näher auf den Grund, ob die Eigentumsgarantie wirklich die angemessene harte Grenze für substanzielle Reformen zieht. Angezeigt erscheint dies auch vor dem Hintergrund des bahnbrechenden BVerfG-Klima-Beschlusses vom Frühjahr 2021. Dort hat das BVerfG eine gesetzgeberische Nachbesserungspflicht beim Klimaschutz dahingehend statuiert, dass die Gesetzgebung bislang die Grenzen ihrer Abwägungsspielräume beim Klimaschutz verletzt und nunmehr zu einer faireren Verteilung der Freiheitschancen zwischen den Generationen kommen muss.¹¹ Diese erste erfolgreiche Umweltverfassungsbeschwerde in der BVerfG-Historie ist zugleich die wohl weitestgehende Klima-Entscheidung eines obersten Gerichts weltweit.¹² Interessant ist vorliegend der Begründungszusammenhang der Entscheidung, weil sie das Abwägungsverhältnis zwischen verschiedenen Freiheitsphären anerkennt, etwa beim Klimaschutz jenen der Produzierenden und Konsumierenden einerseits und der vielen Klimawandelbetroffenen andererseits.¹³ Bei Rentenreform und Energiewende könnte sich damit fortan eine differenziertere Interpretation der verfassungsrechtlichen Reformgrenzen – und vielleicht sogar Reformverpflichtungen – ergeben, die nicht wie bislang einseitig die reformabgeneigten Belange privilegiert.

II. BVerfG, Inhaltsbestimmung und Enteignung – Unterschiede zu Art. 17 EuGRCh

Um eine Neuinterpretation der Eigentumsgarantie prüfen zu können, ist zunächst die bisherige Diskussion nachzuzeichnen. Nachstehend werden zunächst einige Spezifika der Eigentumsgarantie in Erinnerung gerufen (verbunden mit einem Blick sowohl auf Art. 14 GG als auch auf Art. 17 EuGRCh) und sodann nacheinander die Rentenversicherung und die Wärmewende in den Blick genommen, bevor schlussendlich neue Interpretationsansätze gerade im Lichte des BVerfG-Klima-Beschlusses erwogen werden.

Im Unterschied zu vielen anderen grundrechtlich verbürgten Schutzgütern – wie etwa Leben und körperliche Unversehrtheit – handelt es sich beim Eigentumsrecht nach Art. 14 GG um ein normgeprägtes Grundrecht, denn Eigentum ist ein normatives Konstrukt, wobei erst durch den Normgeber eine Zuordnung bestimmter Vermögenswerte zu einer bestimmten Person erfolgt¹⁴. Der Schutzbereich des Eigentums wird somit

maßgeblich durch den einfachen Gesetzgeber mit festgelegt, indem er als Inhaltsbestimmung für die Zukunft und als Schrankenbestimmungen (auch) für die Vergangenheit abstrakt-generell rechtlich festlegt, was in welcher Weise als Eigentum zu behandeln ist. Beeinträchtigungen am einmal gebildeten Eigentum wie auch für die Zukunft werden dennoch stets auf ihre Verhältnismäßigkeit hin befragt. Denn trotz seiner Normgeprägtheit hat der Eigentums-Schutzbereich konstante Elemente wie Privatnützigkeit und Verfügungsbefugnis, die einem beliebigen gesetzgeberischen Wegwägen entgegenstehen (und die Verhältnismäßigkeitsprüfung ist der gängige juristische Begriff für das System von materiell-rechtlichen Abwägungsregeln bzw. Abwägungsgrenzen insbesondere für gesetzgeberische Entscheidungen).

Von der Inhalts- und Schrankenbestimmung zu unterscheiden ist die Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG. Gerade dann, wenn es um den Eingriff in bereits bestehende Rechtspositionen geht, ist zwingend eine Abgrenzung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmung bzw. Enteignung vorzunehmen. Dies gilt auch für die hier angesprochenen Themenbereiche der Rentenversicherung und der Wärmewende. Gerade im Umweltrecht existiert eine umfassende Rechtsprechung zu der Frage, ob es sich bei einer Maßnahme um eine Enteignung oder lediglich eine Inhalts- bzw. Schrankenbestimmung handelt¹⁵. Erfassen lässt sich die grundsätzliche Linie der Rechtsprechung des BVerfG zum Enteignungsbegriff in Abgrenzung zur Inhaltsbestimmung etwa am Atomausstieg. Für die Verkürzung der Laufzeiten von AKWs stellte sich in diesem Zusammenhang die Frage nach der Eingriffsqualität. Im Falle einer Enteignung hätten wichtige formale Kautelen beachtet werden müssen (z. B. die Verpflichtung zu Entschädigungszahlungen). Nach der Pflichtexemplar- sowie der Nassauskiesungs-Entscheidung des BVerfG¹⁶ wird eine formal-typologische Abgrenzung zwischen der Inhaltsbestimmung des Eigentums und der Enteignung gepflegt, welche der divergenten systematischen Stellung im Grundgesetz (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG versus Art. 14 Abs. 3 GG) Rechnung tragen soll. Die Enteignung ist nach der Judikatur – in Abgrenzung zur abstrakt-generellen Inhaltsbestimmung – der konkret-individuelle Zugriff auf eine Eigentumsposition sowie der Entzug derselben. In seiner Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der 13. AtG-Novelle hat das BVerfG sich schließlich dazu geäußert, dass Voraussetzung für eine Enteignung auch ein Rechtsträgerwechsel hinsichtlich der Eigentumsposition ist¹⁷. Damit aber ist die Regulierung von Risiken und Gefahren stets keine Enteignung, sondern Inhaltsbestimmung des Eigentums – nicht nur, aber auch beim Atomausstieg.¹⁸

Art. 14 Nr. 7 ff.; Wieland, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. Tübingen 2013, Art. 14 Rn. 27.

10 Mit einer zugrunde gelegten Sanierungsrate von 1,5% BMU, Klimaschutz in Zahlen – Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, Ausgabe 2020, Berlin 2020, S. 41; realistischer mit einer Zielsetzung der Treibhausgasneutralität des Gebäudesektors vor 2050 und einer angestrebten Sanierungsrate von 2% DUH, Sofortprogramm Klimaschutz im Gebäudesektor, Berlin 2019; eher zurückhaltend UBA, Klimaneutraler Gebäudebestand 2050 – Energieeffizienzpotenziale und die Auswirkungen des Klimawandels auf den Gebäudebestand, Freiburg 2017, S. 184.

11 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723; dazu (auch kritisch) Ekardt/Heß, NVwZ 2021, 1421 ff.; Ekardt/Heß/Wulff, EurUP 2021, 212 ff.; Faßbender, NJW 2021, 2085 ff.; Calliess, ZUR 2021, 355; Arling/Peters, LTO vom 08.05.2021; Breuer, Die Freiheit der Anderen, VerfBlog vom 18.05.2021; Eckes, Separation of Powers in Climate Cases, VerfBlog vom 10.05.2021; Steinbach, Administrierte Freiheitschancen, VerfBlog vom 19.05.2021; Gelinsky/Fuchs, Bitte noch mehr, VerfBlog vom 26.05.2021; Schlacke, NVwZ 2021, 912 ff.; Ruttloff/Freihoff, NVwZ 2021, 917 ff.; Ekardt/Heß, ZUR 2021, 579 ff.

