

Zum Klimabeschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021

geschrieben von Admin | 17. Juni 2021

von Karl Albrecht Schachtschneider

Ich kritisiere den Beschluß des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, unter viererlei Gesichtspunkten:

I Art. 20 a GG als Rechtsgrundlage des Klimaschutzes

Alle Maßnahmen Deutschlands, die durchschnittliche Erwärmung eines Gebietes durch CO₂-Emissionen gering zu halten, die der Staat anordnet, sind Einschränkungen von Grundrechten, insbesondere der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG und der durch die Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 GG und durch die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Unternehmensfreiheit (dazu K. A. Schachtschneider (P. Wollenschläger), Fallstudie Umweltschutz (FCKW-Verbot), Fallstudien zum Öffentlichen Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2003, S. 303 ff., 324 ff., 342 ff., 353 ff.). Grundrechtseinschränkungen bedürfen hinreichender gesetzlicher Grundlagen, wie die genannten Grundrechte explizit ergeben. Sie können durch verfassungsgebundene Schutzpflichten, die die Abwehr der Erderwärmung gebieten, geboten sein, wie sie das Bundesverfassungsgericht wesentlich aus der Umweltschutzvorschrift Art. 20 a GG nicht als Grundlage subjektiver Rechte, sondern als objektivrechtliche Verpflichtung herleitet (Klimabeschluß, Rnrn. 142, 196 ff., schon BVerfGE 118, 79 (110 f.); 137, 350 (368 f. Rn. 47, 378 Rn. 73); 155, 238 (278 Rn. 100)), aber sie müssen nach Art. 20 a GG durch den Gesetzgeber erfolgen. Das Bundesverfassungsgericht mahnt vor allem wegen der zukünftigen Generationen, die jetzt keine Stimme haben, immerhin zurückhaltende Judiziabilität des Art. 20 a GG an (Klimabeschluß, Rnrn. 205 ff. 211 f.).

Nach Art. 20 a GG, eingefügt mit Wirkung vom 15. November 1994, „schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ Diese Verfassungsvorschrift verlangt Beachtung, soweit sie im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung

beachtet werden kann. Sie ist als programmatisches Staatsziel verbindlich (D. Murswiek, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 a GG, Rnrn.12 ff., 16 ff.). Als solche ist die Vorschrift nicht wie ein subsumtionsfähiger Rechtssatz zu handhaben. Dafür mangelt es ihr an der erforderlichen Bestimmtheit. Sie kann allenfalls die Gesetzgebung orientieren, ähnlich dem Sozialprinzip. Der Gesetzgeber muß die Zielkonflikte mit anderen Verfassungsprinzipien politisch bewältigen (D. Murswiek, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 a GG, Rnrn. 52 ff.). Nur der Gegenstand des Schutzes, nämlich die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere, nicht aber Inhalt, Zweck und Ausmaß des Schutzes sind genannt. Die Direktivkraft der Vorschrift ist „äußerst unbestimmt“ (D. Murswiek, a. a. O., Rnrn 39 und ff.). Das Bundesverfassungsgericht meint, nach dem Wortlaut habe die Gesetzgebung einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, soweit die Politik der Gesetzgeber die „natürlichen Lebensgrundlagen“ derart schütze, daß er das „für die künftigen Generationen verantworten könne“ (Klimabeschluß, Rnrn. 152, 207, 208 ff., 211 ff., 215, 249).

Außer dem Gegenstand des Schutzes gibt Art. 20 a GG nichts für die Art und Weise des Schutzes her, nicht einmal daß die Erde vor Erwärmung geschützt werden müsse. Erderwärmung, global oder regional ist ein natürlicher Vorgang. Wenn die Erwärmung allerdings durch die Lebensweise der Menschen bewirkt wird, wie nach einem Teil der fachlichen Erkenntnisse der Klimawissenschaft durch CO₂-Emissionen, kann es gerechtfertigt sein, diese zu unterbinden, wenn sie Leben und körperliche Unversehrtheit der Menschen schaden. Das ergibt die Schutzpflicht, die als solche zu Recht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG hergeleitet wird (Klimabeschluß, Rn. 145; auch BVerfGE 142, 313, 337, Rn. 69 mwN., st. Rspr.; K. A. Schachtschneider (P. Wollenschläger), Fallstudie Umweltschutz (FCKW-Verbot), S. 304 ff.). Klimawandel kann sich auch aus natürlichen Entwicklungen ergeben und ist damit nicht als solcher vom Staat abzuwehren, abgesehen davon, daß das nicht möglich sein dürfte. „Der Begriff Klima bezeichnet die Gesamtheit aller meteorologischen Vorgänge, die für den durchschnittlichen Wetterzustand an einem bestimmten Ort verantwortlich sind. Er schließt alle tages- und jahreszeitlich bedingten Abweichungen sowie alle Regelmäßigkeiten mit ein. Verantwortlich dafür sind zum einen die Erdatmosphäre und ihre Wechselwirkungen mit Meeren und Kontinenten, zum anderen die Sonneneinstrahlung“ (Wetterdienst. de, Lexikon, Klima). Es überzeugt nicht, daß das Gericht den Klimaschutz undifferenziert zum Gegenstand der Schutzpflicht aus Art. 20 a GG erklärt und zudem sehr anspruchsvolle Vorgaben für die Klimaschutzgesetzgebung macht. Das ist Klimaschutzpolitik, die Sache des Gesetzgebers ist, aber nicht subsumtive Anwendung eines Rechtssatzes, wie sie die Rechtsprechung definiert. Wie das aus der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zum Menschenwürdesatz bekannt ist, (dazu K. A. Schachtschneider, Zum Menschenwürdesatz des Grundgesetzes, 2017, 2020, Homepage, Aktuelles) gestaltet das Gericht mittels seiner Rechtssprüche die Verfassungsordnung und entzieht seine rechtsetzende Rechtsprechung der Staatsgewalt des Volkes, der die Gesetzgebung unmittelbar oder mittelbar durch seine

Vertreter in den Parlamenten zusteht.

