

# Kommunaler Klimanotstand – Eine Kurzübersicht aus rechtlicher Perspektive

von

Benjamin Julius Groth<sup>1,2</sup>, Dr. Markus Groth<sup>1</sup> und Apl.-Prof. Dr. Steffen Bender<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Climate Service Center Germany (GERICS) – Helmholtz-Zentrum Hereon

<sup>2</sup>Universität Hamburg

Kontaktautor: Dr. Markus Groth // [Markus.Groth@hereon.de](mailto:Markus.Groth@hereon.de)

## 1. Einleitung

Vor dem Hintergrund der großen Bedeutung und Notwendigkeit des Erreichens von Klimaneutralität<sup>1</sup> wurde in den letzten Jahren zunehmend auch der sogenannte Klimanotstand mit dem Ziel ausgerufen, Klimaschutz auf unterschiedlichen Ebenen zu stärken. Die Idee des Klimanotstands („Climate Emergency“) existiert bereits seit den frühen 2000er Jahren.<sup>2</sup> Formell ausgerufen wurde der Klimanotstand zum ersten Mal im Jahr 2017 von der australischen Stadt Darebin, die den „Darebin Climate Emergency Plan“ beschloss.<sup>3</sup> Später fand der Klimanotstand auch durch die Bekanntmachung des „Climate Emergency Plan“ des Club of Rome weitere Verbreitung.<sup>4</sup> Bis 2020 schlossen sich in kurzer Folge mehrere nationale Parlamente und Kommunalverwaltungen der Bewegung an. Basierend auf der Website der „Climate Emergency Declaration and Mobilisation In Action (CEDAMIA)“ haben bis zum Dezember 2020 mehr als 1.800 lokale Regierungen oder Verwaltungen in 33 Ländern den Klimanotstand erklärt.<sup>5</sup>

Am 28. November 2019 rief das Europäische Parlament den Klima- und Umweltnotstand aus.<sup>6</sup> Hiermit erkennt die Kommission vor allem ihre eigene institutionelle Verantwortung im Kampf gegen den Klimawandel an. So sollen bei einschlägigen Gesetzgebungs- und Haushaltsvorschlägen die Auswirkungen auf das Klima bewertet werden. Zudem werden die Mitgliedstaaten und globalen Akteure aufgefordert, konkrete Maßnahmen zum Klimaschutz zu ergreifen.<sup>7</sup>

Als erste Kommune in Deutschland erklärte der Konstanzer Gemeinderat im Juni 2019 den Klimanotstand.<sup>8</sup> Dem folgten über 70 andere deutsche Städte und Gemeinden.<sup>9</sup> Obwohl die Resolution zum Klimanotstand in

<sup>1</sup> IPCC 2018. Beispiele für deutsche Städte auf dem Weg zur Klimaneutralität sowie unterstützende Initiativen finden sich hier: <https://www.netto-null.org/Projektergebnisse/Syntheseberichte/index.php.de>. Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

<sup>2</sup> Hirsch/Pfeifer, 2020, S. 11.

<sup>3</sup> <http://www.darebin.vic.gov.au/Darebin-Living/Caring-for-the-environment/EnergyClimate>. Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

<sup>4</sup> „The Club of Rome Climate Emergency Plan. A Collaborative Call for Climate Action“, 16 Seiten, [https://clubofrome.org/wp-content/uploads/2018/10/COR\\_Climate-Emergency-Plan-pdf](https://clubofrome.org/wp-content/uploads/2018/10/COR_Climate-Emergency-Plan-pdf). Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

<sup>5</sup> Die CEDAMIA-Homepage enthält ausführliche Statistiken zu weltweiten Klimanotstandserklärungen: <https://www.cedamia.org/global/>. Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

<sup>6</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28.11.2019: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_DE.pdf). Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

<sup>7</sup> Ebenda S. 2.

<sup>8</sup> Hirsch/Pfeifer, 2020, S. 11; <https://www.konstanz.de/service/pressereferat/pressemitteilungen/erster-jahrestag+klimanotstand>. Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

<sup>9</sup> Siehe beispielsweise:

[https://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_deutscher\\_Orte\\_und\\_Gemeinden,\\_die\\_den\\_Klimanotstand\\_ausrufen\\_haben](https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_deutscher_Orte_und_Gemeinden,_die_den_Klimanotstand_ausrufen_haben) ;  
[https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Klimanotstand#cite\\_note-6](https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Klimanotstand#cite_note-6) ;

erster Linie Aufmerksamkeit auf das Thema lenken soll<sup>10</sup>, ist es fraglich, in welchem Rechtsrahmen sie sich bewegt. Dabei gilt es aus rechtlicher Perspektive vor allem zu prüfen, ob Gemeinden über die nötige Befugnis verfügen, den kommunalen Klimanotstand auszurufen und welche Rechtsfolgen dieser auslösen kann.

In diesem Zusammenhang ist – insgesamt sowie für die vorliegende Kurzübersicht – wichtig hervorzuheben, dass die kommunale Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) geregelt ist und bestimmt, dass alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln sind. Diese örtliche Verwaltung übernehmen die Gemeinden, die teilweise auch als Kommunen, Städte oder Dörfer bezeichnet werden.<sup>11</sup> Aus rechtlicher Sicht handelt es sich hierbei jedoch jeweils um Gemeinden.<sup>12,13</sup> Im Rahmen dieser Kurzübersicht werden die Begriffe Gemeinde, Kommune und Stadt dem allgemeinen Sprachgebrauch entsprechend synonym verwendet.

