

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

**Vorab per Telefax:
0721-9101-382**

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Datum
1 BVR 2656/18	64S/18 FH-sk	15. Juni 2020
RAin Dr. Franziska Heß, Telefon 0341-14 96 97 60 hess@baumann-rechtsanwaelte.de		

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

Josef Göppel u. a.

wird zur vorliegenden Verfassungsbeschwerde in Erwiderung auf die Schriftsätze der Gegenseite mit Bezug auf sämtliche Beschwerdeführer Folgendes ergänzend vorgetragen:

I. Sachverhalt

Zunächst ist angesichts zwischenzeitlich erfolgter Gesetzgebung der streitgegenständliche Sachverhalt zu ergänzen.

1. Beschluss des Gesetzgebers über das Klimapaket der Bundesregierung am 15.12.2019

Der Bundestag hat am 15.12.2019 das sogenannte Klimapaket der Bundesregierung beschlossen. Teil dieses Klimapakets ist das Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, das in Art. 1 das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) beinhaltet, das am 18.12.2019 in Kraft getreten ist (Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513)).

Anlass für den Erlass des KSG war laut Gesetzesbegründung, dass die Bundesrepublik ihr (europäisches) Klimaschutzziel schon für 2020 verfehlen wird und dies zu erheblichen Belastungen für den Bundeshaushalt infolge von Zahlungspflichten für die Zielverfehlung gegenüber der EU führen würde (vgl. BR-Drs. 521/19 vom 18.10.2019, S. 1). Zweck des Gesetzes ist gem. § 1 KSG die Gewährleistung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels sein. Grundlage dafür soll das Paris-Abkommen (PA) und das „Bekenntnis“ der Bundesrepublik sein, die Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel „zu verfolgen“. § 1 KSG lautet:

„§ 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. Die ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen werden berücksichtigt. Grundlage bildet die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris aufgrund der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten, sowie das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen am 23. September 2019 in New York, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen.“

§ 2 KSG enthält die wesentlichen Begriffsbestimmungen.

Während, wie in der Beschwerdebeurteilung ausführlich dargestellt, die nationalen Klimaschutzziele bis zum Erlass dieses Gesetzes allein auf Beschlüssen der Bundesregierung beruhten, legt das Gesetz erstmals nationale Klimaschutzziele fest. So lautet § 3 KSG:

„§ 3 Nationale Klimaschutzziele

(1) Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert. Bis zum Zieljahr 2030 gilt eine Minderungsquote von mindestens 55 Prozent.

(2) Die Möglichkeit, die nationalen Klimaschutzziele teilweise im Rahmen von staatenübergreifenden Mechanismen zur Minderung von Treibhausgasemissionen zu erreichen, bleibt unberührt.

(3) Sollten zur Erfüllung europäischer oder internationaler Klimaschutzziele höhere nationale Klimaschutzziele erforderlich werden, so leitet die Bundesregierung die zur Erhöhung der Zielwerte nach Absatz 1 notwendigen Schritte ein. Klimaschutzziele können erhöht, aber nicht abgesenkt werden.“

Die nationalen Klimaschutzziele nach § 3 KSG kodifizieren dabei zum Teil die bisher in den Beschlüssen der Bundesregierung dargelegten nationalen Klimaschutzziele für das Zieljahr 2030 mit einer Minderungsquote für Treibhausgasemissionen von 55 % gegenüber dem Basisjahr 1990 (so beispielsweise im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung oder auch des Energiekonzepts 2010, vgl. Beschwerdebegründung S. 30). Nach § 3 Abs. 2 KSG ist dabei die Möglichkeit eröffnet, die nationalen Klimaschutzziele (zumindest teilweise) im Rahmen von staatenübergreifenden Mechanismen zur Minderung von Treibhausgasemissionen zu erreichen. Gemeint sind damit vor allem der bestehende europäische Emissionshandel aber auch internationale Mechanismen nach Art. 6 PA (vgl. BR-Drs. 521/19, S. 38).

§ 3 Abs. 3 KSG behandelt das Verhältnis der nationalen zu europäischen oder internationalen Klimaschutzzielen. Sollten aufgrund europäischer oder internationaler Zielvorgaben höhere nationale Klimaschutzziele erforderlich werden, soll die Bundesregierung zur Erhöhung „die erforderlichen Schritte“ einleiten (§ 3 Abs. 3 Satz 1 KSG). Nach dem Wortlaut der Gesetzesbegründung soll sich diese Verpflichtung „in erster Linie“ an die Bundesregierung richten, im Umkehrschluss damit aber auch nicht ausschließlich (vgl. BR-Drs. 521/19, S. 38). Für die bestehenden verbindlichen unionsrechtlichen Klimaschutzziele 2030 soll das nationale Klimaschutzziel nahezu deckungsgleich sein, wobei sich hier zwischen den Emissionsminderungsbeiträgen Differenzen aufgrund des unterschiedlichen Basisjahrs ergeben. Denn die europäische Klimaschutzverordnung stellt auf Basisjahr 2005 für nationale Minderungsbeiträge ab (vgl. Europäische Klimaschutzverordnung, Anhang I). Der Gesetzgeber hat damit als nationales Klimaschutzziel in § 3 Abs. 1 Satz 1 KSG dasselbe Ziel festgelegt, das er bereits im Rahmen seiner unionsrechtlichen Verpflichtungen erbringen muss. Sollten diese oder die internationalen Klimaschutzziele sich erhöhen, so müssen auch die nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 3 i.V.m. 3 Abs. 1 KSG erhöht werden.

§ 3 Abs. 3 Satz 2 KSG gibt ein Progressionsgebot für die nationalen Klimaschutzziele vor, verhindert also eine Herabsetzung der Ziele.

In § 4 Abs. 1 KSG werden jährliche Minderungsziele durch die Vorgaben für einzelne in § 4 Abs. 1 Satz 1 KSG genau benannte Sektoren vorgegeben, die der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG dienen sollen.

§ 4 KSG lautet:

„§ 4 Zulässige Jahresemissionsmengen, Verordnungsermächtigung

(1) Zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 werden jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen für die folgenden Sektoren festgelegt:

1. *Energiewirtschaft,*

2. *Industrie,*

3. *Verkehr,*

4. *Gebäude,*

5. *Landwirtschaft,*

6. *Abfallwirtschaft und Sonstiges. Die Emissionsquellen der einzelnen Sektoren und deren Abgrenzung ergeben sich aus Anlage 1. Die Jahresemissionsmengen für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 richten sich nach Anlage 2. Im Sektor Energiewirtschaft sinken die Treibhausgasemissionen zwischen den angegebenen Jahresemissionsmengen möglichst stetig. Für Zeiträume ab dem Jahr 2031 werden die jährlichen Minderungsziele durch Rechtsverordnung gemäß Absatz 6 fortgeschrieben. Die Jahresemissionsmengen sind verbindlich, soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt. Subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen werden durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes nicht begründet.*

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Zuordnung von Emissionsquellen zu den Sektoren in Anlage 1 zu ändern, sofern dies zur Sicherstellung der einheitlichen internationalen Berichterstattung über Treibhausgasemissionen erforderlich ist und unionsrechtliche Vorgaben nicht entgegenstehen.

(3) Über- oder unterschreiten die Treibhausgasemissionen ab dem Jahr 2021 in einem Sektor die jeweils zulässige Jahresemissionsmenge, so wird die Differenzmenge auf die verbleibenden Jahresemissionsmengen des Sektors bis zum nächsten in § 3 Absatz 1 genannten Zieljahr gleichmäßig angerechnet. Die Vorgaben der Europäischen Klimaschutzverordnung bleiben unberührt.

(4) Für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen ist das aufgrund seines Geschäftsbereichs für einen Sektor überwiegend zuständige Bundesministerium verantwortlich. Es hat die Aufgabe, die für die Einhaltung erforderlichen nationalen Maßnahmen zu veranlassen, insbesondere die Maßnahmen nach den §§ 8 und 9 vorzulegen und umzusetzen. Die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Bundesregierung bleibt unberührt. Die Bundesregierung kann bei Überschneidungen zwischen den Zuständigkeiten einzelner Bundesministerien nach Satz 1, insbesondere in Ansehung der Klimaschutzprogramme nach § 9, die Verantwortlichkeit nach Satz 1 zuweisen.

(5) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2 mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern. Diese Veränderungen müssen im Einklang mit der Erreichung der Klimaschutzziele

dieses Gesetzes und mit den unionsrechtlichen Anforderungen stehen. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.

(6) Im Jahr 2025 legt die Bundesregierung für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung fest. Diese müssen im Einklang mit der Erreichung der Klimaschutzziele dieses Gesetzes und mit den unionsrechtlichen Anforderungen stehen. Wenn jährlich absinkende Emissionsmengen für Zeiträume nach dem Jahr 2030 festgelegt werden, bedarf die Rechtsverordnung der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von sechs Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.“ Für bestimmte Emissionsquellen der einzelnen Sektoren, die in Anlage 1 KSG bestimmt werden, ergeben sich die Minderungsziele in Form von zulässigen Jahresemissionsmengen aus der Anlage 2 KSG. Das Sektorprinzip aus § 4 Abs. 1 KSG entspricht dabei dem im Klimaschutzplan angelegten Sektorprinzip (vgl. BR-Drs. 521/19, S. 39; Beschwerdebegründung, S. 37 f.). Die zulässigen Jahresemissionsmengen beziehen sich dabei ausschließlich auf einen Pfad bis zum Jahr 2030. Für danach folgende Zeiträume ab dem Jahr 2031 sollen die jährlichen Minderungsziele durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 4 Abs. 6 KSG fortgeschrieben werden. Dabei sollen die Emissionsmengen absinken und im Einklang mit der Erreichung der nationalen (§ 3 KSG) und unionsrechtlichen Vorgaben stehen. Die Rechtsverordnung gem. § 4 Abs. 6 KSG bedarf der Zustimmung des Bundestags.

Nach § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG sollen die Treibhausgasemissionen im Sektor Energiewirtschaft möglichst stetig sinken, was mit dem Ergebnis bzw. Abschlussbericht der eingesetzten Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (vgl. Abschlussbericht, S. 63, abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile) begründet wird (vgl. BR-Drs. 521/19, S. 40). Für den Sektor Energie finden sich in Anlage 2 nur zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020, 2022 und 2030, die nachfolgend abgedruckt sind.

Anlage 2 – Zulässige Jahresemissionsmengen (zu § 4)

Jahresemissionsmenge in Mio. Tonnen CO ₂ - Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								175
Industrie	186	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
Gebäude	118	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5

Nach § 4 Abs. 1 Satz 6 sollen die in Anlage 2 dargelegten Jahresemissionsmengen für den Bund verbindlich sein, soweit sich das Gesetz darauf bezieht (§§ 4 und 5, §§ 7 bis 12 KSG). § 4 Abs. 1 Satz 7 KSG soll nach dem erklärten Willen deklaratorisch klarstellen, dass durch oder auf Grund des KSG keine subjektiven Rechte und klagbare Rechtspositionen begründet werden (vgl. BR-Drs. 521/19, S. 40).

In § 4 Abs. 2 KSG wird die Bundesregierung ermächtigt, Veränderungen bei der Zuordnung von Emissionsquellen und zur Abgrenzung der Sektoren nach Anlage 1 KSG zu ändern und dies in Form der Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates.

§ 4 Abs. 3 KSG regelt die Verrechnung der Jahresemissionsmengen im Falle einer Über- oder Unterschreitung innerhalb eines Sektors. § 4 Abs. 4 KSG hingegen regelt die Verantwortung für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen, die dem jeweilig zuständigen Bundesministerium innerhalb des Geschäftsbereichs für einen Sektor zugewiesen wird. Das jeweilige Bundesministerium hat die Einhaltung der erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen. Davon unberührt bleibt die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Bundesregierung. Sind Zuständigkeiten mehrerer Bundesministerien betroffen, wird der Bundesregierung ein Weisungsrecht eingeräumt.

§ 4 Abs. 5 KSG enthält eine Ermächtigungsgrundlage für die Bundesregierung, wonach diese durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats aber nur nach Zustimmung des Bundestags die Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2 ändern darf. Nach § 4 Abs. 5 Satz 2 KSG muss diese Veränderung im Einklang mit der Erreichung der Klimaschutzziele nach § 3 KSG und mit den unionsrechtlichen Klimaschutzziele stehen.

§ 4 Abs. 6 KSG sieht vor, dass die Bundesregierung für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung festlegt. Diese müssen nach § 4 Abs. 6 Satz 2 im Einklang mit den Zielen nach § 3 KSG und den unionsrechtlichen Klimaschutzzielen stehen. Auch diese Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Bundestages.

§ 5 KSG regelt Datenerhebungs- und Berichtspflichten. Nach § 5 Abs. 1 KSG erstellt das Umweltbundesamt die Daten der Treibhausgasemissionen in den Sektoren nach Anlage 1 für das zurückliegende Kalenderjahr (Berichtsjahr), beginnend mit dem Berichtsjahr 2020 auf der Grundlage der methodischen Vorgaben der Europäischen Klimaberichterstattungsverordnung oder auf der Grundlage einer nach Artikel 26 der Europäischen Governance-Verordnung erlassenen Nachfolgeregelung. Das Umweltbundesamt veröffentlicht und übersendet bis zum 15. März eines jeden Jahres die Emissionsdaten des Berichtsjahres an den Expertenrat für Klimafragen nach § 10. § 5 Abs. 2 enthält eine Erweiterung des zu berichtenden Datenumfangs und -inhalts ab dem Jahr 2021, in Abs. 3 wird dem Umweltbundesamt die Berechtigung zur Datenerhebung erteilt. § 5 Abs. 4 KSG ermächtigt schließlich die Bundesregierung, Verantwortlichkeiten und Verfahren für die Datenermittlung und die Datenmitteilung durch Rechtsverordnung zu regeln, die nach § 6 KSG auch Bußgeldbewehrungen für Verletzungen dieser Pflichten vorsehen kann.

§ 7 Abs. 1 KSG behandelt den Ankauf von Emissionszuweisungen aufgrund der Pflichten zur Erfüllung der europäischen Klimaschutzverordnung. § 7 Abs. 2 KSG gibt hierzu Unterrichtsverpflichtungen an den Gesetzgeber vor. Welche Maßnahmen bei Überschreiten der sektorspezifischen Jahresemissionsmengen zu ergreifen sind, regelt § 8 KSG:

§ 8 Sofortprogramm bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen(1) Weisen die Emissionsdaten nach § 5 Absatz 1 und 2 eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor in einem Berichtsjahr aus, so legt das nach § 4 Absatz 4 zuständige Bundesministerium der Bundesregierung innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen nach § 11 Absatz 1 ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vor, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt.(2) Die Bundesregierung berät über die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen Sektor oder in anderen Sektoren oder über sektorübergreifende Maßnahmen und beschließt diese schnellstmöglich. Dabei kann sie die bestehenden Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung berücksichtigen und die Jahresemissionsmengen der Sektoren gemäß § 4 Absatz 5 ändern. Vor Erstellung der Beschlussvorlage über die Maßnahmen sind dem Expertenrat für Klimafragen die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion zur Prüfung zu übermitteln. Das

Prüfungsergebnis wird der Beschlussvorlage beigefügt.(3) Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag über die beschlossenen Maßnahmen.(4) Für den Sektor Energiewirtschaft sind die Absätze 1 bis 3 beginnend mit dem Berichtsjahr 2023 im Turnus von drei Jahren entsprechend anzuwenden.

Danach hat ist von dem zuständigen Bundesministerium der Bundesregierung bei Verfehlung der Emissionsminderungszielen ein „Sofortprogramm“ für den jeweiligen Sektor vorzulegen, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen für die folgenden Jahre sicherstellen soll. Die Bundesregierung entscheidet daraufhin, welche Maßnahmen zu ergreifen sind und soll diese „schnellstmöglich“ beschließen, wobei die zu ergreifenden Maßnahmen nach § 8 Abs. 2 KSG auch sektorübergreifend sein können. Gleichfalls möglich ist es, die sektorspezifischen Jahresemissionsmengen nach Anlage 2 KSG zu ändern. Die Bundesregierung hat den Bundestag über die beschlossenen Maßnahmen lediglich zu unterrichten (§ 8 Abs. 3 KSG). Die in § 8 Abs. 1 bis 3 KSG getroffene Vorgehensweise gilt hingegen nicht für den Energiewirtschaftssektor. Für ihn gelten die Bestimmungen erst ab dem Berichtsjahr 2023 und sind im Turnus von drei Jahren anzuwenden (§ 8 Abs. 4 KSG).

Im Weiteren sieht das Gesetz den Beschluss eines Klimaschutzprogramms durch die Bundesregierung vor (§ 9 KSG). In diesem Klimaschutzprogramm soll unter Berücksichtigung des jeweils aktuellen Projektionsbericht die Bundesregierung festgelegt werden, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren zu ergreifen beabsichtigt. Das Klimaprogramm soll im Gegensatz zum „Sofortprogramm“ eine vorausschauende und nicht ad hoc-Ausrichtung innehaben (vgl. Scharlau/v. Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina, NVwZ 2020 1 (3)). Zusätzlich soll darin auch dargestellt werden, welche Maßnahmen sie zum Erhalt der Netto-Senke bei Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft ergreifen wird. Diese Sektoren werden jedoch nicht in die Minderungsziele gem. § 3 Abs. 1 KSG einbezogen und keine Jahresemissionsmengen hierfür vorgegeben (vgl. BR-Drs. 521/19, S. 37).

§ 10 KSG regelt in Abs. 1 die Verpflichtung der Bundesregierung, einen jährlichen Klimaschutzbericht zu erstellen, der dem Bundestag bis zum 30.06. des Folgejahres zuzuleiten ist und der die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in den verschiedenen Sektoren, den Stand der Umsetzung der Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG und der Sofortprogramme nach § 8 KSG sowie eine Prognose der zu erwartenden Treibhausgasminderungswirkungen enthalten muss. § 10 Abs. 2 KSG verpflichtet die Bundesregierung alle zwei Jahre ab dem Jahr 2021 einen Klimaschutz-Projektionsbericht nach den Vorgaben des Artikels 18 der Europäischen Governance-Verordnung zu erstellen, der dem Bundestag zuzuleiten ist und gemäß § 10 Abs. 3 KSG zugleich maßgeblich für die integrierten nationalen

Fortschrittsberichte gemäß Artikel 17 der Europäischen Governance-Verordnung ist.

Daneben soll ein Unabhängiger Expertenrat für Klimafragen gegründet werden (§ 11 KSG), der Emissionsdaten und Beschlussvorlagen der Bundesregierung prüfen und Stellungnahmen zu Treibhausgasemissionsreduktionsmaßnahmen abgeben soll (§ 12 KSG). Anhand der Aufgaben des Expertenrats in § 12 KSG im Vergleich zum ersten Referentenentwurf sowie zum Mandat vergleichbarer Gremien in anderen Ländern wird deutlich, dass das Aufgabenfeld deutlich beschnitten wurde und dahinter zurückbleibt, insbesondere fehlt ein Vorschlagsrecht (vgl. auch Scharlau/v. Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina, NVwZ 2020 1 (3); SRU, Umweltgutachten 2020, S. 85).

Im Weiteren enthält das Gesetz ein Berücksichtigungsgebot der Klimaschutzziele bei Planungen und Entscheidungen von Träger öffentlicher Aufgaben (§ 13 KSG), Regelungen über das Verhältnis der Bundesrechtlichen Klimaschutzziele mit denen der Länder (§ 14 KSG) und das Ziel der Bundesregierung, die Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren.

Das Bundeskabinett der Bundesregierung hat am 9. Oktober 2019 ferner das Klimaschutzprogramm 2030 zur Umsetzung des bereits dargestellten Klimaschutzplan 2050 beschlossen. Der Kabinettsbeschluss stellt eine politische Absichtserklärung ohne rechtsverbindliche Regelung mit Außenwirkung dar (VG Berlin, Urt. v. 31. Oktober 2019 – 10 K 412.18 –, Rn. 56, juris bereits zum Kabinettsbeschluss Aktionsprogramm Klimaschutz 2020). Mit den im Klimaschutzprogramm 2030 formulierten Maßnahmen soll nach Ansicht der Bundesregierung die Erreichung der Klimaschutzziele 2030 sichergestellt werden. Mit dem Programm soll der Ausstoß von Treibhausgasen bis 2030 um mindestens 40 % gegenüber 1990 verringert werden. Das Programm umfasst neben sektorenübergreifenden Klimaschutzansätzen (Kapitel 3.2) sektorale Maßnahme in den Emissionssektoren laut Klimaschutzplan 2050 (Kapitel 3.4.1 bis 3.4.5), in der Abfallwirtschaft (Kapitel 3.4.6), im Bereich von Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF, Kapitel 3.4.7) sowie übergreifende Maßnahmen aus den Bereichen Klimaneutrale Bundesverwaltung, Sustainable Finance, Forschung und Innovation sowie Klimaschutz und Gesellschaft (Kapitel 3.5.1 bis 3.5.4). Das Programm enthält dabei auch Maßnahmen, die zwischenzeitlich eine gesetzliche Umsetzung gefunden haben. Insbesondere die im Klimaschutzplan 2050 gesetzten Emissionsminderungsziele für die einzelnen Sektoren sollten danach gesetzlich festgelegt werden, was nunmehr durch den § 4 KSG erfolgt ist. Herzstück des Programms soll die Einführung eines Preises für den Ausstoß von klimaschädlichem CO₂ für Verkehr und Wärme ab 2021 sein. Der über die Jahre steigende Preis soll mehr Anreize für den Klimaschutz in der Wirtschaft und bei den Verbrauchern setzen. Bund und Länder einigten sich im

Vermittlungsausschuss darauf, den CO₂-Preis ab Januar 2021 auf zunächst 25 Euro festzulegen. Danach steigt der Preis schrittweise bis zu 55 Euro im Jahr 2025 an. Für das Jahr 2026 soll ein Preiskorridor von mindestens 55 und höchstens 65 Euro gelten. Die Bundesregierung strebt ein Gesetzgebungsverfahren an, um das bereits beschlossene Brennstoffemissionshandelsgesetz entsprechend zu ändern.

2. Bewertung des Klimapakets durch Gutachten im Auftrag des BMU und des BMWi sowie durch den SRU

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung für das Klimaschutzprogramm 2030 die Überprüfung der Gesamtminderungswirkung des Programms inklusive der Wechselwirkungen zwischen einzelnen Maßnahmen und dem Effekt der CO₂-Bepreisung durch jeweils einen Gutachter des Bundesumweltministeriums (BMU) und des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) vorgesehen hat und diese Gutachten nunmehr vorliegen. Das durch das BMWi in Auftrag gegebene Gutachten (prognos, Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050 - Dokumentation von Referenzszenario und Szenario mit Klimaschutzprogramm 2030, 10. März 2020, abrufbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/klimagutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=8) kommt dabei zu dem Ergebnis, dass mit den vorliegenden Maßnahmen des Klimaschutzprogramms die Reduktionsziele des KSG (nationale Klimaschutzziele) in allen Sektoren (vgl. Anlage 1 des KSG) bis auf den Sektor Abfallwirtschaft verfehlt werden, d.h. schon in der rein theoretischen Betrachtung/Bewertung der Maßnahmen. Die bis zum Jahr 2030 angestrebten Emissionsminderungen von 55 % und die in § 3 Abs. 1 Satz 2 KSG für verbindlich erklärte Minderungsquote werden schon rein theoretisch nur zu 95 % erreicht. In dem Betrachtungsszenario mit Berücksichtigung des Klimaschutzprogramms verringern sich die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 nur auf 598 Mio. t CO₂eq. Gegenüber dem Basisjahr 1990 entspricht dies einer Reduktion um 52,2% (prognos, Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050 - Dokumentation von Referenzszenario und Szenario mit Klimaschutzprogramm 2030, 10. März 2020, a.a.O., S. 12).

Das wiederum vom BMU in Auftrag gegebene Gutachten (Umweltbundesamt, Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030, März 2020, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-03-05_climate-change_12-2020_treibhausgasminderungswirkungen-klimaschutzprogramm-2030.docx_.pdf) kommt zum Gesamtergebnis hinsichtlich der Prognose mit Berücksichtigung des Klimaschutzprogramms 2030, dass eine Treibhausgasminderung von rund 32,6 % auf 844 Mio. t CO₂e im Jahr 2020 zu erwarten ist, womit das Ziel der Bundesregierung (Minderung von 40%) nicht erreicht wird

(Umweltbundesamt, Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030, März 2020, S. 22). Im Jahr 2030 soll sich eine Minderung der Treibhausgasemissionen um 51,0 % auf 614 Mio. t CO₂eq ergeben, womit das Klimaziel der Bundesregierung von einer Minderung um mindestens 55 % (543 Mio. t CO₂e) gemäß Anlage 2 zu § 4 KSG) verfehlt wird (Umweltbundesamt, Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030, März 2020, S. 22). Im Jahr 2035 bewirkt das Klimaschutzprogramm nur eine Minderung der Treibhausgasemissionen um 59,6% auf 506 Mio. t CO₂eq.

Treibhausgasemissionen im Szenario Klimaschutzprogramm 2030 (KSPr (Jan2020)) im Vergleich zu den Zielen des Bundes-Klimaschutzgesetzes in Mio. t CO₂e (vgl. Tabelle 9 Umweltbundesamt, Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030, März 2020, Kurzbericht, S. 26):

	2025			2030		
	Ziel ¹⁵	KSPr (Jan 2020)	Differenz	Ziel	KSPr (Jan 2020)	Differenz
Energiewirtschaft	Nicht festgelegt			175,0	186,1	11,1
Industrie	163,0	160,7	-2,3	140,0	143,4	3,4
Gebäude	94,0	105,4	11,4	70,0	86,8	16,8
Verkehr	123,0	150,0	27,0	95,0	128,4	33,4
Landwirtschaft	64,0	67,1	3,1	58,0	64,1	6,1
Abfallwirtschaft und Sonstiges	7,0	6,6	-0,4	5,0	4,9	-0,1
Gesamt	Nicht festgelegt			543,0	613,7	70,7
LULUCF		9,5		0,0	16,3	

Quelle: Berechnungen Öko-Institut, Fraunhofer ISI, IREES, (Bundesregierung 2019b)

Fett markierte Zahlen stellen eine Zielverfehlung dar, *kursiv* markierte Zahlen eine Übererfüllung der Ziele.

Die obige Darstellung verdeutlicht, dass die emissionsintensiven Sektoren Energiewirtschaft, Gebäude und Verkehr bereits in der Dekade vor 2030 die gemäß dem KSG maximal zulässigen Emissionsmengen pro Jahr nicht einhalten. In der Studie wird die Zielverfehlung für die einzelnen Sektoren wie folgt prognostiziert (Umweltbundesamt, Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030, März 2020, a.a.O., S. 26, 27):

„Während in der Energiewirtschaft die Zielverfehlung vor allem durch Kohleausstieg und einen optimistisch angenommenen Ausbaupfad erneuerbarer Energien im Zeitverlauf abnimmt (von 20 Mio. t CO₂e im Jahr 2020 auf 11 Mio. t CO₂e im Jahr 2030), steigt die Zielverfehlung im Gebäudesektor und im Verkehrssektor deutlich an (von 7 Mio. t CO₂e im Jahr 2020 auf 17 Mio. t CO₂e im Jahr 2030 bzw. von 16 Mio. t CO₂e auf 33 Mio. t CO₂e). Damit wird deutlich, dass trotz der Einführung einer CO₂-Bepreisung

durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) (Bundesregierung 2019a) und eines hierfür angenommenen CO₂-Preises¹⁴ die Maßnahmen in diesen beiden Sektoren nicht ausreichen, um die jeweiligen Ziele zu erfüllen. Die Sektoren Industrie und Landwirtschaft weisen zunächst eine Übererfüllung der Ziele bis Mitte der Dekade auf, erfüllen die Ziele im Jahr 2030 jedoch gemäß den Ergebnissen ebenfalls nicht. Lediglich der Sektor Abfallwirtschaft und Sonstiges weist eine geringfügige Überfüllung in allen Jahren auf. Daraus wird deutlich, dass die bisher im Klimaschutzprogramm 2030 vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichen, um den vorgesehenen Zielpfad bis 2030 zu erreichen.

Im Verkehrssektor werden die Treibhausgasemissionen durch das Klimaschutzprogramm 2030 um 22 Mio. t CO₂e gemindert, unter anderem durch die Einführung des CO₂-Preises sowie durch fortschrittliche Kraftstoffe (Abschnitt 2.5.2) und den noch nicht im Referenzszenario abgebildeten Flottengrenzwerten. Damit reduziert sich die Zielverfehlung von 55 Mio. t CO₂e (Referenzszenario) auf 33 Mio. t CO₂e im Jahr 2030 (Szenario Klimaschutzprogramm 2030). Im Sektor Landwirtschaft sinken die jährlichen Treibhausgasemissionen durch das Klimaschutzprogramm 2030 bis 2030 um 4 Mio. t CO₂e, unter anderem durch die Reduktion der Stickstoffüberschüsse sowie der Förderung des Ökolandbaus (Abschnitt 2.6.2). Damit verringert sich die Zielverfehlung im Jahr 2030 von 10 Mio. t CO₂e (Referenzszenario) auf 6 Mio. t CO₂e (Szenario Klimaschutzprogramm 2030). Der Sektor Abfallwirtschaft und Sonstiges reduziert die Treibhausgasemissionen durch das Klimaschutzprogramm 2030 um 1 Mio. t CO₂e, vor allem durch die Ausweitung der Deponiebelüftung und die Optimierung der Gasfassung (Abschnitt 2.8.2). Damit erreicht der Bereich das Sektorziel. Die gesamte Zielverfehlung beträgt 194 Mio. t CO₂e im Referenzszenario 68 Mio. t CO₂e im Szenario Klimaschutzprogramm 2030 (jeweils ohne Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF)).“

Die Studie im Auftrag des BMU gibt des Weiteren auch Aufschluss über die Erreichung der Klimaschutzziele der Europäischen Union in Form der Europäischen Klimaschutzverordnung (ESR, Verordnung (EU) 2018/842 vom 30.05.2018) für die Bereiche, die nicht unter den EU-Emissionshandel fallen (insbesondere Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft). Die Studie prognostiziert, dass auch dieser Zielpfad aufgrund der im Klimaschutzprogramm 2030 vorgesehenen Maßnahmen nicht erreicht wird (Umweltbundesamt, Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030, März 2020, a.a.O., S. 28). Die Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 veranschaulicht das Umweltbundesamt, a.a.O., in Tabelle 11, S. 29:

Jahr	Emissionsziel		Modellierte Emissionen		Abweichung vom Emissionsziel	
			REF	KSPr (Jan 2030)	REF	KSPr (Jan 2030)
Mio. t CO ₂ e						
2020	ESD-Ziel:	410,9	442,1	440,9	31,2	30,0
2025	ESR-Ziel (vorläufige Zahl):	369,6	408,5	396,0	37,7	25,2
2030	ESR-Ziel (vorläufige Zahl):	296,2	374,2	342,5	78,0	46,3

Quelle: (European Commission (EC) 2013), (European Commission (EC) 2017), (Öko-Institut 2019), Berechnungen Öko-Institut

Hervorzuheben ist, dass dem Klimaprogramm 2030 und den darin vorgesehen Einzelmaßnahmen selbst keine Emissionsreduktionsprognose mit entsprechenden Zahlen zu entnehmen ist, somit völlig offen bleibt, welchen Beitrag diese konkret zur Erreichung der Klimaschutzziele und der Reduktionsverpflichtungen haben. Konkrete Zahlen der Minderungsbeiträge wurden offenbar aus dem ursprünglichen Entwurf des Klimaschutzprogramms entfernt, was die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit vollständig einschränkt (vgl. Tagesschau von 27.09.2019, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/klimapaket-zahlen-101.html>). Unabhängig von einer unterbundenen Überprüfbarkeit belegen letztlich jedoch die von den beiden Bundesministerien eingeholten Gutachten selbst, dass die darin vorgesehen Einzelmaßnahmen und ihr Einsparungspotential nicht für die Erreichung der nationalen und europäischen Klimaschutzziele ausreichen.

Am 14.05.2020 hat nun auch der SRU als maßgebliches Beratungsorgan der Bundesregierung selbst sein vollständiges Umweltgutachten 2020 veröffentlicht („Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa“, betreffender Teil 2 „Pariser Klimaziele erreichen mit dem CO₂-Budget“, abrufbar unter https://www.umwelt-rat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.html).

Der SRU bestätigt darin u.a. die fehlende Ableitung der nationalen Klimaziele in dem KSG anhand der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse und bewertet die nunmehr gesetzlich normierten nationalen Klimaschutzziele zur Erreichung der Ziele aus Art. 2 Abs. 1 PA, die gemäß § 1 KSG jedoch gleichzeitig explizit als Ziele des Gesetzes behauptet werden (SRU, Umweltgutachten 2020, S. 75):

„Die deutsche Klimapolitik leidet unter einer Umsetzungslücke. So wird Deutschland voraussichtlich sein nationales Klimaziel (Tab. 2-4) verfehlen, den Treibhausgasausstoß bis 2020 um 40 % im Vergleich zu 1990 zu senken. Auch seinen europäischen

Verpflichtungen wird Deutschland damit nicht gerecht werden (Tz. 89). Obwohl es nicht an politischen Bekenntnissen zu den deutschen und europäischen Klimazielen 2020 mangelte, wurde auf eine sich wiederholt abzeichnende und immer wieder projizierte Zielverfehlung nicht angemessen reagiert und es wurden keine ausreichenden zusätzlichen Maßnahmen ergriffen (DUWE et al. 2017, S. 27). Hier spiegelt sich im Bereich der Klimapolitik die auch in anderen umweltrelevanten Bereichen zu konstatierende Lücke zwischen dem abstrakten Bekenntnis zu planetaren Grenzen als Leitplanken des politischen Handelns und dem konkreten Ambitionsniveau von politischen Strategien und Programmen (SRU 2019, Tz. 256).

An der Ausgestaltung des KSG übt der SRU als maßgebliches Beratungsgremium der Bundesregierung scharfe Kritik. Ausgangspunkt der Kritik ist die fehlende Einführung eines aus den Klimazielen des PA konformen CO₂-Emissionsbudget, welches aus wissenschaftlicher Sicht den besten verfügbaren Erkenntnissen entspricht und eine zentrale Messgröße für den Klimaschutz darstellt und insbesondere Transparenz und Überprüfbarkeit der Klimaschutzmaßnahmen erlaubt (SRU, Umweltgutachten 2020, S. 7). Auch der IPCC legt ein solches CO₂-Budget seinen Berechnungen und Empfehlungen zugrunde und leitet in seinem Sonderbericht 2018 das global zur Verfügung stehende CO₂-Budget ab, wonach für das 1,5 Grad Celsius-Ziel lediglich 420 Gt CO₂ und für das 1,75 °C-Ziel lediglich 800 Gt CO₂ ab 2018 emittiert werden dürfen (67 % Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung). Wie in der Beschwerdeschrift dargelegt, sind 67 % Wahrscheinlichkeit unter grundrechtlichen Gesichtspunkten zu niedrig, so dass das Budget (zumal wegen weiteren dort genannten Gründen wie der zu optimistisch eingeschätzten Klimasensitivität; vgl. erneut im Überblick Ekardt/ Wieding/ Zorn, Sustainability 2018, 2812; ferner Spangenberg, ISDRS 2018 https://www.academia.edu/39819654/Neoclassical_economists_misguide_the_IPCC_with_dangerous_consequences?email_work_card=view-paper) noch deutlich kleiner ausfallen muss. Aber selbst mit dem – zu – großzügigen IPCC-Budget kommt der SRU im Folgenden zu einer klaren Zielverfehlung durch die Politik von Bundestag und Bundesregierung ((vgl. SRU, Umweltgutachten 2020, S. 46, dort Tabelle 2-1):

Globale CO₂-Budgets aus dem IPCC-Sonderbericht

Erderwärmung in °C	Verbleibendes CO ₂ -Budget (ohne zusätzliche Rückwirkungen im Erdsystem) in Gt CO ₂ ab 01.01.2018	
	50 % Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung	67 % Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung
1,5	580	420
1,75	1.040	800

Zum CO₂-Emissionsbudget und der erforderlichen Transparenz der klimapolitischen Maßnahmen sowie des verbleibenden globalen Budgets wird zusammengefasst (SRU, Umweltgutachten 2020, S. 47, 48):

„Insgesamt ist in der Wissenschaft unbestritten, dass das verbleibende Restbudget knapp ist und nur eine kurze Zeitspanne verbleibt, um die Emissionen weltweit auf ein Netto-Null-Niveau zu senken und damit Treibhausgasneutralität zu erzielen (IPCC 2018b; ROCKSTRÖM et al. 2017). Der Handlungsdruck ist dementsprechend groß. Bestehende Unsicherheiten rechtfertigen keine politische Inaktivität (UNEP 1992, S. 3; HILLERBRAND 2009, S. 95). Angesichts der Folgen des Klimawandels muss unter Berücksichtigung der bestehenden Unsicherheiten ein Budget bestimmt werden, das dem Vorsorgeprinzip entspricht und das als Grundlage für politische Entscheidungen dient, auch um klimapolitische Fortschritte bewerten zu können. Zusammenfassend kann ein restliches globales CO₂-Budget, das sich auf die Begrenzung der Temperaturerhöhung auf maximal 1,5 Grad Celsius bezieht, gut begründet werden. Für eine 50 %ige Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung beläuft sich dieses auf 580 Gt CO₂ ab 2018 (Tz. 20). Für die Begrenzung der Erderwärmung auf 1,75 °C mit einer 67 %igen Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung beträgt es 800 Gt CO₂ ab dem Jahr 2018. Dieses kann als maximales Budget aus den Vorgaben des Pariser Klimaabkommens abgeleitet werden. Werden keine Emissionen reduziert und weiterhin jährlich 42 Gt CO₂ emittiert, so verbleibt ab dem Jahr 2020 ein CO₂-Budget von 716 Gt CO₂.“

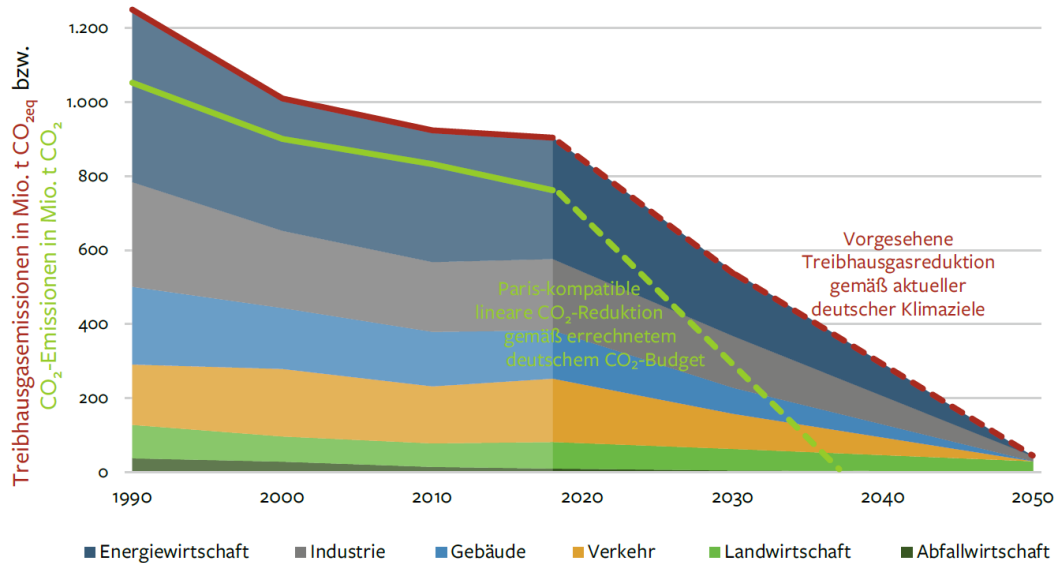
Der Gesetzgeber hat sich gegen ein solches CO₂-Emissionsbudget bei Erlass des KSG entschieden, gleichwohl erlauben auch die in Anlage 2 KSG festgesetzten zulässigen Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren ein vergleichbares Gesamtemissionsbudget. Der SRU nimmt einen Vergleich zwischen dem sich aus Anlage 2 KSG ergebenden zulässigen Gesamtemissionen aller Sektoren und dem aus dem globalen Emissionsbudget abgeleiteten nationalen Emissionsbudget vor, dass mit den Zielen des PA kompatibel ist. Im Übrigen werden zulässige Jahresemissionsmengen nach Anlage 2 KSG nicht für alle klimawandelrelevante Treibhausgase vorgegeben, sondern nur für CO₂, sich somit auch daraus eine noch höhere Überschreitung des Gesamtemissionsbudget für alle relevanten Treibhausgase ergibt. Das Hauptergebnis wird wie folgt zusammengefasst (vgl. SRU, Umweltgutachten 2020, S. 55):

„Dies bedeutet, dass das Treibhausgasbudget, das sich gemäß der aktuellen nationalen Klimaschutzziele ergäbe, nahezu doppelt so groß ist wie das CO₂-Budget, das nach der Rechnung des SRU zur Erfüllung des Pariser Klimaabkommens für Deutschland angemessen ist. Somit wäre die Erfüllung der nationalen Klima- und Sektorziele bei weitem nicht ausreichend, um

den deutschen Beitrag für die Einhaltung der Pariser Klimaziele zu leisten. Der SRU betont in diesem Zusammenhang erneut nachdrücklich, dass eine Konkretisierung und deutliche Verschärfung der deutschen Klimaschutzziele dringend erforderlich ist (SRU 2016a, S. 4; 2016c, Abschn. 2; 2017b, S. 27).“

Zum Nachweis sei ergänzend auf SRU, Umweltgutachten 2020, S. 54, dort Abb. 2-6 verwiesen:

Emissionsreduktion gemäß nationaler Klimaziele bzw. Paris-kompatiblem Budget für Deutschland



Bezüglich der Aufteilung dieses nationalen Gesamtbudget auf die einzelnen Sektoren (nach Anlage 2 KSG) führt der SRU aus (SRU, Umweltgutachten 2020, S. 55):

„Wird angenommen, dass die Emissionen aus dem Jahr 2017 in den nächsten Jahren konstant bleiben, ergäbe sich je nach Sektor noch eine sehr kurze Zeitspanne von acht bis zwölf Jahren ab Anfang 2018, wenn das Paris-kompatible Budget zugrunde gelegt wird. In den einzelnen Sektoren müssten die Emissionsreduktionen gegenüber der in der deutschen Klimapolitik derzeit vorgesehenen Minderungen nahezu doppelt so hoch ausfallen. Aus der Verschärfung der deutschen Klimaziele folgt somit zwingend auch eine Anpassung der Sektorziele.“

Dies zeigt, dass auch die in § 3 Abs. 3 KSG vorgesehenen Nachschärfungsmöglichkeiten für die Klimaziele und die nationalen Beiträge einen auf 1,5 Grad Celsius ausgerichteten Minderungspfad bereits zum jetzigen Zeitpunkt nicht ersetzen können. Denn später nachfolgende Maßnahmen (beispielsweise im Rahmen der Nachschärfung des Klimaprogramms) werden wesentlich einschneidender sein müssen und erfordern überproportionale Reduktionserfolge, denn je länger mit einer Treibhausgasemissionsminderung gewartet wird, desto schwieriger wird die Zielerreichung (BMU, Klimaschutz in

Zahlen 2019, S. 28; Franzius, EnWZ 2019, 435). Abgesehen davon ändert die theoretische Möglichkeit der Nachschärfung nichts am gegenwärtigen ernüchternden Befund. Eine Unzulänglichkeit der gesetzlich festgelegten Minderungsquoten kann auch deshalb nicht dadurch geheilt werden, dass die Bundesregierung ermächtigt wird, gemäß § 3 Abs. 3 KSG die nationalen Klimaschutzziele zur Erfüllung europäischer oder internationaler Klimaschutzziele zu erhöhen. Denn wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt, sind damit nur zukünftige strengere europäische oder internationale Klimaschutzziele gemeint (BT-Drs. 19/14337, S. 28):

„Absatz 3 regelt das Verhältnis der nationalen Klimaschutzziele zu unionsrechtlichen und internationalen Vorgaben zur Minderung von Treibhausgasemissionen. Die Ziele des Gesetzes sind mit diesen Vorgaben vereinbar und dienen ihrer Erreichung. Insbesondere ist das nationale Ziel einer Treibhausgaseminderung von mindestens 55 % bis 2030 gegenüber dem Emissionsniveau von 1990 nahezu deckungsgleich mit dem auf Deutschland entfallenden Anteil an der Erreichung des europäischen Klimaschutzziels für 2030, der durch europäische Rechtsakte festgelegt wurde. Absatz 3 Satz 1 stellt klar, dass die gesetzliche Verpflichtung zur Erreichung nationaler Klimaschutzziele durch unionsrechtliche und internationale Verpflichtungen zur Treibhausgaseminderung unterlegt ist. Das Gesetz ist so weitgehend an die europäischen Regelungen angepasst, dass es gemäß § 1 auch der Erfüllung der europäischen Zielvorgaben dient. Die zusätzliche Beachtung der europäischen Regelungen bleibt aber notwendig, weil der schlanke Rechtsrahmen dieses Gesetzes auf Durchführungsregeln für das bereits unmittelbar geltende Europarecht beschränkt ist. Sollte sich abzeichnen, dass die in Absatz 1 festgelegten Minderungspflichten nicht ausreichen, um die europäischen oder internationalen Ziele zu erreichen, ist in erster Linie die Bundesregierung nach Satz 1 verpflichtet, die notwendigen Anpassungen dieses Gesetzes auf den Weg zu bringen. Die Europäische Union wird entsprechend dem in Artikel 4 Absatz 3 des Übereinkommens von Paris festgelegten Progressionsgebot die europäischen Klimaschutzziele und -instrumente in den fünfjährigen Überprüfungszeiträumen des Übereinkommens vom Paris neu bewerten und erforderlichenfalls verschärfen. In diesem Fall müssten erforderlichenfalls durch Anpassung von Absatz 1 und Folgeänderungen in Anlage 2 die gesetzlichen Klimaschutzziele so erhöht werden, dass die Umsetzung des deutschen Beitrags zum europäischen Gesamtziel weiterhin europarechtskonform gewährleistet wird.“

Ungeachtet all dessen wird deutlich, dass der Gesetzgeber für die Umsetzung des PA und der europäischen Klimaschutzziele die (derzeitigen) nationalen Klimaschutzziele selbst als ausreichend ansieht. Dies ergibt sich zusätzlich aus dem Gesetzeszweck in § 1 KSG. Eine Erhöhung der nationalen Klimaschutzziele aus Gründen der Gewährleistung des grundrechtlich gebotenen Schutzniveaus sieht die Regelung in § 3 Abs. 3 KSG jedoch nicht vor. Demgegenüber wäre eine sofortige Anhebung der Minderungsquote sowie der einzelnen

Sektorenziele zur Erfüllung des grundrechtlich gebotenen Schutzniveaus als auch des PA nötig, welches, wie in der Beschwerdeschrift dargelegt, Nullemissionen in maximal zwei Dekaden verlangt. Bemerkenswert ist, dass der SRU zu diesem Ergebnis bereits mit seinem an den IPCC angelehnten – zu – großzügigen Emissionsbudget kommt. Schon unbeschrieben des Fehlens von nationalen Klimaschutzzielen für die Zeiträume nach 2030 ergibt sich daher das Ergebnis, dass die nationalen Klimaschutzziele 2030 zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze entsprechend dem nationalen Beitrag der Bundesrepublik Deutschland unzureichend sind.

Es ist demnach festzustellen, dass weder die nunmehr in § 3 Abs. 1 KSG festgelegten nationalen Klimaschutzziele noch die in Anlage 2 KSG enthaltenen sektoralen Emissionsmengen zu dem offiziell gemäß § 1 KSG verfolgten Ziel passen. Nullemissionen in zwei Dekaden werden erkennbar vom Gesetzgeber in keiner Weise angestrebt. All dies war hier unbenommen des rechtlichen Umstands festzustellen, dass in der Beschwerdeschrift bereits vorgetragen wurde, dass die von SRU und IPCC verwendeten Wahrscheinlichkeiten von 50 % bzw. 67 % aus rechtlicher Sicht unzureichend sind und auch sonst die IPCC-Erkenntnisse nur einen Minimalkonsens im Sinne eines absoluten Minimalstandards verkörpern (weiter dazu unten bei der rechtlichen Würdigung).

II. Rechtliche Würdigung

In rechtlicher Hinsicht ist zur Zulässigkeit und Begründetheit der Verfassungsbeschwerde die bisherige Darlegung angesichts der Schriftsätze der Gegenseite wie folgt zu ergänzen:

1. Begehren der Beschwerdeführer

Was das Begehren der Beschwerdeführer angeht, so ist angesichts diesbezüglicher Ausführungen der Gegenseite sowie angesichts der zwischenzeitlich erfolgten weiteren klimaschutzrechtlichen Gesetzgebung des Bundes die erstrebte konkrete Schutzgewährung zu präzisieren:

- a. Ausweislich der Anträge der Beschwerdeführer wird die Feststellung angestrebt, dass die Bundesrepublik Deutschland die grundrechtlich gewährleistete Begrenzung des Klimawandels auf ein ungefährliches Niveau im Sinne von Art. 2 Klimarahmenkonvention und namentlich die Orientierung an Nullemissionen innerhalb von höchstens zwei weiteren Dekaden verfehlt. Dabei wird gerade keine bestimmte Instrumentenwahl erstrebt. Nicht anders als bei abwehrrechtlichen Klagen geht es also darum, die Einhaltung einer äußeren Grenze staatlicher

Gestaltungsspielräume einzufordern. Diese Grenze wird nach Ansicht der Beschwerdeführer im Sinne des Untermaßverbots durch die Verpflichtung des Gesetzgebers gezogen, zumindest ein Klimakonzept zu verfolgen, das als Ziel die Begrenzung der Erderwärmung auf möglichst unter 1,5 Grad Celsius anstrebt und zu diesem Zweck auf wissenschaftlich belastbarer Grundlage Maßnahmen zur Minderung von Treibhausgasemissionen vorsieht, die mit hoher (und nicht nur moderater) Wahrscheinlichkeit in höchstens zwei Dekaden Nullemissionen ermöglichen. Inwieweit die Grenze eingehalten wurde, ist grundsätzlich eine Frage der realen Maßnahmen – also der Instrumente und ihres Vollzugs. Die Verfassungsbeschwerde hat jedoch verdeutlicht, dass der Gesetzgeber die Einhaltung des grundrechtlich gebotenen Schutzniveaus – Nullemissionen in höchstens zwei Dekaden – nicht einmal anstrebt, sie also nicht einmal als sein Ziel ausgibt.

- b. Die von der Gegenseite geltend gemachte Unterscheidung zwischen einem echten und einem unechten Unterlassen des gebotenen Klimaschutzes ändert an diesem Anliegen nichts, und sie ändert auch nichts an der vorgetragenen Begründung des Anliegens der Beschwerdeführer. Weder bislang noch jetzt – im Zuge der neuen Klimaschutzgesetzgebung des Bundes – steht die Vorstellung im Raum, dass der Bundesgesetzgeber keinerlei Maßnahmen gegen den Klimawandel ergriffen habe. In Rede stand bislang und steht auch künftig allein, dass der Bund keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen hat und diesbezüglich das grundrechtlich gebotene Ziel von Nullemissionen in zwei Dekaden nicht einmal anstrebt – weder bislang hat er dies angestrebt, noch tut er dies in der neuen Gesetzgebung. Es ist lediglich eine Frage der Formulierung, ob man dies als echtes oder unechtes Unterlassen bezeichnet – zumal diese Unterscheidung im Verfassungstext ohnehin nicht auffindbar ist. Man könnte davon sprechen, dass die Bundesregierung es vollständig unterlassen hat, sich an Nullemissionen in zwei Dekaden zu orientieren; man könnte stattdessen aber auch so formulieren, dass sie dies in nur unzureichender Form getan hat, weil sie das Ziel als solches nicht ausgegeben hat, aber jedwede Form von Klimaschutzrecht, wie vollkommen unzureichend auch immer (und Klimaschutzrecht gibt es unstreitig in Ansätzen in Deutschland schon seit längerer Zeit), ja zumindest ein kleiner Schritt in die richtige Richtung sein mag. Die Beschwerdeführer machen dabei geltend, dass die fehlende Orientierung an den durch die 1,5-Grad-Grenze implizierten Nullemissions-Zeiträumen (sichtbar zugleich in den in § 3 Abs. 1 KSG enthaltenen nationalen Klimaschutzzielen für das Jahr 2030 sowie in den in Anlage 2 KSG enthaltenen zulässigen Jahresemissionsmengen) eine Verletzung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (für die

Beschwerdeführer zu 1. bis 7. und 11.), eine Verletzung des Grundrechts auf Schutz des Eigentums aus Art. 14 Abs. 1 GG (für die Beschwerdeführer zu 1., 2., 4., 5., 7., 8., 10., 11.), eine Verletzung des Grundrechts auf das ökologische Existenzminimum aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG (für alle Beschwerdeführer zu 1. bis 11.), eine Verletzung des Grundrechts auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG (für den Beschwerdeführer zu 9.), eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1, 19 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20a GG i.V.m. Art. 47 EuGRCh (für Beschwerdeführer zu 12. und 13.) darstellt.

- c. Auch unabhängig davon war (und ist), da Bundestag und Bundesregierung das gebotene Ziel nach ihren klaren Äußerungen nicht einmal anstreben, auch nicht erforderlich, die Vielzahl der klimaschutzrechtlichen Rechtsakte in allen Einzelheiten zu bewerten. Daran ändert auch die in § 3 Abs. 3 KSG statuierte Möglichkeit einer Nachschärfung der Klimaziele im Lichte erhöhter europa- oder völkerrechtlicher Ziele nichts. Denn diese Nachschärfungsoption ist rechtlich weitestgehend aussagelos – auch ohne diese explizit benannte Möglichkeit wäre es der parlamentarischen Mehrheit natürlich unbenommen, später höhere Klimaziele durch eine Gesetzesänderung zu etablieren. Und diese damit selbstverständliche Möglichkeit, ganz grundsätzlich den bisher vorliegenden Grundrechtsverstoß irgendwann in Zukunft auch heilen zu können, ändert an ebendiesem Grundrechtsverstoß zum heutigen Zeitpunkt nichts. Denn maßgeblich für die Beurteilung der Grundrechtskonformität staatlichen Handelns können nicht rein hypothetische künftige Situationen sein. Dazu kommt, dass der Klimawandel zunehmend unumkehrbar wird und ein späteres Handeln des Gesetzgebers daher nicht genauso effektiv wäre, wie wenn jetzt gehandelt würde.

Dass die Bundesregierung und der Bundestag zeitnahe Nullemissionen nicht einmal anstreben, hat zuletzt eine erneute Bestätigung gefunden. Im laufenden EU-Rechtsetzungsverfahren wird darüber beraten, ob EU-weit Nullemissionen für das Jahr 2050 angestrebt werden sollen. Zwar hat sich die Bundesregierung dazu – nach längerem Zögern – bereitgefunden. Jedoch ist, wie in der Verfassungsbeschwerde umfänglich dargelegt, ein solch spätes Datum verfassungsrechtlich und auch völkerrechtlich (Art. 2 Abs. 1 PA) unhaltbar, und die Leitungsorgane der Bundesrepublik Deutschland bekräftigen mit ihrer Positionierung auf EU-Ebene ein weiteres Mal, dass sie nicht einmal die Absicht haben, das grundrechtlich gebotene Schutzniveau anzustreben. Hintergrund dessen ist auch, dass die EU-Kommission in diesen Tagen – wie in der Verfassungsbeschwerde bereits dargelegt – bestätigt hat, dass die Bundesrepublik selbst die mit den Grundrechten und dem Art. 2 Abs. 1 PA unvereinbaren EU-Klimaziele 2030 nach gegenwärtigem Stand

verfehlen wird – wohlgemerkt schon die bisherigen EU-Klimaziele, nicht zu reden von den seitens der neuen EU-Kommission geplanten höheren EU-Klimazielen. An alledem ändern aktuelle, ungewollt durch die Corona-Krise ausgelöste Emissionsreduktionen nichts, allein schon weil sie absehbar vorübergehender Natur sind und – man denke an die Lufthansa-Rettung ohne jede ökologischen Auflagen (anders als z.B. in Österreich und Frankreich) – in kurzer Zeit wieder konterkariert werden.

- d. Im Lichte des soeben Dargelegten bzw. Wiederholten gehen Vorhalte der Gegenseite dahingehend, es sei hier einem Darlegungserfordernis nicht gerecht geworden worden, an der Sache vorbei. Denn das Darzulegende – nämlich dass die (nach hiesiger Auffassung grundrechtlich gebotene) Nullemissionsmarke in maximal zwei Dekaden nicht einmal angestrebt wird, ist zwischen den Prozessparteien unstrittig. Jedenfalls lässt sich den Schriftsätzen der Gegenseite nichts Gegenteiliges entnehmen, und alles andere wäre angesichts dessen, was die Bundespolitik bisher klimapolitisch auf den Weg gebracht hat, auch überraschend gewesen. Nur höchst hilfsweise sei hier für den Fall, dass entgegen dem Gesagten doch weitere Darlegungen etwa zum Klimawandel und zur bisherigen Klimapolitik für erforderlich gehalten würden, sei hier betont, dass die von der Judikatur gemeinhin eingeforderten Darlegungserfordernisse im Kontext der Klimaproblematik nicht uneingeschränkt gelten könnten. Dafür sprechen bereits die große Komplexität des Klimawandels und die extreme Schwierigkeit, über die vielfältigen und komplexen Kausalverläufe hinweg exakt die individuellen Auswirkungen des Klimawandels über längere Zeiträume zu prognostizieren – und die Wirkungen (oder die Wirkungslosigkeit) einzelner Klimapolitikinstrumente dem dann zuzuordnen. Da der Vorwurf der Verfehlung der Darlegungsanforderungen von Bundesregierung und Bundestag in den Vordergrund gestellt werden, gehen wir hierauf später noch in einem eigenständigen Punkt ein.

2. Stellungnahme zu den Einlassungen von Bundesregierung und Bundestag

Nachfolgend soll auf die Einlassungen erwidert werden, die Bundesregierung und Bundestag dem Gericht übermittelt haben.

Eingangs sei zunächst noch einmal allgemein darauf verwiesen, dass soweit die Gegenseite geltend macht, mit dem Anliegen der Beschwerdeführer werde der demokratische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers unzulässig verkürzt, dies nicht zutrifft. Insoweit ist zunächst auf die Darlegungen in der Beschwerdeschrift zu verweisen und an den eben unter 1. wiederholten Hinweis zu erinnern, dass nur die Einhaltung einer äußeren Grenze, aber keine bestimmte Strategie

und kein bestimmtes Politikinstrumentarium zur Einhaltung dieser Grenze angestrebt wird. Ferner sind mehrere Richtigstellungen zu einzelnen Vorhaltungen der Gegenseite angezeigt, ebenso wie darauf hinzuweisen ist, dass ein maßgebliches neues BVerfG-Urteil und neue sonstige Stimmen im juristischen Schrifttum in Richtung des vorliegend verfolgten Anliegens wirken:

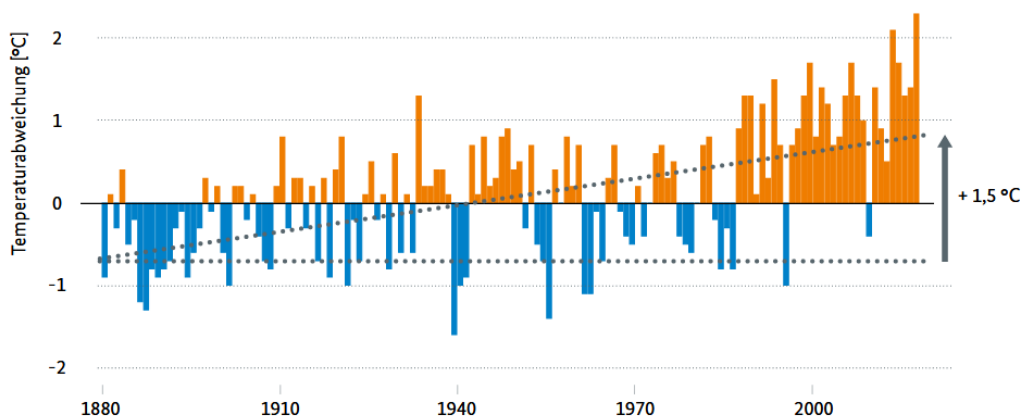
a) Angeblich mangelnde Relevanz des deutschen Beitrags zum Klimaschutz

Soweit die Gegenseite meint – was auch eine öffentliche Diskussion im Bundestag und in den Medien verdienen würde –, dass der deutsche Beitrag zum Klimaschutz im Grunde belanglos sei und damit auch kein bestimmtes Schutzniveau verlangt werden könnte, muss klargestellt werden, dass bei einem globalen Problem natürlich kein Land das Problem allein lösen kann, aber eben jedes Land bei einem Nullemissionsziel seinerseits die Emissionen auf null bringen muss. Würden alle Länder – wie die Ausführungen der Gegenseite nahelegen – auf die jeweils anderen zeigen und zunächst abwarten, ob diese auch entsprechende Schritte ergreifen, wäre der globale Klimaschutz unweigerlich zum Scheitern verurteilt. Zudem geht die Rolle eines Staates wie Deutschland – wie alle großen Industriestaaten und wohlhabenden Länder (die gemäß Art. 4 Abs. 3 PA insofern eine Bringschuld für ein Vorgehen gegenüber den Ländern des Globalen Südens haben) – über die Erbringung des eigenen Anteils in puncto Nullemissionen hinaus. Vielmehr wird, wenn schon in wohlhabenden Ländern wie Deutschland das zum Klimaschutz Notwendige nicht unternommen wird, dies in ärmeren Ländern erst recht nicht geschehen. An der Sache vorbei geht es derweil, wenn die Gegenseite den Beschwerdeführern unterstellt, sie würden von Bundestag und Bundesregierung Unmögliches verlangen, nämlich die Lösung des Klimaproblems einzig und allein durch deutsche Maßnahmen. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, dass eine derartige Vorstellung abwegig ist und natürlich von den Beschwerdeführern auch niemals erstrebt wurde. Mehr noch: Das BVerfG hat bereits entschieden, dass Schutzmaßnahmen auch dann geboten sein können, wenn andere Staaten diese sogar korrumpieren oder torpedieren könnten (BVerfGE 77, 170).

Unabhängig hiervon ist der Beitrag der Bundesrepublik zu globalen Klimawandel erheblich. Die Bundesrepublik Deutschland hat seit Beginn der Industrialisierung fast fünf Prozent zur globalen Erderwärmung beigetragen (BMU, Klimaschutz in Zahlen 2019, abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutz_zahlen_2019_broschuere_bf.pdf, S. 6). Die jährlichen Pro-Kopf-CO₂-Emissionen sind in der Bundesrepublik mit ca. 9,6 Tonnen im Jahr 2018

noch ungefähr doppelt so hoch wie im Vergleich zum internationalen Durchschnitt von 4,8 Tonnen pro Kopf. Damit zählt die Bundesrepublik zu einem der Hauptverursacher des globalen Klimawandels, wobei zwischen den anthropogenen Emissionen des wichtigsten Treibhausgases CO₂ und der globalen Temperaturerhöhung ein annähernd linearer Zusammenhang besteht (SRU, Umweltgutachten 2020, S. 39). Wenngleich die Klimawandelauswirkung global ungleich verteilt sind, sind die Auswirkungen auch hier deutlich zu spüren. Der Anstieg der durchschnittlichen Temperatur ist mit 1,5 Grad Celsius deutlich höher als im globalen Mittel (BMU, Klimaschutz in Zahlen 2019, a.a.O., S. 6).

Temperatortrend und -abweichungen in Deutschland seit 1880 (aus: BMU, Klimaschutz in Zahlen 2019, S. 8).



Quelle: DWD (2019)

Im Gegensatz dazu sind die der Bundesrepublik Deutschland zurechenbaren Treibhausgasemissionen erst im Jahr 2018 erstmals wieder gesunken, bis 2017 sind sie lediglich insgesamt um 3 % gesunken (vgl. BT-Drs. 19/14337, S. 17). Die Emissionsminderung im Jahr 2018 ist dabei überwiegend auf einen sogenannten Einmaleffekt aufgrund der milden Witterung und weniger auf die von der Bundesrepublik vorgenommenen Minderungsanstrengungen zurückzuführen (BMU, Klimaschutz in Zahlen 2019, a.a.O., S. 27). Der Projektionsbericht 2019, den die Mitgliedstaaten alle zwei Jahre gem. der VO (EU) Nr. 525/2013 zur Abschätzung der Treibhausgasemissionen in den nächsten zwanzig Jahren zu erstellen haben, kommt ergänzend bei einer Analyse der bis zum 31.08.2018 beschlossenen Maßnahmen zu dem Ergebnis, dass für das Jahr 2030 noch Treibhausgasemissionen in Höhe von 730 Millionen Tonnen CO₂e zu erwarten sind (vgl. Projektionsbericht der Bundesregierung 2019, S. 23). Dies entspricht einer Minderungsrate von lediglich

41,7 % gegenüber 1990. Zu beachten ist jedoch, dass hier der die Sektoren Landnutzung, Landnutzungsänderungen, Forstwirtschaft sowie Internationaler Luft- und Seeverkehr nicht einberechnet wurden (nach Einbeziehung Minderungsrate von lediglich 36,2 % gegenüber 1990, vgl. Projektionsbericht der Bundesregierung 2019, S. 23).

Entwicklung der gesamten Emissionen nach Klimaschutzplan 2050-Sektoren mit Berücksichtigung der bis zum 31.08.2018 beschlossenen Maßnahmen, 1990 – 2035 ((vgl. Projektionsbericht der Bundesregierung 2019, S. 232, dort Tabelle A 3):

Sektor	1990	2005	2010	2016	2020	2025	2030	2035
	Mt CO ₂ e							
Energiewirtschaft	466,4	397,4	369,4	343,4	294,6	298,5	262,9	255,2
Industrie	283,8	191,6	188,5	188,2	176,2	164,4	152,5	147,9
Gebäude	209,7	153,9	148,5	130,0	116,4	97,0	82,5	71,1
Verkehr	163,3	159,9	153,0	165,6	170,1	165,4	159,3 ⁹⁶	151,1
Landwirtschaft	90,0	69,2	68,7	71,8	69,7	68,3	67,4	66,8
Teilsumme	1.213,3	971,9	928,2	898,9	827,0	793,6	724,5	692,1
Sonstige	38,4	21,2	14,6	10,5	8,6	6,8	5,5	5,4
Gesamt	1.251,6	993,1	942,8	909,4	835,6	800,4	730,0	697,6
ggü. 2005	26,0 %	0,0 %	-5,1 %	-8,4 %	-15,9 %	-19,4 %	-26,5 %	-29,8 %
ggü. 1990	0,0 %	-20,7 %	-24,7 %	-27,3 %	-33,2 %	-36,0 %	-41,7 %	-44,3 %
ggü. Basisjahr ^a	-0,3 %	-20,9 %	-24,9 %	-27,6 %	-33,4 %	-36,2 %	-41,8 %	-44,4 %

Quelle: (UBA 2018b, 2018c), Modellrechnungen von Fraunhofer ISI und Öko-Institut

Anmerkung: ^a Das Basisjahr ist 1990 für Kohlendioxid, Methan und Lachgas sowie 1995 für HFKW, FKW, Schwefelhexafluorid und Stickstofftrifluorid, die Basisjahremission wurde entsprechend berechnet.

Aufgrund laufender methodischer Verbesserungen und Aktualisierungen im deutschen Treibhausgasinventar können die historischen Werte von den Angaben im *Klimaschutzplan 2050* abweichen.

b) Kein Ersatz der Mitigation durch Adaptation

Unzutreffend ist weiterhin die Vorstellung der Gegenseite, die Bundesrepublik Deutschland sei grundrechtlich zur Mitigation – also zur möglichst weitgehenden Vermeidung des Klimawandels – überhaupt nicht verpflichtet, weil auch eine Adaptation an den Klimawandel (durch Deichbauten u.ä.) möglich sei, was dann eben einen weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum auslöse (weil Mitigation vermeintlich nicht kausal mit dem grundrechtlichen Schutzstandard verbunden sei). Denn der Schutz von Leben, Gesundheit und Existenzminimum (und oft auch Eigentum) kann nicht genauso wirksam durch Anpassungs- wie durch Vermeidungsmaßnahmen erreicht werden. Bei globalen Klimawandelfolgen, die sich mittelfristig – fatal – auf Deutschland auswirken können wie etwa Nahrungs- und Wasserknappheit und daran anknüpfende vermehrte Kriege und Migrationsbewegungen, ist bereits unklar, wie eine „Anpassung“ an solche Entwicklungen aussehen könnte. Sollten

Bundestag und Bundesregierung es ernsthaft für möglich erachten (und nur dann ergäbe die Rede von einem Gestaltungsspielraum Sinn), den Klimaschutz somit beispielsweise durch Deichbauten zu ersetzen (obwohl den obersten Bundesorganen selbstredend bekannt sein wird, dass klimaökonomisch der Klimaschutz gegenüber dem Klimawandel als volkswirtschaftlich eindeutig vorteilhaft dokumentiert wurde; siehe pars pro toto Stern, The Stern Review, 2007, https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811tf_/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm), so möge die Gegenseite dies gerne ausdrücklich erklären. Ein öffentlicher Diskurs darüber wäre dann mehr als notwendig. Und selbst bei unmittelbar fassbareren, weil schon heute in Deutschland auftretenden Klimawandelfolgen (wie beispielsweise vermehrten Hitzetodesfällen; vgl. UBA, Monitoringbericht 2019, S. 35, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/das_monitoringbericht_2019_barrierefrei.pdf) ist nicht recht klar, wie eine Adaptationsstrategie aussehen könnte. Das würde erst recht gelten, wenn Bundestag und Bundesregierung gar die neuerdings diskutierten Geoengineering-Maßnahmen wie etwa großtechnische Eingriffe in Sonneneinstrahlung, Atmosphäre oder Ozeane – also Maßnahmen des Geoengineering – als relevante und damit Gestaltungsspielraum eröffnende Optionen ansehen würden. Diesbezüglich sei darauf hingewiesen, dass derartige Optionen nicht ausgereift vorliegen und mit unbekanntem, für die Menschheit ggf. existenziellen, Gefahren verbunden sein können.

c) IPCC-Gutachten als wissenschaftlicher Minimalkonsens

Ebenfalls nicht zutreffend sind sämtliche Überlegungen dahingehend, es gäbe womöglich beim grundsätzlich benötigten Schutzstandard größere naturwissenschaftliche Kontroversen, etwa in dem Sinne, dass die IPCC-Gutachten vermeintlich eine besonders ambitionierte Position verkörperten, von der dann im Sinne eines demokratischen Gestaltungsspielraumes – im Lichte dessen, dass eben auch andere politische Anliegen mitbedacht werden müssten – nach freiem gesetzgeberischem Ermessen abgewichen werden könnte. Dies sind vielmehr fundamentale Fehlvorstellungen in zweifacher Hinsicht:

- Zum einen kann der Klimawandel die menschliche Zivilisation existenziell bedrohen. Er steht als Bedrohung also nicht auf einer Stufe mit den vielen kleinen sozio-ökonomischen Gegebenheiten und Wichtigkeiten, denen sich eine moderne Gesetzgebung gegenüber sieht. Dies wurde in der Beschwerdeschrift bereits deutlich, sowohl bei der Darlegung der Tatsachenlage als auch bei der rechtlichen Argumentation dahingehend, dass genau wegen des

bedrohlichen Charakters des Klimawandels für die menschliche Zivilisation das Untermaßverbot verletzt und der demokratische Gestaltungsspielraum im Ausgleich der verschiedenen Grundrechte und sonstigen verfassungsrechtlich anerkannten Belange durch die bisherige Klimapolitik überschritten ist.

- Zum anderen verkörpern klimawissenschaftliche Erkenntnisse namentlich des IPCC nicht etwa einen ambitionierten Standard und auch nicht einmal einen Kompromiss, sondern einen Minimalkonsens, der beispielsweise bei der Klimasensitivität mit sehr optimistischen – die Dramatik der Klimasituation also herunterspielenden – Annahmen arbeitet (näher dargelegt nochmals bei Ekardt/ Wieding/ Zorn, Sustainability 2018, 2812 ff. und Spangenberg, ISDRS 2018, https://www.academia.edu/39819654/Neoclassical_economists_misguide_the_IPCC_with_dangerous_consequences?email_work_card=view-paper sowie in der Beschwerdeschrift). Speziell dem maßgeblichen Summary for Policy Makers der jeweiligen IPCC-Berichte muss nicht nur ein Konsens in den betroffenen Naturwissenschaften, sondern auch eine Zustimmung jeder einzelnen Regierung zugrunde liegen, die Vertragspartei der Klimarahmenkonvention ist. Dementsprechend sind die dortigen Aussagen als sehr defensiv zu charakterisieren; und so erklärt sich auch der bereits bekannte Umstand, dass der IPCC in seinen Zielvorschlägen nur eine geringe Einhaltungswahrscheinlichkeit von 50-67 % hinsichtlich der 1,5-Grad-Grenze in der Berechnung der Emissionsbudgets zugrunde legt.
- Deshalb wurde in der Beschwerdeschrift näher dargelegt, dass man zu einem Nullemissionserfordernis in spätestens zwei Dekaden kommt, wenn man die eben noch recht optimistischen (weil einen Minimalkonsens verkörpernden) IPCC-Befunde mit der rechtlich gebotenen hohen Wahrscheinlichkeit für die Einhaltung des Schutzstandards in Gestalt der 1,5-Grad-Grenze zusammensieht (Ekardt/ Wieding/ Zorn, Sustainability 2018, 2812 ff.; siehe zu alledem auch die Stellungnahme eines Zusammenschlusses der deutschen Klimaforscher zu den Fridays-for-Future-Protesten, mit denen diese die Proteste – die Nullemissionen bis 2035 als fachlich notwendig einfordern – ausdrücklich unterstützen: Scientists for Future, The concerns of the young protesters are justified, GAIA 2019,

https://www.researchgate.net/publication/334305069_SCIENTISTS_FOR_FUTURE_The_concerns_of_the_young_protesters_are_justified_A_statement_by_Scientists_for_Future_concerning_the_protests_for_more_climate_protection).

- d) Keine Relevanz von Verteilungsfragen im vorliegenden Verfahren

Unzutreffend ist ferner die Vorstellung der Gegenseite, dass das Anliegen der Beschwerdeführer an einem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum dahingehend scheitere, dass die Klimapolitik weitgehende Verteilungsfragen auslöse und diese nicht vom BVerfG zu entscheiden seien. Insoweit ist danach zu unterscheiden, was die Gegenseite hier genau meint. Sollte gemeint sein, dass der Klimaschutz – neben volkswirtschaftlichen Vorteilen (vgl. Stern, The Stern Review, 2007, https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811tf_/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm) – auch die Frage der Belastungsverteilung zwischen Bevölkerungsgruppen auslöst, so ist dem uneingeschränkt zuzustimmen. Nur haben die Beschwerdeführer zu keinem Zeitpunkt beantragt, dass das BVerfG einen Ausspruch zu den Kostenfolgen des Klimawandels tätigen möge. Soweit die Gegenseite demgegenüber meint, dass sich die Verteilungsfragen bei der Emissionsreduktion stellen, so ist dazu außerdem noch Folgendes geltend zu machen:

Zunächst einmal stellen sich Verteilungsfragen in dem Moment, wo Nullemissionen vorgegeben sind, nicht im vollen Wortsinne, weil gesamtgesellschaftliche Nullemissionen für eine Verteilung von Emissionsbudgets keinen Raum mehr belassen. Verteilungsfragen ergeben sich nur bei den notwendigen Zwischenschritten der Emissionsreduktion sowie bei Kostenfolgen (s.o.) und bei der Frage, ob eventuell ein Rest an Emissionen durch negative Emissionstechnologien wie Moorbiedervernässung kompensiert werden kann (vgl. dazu Ekardt/ Jacobs/ Garske/ Stubenrauch, LAND 2020, 83 ff., <https://www.mdpi.com/2073-445X/9/3/83>). Doch zu diesen Fragen haben die Beschwerdeführer wiederum nichts beantragt und ergo auch den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum nicht einzuschränken versucht.

- e) Keine Beschränkung des Gesetzesinitiativrechts der Bundesregierung oder ihrer Prerogative in der Außenpolitik

Ebenfalls unzutreffend ist die geäußerte Vorstellung, die Beschwerdeführer wollten den obersten Bundesorganen ihr Gesetzesinitiativrecht aus Art. 76 GG streitig machen. Das erhellt allein schon daraus, dass die Verfassungsbeschwerde gerade nicht auf eine Verpflichtung zum Erlass eines ganz bestimmten Gesetzes gerichtet ist. Die Bundesregierung ist insoweit Teil der Verfassungsbeschwerde, als sie die von den obersten Bundesorganen eingeschlagene klimapolitische Linie auf EU-Ebene einbringt, was sich dort in entsprechende klimapolitische Maßnahmen oder Unterlassungen übersetzt.

Es kann auch nicht davon die Rede sein, dass die Beschwerdeführer der Bundesregierung ihre etwaige Prerogative in der Außenpolitik streitig machen. Dazu ist zunächst daran zu erinnern, dass in einer liberalen Demokratie im 21. (und nicht im 19.) Jahrhundert jedwedes Regierungshandeln der parlamentarischen Kontrolle unterliegt. Die Rede von einer Prerogative steht insoweit zumindest latent in der Gefahr, einem vorgrundgesetzlichen Staatsverständnis verhaftet zu bleiben. Stärker noch fällt ins Gewicht, dass die Klimapolitik – auch wenn der Klimawandel zweifellos ein globales Phänomen ist – mitnichten ein bloßer Unteraspekt der Außenpolitik ist. Dies ist verfassungsrechtlich bereits daran erkennbar, dass der grundgesetzliche Kompetenzkatalog die Umweltpolitik in diversen Titeln als eigenen Bereich ausweist. Abgesehen davon sind klimapolitische Entscheidungen – anders als die meisten außenpolitischen Entscheidungen – solche, die unmittelbar im Inland zu fällen sind.

- f) Neue Rechtsprechung des BVerfG zu Möglichkeiten der gerichtlichen Beschränkung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums

Dass im vorliegenden Verfahren keinesfalls der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum über Gebühr eingeschränkt zu werden droht, macht weiterhin das neue EZB-Urteil deutlich (BVerfG, Urt. v. 05.05.2020, 2 BvR 859/15 u.a.). Das BVerfG hat in jenem Fall in einer Materie der Politik klare Vorgaben gemacht, in der die einzuschlagende Richtung deutlich kontroverser als beim Klimaschutz sein dürfte (wo zumindest die ungefähre Richtung in Deutschland weitgehend Konsens ist). Auch Gegebenheiten wie ein entgegenstehendes EuGH-Urteil sowie weitreichende Auswirkungen auf die Zukunft des Euro, auf das Rangverhältnis der Rechtsebenen und damit ggf. der Europäischen Union stehen bei der vorliegenden Verfassungsbeschwerde erkennbar nicht in Rede, und ebenso wenig steht mit

der vorliegenden Verfassungsbeschwerde ein etabliertes institutionelles System wie das der unabhängigen Zentralbanken in Frage. Demgemäß haben das vorliegende Verfahren und das damit erstrebte feststellende Urteil bei Weitem weniger weitreichende Implikationen als jenes EZB-Urteil. Dass das Agieren der obersten Bundesorgane respektive das Gewährenlassen der EZB in der Fachwelt kontrovers ist, wogegen die Klimapolitik von Bundestag und Bundesregierung von Fachleuten nahezu einhellig negativ beurteilt wird, wurde bereits in den obigen Sachverhaltsdarlegungen deutlich (siehe etwa SRU, Umweltgutachten 2020; siehe auch die Stellungnahme eines Zusammenschlusses der deutschen Klimaforscher zu den Fridays-for-Future-Protesten, mit denen diese die Proteste – die Nullemissionen bis 2035 als fachlich notwendig einfordern – ausdrücklich unterstützen: Scientists for Future, The concerns of the young protesters are justified, GAIA 2019, https://www.researchgate.net/publication/334305069_SCIENTISTS_FOR_FUTURE_The_concerns_of_the_young_protesters_are_justified_A_statement_by_Scientists_for_Future_concerning_the_protests_for_more_climate_protection). Wenn nach alledem das EZB-Urteil keinen Bedenken unter dem Gesichtspunkt von demokratischen Gestaltungsspielräumen (respektive der Gewaltenteilung) begegnet, dann können folglich solche Bedenken für die hiesige Verfassungsbeschwerde erst recht nicht bestehen.

Darüber hinaus kann eine übermäßige Einschränkung des demokratischen Gestaltungsspielraumes hier schon deshalb nicht vorliegen, weil sonst ein Wertungswiderspruch zum Umgang mit der Schutzdimension des Grundrechts auf Leben und Gesundheit in anderen Fällen entstünde. Namentlich ist hier an die Abtreibungsurteile in der Judikatur zu denken (BVerfGE 39, 1 ff.; 88, 203 ff.). Im Falle der Abtreibungsurteile war es sogar möglich, dass das BVerfG selbst – gleichsam gesetzgeberisch – eine Übergangsregelung festlegt, was vorliegend bekanntlich nicht einmal ansatzweise erstrebt wird. Es ergäbe schlechterdings keinen Sinn, wenn man dem vorgeburtlichen Leben eine umfassende Prüfung zugesteht, umgekehrt aber bereits auf der Welt befindlichen jungen Menschen unter Hinweis auf demokratische Entscheidungen – die es in Abtreibungsfragen (in den 1990er Jahren auch überparteilich) genauso gab – diesen Schutz per se verwehrt (darauf bereits hinweisend Steinberg, NJW 1996, 1985 ff.; Böhm, Der Normmensch: Materielle und prozedurale Aspekte des Schutzes der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen, 1996). Generell kann die Erwägung, dass der Lebensschutz als elementare physische Freiheitsvoraussetzung ein besonderes Gewicht beansprucht, nicht ohne Wertungswiderspruch in einzelnen Bereichen aktiviert und in anderen dann grundlos verworfen werden. Vizekanzler Olaf

Scholz äußerte Ende März zur Corona-Krise: „Ich wende mich gegen jede dieser zynischen Erwägungen, dass man den Tod von Menschen in Kauf nehmen muss, damit die Wirtschaft läuft.“ (ZDF vom 29.03.2020, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-kontaktsperre-bonuszahlungen-scholz-100.html>). Entsprechende Abwägungen seien unerträglich. Die Beschwerdeführer begrüßen dies und würden gerne die Pläne der Bundesregierung kennenlernen, diese Denkweise künftig auch im Bereich des Klimaschutzes zu praktizieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass etwa der für den Klimaschutz elementare Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen nicht nur lebensgefährliche Klimawandelfolgen wie Hitzetodesfälle u.a.m. vermeiden würde, sondern – da die fossilen Brennstoffe auch für den Großteil der Luftschadstoffe verantwortlich sind – in einem Zusammenhang damit stehen, dass laut EU-Kommission und WHO jährlich rund 400.000 Tote aufgrund von Luftschadstoffen in der EU und deren geschätzte 330 bis 940 Milliarden Euro Folgekosten verantwortlich sind (zitiert beim Europäischen Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 23/ 2018, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/air-quality-23-2018/de/>). Insofern wäre Klimaschutz lebensrettend und zugleich sogar volkswirtschaftlich vorteilhaft (pars pro toto dafür erneut Stern, The Stern Report, 2007), was vom Corona-Lockdown so wohl niemand behaupten würde.

g) Neuere Literatur zu Klimaschutz und Grundrechten

Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass zuletzt zahlreiche Stimmen in der Literatur laut geworden sind (Cremer, Verfassungskräftiger Klimaschutz nach Maßgabe völkerrechtlich verbindlicher Verpflichtungen und Ziele, ZUR 2019, 278 ff.; Groß, Verfassungsrechtliche Klimaschutzverpflichtungen, EurUP 2019, 353 ff.; Groß, Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, NVwZ 2020, 337 ff.; Callies, ZUR 2019, 385 ff.), die die mit der Verfassungsbeschwerde vorgetragene Darlegung zu Grundrechten, Klimaschutz und Gestaltungsspielraum unterstützen. Insbesondere wird die Vorsorgedimension der Grundrechte, die Einschätzung zu grundrechtlichen Schutzrechten, zum gleichen Prüfungsmaßstab in Abwehr- und Schutzkonstellationen, zur hinreichend eindeutigen Tatsachenlage, zur Gewaltenteilung und zur Reichweite des Art. 2 Abs. 1 PA unterstützt, ebenso wie dass die deutsche Rolle nicht etwa dadurch gegenstandslos wird, dass es auf der Welt weitere Emittenten gibt. Ferner verweist besonders Groß (NVwZ 2020, 337 ff.) nachdrücklich darauf, dass das BVerfG im Sinne einer Vertretbarkeitskontrolle etwa beim grundgesetzlich garantierten Anspruch auf das Existenzminimum in einer Schutz- bzw. Leistungskonstellation zuletzt sehr klare Anforderungen an den Gesetzgeber vorgegeben hat

(BVerfGE 125, 175, 225 f.; 137, 34, 72 ff.). Diesbezüglich kann in der Tat in der vorliegenden – für die Menschheit existenziellen – Konstellation nichts anderes gelten.

3. Grundrechtsbeeinträchtigungen der Beschwerdeführer durch das Unterlassen der Beschwerdegegner

Soweit die Gegenseite die materielle Grundrechtsbeeinträchtigung oder schon die Beschwerdebefugnis in Zweifel zieht, so sind ergänzend zu den Ausführungen der Beschwerdeschrift mehrere Gesichtspunkte geltend zu machen:

Generell ist zu bedenken, dass die Interpretation der Beschwerdebefugnis gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG nicht in einer Weise erfolgen darf, die den Grundgesetztext und damit die Geltung der Grundrechte einschränkt, hier insbesondere die grundsätzlich aufgrund von Art. 19 Abs. 4, 93 Abs. 1 Nr. 4a GG gegebene Befugnis zu klagen. Sonst würde die Rolle der Verfassung als Rahmen und Korrektiv gegenüber der parlamentarischen Mehrheit verfehlt, kann doch ebenjene parlamentarische Mehrheit jederzeit das BVerfGG abändern. Es können also nachstehend dem BVerfGG keine Anforderungen entnommen werden, die sinngemäß auf eine Verkürzung des Gewährleistungsbereichs der Grundrechte hinauslaufen.

a) Beeinträchtigung und Beschwerdebefugnis auch bei sehr zahlreichen Betroffenen gegeben

Mit der eben formulierten Maßgabe wird seitens der Beschwerdeführer begrüßt, dass der Bundestag ausdrücklich eingeräumt hat, dass die zeitlichen Dimensionen des Klimawandels aufgrund von dessen drohender Irreversibilität keine Einwände gegen die Gegenwärtigkeit der Grundrechtsbeeinträchtigung erzeugen.

Zurückzuweisen sind jedoch die Ausführungen dahingehend, dass (festgemacht entweder an der fehlenden Selbst-Betroffenheit im Sinne der Beschwerdebefugnis oder an der materiellen Grundrechtsbeeinträchtigung) hier eine unzulässige Popularklage vorliege. Dies ist hier zunächst allgemein darzulegen und sodann unter 7. bei der angeblichen Verfehlung der Darlegungsanforderungen bezogen auf die Situation der Beschwerdeführer weiter zu vertiefen.

Hier ist zunächst an die bereits getroffene Feststellung zu erinnern, dass die Interpretation des § 90 Abs. 1 BVerfGG nicht den grundrechtlichen Gewährleistungsbereich verkürzen darf. Die Grundrechte gelten ausweislich des klaren

Verfassungswortlauts für „jeden“. Irgendeine Vorstellung dahingehend, dass die Grundrechte nur zur Anwendung kommen, wenn ein kleiner, abgegrenzter Personenkreis herausgehoben betroffen ist – was beim Klimawandel, der alle Menschen zu treffen droht, vielleicht angezweifelt würde –, ist dem Grundgesetz nicht zu entnehmen. Es ist also durchaus denkbar, dass ein staatliches Tun oder Unterlassen sehr viele oder sogar alle Bewohner des Bundesgebiets (und ggf. auch jenseits des Bundesgebiets) betrifft. Eine unzulässige Popularklage zeichnet sich gerade nicht durch die Vielzahl der möglichen Kläger aus, sondern allein dadurch, dass Personen klagen, die gar nicht betroffen sind. Davon kann vorliegend (und generell beim Klimawandel) jedoch keine Rede sein. Insofern ergeben sich auch keine Unterschiede in Abhängigkeit davon, ob man ein klägerisches Vorbringen wie das vorliegend vorgetragene als abwehrrechtlich oder als schutzrechtlich einstuft. Wie mit der Beschwerdeschrift ausführlich vorgetragen, besteht ein solcher kategorialer Unterschied zwischen den beiden Grundrechtsdimensionen gerade nicht. Insoweit ist auch nochmals daran zu erinnern, dass bereits zweifelhaft ist, ob in einer Konstellation wie der vorliegenden – und generell – überhaupt klar zwischen einem staatlichen Tun und einem staatlichen Unterlassen unterschieden werden kann. So kann die staatliche Gewährung klimaschädlicher Subventionen in jährlich hoher zweistelliger Milliardenhöhe oder die Genehmigung von Kohlekraftwerken, von Kraftfahrzeugen u.a.m. statt als unterlassener staatlicher Klimaschutz auch als aktiver Eingriff in die abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte (insbesondere auf Leben und Gesundheit) aufgefasst werden. Ein vorschnelles Bejahen des vermeintlichen Vorliegens einer Popularklage würde überdies einen Wertungswiderspruch dazu auslösen, dass im neuen EZB-Urteil des BVerfG, der st. Rspr. folgend (BVerfG, Urt. v. 05.05.2020, 2 BvR 859/15 u.a.), buchstäblich jedem einzelnen Bundesbürger unter Berufung auf Art. 38 Abs. 1 GG die Möglichkeit eingeräumt wird, eine Überprüfung fundamentaler Grundpfeiler (nicht nur der deutschen, sondern gleich) der europäischen Wirtschaftspolitik auszulösen. Jenes neuere Urteil verdeutlicht – einerlei wie der dortige Sachverhalt und dessen rechtliche Würdigung ansonsten zu sehen ist – jedenfalls sehr klar: Es spricht in keiner Weise gegen das Vorliegen einer Grundrechtsbeeinträchtigung, dass der Kreis der Betroffenen sehr groß ist und ggf. die Gesamtheit der Bundesbürger umfasst.

b) Grundrecht auf das Existenzminimum

Sofern von der Gegenseite in Zweifel gezogen wird, dass es ein Grundrecht auf das Existenzminimum gibt, so ist auf die entsprechende Rechtsprechung zu verweisen (pars pro toto

BVerfGE 125, 175 ff.). Gegenstand ist die – auch dauerhaft und in Zukunft geltende – Gewährleistung des für die menschliche Existenz Benötigten wie etwa Nahrung, sofern es vom Betroffenen nicht selbst beschafft werden kann. Dass andere evident existenznotwendige Dinge wie Wasser, die Abwesenheit von Kriegen usw. ebenfalls hierunter zu subsumieren sind, liegt nahe, weil nicht ersichtlich ist, warum derartige Güter, die nicht weniger existenznotwendig sind als Nahrung, anders behandelt werden sollten. Selbst wenn man dies anders sähe, wäre darauf zu verweisen, dass der Klimawandel unstreitig die Ernährungsgrundlage der Menschheit bedroht und damit der Schutzbereich des Grundrechts auf das Existenzminimum eröffnet ist. Insoweit ist auch sehr zu begrüßen, dass die Stellungnahme des Bundestages der Beschwerde in diesem Sinne letztlich folgt.

c) Schutzverstärkung durch Betroffenheit von Milliarden Menschen

Es wurde bereits mit der Beschwerdeschrift darauf verwiesen, dass es sich schutzverstärkend in Bezug auf die Beschwerdeführer auswirkt, dass Millionen und Milliarden von Menschen – letztlich die gesamte Menschheit – vom Klimawandel betroffen sein wird (und letztlich auch, intertemporal betrachtet, solche Menschen, die heute noch nicht leben, in den Schutzbereich der Grundrechte fallen). Insofern begrüßen es die Beschwerdeführer sehr, dass der Senat jüngst klargestellt hat, dass bei der verfassungsgerichtlichen Prüfung der Gesetzgebung auch Grundrechtsbeeinträchtigungen im Ausland zu berücksichtigen sind (BVerfG, Ur. v. 19.05.2020, 1 BvR 2835/17). Dies muss für den Klimawandel noch mehr als für die im zitierten Verfahren streitgegenständliche Internetüberwachung durch den BND gelten. Denn der Anteil der Wirkungen des Tuns oder Unterlassens der deutschen Staatsgewalt, welcher im Ausland auftritt, ist beim Klimawandel größer und gravierender als bei der Internetüberwachung. Namentlich besteht beim Klimawandel das Problem, dass sich dieser in ohnehin armen Regionen der Welt besonders stark auszuwirken droht, indem zunehmende Hitze sich gravierend auf die landwirtschaftlichen Möglichkeiten und auf mögliche Wetterextremereignisse auswirkt.

Was schließlich die grundrechtsverstärkende Wirkung des Art. 20a GG angeht, so ist ergänzend zum bereits Vorgetragenen darauf hinzuweisen, dass die Grundsätze der Elfes-Rechtsprechung (BVerfGE 6, 32 ff.) hier Anwendung finden müssen. Die Beschränkung dieser Grundsätze auf abwehrrechtliche Konstellationen wäre nach dem zur Gleichrangigkeit der grundrechtlichen Abwehr- und Schutzdimension – sofern diese überhaupt unterschieden werden können – nicht plausibel begründbar.

Insbesondere wurde in der Beschwerdeschrift bereits näher dargelegt, dass eine gleichrangige Schutzdimension gerade keine unzulässige Beschneidung des demokratischen Gestaltungsspielraums verkörpert, weil sie eben gerade nicht darauf abzielt, genau eine einzelne Maßnahme gerichtlich einklagbar zu machen.

d) Völkerrechtsfreundliche Auslegung der Grundrechte

Was die Relevanz völkerrechtlicher Normen für die (völkerrechtsfreundliche) Auslegung der Grundrechte angeht, so sind hier ergänzend zum bisherigen Vortrag zwei Punkte geltend zu machen:

Was die von der Gegenseite in Zweifel gezogene Aussagekraft des Paris-Abkommens angeht, so ist ergänzend auf Folgendes hinzuweisen. Die vorgetragenen Argumente und Fakten dazu, dass Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 PA Nullemissionen in maximal zwei Dekaden in allen Sektoren weltweit nahelegen (siehe im Überblick erneut Ekardt/ Wieding/ Zorn, Sustainability 2018, 2812), erfahren eine weitere Unterstreichung, wenn man Art. 4 Abs. 3 PA in die Betrachtung einbezieht (siehe dazu Voigt, QIL 2016, 17 ff.; Voigt/ Ferreira, Transnational Environmental Law 2016, 285 ff.; Voigt/ Ferreira, Climate Law 2016, 58 ff.; siehe auch SRU, Umweltgutachten 2020, Rz. 2020). Art. 4 Abs. 3 PA lautet:

„Each Party’s successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party’s then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.“

Zunächst einmal macht die Wortwahl „will“ deutlich, dass es hier um eine Verpflichtung und nicht um etwas bloß Wünschenswertes geht. Sodann verdeutlicht der Hinweis auf das „höchstmögliche“ Ambitionsniveau – wobei anschließend klar wird, dass dies gerade von den Industriestaaten wie Deutschland viel verlangt –, dass das maximal mögliche Maß an Klimaschutz der Maßstab des Abkommens ist. Insoweit besteht eine völkerrechtliche Due-Diligence-Verpflichtung (Voigt, QIL 2016, 17 ff.; Voigt/ Ferreira, Transnational Environmental Law 2016, 285 ff.; Voigt/ Ferreira, Climate Law 2016, 58 ff.). Dieser kann Deutschland nur nachkommen, wenn es das in Art. 2 Abs. 1 PA, das wie dargelegt Nullemissionen in höchstens zwei Jahrzehnten impliziert, auch zuverlässig umsetzt. Das wird bislang unstreitig nicht einmal angestrebt. Im Sinne einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung der Grundrechte ist dies auch bei der

Grundrechtsinterpretation zu berücksichtigen, um ein Auseinanderfallen des grundrechtlichen und des klimavölkerrechtlichen Schutzstandards zu verhindern. Dabei ist auch in Rechnung zu stellen, dass der klimavölkerrechtliche Schutzstandard keineswegs eine Maximalforderung, sondern seinerseits bereits einen Kompromiss unterschiedlicher Belange verkörpert. Bereits heute, also noch unterhalb des durch des Paris-Abkommens angestrebten Schutzniveaus, hat der Klimawandel erhebliche Auswirkungen weltweit, z.B. etwa 37.000 zusätzliche Hitzetote allein schon in Deutschland von 2001 bis 2015 (UBA, Monitoringbericht 2019, S. 35, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/das_monitoringbericht_2019_barrierefrei.pdf). Schöpft man die 1,5-Grad-Grenze im Sinne des Paris-Abkommens aus, werden diese weiter zunehmen.

Ferner ist in Rechnung zu stellen, dass die in Art. 4 Abs. 3 PA in Erinnerung gerufene vorrangige Verantwortung der Industriestaaten eher eine noch schnellere Emissionsreduktion der Bundesrepublik nahelegt. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass ein effektives Schutzkonzept von Bundestag und Bundesregierung nur angenommen werden kann, wenn sie den nationalen Klimaschutz so gestalten, dass er andere Nationen ihrerseits zum Handeln motiviert. Dies kann jedoch nicht angenommen werden, wenn die Bundesrepublik als führender Industriestaat sich auf den (wie gesehen völkerrechtswidrigen) Standpunkt stellen würde, sie bräuchte beim Anstreben von Nullemissionen nicht zügiger voranschreiten als beispielsweise afrikanische oder lateinamerikanische Staaten.

- e) Insbesondere: europa- und völkerrechtsfreundliche Auslegung des Art. 2 Abs. 1, 2 Abs. 2 GG im Licht des Art. 24 Abs. 2 EuGRC i.V.m. Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention

Unter dem Gesichtspunkt einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung der Grundrechte ist ferner Folgendes nachzutragen:

Auf der Grundlage des Art. 24 Abs. 2 EuGRC sowie des dahinter stehenden Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention vom 20.11.1989 (KRK) erfährt die vorliegende Verfassungsbeschwerde bei europa- und völkerrechtsfreundlicher Auslegung des Art. 2 Abs. 1, 2 Abs. 2 GG weitere Unterstützung durch eine weitere verletzte Bestimmung. Sie ist parallel als Verfahrensanforderung (neben dem Parlamentsvorbehalt und den Anforderungen an die Tatsachenerhebung) und als materiellrechtliche Anforderung an die vom Gesetzgeber vorzunehmende Abwägung aufzufassen, die näher konturiert, wie prozedural mit

den Rechten (auch) aus Art. 2 Abs. 1, 2 Abs. 2 GG im Falle der Betroffenheit von Kindern, wie der Beschwerdeführerin zu 3., umzugehen ist. Art. 3 Abs. 1 KRK normiert, dass

„bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von (...) Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, (...) das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt (ist), der vorrangig zu berücksichtigen ist“.

Diese Bestimmung gilt mit Inkrafttreten der Kinderrechtskonvention am 5.04.1992 aufgrund des Zustimmungsgesetzes vom 17.02.1992 und Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 6.03.1992 (BGBl II 1992 S. 121 (Nr. 6), BGBl II 1992 S. 990 (Nr. 34)) gemäß Art. 59 Abs. 2 GG in Deutschland im Rang eines einfachen Bundesgesetzes (BVerfG, Beschluss v. 05.07.2013 – 2 BvR 708/12 – juris –). Ferner ist der Gehalt seit 2009 über Art. 24 Abs. 2 EuGRC verbindlich.

Die Hervorhebung des Kindeswohls („best interests of the child“) ist nach Zweck und Inhalt im Sinne einer Auslegungs-, Abwägungs- und Ermessensleitlinie ohne weitere gesetzgeberische Schritte vollzugsfähig (Nettesheim, in: Maunz/ Dürig, Kommentar zum GG, Art. 59 Rdn. 180; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 09.10.2007 - 15 A 1596/07 -, DVBl. 2007, 1442 ff.) und damit ohne zusätzliche Umsetzungsakte anzuwenden. Statuiert wird damit ein sachbereichsübergreifendes Prinzip, das in Deutschland unmittelbar geltendes Recht ist.

Das Abwägungsprinzip des Art. 24 Abs. 2 EuGRC, 3 Abs. 1 KRK (ebenso zu finden in Art. 7 Abs. 2 der Behindertenrechtskonvention und in Art. 5 Buchst. b der Frauenrechtskonvention) folgt dem Leitgedanken, dass die Zukunftsinteressen von Kindern und Jugendlichen grundsätzlich Vorrang genießen sollen, weil Leben und Überleben der nachwachsenden Generation die Basis der Menschheitsentwicklung sind. Das Regelungsziel des Art. 3 Abs. 1 KRK als solches unterstützt damit das Gewicht der Zukunftsinteressen. Das verschafft dem Kindeswohlvorrang einen Schutzgehalt, der nach seiner Wertigkeit uneingeschränkt derjenigen der im Grundgesetz enthaltenen Grundrechte entspricht (Benassi, Deutsche Rechtsprechung vs. UN-Kinderrechtskonvention? Zur Bedeutung des Art. 3 Abs. 1 KRK für die Verwirklichung der Kinderrechte, DVBl 2016, 617). Eine ausführliche Interpretation dieser Bestimmung enthält der General Comment des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zu Art. 3 Abs. 1 KRK vom 14.01./1.02. 2013 (https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc/crc_c_gc_14_eng.pdf). Zwei ausführliche völkerrechtliche Rechtsgutachten leuchten die Einzelheiten der Regelung aus (Lorz, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der

deutschen Rechtsordnung. Ein Rechtsgutachten, hrsg. von der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, Berlin 2003; Lorz, Was bedeutet die uneingeschränkte Verwirklichung des Kindeswohlvorrangs nach der UN-Kinderrechtskonvention im deutschen Recht? Hrsg. National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, Berlin 2010 (https://www.netzwerk-kinderrechte.de/fileadmin/publikationen/Lorz_Expertise_gesamt.pdf); näher dazu und zu den hiesigen Erläuterungen ferner Eichholz, Der Vorrang des Kindeswohls – die Bedeutung von Art. 3 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention für die deutsche Rechtsprechung. Grundlagenpapier für die Aus- und Fortbildung von Anwältinnen, Anwälten, Richterinnen und Richtern und den mit Kinderbelangen befassten Professionen, hrsg. von der National Coalition Deutschland - Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, Berlin 2015, https://www.netzwerk-kinderrechte.de/fileadmin/bilder/user_upload/Text_Eichholz_24112015.pdf).

Um dem prozeduralen Berücksichtigungsgebot zu genügen, ist, wenn Belange von Kindern und Jugendlichen betroffen sind, bei allem staatlichen Handeln ausdrücklich zu benennen und darzulegen, was dem Vorrang ihrer Interessen am besten entspricht. In materiell-rechtlicher Hinsicht gebietet Art. 3 KRK, diesen Interessen gegenüber anderweitigen Belangen besonderes Gewicht beizumessen. Verfahrensrechtlich gilt als zwingend zu beachtende Maxime, dass die Interessen der nachwachsenden Generation im Einzelnen erkundet und dargelegt werden müssen, um dann abzuwägen, welches Gewicht ihnen in der Abwägung mit anderen Belangen zukommt, wobei stets das Kindeswohl als ein vorrangiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen ist (Schmahl, UN-Kinderrechtskonvention, 2. Aufl. 2017, Art. 3 Rdn. 3-13). Die nach erfolgter Abwägung getroffene Entscheidung ist unter Hervorhebung der Abwägungsgesichtspunkte zu begründen und zu dokumentieren. Insbesondere wenn Belange von Kindern im Einzelfall zurückstehen sollen, ist ausführlich darzulegen, dass ihre Interessen gleichwohl mit Vorrang in die Abwägung eingestellt wurden.

Im Sinne einer völkerrechtsfreundlichen (und europarechtsfreundlichen) Auslegung der vorliegend gerügten Grundrechtsbestimmungen, namentlich des Art. 2 Abs. 1 GG, ist davon auszugehen, dass diese Bestimmung auch auf Verfassungsebene in Ansatz zu bringen sind. Wäre das nicht so, ergäbe sich ein Völkerrechtsverstoß, weil die Gesetzgebung dann nicht mehr Gegenstand der Anforderungen aus Art. 3 KRK wäre. Und Art. 3 KRK bezieht sich nach seinem expliziten Wortlaut auch auf die Gesetzgebung.

Im Falle der Klimaschutzgesetzgebung, sowohl der erfolgten wie auch der unterlassenen, ist in keiner Weise erkennbar, dass der Gesetzgeber diese somit bestehende Anforderung einer Abwägung prozedural und materiell nachprüfbar durchgeführt hätte. Damit liegt ein Verfassungsverstoß vor. Der Gesetzgeber muss unter vorrangiger Berücksichtigung des Kindeswohls neu über die Klimapolitik befinden.

4. Offensichtliche Verfehlung des Untermaßverbotes in Gestalt einer Verletzung der Tatsachenerhebungsregeln durch den Gesetzgeber

Zur bereits vorgetragenen Verletzung der Tatsachenerhebungsregeln – angesichts der Nutzung einer unvollständigen und inkorrekten Tatsachengrundlage durch den Gesetzgeber – wird ferner ergänzend auf eine Reihe von Dingen hingewiesen, namentlich angesichts des Erlasses des KSG:

Wie bereits in der Beschwerdeschrift dargelegt, hat sich der Gesetzgeber im Rahmen der Ausübung seiner Schutzpflichten und der Gefahren- und Risikobewertung der von der globalen Erderwärmung ausgehenden Auswirkungen für die Grundrechtsträger an den wissenschaftlichen Erkenntnissen und ökologischen Belastungsgrenzen zu orientieren bzw. hat diese zu berücksichtigen (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18. Februar 2010 – 2 BvR 2502/08 –, Rn. 12 juris; SRU, Sondergutachten 2019, S. 84; Calliess, ZUR 2019, 385 f.). Der deutsche Gesetzgeber hat jedoch beim Beschluss des KSG die wissenschaftlichen Erkenntnisse offensichtlich außer Acht gelassen, die ergänzend zur Beschwerdeschrift im Lichte des KSG-Erlasses nachstehend weiter vorzutragen sind. Im Kern geht der Gesetzgeber unzutreffend davon aus, dass seine Maßnahmen seinen eigenen Zielen aus § 1 KSG gerecht werden. Das tun sie – unabhängig davon, dass diese Ziele schon dem grundrechtlichen Schutzstandard gar nicht entsprechen – jedoch nicht. Dies belegen die oben beim Sachverhalt ausführlich dargestellten gutachterlichen Stellungnahmen im Auftrag der Bundesregierung selbst. Damit geht der Gesetzgeber von einer unzutreffenden Tatsachenlage aus und verfügt somit nicht über das durch die Grundrechte geforderte schlüssige Schutzkonzept.

Die in § 3 Abs. 1 KSG festgelegten nationalen Klimaschutzziele in Form der Minderungsquote von 55 % bis zum Jahr 2030 i.V.m. § 4 Abs. 1 und Anlage 2 KSG zulässigen Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren gehen erkennbar irrig davon aus, das dem Paris-Abkommen entlehnte Gesetzesziel aus § 1 KSG zu erreichen. Das danach durch den Gesetzgeber als zulässig erachtete Emissionsbudget übersteigt das der Bundesrepublik Deutschland zur Verfügung stehende Gesamtemissionsbudget um das Doppelte, was zur Erreichung des PA erforderlich wäre (vgl. SRU, Umweltgutachten 2020, S. 55). Hervorzuheben ist dabei, dass in den Sektorzielen des Anhangs

2 KSG Treibhausgasemissionen für die Bereiche Landnutzung, Landnutzungsänderungen, Forstwirtschaft sowie internationaler Luft- und Seeverkehr keine Minderungsziele enthalten sind (BT-Drs. 19/14337, S. 27) und demnach in dem sich aus der Gesamtheit der zulässigen Gesamtmenge für CO₂ noch nicht einberechnet sind, daher das nach dem PA und den wissenschaftlichen Erkenntnissen erforderliche Gesamtemissionsbudget in noch größeren Maße übersteigen. Damit wird erkennbar mit fehlerhaften Tatsachenannahmen operiert, und es fehlt an einem schlüssigen Schutzkonzept.

Dem nationalen Klimaschutzziel liegt auch keine Prognose zur Erreichung der Ziele aus Art. 2 Abs. 1 PA oder des grundrechtlich gebotenen Schutzniveaus zugrunde. Es findet sich lediglich ein Verweis auf die Ziele und Verpflichtungen des PA in dem in § 1 KSG enthaltenen Zweck des Gesetzes und ein Bezug innerhalb der Gesetzesbegründung auf das PA jedoch nur bezüglich der angestrebten Treibhausgasneutralität im Jahr 2050 und nicht der nationalen Klimaschutzziele 2030 (BT-Drs. 19/14337, S. 24). Weder die Bundesregierung noch der Gesetzgeber haben eine solche Prognose des deutschen Beitrags zur Erreichung des grundrechtlich gebotenen Schutzniveaus vorgenommen. Für den Gesetzgeber wird dies besonders aus der Gesetzesbegründung deutlich, wo es heißt, dass das Minderungsziel lediglich aus den dem Energiekonzept 2010 und dem Klimaschutzplan 2050 durch den Gesetzgeber übernommen wurde (BT-Drs. 19/14337, S. 27). Konkrete Prognosen oder gar ein Zahlenwerk über die Wirksamkeit der darin enthaltenen Minderungsmaßnahmen lagen aber auch diesen unverbindlichen Plänen nicht zugrunde. Dementsprechend hat sich der Gesetzgeber beim Erlass des KSG auch auf keine belastbare Prognose des Beitrags der nationalen Klimaschutzziele zur Beschränkung der globalen Erderwärmung gestützt, vielmehr muss angenommen werden, dass hier eine pauschale Annahme ins Blaue hinein durch eine blinde Übernahme erfolgte. Zudem ist es im Bereich der grundrechtsgefährdenden Auswirkungen des Klimawandels nicht entscheidend, wann eine Treibhausgasemissionsneutralität erreicht wird, sondern welche Menge an Treibhausgasen zu diesem Zeitpunkt noch emittiert wird. Im Übrigen fehlt die Darlegung oder auch eine Vorgabe über jeglichen Emissionspfad zur Erreichung einer solchen Treibhausgasneutralität, so beispielsweise ein Treibhausgasemissionsreduktionsziel für 2040. Demnach ist das gerügte Unterlassen des Gesetzgebers hier auch im Hinblick auf das Fehlen eines in tatsächlicher Hinsicht sorgfältig fundierten wirksamen Schutzkonzepts (BVerfG, Urt. v. 28. Mai 1993 - 2 BvF 2/90 - juris Rn. 166) begründet, da die nationalen Klimaschutzziele weder einen angemessenen Schutz sicherstellen noch als solcher wirksam sind.

Auch in der Gesetzesbegründung wird lediglich auf die Einhaltung des 1,5- bis 2-Grad-Ziels Bezug genommen (BT-Drs. 19/14746, S. 19). Damit wird durch den Gesetzgeber auch noch eine globale Erderwärmung über 1,5 Grad Celsius für tolerierbar gehalten, um die

Auswirkungen des Klimawandels so gering wie möglich zu halten. Wie bereits in der Verfassungsbeschwerdebegründung aufgezeigt (S. 31 f.), ist anhand der wissenschaftlichen Erkenntnisse allerdings nur die 1,5-Grad-Grenze der globalen Erderwärmung annähernd dazu geeignet, das grundrechtliche gebotene Schutzniveau zu gewährleisten bzw. die Auswirkungen so gering wie möglich zu halten (siehe auch SRU, Umweltgutachten 2020, S. 47). Wie sich aus dem IPCC-Sonderbericht 2018 ergibt, besteht bei einer globalen Erderwärmung über 1,5 Grad Celsius das Risiko, dass irreversible Schäden für Menschen und Tiere zu besorgen sind und wichtige klimatische Kippunkte überschritten werden (vgl. Beschwerdeschrift S. 32; Ekardt/Wieding/Zorn, Sustainability 2018, 2812) und das insgesamt ein Schadensereignis apokalyptischen Ausmaßes zu erwarten ist.

Ferner ist zu konstatieren, dass die im Klimaschutzprogramm genannten Maßnahmen – schon bei einer rein theoretischen Betrachtung – nach den Darlegungen der regierungseigenen Gutachten und Beratungsgremien nicht dazu fähig sind, die unzureichenden nationalen Klimaschutzziele und europäischen Klimaschutzziele - entsprechend des nationalen Beitrags - zu erreichen und der Gesetzgeber somit von falschen Faktenannahmen ausgeht. Zu diesem Ergebnis kommen die in der Sachverhaltsdarstellung beschriebenen Gutachten, die die Bundesregierung selbst in Auftrag gegeben hat. Demnach verringern sich die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 nur auf 598 Mio. t CO₂eq. Gegenüber dem Basisjahr 1990 entspricht dies einer Reduktion um 52,2% (prognos, Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050 - Dokumentation von Referenzszenario und Szenario mit Klimaschutzprogramm 2030, 10. März 2020, S. 12). Nach dem wiederum vom BMU in Auftrag gegebene Gutachten ist eine Treibhausgasminderung von rund 32,6 % auf 844 Mio. t CO₂e im Jahr 2020 zu erwarten, womit das Ziel der Bundesregierung (Minderung von 40 %) nicht erreicht wird (Umweltbundesamt, Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030, März 2020, S. 22). Im Jahr 2030 soll sich eine Minderung der Treibhausgasemissionen um 51,0 % auf 614 Mio. t CO₂e ergeben, womit das Klimaschutzziel von einer Minderung um mindestens 55 % (543 Mio. t CO₂eq) gemäß Anlage 2 zu § 4 KSG verfehlt wird. Erschwerend kommt hinzu, dass das Klimaschutzprogramm 2030 selbst keine Prognose über die Wirksamkeit der Maßnahmen hinsichtlich ihres Beitrags zur Erreichung des 1,5 Grad Celsius-Ziels oder des nationalen Beitrags hierzu enthält. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Gesamtheit aller darin enthaltenen Maßnahmen, als auch für die einzelnen Maßnahmen. Auch für die aus dem Maßnahmenprogramm 2030 stammenden Maßnahmen, die nunmehr eine legislative Umsetzung durch den Gesetzgeber gefunden haben - wie beispielsweise das Brennstoffemissionshandelsgesetz (vgl. BT-Drs. 19/14746) – fehlt eine begründete Prognose über deren Beitrag zur Treibhausgasemissionsminderung. Mit alledem wird eine Minderungswirkung lediglich unterstellt, jedoch das Maß der Minderung und dessen Beitrag zur

Erreichung des grundrechtlich Gebotenen völlig offen und insbesondere unüberprüfbar. Die pauschale Annahme, mit den im Klimaschutzprogramm 2030 enthaltenen Maßnahmen könnten zumindest die unzureichenden nationalen Klimaschutzziele 2030 erfüllt werden, wird jedoch gerade durch die zitierten amtlichen Gutachten erschüttert, die allesamt die schon theoretisch zu konstatierende Unwirksamkeit der bisher beabsichtigten Maßnahmen belegen.

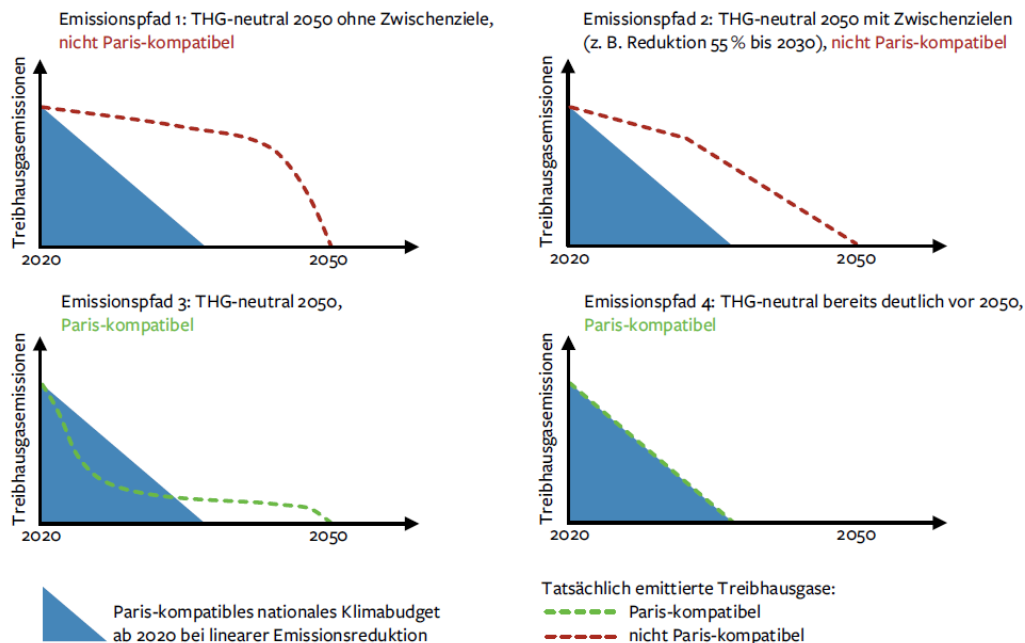
Ferner ist hervorzuheben, dass aufgrund der bisher unzureichenden Emissionsminderungsanstrengungen (Zielverfehlung) und der unzureichenden Zielsetzung (unzureichende Klimaschutzziele), die Emissionsminderungsziele für den Zeitraum nach 2030 wesentlich ambitionierter sein müssen und die davon abgeleiteten Maßnahmen wesentlich einschneidender in die Freiheit der Grundrechtsträger sein werden. Zudem ist auch eine gesetzgeberische Grundsatzentscheidung zum gegenwärtigen Zeitpunkt über die nationalen Klimaschutzziele für den Zeitraum nach 2030 erforderlich und dies auch unabhängig von Verhandlungen auf internationaler und europäischer Ebene – indem dies bestritten wird, wird erneut von unzutreffenden Faktenannahmen ausgegangen. Denn zum einen sind zur Abwendung von (zukünftigen) Grundrechtseingriffen, die in dem nationalen Beitrag zur Erderwärmung begründet sind, Nullemissionen innerhalb von weniger als 20 Jahren erforderlich (vgl. Verfassungsbeschwerde, S. 33). Der Kausalverlauf zwischen einem weiteren Ausstoß von Treibhausgasen und dem Eintritt von Auswirkungen der Erderwärmung auf die Grundrechtsträger ist hier klar und wird immer wieder auch durch den IPCC deutlich hervorgehoben. Dementsprechend ist nicht nur ein unverzügliches Handeln geboten, sondern auch ein vorausschauendes Handeln mit Blick auf die nationalen Klimaschutzziele für den Zeitraum nach 2030. Zum anderen liegt es auf der Hand, dass derartige Klimaschutzziele und Minderungen nicht von heute auf morgen zu erzielen sind. Derartige gesetzlich festgelegte Minderungsziele bedingen daher eine Planungssicherheit, die nur durch eine gesetzliche Regelung erzielt werden kann. Dies wird auch durch die Bundesregierung anerkannt, soweit sie ebenfalls den Gesetzesentwurf zum KSG mit der erforderlichen Planungssicherheit begründet (vgl. BT-Drs. 19/14337, S. 2). Im Übrigen ist der Gesetzgeber auch im Rahmen seines Verfassungsauftrags aus Art. 20a GG gehalten, bereits jetzt eine Regelung für den Zeitraum nach 2030 zu treffen, denn zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch zukünftiger Generationen kann die Treibhausgasemissionsminderung und die erforderlichen Nullemissionen nicht auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden (vgl. zum Erfordernis einer langfristigen Perspektive, SRU, Sondergutachten 2019, S. 142). Wenn solche Festlegungen offenkundig für entbehrlich gehalten werden, geht der Gesetzgeber ersichtlich von unzutreffenden Faktenannahmen aus. Dass sich der Gesetzgeber durch eine entsprechende Regelung selbst bindet und damit die grundlegende Planung für die davon abzuleitenden Maßnahmen legen würde, spricht nicht dagegen. Vielmehr hielt auch das BVerfG eine derartige

Bindung des Gesetzgebers für erforderlich und damit grundsätzlich möglich. So heißt es in der Entscheidung zum Maßstäbengesetz (BVerfG, Urteil vom 11. November 1999 – 2 BvF 2/98 –, BVerfGE 101, 158-238, Rn. 271, vgl. auch SRU, Sondergutachten 2019, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, S. 183):

„In dem Erfordernis eines auf Planung aufbauenden Gesetzes [...] ist die Bildung langfristiger Maßstäbe angelegt, die dem Gesetz wieder seine herkömmliche rechtsstaatliche Funktion zuweisen: Das Gesetz gestaltet in seiner formellen Allgemeinheit rational-planmäßig die Zukunft, setzt eine gewisse Dauerhaftigkeit der Regel voraus, erstreckt ihre Anwendung auf eine unbestimmte Vielzahl künftiger Fälle, wahrt damit Distanz zu den Betroffenen, wendet die Aufmerksamkeit des regelnden Organs dem auch für die Zukunft verpflichtenden Maß zu und verwirklicht die Erstzuständigkeit des Gesetzgebers bei der Verfassungsin-terpretation.“

Diese zur Verteilung des Finanzaufkommens ergangene Rechtsprechung des BVerfG ist auch auf Klimaschutzziele übertragbar, was bereits der Umstand verdeutlicht, dass der Gesetzgeber sich auch nicht außerstande dazu sah, nationale Klimaschutzziele für den Zeitraum bis 2030 zu erlassen. Trotzdem hat er dies nicht getan. Darüber hinaus fehlt die Darlegung oder auch eine Vorgabe über jeglichen Emissionspfad zur Erreichung einer solchen Treibhausgasneutralität - so beispielsweise ein Treibhausgasemissionsreduktionsziel für 2040. Wie sich insbesondere aus dem Umweltgutachten 2020 des SRU ergibt, ist jedoch auch eine Treibhausgasneutralität ohne Zwischenziele als auch mit lediglich einem Zwischenziel 2030 (55 % Minderungsquote) nicht mit den Zielen des PA (und der Grundrechte) kompatibel – und zwar meint der SRU dies wie gezeigt schon auf der Basis seines mit Nullemissionen in zwei Dekaden unvereinbaren und insofern zu großen Budgets (vgl. SRU, Umweltgutachten 2020, S. 42, dort Abb. 2-2):

Emissionspfade zur Einhaltung der Pariser Klimaziele in Deutschland (schematisch)



Zu konstatieren ist also: ein fehlendes schlüssiges Gesamtkonzept zur Treibhausgasemissionsminderung und Angleichung der nationalen Klimaschutzziele an einen mit dem Paris-Abkommen konformen Minderungspfad; die unzureichende Orientierung an wissenschaftlichen Grundlagen und fehlende Ableitung der nationalen Klimaschutzziele aus dem wissenschaftlichen Erkenntnissen; die fehlende Aufarbeitung der Ziele und ihrer Grundlagen für den Zeitraum nach 2030; die schwache Stellung des Expertenrats im Vergleich zu anderen Expertengremien in anderen Staaten (vgl. hierzu die Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf, abrufbar unter: <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-des-bundes-klimaschutzgesetzes/> sowie u.a. SRU, Umweltgutachten 2020, Scharlau/v. Swiekowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina, NVwZ 2020 1 (8); Franzius, EnWZ 291, 435).

Auch unabhängig vom vorliegenden Fall rügen Bundestagsabgeordnete seit einiger Zeit, dass Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden seit einigen Jahren in größerer Zahl wissenschaftliche Studien zur Klimapolitik anfertigen lassen und diese oftmals nicht zur Veröffentlichung freigeben – und sie damit auch dem Gesetzgebungsprozess entziehen (vgl. BT-Drs, 19/08122). Damit wird ein weiteres Mal evident, dass der Gesetzgeber zur Neuentscheidung über seine Klimapolitik, diesmal unter Zugrundelegung einer akkuraten Tatsachengrundlage, verpflichtet werden muss. Damit zeigt sich erneut, dass nicht nur in früheren Entscheidungen, sondern auch heute noch die Gesetzgebung von einer so nicht haltbaren Tatsachengrundlage ausgeht.

5. Missachtung des Parlamentsvorbehalts auch unter Berücksichtigung des KSG

Zum Parlamentsvorbehalt ist im Lichte des Erlasses des KSG Folgendes ergänzend vorzutragen. Durch die damit getroffene Entscheidung hat sich die gesetzliche Normierung des Klimaschutzes in Deutschland möglicherweise verdichtet – bereits vorher gab es unstrittig eine Reihe von Rechtsakten des deutschen (und europäischen) Klimaschutzrechts –, doch auch weiterhin bleiben elementare Dinge gesetzgeberisch unregelt. Der Gesetzgeber hat im Bereich der Grundrechtsausübung alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (vgl. Beschwerdebeurteilung m.w.N., S. 158). Dies hat er in mehrfacher Hinsicht nicht getan, wie auch die Stellungnahme der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/ Die Grünen zutreffend hervorhebt:

Es liegt auf der Hand, dass sowohl die Minderungsziele selbst als auch die Aufteilung der Minderungsverpflichtungen auf einzelne Sektoren und die für die Minderung erforderlichen Maßnahmen weitreichende Auswirkungen auf den Freiheitsbereich der Grundrechtsträger haben und damit dem Parlamentsvorbehalt unterliegen. Durch sie werden die nationalrechtlich zulässigen Gesamtemissionen festgelegt, die letztlich alle Lebensbereiche der Grundrechtsträger tangieren. Exemplarisch wird dies beim Kauf eines Autos, der Wahl einer Gebäudeheizung oder auch dem Kauf eines landwirtschaftlichen Produkts deutlich, bei dem letztlich immer die Treibhausgasemissionsminderungsverpflichtungen eine Rolle spielen und die Grundrechtsträger damit berühren. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass die national zulässigen Gesamtemissionsmengen selbst noch keine Emissionsminderungsmaßnahmen darstellen. Denn Treibhausgasemissionsminderungsmaßnahmen werden nur aus den Gesamtemissionsminderungszielen ableitbar sein und dürfen insgesamt das danach zulässige Emissionsbudget nicht übersteigen. Zudem liegt es auf der Hand, dass gerade das „Ob“ der Minderungsziele einer gesetzgeberischen Entscheidung bedarf, denn die Frage nach einem gesetzlichen Minderungsziel und der rechtlichen Zulässigkeit des Ausstoßes von Treibhausgasen im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland ist eine weitreichende Grundsatzentscheidung (BVerfGE 49, 89-147, Rn. 80, 81)

Eine derartige Grundsatzentscheidung über die nationalen Treibhausgasemissionsminderungsziele über den Zeitraum nach 2030 sieht das KSG jedoch nicht vor, wodurch der Parlamentsvorbehalt verletzt wird. Die gesetzgeberische Entscheidung enthält wie aufgezeigt lediglich verpflichtende nationale Minderungsziele für den Zeitraum bis 2030. Das KSG enthält selbst keine Maßnahmen, wie dieses Ziel erreicht werden soll. In § 4 Abs. 6 KSG wird lediglich geregelt, dass die Bundesregierung im Jahr 2025 für die weiteren Zeiträume nach 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung

festlegt. Diese Rechtsverordnung bedarf gem. § 4 Abs. 6 Satz 3 KSG der Zustimmung des Bundestages. Daraus folgt zunächst, dass das KSG selbst keine nationalen Klimaschutzziele in Form einer Minderungsquote für den Zeitraum nach 2030 enthält. Zugleich wird die Festlegung derartiger Minderungsziele ausschließlich in die Verantwortung und das Ermessen der Verwaltung in Form der Bundesregierung gelegt. Dass der Bundestag dieser Rechtsverordnung zustimmen muss, ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass der Gesetzgeber hierzu bisher keine Regelung getroffen hat noch dass sich durch einen derartigen Zustimmungsvorbehalt der Gesetzgeber sich dem Wesentlichkeitsgrundsatz entledigen könne, wonach alleine der demokratisch legitimierte Gesetzgeber das Wesentliche im Bereich der Grundrechtsausübung und -eingriffe selbst zu regeln hat und seine Regelungsverantwortlichkeit nicht weg delegieren kann (BVerfGE 147, 253-363, Rn. 119). Dementsprechend reduziert ein solcher Zustimmungsvorbehalt auch nicht den Wesentlichkeitsgrundsatz und die verfassungsrechtlichen Anforderungen (BVerfGE 8, 274-332, Rn. 176). Denn die Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 6 KSG muss den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 GG genügen, dessen Sinn darin besteht, das Parlament daran zu hindern, sich seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft zu entäußern (BVerfGE 78, 249-289, Rn. 58). Es soll nicht einen Teil seiner Gesetzgebungsmacht der Exekutive übertragen können, ohne die Grenzen dieser Befugnis bedacht und diese nach Tendenz und Programm so genau umrissen zu haben, dass schon aus der Ermächtigung erkennbar und vorhersehbar ist, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll (BVerfGE 78, 249-289, Rn. 58). Hieran fehlt es vorliegend.