Damit maßt sich das Gericht Befugnisse an, die das Grundgesetz ihm mit dem Begriff „Rechtsprechung“ in Art. 20 Abs. 2 und 3 GG und „rechtsprechende Gewalt“ in Art. 92 GG nicht übertragen hat (zur Problematik K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, 2006, S. 343 ff.). Die Richter sind durch Art. 97 Abs. 1 GG „dem Gesetz unterworfen“. Sie dürfen sich auch als Verfassungsrichter nicht über die fundamentalen Prinzipien der Verfassung, dem Grundgesetz, stellen. Das verlangt im Rahmen der praktischen Vernunft, die das Sittengesetz als Prinzip der Freiheit gebietet (Art. 2 Abs. 1 GG; K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, 2006, S. 30 ff.; ders., Freiheit in der Republik, 2007, S. 83 ff., 256 ff., 424 ff.), Bindung an die Texte des Verfassungsgesetzes. Wenn diese nicht hinreichend bestimmt sind, muß sich auch das Bundesverfassungsgericht jedenfalls bei der Anwendung des Art. 20 a GG eigener Politik entsagen, so schwer es fällt, wenn der zeitgeistliche Moralismus den Einsatz für die ‚gute Sache‘ fordert, den globalistischen Kampf gegen den Klimawandel, mittels der Ikone Greta Thunberg religionshaft gestärkt. Art. 20 a GG hebt ausdrücklich hervor, daß die natürlichen Lebensgrundlagen im „Rahmen der verfassungsmäßige Ordnung“ zu schützen sind. Art. 20 a GG verändert somit die verfassungsmäßige Ordnung nicht. Diese überträgt gemäß dem demokratischen Prinzip die Gesetzgebung dem Volk, unmittelbar oder mittelbar, auch die grundrechtseinschränkende Begrenzung der CO₂-Emissionen. Art. 20 a GG begrenzt die Rechtsprechungsbefugnis des Bundesverfassungsgerichts stärker als andere wenig bestimmte Verfassungsbegriffe wie insbesondere der des Wesensgehalts der Grundrechte, der nach Art. 19 Abs. 2 GG „in keinem Fall“ durch die Gesetze eingeschränkt werden darf (K. A. Schachtschneider, Freiheit in der Republik, S. 424 ff.).

Die natürlichen Lebensgrundlagen müssen für die künftigen Generationen nicht unverändert bleiben (so aber der Klimabeschluß, Rn. 192 u. ö.), für alle zukünftigen Generationen etwa? Das wäre aussichtslos. Das kann kein Staat, schon gar nicht das kleine Deutschland allein. Mehr als den gemäß seinem im Pariser Klimaabkommen vereinbarten Anteil an der globalen CO₂-Emissionsreduktion, berechnet nach Pro-Kopf-Emissionsrechten (Klimabeschluß, Rn. 225), unter Berücksichtigung eventueller Negativemissionstechnologien (Klimabeschluß, Rn. 228), hat Deutschland völkerrechtlich nicht zur Abwehr der Erderwärmung beizutragen (Klimabeschluß, Rn. 215 ff., vgl. auch Rn. 250). Ziel der internationalen Klimaschutzvereinbarung von Paris ist es, die globale Erderwärmung auf deutlich weniger als 2 Grad, möglichst auf 1,5 Grad zu beschränken. Deutschland dürfe sein Reduktionsbudget nur schonend verbrauchen, um zukünftige Generationen nicht übermäßig in ihrer Entfaltung einzuengen (Klimabeschluß, Rn. 186 ff.; Nachhaltigkeitsprinzip, D. Murswiek, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 a GG, Rn. 37). Natürliche Einflüsse auf die globale Durchschnittstemperatur und den Klimawandel sind bei diesen Verpflichtungen nicht berücksichtigt. Die Annahme, daß ausschließlich

oder wesentlich CO₂-Emissionen für die Erderwärmung kausal sind, ist wenig überzeugend. Das Bundesverfassungsgericht stützt sich auf Berechnungen des IPCC und das Umweltgutachten 2020 des Sachverständigenrates (SRU, Vorsitzende C. Kemfert), Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, S. 42 f. Rn. 12 (Klimabeschluß, Rn. 217).

Gegen eine neue Wärme- oder eine neue Eiszeit können die Menschen nichts ausrichten. Diese entstehen ohne menschlichen Einfluß. Das Leben soll auch in Deutschland möglich bleiben. „Natürliche Lebensgrundlagen“ sind die Umwelt, die Natur, die nicht auf menschlicher Hervorbringung beruht (D. Murswiek, a. a. O., Art. 20 a GG, Rn. 27 und ff.). Änderungen der Lebensgrundlagen, die die Natur den Menschen bereitgestellt hat, sind durch Menschen seit Menschengedenken erfolgt und werden weiter erfolgen und erfolgen dürfen. Wenn etwa eine Wärmeperiode die Permafrostregionen, 25 Prozent der Erdoberfläche der Nordhemisphäre, tauen läßt, gelangt bisher gebundener Kohlenstoff als Treibhausgas, als Kohlenstoffdioxid und Methan, in die Atmosphäre und führt zur weiteren Erwärmung des Klimas. Tiefgreifende Änderungen der natürlichen Lebensgrundlagen sind dann unausweichlich.

