

Kein „Nach uns die Sintflut“

Bundesverfassungsgericht verlangt Verschärfungen beim Klimaschutz

BERND GENATH

Mit dem am 29. April veröffentlichten Beschluss hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts entschieden, dass die Regelungen des Klimaschutzgesetzes vom 12. Dezember 2019 über die nationalen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen Jahresemissionsmengen mit den Grundrechten unvereinbar sind. Karlsruhe bemängelt das Fehlen eines konkreten Reduktionspfads bis 2050. Man sei gegenüber der jetzigen Generation sehr großzügig hinsichtlich der Schadstoff-Grenzwerte und treffe keine Vorsorge für die nächste Generation.

Bild 1 • „Wegen der Unumkehrbarkeit des Klimawandels ...“ Erster Senat Bundesverfassungsgericht Karlsruhe.

Bild: Bundesverfassungsgericht



Seit 2018 laufen diverse Verfassungsbeschwerden zum Klimaschutz. Grob eingeteilt, erhoben sie erstens deutsche Staatsbürger, zweitens Staatsbürger aus Bangladesch und Nepal, drittens Umweltverbände. Die Einreichungen richteten sich gegen staatliche Untätigkeit und gegen Regelungen des Klimaschutzgesetzes (KSG). Konkret befasste sich das BVerfG in seinem Beschluss vom 24. März 2021, veröffentlicht am 29. April, mit den Bestimmungen in § 3 und § 4 KSG, in denen Minderungsziele definiert und auf einzelne Sektoren heruntergebrochen werden.

Freiheiten bedroht

Das Klimaschutzgesetz verpflichtet dazu, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 55 % gegenüber 1990 zu mindern. Als Weg dahin legt es sektorenbezogene Jahresemissionsmengen fest (§ 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2). Die Beschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht richteten sich nicht gegen das Verfahren. Die Beschwerdeführenden beanstandeten den zu geringen Umfang der festgelegten Maßnahmen, der nicht ausreichenden Schutz vor erheblichen Einschränkungen in späteren Jahren biete und so die Schadensbeseitigung den nachfolgenden Generationen auferlege. Damit verstoße das Gesetz gegen das Verursacherprinzip. Jein, verkündeten am 29. April die Karlsruher Richter. Es

könne nicht festgestellt werden, dass der Gesetzgeber mit dem Erlass gegen seine grundrechtlichen Schutzpflichten, die Beschwerdeführenden vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen, oder gegen das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG verstoßen hat. Doch seien die zum Teil noch sehr jungen Beschwerdeführenden durch die angegriffenen Bestimmungen aber in ihren Freiheitsrechten verletzt. Und zwar deshalb: Da das Gesetz nur die Periode bis 2030 reglementiert, also hinreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlten, „genügen die Vorschriften in den §§ 3 und 4 Klimaschutzgesetz in Verbindung mit Anlage 2 nicht der aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgenden Erfordernis, die nach Art. 20a Grundgesetz verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen.“ Es dürfe nicht der heutigen Generation zugestanden werden, „unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben umfassenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde ... Konkret erforderlich ist, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die notwendigen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.“

Weiter Blick nach vorn verpflichtet

Verfassungsrechtlich unerlässlich ist dem Urteil nach dafür zum einen, dass weitere Reduktionsmaßgaben rechtzeitig über das Jahr 2030 hinaus in die Zukunft hinein festgelegt werden. Zum anderen müssen weitere

Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert aufgelistet sein, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht. „Die Vorschriften verschieben hohe Emissionsminderungslasten unumkehrbar auf Zeiträume nach 2030. Das Treibhausgasemissionen gemindert werden müssen, folgt auch aus dem Grundgesetz. Das verfassungsrechtliche Klimaschutzziel des Art. 20a GG ist dahingehend konkretisiert, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur dem sogenannten ‚Paris-Ziel‘ entsprechend auf deutlich unter 2 K und möglichst auf 1,5 K gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Um das zu erreichen, müssen die nach 2030 noch erforderlichen Minderungen dann immer dringender und kurzfristiger erbracht werden. Von diesen künftigen Emissionsminderungspflichten ist praktisch jegliche Freiheit potenziell betroffen, weil noch nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens mit der Emission von Treibhausgasen verbunden und damit nach 2030 von drastischen Einschränkungen bedroht sind.“ Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen.

