Corona und Klima - Krise als Chance

Thomas Schomerus

24.03.2020 doi: 10.17176/20200325-003031-0

Nach Einschätzung des Berliner Think Tanks *Agora Energiewende* wird Deutschland unter anderem aufgrund der Corona-Krise sein Klimaziel einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40% bis Ende 2020 auf der Basis von 1990 erreichen. Die Treibhausgasemissionen werden durch den milden Winter und eben die Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-bedingten Infektionsrate um 40 – 45% reduziert werden. Nicht nur das – die Luft in Peking ist auf einmal sauber, und in den jetzt klaren Kanälen Venedigs kann man die Fische beobachten. Der Flugverkehr ist weltweit zusammengebrochen. Alles positive Nachrichten für den Umwelt- und Klimaschutz? Das gilt wohl nur vorübergehend – sobald die Corona-Krise vorbei ist, wird wohl wieder das übliche wachstumsorientierte *business as usual* eintreten, und die Treibhausgasemissionen werden mit einem Schlag wieder in die Höhe gehen. *„Nach der Krise sind diese Emissionen wieder da*“, so der Präsident des Umweltbundesamtes *Dirk Messner*. Mehr noch: schon jetzt werden Rufe laut, von *Ursula von der Leyens* europäischem Green Deal abzulassen und entsprechende Klimaschutzpläne zurückzustellen – so jedenfalls der tschechische Ministerpräsident *Andrej Babiš*.

Dennoch, Corona lässt sich als Chance für den Klimaschutz nutzen. Der Kampf gegen das Virus kann eine Vorbildwirkung für die Bekämpfung der globalen Erwärmung haben. Im Angesicht der tödlichen Gefahr vor allem für alte Menschen und solche mit Vorerkrankungen nimmt die Bevölkerung in einem beispiellosen Akt der Solidarität massivste Grundrechtseinschränkungen in Kauf. Das bisher weitgehend unbekannte Infektionsschutzgesetz bietet die rechtliche Grundlage für Ausgangssperren, für das praktische Verbot sozialer, kultureller, wissenschaftlicher und sogar familiärer persönlicher Kontakte. Prinzipiell vergleichbar waren die im Zuge der Ölpreiskrise 1973 unter Kanzler *Helmut Schmidt* eingeführten vier autofreien Sonntage mit Geschwindigkeitsbegrenzungen für sechs Monate auf Autobahnen auf 100 km/h und 80 km/h auf Landstraßen aufgrund des damaligen Energiesicherungsgesetzes. Diese Grundrechtseinschränkungen lagen allerdings um viele Stufen unter denen, die wir zur Zeit erleben. Diese werden ohne großes Murren hingenommen, wozu nicht zuletzt die durch ihre Fachkenntnis überzeugende mediale Präsenz der Wissenschaftler, allen voran die Virologen mit dem Institutsdirektor der Charité *Christian Drosten* und dem Leiter des Robert-Koch-Instituts *Lothar Wieler* beigetragen hat. Ein aktueller Beitrag in Spiegel-Online vom 23. März 2020 ist übertitelt mit *„Plötzlich regieren uns Virologen*“.

Warum geht in der Corona-Krise, was in der Klimakrise versagt bleibt? Warum folgt die Politik in dem einen Fall ohne großes Zögern dem Rat der Wissenschaft, und streitet sich in dem anderen Fall über so banale, einfach umzusetzende Maßnahmen wie eine generelle Geschwindigkeitsbegrenzung auf Autobahnen? Warum sieht die Bevölkerung jedenfalls weit überwiegend im Kampf gegen das Virus die Notwendigkeit der Maßnahmen ein und verhält sich entsprechend, während beim Klimaschutz eine kognitive Dissonanz vorherrscht? Kümmert uns die von *Greta Thunberg* und der Fridays for Future-Bewegung ins Rampenlicht gerückte Bedrohung der Zukunft unserer Kinder und Enkel, ja des Lebens auf Erde insgesamt, so viel weniger als die Sorge um unsere gegenwärtigen Alten und Kranken?

