

Einspruch exklusiv

## Das Dilemma des Gewährleistungsstaats: Klimaneutralität und Grundrechte

**Der Fortschritt allein wird es nicht richten: Wenn man die Klimaziele der Bundesregierung und den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ernstnimmt, werden dem Klimaschutz viele vermeintlich selbstverständliche Freiheiten zum Opfer fallen müssen. Ein Gastbeitrag.**

Von CHRISTIAN PIELOW UND GRAHAM WEALE



© dpa

Nicht nur Flugreisen könnten zur Erreichung der Co2-Neutralität deutlich eingeschränkt werden

Beachtlich ist die Lanze, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) für den Klimaschutz gebrochen hat. Mit guten Gründen verpflichtete es den Gesetzgeber zur Nachjustierung des Klimaschutzgesetzes.

Um die nach bisheriger Planung (zu) geringen Emissionsminderungen später aufzuholen bzw. entsprechend rigidere Minderungsverpflichtungen erfüllen zu können, hätten die Gesellschaft und jeder Einzelne danach in Zukunft unverhältnismäßig einschneidende Maßnahmen zu erdulden. Keineswegs übersieht das BVerfG, dass der Staat sich neben dem Klimaschutz auch um andere Gemeinwohlanliegen zu kümmern hat. Im Konfliktfall seien alle betroffenen Ziele miteinander in Ausgleich zu bringen. Allerdings nehme, so der mahnende Fingerzeig aus Karlsruhe, das „relative Gewicht“ des Klimaschutzgebots „bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu“.

Mit diesen Aussagen zeichnet sich ein Dilemma im allumfassenden „Gewährleistungsstaat“ oder auch „Wohlfahrtsstaat“ ab, welches mit den eilends erfolgten Nachschärfungen der Ziele nach dem „Klimapakt Deutschland“ noch akzentuiert wird: Auszugehen ist davon, dass sich die Klimaziele, gleichviel ob schon bis 2030 oder nachhaltiger bis 2045, tatsächlich nicht

erreichen lassen. Nimmt man diese Ziele und auch das Bundesverfassungsgericht beim Wort, ist bereits für die unmittelbare Zukunft – und nicht erst für die Zeit danach und für folgende Generationen – mit gravierenden Grundrechtsbeeinträchtigungen und Einbußen öffentlicher Infrastruktur an anderer Stelle zu rechnen.

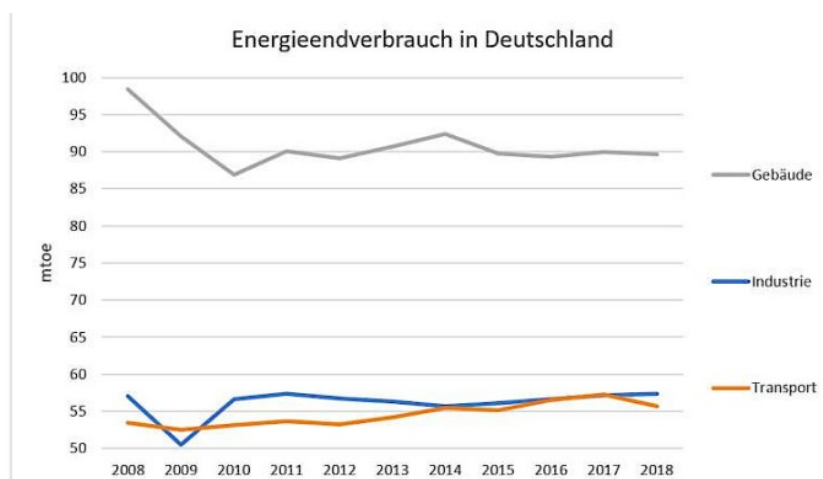
## Prognosen zur Zielerreichung

Um das nunmehr aktuelle Reduktionsziel von 65 % bis 2030 zu erreichen, gilt es, die Emissionen in nur einem Jahrzehnt um satte 25 % zurückzuführen, verglichen mit einem Durchschnitt von lediglich 13 % in den vergangenen Jahrzehnten – eine enorme Herausforderung!

Es gibt im Wesentlichen zwei Wege, den Kohlenstoffausstoß zu reduzieren: Einerseits den Ersatz fossiler Brennstoffe (ob im Stromerzeugungs- oder in Endverbrauchsektoren) durch saubere Energie (Erneuerbare und Wasserstoff, auch importiert), andererseits die Reduktion der Energienachfrage. Beide Alternativen sind problembehaftet, und auch ein dritter Weg, nämlich die Substituierung von Kohle durch Erdgas, kommt wegen der damit gleichfalls einhergehenden Emissionen allenfalls als Brückenlösung in Betracht. Helfen könnte die Kohlenstoffabscheidung und -speicherung (CCS), die aber hierzulande, infolge auch des deutschen CO<sub>2</sub>-Speicherungsgesetzes, einstweilen und ganz im Gegensatz bspw. zu den Niederlanden und anderen EU-Staaten, ein äußerst schlechtes Ansehen genießt.