Einführend ist zudem zu betonen, dass Klimanotstandserklärungen zwar die Anerkennung einer gravierenden gesellschaftlichen Krise gemeinsam haben, dadurch aber keine Notstandsmaßnahmen im (verfassungs-)rechtlichen Sinne resultieren. Zum verfassungsrechtlichen Notstandsbegriff ist insbesondere anzumerken, dass das Grundgesetz Notstandssituationen wie etwa den sogenannten „äußeren Notstand“ (Verteidigungsfall Art. 115 GG), den „inneren Notstand“ (Gefahrenabwehr Art. 91 GG) und den „Katastrophennotstand“ (Art. 35 GG) kennt. Das Grundgesetz sieht für diese Fälle rechtliche Konsequenzen vor. Obwohl diese Artikel als „Notstandsgesetze“ bekannt sind, wird der Begriff „Notstand“ nicht im Gesetzestext verwendet. Die Situationen haben auch nichts mit dem Klimanotstand gemein.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend zentrale Inhalte von Klimanotstandsbeschlüssen, die grundlegenden Befugnisse von Gemeinden in diesem Kontext, denkbare rechtliche Wirkungen eines kommunalen Klimanotstandsbeschlusses sowie relevante strafrechtliche Aspekte skizziert, um Kommunen einen rechtlichen Überblick über die Thematik zu geben. Den Beitrag abschließend folgt ein kurzes zusammenfassendes Fazit.

---

<https://www.klimabuendnis.org/kommunen/klimanotstand/beispiele.html> und

<https://www.klimabuendnis.org/kommunen/klimanotstand/erklaerungen-der-mitglieder.html>. Jeweils zuletzt aufgerufen am 4.2.2021.

<sup>10</sup> So etwa nach Angaben des Klima-Bündnis hinsichtlich der Vorlage für eine Resolution zum Klimanotstand:

[https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/2\\_Municipalities/Climate\\_Emergency/2019-05\\_Climate\\_EmergencyTemplate\\_DE.pdf](https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/2_Municipalities/Climate_Emergency/2019-05_Climate_EmergencyTemplate_DE.pdf). Zuletzt aufgerufen am 14.2.2021.

<sup>11</sup> Noch genauer: Kommunen meint Gemeinden und Gemeindeverbände, *Epping/Hillgruber*, 2020, Art. 28 GG Rn. 23.

<sup>12</sup> BVerfGE 79, 127.

<sup>13</sup> *Weber*, 2020, Gemeinde, Stadt; *Epping/Hillgruber*, 2020, Art. 28 GG Rn. 23; bspw. kann die Bezeichnung einer Gemeinde als Stadt Auswirkungen auf die Amtsbezeichnungen und Besoldungen der Bediensteten haben, *Geis*, 2020, § 5 Rn. 10.

## 2. Inhalte von Klimanotstandsbeschlüssen

Für den Klimanotstand gibt es keine einheitliche Definition. Die Erklärungen oder Beschlüsse der Kommunen unterscheiden sich in Tiefe, Umfang und Bezeichnung.<sup>14</sup> Jedoch können anhand bekanntgemachter Resolutionen und Resolutionsvorlagen vor allem die folgenden gemeinsamen Merkmale identifiziert werden:<sup>15</sup>

- Die Anerkennung des menschengemachten Klimawandels und dessen raschen Voranschreitens.
- Die Feststellung, dass dringender politischer und praktischer Handlungsbedarf besteht und die bisher ergriffenen Klimaschutzmaßnahmen nicht ausreichen.
- Die Definition von Zielen, wie denen des Pariser Klimaabkommens oder beispielsweise einer CO<sub>2</sub>-Reduktion bis 2050 um 95%.
- Die Ankündigung, die eigenen Maßnahmen zum Klimaschutz zu verstärken.
- Teilweise wird erklärt, dass der Klimaschutz eine erhöhte Priorität erfahren soll. Dazu sollen bei zukünftigen Beschlüssen stets auch die Auswirkungen auf das Klima benannt werden.
- Aus manchen Resolutionen geht die Verpflichtung hervor, bei Entscheidungen stets der klimafreundlicheren Lösung den Vorrang einzuräumen.
- Selten werden bislang auch Aspekte der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, der Klimagerechtigkeit und der Finanzierung berücksichtigt.

Trotz teilweise verbindlich formulierter Ansätze eint die Resolutionen im Wesentlichen der Appellcharakter, welcher an die eigene Verwaltung, die Bürgerinnen und Bürger und die übergeordneten Verwaltungseinheiten gerichtet ist.