Man macht sich die Antwort zu leicht, wenn man nur auf die offensichtlichen Unterschiede verweist, die akute und konkrete Gefährdung von Menschenleben auf der einen und die aus menschlicher Sicht langfristige, großenteils noch abstrakte Bedrohung durch den Klimawandel auf der anderen Seite. In mancher Beziehung erinnert dies an den Unterschied zwischen Atom- und Kohleausstieg. Von den Gegnern eines beschleunigten Kohleausstiegs wurde betont, dass beides nicht

vergleichbar sei. Das Bundesverfassungsgericht habe die Grundrechtseinschränkungen der Betreiber durch das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes in seinem Urteil vom 6. Dezember 2016 aus Gründen des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung und der Umwelt gerechtfertigt, denn es handele sich um eine Hochrisikotechnologie. Beim Klimawandel gehe es dagegen um Langzeitwirkungen, die derart einschneidende Maßnahmen wie eine Ausstiegsverpflichtung nicht rechtfertigten, zumindest aber in vollem Maß entschädigungspflichtig machten.

Rechtfertigen demnach Maßnahmen zur Bekämpfung einer konkreten, akuten Gefahr für Leib und Leben weitergehende Grundrechtseingriffe als solche zur Bekämpfung einer langfristigen, das Leben auf der Erde in Frage stellenden Bedrohung? Die Antwort ist nein. Infektions- und Klimaschutz dienen verschiedenen, sich teilweise überschneidenden Zielen des Grundgesetzes und der Umsetzung entsprechender staatlicher Schutzpflichten. Das Infektionsschutzgesetz hat nach dessen § 1 zum Zweck, „*übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern*“ und dient damit der Ausfüllung der aus Art. 2 Abs. 2 GG folgenden Pflicht des Staates, Leben und Gesundheit der Bürger zu schützen. Das Klimaschutzgesetz dient nach dessen § 1 dem „*Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben*“, wobei „*die ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen*“ zu berücksichtigen sind. Hiermit werden die staatlichen Pflichten zum Klimaschutz umgesetzt, die sich vor allem aus Art. 20a GG, aber unter anderem auch aus Art. 2 Abs. 2 GG ergeben. Das Verwaltungsgericht Berlin hat diese Schutzpflichten jüngst in seinem Urteil vom 31. Oktober 2019 bekräftigt.

Beide, die Corona- wie die Klimakrise, bedürfen freiheitsbeschränkender Maßnahmen. Je früher und energischer diese festgelegt und umgesetzt werden, desto eher ist der überlebenswichtige Erfolg zu erwarten. Corona- und Klimaschutzmaßnahmen unterscheiden sich insoweit nicht prinzipiell, sondern nur auf der Zeitachse. Auch für den Klimaschutz gilt: je frühzeitiger, je weitgehender sie ergriffen werden, desto geringer fallen die ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgekosten aus. Das EU-Parlament hat am 28. November 2019 den Klimanotstand für Europa ausgerufen, ähnlich der Beschluss des britischen Unterhauses vom 30. April 2019. Auch der Klimanotstand rechtfertigt daher weitgehende Einschränkungen der Grundrechte, und zwar nicht nur in ferner Zukunft, sondern jetzt.

Wie so oft bietet das Verfassungsrecht mit seinen rechtsstaatlichen Prinzipien, insbesondere den Grundsätzen vom Vorbehalt des Gesetzes und der Verhältnismäßigkeit mit dem Über- und dem Untermaßverbot, eine Richtschnur für die zu treffenden Entscheidungen des Staates:

- So wird argumentiert, es fehle bereits an einer genügenden *Rechtsgrundlage* für die bisher verhängten Allgemeinverfügungen nach § 28 Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes, denn Maßnahmen wie Ausgangssperren dürften „*nur an einzelne, individuell gefährliche Personen gerichtet werden*“, und seien auch zeitlich zu beschränken, wie sich aus der Formulierung „*bis die notwendigen Schutzmaßnahmen durchgeführt worden sind*“ ergebe. An einer entsprechenden Anpassung des Infektionsschutzgesetzes wird offenbar bereits gearbeitet. Im Klimaschutzrecht fehlen spezifische, ordnungsrechtliche Maßnahmen begründende Ermächtigungsgrundlagen dagegen fast völlig. Das im Dezember 2019 in Kraft getretene Klimaschutzgesetz des Bundes adressiert fast ausschließlich die staatlichen Institutionen, ebenso die Klimaschutzgesetze der Länder. Das ebenfalls im Dezember 2019 verabschiedete Brennstoffemissionshandelsgesetz setzt auf ökonomische, nicht auf ordnungsrechtliche Instrumente. Mit den Corona-Maßnahmen vergleichbaren drastischen ordnungsrechtlichen Freiheitseinschränkungen fehlt damit eine entsprechende gesetzliche Grundlage.
- Über den *legitimen Zweck* von Maßnahmen zum Infektions- und zum Klimaschutz braucht man sich eigentlich nicht streiten. Schaut man aber

auf extreme Positionen, wie sie von der amerikanischen Präsidentschaft, aber auch in Deutschland vertreten werden, wird die Legitimität von Klimaschutzmaßnahmen von sog. Klimaleugnern durchaus in Frage gestellt. Vergleichbare Stimmen hat man in der aktuellen Corona-Krise nicht vernommen.

- Für die Frage, ob eine Maßnahme zur Zielerreichung *geeignet* ist, ist ein weiter Spielraum des Staates einzuräumen. Es reicht aus, wenn der bezweckte Erfolg zumindest gefördert wird. Insoweit wird etwa Klimaschutzmaßnahmen wie dem Kohleausstieg vorgehalten, der Beitrag Deutschland zu den globalen Treibhausgasemissionen betrage lediglich ca. 2%; auch ein vollständiger Verzicht Deutschlands auf solche Emissionen werde daher am globalen Klimawandel kaum etwas ändern. Diesem Argument haben das VG Berlin in dem erwähnten Urteil, und auch die niederländischen Gerichte im *Urgenda*-Fall unter Betonung des Grundsatzes der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit für die Abschwächung des Klimawandels im Sinne von Art. 2 Abs. 2 des Paris-Übereinkommens einen Riegel vorgeschoben. Eine Diskussion der Geeignetheit der getroffenen Maßnahmen zum Infektionsschutz wie die weitgehende Einschränkung sozialer Kontakte unter verfassungsrechtlichen Aspekten steht erst am Anfang. Jedenfalls nach Einschätzung der maßgebenden Virologen führen solche Kontaktreduktionen zu einer Verlangsamung des Infektionsgeschehens, so dass die Krankenhäuser Zeit gewinnen, sich auf die zu erwartenden Belastungsspitzen einzustellen. Einzelnen Maßnahmen wie dem Verbot der Nutzung von Zweitwohnungen im Landkreis Aurich oder der Verhängung einer Ausgangssperre in der Stadt Mitterteich wurde bereits die Eignung abgesprochen.
- Im Hinblick auf die *Erforderlichkeit* lassen sich Unterschiede zwischen Corona- und Klimakrise konstatieren. Für den akuten Infektionsschutz sind strikte, sofort wirkende ordnungsrechtliche Maßnahmen unerlässlich. Hier stehen kaum weniger tief in Freiheitsgrundrechte eingreifende ökonomische Instrumente zur Verfügung, und auch informatorische Instrumente können ordnungsrechtliche Maßnahmen nur ergänzen, aber nicht ersetzen. Anderes gilt für die Bekämpfung der globalen Erwärmung. Wegen der zwar immer noch relativ kurzen, aber im Vergleich zur Corona-Krise doch erheblich längeren möglichen Zeitspanne können hier ökonomische Instrumente wie der Emissionshandel als mildere Mittel eingesetzt werden. Deshalb sollte der Gesetzgeber aber das Ordnungsrecht nicht scheuen. Steht zu erwarten, dass die wissenschaftlich begründeten und rechtlich vorgegebenen Klimaziele mit den bestehenden Instrumenten nicht erreicht werden, müssen auch ordnungsrechtliche Maßnahmen in Erwägung gezogen werden. Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Straßen, innerdeutsche Flugverbote, Verbot von bestimmten Autofahrten, generell die Verursachung von Treibhausgasemissionen ohne triftigen Grund – die Palette möglicher, dann ggf. auch erforderlicher Maßnahmen ist groß.
- Bezüglich der *Angemessenheit* deutet sich im Fall der Corona-Krise eine Diskussion an, ob gewisse Gefährdungen als sozialadäquat hingenommen werden können, um die Funktionsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt zu erhalten. Die jedes Jahr in Deutschland in Kauf genommenen 3000 – 4000 Toten im Straßenverkehr bieten hierfür ein Beispiel. Diese Opfer ließen sich vermeiden, würde man den Autoverkehr schlichtweg verbieten. Dies würde aber vielfältige andere Lebens- und Gesundheitsgefährdungen auslösen. Rechtlich und auch ethisch sind solche Fragen kaum lösbar. Die Risikogesellschaft muss aber damit umgehen und eine auf dem Maßstab der praktischen Vernunft im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufbauende Antwort finden. Diese kann nicht allein von Virologen oder der Wissenschaft generell gege-

ben werden, sondern bedarf eines möglichst weitgehenden Konsenses auf Grundlage der Verfassung in den zuständigen Institutionen, vorrangig der Parlamente. Für die Klimakrise muss die Diskussion über die Frage, welche Opfer für die gegenwärtige Generation zugunsten künftiger Generationen zumutbar sind, weiter vertieft werden. Hier geht es um ganz andere, globale, die Zukunft des Planeten als solchen betreffende Konsequenzen. Auch weitgehende Freiheitsbeschränkungen, vergleichbar mit denen in der Corona-Krise, können daher im Kampf gegen die globale Erwärmung angemessen sein. Hier geht es weniger um das Übermaß-, sondern eher um das Untermaßverbot. Weltweit reichen die Maßnahmen der Staaten und der Staatengemeinschaft bei weitem nicht aus, um die Klimaziele wie die von der EU bis 2050 propagierte Klimaneutralität zu erreichen.

Aus der Corona-Krise lassen sich Lehren für die Klimakrise ableiten. Wird die Notwendigkeit stringenter Maßnahmen transparent, verständlich, wissenschaftsbasiert und multimedial kommuniziert, ist die Bevölkerung bereit, auch schwerste Grundrechtseingriffe zu akzeptieren. Natürlich ist in der Corona-Krise die eigene Angst vor Krankheit und Tod maßgebend. Die Besorgnis um die Zukunft der Kinder und Enkel kann aber ähnlich überzeugend wirken. Verfassungsrechtlich sind auch für den Klimaschutz stärker als bisher in Grundrechte eingreifende Maßnahmen begründbar und zulässig. Dies gilt erst recht für weniger belastende Maßnahmen wie eine Geschwindigkeitsbeschränkung. Das höchste Gericht der Niederlande, der *Raad van State* in Den Haag, hat am 29. Mai 2019 mehrere Genehmigungsverfahren für große Bauvorhaben wegen des zu hohen Stickstoffausstoßes des Landes angehalten. Daraufhin hat die niederländische Regierung seit dem 16. März 2020 eine Geschwindigkeitsbeschränkung von bisher 130 km/h auf 100 km/h auf Autobahnen zwischen 6 Uhr früh und 19 Uhr abends angeordnet. Ist erst einmal die aktuelle Dynamik der Corona-Krise vorüber, wird man auf den Erfahrungen mit den ordnungsrechtlichen Maßnahmen aufbauen und daraus Chancen für einen stärkeren Klimaschutz gewinnen können.

AUTOR*IN

Thomas Schomerus
Thomas Schomerus ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Energie- und Umweltrecht, an der Leuphana Universität Lüneburg und ist seit 2021 Mitglied des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC).

EMPFOHLENE ZITATION
Schomerus, Thomas: Corona und Klima – Krise als Chance, Verfassungsblog, 24.03.2020, doi: 10.17176/20200325-003031-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20200325-003031-0.