Erneuerbare Energien scheiden als Rückgrat der deutschen Energiewende schon deshalb aus, weil deren Ausbaupfade schon heute an ihre Grenzen stoßen, insbesondere in punkto Windenergie an Land infolge ständig neuer Umweltvorgaben (einschließlich der Abstandserlasse der Länder) wie auch des Widerstands aus der Bevölkerung.

Auch bezüglich der einstmals als Königsweg gerühmten Steigerung der Energieeffizienz hat sich Ernüchterung eingestellt. Trotz aller Bemühungen blieb die Endenergienachfrage in den letzten zehn Jahren hartnäckig konstant. Insbesondere im Industriebereich sind die niedrig hängenden Früchte bereits abgeerntet und ist kaum noch Einsparpotenzial in Sicht.

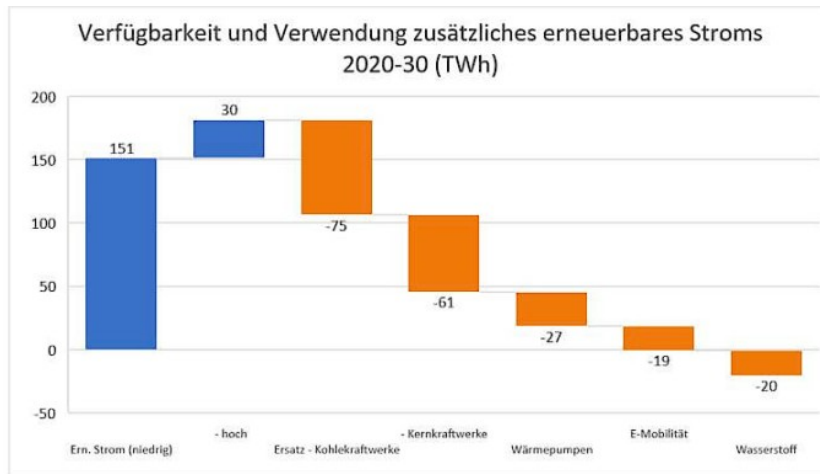


© Graham Weale

BMWi: Zahlen und Fakten: Energiedaten 2020

Vor allem aber bleibt vielfach, auch in den Annahmen des BVerfG, unberücksichtigt, dass gerade die Nachfrage nach (erneuerbarem) Strom in den kommenden Jahren noch enorm zunehmen wird und die Energiebilanz bis 2030 alles andere als ausgeglichen ist. Selbst in

einem optimistischen Szenario wird ein Großteil des bis 2030 zu erwartenden Zubaus schon gebraucht, um die Stilllegung von Atom- und Kohleraftwerken auszugleichen.



© Graham Weale

Prognose zur Verfügbarkeit und Verwendung erneuerbaren Stroms (Graham Weale)

Genügend sauberer Strom wird daneben nur für die erwarteten Wärmepumpen und die Elektromobilität verbleiben, aber nicht für die derzeit allseits hoch gelobte Wasserstoffelektrolyse (die pro Einheit erneuerbaren Stroms relativ wenig CO<sub>2</sub> spart) oder für die weitere Elektrifizierung des Industriesektors.

### Wege aus dem Versorgungsengpass – und Rechtsfragen

An Vorschlägen zu Wegen aus dem Versorgungsengpass mangelt es nicht – es zeichnen sich aber gleich auch massive Grundrechtseingriffe bzw. Engpässe bezüglich anderer staatlicher Gewährleistungsaufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge ab.

Entweder muss der Staat den Zubau erneuerbarer Energien ebenso wie den Ausbau von Stromautobahnen, aber auch von CCS enorm forcieren. Oder die Verfügbarkeit von Energie muss drastisch beschnitten werden. Der sich ansonsten anbietende Import enormer Mengen an Wasserstoff wird zu bezahlbaren Preisen kaum und schon gar nicht bis 2030 zu realisieren sein.