Das Wort „Notstand“ soll dabei verdeutlichen, dass der notwendige Handlungsbedarf eine nicht aufschiebbare Priorität besitzt. Einige Gemeinden sind jedoch vom Notstandsbegriff abgewichen, da dieser historisch vorbelastet ist und zunächst im Zusammenhang mit der Einschränkung von Grundrechten verstanden werden könnte.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> So etwa das Umweltbundesamt unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/anpassung-an-den-klimawandel/anpassung-auf-kommunaler-ebene/deutsche-kommunen-rufen-den-klimanotstand-aus>. Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

<sup>15</sup> Hirschl/Pfeifer, 2020, S. 11; Klima-Bündnis: „Die Klimanotstandserklärung. Eine Betrachtung der wichtigsten und häufig vergessenen Aspekte.“: [https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/2\\_Municipalities/Climate\\_Emergency/2019-08-23\\_Analysis\\_-\\_Climate\\_Emergency\\_Declarations\\_DE.pdf](https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/2_Municipalities/Climate_Emergency/2019-08-23_Analysis_-_Climate_Emergency_Declarations_DE.pdf). Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021; Vorlage einer Resolution zum Klimanotstand des Klima-Bündnis: [https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/2\\_Municipalities/Climate\\_Emergency/2019-05\\_Climate\\_EmergencyTemplate\\_DE.pdf](https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/2_Municipalities/Climate_Emergency/2019-05_Climate_EmergencyTemplate_DE.pdf). Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

<sup>16</sup> So etwa das Umweltbundesamt unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/anpassung-an-den-klimawandel/anpassung-auf-kommunaler-ebene/deutsche-kommunen-rufen-den-klimanotstand-aus> zuletzt aufgerufen am 18.1.2021; [https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/2\\_Municipalities/Climate\\_Emergency/2019-08-23\\_Analysis\\_-\\_Climate\\_Emergency\\_Declarations\\_DE.pdf](https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/2_Municipalities/Climate_Emergency/2019-08-23_Analysis_-_Climate_Emergency_Declarations_DE.pdf). Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

### 3. Befugnisse der Gemeinden

Fraglich ist zunächst, ob die Gemeinden grundsätzlich die rechtliche Befugnis zur Ausrufung eines Klimanotstands besitzen. Nach Art. 28 Abs. 2 GG steht den Gemeinden das Recht der kommunalen Selbstverwaltung zu. Hiernach können sie alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln. Gemeinden sind dabei neben der Bundes- und der Landesstaatsgewalt keine dritte Ebene der Staatsgewalt. Vielmehr sind sie Teil der Exekutive und als Verwaltungsträger in die Länder inkorporiert.<sup>17</sup> Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung sind vor allem die administrative Dezentralisation und die Aktivierung der bürgerschaftlichen Mitwirkung.<sup>18</sup>

Das Abgrenzungskriterium für die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden ist im Wesentlichen der örtliche Wirkungskreis. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) erfasst dieser „diejenigen Bedürfnisse, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindebürgern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.“<sup>19</sup>

Diesen Grundsatz der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ hat das BVerfG in mehreren Entscheidungen bestätigt und fortentwickelt. Die Abgrenzung zu überörtlichen öffentlichen Aufgaben ist dabei nicht scharf definiert. Es gibt keinen nach feststehenden Merkmalen bestimmten Aufgabenkatalog. Gemeinden können sich neuen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft annehmen, soweit diese nicht anderen Trägern der Verwaltung übertragen worden sind.<sup>20</sup> In den Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 GG können auch Aufgaben fallen, die nur Teilaspekte der örtlichen Gemeinschaft betreffen. Es ist nicht schädlich, wenn die betreffende Angelegenheit teilweise überörtlicher Natur ist.<sup>21</sup> Vielmehr kommt es darauf an, ob eine Aufgabe für das Bild einer typischen Gemeinde charakteristisch ist.<sup>22</sup> Zu der gemeindlichen Eigenverantwortlichkeit gehört auch, dass Gemeinden frei von staatlicher Reglementierung über Art und Weise der Aufgabenerledigung und die Organisation der Gemeindeverwaltung entscheiden können.<sup>23</sup>

Die zutreffende Abgrenzung zwischen örtlichen und überörtlichen Angelegenheiten kann im Detail sehr schwierig sein. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschied 1990 etwa, dass die Erklärung des Gemeindegebiets als „atomwaffenfreie-Zone“ durch die Gemeindevertretung das kommunale Selbstverwaltungsrecht überschreitet. Äußerungen einer Gemeinde sind demnach unzulässig, wenn sie nach ihrem Wortlaut den Charakter einer politischen Stellungnahme haben und über einen konkreten örtlichen Bezug hinausgehen. Die Gemeinde erlangt aus Art. 28 Abs. 2 GG nur ein kommunalpolitisches und kein allgemeines politisches Mandat. Stellungnahmen müssten daher in spezifischer Weise ortsbezogen sein. Selbst eine rein „symbolische“ EntschlieÙung einer Gemeinde muss demnach auf der Rechtsgrundlage des Art. 28 Abs. 2 GG beruhen, da es sich um eine Ausübung gesetzlich gebundener öffentlicher Gewalt handelt.<sup>24</sup>

Fraglich ist, wie hinsichtlich dieser Bedingungen das Ausrufen des Klimanotstands durch Gemeinden zu bewerten ist. Der Klimawandel ist zwar ein globales Phänomen, allerdings sind unterschiedliche Regionen aufgrund ihrer geographischen und demographischen Eigenheiten auch unterschiedlich durch unmittelbare und mittelbare Klimafolgen betroffen beziehungsweise können zukünftig unterschiedlich betroffen sein. Zudem findet die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen häufig auf kommunaler Ebene statt. Auch ist der Verkehrs-, Gebäude- und Wirtschaftsbereich der Kommunen maßgeblich für die Einsparungen von

<sup>17</sup> Siehe hierzu auch *Epping/Hillgruber*, 2020, Art. 28 GG, Rn. 20 ff.

