



Illustration Greser & Lenz

Abstand halten!

Klimaschutzpflichten ergeben sich aus planetaren Grenzen. Eine Änderung des Grundgesetzes hätte mehr als symbolischen Charakter.

Von Christian Calliess

Plötzlich treibt der Klimaschutz wieder die politische Agenda. Beeinflusst von der Fridays-for-Future-Bewegung und den Ergebnissen der Europawahl, ist eine politische Debatte entbrannt, in der viele bekannte, aber bislang nicht realisierte Vorschläge aufgegriffen werden. Dazu zählen zum Beispiel die im Umfeld des Erdgipfels von Rio im Jahre 1992 auf europäischer Ebene diskutierte, letztlich aber verhinderte CO₂/Energiesteuer, die Konzepte für einen „Green New Deal“ sowie die Forderung, Klimaschutz und Nachhaltigkeit im Grundgesetz zu verankern. Zwei Fragen stellen sich insoweit: Warum ist eine effektive Klimaschutzpolitik so dringend notwendig? Und wie kommen wir insoweit über unverbindliche Pläne und Strategien, die im politischen Alltag zerrieben werden, hinaus?

Bei der Beantwortung dieser beiden Fragen spielt das Konzept der planetaren Grenzen eine zentrale Rolle. Namentlich die im völkerrechtlichen Übereinkommen von Paris vereinbarten internationalen Klimaziele, die eine Begrenzung der

menschgemachten Klimaerwärmung auf deutlich unter 2 Grad gegenüber vorindustriellen Werten, möglichst aber auf 1,5 Grad verlangen, spiegeln eine im Rahmen der Erdsystemwissenschaften ermittelte planetare Belastungsgrenze. Die Bundesregierung bezeichnet die planetaren Grenzen in ihrer – unverbindlichen – Nachhaltigkeitsstrategie 2016 gar als „absolute Leitplanken“ für politische Entscheidungen. So zutreffend diese Erkenntnis ist, so wenig lässt sich jedoch bislang feststellen, dass der politische Alltag von dieser sonntäglichen Maxime geprägt wäre.

Das Konzept der planetaren Belastungsgrenzen, das 2009 von einer Gruppe von Forschern um Rockström und Steffen in die Debatte eingebracht wurde, verweist zunächst auf die biophysische Begrenztheit der Erde: Zwar können Ökosysteme Beeinträchtigungen bis zu einem gewissen Grad kompensieren. Ab einem gewissen Belastungsniveau treten jedoch Störungen und schließlich irreversible Schäden ein. Gleichwohl bestehen auch auf wissenschaftlicher Ebene Unsicherheiten und prognostische Spannweiten. Auch wirken die bislang identifizierten neun Dimensionen planetarer Belastungsgrenzen gegenseitig aufeinander ein. Bei Überschreiten von bestimmten „Kipppunkten“ drohen jedenfalls irreversible Umweltschäden, die eine Art „Verwüstungsszenario“ zur Folge haben können. Aus rechtlicher Perspektive wäre in diesem Fall der verfassungsrechtlich aus der Menschenwürde und dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit (Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 2 GG) fließende Anspruch eines jeden Bürgers auf das „ökologische Existenzminimum“ verletzt.

Mit Blick auf diese katastrophalen Folgen formuliert das Konzept der planetaren Grenzen einen „sicheren Handlungsraum“ und zieht bei der Bestimmung kritischer Schwellenwerte einen Sicherheitsabstand heran. Der Sicherheitsabstand stellt einen Anknüpfungspunkt für die Koppelung mit verfassungsrechtlichen Vorgaben dar. Diese fließen nicht nur aus der grundrechtlichen Schutzpflicht des Staates für Leben und Gesundheit, mit dem Ziel, Abstand vom „ökologischen Existenzminimum“ zu halten, sondern auch aus dem Staatsziel Umweltschutz in Artikel 20a GG. Dessen Schutzauftrag umfasst nach juristischem Verständnis sowohl den Klimaschutz als auch zwei Leitprinzipien der Umweltpolitik, das Vorsorge- und das Nachhaltigkeitsprinzip. Konkreter ist insoweit das Recht der EU, wo das Vorsorgeprinzip als rechtsverbindliche Handlungsmaxime der europäischen Umweltpolitik (Artikel 191 AEUV) ausdrücklich verankert ist. Über eine Integrationsklausel (Artikel 11 AEUV), der zufolge die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen einbezogen werden müssen, werden Umwelt- und Klimabelange – ganz im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips – mit Interessen anderer Politiken, zum Beispiel der Wirtschafts-, Verkehrs- und Agrarpolitik, verzahnt.