12 Näher dazu Ekardt/Heß, ZUR 2021, 579 ff.; Ekardt/Heß, NVwZ 2021, 1421 ff.; Ekardt/Heß/Wulff, EurUP 2021, 212 ff.

13 Grundsätzlich zur Multipolarität der Freiheit und zu den Grenzen gesetzgeberischer Abwägungsspielräume Ekardt, Sustainability, Ch. 3; Ekardt, Theorie, §§ 4, 5; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen 2001.

14 Axer, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK Grundgesetz, 47. Ed. 2021,

15 Zum Spannungsverhältnis von Eigentums- und Umweltschutz am Beispiel des Naturschutzrechts Kahl/Gärditz, ZUR 2006, 1 ff.; generell zum Verhältnis von Art. 14 GG zu Art. 20a GG Blasberg, Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Berlin 2008.

16 BVerfGE, Beschl. v. 14.07.1981 – 1 BvL 24/78, BVerfGE 58, 137; BVerfG, Beschl. v. 15.07.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 ff.

17 BVerfG, Urte. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, BVerfGE 143, 246; Burgi, NVwZ 2019, 585; so im Grunde auch schon in der Entscheidung zur Baulandumlegung, vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.05.2001 – 1 BvR 1512, 1677/97, BVerfGE 105, 1; siehe dazu Roller, ZUR 2017, 277 (280) und Haas, NVwZ 2002, 272.

18 Dazu anhand der beiden Atomausstiegsphasen in Deutschland Mann/Sieven, VerwArch 2015, 184 ff.; Ekardt, NuR 2012, 813 ff.; Ludwigs, NVwZ 2016, 1; Koch, NJW 2000, 1529; Roller, ZUR 2017, 277; Ewer, NVwZ 2011, 1035; Ludwigs, NVwZ 2016, 1; Schröder, NVwZ 2013, 105; Burgi, NVwZ 2019, 585; Franzius, JuS 2018, 28; Schlömer, Der beschleunigte Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie, Baden-Baden 2013, S. 126; a. A. Di Fabio, Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie: europarechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben, Köln 1999, S. 127 ff.; ebenso Moench, in:

Das Gesagte gilt umso mehr, als die jüngere Rechtsprechung nicht nur die generelle Einordnung der Risikobekämpfung, sondern auch ganz allgemein die Neuregelung eines Rechtsgebiets als Inhaltsbestimmung wertet. Dies hat das BVerfG etwa für die Abschaffung des Vorkaufsrechts bei der Bergrechtsreform judiziert¹⁹. Ebenso ist die Lage beim Kohleausstieg sehr ähnlich – auch wenn teilweise argumentiert wird, beim Kohleabbau und ihrer Verstromung handele es sich nicht um eine Hochrisikotechnologie, weshalb die Rechtslage sich anders als beim Atomausstieg darstelle.²⁰ Dieses Argument geht jedoch fehl. Auch bei der Produktion von Strom aus fossilen Energieträgern handelt es sich um eine Risikotechnologie angesichts ihrer Konsequenzen gerade in puncto Klimawandel (sowie gestörter Nährstoffkreisläufe, Artensterben, Luft-, Böden- und Gewässerverunreinigung mit kanzerogenen Folgen usw.).²¹ Auch beim Kohleausstieg werden lediglich Inhalt und Grenzen des Eigentums abstrakt-generell festgelegt, ohne dass der Staat auf konkrete Eigentumsgegenstände mit dem Ziel eines Rechtsträgerwechsels zugreift. Die erheblichen Entschädigungszahlungen, die der deutsche Staat aus Steuermitteln an die Kraftwerksbetreiber leisten wird, wären verfassungsrechtlich vermeidbar gewesen, da Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums nur bei unzumutbarer Härte ausnahmsweise eine Entschädigungspflicht auslösen²², die hier jedoch nicht gegeben ist, da es sich um abgeschriebene Kraftwerke und im Falle des Klimawandels um ein seit langem bekanntes gesellschaftliches Problem handelt.²³

An dieser Stelle erscheint ein vergleichender Blick auf den primärrechtlich auf EU-Ebene verankerten Eigentumsschutz aus Art. 17 EuGRCh sinnvoll. Neben dem GG und der EMRK bildet die EuGRCh die dritte für Deutschland gültige Grundrechtskodifizierung. Die EuGRCh gilt als Teil des Primärrechts gemäß Art. 51 Abs. 1 EuGRCh für sämtliche Aktivitäten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU. Für die Mitgliedstaaten gilt sie unmittelbar nur bei der Durchführung des Rechts der Union.²⁴ Grundsätzlich gehen die Vorschriften der EuGRCh dabei dann im Sinne eines Anwendungsvorrangs vor.²⁵ Bei der Interpretation der verschiedenen Verankerungen der Eigentumsgarantie ist zu berücksichtigen, dass die jeweiligen Gerichte in vielfältiger Weise interagieren.²⁶ An Art. 17

EuGRCh wäre etwa der weiterentwickelte EU-weite, nunmehr praktisch alle fossilen Brennstoffe umfassende ETS mit strengen Caps und Border Adjustments zu messen, dessen Etablierung aktuell mit dem Fit-for-55-Paket der EU-Kommission im Gespräch ist.²⁷ Den Kohleausstieg betreffend hat das BVerfG in einem Beschluss auf einen Antrag auf einstweilige Anordnung hin zu erkennen gegeben, dass es bereits den Anwendungsbereich des Art. 17 EuGRCh nicht für eröffnet hält, da unionsrechtlich keine Vorgaben zur Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung bestünden.²⁸

Der EuGH hat sich für eine dem Eigentumsbegriff im GG ähnliche Auslegung des Eigentumstatbestands in der EuGRCh entschieden: Art. 17 EuGRCh erfasst laut dem EuGH vermögenswerte Rechte (und zwar solche, die rechtmäßig erworben wurden, wobei hier ein Unterschied zum grundgesetzlichen Eigentumsbegriff besteht), aus denen sich im Hinblick auf die Rechtsordnung eine gesicherte Rechtsposition ergibt, die eine selbstständige Ausübung dieser Rechte durch und zugunsten ihres Inhabers ermöglicht.²⁹ Art. 17 EuGRCh wird demnach ebenfalls so gelesen, dass rein wirtschaftliche Gewinnaussichten nicht umfasst sind³⁰. Die Abgrenzung zwischen Enteignung und bloßer Nutzungsregelung erfolgt für Art. 17 EuGRCh auf Basis des Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK, auf welche Art. 52 Abs. 3 EuGRCh ergänzend für die Auslegung der EuGRCh verweist.³¹ Der Enteignungsbegriff der EuGRCh ist dabei weiter gefasst als der durch das BVerfG geprägte enge Enteignungsbegriff des GG. Neben direkten bzw. formalen Enteignungen, bei denen das Eigentum auf den Staat oder einen Dritten übergeht, fallen auch indirekte bzw. de-facto Enteignungen unter den Enteignungsbegriff. Ausschlaggebend ist hierbei, dass der Eigentümer von jeder sinnvollen Art der Nutzung und Verfügung hinsichtlich des Eigentums ausgeschlossen wird.³²

III. Der Eigentumsschutz in der gesetzlichen Rentenversicherung

Auf dieser Basis kann die gewachsene Sicht auf das Eigentumsgrundrecht in puncto Rentenversicherung nunmehr in den Blick genommen werden. In der Diskussion um die Anpassung der Sozialversicherungssysteme (etwa an eine Postwachstumsökonomie) gibt es wie angekündigt verschiedene Vorschläge für eine Umstrukturierung des Rentensystems, von denen einige direkte Auswirkungen auf die Eigentumsgarantie haben können. Insbesondere die Vorschläge, die auf

Ludwigs (Hg.), *Der Atomausstieg und seine Folgen*, Berlin 2016, S. 36 ff.