<sup>18</sup> *Epping/Hillgruber*, 2020, Art. 28 GG, Rn. 30, 31.

<sup>19</sup> BVerfGE 79, 127 (151 f.).

<sup>20</sup> BVerfGE 79, 127 (152) = NVwZ 1989, 347.

<sup>21</sup> BVerfGE 138, 1 = NVwZ 2015, 728, Rn. 48.

<sup>22</sup> BVerfGE 138, 1 = NVwZ 2015, 728, Rn. 46.

<sup>23</sup> *Epping/Hillgruber*, 2020, Art. 28 GG, Rn. 42.

<sup>24</sup> Hierzu vor allem die Entscheidung des BVerwG bezüglich des Beschlusses einer Gemeindevertretung zur Atomwaffenstationierung. BVerwGE 87, 228, abgedruckt in NVwZ 1991, 682.

Treibhausgasemissionen. Kommunen können hier somit eine wichtige Vorbild- und Planungsfunktion einnehmen.<sup>25</sup>

Mit Blick auf den Zweck der Notstandserklärung könnte argumentiert werden, dass eine Kommune einen Klimanotstand ausrufen kann, wenn dieser lediglich aus plakativen Gründen den Namen Klimanotstand trägt, aber inhaltlich ausschließlich rechtmäßige Maßnahmen des Umweltschutzes auf örtlicher Ebene enthält. Solche Maßnahmen könnten etwa Luftverbesserungen im Innenstadtbereich oder der Verzicht auf umweltschädliche Großveranstaltungen sein. Nach dieser Ansicht würde trotz des globalen Bezugs die Verbandskompetenz der Gemeinde bestehen.<sup>26</sup> Dieser Ansicht kann jedoch entgegengehalten werden, dass das BVerwG schon solche Äußerungen für unzulässig hält, die nach ihrem Wortlaut nur den Anschein einer politischen Stellungnahme erwecken können.<sup>27</sup> Bezüglich der Atomwaffenstationierung hielt das BVerwG beispielsweise nur die Aussagen für rechtmäßig, die ausschließlich eventuelle Stationierungen im örtlichen Umfeld der Gemeinde betrafen.<sup>28</sup> Es ist anzunehmen, dass die meisten Resolutionen zum Klimanotstand nicht derart konkret auf den örtlichen Wirkungskreis bezogen sind. Dient der Zweck der Klimanotstandserklärung also dem allgemeinen und globalen Klimaschutz, wäre sie unzulässig. Forderungen wie die verpflichtende Ermittlung von Klimawirkungen bei Beschlüssen, Prioritätsvorbehalt für klimagerechte Entscheidungen oder ein an die Bundes- oder Landesregierung gerichtetes Verlangen nach Klimaschutz verlassen den örtlichen Wirkungskreis von Kommunen.<sup>29</sup>

Art. 28 Abs. 2 GG legt neben dem Aspekt des örtlichen Wirkungskreises auch fest, dass Gemeinden ihre Angelegenheiten „im Rahmen der Gesetze“ in eigener Verantwortung regeln. Dort wo Bundes- oder Landesrecht einen Sachverhalt per Gesetz regelt, verliert die Gemeinde ihr Selbstverwaltungsrecht.<sup>30</sup> Beispielsweise erstreckt sich das Straßenverkehrsrecht „auf jeden öffentlichen Verkehrsraum“. Dies umfasst auch Parkplätze, wenn sie dem allgemeinen Verkehr geöffnet sind. Eine Gemeinde kann daher keinen öffentlichen Parkplatz betreiben und dort von der StVO abweichende Verkehrsregeln aufstellen.<sup>31</sup> Nach diesem Gesetzesvorbehalt können sich Gemeinden einer Aufgabe also nur dann annehmen, wenn diese noch nicht geregelt worden ist.

Zur weiteren Veranschaulichung sei kurz folgendes Beispiel skizziert: Ein Restaurant wurde von einer Gemeinde verpflichtet, in einer Fußgängerzone ausschließlich Mehrweggeschirr zu verwenden. Ein Gericht hielt dies trotz der umweltpolitischen Zielsetzung für eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Wegen der bundesrechtlich geregelten Verpackungsverordnung sah es jedoch keinen Raum für weitere Anforderungen. Die Verpflichtung des Restaurants war aufgrund dieses Gesetzesvorbehalts seinerzeit rechtswidrig.<sup>32</sup>

Zu ähnlichen Konflikten könnte es beispielsweise kommen, wenn eine Klimanotstandsresolution vorsieht, dass bei Abwägungsentscheidungen klimaschützende Alternativen bevorzugt werden müssen. So enthält bereits das Baugesetzbuch Regelungen zur Abwägung beim Erlass von Bebauungsplänen durch Gemeinden. Auch hier dürfte insoweit eine Sperrwirkung durch Bundesrecht bestehen.