Aus dem rechtlichen Vorsorgeprinzip ergibt sich ein eigenständiger Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen. Es spiegelt den „sicheren Handlungsraum“ durch ein Abstandsgebot, indem es bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr – mithin der wissenschaftlich plausibel gemachten Möglichkeit eines Überschreitens kritischer Belastungen

oder Kipppunkte – politisches Handeln einfordert.

Dabei steht der Politik notwendig ein politischer Gestaltungsspielraum zu, da die Ziele des Klima- und Umweltschutzes mit widerstreitenden Verfassungsbelangen (Wirtschaftsfreiheit, Sozialstaatsprinzip) abzuwägen sind. Jedoch ist dem Abstandsgebot in der politischen Abwägung umso mehr Gewicht beizumessen, je konkreter ein Überschreiten der planetaren Belastungsgrenzen, etwa des 1,5-bis-2-Grad-Ziels im Klimaschutz, wird. Dies bedeutet zugleich, dass die planetaren Belastungsgrenzen und daran anknüpfend das ökologische Existenzminimum jeder politischen Abwägung eine absolute Grenze setzen. Jenseits dieser Grenze verlangt das verfassungsrechtlich anerkannte Untermaßverbot, dass ein Überschreiten der planetaren Belastungsgrenzen durch ein geeignetes und wirksames, also langfristig angelegtes, in sich kohärentes und rechtsverbindliches Schutzkonzept vermieden wird. Ein solches Schutzkonzept ist als „absolute Leitplanke“ der Politik allerdings nur dann wirksam, wenn es vom Gesetzgeber in Form eines verbindlichen Leitgesetzes – ausgerichtet am Vorbild des vom Bundesverfassungsgericht einmal für die Finanzverfassung angeregten Maßstäbengesetzes – erlassen wird.

So ausgestaltet, wäre ein Klimaschutzgesetz, verbunden mit einer CO₂/Energiesteuer, zentraler Baustein eines wirksamen Schutzkonzepts. Angesichts der bisherigen Durchsetzungsschwäche der Belange des Umwelt- und Klimaschutzes im politischen Alltag, selbst im Falle von beschlossenen Regierungsstrategien, muss jedoch ergänzend über einen „Klimaschutz durch Verfahren“ nachgedacht werden. Konkret

geht es insoweit um ein wirksames Monitoring des beschlossenen Schutzkonzepts im politischen Prozess. So könnte man daran denken, die Umsetzung des Leitgesetzes über einen Klimavorbehalt, ausgestaltet als aufschiebendes Vetorecht von Klimaschutzbeauftragten, entlang der politischen Entscheidungsverfahren abzuschichern. Ergänzend käme eine Stärkung des Umweltministeriums durch ressortübergreifende Initiativ- und Vetorechte sowie eine Aufwertung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung im Bundestag in Betracht.

Unter dieser Prämisse hätte dann auch eine Verfassungsänderung mehr als nur symbolischen Charakter. Angelehnt an die Integrationsklausel des Unionsrechts (Artikel 11 AEUV), könnte ein neuer Artikel 20a Absatz 2 GG lauten: „Die Erfordernisse des Klimaschutzes werden in einem Leitgesetz festgelegt. Dessen Vorgaben müssen bei der Festlegung und Durchführung aller staatlichen Politiken und Maßnahmen einbezogen werden. Insoweit haben Bund und Länder geeignete organisatorische und institutionelle Vorkehrungen zu treffen.“ Die damit verbundene verfassungsrechtliche Hervorhebung des Klimaschutzes legitimiert sich dadurch, dass es um ein „Abstand halten“ zu den planetaren Belastungsgrenzen geht. Deren Überschreiten würde nicht nur die erwähnten völkerrechtlichen Pflichten, sondern auch das aus der Menschenwürde fließende ökologische Existenzminimum verletzen und damit die Grundlagen von Staat und Gesellschaft insgesamt in Frage stellen.

Prof. Dr. Christian Calliess ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin und Mitglied im die Bundesregierung beratenden Sachverständigenrat für Umweltfragen.