19 BVerfG, Beschl. v. 09.01.1991 – 1 BvR 929/89, BVerfGE 83, 201; BVerfG, Beschl. v. 10.10.1997 – 1 BvR 310/84, NJW 1998, 367; Röllner, NJW 2001, 1003.

20 Spieth/Hellermann, UTR 135 (2018), 83 (85); dass es darauf aber auch gar nicht ankommt, zeigen Schomerus/Franßen, *Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken*, Essen 2018.

21 Franzius, NVwZ 2018, 1585 f.; Klein, *Widersprüche in der Brandenburger Energiewende – Horizonte sozialökologischer Transformation*, Berlin 2012; zwar a. A., doch auch unter Anerkennung des risikobehafteten Einflusses der Kohleverstromung auf das Klima Däuper/Michaels/Dietzel/Buller, *Ein Kohleausstieg nach dem Vorbild des Atomausstiegs?*, Berlin 2017.

22 BVerfGE, Beschl. v. 14.07.1981 – 1 BvL 24/78, BVerfGE 58, 137.

23 Bright/Westphal, *Kein Geld für alte Braunkohlekraftwerke – Vereinbarkeit von Entschädigungen für Braunkohlekraftwerke in Deutschland mit dem EU-Beihilfenrecht*, Berlin 2019, S. 11 f.; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, *Kurzinformation: Stilllegung von Kohlekraftwerken ohne Entschädigung – Ergänzung zur Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 360/18*, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/627102/94bf33cc85b7f1dc065db0c2c89c5738/Wd-3-033-19-pdf-data.pdf>.

24 Ludwigs/Sikora, JuS 2017, 385 (388); Honer, JuS 2017, 409; Michl, JuS 2019, 343.

25 EuGH, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 = NJW 1964, 2371 – Costa/E.N.E.L.; Ludwigs/Sikora, JuS 2017, 385 (387); EuGH, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114 = NJW 1971, 343 – Internationale Handelsgesellschaft; zu dem teils komplizierten Verhältnis der Grundrechtsnormen Terhechte, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. Baden-Baden 2015, GRC Vorbemerkung Rn. 8, sowie GRC Art. 53 Rn. 9.

26 Vgl. Ludwigs/Sikora, JuS 2017, 385; Michl, JuS 2019, 343 (344); Holterhus/Mittwoch/El-Ghazi, JuS 2019, 313 (317 f.).

27 KOM (2021) 564 final; dazu Ekardt/Heß, NVwZ 2021, 1421 ff.

28 BVerfG, Beschl. v. 18.08.2020 – 1 BvR 82/20, NVwZ 2020, 1500; so schon Klinski, *Juristische und finanzielle Optionen der vorzeitigen Abschaltung von Kohlekraftwerken*, Berlin 2015, S. 93.

29 EuGH (GK), C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28 = EuZW 2013, 347 – Sky Österreich; Wollenschläger, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hg.), *Europäisches Unionsrecht*, GRC Art. 17 Rn. 9 ff.

30 Michl, JuS 2019, 343 (346); Wollenschläger, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hg.), *Europäisches Unionsrecht*, GRC Art. 17 Rn. 16; EuGH, C-306/93, ECLI:EU:C:1994:407 = BeckRS 2004, 76192 – SMW Winzersekt; jetzt auch EuGH (GK), C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28 = EuZW 2013, 347 – Sky Österreich.

31 EuGH, C-347/03, ECLI:EU:C:2005:285 = EuZW 2005, 538 – ERSA; Ludwigs, NVwZ 2016, 1 (4); Ekardt/Kornack, ZEuS 2010, 111 ff.; vgl. auch Wollenschläger, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hg.), *Europäisches Unionsrecht*, GRC Art. 17 Rn. 27.

32 EuGH, C-347/03, ECLI:EU:C:2005:285 = GRUR 2006, 66 – Friuli-Venezia; EGMR, 24.06.1993, Nr. 14556/89 – Papamichalopoulos; Calless, in: Kment (Hg.), *Das Zusammenwirken von deutschem und europäischem öffentlichem Recht*, Festschrift für Hans D. Jarass zum 70. Geburtstag, München 2015, 12 f.; Jarass, *Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. München 2021, Art. 17 Rn. 18; Ludwigs, NVwZ 2016, 1 (4); Kühling, in: Pechstein/Nowak/Häde, *Frankfurter Kommentar*, Tübingen 2017, Art. 17 EuGRCh Rn. 22 f.

eine Kürzung der Renten bzw. eine Erweiterung des Kreises der Versicherungspflichtigen abzielen, sowie die Überlegung, vom Umlagesystem der Rentenversicherung zu einem Beveridge-System zu wechseln³³, könnten verfassungsrechtlichen Bedenken mit Blick auf Art. 14 GG begegnen (und teils auch mit Blick auf Art. 33 Abs. 5 GG, auf welchen jedoch im Folgenden nicht näher eingegangen werden soll).³⁴

Lange war die Einordnung von Rentenanwartschaften als vom Schutzbereich des Art. 14 GG umfasster Rechtspositionen offen. Als Eigentum im Sinne des Art. 14 GG gilt indes wie gesagt jedes vermögenswerte Recht, das dem Berechtigten von der Rechtsordnung zur privaten Nutzung und zur eigenen Verfügung zugeordnet ist³⁵. Damit unterscheidet sich der Eigentumsbegriff des Art. 14 GG maßgeblich von dem des § 903 BGB.³⁶ Geschützt werden somit neben dem Sacheigentum unter anderem etwa dingliche Rechte, sonstige gegenüber jedermann wirkende Rechte, schuldrechtliche Forderungen und sozialversicherungsrechtliche Rentenansprüche³⁷. Interessen, Chancen und Vermögensaussichten hingegen sind vom Schutzbereich des Art. 14 GG nicht erfasst (anders als ggf. von Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG respektive auf EU-Ebene von der Berufs- und Unternehmensfreiheit nach Art. 15 und 16 EuGRCh), da das Eigentumsrecht das Erworbene und nicht den Erwerb schützt³⁸. Damit erscheinen Anwartschaften auf durch nicht unerhebliche eigene Leistung erworbene und zudem existenzsichernde sozialversicherungsrechtliche Ansprüche als geschützt durch die Eigentumsgarantie.³⁹ Hinsichtlich der Eigenleistung orientiert sich das BVerfG an den jeweils geleisteten Beiträgen der Berechtigten⁴⁰. Dies be-

deutet auch, dass z. B. Ansprüche auf Hinterbliebenenrente nicht in den Schutzbereich des Art. 14 GG fallen.⁴¹

