

# GREENPEACE

*Kurzanalyse*

## Das Recht auf Zukunft

### **Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts für die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung**

Nach dem historischen Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist das Klimaschutzgesetz in Teilen verfassungswidrig. Die Lasten zur CO<sub>2</sub>-Reduktion dürfen laut dem höchsten Gericht nicht übermäßig in die Zukunft verschoben werden, weil dies die Freiheitsrechte der jungen Generation verletzt. Die Bundesregierung hat mittlerweile einen Plan zur Minderung der Treibhausgase angekündigt: Das Klimaschutzgesetz soll nach dem Willen der Bundesregierung wie folgt verschärft werden:

- Deutschland soll bereits bis 2045 klimaneutral werden
- Das 2030 Klimaziel soll auf -65 Prozent CO<sub>2</sub>-Reduktion erhöht werden (gegenüber 1990)
- Bis 2040 sollen die Emissionen um 90 Prozent sinken
- jährliche Sektorziele sollen den Pfad zur Klimaneutralität konkretisieren

### **Greenpeace bewertet diese Vorschläge mit Blick auf das verbleibende CO<sub>2</sub>-Budget in Deutschland:**

Das Ziel des Pariser Klimaabkommens gilt als Grundlage im Klimaschutzgesetz (§ 1 Satz 3 KSG). Der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur ist auf deutlich unter 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, möglichst jedoch auf 1,5 °C. Diese Temperaturschwellen lassen sich in ein globales CO<sub>2</sub>-Restbudget umrechnen, das dann auf die Staaten verteilt wird. Auf Basis der CO<sub>2</sub>-Budget-Berechnungen des IPCC hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) das nationale Restbudget ermittelt, das Deutschland ab 2020 bleibt, um einen angemessenen Beitrag zum Paris-Ziel zu leisten. Darauf bezieht sich auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil.

Das derzeit gültige Klimaschutzgesetz (KSG) gibt für fast jeden Sektor bis zum Jahr 2030 jährlich zulässige Emissionswerte vor. Ausgenommen ist die Energiewirtschaft, die weitestgehend dem EU-Emissionshandel (ETS) unterliegt. Das Gesetz folgt damit faktisch einem Budgetansatz, indem es das jährlich verbleibende Budget für verschiedene Sektoren in neue Zielwerte für die folgenden Jahre übersetzt. [KSG 2021] Für das Jahr 2030 ist eine Reduktion von 55 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 vorgesehen. Auch wenn die Bundesregierung nun eine Reduktion von 65 Prozent vorschlägt, wäre nach einer entsprechenden Gesetzesänderung ein mit dem Pariser Klimaübereinkommen kompatibles CO<sub>2</sub>-Restbudget bis 2030 zum größten Teil bereits verbraucht.

## Szenarien zum CO<sub>2</sub>-Restbudget

Die Greenpeace-Studie „2030 kohlefrei“ zeigt, wie Deutschland mit einer schnelleren Energiewende seine Verpflichtungen zum Pariser Klimaschutzabkommen erfüllen kann. [GP 2018] Voraussetzung hierfür ist ein Kohleausstieg bis spätestens 2030. Das Fraunhofer-Institut für Energiewirtschaft und Energiesystemtechnik (Fraunhofer IEE) hat im Auftrag von Greenpeace ein Szenario entwickelt, in dem Deutschland bereits 2035 den energiebedingten Ausstoß von Treibhausgasemissionen weitestgehend vermeidet.

Um die energiebedingten Emissionen deutlich zu senken, sind nicht nur Maßnahmen in den einzelnen Sektoren Strom, Gebäudewärme, Industrie (Prozesswärme) und Verkehr erforderlich, sondern zudem die Verknüpfung dieser Bereiche (Sektorkopplung). Dadurch wäre Ökostrom auch in den Sektoren Verkehr, Industrie und Gebäudewärme nutzbar, was die Emissionen absenken würde.

Analog zu den Annahmen des Bundesverfassungsgerichts kann bei einem CO<sub>2</sub>-Anteil von 88 Prozent an den gesamten Treibhausgasemissionen das CO<sub>2</sub>-Budget nach dem Sachverständigenrat (SRU) geschätzt werden. Da das Verhältnis von CO<sub>2</sub> zu anderen Treibhausgasen in den einzelnen Sektoren sehr unterschiedlich ist, handelt es sich nur um eine grobe Annäherung. Sie beantwortet allerdings die Leitfrage, ob das CO<sub>2</sub>-Budget generationsgerecht ist.

Verglichen werden vier Szenarien:

- 1) Das aktuell gültige Klimaschutzgesetz, welches Klimaneutralität bis 2050 und einen linearen Reduktionspfad vorsieht.
- 2) Der Emissionsverlauf der Greenpeace-Studie „2030 kohlefrei“ mit Nullemissionen im Jahr 2040.
- 3) Ein linearer Reduktionspfad mit einem Reduktionsziel von 65 Prozent im Jahr 2030 und 88 Prozent im Jahr 2040, der im Jahr 2045 Nullemissionen erreicht.
- 4) Der Vorschlag von Svenja Schulze für ein neues Klimaschutzgesetz mit den vorgegebenen Zielwerten. Die Werte ab 2040 bis zur Klimaneutralität im Jahr 2045 sind extrapoliert.

## Ergebnisse

Im Ergebnis zeigt sich, dass das vom Bundesverfassungsgericht kritisierte bisherige Klimaschutzgesetz rund 96 Prozent des verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets bis 2030 verbrauchen würde.

CO2-Budget (in Mio. t)

	KSG	2030 Kohlefrei	Szenario 1 (linear)	KSG (NEU)
Ziel_2030	-55%	-72%	-65%	-65%
Ziel_2040	-78%	-100%	-88%	-88%
CO2-Restbudget				
vor 2030	6463	5308	5697	6110
nach 2030	4539	1410	2723	2717
Verbrauch				
davon vor 2030	164 %	100 %	126 %	132 %
	96 %	79 %	85 %	91 %

*\* Budget nach SRU, 1.75 °C (Zielerreichung mit 67% Wahrscheinlichkeit)*

*Abb1: CO2-Restbudget für Deutschland ab 1.1.2020*

Außerdem überschreitet es das Budget, das bis zur Klimaneutralität im Jahr 2050 vom SRU als noch mit dem Pariser Klimaabkommen kompatibel angesehen wird, um 64 Prozent. Die Analyse des derzeitigen Entwurfes für die Novelle des Klimaschutzgesetzes zeigt, dass auch nach dem neuen Reduktionspfad der Bundesregierung immer noch 91 % des Budgets bis 2030 verbraucht würden. Zugleich überschreitet der Ansatz der Regierung das Budget bis zur Klimaneutralität noch um 32 Prozent. Die über einem linearen Reduktionspfad liegenden Emissionen summieren sich somit vor allem in den Anfangsjahren bis 2030 auf. „Klimagerecht“ im Sinne einer gerechten Verteilung zwischen den Generationen ist das aus unserer Sicht nicht.

Das Greenpeace-Szenario „2030 Kohlefrei“ zeigt dagegen, wie das CO2-Restbudget fairer verteilt werden könnte. Hier werden vor 2030 mit 79 Prozent deutlich weniger der im Budget verbleibenden Emissionen ausgestoßen. Das Greenpeace-Szenario zeigt somit die Möglichkeit auf, dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf eine faire Verteilung der Reduktionslasten gerechter zu werden.

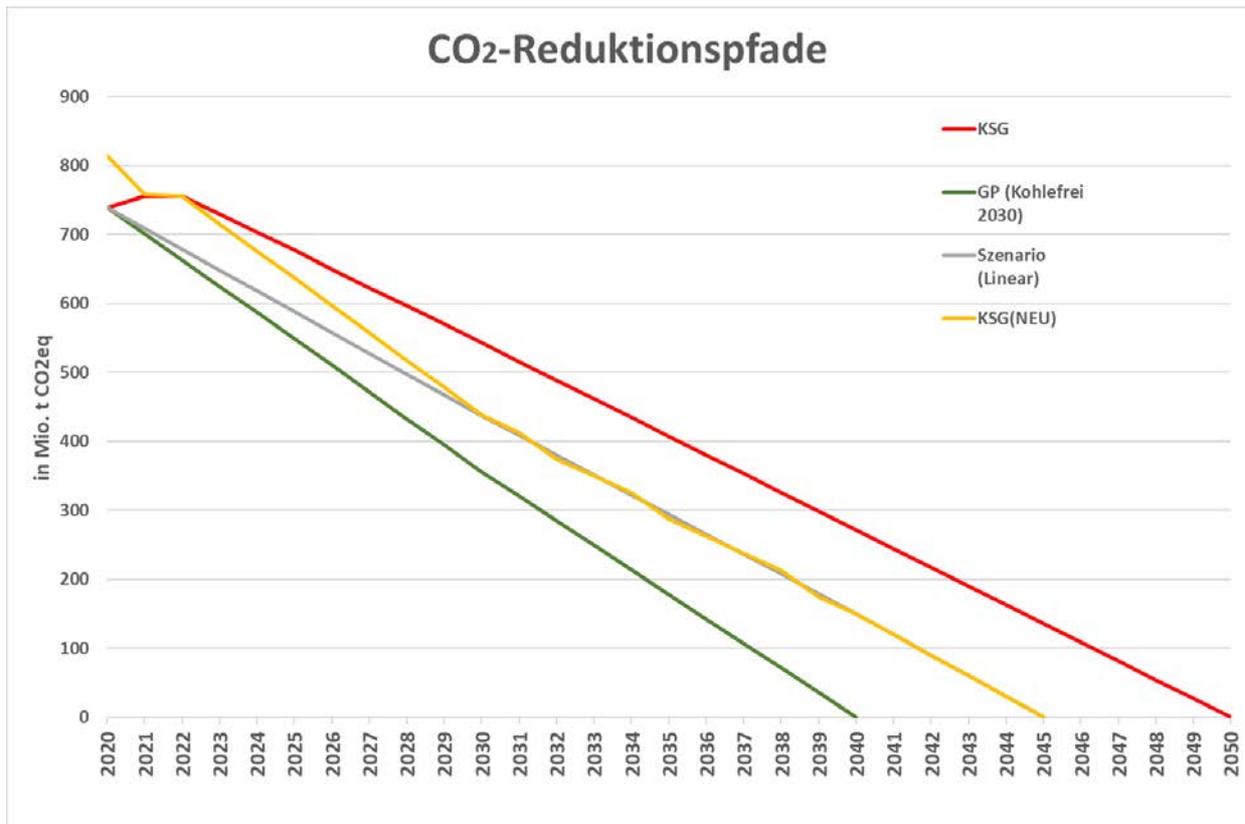


Abb2: CO<sub>2</sub>-Emissionspfade für verschieden Szenarien ab 1.1.2020 bis zur Klimaneutralität

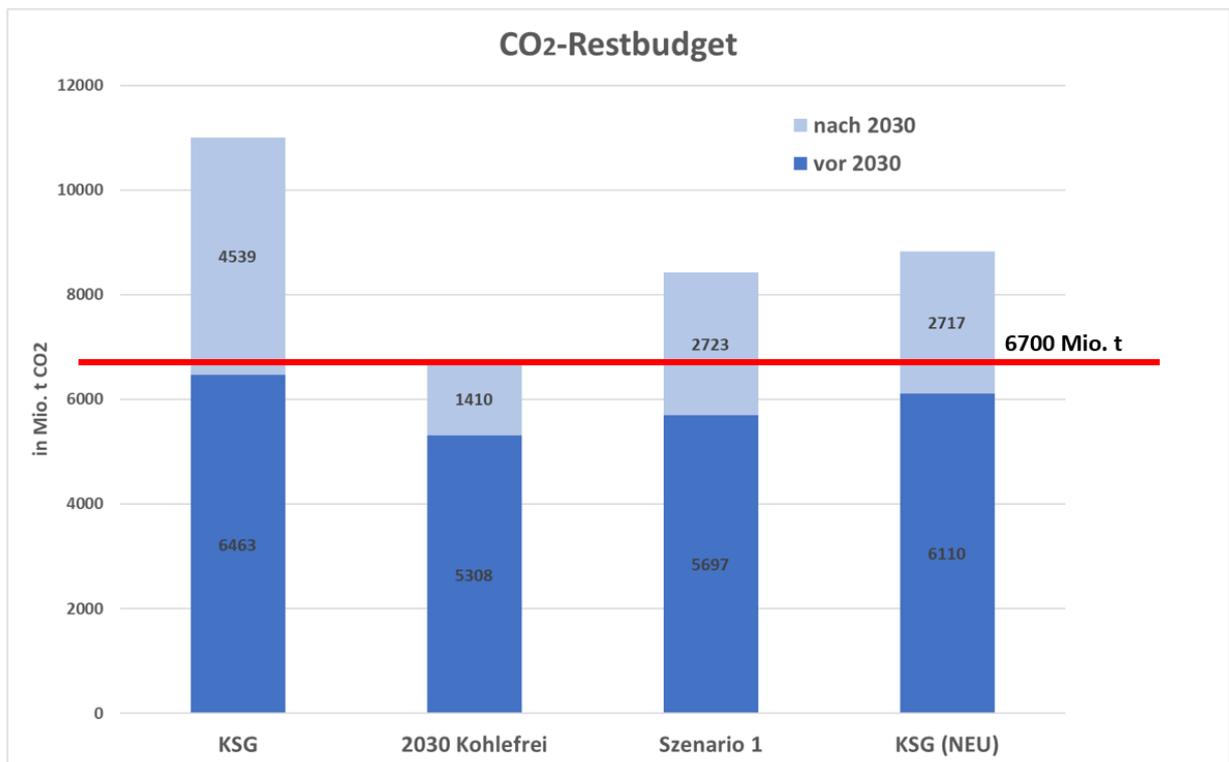


Abb3: Verbrauch des CO<sub>2</sub>-Restbudgets vor und nach 2030 und deren Überschreitung des klimaverträglichen Restbudgets (rote Linie)

## **Bewertung**

Folgt man dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, darf nicht einer Generation zugestanden werden, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO<sub>2</sub>-Budgets zu verbrauchen.

Aus Sicht von Greenpeace sollten deshalb die kommenden Jahre dazu genutzt werden, Erneuerbare Energien massiver auszubauen, um möglichst bald aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe aussteigen zu können. Dazu sollten Kohlekraftwerke auch gedrosselt werden, wenn dies möglich ist. Außerdem müssen die Treibhausgas-Emissionen in den Bereichen Verkehr und Landwirtschaft drastisch sinken. Investitionen dürfen künftig nur noch in klimafreundliche Projekte fließen, damit der Transformationspfad zu einem CO<sub>2</sub>-neutralen Gesellschaftssystem noch vor 2040 abgeschlossen wird.

Greenpeace fordert als Sofortmaßnahmen für eine konsequente Klimaschutzpolitik u.a.:

- Kohleausstieg bis spätestens 2030
- Keine Neuzulassungen von PKW mit Verbrennungsmotoren ab 2025
- Ende der Massentierhaltung und emissionsintensiven Landwirtschaft
- Stopp aller klimaschädlichen Subventionen bis 2025

Mai 2021

Karsten Smid

Greenpeace Energie & Klimakampagne

### **Quellen:**

[BVerfG 2021] Urteil des Bundesverfassungsgerichts, April 2021

[KSG 2021] Expertenrat für Klimafragen, Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020, April 2021

[GP 2018] „2030 Kohlefrei“ Jakob Kopiske, Norman Gerhardt, Fraunhofer Institut IEE, September 2018

**Anhang: Argumentationslinie des BVerfG zum CO2-Restbudget**

Randnummer	Urteil des BVerfG	Anmerkungen von Greenpeace
Rn 231	Es ist ungewiss, ob das verbleibende Restbudget mit den getroffenen Regelungen eingehalten werden kann. Legt man 6,7 Gigatonnen als nationales CO2-Restbudget zugrunde, die ab 2020 verbleiben, wie es der Sachverständigenrat für das Ziel ermittelt hat, den Anstieg der mittleren Erdtemperatur mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % auf 1,75 °C zu begrenzen, würde dieses Restbudget durch die in § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 zugelassenen CO2-Mengen bis 2030 bereits weitgehend aufgezehrt.	Restbudget ab 1.1.2020 entspricht 6,7 Gt CO2
Rn 232	Die in der Anlage 2 zu § 4 KSG für Jahre und Sektoren angegebenen Emissionsmengen ergeben in der Summe rund 7 Gigatonnen. ... In Deutschland beträgt der Anteil des CO2-Ausstoßes an den Treibhausgasemissionen derzeit ungefähr 88 %.	7,3 Gt CO2eq nach KSG 88% von 7,3 Gt = 6,4 Gt CO2
Rn 233	Nach 2030 verbliebe danach von dem vom Sachverständigenrat ermittelten CO2-Restbudget von 6,7 Gigatonnen weniger als 1 Gigatonne.	Verbliebenes CO2-Restbudget = 0,3 Gt CO2
Rn 235	... der Sachverständigenrat [hat] das nationale Restbudget, indem er ihm als Temperaturschwelle 1,75 °C zugrunde gelegt hat, nicht übermäßig streng bestimmt.	
Rn 242	Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass die in § 3 Abs. 1 Satz 2 KSG für das Zieljahr 2030 vorgegebene Minderungsquote von 55 % nicht an dem Ziel ausgerichtet war, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C, möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen.	Absolutes Minimum entspricht Begrenzung auf 1,75°C bei 67% Wahrscheinlichkeit zur Zielerreichung.
Rn 243	§ 3 Abs. 1 Satz 2 KSG und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 sind insoweit verfassungswidrig, als sie die derzeit nicht hinreichend eingedämmte Gefahr künftiger Grundrechtsbeeinträchtigungen begründen.	
Rn 256	Die ... zur Fortschreibung des Reduktionspfads gewählte Regelungstechnik der Festlegung sinkender Jahresemissionsmengen ist im Grunde geeignet, der weiteren Entwicklung Orientierung zu geben.	Klimaneutralität soll statt 2050 im Jahr 2045 erreicht werden.
Rn 257	Die gesetzlichen Maßgaben für die Fortschreibung des Reduktionspfads nach 2030 sind verfassungsrechtlich unzureichend.	Im KSG-NEU werden Reduktionsschritte bis zum Jahr 2040 vorgegeben.
Rn 262	Nach 2030 werden erhebliche Reduktionsanstrengungen erforderlich sein. Die Jahresemissionsmengen werden daher knapp zu bemessen sein und werden entsprechend gravierende Grundrechtsbeeinträchtigungen fordern.	Statt wie im KSG 96 % des CO2-Restbudgets bis 2030 zu verbrauchen, wird im KSG-NEU 91% der CO2-Emissionen bis Ende 2030 aufgebraucht.