In der Praxis ist sowohl die Einordnung des örtlichen Wirkungskreises als auch des Gesetzesvorbehalts schwierig. Es gibt wenige explizite und transparente Entscheidungsmaßstäbe. Die Gerichte kommen bei vergleichbar gelagerten Fällen zu abweichenden Ergebnissen, ohne dass dabei genaue Unterscheidungskriterien ersichtlich werden.<sup>33</sup>

<sup>25</sup> Hirschl/Pfeifer, 2020, S. 12.

<sup>26</sup> Diese Ansicht wird aufgeworfen in Dietlein/Heusch, 2020, § 41 Rn. 6.1.

<sup>27</sup> BVerwGE 87, 228 (235).

<sup>28</sup> BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 – 7 C 40/89, abgedruckt in NVwZ 1991, 684.

<sup>29</sup> So in Dietlein/Heusch, 2020, § 41 Rn. 6.1.

<sup>30</sup> Umfasst werden auch materielle Gesetze, also auch Rechtsverordnungen. Maunz/Dürig, 2020, Art. 28 Abs. 2 Rn. 105.

<sup>31</sup> §§ 6 I Nr. 3, 4 a, 13 ff. StVG, StVO; Gottschalk, 2020, S. 1732.

<sup>32</sup> Gottschalk, 2020, S. 1729. Die Rechtslage hat sich hier seitdem geändert. Die Verpackungsverordnung (nunmehr: Verpackungsgesetz) wurde aufgrund dieser Rechtsprechung angepasst.

<sup>33</sup> Gottschalk, 2020, S. 1730.

Zusammenfassend ist eine Klimanotstandsresolution wohl am ehesten dann rechtmäßig, wenn sie keine oder wenige allgemein politische Aussagen trifft. Zudem können inhaltlich keine Regelungen aufgestellt werden, die von bestehenden Gesetzen abweichen. Andererseits erscheinen besonders solche Inhalte als legitim, mit denen die Gemeinde das „wie“ ihrer Aufgabenerfüllung festlegt, so es sich also zweifellos um eine Aufgabe der Gemeinde handelt und sie sich lediglich selbst verpflichtet, die Aufgabe klimafreundlich zu erfüllen. So liegt es beispielsweise im Aufgabenbereich der Kommunen, Veranstaltungen auszutragen. Für diese Veranstaltungen könnten Gemeinden den Bezug von Strom aus erneuerbaren Energiequellen bevorzugen.<sup>34</sup> Die nebenbei angestrebte überörtliche umweltpolitische Zielsetzung dürfte hierbei nachrangig sein.

## 4. Rechtliche Wirkung

Die Auffassung, dass ein Klimanotstandsbeschluss insgesamt keine rechtliche Wirkung hat, ist weit verbreitet. So schreibt etwa das Umweltbundesamt: „Der Beschluss selbst hat keine rechtlich bindende Wirkung, deshalb ist ein „Klimanotstand“ nicht gesetzlich abgesichert. Doch er erhält exekutiven Charakter, wenn er von Parlamenten (Stadträten, Landtagen, etc.) verabschiedet wird.“<sup>35</sup> Fraglich ist, ob dies auch zutrifft, wenn Klimanotstandserklärungen konkrete Handlungsanweisungen an die öffentlichen Einrichtungen<sup>36</sup> der Gemeinde enthalten, wie in Kapitel 3 beschrieben wurde. So verpflichtet etwa die Stadt Leipzig die zuständigen Organe zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten.<sup>37</sup> Rechtsfolgen innerhalb der Gemeinde sind in diesem Beispiel somit basierend auf einem Klimanotstandsbeschluss denkbar.

Aufgrund derartiger Klimaschutzkonzepte entsteht innerhalb der Kommune die Pflicht, Überlegungen zum Klimaschutz anzustellen und diese in Maßnahmen zu konkretisieren. Die Klimaschutzprogramme werden dabei regelmäßig kommunale Handlungsfelder betreffen, die klimarelevant sind. Dies sind insbesondere die Stadtentwicklung, das Gebäudemanagement, die Verkehrspolitik, die Energiepolitik, die Wasser- und Abwasserversorgung sowie der Hochwasserschutz.<sup>38</sup> Ein Klimanotstandsbeschluss kann die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zur Ermittlung, Aufstellung und Fortschreibung der Konzepte in diesen Bereichen verpflichten.

Die kommunale Verwaltung muss der klimapolitischen Zielsetzung des Klimaschutzkonzeptes und dem sich daraus ergebenden Handlungsauftrag folgen. Die Konzepte verpflichten jedoch nicht zu konkreten Entscheidungen über einzelne Projekte oder Planungen.<sup>39</sup> Es können somit in Konzepten Leitlinien aufgestellt werden, die bei Entscheidungen berücksichtigt werden müssen. Jedoch ersetzen diese Leitlinien keinen Abwägungsprozess. Vielmehr kann auch von den Leitlinien abgewichen werden, wenn dies begründet ist.