Fraglich ist, wie weit der Eigentumsschutz hinsichtlich der Rentenanwartschaften reicht, spätestens auf der Ebene der Verhältnismäßigkeit respektive der Abwägung mit anderen Rechtsgütern. Zunächst ist festzuhalten, dass keine Vorschrift des GG die gesetzliche Rentenversicherung so, wie wir sie kennen, garantiert.⁴² Dass jedoch ein grundsätzlich funktionsstüchtiges und leistungsstarkes Sozialsystem bestehen muss, sieht das BVerfG fraglos als von der Verfassung umfasst an, da dies die Basis für die Garantie eines menschenwürdigen Daseins sei.⁴³ Dies legt bereits im System der bisherigen Judikatur den Schluss nahe, dass die Rentenversicherung als solche existieren muss, der Gesetzgeber jedoch in ihrer konkreten Ausgestaltung erhebliche Gestaltungsspielräume genießt.⁴⁴ Problematisch wird eine Rentenreform in der bisherigen Perspektive jedoch, wenn in bereits entstandene Rentenanwartschaften eingegriffen wird.

Die grundsätzliche Qualifikation der Rentenanwartschaften als Eigentum trifft indes noch keine Aussage darüber, inwiefern das Rentenversicherungssystem hinsichtlich derer modifiziert werden kann, die schon Beiträge geleistet haben. Solche Änderungen hat das Rentensystem in den letzten Jahren immer wieder erfahren, zuletzt in erheblichem Ausmaß etwa mit dem Rentenversicherungsanpassungsgesetz aus dem Jahr 2007, welches unter Beachtung von Übergangszeiten das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre anhob⁴⁵. Dabei entspricht die Anhebung des Rentenalters im Wesentlichen einer Rentenkürzung, da die Rentenbezugszeit sich vermindert. Gegen derlei Reformen sind bisher keine durchgreifende Verfassungsbedenken sichtbar geworden. Das BVerfG begreift etwa die Anhebung des Renteneintrittsalters als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums⁴⁶. Grundsätzlich gilt für das BVerfG die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme sodann als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut, hinter dem das Eigentumsrecht des Einzelnen unter Umständen zurückstehen muss.⁴⁷ In gewisser Weise kann eine Anspruchskürzung insofern auch zugunsten der Anspruchsinhaber wirken, da diese bei der Sicherstellung der Funktionstüchtigkeit des Rentenversicherungssystems immerhin ihre Ansprüche – wenn auch in gekürzter Form – behalten.

Daraus folgt, dass der Gesetzgeber in bislang gängiger Lesart zwar einen weiten Gestaltungsspielraum hat, zugleich aber nicht den Inhalt der Anwartschaften derartig aushöhlen darf, dass die wesentlichen Leistungen der Rentenversicherung da-

33 Zu der Frage, warum all diese Vorschläge nicht abschließend geeignet sind, um die notwendigen Umwälzungen zu bewirken Ekardt/Rath/Vöhler, SR 2021, 60 (70 ff.); zu den intertemporalen Merkmalen der Sozialversicherung Janda, ZRP 2021, 149.

34 Einen Überblick über die jeweiligen Vorschläge bieten Petschow/aus dem Moore/Pissarskoi u. a., Wohlergehen, passim; Ekardt/Rath/Vöhler, SR 2021, 60 (70 ff.); Art. 33 Abs. 5 GG ist im Übrigen für beamtetenrechtliche Ansprüche lex specialis, vgl. Bryde/Wallrabenstein, in: von Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 14 Rn. 57.

35 Siehe anstelle vieler BVerfG, Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94, BVerfGE 101, 239; BVerfG, Beschl. v. 07.12.2004 – 1 BvR 1804/03, BVerfGE 112, 93; Wendt, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 21; Bryde/Wallrabenstein, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 23.

36 BVerfG, Urt. v. 08.04.1997 – 1 BvR 48/94, BVerfGE 95, 267; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 14 Rn. 160; Bryde/Wallrabenstein, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz (Hg.), Art. 14 Rn. 24.

37 BVerfG, Beschl. v. 18.01.2006 – 2 BvR 2194/99, BVerfGE 115, 97; BVerfG, Beschl. v. 08.05.2012 – 1 BvR 1065/03, 131, 66, juris; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 14 Rn. 160; Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl. München 2020, Art. 14 Rn. 5; kritisch zur Einordnung der Rentenansprüche als Eigentum Depenheuer/Froese, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Grundgesetz, 7. Aufl. München 2018, Art. 14 Rn. 82.

38 Vgl. hierzu etwa BVerfG, Beschl. v. BVerfG, 18.03.1970 – 2 BvO 1/65, BVerfGE 28, 119; BVerfG, Beschl. v. 16.03.1971 – 1 BvR 52/66, 1 BvR 665/66, 1 BvR 667/66, 1 BvR 754/66, BVerfGE 30, 292; 78, 205; BVerfG, Beschl. v. 12.03.1996 – 1 BvR 609/90, 1 BvR 692/90, BVerfGE 94, 241; BVerfG, Beschl. v. 26.06.2002 – 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, BVerfGE 105, 252; BVerfG, Beschl. v. 29.06.2016 – 1 BvR 1015/15, BVerfGE 142, 268 Rn. 92; Kingreen, JA 2016, 390 (394).

39 BVerfG, Beschl. v. 01.07.1981 – 1 BvR 874/77, juris; BVerfG, Urt. v. 16.07.1985 – 1 BvL 5/80, BVerfGE 69, 272; BVerfG, Urt. v. 04.06.1985 – 1 BvL 12/83, 70, 101, juris; BVerfG, Beschl. v. 09.10.1985 – 1 BvL 7/83, 71, 1, juris; zur nicht unerheblichen Eigenleistung zuerst zum Versorgungsausgleich BVerfG, Beschl. v. 26.02.1980 – 1 BvR 195/77, BVerfGE 53, 164 und etliche mehr; außerdem Depenheuer/Froese, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 392 ff.; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 14. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 27 ff; Wendt, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz, Art. 14 Rn. 34.

40 BVerfG, Beschl. v. 18.02.1998 – 1 BvR 1318/86, 1 BvR 1484/86, BVerfGE 97, 271; s. bereits BVerfG, Beschl. v. 13.05.1986 – 1 BvL 55/83, BVerfGE 72, 141; ob diese Rechtsprechung dem noch immer

existierenden Ungleichgewicht von Erwerbs- und Care-Arbeit zwischen Männern und Frauen gerecht wird und welche Relevanz diese empirischen Gegebenheiten für die normative Interpretation haben, wird hier aus Raumgründen nicht weiter vertieft.

