Nach dem Overshoot

Vom Klimabudget zum Machbarkeitsgebot

Gerd Winter

04.06.2026 doi: 10.59704/c87f7b61021a5d9c

Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Klimapolitik hat sich bisher an Obergrenzen der atmosphärischen Erwärmung orientiert. Sie wird neu herausgefordert, wenn diese Grenzen überschritten werden. Die Frage, wie mit dieser Herausforderung umzugehen ist, stellt sich derzeit in mehreren anhängigen Verfahren – darunter Verfassungsbeschwerden vor dem BVerfG, eine Klage vor dem Europäischen Gericht und eine Klage vor dem spanischen Obersten Gericht. Dieser Beitrag macht einen Vorschlag, der in diesen Verfahren vielleicht gehört werden kann. Er lenkt die Aufmerksamkeit vom Kalkulieren und Zuteilen von Emissionsbudgets auf die Suche nach dem, was an Emissionsvermeidung technisch, ökonomisch und sozial machbar ist.

Budgets und ihre Grenzen

Rechtsprechung und Literatur, die sich verfassungsrechtlich mit Klagen auf mehr Klimaschutz befassen, arbeiten meist mit CO2eq-Emissionsbudgets. Diese werden aus Grenzwerten für die durchschnittliche Erderwärmung abgeleitet. Sie werden zunächst global berechnet und dann nach bestimmten – sehr umstrittenen – Kriterien den einzelnen Staaten zugeordnet. Manche Gerichte, etwa das BVerfG im Klimabeschluss von 2021 (Rn. 225) oder der EGMR im *KlimaSeniorinnen*-Urteil von 2024 (Rn. 569), halten dabei eine gleiche Verteilung pro Kopf der Bevölkerung für verfassungsrechtlich vertretbar.

Als Aufwärmungsgrenze haben der EGMR (Rnr. 569-571) und der IGH 1,5 °C, das BVerfG (Rnr. 231) 1,75 °C als rechtlich geboten angesehen. Das Pariser Abkommen nennt 1,5 °C zwar nur als erstrebenswerte Obergrenze. Faktisch entspricht dieser Wert jedoch annähernd der 2°C-Grenze, wenn das daraus abgeleitete Budget mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eingehalten werden soll, etwa mit den in Risikobewertungen üblichen 95%. Zudem hat Decision 1/CMA 3 No. 22 des sog. Glasgow Climate Pact der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention von 2021 1,5 °C als Grenze anerkannt, was als „spätere Übereinkunft“ im Sinne des Art. 31 Abs. 3 lit a der Wiener Vertragsrechtskonvention angesehen werden kann.

Im Grunde aber ist maßgeblich, dass bereits heute erhebliche Schäden eingetreten sind und Kipppunkte überschritten wurden. Diese unbestreitbare Tatsache wird im Streit über den Maßstab 1,5° C verdrängt.

Was tun, wenn kein Budget mehr verfügbar ist?

Die Obergrenze von 1,5° wurde im Jahre 2024 überschritten und wird vermutlich auch im Durchschnitt der darauffolgenden Jahre erreicht. Damit ist klar, dass das dafür vorgesehene Budget verbraucht ist. Was also tun, wenn kein Budget mehr verfügbar ist?

Man kann den Budgetansatz retten, wenn man Überschreitungen der Aufwärmungsgrenze (sogenannte Overshoots) zulässt – verbunden mit dem Versprechen, das überschießende CO2 später wieder aus der Atmosphäre zu entfernen. Dieser reale Ausgleich ist jedoch eine Spekulation auf die Zukunft. Zudem führen auch temporäre Überschreitungen zu zusätzlicher Erwärmung und verursachen entsprechende Schäden.

Ein anderer Ausweg besteht darin, Emissionsreduktionen im Ausland zu ermöglichen und die eingesparte Menge auf die inländische Reduktion anzurechnen. Doch die Erfahrungen mit solchen Offsets im Clean Development Mechanism (CDM) des Kyoto-Protokolls zeigen erhebliche Probleme. Häufig fehlt es an der sogenannten Zusätzlichkeit („additionality“), weil der betreffende Staat die Reduktionen ohnehin hätte erreichen können oder völker- und verfassungs-

rechtlich dazu verpflichtet war. Aus diesen und weiteren Gründen[1] hat das European Scientific Advisory Board on Climate Change (ESABCC) in seinem Gutachten von 2025 von solchen Offsets abgeraten. Die EU hält dennoch daran fest (Art. 4 Abs. 5 lit. a) VO (EU) 2021/1119 in der Fassung der VO (EU) 2026/1119).