Wenn eine Gemeinde beispielsweise einen Bebauungsplan beschließt, muss dabei eine spezifische Abwägung der relevanten Belange stattfinden. Diese Belange können etwa umweltpolitische, wirtschaftliche oder sozialpolitische Erwägungen sein. Die planerische Gestaltungsfreiheit der Gemeinde wird somit durch das Gebot der Abwägung eingeschränkt. Die Leitlinien der Klimaschutzkonzepte müssen in diese Abwägung eingestellt werden. Sie haben allerdings keine strikte bindende Wirkung. Mögliche Abweichungen müssen jedoch bewusst und abwägungsfehlerfrei sein. Fehler könnten sein, dass eine Abwägung gar nicht

<sup>34</sup> Gottschalk, 2020, S. 1730.

<sup>35</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/anpassung-an-den-klimawandel/anpassung-auf-kommunaler-ebene/deutsche-kommunen-rufen-den-klimanotstand-aus>. Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

<sup>36</sup> Der Begriff der öffentlichen Einrichtung ist gesetzlich nicht definiert. Öffentliche Einrichtungen lassen sich aber allgemein als Institutionen charakterisieren, mit der die Kommune eine in ihren Wirkungskreis fallende Aufgabe gegenüber ihren Einwohnern dadurch erfüllt, dass sie ihnen diese Institution zur Benutzung zur Verfügung stellt. Der Begriff der öffentlichen Einrichtung ist dabei weit auszulegen. Dietlein/Mehde, 2021, § 30 Rn. 9.

<sup>37</sup> Beschluss der Stadt Leipzig zum Klimanotstand, S. 1:

[https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/2\\_Municipalities/Climate\\_Emergency/Leipzig\\_Beschluss\\_RV\\_Leipzig\\_30.10.19\\_Klimanotstand.pdf](https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/2_Municipalities/Climate_Emergency/Leipzig_Beschluss_RV_Leipzig_30.10.19_Klimanotstand.pdf). Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

<sup>38</sup> Vergleich etwa Albrecht, 2020, S. 12; Schink, 2020, S. 201 ff.

<sup>39</sup> Schink, 2020, S. 201 ff., a) Klimaschutzprogramm.

stattgefunden hat, nicht alle Interessen in die Abwägung miteinbezogen wurden, ein Interesse für sich genommen falsch gewichtet wurde oder die Interessen untereinander falsch gewichtet wurden. Eine Gemeinde darf sich im Ergebnis also gegen die Leitlinien eines Klimaschutzkonzeptes entscheiden, wenn es die Abwägung zulässt. Die Tatsache der Abweichung muss zum Beispiel dem entscheidenden Gemeinderat aber auch bewusst sein.<sup>40</sup>

Ähnliche nicht verbindliche aber zu beachtende Leitlinien können Klimaschutzkonzepte auch in Bezug auf Beschlüsse der kommunalen Finanz-, Verkehrs- oder Energiepolitik enthalten.

Neben Klimaschutzkonzepten fordern manche Klimanotstandsresolutionen auch, dass die klimafreundlichere Option bei kommunalen Entscheidungen den Vorrang genießen soll. Der Klimaschutz soll folglich nicht nur berücksichtigt, sondern mit einer höheren Priorität behandelt werden. So erklärt der Gemeinderat der Stadt Osnabrück in seinem Beschluss: „Der Rat (...) wird ab sofort die Auswirkungen auf das Klima bei relevanten Entscheidungen besser berücksichtigen, und solche Lösungen bevorzugen, die sich positiv auf den Klimaschutz auswirken“.<sup>41</sup>

Eine solche Prioritätensetzung hat zunächst zur Folge, dass bei jeder künftigen Beschlussvorlage die Folgen für den Klimaschutz ermittelt und angegeben werden müssen. Je nach Ausgestaltung müssen die Angaben auch nach Umfang und Qualität bewertet werden. Es ist jedoch fraglich, ob kommunalpolitische Entscheidungen durch diesen Vorbehalt vorab gebunden werden können. Bei rechtlich gebundenen Entscheidungen haben die Prioritätensetzungen keine Bedeutung. Aber auch Ermessens- und Planungsentscheidungen sind nicht fest an diese Vorbehalte gebunden. Bei einer Bewertung müssen im Einzelfall weiterhin alle abwägungserheblichen Belange beachtet werden. Es handelt sich somit ebenfalls um Handlungsleitlinien. Diese müssen zwar berücksichtigt werden, ein Entscheidungsergebnis können sie im Einzelnen aber nicht vorwegnehmen. Eine praktische Relevanz liegt jedoch darin, dass klimaschädliche Entscheidungen zu rechtfertigen sind und die Folgen des Klimawandels nicht „übersehen“ werden.<sup>42</sup>

Diese praktische Relevanz kann mit einer prozeduralen Komponente verstärkt werden. So entschied die Stadt Konstanz in ihrer Notstandserklärung, dass zukünftig bei allen Gemeindebeschlussvorlagen die Auswirkungen auf den Klimaschutz angegeben werden müssen. Hierfür werden die Kästchen „Auswirkungen auf den Klimaschutz“ mit den Auswahlmöglichkeiten „Ja, positiv“, „Ja, negativ“ und „Nein“ angefügt. Wird die Frage mit „Ja, positiv“ oder „Ja, negativ“ beantwortet, muss eine Begründung abgegeben werden.<sup>43</sup> Diese verbindliche Verfahrenserfordernis gewährleistet eine weitere Reflektion über Klimafolgen.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB; *Spannowsky/Uechtritz*, 2021, § 1 Rn. 129.