41 BVerfG, Beschl. v. 18.02.1998 – 1 BvR 1318/86, 1 BvR 1484/86, BVerfGE 97, 271; Lenze, Staatsbürgersicherung und Verfassung, Tübingen 2005, S. 518; Wendt, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz, Art. 14 Rn. 21.

42 So zutreffend Ruland, NZS 2010, 121 (122).

43 BVerfG, Beschl. v. 02.05.1967 – 1 BvR 578/63, BVerfGE 21, 362; BVerfG, Beschl. v. 04.06.1969 – 2 BvR 86/66, 2 BvR 245/66, BVerfGE 26, 100; Axer, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK Grundgesetz, Art. 14 Rn. 57.

44 Ruland, NZS 2010, 121 (122); Axer, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK Grundgesetz, Art. 14 Rn. 57.

45 Vgl. mit einem Überblick über die Entwicklung der Rechtsprechung des BVerfG aufgrund der jeweiligen Reformen Ruland, NZS 2010, 121 (125 f.); zu aktuellen Fragestellungen (aber ohne Bezug zu den Grenzen des Wachstums) Kreikebohm, NZS 2020, 401.

46 BVerfG, Beschl. v. 13.02.1973 – 2 BvL 8/71, BVerfGE 8, 71; BVerfG, Beschl. v. 04.06.1985 – 1 BvL 12/83, BVerfGE 70, 101; BVerfG, Urt. v. 12.02.1986 – 1 BvL 39/83, BVerfGE 72, 9.

47 BVerfG, Urt. v. 28.02.1980 – 1 BvL 17/77, BVerfGE 53, 257; BVerfG, Urt. v. 10.02.1987 – 1 BvL 15/83, BVerfGE 74, 203; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 14 Rn. 248.

rin nicht mehr enthalten sind. So wird beispielsweise angenommen, dass zwar eine Anpassung des für alle geltenden aktuellen Rentenwertes (also des aktuellen Euro-Wertes eines Rentenpunktes gemäß § 68 SGB VI) möglich ist – und damit auch eine Absenkung der Renten. Engeren Grenzen unterliegt der Gesetzgeber hingegen z. B. bei Eingriffen in die Summe der Entgeltpunkte, da diese bereits das abgeschlossene Ergebnis einer Umverteilungsentscheidung abbilden.⁴⁸ Grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die Sozialversicherungsbeiträge über einen langen Zeitraum hinweg geleistet werden und erst wesentlich später zu tatsächlichen Leistungen an die Beitragszahler führen.⁴⁹ Insgesamt werden durch die Rentenversicherung jedoch keine Beiträge gesichert, noch besteht ein Anspruch auf Teilhabe an etwaig steigenden Realeinkünften der aktiven Beitragszahler.⁵⁰ Stattdessen wird mit dem Ziel der größtmöglichen Anteilsgerechtigkeit die Gleichbehandlung der Leistungsbezieher im Umlagesystem garantiert.

Inwieweit der Eingriff in das Eigentum bei einer Umstellung des Rentenversicherungssystems etwa durch Einbeziehung von Selbstständigen und Beamten oder durch die Umstellung auf das steuerfinanzierte Beveridge-System noch gerechtfertigt wäre, ist (weiterhin der bisherigen Lesart folgend) indes unklar. Bezüglich einer möglichen Einbeziehung der berufsständischen Versorgungswerke in die gesetzliche Rentenversicherung werden wiederum die dort erworbenen Anrechte von der Garantie des Art. 14 GG geschützt. Die Überführung dieser Anrechte in die Rentenversicherung wäre zwar ebenfalls lediglich eine Inhalts- und Schrankenbestimmung, jedoch stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit⁵¹, die in Zweifel gezogen wird.⁵² Dies lässt sich auch als Frage dahingehend formulieren, ob eine verfassungsrechtliche Bestandsgarantie für die privaten Versicherungen besteht.⁵³ Für eine Einbeziehung der Beamten und ihrer (bislang steuerfinanzierten) Altersversorgung wird zudem Art. 33 Abs. 5 GG als Maßstab angeführt.⁵⁴ Bereits in bisheriger Lesart bestehen dennoch wie gesehen durch die Steuerungsmöglichkeit beim Rentenwert viel weitgehendere Reformoptionen als es mitunter scheinen mag – die somit auch eine Anpassungsmöglichkeit aus demographischen oder wachstumsbezogenen Gründen eröffnen.

IV. Wärmewende – insbesondere Sanierungen und Bauplanungsrecht

Nunmehr soll der Blick auf das andere benannte Feld und sein Verhältnis zur Eigentumsgarantie gerichtet werden – die Wärmewende. Strategien für eine Wärmewende wären grundsätzlich verfügbar, auch für eine radikale mit Nullemissionen in 10-15 Jahren im Sinne der erwähnten Interpretation des Paris-Ziels, so eine verstärkte Energieeffizienz, der Einsatz von erneuerbaren Energien und die Suffizienz insbesondere bezüglich der Quadratmeteranzahl von Wohnraum pro Kopf. Einer-

lei ob insoweit eine Ausweitung des EU-Emissionshandels als Mengensteuerung eingesetzt oder eher Ordnungsrecht in Ansatz gebracht würde (die Vorteile der erstgenannten Option wurden andernorts diskutiert⁵⁵), können sich jedoch Grenzen in Gestalt der Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG oder Art. 17 EuGRC ergeben.⁵⁶ Das Eigentumsgrundrecht garantiert beispielsweise die allgemeine wie auch die negative Baufreiheit, wobei insbesondere die allgemeine Baufreiheit durch zahlreiche Regelungen insbesondere im Gebäudeenergiegesetz (GEG) ausgestaltet wird.⁵⁷ Für bereits bestehende Gebäude könnte zudem der grundrechtliche Vertrauensschutz in der Form des Bestandsschutzes effektiven Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudesektor entgegenstehen. Insbesondere soll hier auf Bestimmungen des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) aus dem Jahr 2020 sowie auf Regelungen zum Erlass bzw. zur Änderungen von Bebauungsplänen nach dem BauGB eingegangen werden.