Technische Entwicklungen können erhebliche Änderungen der natürlichen Lebensgrundlagen zur Folge haben. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hatte 1994 kaum die Absicht, derartige Entwicklungen und damit die weitere Verbesserung der Lebensverhältnisse zu unterbinden, noch die Möglichkeit und die Befugnis dazu. Dadurch würde Art. 20 a GG zu einer der verfassungsmäßigen Ordnung übergeordneten Vorschrift (gegen Überordnung, für prinzipielle Gleichordnung mit anderen Verfassungszielen D. Murswiek, a. a. O., Art. 20 a GG, Rn. 58). Die Staatsgewalt des Volkes, die Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG gemäß Art. 79 Abs. 3 GG zum für den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht änderbaren Verfassungsprinzip gemacht hat, wäre entgegen dem Grundgesetz wesentlich geschmälert worden. Die Staatsgewalt wird von Volke vorrangig durch die Gesetzgebung ausgeübt, der die Rechtsprechung, auch die des Bundesverfassungsgerichts, nach Art. 97 Abs. 1 GG unterworfen ist. Die verfassungsmäßige Ordnung grenzt die Befugnisse des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtsgestaltung trotz aller Verantwortung für die Einhaltung des grundgesetzlichen Rechts ein. Das belegt auch das Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 GG.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für die künftigen Generationen kann als solcher zu vielfältigen Politiken führen, etwa auch zur Reduzierung des Bevölkerungswachstums, wie das China betrieben hat, aber auch die Rückführung der industriellen Lebensgrundlagen – im Sinne der rousseauschen Parole „zurück zur Natur“. Mit der Verfassung, die mit den Menschen geboren ist, die der Freiheit, wäre das in Deutschland schwerlich zu vereinbaren (vgl. K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 86). Die Staatsgewalt des Volkes muß unberührt bleiben. Sie ist die Würde der Menschen (dazu K. A. Schachtschneider, Zum Menschenwürdesatz des Grundgesetzes, 2017,

2020, Homepage, Aktuelles). Folglich muß sich auch das Bundesverfassungsgericht der Klimapolitik fügen, die der Gesetzgeber im Namen des Volkes beschließt. Die Verantwortung für die Klimapolitik hat das Volk. Hätte Art. 20 a GG die verfassungsmäßige Ordnung unter ein neues und alles bestimmendes Leitprinzip, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, so wie sie sind, stellen sollen, wäre eine neue Verfassung erforderlich gewesen. Die wäre nicht mehr demokratisch. Die Schutzpflicht des Staates „für die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“, die Art. 20 a GG begründet, ist nicht die Gewährleistung derselben. Art. 20 a GG erweist sich als ein umweltpolitischer Apell. Er ist keine Vorschrift, die das Bundesverfassungsgericht näher zu materialisieren hat. Gerade dadurch mißachtet es die Verantwortung für die künftigen Generationen, daß es diesen durch kaum änderbare Vorschriften die Möglichkeit nimmt, die Staatsgewalt so auszuüben, wie sie es verantworten zu können meint. Das Judikat des Bundesverfassungsgerichts verrät Hybris. Der Beschluß läßt an die ebenfalls fehlgeleitete Menschenwürdejudikatur vornehmlich desselben Senats denken, in der das Bundesverfassungsgericht aus dem formalen Prinzip der Würde des Menschen mannigfache materielle Rechtssätze herleitet, die der Gesetzgeber nicht mehr ändern kann, etwa den Anspruch jedes Menschen, der legal oder illegal in Deutschland lebt, auf Versorgung mit dem Existenzminimum (BVerfGE 125, 175 ff., Rnn. 132 ff.). Die Würde des Menschen ist nichts anderes als das Recht des Menschen unter dem eigenen, dem selbstgegebenen Gesetz zu leben, dem Gesetz, das er mit allen anderen Bürgern seines Volkes als richtig erkannt hat (K. A. Schachtschneider, Zum Menschenwürdesatz des Grundgesetzes, S. 10. 25). Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG ist das Grundprinzip einer demokratischen, rechtsstaatlichen und sozialen Republik im Sinne des Art. 20 Abs. 1 des GG. Eine solche Republik muß aufklärerisch sein und ist darum der Wissenschaft verpflichtet.

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat aus Art. 20 a GG ein Grundrecht auf effektiven, bis 2050 in etwa die Bevölkerung in Deutschland gleich in den Grundrechten beschränkenden Klimaschutz gemacht. Das gibt Art. 20 a GG ersichtlich nicht her. Grundrechte werden anders formuliert, nämlich als Rechte. Sie gehören auch in den Teil I des Grundgesetzes, nicht in den Teil II, der die Grundlagen der Ausübung der Staatsgewalt in Deutschland regelt. Die Berufung auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, das Recht jedermanns auf Leben und körperliche Unversehrtheit, stärkt die Argumentation des Gerichts nicht, wie zu II dargelegt wird.

An dieser Dogmatik des Art. 20 a GG ändern auch internationale Politiken nichts. Das Grundgesetz, allemal die verfassungsmäßige Ordnung Deutschlands, begrenzt die Befugnis Deutschlands zu völkerrechtlichen Verträgen.

Art. 20 a GG ist keine hinreichende Rechtsgrundlage für den Klimabeschluß des Bundesverfassungsgerichts.

II Art. 2 Abs. 1 S. 1 GG als Rechtsgrundlage des Klimaschutzes

Die Rechtsgrundlage, auf die das Bundesverfassungsgericht seine Vorgaben für die deutsche Klimapolitik stützt, sind die Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit nicht nur für die jetzt lebenden Menschen, sondern auch für alle zukünftigen Generationen, für die sich das Gericht auf Art. 2 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 20 a GG beruft (Klimabeschluß, Rnrn. 142, 196 ff., durchgehend).