<sup>41</sup> Klimanotstandsbeschluss der Stadt Osnabrück:

[https://www.climatealliance.org/fileadmin/Inhalte/2\\_Municipalities/Climate\\_Emergency/Osnabr%C3%BCck\\_Beschluss\\_kommunale\\_Klimapolitik\\_verst%C3%A4rken.pdf](https://www.climatealliance.org/fileadmin/Inhalte/2_Municipalities/Climate_Emergency/Osnabr%C3%BCck_Beschluss_kommunale_Klimapolitik_verst%C3%A4rken.pdf). Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

<sup>42</sup> So auch in *Schink*, 2020, S. 201 ff., b) Prioritätensetzung; aa) Kommunale Verkehrspolitik.

<sup>43</sup> Ratsbeschluss zum Klimanotstand der Stadt Konstanz:

<https://www.konstanz.de/stadtwechsel/konzepte+und+chronologie/klimanotstand>. Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

<sup>44</sup> *Schink*, 2020, S. 201 ff., c) Prozedurale Komponente.

## 5. Strafrechtliche Aspekte

Teilweise versuchen Aktivistinnen und Aktivisten den Klimaschutz mit zivilem Ungehorsam durchzusetzen.<sup>45</sup> Dabei werden unter Umständen Straftatbestände erfüllt. Eine Tat kann jedoch auch gerechtfertigt<sup>46</sup> oder entschuldigt<sup>47</sup> sein. Fraglich ist, ob Klimanotstandsresolutionen einen Beitrag zu einer solchen Rechtfertigung oder Entschuldigung leisten.

Zunächst kann festgestellt werden, dass der Begriff „Notstand“ in den Beschlüssen nicht strafrechtlich gemeint ist. Zudem kann den bekannten Notstandsresolutionen auch keine strafrechtliche Aussage entnommen werden.

Der rechtfertigende Notstand nach § 34 StGB setzt eine gegenwärtige, nicht anders abwendbare, Gefahr für ein Rechtsgut voraus. Gegenwärtig besteht eine Gefahr, wenn der Schadenseintritt nach dem normalen Geschehensablauf wahrscheinlich und nur durch die Notstandshandlung abwehrbar ist.<sup>48</sup> Die Klimawandelfolgen und damit verbundene Gefahren sind nicht zu bestreiten. Zudem sollen auch die Klimanotstandserklärungen einen dringenden Handlungsbedarf verdeutlichen. Dennoch ist der Wortlaut des § 34 StGB eng auszulegen, wenn der Schadenseintritt nicht unmittelbar bevorsteht.<sup>49</sup> Dabei sind die Hürden hoch, da sich das Recht zur Schadensabwehr gegen Rechtsgüter Dritter richtet. Auch unter der Betrachtung von bereits eintretenden Klimafolgen scheint dies zweifelhaft. Eine rechtfertigende oder entschuldigende Notstandssituation kann daher wohl nicht angenommen werden.<sup>50</sup>

Gleichfalls wird auch eine Nötigung nicht im Rahmen eines Klimanotstandes nach § 240 Abs. 2 StGB gerechtfertigt sein, da diese in der Regel nicht verhältnismäßig ist. Als Rechtfertigung oder Entschuldigung im Sinne des Strafrechts können Klimanotstandserklärungen somit nicht herangezogen werden.<sup>51</sup>

## 6. Zusammenfassendes Fazit

Diese Kurzübersicht verdeutlicht, dass die Nutzung des Klimanotstands auch auf kommunaler Ebene in Deutschland zunehmend Verbreitung findet und als ein Weg angesehen wird, um verstärkte Klimaschutzaktivitäten zu adressieren sowie dem Klimaschutz eine höhere Priorität zu verleihen. Vor diesem Hintergrund wurde anhand einiger zentraler Aspekte skizziert, wie in diesem Zusammenhang mögliche rechtliche Wirkungen und Rahmenbedingungen einzuordnen und zu bewerten sind.

Aus rechtlicher Perspektive ist zunächst zu konstatieren, dass die Erklärungen über einen vorhandenen Notstand im klassischen Sinne zwar die Anerkennung einer gravierenden gesellschaftlichen Krise gemeinsam haben, dadurch aber keine Notstandsmaßnahmen im (verfassungs-)rechtlichen Sinne resultieren. Die Verwendung des Begriffs Klimanotstand hat in diesem Zusammenhang somit keine Rechtsfolgen und steht in keiner rechtlichen Verbindung.

Hinsichtlich der Befugnisse von Gemeinden sind vor allem der örtliche Wirkungskreis sowie bereits bestehendes Bundes- oder Landesrecht und daraus folgende Konsequenzen für das kommunale Selbstverwaltungsrecht relevant. So können Klimanotstandsresolutionen insbesondere dann rechtmäßig sein, wenn sie keine oder wenige allgemeine politische Aussagen treffen und sie ausschließlich der Aufgabenerfüllung der Gemeinde dienen. Dort wo Bundes- oder Landesrecht einen Sachverhalt mit einem Gesetz regelt, hat die Gemeinde kein Selbstverwaltungsrecht.