Der (baurechtliche) Bestandsschutz wurde lange Zeit aus Art. 14 GG herausgelesen, wobei jetzt gilt, dass auf den Artikel nur zurückzugreifen ist, wenn es keine speziellere, einfachgesetzliche Regelung gibt, die ihn eindeutig benennt. Insbesondere dient der Bestandsschutz dazu, nach (wesentlicher) Fertigstellung der baulichen Anlage behördliche Eingriffe bei nachträglichen Änderungen der Rechtslage abzuwehren.⁵⁸ Umfasst davon ist auch die Nutzung des Gebäudes. Dies wird im Rahmen der Wärmewende insbesondere dann relevant, wenn Pflichten zum Einbau von Technologien zur Erzeugung oder Nutzung von erneuerbaren Energien eingeführt oder solche mit Bezug zur Sanierung von Bestandsbauten begründet werden, der jeweilige Eigentümer aber eventuell bereits in eine fossile Heizungsanlage investiert hat oder kein persönliches Interesse daran hat, eine Sanierung vorzunehmen. Der aktive Bestandsschutz kann neben diesem sogenannten passiven Bestandsschutz außerdem das Recht des Eigentümers umfassen, die zur Erhaltung und Nutzung der baulichen Anlage notwendigen Maßnahmen durchzuführen, selbst wenn diese nach der geltenden Rechtslage nicht mehr genehmigungsfähig wären.⁵⁹ Dabei sind auch Unterhaltungs-, Instandsetzungs- oder Modernisierungsmaßnahmen umfasst, soweit die Identität der baulichen Anlage erhalten bleibt. Allerdings wird der aktive Bestandsschutz in gängiger Lesart mittlerweile nur noch gewährleistet, insofern er einfachgesetzlich normiert ist.⁶⁰ Der Bestandsschutz entfällt regelmäßig z. B. bei Nutzungsaufgabe des Gebäudes und – wichtig für die hier im Folgenden anzusprechenden Regelungen – bei weitgehenden baulichen Änderungen, die einer Neuerrichtung gleichkommen, sowie Änderungen der Nutzungsart, die mit der ursprünglich gewährten Nutzungsart nicht wesensverwandt sind.⁶¹ Außerdem können Rechtsnormen den Bestandsschutz beschränken.

48 Ruland, NZS 2010, 121 (126); dazu auch Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 14 Rn. 246.

49 BVerfG, Beschl. v. 26.07.2007 – 1 BvR 823-03, 1247/07, NZS 2008, 254.

50 Lenze, NJW 2003, 1427; BSG, Urt. v. 31.07.2002 – B 4 RA 120/00 R, NJW 2003, 1474.

51 Vgl. Ruland, ZRP 2009, 165 (167).

52 Papier, in: Becker/Kaufmann/von Maydell/Schmähl/Zacher (Hg.), Alterssicherung in Deutschland, Festschrift für Franz Ruland zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 2007, S. 455; Papier, AnwBl 2007, 97 (100 f.).

53 Befürwortend z. B. Kirchhof, NZS 2014, 201; insgesamt aus verfassungsrechtlicher Perspektive ablehnend zur Bürgerversicherung auch Isensee, NZS 2004, 393.

54 Zähler, NZS 2019, 41 hält dies nur auf Basis einer Verfassungsänderung für möglich; ebenso Ruland, ZRP 2009, 165; Kreikebohm, NZS 2020, 401 (405).

55 Ekardt, Sustainability, Ch. 4; Ekardt/Klinski/Schomerus, Konzept für die Fortentwicklung des deutschen Klimaschutzrechts, Marburg 2015; Ekardt/Heß, NVwZ 2021, 1421 ff.

56 Steinbach, Das Ordnungsrecht der Wärmewende – Bestandsaufnahme, Bewertung, Tendenzen, Frankfurt a. M. 2017, S. 251 ff.; zu den ordnungsrechtlichen Flankierungen des Wohneigentumsrechts Kreuter-Kirchhof, in: Voigtländer/Deppenheuer (Hg.), Wohneigentum – Herausforderungen und Perspektiven, Berlin 2014, S. 116 ff.

57 Vgl. Steinbach, Das Ordnungsrecht der Wärmewende – Bestandsaufnahme, Bewertung, Tendenzen, Frankfurt a. M. 2017, S. 253 f.; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 14 Rn. 164.

58 BVerwG, Urt. v. 19.10.1966 – IV C 16.66, BVerwGE 25, 161; Beckmann, KommJur 2014, 401; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 14 Rn. 190.

59 Beckmann, KommJur 2014, 401 (402); zum Bestandsschutz in der Wärmewende Steinbach, Das Ordnungsrecht der Wärmewende, S. 268 ff.; von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 126.

60 BVerwG, Urt. v. 12.03.1998 – 4 C 10.97, BVerwGE 106, 228; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 14 Rn. 192; Beckmann, KommJur 2014, 401 (408).

61 Beckmann, KommJur 2014, 401 (402); BVerwG, BVerwG, Urt. v. 29.04.1977 – IV C 15.75, BVerwGE 54, 1 zur Nutzungsaufgabe.

Es gibt im Baurecht bestimmte Maßnahmen, die schon für sich eine Durchbrechung des Bestandsschutzes vorsehen: Dies gilt etwa für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zur Behebung von Mängeln bzw. Missständen sowie für § 177 BauGB, der ein Instandsetzungs- bzw. Modernisierungsgebot enthält.⁶² Abgesehen davon jedoch sieht das Baurecht einen relativ umfassenden Bestandsschutz vor, welcher z. B. klimaschützende Initiativen von Seiten der Kommunen oft im Keim erstickt. Denn zwar ist mittlerweile anerkannt, dass auch der Schutz des Makroklimas Festsetzungen in Bebauungsplänen rechtfertigen kann.⁶³ Diese können z. B. das Verbot, in einem bestimmten Gebiet einen bestimmten Heizstoff zu verwenden, enthalten (§ 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB) oder bauliche oder sonstige Maßnahmen etwa für die Nutzung oder Erzeugung erneuerbarer Energien festlegen (§ 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB, wobei hier Festsetzungen nur für die Errichtung von Gebäuden erlaubt sind, wobei davon durchaus auch eine wesentliche Erweiterung umfasst sein dürfte⁶⁴). Jedoch ist in diesen Fällen immer auf die Verhältnismäßigkeit der Festsetzungen in Bezug auf Art. 14 GG zu achten. Daher kann etwa in Fällen, in denen eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB getroffen wird, vielfach diese Festsetzung gegenüber einem Eigentümer leerlaufen, der bereits eine mit fossilen Energien betriebene Heizungsanlage in seinem Gebäude verbaut hat.⁶⁵ Dasselbe gilt für einen etwaigen Anschluss- und Benutzungszwang an ein Nah- oder Fernwärmenetz.⁶⁶ Auch hier ist in gängiger Lesart bei Erlass der Satzung (zumeist basierend auf einer Ermächtigungsgrundlage aus der Gemeindeordnung) genau darauf zu achten, dass der Anschluss- und Benutzungszwang verhältnismäßig ist.⁶⁷ In einigen Bundesländern sind Bestandsgebäude schon nicht von der Ermächtigungsgrundlage für den Erlass des Anschluss- und Benutzungszwanges umfasst. Wenn sie aber doch von der Ermächtigungsgrundlage umfasst sind, werden hier bei Betroffenheit von Bestandsgebäuden erheblich höhere Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit der Satzung gestellt.