Das Bundesverfassungsgericht hält es für eine Tatsache, daß der Klimawandel relevant durch Menschen verursacht ist, eine Gefahr für Leben und Gesundheit der Menschen bedeutet und sich „nach derzeitigem Stand nur durch die Reduktion von CO₂-Emissionen maßgeblich aufhalten läßt“ (Klimabeschluß Rnrn. 31 ff., auch 229, 247, 250 ff.). Diese vermeintliche Tatsache ist nicht unstrittig. Sollte es eine rechtlich erhebliche Theorie von der Erwärmung der Erde durch die Emission von CO₂ geben, ist es gerechtfertigt, dieser Erwärmung entgegenzuwirken, wenn eine erhöhte Durchschnittstemperatur der Erde oder eines ihrer Gebiete eine Gefahr für die Menschen, jetzt oder später, ist, nicht notwendig für alle Menschen, aber doch für einen relevanten Teil der Menschen. Die Unterbindung von CO₂-Emissionen in Deutschland, die Grundrechte einschränkt, muß notwendig sein, um einen Zweck zu verfolgen, den zu erreichen geboten ist. Ein solcher Zweck ist der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit. Das ergibt die Schutzpflicht, die an sich zu recht aus Art. 2 Abs. 2 GG hergeleitet wird (Rn. 145 des Klimabeschlusses; weitere Hinweise zu I), aber deren Materialisierung offen ist. Das Gericht geht selbst davon aus, daß die Schutzpflicht gegenüber den Beschwerdeführern zur Zeit nicht verletzt ist (Rnrn. 146 ff., 151 ff.), aber sie bestehe auch für die Zukunft und könne, wenn jetzt nichts gegen die Erwärmung der Erde unternommen werde, auch die Beschwerdeführer verletzen, die dann in ihren Lebensmöglichkeiten desto einschneidender betroffen werden könnten. Diese Begründung ist nicht zwingend.

Die Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG greife nicht erst dann ein, wenn Verletzungen bereits eingetreten seien, sondern sei auch in die Zukunft gerichtet (Klimabeschluß, Rnrn. 146, 148; vgl. BVerfGE 49, 89 (140 ff.); 53, 30 (57); 121, 317 (356)). Die Pflicht zum Schutz vor Lebens- und Gesundheitsgefahren könne „angesichts der großen Gefahren, die ein immer weiter voranschreitender Klimawandel“ „etwa durch Hitzewellen, Überschwemmungen oder Wirbelstürme mit sich bringen kann“, eine Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen (Klimabeschluß, Rn. 146, 148; Murswiek/Rixen, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 202). Das gelte erst recht, wenn unumkehrbare Entwicklungen in Rede stehen. Diese intergenerationelle Schutzverpflichtung sei allerdings allein objektivrechtlicher Natur, weil künftige Generationen weder in ihrer Gesamtheit noch als Summe der einzelnen erst künftig lebenden Menschen aktuell grundrechtsfähig seien (Klimabeschluß Rn. 109, 146; vgl. Ch. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 119 f.). Richtig, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG begründet

Rechte der lebenden Menschen, nicht Rechte zukünftiger Generationen (Klimabeschluß Rn. 109, 146). Das folgt schon daraus, daß sich nur auf diese Rechte berufen kann, wer in ihnen verletzt wurde.

Auch aus der Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 GG leitet das Gericht eine Schutzpflicht gegen den Klimawandel insbesondere für landwirtschaftlich genutzte Gebiete und Immobilien ab (Klimabeschluß, Rnrn. 171 f.).

Selbst für im Ausland lebende Ausländer (Bangladesch und Nepal) erkennt das Bundesverfassungsgericht eine wenn auch modifizierte Schutzpflicht gegen den Klimawandel wegen des Anteils Deutschlands an den CO₂-Emissionen, die aber noch nicht verletzt worden sei (Klimabeschluß, Rnrn. 173 ff.).

Das Gericht spricht den Beschwerdeführern das Recht auf stärkeren Schutz vor einem Klimawandel zu, den es in einem Maße, das Gefahr für Leben und Gesundheit bedeutet, noch nicht gibt und den Deutschland allein weder verursacht hat noch abzuwehren in der Lage ist. Deutschland müsse sich wegen der Globalität des Klimawandels bemühen, zu dem Zweck des Klimaschutzes internationale Vereinbarungen zu treffen (Klimabeschluß, Rnrn. 149, 199 ff.). Diese Vorsorge gegen Gefahren, die ungewiß sind, zu Lasten der Grundrechte und gegen die Vorsorgemaßnahmen, die der Gesetzgeber im Klimaschutzgesetz getroffen hat, sind nicht ohne besondere Begründung mit den Grundrechten und schon gar nicht mit dem Vorrang des Gesetzgebers im Klimaschutz nach Art. 20 a GG (dazu I) vereinbar. Die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren des Klimawandels für Leben und körperliche Unversehrtheit entgegengewirkt werden soll, die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung seien, räumt das Gericht selbst ein (Klimabeschluß, Rn. 152), Sache des Gesetzgebers, dem grundsätzlich auch dann ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukomme, wenn er dem Grunde nach verpflichtet sei, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen (Klimabeschluß, 152; vgl. BVerfGE 96, 56 (64); 121, 317 (356); 133, 59 (76 Rn. 45); 142, 313 (337 Rn. 70); stRspr). Damit liege, wenn eine Schutzpflicht dem Grunde nach bestehe, die Frage der Wirksamkeit staatlicher Schutzmaßnahmen allerdings nicht außerhalb verfassungsgerichtlicher Kontrolle. Das Bundesverfassungsgericht stelle die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen seien, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben würden (vgl. BVerfGE 142, 313 (337 f. Rn. 70) m.w.N.; stRspr). Davon kann keine Rede sein. Die Vorsorge gegen Umweltgefahren ist an sich richtig (K. A. Schachtschneider, Fallstudie Atomrecht, in: Fallstudien zum Öffentlichen Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2003, S. 370), aber fraglich ist, ob die vom Bundesverfassungsgericht auf der Grundlage der Schutzpflicht geforderten Maßnahmen gegen den Klimawandel wirklich notwendig sind und nicht über das tragfähige Maß hinausgehen (Übermaßverbot).