Waldbrände und Überschwemmungen

Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst daher auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels, etwa vor klimabedingten Extremwetterereignissen wie Hitzewellen, Wald- und Flächenbränden, Wirbelstürmen, Starkregen, Überschwemmungen, Lawinenabgängen oder Erdbeben, zu schützen. Sie kann eine objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen. Da infolge des Klimawandels Eigentum, zum Beispiel landwirtschaftlich genutzte Flächen und Immobilien, etwa aufgrund steigenden Meeresspiegels oder wegen Dürren Schaden nehmen können, schließt auch das Grundrecht auf Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG eine Schutzpflicht des Staates hinsichtlich der Eigentumsgefahren des Klimawandels ein. Karlsruhe: „Zum

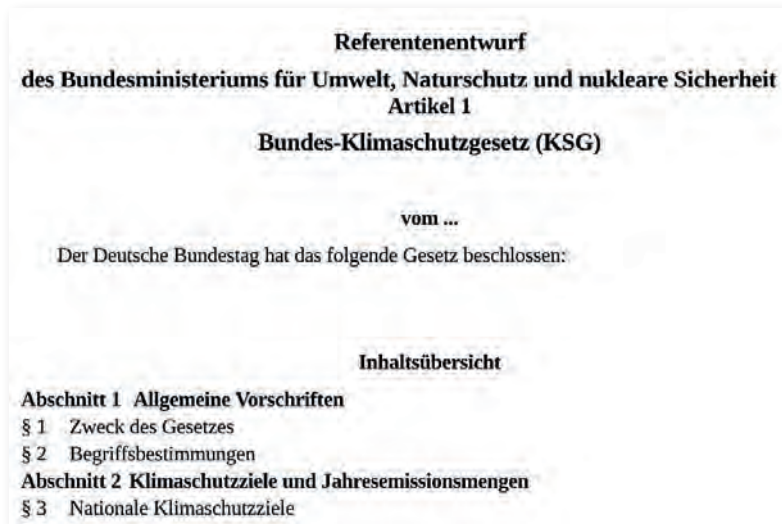


Bild 2 • Ende 2022 muss die Novelle vorliegen.

grundrechtlich gebotenen Schutz vor den Gefahren des Klimawandels offensichtlich ungeeignet wäre ein Schutzkonzept, das nicht das Ziel der Klimaneutralität verfolgte; die Erderwärmung könnte dann nicht aufgehalten werden, weil jede Erhöhung der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre zur Erderwärmung beiträgt und einmal in die Atmosphäre gelangtes CO₂ dort weitestgehend verbleibt und absehbar kaum wieder entfernt werden kann. Völlig unzulänglich wäre zudem, dem Klimawandel freien Lauf zu lassen und den grundrechtlichen Schutzauftrag allein durch sogenannte Anpassungsmaßnahmen umzusetzen. Beides ist hier nicht der Fall. Im Ergebnis kann auch nicht festgestellt werden, dass der Gesetzgeber seinen Entscheidungsspielraum überschritten hat, indem er das ‚Paris-Ziel‘ zugrunde gelegt hat, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 K und möglichst auf 1,5 K zu begrenzen ist. Hierbei ist auch von Bedeutung, dass zum Schutz der Grundrechte vor den Gefahren des Klimawandels ein ergänzender Schutz durch Anpassungsmaßnahmen prinzipiell möglich ist.“

Zu hohes Risiko

Eine Verletzung der Schutzpflichten lasse sich angesichts des dem Gesetzgeber bei der Erfüllung zukommenden Spielraums exakt nicht feststellen, aber: „Grundrechte sind auch dadurch verletzt, dass die nach § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 bis zum Jahr 2030 zugelassenen Emissionsmengen die nach 2030 noch verbleibenden Emissionsmöglich-

keiten erheblich reduzieren und dadurch praktisch jegliche grundrechtlich geschützte Freiheit gefährdet ist. Als intertemporale Freiheitssicherung schützen die Grundrechte die Beschwerdeführenden hier vor einer umfassenden Freiheitsgefährdung durch einseitige Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasemissionslast in die Zukunft ... Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, begründen eine unumkehrbar angelegte, rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, weil sich mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, die in Einklang mit Art. 20a GG verbleibenden Emissionsmöglichkeiten verringern; entsprechend wird CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch immer stärkeren, auch verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein.“