Dies alles ist angesichts der Tatsache, dass primär Bestands- und weniger die Neubauten (die freilich auch nicht ausreichend zeitnah auf Nullemissionen ausgelegt sind) das Sorgenkind der Wärmewende sind, ein erhebliches Hindernis bei der Erreichung der Klimaschutzziele.⁶⁸ Trotz alledem wird schon bislang konzidiert, dass auch im baulichen Bereich hinsicht-

lich von Regelungen als Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums immer eine Abwägung vorzunehmen ist.⁶⁹ Dies öffnet bereits nach bisherigem Verständnis die Tür für weitergehende Einschränkungen aufgrund der Reichweite entgegenstehender Rechtspositionen. Dem wendet sich die Betrachtung jetzt – mit Auswirkungen sowohl auf die Energiewende als auch auf mögliche weitergehende Rentenreformen – weiter zu:

V. Interpretationsansätze im Lichte des BVerfG-Klima-Beschlusses

Schon die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass auch mit den bisherigen Argumentationsansätzen Anliegen wie Energiewende und Rentenreform ggf. nachdrücklicher hätten verfolgt werden können, als dies bislang geschehen ist. Die bisher gängige grundrechtliche Betrachtungsweise war freilich stark bipolar geprägt, hat also weitgehend einseitig die Freiheitsgrade in den Blick genommen, die die öffentliche Gewalt durch die jeweilige Reform verkürzt, unter Ausblendung dessen, was reformbedingt an zusätzlicher Freiheit bei anderen Menschen möglich wird. Der legitime Eingriffszweck im Rahmen der klassischen bipolaren Verhältnismäßigkeitsprüfung – bzw. genauer gesagt eine insgesamt stärker multipolare Sicht auf die auszubalancierenden Belange – erfährt nun aber durch den BVerfG-Klima-Beschluss eine zusätzliche Stärkung. Denn er versteht nun auch für den Klimaschutz das Abwägungsverhältnis zwischen verschiedenen Freiheitssphären, etwa jenen der Produzierenden und Konsumierenden einerseits und der vielen Klimawandelbetroffenen andererseits.⁷⁰ Weil mögliche Rentenreformen zu einem erheblichen Teil die Konsequenz der absehbaren Postwachstumsfolgen einer wirksamen Klimapolitik wären, wirkt sich diese Begründung auch auf den legitimen Zweck und die Angemessenheitsprüfung einer Sozialversicherungsreform aus. Denn die vom BVerfG als dringend geboten anerkannte Bekämpfung des Klimawandels⁷¹ schafft eine Situation, in der die Stabilität des Rentensystems – die (s. o.) vom BVerfG als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut anerkannt wurde – u. U. nur mit größeren Anpassungen an die absehbaren Postwachstumsbedingungen aufrecht zu erhalten sein wird, auch solchen, die über die Neujustierung des Rentenfaktors hinausgehen.⁷²

Das BVerfG macht deutlich: Die Grundrechte schützen auch die intertemporale und grenzüberschreitende Freiheit und ihre elementaren Voraussetzungen, nicht nur die Freiheit hier und heute. Eine Grundrechtsbetroffenheit besteht dabei auch, wenn wie beim Klimawandel sehr viele betroffen sind. Dabei wird implizit endlich auch das Vorsorgeprinzip auf die Grundrechte angewendet. Der deutsche Gesetzgeber muss in dieser so entstehenden Abwägungslage, so das BVerfG, Freireichancen über die Zeit (intertemporal) fair verteilen. Allein schon über das Klimaschutz-Anliegen wirkt sich dies, wie soeben gezeigt, auf energierechtliche und (!) auf sozialrechtliche Reformvorhaben aus. Das Anliegen einer intertemporalen

62 Näher zum besonderen Städtebaurecht mit Bezug zur Wärmewende Rath/Ekardt, ZNER 2021, 12; ausführlich zu § 177 BauGB Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hg.), Baugesetzbuch, München, 14. Aufl. 2019, § 177 Rn. 1 ff.

63 Vgl. Hehn, Postfossile Stadtentwicklung, Marburg 2015.

64 Ausführlich zu den verschiedenen baurechtlichen Möglichkeiten im Rahmen der Wärmewende Rath/Ekardt, ZNER 2021, 12; des Weiteren zur Rolle der Bauleitplanung im Klimaschutz Diepes/Müller, ZfU 2018, 288.

65 Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hg.), Baugesetzbuch, § 9 Rn. 132 ff.; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hg.), Baugesetzbuch, 141. EL, München 2021, § 9 Rn. 192; zur besonderen Bedeutung des baurechtlichen Bestandsschutzes auch Gies, Klimafolgenadaptation durch Verwaltungsverfahrenrecht, Wiesbaden 2018, S. 339 f.; zu Maßnahmen der energetischen Stadterneuerung Hehn, Stadtentwicklung, S. 366 ff.

66 Im Übrigen zur Frage der Zumutbarkeit des Anschlusses von weiteren Einspeisern an Fernwärmenetze, die durch erneuerbare Energien gespeist sind, Boos/Schmiedle, ZNER 2020, 485 (491).

67 Ausführlich zum Bestandsschutz im Rahmen des Anschluss- und Benutzungszwanges Kahl/Schmidtchen, Kommunalen Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, Tübingen 2013, S. 317 ff.; Schmidtke, Kommunalen Klimaschutz, Marburg 2013, S. 67 ff.; kritisch zum Anschluss- und Benutzungszwang aus Klimaschutzgründen Schmidt-Abmann, ZHR 2006, 489 (492 ff.); im Übrigen zur Verhältnismäßigkeit einer PV-Pflicht auf Dachflächen unter Unterscheidung zwischen Betroffenheit der Baufreiheit bzw. des Bestandsschutzes Buchmüller/Hemmert-Halswick, ZNER 2021, 1 (9 ff.).

68 Zum möglichen Verstoß gegen EU-Recht durch die Vorschriften des GEG Held, Versorgungswirtschaft 2020, 269; ausführlich zum sogenannten Niedrigstenergiehaus Leymann, ZUR 2020, 666 (668).

69 Ausführlich zur Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen in diesem Bereich Steinbach, Das Ordnungsrecht der Wärmewende, S. 254 ff.; zum sozialen Aspekt von Sanierungen Pallaver, Sanierung ohne Verdrängung – Energetische Gebäudesanierung zwischen Klimakrise und Recht auf Wohnen, Berlin 2019; zu Baunachbarrecht und Bauleitplanung als Ausgleich kollidierender Interessen von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 121 ff.; zur Reichweite des Eigentumsrechts in der Wärmewende insgesamt Fischer/Klinski, ZUR 2007, 8 (11).

70 Siehe wieder Fn. 13.

71 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723; zum Folgenden Ekardt/Heß, NVwZ 2021, 1421 ff.; Ekardt/Heß/Wulff, EurUP 2021, 212 ff.; Ekardt/Heß, ZUR 2021, 579 ff.

72 Im Einzelnen zu möglichen Reformoptionen Ekardt/Rath/Vöhler, Soziales Recht 2021, 60 ff.

Freiheitsbalance überzeugt darüber hinaus bereits ohne Klima-bezug auch im sozialrechtlichen Kontext. Gerade das Rentenumlagesystem als Generationenvertrag ist par excellence darauf angewiesen, dass nicht heutige Generationen ihre Freiheit auf Kosten künftiger maximieren, und leitet man keine rechtzeitigen Anpassungen an die Demographie sowie die (Post-)Wachstumsentwicklung ein, würde genau dies drohen.