Die Maßnahmen, die jetzt von Deutschland getroffen werden, mögen die weitere Erwärmung der Erde durch CO₂-Emissionen mindern oder sogar verhindern. Das heißt aber nicht schon, daß sie für den Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit von relevanten Teilen der Menschheit oder für die ganze Menschheit notwendig sind. Daß eine durchschnittliche Erwärmung der Erde im Laufe dieses Jahrhunderts um 3 Grad Leben oder körperliche Unversehrtheit, also die Gesundheit, in Gefahr bringt, ist nicht recht nachvollziehbar. Daß die Mitigation, die Vermeidung oder auch nur Verminderung von CO₂-Emissionen, die Gefahren der Erwärmung für die Menschen bewirkt, ist streitig (G. Keil, Die Energiewende ist bereits gescheitert, EIKE, 2912). Das Bundesverfassungsgericht erklärt eine Reduzierung von CO₂-Emissionen für unzureichend für die Gefahrenabwehr, die die Treibhausgasemissionen nicht nach der Definition des § 2 Nr. 9 KSG gemäß § 1 S. 3 KSG bis 2050 auf weltweite Klimaneutralität zu bringen vermag. Nur durch ein klimaneutrales Niveau der CO₂-Emissionen könne, weiß das Gericht (?), die Erderwärmung aufgehalten werden (Klimabeschluß, Rnrrn. 155 und ff., 202 ff.). Das Gericht fordert vielfältige Anpassungsmaßnahmen, um die bisher erfolgten Klimaänderungen im Interesse des Gesundheitsschutzes auf einem hinreichenden „Reduktionspfad“ zu korrigieren (Klimabeschluß, Rnrrn. 157, 164 und ff., 177 ff., 229, 247, 250 ff.).

Was im nächsten Jahrhundert oder in späteren Zeiten geschieht, unterliegt nicht der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG. Das Bundesverfassungsgericht sieht demgegenüber eine Pflicht zur „intertemporalen Freiheitssicherung“ auch gegen den Klimawandel „über die Generationen“, ohne anzusprechen, für welchen Zeitraum diese bestehen soll (Klimabeschluß, Rnrrn. 182 ff., 250 ff.). Niemand weiß und niemand kann wissen, wie die Lebensverhältnisse in späteren Generationen sein werden. Es kann auch kälter geworden sein. Sollte die Erderwärmung beispielsweise den Permafrost mildern, muß das der Menschheit nicht schaden. Wenn gleichzeitig sich die Wüsten ausdehnen, muß das genausowenig der Menschheit schaden. Die betroffenen Menschen oder Völker können etwa in den dann bewohnbaren Erdteilen siedeln. Die Lebensbedingungen der Menschen haben sich stetig geändert. Das ist Natur. Es ist befremdlich, wenn ein Rechtsprinzip kreiert wird, daß die Lebensbedingungen nach Möglichkeit unverändert bleiben sollen. Die ohnehin fragwürdige verfassungsgesetzliche Ergänzung des Grundgesetzes durch Art. 20 a könnte allenfalls gegen eine sinnlose Schädigung der Umwelt, wie etwa die Vernichtung der Regenwälder, ins Feld geführt werden. Das aber liegt allenfalls sehr entfernt in der Verantwortung Deutschlands.

Bereits die Möglichkeit Deutschlands, relevante Maßnahmen zum Schutz des Klimas zu treffen, richtiger: die Stabilität des durchschnittlichen Wetterzustand an einem bestimmten Ort oder die Begrenzung des durchschnittlichen Temperaturanstieges eines Gebietes oder gar der Erde insgesamt zu erreichen, also die Eignung deutscher Maßnahmen zum Klimaschutz, ist zweifelhaft. Die CO₂-Emissionen anderer Staaten, insbesondere durch China, Rußland, Brasilien und die USA, aber auch

einiger Staaten Afrikas, übertreffen die Einsparungen Deutschlands an CO₂ – Emissionen derart weit (dazu Klimabeschluß, Rn. 197, 250), daß die Bemühungen Deutschlands so gut wie irrelevant für das Klima der Welt sind. Deutschland scheint sich wieder einmal als Lehrmeister der Welt bewähren zu wollen.

Die Möglichkeit, den durchschnittlichen Temperaturanstieg in engen Grenzen zu halten, hängt aber auch von Entwicklungen ab, auf die die Menschheit keinen Einfluß hat. Es hat im Laufe der Erdgeschichte, sogar der, die die Forschung kennt, jedenfalls zu kennen meint, gravierende Erderwärmungen, aber auch Erderkaltungen, bis zu Eiszeiten, gegeben. Warum soll es diese nicht wieder geben? Es gibt Forschungen, die ermittelt haben, daß die Erde sich in einer Eiszeit befindet, die begrenzte Erwärmung, Warmzeiten, und Erkaltungen, Kaltzeiten, kennt. Andere Forschungen sagen, daß die gegenwärtige Warmzeit eine neue Eiszeit einleitet.

