

Der folgende Text soll in der Festschrift für Dieter Dörr (2022) erscheinen.

Wegen der Aktualität des Themas wird er hier bereits als

Preprint

veröffentlicht.

www.dietrich-murswiek.de

31.7.2021 – Version 2, 15.8.2021

Klimapolitik und Grundgesetz¹

Dietrich Murswiek

I. Einleitung: Klimaschutz ins Grundgesetz?	2
II. Art. 20a GG und Klimaschutz	2
1. Klimaschutz als Umweltschutz	2
2. Die Umweltschutzpflichten gemäß Art. 20a GG	3
3. Anwendung des Art. 20a GG auf den Klimaschutz	4
a) Eigene Beurteilung	4
b) Beurteilung durch das Bundesverfassungsgericht.....	5
aa) Naturwissenschaftliche Annahmen	6
bb) Normative Behauptung	7
cc) Verstößt das Klimaschutzgesetz gegen sein Temperaturziel?	8
III. Art. 2 Abs. 2, Art. 14 GG und Klimaschutz.....	10
IV. Freiheitsrechte und Klimaschutz	10
1. Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts	10
2. Einwände gegen den Argumentationsansatz des Bundesverfassungsgerichts	11
3. Die vom Bundesverfassungsgericht vernachlässigte internationale Dimension des Klimaschutzes.....	13
a) Klimaschutz als Aufgabe der Staatengemeinschaft	13
b) Nationale Klimaschutzbeiträge im internationalen Kontext	14
V. Verfassungsrechtliche Grenzen des Klimaschutzes	15

¹ Dieser Beitrag beruht auf einem Vortrag, den ich im Rahmen des Studium Generale der Universität Freiburg gehalten habe (online ab 3. Juli 2021).

I. Einleitung: Klimaschutz ins Grundgesetz?

In der klimapolitischen Diskussion der letzten Jahre wurde immer wieder die Forderung erhoben, den Klimaschutz in das Grundgesetz aufzunehmen.² Man erhoffte sich hiervon offenbar, den Klimaschutz stärken und dann mit Hilfe des Verfassungsgerichts klimapolitische Forderungen politisch durchsetzen zu können. Die Forderung beruhte auf Unkenntnis, denn eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zum Klimaschutz gibt es längst – das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem aufsehenerregenden Klimabeschluss vom 24. März³ kürzlich bestätigt.

Freilich kommt das Wort „Klimaschutz“ im Grundgesetz nicht vor. Ich möchte im folgenden zeigen, wie sich die staatliche Klimaschutzverpflichtung aus dem Grundgesetz ableiten lässt, welchen Inhalt und Umfang sie hat und welche Konsequenzen sich aus ihr nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ergeben. Das Bundesverfassungsgericht hat ja in seinem Klimabeschluss das geltende Klimaschutzgesetz für teilweise verfassungswidrig erklärt. Ich werde die Begründung, die das Gericht hierfür gegeben hat, skizzieren und erläutern und auch einige kritische Bemerkungen dazu machen.

II. Art. 20a GG und Klimaschutz

1. Klimaschutz als Umweltschutz

Die für den Klimaschutz wichtigste Vorschrift des Grundgesetzes ist Art. 20a. In dieser Vorschrift heißt es:

„Der Staat schützt – auch in Verantwortung für die künftigen Generationen – die natürlichen Lebensgrundlagen.“

Diese als „Staatsziel Umweltschutz“ bezeichnete Norm bringt mit der generationenübergreifenden Zukunftsverantwortung für die natürlichen Lebensgrundlagen, die Umweltgüter, das ökologische Nachhaltigkeitsprinzip zum Ausdruck: Wir dürfen die Umweltgüter nutzen. Darauf sind wir als Menschen angewiesen; sie sind unsere Existenzgrundlage. Aber wir dürfen sie nur so nutzen, dass sie für künftige Generationen erhalten bleiben und auch von diesen genutzt werden können.

Was bedeutet das im Hinblick auf den Klimaschutz?

Rechtlich muss man sich zunächst klarmachen, worum es dabei geht. Der Begriff „Klimaschutz“ ist ein sehr verkürztes Schlagwort. Wir schützen nicht das Klima. Das Klima ist gar kein sinnvolles Schutzgut, zumal es ein einheitliches Weltklima gar nicht gibt, sondern der „Klimaschutz“ auf die Regulierung der Welt-Durchschnittstemperatur abzielt. Wir wollen uns gegen eine menschengemachte Erderwärmung schützen. Und der Kampf gegen die Erderwärmung wird nicht um seiner selbst willen geführt, sondern er wird deshalb geführt, weil man schwerwiegende negative Folgen für die Umwelt und mittelbar dann für die Menschen befürchtet. Klimaschutz ist also Umweltschutz. Allen Bemühungen um den Klimaschutz liegt die Annahme einer Wirkungskette zugrunde, die

² Z.B. von Greenpeace, https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/Petition_Klimaschutz_GG_0.pdf (abgerufen am 30.6.2021), oder vom Bayerischen Ministerpräsidenten Markus Söder, Süddeutsche Zeitung 29.7.2019, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-soeder-klimaschutz-grundgesetz-1.4542827> (abgerufen am 30.6.2021).

³ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – Klimaschutz.

von den anthropogenen Treibhausgasemissionen ausgeht, welche die Konzentration von CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Atmosphäre dermaßen erhöhen, dass es infolge des Treibhauseffekts zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Erdtemperatur kommt, die dann dramatische Umweltveränderungen verursacht, welche sich auf die Lebensbedingungen der Menschen negativ auswirken können.

Weil Klimaschutz also Umweltschutz ist, fällt er in den Anwendungsbereich unserer grundgesetzlichen Umweltschutzvorschrift, Art. 20a.

2. Die Umweltschutzpflichten gemäß Art. 20a GG

Verfassungsrechtlich unterscheidet sich die Pflicht zum Klimaschutz nicht von anderen Umweltschutzpflichten. Alle Staatsorgane sind – im Rahmen ihrer Kompetenzen – verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft zu erhalten. Der Staat muss sie gegen durch menschliche Aktivitäten hervorgerufene Beeinträchtigungen schützen, gleichgültig um welche Art von Beeinträchtigungen es sich handelt. Die Klimaproblematik bezeichnet einen von vielen möglichen Beeinträchtigungspfaden – die Beeinträchtigung von Umweltgütern als indirekte Folge der Emission von CO₂ und anderen Treibhausgasen.

Was die Aufgabe des Klimaschutzes von anderen Umweltschutzaufgaben unterscheidet, sind vor allem zwei Aspekte: Zum einen sind die angenommenen Folgen der Erderwärmung besonders katastrophal und dramatisch. Diese Folgen abzuwehren, ist aus Sicht der Klimapolitiker sogar die größte Herausforderung, vor der die Staaten heute stehen. Und zum anderen handelt es sich um eine Aufgabe, die kein Staat alleine bewältigen kann. Der menschengemachte Klimawandel ist ein globales Umweltproblem, das nur global gelöst werden kann. Da es aber keinen Weltstaat gibt, stehen wir vor dem Problem, dass in der fragmentierten Staatenwelt die einzelnen Staaten nur Fragmente einer Lösung beitragen können und dass nur in der Zusammenarbeit aller oder jedenfalls der wichtigsten Staaten eine konsistente Lösung gefunden werden könnte.

Wenn ich hier von „menschengemachter Erderwärmung“ spreche, dann stelle ich damit keine These über naturwissenschaftlich zu beurteilende Zusammenhänge auf. Ich behaupte nicht, dass die anthropogenen Treibhausgasemissionen den Klimawandel verursachen, sondern ich unterstelle es. Bei meinen juristischen Betrachtungen gehe ich davon aus, dass die Annahmen des Weltklimarats und der Mehrheit der Klimawissenschaftler zutreffen. Ob diese Annahmen richtig sind, kann ich nicht kraft eigener Kompetenz beurteilen, und diese Frage ist nicht Thema dieses Beitrags.

Allerdings beobachte ich mit einiger Sorge, dass die Strömung in Politik und Wissenschaft, die klimapolitisch die Oberhand gewonnen hat, von einer absoluten Wahrheitsgewissheit besessen zu sein scheint und kraft dieser Selbstgewissheit jedes zweifelnde Argument zu tabuisieren versucht. Wissenschaftler, die Gegenpositionen vertreten, werden als „Klimaleugner“ gebrandmarkt und verbal in die Ecke von Holocaustleugnern gestellt – das kann nicht die Diskussionskultur einer freien Gesellschaft sein.

Art. 20a GG enthält keine detaillierten umweltpolitischen Handlungspflichten, sondern eine sehr allgemein gefasste Grundsatzverpflichtung, wie das der Natur verfassungsrechtlicher Normierungen entspricht. Der Staat muss die natürlichen Lebensgrundlagen

schützen. Die Vorschrift enthält aber keine Aussagen über das anzustrebende Schutzniveau und keine Aussagen über die Mittel des Schutzes, die der Staat einsetzen muss, um das Ziel des Art. 20a GG zu erreichen.

Mit den Mitteln der Verfassungsinterpretation lassen sich dieser Norm jedenfalls einige konkrete Vorgaben entnehmen, die auch juristisch durchsetzbar sein könnten.⁴ Sie seien hier nur thesenartig skizziert:

- Der Staat darf im Hinblick auf erhebliche Umweltbeeinträchtigungen nicht völlig untätig bleiben.
- Er darf nicht selbst die Zerstörung von natürlichen Lebensgrundlagen betreiben oder ihre Zerstörung durch Dritte fördern.
- Er ist zur Ressourcenschonung im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips verpflichtet.
- Zu einem bestmöglichen Umweltschutz verpflichtet Art. 20a GG nicht; die Staatsorgane haben erhebliche Gestaltungsspielräume auch hinsichtlich des Schutzniveaus. Aber man kann dieser Vorschrift ein Verschlechterungsverbot entnehmen. Durch staatliche Entscheidungen darf der Umweltzustand nicht allgemein verschlechtert werden.
- Eingriffe in die Integrität von Umweltgütern sind rechtfertigungsbedürftig. Daraus folgt auch, dass vermeidbare Umweltbeeinträchtigungen im Prinzip mit Art. 20a GG unvereinbar sind. Was vermeidbar ist, muss allerdings unter Berücksichtigung der Vermeidungskosten ermittelt werden.
- Im Hinblick auf die Vermeidung von Umweltschäden gilt der allgemeine Grundsatz, dass der Staat umso größere Schutzvorkehrungen treffen muss, je größer das Risiko für die betroffenen Schutzgüter ist.

3. Anwendung des Art. 20a GG auf den Klimaschutz

a) Eigene Beurteilung

Was ergibt sich aus diesen Anforderungen für den Klimaschutz? Wir gehen davon aus, dass die Emission von CO₂ und anderen Treibhausgasen zu schwerwiegenden Umweltschäden führen wird, wenn die Emissionen nicht drastisch reduziert werden. Man kann nicht sagen, dass der Staat in dieser Hinsicht völlig untätig gewesen ist. Vielmehr gibt es seit vielen Jahren eine Klimaschutzgesetzgebung, die immer neue Verbote, Produkt- und Produktionsanforderungen, Fördermaßnahmen und Preiserhöhungen, die zur Sparsamkeit mit Kohlenstoffträgern anreizen können, hervorgebracht hat. Man muss auch berücksichtigen, dass die Zuständigkeit für die Umweltgesetzgebung heute zu sehr großen Teilen bei der EU liegt und dass es auch dort umfangreiche Klimaschutznormierungen gibt – nicht nur Maßnahmen wie das Glühbirnenverbot, sondern auch das leider bisher auf einige Wirtschaftssektoren beschränkte marktwirtschaftliche Instrument des Emissionshandels.

Das Ganze war auch keineswegs erfolglos. Im Vergleich zum Basisjahr 1990, auf das sich die Verpflichtungen beziehen, die die Industriestaaten im Kyoto-Protokoll

⁴ Dazu ausführlich z.B. *Dietrich Murswiek*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a m.w.N.

eingegangen waren, haben wir in Deutschland unsere Treibhausgasemissionen um rund 40 % reduziert⁵. Dass es nicht mehr wurde, mag mit der Stilllegung CO₂-freier Atomkraftwerke zusammenhängen, wohl auch mit der Kompensation wachsenden Energieverbrauchs. Immerhin sank das Emissionsvolumen von 2010-2020 von 942 auf 739 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente,⁶ also um mehr als 20 Prozent.

Hätte die Bundesregierung also mehr für den Klimaschutz tun müssen als sie getan hat? Oder hat sie durch mangelnde CO₂-Minderungsanstrengungen Art. 20a GG verletzt? Ich meine: nein. Sie hat wirksame nationale Maßnahmen ergriffen. Sie hat sich auf europäischer Ebene für besseren Klimaschutz eingesetzt, und sie hat auf völkerrechtlicher Ebene ebenfalls für besseren Klimaschutz verhandelt. Mehr musste sie im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielräume nicht tun.⁷

b) Beurteilung durch das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht sieht dies bei seiner Überprüfung des Klimaschutzgesetzes im Ergebnis, aber nur im Ergebnis, ebenso. Dieses Gesetz⁸, das die Mengen der CO₂-Emissionen regelt, die in Deutschland emittiert werden dürfen, sei mit Art. 20a GG vereinbar.⁹

Allerdings leitet das Bundesverfassungsgericht zuvor sehr anspruchsvolle Klimaschutzverpflichtungen aus Art. 20a GG ab. Das Gericht meint nämlich, aus Art. 20a GG ergebe sich, dass der Staat erstens verpflichtet sei, das in Art. 2 Abs. 1 lit. a) des Pariser Klimaabkommens¹⁰ vereinbarte Ziel, den Anstieg der Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, nicht nur anzustreben, sondern auch zu „realisieren“ (Rn. 196). Dies könne er zwar nicht allein, sondern nur im Zusammenwirken mit allen anderen Staaten erreichen (Rn. 199). Er sei aber zweitens verpflichtet, als seinen eigenen Beitrag zur Zielerreichung für Deutschland „Klimaneutralität“ anzustreben (LS 2, Rn. 155, 192). Damit sind gesamtwirtschaftliche Netto-Null-Emissionen von Treibhausgasen gemeint. Und drittens stehe Deutschland bis zur Erreichung der „Klimaneutralität“ nur ein CO₂-Restbudget im Umfang von 6,7 Gigatonnen zur Verfügung. Wenn dieses Restbudget verbraucht sei, dürfe überhaupt kein CO₂ mehr emittiert werden (Rn. 216, 219, 231).¹¹

⁵ Vgl. <https://www.bmu.de/pressemitteilung/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent/> (abgerufen am 5.7.2021).

⁶ S.o. Fn. 5

⁷ Vgl. in diesem Sinne auch *BVerfG*, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08 u.a. = BVerfGE 134,242 (Rn. 289, 295 ff., insb. 298) – Garzweiler.

⁸ Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) v. 12.12.2019, BGBl. I S. 2513. – Nach der Entscheidung des BVerfG hat der Bundestag am 24.6.2021 eine Änderung des KSG beschlossen (BT-Drs. 1930230, BT-Plenarprotokoll 19/236, S. 30655D-30656A), die in Kürze in Kraft treten wird, nachdem der Bundesrat den Vermittlungsausschuss nicht angerufen hat (BR-Plenarprotokoll 1006, TOP 132). Im folgenden ist mit dem KSG die ursprüngliche Fassung gemeint, auf die sich der Klimabeschluss des BVerfG bezieht.

⁹ *BVerfG*, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – Klimaschutz, Rn. 196. Randnummern-Zitate ohne nähere Angabe beziehen sich im folgenden auf diesen Beschluss.

¹⁰ Übereinkommen von Paris v. 12.12.2015, BGBl. II 2016, S. 1082, 1083.

¹¹ Allerdings versteht das BVerfG die vom SRU ermittelte Restbudgetgröße von 6,7 Gigatonnen wegen der Berechnungsunsicherheiten nicht als „zahlengenaues Maß“ für die verfassungsgerichtliche

Dies hat weitreichende, einschneidende und kostspielige Folgen für die Wirtschaft, für die Steuerzahler, für Hausbesitzer, Mieter, Autofahrer, Konsumenten, für jeden Einzelnen. Das Bundesverfassungsgericht zwingt mit diesen Vorgaben zu einem schnellen Ausstieg aus der Kohlenstoffwirtschaft und zu einem schnellen Umbau des Wirtschaftssystems und unserer Lebensweise.

Wie kommt das Bundesverfassungsgericht zu den genannten drei Behauptungen? Sie beruhen auf einer im einzelnen komplizierten Verknüpfung naturwissenschaftlicher Annahmen mit den normativen Anforderungen des Art. 20a GG.

aa) Naturwissenschaftliche Annahmen

Hinsichtlich der naturwissenschaftlichen Grundlagen stützt das Bundesverfassungsgericht sich auf die Berichte des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), auch „Weltklimarat“ genannt, und des deutschen Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) (Rn. 16 ff.). Die atmosphärische CO₂-Konzentration sei im Vergleich zur vorindustriellen Zeit aufgrund menschlicher Aktivitäten um 40 % angestiegen, vor allem durch Emissionen aus fossilen Brennstoffen, außerdem durch Abholzungen und Landnutzungsänderungen (Rn. 18). Der so erzeugte Treibhauseffekt habe den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur bewirkt. Wie die Temperatur weiter ansteige, hänge vom Umfang der anthropogen emittierten Treibhausgase ab (Rn. 19).

Das Bundesverfassungsgericht zählt eine Vielzahl als Folge der Erderwärmung zu erwartender Umweltbeeinträchtigungen auf (Rn. 22 ff.), vom Anstieg des Meeresspiegels mit erhöhten Überschwemmungsrisiken über das Absinken des Grundwasserspiegels und Wasserknappheit, Trockenheit, Dürre, Austrocknung der Böden mit gravierenden Ernteeinbußen für die Landwirtschaft bis zur Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit durch Hitzewellen und zu Flucht und Migration aus besonders betroffenen Ländern.

Der weitere Anstieg der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre kann nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nur durch Vermeidung weiterer Netto-Treibhausgasemissionen vermieden werden (Rn. 33). Wer also einen weiteren Temperaturanstieg vermeiden will, muss demnach „Klimaneutralität“ anstreben (z.B. Rn. 118).

Wieviel CO₂ noch emittiert werden kann, bevor man „Klimaneutralität“ erreicht, hängt davon ab, welches Klimaziel angestrebt wird. Nimmt man einen Anstieg von 2 oder mehr Grad im Vergleich zum vorindustriellen Niveau in Kauf? Strebt man, wie im Pariser Klimaabkommen vorgesehen, eine Begrenzung des Anstiegs auf „deutlich unter 2 Grad“ an, oder will man sogar eine Begrenzung auf 1,5 Grad erreichen?

Der IPCC hat für verschiedene Temperaturziele mit verschiedenen Wahrscheinlichkeiten unterschiedliche globale Restbudgets errechnet. Hiervon ausgehend hat der SRU für eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,75 Grad Celsius ein auf Deutschland entfallendes Restbudget mit einem Volumen von 6,7 Gigatonnen CO₂ ermittelt (Rn. 36, 219).

Kontrolle (Rn. 229), so dass der Bundesregierung und dem Gesetzgeber ein gewisser Einschätzungsspielraum verbleibt.

bb) Normative Behauptung

Verfassungsrechtlich stellt sich zunächst die Frage, welches Temperaturziel anzustreben ist. Das ist aber im Ausgangspunkt eine politische Frage. Das Grundgesetz legt nicht fest, wie warm es in Deutschland werden darf, und schon gar nicht, wie sich – soweit von Menschen beeinflusst – die Weltdurchschnittstemperatur entwickeln darf. Aus Art. 20a GG ergeben sich für die klimapolitische Zielsetzung allerdings Grenzen: Der Staat darf nicht hinnehmen, dass durch anthropogene Treibhausgasemissionen die natürlichen Lebensgrundlagen zerstört oder schwerwiegend geschädigt werden. Von einer durch den Klimawandel bedingten Zerstörung der Lebensgrundlagen in Deutschland sind wir aber sehr weit entfernt, und im Hinblick auf Schädigungen von Umweltgütern haben Regierung und Gesetzgeber große Einschätzungs-, Bewertungs- und Prognosespielräume. Es ist daher nicht möglich, aus Art. 20a GG ein konkretes Temperaturziel abzuleiten, jedenfalls keines, das die Erderwärmung auf weniger als 2 Grad im Vergleich zur vorindustriellen Zeit begrenzt.

Das tut das Bundesverfassungsgericht zunächst auch nicht. Es betont vielmehr, dass es nicht Aufgabe der Gerichte sei, „aus der offenen Formulierung des Art. 20a GG konkret quantifizierbare Grenzen der Erderwärmung und damit korrespondierende Emissionsmengen oder Reduktionsvorgaben abzuleiten“ (Rn. 207).

Dann macht das Bundesverfassungsgericht aber einen merkwürdigen Sprung: Es weist darauf hin, dass der Gesetzgeber in § 1 Satz 3 KSG das Ziel des Pariser Klimaabkommens, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, als Grundlage des Gesetzes bezeichnet habe. Das Gesetz wolle diese Temperaturschwelle damit als grundlegende Ausrichtung des Klimaschutzes verstanden wissen (Rn. 209 f.). Das Bundesverfassungsgericht erblickt hierin die „verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung“ des verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutzes (Rn. 209).

Wäre unter „Konkretisierung“ der sich aus Art. 20a GG ergebenden Klimaschutzanforderungen zu verstehen, dass der Gesetzgeber innerhalb seines Gestaltungsspielraums auf der Ebene des einfachen Gesetzes festlegt, welche konkreten Klimaschutzziele der Staat verfolgt und welche Mittel er dazu einsetzt, dann wäre dagegen nichts einzuwenden. Das Bundesverfassungsgericht versteht unter „Konkretisierung“ hier aber, dass das im Klimaschutzgesetz festgelegte Temperaturziel quasi verfassungsrechtlichen Rang erhält. Der Gesetzgeber könne, so das Bundesverfassungsgericht, das Ziel zwar abändern. Aber das müsse er ausdrücklich und in einem transparenten Verfahren tun. Solange er dies nicht tue, müsse er selbst sich an seiner Konkretisierung des Art. 20a GG messen lassen, und das Bundesverfassungsgericht könne dies kontrollieren (Rn. 210-213).

Nach dem Grundgesetz kontrolliert das Bundesverfassungsgericht Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit am Maßstab des Grundgesetzes. Beim Klimaschutz hingegen will das Bundesverfassungsgericht nun Gesetze am Maßstab des Klimaschutzgesetzes kontrollieren oder genauer: Es kontrolliert die übrigen Bestimmungen des Klimaschutzgesetzes am Maßstab des in § 1 Satz 3 KSG festgelegten Temperaturziels. Eine einzelne Bestimmung eines einfachen Gesetzes erhält auf diese Weise einen höheren Rang als die anderen

Bestimmungen desselben Gesetzes und aller anderen Gesetze, nämlich relativen Verfassungsrang.

Das Bundesverfassungsgericht vollzieht hier einen Dreisprung, der im Zickzack verläuft: Ausgehend von Art. 20a GG, dessen Maßstab unbestimmt und offen ist (Rn. 207), blickt das Bundesverfassungsgericht auf die Konkretisierung dieses Maßstabs durch das einfache Gesetz (Rn. 208 ff.), liest dann den Maßstab des einfachen Gesetzes in Art. 20a GG hinein, um dann daran wieder das einfache Gesetz zu kontrollieren (Rn. 213 f.).

Eine solche Konstruktion ist im Grundgesetz nicht vorgesehen. Das Bundesverfassungsgericht hat sie gewählt, um für seinen klimapolitischen Fall einen Entscheidungsmaßstab zu gewinnen, der sich aus dem Grundgesetz nicht ergibt. Damit hat sich das Bundesverfassungsgericht in die Rolle eines klimapolitischen Akteurs begeben und seine richterlichen Kompetenzen deutlich überschritten. Wenn der Gesetzgeber wohlklingende Ziele verkündet und dann nicht genügend tut, sie zu verwirklichen, ist es normalerweise Sache der kritischen Öffentlichkeit und der Wähler, ihn beim Wort zu nehmen und ihn gegebenenfalls bei der nächsten Wahl abzustrafen. Das Bundesverfassungsgericht nimmt jetzt für sich in Anspruch, den Gesetzgeber zu verpflichten, die von diesem festgelegten Ziele auch konsequent zu verwirklichen.

Dabei hat das Klimaschutzgesetz lediglich das Ziel des Pariser Abkommens aufgenommen und damit bekundet, dass das Gesetz dazu diene, die Verpflichtungen aus diesem Abkommen zu erfüllen. Das Pariser Abkommen bestimmt aber kein CO₂-Restbudget. Es normiert auch keine konkreten CO₂-Minderungsverpflichtungen, sondern überlässt es den Staaten, ihre Minderungspflicht selbst festzulegen. Das Temperaturziel ist eine politische Willensbekundung der Vertragsstaaten, die keine Handlungspflichten erzeugt. Die Vertragsstaaten wollen sich dem Ziel schrittweise annähern, verpflichten sich aber nicht, die Emissionen so zu begrenzen, dass das Ziel erreicht wird.¹² In diesem Sinne ist auch § 1 Satz 3 KSG zu verstehen, so dass die Verwirklichungspflicht, die das Bundesverfassungsgericht statuiert, verfassungsrechtlich auch nicht als Ausfluss eines „Konsequenzgebots“ oder einer Pflicht zur „Systemgerechtigkeit“ verstanden werden kann. Die Verwirklichungspflicht ist eine Erfindung des Gerichts.

cc) Verstößt das Klimaschutzgesetz gegen sein Temperaturziel?

Die Überprüfung des Klimaschutzgesetzes am Maßstab seines eigenen Temperaturziels fällt dann allerdings so aus, dass das Bundesverfassungsgericht das Klimaschutzgesetz gerade noch für vereinbar mit dem Temperaturziel hält (Rn. 214, 230, 236 f.). Wichtiger als dieses Ergebnis sind die Überlegungen, mit denen das Gericht zu diesem Ergebnis kommt, denn sie machen deutlich, welchen verfassungsrechtlichen Anforderungen die Klimapolitik künftig genügen muss.

Das Klimaschutzgesetz legt die in Deutschland bis zum Jahr 2030 jährlich zulässigen Emissionsmengen fest. Um zu prüfen, ob die Festsetzung dieser maximalen Emissionsmengen mit dem Temperaturziel vereinbar ist, übersetzt das Bundesverfassungsgericht zunächst die Temperaturmaßgabe in eine Emissionsmaßgabe. Die Temperaturschwelle könne prinzipiell in eine globale CO₂-Emissionsmenge umgerechnet werden, die dann

¹² Dies wird auch vom BVerfG gesehen, Klimabeschluss (Fn. 3), Rn. 204.

auf die Staaten zu verteilen sei (Rn. 215 f.). Aus den globalen CO₂-Restbudgets, die der IPCC errechnet habe, ergebe sich bezogen auf die maßgebliche Temperaturschwelle für Deutschland ein ab 2020 verbleibendes Restbudget von 6,7 Gigatonnen CO₂¹³, wie der SRU ausgerechnet habe (Rn. 216, 219).

Das Bundesverfassungsgericht weist auf „nicht unerhebliche“ Ungewissheiten hin, die mit der Berechnung des Restbudgets verbunden sind (Rn. 222 f.). Die Bundesregierung hat im Prozess argumentiert, die Ungewissheiten seien zu groß, als dass aus der Schätzung der Restbudgets etwas gefolgert werden könne (Rn. 223).

Um überhaupt einen Maßstab zu haben, geht das Bundesverfassungsgericht dennoch von dem Restbudget-Konzept aus. Die Unsicherheiten gingen in beide Richtungen (Rn. 228).

Um aus dem globalen auf ein nationales Restbudget schließen zu können, muss man allerdings wissen, nach welchen Kriterien das globale Budget auf die Staaten verteilt wird. Der SRU hat hierfür einfach den Pro-Kopf-Maßstab angewendet. Der ist aber rechtlich nicht vorgegeben, und er ist auch nicht durch ein allgemeines Gerechtigkeitsprinzip vorgezeichnet. Wenn man zu einer effektiven weltweiten Begrenzung der Treibhausgasemissionen auf ein „klimaneutrales“ Ausmaß kommen will, muss auf der Klimakonferenz zunächst ausgehandelt und verbindlich geregelt werden, wie die noch klimaverträglichen Emissionsmengen auf die Staaten zu verteilen sind. Das ist bisher noch nicht geschehen.

Dies steht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts der Berechnung eines nationalen Restbudgets aber nicht entgegen. Der deutsche Beitrag müsse „in einer Weise bestimmt werden, die wechselseitiges Vertrauen der Vertragspartner in den Realisierungswillen fördert“, nicht aber Anreize setze, die vertraglichen Ziele zu unterlaufen (Rn. 225).

Daher legt das Bundesverfassungsgericht seiner Prüfung zunächst einmal den Maßstab des vom SRU postulierten Restbudgets von 6,7 Gigatonnen zugrunde (Rn. 231). Das ist nicht viel. In Deutschland wurden 2020 rund 739 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente emittiert. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgerechnet, dass bei Ausschöpfung der nach dem Gesetz zulässigen Emissionsmengen bis 2030 der weitaus größte Teil des Restbudgets verbraucht sein werde und nur noch weniger als eine Gigatonne übrigbleibe (Rn. 233).

Zur Wahrung der Budgetgrenzen müsse daher nach 2030 alsbald „Klimaneutralität“ realisiert werden (Rn. 234). Es sei nicht wahrscheinlich, dass dies gelingen könnte (Rn. 234). Dennoch könne derzeit nicht festgestellt werden, dass der Gesetzgeber seinen Entscheidungsspielraum überschritten habe. Dem stehe die Unsicherheit bezüglich der Größe des globalen CO₂-Restbudgets entgegen (Rn. 236).

Das Bundesverfassungsgericht verneint daher einen Verstoß des geltenden Klimaschutzgesetzes gegen Art. 20a GG.

¹³ Nicht CO₂-Äquivalente: Andere Treibhausgase als CO₂ sind laut BVerfG nicht in die Berechnungen des IPCC und des SRU eingegangen. Zur Prüfung, ob die in Anlage 2 des KSG vorgesehenen Emissionsmengen mit dem Restbudget vereinbar sind, rechnet das BVerfG deshalb aus den sich auf CO₂-Äquivalente beziehenden gesetzlichen Emissionsmengen die anderen Treibhausgase heraus (Rn. 232 f.).

III. Art. 2 Abs. 2, Art. 14 GG und Klimaschutz

Weitere Maßstäbe des Grundgesetzes, an denen die Klimapolitik sich messen lassen muss, sind das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) und das Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 GG). Der Staat ist verpflichtet, den Einzelnen gegen die Verletzung seiner grundrechtlichen Schutzgüter durch Dritte zu schützen. Diese grundrechtlichen Schutzpflichten beziehen sich auch auf die Schädigung von Leben, Gesundheit oder Eigentum infolge von Umweltbeeinträchtigungen.

In seinem Klimabeschluss verneint das Bundesverfassungsgericht die Verletzung dieser Schutzpflichten durch das geltende Klimaschutzgesetz. Der Gesetzgeber habe nicht evident zu wenig getan, um die grundrechtlichen Schutzgüter vor den Auswirkungen des Klimawandels zu schützen (Rn. 153-172). Insoweit bleibt das Bundesverfassungsgericht im Rahmen seiner bisherigen Schutzpflicht-Rechtsprechung.

IV. Freiheitsrechte und Klimaschutz

1. Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts

Dennoch hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Regelung der Emissionsmengen im Klimaschutzgesetz verfassungswidrig sei. Wie kommt es zu diesem Ergebnis, wenn doch weder Art. 20a GG noch die grundrechtlichen Schutzpflichten verletzt sind?

Das Bundesverfassungsgericht wählt einen sehr kreativen Prüfungsansatz, indem es die Freiheitsrechte der Beschwerdeführer mit der objektivrechtlichen Klimaschutzpflicht des Staates aus Art. 20a GG kombiniert (Rn. 182 ff.). Ausgangspunkt ist der Gedanke, dass der Klimaschutz Freiheitseinschränkungen notwendig macht. Die Emission von Treibhausgasen muss begrenzt und irgendwann ganz unterbunden werden. Der Staat muss Verhaltensweisen, die mit der Emission von Treibhausgasen verbunden sind, erschweren oder ganz verbieten. Jedes Verbot von CO₂-Emissionen schränkt die Freiheit zur Emission von CO₂ ein. Dies gilt auch für indirekte Erschwerungen der CO₂-Emission, insbesondere in Form von Abgaben (CO₂-Steuern) oder in Form von Preisen, die infolge einer Kontingentierung der Emissionsberechtigungen für den Erwerb von Emissionszertifikaten zu zahlen sind. Die klimabezogene Umweltschutzpflicht gemäß Art. 20a GG kann nur mit Hilfe von Freiheitseinschränkungen verwirklicht werden. Das ist trivial.

Und logisch ergibt sich aus dem Zusammenhang von Treibhausgasvermeidungspflichten und Freiheitseinschränkungen, dass die Freiheit zur Emission von Treibhausgasen nur bestehen kann, solange das CO₂-Restbudget noch nicht verbraucht ist. Die Freiheit zur Emission von CO₂ muss also genauso budgetiert werden wie die Emissionen.

Das Bundesverfassungsgericht sieht aber nicht nur die Emissionsfreiheit, sondern „praktisch jegliche Freiheit“ künftig knapp werden (Rn. 117, 183 ff.). Das Gericht meint die Folgen, die die Emissionseinschränkungen für andere Freiheiten haben. „Praktisch jegliche Freiheit“, das ist die Freiheit beispielsweise, Flugreisen zu unternehmen, in einem geheizten Haus zu wohnen, Rasen zu mähen, Computer zu benutzen, Rindfleisch zu essen, Stahl, Autos oder Handtaschen zu produzieren, Äcker zu pflügen, an Kongressen teilzunehmen oder ins Kino zu gehen.

In dieser Perspektive ist nicht nur die Freiheit, CO₂ zu emittieren, sondern das meiste an Freiheitsausübungsmöglichkeiten, die wir in unserem praktischen Leben wahrnehmen, von dem zur Verfügung stehenden CO₂-Restbudget abhängig. Wenn, so die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts, bis 2030 der allergrößte Teil des CO₂-Restbudgets verbraucht sei, dann würden nach 2030 drastische Freiheitseinschränkungen nötig werden, von denen praktisch alle Grundrechte betroffen seien.

Wegen dieser seines Erachtens künftig notwendig werdenden drastischen Einschränkungen sieht das Bundesverfassungsgericht die Beschwerdeführer schon gegenwärtig in ihren Freiheitsrechten verletzt. Die nach dem Klimaschutzgesetz bis 2030 erlaubten Emissionsmengen reduzieren die nach 2030 verbleibenden Emissionsmöglichkeiten dermaßen, dass nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts „dadurch praktisch jegliche grundrechtlich geschützte Freiheit gefährdet ist“. Diese Gefährdung der künftigen Freiheit sei unverhältnismäßig und daher verfassungswidrig (Rn. 183, 195, 246 f.).

Die nach Art. 20a GG notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen müssen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts vorausschauend so gestaltet werden, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und die Reduktionslasten über die Zeit und zwischen den Generationen nicht einseitig zulasten der Zukunft verteilt würden. Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folge, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde (Rn. 192).

Dem werde das Klimaschutzgesetz nicht gerecht. Die geltenden Regeln zu den Emissionsmengen begründeten die Gefahr schwerwiegender Grundrechtsbeeinträchtigungen in Zukunft (Rn. 195, 243). Der Gesetzgeber sei daher verpflichtet, zur Gewährleistung eines freiheitsschonenden Übergangs zur Klimaneutralität hinreichende Vorkehrungen zu treffen, um die ab 2031 bestehende Grundrechtsgefährdung einzudämmen (Rn. 195, 243, 245).

2. Einwände gegen den Argumentationsansatz des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat richtig gesehen, dass dem CO₂-Restbudget ein Restbudget an CO₂-relevanter Freiheitsausübung entspricht. Unzutreffend ist aber die Annahme, dass deshalb die Freiheit im ganzen jedenfalls tendenziell vom CO₂-Restbudget abhängt. Denn soweit Kohlenstoffverbrennungsvorgänge, die Voraussetzung bestimmter Freiheitsausübungen sind, substituiert werden können, sind diese nicht an das CO₂-Budget gebunden. Beispiel: Energieerzeugung. Vieles, was wir tun, tun wir unter Einsatz von Energie. Strom aus Kohlekraftwerken können wir durch Wind- oder Sonnenenergie substituieren. Das ist aber nur in begrenztem Maße möglich, und das Bundesverfassungsgericht steht wohl unter der suggestiven Vorstellung der vorherrschenden Klimapolitik, die nur die sogenannten erneuerbaren Energien als Substitute zulässt. Wir müssten wohl auf Vieles verzichten und künftig unsere Freiheit drastisch einschränken, wenn wir keine anderen Substitute hätten.

Das Bundesverfassungsgericht berücksichtigt aber nicht, dass neben den sogenannten „erneuerbaren Energien“ auch andere Substitute zur Verfügung stehen. Das wichtigste

Substitut ist die Kernenergie. Mit Atomkraft wird Energie ohne CO₂-Emissionen erzeugt. Viele Staaten setzen daher zur Verbesserung ihrer Treibhausgasbilanz in erster Linie auf Kernenergie. Weltweit gibt es eine Renaissance des Baus von Atomkraftwerken, und die Prognose, dass die Atomenergie als tragendes Element zur Bewältigung der Klima-Herausforderungen eine große Zukunft hat, ist nicht allzu kühn, zumal neue technologische Entwicklungen die wichtigsten Einwände gegen die Atomenergie überwinden.

Die Haupteinwände sind ja das Risiko eines GAUs mit Freisetzung riesiger Mengen an Radioaktivität und die Probleme der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle über sehr lange Zeiträume. Neue Reaktortypen sollen inhärente Sicherheit haben, also im Falle der Überhitzung die Kernreaktionen beenden, so dass es aus physikalischen Gründen nicht zu einer Kernschmelze kommen kann, wie sie bei den herkömmlichen Reaktoren möglich war. Und sie sollen nicht nur die atomaren Brennstoffe ohne langlebige Rückstände verbrennen, sondern darüber hinaus auch die atomaren Abfälle der herkömmlichen Atomkraftwerke verbrennen können, so dass sie – wie der Dual Fluid Reaktor – auch die Altlasten der Atomwirtschaft abarbeiten könnten.

Bis solche Reaktoren zur großtechnischen Anwendungsreife entwickelt sind, könnte man sich durch Verlängerung der Laufzeiten der noch in Betrieb befindlichen Atomkraftwerke Zeit verschaffen. Für den Atomausstieg in Deutschland gab und gibt es keine verfassungsrechtlich zwingenden Gründe. Schon die herkömmlichen Atomkraftwerke waren sehr sicher, und das Bundesverfassungsgericht hatte entschieden, dass die Genehmigung von Atomkraftwerken unter Beachtung des gesetzlich vorgeschriebenen „Standes von Wissenschaft und Technik“ nicht gegen die staatliche Schutzpflicht für Leben und Gesundheit verstoße.¹⁴ Die Entscheidung Merkels für den Atomausstieg nach der Katastrophe von Fukushima erfolgte nur kurze Zeit, nachdem die Bundesregierung sich für eine Verlängerung der Laufzeiten der Atomkraftwerke entschieden hatte. Neue Sicherheitsbeurteilungen und neue Erkenntnisse aus Fukushima, die den Ausstieg nötig gemacht hätten, gab es nicht. Der Ausstieg war eine stimmungspolitische Entscheidung mit Blick auf anstehende Wahlen und jedenfalls keine verfassungsrechtlich zum Schutz der Bevölkerung gebotene Entscheidung.

Wie immer man zur Atomenergie steht – sie ist jedenfalls eine rechtlich mögliche Option zur Substitution der Energieerzeugung aus Kohlenstoffverbrennung. Entschiede sich die Politik für die Verlängerung der Laufzeiten der noch vorhandenen Atomkraftwerke und zur Förderung der Entwicklung moderner, inhärent sicherer Atomkraftwerke, dann wäre damit noch nicht jedes Klimaschutzproblem gelöst. Aber es wären längst nicht so dramatische Freiheitseinschränkungen zur Erreichung der Klimaziele erforderlich, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss annimmt.

Es gibt weitere Ressourcen, die man heranziehen könnte, Wasserstoff zum Beispiel. Und „grüner Wasserstoff“ muss nicht in Deutschland erzeugt werden, um hier einen wesentlichen Beitrag zur Einsparung von CO₂ zu leisten. Auch könnten Kohlekraftwerke weiterlaufen, wenn sie mit CO₂-Abscheidung ausgerüstet würden und die Speicherung von CO₂ zugelassen würde. Die Freiheit wird nach 2030 längst nicht so „knapp“ wie das Bundesverfassungsgericht meint, wenn die Politik jetzt alle Freiheitsvoraussetzungs-

¹⁴ BVerfGE 49, 89 (124 ff., insb. 140 ff.) – Kalkar; 53, 30 (56 ff.) – Mülheim-Kärlich.

ressourcen nutzt. Nicht Klimaschutzfordernde bedrohen die künftige Freiheit, sondern eine Politik, die aus Gründen, die mit Klimaschutz nichts zu tun haben, naheliegende Möglichkeiten der CO₂-Reduzierung ungenutzt lässt.

3. Die vom Bundesverfassungsgericht vernachlässigte internationale Dimension des Klimaschutzes

a) Klimaschutz als Aufgabe der Staatengemeinschaft

Die anthropogene Erderwärmung ist ein globales Phänomen. Kein Staat kann allein den Temperaturanstieg anhalten. Die Treibhausgasemissionen in Deutschland machen nur knapp 2 % der weltweiten Emissionen aus. Diese 2 % sind nicht Ursache des Treibhauseffekts, und wenn wir überhaupt kein CO₂ mehr emittierten, könnte das am Weltklima nichts ändern.

Das Bundesverfassungsgericht sagt zutreffend, dass dies kein valider Einwand gegen Klimaschutzverpflichtungen ist, wie sie sich aus Art. 20a GG ergeben. Wenn ein globales Problem nur dann gelöst werden kann, wenn jeder Staat seinen proportionalen Anteil dazu beiträgt, dann muss er dies tun, auch wenn sein Kausalanteil das Problem nicht allein verursacht (Rn. 199-202).

Eine andere Frage ist allerdings, ob die Verpflichtung auch dann besteht, wenn die meisten anderen Staaten nichts oder viel zu wenig tun, um das Problem zu bewältigen und wenn aus diesem Grunde die eigenen Anstrengungen nutzlos verpuffen.

Das Bundesverfassungsgericht setzt insoweit auf die deutsche Vorbildfunktion und meint, Deutschland dürfe durch sein eigenes Verhalten anderen Staaten keine Rechtfertigung dafür liefern, ihrerseits nicht in dem gebotenen Maße ihre CO₂-Emissionen zu reduzieren (Rn. 203). Das mag politisch-taktisch oder auch moralisch richtig sein. Ist es aber auch ein verfassungsrechtlich durchschlagendes Argument? Ich vermag nicht ohne weiteres zu erkennen, dass Art. 20a GG die deutschen Staatsorgane dazu verpflichtet, Wirtschaft, Steuerzahlern und Verbrauchern gigantische Kraftanstrengungen und Kosten aufzuerlegen, wenn all dies die Erderwärmung nicht aufhalten kann und sie nicht einmal spürbar verlangsamt. Zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen können nationale CO₂-Emissionsbegrenzungen verfassungsrechtlich nicht geboten sein, wenn sie evident nicht geeignet sind, die Erderwärmung aufzuhalten. Und ob sie geeignet sind, hängt davon ab, ob alle anderen Staaten oder jedenfalls die größten Industrie- und Schwellenländer vergleichbare Emissionsbegrenzungen vornehmen.

Nun wissen wir freilich noch nicht, wie die anderen Staaten sich auf Dauer verhalten werden, und deshalb wissen wir auch noch nicht, ob die größten deutschen Klimaschutzanstrengungen mehr sein werden als ein Tropfen auf den heißen Stein. Unsicherheit gibt es also nicht nur hinsichtlich der Klimaprognosen und der Restbudgetberechnungen, sondern auch hinsichtlich der Klimapolitik der Staatenwelt. Im Rahmen des Pariser Abkommens haben in ihren national festgelegten Beiträgen (nationally determined contributions – NDCs) nur 32 der 191 Vertragsstaaten Reduktionen zugesagt,¹⁵ während alle anderen

¹⁵ Die NDCs sind auf der Seite der NDC Registry zu finden: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx>. Die Zahl der Vertragsstaaten, die absolute Reduktionen (im Vergleich zu

Staaten ihre Emissionen noch steigern wollen, darunter der weitaus größte Emittent, nämlich China, und Indien als der drittgrößte Emittent.

Dieser Faktor wird vom Bundesverfassungsgericht ignoriert. Auch unter dieser zusätzlichen Unsicherheit kann und muss klimapolitisch gehandelt werden. Allerdings ergibt sich aus ihr auch ein zusätzlicher Einschätzungsspielraum für Regierung und Gesetzgeber. Das Bundesverfassungsgericht hingegen argumentiert so, als ergebe sich aus dem Pariser Abkommen für alle Vertragsstaaten die Pflicht, die Emission von Treibhausgasen auf ihrem Territorium so zu begrenzen, dass das Temperaturziel des Abkommens erreicht wird.¹⁶ Dies ist eindeutig falsch.

Wenn Art. 20a GG, wie das Bundesverfassungsgericht sagt, den deutschen Staat zu international ausgerichtetem Handeln zum Schutz des globalen Klimas verpflichtet und dazu, völkerrechtlich vereinbarte Lösungen auch umzusetzen (Rn. 201), dann hätte es nahegelegen, das Klimaschutzgesetz darauf zu überprüfen, ob es den Anforderungen des Pariser Abkommens genügt. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn Deutschland die dort – gemeinsam mit der EU und den anderen EU-Staaten – eingegangene Selbstverpflichtung einhält, bis 2030 eine Reduzierung um 55 % bezogen auf das Ausgangsjahr 1990 zu erreichen.¹⁷ Genau dies ist in § 3 KSG vorgesehen.

Das Bundesverfassungsgericht hätte weiterhin feststellen können, dass das Pariser Abkommen nicht sicherstellt, dass das in diesem Abkommen festgelegte Temperaturziel erreicht wird. Die Folge daraus, die sich aus Art. 20a GG allenfalls ergeben könnte, wäre diejenige, dass die Bundesregierung verpflichtet ist, nachdrücklich auf eine Verbesserung des Pariser Abkommens hinzuwirken. Aber zu einem nationalen Alleingang, der für das Klima nichts bewirken kann, verpflichtet das Grundgesetz entgegen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht.

b) Nationale Klimaschutzbeiträge im internationalen Kontext

Auch wenn wir dennoch davon ausgehen, dass Deutschland aus Gründen des nationalen Verfassungsrechts mit seinem vom SRU errechneten Restbudget auskommen muss, ergeben sich aus dem internationalen Kontext Lösungsmöglichkeiten, die vom Bundesverfassungsgericht zu wenig beachtet werden.

Gäbe es ein globales CO₂-Restbudget, auf das die Staaten sich verbindlich geeinigt hätten und wäre dieses ebenso verbindlich auf die einzelnen Staaten verteilt worden, dann könnte jeder Staat, der mit seinem Restbudget nicht auskommt, versuchen, anderen

ihren bisherigen jährlichen Emissionen) zugesagt haben, entnehme ich dem NDC Explorer, <https://www.die-gdi.de/ndc/> (abgerufen am 9.8.2021).

¹⁶ Nachdem das BVerfG (Fn. 3) zunächst noch richtig festgestellt hatte, dass sich aus dem Pariser Abkommen keine Reduktionsverpflichtungen ergeben (Rn. 204), behandelt es das Pariser Temperaturziel im Zusammenhang mit § 1 KSG, der auf dieses Ziel verweist, als Verwirklichungsgebot, das in konkrete Emissionsmaßgaben „übersetzt“ werden kann (Rn. 209 ff., insb. 214 ff.).

¹⁷ Das Pariser Abkommen legt den Staaten unmittelbar keine Pflichten zur Emissionsreduktion auf, sondern überlässt es den Vertragsstaaten, ihre beabsichtigten nationalen Beiträge zur Emissionsreduktion (nationally determined contributions – NDCs) selbst festzulegen, Art. 3, 4. Die EU und ihre Mitgliedstaaten hatten sich anfangs auf eine Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen um 40 % bis 2030 bezogen auf das Vergleichsjahr 1990 verpflichtet und haben dann in einem Update von 2020 ihre NDC auf 55 % bis 2030 verschärft, <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/pages/Party.aspx?party=EUU>.

Staaten, die ihr Restbudget nicht ausschöpfen wollen, Emissionsrechte abzukaufen. Staaten mit wenig Industrie und/oder guten Substitutionsmöglichkeiten – viel Fläche, viel Wind, viel Sonne – könnten mit ihren CO₂-Ressourcen Geld verdienen, und andere Staaten könnten sich Zeit für einen langsameren und deshalb schonenden Übergang in die kohlenstofffreie Wirtschaft kaufen.

Nun gibt es aber kein globales Budget, und kein Staat kann Emissionsrechte verkaufen, über die er nicht verfügt. Möglich ist es aber ohne weiteres, dass Staaten, in denen die CO₂-Vermeidungskosten groß sind, Emissionsminderungsmaßnahmen in anderen Staaten durchführen beziehungsweise finanzieren, in denen die Kosten geringer sind. Statt ein modernes Kohlekraftwerk in Deutschland stillzulegen, könnte man ein ineffektives Kohlekraftwerk in Indien oder in China durch ein Wasserkraftwerk ersetzen. Statt Hauseigentümer in Deutschland mit teuren Wärmedämmungsmaßnahmen zu belasten, könnte man die entsprechenden CO₂-Einsparungen zu besseren Kosten durch Aufforstungsprojekte in Entwicklungsländern erzielen.

Für das Klima ist es völlig gleichgültig, an welchem Ort der Welt CO₂ emittiert beziehungsweise eingespart wird. Solange es kein globales Restbudget gibt, muss rationale Klimapolitik darauf abzielen, dass die weltweiten Gesamtemissionen so schnell wie möglich sinken. Sofern mit den eingesetzten Kosten eine sehr viel größere Minderung der CO₂-Emissionen (oder die gleiche Minderung zu einem Bruchteil der Kosten) erreicht werden kann, wenn man sie zum Teil im Ausland statt im Inland vornimmt, ist es rational, das auch zu tun.

Deutschland in dieser Situation in das Korsett eines fiktiven Restbudgets einzuschnüren und damit zu radikalen und sehr teuren Emissionsbegrenzungen im Inland zu zwingen, obwohl mit dem gleichen Mitteleinsatz im Ausland ein viel größerer Nutzen für das Klima erzielt werden könnte, ist kontraproduktiv und kann auch aus diesem Grunde nicht durch das Umweltschutzstaatsziel des Art. 20a GG geboten sein.

Nicht berücksichtigt hat das Bundesverfassungsgericht auch das Problem des „Carbon leakage“: Wenn die CO₂-Emissionen in Deutschland verboten oder verteuert werden und die Emittenten ihre Produktion deshalb ins Ausland verlagern und dort CO₂ emittieren, nützt das dem Klima nichts. Der gleiche Effekt entsteht, wenn inländische Produzenten wegen ihrer hohen CO₂-Vermeidungskosten Marktanteile verlieren und ihre ausländischen Konkurrenten umso mehr CO₂-intensiv produzierte Waren absetzen. Der Klimabschluss ist also in mehrfacher Hinsicht nicht zu Ende gedacht.

V. Verfassungsrechtliche Grenzen des Klimaschutzes

Zum Schluss noch ein paar knappe Bemerkungen zu den verfassungsrechtlichen Grenzen des Klimaschutzes.

Auch wenn der Staat grundsätzlich von Verfassungen wegen zum Klimaschutz verpflichtet ist, ergeben sich aus der Verfassung auch Grenzen für den Klimaschutz. Die Begrenzung der Erderwärmung ist kein absolut geltendes Verfassungsziel, sondern der Staat muss bei der Verfolgung dieses Ziels stets die Grundrechte beachten, und die zum Klimaschutz eingesetzten Mittel dürfen nicht ihrerseits gegen das Umweltschutz-Staatsziel des Art. 20a GG verstoßen.

Das Bundesverfassungsgericht hat, wie ich dargelegt habe, die Freiheitsrechte für den Klimaschutz mobilisiert. Genau diese Rechte begrenzen aber auch Art und Umfang von Klimaschutzmaßnahmen. Gebote und Verbote, die den Menschen zur CO₂-Vermeidung auferlegt werden, müssen verhältnismäßig sein. Das sind sie beispielsweise nicht, wenn sie zum Klimaschutz kaum etwas beitragen, aber die Einzelnen mit sehr hohen Kosten belasten.

Wenn Klimaschutzmaßnahmen zwar der CO₂-Einsparung dienen, aber in anderer Hinsicht die Umwelt schädigen, verlangt Art. 20a GG eine Abwägung: Ist der Nutzen für die Umwelt größer oder der Schaden? Dies ist eine Frage, die insbesondere für die Windkraft beantwortet werden muss. Windenergie substituiert zwar CO₂, aber Windkraftanlagen schreddern Vögel und Fledermäuse, zerstören das Landschaftsbild, beeinträchtigen unterirdische Wasserläufe, erfordern Abholzung von Wald, können die menschliche Gesundheit schädigen und das Wohnen in der Nachbarschaft schwerwiegend beeinträchtigen. Nutzen und Nachteile müssen konkret abgewogen werden. Das geht nicht in der Weise, dass man die „Rettung der Welt“ der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes gegenüberstellt, wobei natürlich die „Rettung der Welt“ immer gewinnt. Sondern man muss ermitteln, wieviel eine Windkraftanlage zur Begrenzung des Temperaturanstiegs beiträgt, und diesen Beitrag gegen die konkret von dieser Anlage verursachten Schäden und Beeinträchtigungen abwägen.¹⁸

Das Grundgesetz gebietet Klimaschutz, aber nicht um jeden Preis.

¹⁸ Murswiek, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 55a.