6. Angeblich mangelnde Rechtswegerschöpfung und Beschwerdefrist

Was Aspekte der Rechtswegerschöpfung und der Beschwerdefrist angeht, so ist Folgendes klarzustellen:

Entgegen entsprechenden Äußerungen der Gegenseite kann unverändert von einer Verfristung der Klage im Lichte des § 93 Abs. 1 BVerfGG nicht ausgegangen werden. Dass Bundestag und Bundesregierung im grundrechtlich gebotenen Maße zeitnahe Nullemissionen nicht einmal anstreben, ist vielmehr – einerlei ob man dies als echtes oder unechtes Unterlassen rubriziert und ob dies überhaupt eine verfassungsrechtlich notwendige Unterscheidung darstellt (siehe oben) – nicht an einem bestimmten Zeitpunkt festzumachen. Selbst wenn man dem nicht folgen würde, so wäre die Klagefrist schon deshalb nicht verstrichen, weil sich durch den Erlass des KSG eine neue Gesetzeslage ergeben hat. Mit dem vorliegenden Schriftsatz haben die Beschwerdeführer das KSG in ihren Vortrag einbezogen, dessen einzelne Regelungen benannt und sich mit deren Wirksamkeit bezogen auf das Begehren der Beschwerdeführer auseinandergesetzt. Deshalb liegt es neben der Sache, wenn Bundestag und

Bundesregierung den Beschwerdeführern vorwerfen, ihr Begehren sei verfristet, weil sie gegen jedes Gesetz, das „auch“ Klimaschutzziele verfolgt, binnen Jahresfrist hätten vorgehen sollen und hierbei darstellen sollen, dass und inwieweit der Gesetzgeber unter Berücksichtigung der konkreten Regelungen zu wenig für den Klimaschutz getan hätte. Dieses Erfordernis der Darlegung ergibt ersichtlich nur dann Sinn, wenn der Gesetzgeber gezielt einen Rechtsrahmen für den in Rede stehenden Bereich (hier: den Klimaschutz) geschaffen hat. An diesem Rechtsrahmen hat es aber – wie der Verfassungsbeschwerde dargetan und in der Gesetzesbegründung zum KSG ersichtlich – bis zum Erlass des KSG gemangelt. Wenn aber der Gesetzgeber einen solchen erkennbaren Rechtsrahmen gar nicht geschaffen hat, sondern die in Rede stehende Materie reflex- und annexartig in einer unüberschaubaren Anzahl von Gesetzen punktuell „mitgeregelt“ wird, ist eine konkrete Auseinandersetzung mit den punktuellen Regelungen in ihrer Gesamtheit überhaupt nur dann sinnvoll und von Interesse, wenn diesen einzelnen Regelungen in vielen verschiedenen Gesetzen eine Wirksamkeit für die in Rede stehende Materie nicht von vornherein abgesprochen werden kann. So liegt der Fall hier aber ersichtlich nicht, sondern die Beschwerdeführer haben bereits in der Verfassungsbeschwerde ausführlich dargelegt, dass auch nach Ansicht der Beschwerdegegner ausgehend von den Erkenntnissen von UBA, BMU und IPCC die bisher ergriffenen Maßnahmen, die bis zum Erlass des KSG vor allem im Klimaschutzplan der Bundesregierung 2050 vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichen. In einer solchen Situation ist eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem gesetzlichen Flickenteppich ersichtlich nicht erforderlich. Den nun erstmals geschaffenen klaren Rechtsrahmen in Form eines Klimaschutzgesetzes beziehen die Beschwerdeführer mit dem vorliegenden Schriftsatz innerhalb der Frist des § 93 Abs. 4 BVerfGG in die Verfassungsbeschwerde ein und machen nunmehr geltend, dass der Gesetzgeber auch unter Berücksichtigung der Regelungen des KSG keine ausreichenden Maßnahmen zum Schutz vor dem Klimawandel ergriffen hat.

Auch soweit von der Gegenseite die fehlende Rechtswegerschöpfung im Sinne des § 90 Abs. 2 BVerfGG für einen Teil des klägerischen Anliegens behauptet wird, kann dem nicht gefolgt werden. Soweit es die Rolle des deutschen Gesetzgebers für das Ergreifen der grundrechtlich gebotenen Klimaschutzmaßnahmen angeht, ist dies evident – denn ein anderer Rechtsschutz gegen die insoweit mangelnde Gesetzgebung steht nicht zur Verfügung. Aber auch soweit das mangelnde Hinwirken von Bundestag und Bundesregierung auf eine wirksamere EU-Klimaschutzgesetzgebung seitens der Verfassungsbeschwerde gerügt wird, ist nicht erkennbar, welcher sonstige Rechtsschutz dafür zur Verfügung hätte stehen können. Folgerichtig geht das BVerfG in st. Rspr., zuletzt in seinem EZB-Urteil (BVerfG, UrT. v. 05.05.2020, 2 BvR 859/15 u.a.), davon aus, dass solche Einwirkungsmaßnahmen allein vor dem BVerfG, aber nicht vor einem

Verwaltungsgericht eingefordert werden können. Insofern hat ein dazu kürzlich ergangenes instanzgerichtliches Urteil (VG Berlin, 31.10.2019 - 10 K 412.18) nur das Offenkundige festgehalten, nämlich dass solche Rechtsbehelfe evident unzulässig wären.

Das neue KSG unterstreicht dies. Das KSG sieht in § 4 Abs. 1 Satz 7 KSG die Regelung vor, wonach subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen durch oder aufgrund des KSG nicht begründet werden. Abgesehen von dem bemerkenswerten Umstand, dass Bundestag und Bundesregierung selbst für ihre unzureichenden Ziele offenbar sogleich deren Verfehlung befürchten (so auch Klinger, ZUR 2020, 259 (260)), wird damit ein weiteres Mal unterstrichen, dass eine einfachgerichtliche Klärung hier ausscheidet. Die Möglichkeit zur Verfassungsbeschwerde kann auf diesem Wege aber natürlich nicht begrenzt werden. Neben allgemeinen normhierarchischen Gesichtspunkten ergibt sich dies auch daraus, dass der Gesetzgeber sich nicht der Überprüfung seiner nationalen Klimaschutzziele entziehen kann, die durch Unionsrecht und Völkerrecht gerade eröffnet ist. Das KSG ist eindeutig zur Umsetzung des Unionsrechts und den vorgegebenen europäischen Klimaschutzziele ergangen, wie insbesondere die Gesetzesbegründung anhand des Anlasses und des Zweckes des Gesetzes als auch der Nennung der konkreten unionsrechtlichen Vorgaben erkennen lässt (vgl. nur BT-Drs. 19/14337, S. 1). Wie sich schon aus der in der Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer zu 12. und 13. dargestellten Rechtsprechung des EuGH (insbesondere dessen Bezugnahme auf Art. 47 EuGRCh) ergibt (Verfassungsbeschwerde, S. 134 f.), haben die mitgliedstaatlichen Gerichte den gerichtlichen Schutz der Rechte zu gewährleisten, die dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen). Der EuGH hat diese Rechtsprechung ein weiteres Mal bestätigt (EuGH, Urteil vom 03.10.2019, C-197/18, Celex-Nr. 62018CJ0197, juris Rn. 33, 34):

„Daraus folgt, wie die Generalanwältin in Nr. 41 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, dass zumindest natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von einer Verletzung von Richtlinienbestimmungen betroffen sind, die Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen bei den zuständigen Behörden – gegebenenfalls auch auf dem Rechtsweg – einfordern können müssen. Im Übrigen sind „Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“, Träger der Rechte aus Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus. Diese Bestimmung verpflichtet in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) die Mitgliedstaaten dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union verliehenen Rechte, insbesondere der umweltrechtlichen Bestimmungen, zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Dezember 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, Rn. 45).“

7. Angebliche Verfehlung der Darlegungsanforderungen, speziell im Zusammenhang mit der Beschwerdebefugnis

Sowohl die Bundesregierung als auch der Bundestag behaupten in ihren Stellungnahmen, dass die Beschwerdeführer die gebotenen Darlegungsanforderungen für eine Verfassungsbeschwerde nach §§ 23 Abs. 1, 92 BVerfGG nicht erfüllt hätten. Die Bundesregierung bestreitet dies umfassend und sehr pauschal, ohne sich mit den einzelnen Argumenten der Beschwerdeführer überhaupt näher auseinanderzusetzen.

Der Bundestag bemängelt hingegen ganz konkret, dass die Beschwerdeführer nicht dargelegt hätten, welche Regelungen der Gesetzgeber erlassen hat, um die Klimaschutzpläne der Bundesregierung umzusetzen. Ebenso wenig sei dargelegt worden, warum die legislativen Maßnahmen unzureichend sein sollen und warum der Gesetzgeber daher speziell die Beschwerdeführer nicht hinreichend schütze (vgl. Stellungnahme des Bundestages vom 06.12.2019, S. 9, letzter Absatz). Zugleich gesteht der Bundestag den Beschwerdeführern zu, hinreichend dargelegt zu haben, dass der Klimawandel Gefahren und Risiken für die Menschen in Deutschland begründet, die die Gesundheit und das Leben und damit höchste Rechtsgüter betreffen. Der Bundestag räumt weiter ein, dass nicht nur die abstrakte Möglichkeit besteht, dass sich diese Gefahren realisieren können, sondern dies vorausszusehen und sehr wahrscheinlich sei (vgl. Stellungnahme des Bundestages vom 06.12.2019, S. 16, 3. Absatz). Gleiches gesteht der Bundestag für Verletzungen der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zu (vgl. Stellungnahme des Bundestages vom 06.12.2019, S. 16, 3. Absatz) und bestätigt auch hier die Darlegung konkreter Gefahren für das Eigentum der insoweit betroffenen Beschwerdeführer (Stellungnahme des Bundestages vom 06.12.2019, S. 28, letzter Absatz). Er bemängelt aber, die Beschwerdeführer hätten sich nicht mit den Anpassungsmaßnahmen zum Gesundheitsschutz und zum Eigentumsschutz näher auseinandergesetzt. Schließlich bestätigt der Bundestag ausdrücklich die Ansicht der Beschwerdeführer, dass der Klimawandel zu gegenwärtigen Beeinträchtigungen im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. § 90 Abs. 1 BVerfGG führt (Stellungnahme des Bundestages vom 06.12.2019, S. 40, 1. Absatz am Ende). Hinsichtlich der individuellen Betroffenheit bleibt unklar, ob der Bundestag diese auch dem Beschwerdeführer zu 2. zugesteht oder nicht, jedenfalls für die Beschwerdeführer zu 1., 4., 7. und 11. anerkennt der Bundestag eine individuelle und gegenwärtige Betroffenheit (Stellungnahme des Bundestages vom 06.12.2019, S. 40, 3. Absatz).

Soweit der Bundestag kritisiert, die Beschwerdeführer hätten die Darlegungsanforderungen nicht erfüllt, wird insbesondere gefordert, dass die Beschwerdeführer darzulegen hätten, welche Regelungen der Gesetzgeber erlassen hat, um die Klimaschutzpläne der

Bundesregierung umzusetzen. Ebenso hätten die Beschwerdeführer darlegen sollen, warum die legislativen Maßnahmen unzureichend sein sollen und warum der Gesetzgeber daher speziell die Beschwerdeführer nicht hinreichend schütze. Der Bundestag fragt sich in diesem Zusammenhang allerdings zu Recht, ob die strengen Darlegungsanforderungen, die das BVerfG aus §§ 23 Abs. 1, 92 BVerfGG für die Rüge eines verfassungswidrigen gesetzgeberischen Unterlassens bisher aufgestellt hat, in dem hier vorliegenden, auch nach Ansicht des Bundestags „besonderen Fall“ zumutbar sind. Konkret erklärt der Bundestag (Stellungnahme des Bundestages vom 06.12.2019, S. 10, 1. Absatz):

„In dem besonderen Fall, in dem sich eine Verfassungsbeschwerde wie vorliegend nicht gegen eine einzelne Regelung oder ein einzelnes Gesetz richtet, sondern gegen ein legislatives Maßnahmenbündel, das als Ganzes ein hinreichendes Schutzniveau gewährleisten soll und dessen Gesamtwirkung die Beschwerdeführer als unzureichend bewerten, wird man möglicherweise nicht unbedingt verlangen können, in der Beschwerdeschrift jede Einzelregelung samt ihrer Anwendung durch Verwaltung und Gerichte darzustellen. Den Beschwerdeführern eine Substantiierung in einem solchen Umfang und Detailgrad abzuverlangen, könnte die Effektivität des Instruments der Verfassungsbeschwerde gefährden.“

Die Beschwerdeführer schließen sich diesen Überlegungen des Bundestags ausdrücklich an und haben ihren bisherigen Vortrag auch an genau dieser Überlegung orientiert. Denn es ist objektiv weder ohne die Gefahr relevanter Auslassungen möglich noch den Beschwerdeführern subjektiv zumutbar, alle Gesetze und Verordnungen des Bundes, die in irgendeiner Form auch dem Schutz vor dem oder der Anpassung an den Klimawandel dienen sollen, zu erfassen und darzustellen.

Der Zweck einer solchen Darstellung erschließt sich im vorliegenden besonderen Fall auch deshalb nicht, weil die Beschwerdeführer ja gerade der Ansicht sind, dass alle gesetzlichen Regelungen in ihrer Gesamtheit bereits gar nicht an dem aus ihrer Sicht dem verfassungsrechtlichen Untermaß ausgerichtet sind, also ein Ziel, Maßnahmen zu definieren, die eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius ermöglichen, in den bisherigen legislativen Akten und auch im neuen Klimaschutzgesetz gar nicht verfolgt wird.

Dass die bisher ergriffenen Maßnahmen in ihrer Gesamtheit nicht einmal geeignet sind, die unzureichenden vom Gesetzgeber selbst ausgegebenen Ziele zu erreichen, haben die Beschwerdeführer ebenfalls dargelegt und sich hierzu in erster Linie auf Einschätzungen und gutachterliche Überprüfungen und Statistiken der Staatsorgane, also der Bundesregierung und ihrer zuständigen Ministerien bzw. der staatlich eingesetzten Fachgremien, wie dem Sachverständigenrat für Umweltfragen, bezogen. Wenn aber die eigenen Evaluierungen der

Staatsorgane belegen, dass das bisherige Regelwerk nicht sicherstellt, dass die völkerrechtlichen, die unionsrechtlichen und die eigenständig gesetzten Ziele erfüllt werden, erschließt sich für die Beschwerdeführer nicht, welchen Sinn es haben soll, das bestehende Regelwerk im Einzelnen aufzufächern. Soweit seit Erhebung der Verfassungsbeschwerde durch den Gesetzgeber neue Regelungen erlassen wurden, für die noch keine Evaluation vorhanden ist, haben die Beschwerdeführer diese mit dem vorliegenden Schriftsatz in das Verfahren einbezogen und sich mit diesen Bestimmungen konkret auseinandergesetzt.

Ob das vom Bundestag für zumutbar erachtete Erfordernis, zumindest einen Rechtsstand zu benennen, der gerügt werden soll, und die behauptete Pflicht, die Dysfunktionalität der angegriffenen gesetzgeberischen Konstruktion in groben Zügen zu erläutern, im vorliegenden besonderen Fall zutreffen, muss letztlich das BVerfG entscheiden. Die Beschwerdeführer sind jedenfalls überzeugt davon, dass die Komplexität der vorliegend in Rede stehenden Problematik angefangen bei den wissenschaftlichen Ursachenzusammenhängen über die Vielzahl der in Rede stehenden Rechtsvorschriften und mit Blick darauf, dass die bisher erlassenen Gesetze wie beispielsweise das TEHG allesamt nicht auf die Ziele des Art. 2 Abs. 1 PA ausgerichtet waren, eine Anpassung des Darlegungsmaßstabs nahelegt. Denn wenn der bisherige Rechtsstand erklärtermaßen gar nicht auf das von den Beschwerdeführern dargelegte Untermaßverbot ausgerichtet sind, lässt sich mit einer Darstellung dieser Gesetzeslage weder das Begehren der Beschwerdeführer erfassen noch ist erkennbar, welchen Zweck die konkrete Auseinandersetzung mit Gesetzen, die vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde erlassen wurde, erfüllen soll, wenn diesen Gesetzen in ihrer Gesamtheit von der Wissenschaft bescheinigt wird, dass es hiermit nicht gelingen kann, die Ziele, welche der BRD völkerrechtlich oder unionsrechtlich vorgegeben wurden, damit diese den ihr abverlangten Beitrag zur Minderung der Treibhausgasemissionen und ursächlich hierdurch den Beitrag zur Begrenzung der Erderwärmung, zu erreichen.

Soweit Bundestag und Bundesrat erstmals überhaupt einen Rechtsakt mit dem Anspruch erlassen haben, hiermit ein Klimaschutzkonzept verbindlich zu verfolgen, nämlich mit dem Erlass des KSG, so wird dieses mit dem vorliegenden Schriftsatz einbezogen und dessen Regelungszusammenhang dargelegt. Aus Sicht der Beschwerdeführer mangelt es der Verfassungsbeschwerde damit nicht an einer hinreichenden Begründung des Unterlassens von geeigneten legislativen Maßnahmen zum Schutz vor dem Klimawandel durch Bundestag und Bundesrat.

Die Besonderheiten des vorliegenden Falles werden auch deutlich, soweit in erster Linie die Bundesregierung bestreitet, dass die Beschwerdeführer hinreichend dargelegt haben, dass das gerügte gesetzgeberische Unterlassen ursächlich sei für eigene, individuelle

Grundrechtsbeeinträchtigungen. Die vom Bundestag (allgemein und individuell für einige Beschwerdeführer) anerkannte, von der Bundesregierung (allgemein und individuell für alle Beschwerdeführer) bestrittene gegenwärtige Bedrohung der Beschwerdeführer durch den Klimawandel ist deshalb nach richtiger Ansicht des Bundestages allgemein – wie bereits festgestellt wurde – deshalb als gegenwärtige Bedrohung anzuerkennen, weil die durch den Klimawandel absehbaren Gefahren bzw. deren Realisierung bei nicht hinreichend geeigneten Maßnahmen für die Grundrechte auf Leben und Gesundheit, Eigentum und ökologisches Existenzminimum konkret vorauszusehen und sehr wahrscheinlich sind. Soweit es um die Frage geht, was die Beschwerdeführer zum hinreichenden Nachweis einer individuellen Betroffenheit geltend machen müssen, vertreten Bundesregierung und Bundestag höchst unterschiedliche Positionen.

Die Bundesregierung meint (vgl. Schriftsatz vom 14.02.2020, S. 25 ff.), man habe es vorliegend mit einer Popularklage zu tun – was wie dargelegt nicht zutrifft –, und denkbare zukünftige Beeinträchtigungen seien keine gegenwärtigen Beeinträchtigungen und der Umstand, dass alle Menschen betroffen seien, führe letztlich dazu, dass niemand als betroffen im Sinne des Prozessrechts angesehen werden könne (S. 27). Im Übrigen sei für die Darlegung der individuellen Betroffenheit erforderlich, anhand konkreter Tatsachen einen Kausalzusammenhang zwischen dem Unterlassen des Gesetzgebers und den individuellen Beeinträchtigungen nachzuweisen (S. 27/28). Der Bundestag meint, der Umstand, dass es vorliegend um die Gefahr von Schäden katastrophalen Ausmaßes geht, welche die Rechte aller Grundrechtsträger in Deutschland zu beeinträchtigen drohe, lasse zwar daran zweifeln, ob hier eine individuelle Betroffenheit überhaupt denkbar sei. Er lässt dies im Ergebnis offen und meint, zum Ausschluss einer Popularklage dürfe nur derjenige Rechtsschutz in Anspruch nehmen, der nicht nur als Teil der Allgemeinheit, sondern eine qualifizierte und individualisierte Betroffenheit von den Konsequenzen des Temperaturanstiegs darlege. Für die Beschwerdeführer zu 1., 2. (nicht eindeutig), 4., 7. und 11. ist dies aus Sicht des Bundestages hinreichend dargelegt.

Die Beschwerdeführer begrüßen ausdrücklich, dass der Bundestag (wie bereits erwähnt) die individuelle und gegenwärtige Betroffenheit einiger Beschwerdeführer anerkennt und damit auch deren Darlegung als ausreichend erachtet. Für die übrigen Beschwerdeführer wird aber geltend gemacht, dass auch der vom Bundestag vertretene „großzügigere“ Ansatz den Besonderheiten des vorliegenden Falles nicht gerecht wird. Die obigen rechtlichen Ausführungen sind hier in puncto tatsächliche Betroffenheit der Beschwerdeführer weiter zu vertiefen. Wie bereits im Rahmen der Verfassungsbeschwerde dargelegt und vom Bundestag bestätigt, zeichnen sich die Gefahren, die durch den Klimawandel gegenwärtig und zukünftig drohen, gegenüber anderen Gefahrenlagen durch beachtliche Besonderheiten aus. So ist

erstens das Ausmaß der drohenden Schäden nicht nur als hoch, sondern als katastrophal einzuschätzen und zwar – zweitens - nicht nur für einen konkret abgrenzbaren Personenkreis, sondern für die gesamte Bevölkerung. Drittens ist die Gewissheit über Schadenseintritte ganz besonders hoch – lediglich der genaue Zeitpunkt des Eintritts der Schäden und ihre jeweils konkrete Höhe und Intensität lässt sich nicht genau bestimmen. Viertens ist die Situation dadurch gekennzeichnet, dass die zur Verfügung stehende Zeitspanne für das Ergreifen geeigneter Maßnahmen untypisch gering ist, da nach allen anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnissen nur ein kurzer Zeitrahmen zur Verfügung steht, um noch rechtzeitig gegensteuern zu können.

In dieser Situation der Sicherheit des Eintretens von Gefahren für voraussichtlich die gesamte Bevölkerung, in der auch die Beschwerdeführer nicht mit hinreichender Sicherheit sagen können, welche der vielen Gefahren sie konkret treffen werden, kann den Beschwerdeführern nicht abverlangt werden, einer von ihnen erkannten Untätigkeit des Gesetzgebers tatenlos zuzuschauen, weil sie aktuell „keine spezifische Nähe zu den absehbaren Gefahren“ nachweisen können. Da es gerade um den Schadenseintritt in der Zukunft und damit um noch nicht konkret voraussehbare individuelle Beeinträchtigungen geht, kann von den Beschwerdeführern nur verlangt werden, dass sie eine Betrachtung anhand der speziellen Auswirkungsprognosen für die Bundesrepublik Deutschland bezogen auf ihre individuelle Situation vornehmen und die danach absehbaren Gefahren auf mögliche besondere Risiko- und Gefährdungsfaktoren in ihrem persönlichen Lebensumfeld überprüfen.

Dieser allein erfüllbare Darlegungsmaßstab wurde für jeden der Beschwerdeführer erfüllt. Es wurde für jeden Beschwerdeführer die individuelle Lebenssituation näher beschrieben und es wurde konkret geschildert, welche besonderen individuellen Lebensumstände und Grundrechtspositionen von nach derzeitigen Erkenntnissen und Prognosen für die Bundesrepublik zu erwartenden Folgen des Klimawandels betroffen sein können.