Es ist nicht erkennbar, daß die deutschen Schutzmaßnahmen gegen die Gefahr der globalen Erwärmung durch die Schutzpflicht, die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG hergeleitet wird, geboten sind.

III Stand der Wissenschaft zur globalen Erderwärmung

Die Beurteilung der Gefährdung des Klimas insbesondere durch das anthropogene Treibhausgas CO₂, Kohlenstoffdioxid, das durch menschliches Handeln in die Atmosphäre abgegeben wird, ist eine naturwissenschaftliche Problematik. Zu dieser gibt es einen Stand der Wissenschaft. Die Erkenntnisse von unumkehrbaren Effekten von CO₂-Emissionen auf das Klima sind nicht einheitlich oder eindeutig. Demgemäß muß ein Gericht die unterschiedlichen Theorien zur Gefahr der Emissionen von CO₂, etwa auch die des Europäischen Instituts für Klima und Energie, EIKE, seinem Richterspruch nach Prinzipien der Anwendung kontroverser Theorien von der Wirklichkeit zugrunde legen. In dem Sinne ist der Stand der Wissenschaft für den Staat maßgeblich. Das Bundesverfassungsgericht erklärt wissenschaftliche Erkenntnisse für verbindlich (Klimabeschluß, Rn. 212), ohne auf die Kontroversen in der Wissenschaft einzugehen. Das Gericht akzeptiert, daß „die konkrete Quantifizierung des Restbudgets (sc.: an anthropogenen Treibhausgasemissionen Deutschlands) durch den Sachverständigenrat nicht unerhebliche Unsicherheiten enthält“. Dennoch würden „ihm die gesetzlichen Reduktionsmaßgaben Rechnung tragen müssen“, freilich wegen der Unsicherheiten mit „besonderer Sorgfalt“ (Klimabeschluß, Rn. 229, vgl. auch Rn. 247, auch 250 ff.). Besondere Sorgfalt ist für staatliches Handeln immer geboten. „Im Blick auf die Verhältnismäßigkeitsanforderungen“ sei es für den Gesetzgeber notwendig, seine Entscheidungen „auf hinreichend fundierte Kenntnisse von Tatsachen und Wirkzusammenhängen zu stützen (BVerfGE 143, 246 <343 ff. Rn. 273 ff.> m.w.N.; Klimabeschluß, Rn. 240). Eine Begründungspflicht folge jedoch aus Art. 20 a GG für den Gesetzgeber nicht. Es genüge, wenn sich seine Entscheidungen im Ergebnis begründen lassen (Klimabeschluß, Rn. 241). Nachgeschobene Begründung einer Entscheidung ist jedoch

demokratierechtlich wenig hilfreich. Der Gesetzgeber, sprich alle Abgeordneten, müssen wissen, worüber sie entscheiden.

Rechtlich verbindliche Meinungen zu einer Gefahr der Emissionen von CO₂ für das Klima gibt es nicht, schon gar nicht für Gerichte; denn bei dieser Gefahr handelt es sich um eine Tatsachenproblematik. Die griechischen ἐνδοξα (Endoxa), die verschiedenen Arten der Relevanz von Meinungen, wie die Meinung der Mehrheit, die Meinung des Besten, die Meinung der Mehrheit der Besten, sind wenig tragfähige Kriterien für die Auswahl der die Entscheidung bestimmenden Theorie unter den wissenschaftlich beachtlichen Theorien. Ein sachliches Kriterium bietet der Satz in dubio pro securitate, nach dem die Gefahrentheorie relevant ist, die die Gefahr bestätigt. Maßgeblich ist die Theorie, die der Wirklichkeit am nächsten kommt. Aber diese Theorie zu ermitteln, überfordert ein Gericht. Es muß seiner Entscheidung den Stand der Wissenschaft zugrundelegen, aber diesen Stand in seiner Gesamtheit.

Die Mißachtung anderer Theorien als die von der Gefährlichkeit der Emission von CO₂ für das Klima ist bei der Rechtsverwirklichung mit Prinzipien des Rechtsstaates nicht vereinbar. Sie ist dem Bundesverfassungsgericht anzulasten. Das Gericht hat lediglich Aussagen wiedergegeben, die die Gefahr für das Klima von CO₂ in der Atmosphäre, in der es nicht abgebaut werde, sondern sich ständig mehre, herausstellen, wohl wissend, daß es ein Leben auf der Erde ohne CO₂ nicht gibt und nicht geben kann. Diese Aussagen beruhen auf bezweifelten und bezweifelbaren Hochrechnungen von Organisationen, deren zudem alarmistischen Warnungen die Grundlage ihrer Finanzierung sind. Diese Finanzierung mindert ihre wissenschaftliche Unabhängigkeit. Es sind der Weltklimarat, The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), der Vereinten Nationen, das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e. V. (PIK) und der Sachverständigenrat (SRU), aber auch die Autoren des Potsdamer Instituts St. Rahmstorf/H. J. Schellnhuber, Der Klimawandel, 2006, 9. Aufl. 2019) Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Der UN-Generalsekretär António Guterres hält es für notwendig, daß sich alle Staaten zur Klimaneutralität ihrer Agenda bis 2050 verpflichten. Der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur der Erde solle bis zum Jahrhundertende auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden. Dieses Ziel haben im Pariser Klimaübereinkommen der Vereinten Nationen vom 12. Dezember 2015, in Kraft getreten am 4. November 2016, 197 Vertragspartner, alle anerkannten Staaten und die Europäische Union, vereinbart. Das Übereinkommen von Paris setzt auf nationale Selbstverpflichtungen, sogenannte Intended Nationally Determined Contributions (INDCs), also „geplante national bestimmte Beiträge“. Jedes Land soll selber erklären, um wieviel Prozent es seine klimaschädlichen Ausstöße reduzieren möchte. Das Pariser Protokoll ist 2021 an die Stelle des Kyoto-Protokolls getreten. Dieser internationale Vertrag wurde 1997 beschlossen, war 2005 in Kraft getreten und ist im Jahr 2020 ausgelaufen. „In Wahrnehmung seines Konkretisierungsauftrags und seiner Konkretisierungsprärogative hat der Gesetzgeber das