Angesichts dieser Schwierigkeit ist zu erwarten, dass Politik und Recht sich auf die Obergrenze von 2° C einstellen werden und damit die Budgets einfach vergrößern. Doch auch diese Grenze wird in absehbarer Zeit erreicht sein – und das Spiel würde von vorne beginnen.

Es spricht daher viel dafür, die Orientierung an zukünftigen Temperaturgrenzen und den ihnen entsprechenden Budgets grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Vorstellung, die Menschheit habe ein Budget zur Verfügung, das erst bei bestimmten Schwellen erschöpft sei, führt in die Irre: There ain't such thing as a free lunch – dieser ökonomische Grundsatz gilt auch für die Ökologie. Die Schäden sind bereits eingetreten, sie treffen nur noch nicht alle gleichermaßen. Wir befinden uns in einer Notlage, in der andere Maßstäbe gesucht werden müssen. Ein Ausweg liegt auf der Hand, nämlich schlicht das zu fordern, was zur Emissionsvermeidung tatsächlich machbar ist – jetzt und in jedem kommenden Jahr.

Vom Budget zur Machbarkeit

Eine Verpflichtung, das Machbare zu tun, ist nach dem Gutachten des IGH von 2025 völkerrechtlich abgestützt (Nr. 237-254, 280-292): Nach dem Pariser Übereinkommen solle jeder Vertragsstaat den Anstieg der Temperatur nach seinen jeweiligen Fähigkeiten („respective capabilities") bremsen und bei Nachschärfung der national erklärten Beiträge („national determined contributions") die höchstmögliche Zielsetzung verwirklichen („reflect the highest possible ambition"). Völkergewohnheitsrechtlich sei jeder Staat zudem verpflichtet, Schädigungen so weit wie möglich zu vermeiden („due diligence"). Auch verfassungsrechtlich ist Machbarkeit geboten. Belastungen für Gesundheit, Beruf und Eigentum der vom Klimawandel Betroffenen sind nur hinzunehmen, wenn alle Möglichkeiten der Emissionsreduktion ausgeschöpft sind.[2]

Schaut man noch einmal genauer hin, so wird deutlich, dass bereits im Budgetansatz in Teilen auf Machbarkeit abgestellt wird. Neu ist der Gedanke also nicht. Dies gilt insbesondere für die gesetzgeberische Festlegung von Reduktionszielen. So wurde das neue Reduktionsziel der EU für 2040 auf ein Gutachten des ESABCC gestützt, das eine Vielzahl von Szenarien auswertete und seinerseits auf Auswertungen des IPCC aufbaute. Ähnlich verfährt auch der Climate Action Tracker (CAT), wenn er neben der fairen Budgetverteilung „modelled domestic pathways" entwirft. Zu nennen ist schließlich die noch junge Scenario Compass Initiative (SCI), die ebenfalls Szenarien sortiert und über ihre Datenbank zugänglich macht. Die Szenarien selbst – von ihnen gibt es Tausende – haben eine enorme Variationsbreite; auch die Sortierkriterien unterscheiden sich. Die zugrundeliegende Methodologie, ausführlich dargestellt in IPCC AR6 WG III Annex III, kann hier nicht im Einzelnen gewürdigt werden. Aus rechtlicher Perspektive besteht der Eindruck, dass das Potential rechtlicher Gestaltung eher unterschätzt wird und die Annahmen über Emissionsreduktionsmöglichkeiten oft hoch aggregiert und empirisch wenig gesättigt sind.

Ein konkreter Ansatz würde demgegenüber minutiös für jeden Staat die einzelnen Emissionsquellen durchgehen, geeignete Maßnahmen identifizieren, kontraproduktive Seiteneffekte ausschließen und die einzelnen Einsparpotenziale addieren. Beispiele liegen auf der Hand: Tempobegrenzungen auf Autobahnen, Ausbau des öffentlichen Verkehrs, Ausstieg aus

[1] Carbon leakage, perverse incentives, effects on carbon markets, forgone domestic investment, environmental and social impacts, und monitoring incapacity.