Der Umstand, dass die in Rede stehenden Gefahren letztlich alle Bürger treffen können und bei ungehindertem Fortschreiten des Klimawandels auch nach Ansicht des Bundestags real treffen werden, kann nicht dazu führen, dass das Unterlassen gebotener Schutzmaßnahmen durch den Gesetzgeber der Überprüfung durch das BVerfG entzogen werden, wie oben bereits dargelegt wurde. Es wäre eine höchst merkwürdige Konsequenz, wenn ausgerechnet in dieser Situation das gesetzgeberische Unterlassen nicht der von Verfassungs wegen hierfür vorgesehenen Verfassungsbeschwerde zugeführt werden dürfte. Legt man die Ansicht der Bundesregierung zugrunde, wäre schlicht niemand berechtigt, ein nicht vorhandenes oder offensichtlich ungeeignetes Schutzkonzept des Gesetzgebers zur Begrenzung des Klimawandels gerichtlich auf die Einhaltung des Untermaßverbotes überprüfen zu lassen.

Legt man die Ansicht des Bundestags zugrunde, würde die Beschwerdeführereigenschaft letztlich an nur schwer zu durchschauenden Kriterien einer „besonderen“ Betroffenheit festgemacht, wobei der Bundestag offenbar vor allem Vorerkrankungen, die eine besondere Empfindlichkeit gegenüber Hitze begründen und das Vorhandensein von Wohneigentum an überschwemmungsgefährdeten Gewässern als besondere Situation anerkennen will, die die dortigen Beschwerdeführer in die spezifische Nähe zu absehbaren Gefahren und damit in eine individuelle Betroffenheit bringt.

Wie willkürlich diese Vorgehensweise im besonderen Kontext der Betroffenheit durch den Klimawandel ist, zeigt sich an der Beschwerdeführerin zu 3. Das heute 3-jährige Mädchen Ella Marie ist die Tochter des Beschwerdeführers zu 2., dem durch den Bundestag eine Betroffenheit in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zugestanden wird, soweit das Grundstück im Überschwemmungsgebiet gelegen ist. Da das etwas höher gelegene Wohnhaus nach den aktuell festgelegten Hochwasserkarten nur der Gefahr eines 200jährigen Hochwassers ausgesetzt ist, soll es für den Beschwerdeführer zu 3. an einer individuellen Betroffenheit auch in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG mangeln. Ergänzend tragen wir insoweit vor, dass die Berechnung der Zone eines 200jährigen Hochwassers in den aktuellen Hochwasserkarten die steigende Wahrscheinlichkeit von Überflutungen infolge des Klimawandels noch nicht berücksichtigt. Sowohl der Beschwerdeführer zu 2. ist damit in Leib und Leben gefährdet als auch dessen bei ihm und seiner Ehefrau Tochter, die Beschwerdeführerin zu 3. Die Auseinandersetzung sowohl der Bundesregierung als auch des Bundestags mit dem umfangreichen Vortrag zur individuellen Lebenssituation der 3-jährigen Ella und zu den Prognosen, was Ella mit Blick auf ihre statistisch zu erwartende Lebenserwartung an Klimawandelfolgen zu gegenwärtigen haben wird, zeigt besonders eindrucksvoll, wie ernst Bundesregierung und Bundestag den Schutz künftiger Generationen nehmen.

Die Bundesregierung bestreitet bereits die Wahrscheinlichkeit künftiger Beeinträchtigungen und spricht den Angehörigen künftiger Generationen ganz generell eine Beschwerdebefugnis in Bezug auf Schutzansprüche vor den Klimawandelfolgen ab:

„Der Beschwerdeführerin zu 3. fehlt die Beschwerdebefugnis. Sie trägt überhaupt keine eigenen gegenwärtigen Rechtsbeeinträchtigungen durch ein Unterlassen des Gesetzgebers vor, sondern bezieht sich allein auf ungewisse zukünftige Entwicklungen. Damit ist die Möglichkeit, dass die Beschwerdeführerin zu 3. selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch ein Unterlassen des Gesetzgebers in ihren Grundrechten verletzt ist, nicht plausibel begründet.“

Der Bundestag meint:

„Die Beschwerdeführerin zu 3. mag aufgrund ihres Alters zwar mit besonderer Wahrscheinlichkeit von den Folgen eines fortschreitenden globalen Temperaturanstiegs betroffen werden. Sie ist insoweit jedoch nicht intensiver gefährdet als alle anderen Angehörigen ihrer Generation.“

Für die Beschwerdeführer ist es schwer zu entscheiden, was sie unverständlicher finden: Eine Regierung, die offenbar noch nicht einmal verstanden hat, dass es nicht um ungewisse Zukunftsfolgen, sondern um real und absehbar drohende katastrophale Auswirkungen für die Menschen (nicht nur) in unserem Land geht, die künftige Generationen intensiver und härter treffen werden als die heutigen Entscheidungsträger, wenn diese nicht umgehend konsequent handeln. Oder einen Bundestag, der die Bedrohung zwar durchaus anerkennt, aber letztlich mit Schulterzucken auf das Risiko der späten Geburt verweist, das die heutige Generation der Kinder eben tragen muss.

Als Grund für eine individuelle Betroffenheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erkannt der Bundestag letztlich nur aktuelle Erkrankungen an (z.B. Allergien, Herzrhythmusstörungen), die durch den Klimawandel potentiell verschlimmert werden können, so für die Beschwerdeführer zu 1., 4., 7. und 11. Aktuell gesunde Menschen, die „nur“ auf durch den Klimawandel zu erwartende steigende Gefahren für Erkrankungen verweisen, gelten als nicht betroffen. Letztlich wird hiermit nur eine Fiktion des Nichtbetroffenseins erzeugt, indem konkret absehbare Risiken und Gefahren nur deshalb für unbeachtlich erklärt, weil sie erst in der Zukunft eintreten. Wie in der Beschwerdeschrift bereits dargelegt, ist ein solches Herausnehmen von Vorsorgefragen aus dem Grundrechtsschutzbereich jedoch nicht haltbar. Da die möglichen Abwehrmaßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels hinsichtlich ihrer Wirksamkeit aber von einer Vornahme in der Gegenwart abhängig sind, werden realistischere Weise in der Zukunft betroffene Menschen rechtsschutzlos gestellt. Denn sie werden auf einen Rechtsschutz zu einem späteren Zeitpunkt verwiesen, in dem die Realisierung der Gefahren nicht mehr aufgehalten werden kann. Wenn die Beschwerdeführerin zu 3. mit ihrem Rechtsschutzbegehren auf den Zeitpunkt verwiesen wird, in dem sie „in eine spezifische Nähe zu den absehbaren Gefahren“ gerückt ist, wird es zu spät sein, und Rechtsschutz ebenso wie die hier begehrte Feststellung, dass keine ausreichenden Maßnahmen zum Schutz vor dem Klimawandel ergriffen wurden, bliebe wirkungslos. Dies kann in unserer auf die Würde des Menschen, den Schutz seiner Grund- und Freiheitsrechte und den Schutz künftiger Generationen ausgerichteten Verfassungsordnung nicht richtig sein.

III. Annahmebedürftigkeit

Unter Berücksichtigung des Vorbringens der Beschwerdegegner ergänzen wir nachfolgend unseren Vortrag hinsichtlich der Annahmebedürftigkeit der Verfassungsbeschwerde und beziehen hierbei insbesondere die Rechtsauffassung des Bundestages in die Beurteilung des Vorliegens der Voraussetzungen des § 93a BVerfGG ein.

Dabei gehen wir davon aus, dass grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung Verfahren haben, die es erforderlich machen, den Gewährleistungsbereich eines Grundrechts oder seine Schranken zu umreißen; erfasst sind aber auch Verfahren, welche die Auslegung oder Fortbildung objektiven Verfassungsrechts erfordern. Verfassungsrechtliche Bedeutung kann auch eine Rechtsfrage haben, die präjudiziell für die Auslegung der Grundrechte ist. Voraussetzung ist weiter, dass sich die in Rede stehenden verfassungsrechtlichen Fragen nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lassen und noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung geklärt sind. Über die Beantwortung der verfassungsrechtlichen Frage müssen ernsthafte Zweifel bestehen, wofür als Anhaltspunkt gilt, dass die Frage in der Fachliteratur kontrovers diskutiert oder in der Rechtsprechung der Fachgerichte unterschiedlich beantwortet wird. Dabei gilt eine Grundsatzbedeutung dann als gegeben, wenn es an jeglicher verfassungsrechtlicher Vorklärung fehlt. Danach liegt ein Annahmegrund vor, wenn eine Verfassungsbeschwerde nicht entschieden werden kann, ohne dass neue verfassungsrechtliche Maßstäbe entwickelt werden und es an jeglicher verfassungsrechtlicher Vorklärung durch eine Senatsentscheidung fehlt. Wie die Kommentarliteratur (vgl. Graßhof in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Kommentar, Loseblatt, Stand 27. EGL., § 93a Rn. 91) richtigerweise betont, wären ohne solche neuen Maßstäbe etwa die Mauerschützenentscheidung (BVerfGE 95, 96) oder die Verfassungsbeschwerde gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht (BVerfGE 89,155) nicht denkbar gewesen. Ähnlich verhält es sich mit der erst kürzlich ergangenen EZB-Entscheidung (BVerfG, Urt. v. 05.05.2020, 2 BvR 859/15 u.a.) oder dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfG, Urt. v. 19.05.2020, 1 BvR 2835/17) oder auf das Existenzminimum (BVerfGE 125, 175).

Die Stellungnahme des Bundestages zeigt aus hiesiger Sicht in besonderem Maße auf, dass die Verfassungsbeschwerde gemäß § 93a Abs. 2 Buchst. a BVerfGG zur Entscheidung anzunehmen ist, weil ihr im vorgenannten Sinne grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt.

Die Rechtssache gibt bezogen auf die Beschwerdeführer zu 1. bis 11. dem Bundesverfassungsgericht Gelegenheit zur Klärung der Frage, ob Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG Auslegungsspielräume eröffnet, die durch das Pariser Übereinkommen und/oder die EMRK ausgefüllt werden müssen, um einen Konflikt zwischen der grundrechtlichen Wertung und der völkerrechtlichen Wertung zu vermeiden und welcher Weg aus Sicht des BVerfG methodisch vertretbar ist (vgl. dazu Stellungnahme des Bundestages, S. 19 unter (a)).

Hierbei handelt es sich um eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Frage, weil sie bisher durch das BVerfG nicht geklärt ist.

Das BVerfG erhält dabei insbesondere Gelegenheit zu überprüfen, ob sich eine Pflicht zur Treibhausgasreduzierung aus Art. 2 und 8 EMRK, wie sie der Gerichtshof Den Haag in den Niederlanden festgestellt hat, auch aus Sicht des BVerfG ergibt, und ob die EMRK insoweit auch den Gehalt der nationalen Grundrechte anreichert (vgl. zu diesem Aspekt die Stellungnahme des Bundestags, S. 21 unter (bb)). Hiermit kann der Senat auch zur Anwendungspraxis der EMRK einen wesentlichen Beitrag leisten, der auch über den hier anhängigen Streit hinaus von erheblicher Bedeutung und erheblichem Interesse zur Fortentwicklung des Verhältnisses zwischen EMRK und GG und deren wechselseitiger Beeinflussung wäre.

Das BVerfG kann bei Annahme der Verfassungsbeschwerde zudem klären, ob sich aus der Verpflichtung gemäß Art. 2 Abs. 1 PA, durch geeignete Maßnahmen eine Begrenzung der Erderwärmung auf möglichst 1,5 Grad Celsius das Schutzminimum zu erreichen, ableiten lässt, dass der Gesetzgeber zur Beachtung des Untermaßverbotes an dieses Ziel gebunden ist (dazu Stellungnahme des Bundestages, S. 22 unter (d)). Hierbei handelt es sich um eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Frage, die nicht nur für die Beschwerdeführer, sondern für alle Grundrechtsberechtigten und -verpflichteten von erheblicher Bedeutung ist, damit sie abschätzen können, welchen Umfang an Schutz sie erwarten können.

Auch erhält das Gericht Gelegenheit zur Klärung der Frage, ob Teile der rechtswissenschaftlichen Literatur aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 bzw. Abs. 2 GG – oder nur aus Art. 2 Abs. 1 bzw. Abs. 2 GG – zu Recht ein Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum ableiten, auf das sich die Beschwerdeführer zu 1. bis 11. vorliegend eigenständig berufen können. Dabei hätte das BVerfG insbesondere zu klären, welchen eigenständigen Anwendungsbereich und welches Gewicht ein solches Grundrecht gegenüber dem Gewährleistungsgehalt des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG aufweist (vgl. dazu die Stellungnahme des Bundestags, S. 30 Abs. 2 und 3, der ein solches Grundrecht nicht bestreitet, aber der Auffassung ist, dieses habe bezogen auf den Klimawandel gegenüber Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG keinen eigenständigen oder weitergehenden Gewährleistungsgehalt). Auch hierbei handelt es sich um grundsätzlich entscheidungserhebliche verfassungsrechtliche Rechtsfragen, die bisher durch das BVerfG nicht geklärt sind und die über den Einzelfall hinaus von Bedeutung sind.

Auch hat das BVerfG bisher nicht geklärt, ob ein Beschwerdeführer – wie im vorliegenden Fall – auch Art. 20a GG für die Begründung seiner Beschwerde fruchtbar machen kann. Der Bundestag weist in seiner Stellungnahme insoweit zutreffend darauf hin, dass das BVerfG bisher offengelassen habe, ob ein Beschwerdeführer im Rahmen einer abwehrrechtlichen Konstellation darauf berufen könne, das den Eingriff legitimierende Gesetz verstoße gegen die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, und dass eine entsprechende Frage für die hier in Rede stehende Schutzpflichtendimension der Grundrechte zu beantworten wäre. Dazu müsste das BVerfG die

bisher unbeantwortete Frage klären, ob auch Art. 20a GG zu denjenigen objektiven Normen des Verfassungsrechts gehört, die bei Grundrechtseingriffen beachtet werden müssen und deren Einhaltung das BVerfG im Verfassungsbeschwerdeverfahren kontrollieren kann (vgl. dazu Stellungnahme des Bundestages, S. 31 unter (1) bis S. 32, 1. Absatz). Ob die insoweit durch den Bundestag vertretene Auffassung (Stellungnahme, S. 32 unter (a) bis S. 33 unter (b)) überzeugt oder den Beschwerdeführern in ihrer Argumentation (vgl. dazu bereits die Beschwerdeschrift, S. 68 ff.) zu folgen ist, kann das BVerfG wegen der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedeutung dieser Fragen nicht im Annahmeverfahren, sondern nur im Verfassungsbeschwerdeverfahren selbst entscheiden. Gleiches gilt für die vom Bundestag angesprochenen Fragen der verfassungsgerichtlichen Kontroll-dichte bei der Prüfung eines Verstoßes gegen Art. 20a GG (vgl. Stellungnahme des Bundestages, S. 33 unter (2) bis S. 36).

Nach alledem ist die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung anzunehmen.

IV. Streitwert

Zur Höhe des Streitwertes erlauben wir uns folgende Ausführungen:

Sollte die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen werden, bitten wir sehr höflich darum, bei der Bemessung des Gegenstandswerts über den gesetzlichen Mindestwert von 5.000,00 EUR gemäß § 37 Abs. 2 Satz 2 nicht hinauszugehen.

Im Übrigen ist der Gegenstandswert unter Berücksichtigung aller Umstände, vor allem des Umfangs und der Schwierigkeit der anwaltlichen Tätigkeit sowie der Bedeutung der Angelegenheit nach billigem Ermessen zu bestimmen.

Maßgeblich ist vorrangig die Bedeutung der Angelegenheit für die Beschwerdeführer selbst und für die Auslegung und Fortbildung des objektiven Verfassungsrechts und daneben das subjektive Interesse der Beschwerdeführer. Darüber hinaus sollte allerdings auch die objektive Bedeutung der Sache in den Blick genommen werden.

Andere Kriterien würden wir vorliegend nicht berücksichtigen und dürfen insoweit auf die Gegenstandswertfestsetzung vom 28.02.1989, Aktenzeichen 1 BvR 1046/85, verweisen. So heißt es dort:

„Entgegen der Auffassung der Verfahrensbevollmächtigten der Beschwerdeführer ist es nicht angängig, den Wert der umstrittenen Grundstücke mit dem subjektiven Interesse gleichzusetzen.“

Wir halten daher einen Streitwert von 25.000,00 EUR für angemessen.

V. Anträge

Unter Berücksichtigung auch des zwischenzeitlich erlassenen KSG sowie der Einlassungen der Beschwerdegegner präzisieren wir nachfolgend die angekündigten Anträge und **b e a n t r a g e n**,

- I. **festzustellen, dass der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bundesrat**
 1. **keine hinreichenden auf das Ziel des Paris-Abkommens, *deutlich unter 2 und möglichst unter 1,5 °C globale Erwärmung* zu verursachen, ausgerichteten Maßnahmen getroffen haben,**
 2. **auch unter Berücksichtigung des KSG den Parlamentsvorbehalt missachtet haben, indem insbesondere die Zielfestlegung für die Minderung von Treibhausgasen ab 2030 nach wie vor keine gesetzliche Grundlage aufweist,**
 3. **darüber hinaus bei Erlass des KSG die verfassungsrechtlichen Verfahrensvorgaben hinsichtlich der Ermittlung der Tatsachengrundlagen des Klimaschutzes nicht beachtet haben, insbesondere sich nicht hinreichend an wissenschaftlichen Grundlagen orientiert und die nationalen Klimaschutzziele nicht hinreichend auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse abgeleitet haben,**
 4. **keine geeigneten Maßnahmen getroffen haben, um sicherzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland bis 2020 in den Nicht-Emissionshandelsbereichen eine Minderung der Treibhausgasemissionen um mindestens 14 % gegenüber den Emissionen des Jahres 2005 erreichen kann, wodurch zugleich kein ausreichender Beitrag geleistet wurde, um sicherzustellen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten das im Verpflichtungszeitraum übernommene Ziel des Kyoto-Protokolls erreichen, die Emissionen der EU um 20 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken,**

und hierdurch die Grundrechte der Beschwerdeführer verletzt haben.

Es wird zudem **b e a n t r a g t**,

- II. **dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung aufzugeben,**

innerhalb einer durch das Bundesverfassungsgericht zu bestimmenden Frist geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um so rechtzeitig Nullemissionen zu erreichen, dass eine Begrenzung der Erderwärmung auf höchstens 1,5°C (und wenn möglich noch weniger) noch gelingt. Dies schließt auch ein Einwirken und ein

Abstimmungsverhalten im Sinne dieses Ziels und entsprechender Maßnahmen in allen klimaschutzbezogenen EU-Rechtsetzungsverfahren ein.

VI. Zusammenfassung

Das Grundgesetz mag in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts des vergangenen Jahrtausends geschaffen worden sein. Dank der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es bisher stets gelungen, diesem Text, der einen Großteil der uns heute beschäftigenden Probleme nicht vorhersehen konnte, auch Antworten auf Fragen zu entlocken, die in der Geburtsstunde des Grundgesetzes als solche undenkbar waren. Die Beschwerdeführer sind überzeugt, dass das Grundgesetz auch für die existentielle Bedrohung durch den Klimawandel als eines der zentralen Probleme des neuen Jahrtausends eine Antworten erlaubt und sie vertrauen darauf, dass das Bundesverfassungsgericht eine angemessene Antwort zur Gewährleistung eines Grundrechtsschutzes für die Beschwerdeführer, die Bevölkerung und in letzter Konsequenz zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung selbst finden wird.

RAin Dr. Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Beschluss des Gesetzgebers über das Klimapakets der Bundesregierung am 15.12.2019.....	1
2. Bewertung des Klimapakets durch Gutachten im Auftrag des BMU und des BMWi sowie durch den SRU.....	10
II. Rechtliche Würdigung	18
1. Begehren der Beschwerdeführer.....	18
2. Stellungnahme zu den Einlassungen von Bundesregierung und Bundestag.....	21
a) Angeblich mangelnde Relevanz des deutschen Beitrags zum Klimaschutz	22
b) Kein Ersatz der Mitigation durch Adaptation.....	24
c) IPCC-Gutachten als wissenschaftlicher Minimalkonsens	25
d) Keine Relevanz von Verteilungsfragen im vorliegenden Verfahren	27
e) Keine Beschränkung des Gesetzesinitiativrechts der Bundesregierung oder ihrer Prärogative in der Außenpolitik ...	28
f) Neue Rechtsprechung des BVerfG zu Möglichkeiten der gerichtlichen Beschränkung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums.....	28
g) Neuere Literatur zu Klimaschutz und Grundrechten	30
3. Grundrechtsbeeinträchtigungen der Beschwerdeführer durch das Unterlassen der Beschwerdegegner	31
a) Beeinträchtigung und Beschwerdebefugnis auch bei sehr zahlreichen Betroffenen gegeben	31
b) Grundrecht auf das Existenzminimum.....	32
c) Schutzverstärkung durch Betroffenheit von Milliarden Menschen	33
d) Völkerrechtsfreundliche Auslegung der Grundrechte	34
e) Insbesondere: europa- und völkerrechtsfreundliche Auslegung des Art. 2 Abs. 1, 2 Abs. 2 GG im Licht des Art. 24 Abs. 2 EuGRC i.V.m. Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention	35
4. Offensichtliche Verfehlung des Untermaßverbotes in Gestalt einer Verletzung der Tatsachenerhebungsregeln durch den Gesetzgeber	38
5. Missachtung des Parlamentsvorbehalts auch unter Berücksichtigung des KSG	44
6. Angeblich mangelnde Rechtswegerschöpfung und Beschwerdefrist	45
7. Angebliche Verfehlung der Darlegungsanforderungen, speziell im Zusammenhang mit der Beschwerdebefugnis.....	48

III. Annahmebedürftigkeit	55
IV. Streitwert	57
V. Anträge	58
VI. Zusammenfassung.....	59