Im BVerfG-Verfassungsbeschwerdeverfahren, das vom Erstautor seit 2000 vorbereitet worden war und hinsichtlich der zuerst erhobenen Verfassungsbeschwerde auch selbst vertreten wurde, war eine doppelte Freiheitsgefährdung durch den Klimawandel geltend gemacht worden.⁷³ Einerseits kann der Klimawandel die physischen Voraussetzungen von Freiheit untergraben (und damit das Recht auf Leben, Gesundheit und Existenzminimum sowie das Staatsziel Umweltschutz aus Art. 20a GG). Andererseits kann das Problem Klimawandel auch lange verschlafen und sodann überstürzt angegangen werden und damit dann eine drastische Freiheitsbeeinträchtigung in quasi sämtlichen Freiheitsrechten ausgelöst werden. Beides greift das Gericht auf. Auch unabhängig vom Klimawandel ist dieser Gedanke einer Vermeidung der doppelten Freiheitsgefährdung auf die Sozialversicherung zumindest teilweise übertragbar: Eine nicht rechtzeitige Neujustierung der Rentenversicherung kann einerseits die Leistungsfähigkeit des Systems untergraben; andererseits kann eine zu späte Anpassung ihrerseits die Bürger/innen beeinträchtigen.

Der Umgang des BVerfG mit der doppelten Freiheitsgefährdung kann in puncto Klimawandel freilich nicht völlig befriedigen, weil die größere Gefahr für die Freiheit der Klimawandel und nicht eine radikale Klimapolitik ist. Beim BVerfG liest sich dies eher umgekehrt, denn weder Art. 20a GG noch Art. 2

Abs. 2 GG sieht das Gericht, trotz der als durchaus unbefriedigend eingeschätzten Klimapolitik, letztlich als verletzt an – erst die letztlich absehbare überstürzte Klimapolitik erkennt das Gericht als Freiheitsverletzung an. So kommt es in der Entscheidung zu einem kuriosen Kompromiss: Einerseits gibt es jetzt ein Grundrecht auf mehr Klimaschutz, andererseits wird die überholte restriktive Lehre von der Schutzdimension der Grundrechte beibehalten. Dabei wird verkannt, dass das Grundgesetz die abwehrende und die schützende Dimension in Art. 1 Abs. 1 Satz 2, 2 Abs. 1 GG als gleichrangig anspricht. Ferner wird immer noch übersehen, dass es bei Schutz-Klagen nicht um einen „Anspruch auf Gesetzgebung“ geht. Es geht vielmehr wie bei Abwehrklagen nur darum, durch eine gerichtliche Feststellung eine äußere Grenze zu ziehen – also „so jedenfalls nicht“, nicht „tu genau das“. Unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung unterscheiden sich beide Dimensionen der Grundrechte daher nicht. Ungeachtet all dessen macht die Entscheidung sozialrechtlich wie auch energierechtlich deutlich, dass liberal-demokratische Ordnungen neben dem Vertrauensschutz auch der Möglichkeit von Lernprozessen und aufgrund von Sachargumenten korrigierten Politiklinien ein hohes Gewicht einräumen. Weitere Konkretisierungen im Zuge weiterer Entscheidungen zu den absehbaren neuerlichen Verfassungsbeschwerden (bleibt die Klimapolitik doch weiterhin weit entfernt von einem seriösen 1,5-Grad-Pfad) sind dabei wahrscheinlich und wünschenswert.

⁷³ Zum Folgenden weiterhin im Einzelnen Ekar dt/Heß, NVwZ 2021, 1421 ff.; Ekar dt/Heß/Wulff, EurUP 2021, 212 ff.; Ekar dt/Heß, ZUR 2021, 579 ff.

Prof. Dr. *Walter Frenz*, Maître en Droit Public, RWTH Aachen University*

Haftung für Hochwasser- und Klimaschäden

Bergheim – OLG Hamm – Urgenda-Urteil – Bezirksgericht Den Haag und Shell

Löst das Jahrhunderthochwasser vom Juli 2021 auch eine Haftung der Bergbauunternehmen aus? Diese Frage gerät immer mehr ins Blickfeld. Welche Parallelen und Unterschiede gibt es zu einer Klimahaftung der Energiekonzerne nicht nur in der Nähe, sondern in der Ferne, etwa in Peru, wo der vor dem OLG Hamm geltend gemachte Fall spielt? Wie passt dazu das Urteil des Bezirksgerichts Den Haag, das Shell zu einer CO₂-Reduktion von 45 % bis 2030 gegenüber 2019 verpflichtete? Führt dieses Urteil auch in Deutschland zu einer vermehrten Klimahaftung? Welche Verantwortlichkeit haben die beteiligten Behörden – nach dem BVerfG-Klimabeschluss und dem Urgenda-Urteil aus Den Haag?

I. Hochwasserschäden in Bergheim und Bergschadenshaftung

1. Aktueller Stand für Erfstadt-Blessem

Im Gefolge des Jahrhunderthochwassers vom Juli 2021 wird immer mehr diskutiert, inwieweit die Flutschäden durch vorherigen Rohstoffabbau bedingt sind. So erfolgte in Erfstadt-Blessem ein Hangrutsch an einer Böschung neben einer vorherigen Kiesgru-

be. Die Böschung wurde praktisch komplett weggespült. Dadurch kam es zu gravierenden Schäden vor allem in Gestalt mehrerer mitgerissener Gebäude. Sind diese dann durch den Rohstoffabbau bzw. durch die spätere Nachsorge etwa in Gestalt eines nicht den Bestimmungen entsprechenden Hochwasserschutzwalls oder von zu steilen Böschungen bedingt?

Es gab wegen des Erdbebens bereits eine Razzia mit über 140 Polizistinnen und Polizisten: Durchsuchungen an 20 Anschlägen wurden veranlasst, vor allem in Bergheim, Erfstadt, Köln und Dortmund, und zwar gegen den Eigentümer und Verpächter des Tagebaus in Erfstadt, gegen fünf Beschuldigte des Betreibers sowie vier Beschuldigte der Bezirksregierung Arnsberg als zuständige Aufsichts- und Genehmigungsbehörde. „Es besteht der Verdacht, dass die Beschuldigten die Zustände an dem Hochwasserschutzwall und den Grubenböschungen aufgrund ihrer beruflichen Befassung mit der Kiesgrube hätten erkennen und für Abhilfe hätten sorgen können und müssen“, sagte der Kölner Oberstaatsanwalt Ulrich Bremer zu den Vorwürfen wegen fahrlässigen Herbeiführens einer Überschwemmung durch Unterlassung, Baugeschädigung und Verstößen gegen das BBergG.¹

* Der Verfasser lehrt Berg-, Umwelt- und Europarecht an der RWTH Aachen University. Mehr über den Autor erfahren Sie auf S. 194.

¹ Aachener Zeitung v. 11.1.2022, Flut oder Fahrlässigkeit?: Razzia wegen Erdbeben von Erfstadt, abrufbar unter https://www.aachener-zeitung.de/nrw-region/razzia-wegen-erdbeben-von-erfstadt_aid-6521231 (letzter Abruf: 14.2.2022).