Deutschland als Vorbild

Der Klimaschutz genießt keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. „Wegen der nach heutigem Stand weitestgehenden Unumkehrbarkeit des Klimawandels wären Verhaltensweisen, die zu einer Überschreitung der nach dem verfassungsrechtlichen Klimaschutzziel maßgeblichen Temperaturschwelle führten, jedoch nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen. Dabei nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreiten dem Klimawandel weiter zu.“ Karlsruhe erteilt auch jenen Kritikern eine

Abfuhr, die auf Klimawende und Erderwärmung als globale Phänomene verweisen und nicht durch die Klimaschutzbeiträge eines Staates allein gelöst werden können: Laut Richterspruch kann sich der Staat seiner Verantwortung nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen. „Aus der spezifischen Angewiesenheit auf die internationale Staatengemeinschaft folgt vielmehr umgekehrt die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, eigene Maßnahmen zum Klimaschutz tatsächlich zu ergreifen und für andere Staaten keine Anreize zu setzen, das erforderliche Zusammenwirken zu unterlaufen.“

Spielraum bewilligt

Was hat der Staat konkret zu tun? Das Verfassungsgericht räumt ihm natürliche einen Spielraum ein – muss ihm einen Spielraum einräumen, da sich Atmosphärenphysiker und Energiewirtschaftler mit einem exakt abgesteckten, gangbaren Reduktionspfad, der wirtschaftlich umsetzbar ist und garantiert zum Ziel führt, zurückhalten. Der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) hat für verschiedene Temperaturschwellen und verschiedene Eintrittswahrscheinlichkeiten unter Offenlegung der verbleibenden Unsicherheit globale CO₂-Restbudgets benannt. Auf dieser Grundlage hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen für Deutschland ein ab 2020 verbleibendes, konkretes nationales Restbudget ermittelt, das mit dem Paris-Ziel vereinbar ist. Das stützt sich allerdings auch auf Szenarien ab. Besteht wissenschaftliche Unge-

wissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge, erlegt Art. 20a GG dem Gesetzgeber eine besondere Sorgfaltspflicht auf. Danach müssen bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen berücksichtigt werden. Dem Sachverständigenrat für Umweltfragen zufolge belässt das Klimaschutzgesetz den Akteuren aber zu viel Spielraum. Das Emissionsbudget, das der IPCC Deutschland bis 2050 zubilligt, könnte unter Umständen nach den Abschätzungen schon 2030 aufgebraucht sein.

Klimaneutralität gestalten

Die obersten Verfassungsrichter: „Der objektivrechtliche Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten ... Die nach 2030 verfassungsrechtlich gebotene Treibhausgas-minderungs-last wird erheblich sein. Ob sie so einschneidend ausfällt, dass damit aus heutiger Sicht unzumutbare Grundrechtsbeeinträchtigungen verbunden wären, lässt sich zwar nicht feststellen. Das Risiko gravierender Belastungen ist jedoch hoch und kann mit den künftig betroffenen Freiheitsgrundrechten nur in Einklang gebracht werden, wenn dies mit Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der nach 2030 drohenden Reduktionslast verbunden ist. Das verlangt, den

Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten.“ Konkret erforderlich ist, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die notwendigen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln. Verfassungsrechtlich unerlässlich ist dafür zum einen, dass weitere Reduktionsmaßgaben rechtzeitig über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden. Zum anderen müssen weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht.

Zeit bis Ende 2022

In diesem Zusammenhang genüge es nicht, die Bundesregierung lediglich dazu zu verpflichten, einmal – im Jahr 2025 – durch Rechtsverordnung eine weitere Festlegung zu treffen. Vielmehr muss geregelt werden, in welchen Zeitabständen weitere Festlegungen transparent zu treffen sind, damit „der weitere Reduktionspfad rechtzeitig erkennbar ist.“ Der Gesetzgeber ist nun aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts, gesprochen am 24. März 2021 und veröffentlicht am 29. April, verpflichtet, die Fortschreibung der Minderungsziele der Treibhausgasemissionen im Klimaschutzgesetz – oder in einem Gesetz mit einem anderen Titel – für Zeiträume nach 2030 bis zum 31. Dezember 2022 näher zu regeln.