[2] Dieser Sichtweise liegt eine grundrechtliche Konstruktion zugrunde, die das EU-System der Zuteilung von Emissionsbudgets an die Mitgliedstaaten und durch diese an die Emittenten als indirekten hoheitlichen Eingriff in die Grundrechte der Drittbetroffenen ansieht. Denkt man stattdessen in der Konstruktion des BVerfG im Klimabeschluss, es bestehe eine heutige Reduktionspflicht zur Vermeidung zukünftiger (dann legitimer) Freiheitseingriffe, müsste eingeräumt werden, dass die Zukunft mittlerweile gegenwärtig ist und kein freies Budget mehr zur Verfügung steht. Dadurch verdichtet sich die heutige Reduktionspflicht auf alles, was machbar ist. Nimmt man (wie der EGMR) eine Schutzpflichtkonstruktion an, ist Machbarkeit ein Gebot, das das Gewicht des öffentlichen Interesses an fossiler Energieversorgung minimiert. Siehe dazu Winter (S. 471-473).

Verbrennermotoren und aus besonders emissionsintensiven Fahrzeugen, Wärmepumpen und Geothermie in Gebäuden, Bauen mit Holz statt Beton, Verringerung des Fleischkonsums, eine stärker ökologisch ausgerichtete Landwirtschaft, Begrenzung von Ferienreisen per Flugzeug, Abschaffung privater Flugzeuge und Großjachten, elektronische statt präsente Konferenzen, Zubau von Wind- und Sonnenenergieanlagen, Umverteilung von Wohnraum, Durchsetzung der Kreislaufwirtschaft, etc. Die Liste ließe sich fortsetzen.

Kriterien der Machbarkeit

Selbstverständlich meldet sich bei einer solchen Aufzählung sofort die Verbotskritik. Ihr ist zunächst entgegenzuhalten, dass Verbote keineswegs nur hemmen, sondern – dialektisch – auch Innovationspotential freisetzen. Aber Verbote müssen sich selbstverständlich grundrechtlicher Prüfung stellen. Emissionsreduktionen schützen zwar Grundrechte der von Klimaschäden Betroffenen, greifen aber zugleich in Rechte von Energienutzern ein. Wir haben es also mit einer Dreierkonstellation, einem „mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis“ (C. Calliess), zu tun. Dem regelnden Staat stehen Träger von („Freiheits“-)Rechten auf Energienutzung und Träger von („materiellen“) Rechten auf Gesundheit und Eigentum gegenüber. Diese Positionen müssen zum Ausgleich gebracht werden.

In diesem rechtlichen Spannungsfeld sind Kriterien der Machbarkeit zu suchen. Dabei ist Machbarkeit nicht von vornherein als Grenze des Möglichen zu verstehen, sondern als Aufforderung zur Ermöglichung – ähnlich wie im Umweltrecht der „Stand der Technik“ und der „Stand von Wissenschaft und Technik“ im Vergleich zu den „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ Anschubcharakter haben (BVerfGE 49, 89, 135-137). Drei Dimensionen solcher Kriterien bieten sich an: Machbar ist, was technisch möglich, ökonomisch erschwinglich und sozial gerecht ist. Selbstverständlich muss das als machbar Vorgestellte auch politisch durchsetzbar sein. Doch betrifft dies die Ebene der Umsetzung und nicht die der Lösungen selbst. Wer von vornherein nur an Akzeptanz denkt, verkennt die Überzeugungskraft von Ideen und die Normativität verfassungsrechtlicher Gebote.

Technische Machbarkeit orientiert sich nicht nur am gegenwärtigen Stand, sondern an der Innovationskraft der Technik. Sie begnügt sich nicht mit nachgelagerten („end of pipe“) Lösungen, sondern arbeitet an den Ursachen, das heißt insbesondere an der Vermeidung von Emissionen statt an deren Abscheidung und Einlagerung („carbon capture and storage“). Zur technischen Machbarkeit zählt auch die geographische Verfügbarkeit erneuerbarer Energiequellen wie Sonne und Wind.

Ökonomische Machbarkeit verweist auf eine Kosten-Nutzen-Betrachtung. Oft werden nur die Investitionskosten für Emissionsvermeidung vorgerechnet. Dem sind der Nutzen eines stabilen Klimas und die immer gravierenderen Klimaschäden gegenüberzustellen. Für die Wahl der Instrumente setzt die Ökonomie meist auf die Bepreisung von Umwelt- beziehungsweise Klimanutzung. Das ist nur akzeptabel, wenn vorher ordnungsrechtlich Grenzwerte festgelegt werden, weil die Bepreisung sonst zielblind ist. Skeptisch stimmt auch das Effizienzkriterium, nach dem derjenige Sektor investieren soll, der die Emissionen zu geringsten Preisen senken kann. Jeder Sektor muss alles ihm Machbare verwirklichen. Zum Beispiel sollten die zusätzlichen Emissionen unbegrenzter Fahrzeuggeschwindigkeit nicht mit Aufforstungen verrechnet werden; denn eine Tempobegrenzung ist als solche machbar, und desgleichen auch die Aufforstung. Die Verrechnung beider geht von einem freien Budget aus, das aber nicht mehr existiert.

Soziale Machbarkeit erfordert schließlich, dass die Kosten nicht einseitig zu Lasten der Ärmeren gehen. Wenn etwa Gebäude gedämmt und mit Photovoltaik bestückt werden sollen, sollte die Regulierung mit sozial gestaffelter Förderung verbunden werden. Bei einer Bepreisung sollte vermieden werden, dass diejenigen, die sich den Preis nicht leisten können, benachteiligt werden. Soziale Machbarkeit impliziert aber vor allem, dass die Reicheren ihre Emissionen drastisch verringern müssen. Sie verursachen den relativ höchsten Anteil. Dass sie bei einer Bepreisung für Emissio-

nen zahlen, genügt nicht. Denn die Zahlung ermöglicht reale Emissionen, sie verhindert diese nicht.

Die Auswahl der machbaren Maßnahmen steht sicherlich im gesetzgeberischen Ermessen. Dieses wird aber durch die objektiven Prinzipien des Art. 20a GG, des Art. 37 GRCh und der Art. 3-5 FCCC eingeengt, weil die Klimakrise das Überleben weiter Teile der Menschheit bedroht. Zu zurückhaltend ist deshalb die Vorgabe des EGMR im *Klimaseniorinnen*-Urteil (Rn. 543), die Staaten seien zwar verpflichtet, ein Budget festzulegen, hätten aber weites Ermessen bei der Maßnahmenwahl. Sie folgt im Grunde dem Budgetansatz und seiner Illusion freier Aufwärmungsspannen.

Notbudgets

Es gibt allerdings einen Weg zurück vom Machbarkeits- zum Budgetansatz. Das Ergebnis ist dann aber kein frei verfügbares, sondern ein Notbudget. Es ergibt sich aus den Emissionen, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt technisch, ökonomisch oder sozial nicht vermeiden lassen. Dieses Budget muss bewirtschaftet werden. Emissionen wären dann nur noch denjenigen zuzuweisen, die alle ihnen möglichen Reduktionsmaßnahmen umgesetzt haben und als prioritär geltende Zwecke verfolgen. Verfassungsrechtlich kommt dann vor allem das Gleichbehandlungsgebot zum Zuge.

Schluss

Was kommt nach dem Overshoot? Was ist zu tun, wenn der Schaden bereits eingetreten ist? Die Antwort dieses Beitrags lautet: Es sind keine Emissionsberechtigungen mehr zu verteilen. Verfassungsrechtlich sind Regelungen zulässig und geboten, die von jeder Person verlangen, Emissionen zu vermeiden, wo und wann immer dies machbar ist.

AUTOR*IN
Gerd Winter
Gerd Winter ist Forschungsprofessor an der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht der Universität Bremen.

EMPFOHLENE ZITATION
Winter, Gerd: Nach dem Overshoot: Vom Klimabudget zum Machbarkeitsgebot, Verfassungsblog, 04.06.2026, doi: 10.59704/c87f7b61021a5d9c.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260604-190642-0.