Realistische Szenarien gehen mit schwerwiegenden Folgen für Gesellschaft und Wirtschaft einher. Mehr Grünstrom vom Land wird nur mittels massiver(er) Privilegierungen vor allem von Windstrom sowie – solange auch leistungsfähige Langzeitspeicher nicht verfügbar sind – für den Auf- und Ausbau von Stromübertragungsleitungen zu haben sein. Wie weit werden sich dazu der Flächen- und der Artenschutz sowie ferner, über schon jetzt bestehende Beschneidungen hinaus, auch der Rechtsschutz von Anliegern und Kommunen gegen Null führen lassen – und mit wie happigen Kompensationszahlungen wird dies unter Umständen erkaufte werden müssen? Beim Thema Offshore-Wind verhält es sich ähnlich und sind auch dafür bereitstehende Eignungsgebiete (jedenfalls in deutschen Hoheitsgewässern) kaum mehr vorhanden. Angezeigt wäre auch hier die konsequente Priorisierung von Windenergie im Zuge der maritimen Entwicklungsplanung, wiederum unter „Hinwegwägung“ konkurrierender Belange etwa der Schifffahrt, der Fischerei und von Meeresfauna und -flora.

Sofern ausreichend saubere Energie nicht schnell genug beschafft werden kann, ist alternativ die Endnachfrage zu reduzieren. Wird die Politik dann mutig genug sein, die Herstellung und

damit das Angebot von Stahl, Zement, Petrochemie usw. spürbar, etwa mit schon diskutierten Stromrationierungen, zu drosseln und die Gesellschaft zu zwingen, schlicht mit weniger auszukommen? Mit entsprechend weniger Investitionen dann auch in öffentliche Infrastrukturen wie Verkehrswege aller Art oder in Gebäude im Bildungs- und Gesundheitswesen? Nicht zuletzt sind diese Infrastrukturen gerade auch Grundbedingung für die Ausübung unserer Freiheiten. Ebenso verhält es sich mit Mobilitätsbeschränkungen zum Zwecke des Klimaschutzes, vom Flugverbot über den Rückbau von Fernstraßen bis hin zu autofreien Innenstädten. Sofern dies basisdemokratisch nicht gerade gefordert ist, wäre mit finanziellen Anreizen (und entsprechenden Kosten für die öffentliche Hand wie bspw. beim ÖPNV zum Nulltarif) zu agieren – oder eben autoritär-ordnungsrechtlich.

Und schließlich im Gebäudesektor: Wie sollen mehrheitlich private Hauseigentümer zu erschwinglichen Kosten heizen, wenn CO<sub>2</sub>-Emissionen wie gefordert gedrosselt werden und Preissteigerungen weit in den dreistelligen Bereich gehen?

### **Massive Freiheitseinschränkungen scheinen unumgänglich**

Angesichts aller Prognosen zur Entwicklung von Stromangebot und -nachfrage in Deutschland muss mit dem Bundesverfassungsgericht nicht erst und infolge eines fortschreitenden Klimawandels das „relative Gewicht“ des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots weiter zunehmen, um (weitere) Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen. Massive Freiheitsbeschränkungen erscheinen schon jetzt möglich bzw. ist damit, auch aufgrund nachgeschärfter Klimaschutzziele, schon kurzfristig (bis 2030, jedenfalls bis 2045) zu rechnen. Namentlich gilt dies auch für eine weitere Rationierung und Bepreisung von Kohlenstoffemissionszertifikaten, die, wenn sie erst einmal das zur Zielerreichung notwendige Preisniveau erreichen, ihrerseits zu besonderen Härten führen und daneben für soziale Ungleichheit beim klimabelastenden Konsum sorgen werden.

Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der deutsche Klimaschutzgesetzgeber haben die Rechnung ohne den Blick auf absehbare Entwicklungen im Grünstrommarkt gemacht. Unter Freiheitsaspekten drohen angesichts der „nackten Zahlen“ in den Jahrzehnten bis 2045 ähnliche Entwicklungen wie zur Zeit der erst eineinhalb Jahre währenden Corona-Krise. Damit sind abermals elementare und diffizile Abwägungsfragen aufgeworfen: Wie werden sich am Ende bürgerliche Freiheiten in punkto Mobilität und Kommunikation, hinsichtlich beruflicher wie im weiteren Sinne kultureller und auch touristischer Entfaltung gegenüber dem „Grundrecht auf Klimaschutz“ verhalten?

Es bleibt mit Spannung abzuwarten, wie verfassungsgerichtlich in Zukunft entschieden wird, wenn gegenüber Grundrechtseingriffen, die notwendig aus dem Gebot des Klimaschutzes folgen, andere und liebgewonnene Segnungen des „Gewährleistungsstaates“ wie die freie Mobilität, großzügige Infrastrukturen oder auch die Verfügbarkeit von elektrischer Energie rund um die Uhr eingefordert werden.

*Univ.-Prof. Dr. iur. Joh.-Christian Pielow ist Geschäftsführender Direktor am Institut für Berg- und Energierecht. Prof. Graham Weale ist Honorarprofessor für Energieökonomik und –politik. Beide sind am Centrum für Umwelt, Ressourcen und Energie (CURE) der Ruhr Universität Bochum tätig.*

Quelle: F.A.Z. Einspruch