Klimaschutzziel des Art. 20a GG aktuell durch § 1 Satz 3 KSG dahingehend bestimmt, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist. Die Temperaturschwelle des § 1 Satz 3 KSG ist als verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung auch der verfassungsgerichtlichen Prüfung zugrunde zu legen“ (Klimabeschluß, Rn. 208). Zudem gibt es „das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen am 23. September 2019 in New York, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen“ (Klimabeschluß, Rn. 208 ff.).

Die meisten ‚Wissenschaftler‘, die benannt werden, um das Gewicht der Warnungen zu erhöhen, äußern sich nicht auf Grund eigenen Wissens von der Bedrohung des Klimas durch anthropogene CO₂-Emissionen, sondern weil sie den Erkenntnissen der wenigen Fachwissenschaftler vertrauen, die die Gefahren der anthropogenen CO₂-Emissionen für das Klima und damit für die Menschheit erforscht haben oder zumindest vorgeben, diese Gefahr wissenschaftlich beurteilen zu können, oder weil sie schlicht die gesetzlichen Festlegungen als eigene Erkenntnisse ausgeben (vgl. etwa Harald Lesch, ZDFmediathek). Kenntnisse vom Hörensagen sind kein Wissen, sondern Vertrauen auf das Wissen anderer, meist interessierte Übernahmen fremden Wissens. Solche Kenntnisse sind im Gerichtsverfahren ohne Relevanz.

IV Verhältnismäßigkeit der Klimaschutzmaßnahmen

Auch wenn die Maßnahmen dem verfassungsrangigen Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht genügen, wenn sie zwar für den Zweck, die Erderwärmung zu mindern, geeignet sind, aber nicht notwendig und sogar übermäßig, unverhältnismäßig im engeren Sinne, sind sie rechtswidrig.

Wenn eine die CO₂-Emissionen mindernde Maßnahme durch andere ersetzt werden kann, die die Gefahr für das Klima nach einer beachtenswerten Theorie stärker mindern oder mit geringeren Kosten für Deutschland erreichen kann, sind diese einzusetzen. Es können auch Maßnahmen anderer Staaten sein, jedenfalls wenn Deutschland diese zu bewirken vermag. Deutschland hat ohnehin nur einen sehr geringen Einfluß auf das Klima der Erde. Man geht von 2 % der treibhausrelevanten Emissionen von CO₂ durch Deutschland aus.

Rechtlich sind Handlungsalternativen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen in Deutschland oder gar deren Verbot zu bedenken. So könnten, ja müßten die Rodungen und Waldbrände in den Regenwäldern unterlassen werden, weil die Regenwälder große Mengen von CO₂ absorbieren. Die Abholzung von großen Flächen der Regenwälder ist nach Schätzungen für ein Fünftel der globalen klimaschädlichen Kohlendioxidemissionen verantwortlich. Die Tropenholzindustrie verursacht, heißt es, etwa den doppelten CO₂-Ausstoß

Deutschlands in die Erdatmosphäre. Soweit dieser Raubbau völkerrechtswidrig ist, ist er zu unterbinden. Brasilien hat sich im Pariser Klimaabkommen zu weitgehendem Schutz seiner Regenwälder verpflichtet. Das kann und sollte auch Deutschland durchzusetzen bemüht sein. Die Industrieländer können klimaschonende Maßnahme etwa Brasiliens auch mittels finanzieller Leistungen bewirken. Für Deutschland gäbe es dann keine Notwendigkeit, CO₂-Emissionen zu unterlassen, die nicht nur die Einschränkung grundrechtlich geschützter Lebensweisen erfordert, sondern auch der Wirtschaft erhebliche Kosten und Verluste auflastet. Das Bundesverfassungsgericht hat den verfassungsrechtlich durchaus relevanten Aspekt des Amazonasregenwaldes zu Rn. 21 seines Klimabeschlusses nur als „Kippunktelement“ zu Lasten des Klimas erwähnt (kritisch J. Marotzke, Hamburger Max-Planck-Institut für Meteorologie, Interview A. Frey, Bloß keine Panik – auch nicht beim Klima FAZ, aktualisiert 13. April 2020), aber in keiner Weise den klimaschonenden Aspekt angesprochen, den es hätte, wenn die rechtswidrige Schädigung der Urwälder unterbliebe.

Die Vereinigten Staaten von Amerika hatten in der letzten Administration (Donald Trump) die Mitgliedschaft im Pariser Klimaabkommen sogar storniert.