<sup>45</sup> So bspw. Extinction Rebellion - "Ziviler Ungehorsam" fürs Klima. Bericht aus dem ZDF:

<https://www.zdf.de/nachrichten/heute/klimaaktivisten-von-extinction-rebellion-protestieren-mit-strassenblockaden-buendnis-fordert-klimanotstand-100.html>. Zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

<sup>46</sup> § 34 StGB Rechtfertigender Notstand.

<sup>47</sup> § 35 StGB Entschuldigender Notstand.

<sup>48</sup> Heintschel-Heinegg, 2020, § 34 StGB, Rn. 6, 7.

<sup>49</sup> Heintschel-Heinegg, 2020, § 34 StGB, Rn. 6.

<sup>50</sup> So auch Schink, 2020, S. 201 ff., 4. Klimanotstand und ziviler Ungehorsam.

<sup>51</sup> Schink, 2020, S. 201 ff., 4. Klimanotstand und ziviler Ungehorsam.

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Wirkung und Durchsetzbarkeit ist somit eher von einer Art politischer Selbstverpflichtung auf kommunaler Ebene zu sprechen. Dies jedoch nur als letztlich wirkungslose Symbolpolitik anzusehen, greift zu kurz. So zeigen unterschiedliche praktische Beispiele,<sup>52</sup> dass es neben eher als weich und allgemein anzusehenden Ansätzen auch bereits Beschlüsse gibt, die klare und konkrete Inhalte zu einem verbesserten Klimaschutz umfassen. Hierbei ist insbesondere die zukünftige Bewertung geplanter Maßnahmen innerhalb einer Kommune im Hinblick auf ihre zu erwartende Klimawirkung zu nennen.

Somit sind der Nutzen und die Rechtfertigung eines Klimanotstands auf kommunaler Ebene insbesondere dadurch begründet, dass er zur gesellschaftlichen Identifikation sowie der Mobilisierung und Stärkung des Klimaschutzes vor Ort beiträgt. So kann er auch als Startpunkt für Gemeinden dienen, die sich eher noch am Anfang des Weges zu einem ambitionierten Klimaschutz befinden.

## 7. Literatur

- Albrecht, Juliane*, Die Stadt im Klimawandel: Handlungsfelder, Rechtsinstrumente und Perspektiven der Anpassung (climate resilient cities). In: Zeitschrift für Umweltrecht, Heft 1, S. 12 ff, Baden-Baden, 2020.
- Dietlein, Johannes / Heusch, Andreas*, Beck Online Kommentar, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, München 2020.
- Dietlein Johannes / Mehde, Veith*, BeckOK Kommunalrecht Niedersachsen, München 2021.
- Epping, Volker / Hillgruber, Christian*, Beck Online Kommentar, Grundgesetz, München 2020.
- Geis, Max-Emanuel*, Kommunalrecht, München 2020.
- Gottschalk, Sebastian*, Umweltschutz als Ziel kommunalen Handelns? Zur Kompetenz von Kommunen, mit ihren Einrichtungen überörtliche politische Ziele zu verfolgen. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 23, S. 1705-1784, 2019.
- Gottschalk, Sebastian*, Umweltschutz als Ziel kommunalen Handelns? Zur Kompetenz von Kommunen, mit ihren Einrichtungen überörtliche politische Ziele zu verfolgen. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 23, S. 1705 ff., München 2019.
- Heintschel-Heinegg, Bernd von*, Beck Online Kommentar, Strafgesetzbuch, München 2020.
- Hirschl, Bernd / Pfeifer, Lena*, Kommunen im Klimanotstand. Wichtige Akteure für kommunalen Klimaschutz. Kurzstudie zu Prozessen, Eigenschaften und Schwerpunkten. Ein Eigenprojekt des IÖW in Zusammenarbeit mit der Volksinitiative Klimanotstand Berlin. Berlin 2020. Einsehbar unter:  
[https://www.ioew.de/fileadmin/user\\_upload/BILDER\\_und\\_Downloaddateien/Publikationen/2020/IOEW\\_DP71\\_Klimanotstand\\_in\\_Kommunen.pdf](https://www.ioew.de/fileadmin/user_upload/BILDER_und_Downloaddateien/Publikationen/2020/IOEW_DP71_Klimanotstand_in_Kommunen.pdf) zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.
- IPCC*, Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of

<sup>52</sup> Siehe beispielsweise: [https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Klimanotstand#cite\\_note-6](https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Klimanotstand#cite_note-6) ; <https://www.klimabuendnis.org/kommunen/klimanotstand/beispiele.html> und <https://www.klimabuendnis.org/kommunen/klimanotstand/erklarungen-der-mitglieder.html>. Jeweils zuletzt aufgerufen am 12.4.2021.

strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. IPCC with World Meteorological Organisation (WMO), and United Nations Environmental Program (UNEP), Geneva, Switzerland 2018.

*Maunz, Theodor / Dürig, Günter*, Grundgesetz, Kommentar, München 2020.

*Schink, Alexander*, Kommunale Erklärungen zum Klimanotstand – rechtlich betrachtet, In: Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht, Heft 6, S. 201 ff, München 2020.

*Spannowsky, Willy / Uechtritz, Michael* (Hrsg.), Beck'sche Online-Kommentare, München 2021.

*Weber, Klaus*, Creifelds, Rechtswörterbuch, München 2020.