Für Schutzmaßnahmen gegen die Erderwärmung sind auch die Kosten relevant, nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch die politischen. Deutschland muß keine Kosten für den Klimaschutz übernehmen, wenn es die Erwärmung ertragen kann oder vielleicht durch diese sogar begünstigt wird. Wenn der Beitrag Deutschlands zur globalen Erwärmung nicht relevant ist, ist Deutschland auch nicht gehalten, Schutzmaßnahmen zu bezahlen oder zu Lasten der eigenen Wirtschaft zu treffen. Das globale Interesse, die Erderwärmung zu begrenzen, muß durch weltweite Verträge verwirklicht werden. Dahingehende Verträge gibt es auch, insbesondere das Pariser Klimaabkommen. Aber dieses Abkommen wird nur von den wenigsten Vertragspartnern eingehalten. Das berechtigt Deutschland nach allgemeinen Rechtsprinzipien zur Zurückbehaltung oder Suspendierung seiner Vertragserfüllung (W. Heintschel von Heinegg, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl. 1999, § 15, Rn. 83 ff.). Über dieses Rechtsprinzip ist das Bundesverfassungsgericht mit der Aufforderung, mit eigenen Maßnahmen gegen den Klimawandel Vertrauen zu schaffen, also mit Moralismen, hinweggegangen (Klimabeschluß, Rn 225). Aber Deutschland ist auch bereit, den Klimaschutz anderer Staaten zu ‚kaufen‘. Im „Zweiten Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (2020, S. 60 f., Art. 9 Abs. 1 PA) ist ausdrücklich bestimmt, daß die Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, finanzielle Mittel bereitstellen, um Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, auch bei der Anpassung zu unterstützen (vgl. zu unterschiedlichen Verantwortlichkeiten im Klimaschutz insbesondere Art. 2 Abs. 2 PA). (vgl. Klimabeschluß, Rn. 179).

Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne der Maßnahmen, die das Bundesverfassungsgericht Deutschland vorschreibt, ist mehr als

fragwürdig. Deutschland trägt zum Klimaschutz mit diesen Maßnahmen wegen des geringen Einflusses auf die durchschnittliche Erderwärmung, wenn es die Vorgaben des Pariser Klimaabkommens einhält, nur in sehr geringen Maße bei. Demgegenüber steigen die Kosten der Energiegewinnung und Energieversorgung erheblich. Die Sicherheit der Energieversorgung wird, weil Deutschland die Versorgung durch Kernenergie eingestellt hat, sehr fragil und die Nachteile für die Lebensqualität sind durch die Verschandelung der Landschaft mit Windkraftträdern erheblich, ganz abgesehen von der Tötung von Vögeln durch diese Anlagen, entgegen Art. 20 a GG, und dem Lärm der Windkraftträder. Das Übermaßverbot wird mit den Einsparungen der CO₂-Emissionen mißachtet.

V Fragwürdiges Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat „§ 3 Abs. 1 Satz 2 KSG („Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert. Bis zum Zieljahr 2030 gilt eine Minderungsquote von mindestens 55 Prozent“) und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG („Die Jahresemissionsmengen für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 richten sich nach Anlage 2“) in Verbindung mit Anlage 2 insoweit für verfassungswidrig erklärt, als sie die derzeit nicht hinreichend eingedämmte Gefahr künftiger Grundrechtsbeeinträchtigungen begründen“.

Damit würden sie „die sich aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit ergebende Pflicht des Gesetzgebers verletzen, die nach Art. 20 a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen“ (Klimabeschluß, Rn. 243; zu den Anforderungen an den nationalen Treibhausgasreduktionspfad bis 2030 und danach Klimabeschluß, Rnrn. 192 ff., 250 ff.). „Praktisch verlange die Schonung künftiger Freiheit hier den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig (Rechtzeitigkeitsprinzip, Klimabeschluß, Rn. 253) einzuleiten. Auch die Reduktionsvorgaben für die Zeit nach 2030 müßten erkennbar geregelt sein, jedenfalls die Zeiten, in denen verbindliche Regelungen getroffen werden sollen (Klimabeschluß, Rn. 257 ff.). Ermächtigungen zu Verordnungen müßten dem Bestimmtheitsprinzip des Art. 80 GG genügen, also nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein (Klimabeschluß, Rn. 259 ff.). Bisher würden die Ermächtigungen in § 4 KSG diesen Anforderungen nicht genügen, zumal nicht für die Zeit nach 2030, in der erhebliche grundrechtsbeschränkende Reduktionsanstrengungen erforderlich seien (Klimabeschluß, Rn. 261 ff.). Der „Verbrauch einmal zugelassener Emissionsmengen wird auch dann noch im Wesentlichen unumkehrbar sein“ (Klimabeschluß, Rn. 262). In allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute noch CO₂-relevanten Vorgänge – müßten Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, daß von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden könne“ (Klimabeschluß, Rn. 248). Dem Gericht ist die geringe Sicherheit dieser Einschätzung klar. Welches Klima die Jahre nach 2030 bringen werden,

kann niemand seriös einschätzen. Demgemäß sind Aussagen zu Vorwirkungen von Grundrechtsverletzungen mehr als fragwürdig. Das hat nicht gehindert, daß der Beschluß erheblichen Eifer auch des Gesetzgebers ausgelöst hat, die Klimaschutzmaßnahmen zu verschärfen. Der Beschluß paßt dadurch bestens in den Wahlkampf vor allem von Bündnis 90/Die Grünen und damit in die Wahlkampfzeit, in der so gut wie alle Parteien vor Bündnis 90/Die Grünen wegen deren Umfragewerten zittern.

Das Bundesverfassungsgericht hat § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 für verfassungswidrig erklärt, soweit eine den grundrechtlichen Anforderungen genügende (Klimabeschluß, Rn. 251 ff.) Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für den Zeitraum ab 2031 bis zum Zeitpunkt der durch Art. 20a GG geforderten (?) Klimaneutralität fehlt. Es hat die Vorschriften nicht für nichtig erklärt, weil dann eine Regelung für die vom Grundgesetz geforderten Minderungen der Treibhausgasemissionen und für das CO₂- Restbudget entfallen wäre (Klimabeschluß, Rn. 268).

Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider