

BAUMANN RECHTSANWÄLTE - Partnerschaftsgesellschaft mbB
Harkortstraße 7 - 04107 Leipzig

Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Ihr Zeichen

RAin Dr. Franziska Heß
Telefon 0341 14 96 97-60
hess@baumann-rechtsanwaelte.de

Unser Zeichen
301/23FH/sk

Datum
12. September 2024

VERFASSUNGSBESCHWERDE

1. der Frau Karola Knuth [...]
2. des Herrn André Wendel [...]
3. der Frau Kerstin Lopau [...]
4. der Frau Dr. Mareike Yinka Bernhard [...]
5. des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch Herrn Olaf Bandt, Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin
6. des Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V., vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch Frau Susanne Jung, Frère-Roger-Straße 8-10, 52062 Aachen

- Beschwerdeführende -

Prozessbevollmächtigte: BAUMANN Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB, Harkortstraße 7, 04107 Leipzig

und Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, Könnertitzstraße 41, 04229 Leipzig (in Untervollmacht)

g e g e n

BAUMANN RECHTSANWÄLTE
Partnerschaftsgesellschaft mbB
Partnerschaftsregister Nr. PR 90,
AG Würzburg

Dr. Franziska Heß* L, wÜ

Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Anja Schilling* wÜ

Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Thomas Jäger* wÜ

Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Simone Lesch wÜ

Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Dr. Eric Weiser-Saulin wÜ

Rechtsanwalt

Philipp Amon wÜ

Rechtsanwalt

Lisa Hörtzsch L

Rechtsanwältin

Stephan Stock L

Rechtsanwalt

Dr. Martin Wiesmann L

Rechtsanwalt

In Kooperation:

Prof. Dr. Alexander Brigola

Prof. Dr. Christian Heitsch

* Partner i. S. d. PartGG

■ HAUPTSITZ WÜRZBURG

Annastraße 28 97072 Würzburg

Telefon 0931 / 46 0 46-0

Telefax 0931 / 730442-47 (zentral)

■ ZWEIGSTELLE LEIPZIG

Harkortstraße 7 04107 Leipzig

Telefon 0341 / 14 96 97-60

Telefax 0931 / 730442-47 (zentral)

Bankverbindung:

Sparkasse Mainfranken

IBAN: DE55 7905 0000 0047 7862 98

BIC: BYLADEM1SWU

Bürozeiten:

Montag-Donnerstag: 8.00 Uhr - 18.00 Uhr

Freitag: 8.00 Uhr - 15.30 Uhr

www.baumann-rechtsanwaelte.de

die Verletzung der grundrechtlichen Nachbesserungspflicht betreffend den Erlass geeigneter gesetzlicher Vorschriften und Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels durch die Bundesrepublik Deutschland im Sinne einer Begrenzung der Erderwärmung auf weit unter 2 °C und möglichst 1,5 °C

und

§§ 4 Abs. 1 bis 4 i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3; § 5a Satz 2 und 3; § 8 und § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 Klimaschutzgesetz in der Fassung vom 17.07.2024 (BGBl. 2024 Nr. 235)

w e g e n

der Verletzung des Gebots der intertemporalen Freiheitssicherung in Bezug auf die Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden

und

der Verletzung der Rechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sowie der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 und 20a GG i.V.m. Art. 47 GRCh i.V.m. Art. 8 EMRK.

Wir zeigen an, dass uns die Beschwerdeführenden mit der Wahrnehmung ihrer rechtlichen Interessen beauftragt haben. Die auf uns lautenden Vollmachten überlassen wir als **Anlagen BF 1 bis BF 6** sowie die Untervollmacht für Herrn Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt als **Anlage BF 7**.

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

I.

1. festzustellen, dass der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bundesrat keine geeigneten Maßnahmen getroffen haben, um sicherzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland ihren Anteil an der Erreichung des Ziels des Pariser Abkommens leistet, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C und möglichst auf unter 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten, und hierdurch die Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden in ihrer intertemporalen Dimension sowie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sowie die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 und 20a GG i.V.m. Art. 47 GRCh i.V.m. Art. 8 EMRK verletzt werden sowie
2. den Gesetzgeber zu verpflichten, geeignete Nachbesserungsmaßnahmen in einer vom Gericht zu setzenden Frist zu ergreifen;

II.

1. **§ 4 Abs. 1 bis 4 i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 i.V.m. § 8 des Bundes-Klimaschutzgesetzes in der durch das Zweite Gesetz vom 15.07.2024 (BGBl. 2024, 235) geltenden Fassung für nichtig zu erklären, hilfsweise deren Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz festzustellen,**
2. **§ 8 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 5a Satz 2 und 3 des Bundes-Klimaschutzgesetzes in der durch das Zweite Gesetz vom 15.07.2024 (BGBl. 2024, 235) geltenden Fassung für nichtig zu erklären, hilfsweise deren Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz festzustellen,**
3. **§ 4 Abs. 4 des Bundes-Klimaschutzgesetzes in der durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes geltenden Fassung für nichtig zu erklären, hilfsweise dessen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz festzustellen,**
4. **§ 4 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 8 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 des Bundes-Klimaschutzgesetzes in der durch das Zweite Gesetz vom 15.07.2024 (BGBl. 2024, 235) geltenden Fassung für nichtig zu erklären, hilfsweise deren Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz festzustellen sowie**
5. **den Gesetzgeber zu verpflichten, eine verfassungskonforme Neuregelung in einer vom Gericht zu setzenden Frist vorzunehmen.**

B e g r ü n d u n g

Die Beschwerdeführenden wenden sich im Wege der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 8a GG i.V.m. §§ 90 ff. BVerfGG in zweierlei Weise gegen das durch den Gesetzgeber durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (BGBl. 2024 I Nr. 235 vom 16.07.2024) in wesentlichen Teil neu gefasste Klimaschutzgesetz (KSG).

Zum einen wird beanstandet, dass der Gesetzgeber es anlässlich der Neufassung des KSG versäumt hat, geeignete Regelungen im Wege der Anpassung des KSG an die aktuellen Erkenntnisse der Klimawissenschaft zu treffen, um die Einhaltung des Ziels des Pariser Klima-Abkommens, namentlich den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, sicherzustellen. Die unveränderte Regelung der Zielbestimmungen und zulässigen Jahresemissionsmengen in §§ 3 Abs. 1 und 2, 4 Abs. 1-4 KSG i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 sind offenkundig ungeeignet, das dem Pariser Abkommen entsprechende Schutzniveau, wie es verfassungsrechtlich das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung und das Recht auf Leben und Gesundheit repräsentieren, einzuhalten. Aus Sicht der Beschwerdeführenden hat der Gesetzgeber insoweit die ihm obliegende Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht verletzt (Antrag zu 1.).

Die Beschwerdeführenden begehren zudem mit ihrem Antrag zu 2. die Nichtigerklärung der im Antrag zu 2. näher bezeichneten Bestimmungen des Klimaschutzgesetzes in der Fassung vom 15.07.2024 (BGBl. 2024 Nr. 235) gemäß § 95 Abs. 3 BVerfGG, da diese Bestimmun-

gen gegen die Grundrechte der Beschwerdeführenden in ihrer intertemporalen Dimension verstoßen.

Nachfolgend legen wir zunächst in einem Teil A den aus Sicht der Beschwerdeführenden maßgeblichen Sachverhalt (A.I.) sowie die rechtlichen Grundlagen (A.II.) und die persönliche Betroffenheit der Beschwerdeführenden dar (A.III.). Sodann wird in Teil B die Zulässigkeit der Beschwerden und in Teil C deren Begründetheit, differenziert nach den einzelnen Anträgen, dargestellt. Wir weisen darauf hin, dass wir zur besseren Orientierung am Ende des Schriftsatzes ein Inhaltsverzeichnis eingefügt haben.

A. Sachverhalt

Für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde durch das BVerfG und zugleich zur Erläuterung, aus welchen tatsächlichen Gründen sich die Beschwerdeführenden durch das KSG in ihren Grundrechten verletzt sehen, ist es gemäß § 23 Abs. 1 BVerfG erforderlich, dem BVerfG aktuelle Erkenntnisse und Tatsachen sowohl zum Stand der Klimaforschung als auch zu den vom Gesetzgeber getroffenen Regelungen darzulegen.

Im ersten Teil stellen wir deshalb den Stand der Klimaentwicklung auf globaler, europäischer und nationaler Ebene zum aktuellen Zeitpunkt dar. Im Anschluss daran gehen wir auf die aktuellen Erkenntnisse hinsichtlich der Klimawandelfolgen auf globaler, europäischer und nationaler Ebene schwerpunktmäßig im Hinblick auf die Gesundheit des Menschen ein. Im zweiten Teil gehen wir auf die rechtlichen Grundlagen des Klimaschutzrechts ein und stellen die hier angegriffenen Änderungen der KSG-Novelle vom 15.07.2024 dar. Schließlich legen wir die persönliche Situation der Beschwerdeführenden und deren Betroffenheit dar.

I. Tatsächliche Grundlagen des Klimawandels

Die Beschwerdeführenden gehen zunächst davon aus, dass infolge der Verfassungsbeschwerdeverfahren, die mit dem Beschluss vom 24.03.2021 (1 BvR 2656/18 u.a.) abgeschlossen wurden, die wesentlichen Tatsachen in Bezug auf den Klimawandel, dessen Folgen und Auswirkungen auf den Menschen gerichtsbekannt sind. Die nachfolgende Darstellung geht deshalb primär auf Erkenntnisse ein, die erst nach dem Klima-Beschluss des Senats bekannt geworden sind.

1. Aktueller Zustand weltweit

a) Sechster Sachstandsbericht des IPCC

Der tatsächliche Hintergrund des anthropogenen Klimawandels, seine Folgen und die Risiken werden in den Sachstandsberichten und Sonderberichten des Weltklimarats (Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen – Intergovernmental Panel on Climate Change/ IPCC) beschrieben. Diese gelten in Zusammenführung des breiten international publizierten Forschungsstandes, wie auch der Senat anerkannt hat, als zuverlässige Zusammenfassungen des aktuellen Klima-Wissens und werden als solche etwa von der Bundesregierung, vom Umweltbundesamt (UBA) oder vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) wie auch von der Europäischen Union und auf internationaler Ebene herangezogen.

Mit dem – nach dem Klima-Beschluss, nämlich zwischen Mitte 2021 und Anfang 2022 publizierten – Sechsten Sachstandsbericht (AR6) veröffentlichte der Weltklimarat den neuesten naturwissenschaftlichen Erkenntnisstand. Dies schließt auch Aussagen zum

verbleibenden globalen CO₂-Budget ein, das jeweils eine bestimmte Erwärmung der Erde implizieren würde. Dieser Sachstandsbericht aktualisiert entsprechende Berechnungen des vorhergehenden 1,5-Grad-Sonderberichts aus dem Jahr 2018.

Es werden im AR6 fünf Szenarien für die zukünftige Emissionsentwicklung gebildet und ausgehend davon die Erderwärmung berechnet und in AR6 WG I, Zusammenfassung für die politische Entscheidungsfindung (S. 14), wie folgt bewertet:

„Die globale Oberflächentemperatur wird bei allen betrachteten Emissionsszenarien bis mindestens Mitte des Jahrhunderts weiter ansteigen. Eine globale Erwärmung von 1,5 °C und 2 °C wird im Laufe des 21. Jahrhunderts überschritten werden, es sei denn, es erfolgen in den kommenden Jahrzehnten drastische Reduktionen der CO₂- und anderer Treibhausgasemissionen. [...]

Die globale Oberflächentemperatur wird im Durchschnitt der Jahre 2081–2100 sehr wahrscheinlich beim betrachteten Szenario mit sehr niedrigen Treibhausgasemissionen (SSP1-1.9) um 1,0 °C bis 1,8 °C, beim mittleren Szenario (SSP2-4.5) um 2,1 °C bis 3,5 °C und beim Szenario mit sehr hohen Treibhausgasemissionen (SSP5-8.5) um 3,3 °C bis 5,7 °C höher liegen als 1850–1900. Das letzte Mal, dass die globale Oberflächentemperatur dauerhaft um 2,5 °C oder mehr höher lag als 1850–1900, war vor über 3 Millionen Jahren (mittleres Vertrauen).“

Tabelle SPM.1 | Änderungen der globalen Oberflächentemperatur, bewertet auf der Grundlage von Belegen aus mehreren unterschiedlichen Untersuchungsansätzen für ausgewählte 20-Jahres-Zeiträume und die fünf betrachteten illustrativen Emissionsszenarien. Temperaturunterschiede gegenüber der durchschnittlichen globalen Oberflächentemperatur im Zeitraum 1850–1900 werden in °C angegeben. Dies schließt die revidierte Bewertung der beobachteten historischen Erwärmung für den AR5-Referenzzeitraum 1986–2005 mit ein, die im AR6 um 0,08 [-0,01 bis 0,12] °C höher ist als im AR5 (siehe Fußnote 10). Änderungen gegenüber dem jüngsten Referenzzeitraum 1995–2014 lassen sich durch Subtraktion von 0,85 °C, dem besten Schätzwert für die beobachtete Erwärmung von 1850–1900 bis 1995–2014, näherungsweise berechnen.

{Cross-Chapter Box 2.3, 4.3, 4.4, Cross-Section Box TS.1}

Szenario	Nahe Zukunft (2021–2040)		Mittelfristig, 2041–2060		Langfristig, 2081–2100	
	Bester Schätzwert (°C)	Sehr wahrscheinliche Bandbreite (°C)	Bester Schätzwert (°C)	Sehr wahrscheinliche Bandbreite (°C)	Bester Schätzwert (°C)	Sehr wahrscheinliche Bandbreite (°C)
SSP1-1.9	1,5	1,2 bis 1,7	1,6	1,2 bis 2,0	1,4	1,0 bis 1,8
SSP1-2.6	1,5	1,2 bis 1,8	1,7	1,3 bis 2,2	1,8	1,3 bis 2,4
SSP2-4.5	1,5	1,2 bis 1,8	2,0	1,6 bis 2,5	2,7	2,1 bis 3,5
SSP3-7.0	1,5	1,2 bis 1,8	2,1	1,7 bis 2,6	3,6	2,8 bis 4,6
SSP5-8.5	1,6	1,3 bis 1,9	2,4	1,9 bis 3,0	4,4	3,3 bis 5,7

²⁴ Änderungen der globalen Oberflächentemperatur werden als laufende 20-Jahres-Durchschnitte angegeben, sofern nicht anders angegeben.

Dabei fällt auf, dass selbst in dem Szenario mit sehr niedrigen Treibhausgasemissionen (SSP1-1.9) eine mittelfristige Erwärmung um 2,0°C als sehr wahrscheinlich eingeschätzt wird.

Daraus leitet der IPCC die folgenden verbleibenden CO₂-Budgets in Abhängigkeit des Zielwertes in °C und der Eintrittswahrscheinlichkeit ab (vgl. S. 32):

Tabelle SPM.2 | Bezifferung von historischen CO₂-Emissionen und verbleibender CO₂-Budgets. Die verbleibenden CO₂-Budgets wurden ab Anfang 2020 berechnet und erstrecken sich bis zu dem Zeitpunkt, an dem globale CO₂-Emissionen von netto Null erreicht werden. Sie beziehen sich auf CO₂-Emissionen, wobei die globale Erwärmung durch Nicht-CO₂-Emissionen berücksichtigt wird. Mit globaler Erwärmung ist in dieser Tabelle der vom Menschen verursachte Anstieg der globalen Oberflächentemperatur gemeint, was die Folgen natürlicher Schwankungen auf die globalen Temperaturen in einzelnen Jahren nicht mit einschließt.

[Tabelle 3.1, 5.5.1, 5.5.2, Box 5.2, Tabelle 5.1, Tabelle 5.7, Tabelle 5.8, Tabelle TS.3]

Globale Erwärmung zwischen 1850–1900 und 2010–2019 (°C)		Historische kumulative CO ₂ -Emissionen von 1850 bis 2019 (Gt CO ₂)					
1,07 (0,8–1,3; wahrscheinliche Bandbreite)		2390 (± 240; wahrscheinliche Bandbreite)					
Ungefähre globale Erwärmung gegenüber 1850–1900 bis zur Temperaturobergrenze (°C) ^a	Zusätzliche globale Erwärmung gegenüber 2010–2019 bis zur Temperaturobergrenze (°C)	Ermittelte verbleibende CO ₂ -Budgets ab Anfang 2020 (Gt CO ₂)					Variationen bei Minderungen von Nicht-CO ₂ -Emissionen ^f
		Wahrscheinlichkeit, dass die globale Erwärmung auf die Temperaturobergrenze begrenzt wird ^b					
		17 %	33 %	50 %	67 %	83 %	
1,5	0,43	900	650	500	400	300	Höhere oder geringere Minderungen von begleitenden Nicht-CO ₂ -Emissionen können die Werte links um mindestens 220 Gt CO ₂ erhöhen oder verringern
1,7	0,63	1450	1050	850	700	550	
2,0	0,93	2300	1700	1350	1150	900	

B e w e i s : Beitrag der Arbeitsgruppe I als Anlage BF 8

Der SRU ordnete im Rahmen einer Stellungnahme aus dem Jahr 2022 zu der Frage „5. Welche Aktualisierung des globalen CO₂-Budgets hat es durch den neuen Bericht des IPCC aus dem Jahr 2021 gegeben?“ den AR6 wie folgt ein. Es seien sämtliche methodische und wissenschaftliche Aspekte der Analyse überprüft und teilweise erheblich verbessert worden. So wurde zum Beispiel die bisherige Erwärmung der Erde neu bestimmt und etwas geringer angesetzt als zuvor. Insbesondere wurde auch die sogenannte transiente Klimasensitivität (der Anstieg der globalen Mitteltemperatur im Verhältnis zu einer erfolgten CO₂-Emission) aufgrund neuer Auswertungen aktualisiert. Der wahrscheinliche Wertebereich und damit die mit CO₂-Budgets assoziierten wissenschaftlichen Unsicherheiten ließen sich deutlich verkleinern.

B e w e i s : Sachverständigenrat für Umweltfragen, Stellungnahme Juni 2022, „Wie viel CO₂ darf Deutschland maximal noch ausstoßen? Fragen und Antworten zum CO₂-Budget“, S. 6 f. als Anlage BF 9

Zu beachten ist vor allem, dass der IPCC nunmehr wissenschaftlich fundiert auch ein globales Restbudget für eine hohe Einhaltungswahrscheinlichkeit – wie es durch die Rechtsverbindlichkeit des Paris-Ziels in Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen nahegelegt ist – in Gestalt von 83 % Wahrscheinlichkeit für die 1,5- und die 1,7-Grad-Grenze anzugeben vermag. **Für 1,5 Grad und das daraus folgende globale Restbudget von 300 GtCO₂ ergibt**

sich, wenn man dies pro Kopf auf die Weltbevölkerung verteilt und berücksichtigt, dass das Budget ab dem 1.1.2020 gerechnet ist (und Deutschland jährlich etwa 0,75 GtCO₂ emittiert), dass das deutsche Budget bereits erschöpft ist und auch für 1,7 Grad in Kürze erschöpft sein wird. Dies wird unten im Zusammenhang mit den Übertragungen der Daten auf Deutschland durch den SRU näher betrachtet einschließlich dessen, dass Argumente dafür sprechen, dass – weil das Pro-Kopf-Prinzip rechtlich eher zu Ungunsten Deutschlands korrigiert werden muss – das Budget sogar noch stärker überschritten ist. Folgerichtig stellt hinsichtlich des gegenwärtigen Minderungsfortschritts der IPCC Folgendes fest:

„Es gibt Lücken zwischen den projizierten Emissionen aus umgesetzten Maßnahmen und denen aus den NDCs, und die Finanzströme erreichen nicht das Niveau, das nötig wäre, um die Klimaziele in allen Sektoren und Regionen zu erreichen. (hohes Vertrauen).“

B e w e i s : **Hauptaussagen Summary for Policymakers, S. 2**
https://www.de-ipcc.de/media/content/Hauptaussagen_AR6-SYR.pdf
als **Anlage BF 10**

Im European Climate Risk Assessment (EUCRA) der EEA wird der aktuelle globale Zustand wie folgt beschrieben (S. 50; deutsche Übersetzung durch die Unterzeichnenden):

*„Die 10 wärmsten Jahre auf unserem Planeten wurden alle seit dem Jahr 2000 verzeichnet. **Die globale Durchschnittstemperatur ist bereits um etwa 1,2 °C über das vorindustrielle Niveau gestiegen (basierend auf 10-Jahres-Durchschnittswerten), während die Durchschnittstemperatur über europäischen Landflächen sogar noch schneller gestiegen ist, nämlich um etwa 2,1 °C (EUA, 2023f).** Weltweit war 2023 das wärmste Jahr seit Beginn der Aufzeichnungen, fast 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau und höchstwahrscheinlich das wärmste Jahr seit mehr als 100.000 Jahren.“*

B e w e i s : **European Climate Risk Assessment, EEA Report**
01/2024, Full Report, vorgelegt als Anlage BF 11

b) Forster et al.

Neben dem IPCC ist auch die umfassende Analyse von Foster et al. (Indicators of Global Climate Change 2023, Earth Syst. Sci. Data, 16, 2661, 2024) eine wesentliche wissenschaftliche Auswertung der international zur Verfügung stehenden Datengrundlagen, da die aufeinanderfolgenden IPCC-Berichte in Abständen von sieben bis acht Jahren veröffentlicht werden und die zwischen den Berichtszyklen entstehende Informationslücke hiermit aufgefangen werden soll, beruht doch AR6 bereits auf Datenlagen vor 2020 und zeigt die neuere Klimaforschung immer deutlicher, dass die IPCC-Prognosen noch zu optimistisch sind (vgl. S. 4). Hinsichtlich der Vorgehensweise wird außerdem Folgendes erläutert [Übersetzung durch die Unterzeichnenden]:

„Wir folgen den Methoden, die so nah wie möglich an denen des Sechsten Sachstandsberichts (AR6) der Arbeitsgruppe I (WGI) des IPCC liegen. Wir stellen Überwachungsdatensätze zusammen, um Schätzungen für die wichtigsten Klimaindikatoren im Zusammenhang mit der Beeinflussung des Klimasystems zu erstellen: Emissionen von Treibhausgasen und kurzlebigen Klimaschädigern, Treibhausgaskonzentrationen, Strahlungsantrieb, das Energieungleichgewicht der Erde, Änderungen der Oberflächentemperatur, die auf menschliche Aktivitäten zurückzuführende Erwärmung, das verbleibende Kohlenstoffbudget und Schätzungen der globalen Temperaturextreme. Ziel dieser Bemühungen, die auf einem Open-Data- und Open-Science-Ansatz beruhen, ist es, jährlich aktualisierte, zuverlässige globale Klimaindikatoren öffentlich zugänglich zu machen Da sie auf die Methoden des IPCC-Berichts zurückgehen, können sie von allen an den UNFCCC-Verhandlungen beteiligten Parteien als vertrauenswürdig angesehen werden und dazu beitragen, ein breiteres Verständnis der neuesten Erkenntnisse über das Klimasystem und seine Entwicklung zu vermitteln.“

Hinsichtlich des aktuellen Zustands der Erderwärmung wird Folgendes festgehalten (S. 4, Hervorhebung durch die Unterzeichnenden):

„Die Indikatoren zeigen, dass die beobachtete Erwärmung im Durchschnitt des Jahrzehnts 2014-2023 1,19 [1,06 bis 1,30] °C betrug, wovon 1,19 [1,0 bis 1,4] °C vom Menschen verursacht wurden. Im Jahresmittel erreichte die vom Menschen verursachte Erwärmung 1,31 [1,1 bis 1,7] °C im Jahr 2023 im Vergleich zu 1850-1900. **Die beste Schätzung liegt unter der für 2023 beobachteten Erwärmung von 1,43 [1,32 bis 1,53] °C, was auf einen erheblichen Beitrag der internen Variabilität im Jahr 2023 hinweist. Die vom Menschen verursachte Erwärmung hat in einem Maße zugenommen, das in der instrumentellen Aufzeichnung beispiellos ist, und erreichte im Zeitraum 2014-2023 0,26 [0,2-0,4] °C pro Jahrzehnt.** Diese hohe Erwärmungsrate wird durch eine Kombination von Netto-Treibhausgasemissionen verursacht ... sowie durch eine Verringerung der Stärke der Aerosolkühlung.“

In Bezug auf das verbleibende globale Restbudget stellen Forster et al. Folgendes klar (Earth Syst. Sci. Data, 16, 2661, 2024, S. 39):

Im AR5 (IPCC, 2013) wurde festgestellt, dass der Anstieg der globalen Oberflächentemperatur nahezu linear proportional zur Gesamtmenge der kumulativen CO₂-Emissionen ist (Collins et al., 2013). Der jüngste AR6-Bericht bestätigte diese Einschätzung (Canadell et al., 2021). Diese nahezu lineare Beziehung bedeutet, dass man die Gesamtmenge an CO₂ abschätzen kann, die jemals emittiert werden kann, um die globale Erwärmung unter einem bestimmten Temperaturniveau zu halten. Bezogen auf einen aktuellen Referenzzeitraum wird dies als verbleibendes Kohlenstoffbudget bezeichnet (Rogelj et al., 2018). AR6 bewertete das verbleibende Kohlenstoffbudget (RCB) in Kap. 5 seines WGI-Berichts (Canadell et al., 2021) für die Schwellenwerte 1,5, 1,7 und 2 °C (siehe Tabelle 7). Sie wurden auch in der Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger (Tabelle SPM.2, IPCC, 2021b) angegeben. Sie werden in diesem Abschnitt nach der gleichen Methode wie im letzten Jahr aktualisiert (Forster et al., 2023). Die RCB wird durch Anwendung der in Rogelj et al. (2019) beschriebenen WGI AR6-Methode geschätzt, die die Kombination der Bewertung von fünf Faktoren beinhaltet: (i) die jüngste Dekade der vom Menschen verursachten Erwärmung (siehe Abschnitt 7), (ii) die vorübergehenden

de Reaktion des Klimas auf kumulative CO₂-Emissionen² (TCRE), (iii) die Null-Emissionsverpflichtung (ZEC). [...]

Insgesamt ist ein 1,5 °C kompatibles Budget sehr klein und schrumpft schnell aufgrund der anhaltend hohen globalen CO₂-Emissionen. Die in Tabelle 8 dargestellten aktualisierten RCB-Schätzungen für 1,5, 1,7 und 2,0 °C globale Erwärmung sind kleiner als im AR6, und die geophysikalischen und anderen Unsicherheiten sind daher relativ gesehen größer geworden.

B e w e i s : Forster et al. als **Anlage BF 12**

Legt man diese neuesten wissenschaftlichen Prognosen zugrunde, sind somit die verbleibenden CO₂-Budgets noch schneller aufgebraucht bzw. befinden sich heute schon noch stärker im bereits negativen Bereich als nach AR6. Dies wird in der Übertragung auf Deutschland durch den SRU (unten A. I. 4.c.) näher dargestellt. Dies verwundert nicht nur deshalb nicht, weil auch in der Vergangenheit die IPCC-Prognosen sich nach und nach als noch zu optimistisch erwiesen. Vielmehr werden schon lange verschiedene naturwissenschaftliche Gesichtspunkte diskutiert, wie etwa die Ermittlung der Klimasensitivität, die für eher noch skeptischere Annahmen sprechen. Ebenso wird klimavölkerrechtlich geltend gemacht, dass der – für das Budget als Rechtsgrundlage dienende – Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen ein früheres Basisjahr (nicht 1850, sondern, weil die Norm vom „vorindustriellen Niveau“ spricht, 1750) verlangt und damit das Budget noch weiter verkleinert (im Überblick zu den natur- und rechtswissenschaftlichen Diskussionspunkten Ekardt/ Bärenwaldt/ Heyl, *Environments* 2022, 112).

2. Weltweite Bestandsaufnahme (Art. 14 Paris-Abkommen)

Zudem wurde bis 2023 erstmals die sogenannte weltweite Bestandsaufnahme nach Art. 14 Paris-Abkommen durchgeführt („Global Stocktake“). Deren Ergebnis, also die weltweite konsensuale Feststellung über die bisherigen Klimaschutz-Fortschritte, wurde in einem gemeinsamen Beschluss der Vertragsstaaten des Paris-Abkommens auf der UN-Klimakonferenz 2023 festgehalten (Decision 1/CMA.5, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf). Die Vertragsstaaten stellen in diesem Beschluss

„mit großer Besorgnis fest, dass die globalen Treibhausgasemissionen trotz Fortschritten noch nicht mit dem Temperaturziel des Pariser Abkommens übereinstimmen und dass sich das Zeitfenster für ehrgeizigere Ziele und die Umsetzung bestehender Verpflichtungen rasch verkleinert, um dieses Ziel zu erreichen“ (Nr. 24 der Decision).

Alle Staaten und somit auch Deutschland gestehen damit zu, dass die bisher von den Regierungen angenommenen Budgets unzureichend sind und nachgebessert werden müssen.

3. Aktueller Zustand in der Europäischen Union

Die EEA hat im Jahr 2024 wie erwähnt erstmals die europäische Klimarisikobewertung EUCRA veröffentlicht (EEA Report 01/2024).

B e w e i s : European Climate Risk Assessment, EEA Report
01/2024, Full Report, vorgelegt als Anlage BF 11

Dieser Bericht baut auf der bestehenden Wissensbasis über Klimaauswirkungen und -risiken für Europa auf, erweitert und ergänzt sie. Diese Wissensbasis umfasst die jüngsten Berichte des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC), des Copernicus Climate Change Service (C3S) und der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission (GFS), die Ergebnisse von EU-finanzierten Forschungs- und Entwicklungsprojekten sowie nationale Klimarisikobewertungen. Dabei werden 36 Klimarisiken identifiziert, die Europas Energie- und Ernährungssicherheit, Ökosysteme, Infrastruktur, Wasserressourcen, finanzielle Stabilität und die Gesundheit der Menschen bedrohen. **Sie zeigt, dass viele dieser Risiken bereits ein kritisches Niveau erreicht haben und ohne dringende und entschlossene Maßnahmen katastrophale Ausmaße annehmen können.**

B e w e i s : European Climate Risk Assessment (Executive summary), EEA Report 01/2024 vorgelegt als **Anlage BF 13**

Die wichtigsten Erkenntnisse werden wie folgt zusammengefasst [Übersetzung und Hervorhebungen durch die Unterzeichnenden] (S. 3 und 4):

*„Der vom Menschen verursachte Klimawandel wirkt sich auf den Planeten aus: **2023 war weltweit das wärmste Jahr seit Beginn der Aufzeichnungen, und die globale Durchschnittstemperatur im Zwölfmonatszeitraum zwischen Februar 2023 und Januar 2024 überstieg die vorindustriellen Werte um 1,5 °C. Europa ist der sich am schnellsten erwärmende Kontinent der Welt.** Extreme Hitze, die früher relativ selten auftrat, wird immer häufiger, während sich die Niederschlagsmuster ändern. Niederschläge und andere Niederschlagsextreme nehmen an Heftigkeit zu, und in den letzten Jahren kam es in verschiedenen Regionen zu katastrophalen Überschwemmungen. Gleichzeitig ist in Südeuropa mit einem erheblichen Rückgang der Gesamtniederschlagsmenge und schwereren Dürren zu rechnen.*

Diese Ereignisse in Verbindung mit ökologischen und sozialen Risikofaktoren stellen ganz Europa vor große Herausforderungen. Sie gefährden insbesondere die Lebensmittel- und Wassersicherheit, die Energiesicherheit und die finanzielle Stabilität sowie die Gesundheit der Bevölkerung und der im Freien arbeitenden Menschen; dies wiederum beeinträchtigt den sozialen Zusammenhalt und die Stabilität. Gleichzeitig wirkt sich der Klimawandel auf Land-, Süßwasser- und Meeresökosysteme aus.

Der Klimawandel ist ein Risikomultiplikator, der bestehende Risiken und Krisen noch verschärfen kann. Klimarisiken können kaskadenartig von einem System oder einer Region auf ein anderes übergreifen, auch von der Außenwelt auf Europa. Kaskadierende Klimarisiken können zu systemweiten Herausforde-

rungen führen, die ganze Gesellschaften betreffen, wobei anfällige soziale Gruppen besonders betroffen sind. Beispiele hierfür sind Megadurchbrüche, die zu Wasser- und Ernährungsunsicherheit führen, Unterbrechungen kritischer Infrastrukturen und Bedrohungen für die Finanzmärkte und deren Stabilität.

Bei Anwendung der in der europäischen Klimarisikobewertung verwendeten Schweregradskala haben mehrere Klimarisiken bereits ein kritisches Niveau erreicht. Wenn jetzt nicht entschieden gehandelt wird, könnten die meisten der festgestellten Klimarisiken bis zum Ende dieses Jahrhunderts ein kritisches oder katastrophales Ausmaß erreichen. Hunderttausende von Menschen würden durch Hitzewellen sterben, und die wirtschaftlichen Verluste allein durch Überschwemmungen an den Küsten könnten 1 Billion EUR pro Jahr übersteigen.

Klimarisiken für Ökosysteme, Menschen und die Wirtschaft hängen von nicht-klimatischen Risikofaktoren ebenso ab wie von den klimabedingten Gefahren selbst. Wirksame Strategien und Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene können daher dazu beitragen, diese Risiken in erheblichem Maße zu verringern. **Das Ausmaß, in dem wir Schäden vermeiden können, wird weitgehend davon abhängen, wie schnell wir die globalen Treibhausgasemissionen reduzieren können** und wie schnell und effektiv wir unsere Gesellschaften auf die unvermeidlichen Auswirkungen des Klimawandels vorbereiten und anpassen können.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben beträchtliche Fortschritte beim Verständnis der Klimarisiken gemacht, mit denen sie konfrontiert sind, und bei der Vorbereitung auf diese Risiken. Nationale Klimarisikobewertungen werden zunehmend als Grundlage für die Entwicklung von Anpassungsstrategien genutzt. Die Bereitschaft der Gesellschaft ist jedoch immer noch gering, da die Umsetzung der politischen Maßnahmen deutlich hinter den rasch ansteigenden Risiken zurückbleibt. Die meisten Klimarisiken werden von der EU und ihren Mitgliedstaaten gemeinsam getragen; daher sind koordinierte und dringende zusätzliche Maßnahmen auf allen Entscheidungsebenen erforderlich.

Die meisten Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit Europas gegenüber dem Klimawandel sind langfristig angelegt, und einige Maßnahmen haben lange Vorlaufzeiten. **Es besteht dringender Handlungsbedarf, um starre Entscheidungen zu vermeiden, die in einem sich wandelnden Klima nicht zukunftsfähig sind, z. B. bei der Flächennutzungsplanung und langlebigen Infrastrukturen. Wir müssen verhindern, dass wir uns auf unangepasste Pfade festlegen, und potenziell katastrophale Risiken vermeiden.**

Anpassungsmaßnahmen können andere umwelt-, sozial- und wirtschaftspolitische Ziele sowohl unterstützen als auch mit ihnen in Konflikt geraten. Daher ist ein integrierter politischer Ansatz, der mehrere politische Ziele berücksichtigt, für eine effiziente Anpassung unerlässlich.“

Näher eingegangen werden soll auf die folgenden zwei Kernaussagen der europäischen Klimarisikobewertung:

- a) Bereits 2023 lag die Durchschnittstemperatur um 1,5°C über dem vorindustriellen Niveau.
- b) Europa ist der Kontinent, der sich am schnellsten erwärmt.

Die EEA liefert dazu den folgenden Hintergrund (S. 5, executive summary):

„Menschliche Aktivitäten haben zu einer noch nie dagewesenen globalen Erwärmung geführt. Die globale Durchschnittstemperatur lag im 12-Monats-Zeitraum zwischen Februar 2023 und Januar 2024 um 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau. Das Jahr 2023 war mit 1,48 °C über dem vorindustriellen Niveau das wärmste Jahr seit mehr als 100.000 Jahren, und auch die Temperatur der Weltmeere erreichte neue Höchstwerte. Europa ist der Kontinent, der sich am schnellsten erwärmt; seit den 1980er Jahren war die Erwärmung auf dem Kontinent etwa doppelt so hoch wie die globale Rate. In den letzten Jahren wurden in Europa viele langjährige Klimarekorde gebrochen. Europa ist auch mit mehr und stärkeren Klimagefahren konfrontiert, darunter Hitzewellen und lang anhaltende Dürren, Starkniederschläge, die zu pluvialen und fluvialen Überschwemmungen führen, und der Anstieg des Meeresspiegels, der zu Überschwemmungen an den Küsten führt (siehe Abbildung ES.1).

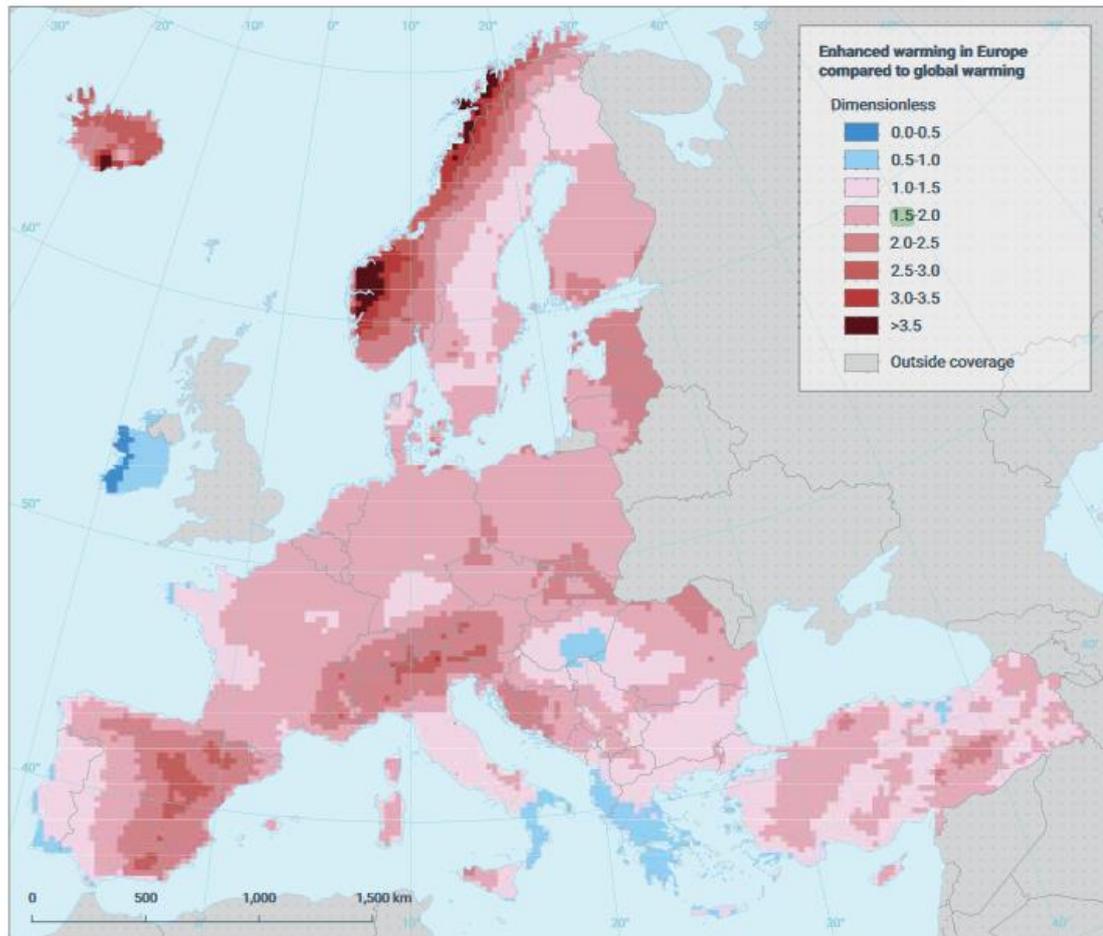
In dem ausführlichen Bericht der EEA wird hinsichtlich der stärkeren Erwärmung Europas Folgendes ausgeführt (S. 64 f., full report)

„Die beobachtete Anstiegsrate der jährlichen Durchschnittstemperatur für bestimmte Regionen in Europa ist mehr als zweieinhalbmals so hoch wie der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur (siehe Abbildung 2.3). In Nordeuropa ist eine verstärkte Erwärmung festzustellen, hauptsächlich durch die Erwärmung im Winter. Die verstärkte Erwärmung über den Pyrenäen, den skandinavischen Bergen und den Schweizer Alpen wirkt sich sowohl auf die Schneehöhe als auch auf den Permafrost aus (Rottler et al., 2019). [...]

Die Durchschnittstemperatur in Europa war im Zeitraum 2018-2022 um etwa 2,2°C wärmer als das vorindustrielle Niveau (1850-1990) (C3S, 2023c). Die globale Durchschnittstemperatur lag im gleichen Zeitraum um 1,2 °C über dem vorindustriellen Niveau (C3S, 2023f), aber 2023 gab es außergewöhnliche Anomalien. Von Juni 2023 bis Januar 2024 wurden in jedem Monat rekordverdächtige globale Durchschnittstemperaturen im Vergleich zum entsprechenden Monat des Vorjahres gemessen (C3S, 2024b, 2024c). 2023 war das wärmste Jahr seit Beginn der Aufzeichnungen, mit einer globalen Jahresmitteltemperatur in Oberflächennähe von 1,48°C über dem vorindustriellen Niveau (C3S, 2024a). Die globale Durchschnittstemperatur im 12-Monats-Zeitraum zwischen Februar 2023 und Januar 2024 überstieg das vorindustrielle Niveau um 1,5°C (C3S, 2024c). Ein entscheidender Faktor für die ungewöhnlichen Lufttemperaturen im Jahr 2023 waren die beispiellos hohen Oberflächentemperaturen im Ozean. Die globalen durchschnittlichen Meeresoberflächentemperaturen (SSTs) zwischen April und Dezember waren die höchsten für diese Jahreszeit im ERA5-Datensatz. Der Übergang zu El Niño allein erklärt jedoch nicht den gesamten Anstieg der Meeresoberflächentemperaturen auf globaler Ebene im

Jahr 2023; hohe SST-Werte außerhalb des äquatorialen Pazifiks spielten ebenfalls eine große Rolle bei den rekordverdächtigen globalen Meeresoberflächentemperaturen. Dies gilt insbesondere für den Nordatlantik, der von Juni bis Dezember außergewöhnliche SST-Werte aufwies, mit monatlichen Anomalien, die weit über dem Durchschnitt für diese Jahreszeit lagen, und täglichen SST-Rekorden (C3S, 2024a).“

Figure 2.3 Enhanced warming in Europe compared to global warming



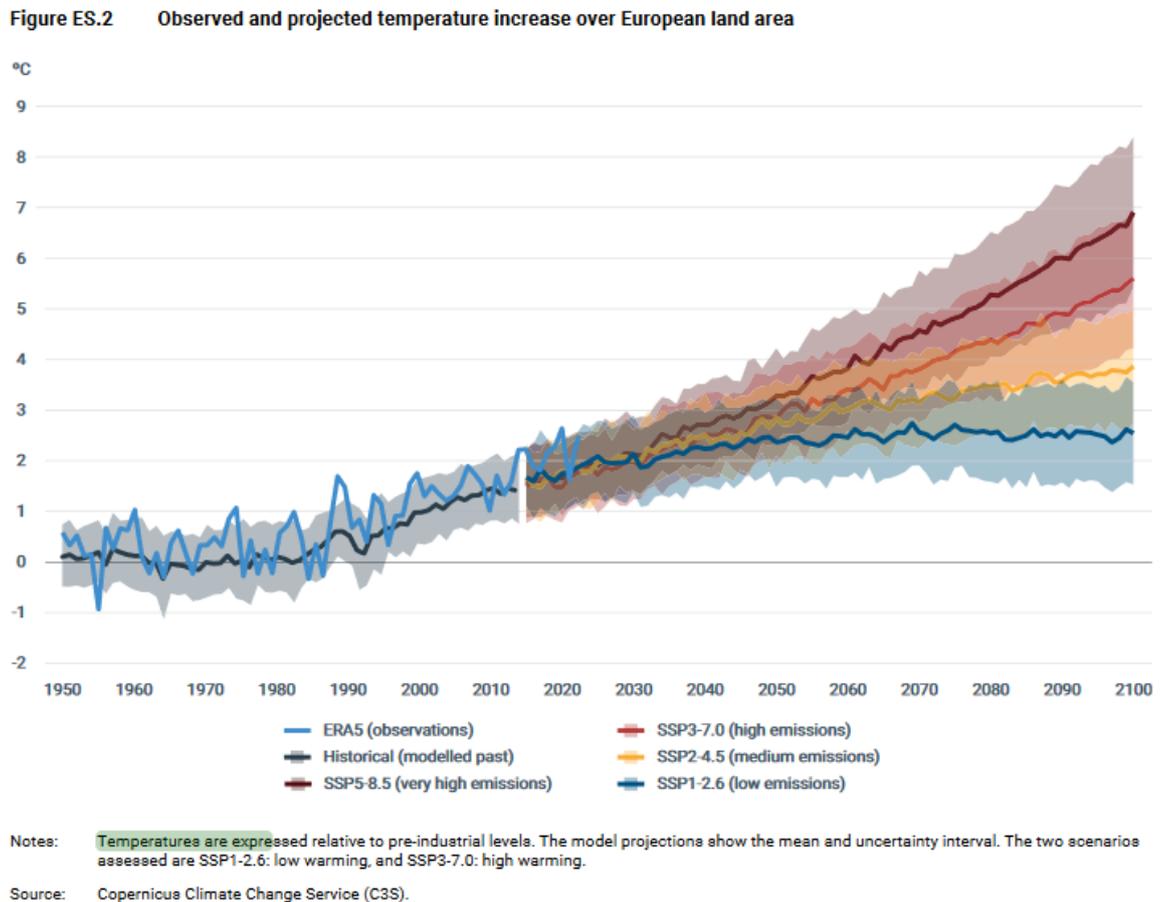
Reference data: © EuroGeographics, © FAO (LIN), © TurkStat Source: European Commission – Eurostat/GISCO

Notes: European annual mean air temperature trend (temperature regressed on time as the independent variable) expressed as multiples of the annual mean global temperature trend (°) between 1950 and 2023.

Source: Author's compilation based on data from ERA5 (Hersbach et al., 2020).

Die aufgeführte Grafik verdeutlicht, dass auch in Deutschland die Erwärmung um das 1,5 – 2-fache stärker auftritt, als es im globalen Vergleich der Fall ist.

Mit Blick auf die zukünftige Emissionsentwicklung werden die folgenden Szenarien prognostiziert:



Die erste Szenariokombination beschreibt einen der Intention nach „Paris-konformen Emissionspfad“ mit Klimaprojektionen, die von SSP1-2,6-Antriebstrajektorien bis 2100 ausgehen (Tebaldi et al., 2021), kombiniert mit bescheidenen Anpassungsherausforderungen unter den sozioökonomischen SSP1-Projektionen (im Folgenden als "Warming to the Challenge-Szenario" bezeichnet, siehe Abbildung 2.4). Allerdings wird auch hier ein Temperaturanstieg um über 2,5 °C bis zum Jahr 2100 prognostiziert, so dass hier bereits massiv fraglich ist, ob dieser Pfad tatsächlich mit den Pariser Klimazielen vereinbar ist. Die zweite Szenariokombination beschreibt einen "nicht Paris-konformen" Pfad mit Klimaprojektionen, die von SSP3-7,0-Antriebstrajektorien bis 2100 ausgehen, kombiniert mit hohen Anpassungsherausforderungen unter den sozioökonomischen SSP3-Projektionen (im Folgenden als "Struggling in the Heat"-Szenario bezeichnet, Abbildung 2.4).

Ausgehend davon hat das European Climate Risk Assessment ein systematisches Risikobewertungsverfahren angewandt, um die wichtigsten Klimarisiken für Europa zu ermitteln und zu analysieren und die Dringlichkeit von Maßnahmen zu bestimmen. Der Bewertungsprozess umfasst eine Analyse der Schwere der Risiken im Zeitverlauf und eine indicative politische Analyse (vgl. S. 13):

„Im Rahmen der systematischen Risikobewertung wurden 36 große Klimarisiken für Europa ermittelt und bewertet, die in fünf große Gruppen eingeteilt sind: Ökosysteme, Lebensmittel, Gesundheit, Infrastruktur sowie Wirtschaft und Finanzen (siehe Abbildung ES.4). Je nach ihrer Art hat jedes dieser Risiken für sich genommen das Potenzial, erhebliche Umweltschäden, wirtschaftliche Schäden, soziale Notlagen und politische Turbulenzen zu verursachen; ihre kombinierten Auswirkungen sind sogar noch folgenreicher. Die Auswahl erfolgte auf der Grundlage einer umfassenden Überprüfung der Literatur und der Erkenntnisse in Bezug auf Klimaauswirkungen und -risiken in Europa; sie untersuchte das Potenzial verschiedener Klimarisiken, Europa in eine Krise zu stürzen. Fast alle der ausgewählten Hauptrisiken können in diesem Jahrhundert ein kritisches oder sogar katastrophales Ausmaß erreichen. Darüber hinaus wurden in der Bewertung drei große Klimarisiken ermittelt, die speziell für die EU-Regionen in äußerster Randlage gelten.

*Bei mehr als der Hälfte (21 von 36) der in diesem Bericht ermittelten großen Klimarisiken für Europa besteht jetzt Handlungsbedarf, wobei acht davon besonders dringend sind. **Dringender Handlungsbedarf besteht für Risiken aus allen Politikbereichen, was darauf hindeutet, dass politische Maßnahmen erforderlich sind: mehr Ehrgeiz, Umfang und Umsetzung.***

Beweis: Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland (Kahlenborn et al, CLIMATE CHANGE 26/2021), Kurzfassung als **Anlage BF 14**

4. Aktueller Zustand in Deutschland

Für die Betroffenheit der Beschwerdeführenden besonders relevant sind die in der Fachwissenschaft konkret für die Bundesrepublik Deutschland feststellbaren neuen Faktenlagen seit dem BVerfG-Klima-Beschluss einschließlich der wissenschaftlichen Updates zum deutschen Budget.

a) Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021

Die Folgen der globalen Erderwärmung werden in Deutschland immer deutlicher spür- und nachweisbar. Im Juni 2021 veröffentlichte das Umweltbundesamt die Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland (Kahlenborn et al, CLIMATE CHANGE 26/2021), die auf Wunsch der Bundesregierung alle sechs Jahre durchgeführt werden soll und die umfassendste Klimawirkungs- und Risikoanalyse für Deutschland darstellt.

Das Szenario RCP8.5 bildet in dieser Analyse eine Welt ab, in der Klimaschutzmaßnahmen in sehr begrenztem Umfang umgesetzt werden und das Wirtschaftswachstum weiterhin auf der Nutzung fossiler Energieträger fußt. RCP4.5 geht von einer moderaten Entwicklung aus und ist ressourcenschonend orientiert. RCP2.6 zeichnet eine starke Reduzierung der Treibhausgasemissionen und damit ein Szenario nach, in dem eine globale Erwärmung um mehr als zwei Grad Celsius im Jahr 2100 nicht überschritten wird. Es ent-

spricht somit einem Ziel des Paris-Abkommens (Europäische Kommission 2015) (vgl. Teilbericht 1: Grundlagen, S. 101).

Hinsichtlich der Klimaprojektionen wurde für Deutschland Folgendes festgestellt (Kurzfassung, S. 33 f.):

„Bei der gemessenen Lufttemperatur wird, trotz der starken Varianz zwischen den Jahren und Dekaden, ein Aufwärtstrend über den Beobachtungszeitraum von 1881 bis 2020 deutlich. Mit einer Zunahme von 0,25 Grad Celsius in jedem Jahrzehnt (zwischen 1951 und 2015) liegt die Temperaturzunahme in Deutschland deutlich über dem globalen Mittelwert der Zunahme. Eine erhebliche Veränderung zeigt sich ab den späten 1980er Jahren (Abbildung 4). Noch deutlich stärker als die mittlere Lufttemperatur stiegen die minimale Tagestiefsttemperatur und die maximale Tageshöchsttemperatur (durchschnittlich knapp +0,5 Grad Celsius pro Dekade im Zeitraum von 1950 bis 2015).

Bereits heute ist für Deutschland eine um 1,6 Grad höhere durchschnittliche Jahrestemperatur (gegenüber 1881, dem Beginn der Messungen) zu verzeichnen. Die Klimaprojektionen zeigen für alle Jahreszeiten und für das RCP2.6- sowie das RCP8.5-Szenario zukünftig weiter steigende Temperaturen für Deutschland. Für die Mitte des Jahrhunderts (2031 bis 2060) hat die Wahl des Emissionsszenarios einen geringeren Einfluss auf die Temperaturänderung, zum Ende des Jahrhunderts gehen die Projektionen der unterschiedlichen Szenarien aber deutlich auseinander (Abbildung 5). Bis zum Ende des 21. Jahrhunderts projiziert das RCP2.6-Szenario im Deutschlandmittel eine Änderung der jährlichen Durchschnittstemperatur um +0,9 Grad Celsius bis +1,6 Grad Celsius (15. bis 85. Perzentil) gegenüber dem Bezugszeitraum. Im RCP8.5-Szenario liegt der Temperaturanstieg für Deutschland zum Ende des Jahrhunderts im Jahresmittel zwischen 3,1 Grad Celsius und 4,7 Grad Celsius (15. bis 85. Perzentil) (Tabelle 2).“

b) Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel

Im Rahmen der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) legte die Bundesregierung 2023 den 3. Monitoringbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel vor. Er beschreibt die Wirkungen des Klimawandels mit wissenschaftlich gesicherten Daten und informiert die Öffentlichkeit und die für Entscheidungen verantwortlichen Personen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens über die beobachteten Folgen des Klimawandels.

Hinsichtlich der Klimaentwicklung wird Folgendes festgestellt (S. 19):

„Das Jahresmittel der Lufttemperatur ist im Flächenmittel von Deutschland von 1881 bis 2022 statistisch gesichert um 1,7 °C angestiegen (lineare Regression, siehe Abbildung 1). Dieser Wert liegt um 0,6 °C höher als der globale Temperaturanstieg während des gleichen Zeitraums. Dies verwundert nicht, weil sich die Landregionen generell schneller erwärmen als die Meeresregionen. Das Tempo des Temperaturanstiegs hat in Deutschland (wie auch weltweit) in den vergangenen 50 Jahren jedoch deutlich zugenommen: Im Gesamtzeitraum

1881–2022 wurde es in Deutschland jedes Jahrzehnt 0,12 °C wärmer, ab 1971 liegt die Erwärmungsrate mit 0,38 °C pro Dekade mehr als dreimal so hoch. Seit den 1960er-Jahren war hierzulande jedes Jahrzehnt deutlich wärmer als das vorangehende, und bei einer globalen Erwärmung von rund 1,1 °C waren die vergangenen zehn Jahre (2013–2022) in Deutschland schon 2,1 °C wärmer als die ersten Jahrzehnte (1881–1910) der Aufzeichnungen (siehe Abbildung 2). Somit lagen neun der zehn wärmsten Jahre in Deutschland im 21. Jahrhundert (siehe Tabelle 1). Eine Jahresdurchschnittstemperatur größer 10 °C gab es vor 2014 in Deutschland noch nie. Seitdem traten solch hohe Werte insgesamt fünfmal auf.“

c) Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)

Der SRU veröffentlichte im März 2024 eine Stellungnahme zu dem Thema: „Wo stehen wir beim CO₂-Budget? Eine Aktualisierung“. Diese übersetzt die IPCC-Erkenntnisse AR6 – die wie immer global ansetzen – spezifisch für Deutschland. **Wegen der konstant weiterlaufenden Emissionen sowie der Schärfungen der IPCC-Projektionen sind die Budgets nunmehr deutlich kleiner, als es noch zur Zeit des Klima-Beschlusses angenommen wurde, sowohl global als auch für Deutschland.** Der SRU kommt dabei zu dem Ergebnis, dass

„die kumulierten Emissionen, die sich aus dem KSG ergeben, deutlich über den CO₂-Budgets liegen (...)“ (vgl. S. 1).

B e w e i s :

Sachverständigenrat für Umweltfragen, „Wo stehen wir beim CO₂-Budget? Eine Aktualisierung, März 2024 als **Anlage BF 15**

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2024_03_CO2_Budget.pdf?__blob=publicationFile&v=8

Der SRU erläuterte zum methodischen Vorgehen zunächst Folgendes (S. 2):

„Im Folgenden aktualisiert der SRU seine CO₂-Budgets für Deutschland und die EU auf Anfang 2024 (Tab. 1). Die Berechnungsmethode selbst hat sich nicht verändert (s. SRU 2022, Frage 7; 2020, Kasten 2-2). Berücksichtigt werden jedoch neue Emissionsdaten für die Jahre seit der letzten Aktualisierung des SRU (UBA 2024a; FRIEDLINGSTEIN et al. 2023) sowie wissenschaftliche Aktualisierungen des verbleibenden globalen CO₂-Budgets durch FORSTER et al. (2023). Diese Aktualisierung der Auswertung im IPCC AR6 WG I (Bericht der Arbeitsgruppe I im sechsten Sachstandsbericht des Weltklimarats, IPCC 2021b) berücksichtigt zum einen die CO₂-Emissionen der vergangenen Jahre (IPCC AR6-Budgetswaren ab 2020 gültig) sowie neuere Berechnungen der aktuellen globalen Erwärmung. Zum anderen wird eine neuere Version eines Klimamodells verwendet. Dieses Modell, das bereits im AR6 WG III verwendet wurde (IPCC 2022), bildet den zuvor unterschätzten, kühlenden Effekt von Aerosolen besser als zuvor ab. Weil aber die Aerosoleinträge aufgrund der sinkenden Verbrennung fossiler Brennstoffe mittelfristig abnehmen werden und deren kühlender Einfluss somit zurückgeht, ist im Ergebnis bei den gleichen Emissionsszenarien mit einer stärkeren Erwärmung zu rechnen, als bislang

ohne diesen Effekt prognostiziert worden war. Dadurch verringern sich die verbleibenden Budgets stärker als es allein aufgrund der Emissionen der vergangenen Jahre und der aktuellen globalen Erwärmung der Fall gewesen wäre (vgl. Abb. 2 im Anhang). Zudem wurde im Modell auch die Datenbank der Emissionspfade aktualisiert, die nun die neueren Szenarien aus dem AR6 WG III nutzt. Im AR6WG I wurde die ältere Szenariendatenbank des SR1.5-Sonderberichts verwendet (IPCC 2018). Detailliertere Erläuterungen zu den methodischen Aktualisierungen gegenüber IPCC AR6 WG I finden sich im Anhang.

Durch die methodisch verbesserten globalen Budgetzahlen sowie die seit der letzten Aktualisierung verursachten Emissionen und die gestiegene globale Durchschnittstemperatur sind die noch verbleibenden CO₂-Budgets kleiner geworden: Die nach SRU-Methode berechnete Obergrenze für einen gerechten Anteil Deutschlands am globalen CO₂-Budget für 1,5 °C ist bereits aufgebraucht (dabei werden derzeit weitgehend spekulative Maßnahmen wie eine künftige Entnahme von CO₂ aus der Atmosphäre oder Budgetzukäufe im Ausland nicht berücksichtigt). Das CO₂-Budget für eine Erwärmung von maximal 1,75 °C reicht bei 67 % Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung und linearer Emissionsreduktion bis zur Treibhausgasneutralität noch rund 13 Jahre. Ein ähnliches Bild zeigt sich für die EU: Auch hier wurden die Budgets für 1,5 °C bereits überschritten bzw. steht dies kurz bevor. Das Budget für 1,75 °C bei 67 % Wahrscheinlichkeit reicht bei linearer Emissionsreduktion noch für 18 Jahre.“

o Tabelle 1

Vorschlag des SRU: Maximale CO₂-Budgets ab Anfang 2024

Maximales CO ₂ -Budget in Gt CO ₂		Welt					
		1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %			
IPCC AR6 ¹	ab 2020	775	500	400			
IPCC AR6 ¹ (abzüglich Emissionen 2020–2022)	ab 2023	655	380	280			
FORSTER et al. ²	ab 2023	569	231	168			
Maximales CO ₂ -Budget in Gt CO ₂ ab 2024		Deutschland			EU		
		1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %	1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %
basierend auf IPCC AR6 ¹		4,8	1,7	0,6	34,8	18,4	12,4
basierend auf FORSTER et al. ²		3,9	0,1	-0,6	22,5	2,4	-1,4
Jahr, in dem das CO ₂ -Budget bei linearer Emissionsreduktion aufgebraucht ist (bzw. wurde)							
basierend auf IPCC AR6 ¹		2040	2029	2026	2052	2038	2034
basierend auf FORSTER et al. ²		2037	2024	2022	2042	2025	2023

Hinweise:

1. Das deutsche CO₂-Budget für 1,5 °C/50% ist in der Tabelle positiv, jedoch dürfte die dort angegebene Menge an CO₂-Emissionen bereits im ersten Viertel des Jahres 2024 ausgestoßen worden sein.

2. Die betrachteten CO₂-Emissionen schließen LULUCF-Emissionen ein.

3. Aktualisierte globale Budgetzahlen werden nicht nur in FORSTER et al. (2023), sondern auch in LAMBOLL et al. (2023) angegeben (dort für zwei Varianten: „default update“ und „recommended update“). In letzterer Publikation werden jedoch Unsicherheiten, die mit dem weiteren Verlauf und Einfluss der Nicht-CO₂-Treibhausgasemissionen zu tun haben, in der Darstellung der Ergebnisse anders einbezogen als in FORSTER et al. (2023). Insbesondere die Werte für Wahrscheinlichkeiten größer oder kleiner als 50% sind damit nicht direkt mit denen von FORSTER et al. (ebd.) sowie dem IPCC AR6 (IPCC 2021b) vergleichbar. FORSTER et al. (2023) bieten dagegen eine bessere Vergleichbarkeit zu den IPCC-Berichten, weshalb es als Grundlage für das vorliegende Update der deutschen Budgetzahlen verwendet wird. Zum Vergleich: Das deutsche CO₂-Budget für 1,5 °C/50% beläuft sich mit den Zahlen von LAMBOLL et al. (2023) auf 1,1 Gt CO₂ (default update) bzw. 0,3 Gt CO₂ (recommended update). Das CO₂-Budget für die EU beläuft sich mit den Zahlen von LAMBOLL et al. (ebd.) für den Fall 1,5 °C/50% auf 7,5 Gt CO₂ (default update) bzw. 3,3 Gt CO₂ (recommended update). Für weitere Erläuterungen siehe Anhang.

Quellen: ¹ IPCC 2021b; ² FORSTER et al. 2023; UBA 2024a; LAMBOLL et al. 2023; FRIEDLINGSTEIN et al. 2023

Auf Grundlage dessen bewertet der SRU das Ambitionsniveau des im bisherigen KSG geregelten – gerade nicht linearen und nicht an diesen Budgets orientierten – CO₂-Reduktionspfads, wohlgermerkt nachdem in den letzten Jahren im Rechtsrahmen zumindest für den Stromsektor gewisse Fortschritte erzielt wurden, immer noch wie folgt (S. 4):

„Unter bestimmten Annahmen (s. Anhang) lässt sich auch aus dem KSG ein CO₂-Reduktionspfad ableiten Würde dieser eingehalten, würde das Budget für 1,75 °C (67 %) etwa 2033 überschritten.“

Wohlgermerkt bezieht sich diese Aussage auf 1,75 Grad Celsius und nur 67 % Einhaltungswahrscheinlichkeit, und sie bezieht sich auf die IPCC-Daten, die gegenüber Forster et al. weniger aktuell und optimistischer sind. Das deutsche CO₂-Restbudget für eine ziemlich wahrscheinliche Einhaltung (83 %) der 1,5°C-Grenze ist jedenfalls bereits überschritten, nach Forster et al. aber auch das Budget für 67 % Wahrscheinlichkeit.

Nimmt man – wie klimavölkerrechtlich durch Art. 2 Abs. 2 Paris-Abkommen geboten

– **Abstand von einer reinen Pro-Kopf-Verteilung zwischen den Staaten und berücksichtigt Aspekte der Leistungsfähigkeit und historischen Emissions-Verursachung, sind die Budgets noch wesentlich deutlicher überschritten**, wie auch der SRU a.a.O. betont. Deutschland ist historisch und aktuell gemessen an seinem Bevölkerungsanteil weit überproportional an der Verursachung der globalen Erderwärmung beteiligt. Deutschland ist historisch betrachtet (Zeitraum: 1850-2018) für 4,6 % der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich. Deutschlands Pro-Kopf CO₂-Emissionen lagen 2019 bei 8,5 Tonnen und damit 3,6 Tonnen über dem globalen Durchschnitt. Im Jahr 2018 war Deutschland bei einem Weltbevölkerungsanteil von ungefähr 1,1 % für jährlich 1,8 % der Treibhausgasemissionen verantwortlich (BMU, Klimaschutz in Zahlen, 2021, S. 4 und 14).

Ebenso betont der SRU mehrfach (auf S. 3 bis 5), dass es derzeit bestenfalls eine fiktive Annahme wäre, dass man diese Überschreitungen womöglich eines Tages durch massive Negativemissionen ganz oder teilweise wieder kompensieren könnte. Zwar sind Negativemissionen etwa aus einem verbesserten Moor- und Forstmanagement sowie Humusaufbau gegen die globale Erwärmung zwingend nötig, dies jedoch keinesfalls in der Weise, dass hypothetische Annahmen über deren möglichen Umfang ein „Weiter so“ bei Emissionen insbesondere aus den fossilen Brennstoffen (und der Tierhaltung) erlauben würden (siehe auch BVerfGE 157, 30, Rn. 33).

Anhand der Aktualisierungen und insbesondere der zuletzt dargestellten Tabelle wird deutlich: Das globale Restbudget nimmt rasant ab. Das deutsche Budget ist bereits überschritten. Die Begrenzung der Erderwärmung auf *möglichst 1,5°C* war somit zu keinem Zeitpunkt tatsächliches Ziel der nationalen Klimapolitik. Ebenfalls gravierend ist, dass die nationale Rechtslage nicht einmal auf die Erreichung des 1,75°C Ziels mit 67 % Wahrscheinlichkeit ausgerichtet ist. Und all diese Zahlen fallen noch deutlich ungünstiger aus, wenn man, wie klimavölkerrechtlich geboten, Deutschlands ökonomische Leistungsfähigkeit und seinen historischen Verursachungsbeitrag zum Klimawandel adäquat abbildet.

B e w e i s : European Climate Risk Assessment, EEA Report
01/2024, full report, vorgelegt als Anlage BF 11

d) **Gravierende Konsequenzen**

All dies hat gravierende Folgen. Pars pro toto wird hier auf die bereits heute eintretenden Auswirkungen des Klimawandels hingewiesen. Die EEA fasst die wichtigsten Erkenntnisse über die bereits eingetretenen und aktuell eintretenden Klimawandelfolgen für den Menschen wie folgt zusammen (S. 7 ff.):

„Extreme Hitze wird immer häufiger und setzt einen großen Teil der Bevölkerung, insbesondere in Süd- und Westeuropa, dem Hitzestress aus. Der Rekordsommer 2022 wurde mit 60.000 bis 70.000 vorzeitigen Todesfällen in Verbindung gebracht in Europa, trotz erheblicher Investitionen in Aktionspläne zum Schutz der Gesundheit vor Hitze.

Wärmere Temperaturen erleichtern auch die Bewegung von Krankheitsüberträgern nach Norden und ihre Ausbreitung in höhere Lagen. In Südeuropa ist es jetzt warm genug, dass Stechmücken ehemals tropische Krankheiten übertragen können. [...]

Hitzewellen und langanhaltende Dürren nehmen mit dem Klimawandel zu. Dies kann zu akuten Krisen führen, wie z. B. ausgedehnten Waldbränden, dem Ausfall kritischer Infrastrukturen, Stromausfällen und erheblichen gesundheitlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen. In Europa wächst das Risiko von Megadürren, die sich über große Regionen erstrecken und mehrere Jahre andauern und die noch gravierender sind als die jüngsten Dürreereignisse in Europa. Langanhaltende Dürren verursachen in vielen Sektoren große wirtschaftliche Schäden und können die Wasserressourcen, von denen Menschen, Landwirtschaft, Industrie, Kraftwerke, Flusstransport und Ökosysteme abhängen, stark beeinträchtigen.

In weiten Teilen Europas haben extreme Niederschläge zugenommen, was in den letzten Jahren zu wachsenden Hochwasserrisiken und verheerenden Überschwemmungen geführt hat. Es wird erwartet, dass sich dieser Trend in den nächsten Jahren noch verstärken wird.

Der Meeresspiegel in Europa steigt jedes Jahr mit zunehmender Geschwindigkeit. Der Anstieg des Meeresspiegels erhöht die Gefahr von Überschwemmungen und Sturmfluten an den Küsten, von Küstenerosion und dem Eindringen von Salzwasser in das Grundwasser. Dies stellt eine große Bedrohung für viele Küstenstädte, -regionen und -ökosysteme in Europa dar. Der Meeresspiegel wird noch Jahrhunderte oder sogar Jahrtausende weiter ansteigen, nachdem sich die globalen Temperaturen stabilisiert haben.“

B e w e i s : European Climate Risk Assessment, EEA Report 01/2024 , full report, vorgelegt als Anlage BF 11

Kahlenborn et al., Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland, CLIMATE CHANGE 26/2021, Kurzfassung als Anlage BF 14

All dies ist bereits heute in Deutschland massiv greifbar, etwa auch durch großflächig zerstörte Waldflächen, die Ahrtal-Katastrophe und die Hochwasserereignisse des Jahres 2024. Ist schon heute – wie dargelegt – kein Restbudget mehr vorhanden, steigert dies massiv die (in BVerfGE 157, 30, Rn. 21 nachdrücklich betonte) Gefahr, dass Kipppunkte im Erdsystem und auch für Europa und Deutschland überschritten werden, mit unabsehbaren Folgen.

Wegen der umfänglichen Analysen zum Klimawandel wird hier auf weitere Darlegungen zu den Klimawandelfolgen verzichtet. Hervorgehoben seien nur noch zwei Aspekte. Erstens sind die gravierendsten Klimawandelfolgen ggf. nicht die unmittelbaren gesundheitlichen Auswirkungen und auch nicht die vermehrten Naturkatastrophen, wobei bereits diese Ereignisse existenziell bedrohlich für grundrechtliche Schutzgüter sind. Noch gravierender indes wären die absehbare Gefährdung der Nahrungsmittel- und Wasserversorgung in bestimmten Weltregionen sowie die sich daran ggf. anschließende Vermehrung kriegerischer

Auseinandersetzungen (vgl. IPCC, AR 6 WG II, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2022). Das ist hier umso mehr zu betonen, als sich das Budget oben bereits als erschöpft erwies. Zweitens kann der Klimawandel als Umweltproblem nicht isoliert betrachtet werden. Der Klimawandel beeinflusst sich vielmehr gegenseitig mit weiteren ebenso bedrohlichen globalen Umweltproblemen wie dem Biodiversitätsverlust und den gestörten Nährstoffkreisläufen, und der Klimawandel teilt mit ihnen auch relativ weitgehend die verursachenden Faktoren wie den Verbrauch fossiler Brennstoffe und die Nutztierhaltung (Weishaupt et al., Sustainability 2020, 2053).

II. Rechtliche Grundlagen

Aus Sicht der Beschwerdeführenden sind folgende rechtliche Grundlagen für das Verfassungsbeschwerdeverfahren von Relevanz.

1. Paris-Abkommen

Auf der Pariser Klimakonferenz (COP 21) im Jahr 2015 einigte sich die Staatengemeinschaft erstmals völkerrechtlich verbindlich (näher zur Diskussion Ekardt/ Bärenwaldt/ Heyl, *Environments* 2022, 112) darauf, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, da erkannt wurde, dass dies die Risiken und Auswirkungen der Klimaänderungen erheblich verringern würde (Art. 2 Abs. 1 lit. a Pariser Abkommen). Die Staatengemeinschaft hat damit die Notwendigkeit einer wirksamen und fortschreitenden Reaktion auf die akute Bedrohung durch Klimaänderungen auf der Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse anerkannt. Das Paris-Abkommen trat am 04.11.2016 in Kraft und zählt heute 195 Vertragsstaaten.

Die Vertragsstaaten vereinbarten, dass jede Vertragspartei gemäß Art. 4 Abs. 2 PA dazu verpflichtet ist, national festgelegte Beiträge zu erarbeiten, die gemäß Art. 3 PA an der rechtsverbindlichen Zielvorgabe aus Art. 2 PA orientiert sein müssen. Die Vertragsparteien haben außerdem innerstaatliche Minderungsmaßnahmen zu ergreifen, um die Ziele dieser Beiträge zu verwirklichen. Hierauf hat der deutsche Gesetzgeber – neben diversen Maßnahmen, wie auch der EU-Gesetzgeber – in puncto Ambitionsniveau mit Erlass des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) vom 12.12.2019 reagiert und in § 1 S. 3 KSG auf die Zielbestimmung des PA Bezug genommen (s. dazu I.3).

2. Unionsrecht

Auf der Ebene der Europäischen Union bilden mehrere, teils erst nach dem Klima-Beschluss ergangene Rechtsakte den unionsrechtlichen Rechtsrahmen zum angestrebten Ambitionsniveau respektive für die Erreichung der Klimaschutzziele:

Im April 2021 verabschiedete die Europäische Union die Verordnung (EU) 2021/1119, die gemeinhin als **Europäisches Klimaschutzgesetz** bekannt ist und am 29.07.2021 in Kraft getreten ist. Die Verordnung enthält die Klimaschutzziele der EU, konkret die Netto-Treibhausgasemissionen (THG) bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken und bis zum Jahr 2050 klimaneutral zu werden. Das Europäische Klimaschutzgesetz umfasst außerdem die rechtlichen Rahmenbedingungen, Instrumente, Institutionen und Prozesse, die die inhaltliche Klimapolitik und ihre Umsetzung gestalten.

Daneben besteht die **EU-Klimaschutzverordnung** (auch als **EU-Lastenteilungsverordnung** - EU Effort Sharing Regulation bezeichnet) (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018, welche nationale Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 verbindlich festlegt, die ein Mitgliedstaat in den Sektoren Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Nicht-ETS-Industrie und Abfälle einhalten muss. Diese machen ca. 60 % der gesamten inländischen EU-Emissionen aus. Die übrigen 40 % werden im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems behandelt.

Der Emissionshandelsbereich erfasst wiederum Treibhausgasemissionen aus Großfeuerungsanlagen, energieintensiven Industriebetrieben und seit dem Jahr 2012 den Flugverkehr, sowie seit dem Jahr 2024 den Seeverkehr. In der aktuellen Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG wurden die Klimaschutzziele für die laufende vierte Handelsperiode (2021-2030) erhöht. Das Minderungsziel für 2030 wurde von aktuell 43 % auf 62 % gegenüber 2005 verschärft (inkl. Luft- und Seeverkehr). Dieses Ziel soll durch eine Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors (LRF) von 2,2 % auf 4,3 % ab 2024 und auf 4,4 % ab 2028 erreicht werden. Außerdem wird zu zwei Zeitpunkten (2024 und 2026) eine zusätzliche Reduktion des Caps durchgeführt. Im Jahr 2024 wird das Cap um 90 Millionen Zertifikate abgesenkt und im Jahr 2026 um 27 Millionen Zertifikate.

Nach der EU-Klimaschutzverordnung ergibt sich für Deutschland im Nicht-ETS Bereich nach Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I der EU-Klimaschutzverordnung die Verpflichtung, bis 2030 seine in den Lastenteilungsbereich fallenden Treibhausgasemissionen um 38 % gegenüber 2005 zu reduzieren. Dabei beschränkt sich die Verordnung nicht auf die Zielvorgabe, sondern regelt einen konkreten Gesamtminderungspfad. Dieser legt für jedes Jahr die den Mitgliedstaat treffende Mindestreduktionspflicht in Gestalt einer einheitlichen Emissionsobergrenze für alle erfassten Emissionen fest. Den Mitgliedstaaten steht es frei, ehrgeizigere Ziele zu verfolgen. Die Verordnung sieht zudem in Art. 5 verschiedene Flexibilitätsmechanismen vor. So können die Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 1 bis 3 Über- und Untererfüllungen in ihren eigenen Budgets ausgleichen. Daneben regelt Art. 5 Abs. 4 und 5 Möglichkeiten des Ausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten.

Außerdem regelt die **Europäische Governance-Verordnung** (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz dahingehend, dass sie gemeinsame Regelungen für Planung, Berichterstattung und Überwachung festlegt. Unter der Governance-Verordnung entwickeln die EU-Mitgliedstaaten integrierte nationale Energie- und Klimapläne auf der Grundlage einer gemeinsamen Vorlage. Mit dieser Verordnung wurde ein Governance-Mechanismus eingerichtet, um die Vorgaben der Energieunion und die Vor-

gaben der Union für 2030 zu erreichen und die langfristige Verpflichtung der Union im Bereich Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris zu erfüllen.

Außerdem regelt die **Europäische Klimaberichterstattungsverordnung** EU Nr. 2020/1208 der Kommission vom 07.08.2020 die Struktur, das Format und das Verfahren für die Vorlage und die Überprüfung der von den Mitgliedstaaten gemäß der VO (EU) 2018/1999 gemeldeten Informationen.

3. EGMR-Klimaschutz-Urteil

Schließlich haben sich in rechtlicher Hinsicht die Rahmenbedingungen durch das sog. Klimaseniorinnen-Urteil des EGMR zum Klimaschutz vom 9. April 2024 geändert, weil daraus auch Verpflichtungen für Deutschland als EMRK-Signatarstaat erwachsen. Der EGMR begründet darin, basiert in Art. 8 EMRK, ein Recht auf Leben und Gesundheit mit konkreten Klimaschutzverpflichtungen der Vertragsstaaten der EMRK. Hinsichtlich der Zielfestlegung fordert der EGMR die „Festlegung eines Zeitplans für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets für denselben Zeitraum oder einer anderen gleichwertigen Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels.“ (EGMR, Ur. v. 9.4.2024, Rn. 550 Buchst. a des Urteils, eigene Übersetzung). **Der EGMR orientiert sich dabei klar an der 1,5-Grad-Grenze und hält fest, dass bei dieser quantitativen Festlegung der Ermessensspielraum des Gesetzgebers reduziert ist (Rn. 436, 542, 543 und 558 des Urteils). Der EGMR stellt weiterhin fest, dass der Staat die Pflicht hat, „die einschlägigen Treibhausgas-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten zu aktualisieren“ (Rn 550 Buchst. d).** Der EGMR formuliert auch Anforderungen an die Festlegung von Zwischenzielen- und -pfaden. Der Staat hat „Zwischenziele und -pfade für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen (nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden) festzulegen, die grundsätzlich geeignet sind, die nationalen Gesamtziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen innerhalb der in den nationalen Politiken festgelegten Zeiträume zu erreichen“. (Rn. 550 Buchst. b).

Der EGMR ergänzt darüber hinaus die Ausführungen des Senats im Klima-Beschluss, der primär zulässige Emissionsmengen in den Blick nahm, die menschenrechtlichen Anforderungen an die Effektivität des Klimaschutzes. Der EGMR stellt fest:

„Die Staaten haben eine positive Verpflichtung, den entsprechenden legislativen und administrativen Rahmen zu schaffen, der einen wirksamen Schutz der menschlichen Gesundheit und des menschlichen Lebens gewährleisten soll. (...) Die Staaten sind auch verpflichtet, diesen Rahmen in der Praxis wirksam anzuwenden. Denn Vorschriften zum Schutz garantierter Rechte haben wenig Sinn, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werden, und die Konvention soll wirksame Rechte schützen, keine illusorischen. Die entsprechenden Maßnahmen müssen rechtzeitig und wirksam angewendet werden.“ (Rn. 538 des Urteils).

4. Bundes-Klimaschutzgesetz

Der Gesetzgeber reagierte mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12.12.2019 auf das Erfordernis verstärkter Klimaschutzanstrengungen (vgl. BT-Drs. 19/14337, S. 17), welche zur Einhaltung der internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzziele notwendig sind. Das KSG ist damit das Ergebnis langjähriger Bemühungen um ein „Hauptgesetz“ für die deutsche Klimaschutzpolitik (vgl. Scharlau et al, NVwZ 2020, 1 (1)) und stellt seitdem das zentrale gesetzliche Steuerungsinstrument für die nationalen Klimaschutzziele und die nationale Klimaschutzpolitik dar. Das KSG nimmt als Rahmengesetz eine Sonderstellung gegenüber den zahlreichen Einzelgesetzen und Maßnahmen ein (vgl. Scharlau et al, NVwZ 2020, 1 (1)), indem es zum einen die Ziele und Prinzipien der Klimaschutzpolitik festlegt (vgl. BT-Drs. 19/14337, S. 17) und zum anderen eine Governance-Struktur zur Zielerreichung etabliert, beispielsweise mit der Festlegung von Monitoring-pflichten, eines Expertengremiums und verpflichtenden Instrumenten zur Zielerreichung.

Zweck des Gesetzes ist es, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten (vgl. § 1 S. 1 KSG). Grundlage ist die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten (vgl. § 1 S. 3 KSG).

Die konkreten Klimaschutzziele des Gesetzes formulieren § 3 Abs. 1 und 2 KSG, die mit der ersten KSG-Novelle vom 31.08.2021 als Reaktion auf den Klima-Beschluss des BVerfG angepasst wurden. Die Treibhausgasemissionen werden demnach wie folgt schrittweise gemindert: im Vergleich zum Jahr 1990 sind diese bis zum Zieljahr 2030 um mindestens 65 Prozent und bis zum Zieljahr 2040 um mindestens 88 Prozent zu reduzieren. Bis zum Jahr 2045 soll Netto-Treibhausgasneutralität und ab dem Jahr 2050 negative Treibhausgasemissionen erreicht werden.

a) Regelungssystematik KSG a.F.

Um die Einhaltung des Gesetzeszwecks nach § 1 KSG und der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 KSG sicherzustellen, gab das Gesetz in seiner bisherigen Fassung verbindliche Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren vor (§ 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 1 und 2 a.F.). Die konkreten Jahresemissionsmengen in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten für den Zeitraum 2020 bis 2030 richteten sich nach Anlage 2. Für die Jahre 2031 bis 2040 wurden bisher prozentuale jährliche Minderungsziele in Anlage 3 festgelegt.

Das KSG a.F. regelte außerdem, wie die Bundesregierung bzw. die einzelnen verantwortlichen Ministerien auf Zielverfehlungen reagieren müssen (§§ 3–8 KSG, dazu sogleich). Der Bundesregierung wurde außerdem die Pflicht auferlegt, die praktische Umsetzung der Zielvorgaben mittels konkreter politischer Maßnahmenprogramme zu steuern (Klimaschutzprogramm § 9 KSG). Um die Erreichung bzw. Verfehlung von Zielen festzustellen, wurden Monitoring-Mechanismen festgelegt (§ 10 KSG), und es wurde ein Expertenrat

eingerrichtet (§ 11 KSG). Darüber hinaus verpflichtet das Gesetz die öffentliche Hand und hierbei insbesondere den Bund dazu, dafür Sorge zu tragen, dass das Verwaltungshandeln auf die Zielerreichung ausgerichtet wird („Vorbildwirkung“, §§ 13–15 KSG) (vgl. Scharlau et al, NVwZ 2020, 1).

Das KSG in seiner bisherigen Fassung bildete einen gesetzlichen Rahmen, der mit seiner Governance-Struktur grundsätzlich geeignet war, die Einhaltung der im Gesetz festgelegten Klimaschutzziele zu gewährleisten. Dafür sollen die im KSG a.F. implementierten Regelungen zunächst näher beleuchtet werden:

Die oben dargestellten Regelungen bildeten in ihrer Gesamtheit einen verfahrensmäßigen Mechanismus mit einer genauen zeitlichen Abfolge:

- jeweils am 15. März des dem Berichtsjahr folgenden Jahres veröffentlicht das Umweltbundesamt die Emissionsdaten des Vorjahres und übermittelt diese an den Expertenrat für Klimafragen (ERK), vgl. § 5 Abs. 1 KSG
- Innerhalb eines Monats nach Übersendung veröffentlicht der Expertenrat für Klimafragen eine Bewertung der veröffentlichten Daten, vgl. § 12 Abs. 1 KSG.
- Bei Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge eines Sektors legt das zuständige Bundesministerium gemäß § 8 Abs. 1 KSG innerhalb von weiteren drei Monaten nach Bewertung durch den Expertenrat für Klimafragen ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vor, mit dem die Einhaltung der Jahresemissionsmengen für die folgenden Jahre sichergestellt werden soll.
- Daraufhin berät die Bundesregierung über die zu ergreifenden Maßnahmen und übermittelt dem Expertenrat für Klimafragen vor Erstellung einer Beschlussvorlage über die Maßnahmen im Sofortprogramm die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion zur Prüfung, § 8 Abs. 2 S. 3 KSG. Die Bundesregierung hat den Beschluss schnellstmöglich zu treffen, vgl. § 8 Abs. 2 S. 1 KSG.

b) Wesentliche Änderungen des KSG im 2. Änderungsgesetz

Die hier angegriffene KSG-Novelle vom 16.07.2024 sieht nun wesentliche Änderungen der soeben in ihren Grundzügen aufgezeigten Struktur des KSG vor, insbesondere indem die Governance-Regelungen erheblich abgeschwächt werden. Diese wurden erkennbar vor allem deshalb vorgenommen, weil der Verkehrs- und Gebäudesektor die eigenen Ziele wiederholt verfehlt haben, die Bundesregierung aber trotzdem keine – nach § 8 KSG a.F. dann verpflichtend vorgesehenen – Sofortprogramme beschließen wollte. Dass dies rechtswidrig war, wurde zwischenzeitlich auf Klage u.a. des BF zu 5. hin obergerichtlich festgestellt (OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 30. November 2023 – OVG 11 A 1/23 u.a.).

aa) § 4 KSG: Abschaffung der sektorspezifischen Jahresemissionsmengen und Einführung der sektorübergreifenden Jahresemissionsgesamtmenge

Absatz 1

In der „alten“ Fassung des KSG legte § 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 2 für die einzelnen Verursachungssektoren jeweils Jahresemissionsmengen („Jahresbudgets“) fest, mit denen das prozentuale Minderungsziel von 65 % bis 2030 in Jahresschreiben auf einen linearen Minderungspfad überführt wurde (vgl. Scharlau et al, NVwZ 2020, 1(3)). In § 4 Abs. 1 S. 1 KSG a.F. wurden somit jährliche Minderungsziele für die folgenden Sektoren festgelegt: 1. Energiewirtschaft, 2. Industrie, 3. Verkehr, 4. Gebäude, 5. Landwirtschaft, 6. Abfallwirtschaft und Sonstiges. Die zulässigen Jahresemissionsmengen richteten sich für die einzelnen Sektoren bis zum Jahr 2030 nach Anlage 2. Daraus ergab sich ein konkreter und sektorspezifischer Minderungspfad bis zum Jahr 2030.

Dieser sektorspezifische Ansatz wird durch den neuen § 4 Abs. 1 grundlegend geändert, der nun die Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 durch die Regelung von sektorübergreifenden Jahresemissionsgesamtmenen vorsieht:

(1) ¹ Zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 wird eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung durchgeführt. ² Dazu werden Jahresemissionsgesamtmenen, insbesondere als Grundlage für die Überprüfung nach den §§ 5, 5a, 8 und 10 sowie für das Gesamtminierungsziel nach § 8 Absatz 1, festgelegt. ³ Die Jahresemissionsgesamtmenen für den Zeitraum bis zum Ablauf des Jahres 2030 richten sich nach Anlage 2. ⁴ Die jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis einschließlich 2040 richten sich nach Anlage 3.

Der bisher bestehende lineare Emissionsminderungspfad, der für die einzelnen Sektoren jährliche „Emissionsbudgets“ vorsah, wird somit abgeschafft und durch eine sektorübergreifende summierte Jahresemissionsgesamtrechnung für die Zeiträume 2021-2030, 2031-2040 und 2041-2045 ersetzt. Die bisher in Anlage 2 für die Sektoren verbindlich geregelten sektoralen Jahresemissionsmengen für die Jahre 2021 bis 2030 bleiben lediglich als reine Rechengröße für die Ermittlung der Jahresemissionsgesamtmenge ohne weitere rechtliche Folge bestehen (vgl. § 5 Abs. 1 S. 3 KSG n.F.). Nach § 4 Abs. 5 S. 2 n.F. prüft die Bundesregierung außerdem, ob ab dem Jahr 2031 auf die Zuweisung von Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren gänzlich verzichtet werden kann. In diesem Fall lägen nicht einmal sektorale Jahresemissionsmengen „auf dem Papier“ vor und es gäbe nur noch die sektorübergreifende, mehrjährige Jahresemissionsgesamtmenge für die Zeiträume 2031-2040 und 2041-2045.

Absatz 2 n.F.: Anrechnung Über-/Unterschreitung

Weiterhin sah § 4 Abs. 3 S. 1 a.F. für den Fall, dass die Treibhausgasemissionen ab dem Jahr 2021 in einem Sektor die jeweils zulässige Jahresemissionsmenge über- oder unterschreiten, vor, dass die Differenzmenge auf die verbleibenden Jahres-

emissionsmengen des Sektors bis zum nächsten in § 3 Abs. 1 genannten Zieljahr gleichmäßig angerechnet wird.

Nun findet sich in § 4 Abs. 2 S. 1 n.F. die Regelung, dass die Differenzmenge in Folge einer Über- oder Unterschreitung auf die verbleibenden Jahresemissionsgesamtmenen bis zum nächsten in § 3 Abs. 1 genannten Zieljahr, folglich 2030 oder 2040, angerechnet wird.

Absatz 4 n.F.: Abschaffung der Ressortverantwortung

§ 4 Abs. 4 a.F. regelte, dass für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen das aufgrund seines Geschäftsbereichs für einen Sektor überwiegend zuständige Bundesministerium verantwortlich ist. Dieses hatte die Aufgabe, die für die Einhaltung erforderlichen nationalen Maßnahmen zu veranlassen, insbesondere die Maßnahmen nach §§ 8 und 9 KSG a.F. vorzulegen und umzusetzen.

Hinsichtlich der Ressortverantwortung führte die damalige Gesetzesbegründung. (BT-Drs 19/14337, S. 29) Folgendes aus:

„Absatz 4 Satz 1 legt die Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen der Sektoren fest. Dabei wird die verfassungsrechtliche Organisationsgewalt des Bundeskanzlers beachtet, durch Organisationserlass die Zuständigkeiten der Bundesminister zu bestimmen. Die Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen folgt nach dem Ressortprinzip der Zuständigkeit der Bundesministerien für ihre Geschäftsbereiche, die im Regelfall einen Sektor ganz oder überwiegend umfassen.“

Diese konkrete und an die einzelnen Sektoren anknüpfende Ressortverantwortung wurde gestrichen. Im neuen KSG findet sich lediglich die allgemeine Aussage in § 5 Abs. 3 KSG, dass alle für die Sektoren verantwortlichen Bundesministerien ihren angemessenen Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 zu leisten haben.

Abs. 4 n.F.: Festlegung von Jahresemissionsgesamtmenen ab dem Jahr 2031

Bisher regelte § 4 Abs. 6 S. 1 a.F., dass die Bundesregierung durch Rechtsverordnung die jährlich in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinkenden zulässigen Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis 2045 festzulegen hat. Diese mussten im Einklang mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele und den jährlichen Minderungszielen gemäß § 4 Abs. 1 S. 6 und 7 a.F. stehen, welche wiederum in Anlage 3 konkretisiert wurden. In der Anlage 3 sind die prozentualen Minderungswerte für die Jahre 2031 bis 2040 hinterlegt, so dass die Bundesregierung im Wesentlichen eine Rechenaufgabe zu erbringen hatte und eine entsprechend enge gesetzliche Bindung bei der Ausweisung der jährlichen Emissionsmengen bestand.

Nun sieht § 4 Abs. 4 n.F. vor, dass die Bundesregierung die jährlichen Minderungsziele im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis einschließlich 2040, sowie im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis einschließlich 2045 in Jahresemissionsgesamtmenen überführen soll, die in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinken. Diese müssen „im

Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dieses Gesetzes“. Eine weitere Bindung an § 4 Abs. 1 S. 6 und 7 a.F. i.V.m. Anlage 3 findet nicht statt, da die gesetzlichen Regelungen (nicht die Anlage 3) gestrichen wurden und ein Verweis des Gesetzes auf die Anlage 3 fehlt. Dies hat zur Folge, dass zwar die Anlage 3 und die dortigen prozentualen jährlichen Minderungswerte noch (formaler) Teil des KSG sind, die Bundesregierung bei der Ausweisung der Jahresemissionsgesamtmenen jedoch nicht verpflichtet ist, sich an diesen zu orientieren.

Hinzu kommt, dass nur noch Jahresemissionsgesamtmenen auszuweisen sind und auf die Festlegung sektoraler Jahresemissionsmenen ab dem Jahr 2031 gänzlich verzichtet werden kann.

bb) § 5 KSG

Bisher sah § 5 Abs. 1 KSG vor, dass das Umweltbundesamt die Daten der Treibhausgasemissionen in den Sektoren nach Anlage 1 für das zurückliegende Kalenderjahr (Berichtsjahr) erstellt und diese bis zum 15. März eines jeden Jahres an den Expertenrat für Klimafragen übersendet. Ab dem Berichtsjahr 2021 werden zusätzlich zu den Emissionsdaten für das jeweilige Berichtsjahr die Angaben für jeden Sektor und der Jahresemissionsmenen der einzelnen Sektoren für die auf das Berichtsjahr folgenden Jahre dargestellt.

In § 5 Abs. 1 n.F. wird nun geregelt, dass das Umweltbundesamt die Daten der Treibhausgasemissionen insgesamt und in den Sektoren nach Anlage 1 erstellt. Ab dem Berichtsjahr 2023 wird zusätzlich zu den Emissionsdaten für alle Sektoren aggregiert, ob die Emissionsdaten die Jahresemissionsgesamtmenen nach Anlage 2 über- oder unterschreiten wird. Außerdem sollen die aktualisierten Jahresemissionsgesamtmenen zusätzlich zu den aktualisierten Jahresemissionsmenen der einzelnen Sektoren dargestellt werden.

Jedenfalls für den Zeitraum bis 2030, für den nach der Anlage 2 (noch) jährliche Emissionsmenen zugewiesen sind, kommt somit zu dem bestehenden Monitoring eine aggregierte Betrachtung hinzu. Falls allerdings ab dem Jahr 2031 davon Gebrauch gemacht wird, jährliche Emissionsminderungssummen nicht mehr auszuweisen, bleibt es (lediglich) bei einer Gesamtbetrachtung.

§ 5 Abs. 3 KSG n.F. enthält außerdem eine Pflicht der Ressorts „ihren angemessenen Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG zu leisten“ ohne damit konkrete Pflichten zu verbinden.

Weiterhin regelt § 5 Abs. 8 KSG n.F. eine Verordnungsermächtigung der Bundesregierung zur Festlegung von jährlich – grundsätzlich gleichmäßig - absinkenden Jahresemissionsmenen. Diese müssen zwar im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dieses Gesetzes, den Jahresemissionsgesamtmenen und den unionsrechtlichen Anforderungen. Allerdings sieht das Gesetz keine Bindung an die in der Anlage 3 festgelegten prozentualen Minderungswerte vor, wie es vorher § 4 Abs. 6 S. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 6 und Anlage 3 tat.

Denkbar ist somit, dass Jahresemissionsmengen festgelegt werden, welche nicht den prozentualen Reduktionszielen der Anlage 3 entsprechen.

cc) § 5a KSG: Projektionsdaten durch Forschungskonsortium

Neu eingefügt wurde der § 5a KSG n.F., wonach das Umweltbundesamt jährlich Projektionsdaten über die künftige Emissionsentwicklung insgesamt und in den Sektoren nach § 5 Abs. 1 für sämtliche nachfolgenden Jahre bis einschließlich zum Jahr 2030 sowie zumindest für die Jahre 2035, 2040 und 2045 erstellen soll. Hierfür muss das Umweltbundesamt ein Forschungskonsortium beauftragen, über dessen Zusammensetzung, Leistungsbeschreibung und weitere Vergabebedingungen im Einklang mit dem Vergaberecht mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft im Einvernehmen entschieden werden muss.

Es drängt sich hier die Frage auf, was in dem Fall eintritt, dass eines (oder mehrere) der sechs Bundesministerien kein Einvernehmen erteilt und damit die Entscheidung über die Zusammensetzung, die Leistungsbeschreibung oder weitere Vergabebedingungen nicht getroffen werden kann. Der Fall des nicht erzielbaren Einvernehmens wird im Gesetz nicht geregelt. Angesichts der Bedeutung der Projektionsdaten für das gesamte Regelungsgefüge des KSG könnte damit „einfach“ die gesamte Steuerungswirkung des KSG gestoppt werden. Denn die Projektionsdaten sind für die Bewertung des Expertenrates maßgeblich (§ 12 Abs. 1 n.F.) und für das Vorgehen bei Überschreitung (§ 8 Abs. 1 n.F.).

dd) § 8 KSG: Abschwächung des Nachsteuerungsmechanismus

§ 8 KSG a.F. regelte ein Sofortprogramm als Nachsteuerungsmechanismus bei Zielverfehlung. Bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen für einen Sektor in einem Berichtsjahr war zunächst gemäß § 8 Abs. 1 a.F. das nach § 4 Abs. 4 a.F. zuständige Ministerium verpflichtet, der Bundesregierung innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vorzulegen, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt. Anschließend hatte die Bundesregierung gemäß § 8 Abs. 2 a.F. über die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen Sektor oder in anderen Sektoren oder über sektorübergreifende Maßnahmen zu beraten und diese schnellstmöglich zu beschließen.

Ausweislich der Gesetzesbegründung handelte es sich bei dem Sofortprogramm um ein Instrument zur Gegensteuerung bei Zielverfehlungen:

„Der Zweck des Sofortprogramms besteht darin, durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung der Jahresemissionsmenge für den betreffenden Sektor für die nachfolgenden Jahre sicherzustellen.“

In der Rechtsprechung – herbeigeführt u.a. durch eine Klage des BF zu 5 – ist die Bestimmung des § 8 KSG a.F. als wirksames Instrument eingeordnet worden, das der Bundesregierung und den einzelnen Ministerien strikte, einklagbare Verpflichtungen auferlegte (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30.11.2023, 11 A 1/23). § 8 KSG n.F. sieht nun Regelungen für ein „Vorgehen bei Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen“ vor. Weisen die Projektionsdaten in zwei aufeinanderfolgenden Jahren aus, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2 in Verbindung mit § 4 Abs. 2 für diese Jahre überschreitet, so beschließt die Bundesregierung Maßnahmen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für diese Jahre sicherstellen. Dies gilt einschließlich bis zum Jahr 2029. Weiterhin regelt § 8 Abs. 4 n.F. für den Betrachtungszeitraum 2031 bis 2040, dass die Bundesregierung ab dem Jahr 2030 Maßnahmen beschließt, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für die betreffenden Jahre sicherstellen.

Die Voraussetzungen für die Auslösung des Nachsteuerungsmechanismus nach § 8 KSG n.F. wurden erheblich verengt. Denn es reicht nicht mehr eine jährliche Zielverfehlung aus, vielmehr braucht es eine Zielverfehlung in zwei aufeinanderfolgenden Jahren. Weiterhin reicht auch die Überschreitung eines Sektors innerhalb eines Jahres nicht aus, sondern es müsste bei Verrechnung der Jahresemissionsgesamtmengen aller Sektoren bis zum Jahr 2030 eine Verfehlung vorliegen.

Hinzu kommt, dass die Bundesregierung nach Absatz 1 nur Maßnahmen beschließen muss, die die Einhaltung der Summe der *Jahresemissionsgesamtmengen für diese Jahre* (2021 bis 2030) sicherstellen. Für den Fall, dass die Projektionsdaten in den Jahren 2024, 2025, 2026, 2027 oder 2028 zwar keine Überschreitung der aggregierten Jahresemissionsgesamtmenge 2021 – 2030 ausweisen, jedoch eine Überschreitung in dem Jahr 2035, 2040 oder 2045 (vgl. § 5a S. 1 KSG n.F.) festgestellt wird, muss die Bundesregierung somit nicht tätig werden. Gleiches gilt, wenn innerhalb des Zeitraums 2031-2040 eine Überschreitung für die aggregierten Jahresemissionsgesamtmengen 2041-2045 festgestellt werden würde (vgl. § 8 Abs. 4 KSG n.F.).

Der ERK hat die Wirkung der soeben dargestellten Änderungen hinsichtlich der Steuerungsfunktion des KSG wie folgt zusammengefasst (vgl. ERK, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 KSG v. 03.06.24, S. 13):

„Eine wesentliche Änderung betrifft die Systematik der klimapolitischen Steuerung. Während in den vorherigen Fassungen des Gesetzes (KSG 2019, KSG 2021) die Steuerungsimpulse für zusätzliche klimapolitische Maßnahmen von beobachteten Zielverfehlungen in den THG-Emissionen in Bezug auf die Erreichung des THG-Emissionszielpfads ausgelöst wurden, zielt das novellierte Bundes-Klimaschutzgesetz auf die frühzeitige Identifikation von zu erwartenden

den zukünftigen Abweichungen der THG-Budgets von dem im Gesetz verankerten THG-Emissionszielpfad, und zwar kumuliert über Sektoren und über die in § 3 KSG festgelegten Erfüllungszeiträume (2021-2030, 2031-2040 sowie 2041-2045) hinweg (§ 4 Abs. 1 KSG). Entsprechend muss sich der neue Auslösemechanismus sowohl auf ex-post- als auch auf ex-ante-Daten stützen. Als Quelle für die ex-ante-Daten spezifiziert das novellierte Gesetz die Projektionsdaten (§ 5a KSG), welche von der Bundesregierung auch für die Zwecke der europäischen Berichterstattung gemäß EU-Governance-Verordnung (EU 1999/2018 Artikel 18, 1a, 1b) genutzt werden (§ 5a KSG). Diese Daten werden auch im Rahmen der Berichterstattungspflichten gemäß Bundes-Klimaschutzgesetz (§ 10 KSG), Nationalem Energie- und Klimaschutz-Plan (NECP) sowie UNFCCC Biennial Report/National Communication mit den dazugehörigen Durchführungsverordnungen erstellt und verwendet. (...)

Durch ihre Aufnahme in die Steuerungslogik des Bundes-Klimaschutzgesetzes kommt den Projektionsdaten zu den THG-Emissionen zukünftig eine entscheidende Rolle als Auslösekriterium für die Notwendigkeit staatlichen Handelns zu (§ 8 KSG). Entsprechend fordert das Bundes-Klimaschutzgesetz nunmehr auch eine unabhängige Prüfung dieser Daten durch den Expertenrat für Klimafragen (§ 12 Abs. 1 Satz 1 KSG). Das Ergebnis dieser Prüfung ist maßgeblich für die Rechtsfolge der Auslösung von zusätzlichem Regierungshandeln (§ 8 Abs. 1 Satz 1 KSG).“

B e w e i s : ERK, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 KSG v. 03.06.24, als **Anlage BF 16**

ee) Zusammenschau mehrerer Bestimmungen: Verschiebung von Maßnahmen in die Zukunft, fehlende Ausrichtung der Maßnahmen auf Klimaneutralität sowie Fehlen einer Governance-Struktur nach 2040

Hinzu treten weitere Neuregelungen, die bei genauer Betrachtung eine verspätete Maßnahmenverpflichtung für den Zeitraum ab 2030, eine fehlende Ausrichtung der Maßnahmen auf Klimaneutralität und das Fehlen eines Governance-Konzepts nach 2040 bewirken. Dies betrifft die neuen Bestimmungen in § 4 Abs. 2 Satz 1 KSG i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG i.V.m. § 8 Abs. 4 Satz 1 KSG i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 KSG, die wegen des Zusammenhangs und zur Vermeidung von Wiederholungen in der Begründetheit (vgl. unter C. II. 2. H.) näher erläutert werden.

III. Persönliche Betroffenheit der Beschwerdeführenden

Die Beschwerdeführenden zu 1. bis 4. sind natürliche Personen, bei den Beschwerdeführern zu 5. und 6. handelt es sich um eingetragene Vereine, die zugleich nach § 3 UmwRG, §§ 63, 64 BNatSchG anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen (Beschwerdeführer zu 5.) bzw. Umweltvereinigungen nach § 3 UmwRG sind (Beschwerdeführer zu 6.). Zur Betroffenheit der Beschwerdeführer zu 5. und 6. führen wir wegen der übersichtlicheren Darstellung auch in tatsächlicher Hinsicht im Rahmen der Zulässigkeit aus.

Die Beschwerdeführenden zu 1. bis 4. sind in der nachfolgend dargestellten Weise betroffen und erheben deshalb Verfassungsbeschwerde:

1. Frau Karola Knuth (Beschwerdeführerin zu 1.)

Die Beschwerdeführerin Karola Knuth wurde am [...] 2000 geboren und wohnt aktuell in [...]. Die Beschwerdeführerin studiert Politikwissenschaften und Geographie in [...] und strebt im Oktober 2024 ihren Bachelor-Abschluss an.

Die Beschwerdeführerin ist in großer Sorge angesichts der weiteren Verschleppung wirksamer Klimaschutzmaßnahmen. Dabei treibt sie besonders um, dass seit fast vier Jahrzehnten wissenschaftlich belegt und erhärtet ist, dass wir Menschen für die globale Erhitzung der Erde verantwortlich sind und trotzdem zu wenig tun. Frau Knuth hält es für dringend, ja für kritisch für ihre und die nächsten Generationen, dass es gelingt, den Temperaturanstieg deutlich zu begrenzen, damit unsere Erde bewohnbar bleibt. Die Beschwerdeführerin setzt sich deshalb seit ihrem zwölften Lebensjahr für mehr Klimaschutz ein und engagiert sich seit acht Jahren bei der BUNDjugend, dem Jugendverband des Beschwerdeführers zu 5., für Klimagerechtigkeit und hat sich zu einem Studium entschieden, das ihr Lösungen für die Klimakrise eröffnet und Erkenntnisse auch dazu ermöglicht, warum bisher zu wenig passiert. Frau Knuth meint zugleich, dass all die Erkenntnisse, all der politische Druck, zu dem sie mit ihren Aktivitäten beiträgt, noch nicht genug ist, um das Handeln des Gesetzgebers zu beschleunigen und Deutschland auf einem Paris-konformen Reduktionspfad zu halten. Sie erhofft sich deshalb, dass das BVerfG als das höchste deutsche Gericht die Leitplanken für Klimaschutz noch einmal klarer definiert, damit endlich konsequent gehandelt wird und Rückschritte, wie die Abschwächung des KSG, auch für die Zukunft verhindert werden.

Die Beschwerdeführerin zu 1. sieht sich durch die Folgen des Klimawandels massiv betroffen. Als junger Mensch sieht sie ihren eigenen Gestaltungsspielraum auf der Erde durch die Klimakrise massiv eingeschränkt. In dem Moment als klar wurde, dass es den Klimawandel gibt, hätten die Generationen vor ihr umsteuern müssen, haben aber anstatt das zu tun, Entscheidungen so lange aufgeschoben, dass sie jetzt und in Zukunft umso schneller und drastischer umgesetzt werden müssen. Der nun erforderliche sozial-ökologische Wandel hin zu einer gerechten Welt in den Grenzen unseres Planeten wirft für die Beschwerdeführerin und ihre Generation ganz viele persönliche Fragen auf:

Wie wird die Welt aussehen, wenn ich alt bin? Kann ich Kinder in diese Welt setzen, die gejagt wird von einer Krise nach der anderen? Kann ich auch in Zukunft auf ein gutes, würdiges Leben hoffen?

Ihre Zukunft ist damit elementar mit dem Verlauf des Klimawandels verknüpft. Dabei nimmt die Beschwerdeführerin die Auswirkungen der schleichenden Klimakrise schon heute bewusst wahr. Frau Knuth beobachtet mit Sorge, wie unsere Wälder an Trockenstress leiden und dadurch anfälliger sind für Wind und Schädlinge, und wie die Artenvielfalt schwindet. Sie beobachtet die zunehmenden Flutereignisse, die ohne die Klimakrise nicht so oft vorkommen würden, und zugleich das ebenso häufige Fehlen von Wasser in den Flüssen, so dass die Schifffahrt zum Erliegen kommt oder ganze Landkreise aufgrund von akutem Wassermangel zum Sparen aufgerufen werden. Das bringt Ernteausfälle mit sich und somit teurere Lebensmittel. Besonders in dicht besiedelten Städten wie Heidelberg wird die Hitze zum Problem, auch die Beschwerdeführerin leidet wie viele Menschen unter den vermehrten Hitzetagen und sorgt sich um ihre Gesundheit mit Blick auf die weiter steigende Hitze und die Ausbreitung exotischer Krankheiten auch in unseren Breiten. Die Beschwerdeführerin ist zudem als junger Mensch besonders mit den gesellschaftlichen Problemen konfrontiert, die sich alltäglich in ihrem Leben zeigen, wie steigende Lebenshaltungskosten oder Wohnraummangel, die aus Sicht von Frau Knuth eng verknüpft sind mit der Klimakrise. Denn eine Welt, in der sowohl die Menschen als auch die vorhandenen Ressourcen im Interesse eines ständigen, scheinbar grenzenlosen Wachstums ausgebeutet werden und dies immer schneller und weiter getrieben wird, ist nach Ansicht der Beschwerdeführerin die Ursache der Klimakrise, aber auch vieler andere Probleme und Ungerechtigkeiten, von denen sie als junger Mensch betroffen ist.

Ebenso leidet Frau Knuth unter den Folgen von klimaschädlichem Verkehr durch damit einhergehenden Lärm und Luftverunreinigung. Die durch all das ausgelöste stetige Zukunftsangst (Phänomen Klimaangst) und Planungsunsicherheit wirkt sich zunehmend auch auf ihre und die mentale und psychische Verfasstheit ihres Umfeldes aus. Sie befürchtet zudem, dass dadurch soziale Konflikte befeuert werden und eine Destabilisierung der Gesellschaft und der freiheitlich-demokratischen Grundordnung riskiert wird.

Frau Knuth sieht die deutsche Klimaschutzgesetzgebung als zu zögerlich und deshalb nicht wirksam genug an. Statt die Chancen von Klimaschutz zu nutzen, Deutschland zu modernisieren und zukunftsfähig zu machen, in Befolgung des Klima-Beschlusses des BVerfG die Freiheiten ihrer jungen Generation und künftiger Generationen zu schützen, muss die Beschwerdeführerin erleben, dass gerade nicht Kurs gehalten wird. Die nun erfolgte Abschwächung des KSG entgegen dem Rat der allermeisten Experten verbunden mit einem Zickzack-Kurs entlang populistischer Stimmungsmache setzt aus Sicht der Beschwerdeführerin ihre Zukunft und ihre künftige Freiheit aufs Spiel. International gesehen macht sich Deutschland aus Sicht der Beschwerdeführerin unglaubwürdig, da es nicht seinen zugesagten und notwendigen Beitrag leistet, die globale Erderhitzung zu begrenzen. Sie wirft dem Gesetzgeber vor, dass mit dem aktuellen KSG das Paris-Ziel nicht erreicht werden kann und er dieses trotzdem nicht angepasst, sondern im Gegenteil in seiner Wirkungsweise deutlich abgeschwächt hat, obwohl der Bundesrepublik Deutschland bewusst sein muss, dass ihr Beitrag historisch betrachtet noch deutlich größer sein müsste. Als reiches Industrieland müsste Deutschland endlich die nötigen Schritte folgen lassen, sonst erodiert das Vertrauen in internationale Kooperation noch mehr.

Aus Sicht der Beschwerdeführerin ist Klimaschutz Menschenschutz, und es erscheint ihr zwingend, die Säge wegzuwerfen, mit der wir gerade den Ast absägen, auf dem wir selbst sitzen. Da der Gesetzgeber angesichts der Novelle des KSG hierzu offensichtlich nicht bereit ist, bleibt aus Sicht von Frau Knuth nur der Weg zum Bundesverfassungsgericht.

2. Herr André Wendel (Beschwerdeführer zu 2.)

Der Beschwerdeführer zu 2. wurde am [...] 1970 geboren und lebt in [...]. Herr Wendel hat nach dem Realschulabschluss im Rahmen einer militärischen Ausbildung Abitur gemacht und sodann eine Berufsausbildung zum Maschinenbauer absolviert. Eine Zeit lang hat er als gelernter Maschinenbauer gearbeitet, später als Fahrzeugreiniger im Bereich Straßenbahn, und arbeitet nun seit vielen Jahren als Busfahrer. Im Rahmen dieser Tätigkeit ist er in besonderem Maße den steigenden Hitzetagen ausgesetzt. Denn sein Beruf setzt voraus, dass er auch in der größten Hitze draußen arbeiten muss, z.B. wenn sein Dienst in der Mittagszeit beginnt, oder wenn er abends hitzebedingt nicht schlafen kann, sein Dienst aber trotzdem um 4 Uhr anfängt. Der Beschwerdeführer bemerkt zugleich, dass sich die Extremwetterlagen hierzulande verschärfen und sie unser Land deutlich häufiger treffen als in der Vergangenheit. Starkregen, Hagelschauer und selbst Tornados sind mittlerweile in Deutschland zu beobachten und das nicht mehr wie früher als extreme Seltenheit, sondern als schon fast alltägliche Ereignisse. Er sorgt sich deshalb vor allem um seine Gesundheit jetzt und in Zukunft.

Dem Gesetzgeber wirft der Beschwerdeführer Tatenlosigkeit in Fragen des Klimaschutzes vor. Herr Wendel hat den Eindruck, dass der Ernst der Lage dort noch nicht angekommen ist und die Bereitschaft dazu fehlt, offensichtliche Lösungen zu unterstützen wie zum Beispiel die Ausfinanzierung des Personennahverkehrs, der seines Erachtens einen maßgeblichen Teil zu einem besseren Klimaschutz beitragen würde. Aber gerade im Verkehrssektor passiert seit Jahren nichts, die Ziele dieses Sektors werden fortlaufend verfehlt. Dass nun der Gesetzgeber die Sektorziele abgeschafft hat und damit gerade der Verkehrssektor als Sorgenkind aus der Verantwortung entlassen wird, hat für den Beschwerdeführer das Fass zum Überlaufen gebracht.

Für den Beschwerdeführer ist noch ein weiterer Punkt von erheblicher Bedeutung. Der Beschwerdeführer selbst verfügt als Busfahrer nur über ein mittleres Einkommen. Der Beschwerdeführer sorgt sich deshalb vor allem darum, dass die Verschleppung rechtzeitiger Maßnahmen des Klimaschutzes es letztlich unmöglich macht, eine ökologische Transformation auch sozial gerecht zu gestalten. Gerade Menschen mit weniger Einkommen können sich oft schon den energieeffizienteren Kühlschrank nicht einfach leisten, geschweige denn ein E-Auto. Deshalb ist für den Beschwerdeführer zu 2. ein rechtzeitiger und konsequenter Klimaschutz unabdingbar, um soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten.

3. Frau Kerstin Lopau (Beschwerdeführerin zu 3.)

Frau Kerstin Lopau wurde am [...] 1991 geboren und lebt in [...]. Nach ihrem Abitur in [...] absolvierte die Beschwerdeführerin ein Freiwilliges Ökologisches Jahr auf einem Biohof in der Bretagne, absolvierte sodann einen Bachelor in Umweltingenieurwesen (Studienrichtung Klima & Energie) und einen Master in Regenerative Energien & Energieeffizienz. Nachdem sie ein Jahr in einem Ingenieurbüro zu Energiesystemmodellierung gearbeitet hatte, gründete sie im Jahr 2020 den SoLocal Energy e.V. als Kollektivbetrieb für PV-Handwerk und Klimabildung. Das Konzept besteht insbesondere darin, gemeinschaftlichen Solarbau zu ermöglichen und Laien zu erklären, wie ganz einfach PV-Anlagen als Dachanlagen installiert werden können.

Die Beschwerdeführerin setzt sich damit für konkrete Alternativen zur Nutzung fossiler Brennstoffe ein und bemüht sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten, zur Klimawende mit beizutragen. Diese Aktivitäten sind aber aus Sicht der Beschwerdeführerin letztlich wie ein Tropfen auf dem heißen Stein, solange der Gesetzgeber konsequenten Klimaschutz nicht betreibt, sondern diesen wie nun mit der Abschwächung des KSG sogar aktiv sabotiert.

Die aus Norddeutschland stammende Beschwerdeführerin ist sehr hitzeempfindlich und das Arbeiten auf Dächern in der Tages- und Mittagshitze ist für sie bereits jetzt teilweise unerträglich, so dass zunehmend Zeiten zum PV-Bauen ausfallen. Frau Lopau sorgt sich deshalb um ihre Gesundheit vor allem in der Zukunft, denn mit steigendem Alter wird die Fähigkeit, Hitzestress auszuhalten, sinken, so dass sie sich die Frage stellt, ob sie auch in der Zukunft ihre Tätigkeit weiter ausüben kann, zumal Möglichkeiten der Anpassung an die steigende Hitze gerade im Freien sehr begrenzt sind.

Durch ihre Arbeit in der Klimabildung hat Frau Lopau zudem viel Kontakt mit Menschen, die sich ebenso wie sie Sorgen machen über die Folgen der Klimakrise, was für sie auch emotional auf Dauer sehr belastend ist.

Das aktuelle KSG sieht die Beschwerdeführerin als nicht verfassungskonform an und sieht hierdurch ihr Recht auf körperliche Unversehrtheit als deutsche und EU-Bürgerin aktuell und zukünftig in Gefahr. Dabei fürchtet sie insbesondere, dass eine Anpassung an die Folgen des Klimawandels nur noch für Personen mit hohem Einkommen möglich sein wird, wenn nicht rechtzeitig und konsequent Klimaschutz betrieben wird. Frau Lopau fordert deshalb mit der Verfassungsbeschwerde Klimaschutz verstanden als Menschenrecht ein, da nur so sichergestellt werden kann, dass der Weg in eine klimagerechte Welt, in der Ressourcen gerecht verteilt sind und alle ihre Bedürfnisse gut befriedigen und ihre Fähigkeiten sinnvoll einbringen können, möglich ist. Da dieser Weg mit dem aktuellen KSG nicht erreicht werden kann, erhebt Frau Lopau Verfassungsbeschwerde.

4. Frau Mareike Yinka Bernhard (Beschwerdeführerin zu 4.)

Frau Mareike Yinka Bernhard wurde am [...] 1989 geboren und lebt in [...]. Nach ihrem Medizinstudium an der Universität Göttingen ist sie als Assistenzärztin in der Inneren Medizin im [...] sowie als Hausärztin in Weiterbildung tätig.

Die Beschwerdeführerin zu 4. hat die Auswirkungen der Klimakrise mit all ihrer Wucht durch die Flutkatastrophe im Ahrtal erleben müssen, die sich in nur ca. 30 km von ihrem Wohnort ereignet hat. Sie sorgt sich deshalb, dass Starkregen, Hochwasser und Hangrutschungen auch ihr Wohnhaus betreffen könnte. Denn ihr Haus liegt am Hang und die Mosel ist Luftlinie keine 200 m entfernt.

Frau Bernhard erlebt zugleich die Klimakrise als Ärztin, wenn die Hitzeperioden da sind und sie mehr Patienten als sonst behandeln muss, die durch die Hitze geschwächt sind. Zugleich ist sie selbst durch die Temperaturen wenig leistungsfähig und sorgt sich um ihre Gesundheit bei steigenden Temperaturen. Zugleich zeichnet sich ab, dass Allergien, klimawandelbedingt nun teilweise über das gesamte Jahr vorhanden auftreten.

Die Beschwerdeführerin hat zudem drei kleine Kinder, die 6 Jahre, 3 Jahre und knapp 1 Jahr alt sind. Sie sieht sich zur Sicherung ihrer Zukunft und der Zukunft ihrer Kinder gehalten, sich im Wege der Verfassungsbeschwerde für eine grundrechtskonforme Klimaschutzgesetzgebung einzusetzen. Frau Bernhard hatte, wie die meisten ihrer Generation in Deutschland, das Privileg, in einer vergleichsweise weniger konfliktreichen Welt aufzuwachsen mit einer relativen Unbeschwertheit, die ihre Kinder nicht erleben können. Sie empfindet es als große Ungerechtigkeit, dass die Interessen von den „Alten“ höher gewichtet werden als der Schutz der Zukunft der Kinder und damit den Kindern die Unbeschwertheit genommen wird, die sie erleben durfte. Mit der Verfassungsbeschwerde will Frau Bernhard einen Beitrag dazu leisten, dass der Klimaschutz konsequent umgesetzt wird, damit sie und vor allem ihre Kinder gesund und sicher leben können und die Erde in ihrer Schönheit erleben können.

Aus Sicht der Beschwerdeführerin ist die mit der Verfassungsbeschwerde gerügte unzureichende Klimagesetzgebung Ausdruck einer trotz der klaren Aussagen im Klimabeschluss des Senats nach wie vor vorherrschenden Verkennung dessen, was auf dem Spiel steht, nämlich unser Leben (oder eben das unserer Nachkommen), unsere Gesundheit, unsere Freiheit und Sicherheit und letztendlich auch unser Wohlstand. Die Beschwerdeführerin ist deshalb davon überzeugt, dass ihre Gesundheit und ihr Eigentum in der Zukunft nur dann hinreichend geschützt werden können, wenn die Ziele und Strategien an den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen ausgerichtet werden. Da der Gesetzgeber dies nicht beachtet, erhebt Frau Bernhard Verfassungsbeschwerde.

B. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig.

Die Beschwerdeführenden wenden sich dabei mit zwei Beschwerdegegenständen an das BVerfG.

Zum einen wird beanstandet, dass der Gesetzgeber den Zielpfad nicht angepasst hat, um für die Einhaltung des Ziels des Pariser Klima-Abkommens, namentlich den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, Sorge zu tragen. Der aus den Regelungen des KSG resultierende CO₂-Reduktionspfad führt dazu, dass das Budget für 1,75 °C in Kürze überschritten wird und für höhere Wahrscheinlichkeiten – sowie für die eigentlich maßgebliche 1,5-Grad-Grenze – jetzt bereits (deutlich) überschritten ist. Die Regelungen des Gesetzgebers sind daher bereits im Ansatz nicht geeignet, die Einhaltung der Klimaschutzziele zu gewährleisten.

Zum anderen beanstanden die Beschwerdeführenden, dass die hier angegriffenen Änderungen des KSG zu einer derartigen Abschwächung der Governance-Struktur des KSG führen, dass nicht einmal die Einhaltung der festgelegten – verfassungswidrig unzureichenden – Klimaschutzziele sichergestellt wird, so dass auch in dieser Hinsicht eine Verletzung der Grundrechte vorliegt.

I. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des BVerfG für die hier vorgelegte Verfassungsbeschwerde ergibt sich aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 BVerfGG.

II. Beschwerdegegenstand

Beide Beschwerdegegenstände können tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein.

1. Unzureichendes Ambitionsniveau des KSG

Zum einen wird beanstandet, dass der Gesetzgeber aufgrund der Entwicklungen seit der letzten Änderung des KSG 2021 seiner Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht nicht nachgekommen ist, um für die Einhaltung des Ziels des Paris-Abkommens, namentlich den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Die Regelung der Zielbestimmungen und zulässigen Jahresemissionsmengen in §§ 3 Abs. 1 und 2, 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 sind offenkundig unzuläng-

lich, um das in § 1 S. 3 KSG und dem Pariser Abkommen vom 04.11.2016 enthaltene Ambitionsniveau einzuhalten, das zugleich als das verfassungsrechtliche gebotene Anstrengungsniveau anzusehen ist. Die geltenden Bestimmungen begründen daher eine Verletzung des Gebots der intertemporalen Freiheitsrechtssicherung sowie des Schutzes von Leben und Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 GG, da das dem KSG zugrunde liegende Restbudget zu groß ist und angesichts dessen eine gleichmäßige Verteilung der Freiheitschancen vom Gesetzgeber nicht gewährleistet wird.

Die Beschwerdeführenden haben sich bemüht, mit dem zu I. formulierten Antrag das verfolgte Begehren zutreffend zu erfassen. Danach wird beantragt festzustellen, dass der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bundesrat keine geeigneten Maßnahmen getroffen haben, um sicherzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland ihren Anteil an der Erreichung des Ziels des Pariser Abkommens, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C und möglichst 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten – und dass hierdurch die Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden in ihrer intertemporalen Dimension, konkret das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sowie die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 und 20a GG i.V.m. Art. 47 GRChh i.V.m. Art. 8 EMRK verletzt werden.

Damit wird der Sache nach zugleich eine nachträgliche Nichtigkeit bzw. Unvereinbarkeit von §§ 3 Abs. 1 und 2, 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 mit dem Grundgesetz geltend gemacht. Da der Schwerpunkt des Begehrens der Beschwerdeführenden aber darin liegt, die von ihnen gerügte Verletzung der seitens des Senats in seinem Klima-Beschluss anerkannten Nachbesserungspflicht durch den Gesetzgeber einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen und damit ein Fall des sog. unechten Unterlassens (teils als relatives Unterlassen bezeichnet), vorliegt, wurde der vorgenannte Feststellungsantrag formuliert.

Wir ersuchen den Senat höflich, den gestellten Antrag wohlwollend im Sinne des erkennbaren Rechtsschutzanliegens auszulegen (vgl. BVerfGE 134, 106 (114), Rn. 25) und sind für Hinweise für eine ggf. geeignetere Formulierung in einer mündlichen Verhandlung dankbar.

Das gerügte unechte Unterlassen des Gesetzgebers ist jedenfalls als anerkannter (Unterlassungs-)Akt der öffentlichen Gewalt tauglicher Gegenstand der Verfassungsbeschwerde (vgl. nur Bethge in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Kommentar, Stand 54. EGL, § 90, Rn. 219, 221).

2. Ungeeignete Governance-Struktur des KSG: Verfassungswidrigkeit von konkret bezeichneten Bestimmungen des KSG n.F.

Zum anderen beanstanden die Beschwerdeführenden, dass die im Antrag näher bezeichneten Bestimmungen des KSG in seiner Fassung vom 17.07.2024 nach § 95 Abs. 3 BVerfGG für nichtig, hilfsweise für unvereinbar mit dem Grundgesetz zu erklären sind, weil sie

zu einer derartigen Abschwächung der Governance-Struktur des KSG führen, dass die Einhaltung der – wie sich im weiteren Verlauf zeigen wird: bereits verfassungsrechtlich unzureichenden – Klimaschutzziele regulatorisch nicht mehr sichergestellt wird und auch in dieser Hinsicht Grundrechte der Beschwerdeführenden verletzt werden.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich damit gegen konkrete Bestimmungen eines formellen Gesetzes, das als Akt der öffentlichen Gewalt tauglicher Gegenstand der Verfassungsbeschwerde im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 8a BVerfGG ist.

Wir ersuchen den Senat höflich, den gestellten Antrag wohlwollend im Sinne des erkennbaren Rechtsschutzanliegens auszulegen (vgl. BVerfGE 134, 106 (114), Rn. 25) und sind für Hinweise für eine ggf. geeignetere Formulierung in einer mündlichen Verhandlung dankbar.

III. Beschwerdefähigkeit

Die Beschwerdeführenden sind beschwerdefähig. Wer beschwerdefähig ist, bestimmt sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. § 90 Abs. 1 BVerfGG.

Nach § 90 Abs. 1 BVerfGG kann „jedermann“ mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde erheben.

Als natürliche Personen erfüllen die Beschwerdeführenden zu 1. bis 4. den Jedermanns-Begriff und sind damit beschwerdefähig.

Inländischen juristischen Personen des Privatrechts kommt die Beschwerdefähigkeit zu, soweit die Grundrechte dem Grunde nach gelten, d.h. soweit sie ihrem Wesen nach auf die juristische Person anwendbar sind (Art. 19 Abs. 3 GG). Die Beschwerdeführenden zu 5. und 6. sind als eingetragene Vereine zugleich (mindestens) gemäß § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannte Vereinigungen unproblematisch beschwerdefähig, da sie sich auf Grundrechte berufen können (zum genauen Umfang verweisen wir auf die Ausführungen zur Beschwerdebefugnis nachfolgend unter V.).

IV. Beschwerdebefugnis der natürlichen Personen

Die Beschwerdeführenden sind gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG ferner beschwerdebefugt. Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die KSG-Novelle sowie die in deren Rahmen versäumte Anpassung des Klimaziels-Ambitionsniveaus sie in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG sowie im mindestens aus Art. 2 Abs. 1 GG folgenden Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung möglicherweise verletzt und sie selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sind. Dies ist nachfolgend näher darzulegen, zunächst für die natürlichen Personen, sodann für die beteiligten Umweltverbände als juristische Personen.

1. Möglichkeit der Verletzung in eigenen Grundrechten

Für alle Beschwerdeführenden besteht die Möglichkeit der Verletzung in eigenen Grundrechten, wie nachfolgend ausführlich dargelegt wird.

a) Schutzgarantien für Leben, Gesundheit und Eigentum

Die natürlichen Personen unter den Beschwerdeführenden machen beim Beschwerdegegenstand I zum einen eine Verletzung ihrer grundrechtlichen Schutzgarantie aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG durch die fehlende Anpassung des Ambitionsniveaus des KSG geltend (zur gleichzeitig als beeinträchtigt gerügten intertemporalen Freiheitssicherung siehe unten). Eine Beschwerdebefugnis liegt, wie nachstehend darzulegen ist, vor, da jedenfalls die Möglichkeit einer Rechtsverletzung besteht – und weil eine eigene, gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit in den genannten Rechten gegeben ist.

Der Staat ist durch das Grundrecht auf Leben und Gesundheit in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels verpflichtet. Der Senat hat im Rahmen des Klima-Beschlusses bereits festgestellt, dass die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgende Schutzgarantie auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen, einschließt, und verweist dafür auf die Bedrohungen durch Hitzewellen, Überschwemmungen oder Wirbelstürme (BVerfGE 157, 30, Rn. 145 ff.). Der Staat ist dabei sowohl den heute lebenden Menschen als auch im Hinblick auf künftige Generationen verpflichtet. **Geht es um eine fehlende Anpassung des Klimaziel-Ambitionsniveaus angesichts einer deutlich geänderten Sachlage (siehe oben A. I. 4.) und eine dadurch möglicherweise ausgelöste gesetzgeberische Nachbesserungspflicht, besteht somit ersichtlich die Möglichkeit einer Rechtsverletzung im Sinne von § 90 Abs. 1 BVerfGG.**

Soweit der Senat im Klima-Beschluss v. 24.03.2021 davon ausging, dass diesem Maßstab § 3 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 4 Abs. 1 S. 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 „noch“ gerecht würden, kann dieser Einschätzung im Jahr 2024 unter Zugrundelegung der neuen Erkenntnisse (siehe oben A. I. 4.) nicht mehr gefolgt werden. Unterstrichen hat dies der bereits erwähnte Klimaseniorinnen-Beschluss des EGMR mit Urteil vom 09.04.2024 Az. 53600/20, der in Rn. 550 u.a. folgende Anforderungen statuiert, deren Verletzung hier jedenfalls als möglich erscheint:

„[Das Gericht wird prüfen], ob die zuständigen nationalen Behörden, sei es auf legislativer, exekutiver oder judikativer Ebene, der Notwendigkeit gebührend Rechnung getragen haben: [...] (b) Zwischenziele und Wege zur Reduzierung der THG-Emissionen (nach Sektor oder anderen relevanten Methodologien) festzulegen, die grundsätzlich als fähig erachtet werden, die gesamten nationalen THG-Reduktionsziele innerhalb der in nationalen Politiken übernommenen relevanten Zeiträume zu erreichen; [...] (d) die relevanten THG-Reduktionsziele mit gebührender Sorgfalt und basierend auf den besten verfügbaren Beweisen aktuell zu halten [...]

Ausgehend von den soeben zitierten Anforderungen des Senats und des EGMR erscheint eine Verletzung der Schutzpflicht respektive des Schutzrechts aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (in völkerrechtsfreundlicher Auslegung auch anhand Art. 8 EMRK) aufgrund der Untätigkeit des Gesetzgebers betreffend die Anpassung des Ambitionsniveaus jedenfalls als möglich.

Angesichts dessen erscheint eine Verletzung der Beschwerdeführenden in ihrer grundrechtlichen Schutzgarantie aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG durch die fehlende Anpassung des Ambitionsniveaus des KSG möglich. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir hinsichtlich der Verletzung von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG auf die Begründetheit (siehe unten C. I. 2.).

b) Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung

Die Beschwerdeführenden machen ferner bei Beschwerdegegenstand I und Beschwerdegegenstand II geltend, dass das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung zu ihren Lasten verletzt ist.

Das Grundgesetz verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen hinweg. Zunächst schützt das Grundgesetz sämtliche menschliche Freiheitsbetätigungen durch spezielle Freiheitsgrundrechte und jedenfalls durch die in Art. 2 Abs. 1 GG verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit. Geschützt ist auch die aktuell noch hohe Zahl an Verhaltensweisen des täglichen Lebens, des Arbeitens und des Wirtschaftens, die unmittelbar oder mittelbar dazu führen, dass CO₂-Emissionen in die Erdatmosphäre gelangen. Ausgehend davon traf der Senat die Entscheidung, dass die Grundrechte die Beschwerdeführenden vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG und Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft schützen (BVerfGE 157, 30, Rn. 183 ff.).

Der Senat stellte im Klima-Beschluss (BVerfGE 157, 30, Rn. 184) fest, dass die Entscheidung des Gesetzgebers, bis zum Jahr 2030 die in § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 a.F. geregelte Menge an CO₂-Emissionen zuzulassen, zunächst eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden entfaltet. Für die faktischen Verschlechterungen im neuen KSG und die unterlassene Anpassung des Klimaziel-Ambitionsniveaus kann insoweit nichts anderes gelten – auch insoweit erscheint eine Verletzung jedenfalls als möglich.

Die Rechtfertigung der Grundrechtsvorwirkung setzt voraus, dass dieses den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes entspricht und ansonsten verhältnismäßig ist (BVerfGE 6, 32; 157, 30, Rn. 189). Die Gefährdung künftiger Freiheit wäre verfassungsrechtlich auch dann nicht zu rechtfertigen, wenn die Vorschriften gegen Art. 20a GG verstoßen. Dabei hat der Senat u.a. betont, dass der

Gesetzgeber durch rechtzeitiges Tätigwerden Planungssicherheit schaffen und die Faktenlage sorgfältig weiter beobachten muss. **Eine Missachtung dessen und eine daraus resultierende Unverhältnismäßigkeit sowie ein solcher Verstoß gegen Art. 20a GG erscheint sowohl durch die fehlende Anpassung des Ambitionsniveaus als auch durch die Detailänderungen der KSG-Novelle jedenfalls als möglich.**

Die hiermit angegriffenen Regelungen der KSG-Novelle führen, wie im Sachverhalt kurz aufgezeigt wurde und wie in der Begründetheit noch eingehend darzulegen ist, zu einer erheblichen Abschwächung der Steuerungswirkung des KSG. Dies führt dazu, dass kein ausreichender gesetzlicher Rahmen mehr besteht, welcher die Erreichung der Klimaschutzziele gemäß § 3 Abs. 1 und 2 KSG sicherstellt. Die KSG-Novelle führt somit zu einer erheblichen Erhöhung der Gefahr der Zielverfehlung und somit gravierenderer Freiheitsbelastungen in der Zukunft aufgrund einer dann naheliegenden abrupten Beendigung der THG-Emissionen. Insofern verstoßen die angegriffenen Regelungen möglicherweise gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Art. 20a GG mit dem Ergebnis, dass ein Verstoß gegen das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung jedenfalls als möglich erscheint.

Die eingriffsähnliche Vorwirkung ist dabei nicht schematisch nur auf Grundlage der bis zum 31. Dezember 2030 zugelassenen Emissionsmengen und unter Ausblendung der nach diesem Zeitpunkt zugelassenen Emissionsmengen möglich. Dass das BVerfG im Klimabeschluss zur Prüfung der Frage der eingriffsähnlichen Vorwirkung nur die Emissionsmengen bis 2030 in den Blick genommen hat, ist damit zu erklären, dass es in der Ursprungsfassung des KSG an weiteren Festlegungen für die Zeit nach 2030 fehlte. Zur Gefährdung der Grundrechte der Beschwerdeführenden tragen aber auch solche Emissionen bei, die in den Jahren 2031-2040 zugelassen werden.

Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir auf die Begründetheit (siehe unten C.).

2. **Gegenwärtige, eigene und unmittelbare Betroffenheit**

Diese Folgen betreffen die natürlichen Personen unter den Beschwerdeführenden im Sinne beider Beschwerdegegenstände auch „gegenwärtig“ im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG. Insoweit kann es nicht darauf ankommen, ob einzelne Betroffene bereits aktuell mit den heute häufig schon sehr konkreten Folgen des Klimawandels konfrontiert ist. Das BVerfG hat bereits im Klima-Beschluss (BVerfGE 157, 30, Rn. 108) klargestellt, dass der Möglichkeit eines Verfassungsverstoßes nicht mit dem Hinweis entgegnet werden kann, das Risiko eines künftigen Schadens stelle nicht schon gegenwärtig einen Schaden und mithin keine Grundrechtsverletzung dar. Auch ein Tun oder Unterlassen, das erst im Laufe der Zeit zu einer nicht unerheblichen Grundrechtsgefährdung führt, kann mit dem Grundgesetz in Widerspruch geraten (BVerfGE 49, 89 (141)). Dies gilt jedenfalls dann, wenn der einmal in Gang gesetzte Verlauf nicht mehr korrigierbar ist (BVerfGE 157, 30, Rn. 108; vgl. auch BVerfGE 140, 42 (58)). Denn die Grundrechte schützen somit auch vor möglichen und nicht nur vor sicheren Gefährdungen, sofern die Gefährdung im Eintrittszeitpunkt sonst irreversibel wäre. Andernfalls würde der Grundrechtsschutz leerlaufen. Damit wird

das Vorsorgeprinzip als Element des Grundrechtsschutzbereichs jedenfalls im Falle irreversibler erheblicher Gefährdungslagen anerkannt, welches darüber hinaus an vielen Stellen im nationalen, EU- und internationalen Recht verankert ist, z.B. in Art. 3 Abs. 3 UN-FCCC, in Art. 191 AEUV oder in Art. 20a GG. Vorsorge bedeutet eine Verpflichtung, Maßnahmen zu ergreifen, um langfristige, kumulative oder ungewisse Schäden zu vermeiden.

Die Beschwerdeführenden berufen sich auf ihre eigenen Grundrechte und sind somit selbst betroffen. Der Senat hat bereits festgestellt, dass im Verfassungsbeschwerdeverfahren eine über die bloße eigene Betroffenheit hinausgehende besondere Betroffenheit, die die Beschwerdeführenden von der Allgemeinheit abheben würde, regelmäßig nicht verlangt wird (BVerfGE 157, 30, Rn. 110).

Die beschwerdeführenden natürlichen Personen sind auch unmittelbar betroffen. Das ist der Fall, wenn die Einwirkung auf die Rechtsstellung nicht erst vermittelt eines weiteren Akts bewirkt wird oder vom Ergehen eines solchen Akts abhängig ist (vgl. BVerfGE 140, 42 <58 Rn. 60>). Hinsichtlich des Beschwerdegegenstandes I wird die unmittelbare Betroffenheit gerade durch die Untätigkeit des Gesetzgebers ausgelöst.

In Bezug auf die gerügte Verletzung der intertemporalen Freiheitsrechte droht die eigentliche Grundrechtsbeeinträchtigung zwar erst infolge zukünftiger Entwicklungen. Weil sie jedoch im jetzigen Recht unumkehrbar angelegt ist, ist die Unmittelbarkeit der Betroffenheit heute zu bejahen (vgl. auch BVerfGE 157, 30, Rn. 133).

V. Beschwerdebefugnis für Umweltverbände

Auch die Beschwerdeführer zu 5. und 6. als anerkannte Umweltvereinigungen sind im vorliegenden Verfahren beschwerdebefugt. Dazu im Einzelnen:

1. Unzulässigkeit von Verbandsbeschwerden nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG

Der Senat hatte die im Jahre 2018 erhobenen Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführenden zu 5. und 6. des hiesigen Verfahrens in seinem Klima-Beschluss (BVerfGE 157, 30) verworfen und zwar mit der Begründung, dass nicht auf der Hand liege, dass die anerkannten Umweltvereinigungen bzw. die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, durch Restriktionen CO₂-wirksamen Verhaltens ähnlich umfassende Freiheitseinbußen erleiden könnten wie natürliche Personen, und dies auch nicht näher dargelegt sei. Der abstrakte Verweis auf die Eigentums- und Berufsfreiheit juristischer Personen ohne konkrete Darlegung, welche Freiheitsbeeinträchtigungen sie als Umweltvereinigungen erwarten müssten, reiche insoweit nicht aus (vgl. BVerfGE 157, 30, Tenor und Rn. 136 f.).

Die Beschwerdeführer hatten als „Anwälte der Natur“ eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20a GG in Verbindung mit Art. 47 GRCh gerügt und eine Verletzung der Freiheitsrechte in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG wegen Missachtung des Wesentlichkeitsgrundsatzes geltend gemacht und argumentiert, als anerkannte Umweltverbände seien sie bei der gebotenen unionsrechtskonformen Grundrechtsauslegung beschwerdebefugt. Sie könnten, so der damalige Vortrag im Rahmen ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit geltend machen, der Gesetzgeber habe keine geeigneten Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels ergriffen und habe hierdurch die verbindlichen unionsrechtlichen Vorgaben der unmittelbar anwendbaren Lastenteilungsentcheidung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen missachtet (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 40 ff.).

Der Bundestag hatte im Verfahren dagegen ausgeführt, den Beschwerdeführern fehle als Umweltorganisationen die Beschwerdebefugnis. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH bestünde nur dann die Notwendigkeit, mit der Verfassungsbeschwerde die Verletzung von sekundärem Unionsrecht geltend machen zu können, wenn fachgerichtlicher Rechtsschutz nicht offen stünde. Dies sei jedoch nicht der Fall, weil unter europarechtskonformer Auslegung von § 42 und § 43 VwGO eine Klage gerichtet auf Feststellung einer Verletzung von Unionsumweltrecht durch Unterlassen des Gesetzgebers möglich sei (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 52). Im Übrigen, so der Bundestag weiter, kenne das Verfassungsprozessrecht Verfassungsbeschwerden mit altruistischer Zielsetzung nicht. Ein in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 und Art. 20a GG verortetes Grundrecht darauf, die Belange des Umwelt-, Natur- oder Klimaschutzes zum eigenen Anliegen zu machen, existiere nicht. Auch aus dem Verweis auf Art. 47 GRCh ergebe sich nichts anderes (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 57).

Anders als für die natürlichen Personen, für die eine Verletzung von Schutzrechten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG geltend gemacht worden war und für die der Senat eine solche mögliche Schutzpflichtenverletzung auch als Grundlage einer Beschwerdebefugnis anerkannte, war für die Umweltvereinigung keine Schutzpflichtverletzung geltend gemacht worden (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 97).

Hinsichtlich der Möglichkeit der Schutzpflichtverletzung zu Lasten natürlicher Personen hatte der Senat in seinem Klima-Beschluss auch eine gegenwärtige, eigene und unmittelbare Betroffenheit anerkannt. Die Beschwerdeführenden seien durch die Regelungen über die bis 2030 zulässigen Treibhausgasemissionen in § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 2 KSG in Verbindung mit Anlage 2 gegenwärtig in eigenen Grundrechten betroffen. Die durch anthropogene Treibhausgasemissionen verursachte Erderwärmung sei nach heutigem Stand zu weiten Teilen unumkehrbar, und es erscheine nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Klimawandel noch zu Lebzeiten der Beschwerdeführenden so voranschreite, dass deren durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechte beeinträchtigt werden. Der Möglichkeit eines Verfassungsverstößes könne hier nicht mit dem Hinweis entgegnet werden, das Risiko eines künftigen Schadens stelle nicht schon gegenwärtig einen Schaden und mithin keine Grundrechtsverletzung dar. Auch Regelungen, die erst im Laufe ihrer Vollziehung zu einer nicht unerheblichen Grundrechtsgefährdung führen, können selbst schon mit dem Grundgesetz in Widerspruch geraten. Dies gelte jedenfalls dann, wenn der einmal in Gang gesetzte Verlauf nicht mehr korrigierbar sei. Dabei ginge es nicht darum, die Rechte noch nicht geborener Menschen oder gar ganzer

künftiger Generationen geltend zu machen, denen keine subjektive Grundrechtsberechtigung zukomme, sondern vielmehr um eine Berufung auf eigene Grundrechte der Beschwerdeführenden (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 136 f.).

Eine Beschwerdebefugnis der natürlichen Personen hat der Senat zudem mit Blick auf die Freiheitsrechte dieser Beschwerdeführenden wegen der durch das KSG 2019 veranlassenen, die Beschwerdeführenden treffenden, sehr großen Treibhausgasminderungslasten ab 2031 bejaht mit der Begründung, das Ausmaß der damit verbundenen Grundrechtsbeschränkung werde durch die genannten Regelungen bereits mitbestimmt. Diese Vorwirkung auf künftige Freiheit könne die Beschwerdeführenden in ihren Grundrechten verletzen (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 116).

Diese Möglichkeit der Grundrechtsverletzung hatten die damaligen natürlichen Beschwerdeführenden aus Sicht des Senats auch im Sinne des § 23 Abs. 1 BVerfGG hinreichend substantiiert. Konkret hatten die Beschwerdeführenden zur Gefahr künftiger Freiheitsbeeinträchtigung im Verfahren 1 BvR 2656/18 dargelegt, mit der Verfehlung der Zielvorgaben für 2020 stehe fest, dass zukünftig weit einschneidendere Maßnahmen mit wesentlich härteren Folgen für alle Betroffenen ergriffen werden müssten, um die versäumten Minderungsbemühungen wieder aufzuholen und zugleich die immer größeren Minderungsverpflichtungen zu erfüllen. Aufgrund der im Klimaschutzgesetz ihrer Ansicht nach unzureichend geregelten Klimaschutzziele müssten die Emissionsminderungsziele für den Zeitraum nach 2030 wesentlich ambitionierter sein und die davon abgeleiteten Maßnahmen für die Freiheit der Grundrechtsträger fielen wesentlich einschneidender aus. Es liege auf der Hand, dass die für die Minderung erforderlichen Maßnahmen weitreichende Auswirkungen auf den Freiheitsbereich der Grundrechtsträger hätten. Die Festlegung der national zulässigen Gesamtemissionen berühre alle Lebensbereiche der Grundrechtsträger (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 126).

Hinsichtlich der anerkannten Umweltvereinigungen vermisste der Senat hingegen eine ausreichende Begründung. Dass anerkannten Umweltvereinigungen durch Restriktionen CO₂-wirksamen Verhaltens ähnlich umfassende Freiheitseinbußen erleiden könnten wie natürliche Personen, liege nicht auf der Hand und sei nicht näher dargelegt. Der abstrakte Verweis auf die Eigentums- und Berufsfreiheit juristischer Personen ohne konkrete Darlegung, welche Freiheitsbeeinträchtigungen sie als Umweltvereinigungen erwarten müssten, reiche insoweit nicht aus (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 136 f.).

Auch sei zugunsten der anerkannten Umweltvereinigungen eine altruistische Beschwerdebefugnis nicht anzuerkennen. Die Umweltverbände machten aufgrund von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 und Art. 20a GG im Lichte des Art. 47 GRCh als „Anwälte der Natur“ geltend, der Gesetzgeber habe keine geeigneten Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels ergriffen und hierdurch verbindliche unionsrechtliche Vorgaben zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen missachtet. Eine solche Beschwerdebefugnis sähen das Grundgesetz und das Verfassungsprozessrecht für die Verfassungsbeschwerde jedoch nicht vor. Obwohl auf der Hand liege, dass der in Art. 20a GG erteilte Umweltschutzauftrag des Grundgesetzes größere Wirkung entfalten könnte, wenn seine Durchsetzung durch die Möglichkeit verfassungsgerichtlichen Individualrechtsschutzes gestärkt wäre, habe der verfassungsändernde Gesetzgeber diese nicht geschaffen. Eine andere In-

terpretation sei hier auch nicht wegen Art. 47 GRCh möglich oder geboten. Es könne dahinstehen, wie weit die Bedeutung von Art. 47 GRCh im hier nicht vollständig unionsrechtlich determinierten Bereich überhaupt reichen könnte. Dass Umweltverbänden wegen des geltend gemachten Verstoßes gegen die Lastenteilungsentscheidung gerade die Möglichkeit eröffnet werden musste, selbst Verfassungsbeschwerde erheben zu können, sei jedenfalls nicht erkennbar. Davon abgesehen sei zweifelhaft, ob der in der Sache gerügte Verstoß gegen die Lastenteilungsentscheidung überhaupt eingetreten sei (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 136 f.).

Insgesamt betrachtet hat der Senat damit hinsichtlich der anerkannten Umweltvereinigungen im Jahr 2021 eine Prozessentscheidung getroffen und damit die Möglichkeit eröffnet, bei hinreichender Substantiierung des Vortrags eine Verfassungsbeschwerdebefugnis der anerkannten Umweltvereinigungen erneut zur Diskussion zu stellen. Diese Möglichkeit möchten die Beschwerdeführer des hiesigen Verfahrens nutzen und dem Senat nachfolgend ausführlich darlegen, dass und warum 1. auch hinsichtlich der anerkannten Umweltvereinigungen eine Verletzung der Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, 9 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG geltend gemacht werden kann und 2. auch anerkannte Umweltvereinigungen durch absehbar überstürzt erforderliche Restriktionen CO₂-wirksamen Verhaltens ähnlich umfassende Freiheitseinbußen in der Zukunft (und teilweise schon in der Gegenwart) erleiden können wie natürliche Personen, so dass sie auch unter dem Blickwinkel der Vorwirkung der aktuellen Regelungen auf ihre künftige Freiheit beschwerdebefugt sind. Abschließend ergibt sich 3. eine Beschwerdebefugnis der anerkannten Umweltvereinigungen unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung des EGMR auch auf Grundlage einer unions- und völkerrechtskonformen Auslegung von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20a GG sowie i.V.m. Art. 6 und 8 EMRK.

Dazu im Einzelnen:

2. Betroffenheit der anerkannten Umweltvereinigungen durch die Folgen des Klimawandels

Bei den Beschwerdeführern zu 5 und 6 handelt es sich um juristische Personen des Privatrechts, die ebenso wie natürliche Personen in vielfältiger Weise durch die Folgen des Klimawandels betroffen sind.

a) Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

Der BUND ist ein eingetragener Verein, der nach seiner Satzung vorwiegend die Zwecke des Umwelt- und Naturschutzes und der Landschaftspflege verfolgt und der aktuell über 674.373 Unterstützer*innen, also Mitglieder und Spender*innen verfügt. .

B e w e i s : Jahresbericht des BUND e.V. als **Anlage BF 17**

Dem Jahresbericht 2023 kann dabei das weite Tätigkeitsspektrum des BUND entnommen werden, das von konkrete Natur-, Umwelt- und Klimaschutzprojekten über Politikberatung,

Umweltbildung, Verbraucher*innenberatung, ehrenamtliches Engagement in der Fläche bis hin zur Mitwirkung in Verfahren auf legislativer und exekutiver Ebene und zu Klagen im Interesse des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes reicht.

Der BUND ist nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung und zugleich anerkannte Naturschutzvereinigung im Sinne des §§ 63, 64 BNatSchG.

B e w e i s : Liste der anerkannten Umweltvereinigungen des Umweltbundesamtes als **Anlage BF 18**

Er hatte bereits 2018 gemeinsam u.a. mit dem Beschwerdeführer zu 6. Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erhoben, die zum Klima-Beschluss vom 24.03.2021 geführt hat.

Der BUND ist zugleich Eigentümer des Grundstücks Rollbergstr. 26 in Berlin, auf dem aktuell die künftige Geschäftsstelle des Verbandes errichtet wird.

Als juristische Person des Privatrechts nimmt der BUND am Geschäftsleben teil, muss z.B. Versicherungen für Gebäude, Mitarbeitende sowie Leitungspersonen abschließen und unterhalten sowie Steuern und Abgaben entrichten.

Der BUND unterhält zudem zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes eine Bundesgeschäftsstelle mit aktuell 146 Mitarbeitenden, für die den Verband die üblichen Sorgfaltpflichten eines Arbeitgebers treffen.

Zugleich ist der BUND ein gemeinnütziger Verein, der anders als Wirtschaftsbetriebe vor allem auf Mitgliedsbeiträge, Spenden und Projektgelder angewiesen ist, um die notwendigen Ausgaben zur Verfolgung seiner satzungsmäßigen Ziele bewerkstelligen zu können. Als Teilnehmer am Arbeits- und Wirtschaftsleben ist der BUND damit den Folgen des Klimawandels ebenso ausgesetzt, wie natürliche Personen auch.

So treffen z.B. die als Folgen des Klimawandels zu erwartenden Temperaturanstiege und Änderungen des Niederschlagsregimes den BUND sowohl als Grundstückseigentümer als auch als Arbeitgeber, der mit erhöhten Ausgaben etwa für die Sicherung der Bundesgeschäftsstelle gegen Starkregen und Hagelereignissen ebenso rechnen muss wie mit kostenintensiven Schutzmaßnahmen für die Mitarbeitenden zur Herstellung einer hitzeresilienten Arbeitsumgebung in der Geschäftsstelle.

Für den BUND als gemeinnützige Organisation ist zudem die Beschaffung von finanziellen Mitteln zur Verfolgung seiner Ziele ungleich schwieriger als für Unternehmen, die auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind. In der aktuell bereits aus Arbeitgeberperspektive angespannten Situation auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland steht der BUND bereits jetzt nicht nur mit Wirtschaftsunternehmen in Konkurrenz um fähige Jurist*innen, Klima-, Umwelt- und Naturschutzexpert*innen, sondern wegen der schlechten personellen Ausstattung der öffentlichen Verwaltung auch zunehmend mit Städten und Gemeinden, regionalen Behörden, Landesbehörden und Bundesbehörden, die derzeit zunehmend bei zugleich ungleich größerer Fähigkeit, attraktive Gehälter zu zahlen, entsprechende Stellen ausschreiben. Diese für den BUND schwierige Situation wird sich durch die Folgen des Klimawandels erheblich verschärfen.

Denn der Klimawandel wird aufgrund einer allgemeinen Verschlechterung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung sowie zusätzlicher Arbeitsschutzbeschränkungen (Hitze am Arbeitsplatz, häufigere und intensivere naturbedingte Gefährdungen, die Menschen daran hindern, zur Arbeit zu kommen) die Verfügbarkeit von Arbeitskraft beeinflussen.

Der BUND als gemeinnütziger Arbeitgeber hat anders als Wirtschaftsunternehmen nur wenige Möglichkeiten, seine verfügbaren finanziellen Mittel zu verbessern.

Wie der Senat bereits anerkannt hat, betreffen die Folgen des Klimawandels die Infrastruktur und Bausubstanz in ganz besonderem Maße. Mit Blick auf die lange Lebensdauer und die hohen Ausgangskosten für die Errichtung der Bundesgeschäftsstelle, die gegenwärtig den Verband stark belasten, muss auch der BUND für sein Grundeigentum mit erheblichen negativen Folgen durch den Klimawandel rechnen. Es gibt praktisch keinen veränderten Klimazustand und kein Extremwetterereignis, das das Eigentum des BUND nicht beschädigen oder unbrauchbar machen könnte: Starkregen und Überschwemmungen, extreme Kälte oder Hitze, starker Schneefall, stürmische Winde usw.

Es wird diesbezüglich einhellig prognostiziert, dass sich das Niederschlagsgeschehen konkret in Berlin in den kommenden Jahrzehnten deutlich verändern wird; insbesondere im Sommer werden regelmäßige Niederschläge ausbleiben und stattdessen nach langen Trockenphasen Starkregenereignisse eintreten.

B e w e i s :

1. AFOK, S. 36 ff, online unter:

https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/klimaschutz/anpassung-an-den-klimawandel/programm-zur-anpassung-an-die-folgen-des-klimawandels/afok_endbericht_teil1_hauptbericht.pdf?ts=1612428282

2. Klimafolgenmonitoring Land Berlin – Bericht 2016, S. 10 f, online unter:

https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/klimaschutz/publikationen/klimafolgen-monitoringbericht2016_barrierefrei.pdf?ts=1700056815

Die verheerenden Folgen von plötzlich einsetzendem Starkregen für das Eigentum an Grundstücken sind leider aus entsprechenden Erfahrungen bekannt. Überschwemmungen, vollgelaufene Kellerräume und das Hervortreten von Abwasser aus der Kanalisation führen zu schweren Schäden an den Gebäuden auf Grundstücken. Im stark versiegelten Stadtraum, wie in Berlin, wird durch die fehlende Durchlässigkeit des Bodens das rasche Versickern des Wassers verhindert, was dazu führt, dass Keller in kurzer Zeit unter Wasser stehen werden.

B e w e i s :

AFOK, S. 5 und 36, online unter:

https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/klimaschutz/anpassung-an-den-klimawandel/programm-zur-anpassung-an-die-folgen-des-klimawandels/afok_endbericht_teil1_hauptbericht.pdf?ts=1612428282

[dels/afok_endbericht_teil1_hauptbericht.pdf?ts=1612428282](https://www.berlin.de/sen/uvk/assets/klimaschutz/afok_endbericht_teil1_hauptbericht.pdf?ts=1612428282)

Auch unterirdische Stauräume, die der Eigentümer eines Grundstücks einrichten kann, reichen nicht mit Sicherheit aus, das Wasser bei sintflutartigen Niederschlagskatastrophen zurückzuhalten.

B e w e i s : Beitrag des BUND Landesverband Berlin, online unter: <https://www.bund-berlin.de/themen/klima-ressourcen/energie-klimaschutz/klimawandel/> - zuletzt abgerufen am 06.08.2024

Wenn die Installation solcher Räume notwendig ist, um größere Schäden abzuwenden, ist das Nutzungsrecht des Eigentümers auch dadurch beschränkt.

Weiter ist davon auszugehen, dass sich im Raum Berlin durch zunehmend mildere Winter die thermische Vegetationsphase der Bäume in den kommenden Jahren verlängern wird.

B e w e i s : 1. AFOK, S. 95, online unter: https://www.berlin.de/sen/uvk/assets/klimaschutz/anpassung-an-den-klimawandel/programm-zur-anpassung-an-die-folgen-des-klimawandel/afok_endbericht_teil1_hauptbericht.pdf?ts=1612428282

2. Klimafolgenmonitoring Land Berlin – Bericht 2016, S. 11, online unter: https://www.berlin.de/sen/uvk/assets/klimaschutz/publikationen/klimafolgen-monitoringbericht2016_barrierefrei.pdf?ts=1700056815

Dadurch tragen die Bäume bis in den späten Herbst ihre volle Blattpracht, was bei Herbstregen und -sturm die Gefahr erhöht, dass sie entwurzelt werden.

B e w e i s : Walther, C., Lüdecke, M. Berlin 2100: Temperaturen wie in Toulouse, online unter: <https://www.agrar-hu-berlin.de/de/institut/departments/dao/bk/forschung/klimaaos/en/Veroeffentlichungen/2017-12-klimaserie-teil-ii.pdf> - zuletzt abgerufen am 06.08.2024

Diese Bäume können auf Grundstücke stürzen und dadurch Schäden daran verursachen.

Bis zum Jahr 2050 ist ferner in Berlin mindestens mit einer Verdopplung, wenn nicht sogar mit einer Verdreifachung, der Anzahl der heißen Tage (Temperaturen über 30 Grad Celsius) zu rechnen.

B e w e i s : 1. AFOK, S. 33, online unter: https://www.berlin.de/sen/uvk/assets/klimaschutz/anpassung-an-den-klimawandel/programm-zur-anpassung-an-die-folgen-des-klimawandel/afok_endbericht_teil1_hauptbericht.pdf?ts=1612428282

[klimawan-
dels/afok_endbericht teil1_hauptbericht.pdf?ts=161242
8282](https://www.berlin.de/sen/uvk/assets/klimaschutz/publikationen/klimafolgen-monitoringbericht2016_barrierefrei.pdf?ts=1612428282)

2. Klimafolgenmonitoring Land Berlin – Bericht 2016, S. 8, online unter:

[https://www.berlin.de/sen/uvk/
assets/klimaschutz/publi-
kationen/klimafolgen-
monitoringbericht2016_barrierefrei.pdf?ts=1700056815](https://www.berlin.de/sen/uvk/assets/klimaschutz/publikationen/klimafolgen-monitoringbericht2016_barrierefrei.pdf?ts=1700056815)

Von Hitzewellen gehen starke Gefährdungen für die menschliche Gesundheit aus. So treten in dieser Zeit vermehrt Schlafstörungen, Fälle der Dehydrierung, Atemwegserkrankungen und Herz-Kreislauf-Notfälle auf.

B e w e i s :

1. AFOK, S. 47 ff., online unter:

[https://www.berlin.de/sen/uvk/
assets/klimaschutz/anpa-
sung-an-den-klimawandel/programm-zur-anpassung-
an-die-folgen-des-
klimawan-
dels/afok_endbericht teil1_hauptbericht.pdf?ts=161242
8282](https://www.berlin.de/sen/uvk/assets/klimaschutz/anpassung-an-den-klimawandel/programm-zur-anpassung-an-die-folgen-des-klimawan-dels/afok_endbericht teil1_hauptbericht.pdf?ts=1612428282)

Hinzu kommt, dass es innerhalb des Berliner S-Bahn-Rings, in dem sich das Grundstück des BUND befindet, durchschnittlich um 5 Grad wärmer ist als im Berliner Umland. Das Grundstück, auf das die BUND-Geschäftsstelle gebaut wird, liegt wie erwähnt an der Rollbergstraße in Neukölln.

B e w e i s :

Faktenblatt Neubau BUND Bundesgeschäftsstelle, online unter:

https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/faktenblatt-neubau-bund-bundesgeschaefsstelle.pdf - zuletzt abgerufen am 07.08.2024

Der betreffende Bereich Nord-Neukölln weist eine hohe klimatische Belastung (Wärme- und Kältestress für die Menschen) auf.

B e w e i s :

Umweltgerechtigkeit, S. 165 f, online unter:

[https://senstadt-
bln.de/irimages/umweltgerechtigkeit_broschuere.pdf](https://senstadt-bln.de/irimages/umweltgerechtigkeit_broschuere.pdf) -
zuletzt abgerufen am 07.08.2024

Der BUND ist als Eigentümer des Grundstücks und Bauherr des Gebäudes auf dem Grundstück gehalten, die künftigen Arbeitnehmenden und Besuchenden des Hauses vor dieser Hitze zu schützen. Der BUND trifft demnach bereits jetzt vorsorglich Maßnahmen bei der Gestaltung des Gebäudes, die das Eindringen der Hitze in das Gebäude verhindern. Auch das führt zu einer Einschränkung des absoluten Nutzungsrechts des BUND als Eigentümer.

Infolge des Klimawandels ist bekanntermaßen von häufigeren und intensiveren Extremereignissen auszugehen. Dies wird absehbar dazu führen, dass die Prämien für Gebäude-

versicherungen erheblich ansteigen, weshalb der BUND Sorge haben muss, ob entsprechende Versicherungsprämien in der Zukunft noch finanzierbar sein werden – falls denn überhaupt noch ein Versicherungsschutz am Markt erhältlich sein wird.

All dies zeigt, dass der BUND wie natürliche Personen auch tatsächlich von den Folgen des Klimawandels betroffen ist.

b) Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V. (SFV)

Der SFV ist ebenfalls ein eingetragener Verein, der sich für den Klima- und Umweltschutz einsetzt. Er betreibt in Aachen eine Bundesgeschäftsstelle, die Räume sind angemietet.

Als juristische Person des Privatrechts muss der SFV z.B. Haftpflichtversicherungen für den Geschäftsstellenbetrieb, für Infoveranstaltungen, für Mitarbeitende sowie Leitungspersonen abschließen. Beim SFV sind elf Personen fest angestellt. Zwei dieser Personen arbeiten hauptsächlich im Homeoffice - in Freiburg und in Duisburg.

Der Verein unterhält sechs regionale Infostellen, die von Ehrenamtlichen geführt werden. Er finanziert die Miete und sonstigen Ausgaben der Infostellen und sichert die Tätigkeiten versicherungstechnisch ab. Die Infostellen befinden sich in Koblenz, Amberg / Amberg-Sulzbach, Nordbayern, Köln, Lüneburg (ab September 2024), Ost-Münsterland.

Der Verein finanziert sich hauptsächlich durch Mitgliedsbeiträge, Spenden und Projektgelder. Er arbeitet parteipolitisch unabhängig und werbefrei. Er verfügt aktuell über 2.948 Mitglieder (natürliche Personen) sowie über 329 Fördermitglieder (Installationsfirmen, Vereine, Verbände)

Dem Verein ist es im Vergleich zu Wirtschaftsunternehmen nicht möglich, attraktive Gehälter zu zahlen. Den Ausgleich von klimawandelbedingten steigenden Inflationsraten kann er nur sehr eingeschränkt gewährleisten. Ohne die Unterstützung von ehrenamtlich Aktiven wären die großen Herausforderungen seiner Arbeit als Klimaschutzverein nicht zu stemmen.

Ebenso wie der Beschwerdeführer zu 5. hat der SFV nur wenige Möglichkeiten, seine Einnahmen zu steigern. Die zunehmende Verteuerung, die z.B. bei Lebensmitteln oder Gebäudeversicherungen direkt auf die Klimakrise zurückzuführen ist, zwingt die Mitglieder und Unterstützer*innen, ihre finanzielle Förderung einzuschränken bzw. schreckt potenzielle weitere Personen von einer Mitgliedschaft ab.

Die vorstehend bereits für den Beschwerdeführer zu 5. genannten Gesichtspunkte treffen auch auf den SFV zu, soweit es sich um die Frage der Arbeitsbedingungen bei zunehmenden Extremwetterereignissen und die damit zusammenhängenden Sorgfaltspflichten als Arbeitgeber handelt. Bereits in den vergangenen Jahren (und zuletzt im August 2024) hat sich gezeigt, dass bei extremer Hitze die Arbeitsmöglichkeiten in den Büros stark eingeschränkt sind. Fast alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind aber auf die Arbeit in die-

sen Räumen angewiesen; eine verstärkte Nutzung des Homeoffice stellt eine deutliche Beeinträchtigung der Arbeitsabläufe dar. Stürme und Starkregen behinderten den ÖPNV und verhinderten die Teilnahme an Präsenz-Meetings in Aachen.

Die Büroräumlichkeiten des SFV befinden sich nicht in dessen Eigentum, sondern sind von der Evangelischen Kirche Aachen angemietet. Alternative Büroflächen würden das Budget des SFV über seine Möglichkeiten hinaus beanspruchen. Die fehlende Dämmung des Altbaus verschärft die sommerlichen Hitzeprobleme. Hinzu kommt, dass direkt gegenüber dem Gebäude ein städtisches Parkhochhaus errichtet wurde. Die Emissionsbelastung durch die vielen Autos verstärkt die klimainduzierten Probleme im Arbeitsalltag – so dass die unmittelbaren nähräumlichen Folgen einer unzureichenden Klimapolitik (hier: kommunale Verkehrspolitik) auf die mittelbaren und global wirkenden Folgen mit verstärkender Wirkung treffen. Auch das städtische Grün vor dem Gebäude krankt unter der zunehmenden Hitzeentwicklung und bietet nur einen abnehmenden Hitzeschutz.

Auch wenn der SFV kein eigenes Immobilien-Eigentum besitzt, gelten die finanziellen Risiken, die für den BUND im Hinblick auf Überschwemmungsereignisse oder Sturmschäden durch Bäume geschildert worden sind, dennoch ebenso für den SFV, weil entsprechende durch Vorbeugung oder Reparatur entstehende Kosten auf den SFV als Mietpartei umgelegt werden dürfen.

Auch der SFV ist als gemeinnütziger Verein auf Mitgliedsbeiträge und Spenden angewiesen. Seine Möglichkeiten einer Verbesserung der Finanzlage sind noch deutlich eingeschränkter als beim BUND, weil es sich beim SFV um einen Verein mit nur ca. 3000 Mitgliedern handelt, was z.B. die Beschäftigung eigener Kampagnen-Teams stark einschränkt. Aus demselben Grund würde auch z.B. der Einbau von Klimaanlage in den Büroräumen die finanziellen Möglichkeiten des SFV aufs Äußerste strapazieren.

Der SFV ist eine vom Umweltbundesamt nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung mit bundesweitem Wirkungsbereich.

B e w e i s : Liste der anerkannten Umweltvereinigungen des Umweltbundesamtes als Anlage BF 18

Er hatte bereits 2018 gemeinsam u.a. mit dem Beschwerdeführer zu 5. Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erhoben, die zum Klima-Beschluss vom 24.03.2021 geführt hat.

Der Beschwerdeführer zu 6. erhält als anerkannte Umweltvereinigungen regelmäßig Anfragen zu Stellungnahmen zur Umweltverträglichkeit von Projekten z.B. zum Bau von Hoch- und Höchstspannungsleitungen, LNG-Terminals, Freiflächenanlagen, Pumpspeicherwerken und beteiligt sich an entsprechenden Verfahren im Rahmen seiner Ressourcen.

Ein Schwerpunkt der Tätigkeit des SFV liegt in seinen Aktivitäten zum Schutz der Freiheitsrechte der Menschen vor dem Klimawandel.

Hier setzt der SFV vor allem auf Bildungsarbeit in Form von Vorträgen, Artikeln und Pressearbeit sowohl in Bezug auf die Gefahren des Klimawandels als auch auf die Notwendigkeit, die „Zwillingskrisen“ Klimawandel und Biodiversitätsverlust zusammen zu denken (vgl. etwa das Papier „Waldrodung für Solarfarmen? Nein danke!“, abrufbar unter <https://www.sfv.de/waldrodung-fuer-solarfarmen-nein-danke>).

Zugleich setzt sich der SFV aktiv auf Bundesebene für eine effektivere Klimagesetzgebung ein und ist im Lobbyregister des Bundestages eingetragen (vgl. unter <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche/R003534/41247>). In dieser Funktion gibt der SFV regelmäßig Stellungnahmen in Gesetzgebungsverfahren mit konkreten Hinweisen und Vorschlägen ab, wie etwa

- zur Photovoltaik-Strategie des BMWK vom 24.3.2023 (abrufbar unter <https://www.sfv.de/media/4919/download/SFV-Stellungnahme%20-%20PV-Strategiepapier.pdf?v=1>),
- zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 im Bereich Windenergie an Land und Solarenergie (abrufbar unter <https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/80/49/272198/Stellungnahme-Gutachten-SG2405100013.pdf>),
- Stellungnahme zu den Eckpunkten einer Windenergie-an-Land-Strategie (abrufbar unter https://www.sfv.de/media/4940/download/SFV_Stellungnahme_Wind_an_Land_BMWK_Strategiepapier_Maerz2023.pdf?v=1),
- Stellungnahme zum Referentenentwurf „Gesetz zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung“ vom 27. Juni 2023 (abrufbar unter <https://www.sfv.de/media/5127/download/SFV-Stellungnahme%20-%20Referentenentwurf%20Solarpaket%20I-1.pdf?v=1>),
- Stellungnahme zur "EU-Strategie für Solarenergie" vom 13.04.2022 (abrufbar unter <https://www.sfv.de/stellungnahme-zur-eu-strategie-fuer-solarenergie>).

Ein wichtiger Schwerpunkt der Arbeit des Beschwerdeführers zu 6. liegt in der Solarberatung, denn der SFV bietet allen Investor*innen und Anlagenbetreiber*innen eine kostenfreie Beratung zum Thema Energiewende (Solaranlage, Steckersolargeräte) an. Aus einer Vielzahl von Beratungen per Telefon und per E-Mail ist dem SFV das dringende Bedürfnis der Menschen, etwas gegen die Klimakrise zu tun und in Erneuerbare Energien zu investieren, täglich präsent.

Die bürokratischen Hürden und teils nach wie vor restriktiven Regelungen wirken aber nach Wahrnehmung des SFV als Investitionshemmnisse. Hierzu gehören etwa:

- mangelnde Umsetzung von gesetzlichen Mieterstromregeln durch die Netzbetreiber (z.B. bei der Gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung, bei virtuellen Summenzählern),
- verzögerte gesetzliche Vorgaben zum Energy Sharing,

- Abregelung von Solaranlagen durch verzögerte Investitionen in Netze und Speicher,
- verzögerte Netzanschlusszusagen,
- Einschränkungen bei Solarinvestitionen im Denkmal- und umliegenden Ensemble,
- Behinderung des wirtschaftlichen Betriebs durch verzögerte Abrechnungen, horrende Inrechnungstellung von Minimalverbräuchen bei Wechselrichtern im Standby,
- begrenzter Ausbau trotz vorhandener Flächen durch Restriktionen bei der Zusammenlegung von Anlagen

Die nach wie vor vorhandenen Hemmnisse begründen einen erhöhten Beratungsaufwand und binden zunehmend Kapazitäten, die der SFV eigentlich lieber in die Energiewendeprojekte, Öffentlichkeitsarbeit sowie die Politikberatung investieren würden.

Der SFV unterbreitet deshalb regelmäßig auch Vorschläge zum Bürokratieabbau, die in Teilen im Solarpaket 1 umgesetzt (vgl. unter <https://www.sfv.de/aktuelles/buerokratie-abbauen-eeq2023>), etwa an das Referat VIIID5 - "Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung" im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

Der SFV ist zudem nichtständiger Beisitzer in der Clearingstelle EEG / KWKG und arbeitet aktiv am dortigen Runden Tisch mit.

3. Betroffenheit der anerkannten Umweltvereinigungen infolge einer verschleppten Klimapolitik

Die Beschwerdeführer zu 5. und 6. sehen sich – in der gleichen Dualität, die im Klima-Beschluss angelegt ist – in ihren Grundrechten neben dem Klimawandel selbst gerade auch dadurch verletzt, dass sie bei einer weiterhin verschleppten Klimapolitik jedenfalls zukünftig damit rechnen müssen, dass ihre Beteiligungs- und Klagerechte weitgehend abgeschafft werden.

Anerkannte Umweltvereinigungen haben nach internationalem und europäischem Recht die Aufgabe und das Recht, Umweltbelange zu ihren eigenen Belangen zu machen und diese aktiv zu vertreten, wie sich etwa den Bestimmungen der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG entnehmen lässt. Zu diesem Zweck stehen den Vereinigungen insbesondere Informations-, Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte sowie Klagerechte zu.

Der Senat hat im Klima-Beschluss (BVerfGE 157, 30, Rn. 117) bekanntlich – oben erneut in der Individualbeschwerdebefugnis referenziert – angenommen, die damaligen Beschwerdeführenden könnten in ihren Freiheitsrechten verletzt sein, weil das Klimaschutzgesetz erhebliche Anteile der durch Art. 20a GG gebotenen Treibhausgasreduzierungslasten auf Zeiträume nach 2030 verschoben hatte. Weitere Reduktionslasten könnten dann so kurzfristig zu erbringen sein, dass dies (auch) ihnen enorme Anstrengungen abverlangte und ihre grundrechtlich geschützte Freiheit umfassend bedrohte. Potenziell betroffen, so der Senat weiter, sei praktisch jegliche Freiheit, weil heute nahezu alle Bereiche menschl-

chen Lebens mit der Emission von Treibhausgasen verbunden seien und damit nach 2030 von drastischen Einschränkungen bedroht sein können. Freiheit sei vom Grundgesetz vollständig durch spezielle Grundrechte, jedenfalls aber durch die in Art. 2 Abs. 1 GG als dem grundlegenden Freiheitsrecht verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit geschützt. Der Senat hat weiter entschieden (a.a.O., Rn. 243), dass eine aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit sich ergebende Pflicht des Gesetzgebers bestehe, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen (ausführlich auch in Rn. 192 ff.).

Aus Sicht der Beschwerdeführer zu 5. und 6. meint eine solche grundrechtsschonende Bewältigung der Reduktionslasten auch und gerade, dass Maßnahmen des Klimaschutzes unter Wahrung der etablierten demokratischen Standards und damit unter möglichst weitgehender Wahrung der Beteiligungs- und Klagerechte umgesetzt werden müssen. Gerade die anerkannten Umweltvereinigungen erleben bereits aktuell, dass die beschleunigte Umsetzung der dringend notwendigen Klimaschutzmaßnahmen zu Freiheitseinbußen führt, indem Beteiligungs-, Informations- und Klagerechte reduziert und die Möglichkeiten der Verbände, auch bei der zwingend notwendigen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen auf deren z.B. biodiversitätsschonende Umsetzung zu drängen, beschnitten werden.

Gerade aus diesem Grund wenden sich beide Verbände gegen das unzureichende Ambitionsniveau sowie die aktuellen Abschwächungen im KSG, weil die Sorge besteht, dass die Mitwirkungs-, Beteiligungs-, Informations- und Klagerechte der Umweltvereinigungen bei den in den beiden folgenden Jahrzehnten – wegen der fortwährenden Verschleppung der Klimapolitik – noch drängender und rascher erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen soweit zurückgenommen und ausgehöhlt werden, dass den Umwelt- und Naturschutzvereinigungen die Möglichkeit erheblich erschwert oder gar vollständig genommen wird, sich für Umwelt- und Naturschutzbelange einzusetzen, indem sie ihren Sachverstand in die Verwaltungsverfahren einbringen. Entfallen aber die Beteiligungsverfahren oder werden entsprechende Fristen verkürzt, können die Umwelt- und Naturschutzvereinigungen diese Rolle nur noch eingeschränkt wahrnehmen oder gar nicht mehr ausfüllen. Eine erst verschlafene und dann überstürzte Klimapolitik, die keinen Raum mehr für eine Beteiligung der Öffentlichkeit und für Rechtsschutz lässt, würde die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen letztlich im Kern ihrer Existenz betreffen. Gleiches gilt für Klimaschutzmaßnahmen, die so schnell ergriffen werden müssen, dass der Gesetzgeber sich genötigt sieht, einen Rechtsschutz gar nicht mehr zuzulassen. Da Umweltrechtsschutz seit Einführung des UmwRG im Jahr 2017 in erster Linie durch anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen ausgeübt wird, treffen entsprechende Restriktionen und Abschwächungen prozeduraler Garantien in erster Linie die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen.

Mit dem hiesigen Vortrag soll keineswegs behauptet werden, dass die Reduzierung von Beteiligungs-, Mitwirkungs- und Klagerechten der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen bereits aktuell ein verfassungswidriges Maß erreicht habe. Der Umstand, dass der Gesetzgeber eine Beschleunigung von Klimaschutzmaßnahmen zentral über einen Abbau demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten und eine Beschränkung und Erschwerung des Rechtsschutzes zu erreichen sucht, zeigt aber aus Sicht der beschwerdeführenden Verbände, dass bei einer fehlenden An-

passung des Ambitionsniveaus des KSG und der Abschwächung seiner Steuerungsmechanismen die vom Senat in seinem Klima-Beschluss angesprochene „Vollbremsung“ nach 2030 gerade auch die Mitwirkungs- und Teilhaberechte der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen und deren Klagerechte betrifft. In diesem Sinne belegen gerade die Beschleunigungsgesetze der vergangenen vier Jahre, dass die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen bei Fortsetzung der unzureichenden Klimaschutzpolitik in ihrer künftigen Freiheit ganz erheblich beeinträchtigt sein werden.

Diese Sorge für die Zukunft ergibt sich aus einer Analyse ebenjener Beschleunigungsgesetzgebung. Dabei kann grundsätzlich differenziert werden zwischen den Versuchen, spezifisch die Verwaltungsverfahren durch formelle oder materielle Bestimmungen schneller zu machen und den Instrumenten, mit welchen der Gesetzgeber bemüht war, gerichtliche Verfahren im Umwelt- und Planungsrecht zu beschleunigen.

Die bisherigen Beschleunigungsgesetze für das Verwaltungsverfahren versuchen vorrangig durch eine Verkürzung der Rechte der Öffentlichkeit auf Beteiligung die notwendige Beschleunigung zu erreichen (z.B. durch Entfall des Erörterungstermins, Entfall der Beteiligung, Präklusionsvorschriften u.a.m.). In jüngerer Zeit geht der Trend bei den Versuchen, die Verwaltungsverfahren zu beschleunigen, sogar hin zu einem Verzicht auf die behördliche Entscheidung selbst (Genehmigungsfiktion oder sogar materielle Vereinbarkeitsfiktion) bzw. hin zu einer Hochzonzonierung der Prüfverfahren auf die Ebene des Gesetzgebers (z.B. Legalplanung). Rechtsstaatlich bedenklich ist zunächst der damit einhergehende Verlust von Sachaufklärung und die sich daraus ergebende Besorgnis einer erhöhten Fehlerhaftigkeit der Entscheidung. Auch systemisch erscheint es wenig ratsam, bei zunehmender Komplexität der Sachverhalte reziprok die Kontrollinstrumentarien stark oder sogar weitgehend abzuschaffen.

Die Versuche, verwaltungsgerichtliche Verfahren zu beschleunigen, bestanden nicht zuletzt in einer Erhöhung der Anforderungen an die Ausübung von Klagerechten, wie z.B. Klagebegründungsfristen, prozessuale Präklusion, Entfall der aufschiebenden Wirkung von Klagen, etc. – statt z.B. auf mehr Personal in den Behörden oder eine wirksamere Digitalisierung zur Verfahrensbeschleunigung zu setzen.

Auch von einer Verkürzung des Instanzenzuges (Ausweitung der erstinstanzlichen Zuständigkeit von BVerwG und OVG/VGH) und einer Erhöhung der Kassationsresistenz von Verwaltungsentscheidungen (z.B. durch Nachholbarkeits-, Heilungs- und Unbeachtlichkeitsvorschriften, Planerhaltungsgrundsatz, Aussetzung gerichtlicher Verfahren zum Zwecke der Fehlerheilung, u.w.m.) bis hin zu einer direkten Einwirkung auf den Ausgang an sich erfolgreicher Rechtsbehelfe (z.B. § 80c VwGO) wurde in erheblichem Maße Gebrauch gemacht. Die zunehmend schlechtere oder nach den neueren Tendenzen gar nicht mehr erforderliche behördliche Sachaufklärung wird damit durch eine Schwächung der gerichtlichen Kontrolle ergänzt, was insgesamt die Gefahr erhöht, dass Entscheidungen im Widerspruch zu geltendem Recht nicht nur getroffen werden, sondern auch Bestand haben.

Beispielhaft und ohne Anspruch auf Vollständigkeit kann diese systematische Zurückdrängung der Mitwirkungs-, Beteiligungs- und Klagerechte der anerkannten Umweltvereinigungen im Interesse der Beschleunigung von Verfahren anhand der folgenden Gesetze der vergangenen 4 Jahre verdeutlicht werden:

Mit dem Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz) vom 31. Januar 2020 (MgvG 2020, BGBl. 2020 Nr. 15, S. 640) sollte die Zulassung großer Infrastrukturvorhaben in Gesetzesform statt per Planfeststellungsbeschluss (zu Beginn nur Straßen, Schienen und Wasserwege, geplant dann auch für Energieleitungen) erfolgen, indem nach Erstellung eines Abschlussberichts durch die Behörde eine Übergabe an den Bundestag erfolgt und dieser sodann die Planung in Gesetzesform beschließt. Das MgvG wurde zwar nach Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV am 09.06.2021 durch die Europäische Kommission durch Art. 13 des Gesetzes vom 22.12.2023 (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, dazu noch unten) aufgehoben, zeigt aber die Tendenz des Gesetzgebers, im Interesse der Verfahrensbeschleunigung insbesondere den Rechtsschutz anerkannter Umweltvereinigungen zu beschneiden. Unter Geltung des MgvG wäre ein Zugang zu Gerichten außer zum BVerfG zur gerichtlichen Überprüfung konkreter Planungen jedenfalls für Umweltverbände vollständig abgeschafft worden (der Eindruck mangelnden Rechtsschutzes war Grund für das Vertragsverletzungsverfahren).

Mit dem Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 03.03.2020 (GenBeschlG 2020, BGBl. 2020 Nr. 11, S. 433) wurde erstmalig die Möglichkeit der Zulassung von Vorhaben (nur) durch Plangenehmigung auch für Vorhaben geschaffen, die UVP-pflichtig sind (§§ 17b Abs. 1 Nr. 1 FStrG, 18b AEG, 14b Abs. 2 WaStrG) mit der Folge, dass insbesondere die Beteiligung der Öffentlichkeit und damit auch der anerkannten Umweltvereinigungen entfällt.

In diesen Rahmen fügt sich auch das Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 03.12.2020 (InvBeschlG 2020, BGBl. 2020 Nr. 59, S. 2694) ein. Durch Artikel 4 des InvBeschlG wurde ein neuer § 14a UVPG eingeführt, der weitere Ausnahmen von der UVP-Pflicht regelt (a.a.O., S. 2697) und damit die Informations- und Beteiligungsrechte der anerkannten Umweltvereinigungen verkürzt. Zugleich wurde im Hinblick auf den Rechtsschutz eine „Hochzonung“ des Rechtsschutzes durch Erweiterung des § 48 Abs. 1 VwGO und damit der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe vorgenommen auf Verfahren z.B. für die Errichtung, den Betrieb und die Änderung von Anlagen zur Nutzung von Windenergie oder auf Planfeststellungsverfahren nach § 68 Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes für die Errichtung, die Erweiterung oder die Änderung von Wasserkraftanlagen mit einer elektrischen Nettoleistung von mehr als 100 Megawatt (vgl. Art. 1 des InvBeschlG 2020). Zudem wurde etwa durch Eingrenzung des Änderungsbegriffs in § 18 Abs. 1 AEG und die Einführung eines § 18 Abs. 1a AEG die Planfeststellungspflicht für Einzelmaßnahmen aufgehoben mit der Folge, dass Verbände nicht mehr in den Zulassungsverfahren beteiligt werden und damit ihren Sachverstand auch nicht mehr in die Verfahren einbringen können.

Eine massive Verkürzung ihrer Beteiligungsrechte mussten die anerkannten Umweltvereinigungen auch mit dem Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz) vom 24.05.2022 (LNGG 2022, BGBl. 2022, Nr. 18, S. 802,

geändert durch Gesetz v. 12.7.2023, BGBl. 2023 I Nr. 184) hinnehmen. Die Bestimmungen sind war gemäß § 14 LNGG bis 30. Juni 2025 befristet, aber gleichwohl zurzeit in Kraft. § 3 LNGG regelt dabei ein „überragendes öffentliches Interesse“ an Vorhaben nach § 2 Abs. 2 LNGG mit der Folge, dass konfligierende Belange, etwa des Artenschutzes oder des Habitatschutzes nach Maßgabe der Richtlinie 92/43/EWG regelhaft zurücktreten. § 4 LNGG sieht Ausnahmen von der UVP-Pflicht vor, § 5 regelt eine starke Verkürzung von Auslegungs- und Beteiligungsfristen (Änderungen bei der Anwendbarkeit des BImSchG). Die §§ 6 bis 8 LNGG schwächen formelle, aber auch materielle Vorgaben (z.T. durch Vereinbarkeitsfiktionen mit dem geltenden materiellen Recht) ab und erschweren damit die Möglichkeiten anerkannter Umweltvereinigungen, Belange des Umwelt- und Naturschutzes bei der Zulassung von LNG-Terminals geltend zu machen. Gleiches gilt für die Rechtsschutzseite, weil der in § 11 LNGG gesetzlich angeordnete Sofortvollzug kombiniert mit erheblich verkürzten Antrags- und Begründungsfristen für den einstweiligen Rechtsschutz es insbesondere den anerkannten Umweltvereinigungen erschwert, Rechtsschutz zu erlangen. Das LNGG wurde zwar mit Erwägungen zur Energiesicherheit und der Gas-mangellage infolge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine begründet, wirft aber beispielhaft ein Schlaglicht darauf, in welchem Umfang Beteiligungs- und Klagerechte letztlich wegen der notwendigen Geschwindigkeit beschränkt werden müssen, um die gesetzgeberischen Ziele besonders rasch umzusetzen.

Mit dem Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich vom 14.03.2023 (VwGO-Novelle, BGBl. 2023 I Nr. 71 vom 20.03.2023) wurden Neuregelungen in § 80c, § 87b, § 99 Abs. 1 und § 154 VwGO sowie in § 6 UmwRG geschaffen. So wurde ein neuer Absatz 4 in § 87b VwGO eingeführt, mit dem die innerprozessuale (formelle) Präklusion verschärft wurde. Zugleich wurde ein neuer § 80c VwGO eingeführt, der in der Praxis dazu führen wird bzw. bereits dazu geführt hat, dass anerkannte Umweltvereinigungen einstweiligen Rechtsschutz gegen Vorhaben nicht mehr nachsuchen, weil die Hürde für einen Erfolg im Eilverfahren derart hoch liegt, dass Rechtsschutz praktisch nicht mehr möglich ist. Nach dem neuen § 80c VwGO kann das Gericht einen Mangel des angefochtenen Verwaltungsaktes außer Acht lassen, „wenn offensichtlich ist, dass dieser in absehbarer Zeit behoben sein wird“. Folge ist, dass eine Verwaltungsentscheidung auch dann im Eilverfahren Bestand hat und das entsprechende Vorhaben einstweilen realisiert werden darf, auch wenn die Entscheidung an erheblichen materiellen Mängeln, wie z.B. der Verletzung von § 34 Abs. 3 und 4 BNatSchG i.V.m. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie oder §§ 27, 47 WHG i.V.m. der WRRL, leidet, weil diese Mängel als unbeachtlich behandelt werden können. Mit der Änderung in § 6 UmwRG gilt eine Klagebegründungsfrist auch für Änderungsentscheidungen, so dass prozessual die Geltendmachung von Umweltbelangen aufgrund einer Klagebegründungsfrist mit einer strengen Präklusion nach § 87b Abs. 3 VwGO erschwert wird.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 22.05.2023 (ROGÄndG 2023, BGBl. 2023 I Nr. 88 vom 28.03.2023) wurde die sog. EU-Notfallverordnung 2022 (Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22.12.2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien) in das deutsche Recht überführt. Neben einer Änderung des Raumordnungsgesetzes wurden neue Regelungen im Windenergieflächenbedarfsgesetz, im Windenergie-auf-See-Gesetz, im Energiewirtschaftsgesetz und im Gesetz über die UVP insbesondere zur Umsetzung von Artikel 6 der Verordnung (EU) 2022/2577 getroffen. So wurden § 43m

EnWG und § 72a WindSeeG neu geschaffen und § 6 WindBG neu gefasst mit der Folge, dass eine UVP-Pflicht und Artenschutzprüfungspflicht auf Ebene der Genehmigung entfällt, wenn eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt wurde und ein entsprechendes Gebiet ausgewiesen ist, etwa der nach der Bundesfachplanung nach dem Bundesbedarfsplangesetz und dem Energieleitungsausbaugesetz (vgl. § 43m EnWG), oder als Fläche für Windenergieanlagen auf See oder in Flächenentwicklungsplänen (außer Ostsee, vgl. § 72a WindSeeG) oder als Windenergiegebiet nach § 2 WindBG (Ausnahmen gelten für Gebiete in Natura-2000-Gebieten, Naturschutzgebieten oder Nationalparks). Zugleich wurde ein neuer § 14b UVPG eingeführt mit der Folge, dass unter bestimmten Voraussetzungen bei der Errichtung von Solaranlagen keine UVP-Pflicht besteht.

Genannt werden kann in diesem Zusammenhang weiterhin das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023 (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz 2023, BGBl. 2023 Nr. 409), mit dem ein überragendes öffentliches Interesse für bestimmte Straßen- und Schienenbauvorhaben eingeführt wurde und zudem der Entfall der UVP und der Planfeststellungspflicht für bestimmte Änderungsvorhaben vorgesehen wurde.

All diesen Gesetzen ist gemeinsam, dass ausweislich der Gesetzesbegründung das Ziel, die Klimaschutzziele der EU bzw. der BRD erreichen zu können, als Grund und Anlass der Beschleunigung zumindest teilweise angeführt wird (etwa in Bezug auf Schienenausbau, EEG-Anlagen) und wegen der auch von den Beschwerdeführenden angenommenen Dringlichkeit eine Beschränkung sowohl der Beteiligungs- und Klagerechte der Öffentlichkeit und damit auch und gerade der anerkannten Umweltvereinigungen gerechtfertigt wird.

Die Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der anerkannten Umweltvereinigungen an Vorhaben, die mit einer Nutzung von Boden, Fläche, Wasser, usw. einhergehen, dienen gerade dem Zweck, bei jedem einzelnen Vorhaben sicherzustellen, dass die Belange des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes hinreichend beachtet und nach den fachlichen Standards geprüft werden. Wie soeben ausführlich dargelegt, führt die vom Gesetzgeber zu recht erkannte Notwendigkeit, insbesondere den Ausbau der erneuerbaren Energien und CO₂-freier Fortbewegungsmittel zu beschleunigen, zu einer Beschneidung der Mitwirkungs- und Klagerechte der Verbände.

Damit keine Missverständnisse entstehen, ist hier erneut klarzustellen, dass beide beschwerdeführenden Umweltvereine die vom Gesetzgeber zuletzt unternommenen Bemühungen vor allem im Bereich der erneuerbaren Energien ganz grundsätzlich für dringend geboten und notwendig erachten und auch nicht der Auffassung sind, dass die exemplarisch näher aufgezeigten Beschränkungen von Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten ihre allgemeine Handlungsfreiheit aktuell verletzen (wobei für den Biodiversitätsverlust, der sich mit dem Klimawandel wechselseitig verstärkt, schon heute damit erhebliche Herausforderungen entstehen). Gleichwohl kommen sie nicht umhin zu konstatieren, dass diese Beschränkungen bei vorausschauender, planvoller Klimaschutzgesetzgebung vermeidbar wären – und bei einem Beschleunigungsfokus, der auf wirksamere und zugleich für die Verbände weniger belastende, sondern vielmehr entlastete Maßnahmen wie Personalaufstockung oder stärkere

Digitalisierung setzt. Vor allem aber treibt die Verbände die Sorge um, dass eine weitere Verschleppung einer wirksamen Klimaschutzgesetzgebung in der nächsten Dekade dazu führen könnte, dass wegen der erst verschleppten und dann abrupten Herangehensweise der Klimapolitik keine angemessene Zeit für eine adäquate Verbands- und Öffentlichkeitsbeteiligung und für den Rechtsschutz mehr bleibt und auch insoweit eine „Vollbremsung“ droht.

4. Zuordnung der tatsächlichen Betroffenheit zu eigenen Grundrechtspositionen der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen

Die vorstehend dargelegte tatsächliche Betroffenheit der Beschwerdeführer zu 5. und 6. durch die Folgen des Klimawandels einerseits und durch Maßnahmen des Klimaschutzes andererseits soll nachfolgend zur Erfüllung der Darlegungsanforderungen des § 23 Abs. 1 BVerfGG den jeweils in Rede stehenden Grundrechtspositionen zugeordnet werden. Die Beschwerdeführer zu 5. und 6. sind davon überzeugt, dass sie ausgehend von der Schilderung ihrer tatsächlichen Betroffenheit für das vorliegende Verfassungsbeschwerdeverfahren eine Betroffenheit in eigenen Grundrechten geltend machen können und damit ebenso wie die natürlichen Personen auch beschwerdebefugt sind.

Beide Vereinigungen können sich auf verschiedene Grundrechte berufen, insbesondere auf Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit), Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsgarantie), Art. 9 Abs. 1 GG (Vereinigungsfreiheit) sowie Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit). Im Folgenden wird deshalb dargelegt, dass und inwiefern die Folgen des Klimawandels und eine verschleppte Klimapolitik eine Grundrechtsverletzung der Vereinigungen darstellen können.

a) Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG

Art. 12 Abs. 1 GG schützt die Freiheit der Berufswahl und der Berufsausübung. Diese Norm ist nach Art. 19 Abs. 3 GG auch auf juristische Personen des Privatrechts, einschließlich anerkannter Umweltvereinigungen, anwendbar, sofern diese eine auf Dauer angelegte, erwerbsgerichtete Tätigkeit ausüben.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat anerkannt, dass die Berufsfreiheit auch für gemeinnützige Vereine gilt, wenn diese geschäftsmäßig tätig sind, selbst wenn – wie bei den Beschwerdeführenden – keine Gewinnerzielungsabsicht besteht. So entschied das BVerfG, dass sich gemeinnützige Vereine auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen können, wenn ihre Tätigkeit eine wirtschaftliche Komponente aufweist und sie kostendeckend arbeiten müssen, um ihre satzungsgemäßen Ziele zu erreichen (BVerfG, Beschl. v. 7.11.2001 - 1 BvR 325/94, NJW 2002, 2091).

Beide Umweltvereinigungen finanzieren sich durch Spenden und öffentliche Fördermittel und führen regelmäßig Projekte zur Aufklärung über Umweltprobleme durch, beteiligen sich an Zulassungsvorhaben für umweltbeeinträchtigende Projekte u.a.m., und können in-

soweit in ihren beruflichen Aktivitäten geschützt sein. Denn diese Projekte, die oft in Form von Seminaren, Workshops oder öffentlichen Veranstaltungen durchgeführt werden, können als berufliche Tätigkeit im Sinne von Art. 12 Abs. 1 GG angesehen werden, da sie dauerhaft angelegt und erwerbsgerichtet sind, um die Existenz der Vereinigungen zu sichern. Die Projekte sind nicht nur Teil der Daseinsberechtigung der Verbände. Sie tragen zum Kompetenzerwerb sowie zur öffentlichen Exponiertheit der Verbände bei und ermöglichen hierdurch überhaupt erst die Spenden- und Fördermittelakquise.

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit liegt vor, wenn staatliche Maßnahmen die Ausübung eines Berufs erschweren oder unmöglich machen. Der Klimawandel könnte die Tätigkeiten von Umweltvereinigungen beeinträchtigen, indem er die Durchführung ihrer Projekte durch extreme Wetterereignisse oder die Zerstörung natürlicher Ressourcen erschwert. Beispielsweise setzt sich der BUND für den Schutz von Küstengebieten ein und kann durch den Anstieg des Meeresspiegels in seiner Arbeit massiv eingeschränkt werden. Der SFV engagiert sich aus Klimaschutzgründen für den Ausbau der erneuerbaren Energien; die entsprechenden Anlagen geraten mit zunehmender Erderwärmung in Gefahr, Sturm- und Hagel- und Überschwemmungsschäden zum Opfer zu fallen.

Eine verschleppte Klimapolitik kann ebenfalls einen Eingriff darstellen, weil sie wie gezeigt in der Zukunft droht, die Handlungsfähigkeit von Umweltvereinigungen unverhältnismäßig einzuschränken, insbesondere die Möglichkeiten der Vereinigungen zu beschneiden, ihre Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte effektiv auszuüben und sich klageweise gegen Akte der öffentlichen Gewalt zu wenden, die zwar Ziele des Klimaschutzes verfolgen, aber in unverhältnismäßiger Weise Belange beispielsweise des Biodiversitätsschutzes beeinträchtigen, wie etwa die CCS-Technologie oder auch solche Vorhaben, die für den Klimaschutz direkt kontraproduktiv sind und dennoch aktuell von der Bundesregierung vorangetrieben werden (z.B. LNG-Terminals).

Entsprechende Eingriffe in die Berufsfreiheit wären nur dann verfassungsgemäß, wenn sie durch ein übergeordnetes öffentliches Interesse gerechtfertigt sind und die Maßnahmen verhältnismäßig sind. Das BVerfG betont regelmäßig, dass Eingriffe in die Berufsfreiheit einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen werden müssen (BVerfGE 50, 290, 353). Die klagenden Vereinigungen befürchten, dass ohne die mit der Verfassungsbeschwerde verfolgte Anpassung des Ambitionsniveaus im KSG und infolge der Abschwächung der Wirkmechanismen des KSG durch die Neufassung spätestens ab 2030 derart überstürzte Klimaschutzmaßnahmen erforderlich werden, dass weniger einschneidende Alternativen für eine Beschleunigung als eine Abschaffung der Beteiligungs- und Klagerechte der Verbände nicht mehr vorhanden sind und die Verbände insoweit auch die Möglichkeit verlieren, sich für die Belange des Umwelt- und Naturschutzes einzusetzen, ohne dass ihnen hinreichend Zeit bleibt, sich auf entsprechende Veränderungen einzustellen.

b) Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 Abs. 1 GG

Art. 14 Abs. 1 GG schützt das Eigentum, einschließlich der Nutzung und Verwertung von Vermögenswerten. Diese Garantie gilt nach Art. 19 Abs. 3 GG auch für juristische Personen des Privatrechts, einschließlich Umweltvereinigungen.

Die Eigentumsgarantie umfasst sowohl materielle als auch immaterielle Vermögenswerte. Für die klagenden Umweltvereinigungen umfasst dies beispielsweise Grundstücke und Gebäude, die wie das Grundeigentum von Privatpersonen auch von den Folgen des Klimawandels betroffen sein können. Dementsprechend kann sich der BUND wie oben ausführlich dargelegt auch darauf berufen, dass dieses Eigentum durch die Folgen des Klimawandels betroffen wird.

Ein Eingriff in das Eigentum kann durch Maßnahmen erfolgen, die den Gebrauch oder die Verwertung von Vermögenswerten einschränken. Der Klimawandel kann das Eigentum von Umweltvereinigungen wie gezeigt ohne weiteres beeinträchtigen, so dass sich der BUND ohne weiteres auf Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG berufen kann, insbesondere auch in der Ausprägung der intertemporalen Freiheitssicherung.

c) Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG)

Höchst vorsorglich machen wir für die Beschwerdeführer auch geltend, dass sie jedenfalls durch einen zu erwartenden Abbau ihrer Mitwirkungs- und Klagerechte infolge verschleppter Klimapolitik auch in Bezug auf Art. 9 Abs. 1 GG eine Beschwerdebefugnis geltend machen können.

Art. 9 Abs. 1 GG garantiert die Vereinigungsfreiheit, das heißt, das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden und diesen beizutreten. Dieser Schutz umfasst sowohl die Gründung und den Bestand von Vereinigungen als auch deren innere Struktur, Organisation und die mit der Existenzsicherung des Vereins verbundenen Aktivitäten.

Allerdings besteht nach der Rechtsprechung des BVerfG eine Differenzierung zwischen der internen Vereinsbetätigung, die unmittelbar durch Art. 9 Abs. 1 GG geschützt ist, und der externen Betätigungsfreiheit. Die externe Betätigung wird nur dann von Art. 9 Abs. 1 GG erfasst, wenn sie in engem Zusammenhang mit dem Bestand und der Funktionsfähigkeit des Vereins steht. Andernfalls unterfällt sie den speziellen Grundrechten, wie zum Beispiel der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG).

Ein Mangel an planvoller, vorausschauender Klimapolitik kann die Tätigkeit von Umweltvereinigungen durch einen Abbau von Beteiligungs-, Mitwirkungs- und Klagerechten wie gezeigt unmittelbar beeinträchtigen und damit den Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG verletzen. Solche Maßnahmen können die Existenz und Funktionsfähigkeit von Umweltvereinigungen in der Zukunft gefährden, indem sie deren Handlungsrahmen einschränken oder bestimmte Aktivitäten unmöglich machen, so dass ein Eingriff in den Kernbereich der Vereinsfreiheit vorliegen kann.

Die Beschwerdeführer gehen deshalb davon aus, dass eine Verletzung der Vereinigungsfreiheit durch dann umso rascher notwendige Klimaschutzmaßnahmen wie dargelegt in der Zukunft droht, da mit überstürzten Klimaschutzmaßnahmen infolge verschleppter Klimapolitik die Funktionsfähigkeit und Existenz von Umweltvereinigungen in ihrer Rolle als „Anwälte von Natur und Umwelt“ unverhältnismäßig eingeschränkt zu werden droht.

Sollte der Senat der Ansicht sein, dass diese spezielle Ausprägung der externen Betätigungsfreiheit der klagenden Vereinigungen nicht in den Schutzbereich von Art. 9 Abs. 1 GG fällt, weil für die externe Betätigungsfreiheit in der Rechtsprechung bisher ein eher restriktiver Ansatz gilt, dürften die entsprechenden Mitwirkungs-, Beteiligungs- und Klagerechte der anerkannten Umweltvereinigungen aber jedenfalls in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG fallen, wie nachfolgend näher dargelegt wird.

d) Allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG

Art. 2 Abs. 1 GG schützt die allgemeine Handlungsfreiheit, das heißt das Recht, sich frei zu betätigen, solange keine spezifischen Grundrechte einschlägig sind. Diese allgemeine Handlungsfreiheit wird ebenfalls durch Art. 19 Abs. 3 GG auf juristische Personen erstreckt.

Die allgemeine Handlungsfreiheit umfasst alle Tätigkeiten, die nicht durch spezifische Grundrechte geschützt werden, und ist somit ein Auffanggrundrecht (auch) für Umweltvereinigungen. Da Umweltvereinigungen vielfältige Tätigkeiten ausüben, die nicht immer unter spezifische Grundrechte fallen, bietet Art. 2 Abs. 1 GG einen breiten Schutz. Hierunter fallen beispielsweise Aktivitäten wie die Öffentlichkeitsarbeit, Kampagnen für Umweltschutz oder die Teilnahme an politischen Prozessen.

Ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit kann durch staatliche Maßnahmen erfolgen, die die Tätigkeit von Umweltvereinigungen erheblich einschränken, ohne dass diese Maßnahmen spezifisch durch andere Grundrechte geschützt wären. Beispielsweise kann der Klimawandel die Fähigkeit von Umweltvereinigungen beeinträchtigen, ihre Ziele zu verfolgen, wenn ihre Projekte durch Umweltzerstörungen oder andere klimabedingte Veränderungen unmöglich gemacht werden.

Die Versäumung rechtzeitiger Klimaschutzmaßnahmen kann ebenfalls die allgemeine Handlungsfreiheit beeinträchtigen, weil sie in der Zukunft die Möglichkeiten der Vereinigungen zur Ausübung ihrer Tätigkeiten einschränken wird. Ein Beispiel ist der oben geschilderte und zukünftig in massiver Weise drohende Abbau rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien, der es den Vereinigungen erschwert, ihre Beteiligungs-, Mitwirkungsrechte und Klagerechte zum Schutz von Umwelt, Natur, Klima und Landschaft effektiv auszuüben.

Dabei müssen die spezifischen Aufgaben und Rechte, die Umweltvereinigungen im internationalen und europäischen Kontext haben, berücksichtigt werden, da sie die Umweltbelange als ihre eigenen Belange wahrnehmen und verteidigen.

5. **Verbandsverfassungsbeschwerdebefugnis auf Grundlage des Rechts der anerkannten Umweltvereinigungen, die Belange des Umwelt- und Naturschutzes und den Schutz der menschlichen Gesundheit zu eigenen Belangen zu machen**

Die Beschwerdeführer machen unabhängig von den vorstehenden Ausführungen unter B. V. 2.-4. zusätzlich geltend, dass sie im vorliegenden Verfahren auch aufgrund des ihnen unions-, völker- und nationalrechtlich verliehenen Rechts, sich die objektiv-rechtlich geschützten Belange des Umwelt- und Naturschutzes sowie den Schutz der menschlichen Gesundheit zu eigenen Belangen zu machen, beschwerdebefugt sind und damit eine drohende Verletzung von Art. 20a GG und den Freiheitsrechten der Menschen gemäß Art. 2 Abs. 1 GG als Bestandteil ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit geltend machen können.

Dabei verkennen die Beschwerdeführer und ihre Prozessbevollmächtigten wie dargelegt nicht, dass der Senat eine dahingehende Befugnis im Jahr 2021 verneint hat. Eine solche Beschwerdebefugnis aufgrund von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 und Art. 20a GG im Lichte des Art. 47 GRCh als „Anwälte der Natur“ sähen das Grundgesetz und das Verfassungsprozessrecht für die Verfassungsbeschwerde nicht vor. Obwohl „auf der Hand liege“, dass der in Art. 20a GG erteilte Umweltschutzauftrag des Grundgesetzes größere Wirkung entfalten könnte, wenn seine Durchsetzung durch die Möglichkeit verfassungsgerichtlichen Individualrechtsschutzes gestärkt wäre, habe der verfassungsändernde Gesetzgeber diese nicht geschaffen (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 136/137).

Gleichwohl sehen sich die Beschwerdeführer gehalten, dem Senat erneut aus ihrer Sicht geeignete Gründe vorzutragen, die dafür sprechen, eine Verfassungsbeschwerdebefugnis der anerkannten Umweltvereinigungen im Wege einer dynamischen Auslegung des Grundgesetzes anzuerkennen. Das BVerfG hat in seiner Rechtsprechung das Grundgesetz kontinuierlich weiterentwickelt und aus Sicht der Beschwerdeführenden gibt eine dynamische und zugleich völkerrechtsfreundliche Auslegung der Bestimmungen des Grundgesetzes Anlass zur Konkretisierung des Grundgesetzes dahingehend, dass ein Grundrecht der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG i.V.m. Art. 47, 51 GRCh i.V.m. Art. 8 EMRK, den Schutz von Natur, Umwelt und Klima zu ihrem eigenen Anliegen zu machen, anzuerkennen ist. Dazu erlauben wir uns im Einzelnen die folgenden Ausführungen:

a) **Weiterentwicklung des Grundgesetzes in der Rechtsprechung des BVerfG**

Das BVerfG hat in der Vergangenheit mehrere Entscheidungen getroffen, in denen es neue Grundrechte "entdeckt" oder bestehende Grundrechte weiterentwickelt hat. Dabei betont das Gericht jedoch (in dem gesetzes- und nicht fallrechtlichen deutschen Rechtssystem) richtigerweise, dass es keine neuen Grundrechte "erfindet", sondern bestehende Grundrechte in ihrer Auslegung und Anwendung erweitert oder vertieft.

Auslegung bestehender Grundrechte:

Das BVerfG hat in der Vergangenheit bestehende Grundrechte häufig weit ausgelegt, um neuen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Dabei wird auf die dynamische und evolutive

Interpretation der Grundrechte hingewiesen, die mit dem Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse einhergeht. Ein bekanntes Beispiel ist das allgemeine Persönlichkeitsrecht, das das BVerfG als Ausprägung des Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG entwickelt hat und zwar im "Elfes-Urteil" (BVerfGE 6, 32), das in weiteren wichtigen Entscheidungen wie dem "Lebach-Urteil" (BVerfGE 35, 202) und dem "Soraya-Urteil" (BVerfGE 34, 269) konkretisiert wurde.

Systematische Interpretation:

Das BVerfG nutzt die systematische Auslegung der Grundrechte, um neue Rechtspositionen aus dem Gesamtsystem der Verfassung abzuleiten. Beispielsweise wurde das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1) als spezifische Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts anerkannt, um den Schutz personenbezogener Daten zu gewährleisten. Mit der Ausformung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts hat das BVerfG dem Schutz personenbezogener Daten Verfassungsrang eingeräumt. Eine weitere bedeutende Entscheidung in diesem Zusammenhang ist das "Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung" (BVerfGE 79, 256), in der das BVerfG das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts anerkannt hat. Ein jüngeres Beispiel ist das "Recht auf digitale Intimsphäre", das in der Entscheidung zum sogenannten "Online-Durchsuchungs-Urteil" (BVerfGE 120, 274) entwickelt wurde. Das Gericht hat hier das Recht auf digitale Intimsphäre als spezielle Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts anerkannt, um den Schutz der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme zu gewährleisten.

Historische Interpretation:

Das Gericht berücksichtigt auch die historische Auslegung der Grundrechte, um deren ursprünglichen Zweck und Bedeutung zu erfassen. Auch dies kann eine Grundlage dafür bieten, Grundrechte im Lichte neuer sozialer und technischer Entwicklungen weiterzuentwickeln.

Teleologische Auslegung:

Das BVerfG stützt sich auf die teleologische Interpretation, indem es den Zweck und das Ziel der Grundrechte betrachtet. Hierbei geht es darum, den Schutzbereich der Grundrechte in einer Weise zu definieren, die dem Sinn und Zweck der Verfassung entspricht. Dies hat beispielsweise dazu geführt, dass das BVerfG das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums in der Entscheidung zu den Hartz-IV-Regelsätzen in den "Hartz-IV-Urteilen" (BVerfGE 125, 175) aus der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitet hat.

Einbindung in den europäischen und internationalen Kontext:

Das BVerfG berücksichtigt bei der Auslegung der Grundrechte auch die europäische und internationale Rechtsprechung, insbesondere die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Diese „europarechtsfreundliche“ bzw. „völkerrechtsfreundliche“ Auslegung trägt dazu bei, dass Grundrechte im deutschen Verfassungsrecht neue Dimensionen erhalten.

Die Entscheidungen des Gerichts zeigen damit, dass das BVerfG bestehende Grundrechte konsequent weiterentwickelt und neue Dimensionen in deren Schutzbereichen erschließt. Genau dies sichert aus Sicht der Beschwerdeführer die Aktualität des Grundgesetzes auch im Lichte neuer Herausforderungen und gesellschaftlicher Entwicklungen, wie sie etwa mit den Herausforderungen des Klimawandels in Rede stehen.

b) Schutz der Umwelt und des Klimas als Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit von Umweltvereinigungen nach Art. 2 Abs. 1 GG

Der Schutz der Umwelt und des Klimas ist ein zentrales Anliegen der beschwerdeführenden Umweltvereinigungen. Die Beschwerdeführer sind überzeugt, dass dieses Anliegen auch grundrechtlichen Schutz genießt, weil es im Sinne der intertemporalen Freiheitssicherung unter die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG fällt.

aa) Art. 2 Abs. 1 GG und die allgemeine Handlungsfreiheit

Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet die allgemeine Handlungsfreiheit, die als Auffanggrundrecht jede Art von menschlichem Verhalten schützt, solange es nicht durch speziellere Grundrechte abgedeckt ist. Der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG ist daher weit gefasst und umfasst grundsätzlich auch die Freiheit von juristischen Personen, bestimmte Ziele zu verfolgen und Aktivitäten zu entfalten, die ihrem satzungsgemäßen Zweck entsprechen. Dazu gehört auch das Engagement von Umweltvereinigungen für den Schutz der Umwelt und des Klimas.

Wie das BVerfG bereits anerkannt hat, ist juristischen nicht weniger als natürlichen Personen ein Interesse an äußerlich ungehinderter, möglichst freier Entfaltung und Verfolgung eigener Zwecke eigen, das Art. 2 Abs. 1 in Gestalt der allgemeinen Handlungsfreiheit anerkennt und über Art. 19 Abs. 3 GG auch juristischen Personen als Recht garantiert (vgl. BVerfGE 10, 89 (99); BVerfGE 19, 206 (215)). Art. 2 Abs. 1 GG schützt damit alles menschliche Verhalten, das nicht in den Schutzbereich eines speziellen Grundrechts fällt (BVerfGE 80, 137 (154)).

Auch die altruistische, also etwa im Rahmen eines gesellschaftlichen Engagements gegebene Rechtsberatung fällt in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 (so BeckOK GG/Lang, 58. Ed. 15.6.2024, GG Art. 2 Rn. 15 unter Verweis auf BVerfG NJW 2006, 1502; DVBI 2004, 1247 f.). Gleiches gilt dementsprechend für die von den Beschwerdeführern zu 5. und 6. konsequent betriebene Politikberatung durch Beteiligung in gesetzgeberischen Prozessen und für die Beratung von Verbraucherinnen und Verbrauchern (so für den BUND, vgl. dazu den Jahresbericht 2023 als Anlage BF 17) sowie für die Solarberatung durch den SFV.

Die hier beschwerdeführenden Umweltvereinigungen gehen deshalb davon aus, dass ihre Tätigkeiten als Vereine in Form der Beteiligung an umweltrelevanten Gesetzes- und Verwaltungsvorhaben, die Ausübung ihrer unions-, völker- und nationalrechtlich verliehenen Klagerechte und ihre Aktivitäten im Bereich der Politikberatung, des praktischen Umweltschutzes und der Umweltbildung zur Verfolgung ihrer Ver-

einsziele, nämlich dem Schutz von Umwelt, Klima und Natur, in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG fallen.

Den Beschwerdeführenden ist dabei bewusst, dass hiermit noch nicht gesagt ist, dass auch der Klimaschutz sozusagen „in der Hand“ der Verbände auch Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit ist und damit über Art. 2 Abs. 1 GG eine Subjektivierung des Art. 20a GG anzuerkennen wäre. Sie meinen aber, dass für eine solche Subjektivierung des Art. 20a GG sehr gute verfassungsrechtliche, unionsrechtliche und völkerrechtliche Gründe streiten, die es dem BVerfG auch ohne Verfassungsänderung erlauben, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen jedenfalls im Sinne der intertemporalen Freiheitssicherung als Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit der anerkannten Umweltvereinigungen anzuerkennen. Dazu im Einzelnen:

bb) Argumente für die Zuordnung des Umweltschutzes zur allgemeinen Handlungsfreiheit

Aus Sicht der Beschwerdeführer sprechen diverse Gründe für eine Zuordnung des Umweltschutzes im Sinne der intertemporalen Freiheitssicherung zur allgemeinen Handlungsfreiheit der anerkannten Umweltvereinigungen.

(1) Weit gefasster Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit

Ein erstes Argument für die Zuordnung des Umweltschutzes zur allgemeinen Handlungsfreiheit ist der weite Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG. Das BVerfG hat wiederholt betont, dass die allgemeine Handlungsfreiheit als „Auffanggrundrecht“ auch das Recht umfasst, selbstbestimmt Zwecke zu verfolgen und Handlungen auszuführen, die nicht durch andere Grundrechte abgedeckt sind (BVerfGE 6, 32, 36). Da der Umweltschutz als Zweck, der sich auf das allgemeine Wohl bezieht, keinen speziellen Grundrechtsschutz genießt, kann er grundsätzlich unter den Schutz des Art. 2 Abs. 1 GG fallen.

Durch Art. 2 Abs. 1 kann zudem anerkanntermaßen auch die Einhaltung objektiven Verfassungsrechts erzwungen werden, d.h. es kommt zu einer Subjektivierung objektiver Verfassungssätze (BeckOK GG/Lang, 58. Ed. 15.6.2024, GG Art. 2 Rn. 21). Denn nach Art. 2 Abs. 1 kann Jedermann im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend machen, ein seine Handlungsfreiheit beschränkendes Gesetz gehöre nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung, weil es formell oder materiell gegen einzelne Verfassungsbestimmungen oder allgemeine Verfassungsgrundsätze verstoße (vgl. BVerfG NJW 1995, 381; BVerfGE 6, 32 (41)). Für den hier aus Sicht der klagenden Umweltvereinigungen maßgeblichen Art. 20a GG hat das BVerfG mit seinem Klima-Beschluss vom 24.03.2021 bereits den Schritt in die Subjektivierung getan (vgl. zur Diskussion im Schrifttum Calliess ZUR 2021, 355; Faßbender NJW 2021, 2085; Friedrich DÖV 2021, 726; Schlacke NVwZ 2021, 912), wenn auch zunächst nur in Bezug auf die speziellen Freiheitsrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. Eine Subjektivierung über Art. 2 Abs. 1 GG hat der Senat für die Individualbeschwerdeführenden über die Figur der intertemporalen Freiheitssicherung vollzogen über den Weg, jedenfalls eine verzögerte und sodann radikale

Klimapolitik als (vorwirkende) Freiheitsbeeinträchtigung zu verstehen. Sofern sich also das Anliegen des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG als Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit speziell der anerkannten Umweltvereinigungen ansehen lässt, können diese nach Art. 2 Abs. 1 GG die hier angegriffene Unterlassung der Anpassung des Ambitionsniveaus der Klimaziele des KSG und die Abschwächung der Regelungsmechanismen als mit der Verfassung formell und materiell unvereinbar in Frage stellen.

(2) Funktion der Umweltvereinigungen und ihre satzungsgemäßen Zwecke

Anerkannte Umweltvereinigungen im Sinne des § 3 UmwRG müssen mit dem satzungsgemäßen Ziel gegründet sein, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu fördern. Sie müssen zudem strenge Voraussetzungen erfüllen, um eine entsprechende Anerkennung zu erreichen und in den Genuss des Rechts zu gelangen, sich die Belange von Umwelt-, Natur- und Klimaschutz zu „ihrem eigenen Anliegen“ zu machen.

Sie müssen nicht nur nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördern, sondern im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre bestehen und in diesem Zeitraum im Sinne der Förderung des Umweltschutzes tätig gewesen sein (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 UmwRG). Sie müssen zudem die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung, insbesondere für eine sachgerechte Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren, bieten, wobei dabei Art und Umfang ihrer bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit der Vereinigung zu berücksichtigen sind (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UmwRG). Sie dürfen zudem keine wirtschaftlichen Zwecke, sondern dürfen ausschließlich gemeinnützige Zwecke im Sinne von § 52 der Abgabenordnung verfolgen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG). Zudem wird die Anerkennung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 UmwRG räumlich strikt auf den Bereich begrenzt, in dem die Vereinigung tatsächlich tätig ist.

Diese strengen Anerkennungsvoraussetzungen sollen gewährleisten, dass die anerkannten Vereinigungen über besonderen Sachverstand in der komplexen Materie des Umweltschutzes verfügen und diesen Sachverstand mit dem entsprechenden Nutzen für die von staatlichen Stellen zu treffenden Entscheidungen in umweltrelevante Entscheidungsverfahren einzubringen.

Diese besondere Funktion und Stellung der anerkannten Umweltvereinigungen wird in besonderem Maße in Art. 1 Abs. 4, 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention gewürdigt, denen der Grundsatz entnommen werden kann, dass einfach ausgedrückt umweltrelevante Entscheidungen die betroffene Öffentlichkeit immer etwas angehen und jedenfalls die anerkannten Umweltvereinigungen immer zwingend als „betroffene Öffentlichkeit“ anzusehen sind. Ganz konkret ist es das Anliegen und damit das satzungsmäßige Ziel der anerkannten Umweltvereinigungen, sich für den Umweltschutz einzusetzen, das den Verbänden nach der Aarhus-Konvention eine Betroffenheit und damit Beteiligungs- und Klagerechte zuerkennt. Diese Bestimmungen der Aarhus-Konvention wurden beginnend mit der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG und mittlerweile durch eine Vielzahl von Rechtsakten und die Recht-

sprechung des EuGH auf den gesamten Anwendungsbereich des Unionsrechts übertragen. Der EuGH ist noch einen Schritt weiter gegangen und hat die Beteiligungs- und Klagerechte der in den Mitgliedstaaten anerkannten Umweltvereinigungen dem prozessualen Grundrechtsschutz nach Art. 47 Abs. 1 GRCh unterstellt mit der Erwägung, dass nur effektive Beteiligung und effektiver Rechtsschutz der anerkannten Umweltvereinigungen sicherstellen kann, dass die Umweltschutzziele nach Art. 191 AEUV erreicht werden können. Unions- und völkerrechtlich besteht damit aus hiesiger Sicht kein Zweifel daran, dass der Umweltschutz den anerkannten Umweltvereinigungen als „eigenes Recht“ zugeordnet ist. Dieses Recht findet seine grundgesetzliche Fundierung damit in Art. 2 Abs. 1 GG.

Die Zielsetzung der anerkannten Umweltvereinigungen ist zugleich als Ausdruck der kollektiven Handlungsfreiheit der Mitglieder zu verstehen, die sich in der gemeinsamen Verfolgung umweltpolitischer Ziele manifestiert. Der Schutz der Umwelt ist damit integraler Bestandteil der Tätigkeiten von Umweltvereinigungen und ihre eigentliche Existenzberechtigung und kann daher als von der allgemeinen Handlungsfreiheit umfasst angesehen werden. Denn die komplexen Problemlagen insbesondere des Klimaschutzes machen es Einzelpersonen praktisch unmöglich, sich mit erkennbarer Wirkung für diese Belange einzusetzen. Die Gründung von Umweltverbänden, deren ungebrochener Zulauf, deren hohe Mitgliederzahlen und deren gerade in den letzten beiden Jahrzehnten durchschlagene Wirkung mit dem Effekt einer rasanten Fortentwicklung des Umweltrechts belegen mehrere Aspekte gleichzeitig:

Erstens existiert angesichts einer Klimakrise in bisher nicht gekanntem Ausmaß, angesichts einer Biodiversitätskrise, die parallel und verstärkend die Überlebensfähigkeit des Menschen auf der Erde bedroht, ersichtlich ein dringendes Bedürfnis der Menschen, kollektiv diesen Prozessen entgegenzuwirken.

Zweitens zeigt sich in Verbindung mit der Beobachtung eines deutlichen Rückgangs von Individualrechtsschutzverfahren in umweltrelevanten Verfahren auch, dass zur Erfüllung der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe des Umweltschutzes die Anstrengungen fachlich versierter Umweltvereinigungen das effektivste Mittel darstellt.

Drittens belegen vor allem die hohen Mitgliederzahlen und die auf Grundlage der europäischen und völkerrechtlichen Vorgaben nach anfänglichem Zögern mittlerweile zuerkannten weiten Rügebefugnisse der Umweltverbände in Klageverfahren, dass auch gesellschaftlich der Umweltschutz allgemein als „Aufgabe der Umweltverbände“ anerkannt ist. Der EGMR hat zuletzt sogar geurteilt, dass es letztlich nur die anerkannten Umweltvereinigungen sind, die effektiv die Klimaschutzpolitik eines Staates überprüfen können und letztlich aus der Erwägung heraus, dass Einzelpersonen mit entsprechenden Rechtsschutzverfahren fachlich und finanziell überfordert sind, nur eine Beschwerdebefugnis der anerkannten Umweltvereinigungen anerkannt (dazu sogleich). Der Umweltschutz ist damit die wesentliche Aufgabe der Umweltverbände, die damit nicht nur objektiv-rechtliche Belange von öffentlichem Interesse verfolgen, sondern damit zugleich den Schutz der Freiheitsrechte ihrer Mitglieder, der Bürgerinnen und Bürger und der künftigen Generationen gewährleisten, denen

dies jedenfalls bei komplexen und existentiell bedrohlichen Umweltproblemen wie dem Klimawandel nicht aus eigener Kraft möglich ist. Diesen Umständen muss nach hiesiger Ansicht die Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG Rechnung tragen.

(3) Verknüpfung mit Art. 20a GG

Ein weiteres Argument für die Zuordnung des Umweltschutzes zur allgemeinen Handlungsfreiheit ergibt sich aus der Verknüpfung mit Art. 20a GG, der den Staat verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, auch über die Figur der intertemporalen Freiheitssicherung hinaus. Zwar ist Art. 20a GG primär eine Staatszielbestimmung, doch kann nicht übersehen werden, dass Umweltvereinigungen, die diesen Schutz fördern, eine besondere Beziehung zu diesem Staatsziel haben und ihre Aktivitäten zur Verwirklichung dieses Ziels als Ausdruck ihrer Handlungsfreiheit gewürdigt werden sollten.

Aus hiesiger Sicht spricht für diese Sichtweise gerade auch der Umstand, dass diese besondere Beziehung der Umweltvereinigungen zur Staatszielbestimmung des Art. 20a GG nicht allein aus dem freiwilligen Zusammenschluss natürlicher Personen zu einem Verein folgt, der sich dem Ziel des Umweltschutzes verpflichtet hat. Dies allein würde selbstredend nicht ausreichen, um das objektiv-rechtliche Ziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen als „eigenes Recht“ im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG anzuerkennen, denn anderenfalls könnte letztlich jeder Vereinszweck um seiner selbst willen als Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit deklariert werden. Art. 2 Abs. 1 GG schützt aber primär die individuelle Handlungsfreiheit und nicht die Verfolgung kollektiver oder altruistischer Ziele, die keine unmittelbare Auswirkung auf die Freiheit der handelnden Person oder Organisation haben. Aber bereits der zuletzt genannte Aspekt ist in Bezug auf anerkannte Umweltvereinigungen nicht gegeben, weil sich das Handeln der anerkannten Umweltvereinigungen unmittelbar auf die Freiheit der Menschen auswirkt, wenn sich die Verbände für den Umweltschutz kollektiv mit ihrer fachlichen und rechtlichen Durchschlagskraft einsetzen.

Der entscheidende Unterschied zu vielfältig denkbaren altruistischen Zielen besteht aber darin, dass der Umweltschutz um seiner selbst willen durch das Völkerrecht, das Unionsrecht und das nationale Recht den anerkannten Umweltvereinigungen kraft staatlicher Verleihung als „eigenes Recht“ zugeordnet wurde. Damit hat letztlich der Staat selbst den objektiv-rechtlichen Umweltschutz subjektiv-rechtlich den anerkannten Umweltvereinigungen zugeordnet. Aus diesem Grund bedarf es nach hiesiger Ansicht auch keiner Klarstellung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber, weil der einfache Gesetzgeber durch die Zuerkennung des Rechts an die anerkannten Umweltvereinigungen, sich die Belange von Umwelt-, Klima- und Naturschutz zu ihren eigenen Belangen zu machen, bereits selbst der Sache nach Art. 20a GG als „Recht“ der Umweltvereinigungen als Bestandteil ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit durch konkrete Zuordnung anerkannt hat.

Der Einwand, es bestünde die Gefahr einer inflationären Ausweitung des Grundrechtsschutzes, würde man jede kollektive Zielsetzung, die keinen direkten Bezug zur individuellen Freiheit hat, als von der allgemeinen Handlungsfreiheit umfasst ansehen, wodurch das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit überdehnt würde

und seine Funktion als Auffanggrundrecht verlieren könnte (vgl. Berkemann, ZUR 2021, 585), besteht damit ersichtlich nicht. Der Einwand ist auch in der Sache unrichtig, wie der Entscheidung des EGMR entnommen werden kann, der letztlich deutlich gemacht hat, dass nur die kollektive Geltendmachung der Belange des Klimaschutzes durch die anerkannten Umweltvereinigungen auch praktisch eine Verletzung der individuellen Menschenrechte effektiv zu vermeiden vermag.

Dieses altruistische Recht der Verbände ist als Rechtsposition zwar keine vermögenswerte Rechtsposition im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, mit Blick auf die Gleichbehandlung der Durchsetzungsfähigkeit der verfassungsrechtlichen Höchstwerte „Eigentum“ und „natürliche Lebensgrundlagen“ ist dieses Recht aber zumindest als Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit der anerkannten Umweltvereinigungen anzusehen. Damit wäre sichergestellt, dass der objektiven Gewichtigkeit der Belange des Klimaschutzes aus Art. 20a GG i.V.m. mit den Freiheitsrechten auch die subjektive Berechtigung für den für einen effektiven Grundrechtsschutz notwendigen kollektiven Rechtsschutz an die Seite gestellt wird, womit auch verfassungspolitisch (dazu Berkemann, ZUR 2021, 585) der befriedigende Zustand erreicht wäre, dass die Belange des Art. 20a GG auch verfassungsrechtlich effektiv durchgesetzt werden können.

(4) Systematischer Vergleich mit der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts

Aus hiesiger Sicht spricht zudem eine Analyse der Rechtsprechung des BVerfG zur Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts dafür, den anerkannten Umweltvereinigungen die Schutzziele des Art. 20a GG als Bestandteil ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit zuzuordnen.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 19 Abs. 3 GG grundsätzlich nicht grundrechtsberechtigt, die materiellen Grundrechte und der zu ihrer Verteidigung geschaffene Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde also grundsätzlich nicht anwendbar, jedenfalls soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen (BVerfGE 21, 362 (369 ff.); 45, 63 (78); 61, 82 (101)). Dies hat das BVerfG wie folgt begründet (BVerfGE 68, 193-226, Rn. 37):

„Denn die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch juristische Personen des öffentlichen Rechts vollzieht sich in aller Regel nicht in Wahrnehmung unabgeleiteter, ursprünglicher Freiheiten, sondern aufgrund von Kompetenzen, die vom positiven Recht zugeordnet und inhaltlich bemessen und begrenzt sind. Die Regelung dieser Beziehungen und die Entscheidung daraus resultierender Konflikte sind nicht Gegenstand der Grundrechte, weil der unmittelbare Bezug zum Menschen fehlt (BVerfGE 21, 362 (370 f.); 61, 82 (101)). Für den Rechtsschutz im Streitfall bestehen besondere Verfahren. Dagegen kann die Verfassungsbeschwerde als der spezifische Rechtsbehelf des Bürgers gegen den Staat nicht dazu benutzt werden, die Zuständigkeitsordnung im Verhältnis der Hoheitsträger untereinander zu schützen oder für die Einhaltung der gesetzmäßigen Formen bei einer Änderung zu sorgen (BVerfGE 21, 362 (370 f.)).“

Umweltverbände als juristische Personen des Privatrechts sind einem solchen Einwand von vornherein nicht ausgesetzt, da sie in keiner Form Hoheitsträger sind, die Rechtsprechung des BVerfG ist vielmehr in erster Linie interessant, soweit das Gericht Ausnahmen von diesem Grundsatz der fehlenden Grundrechtsberechtigung anerkannt hat.

Denn das BVerfG hat entschieden, dass es gerechtfertigt ist, juristische Personen als Grundrechtsinhaber anzusehen und sie in den Schutzbereich bestimmter materieller Grundrechte einzubeziehen, wenn deren Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung der privaten natürlichen Personen ist, insbesondere wenn der „Durchgriff“ auf die hinter ihnen stehenden Menschen es als sinnvoll und erforderlich erscheinen lässt (BVerfGE 68, 193-226, Rn. 38 m.w.N.).

Eine solche Ausnahme hat das BVerfG für solche juristische Personen des öffentlichen Rechts oder ihre Teilgliederungen anerkannt, die von den ihnen durch die Rechtsordnung übertragenen Aufgaben her unmittelbar einem durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet sind (BVerfGE 15, 256 (262) - Universitäten und Fakultäten: Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG; BVerfGE 31, 314 (322); 59, 231 (254) - Rundfunkanstalten: Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) oder kraft ihrer Eigenart ihm von vornherein zugehören (vgl. BVerfGE 18, 385 (386 f.) - Kirchen). Die Besonderheit der Bedrohung durch den Klimawandel besteht darin, dass dieser letztlich – wie der Senat in seinem Klima-Beschluss ausführlich dargelegt hat – jegliche Grundrechtsausübung und insbesondere die fundamentalen Freiheitsrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG in absehbarer Zukunft und damit auch gegenwärtig bedroht. Der den Umweltverbänden durch die Rechtsordnung übertragene Auftrag, sich für die Erreichung der Klimaschutzziele einzusetzen, betrifft damit nicht nur einzelne grundrechtlich geschützte Lebensbereiche der Menschen, sondern deren Lebensbereich an sich und soll damit sicherstellen, dass die Ausübung grundrechtlicher Freiheiten auch in Zukunft möglich bleibt.

Der Vergleich mit den weiteren Erwägungen des BVerfG zur Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts stärkt diese Interpretation. Denn bei den vom BVerfG anerkannten Ausnahmen

„handelt es sich durchweg um juristische Personen des öffentlichen Rechts, die (im Umfang der dargelegten Zuordnung) Bürgern (auch) zur Verwirklichung ihrer individuellen Grundrechte dienen, und die als eigenständige, vom Staat unabhängige oder jedenfalls distanzierte Einrichtungen bestehen (BVerfGE 45, 63 (79); 61 82 (103)). Ihre Tätigkeit betrifft insoweit nicht den Vollzug gesetzlich zugewiesener hoheitlicher Aufgaben, sondern die Ausübung grundrechtlicher Freiheiten.“

Da es wie dargelegt als gesellschaftlicher Konsens angesehen werden kann, dass Menschen sich in Umweltvereinigungen zusammenschließen, um kollektiv die Bedrohung ihrer Freiheitsrechte in allen Lebensbereichen durch den Klimawandel abzuwehren, handeln die anerkannten Umweltvereinigungen als eigenständige, vom Staat unabhängige Einrichtungen, die kollektiv die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger dadurch schützen, dass sie sich mit hohem fachlichen und rechtlichen Sachverstand für einen ausreichenden Klimaschutz einsetzen und damit grundrechtliche

Freiheiten ausüben, weil sie eine objektiv-rechtliche Aufgabe wahrnehmen, die ihnen durch die Rechtsordnung zugewiesen ist.

Dem steht die weitere Aussage des BVerfG, dass auch der Umstand, dass eine juristische Person des öffentlichen Rechts öffentliche Aufgaben, also Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit, wahrnimmt, sie nicht zum grundrechtsgeschützten „Sachwalter“ des Einzelnen bei der Wahrnehmung seiner Grundrechte macht, nicht entgegen. Denn das BVerfG begründet diese Aussage mit der Annahme:

„Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Bürger selbst seine Grundrechte wahrnimmt und etwaige Verletzungen geltend macht“ (BVerfGE 61, 82 (103 f.)).

Dies ist im Grundsatz unbestritten, allerdings stößt gerade bei der Überprüfung der staatlichen Klimapolitik die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, ihre Grundrechte selbst wahrzunehmen und etwaige Verletzungen geltend zu machen, nicht nur an Grenzen, sondern der Bürger ist aufgrund der beispiellosen Komplexität der abzuwehrenden Bedrohung ebenso wie der betroffenen Grundrechtslagen selbst nicht in der Lage, seine Grundrechte effektiv zu schützen. Auch das hiesige Verfahren und die weiteren aktuell beim Senat in Bezug auf das KSG anhängigen Klagen bestätigen diesen Umstand. Alle diese Verfahren, wie auch die im Jahr 2021 entschiedenen Beschwerden, wurden von den anerkannten Umweltvereinigungen organisiert, finanziert sowie fachlich und rechtlich ausgearbeitet, weil derartige Beschwerden die Möglichkeiten von Privatpersonen, sich für ihren Grundrechtsschutz vor dem Klimawandel einzusetzen, in der Realität schlicht und ergreifend übersteigen. Nur das kollektive Handeln der anerkannten Umweltvereinigungen kann insoweit den Grundrechtsschutz der Menschen sicherstellen, so dass im speziellen Fall der Abwehr existentieller Umweltbedrohungen, wie beim Klimawandel, eine Ausnahme von dem Grundsatz anzuerkennen ist, dass der Bürger selbst seine Grundrechte wahrnimmt und etwaige Verletzungen geltend macht.

Grundsätzlich stehen den natürlichen Grundrechtsträgerinnen die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG (ggf. auch das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung und Art. 2 Abs. 2 GG) und die damit verbundenen materiellen Grundrechtspositionen zu. Hinsichtlich der prozessualen Geltendmachung besteht jedoch - wie dargestellt - ein strukturelles Defizit, das die Ausübung des von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gesicherten effektiven Rechtsschutz erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht. Der Zusammenschluss in Umweltvereinigungen dient gerade der Ausübung dieses Interesses und der Wahrung des verfahrensmäßigen Grundrechts natürlicher Personen aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG sowie der materiellen Grundrechte, was der einfache Gesetzgeber mit der Zuerkennung der „eigenen umweltverbandsspezifischen Rechtsposition“ ebenfalls erkannt hat. Speziell Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ist auch auf den Umweltverband unproblematisch wesensgemäß anwendbar, so dass eine Feststellung, dass anerkannte Umweltvereinigungen die Verwirklichung eines effektiven Rechtsschutzes der natürlichen Personen sicherstellen, verfassungssystematisch aus hiesiger Sicht gut begründbar ist.

Als juristische Personen des Privatrechts, die altruistische Ziele verfolgen, müssen sie deshalb als Sachwalter von Individualinteressen der durch sie repräsentierten Personen anerkannt werden. Wie gezeigt ist das Handeln der Umweltvereinigungen ohne weiteres einem „grundrechtsgeschützten Lebensbereich“ zuzuordnen und die Verbände treten „freiheitsstabilisierend und sogar freiheitskonstituierend in Erscheinung“ (vgl. BVerfGE 61, 82-118, Rn. 61) und damit in einer Art und Weise in Erscheinung, die das BVerfG etwa bei den Rundfunkanstalten oder den Universitäten der Fall als ausreichend angesehen hat, um diesen sogar als juristischen Personen des öffentlichen Rechts ein kollektives Grundrecht zuzugestehen (vgl. BVerfG, a.a.O.). Die Gefahr, dass eine „Vertretung“ eine gefährliche Einbruchsstelle in die Individualfreiheit eröffnen würde, besteht ersichtlich nicht, ebenso wenig wie das Anliegen, die grundrechtlich verbürgten Freiheiten des Menschen sollten prinzipiell nicht von der Vernunftthoheit öffentlicher Einrichtungen verwaltet werden, tangiert wird (vgl. zu diesen Aspekten BVerfGE 61, 82-118, Rn. 62). Denn die Vertretung der Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger im speziellen Fall des Schutzes (aller) Freiheitsrechte vor existentiellen Umweltbedrohungen ermöglicht erst die auch künftige Ausübung der Individualfreiheiten.

Zusammenfassend betrachtet ist damit anzunehmen, dass die vom BVerfG anerkannten Ausnahmen in Form einer Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts es nahelegen, in der besonderen Situation der Bemühungen um den Schutz vor dem Klimawandel den anerkannten Umweltvereinigungen als Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit das Recht zuzuerkennen, den Schutz des Klimas als ihre eigene Aufgabe in Form einer besonderen Ausprägung ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit anzuerkennen.

(5) Einfluss der Unionsgrundrechte und der Rechte aus der EMRK sowie der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR

Aus Sicht aller Beschwerdeführenden legt auch der Einfluss der Unionsgrundrechte und der Rechte aus der EMRK sowie der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR nahe, dass sich anerkannte Umweltvereinigungen über Art. 2 Abs. 1 GG auf die Belange des Art. 20a GG als ihr eigenes Recht berufen können müssen, um einen effektiven Grundrechtsschutz für die Beschwerdeführenden sicherzustellen.

Um diesen Einfluss zu skizzieren, wird zunächst die Rechtsprechung des EuGH zur Grundrechtsberechtigung anerkannter Umweltvereinigungen näher analysiert und sodann auf die aktuelle Rechtsprechung des EGMR näher eingegangen. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse werden sodann in die Rechtsprechung des BVerfG zur Relevanz der Unionsgrundrechte und der Rechte aus der EMRK im Verfassungsbeschwerdeverfahren eingeordnet.

(a) Rechtsprechung des EuGH

Ausgangspunkt der Rechtsprechung des EuGH zur Grundrechtsberechtigung anerkannter Umweltvereinigungen ist die Aarhus-Konvention. Deren Ziel ist es ausweislich Art. 1 Abs. 1,

„zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrer Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen.“

Soweit also die AK damit den Bürgerinnen und Bürgern und ihren Vereinigungen das Recht auf Zugang zu Informationen, das Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und das Recht auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten verleiht, geschieht dies zum Schutz von Leben und Gesundheit aller Menschen und künftigen Generationen in einem lebenswerten Umfeld. Bereits die Präambel der Aarhus-Konvention belegt damit, dass es sich um völkerrechtliche Vorschriften zum Grundrechtsschutz handelt. Dementsprechend geht die EU-Kommission ganz selbstverständlich davon aus, dass der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten „einem Satz sich gegenseitig ergänzender Rechte mit zweierlei Zielsetzung“ entspricht (vgl. EU-Kommission, Access to justice, als **Anlage BF 19**, Rn. 25)

„Er gibt Einzelpersonen und ihren Vereinigungen die Möglichkeit, die ihnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte geltend zu machen, und trägt dazu bei, dass die umweltrechtlichen Ziele und Verpflichtungen der EU erfüllt werden.“

Die Kommission stellt in ihren Hinweisen zum Umweltrechtsschutz auch klar (vgl. EU-Kommission, Access to justice, als Anlage BF 19, Rn. 31):

„Umwelt-NRO spielen bei der Sicherung der Einhaltung der umweltrechtlichen Verpflichtungen der EU eine wichtige Rolle und können ein sehr weit gefasstes Umweltschutzrecht geltend machen, das die nationalen Gerichte schützen müssen.“

Die Kommission betont in ihren Hinweisen zum Umweltrechtsschutz mehrfach die entscheidende Rolle der Umweltvereinigungen, die besonders in den Erwägungsgründen 7, 13 und 18 der AK sowie in den Bestimmungen aus Art. 2 Abs. 4, 6 und 9 Abs. 2 und 3 AK zum Ausdruck kommen. Sie verweist neben der vom EuGH anerkannten Fähigkeit, der zufolge juristische und natürliche Personen EU-Umweltrecht geltend machen können, das den Schutz der menschlichen Gesundheit zum Ziel hat, auch auf die besondere Berechtigung der Umweltverbände, objektive Umweltbelange zu vertreten (vgl. EU-Kommission, Access to justice, als Anlage BF 19, Rn. 41 bis 43). Die Kommission bezeichnet diese Rechtsmacht als „de lege“-Klagebefugnis, die nicht nur

die Zulässigkeit einer Klage, sondern auch den Umfang der Überprüfung durch den nationalen Richter beeinflusst (vgl. EU-Kommission, Access to justice, Anlage BF 19, Rn. 76).

Der EuGH hat die besondere Bedeutung des Rechtsschutzes anerkannter Umweltvereinigungen und deren Recht, sich die (unionsrechtlichen) Umweltbelange zu eigen zu machen, in seiner Rechtsprechung von Anfang an betont und dieses Recht zuletzt auch grundrechtlich unterlegt. Mit der zuletzt einen (weiteren) Fall der unionsrechtswidrigen Verengung des deutschen UmwRG betreffenden Entscheidung „Typengenehmigung“ (vgl. EuGH, Urteil vom 8. November 2022 – C-873/19 –, juris) hat er seine konsequente Linie, dass eine restriktive Gewährung von Zugang zu gerichtlichen Verfahren mit Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh nicht vereinbar ist (vgl. etwa EuGH, Urteil vom 8. März 2011, C-240/09 - *Lesoochranske zoskupanie*; EuGH, Urteil vom C-115/09 – *Trianel*; EuGH, Urteil vom 07. November 2013, C-72/12 - *Gemeinde Altrip u.a.*; EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2015, C-137/14 – *Kommission/Deutschland*; EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2017, C-664/15 – *Protect*), fortgesetzt.

Der EuGH unterstellt in mittlerweile ständiger Rechtsprechung (begonnen mit der *Protect*-Entscheidung, EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2017, C-664/15) den Rechtsschutz von Umweltvereinigungen den besonderen Bestimmungen der GRCh und nimmt an, dass mit verfahrensrechtlichen Vorschriften für Rechtsbehelfe gemäß Art. 9 Abs. 3 AK, welche die Geltendmachung von Verletzungen des Unionsrechts betreffen, Unionsrecht im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der GRCh durchgeführt wird und daher insbesondere die Beachtung des in Art. 47 der Charta verankerten Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf gewährleistet werden muss (vgl. EuGH, Urteil vom 8. November 2022 – C-873/19 –, Rn. 65, juris unter Verweis auf Urteil vom 20. Dezember 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, Rn. 44 und 87 sowie die dort angeführte Rechtsprechung) und das nationale Recht, soweit möglich, so auszulegen ist, dass es in Einklang mit Art. 9 Abs. 3 AK und in Verbindung mit Art. 47 GRCh einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, gewährleistet (vgl. EuGH, Urteil vom 8. November 2022 – C-873/19 –, Rn. 66, juris unter Verweis auf Urteil vom 20. Dezember 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, Rn. 45).

Damit ergibt sich aus der Rechtsprechung des EuGH, dass der Rechtsschutz anerkannter Umweltverbände dann, wenn sie sich für Leben und Gesundheit von Menschen einsetzen und ebenso wenn sie allein objektivrechtlichen Umweltschutzbestimmungen zur Durchsetzung verhelfen wollen, den besonderen Effektivitätsgarantien des Art. 47 Abs. 1 GRCh unterfällt. Unionsrechtlich betrachtet ist damit das Recht der Umweltvereinigungen, im eigenen Namen eine Verletzung von Umweltschutzvorschriften vor Gericht geltend zu machen, ein Unionsgrundrecht der Verbände. Dieses wird auch besonders deutlich in den Argumenten, mit denen der EuGH gegen die weite Klagebefugnis gerichtete Argumente zurückgewiesen hat. Auch der Wunsch, eine Popularklage zu ver-

hindern, so der EuGH, trage einen Ausschluss der Klagemöglichkeit nicht, weil eine solche nicht in Rede stehe, wenn eine nach nationalem Recht anerkannte Umweltvereinigung klagt, weil

für diese davon auszugehen ist, dass sie von einem Verstoß gegen das Umweltrecht der Union ausreichend betroffen ist, um einen solchen Verstoß vor den nationalen Gerichten geltend machen zu können.“ (vgl. EuGH, Urteil vom 8. November 2022 – C-873/19 –, Rn. 74, juris)

Verstöße gegen das Umweltrecht, wie etwa eine unzureichende nationale Klimapolitik gelten damit nach der Rechtsprechung des EuGH als Rechtsverletzung der anerkannten Umweltvereinigungen. Folgerichtig wurde bereits in der Literatur darauf aufmerksam gemacht, dass sich eine Rechtsbehelfsbefugnis für Umweltverbände *direkt* aus der Grundrechtecharta und nicht (nur) aus Art. 9 Abs. 3 AK ergibt (Schlacke, NVwZ 2023, 37, 38, Hervorhebung nicht im Original). Denn der EuGH hat insoweit auch ausdrücklich betont, dass Art. 47 GRCh aus sich heraus Wirkung entfaltet und nicht durch Bestimmungen des Unionsrechts oder des nationalen Rechts konkretisiert werden muss, um „dem Einzelnen“ ein Recht zu verleihen, das er als solches geltend machen kann (vgl. EuGH, Urteil vom 8. November 2022 – C-873/19 –, Rn. 79, juris unter Verweis auf Urteil vom 19. November 2019, A. K. u. a. [Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts], C 585/18, C 624/18 und C 625/18, EU:C:2019:982, Rn. 162 und die dort angeführte Rechtsprechung). Mit „dem Einzelnen“ ist im Kontext der Entscheidung der klagende Umweltverband gemeint. Damit ist das Recht anerkannter Umweltvereinigungen, Umweltschutzbelange vor Gericht aufgrund einer insoweit eigenen Betroffenheit gerichtlich effektiv geltend zu machen, unionsgrundrechtlich durch Art. 47 GRCh gewährleistet. Dabei wird von den Mitgliedstaaten, gestützt auf Art. 4 Abs. 3 EUV, nicht nur mindestens gleichwertiger Rechtsschutz wie bei Klagen aus innerstaatlichem Recht (Äquivalenzgebot), sondern effektiver Rechtsschutz zur Durchsetzung der Vorgaben des Unionsrechts (Effektivitätsgebot) verlangt, was gegebenenfalls die Modifizierung bestehender oder sogar die Schaffung neuer, im nationalen Recht bislang fremder Instrumente erforderlich machen kann (so Streinz/Streinz, 3. Aufl. 2018, GR-Charta Art. 47 Rn. 6). Auch dies spricht dafür, dass die unionsgrundrechtliche Fundierung des Klagerechts anerkannter Umweltvereinigungen Anlass für die hier von den Beschwerdeführenden geforderte erweiternde Auslegung der Bestimmungen des Grundgesetzes bietet.

(b) Rechtsprechung des EGMR

Der EGMR hat mit seinem im Sachverhalt (siehe oben A. II. 3.) bereits erwähnten Urteil vom 09.04.2024 anerkannt, dass Umweltvereinigungen im Rahmen einer menschenrechtlichen Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK beschwerdebefugt sind und sich gegen staatliche Klimaschutzmaßnahmen wenden können. Diese Entscheidung hat wegweisende Bedeutung und steht im Spannungsverhältnis zur bisher restriktiveren Rechtsprechung des BVerfG.

Der EGMR hat festgestellt, dass Umweltvereinigungen unter bestimmten Voraussetzungen klagebefugt sind, wenn sie im Namen von Personen handeln, deren Rechte durch staatliche Maßnahmen oder Unterlassungen in Bezug auf den Klimawandel beeinträchtigt werden könnten. Der Gerichtshof hob hervor, dass die Auswirkungen des Klimawandels so umfassend sind, dass sie nicht nur Einzelpersonen, sondern die gesamte Bevölkerung betreffen und daher eine besondere Betrachtung der Opferstellung erforderlich ist (EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20, Rn. 479). Der EGMR begründet hierbei die Notwendigkeit eines besonderen Ansatzes mit der Erwägung, dass Klagen wegen unzureichender staatlicher Klimaziele verschiedene Arten von allgemeinen Maßnahmen betreffen können, deren Folgen nicht auf bestimmte identifizierbare Einzelpersonen oder Gruppen beschränkt sind, sondern die Bevölkerung im Allgemeinen betreffen. Das Ergebnis von Gerichtsverfahren in diesem Zusammenhang werde sich unweigerlich über die Rechte und Interessen einer bestimmten Person oder Gruppe von Personen hinaus auswirken, und werde zwangsläufig zukunftsorientiert sein, im Hinblick auf das, was erforderlich ist um die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels effektiv abzuschwächen oder Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu betreiben (EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20, Rn. 479).

Der EGMR betont die Rolle von Umweltorganisationen als Vertreter kollektiver Interessen, insbesondere im Bereich des Klimaschutzes, und verweist hierzu auch darauf, dass die AK die Bedeutung der Rolle, die Nichtregierungsorganisationen im Rahmen des Umweltschutzes spielen, unterstreiche (vgl. EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20, Rn. 491).

Der EGMR hat im Rahmen seiner Entscheidung weiter klargestellt, dass Art. 8 EMRK, der das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens schützt, im Kontext des Klimawandels weit ausgelegt werden muss, um auch den Schutz vor den negativen Folgen des Klimawandels zu umfassen (EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20, Rn. 519).

Der EGMR geht weiter davon aus, dass der Schutz der Umwelt und der Gesundheit auch als subjektives Recht einklagbar sein muss, insbesondere durch Organisationen, die diese kollektiven Interessen vertreten (EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20, Rn. 491). Der EGMR zieht sodann die Rechtsprechung des EuGH heran und erklärt sodann:

„Die besonderen Erwägungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel sprechen für die Anerkennung der Möglichkeit, dass Verbände unter bestimmten Bedingungen als Vertreter der Personen, deren Rechte angeblich betroffen sind oder sein werden klageberechtigt sind. Wie der Gerichtshof in der Tat bereits in den Urteilen Asselbourg u. a. und Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği festgestellt hat, kann es möglich sein, dass eine Vereinigung Klagebefugnis vor dem Gerichtshof haben kann, obwohl sie selbst nicht behaupten kann, Opfer einer Verletzung der Rechte der Konvention zu sein.“

Als Kriterien, damit eine solche Verbandsklage zulässig sein kann, verlangt der EGMR, dass die Vereinigung in dem betreffenden Hoheitsgebiet rechtmäßig niedergelassen sein oder dort aktivlegitimiert sein muss, den Schutz von Menschen vor den Folgen des Klimawandels als satzungsgemäßen Zweck verfolgt und wirklich qualifiziert und repräsentativ ist. Die Beschwerdeführer zu 5. und 6. erfüllen diese Voraussetzungen als anerkannte Umweltvereinigungen, die sich bundesweit für den Klimaschutz satzungsgemäß und mit ihrem konkreten Wirken einsetzen. Dabei verfolgen die Verbände gerade auch das Ziel, die Menschen vor den Folgen des Klimawandels zu schützen.

Insgesamt hat der EGMR den anerkannten Umweltvereinigungen das Recht zuerkannt, sich auf Art. 8 EMRK mit dem Ziel zu berufen, einen Staat zu strengeren Klimaschutzmaßnahmen zu verpflichten. Aus grundgesetzlicher Perspektive würde es sich insoweit um eine Prozessstandschaft hinsichtlich Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 20a GG handeln. Die Möglichkeit der Prozessstandschaft von Umweltvereinigungen, die im Namen ihrer Mitglieder oder anderer betroffener Personen klagen, ohne dass diese selbst klagebefugt sein müssen (EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20, Rn. 523-524), ist damit im Rahmen der EMRK anerkannt.

Abschließend sei hierzu noch bemerkt, dass auch die Entwicklung der Klagebefugnis im deutschen Recht ihren Ursprung in einer Anerkennung einer Prozessstandschaft zugunsten von Privatpersonen hat, da das BVerwG zunächst eine Klagebefugnis der Umweltvereinigungen auf Basis des – wie später festgestellt wurde – europarechtswidrig engen UmwRG 2011 in den Fällen anerkannt hat, in denen subjektive Rechte von Menschen in Rede standen (BVerwG, Urteil vom 05.09.2013, Az. 7 C 21.12 – juris). Erst aufgrund einer Vielzahl von Umweltverbandsklagen, die Stück für Stück die vollständige Anerkennung ihre Rechts, als Anwälte von Umwelt, Natur und – soweit es um umweltrelevante Betroffenheiten geht – auch des Menschen aufzutreten, hat sich letztlich die Anerkennung der Berechtigung von Verbänden, diese Belange als ihre eigenen zu vertreten, durchgesetzt.

- (c) Bewertung der unionsrechtlichen und konventionsrechtlichen Grundrechtspositionen der Umweltverbände im Lichte der Rechtsprechung des BVerfG

Das BVerfG hat in seiner Rechtsprechung stets sowohl die Relevanz der Unionsgrundrechte als auch der Rechte aus der EMRK betont und eine durchweg unionsrechts- und völkerrechtsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes vorgenommen. Zur Maßgeblichkeit insbesondere der GRCh und der Frage einer gleichzeitigen Anwendbarkeit der Grundrechte aus der GRCh und der EMRK hat das BVerfG zuletzt insbesondere in seiner sog. Recht-auf-Vergessen-I-Entscheidung ausführliche Maßstäbe ausformuliert (BVerfG, Beschluss vom 06.11.2019 - 1 BvR 16/13 -, BVerfGE 152, 152 (152-215) [Recht auf Vergessen I]).

Diese Entscheidung hat deshalb Relevanz, weil der Gesetzgeber mit der Änderung des KSG Regelungen in einem Bereich trifft, der maßgeblich, wenn auch nicht vollständig durch Unionsrecht determiniert ist. Denn die EU hat allein mit dem komplexen European Green Deal und den daraus hervorgegangenen Richtlinien und Verordnungen einen hinreichend gehaltvollen Rahmen für die Ausgestaltung nationaler Klimaschutzbestimmungen gesetzt, um von einem unionsrechtlich durchdrungenen, wenn auch nicht voll harmonisierten Bereich auszugehen.

Das BVerfG hat in der angesprochenen Entscheidung klargestellt, dass innerstaatliche Regelungen auch dann als Durchführung des Unionsrechts im Sinne des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh zu beurteilen sein können, wenn für deren Gestaltung den Mitgliedstaaten Spielräume verbleiben, das Unionsrecht dieser Gestaltung aber einen hinreichend gehaltvollen Rahmen setzt, der erkennbar auch unter Beachtung der Unionsgrundrechte konkretisiert werden soll (BVerfGE 152, 152-215, Rn. 45). Dies ist bei den Vorschriften des Europäischen Klimaschutzrechts zweifellos der Fall. In diesem Fall treten die Unionsgrundrechte zu den Grundrechtsgewährleistungen des Grundgesetzes hinzu. Auch soweit Unionsgrundrechte danach gemäß Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh zu denen des Grundgesetzes hinzutreten, übt das Bundesverfassungsgericht seine Prüfungskompetenz aber zunächst primär am Maßstab des Grundgesetzes aus (BVerfGE 152, 152 ff., Rn. 45).

Hierbei hat es aber dafür Sorge zu tragen, dass das Schutzniveau der Charta, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt wird, nicht beeinträchtigt wird (BVerfGE 152, 152 ff., Rn. 49 unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 29; siehe auch EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, Rn. 60; Urteil vom 29. Juli 2019, Pelham u.a., C-476/17, EU:C:2019:624, Rn. 80 f.). Die primäre Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes im Bereich der Durchführung des Unionsrechts (vgl. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh) stützt sich darauf, dass das Unionsrecht dort, wo es den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume einräumt, regelmäßig nicht auf eine Einheitlichkeit des Grundrechtsschutzes zielt, und auf die Vermutung, dass dort ein auf Vielfalt gerichtetes grundrechtliches Schutzniveau des Unionsrechts durch die Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes mitgewährleistet ist (BVerfGE 152, 152 ff., Rn. 49). Für die zuletzt genannte Vermutung stellte das BVerfG folgende Erwägungen an, die wegen ihrer besonderen Relevanz für die vorliegende Fallkonstellation im Zusammenhang wiedergegeben werden (BVerfGE 152, 152 ff., Rn. 57 bis 59):

„Dabei ist von Bedeutung, dass die verschiedenen mitgliedstaatlichen Grundrechtsordnungen heute ihrerseits ein gemeinsames Fundament in der Europäischen Menschenrechtskonvention haben, auf das sich schon die Vertragsgrundlagen der Union selbst sowie die Grundrechtecharta ihrerseits stützen. Sowohl Art. 6 Abs. 3 EUV als auch die Präambel der Charta nehmen ausdrücklich auf sie Bezug. Über Art. 52 Abs. 3, Art. 53 GRCh werden ihre Garantien in die Grundrechtecharta der Sache nach weithin inkorporiert. Für die Mitgliedstaaten liegt in ihr ein übergreifendes

gemeinsames Fundament des Grundrechtsschutzes. Die Konvention ist ein verbindlicher völkerrechtlicher Vertrag, den nicht nur alle Mitgliedstaaten mit innerstaatlicher Wirkung umgesetzt haben, sondern dem durch den Europarat und insbesondere den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte auch besondere Wirksamkeit verliehen wird. Die Europäische Union selbst ist der Konvention zwar noch nicht, wie vertraglich in Art. 6 Abs. 2 EUV vorgesehen, beigetreten. Sie bildet jedoch für die Auslegung der Charta eine maßgebliche Richtschnur und wird in Einklang mit Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh und unter Rückgriff auf die Rechtsprechung des Menschenrechtsgerichtshofs vom Europäischen Gerichtshof für die Auslegung der Charta herangezogen (vgl. EuGH, Urteil vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a., C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 54 f.; Urteil vom 3. September 2015, Inuit Tapiriit Kanatami u.a., C-398/13 P, EU:C:2015:535, Rn. 46; Urteil vom 14. März 2017, G4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, Rn. 27; Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor u.a., C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 37 f.).

Wie die Auslegung der Charta eine maßgebliche Grundlage in der Menschenrechtskonvention hat, werden auch die Grundrechte des Grundgesetzes im Lichte der Menschenrechtskonvention ausgelegt. Nach ständiger Rechtsprechung folgt aus Art. 1 Abs. 2, Art. 59 Abs. 2 GG die Pflicht, die Menschenrechtskonvention und ihre Auslegung durch den Menschenrechtsgerichtshof bei der Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes als Auslegungshilfe heranzuziehen. Hieraus folgt zwar kein unmittelbarer Verfassungsrang der Konvention; auch verlangt die Heranziehung der Konvention als Auslegungshilfe keine schematische Parallelisierung der Aussagen des Grundgesetzes mit deren Gewährleistungen, sondern nur ein Aufnehmen von deren Wertungen, soweit dies methodisch vertretbar und mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar ist (vgl. BVerfGE 111, 307 ; 128, 326 ; 131, 268 ; 148, 296). Jedoch wird hierin deutlich, dass die Grundrechte des Grundgesetzes ebenso wie die der Charta auf der Basis der Menschenrechtskonvention verstanden und angewendet werden und deren Gewährleistungen grundsätzlich in sich aufnehmen.

Angesichts des gemeinsamen Fundaments in der Europäischen Menschenrechtskonvention kann für Regelungsbereiche, in denen das Unionsrecht selbst keine Einheitlichkeit verlangt, davon ausgegangen werden, dass die Grundrechte des Grundgesetzes auch das Schutzniveau der Charta mitgewährleisten. Solche Wechselwirkungen zwischen Charta, Konvention und mitgliedstaatlichen Verfassungen als Grundlage eines für Vielfalt geöffneten, aber doch durch einen gemeinsamen Grund unterfangenen Grundrechtsschutzes finden besonders deutlich in Art. 52 Abs. 3, 4 GRCh ihren Ausdruck, wonach die Rechte der Charta „die gleiche Bedeutung und Tragweite“ haben wie entsprechende Rechte der Konvention, und ihre Gewährleistungen in Einklang mit den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen auszulegen sind, aus denen sie sich erge-

ben. Dem steht nicht entgegen, dass die Charta zum Teil auch Rechte ohne Entsprechung in der Konvention kennt und nach Art. 52 Abs. 3 Satz 2 GRCh weitergehenden Schutz als die Konvention gewähren kann. Soweit solche zusätzlichen Garantien im Rahmen des auch bei nicht einheitlichem Unionsrecht zu gewährleistenden Schutzniveaus der Charta maßgeblich sind und zugleich keine Entsprechung im Grundgesetz haben, kann und muss dem im Einzelfall durch die unmittelbare Anwendung der Charta Rechnung getragen werden.“

Und weiter in Rn. 62:

„Eine europa- und völkerrechtsfreundliche Auslegung, die andere überstaatliche Grundrechtskataloge berücksichtigt und sich von deren Interpretation inspirieren lässt, bedeutet nicht, dass unter Nutzung des offenen Wortlauts der Grundrechte jede Interpretation internationaler oder europäischer Entscheidungsinstanzen und Gerichte zu übernehmen ist (vgl. BVerfGE 128, 326 ; 142, 313 ; 149, 293). Welche Bedeutung anderen Grundrechtsquellen für die Auslegung der grundgesetzlichen Grundrechte zukommt, ist eine Frage des Einzelfalls und hängt insbesondere auch von Rang, Inhalt und Verhältnis der aufeinander einwirkenden Rechtsnormen ab. Unbeschadet der engen inhaltlichen Verknüpfung können danach bei einer Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes im Lichte der Grundrechtecharta der Europäischen Union im einzelnen andere Gesichtspunkte und Verhältnisbestimmungen zum Tragen kommen als bei einer Auslegung im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention. Denn die Stellung von Konvention und Charta in der europäischen Grundrechtsordnung unterscheidet sich erheblich. Die Grundrechtecharta hat nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh einen beschränkten Anwendungsbereich, der außerhalb dessen Raum belässt für unterschiedliche Grundrechtstraditionen der verschiedenen Mitgliedstaaten. Eine eigenständige und in einzelnen Wertungen abweichende Interpretation der deutschen Grundrechte kann auch in Blick auf Konsequenzen für Materien, die nicht unionsrechtlich überformt sind, eine wichtige Bedeutung haben. Dies gilt jedenfalls insoweit, als die Charta nicht ihrerseits nur die für alle Mitgliedstaaten ohnehin verbindlichen Gewährleistungen der Menschenrechtskonvention absichert, sondern für das Unionsrecht spezifisch eigene Konkretisierungen hervorbringt. Demgegenüber hat die Menschenrechtskonvention grundsätzlich einen vergleichbaren Anwendungsbereich wie die Grundrechte des Grundgesetzes. Sie erstrebt die Gewährleistung eines europaweit übergreifenden rechtsstaatlichen Fundaments, über das sich die Mitgliedstaaten – unbeschadet weiter Freiräume bei der Gestaltung ihres Grundrechtsschutzes – jedenfalls im Ergebnis auch innerstaatlich nicht hinwegsetzen dürfen.“

Als Konsequenz hieraus folgerte das BVerfG, dass eine Prüfung allein am Maßstab der deutschen Grundrechte dann nicht ausreichend ist, wenn konkrete und hinreichende Anhaltspunkte vorliegen, dass hierdurch das grundrechtliche Schutzniveau des Unionsrechts ausnahmsweise nicht gewährleistet ist.

Die Vermutung, dass die Grundrechte des Grundgesetzes auch die Unionsrechte mit abdecken, ist damit widerleglich.

Hierfür bedarf es genauerer Anhaltspunkte dafür, dass die unionsrechtlichen Regelungen ausnahmsweise spezifische grundrechtliche Maßgaben für die mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielräume enthalten sollen. Nur bei konkreten und hinreichenden Anhaltspunkten geht das BVerfG auch einer möglichen Widerlegung der Vermutung nach, dass die Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes im Fall der auf Grundrechtsvielfalt gerichteten Gestaltungsöffnung das grundrechtliche Schutzniveau der Union mitgewährleistet, wobei sich Anhaltspunkte insbesondere aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergeben können. Ist konkret erkennbar, dass dieser spezifische Schutzstandards zugrunde liegt, die von den deutschen Grundrechten nicht gewährleistet werden, so ist das in die Prüfung einzubeziehen.

Die Vermutung der Mitgewährleistung greift dann nicht mehr, wenn und soweit sich das im Einzelfall maßgebliche Schutzniveau aus Rechten der Charta herleitet, die keine Entsprechung im Grundgesetz in seiner Auslegung durch die Rechtsprechung haben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019 – 1 BvR 16/13 –, BVerfGE 152, 152-215, Rn. 64 f.).

Dies erfordert insbesondere eine nähere Auseinandersetzung mit Judikaten des EuGH, soweit sie die Vermutung, dass die Anwendung der grundgesetzlichen Grundrechte zugleich einen ausreichenden unionsrechtlichen Schutz gewährleistet, erschüttern können. Entsprechendes gilt für die Anhaltspunkte etwa aus einem gefestigten Stand der Fachdiskussion wie auch aus Entscheidungen anderer Gerichte, die zur Grundrechtecharta ergangen sind (BVerfGE 152, 152 ff.).

Hat sich danach ergeben, dass die deutschen Grundrechte das Schutzniveau der Charta ausnahmsweise nicht mit abdecken, sind die entsprechenden Rechte der Charta insoweit in die Prüfung einzubeziehen. Soweit sich hierbei ungeklärte Fragen hinsichtlich der Auslegung der Charta stellen, legt das Bundesverfassungsgericht diese dem Europäischen Gerichtshof nach Art. 267 Abs. 3 AEUV vor. Sind die Fragen demgegenüber im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs aus sich heraus derart offenkundig, dass für einen vernünftigen Zweifel kein Raum bleibt, oder durch dessen Rechtsprechung bereits geklärt und geht es nur noch um deren konkretisierende Anwendung, hat das Bundesverfassungsgericht die Unionsgrundrechte in seinen Prüfungsmaßstab einzubeziehen und grundsätzlich auch zur Geltung zu bringen (BVerfGE 152, 152 ff.).

Gemessen an diesem Maßstab wird aus Sicht der Beschwerdeführer in den nicht vollständig unionsrechtlich determinierten Bereichen des Klimaschutzes und des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheit das grundrechtliche Schutzniveau des Unionsrechts und der EMRK in Bezug auf den Rechtsschutz von anerkannten Umweltvereinigungen durch die Bestimmungen des Grundgesetzes und die bisherige Rechtsprechung nicht gewährleistet:

Wie der Senat im Klima-Beschluss selbst festgestellt hat (BVerfGE 157, 30, Rn. 136 f.), drängt sich eine Zuerkennung einer ausdrücklichen Verfassungsbeschwerdebefugnis der anerkannten Umweltvereinigungen mit dem Ziel einer Durchsetzung der Belange des Art. 20a GG förmlich auf, wurde aber bisher vom verfassungsändernden Gesetzgeber nicht eingeführt, aber auch vom BVerfG selbst bisher nicht durch erweiternde Auslegung der Bestimmungen des Grundgesetzes anerkannt.

In der Rechtsprechung des BVerfG ist bis heute offen geblieben, ob sich anerkannte Umweltvereinigungen überhaupt auf Art. 19 Abs. 4 GG berufen können, während im Unionsrecht sowohl die Grundrechtsberechtigung in Bezug auf Art. 47 Abs. 1 GRCh gerade für die Geltendmachung der objektiv-rechtlichen Belange des Umweltschutzes anerkannt ist und der EuGH ebenso anerkannt hat, dass sich anerkannte Umweltvereinigungen auch auf solche Bestimmungen stützen können, die etwa den Schutz der menschlichen Gesundheit bezwecken. Der EuGH gestattet damit anerkannten Umweltvereinigungen, im Namen einer Vielzahl nicht näher benannter natürlicher Personen, Umweltschutzvorschriften zum Schutz ihrer Gesundheit gerichtlich geltend zu machen. Bezogen auf die grundrechtliche Perspektive kann dieses unionsrechtliche Recht der anerkannten Umweltvereinigungen einerseits über eine erweiternde Auslegung von Art. 19 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erwogen werden, wobei sich eine solche Lösung den Einwand gefallen lassen muss, dass hiermit eine dem Verfassungsprozessrecht fremde Prozessstandschaft eingeführt wird.

Systematisch naheliegender erscheint aus hiesiger Sicht eine unionsrechtskonforme Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG dahingehend, dass er als besondere Ausprägung der allgemeinen Handlungsfreiheit anerkannter Umweltvereinigungen deren Recht beinhaltet, ihre Mitglieder, betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie künftige Generationen vor existentiellen Umweltbedrohungen wie den Klimawandel zu schützen, indem sie die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG als eigenes, von ihnen zu schützendes Recht für sich beanspruchen können und damit auch einen kollektiven Grundrechtsschutz für eine Bedrohung, deren Abwehr Einzelne überfordert, gewährleisten.

Gegebenenfalls könnte auch erwogen werden, eine unionsrechtskonforme Auslegung an Art. 9 Abs. 1 GG anzuknüpfen. Zwar ist umstritten, ob Art. 9 Abs. 1 GG auch die externe Betätigungsfreiheit der Vereinigungsmitglieder als Recht auf koordiniertes Wirken nach außen gewährleistet. Das BVerfG geht davon aus, dass lediglich die interne Vereinsbetätigung und der vereinssichernde Außenkontakt der Mitglieder in Form von Mitgliederwerbung und Selbstdarstellung durch Art. 9 Abs. 1 GG geschützt ist. Im Übrigen steht die Vereinsbetätigung nach außen aber nur unter dem Schutz der speziellen Grundrechte, weil dem gemeinsam verfolgten Vereinszweck durch Art. 9 Abs. 1 GG kein weitergehender Schutz vermittelt wird als einem individuell verfolgten. Jedenfalls schützt Art. 9 Abs. 1 GG vor einem Eingriff in den Kernbereich des Vereinsbestandes und der Vereinstätigkeit, da sonst ein effektiver Grundrechtsschutz nicht bestünde (vgl. nur Sachs/Höfling, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 9 Rn. 18-21).

Dieselbe Schlussfolgerung ergibt sich aus Sicht der Beschwerdeführer bei Berücksichtigung der Vorgaben der EMRK. Mit Blick auf die dargelegte neueste Rechtsprechung des EGMR ist festzustellen, dass das grundrechtliche Gewährleistungsniveau des Grundgesetzes auch hinter der EMRK zurückbleibt. Denn der EGMR hat anerkannten Umweltvereinigungen ausdrücklich die Berufung auf Art. 8 EMRK gestattet und (nur) sie als geeignet und fähig angesehen, in Bezug auf das Anliegen der Begrenzung des Klimawandels und der Bewältigung seiner nicht mehr abwehrbaren Folgen die Klimapolitik eines Staates überprüfen zu lassen.

Das Auseinanderfallen der Beschwerdebefugnis vor dem EGMR und dem BVerfG bringt die Beschwerdeführenden auch in ein prozessuales Dilemma. Um das kollektive Anliegen aller Beschwerdeführenden zu erreichen, nämlich die gerichtliche Feststellung, dass der deutsche Gesetzgeber verfassungswidrig eine Anpassung der Klimaziele an die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse unterlassen und zugleich durch die Änderung des KSG dessen Regelungsmechanismus in verfassungswidriger Weise abgeschwächt hat, werden Umweltvereinigungen letztlich in die schwierige Lage versetzt, eine Verfassungsbeschwerde erheben zu müssen, deren Zulässigkeit nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG zu verneinen ist, wenn sie ihr durch den EGMR anerkanntes Recht auf Überprüfung der staatlichen Klimaschutzpolitik geltend machen wollen. Dies hat in der Praxis seit dem Klima-Beschluss auch ersichtlich dazu geführt, dass anerkannte Umweltvereinigungen (bis zur EGMR-Entscheidung) keine Verfassungsbeschwerden zum Umweltschutz mehr erhoben haben, obwohl eine Vielzahl solcher Rechtsbehelfe beim BVerfG zwischenzeitlich anhängig gemacht und teilweise bereits entschieden wurde. Nach der Rechtsprechung des EGMR können die klagenden natürlichen Personen kaum annehmen, eine Überprüfung der Änderung des KSG anhand der Bestimmungen der EMRK erreichen zu können, sondern sind darauf angewiesen, dass der kollektive Rechtsschutz der klagenden Vereinigungen den Weg in eine inhaltliche Überprüfung am Maßstab der Konventionsrechte eröffnet. Für die Beschwerdeführenden streitet damit auch das Gebot des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 6 Abs. 1 EMRK, Art. 47 GRCh bzw. der allgemeine Justizgewährungsanspruch bei der Beurteilung der Frage der Beschwerdebefugnis anerkannter Umweltvereinigungen in Bezug auf die Belange des Art. 20a GG und die hiervon abhängenden Freiheitsrechte natürlicher Personen.

Die Beschwerdeführer sehen einen solchen Schritt schließlich auch deshalb als notwendig an, weil in der Rechtsrealität und damit in der Praxis letztlich allein die anerkannten Umweltvereinigungen personell, im Hinblick auf ihr sachliches Wissen und ihre finanziellen Ressourcen in der Lage sind, im komplexen Feld des Klimaschutzes entsprechende Klageverfahren zu führen. Bereits die im Jahre 2021 vom BVerfG entschiedenen Verfassungsbeschwerden zum Klimaschutz waren von Umweltvereinigungen, nämlich BUND, SFV, DUH und Greenpeace organisiert, fachlich unterlegt und erarbeitet, rechtlich bei den jeweiligen Anwaltskanzleien beauftragt und auch in Gänze finanziert. Hinsichtlich der aktuell beim Senat anhängigen bzw. ggf. noch folgenden Beschwerden

verhält es sich ebenso. Grund hierfür ist, dass Einzelpersonen allein nicht in Lage sind, die notwendigen personellen, finanziellen, fachlichen und juristischen Ressourcen aufzuwenden, um Verfahren dieser Größenordnung auf den Weg zu bringen. Die Tatsache, dass etwa in dem von Greenpeace aktuell auf den Weg gebrachten Verfassungsbeschwerdeverfahren gut 50.000 Bürgerinnen und Bürger selbst als Beschwerdeführer auftreten und sich der von Greenpeace organisierten Verfassungsbeschwerde anschließen, dokumentiert nicht nur den Willen der klagenden Menschen, eine verfassungskonforme Klimaschutzpolitik zu erstreiten, sondern zeigt auch das gesellschaftliche Bedürfnis nach kollektivem Rechtsschutz bei existentiellen Bedrohungen, der auch unter dem Blickwinkel der Prozessökonomie von den anerkannten Umweltvereinigungen am effektivsten wahrgenommen werden kann.

c) Zwischenergebnis

Insgesamt betrachtet gehen wir davon aus, dass fundierte Argumente dafür sprechen, dass die Beschwerdeführer zu 5. und 6. im vorliegenden Verfahren auch aufgrund des ihnen unions-, völker- und nationalrechtlich verliehenen Rechts, sich die objektiv-rechtlich geschützten Belange des Umwelt- und Naturschutzes sowie den Schutz der menschlichen Gesundheit zu eigenen Belangen zu machen, beschwerdebefugt sind und damit eine drohende Verletzung von Art. 20a GG und den Freiheitsrechten der Menschen gemäß Art. 2 Abs. 1 GG als Bestandteil ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit geltend machen können.

Wie bereits mehrfach betont, lässt sich dieses Recht insbesondere bei unionsrechts- und völkerrechtskonformer Auslegung dogmatisch auch in anderen Grundrechtsbestimmungen verorten, ohne dass hiesigerseits allein die Lösung über Art. 2 Abs. 1 GG für richtig erachtet wird. Der insoweit dogmatisch aus Sicht des Senats vorzugswürdige Weg bleibt seiner Entscheidung vorenthalten. Angesichts der Stellung und der Rolle, die anerkannte Umweltvereinigungen beim Klimarechtsschutz national und international übernehmen, bliebe diese Funktion mit Blick auf den Rechtsschutz in der Bundesrepublik Deutschland letztlich unvollständig, weshalb aus Sicht der Beschwerdeführer im Ergebnis zweifelsfrei die geltend gemachte Beschwerdebefugnis bestehen muss, gerade weil sie sich in dynamischer Auslegung des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der unions- und völkerrechtlichen Impulse gut begründen lässt.

3. Ergebnis zur Verbandsbeschwerdebefugnis

Die Beschwerdeführer zu 5. und 6. können sich damit sowohl auf eine mögliche Verletzung eigener Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1 GG durch die Folgen der unzureichenden Klimaschutzbestimmungen des KSG als auch auf eine mögliche Verletzung von Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1, 9 Abs. 1 bzw. jedenfalls aus Art. 2 Abs. 1 GG berufen, weil die Folgen erst verschleppter und dann umso rascher umzusetzender Klimaschutzmaßnahmen die anerkannten Umweltvereinigungen in ihren Beteiligungs- und Rechtsschutzrechten treffen können. Zudem steht ihnen das Recht zu, sich die objektiv-rechtlich geschütz-

ten Belange des Umwelt- und Naturschutzes sowie den Schutz der menschlichen Gesundheit zu eigenen Belangen zu machen und sie können damit eine drohende Verletzung von Art. 20a GG und den Freiheitsrechten der Menschen gemäß Art. 2 Abs. 1 GG als Bestandteil ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit zur Begründung einer Beschwerdebefugnis geltend machen.

VI. Frist

Die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG wurde eingehalten.

Sofern mit dem Beschwerdegegenstand II gegen die novellierten KSG-Bestimmungen vorgegangen wird, ist dies offenkundig.

Beim Beschwerdegegenstand I richtet sich das Begehren darauf, dass der Gesetzgeber im Zuge jener Novelle das KSG-Ambitionsniveau hätte anpassen müssen an den neuen naturwissenschaftlichen Erkenntnisstand. Diesen konnte der Gesetzgeber erst 2024 berücksichtigen, weil erst Anfang 2024 eine umfassende Übersetzung der IPCC-Befunde aus dem AR6 für Deutschland in Gestalt der jüngsten SRU-Budgetberechnungen (siehe oben A. I. 4.) vorlag.

Hingegen bestand für die Beschwerdeführer keine Veranlassung, im Wege der Verfassungsbeschwerde diesen Vorwurf bereits gegen das KSG 2021 zu richten. Der Senat hatte in seinem Klima-Beschluss das KSG 2019 in Teilen für verfassungswidrig erklärt, im Übrigen aber nicht beanstandet. Mit dem Änderungsgesetz 2021 wurden einige vom BVerfG beanstandete Mängel behoben und zugleich, ohne dass dies ganz explizit im Klima-Beschluss eingefordert worden wäre, die Klimaschutzziele verschärft. Für die Beschwerdeführenden bestand deshalb keine Veranlassung anzunehmen, dass dem KSG nach wie vor eine Beschwer dahingehend innewohnen würde, dass der Reduktionspfad in Form der nationalen Klimaschutzziele verfassungsrechtlich durch das BVerfG beanstandet würde. Mit den bereits ausführlich dargelegten wissenschaftlichen Erkenntnissen besteht hingegen seit der Veröffentlichung des SRU im März 2024 eine neue gesicherte Tatsachenlage, die eine solche Beschwer durch den nicht Paris-konformen Reduktionspfads des KSG annehmen lässt. Das ursprünglich ggf. verfassungskonforme KSG 2021 ist verfassungswidrig geworden.

Der Senat hat in seinem Klima-Beschluss mehrfach betont, dass der Gesetzgeber einer strengen Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht unterliegt. Für die Beurteilung der Frage, welche Fristen gelten, wenn geltend gemacht werden soll, dass der Gesetzgeber diese strenge Nachbesserungspflicht verletzt hat, sind aus hiesiger Sicht die folgenden Aspekte relevant:

Wie der Senat auch in seinem Klima-Beschluss deutlich gemacht hat, liegt ein echtes gesetzgeberisches Unterlassen nur dann vor, wenn der Gesetzgeber völlig untätig geblieben ist. Nur im Falle des „echten“ Unterlassens läuft nach bisheriger Rechtsprechung keine Frist. Endet das Unterlassen, wie im Falle des KSG, ab der erstmaligen Regelung und damit ab dem KSG 2019. Seitdem kann ein Unterlassen des Gesetzgebers nur der Fallgruppe „unechtes“ Unterlassen zugeordnet werden mit der Folge, dass sodann die allgemeinen Grundsätze für spätere Änderungen von Gesetzen gelten. Diese allgemeinen Grundsätze sehen vor, dass eine Beschwerdebefugnis in Form einer Beschwer bei Änderungen eines Gesetzes grundsätzlich nur hinsichtlich der geänderten Vorschriften besteht (vgl. BVerfGE 129, 208 (234)). Für die nach Inhalt, Form

und materiellem Gewicht unveränderten Bestimmungen gilt hingegen, dass die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfG nicht erneut zu laufen beginnt, was selbst dann gelten soll, wenn der Gesetzgeber gelegentlich der Änderung anderer Regelungen desselben Gesetzes die unveränderten Vorschriften neu in seinen Willen aufgenommen hat (vgl. nur Hörnig in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Kommentar, Stand 54. EGL, § 93, Rn. 84).

Im Juli 2024 hat der Gesetzgeber das KSG in wesentlichen Bestimmungen geändert, hierbei aber § 3 KSG in Gänze unangetastet gelassen, dafür aber wie bereits ausgeführt § 4 KSG erheblich verändert. Auch wenn die numerische Kennzeichnung der Klimaschutzziele nicht geändert wurde, sorgt insbesondere die geänderte Wirkung des § 4 Abs. 2 KSG hinsichtlich der Anrechnung von Über- und Unterschreitungen dafür, dass der Reduktionspfad als das maßgebliche Organisationsinstrument zur Einhaltung der Temperaturschwelle verändert wird, auch wenn erkennbar keine grundlegende Neubestimmung der Ziele erfolgt ist. Zugleich wird aber durch die Änderungen des KSG die Governance-Struktur des Gesetzes ganz erheblich verändert und im Ergebnis abgeschwächt.

Bereits dies könnte zum Anlass genommen werden, von einem erneuten Auslösen der Jahresverfassungsbeschwerdefrist ab der 2. Änderung des KSG im Juli 2024 auszugehen, weil die Gesetzesänderungen gerade in ihrer Gesamtwirkung (vgl. dazu noch ausführlich in der Begründetheit, dort unter C. II.) die mit der geänderten Tatsachenlage seit Bekanntwerden der jüngsten SRU-Budgetberechnungen ab diesem Zeitpunkt anzunehmende Nachbesserungsbedürftigkeit des Reduktionspfades des KSG noch verstärken (vgl. Hörnig, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Kommentar, Stand 54. EGL, § 93, Rn. 85 m.w.N.). Ebenso spricht einiges für die Annahme, dass der Gesetzgeber den äußerlich und in seiner schlichten numerischen Höhe unveränderten Reduktionspfad in §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 und 2, Anlage 2 bis 3 KSG mit den Änderungen durch das 2. Änderungsgesetz in ein anderes gesetzliches Umfeld (vgl. BVerfGE 100, 313 (356) eine neue und zusätzliche Beschwer der Beschwerdeführer geschaffen hat, welche die Frist für die Verfassungsbeschwerde auch hinsichtlich des Ambitionsniveaus neu hat laufen lassen.

Aus Sicht der Beschwerdeführenden ist aber im Ergebnis maßgeblich, dass ihre eigentliche Beschwer, die mit der Verfassungsbeschwerde auch geltend gemacht wird, in der Verletzung der Nachbesserungspflicht in Form der Anpassung des Reduktionspfades des KSG an die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse liegt. Die Beschwer liegt damit aus hiesiger Sicht gerade im Unterlassen der Änderung anlässlich der Neuregelung.

Das BVerfG hat anerkannt, dass die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG ausnahmsweise dann später beginnen kann, wenn eine Beschwer aufgrund veränderter Verhältnisse erst nach Ablauf der Jahresfrist eintritt, weil anderenfalls erst nach Fristablauf eintretende Belastungen nicht mehr verfassungsgerichtlich überprüft werden könnten (vgl. dazu Hörnig, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Kommentar, Stand 54. EGL, § 93, Rn. 80 m.w.N.). Aus grundrechtlicher Perspektive und unter dem Blickwinkel des effektiven Rechtsschutzes ist der hier in Rede stehende Fall der Verletzung der Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers durch das Unterlassen einer Nachbesserung von Regelungen anlässlich einer Änderung des KSG als nachträglich eingetretene Beschwer anzusehen. Anderenfalls wäre es nicht möglich, gegen die aufgrund einer Handlungspflicht bestehende Verpflichtung, eine bestehende Regelung bei geänderter Sachlage anzupassen, welche der Senat speziell für den Reduktionspfad des KSG anerkannt hat, effektiv gerichtlich durchzusetzen. Vielmehr hätte es der Gesetzgeber durch ein

schlichtes Untätigbleiben in der Hand, seine verfassungsrechtliche Pflicht zur Nachbesserung zu ignorieren.

Gerade um dies zu vermeiden, hat das BVerfG bereits anerkannt, dass eine Verfassungsbeschwerde auf ein gesetzgeberisches Unterlassen gestützt werden kann, soweit geltend gemacht wird, der Gesetzgeber habe durch seine Untätigkeit eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Nachbesserung einer ursprünglich als verfassungskonform angesehenen Regelung verletzt (vgl. BVerfG, Urteil vom 14.01.1981, 1 BvR 612/72, Rn. 48, juris). Das BVerfG hat an mehreren Stellen seiner Entscheidung eine solche Nachbesserungspflicht für das KSG bei einer veränderten Sachlage oder im Falle neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie die besondere Sorgfaltspflicht des Gesetzgebers bei der Tatsachenermittlung anerkannt und angesichts der Vielzahl der entsprechenden Textstellen sogar besonders betont (BVerfGE 157, 30, Rn. 163, 165, 172, 211 f.; 214, 229, 230, 236 f.; Rn. 229, 237).

Aus Sicht der Beschwerdeführenden ist deshalb der hier in Rede stehende Fall, dass der Gesetzgeber trotz evident geänderter Tatsachengrundlage, zu deren Beobachtung er durch den Klima-Beschluss des Senats verpflichtet ist und bei deren Vorliegen er zur Nachbesserung gerade der Klimaschutzziele und des Reduktionspfades verpflichtet ist, anlässlich einer Änderung des maßgeblichen Gesetzes in Bezug auf die nachbesserungsbedürftigen Bestimmungen untätig bleibt, hinsichtlich der Rechtsfolgen wie ein Fall des „echten“ Unterlassens zu behandeln. Denn der Gesetzgeber ist in Kenntnis einer neuen Tatsachengrundlage bewusst untätig geblieben und hat an seinen bisherigen Regelungen festgehalten.

Dabei sind aus hiesiger Sicht auch hier die Besonderheiten der Herausforderungen der Klimakrise zu berücksichtigen sind. Denn im Regelfall wird der Gesetzgeber durch den Erlass einer Regelung dauerhaft und oft auf Jahre oder Jahrzehnte hinaus seinen Schutzverpflichtungen gerecht. Strenge Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten hat das BVerfG bisher nur zurückhaltend, aber umso schärfer im Hinblick auf die Beobachtung des Erkenntnisstandes zu den Gefahren des Klimawandels und zum Aufzehren eines etwaigen Restbudgets formuliert. Der Grund hierfür liegt auf der Hand, weil im speziellen Fall des Klimawandels die verfügbaren Zeitfenster für die Transformation sich ebenso rasant schließen, wie sich der vorhandene Wissens- und Erkenntnisstand fortentwickelt.

In dieser Situation ist aus grundrechtlicher Perspektive die schlichte Bestätigung vorhandener Bestimmungen, die nach neuem Wissensstand anpassungsbedürftig sind, und damit das Unterlassen ihrer Änderung einem vollständigen Nichthandeln gleichzusetzen, weil schlicht und ergreifend keine Zeit mehr verbleibt, um mit den notwendigen Anpassungen zu warten. Im vorliegenden Fall ist die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers mit dem Bekanntwerden der jüngsten SRU-Budgetberechnungen (siehe oben A. I. 4.) entstanden und wird seitdem missachtet. Da das Unterlassen weiterhin andauert, läuft insofern keine Frist für den Vorwurf, der Gesetzgeber habe die ihm obliegende Nachbesserungspflicht verletzt. Alternativ könnte erwogen werden, eine Jahresfrist ab der Verkündung des 2. Änderungsgesetzes zum KSG anzunehmen. Jedenfalls kann es ohne gravierende Rechtsschutzlücken nicht richtig sein, darauf zu verweisen, der Gesetzgeber habe den Reduktionspfad mit dem 2. Änderungsgesetz nicht verändert und die Beschwerdeführenden darauf zu verweisen, sie hätten dann eben gegen das damals vielleicht verfassungskonforme KSG 2021 vorgehen müssen. Anderenfalls liefe die seitens des Senats formulierte Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers letztlich prozessual ins Leere.

VII. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität

Die Voraussetzungen des § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG sind erfüllt, da kein sonstiger Rechtsweg für einen Rechtsbehelf gegen ein Gesetz bestand, der zunächst hätte erschöpft werden können.

Soweit die Verfassungsbeschwerden gegen gesetzliche Regelungen gerichtet sind, hätten die Beschwerdeführenden nicht aus Gründen der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde im weiteren Sinne versuchen müssen, vor den Fachgerichten Rechtsschutz zu erlangen. Die Anforderungen dieses in § 90 Abs. 2 BVerfGG zum Ausdruck kommenden Grundsatzes beschränken sich zwar nicht darauf, nur die zur Erreichung des unmittelbaren Prozessziels förmlich eröffneten Rechtsmittel zu ergreifen, sondern verlangen, alle Mittel zu ergreifen, die der geltend gemachten Grundrechtsverletzung abhelfen können. Damit soll erreicht werden, dass das Bundesverfassungsgericht nicht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen treffen muss, sondern zunächst die für die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts primär zuständigen Fachgerichte die Sach- und Rechtslage vor einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts aufgearbeitet haben (BVerfGE 150, 309 (326)).

Für die Beschwerdeführenden besteht hier jedoch keine zumutbare fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit. Eine gegen die angegriffenen Regelungen gerichtete Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten dürfte hier nicht eröffnet sein (vgl. dazu BVerwGE 136, 54 (58 ff.)). Die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist im Übrigen auch dann nicht geboten, wenn von der vorherigen Durchführung eines Gerichtsverfahrens weder die Klärung von Tatsachen noch die Klärung von einfachrechtlichen Fragen zu erwarten ist, auf die das BVerfG bei der Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen angewiesen wäre, sondern deren Beantwortung allein von der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe abhängt (vgl. BVerfGE 88, 384 (400); 91, 294 (306); 98, 218 (244); 143, 246 (322); 150, 309 (326 f.); 155, 238 (267)). Auch danach war eine Anrufung der Fachgerichte nicht erforderlich, weil hiervon keine Vertiefung oder Verbreiterung des tatsächlichen und rechtlichen Materials zu erwarten wäre. Insbesondere sind keine Fragen der Auslegung einfachen Rechts entscheidungserheblich (BVerfGE 157, 30, Rn. 139 f.).

Der unionsrechtliche Hintergrund des Klimaschutzgesetzes steht der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden nicht entgegen. Die angegriffenen Vorschriften sind nicht vollständig unionsrechtlich determiniert. Zwar ist das Klimaschutzgesetz teilweise als Durchführung von Unionsrecht im Sinne von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh anzusehen. Der Gesetzgeber ging davon aus, mit dem Klimaschutzgesetz den Rahmen zur Umsetzung der Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus der EU-Klimaschutzverordnung zu schaffen (vgl. BT-Drs. 19/14337). Dies schließt jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 152, 152 (168)) und des EuGH (vgl. EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, Åkerberg, C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 29) eine Überprüfung am Maßstab des Grundgesetzes nicht aus (BVerfGE 157, 30, Rn. 141), auch wenn die Prüfung des BVerfG, wie oben bei der Beschwerdebefugnis der anerkannten Umweltvereinigungen ausführlich dargelegt, durch den unionsrechtlichen Einfluss mitbestimmt wird.

C. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerden sind begründet.

I. Beschwerdegegenstand I: Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers hinsichtlich des Ambitionsniveaus

Der Gesetzgeber hat durch die fehlende Anpassung der nationalen Klimaziele respektive der durch § 3 Abs. 1 und 2, § 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 zugelassenen Jahresemissionsmengen seine Nachbesserungspflicht aus dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung sowie aus der Schutzdimension des Art. 2 Abs. 2 GG verletzt. Bereits heute steht fest, dass die Bundesrepublik ihren Anteil zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C – die der Gesetzgeber ausweislich des § 1 Satz 3 KSG und des von Deutschland ratifizierten Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen selbst als Ziel zu verfolgen vorgibt – überschritten hat. Selbst der Anteil für die Erreichung einer Begrenzung auf 1,75°C ist bei einer Zielerreichungswahrscheinlichkeit von 67 % bereits 2033 Jahren aufgebraucht, und geht man von der – völkerrechtlich verbindlichen (siehe oben A. II. 1.) und grundrechtlich naheliegenden, etwa vom EGMR so als verbindlich gelesenen (siehe unten C. I. 2.b.) – 1,5-Grad-Grenze aus sowie von neuesten naturwissenschaftlichen Annahmen, von einer höheren Einhaltungswahrscheinlichkeit von 83 % sowie von einer Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit und der historischen Emissionsverursachung – oder auch nur eines einzelnen dieser Faktoren –, so ist das Budget bereits heute (teils massiv) überzeichnet. Angesichts dieser im Vergleich zum Klima-Beschluss deutlich veränderten Sachlage ist der Gesetzgeber zum Handeln verpflichtet. Dazu wird im Einzelnen Folgendes vorgetragen:

1. Verstoß gegen das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung

Die durch § 3 Abs. 1 und 2, § 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 durch den Gesetzgeber weiterhin zugelassenen Jahresemissionsmengen sind verfassungswidrig, weil sie das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung verletzen.

a) Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung

Das Grundgesetz verpflichtet wie erwähnt unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen hinweg. Geschützt sind demnach auch die aktuell hohe Zahl an Verhaltensweisen des täglichen Lebens, Arbeitens und des Wirtschaftens, die unmittelbar oder mittelbar dazu führen, dass die Erderhitzung weiter ansteigt. Im Hinblick auf den Klimawandel traf der Senat deshalb die Entscheidung, dass als intertemporale Freiheitssicherung die Grundrechte die Beschwerdeführenden vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG und Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft schützt (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 183ff.). In-

soweit war der Umstand entscheidend, dass Emissionsreduktionsmaßnahmen, „die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen (...) in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden (müssen, die dann) identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 120). Damit werde die Aufgabe des Klimaschutzes auf die jungen und nächsten Generationen verschoben, obwohl „die Zeitspanne für technische und soziale Entwicklungen knapper wird, mit deren Hilfe die Umstellung von der heute noch umfassend mit CO₂-Emissionen verbundenen Lebensweise auf klimaneutrale Verhaltensweise freiheitsschonend vollzogen werden kann“ (BVerfGE 157, 30, Rn. 186).

b) Eingriffsähnliche Vorwirkung

Der Senat stellte im Klima-Beschluss (BVerfGE 157, 30, Rn. 184) fest, dass die Entscheidung des Gesetzgebers, bis zum Jahr 2030 die in § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG a.F. i.V.m. Anlage 2 geregelte Menge an CO₂-Emissionen zuzulassen, zunächst eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden entfaltet. Insoweit war der Umstand entscheidend, dass Emissionsreduktionsmaßnahmen,

„die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen [...] in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden [müssen, die dann] identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 120).

Damit werde die Aufgabe des Klimaschutzes auf die jungen und nächsten Generationen verschoben. Intertemporale Freiheitssicherung setzt somit zunächst voraus, dass zukünftige Freiheitseinbußen in der Gegenwart angelegt sein müssen (Spranger, EurUP 2023, 274 (275)). In erster Linie ist somit ein kausaler Zusammenhang zwischen den heutigen Regelungen bzw. der heutigen unzureichenden Adressierung eines Problems und den Freiheitsbeschränkungen in der Zukunft erforderlich. So wird die erst unterlassene und später dann radikale und kurzfristige Klimapolitik zur potenziellen Freiheitsbeeinträchtigung. In den Worten des Senats:

„So sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt.“ (BVerfGE 157, 30, Rn. 120)

– wobei Großzügigkeit hier als euphemistische Umschreibung der gesetzgeberischen Vernachlässigung einer wichtigen Regulierungsaufgabe gelesen werden darf.

Die zugelassene Menge an CO₂-Emissionen gemäß § 3 Abs. 1 und 2 und § 4 Abs. 1 KSG in Verbindung mit Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 entfaltet daher nach wie vor eingriffsähnliche Vorwirkung. Dies gilt sowohl für die in § 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 2 bzw. Anlage 2a genannten absoluten Jahresemissions(gesamt)mengen in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente für den Zeitraum 2020-2030 als auch für die in Anlage 3 genannten prozentualen jährlichen Minderungsziele für den Zeitraum 2031-2040.

Denn auch aus den prozentualen jährlichen Minderungszielen lässt sich eine absolute Jahresemissions-(Gesamt) menge ableiten.

c) Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Die zugelassenen Emissionsmengen sind mit Blick auf die damit absehbar sehr kurzfristige und radikale Klimapolitik in späteren Reduktionsphasen und die Auswirkungen dieses nicht planvollen Vorgehens auf die grundrechtliche Freiheit nicht verfassungsgemäß.

Die Rechtfertigung der Grundrechtsvorwirkung setzt voraus, dass diese den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes entspricht und ansonsten verhältnismäßig ist (BVerfGE 6, 32; 157, 30, Rn. 189). Die Gefährdung künftiger Freiheit durch § 3 Abs. 1 und 2 und § 4 Abs. 1 KSG in Verbindung mit Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 ist verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen, weil die Vorschriften insbesondere gegen Art. 20a GG – und gleichlaufend gegen Art. 2 Abs. 2 GG, was später unter dem Rubrum der grundrechtlichen Schutzdimension separat erörtert wird (unten C. I. 2.) – verstoßen. Grundlage dessen ist, dass angesichts der (unter A. I.) dargelegten neuen Erkenntnisse nun feststeht, dass die gemäß § 3 Abs. 1 und 2 und § 4 Abs. 1 KSG in Verbindung mit Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 zugelassenen Emissionen das in § 1 S. 3 KSG geregelte Ziel von „deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5°C“ deutlich verfehlen und damit der verfassungsrechtlich gebotene Klimaschutz nicht erreicht wird. Durch das KSG wird eine derart große Menge an CO₂-Emissionen zugelassen, dass der Klimawandel, global extrapoliert, menschengefährdende Ausmaße annimmt.

aa) Verstoß gegen Art. 20a GG

(1) Klimaschutzgebot des Art. 20a GG und Konkretisierung durch das KSG

Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz und zur Herstellung von Klimaneutralität. Der Senat stellt auch klar, dass die Verfassung hiermit politische Entscheidungsspielräume begrenzt, um Maßnahmen zum Umweltschutz zu ergreifen oder diese zu unterlassen. Weiter heißt es (BVerfGE 157, 30, Rn. 206):

„In Art. 20a GG ist der Umweltschutz zur Angelegenheit der Verfassung gemacht, weil ein demokratischer politischer Prozess über Wahlperioden kurzfristiger organisiert ist, damit aber strukturell Gefahr läuft, schwerfälliger auf langfristig zu verfolgende ökologische Belange zu reagieren und weil die besonders betroffenen künftigen Generationen heute naturgemäß keine eigene Stimme im politischen Willensbildungsprozess haben. Mit Blick auf diese institutionellen Bedingungen erlegt Art. 20a GG der demokratischen Entscheidung inhaltliche Bindungen auf.“

Gleichzeitig erkannte der Senat einen Gestaltungsspielraum für die Gesetzgebung an und lehnte die Ableitung von exakt quantifizierbaren Grenzen der Erderwärmung und damit korrespondierende Emissionsmengen oder Reduktionsvorgaben ab (Rn. 207). Dem gegenüber steht jedoch auch die Feststellung, dass Art. 20a GG als Kli-

maschutzgebot nicht leerlaufen dürfe und es insoweit Aufgabe verfassungsgerichtlicher Kontrolle bleibe, über die Wahrung der Grenzen des Art. 20a GG zu wachen.

Ausgehend davon bestätigte der Senat die Konkretisierung des Klimaschutzziels des Art. 20a GG durch § 1 S. 3 KSG und damit durch die Zielvorgabe des Paris-Abkommens als rechtlich zulässig (Rn. 208) und wies darauf hin, dass der Konkretisierungsspielraum „*derzeit aber gewahrt*“ sei (Rn. 211). Weiter heißt es (Rn. 212):

*„Neue hinreichend gesicherte Erkenntnisse über die Entwicklung der anthropogenen Erderwärmung oder deren Folgen und ihre Beherrschbarkeit könnten allerdings auch unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums eine andere Zielfestlegung im Rahmen des Art. 20a GG erforderlich machen. Das unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. **Durch Art. 20a GG ist dem Gesetzgeber eine permanente Pflicht aufgegeben, das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen (vgl. BVerfGE 49, 89 <130, 132> zu Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG).** Sollte sich das in Art. 2 Abs. 1 lit. a PA vereinbarte Temperaturziel als unzulänglich erweisen, ausreichenden Klimaschutz zu erzielen, aktualisiert sich auch die Verpflichtung aus Art. 20a GG, eine Lösung des Klimaschutzproblems auf internationaler Ebene zu suchen; es müsste insbesondere versucht werden, strengere Vereinbarungen zu erzielen. Hingegen müsste sich eine Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzzielen wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts vor Art. 20a GG rechtfertigen lassen (vgl. dazu allgemein Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 71; Kluth, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 51. EL 2016, Art. 20a Rn. 106; siehe auch Art. 4 Abs. 3 PA, § 3 Abs. 3 Satz 2 KSG), sofern nicht neuere hinreichend gesicherte Erkenntnisse in der Klimaforschung ergeben, dass die Erderwärmung geringeres Schädigungspotenzial hat, als dies derzeit zu befürchten ist.“*

Es wird zunächst klargestellt, dass diese verfassungsrechtliche Konkretisierung des Art. 20a GG durch die Temperaturschwelle in § 1 S. 3 KSG nicht angegriffen wird. Vielmehr wird beanstandet, dass die in § 3 Abs. 1 und 2 und § 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 2, 2a und 3 enthaltenen relativen und absoluten Zielbestimmungen diese verfassungsrechtliche Konkretisierung offenkundig unterlaufen, weil die darin normierten deutschen Ziele der 1,5-, aber letztlich auch der 1,7- oder 1,75-Grad-Grenze des Art. 2 PA nicht gerecht werden. Legt man die neuen klimawissenschaftlichen Erkenntnisse über das Tempo der Erderwärmung sowie die Reduzierung der bestehenden Unsicherheiten in den Prognosen zugrunde, ergibt sich insoweit:

(2) Verstoß des §§ 3 Abs. 1 und 2, 4 Abs. 1 KSG n.F. i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a, Anlage 3 gegen Art. 20a GG

Die durch § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG a.F. zugelassenen Emissionsmengen sah der Senat mit der Temperaturschwelle des § 1 S. 3 KSG dem Grunde nach als vereinbar an und begründete dies im Wesentlichen damit, dass die Bestimmung des nationalen Restbudgets mit erheblichen Ungewissheiten verbunden sei und deshalb dem Gesetzgeber Entscheidungsspielräume verblieben (Rn. 215).

Mittlerweile konnten diese Ungewissheiten sowohl hinsichtlich des globalen Restbudgets und im Gefolge dessen auch hinsichtlich des nationalen Restbudgets in den letzten Jahren erheblich reduziert werden. Ferner zeigt sich, dass die Emissionsentwicklung bisher (insbesondere seit dem 1,5°C-Sonderbericht des IPCC aus dem Jahr 2018 und dem Umweltgutachten des SRU aus dem Jahr 2020) tatsächlich so verläuft, wie es die wissenschaftlichen Prognosen vorhersagten. Bereits heute steht fest, wie im Sachverhalt ausführlich dargelegt wurde (A. I. 4.), dass die Bundesrepublik ihren Anteil zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C – die der Gesetzgeber ausweislich des § 1 Satz 3 KSG und des von Deutschland ratifizierten Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen selbst als Ziel zu verfolgen vorgibt – überschritten hat. Selbst der Anteil für die Erreichung einer Begrenzung auf 1,75°C ist bei einer Zielerreichungswahrscheinlichkeit von 67 % bereits zeitnah aufgebraucht. Angesichts dieser im Vergleich zum Klima-Beschluss deutlich veränderten Sachlage ist der Gesetzgeber zum Handeln verpflichtet und verletzt durch weiteres Zuwarten die Grenzen seines Gestaltungsspielraumes.

(a) Klima-Beschluss: Budget-Anforderungen und Verstärkung durch das EGMR-Klima-Urteil

Zunächst wird auf die Ausführungen des Senats zum Erfordernis einer Budgetbestimmung hingewiesen (Rn. 218):

„Der Gesetzgeber ist ... nicht gehindert, Minderungsziele zu formulieren, ohne dabei von Beginn an eine Vorstellung davon zu entwickeln, welche Gesamtemissionsmenge noch zur Verfügung steht. Er geht dann aber wegen der Unumkehrbarkeit der angestoßenen Prozesse das Risiko ein, dass die Temperaturschwelle überschritten wird. Theoretisch mag die Politik bei der Formulierung ihrer Minderungsziele sogar dauerhaft auf die Vorstellung von einer Gesamtemissionsmenge verzichten und sich bemühen, die gesetzte Temperaturschwelle versuchsweise im Wege von trial and error einzuhalten. So könnte allerdings kein bestimmtes Temperaturniveau angesteuert werden, weil die unumkehrbaren Effekte von CO₂-Emissionen auf das Klima Korrekturen des eingeschlagenen Pfades allenfalls begrenzt zulassen. Letztlich bedeutete dies, Klimaschutz ins Blaue hinein zu betreiben. Das ist aber nicht das Ziel der Bundesregierung.“

Hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Rahmens betreffend die Quantifizierung eines Restbudgets führte der Senat aus (BVerfGE 157, 30, Rn. 229):

*„(dd) Obwohl die konkrete Quantifizierung des Restbudgets durch den Sachverständigenrat nicht unerhebliche Unsicherheiten enthält, müssen ihm die gesetzlichen Reduktionsmaßgaben Rechnung tragen. Weil bei der exakten Quantifizierung des Zusammenhangs zwischen CO₂-Emissionen und Erderwärmung Unsicherheiten verbleiben, lässt Art. 20a GG der Gesetzgebung zwar Wertungsspielräume (vgl. BVerfGE 128, 1 <39>; siehe auch zu den Grundrechten BVerfGE 49, 89 <131 f.>; 83, 130 <141 f.>). Die Größe der zur Wahrung der Temperaturschwelle verbleibenden Emissionsmenge lässt sich derzeit nicht so exakt ermitteln, dass die vom Sachverständigenrat angegebene Budgetgröße ein zahlengenaues Maß für die verfassungsgerichtliche Kontrolle bieten könnte. **Jedoch darf der Gesetzgeber seine Wertungsspielräume nicht nach politischem Belieben ausfüllen. Besteht wissenschaftliche Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge, setzt Art. 20a GG den Entscheidungen des Gesetzgebers - zumal solchen mit unumkehrbaren Folgen für die Umwelt - vielmehr Grenzen und erlegt ihm, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, eine besondere Sorgfaltspflicht auf** (vgl. auch BVerfGE 128, 1 <37>; Epiney, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 71; siehe auch Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, S. 101 f.; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 121 ff.; Wolf, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 20a Rn. 32; Murswiek, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 50; Huster/Rux, in: BeckOK GG, 45. Ed. 15. November 2020, Art. 20a Rn. 22). **Ausdruck dieser besonderen Sorgfaltspflicht ist jedenfalls, dass der Gesetzgeber bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen - jeweils in Ansehung ihrer Belastbarkeit - berücksichtigen muss. Auch nach Art. 3 Nr. 3 Satz 2 Klimarahmenkonvention soll das Fehlen einer völligen wissenschaftlichen Gewissheit nicht als Grund für das Aufschieben von Vorsorgemaßnahmen dienen, wenn "ernsthafte oder nicht wiedergutzumachende" Schäden drohen.** Hinsichtlich der Gefahr des irreversiblen Klimawandels muss das Recht daher auch den aus einem qualitätssichernden Verfahren hervorgegangenen Schätzungen des IPCC zur Größe des verbleibenden globalen CO₂-Restbudgets und den Konsequenzen für verbleibende nationale Emissionsmengen Rechnung tragen, wenn diese auf die Möglichkeit der Überschreitung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle hinweisen.“*

Ausgehend davon stellte der Senat fest, dass die Einhaltung des verbleibenden Restbudgets mit den getroffenen Regelungen nicht als gewiss erscheine, denn bei einer Begrenzung auf 1,7 °C mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % kam der SRU bereits damals zu dem Ergebnis, dass das Restbudget durch die in § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 zugelassenen CO-Mengen bis 2030 bereits weitgehend aufgezehrt sei (Rn. 231). Zur Wahrung der Budgetgrenzen

müsste nach 2030 alsbald Klimaneutralität realisiert sein, was jedoch nach Auffassung des Senats nicht wahrscheinlich sei (Rn. 234). Doch der Feststellung, dass durch die Regelungen des KSG das nationale Restbudget weit überzogen werde, stünde die Unsicherheit bezüglich der Größe des globalen CO₂-Restbudgets entgegen (Rn. 236). Gleichwohl hat der Senat auch darauf hingewiesen, dass dem Gesetzgeber sein in Konkretisierung von Art. 20a GG bekundetes Bemühen aufgegeben werde, den Temperaturanstieg auf möglichst 1,5°C zu begrenzen.

Art. 20a GG erlegt dem Gesetzgeber allerdings, insbesondere wenn dessen Entscheidungen mit unumkehrbaren Folgen für die natürlichen Lebensgrundlagen verbunden sind und künftige Generationen wesentlich betreffen, eine besondere Sorgfaltspflicht auf in Verbindung mit einer Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht (BVerfGE 157, 30, Rn. 212 und 229). Ausdruck dieser Sorgfaltspflicht ist es, dass der Gesetzgeber bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigung berücksichtigen muss, so dass auch den Schätzungen des IPCC und den damit verbundenen Konsequenzen für die verbleibenden nationalen Emissionsmengen Rechnung getragen werden muss (BVerfGE 157, 30, Rn. 229).

Das EGMR-Klima-Urteil unterstreicht zudem nachdrücklich, dass beim Ambitionsniveau – um das es hier allein geht – der Gestaltungsspielraum nicht zu weit gezogen werden dürfe, was im Wege der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Art. 20a GG anhand des Art. 8 EMRK vorliegend (ebenso wie unten bei Art. 2 Abs. 2 GG) relevant ist. Der EGMR stellt in seinem Klimaseniorinnen-Urteil vom 09.04.2024 fest, dass der Staat die Pflicht hat,

„die einschlägigen Treibhausgas-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten zu aktualisieren“ (Rn 550 Buchst. d des Urteils).

Der EGMR ergänzt darüber hinaus die Ausführungen des Senats im Klima-Beschluss, der primär die zulässigen Emissionsmengen in den Blick nahm, mit menschenrechtlichen Anforderungen an die Effektivität des Klimaschutzes. Der EGMR stellt fest:

„Die Staaten haben eine positive Verpflichtung, den entsprechenden legislativen und administrativen Rahmen zu schaffen, der einen wirksamen Schutz der menschlichen Gesundheit und des menschlichen Lebens gewährleisten soll. (...) Die Staaten sind auch verpflichtet, diesen Rahmen in der Praxis wirksam anzuwenden. Denn Vorschriften zum Schutz garantierter Rechte haben wenig Sinn, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werden, und die Konvention soll wirksame Rechte schützen, keine illusorischen. Die entsprechenden Maßnahmen müssen rechtzeitig und wirksam angewendet werden.“ (Rn. 538 des Urteils).

Hinter diesen völkerrechtlichen Vorgaben des EGMR zur Paris-konformen Begrenzung der nationalen Treibhausgasemissionen kann auch die Interpretation des Art. 20a GG – und des später zu erörternden Art. 2 Abs. 2 GG – nicht zu-

rückbleiben. Dies spricht dafür, den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers künftig eher enger als bislang zu ziehen.

Gemessen an dieser Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht und diesem Effektivitätsgebot ergibt sich in der Zusammenschau mit der seit dem Klima-Beschluss grundlegend geänderten Faktenlage (A. I. 4.) Folgendes:

- (b) Aktualisierungen der klimawissenschaftlichen Erkenntnisse – Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers

Der deutsche Gesetzgeber hätte auf der Grundlage seiner Beobachtungspflicht inzwischen zu einer deutlichen Nachbesserung und Effektivität seiner Klimapolitik bezogen auf deren Ambitionsniveau schreiten müssen. Die in den vergangenen Jahren gewonnenen Erkenntnisse, wie sie im Sachverhalt dargelegt wurden (oben A. I. 4.), verpflichten den Gesetzgeber zur Anpassung der in § 3 Abs. 1 und 2, § 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 geregelten Zielbestimmungen und der daraus folgenden Jahresemissionsmengen.

Wie dargelegt haben die Berechnungen der globalen Budgetzahlen eine methodische Verbesserung erfahren. Der wahrscheinliche Wertebereich und damit die mit CO₂-Budgets assoziierte wissenschaftliche Unsicherheit ließen sich deutlich verkleinern. Ferner ist festzuhalten, dass anhand der geschilderten Fakten keinerlei Tendenz erkennbar ist, dass das globale Restbudget langsamer aufgebraucht wird, als es die Prognosen vorhersagen. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall.

Das deutsche CO₂-Restbudget für eine ziemlich wahrscheinliche Einhaltung (83 %) der 1,5°C-Grenze erwies sich im Sachverhalt anhand der Darlegungen von IPCC und SRU als bereits überschritten, nach Forster et al. aber auch das Budget für 67 % Wahrscheinlichkeit. Nimmt man – wie klimavölkerrechtlich durch Art. 2 Abs. 2 Paris-Abkommen geboten – Abstand von einer reinen Pro-Kopf-Verteilung zwischen den Staaten und berücksichtigt Aspekte der Leistungsfähigkeit und historischen Emissions-Verursachung, sind die Budgets noch wesentlich deutlicher überschritten, Selbst der Anteil für die Erreichung einer Begrenzung auf 1,75°C ist bei einer Zielerreichungswahrscheinlichkeit von 67 % bereits in wenigen Jahren aufgebraucht, auch dies aber nur, wenn man wiederum Leistungsfähigkeit und historische Verursachung ausblendet. All dies kann, anders als möglicherweise noch zum Zeitpunkt des Klima-Beschlusses, auch nicht durch Verweis auf eine unsichere Datenlage abgetan werden, wie im letzten Absatz hervorgehoben wurde. Es liegen somit neue hinreichend gesicherte Erkenntnisse über die Entwicklung der anthropogenen Erderwärmung vor, die von dem Gesetzgeber zu berücksichtigen sind und zu einer Nachbesserung der KSG-Zielpfads als das wesentliche klimapolitische Steuerungsgesetz zwingen.

Dass man sich nicht länger auf vage Annahmen eines vielleicht doch größeren Restbudgets zurückziehen kann, sondern das Ambitionsniveau vielmehr angehoben werden muss, hat Ende 2023 letztlich auch die Bundesregierung selbst

eingräumt. In dem auch von Deutschland mitgetragenen Beschluss zur weltweiten Bestandsaufnahme (Decision 1/CMA.5, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf) ist keinerlei Rede davon, dass man theoretisch denkbar auch auf Zielkurs sein könnte, wenn man die – fiktive – Annahme zugrunde legen würde, dass die Budgets womöglich doch größer wären. Vielmehr wird dort deutlich konstatiert, dass beim Klimaschutz mehr passieren muss. Wenn der Senat im Klima-Beschluss die zuvörderst internationale Orientierung der Klimapolitik hervorhebt, so ist dies letztlich der entscheidende Gesichtspunkt. Aus gleichen Gründen kann auch nicht länger übergangen werden, dass Leistungsfähigkeit und historische Verursachung als Kriterien bei der Budgetbestimmung international maßgeblich sind (Art. 2 Abs. 2 PA) und speziell in den – den größten Teil der Weltbevölkerung stellenden – Ländern des Globalen Südens keinerlei Bereitschaft besteht, gemeinsame globale Klimaschutzanstrengungen ohne die Berücksichtigung dieser Prinzipien anzugehen. Im Sachverhalt wurde bereits deutlich: Deutschland ist historisch und aktuell gemessen an seinem Bevölkerungsanteil weit überproportional an der Verursachung der globalen Erderwärmung beteiligt. Deutschland ist historisch betrachtet (Zeitraum: 1850-2018) für 4,6 % der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich. Deutschlands Pro-Kopf CO₂-Emissionen lagen 2019 bei 8,5 Tonnen und damit 3,6 Tonnen über dem globalen Durchschnitt. Im Jahr 2018 war Deutschland bei einem Weltbevölkerungsanteil von ungefähr 1,1 % für jährlich 1,8 % der Treibhausgasemissionen verantwortlich (BMU, Klimaschutz in Zahlen, 2021, S. 4 und 14).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das aktuelle Ambitionsniveau des KSG mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für künftige Generationen gemäß Art. 20a GG nicht vereinbar ist. Angesichts der bereits präsenten schweren Auswirkungen einer derzeitigen globalen Erwärmung von etwa 1,1°C (und im Jahr 2023 für sich genommen 1,43°C, siehe oben A. I. 1. und 4.) spricht auch nichts dafür, dass weitere Klimawandel-Anpassungsmaßnahmen die Folgen einer weiteren Erwärmung für die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen verfassungsrechtlich hinreichend lindern können (näher dazu C. I. 2.b.cc.). Hinzu tritt, dass sich Europa, wie im Sachverhalt dargelegt (siehe oben A. I. 3.), um den Faktor 1,5-2 schneller erwärmt als alle anderen Kontinente. Die vom BVerfG implizit im Klima-Beschluss zugrunde gelegte Annahme, die globale Durchschnittserwärmung sei in gleicher Höhe jeweils auch für Europa zutreffend und dies begründe die mögliche Bewältigung jener Erwärmung durch Anpassung, entspricht daher jedenfalls dem heutigen Forschungsstand nicht mehr. Dies verpflichtet umso mehr zu raschem Handeln und verdeutlicht bei anhaltender Nicht-Anpassung des Ambitionsniveaus, dass Klimaneutralität vom Gesetzgeber scheinbar gar nicht ernsthaft angestrebt wird. Letztlich verpflichtet Art. 20a GG – wie Art. 2 Abs. 2 GG (dazu sogleich) – zur Ausweisung und Einhaltung eines Paris-konformen Budgets.

bb) Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Die derzeitigen, durch die KSG-Novelle unveränderten Bestimmungen zum Ambitionsniveau des KSG, § 3 Abs. 1 und 2, § 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3, verstoßen außerdem gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit. Der Senat führt im Klima-Beschluss aus, dass die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend so zu gestalten sind, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und die Reduktionslasten über die Zeit und zwischen den Generationen nicht einseitig zulasten der Zukunft verteilt sind. Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine "Vollbremsung" - eine radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde (BVerfGE 157, 30, Rn. 192).

Schon jetzt ist absehbar, dass der Übergang zu einer klimaverträglichen Lebens- und Wirtschaftsweise aufgrund der verschleppten Klimapolitik nur mit großen Brüchen in wesentlichen Lebensbereichen wie Landwirtschaft, Ernährung, Bauwesen, Verkehr u.a.m. möglich sein wird. Das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung wird vom Gesetzgeber deshalb verletzt, weil die schon heute zu konstatierende eingriffsähnliche Vorwirkung zu Lasten der grundrechtlichen Freiheit insgesamt trotz eines gar nicht mehr vorhandenen Budgets einfach weiter ignoriert wird. Unverhältnismäßigkeit kann hier, dem Klima-Beschluss folgend, nur abgewendet werden, wenn die gebotene Transformation rechtzeitig – zu spät ist es jetzt bereits, daher nun wenigstens umgehend – eingeleitet wird, ein hinreichender Entwicklungsdruck vermittelt und Planungssicherheit für die Rechtsunterworfenen hergestellt wird. Sonst wird – im Sinne der Angemessenheits-Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung – vom Gesetzgeber ein Ausgleich kollidierender Belange einseitig zu Lasten künftiger Freiheit betrieben, indem er das voranschreitende Problem Klimawandel weiter aufschiebt und sich, gleichsam ins Blaue hinein, darauf verlässt, dass ggf. die Gesetzgebung zu einem späteren Zeitpunkt noch folgen könnte.

Die materiellen Regeln für den Ausgleich kollidierender Freiheitssphären im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verlangen, dass Abwägungen zwischen verschiedenen kollidierenden Freiheitsrechten nicht offensichtlich einseitig gelöst werden. Genau dies passiert, wenn das Ambitionsniveau in einer Situation, in der letztlich kein Budget mehr vorhanden ist, nicht angepasst wird, wie dies gegenwärtig der Fall ist. Der im Klima-Beschluss geforderte entwicklungsförderliche Planungshorizont (BVerfGE 157, 30, Rn. 244 ff.) wird dabei vom Gesetzgeber nicht ansatzweise bereitgestellt. Soweit aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt, die Schonung künftiger Freiheit und den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten, wird dem mit der aktuellen Rechtslage offenkundig nicht Rechnung getragen. Die grundrechtlich geschützte Freiheit wird absehbar massiv beschränkt werden. Letztlich wird der Gesetzgeber somit seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung nicht gerecht, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen (vgl. Rn. 248 ff.). Der aktuelle Zielpfad des KSG bietet somit keine voraus-

schauende und verfassungsrechtlich notwendige Orientierung für die vom Grundgesetz geforderte Transformation hin zu einer klimaneutralen Gesellschaft. Die Auseinandersetzung mit diesen Anforderungen wird im weiteren Verlauf bezogen auf die KSG-Novelle 2024, die zeitnahe Klimaneutralität faktisch noch weiter erschwert, noch weiter geführt.

d) Zwischenergebnis

Die durch § 3 Abs. 1 und 2, § 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 zugelassenen Jahresemissionsmengen sind verfassungswidrig, weil sie das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung verletzen. Die infolge der zugelassenen Emissionsmengen eintretende eingriffsähnliche Vorwirkung lässt sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen. Insoweit liegt ein Verstoß gegen Art. 20a GG und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vor.

2. Verletzung der grundrechtlichen Schutzdimension

Nachstehend wird dargelegt, dass auch die grundrechtliche Schutzgarantie aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, die sich insoweit in einem Gleichlauf mit Art. 20a GG befindet, durch das unzulängliche Ambitionsniveau des KSG verletzt ist. Gerade das Hinnehmen des Klimawandels selbst (und nicht nur die verzögerte und irgendwann dann sehr radikale klimapolitische Reaktion darauf) ist also verfassungswidrig, und zwar nicht nur wegen Art. 20a GG, sondern auch in grundrechtlicher Perspektive. Dazu ist Folgendes darzulegen:

a) Schutzrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

Der Staat ist durch das Grundrecht auf Leben und Gesundheit in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels verpflichtet, und die Bürgerinnen und Bürger sind berechtigt, dies einzufordern.

aa) Schutzbereich

Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit ist in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verankert. Diesem Grundrecht kommt eine Sonderstellung zu (BVerfG, Kammerbeschluss vom 11. August 1999 – 1 BvR 2181/98 –, Rn. 67, juris; BeckOK GG/Lang, 57. Ed. 15.1.2024, GG Art. 2 Rn. 162), weil es zwar einem Gesetzesvorbehalt und damit einer Abwägbarkeit mit anderen Grundrechtsgarantien unterliegt, jedoch zugleich die elementare Voraussetzung jeglicher Freiheit markiert. Dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit kommt damit ein besonderes Gewicht in seiner Abwehr- wie auch in seiner Schutzdimension zu.

Hinsichtlich des Inhalts der Schutzdimension des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG hat der Senat Folgendes ausgeführt (BVerfGE 157, 30, Rn. 145 ff.):

„Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG enthält eine allgemeine staatliche Schutzpflicht für das Leben und die körperliche Unversehrtheit. Das Grundrecht schützt nicht nur als subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe. Es schließt auch die staatliche Pflicht ein, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren (vgl. BVerfGE 142, 313 <337 Rn. 69> m.w.N.; stRspr). Die aus der objektiven Funktion des Grundrechts abgeleiteten Schutzpflichten sind grundsätzlich Teil der subjektiven Grundrechtsberechtigung. Werden Schutzpflichten verletzt, so liegt darin zugleich eine Verletzung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, gegen die sich Betroffene mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen können (vgl. BVerfGE 77, 170 <214>; stRspr).

Die Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG greift nicht erst dann ein, wenn Verletzungen bereits eingetreten sind, sondern ist auch in die Zukunft gerichtet (vgl. BVerfGE 49, 89 <140 ff.>; 53, 30 <57>; 56, 54 <78>; 121, 317 <356>). Die Pflicht zum Schutz vor Lebens- und Gesundheitsgefahren kann eine Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen (vgl. H. Hofmann, ZRP 1986, 87 <88>; Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 116 ff. m.w.N.; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 283 ff.; Murswiek/Rixen, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 202). Das gilt erst recht, wenn unumkehrbare Entwicklungen in Rede stehen. Diese intergenerationelle Schutzverpflichtung ist allerdings allein objektivrechtlicher Natur, weil künftige Generationen weder in ihrer Gesamtheit noch als Summe der einzelnen erst künftig lebenden Menschen aktuell grundrechtsfähig sind (oben Rn. 109; vgl. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 119 f.; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, Art. 20a GG Rn. 95).

[...] Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen und insbesondere vor Schädigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen (vgl. BVerfGE 49, 89 <140 f.>; stRspr; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, S. 51 f.).“

Im Folgenden stellte der Senat weiterhin fest, dass die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgende Schutzgarantie auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen, einschließt, und verweist dafür auf die Bedrohungen durch Hitzewellen, Überschwemmungen oder Wirbelstürme (Rn. 149). Der Staat ist dabei sowohl den heute lebenden Menschen als auch im Hinblick auf künftige Generationen verpflichtet. Auch angesichts der im Sachverhalt (siehe oben A. I. 4.d.) aufgezeigten immensen Bedrohungslage für die Gesundheit des Menschen infolge eines gebremsten und erst recht eines ungebremsten Klimawandels ist die Betroffenheit des Schutzbereichs eindeutig.

bb) Anforderungen nach der EMRK

Im Rahmen der Bestimmung des Inhalts der aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgenden Verpflichtungen hat der Senat im Klima-Beschluss auch die Rechtsprechung des EGMR herangezogen und festgestellt, dass sich auch aus der EMRK die positive Verpflichtung des Staates zum Schutz vor lebens- und gesundheitsgefährdenden Umweltbeeinträchtigungen ergebe (vgl. etwa BVerfGE 157, 30, Rn. 147).

Der EGMR hat, wie im Sachverhalt sowie zu Art. 20a GG dargelegt, mit Urteil vom 09.04.2024, Az. 53600/20 nun ebenfalls festgestellt, dass die Staaten gemäß Art. 8 EMRK die positive Verpflichtung haben, ausreichende Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels umzusetzen, um das private und familiäre Leben vor schwerwiegenden negativen Auswirkungen zu schützen – ausgehend davon, dass im europäischen Völkerrecht der Art. 8 EMRK als Basis des grundrechtlichen Schutzes der Gesundheit vor Umweltgefahren vom EGMR herangezogen wird (Rn. 544-545). Jenseits der bereits diskutierten Verpflichtung auf eine sorgfältige Tatsachenermittlung, ein planvolles und vor allem auch effektives Vorgehen wird damit gerade auch das Recht auf Leben und Gesundheit weiter akzentuiert:

„544. Wie bereits erwähnt, hat der Gerichtshof bereits vor langer Zeit entschieden, dass sich der Schutzbereich von Artikel 8 der Konvention auf nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, das Wohlbefinden und die Lebensqualität erstreckt, die sich aus verschiedenen Quellen von Umweltschäden und der Gefahr von Schäden ergeben. Ebenso leitet der Gerichtshof aus Artikel 8 ein Recht des Einzelnen auf wirksamen Schutz durch die staatlichen Behörden vor schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen auf sein Leben, seine Gesundheit, sein Wohlergehen und seine Lebensqualität ab, die sich aus den schädlichen Auswirkungen und Risiken des Klimawandels ergeben (siehe oben, Rn. 519).

545. Dementsprechend besteht die Verpflichtung des Staates gemäß Artikel 8 darin, seinen Teil dazu beizutragen, diesen Schutz zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang besteht die Hauptpflicht des Staates darin, Vorschriften und Maßnahmen zu erlassen und in der Praxis wirksam anzuwenden, die geeignet sind, die bestehenden und potenziell unumkehrbaren künftigen Auswirkungen des Klimawandels abzumildern. Diese Verpflichtung ergibt sich aus dem Kausalzusammenhang zwischen dem Klimawandel und dem Genuss der Konventionsrechte, wie oben in den Randnummern 435 und 519 festgestellt, sowie aus der Tatsache, dass Ziel und Zweck der Konvention als Instrument zum Schutz der Menschenrechte erfordern, dass ihre Bestimmungen so ausgelegt und angewandt werden, dass sie Rechte garantieren, die praktisch und wirksam und nicht theoretisch und illusorisch sind (siehe zum Beispiel H.F. und andere gegen Frankreich, oben zitiert, § 208 in fine; siehe auch oben Rn. 440).“

Mithin ist der Schutzbereich der Schutzpflichtendimension des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG durch die Gefahren des Klimawandels auch im Wege einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung eröffnet.

b) Verletzung der grundrechtlichen Schutzverpflichtung

Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ist verletzt, da der Gesetzgeber in puncto Anpassung des Klimaziel-Ambitionsniveaus keine ausreichenden Regelungen getroffen hat, um die Auswirkungen des Klimawandels derart zu begrenzen, dass der Schutz von Leben und Gesundheit gewährleistet werden kann. Dies folgt daraus, dass die Regelungen des KSG, insbesondere die in § 3 Abs. 1 und 2, § 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 zugelassenen relativen und absoluten Emissionsmengen offenkundig ungeeignet sind, um das verfassungsrechtliche Klimaschutzziel des Art. 20aGG und des Art. 2 Abs. 2 GG einzuhalten, welches die Begrenzung des Temperaturanstiegs auf deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C normiert respektive dahingehend eine zulässige Konkretisierung durch den Gesetzgeber erfahren hat (BVerfGE 157, 30, Rn. 208). Die bei einer Erderwärmung um 2°C (oder sogar darüber) auftretenden klimabedingten Risiken für natürliche und menschliche Systeme fallen, wie im Klima-Beschluss näher aufgegriffen wurde, deutlich höher aus, als es bei einer Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 °C der Fall wäre (IPCC, Sonderbericht 1,5 °C, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2018, zusammenfassend S. 9, A.3). Die damit in Kauf genommenen Bedrohungen von Leben und Gesundheit begründen eine Verletzung der grundrechtlichen Schutzverpflichtung. Wir legen zunächst die allgemeinen Voraussetzungen für die Annahme einer Schutzrechtsverletzung bezogen auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG dar, gehen sodann auf die Ausführungen im Klima-Beschluss sowie die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers ein und begründen abschließend, dass und warum eine Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers hier verletzt wurde.

aa) Voraussetzungen nach dem Klima-Beschluss

Um einen intensiven, umfangreichen und funktionierenden Grundrechtsschutz für die Grundrechtstragenden zu erreichen, ist der Staat inhaltlich dazu verpflichtet, einerseits eigene ungerechtfertigte Eingriffe in die grundrechtlich geschützten Güter der Rechtsträger zu unterlassen und andererseits, als direktes Äquivalent zu dieser Pflicht des Staates, Verletzungen von grundrechtlichen Schutzgütern durch Dritte, die sich nicht verfassungsrechtlich rechtfertigen lassen, gesetzlich zu verbieten und dies auch wirksam durchzusetzen (BVerfGE 79, 174 (202); 88, 203; 157, 30; Klein, DVBI 1994, 489 (491)).

Dabei gebührt dem Gesetzgeber, wie stets bei Grundrechtsbeeinträchtigungen, ein Ausgestaltungsspielraum hinsichtlich der Erfüllung der Schutzpflicht respektive des darin explizierten Schutzrechts, so dass die Gesetzgebung, neben formalverfassungsrechtlichen Anforderungen wie dem Parlamentsvorbehalt, nach der bisherigen Rechtsprechung im Kern daraufhin überprüft werden kann, ob sie Abwägungsgrenzen überschritten hat, wie sie gängigerweise insbesondere über den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgebildet werden. Anders ausgedrückt findet der Gestaltungsspielraum dort seine Grenze, wo bestimmte Maßnahmen und Handlungen zwingend erforderlich zum Schutz des Schutzguts sind (Murswiek/ Rixen, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 2 Rn. 30; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001).

Die so umschriebene Grenze, ab derer der Staat zu einem Handeln verpflichtet ist, lässt sich abstrakt mit dem Begriff des **Untermaßverbotes** respektive eines angemessenen und wirksamen Schutzes markieren (BeckOK GG/Lang, 57. Ed. 15.1.2024, GG Art. 2 Rn. 255 mit Verweis auf BVerfGE 88, 203 (254 f.); BVerfGE 157, 30). Das Untermaßverbot ist nach der Judikatur dann verletzt, wenn der Gesetzgeber völlig untätig bleibt oder eindeutig zu wenig zum Schutz unternimmt (BVerfGE 46, 160 (164 f.); Alexy, Theorie der Grundrechte, 1986, S. 420 ff.), wenn also die öffentliche Gewalt Vorkehrungen zum Schutz des Grundrechts trifft, die völlig ungeeignet oder völlig unzulänglich sind (BVerfGE 77, 170 (215); BVerfGE 79, 174 (202); BVerfGE 85, 191 (212 f.); BVerfG, NJW 2017, 53, Rn. 70). Exakt solche offensichtlich ungeeigneten Vorkehrungen seitens der deutschen Gesetzgebung finden sich in den nicht angepassten Bestimmungen des KSG zu den geltenden Klimazielen und dem hierdurch vorgezeichneten Reduktionspfad.

Hinsichtlich der (allgemeinen) Voraussetzungen für eine Verletzung der aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG resultierenden Schutzpflicht führte der Senat im Klima-Beschluss Folgendes aus (BVerfGE 157, 30, Rn. 152):

„[...] Ob ausreichende Maßnahmen getroffen sind, um grundrechtliche Schutzpflichten zu erfüllen, ist verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbar (vgl. BVerfGE 77, 170 <214 f.>; 79, 174 <202>; stRspr). Die aus den Grundrechten folgenden subjektiven Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe einerseits und die sich aus der objektiven Bedeutung der Grundrechte ergebenden Schutzpflichten andererseits unterscheiden sich insofern grundlegend voneinander, als das Abwehrrecht in Zielsetzung und Inhalt ein bestimmtes staatliches Verhalten verbietet, während die Schutzpflicht grundsätzlich unbestimmt ist. Die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren entgegengewirkt werden soll, die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung sind Sache des Gesetzgebers, dem grundsätzlich auch dann ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen (vgl. BVerfGE 96, 56 <64>; 121, 317 <356>; 133, 59 <76 Rn. 45>; 142, 313 <337 Rn. 70>; stRspr). Damit liegt, wenn eine Schutzpflicht dem Grunde nach besteht, die Frage der Wirksamkeit staatlicher Schutzmaßnahmen allerdings nicht außerhalb verfassungsgerichtlicher Kontrolle. Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben (vgl. BVerfGE 142, 313 <337 f. Rn. 70> m.w.N.; stRspr).“

Im vorliegenden Fall liegt keine vollständige Untätigkeit des Gesetzgebers vor, da dieser mit den Regelungen des KSG und dem dort festgelegten Minderungspfad erst einmal Schutzmaßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels getroffen hat. Um nun die Unzulänglichkeit dieser staatlichen Schutzvorkehrungen feststellen zu können, stellt sich zunächst die Frage, wie das „verfassungsrechtliche Mindestmaß an Gesundheitsschutz“ näher bestimmt werden kann. Die Schutzpflicht des Staates umfasst jedenfalls auch eine auf Grundrechtsgefährdungen bezogene Risikovorsorge. Maßgeblich für das einzelfallbezogene Mindestmaß an Gesundheitsschutz sind die

Schutzbedürftigkeit und der Rang des betroffenen Rechtsgutes sowie das Gewicht der damit kollidierenden Rechtsgüter (BVerfGE 53, 30 (56 f.), BVerfGE 79, 170 (215), BVerfGE 88, 203 (254), BVerfG Beschl. v. 29.11.1995, NZV 1996, 155). Je größer Art und Schwere der Gefahren, umso eher gebietet Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG Schutzmaßnahmen auch schon bei nur sehr entfernter Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts (BVerfG 49, 89, (142), 53, 30, (57)).

Der Senat hat in seiner Entscheidung vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/17, Rn. 157 entschieden, dass das vom Gesetzgeber vorgesehene Klima-Ambitionsniveau zum damaligen Zeitpunkt (!) nicht völlig unzulänglich sei, um das durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gebotene Schutzziel zu erreichen. Zunächst bestätigte der Senat, dass der Gesetzgeber mit Zugrundelegung des Paris-Ziels im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative gehandelt hat (Rn. 163). Er erkannte außerdem an, dass es tatsächliche Anhaltspunkte dafür gäbe, dass nach dem im KSG a.F. bis 2030 geregelten Reduktionspfad eine Gesamtreduktion nicht mehr leistbar wäre, die einem deutschen Beitrag zur Begrenzung auf 1,5 °C entsprechen könnte (Rn. 166). Außerdem könne eine Begrenzung auf 1,75 °C nur dann gelingen, wenn nach 2030 außerordentlich belastende Reduktionsanstrengungen unternommen würden:

„Dass die Gesundheitsfolgen einer Erderwärmung um 2 °C und des entsprechenden Klimawandels in Deutschland nicht durch ergänzende Anpassungsmaßnahmen verfassungsrechtlich hinreichend gelindert werden könnten, ist nicht zu erkennen (oben Rn. 163 ff.). Zwar könnte dem Gesundheitsschutzgebot durch Anpassungsmaßnahmen kaum Genüge getan werden, wenn der Gesetzgeber dem Klimawandel freien Lauf ließe (oben Rn. 157); das ist aber nicht der Fall. Solange der Gesetzgeber das in § 1 Satz 3 KSG gesetzte Ziel nicht aufgibt, zur Einhaltung des dort zugrunde gelegten Paris-Ziels in absehbarer Zeit Klimaneutralität zu erreichen, und er den dazu in § 3 Abs. 1 und in § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 eingeschlagenen Reduktionspfad mit immer weiter steigenden Minderungsquoten (vgl. § 3 Abs. 3 Satz 2 KSG) und mit jährlich weiter absinkenden Emissionsmengen (vgl. § 4 Abs. 6 Satz 1 KSG) fortsetzt, ist aus heutiger Sicht nicht erkennbar, dass ein verfassungsrechtlich hinreichender Gesundheitsschutz nicht jedenfalls durch ergänzende Anpassungsmaßnahmen möglich wäre.“

Der Senat hat somit maßgeblich darauf abgestellt, dass bei einer Erderwärmung um 2°C Anpassungsmaßnahmen zur Verfügung stünden, welche die klimawandelbedingten Gesundheitsfolgen ausreichend abschwächen könnten, um das verfassungsrechtlich erforderliche Maß an Gesundheitsschutz auf diesem Wege zu erreichen. Ferner hat er auf den damaligen klimawissenschaftlichen Erkenntnisstand abgestellt. Im Sachverhalt wurde nunmehr dargelegt (siehe oben A. I. 4.), dass inzwischen eine grundlegend andere Faktenlage zu konstatieren ist. Ferner liegt mittlerweile eine völkerrechtsfreundliche Auslegung des Art. 2 Abs. 2 GG anhand des Art. 8 EMRK nahe. Im Einzelnen:

bb) Völkerrechtsfreundliche Auslegung: Art. 8 EMRK

Neben dem soeben dargestellten verfassungsrechtlichen Maßstab für die Feststellung einer Schutzrechtsverletzung aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG hat auch der EGMR in dem Urteil vom 09.04.2024 Az. 53600/20 einen Prüfungskatalog für die Beurteilung der Frage, ob ein Staat innerhalb seines Ermessensspielraums geblieben ist, formuliert. Der EGMR nennt die folgenden Punkte (Rn. 550, s. Hervorhebungen durch die Unterzeichnenden):

„550. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Staat seinen Ermessensspielraum eingehalten hat (siehe Rdnr. 543), prüft der Gerichtshof, ob die zuständigen innerstaatlichen Behörden, sei es auf der Ebene der Legislative, der Exekutive oder der Judikative, das Erfordernis gebührend berücksichtigt haben:

(a) Verabschiedung allgemeiner Maßnahmen zur Festlegung eines Zeitplans für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets für denselben Zeitraum oder einer anderen gleichwertigen Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels;

(b) Zwischenziele und -pfade für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen (nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden) festzulegen, die grundsätzlich geeignet sind, die nationalen Gesamtziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen innerhalb der in den nationalen Politiken festgelegten Zeiträume zu erreichen;

(c) den Nachweis erbringen, ob sie die einschlägigen THG Reduktionsziele ordnungsgemäß erfüllt haben oder dabei sind, sie zu erfüllen (siehe die Unterabsätze a) bis b));

(d) die einschlägigen THG-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten zu aktualisieren; und

(e) bei der Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise zu handeln.“

Ausgehend davon können die folgenden allgemeinen Anforderungen abgeleitet werden, anhand derer festgestellt werden kann, ob der menschenrechtlichen Schutzpflicht hinreichend nachgekommen wurde und die im Wege der völkerrechtsfreundlichen Auslegung auch für die Interpretation des Art. 2 Abs. 2 GG Geltung beanspruchen:

Zunächst ist festzuhalten, dass Art. 8 EMRK die Bestimmung einer Zielvorgabe voraussetzt, die **im Einklang mit nationalen und/oder internationalen Verpflichtungen** steht, was wie bereits aufgezeigt durch das aktuelle Ambitionsniveau des KSG gerade nicht sichergestellt wird. **Dabei orientiert sich der EGMR klar an der 1,5-Grad-Grenze, weil der für die Grenze von weit unter zwei Grad im Anschluss an den IPCC mit deutlich höheren Risiken rechnet** (EGMR, Urteil vom 09.04.2024

Az. 53600/20, Rn. 436 und 558). Des Weiteren weist der EGMR (ebenfalls) auf die Sorgfaltspflicht der Vertragsstaaten hin, die einschlägigen Reduktionsziele anhand der besten verfügbaren Daten zu aktualisieren und die Klimaziele sodann auch effektiv durchzusetzen. Nun haben sich insbesondere die Prognosen des SRU zum nationalen Restbudget seit dem Jahr 2020 nicht wesentlich geändert, insbesondere ist keine Tendenz ersichtlich, die auf ein größeres noch verbleibendes Budgets hinweisen. Hinzu kommt, dass auch keine dieser Prognose widersprechenden Studien bekannt sind und insbesondere der Gesetzgeber selbst die Diskussion über ein Budget einerseits verweigert, andererseits im Zuge der sogenannten weltweiten Bestandsaufnahme der COP in Dubai 2023 explizit selbst den vergrößerten Handlungsbedarf eingeräumt hat (siehe oben A. I. 2.). Dies kritisiert auch der SRU in seiner Stellungnahme von April 2024 (auf S. 4) und wies darauf hin, dass, sofern es denn theoretische Möglichkeiten gäbe,

„das erheblich größere Emissionsbudget für Deutschland zu rechtfertigen, das sich aus dem Reduktionspfad des KSG implizit ergibt“,

der Gesetzgeber jedenfalls darüber nicht aufklärt.

Im Sinne der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes sind die genannten Ausführungen des EGMR aus dem Urteil vom 09.04.2024, Az. 53600/20 nach der ständigen Rechtsprechung des Senats im Rahmen der Prüfung der Schutzrechtsverletzung von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zu beachten (BVerfGE 128, 326, Rn. 86):

„Die Europäische Menschenrechtskonvention steht zwar innerstaatlich im Rang eines Bundesgesetzes und damit unter dem Grundgesetz (a). Sie ist jedoch als Auslegungshilfe bei der Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes heranzuziehen (b). Dies gilt auch für die Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (c). Diese verfassungsrechtliche Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention und damit auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte beruht auf der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes und seiner inhaltlichen Ausrichtung auf die Menschenrechte (d). Ihre Heranziehung als Auslegungshilfe verlangt allerdings keine schematische Parallelisierung der Aussagen des Grundgesetzes mit denen der Europäischen Menschenrechtskonvention, sondern ein Aufnehmen der Wertungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (e), soweit dies methodisch vertretbar und mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar ist (f).“

Die Maßstäbe des EGMR sind somit bei der Prüfung der Schutzrechtsverletzung ergänzend zu berücksichtigen.

cc) **Subsumtion: Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers**

Ausgehend von den soeben zitierten Anforderungen des Senats und des EGMR liegt eine Verletzung der Schutzverpflichtung aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG aufgrund der Untätigkeit des Gesetzgebers betreffend die Anpassung des Ambitionsniveaus vor.

Die Schutzvorkehrungen des deutschen Gesetzgebers sind völlig unzulänglich, um die Schutzgüter des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zu schützen. Auch wenn durch das Klimaschutzgesetz ein Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels erbracht wird und eine Minderung der Treibhausgasentwicklung verwirklicht wird, die dem Schutz von Leben und Gesundheit dient, ist damit das verfassungsrechtlich erforderliche Mindestmaß noch nicht erbracht. Denn der Staat kann seiner durch die Verfassung auferlegten Handlungspflicht offenkundig nicht mit irgendeinem Tätigwerden nachkommen, sondern muss damit zumindest den verfassungsrechtlich erforderlichen Mindestschutz für die Rechtsgüter Leben und Gesundheit sicherstellen.

Das UBA identifiziert in seiner „Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland“ (KWRA 2021, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/folgen-des-klimawandels/risiken-anpassungspotential#anpassungspotentiale-was-kann-getan-werden>) folgende Klimawandelfolgen für das Schutzgut menschliches Leben und Gesundheit:

- Belastungen des Herz-Kreislauf-Systems (Schwindel, Müdigkeit etc.) bis hin zu Herz-Kreislauf-Erkrankungen durch Hitze
- Atembeschwerden bis hin zu Atemwegserkrankungen aufgrund von Luftverunreinigungen
- UV-bedingte Gesundheitsschäden
- Allergische Reaktionen durch Pollen
- Verbreitung und Häufigkeit von Krankheitserreger und deren Überträger (Vektoren)
- Verletzungen und Tötung von Menschen durch Extremwetterereignissen (Hitze, Hochwasser, Sturzfluten, Sturm etc.)
- Trinkwasserverunreinigungen und -knappheit durch negative Veränderungen des Grundwasserstandes und der Grundwasserqualität

Besonders im Fokus stehen dabei die gesundheitsschädlichen Auswirkungen durch Hitzebelastung. Diese sind gut bekannt und dokumentiert.

B e w e i s : RKI, Indikator-Factsheet: Hitzebedingte Todesfälle (im Auftrag des UBA),
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5612/dokumente/ge-i-2_indikator_hitzebedingte_todesfaelle.pdf als **Anlage BF 20**

Angesichts der bereits präsenten schweren Auswirkungen einer derzeitigen globalen Erwärmung von etwa 1,1°C (und im Jahr 2023 für sich genommen 1,43°C, siehe oben A. I. 1. und 4.) spricht auch nichts dafür, dass weitere Klimawandel-Anpassungsmaßnahmen die Folgen einer weiteren Erwärmung für die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen verfassungsrechtlich hinreichend lindern können.

Das deutsche CO₂-Restbudget für eine ziemlich wahrscheinliche Einhaltung (83 %) der 1,5°C-Grenze erwies sich im Sachverhalt anhand der Darlegungen von IPCC und SRU als bereits überschritten, nach Forster et al. aber auch das Budget für 67 % Wahrscheinlichkeit. Nimmt man – wie klimavölkerrechtlich durch Art. 2 Abs. 2 Paris-Abkommen geboten – Abstand von einer reinen Pro-Kopf-Verteilung zwischen den Staaten und berücksichtigt Aspekte der Leistungsfähigkeit und historischen Emissions-Verursachung, sind die Budgets noch wesentlich deutlicher überschritten, Selbst der Anteil für die Erreichung einer Begrenzung auf 1,75°C ist bei einer Zielerreichungswahrscheinlichkeit von 67 % bereits in wenigen Jahren aufgebraucht, auch dies aber nur, wenn man wiederum Leistungsfähigkeit und historische Verursachung ausblendet. All dies kann, anders als möglicherweise noch zum Zeitpunkt des Klima-Beschlusses, auch nicht durch Verweis auf eine unsichere Datenlage abgetan werden.

Vor allem liegt im Lichte dieser geänderten Sachlage just der vom BVerfG im Klima-Beschluss selbst benannte Fall vor, dass der Gesetzgeber Klimaneutralität offenbar gar nicht ernsthaft in angemessener Zeit anstrebt. Die sogleich folgenden Darlegungen zum Beschwerdegegenstand II verdeutlichen dies weiter (siehe unten C. II. 2.h.). Denn sie machen deutlich, dass die KSG-Novelle durch eine Reihe von Änderungen an der Governance-Struktur die Erreichung selbst der eigenen – verfassungswidrig unambitionierten – Klimaziele unwahrscheinlicher macht und die erhebliche Gefahr besteht, dass das Erreichen von Klimaneutralität untergraben, mindestens aber immer weiter in die Zukunft verschoben wird. Das BVerfG hält fest:

„Ungeeignet wäre allerdings ein Schutzkonzept, das zwar auf eine Reduktion der Treibhausgasemissionen gerichtet wäre, ohne dabei aber das Ziel der Klimaneutralität (vgl. § 2 Nr. 9 KSG) zu verfolgen“ (BVerfGE 157, 30, Rn. 155).

Damit wird selbst nach den vom BVerfG im Klima-Beschluss aufgestellten Maßstäben die Novelle des KSG der Schutzpflicht des Staates und dem damit korrespondierenden Schutzrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht mehr gerecht. **Auch reichen, wenn das Klimaneutralitätsziel nicht ernsthaft verfolgt wird, schon nach bisheriger Auffassung des Senats Anpassungsmaßnahmen nicht mehr aus, um Leben und Gesundheit hinreichend vor den Klimawandelfolgen zu schützen** (BVerfGE 157, 30, Rn. 157). Anpassungsmaßnahmen können den Verfassungsverstoß bezogen auf die Schutzgüter Leben und Gesundheit aber auch

- abgesehen von der nicht ernsthaft angestrebten Klimaneutralität noch aus drei weiteren Gründen nicht heilen, die eine Tatsachenlage enthalten, die im Klima-Beschluss noch nicht berücksichtigt werden konnte:
- Vor allem ist aufgrund der dargestellten neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse und aufgrund des insgesamt unzureichenden gesetzgeberischen Handelns nunmehr eben kein Restbudget mehr vorhanden. Die Bedrohungslage ist gegenüber der im Klima-Beschluss noch zugrunde gelegten Faktenlage damit deutlich größer. Der Annahme, man könne der festgestellten Gefährdungslage auch mit Anpassungsmaßnahmen begegnen, ist damit ihre empirische Grundlage entzogen. Die dargestellten klimawandelbedingten Folgen führen also

jetzt mit deutlich größerer Wahrscheinlichkeit zu einer immensen Beeinträchtigung von Leben und Gesundheit der Beschwerdeführenden, wie sie im Sachverhalt (in A. I. 1. und 4.) dargestellt wurden. Gerade die gesundheitlichen Belastungen durch die vor allem in Städten extrem zunehmende Hitze, wie Belastungen des Herz-Kreislauf-Systems, können nur bedingt und wenn überhaupt nur unter erheblichen Freiheitseinbußen mit Anpassungsmaßnahmen abgemildert werden. Das gilt beispielsweise für den Fall, dass der Tagesablauf entsprechend an den Temperaturverlauf angepasst wird und der Aufenthalt auf öffentlichen Flächen insbesondere auf frühe und späte Tageszeiten begrenzt wird. Hinzu kommt, dass auch dem Eintritt von Atembeschwerden, allergischen Reaktionen durch Pollen, gesundheitlichen Folgen von Extremwetterereignissen und Trinkwasserverunreinigungen nur bedingt vorgebeugt werden kann und eine Anpassung nach jetzigem Stand nur eine begrenzte Minderungswirkung bieten kann.

- Ferner sind die gravierendsten drohenden Klimawandelfolgen nicht die unmittelbaren gesundheitlichen Auswirkungen und auch nicht die vermehrten Naturkatastrophen, wobei bereits diese Ereignisse existenziell bedrohlich für grundrechtliche Schutzgüter sind, wie in Deutschland zuletzt bei diversen Hochwasserereignissen wie der Ahrtal-Katastrophe existenziell erfahrbar wurde. Noch gravierender wären vielmehr die absehbare Gefährdung der Nahrungsmittel- und Wasserversorgung in bestimmten Weltregionen (vgl. IPCC, AR 6 WG II, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2022) sowie die sich daran absehbar anschließende massive Verwerfungen für die grundsätzliche Stabilität des Zusammenlebens, der verschiedenen Staaten und der internationalen Beziehungen, wenn es – naheliegenderweise – im Zuge von Nahrungs- und Wasserknappheit zu massiven Migrationsbewegungen und vermehrten kriegerischen Auseinandersetzungen kommt mit entsprechend negativen Folgen für die Schutzgüter Leben und Gesundheit. Diese Gefahrenlagen weisen, auch wenn sie wie immer beim Klimawandel natürlich nicht in allen Einzelheiten vorhergesagt werden können, eine hohe Plausibilität auf. Und es liegt auf der Hand, dass sie durch Anpassungsmaßnahmen an Wärme o.ä. nicht sinnvoll adressiert werden können. Angesichts des nicht mehr gegebenen Restbudgets sind entsprechende Entwicklungen nunmehr wahrscheinlicher geworden als noch 2021 und müssen daher bei der verfassungsrechtlichen Bewertung nunmehr Berücksichtigung finden. Selbst wenn man – wofür wenig spricht – dennoch davon ausginge, dass selbst so weitreichende Gefahrenlagen durch Adaptation adressierbar sind, wäre zudem zu konstatieren, dass keinerlei staatliche Bemühungen in dieser Richtung erkennbar sind. Schon deshalb kann dies einem Tätigwerden des BVerfG nicht entgegenstehen.
- Hinzu tritt, dass sich Europa, wie im Sachverhalt dargelegt (siehe oben A. I. 3.), um den Faktor 1,5-2 schneller erwärmt als alle anderen Kontinente. Die vom BVerfG implizit im Klima-Beschluss zugrunde gelegte Annahme, die globale Durchschnittserwärmung sei in gleicher Höhe jeweils auch für Europa zu-

treffend und dies begründe die mögliche Bewältigung jener Erwärmung durch Anpassung, entspricht daher jedenfalls dem heutigen Forschungsstand nicht mehr.

Es liegen nach alledem insgesamt neue hinreichend gesicherte Erkenntnisse über die Entwicklung der anthropogenen Erderwärmung vor, die vom Gesetzgeber zu berücksichtigen sind und zu einer Nachbesserung der KSG-Zielpfads als wesentliches klimapolitisches Governance-Strukturelement zwingen. Im Ergebnis ist damit hinsichtlich der insgesamt zulässigen Emissionsmengen ein Gleichlauf der Klimaschutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 20a GG hergestellt. Beide verpflichten zur Erreichung von Treibhausgasneutralität unter Wahrung eines Paris-kompatiblen Budgets. Dabei ist nach Maßgabe des EGMR der dabei bestehende Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers noch weiter reduziert und zudem die Orientierung an der 1,5-Grad-Grenze maßgeblich.

In Anbetracht der soeben dargestellten Auswirkungen des Klimawandels auf Leben und Gesundheit besteht also eine Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers im Hinblick auf das Ambitionsniveau des KSG, respektive § 3 Abs. 1 und 2, § 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3. Das BVerfG hat speziell für die grundrechtliche Schutzdimension – auch jenseits des Klima-Beschlusses – bereits für den Fall, dass der Gesetzgeber eine Regelung getroffen hat, die zwar zu diesem Zeitpunkt der Schutzverpflichtung genügt, festgestellt, dass diesem gegebenenfalls eine Überprüfungs- und Nachbesserungspflicht zukommt, sobald sich die tatsächlichen Gegebenheiten ändern (erstmalig BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978, 2 BvL 8/77, nachfolgend z.B. BVerfG, Beschl. V. 29.07.2009, 1 BvR 1606/08; so auch Sachs/Rixen, 9. Aufl. 2021, GG Art. 2 Rn. 198, beck-online):

„Hat der Gesetzgeber eine Entscheidung getroffen, deren Grundlage durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehenden Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird, dann kann er von Verfassungs wegen gehalten sein zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung auch unter den veränderten Umständen aufrechtzuerhalten ist.“

Angesichts all dessen muss der Gesetzgeber nun Regelungen, insbesondere Ziel festlegungen betreffend die noch zulässigen Jahresemissionsmengen, ergreifen, welche die Erderwärmung deutlich ambitionierter als bislang begrenzen.

3. Zwischenergebnis

Die Verfassungsbeschwerden sind damit begründet, weil die Verletzung der Nachbesserungspflicht durch den Gesetzgeber gegen das grundrechtliche Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung verstößt und zugleich das grundrechtliche Schutzrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verletzt.

II. Beschwerdegegenstand II: Verfassungswidrigkeit einer Vielzahl von Regelungen des Bundes-Klimaschutzes in der Fassung des 2. Änderungsgesetzes

Neben der fehlenden Anpassung des Ambitionsniveaus ist die KSG-Novelle auch in Einzelbestimmungen verfassungswidrig, die bereits die Einhaltung der jetzigen – verfassungswidrigen – Klimaziele zusätzlich erschweren. Nachfolgend legen wir dar, dass und warum die im Antrag zu II. bezeichneten geänderten Bestimmungen des KSG mit dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung in der durch den Senat entfalteten Form, auch unter Berücksichtigung des Einflusses des Art. 8 Abs. 1 EMRK und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EGMR, nicht vereinbar sind. Dies gilt selbst dann, wenn man entgegen den Ausführungen zum Beschwerdegegenstand I annähme, das grundsätzliche Ambitionsniveau des KSG sei noch verfassungskonform, denn die Novelle erschwert, wie nunmehr näher zu betrachten ist, die Einhaltung selbst dieses Zielniveaus.

Hierbei stellen wir zunächst klar, dass nach Ansicht der Beschwerdeführer die angegriffenen Bestimmungen im nachfolgend näher dargelegten Umfang je für sich, jedenfalls aber in ihrem Zusammenwirken verfassungswidrig sind.

Der nähere Inhalt des Gebots der intertemporalen Freiheitssicherung wurde oben unter C. I. 1. bereits näher dargelegt. Da der Senat geklärt hat, dass das KSG als Rahmengesetz nach der Intention des Gesetzgebers sicherzustellen hat, dass die Grundrechte (hier die seitens der Beschwerdeführer geltend gemachten Art. 2 Abs. 2 Satz 1, 14 Abs. 1 Satz 1, 2 Abs. 1 GG, teilweise i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG) gerade auch in ihrer Dimension der künftigen Freiheit zu schützen sind, ist aus Sicht der Beschwerdeführenden evident, dass jegliche Änderungen der Bestimmungen des KSG ebenso wie das nicht angepasste Ambitionsniveau am Gebot der intertemporalen Freiheit zu messen sind und damit der Schutzbereich eröffnet ist. Dies wurde auch bei der Beschwerdebefugnis (oben B. IV. 1.) bereits aufgegriffen.

1. Eingriffsähnliche Vorwirkung

Die durch die Beschwerdeführer angegriffenen Bestimmungen des KSG in der geänderten Fassung entfalten allesamt eingriffsähnliche Vorwirkung im Sinne der Rechtsprechung des Senats.

Die eingriffsähnliche Vorwirkung hat der Senat in seinem Klima-Beschluss vor allem darin gesehen, dass mit dem KSG Emissionen in einem bestimmten Umfang zugelassen werden, die einen so näher bestimmten Beitrag zur Erderwärmung kaum umkehrbar leisten und damit eine spätere sehr rasche und einschneidende Klimapolitik implizieren. Ausgangspunkt der Überlegungen des Senats ist dabei der CO₂-Budget-Ansatz als „verfassungsrechtlich bedeutsame Kategorie“ (vgl. Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 136). Emissionsminderungsziele allein können das auf die Begrenzung der Erderwärmung bezogene Temperaturziel nicht in Klimaschutzmaßnahmen übersetzen, sondern es ist erforderlich, diese Minderungsziele ihrerseits an einer der Temperaturgrenze entsprechenden Gesamtemissionsmenge auszurichten, soll nicht „Klimaschutz ins Blaue hinein“ betrieben werden (vgl. Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 136). Die seitens des BVerfG in seinem Klima-Beschluss angemahnte faire Verteilung der Minderungslasten über die Zeit (BVer-

fGE 157, 30, Rn. 19–21, 120 mit Rn. 158 ff., 216 ff., 256 ff.) erfordert es im Sinne der beim Beschwerdegegenstand I bereits dargelegten Kategorien vorausschauender Planung und Effektivität, das festgelegte Restbudget mit geeigneten Governance-Strukturen abzusichern und damit mit geeigneten Steuerungsmechanismen eine Einhaltung dieses Budgets sicherzustellen (vgl. Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 136).

Denn nur die entsprechenden Steuerungsmechanismen können letztlich sicherstellen, dass ein etwaiges Restbudget fair über die Zeit verteilt wird.

Daran ist nicht allein, wie beim Beschwerdegegenstand I dargelegt, problematisch, dass eigentlich gar kein Restbudget mehr verfügbar ist. Die Neufassung des KSG ändert mit der Abschaffung der Sektorziele und der Ressortverantwortung (§ 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3) unter gleichzeitiger Neufassung des § 4 Abs. 2 und 4 KSG sowie mit der Neufassung des § 8 KSG ganz grundsätzlich die Governance-Struktur des bisherigen Gesetzes zur Sicherung der Einhaltung der – wie gesehen bereits hinsichtlich des Minderungspfades bis 2045 verfassungswidrig großen – Gesamtemissionsmenge (vgl. zur Darstellung ergänzend die obigen Ausführungen im Sachverhalt unter A. II. 4.). Dies geschieht in einer Weise, dass gerade nicht sichergestellt ist, dass die zugelassene – bereits unzulässig hohe – Gesamtemissionsmenge wenigstens nicht bereits vorzeitig aufgezehrt ist und dann weiter überschritten wird. Hierzu tragen auch weitere Neuregelungen etwa in § 4 Abs. 4 KSG i.V.m. § 8 Abs. 4 Satz 1 KSG bei, da diese nicht sicherstellen, dass rechtzeitig Minderungsmaßnahmen für den Zeitraum ab 2031 ergriffen werden. Mit der neuen Regelung in § 5a KSG zur Erstellung der Projektionsdaten durch ein Forschungskonsortium wird zudem ein Element eingeführt, das geeignet ist, insbesondere die Nachsteuerungsmechanismen durch praktische Ungeeignetheit vollständig lahmzulegen. Die in der vorliegenden Verfassungsbeschwerde angegriffenen neuen Bestimmungen entfalten damit eingriffsähnliche Vorwirkung auf die zukünftigen Freiheitsrechte der Beschwerdeführer, da sie nicht sicherstellen, dass ein etwaiges Restbudget fair über die Zeit verteilt wird. Hinzu kommt, dass eine Zusammenschau von § 4 Abs. 2 Satz 1 KSG i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG i.V.m. § 8 Abs. 4 Satz 1 KSG i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 KSG ergibt, dass das KSG eine nicht zu rechtfertigende, verspätete Maßnahmenverpflichtung für den Zeitraum ab 2030 vorsieht, die Maßnahmen nicht mehr auf Klimaneutralität ausgerichtet sind und ein Governance-Konzepts ab 2040 gänzlich fehlt.

Soweit erkennbar wird auch in der juristischen Literatur einhellig davon ausgegangen, dass diese Änderungen eine eingriffsähnliche Vorwirkung aufweisen, die sich auf der Rechtfertigungsebene an Art. 20a GG und den grundrechtlichen Schutzverpflichtungen messen lassen muss und sich im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung aller Belange als gerechte Freiheitsverteilung am Maßstab eines Budgets über die Zeit (siehe etwa Calliess, JuS 2023, 1, 4) erweisen muss.

Daran mangelt es, wie wir nachfolgend ausführlich darlegen.

2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Nachfolgend zeigen wir auf, dass es den Eingriffen durch die KSG-Novelle – selbst wenn man vom bereits verfassungswidrig unzureichenden Ambitionsniveau absieht – an der gebotenen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung fehlt.

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Gefahr künftiger Freiheitseinbußen setzt, wie schon beim Beschwerdegegenstand I dargestellt, zum einen voraus, dass die über das Ausmaß künftiger Freiheitseinbußen mitbestimmenden Vorschriften des KSG mit elementaren Grundentscheidungen des Grundgesetzes und allgemeinen Grundentscheidungen des Grundgesetzes vereinbar sind (BVerfGE 6, 32; 157, 30, Rn. 189), gerade auch mit Art. 20a GG (BVerfGE 157, 30, Rn. 190 des Klima-Beschlusses). Für die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der eingriffsähnlichen Vorwirkung sind damit zunächst das Klimaschutzgebot des Art. 20 a GG sowie insbesondere die Grundrechte in ihrer Dimension als Schutzrechte maßgeblich. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung setzt – zweitens – voraus, dass infolge der Regelungen des KSG keine unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der Beschwerdeführenden zu besorgen sind. Beide Anforderungen konkretisieren wir nachfolgend über das zum Beschwerdegegenstand I Gesagte hinaus weiter, soweit sie für die Verfassungswidrigkeit der einzelnen KSG-Änderungen aus hiesiger Sicht relevant sind.

a) Anforderungen des Klimaschutzgebotes aus Art. 20a GG

Die Anforderungen des Klimaschutzgebotes aus Art. 20a GG sind für die Änderungen des KSG relevant, weil sich nach der Rechtsprechung und der insoweit einschlägigen Literatur aus Art. 20a GG ein Verschlechterungsverbot ergibt, an dem die Änderungen des KSG je nach hiesiger Einschätzung zu messen sind. Das ist hier besonders relevant, weil es greift, wenn man konträr zu den bisherigen Darlegungen annähme, das generelle Klimaziel-Ambitionsniveau des KSG sei noch verfassungskonform.

Wie bereits erwähnt, enthält Art. 20a GG nach einhelliger Auffassung ein Verschlechterungsverbot (vgl. nur Calliess, JuS 2023, 1, 5), allerdings bestehen unterschiedliche Ansichten bzgl. seiner Reichweite (faktisch-normativ) und seiner Tiefe (absolut-relativ). Unstreitig besteht zunächst ein faktisches Verschlechterungsverbot dahingehend, dass sich die Qualität der natürlichen Lebensgrundlagen insgesamt nicht verschlechtern darf; Eingriffe in einzelne Umweltgüter sind jedoch zulässig, sofern dafür ein angemessener Ausgleich geschaffen wird. Aus dem Verschlechterungsverbot folgt damit nicht, dass bereits jede konkrete Umweltbeeinträchtigung im Einzelfall, also jeder Bau einer Straße oder jede Errichtung von Industrieanlagen, einen Verstoß gegen Art. 20 a GG darstellt, da eben Verbesserungen an anderer Stelle, etwa durch adäquate Ausgleichsmaßnahmen, zu berücksichtigen sind (vgl. Calliess, JuS 2023, 1, 5).

Nach verbreiteter Auffassung gilt zugleich, da sich der im Staatsziel enthaltene Auftrag nach seinem Wortlaut und entsprechend Art. 1 Abs. 3 GG an alle drei Staatsgewalten richtet, auch ein Verschlechterungsverbot auf normativer Ebene (Dürig/Herzog/Scholz/Calliess, GG, Art. 20a Rn. 128).

Ein solches normatives Verschlechterungsverbot wird vor allem für das KSG mit der Erwägung vertreten, dass es als Rahmengesetz Ziele auf normativer Ebene formuliert (vgl. Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 137 beck-online) und damit letztlich das entscheidende Steuerungselement für die Verteilung des CO₂-Restbudgets darstellt.

Calliess nimmt an, dass eine Umweltgesetzgebung, die hinter den geltenden Umweltstandards zurückbleibt und eine Verschlechterung der Umweltsituation insgesamt bewirkt, als verfassungswidrig anzusehen wäre (vgl. Calliess, JuS 2023, 1, 5).

Hofmann bezeichnet ein Zurückfallen hinter den bereits erreichten Standard bezüglich der Wahrscheinlichkeit der Erreichung der Klimaschutzziele als „ganz eindeutig verfassungswidrig“ und verlangt für eine Rechtfertigung von Änderungen der Governance-Struktur des KSG, dass sich jede Alternative daran messen lassen muss, ob sie das gleiche Maß an Planungssicherheit und Zuordnung von Verantwortung auch bei den Bundesministerien gewährleistet, um dem Art. 20a GG zu entnehmenden Verschlechterungsverbot zu genügen (vgl. Hofmann, ZRP 2023, 201, 203).

Ähnlich verstehen *Willert/Nesselhauf* das Verschlechterungsverbot bei einer (Um-)Gestaltung der Klimarechtsarchitektur als Rückschrittverbot gegenüber dem Status quo (vgl. Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 136). Hierbei handele es sich nicht um ein absolutes (so dass jede oder jede spürbare Abschwächung des rechtlichen Schutzniveaus gegen Art. 20a GG verstieße), sondern nur ein relatives Verschlechterungsverbot, wonach Rückschritte gerechtfertigt sein können, sofern die Gefährdung eines konfligierenden Staatszieles schwerer wiegen und nicht anders abwendbar sein sollte. Dabei sei bei Bestimmungen, welche sich auf das nationale CO₂-Budget zur Einhaltung des deutschen Beitrags zum PA als limitierte Ressource auswirken, ein strenger Maßstab anzulegen. Für die Auflösung etwaiger Konflikte im Wege praktischer Konkordanz seien aufgrund der Irreversibilität der klimatischen Veränderungen an die anderen Verfassungsgüter hohe Anforderungen zu stellen. Bei der Beurteilung sollen auch der Stand der Aufzehrung des Restbudgets, der nicht 1,5°C-konforme Reduktionspfad des KSG sowie die fortschreitende Erderhitzung berücksichtigt werden. Die Rechtfertigung einer Verschlechterung sei mit Blick auf die Irreversibilität klimatischer Folgen nur in äußersten Ausnahmefällen denkbar und würde eine „normative Kompensation“ erfordern (vgl. Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 137 f., jeweils m.w.N.).

Wiedmann entnimmt Art. 20a GG im Kontext der Problematik des Klimawandels sogar in erster Linie ein normatives Verschlechterungsverbot unter Verweis darauf, dass die Umweltqualität von Faktoren abhängt, die der Gesetzgeber nicht kontrollieren könne. In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Senats wird deshalb angenommen, dass Art. 20a GG dem Gesetzgeber nichts abverlangen könne, was dieser nicht auch erfüllen kann, so dass das Rückschrittverbot daher auf das normative Schutzniveau, nicht auf die tatsächliche Umweltqualität bezogen werden sollte (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 879). Dies deckt sich nach hiesiger Ansicht mit dem Hinweis des Richters im Senat, *Christ*, dass das Klimaschutzgebot den Staat nicht zum Schutz des Klimas selbst, sondern zur Sicherstellung der Erfüllung des der Bundesrepublik Deutschland obliegenden Minderungsbeitrags verpflichte (vgl. Christ, NVwZ 2023, 1193 ff.). Wenn im Falle des Klimaschutzes der Kern des Art. 20a GG darin besteht, den eigenen Anteil an klimaschutzrechtlichen Minderungsverpflichtungen zu gewährleisten, ist es nur konsequent, das Art. 20a GG zu ent-

nehmende Verschlechterungsverbot im Sinne eines normativen Rückschrittverbots bezogen auf das KSG als zentrales Steuerungsinstrument für die Klimaschutzziele zu interpretieren.

Dieses Rückschrittverbot steht aber zugleich in untrennbarem Zusammenhang mit dem tatsächlichen Zustand der natürlichen Lebensgrundlagen im Sinne des Art. 20a GG. Normative Lockerungen sind deshalb dann möglich, wenn etwa absehbar wäre, dass die Gefahren des Klimawandels bisher überschätzt oder die Fähigkeit zur Klimaanpassung unterschätzt wäre bzw. wenn die verfügbaren Prognosen klar ergeben, dass Deutschland sich „auf Zielpfad“ befindet. In dieser Situation sind wir aktuell, wie oben im Rahmen des Sachverhaltes ausführlich dargelegt und beim Beschwerdegegenstand I verfassungsrechtlich näher bewertet, zweifelsfrei nicht.

Aus hiesiger Sicht bezieht sich das Rückschrittverbot aus Art. 20a GG nicht auf den Umweltzustand im Sinne des Art. 20a GG, sondern knüpft als normatives Verschlechterungsverbot an den normativ bisher erreichten Zustand an (in diesem Sinne auch Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 879).

Das BVerfG hat in seinem Klima-Beschluss ein Rückschrittverbot nach hiesigem Dafürhalten bereits anerkannt (ebenso Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 879), indem es angekündigt hat, eine Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzziele wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts an Art. 20a GG messen zu wollen, da eine solche Absenkung der Klimaziele vor Art. 20a GG rechtfertigungsbedürftig wäre (BVerfGE 157, 30, Rn. 205 ff.). Die Feststellung des BVerfG, der Gesetzgeber selbst erfahre durch seine einmal getroffene Festlegung des Temperaturziels eine Bindung, hat die ehemalige Richterin am BVerfG *Britz* näher erläutert (vgl. *Britz*, NVwZ 2022, 825, 827 f.). Sie betont hierbei, dass eine Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzziele wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts vor Art. 20a GG eigens gerechtfertigt werden müsste und als solche erkennbar und für die politische Öffentlichkeit diskutierbar sein müsse, weil sich nur so der Sinn der besonderen Konkretisierungsprärogative des Gesetzgebers realisieren könne (vgl. *Britz*, NVwZ 2022, 825, 828).

Dabei verkennen wir nicht, dass der Senat damit ein normatives Verschlechterungsverbot zunächst auf die Zielbestimmungen des KSG an sich bezogen hat, die vorliegend – jedenfalls formal – nicht geändert wurden. Die Beschwerdeführer meinen aber, dass dieses grundsätzliche normative Rückschrittverbot auch auf den wesentlichen normativen Rahmen, die Governance-Struktur des Gesetzes bezogen sein muss, weil nur über diese normativen Vorgaben die Klimaziele überhaupt erreichbar sind. Zur Erfüllung des Klimaschutzgebotes in dem vom Senat als Temperaturschwelle verstandenen Sinne ist die bloße Festlegung von Minderungszielen allein ein ersichtlich untaugliches Mittel. Ihre Wirkung können die Minderungsziele nur dann entfalten, wenn ein geeigneter normativer Rahmen zur Verfügung steht, um diese Ziele operationalisieren, in die einzelnen Lebensbereiche integrieren und damit in letzter Konsequenz auch erreichen zu können (ähnlich Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 880). Es ist letztlich gerade der normative Rahmen, der die vom BVerfG geforderte faire Verteilung der Minderungslasten über die Zeit gewährleisten kann, und damit über Art 20a GG als normatives Verschlechterungsverbot auch verfassungsrechtlich geschützt ist.

Damit folgt nach hiesiger Ansicht aus Art. 20a GG ein normatives Verschlechterungsverbot.

Zu dessen näherer Konturierung ist aus hiesiger Sicht zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber bei der Beurteilung der Frage einer Verschlechterung eine Einschätzungsprärogative zukommt. *Wiedmann* meint hierzu, dass das vom Gesetzgeber gewählte Alternativkonzept hinsichtlich Ambitionsniveau und Effektivität erstens jedenfalls ansatzweise mit dem bisherigen vergleichbar sein müsse, zweitens eine Absenkung des normativen Schutzstandards dann nicht gegen das Rückschrittverbot des Art. 20a GG verstoße, wenn dies zu keiner Verschlechterung der biologischen Umweltqualität führe und drittens Rückschritte unter Umständen verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein könnten, was aber in der aktuellen Lage des Weltklimas als nicht denkbar angesehen wird (vgl. *Wiedmann*, NVwZ 2024, 876, 879).

Aus hiesiger Sicht ergibt sich aus der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, dass er grundsätzlich in der Wahl seiner Governance-Systematik frei ist, wie der Senat im Klima-Beschluss im Einzelnen aufgezeigt hat. Gleichwohl lassen sich Vorgaben aus Art. 20a GG und den diesbezüglichen Ausführungen im Klima-Beschluss entnehmen. Gemäß Art. 20 a GG hat der Staat in Wahrnehmung seiner umfassenden Schutzaufgabe ein verbindliches, wirksames, kohärentes und zukunftstaugliches Schutzkonzept für das Schutzgut Klima zu entwickeln, das den Anforderungen des Untermaßverbots genügen muss. Das Schutzkonzept unterliegt dabei einem gesetzgeberischen Dynamisierungsauftrag, muss Rahmen eines politischen Monitoringprozesses durch eigens dafür eingesetzte Institutionen fortwährend kontrolliert und bei Bedarf kontinuierlich nachgebessert werden, um der aus Art. 20 a GG fließenden staatlichen Langzeitverantwortung für künftige Generationen in der Art einer „ökologischen Schuldenbremse“ gerecht zu werden (so *Calliess*, JuS 2023, 1, 6).

Damit sind die einzelnen Änderungen des KSG nach hiesiger Ansicht bezogen auf Art. 20a GG daran zu messen, ob sie das vom Senat bezogen auf das KSG 2019 als geeignet angesehene Schutzkonzept, das 2021 durch die Verschärfung der Klimaziele und die Festlegung von Minderungszielen auch für den Zeitraum nach 2030 nachgebessert wurde, verschlechtern und hierdurch die Gefahr begründet wird, dass das etwaige (!) Restbudget frühzeitig(er) aufgezehrt und damit eine faire Verteilung der Minderungslasten nicht gewährleistet wird. Für die Beurteilung dieser Gefahr sind insbesondere die fachwissenschaftlichen Einschätzungen (z.B. des SRU und des ERK) mit heranzuziehen. Ist eine solche Verschlechterung festzustellen, ist – selbst wenn man den obigen Darlegungen zum Beschwerdegegenstand I nicht folgen würde – jedenfalls diese vor Art. 20a GG nicht zu rechtfertigen, außer die Verschlechterung verfügt ihrerseits über eine besondere verfassungsrechtliche Rechtfertigung.

b) Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Neben dem Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG i.V.m. den grundrechtlichen Schutzverpflichtungen müssen – nicht nur das Ambitionsniveau wie beim Beschwerdegegenstand I, sondern auch – die Änderungen des KSG zugleich dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

entsprechen. **Hier für den Beschwerdegegenstand II ist insoweit zu vertiefen, dass dies vom Gesetzgeber Orientierung, Planungssicherheit und Entwicklungsdruck in puncto Klimaschutz verlangt, was durch die KSG-Novelle, wie näher darzulegen bleibt, auch jenseits des unzureichenden Ambitionsniveaus gerade unterlaufen wird.**

Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt wie dargelegt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde (BVerfGE 157, 30, Rn. 192). Aus dieser Maßgabe, die Lasten nicht einseitig in die Zukunft zu verlagern, ergeben sich Anforderungen auch für einzelne KSG-Änderungen. Der verfassungsrechtliche Schutzauftrag muss in Anerkennung eines vorwirksamen Freiheitsschutzes so erfüllt werden, dass die Lastenverteilung auch in der Zeit angemessen ist, was es erfordert, schon heute Emissionsreduktionen nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen, um eine übermäßige Freiheitseinschränkung in künftigen Zeiten, die vermieden werden kann, auszuschließen (vgl. Köck, ZUR 2023, 643, 645).

Diese allgemeinen Anforderungen, die letztlich das Prinzip der praktischen Konkordanz auch für künftige Freiheit fruchtbar machen, hat das BVerfG im Hinblick auf die spezielle Materie des Klimaschutzes weiter konkretisiert. Wie bereits dargelegt, kann die Pflicht des Gesetzgebers, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen, nicht mit der Implementierung einer Zielbestimmung erfüllt werden, vielmehr muss auch der Weg zur Zielerreichung (hier bezeichnet als Governance-Struktur) gesetzlich festgelegt sein (BVerfGE 157, 30, Rn. 248 ff.):

„Praktisch verlangt die Schonung künftiger Freiheit hier den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. In allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute noch CO-relevanten Vorgänge - müssen Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann. Allerdings wäre der Staat weder in der Lage noch ist es allein seine Aufgabe, alle technologischen und sozialen Entwicklungen zur Ersetzung und Vermeidung von treibhausgasintensiven Prozessen und Produkten und den Ausbau hierfür erforderlicher Infrastrukturen selbst zu erbringen. Es könnte dem Gesetzgeber auch kaum gelingen, die erforderlichen Entwicklungen konkret vorzugeben. Verfassungsrechtlich verpflichtet ist er aber, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen (vgl. so zu Art. 20a GG bereits BVerfGE 118, 79 <110 f.>; siehe auch Eifert, in: Kahl <Hrsg.>, Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 371 <381 ff.> m.w.N.; Hermes, DV 53 <2020>, 311 <319> m.w.N.).

Auch insoweit stehen dem Gesetzgeber Gestaltungsspielräume offen. Das Grundgesetz gibt nicht im Einzelnen vor, was zu regeln ist, um Voraussetzungen und Anreize für die Entwicklung klimaneutraler Alternativen zu schaffen. Grundlegend hierfür und damit für eine vorausschauende Schonung künftiger Freiheit ist allerdings, dass der Gesetzgeber einer möglichst frühzeitigen Ein-

leitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse auch für die Zeit nach 2030 Orientierung bietet und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermittelt. Der nötige Entwicklungsdruck entsteht, indem absehbar wird, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind. Legte der Gesetzgeber beispielsweise frühzeitig konkret fest, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur entfalten. Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung CO-relevanter Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten. Würde dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht, könnte das CO-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen.

Zum anderen müssen weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßnahmen so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht. Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind. Wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.“

Daraus ergeben sich – unverändert einklammernd, dass nach den Darlegungen zu Beschwerdegegenstand I eigentlich gar kein Restbudget (oder nur noch ein sehr geringes) mehr besteht – die folgenden Anforderungen:

aa) Orientierung und Planungssicherheit

Gefordert ist damit die Nachvollziehbarkeit und Vorhersehbarkeit des angestrebten Minderungsweges durch im Grundsatz frei wählbare Steuerungsmechanismen (vgl. Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 136).

Gerade die Vorhersehbarkeit spielt im Kontext des Klimawandels eine besondere Rolle (vgl. Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 136 beck-online). Denn gerade weil der Transformationsprozess durch den Staat selbst nicht vorgenommen werden kann, sondern dieser lediglich den normativen Rahmen für den Anstoß der notwendigen Veränderungsprozesse setzen kann und muss, ist für die Rechtsunterworfenen die Nachvollziehbarkeit und Vorhersehbarkeit des Minderungspfades von besonderer Bedeutung. Die Bürgerinnen und Bürger müssen in die Lage versetzt werden zu erkennen, welche Minderungslasten in der Zukunft auf sie zukommen werden, um möglichst frühzeitig in der Lage zu sein, sich in der gebotenen Zeit auf die entsprechenden Veränderungen einzustellen.

Das BVerfG hat deshalb gefordert, dass Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden müssen, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht (BVerfGE 157, 30, Rn. 183,).

Allein ein in diesem Sinne transparenter und differenzierter Reduktionspfad sichert das beispielsweise aus Art. 14 GG folgende Interesse der Bürgerinnen und Bürger, aber auch der Unternehmen an **Planungssicherheit**. Denn im privaten (z.B. Gebäudeertüchtigung, Energieversorgung) wie auch im unternehmerischen Bereich (z.B. Industriebetriebsumstellungen, Energieversorgung, etc.) geht es sehr kostenintensive Umstellungs- und Anpassungsmaßnahmen, die zugleich für Genehmigung und Umsetzung lange Zeiträume in Anspruch nehmen und sich ebenso erst über einen langen Zeitraum amortisieren.

Dementsprechend haben die rechtsunterworfenen Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Selbstverwaltungskörperschaften ebenso wie die Exekutive, die ihrerseits in Umsetzungsprozesse gezwungen ist, die Planung, Genehmigung und Umsetzung erfordern, ein hohes Interesse an Planungssicherheit. Die Planungssicherheit kann sich – soweit in einer Situation ohne wirkliches Restbudget noch realisierbar – dabei nur dann einstellen, wenn Einzelne tatsächlich abschätzen können, welche Minderungskosten auf für sie relevante Lebensbereiche zukommen, durch den Gesetzgeber also eine **Orientierung** gegeben wird.

bb) **Entwicklungsdruck**

Der vom Senat geforderte **Entwicklungsdruck** geht hierüber noch hinaus, weil dies die für die Transformation notwendige grundlegende Neugestaltung von Handlungsweisen und Prozessen ebenso erfasst wie den Anstoß für neue Technologien und Alternativen zu fossilen Brennstoffen. Das vom Gesetzgeber geschaffene Schutzkonzept muss diese Entwicklungen ermöglichen und gewährleisten (vgl. Wiltert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 137).

Naheliegender erscheint, dass das BVerfG gerade aus der Erkenntnis heraus, dass das bloße Aufstellen von Gesamtminderungszielen nicht ausreichen dürfte, um die notwendige klimapolitische Transformation einzuleiten, die darüberhinausgehenden Gebote der Orientierung für die Rechtsunterworfenen, des Entwicklungsdrucks und der Planungssicherheit betont hat (so Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 880).

c) **Verschärfung der Anforderungen im Lichte des EGMR-Klima-Urteils**

Aus hiesiger Sicht wird, wie schon beim Beschwerdegegenstand I dargelegt, das BVerfG bei der Bestimmung der Anforderungen des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG und bei der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in der Tradition der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes, auch die EGMR-Maßgaben speziell zu Art. 8 EMRK berücksichtigen. Der EGMR fordert bekanntlich wie das BVerfG einen klaren Rechtsrahmen, erkennt einen Gestaltungs- und Ermessensspielraum der Vertragsstaaten an, formuliert aber einen **gerichtlichen Kontrollauftrag**, der in seiner Betonung proze-

duraler Schritte und in der geforderten Effektivität strenger gefasst ist als die Vorgaben des Senats (vgl. Calliess, NVwZ 2024, 945, 951). Dies soll hier noch etwas eingehender als beim Beschwerdegegenstand I betrachtet werden, weil es für die einzelnen KSG-Änderungen nicht mehr um das übergreifende Ambitionsniveau geht, sondern um einzelne prozedurale Vorkehrungen, zu denen der EGMR eine Reihe zentraler Aussagen trifft. Konkret heißt es in dem Urteil vom 09.04.2024, Az. 53600/20, für die Beurteilung, ob ein Staat seine Pflicht zum Klimaschutz eingehalten hat:

„547. (...) liegt es auf der Hand, dass die genannten Ziele allein nicht als Kriterium für die Bewertung der Einhaltung des Übereinkommens durch die einzelnen Vertragsparteien des Übereinkommens in diesem Bereich ausreichen. (...)

*549. Damit dies wirklich machbar ist und künftige Generationen nicht unverhältnismäßig belastet werden, müssen sofortige Maßnahmen ergriffen und angemessene Zwischenziele für die Verringerung der Belastung in der Zeit bis zur Netzneutralität festgelegt werden. Solche Maßnahmen sollten in erster Linie in einen verbindlichen Rechtsrahmen auf nationaler Ebene aufgenommen werden, gefolgt von einer angemessenen Umsetzung. Die entsprechenden Ziele und Zeitvorgaben müssen integraler Bestandteil des nationalen Rechtsrahmens sein und **als Grundlage für allgemeine und sektorale Mindestungsmaßnahmen** dienen. Dementsprechend und unter Wiederholung des oben dargelegten Standpunkts, wonach der den Staaten einzuräumende Ermessensspielraum bei der Festlegung der erforderlichen Ziele eingeschränkt wird, während er bei der Wahl der Mittel zur Verfolgung dieser Ziele weit bleibt, hält es der Gerichtshof für angemessen, die positiven Verpflichtungen der Staaten in diesem Bereich wie folgt zu umreißen.*

550. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Staat seinen Ermessensspielraum eingehalten hat, prüft der Gerichtshof, ob die zuständigen innerstaatlichen Behörden, sei es auf der Ebene der Legislative, der Exekutive oder der Judikative, das Erfordernis gebührend berücksichtigt haben:

(a) Verabschiedung allgemeiner Maßnahmen zur Festlegung eines Zeitplans für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets für denselben Zeitraum oder einer anderen gleichwertigen Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels;

*(b) **Zwischenziele und -pfade für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen (nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden) festzulegen**, die grundsätzlich geeignet sind, die nationalen Gesamtziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen innerhalb der in den nationalen Politiken festgelegten Zeiträume zu erreichen;*

(c) den Nachweis erbringen, ob sie die einschlägigen THG Reduktionsziele ordnungsgemäß erfüllt haben oder dabei sind, sie zu erfüllen (siehe die Unterabsätze a) bis b));

(d) die einschlägigen THG-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten zu aktualisieren; und

(e) bei der Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise zu handeln.“

Zwar sind die Anforderungen des EGMR denen des BVerfG nicht unähnlich, in der Literatur wird aber teilweise angenommen, dass der EGMR im Unterschied zu den Vorgaben des BVerfG und über diese hinausgehend überzeugend eine Absicherung des materiellen Gehalts der menschenrechtlichen Schutzverpflichtung durch prozedurale Garantien verlange. Ziel des EGMR sei es, das Schutzkonzept durch ein externes Monitoring abzusichern, während das BVerfG allein auf das institutionelle Vertrauen in das Parlament und die Abwägungsleistung des parlamentarischen Verfahrens setze, an das es neue und zugleich hohe verfassungsrechtliche Erwartungen knüpfe (vgl. insoweit kritisch Calliess, NVwZ 2024, 945, 954).

Aus hiesiger Sicht ist die bisherige Rechtsprechung des Senats nicht eindeutig dahingehend zu verstehen, dass sich die Forderung des Senats nach prozeduralen Garantien auf das Gesetzgebungsverfahren für die Festlegung der Ziele für die Gesamtemissionen beschränkt (und nur diese bzw. deren Festlegung und bezogen auf die Jahre ab 2030 fehlende Festlegung waren Gegenstand der seinerzeitigen Verfassungsbeschwerden). Das BVerfG verlangt nach hiesiger Einschätzung mit den Geboten der Orientierung, der Planungssicherheit und des Entwicklungsdrucks sowie der Überwachungs- und Beobachtungspflicht des Gesetzgebers durchaus auch ein Monitoring und hat die Relevanz einer geeigneten Governance-Struktur betont. Anders als der EGMR hat das BVerfG aber in der bisherigen Rechtsprechung die „Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen“ und damit die insoweit laut EGMR bestehende rechtzeitige Effektivitätsverpflichtung nicht besonders betont. Sie ist aber nach hiesiger Einschätzung in der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG angelegt und kann im Rahmen einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung ohne weiteres berücksichtigt und zur Geltung gebracht werden, wie oben bereits vorgeschlagen. Soweit die Entscheidung des EGMR bei der Beurteilung der Änderungen des KSG relevant ist, wird deshalb nachfolgend auch dessen konkretisierende Rechtsprechung ergänzend mit herangezogen.

d) Zwischenergebnis

Zusammenfassend sind damit aus Sicht der Beschwerdeführenden im Rahmen der Prüfung der Rechtfertigung der eingriffsähnlichen Vorwirkung der angegriffenen Einzeländerungen des KSG neben den Anforderungen des Verschlechterungsverbotes aus Art. 20a GG auch die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit, konkret Orientierung, Planungssicherheit und Entwicklungsdruck, sowie etwaige zusätzliche Anforderungen aus der Rechtsprechung des EGMR zu berücksichtigen. Ausgehend davon legen wir nachfolgend die fehlende Rechtfertigung der einzelnen Bestimmungen des KSG vertieft dar. Im Einzelnen:

e) **§ 4 Abs. 1 bis 4 i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 i.V.m. § 8 KSG n.F. - Abschaffung der jährlichen Sektorziele und der Sektorverantwortung**

Die Bestimmungen § 4 Abs. 1 bis 4 i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 i.V.m. § 8 KSG n.F. sind ausgehend von dem oben dargelegten Prüfungsmaßstab sowohl vor Art. 20a GG i.V.m. den Schutzpflichten bzw. Schutzrechten nicht zu rechtfertigen, als auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar.

aa) **Unvereinbarkeit mit Art. 20a GG**

Die mit den genannten Bestimmungen vorgenommene Abschaffung der Sektorziele und der Sektorverantwortung ist zunächst mit Art. 20a GG nicht vereinbar, weil es sich um eine normative Verschlechterung gegenüber dem Status quo handelt, die nicht durch andere Verfassungsgüter gerechtfertigt ist.

(1) **Vorliegen einer Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Konzept**

Zunächst ist anzunehmen, dass es sich bei dieser Änderung um eine signifikante normative Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Konzept handelt, wie ein Vergleich der bisherigen Regelungen mit den neuen Bestimmungen zeigt.

(a) **Bisherige Regelung**

Wie im Rahmen des Sachverhalts dargelegt, wurde die Zielerreichung bisher mithilfe von jährlichen Minderungszielen durch die Vorgabe von sektoralen Jahresemissionsmengen gewährleistet. Die Minderungsziele, durch die der unveränderte § 3 Abs. 1 und 2 KSG den Emissionsreduktionspfad etappenweise vorzeichnet, wurden bislang durch § 4 Abs. 1 KSG a.F. auf verschiedene Sektoren aufgeteilt, denen mittels Anlage 2 absolute Emissionsmengen zugewiesen wurden (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876). Die damalige Gesetzesbegründung führte aus, dass dadurch „die erforderlichen Treibhausgasminde-rungen vorhersehbar (werden)“ (vgl. BT-Drs 19/14337, S. 2, 17). Die Regelung von absoluten und nach Sektoren differenzierten Jahresemissionsmengen ermöglichte eine Operationalisierung der Zielbestimmungen in § 3 Abs. 1 KSG. Dieser „Budgetansatz“ stellte eine Neuerung in der deutschen Klimapolitik dar, die bisher durch langfristig festgelegte Punktziele geprägt war, welche regelmäßig verfehlt wurden. Mit der Vorgabe von sektorspezifischen Jahresbudgets sollte der für Punktziele typischen Gefahr vorgebeugt werden, dass die notwendigen Maßnahmen zu weit hinausgeschoben werden (vgl. Scharlau et al, NVwZ 2020, 1 (3)).

Hinsichtlich der Zuordnung zu Sektoren führt die Gesetzesbegründung BT-Drs 19/14337, S. 17 und 28 Folgendes aus:

*Durch die gesetzlich normierten Klimaschutzziele und jährlich absinkende, noch zulässige Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren werden die erforderlichen Treibhausgasminderungen **vorhersehbar**. Diese klare gesetzliche Regelung gewährleistet **Planungssicherheit**. Dabei wird auf Basis der Sektorziele des Klimaschutzplans 2050 auch die Verantwortlichkeit für die Einhaltung in den einzelnen Sektoren zugeordnet. Damit wird die **Einhaltung der Klimaschutzziele 2030 gewährleistet**, und die europäischen Anforderungen werden umgesetzt.*

In einem solchen Rahmengesetz werden die Ziele und Prinzipien der Klimaschutzpolitik verankert - ähnlich dem Haushaltsgrundsätze-Gesetz für die Haushaltspolitik. Damit wird nicht unmittelbar CO₂ eingespart, sondern die Klimapolitik insgesamt auf solide Grundlagen gestellt und verbindlich gemacht. Um die Klimaschutzziele tatsächlich zu erreichen, müssen in den Sektoren die Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden, die zunächst mit dem Klimaschutzprogramm 2030 nach dem Klimaschutzplan 2050 von der Bundesregierung beschlossen wurden. Dies wird die Änderung verschiedener Fachgesetze erforderlich machen" (...)

„Die Zuordnung von Emissionen zu bestimmten Sektoren folgt dem internationalen Standard, mit dem die der Bundesrepublik Deutschland zugerechneten Emissionen nach völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben berichtet werden (vgl. Begründung zu § 5 und zu Anlage 1).“

Auch der Senat bestätigte, dass anhand dieser Regelungen der Charakter eines Rahmengesetzes deutlich wurde, der transparent machen sollte, welche Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion in den verschiedenen Sektoren zu erbringen sind (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 6).

Die bisherige Architektur des § 4 Abs. 1 KSG wurde auch in der Rechts- und Fachwissenschaft als den Anforderungen des Art. 20a GG gerecht werdendes Governance-System gelobt.

Dabei wurden zunächst die inhaltlichen Vorteile herausgestellt, die mit der **Sektorenaufteilung in Form von Sektorzielen** einhergehen. Denn diese stellte klar, dass Klimaschutz in allen Sektoren zu erfolgen hatte und kein Sektor sich auf Kosten der anderen ausruhen durfte. Damit sollte die Gefahr ausgeräumt werden, dass langfristige und kostspielige Transformationsprozesse verschleppt werden, weil zunächst nur die „tiefhängenden Früchte“ geerntet werden (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 877 beck-online). Zugleich waren die Sektorziele ein geeignetes Mittel, um **Orientierung** zu bieten. Denn sie zeigten jedes Jahr, ob sich die jährliche Entwicklung der Gesamtemissionen als kompatibel mit dem Ziel der Klimaneutralität in einem bestimmten Zieljahr darstellt, und wo die Ursache(n) einer Zielverfehlung liegt, gegen die dann gegebenenfalls geeignete Maßnahmen ergriffen werden konnten und mussten (so Hofmann, ZRP 2023, 201, 202, der die Idee, man könnte angesichts der

Lage getrost und kostenfrei auf sektorenbezogene Jahreszwischenziele verzichten, als „töricht“ bezeichnet). Schließlich wurde damit ein wirtschafts- und industriepolitisches Ziel eingelöst, weil mit den sektorenspezifischen Emissionsvorgaben Branchen und Unternehmen verglichen mit der Gesamtemissionsmenge besser abschätzen konnten, welche Veränderungen wann auf sie zukommen. Dies ermöglichte es ihnen, Transformationsprozesse rechtzeitig anzustoßen und damit **Entwicklungsdruck** zu erzeugen. Insgesamt sollten die Sektorenziele also einen möglichst verbindlichen Planungsrahmen schaffen, an dem Bürger wie Unternehmen ihr Verhalten ausrichten können (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 877 beck-online).

Positiv wurde dabei - ebenso wie in der Gesetzesbegründung - hervorgehoben, dass die Qualifizierung der sektorspezifischen Jahresemissionsmengen für 2020–2030 als sogenannte Sektorziele auf ihrer Einbettung in ein spezifisches Verantwortungsgerüst der jeweiligen Bundesressorts sowie dem spezifischen und strengeren Zielverfehlungsmechanismus des KSG 2019 und des KSG 2021 beruhte. Dieser zeichnete sich dadurch aus, dass die sektorspezifischen Jahresemissionsmengen einschließlich des vorgezeichneten Minderungspfades verbindlich gemäß § 4 Abs. 1 S. 6 KSG 2019/§ 4 Abs. 1 S. 9 KSG 2021 waren, und zwar ohne dass sich die Bundesregierung hier auf Flexibilitätsoptionen berufen konnte. Dabei begründete gerade die Doppelnatur der sektorspezifischen Jahresemissionsmengen als Sektor- und als Ressortziele eine **spezifische Verantwortung der Bundesressorts** auf dem Pfad zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele. Das KSG 2021 stellte damit eine spezifische Verantwortung der Bundesressorts her, die neben die Gesamtverantwortung der Bundesregierung als Kollegium (Art. 65 S. 3, S. 4 GG) vor allem für die Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele gemäß §§ 1, 3 KSG trat (vgl. Stäsche, ZfU 2024, 299, 303). Gemäß § 4 Abs. 4 S. 4 S. 2 KSG hatten die Ressorts die erforderlichen Maßnahmen auf dem Zielerreichungsweg, insbesondere durch Sofortprogramme gemäß § 8 KSG, vorzunehmen. Das Ressortprinzip in Form der eindeutigen Zuweisung der Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Emissionsmengen an die zuständigen Ministerien sollte eine Verschleppung der Transformation in einzelnen Bereichen vermeiden und zugleich eine genaue Überprüfung der Exekutive ermöglichen (vgl. Wilfert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 138 beck-online)

Die Sektorziele unterlagen zudem dem sogenannten glättenden **Anrechnungsmechanismus** des § 4 Abs. 3 S. 1 KSG, der bei einer Über- oder Unterschreitung einer sektorspezifischen Jahresemissionsmenge eine anteilige Kürzung bzw. Erhöhung der nachfolgenden sektorspezifischen Kalenderjahresbudgets bis zum nächsten, in § 3 Abs. 1 KSG genannten Zieljahr vorsah. Die Differenzmenge wurde gleichmäßig auf die Kalenderjahre aufgeteilt, so dass ein Sektor, der in einem Jahr mehr als zulässig emittiert hatte, dies durch effizientere Maßnahmen in den Folgejahren ausgleichen musste. Durch die Anrechnung der positiven oder negativen Salden über mehrere Jahre hinweg war jederzeit der Zielpfad für die nachfolgenden Kalenderjahre erkennbar, um das jeweilige nationale Klimaschutzziel gemäß § 3 Abs. 1 KSG 2019/2021 zu erreichen (Stäsche, ZfU 2024, 299, 303).

Insgesamt betrachtet erfüllten die bisherigen Bestimmungen auch nach der Einschätzung des Senats die verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 20a GG.

(b) Neue Regelung

Mit der Neuregelung des § 4 Abs. 1 KSG sind die **Sektorenziele nicht mehr verbindlich und verlieren ihre Zielqualität**. Dies ist bereits mit Blick auf die Bedeutung, welche Sektorziele aus Sicht des Unionsrecht haben, nicht verständlich, worauf in der Literatur zutreffend hingewiesen wurde (vgl. zum Folgenden Stäsche, ZfU 2024, 299, 325 f.). Jeder Mitgliedstaat hat nämlich gemäß Art. 4 Abs. 2-4 i.V.m. Anhang I ESR der VO (EU) Nr. 2023/857 sicherzustellen, dass sein jeweiliger jährlicher Emissionsanteil für die ESR-Sektoren entsprechend dem linearen Minderungspfad für den Zeitraum 2021–2030 nicht überschritten wird, wobei die jährlichen Emissionszuweisungen durch die EU-Kommission per Durchführungsrechtsakt gemäß Art. 4 Abs. 3 u. 4 ESR festgelegt werden. Zwar sind die Emissionen der ESR-Sektoren unionsrechtlich aggregiert zu betrachten, allerdings kann die Verfehlung bereits eines nationalen Sektorziels ein Indikator dafür sein, dass z.B. Deutschland sein jährliches ESR-Emissionsbudget überschreitet (und damit zugleich erhebliche Strafzahlungen auf die Bundesrepublik zukommen). Diese Korrelation zwischen dem KSG 2021 und der ESR unterstreicht die Bedeutung von Sektorzielen, ihrer Einhaltung und der damit einhergehenden Ressortverantwortung (vgl. Stäsche, ZfU 2024, 299, 325 f.). Der Zielverfehlung in einzelnen Sektoren und damit der Überschreitung der Gesamtemissionen konnte nach dem bisherigen § 8 KSG mit Sofortprogrammen begegnet werden (vgl. dazu gerade auch die Gesetzesbegründung des KSG 2019 sowie OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30.11.2023, 11 A 1.23, welche die Funktion des bisherigen § 8 KSG gerade für die Einhaltung der Gesamtemissionen nach der EU-VO als wesentlich eingeordnet haben). Zwar sieht § 12 Abs. 1 Satz 4 KSG n.F. ein gesondertes Monitoring der ESR-Ziele vor und bindet den Bundestag gemäß § 7 Abs. 4 und 5 KSG n.F. stärker in ESR-Angelegenheiten ein, allerdings ermöglicht der neue Nachsteuerungsmechanismus des § 8 KSG n.F. keine zeitnahe Nachsteuerung bei ESR-Zielverfehlungen mehr (Stäsche, ZfU 2024, 299, 325 f.). Der Umstand, dass der Gesetzgeber für die jährlichen Projektionsdaten in § 5a S. 1 KSG n.F. explizit sektorscharfe Berechnungen vorsieht und die ESR-Treibhausgase gemäß § 5a S. 4 KSG n.F. separat ausgewiesen werden müssen, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der bisherige Zweck der Verbindlichkeit der Sektorziele i.V.m. § 8 KSG a.F., gerade auch eine Einhaltung der Gesamtemissionen gemäß der unionsrechtlichen Vorgaben zu gewährleisten (vgl. dazu insbesondere OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30.11.2023, 11 A 1.23), mit dem Entfallen der Zielqualität nicht mehr erfüllt wird.

Die fehlende Verbindlichkeit der Sektorenziele spiegelt sich auch in der Verantwortungsverteilung und in den Rechtsfolgen wider. Die bisher § 4 Abs. 4 KSG zu entnehmende **klare Verantwortung der zuständigen Ministerien wurde gestrichen** und dadurch ersetzt, dass nach § 5 Abs. 4 KSG nur jedes

Ministerium allgemein einen „angemessenen Beitrag“ leisten muss. Auch wenn die sektorspezifischen Jahresemissionsmengen noch im Gesetz vorhanden in von § 4 KSG entkoppelter Form als bloße Monitoringgröße nach § 5 KSG sind, geht von ihnen kein starker Erfüllungsanreiz mehr aus (Stäsche ZfU 2024, 299, 309). Der deklaratorische § 5 Abs. 3 KSG n.F. bleibt hinter dem Gehalt des § 4 Abs. 4 KSG a.F. weit zurück (so ausdrücklich Stäsche ZfU 2024, 299, 309).

Die Pflicht zur Vorlage von Sofortprogrammen der Ressorts wurde durch die Pflicht der gesamten Bundesregierung ersetzt, Maßnahmen zu beschließen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für diese Jahre sicherstellen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 KSG n.F.), wobei kein Zwang mehr für die „säumigen“ Ministerien besteht, entsprechende Maßnahmen vorzuschlagen, sondern es „sollen“ nur noch „insbesondere“ die zuständigen Ministerien, deren Sektoren zur Überschreitung beitragen, Maßnahmen vorschlagen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 KSG n.F., siehe dazu Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 877).

Infolge dieser zentralen Gesamtverantwortung der Bundesregierung als Kollegium ist unklar, welches konkrete Ressort für die Einhaltung der sektorspezifischen Jahresemissionsmengen zuständig ist. Dies wird auch in systematischer wie teleologischer Hinsicht als fragwürdig angesehen, weil der Bundesgesetzgeber es mit der Neufassung zugleich bei der spezifischen Verantwortlichkeit des zuständigen Bundesressorts gemäß § 3a Abs. 2 KSG n.F. (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft), für die Einhaltung der quantifizierten Senkenziele des LULUCF-Sektors belässt, aber andererseits die spezifische Verantwortlichkeit der Bundesressorts für die Jahresemissionsmengen der sechs Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft und Sonstiges aufgehoben hat (so Stäsche, ZfU 2024, 299, 309 f.). Natürlich ist es letztlich allein entscheidend, ob die THG-Reduzierungsziele in ihrer Gesamtheit erreicht werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass das passiert, wird aber durch die Auflösung von Ressortzuständigkeiten nicht größer, da bei jeder Überschreitung nach der Regelung in der Novelle zunächst einmal geklärt werden muss, ob überhaupt ein Bundesministerium „insbesondere“ tätig werden muss, und wenn ja, welches (Hofmann, ZRP 2023, 201, 202).

In diesem Zusammenhang ist ferner die Änderung des bisherigen § 4 Abs. 3 KSG bedeutsam. Dieser lautete:

„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.“

Im Rahmen des 2. Änderungsgesetzes wurde der bisherige Absatz 2 gestrichen und der bisherige Absatz 3 ist nun Absatz mit folgendem Wortlaut:

„Über- oder unterschreiten die Treibhausgasemissionen ab dem Jahr 2021 die jeweilige Jahresemissionsgesamtmenge, so wird die Differenz-

menge auf die verbleibenden Jahresemissionsgesamtmengen bis zum nächsten in § 3 Absatz 1 genannten Zieljahr gleichmäßig angerechnet.“

Auf den ersten Blick könnte angenommen werden, dass es sich lediglich um eine sprachliche Anpassung handelt, die eben durch die Abschaffung der Sektorziele veranlasst ist. Bei genauerer Betrachtung verbirgt sich dahinter nach hiesiger Einschätzung aber tatsächlich eine Veränderung des Gesamtbudgets, auch wenn formal betrachtet die zwischen 2021 und 2030 zugelassenen Emissionsmengen nicht verändert wurden. Denn nach der bisherigen Regelung war sichergestellt, dass etwaige Zielverfehlungen einzelner Sektoren keine Gefahr für die Verfehlung des Gesamtbudgets begründen konnten, da entsprechende Überschreitungen auf das Budget bis zum nächsten Zieljahr anzurechnen waren und zugleich durch die Sofortprogramme sichergestellt war, dass in einem Problemsektor auch tatsächlich Maßnahmen ergriffen werden und „sichergestellt“ wird, dass die Emissionsmengen bis zum nächsten Zieljahr durch größere Anstrengungen des betroffenen Sektors eingehalten werden.

Die nun neu gefasste Regelung des § 4 Abs. 2 Satz 1 KSG i.V.m. § 8 Abs. 1-2 KSG n.F. bewirkt nun aber, dass die Übererfüllung in bestimmten Sektoren (zuletzt etwa im Sektor Energie) die Verfehlungen anderer Sektoren (insbesondere Verkehr und Gebäude) ausgleicht. Damit werden nicht nur Unterschreitungen einzelner Sektoren quasi legalisiert, ohne dass die vom BVerfG betonte „Nachholungspflicht“ (BVerfGE 157, 30, Rn. 170 und 238) beachtet wird, die ja gerade sicherstellen soll, dass Zielverfehlungen nicht zu einer Überschreitung des Budgets insgesamt führen. Zugleich geht der Anreiz für die Sektoren auf Zielpfad verloren, ihre Vorbildrolle beizubehalten, weil eine solche nicht belohnt wird, etwa dadurch, dass in dem betroffenen Sektor keine neuen Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Zusammengefasst bleibt die Neufassung in 4 wesentlichen Punkten hinter der bisherigen Regelung zurück.

- Aus verbindlichen Sektorzielen werden bloße Berechnungsgrundlagen bzw. Teilmengen der neuen Jahresemissionsgesamtmengen ohne Zielcharakter
- Eine strikte Ressortverantwortung wird ersetzt durch keine Ressortverantwortung für die Einhaltung der sektorspezifischen Jahresemissionsmengen
- der sektorspezifische Anrechnungsmechanismus bei Überschreiten der jeweils zulässigen Jahresemissionsmenge wird ersatzlos gestrichen
- die Pflicht zur Erstellung sektorspezifischer Sofortprogramme wird gestrichen

Insgesamt betrachtet ist damit festzustellen, dass die Abschaffung der verbindlichen Sektorziele das bisherige Schutzkonzept des KSG verschlechtert, wodurch die Gefahr begründet wird, dass das etwaige Restbudget frühzei-

tig(er) aufgezehrt und damit eine faire Verteilung der Minderungslasten nicht gewährleistet wird. Dementsprechend wurde die Abschaffung der Sektorziele in der Fach- und Rechtswissenschaft massiv kritisiert (vgl. nur Expertenrat für Klimafragen, 2023a, S. 22 ff., 118 f., 122 f., 128; Sachverständigenrat für Umweltfragen, 2023; Verheyen/Franke, 2023, S. 8; BR-Drs. 384/23(B), Ziff. 2; Wiedmann NVwZ 2024, 876; Stäsche, ZfU 2024, 299, 315; Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135; Hofmann, ZRP 2023, 201, 202).

(2) Keine Rechtfertigung durch andere Verfassungsgüter

Für die damit dargelegte Verschlechterung besteht keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung.

Für die Frage der Rechtfertigung der Verschlechterung ist in erster Linie die Gesetzesbegründung maßgeblich. Dabei wäre eigentlich zu erwarten gewesen, dass sich aus der Gesetzesbegründung die maßgeblichen Erwägungen, die für den vorgenommenen Paradigmenwechsel sprechen, klar erschließen.

Allerdings liefert auch die Gesetzesbegründung keine Erklärung dafür, weshalb eine Abkehr von dem jährlichen Sektoransatz vorgenommen wurde und aus welchen Gründen die nun eingeführten Jahresemissionsgesamtmengen ebenso für die Gewährleistung der Zielerreichung nach § 3 Abs. 1 KSG geeignet sein sollen. Denn dort heißt es lediglich (BT-Drs. 20/8290, S. 1 und 20):

„Vor diesem Hintergrund soll das KSG unter Auswertung der bisherigen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Anforderungen fortentwickelt werden. Die Einhaltung der Klimaschutzziele soll künftig anhand einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung überprüft werden. Basis dafür ist das jährliche Monitoring.

In der Praxis haben sich Schwierigkeiten bei der Anwendung insbesondere des Nachsteuerungsmechanismus des § 8 gezeigt. (...)

„Die Änderung ist erforderlich für den neuen Mechanismus des § 8, der eine mehrjährige und sektorübergreifende Gesamtbetrachtung vorsieht, und für die Umstellung auf Prognosedaten in § 5a. Zukünftig sind die Gesamtemissionsmengen entscheidend. Nur wenn diese in der Vorausschau überschritten werden, muss nachgesteuert werden. Damit werden die Gesamtverantwortung der Bundesregierung gestärkt und Klimaschutz zu einer echten Querschnittsaufgabe der Bundesregierung.

Die Umstellung auf Jahresemissionsgesamtmengen bringt die geänderte vorausschauende und aggregierte Betrachtung der mehrjährigen und sektorübergreifenden Gesamtbetrachtung zum Ausdruck. Bei den Streichungen der Jahresemissionsmengen in Absatz 1 handelt es sich um Folgeänderungen zur Einführung der Jahresemissionsgesamtmengen.“

Festzustellen ist zunächst, dass der Gesetzgeber in seiner Begründung im Wesentlichen erläutert, dass die jahresbezogenen Sektorziele zugunsten einer mehrjährigen Gesamtrechnung abgeschafft werden, aber eine klare Antwort auf die Frage, warum dies geschieht, letztlich schuldig bleibt.

Der Gesetzgeber verweist zunächst auf „Anwendungsschwierigkeiten“, die sich insbesondere beim Nachsteuerungsmechanismus des § 8 KSG a.F. gezeigt hätten. Bei Lichte betrachtet existierten allerdings keine Anwendungsschwierigkeiten bei § 8 KSG a.F., sondern zwei verantwortliche Ministerien hatten es versäumt, trotz Zielverfehlungen geeignete Sofortprogramme vorzulegen, wie bereits im Sachverhalt dargestellt, ebenso wie die Bundesregierung als Kollegialorgan sich weigerte, das in § 8 Abs. 2 KSG a.F. geforderte Sofortprogramm zu beschließen. Dies kann eindrücklich in der erwähnten Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg (Urteil vom 30.11.2023, 11 A 1.23) nachvollzogen werden, aus der sich erschließt, dass die Bundesregierung auf dem Standpunkt stand, bei der Pflicht zum Beschluss von Sofortmaßnahmen handele es sich um „regierungsinternes Binnenrecht“, nicht aber um eine strikte gesetzliche Verpflichtung (vgl. Urteil vom 30.11.2023, 11 A 1.23, Rn. 26 und 78). Die Weigerung von Ministerien und Bundesregierung, ihre Bindung an die Vorgaben des KSG anzuerkennen, begründet aber keine Anwendungsschwierigkeiten beim Nachsteuerungsmechanismus, sondern zeigt nur ein bedenkliches Verständnis der verfassungsrechtlichen Bindung an Recht und Gesetz gemäß Art. 20a GG auf Seiten der Bundesregierung und der verantwortlichen Ministerien.

Vordergründig könnte man noch erwägen, dass der Verweis auf „Anwendungsschwierigkeiten“ in der Gesetzesbegründung so zu verstehen ist, dass mit der Abschaffung der Verbindlichkeit der jährlichen Sektorziele Hinweisen des ERK Rechnung getragen werden sollte. Der ERK hatte die Sektorenaufteilung in der Vergangenheit als teilweise zu unflexibel kritisiert und darauf verwiesen, dass ein sektorenübergreifender Ansatz – etwa ein umfassender Emissionshandel – effizienter sein könne als die Sektorenaufteilung (vgl. ERK, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021 Rn. 123 f.). Der ERK empfahl aber keine Abschaffung der Sektorziele, sondern verwies ganz im Gegenteil darauf, dass gerade zur Sicherstellung von Verteilungsgerechtigkeit weiterhin eine Zuteilung der (politischen) Verantwortlichkeit nach Sektoren zu empfehlen sei, um zu verhindern, dass die (vom Emissionshandel veranlassten) Emissionseinsparungen einseitig zulasten bestimmter sozialer Gruppen gehen (dazu ausführlich Wiedmann NVwZ 2024, 876, 877).

Der ERK hatte zudem kritisiert, dass die Pflicht zur Vorlage eines Sofortprogramms ausschließlich an die Verfehlung der sektorspezifischen Jahresziele in einem Jahr anknüpfte und zwar in Form einer rückschauenden Ist-Betrachtung. Dies sah der ERK als nicht hinreichend vorausschauend an und empfahl, die Pflicht zur Vorlage eines Sofort-Programms an zukunftsgerichteten Projektionsdaten auszurichten (vgl. ERK, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021 Rn. 119). Eine Abschaffung der Sektorziele empfahl der ERK gerade nicht (vgl. Wiedmann NVwZ 2024, 876, 877).

Schließlich kann nicht übersehen werden, dass die Anregungen des ERK zur Effizienzsteigerung stets im Vergleich zu alternativen Regelungskonzepten diskutiert wurden. Der Gesetzgeber hat insoweit jedoch schlicht die verbindlichen Sektorziele ersatzlos entfallen lassen und damit ein funktionierendes System mit den auch in der Fachwissenschaft anerkannten Vorteilen der Sektorenaufteilung abgeschafft, ohne ein gleichwertiges System einzuführen. Insoweit bringt das Gesetz keinen Gewinn an Effizienz, sondern nur einen Verlust an Effektivität (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 878).

Zwar muss der Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot nicht notwendig durch sektorale Emissionsmengenbegrenzungen auf Bundesebene umsetzen (so Christ, NVwZ 2023, 1193, 1194), aber ein geeignetes Modell wählen, weshalb auch Christ bei seinem Verweis auf „größere Spielräume zur Konkretisierung des Klimaschutzes“ auf die freiheitsrechtlichen Bindungen des Gesetzgebers verweist und seine Aussage, der Gesetzgeber sei an das Mittel sektoraler Emissionsmengenbegrenzungen auf Bundesebene nicht gebunden, dahingehend einschränkt, dass der Gesetzgeber insoweit zu anderen Ergebnissen und Wertungen kommen könne, solange diese plausibel sind und eine wenigstens grobe gerichtliche Überprüfung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots, der intertemporalen Freiheitssicherung auf dem Weg hin zur Klimaneutralität und der grundrechtlichen Pflicht des Staates zum Schutz vor den Folgen des Klimawandels erlauben (vgl. Christ, NVwZ 2023, 1193, 1196). Genau hieran fehlt es aber, weil jedenfalls die intertemporale Freiheitssicherung bei Abschaffung der Sektorziele ohne einen gleichwertigen Ersatz nicht mehr gewährleistet ist (dazu sogleich noch unter bb) ausführlich).

In der Gesetzesbegründung wird schließlich noch darauf abgehoben, dass mit der Abschaffung der Sektorziele und der Ressortverantwortung „die Gesamtverantwortung der Bundesregierung gestärkt und Klimaschutz zu einer echten Querschnittsaufgabe der Bundesregierung“ werde. Nun mag es sein, dass die Gesamtverantwortung der Bundesregierung in Art. 65 GG als Verfassungsprinzip angesprochen ist, es ist aber nicht ansatzweise erkennbar, dass dieses Prinzip denselben Rang genießen würde wie das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot. Teilweise wird in der Literatur sogar angenommen, dass die Abschaffung der Ressortverantwortung gerade mit Blick auf Art. 65 GG verfassungswidrig sei (so kürzlich Erbguth, DVBl 2024, 1017).

Zusammenfassend ist damit festzustellen, dass sich aus den Gesetzesmaterialien keine Verfassungsgüter ableiten lassen, die eine Verschlechterung des Governance-Systems durch Abschaffung der jährlichen verbindlichen Sektorziele rechtfertigen könnten. Diese verstößt damit gegen Art. 20a GG.

bb) Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Darüber hinaus ist die Abschaffung der Sektorziele auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar.

(1) Orientierung und Planungssicherheit

Zunächst ist im Ausgangspunkt festzuhalten, dass der Gesetzgeber die erforderliche Entwicklung ersichtlich nicht allein erbringen kann, allerdings dazu verpflichtet ist, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen (vgl. Klima-Beschluss, Rn. 248). Als Beispiel führte der Senat an, dass im Fall einer konkreten Festlegung von geringen jährlichen Emissionsmengen für den Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt ein Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur geschaffen werde (Klima-Beschluss, Rn. 249). Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung CO₂-relevanter Mobilität könne etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten.

Angesichts der De-facto-Abschaffung des linearen sektorspezifischen und jährlichen Emissionsminderungspfads stellt sich die Frage, wie die oben dargestellte und nun beseitigte Steuerungsfunktion für die zur Zielerreichung nach § 3 Abs. 1 und 2 KSG notwendige gesellschaftliche Transformation hergestellt werden soll. Eine Konkretisierung und Operationalisierung, oder einfach ausgedrückt ein „Herunterbrechen“ der prozentualen Zielangaben auf handhabbare kleinteiligere absolute Emissionsmengen, ist unerlässlich, um einen geeigneten gesetzlichen Rahmen für die Erreichung der Klimaziele in § 3 Abs. 1 und 2 KSG zu schaffen. Denn erst dies bietet die gebotene Orientierung für die einzelnen Lebensbereiche, solange nicht ein alternativ wirksames Modell wie etwa ein umfassender Emissionshandel in den einzelnen Lebensbereichen für Orientierung sorgt.

Die Orientierungsfunktion der bisherigen Sektorziele zeigt sich in der Praxis vor allem beim Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 KSG, das gerade auf der konkreten Vorhabenebene die maßgebliche Scharniernorm für die Berücksichtigung der Klimaschutzbelange bei der Zulassung klimawirksamer Vorhaben bildet. Gerade weil der Gesetzgeber darauf angewiesen ist, dass die Transformation durch die Rechtsunterworfenen letztlich ausgeführt wird, ist diese konkrete Handlungsebene vor Ort für das Erreichen der Klimaziele von herausragender Bedeutung (dazu ausführlich Verheyen/Heß/Peters/Schöneberger, NVwZ 2023, 113 ff.; diese Bedeutung stellt auch Christ, NVwZ 2023, 1193 ff. heraus). In der Praxis bereitet bereits das Herunterbrechen der Sektorenziele auf die Vorhabenebene wegen der immer noch vorhandenen „Grobheit“ und der Tatsache, dass einzelne Vorhaben nur schwer in Beziehung zu den „großen“ Sektorzielen gesetzt werden können, erhebliche Probleme (Verheyen/Heß/Peters/Schöneberger, NVwZ 2023, 113 ff.). Gleichwohl boten die Sektorziele zumindest die Möglichkeit, insoweit handhabbare Anwendungskriterien

zu entwickeln. Eine Prüfung einzelner Vorhaben wird aber nun mit der Bezugnahme auf die Gesamtemissionsmengen vollständig unmöglich gemacht, und in der Rechtsprechung bereits etablierte Kriterien und Vorgehensweisen werden wieder zerstört. Damit wird für § 13 KSG eine wichtige Orientierungsmöglichkeit ersatzlos beseitigt und der Bestimmung damit die praktische Wirksamkeit genommen.

Die nun eingeführten Jahresemissionsgesamtmengen für die Zeiträume 2021-2030, 2031-2040 und 2041 bis 2045 stellen lediglich eine Umrechnung der in § 3 Abs. 1 genannten prozentualen Zielwerte dar, bieten jedoch keine weitere Operationalisierung, was bisher durch die Verteilung auf einzelne Jahresscheiben und Sektoren gewährleistet wurde. Anders ausgedrückt kann es den verfassungsrechtlichen Anforderungen ersichtlich nicht genügen, nur eine Zielbestimmung wie die des § 3 Abs. 1 KSG gesetzlich zu verankern, den dortigen Wert in ein Gesamtbudget umzurechnen und keinen Weg zur Zielerreichung gesetzlich aufzuzeigen. Mit der Abkehr von der sektoralen und jährlichen Betrachtung wird der Pfad zur Zielerreichung nach § 3 KSG bis zur Unkenntlichkeit aufgeweicht, denn die Konkretisierung und Operationalisierung wird damit aufgegeben.

Durch die Bezugnahme auf eine mehrjährige Jahresemissionsgesamtmenge geht jegliche politische Steuerungswirkung verloren, da es nicht mehr darauf ankommt, dass tatsächlich jeder Sektor den linearen Minderungspfad einhält. Vielmehr lässt dieser Ansatz großen Raum für politische Untätigkeit auf Grundlage der Annahme, dass die erforderliche Minderungsleistung von einem anderen Sektor erbracht werde. Kommen dann unvorhergesehene Ereignisse hinzu, die eine wesentliche Auswirkung auf die nationalen Treibhausgasemissionen haben wie die Corona-Pandemie oder der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, wird dieser Effekt erst recht verstärkt und wird man umso mehr auf die anderen Sektoren hoffen.

Damit geht zugleich die Planungssicherheit, die ein linearer Minderungspfad verfassungsrechtlich bieten muss, verloren. Der Senat forderte, dass

„weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht. Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind. Wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.“ (BVerfGE 157, 30, Rn. 254)

In der Literatur wurde dementsprechend gerade der Verlust an Orientierung und Planungssicherheit durch die Abschaffung der Sektorziele und der Ressortverantwortung kritisiert. Denn nur diese stellen im System des KSG sicher, dass die Minderungsziele kleinschrittig und kontrolliert erreicht werden können. Auch stellten sie sicher, dass der Transformationsaufwand in den einzelnen Lebensbereichen ermittelt werden konnte (bspw. Umstellung der Antriebstechnologien im Verkehrssektor oder Umrüstung der Wärmeversorgung im Gebäudesektor) und davon ausgehend die dafür erforderlichen Maßnahmen entwickelbar waren. Damit wurde außerdem die Ge-

fahr ausgeräumt, dass langfristige und kostspielige Transformationsprozesse verschleppt werden, weil zunächst nur die „tiefhängenden Früchte“ geerntet werden (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876 (877)). Zum anderen wird damit die Feststellung ermöglicht, ob sich ein Sektor auf Zielpfad befindet oder aber eine Nachsteuerung notwendig wird (Monitoring), was wiederum ein wesentliches Instrument zur Überprüfung der Einhaltung des Zielpfads darstellt. Außerdem bildet dies den Ausgangspunkt für eine sektorale Nachsteuerung, wie es in der alten Fassung des § 8 KSG vorgesehen war (dazu sogleich). Der bisherige jährliche Sektoransatz stellte einen Weg dar, um die THG-Minderungslast in allen gesellschaftlichen Bereichen zu adressieren und damit dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Transformation hin zu einer klimaneutralen Gesellschaft in allen Sektoren stattfinden muss. Genau darin lag eine verhältnismäßige Verteilung der Minderungslast über die Generationen hinweg, da somit ein entwicklungsfördernder Planungshorizont geschaffen wurde und konkrete Anforderungen an die weitere Ausgestaltung des Reduktionspfads gestellt wurden (vgl. BVerfG, Rn. 244 et passim). Die Ausführungen im Klima-Beschluss des Senats legen deshalb nahe, dass aus den Geboten der Orientierung und der Planungssicherheit letztlich doch eine Pflicht zur Sektorenaufteilung resultiert (so Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 880), was aus hiesiger Sicht jedenfalls solange gelten muss, als der Gesetzgeber diese nicht durch ein gleich geeignetes System ersetzt, was vorliegend ersichtlich nicht der Fall ist.

Insbesondere wird die durch verbindliche Sektorziele gewährleistete Orientierung und Planungssicherheit nicht anderweitig sichergestellt. Das KSG selbst enthält keine gleichwertigen „Ersatz“ für das Entfallen verbindlicher Sektorziele und der Ressortverantwortung. Auch das Unionsrecht stellt keinen solchen Ersatz dar. Zwar gibt die Lastenteilungsverordnung auch auf EU-Ebene verbindliche nationale Emissionsreduktionsvorgaben für einige Sektoren vor. Diese können jedoch nicht die gleiche Planungssicherheit gewährleisten, weil sie einerseits keine Orientierung über den Zeitraum bis 2030 hinaus bieten (vgl. Art. 2 ESR) und das dortige Reduktionsziel übergreifend für mehrere Sektoren gilt und damit nicht geeignet ist, eine sektorspezifische Planungssicherheit zu gewährleisten (vgl. Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 138).

(2) Entwicklungsdruck

Das Gebot des Entwicklungsdrucks verlangt vom Gesetzgeber wie gesehen, dass dieser in allen Lebensbereichen Entwicklungen zum Klimaschutz anstößt. Aufweichung der Sektorenaufteilung wäre damit nicht per se verfassungswidrig, die Sektorziele dürfen aber nicht ersatzlos wegfallen, sondern müssten durch einen anderen Ansatz ersetzt werden, der den Geboten des Entwicklungsdrucks und der Planungssicherheit genügt, wie etwa ein sektorenübergreifender Emissionshandel (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 880; Christ, NVwZ 2023, 1194 ff.), der Entwicklungsdruck auf alle Sektoren ausübt und zugleich durch den zu erwartenden Preiskorridor auch einige Orientierung liefert. Durch die KSG-Änderung wird allerdings kein Alternativkonzept eingeführt, und die Ausweitung und Verschärfung des EU-Emissionshandels vollzieht sich so langsam, dass daraus kein Ersatz des KSG erwachsen kann (so Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 880).

Zudem wird es wahrscheinlicher, dass in Folge der Verantwortungsdiffusion (Hofmann, ZRP 2023, 201 ff.) einzelne Sektoren (weitgehend) untätig bleiben. Dies ist nicht nur angesichts des Erfordernisses flächendeckenden Entwicklungsdrucks problematisch, sondern gefährdet auch die Erreichung der Klimaziele im Ganzen (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 880).

In der Literatur wurde gerade der Entwicklungsdruck als maßgebliche Komponente betont. Dieser stellt sicher, dass rechtzeitig vor der Erschöpfung des Restbudgets technologische Alternativen für eine klimaneutrale Energienutzung zur Verfügung stehen und im Interesse der Schonung künftiger Freiheit eine innovationsfördernde Wirkung der Vorgaben zur Rückführung von Emissionen erzeugt wird. Der Abbaupfad hin zur Klimaneutralität ist deshalb rechtzeitig und vorausschauend so zu regeln, dass Orientierung und Anreiz für die Entwicklung klimaneutraler Alternativen geschaffen werden (vgl. Christ, NVwZ 2023, 1194, 1196). Dies setzt notwendig voraus, dass gerade der konkrete Abbaupfad für die jeweiligen Lebensbereiche für die Rechtsunterworfenen erkennbar ist, woran es mit Abschaffung der Sektorziele künftig fehlt. Denn der geforderte Planungsdruck, um Produkte und Verhaltensweisen umzugestalten, wird nicht erzeugt.

Dabei lehrt die jüngste Vergangenheit, dass eine engmaschige Minderungsverteilung und die Festlegung einer (politischen) Verantwortlichkeit für die jeweiligen Ressorts dringend notwendig ist, wenn die gewünschten Entwicklungen in einzelnen Sektoren (wie seit Jahren vor allem im Verkehrs-, aber auch im Gebäudesektor, vgl. dazu OVG Berlin Brandenburg, Urteil vom 30.11.2023, 11 A 1.23) nicht einsetzen. Denn hier zeigt sich die positive Wirkung gerade der Ressortverantwortung für die Einhaltung der Sektorziele zur Erzeugung von Entwicklungsdruck (in diesem Fall auf die Exekutive). Die Abschaffung der sektoralen Jahresemissionsmengen hat in Verbindung mit § 8 KSG n.F. zur Folge, dass die Ressortverantwortung gemäß § 4 Abs. 4 KSG a.F. aufgehoben wird. Die Handlungsverantwortung trägt nun die Bundesregierung als Ganze, um die wesentlichen politischen Maßnahmen zur Erreichung der Minderungslast im jeweiligen Zieljahr (!) zu erbringen. Es erfolgt keine gesetzliche Festlegung, wer in der Bundesregierung die „Federführung“ innehat, so dass der Expertenrat der Bundesregierung empfiehlt, den Prozess zwischen Feststellung der Notwendigkeit von Maßnahmen und dem entsprechenden Beschluss rasch auf dem Verordnungsweg zu spezifizieren (vgl. Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, S. 11f.). Eine klare gesetzliche Aufgabenzuweisung und die Übertragung von Handlungsverantwortung sind jedoch wesentliche Governance-Merkmale, um die Erreichung der Ziele abzusichern. Angesichts der verfassungsrechtlich verpflichtenden Erreichung der Klimaschutzziele respektive Klimaneutralität ist es zwingend notwendig, dass das KSG eine klare Verantwortlichkeit festlegt.

Diese Bedenken teilt auch der ERK und formulierte in seinem Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024 seine Kritik an dieser Änderung wie folgt (S. 92):

„Der Expertenrat hat bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass er ein solches Vorgehen kritisch sieht. Insbesondere bestehe die Gefahr, dass die fehlende Verantwortlichkeit innerhalb der Bundesregierung, die Abstimmungsprozesse zu klimapolitischen Maßnahmen in einem deutlich höheren

Maße partikularen Interessen einzelner Ressorts aussetzt. Hierzu hat der Expertenrat bereits im Prüfbericht 2023 ausgeführt: „Eine Aufweichung der Ressortverantwortung erhöht die Gefahr des Verharrens in angestammten technologischen Pfaden (beispielsweise bei Verkehr und Gebäude) und weist so auch erhebliche industriepolitische Gefahren auf“ (ERK 2023b, Tab.9).

Die verabschiedete Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes trägt diesen Bedenken insofern Rechnung, als dass im Auslösefall „alle zuständigen Bundesministerien, insbesondere diejenigen, in deren Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die zur Überschreitung beitragen, innerhalb von drei Monaten [...] Vorschläge für Maßnahmen in den jeweiligen ihrer Verantwortlichkeit unterfallenden Sektoren“ vorlegen. „Die Vorschläge können auch sektorenübergreifende Maßnahmen enthalten“ (§ 8 Abs. 2 KSG). Dennoch bleibt die Frage nach den hinreichenden Anreizen für die entsprechenden Ministerien, sich mit weit reichenden Vorschlägen an diesem Prozess zu beteiligen. Eine extreme Form solcher Anreize würde bspw. der im Rahmen der Anhörungen vorgebrachte Vorschlag darstellen, dass die für die das Klimaziel verfehlenden Ressorts oder die für alle Ressorts zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel automatisch bis zur Erarbeitung eines Maßnahmenpakets eingefroren werden (Müller 2023, S. 15).

Zudem fehlt eine klare Gesamtverantwortung für den Prozess. So wurde im Rahmen der Sachverständigenanhörung beispielsweise vorgeschlagen, dass das Bundeskanzleramt die Gesamtverantwortung übernehmen könnte (Deutscher Bundestag 2023, S. 16). Eine weitere Option wäre es, das Klimakabinett zu reaktivieren und mit dieser Aufgabe zu betrauen (siehe oben RZ 153, sowie allgemein zur möglichen Rolle des Klimakabinetts in der Steuerung der Klimapolitik in Abschnitt 3 in Flachslund et al. (2021)).“

Auch aus fachwissenschaftlicher Perspektive geht damit der Entwicklungsdruck gerade auf die verantwortlichen Ressorts verloren, weil hinreichende Anreize für die entsprechenden Ministerien, sich mit weit reichenden Vorschlägen an dem Prozess zu beteiligen, fehlen.

Der Entwicklungsdruck gerade auf die Bundesressorts wird zudem entscheidend geschwächt durch die parallele Änderung des § 4 Abs. 2 KSG, der für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Abschaffung der Sektorziele und der Ressortverantwortung nicht unberücksichtigt bleiben kann. Gemäß § 4 Abs. 2 S. 1 KSG n.F. wird die Differenzmenge in Folge einer Über- oder Unterschreitung auf die verbleibenden Jahresemissionsgesamtmengen bis zum nächsten in § 3 Abs. 1 genannten Zieljahr, folglich 2030 oder 2040, gleichmäßig angerechnet (immer noch in einer Gesamtlage, in der eigentlich kein Restbudget mehr vorhanden ist). Ausweislich der Gesetzesbegründung der Vorgängerregelung sollte durch die (sektorale) und jährliche Anrechnung jederzeit der Zielpfad für alle nachfolgenden Kalenderjahre erkennbar sein, um das jeweilige Klimaschutzziel nach § 3 Abs. 1 KSG a.F. zu erreichen (BT-Drs. 19/14337, S. 29).

Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass selbst bei Beibehaltung der Sektoren „auf dem Papier“ die Entwicklung des Zielpfads nicht mehr derart konkret festgestellt wird, da nicht mehr eine Bereinigung des Zielpfads infolge einer Über- oder Unterschreitung stattfindet, sondern sich diese nur noch auf die Jahresemissionsgesamt-

mengen bezieht. Dies liefert zwar Auskunft über die gesamte THG-Entwicklung, gibt jedoch keinen Aufschluss über die Entwicklung eines Sektors. Auch hierdurch wird die Governance-Struktur geschwächt, indem nicht mehr klar abgelesen werden kann, in welchen politischen Bereichen ein besonders dringender Handlungsbedarf besteht und wo ggf. schon genügend Anstrengungen unternommen wurden. Speziell der Entwicklungsdruck wird hierdurch entscheidend von den „säumigen“ Ressorts genommen, weil die Versäumnisse durch die Anrechnung auf die Gesamtemissionen nach § 4 Abs. 2 n.F. auf andere Sektoren verlagert werden können und damit kein Druck entsteht, in einem säumigen Sektor „seine Hausaufgaben zu machen“. Mehr noch, hierdurch sinkt gerade auch der Anreiz für die vorbildlichen Sektoren, sich anzustrengen und wirksame und damit wegen der hiermit verbundenen Änderungen grundrechtsrelevante Maßnahmen vorzuschlagen.

Insgesamt betrachtet ist damit festzustellen, dass die Abschaffung der verbindlichen Sektorziele und der hiermit verknüpften Ressortverantwortung die Governance-Struktur des KSG in einer Weise schwächt, die den gebotenen Entwicklungsdruck im Sinne der Rechtsprechung des Senats nicht mehr gewährleistet.

cc) Keine Vereinbarkeit mit strengen Anforderungen des EGMR

Diese Neuregelung ist auch mit den Anforderungen des EGMR nicht vereinbar. Die Aufgabe der Sektorziele und diesbezüglicher Sofortprogramme als prozedurales Mittel der unmittelbaren Nachsteuerung bei Zielverfehlungen weckt erhebliche Zweifel daran, dass den Anforderungen an die Zwischenzielsetzung und an ein effizientes Monitoring entsprochen wird (vgl. Calliess, NVwZ 2024, 945, 954). Hinzu tritt, dass wie oben gezeigt, eine Prüfung einzelner Vorhaben nun mit der Bezugnahme auf die Gesamtemissionen vollständig praktisch unmöglich gemacht wird und damit für § 13 KSG eine wichtige Orientierungsmöglichkeit ersatzlos beseitigt wird. Hiermit wird deshalb auch die vom EGMR geforderte wirksame Implementierung in das Verwaltungshandeln verhindert.

dd) Zwischenergebnis

§ 4 Abs. 1 und 2 KSG sind damit verfassungswidrig.

f) § 8 Abs. 1 und 2 KSG i.V.m. § 5a Satz 2 und 3 KSG n.F. - signifikante Abschwächung des Nachsteuerungsmechanismus

Die Beschwerdeführer halten zudem im Einklang mit zahlreichen Stimmen in der Literatur die Neufassung des § 8 Abs. 1 und 2 KSG i.V.m. § 5a Satz 2 und 3 KSG n.F. für verfassungswidrig. Hierbei handelt es sich um eine signifikante Abschwächung des Nachsteuerungsmechanismus und damit um einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot des Art. 20a GG sowie um einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Dazu im Einzelnen:

aa) Unvereinbarkeit mit Art. 20a GG

Die Neufassung des § 8 KSG ist zunächst als erheblicher Rückschritt beim bestehenden normativen Schutzkonzept mit Art. 20a GG nicht vereinbar, da es sich um eine nicht durch andere Verfassungsgüter gerechtfertigte signifikante Verschlechterung handelt.

(1) Vorliegen einer Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Konzept

Zunächst ist anzunehmen, dass es sich bei dieser Änderung um eine signifikante normative Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Konzept handelt, wie ein Vergleich der bisherigen Regelungen mit den neuen Bestimmungen zeigt.

(a) Bisherige Regelung

Um die in § 3 Abs. 1 KSG genannten Klimaschutzziele sowie die in § 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 und 3 aufgeführten Jahresemissionsmengen einzuhalten, sah das KSG folgende Instrumente vor: ein längerfristig angelegtes Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG sowie einen zentralen Nachsteuerungsmechanismus bei Zielverfehlung (§ 8 KSG).

Nach § 8 Abs. 1 a.F. KSG hatte das für den jeweiligen Sektor zuständige Bundesministerium innerhalb von drei Monaten nach Feststellung der Überschreitung durch den Expertenrat (§ 11 KSG) einen Vorschlag für ein Sofortprogramm vorzulegen, über das die Bundesregierung gemäß § 8 Abs. 2 KSG zu beraten und über die zu ergreifenden Maßnahmen zu beschließen hatte. Die wesentlichen Merkmale des Nachsteuerungsmechanismus „Sofortprogramm“ nach § 8 KSG a.F. lagen darin, dass 1. an die ex-post Zielverfehlung, 2. eines Sektors, 3. in einem Berichtsjahr angeknüpft wurde. Es war somit eine jährliche sektorale Nachsteuerung möglich, um einen Sektor, der sich ausweislich der in der Vergangenheit liegenden Emissionsdaten nicht auf Zielpfad befand, wieder auf Zielpfad zu bringen. Damit sollte auf Budgetüberschreitungen schnellstmöglich reagiert werden, um sie zeitnah auszugleichen (Scharlau et al, NVwZ 2020, 1, (4)).

Diese ausdrückliche gesetzliche Koppelung der Verantwortlichkeit an die Zuständigkeit sollte nach Aussage der Bundesumweltministerin das alte Spiel beenden, „*dass nur die Umweltministerin die Vorschläge macht und alle anderen sagen, was alles nicht geht*“ (vgl. Scharlau et al, NVwZ 2020, 1, (4)). Damit wurde das bereits in § 4 Abs. 4 S. 1 KSG enthaltene Ressortprinzip aufgegriffen und mit verbindlichen Handlungspflichten ausgestattet (vgl. dazu bereits oben zu § 4 Abs. 1 KSG). Indem das Parlament mit dem Klimaschutzgesetz die Verantwortlichkeit für jeden Sektor dem überwiegend zuständigen Ministerium zuwies, kam es auch seiner Kontrollfunktion nach (vgl. Scharlau et al, NVwZ 2020, 1 (4)). In der Gesetzesbegründung wurde die Konzeption des Nachsteuerungsmechanismus wie folgt begründet (BT-Drs. 19/14337, S. 32):

„Der Zweck des Sofortprogramms besteht darin, durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung der Jahresemissionsmenge für den betreffenden Sektor für die nachfolgenden Jahre sicherzustellen. [...]

Denn bereits die Verfehlung eines Sektorziels kann dazu führen, dass Deutschland sein Jahresbudget für Treibhausgasemissionen außerhalb des Emissionshandels überschreitet und gegebenenfalls von anderen Mitgliedstaaten Emissionszuweisungen nach § 7 Absatz 1 kaufen muss. Umgekehrt bietet das Abstellen auf die Verfehlung bereits von Jahresemissionsmengen nach diesem Gesetz die Chance, eine Verfehlung des Gesamtbudgets nach der Europäischen Klimaschutzverordnung zu vermeiden.“

Die alte Fassung des KSG sah somit eine enge Anknüpfung an die Europäische Klimaschutzverordnung Nr. 2018/842 vor, da insbesondere die jährlichen nationalen Minderungsziele in den Jahren 2020 bis 2030 weitgehend europarechtlich vorgegeben sind (BT-Drs. 19/14337, S. 21). Im Sinne des Vorsorgegrundsatzes konnte bereits die Zielverfehlung eines Sektors (dementsprechend vorgelagert zu den europarechtlich vorgegebenen Jahresemissionsmengen) die Pflicht zur Aufstellung eines Sofortprogramms auslösen, um eine Zielverfehlung (und damit den Ankauf von Emissionszuweisungen) bestmöglich zu verhindern. Vereinfacht ausgedrückt wurde durch die verpflichtende Korrektur „kleiner“ Fehler (sektorale jährliche Zielabweichung) dem Entstehen eines großen Problems (Verfehlung der Gesamtjahresemissionsmenge in der Europäischen KlimaschutzVO Nr. 2018/842) regulatorisch vorgebeugt.

(b) Neue Regelung

Diese Merkmale haben sich nun allesamt verändert, so dass auch an dem bisherigen Begriff „Sofortprogramm“ für den Mechanismus bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen nicht mehr festgehalten wird (vgl. BT-Drs. 20/8290, S. 23). Nunmehr wird auf eine „sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtbetrachtung“ aller Sektoren und die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen in den Jahren 2021 bis 2030 abgestellt. Grundlage sind somit sowohl die (ex post) Emissionsdaten vergangener Jahre, als auch prognostische Angaben (ex ante) über die Treibhausgasemissionsentwicklung bis zum nächsten Zieljahr nach § 3 Abs. 1 KSG. Als Auslösetatbestand kommt es nicht mehr auf die Emissionsdaten des Vorjahres an, sondern auf die jeweils vorliegenden aktuellen Projektionsdaten nach § 5a KSG n.F. und nach Feststellung des Expertenrates nach § 12 Abs. 1 KSG n.F. Weiterhin reicht nicht mehr die jährliche Zielverfehlung aus, sondern der Zieljahreswert muss in zwei aufeinander folgenden Jahren verfehlt werden. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so muss die Bundesregierung lediglich Maßnahmen beschließen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für diese Jahre sicherstellen (immer noch in einer Gesamtlage, in der eigentlich kein Restbudget mehr vorhanden ist).

Der ERK hat bereits eine erste Zielverfehlung im Sinne des § 8 Abs. 1 n.F. festgestellt, die hier vor allem zur Verdeutlichung der Regelungssystematik der neuen Bestimmung aufgeführt werden soll:

„Das übergeordnete Ziel von 65 % Minderung der jährlichen Treibhausgasemissionen im Jahr 2030 gegenüber 1990 (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG), entsprechend 438 Mt CO₂-Äq. im Jahr 2030, würde gemäß der Projektionsdaten 2024 mit 455 Mt CO₂-Äq. knapp nicht erreicht werden. Laut Projektionsdaten 2024 würde allerdings das gemäß § 4 Abs. 1 KSG vorgegebene Gesamtbudget der THG-Emissionen im Zeitraum von 2021-2030 mit einem Puffer von 47 Mt CO₂-Äq. eben noch eingehalten (siehe Abbildung Z 1). Die Zielverfehlungen der Sektoren Verkehr und Gebäude werden in der Projektion durch Übererfüllungen in den anderen Sektoren, insbesondere der Energiewirtschaft und in geringerem Maße der Industrie, ausgeglichen. Im Landwirtschaftssektor und bei der Abfallwirtschaft tragen Methodenänderungen, die zu einer Anpassung der Emissionsfaktoren geführt haben, maßgeblich zur Zielerreichung bei.“

Folge dieser Gesetzesänderung ist somit, dass der Zeitpunkt, ab dem die Bundesregierung tätig werden und weitere Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele nach § 3 KSG ergreifen muss, deutlich nach hinten verlagert wird.

Die bisherige Steuerungsstruktur wird aufgeweicht und lässt größere politische Spielräume, was angesichts des verfassungsrechtlich zwingenden Ziels der Erreichung von Klimaneutralität, respektive der Einhaltung der Konkretisierung durch das 1,5 Grad Ziel des PA, angesichts des nach wie vor problematischen niedrigen Erfüllungsgrades und mit Blick auf den Umfang der noch bestehenden Minderungslasten erhebliche Zweifel begründet, dass die verfassungsrechtliche Temperaturschwelle eingehalten werden kann.

Hinzu kommt, dass die Bundesregierung nach Absatz 1 Maßnahmen beschließen muss, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für diese Jahre (2021 bis 2030) sicherstellen. Für den Fall, dass die Projektionsdaten in den Jahren 2024, 2025, 2026, 2027 oder 2028 zwar keine Überschreitung der aggregierten Jahresemissionsgesamtmenge 2021 – 2030 ausweisen, jedoch eine Überschreitung 2035, 2040 oder 2045 (vgl. § 5a S. 1 KSG n.F.), muss die Bundesregierung somit nicht tätig werden. Gleiches gilt, wenn innerhalb des Zeitraums 2031-2040 eine Überschreitung für die aggregierten Jahresemissionsgesamtmengen 2041-2045 festgestellt werden würde (vgl. § 8 Abs. 4 KSG n.F.).

Soweit ersichtlich gehen Wissenschaft und Schrifttum praktisch einhellig davon aus, dass mit diesen Änderungen eine wesentliche Verschlechterung des normativen Schutzkonzepts vor dem Klimawandel verbunden ist, wie wir nachfolgend für die beiden wesentlichen neuen Elemente, nämlich die mehrjährige Gesamtrechnung und das Erfordernis einer zweifachen Überschreitung, im Einzelnen aufzeigen.

(aa) Mehrjährige Gesamtrechnung

Wie bereits aufgezeigt wurde die bisher geltende jährliche Überprüfung der Sektorziele und der Gesamtentwicklung durch eine zweijährliche Überprüfung ersetzt, § 8 Abs. 1 KSG n.F.

Der Gesetzgeber vollzieht damit einen vollständigen Wechsel von der bisher angeordneten Ex-post-Betrachtung mittels sektoraler Emissionsdaten des Vorjahres zu einer Ex-ante-Betrachtung mittels jährlicher Projektionsdaten. Hiermit ignoriert der Gesetzgeber die Empfehlungen der Fachwissenschaft, die für ein tatsächlich planvolleres und effizienteres Reagieren auf Emissionsüberschreitungen für den Nachsteuerungsmechanismus eine Kombination gefordert hatte, die einen prognostischen Ansatz, inwieweit sich ein Sektor auf dem Zielerreichungspfad befindet, und den bisherigen Ansatz, der die Verfehlungen der sektorspezifischen Jahresemissionsmengen im Vorjahr einbezieht, zusammenführt. Eine Ergänzung der vorhandenen Steuerung um eine vorausschauende Ex-ante-Betrachtung hatte auch der ERK befürwortet, hingegen nicht die Aufhebung der sektorspezifischen Sofortprogramme (vgl. Stäsche, ZfU 2024, 299, 315; siehe zudem ERK, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021).

Hinzu tritt, dass mit dem ausschließlich prognostischen Ansatz eine weitere Schwächung des Nachsteuerungsmechanismus über die neue Bestimmung in § 5a KSG erfolgt.

Dem neuen § 5a KSG kommt eine erhebliche Bedeutung zu, da dieser die Grundlage für die zur Nachsteuerung nach § 8 sowie für das Klimaschutzprogramm nach § 9 erforderlichen Projektionen liefert. Diese Projektionen werden wiederum anhand der aktuell verfügbaren Emissionsdaten und entsprechend der Vorgaben der Europäischen Governance-Verordnung erstellt. Es geht dabei also um eine rein wissenschaftliche Prognose über die Entwicklung der Emissionsdaten anhand des bisherigen Ist-Zustands. Davon abzugrenzen ist der Klimaschutzbericht der Bundesregierung nach § 10 KSG, wonach über die Entwicklung der Treibhausgasemissionen, sowie über den Stand der Umsetzung der Klimaschutzprogramme und der Maßnahmen nach § 8 KSG, ferner über eine Prognose der erwarteten Treibhausgasminderungswirkungen sowie den Stand der Umsetzung und eine Prognose für die Zielerreichung nach §§ 3a und 3b KSG Auskunft gegeben werden soll.

Die gesetzliche Regelung in § 5a S. 3 KSG, wonach über die Zusammensetzung und die Leistungsbeschreibung des Forschungskonsortium Einvernehmen mit den genannten Bundesministerien herzustellen ist, ist jedoch angesichts der herausgehobenen Stellung der Projektionsdaten als die wesentliche Grundlage für die Governance-Struktur des KSG ersichtlich ungeeignet. Zunächst stellt sich die Frage, weshalb das Umweltbundesamt, wenn dieses die Erhebung schon nicht selbst vornehmen darf, nicht zumindest über die Zusammensetzung entscheiden darf, da dort der beste wissenschaftliche Kenntnisstand herrschen dürfte. Das Erfordernis des politischen Einvernehmens

birgt die Gefahr einer politischen Besetzung des Forschungskonsortiums, was offenkundig kein geeignetes Kriterium für die Besetzung darstellt.

Neben dieser der Regelung immanenten Gefahr stellt sich erst Recht die Frage, was für den Fall passiert, wenn kein Einvernehmen zwischen den genannten staatlichen Stellen hergestellt werden kann. Kommt es zu keiner rechtzeitigen Zusammensetzung des Forschungskonsortiums, ist eine Erhebung der Projektionsdaten nicht möglich, was wiederum auch ein Nachsteuern nach § 8 oder § 9 KSG unmöglich macht und damit die Nachsteuerung vollständig lahmlegt.

Die Wahl eines ausschließlich prognostischen Ansatzes ist damit gerade in Kombination mit der neuen Regelung in § 5a KSG bedenklich, weil das in § 5a Satz 2 und 3 KSG n.F. angeordnete Einvernehmen über das zur Erhebung der jährlichen Projektionsdaten zu beauftragende Forschungskonsortium durch das Bundeskanzleramt und sechs Ministerien in der Praxis zu (erheblichen) Verzögerungen und Blockaden führen kann und die Gefahr politischer Einflussnahme birgt. Letztere könnte das Problem verschärfen, dass bereits die bisherigen zweijährigen Projektionsberichte der Bundesregierung – deren Methodik bei der Erstellung der jährlichen Projektionsdaten gemäß § 5a S. 1 KSG Anwendung findet – tendenziell zu optimistische Schätzungen der Treibhausgasminderungswirkungen vornehmen (vgl. Stäsche, ZfU 2024, 299, 315).

Damit ist die mehrjährige Gesamtrechnung ausschließlich auf Grundlage prognostischer Daten als normative Verschlechterung der bisher bestehenden Governance-Struktur einzuordnen.

(bb) Zweifache Überschreitung der prognostizierten Gesamtemissionen

Nach der Neuregelung gilt zudem, dass Projektionsdaten zwei aufeinanderfolgender Jahre zeigen müssen, dass mit den aggregierten Jahresemissionen bis zum Jahr 2030 das Gesamtziel nicht erreicht wird, bevor die Nachsteuerungspflicht ausgelöst wird.

Dies wird in der Literatur und der Fachwissenschaft als ganz erhebliche Verschlechterung in Form einer Verzögerung erforderliche Maßnahmen kritisiert (vgl. etwa Expertenrat für Klimafragen, 2023a, S. 22 ff., 118 f., 122 f., 128; Sachverständigenrat für Umweltfragen, 2023; Verheyen/Franke, 2023, S. 8; BR-Drs. 384/23(B), Ziff. 2).

Zudem wird zu Recht darauf hingewiesen, dass bei Wahl des Jahres 2024 als Basis für den "ersten" Projektionsbericht die rechtliche Verpflichtung zur Nachsteuerung erst 2025 greift, was weder mit der Sorgfaltspflicht des Gesetzgebers noch mit einem effektiven intertemporalen Freiheitsschutzes vereinbar ist. Maßnahmen zur Nachsteuerung zeigen, etwa im Verkehrs- und Gebäudebereich oft erst nach Jahren Wirkung, so dass wegen der Verschiebung der Nachsteuerung in die nächste Legislaturperiode auch in zeitlicher Hinsicht eine Verantwortungsdiffusion droht (vgl. Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 138;

kritisch ebenfalls Stäsche, ZfU 2024, 299 ff.). Ein solches Element der Verzögerung mache das KSG nicht wirksamer, sondern erlaube die gesetzeskonforme Unterlassung klimaschutzbezogener wirksamer Maßnahmen (so Hofmann, ZRP 2023, 201, 202).

Gerade der Aspekt, dass die beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen ihrer Natur nach erst zeitversetzt wirken, ist dabei aus hiesiger Sicht mit zu berücksichtigen. Deshalb kann die in § 8 Abs. 1 KSG n.F. angelegte Verzögerung auch nicht damit kompensiert werden, dass so für ein späteres Monitoring zur Wirksamkeit der Klimaschutzmaßnahmen mehr Zeit zur Verfügung steht (Stäsche, ZfU 2024, 299 ff.).

(cc) Abschaffung der Ressortverantwortung

Die bereits oben im Kontext des § 4 Abs. 1 KSG n.F. gerügte Abschaffung der Ressortverantwortung hat gerade bei der neuen Architektur und Funktionsweise des Nachsteuerungsmechanismus nach § 8 Abs. 1 und 2 KSG ganz erhebliche Bedeutung und illustriert ein weiteres Mal die deutliche Verschlechterung des normativen Rahmens für die Überwachung der Einhaltung des Zielpfads hin zur Klimaneutralität.

So sieht insbesondere der ERK eine sektorspezifische Ressortverantwortung als für eine klare Governance-Struktur grundlegend an, da die sektorspezifische Ressortverantwortung die Effizienz und Geschwindigkeit des Gesetzgebungsverfahrens sowie die Koordination innerhalb der Bundesregierung unterstützt (vgl. ERK, Sondergutachten 2024 als Anlage BF 16, dort Rn. 185).

Die Ausweitung des Adressatenkreises ohne eine parallele Vorgabe interministerieller Governance-Strukturen lockert die spezifische Ressortverantwortung für die sektorspezifischen Emissionsmengen einschließlich des sektorspezifischen Nachsteuerungsmechanismus nicht nur, sondern hebt diese i.E. auf, da den Ressorts und (mittelbar) den Sektoren die Möglichkeit gegeben wird, sich zu entziehen. Dadurch wächst auch die Gefahr des Verharrens in angestammten technologischen Pfaden, u. a. in den Sektoren Verkehr und Gebäude, was den Transformationsprozess in der deutschen Wirtschaft aus industriepolitischer Sicht hemmen kann. Zugleich werden die Leistungen anderer Sektoren, die in den letzten Jahren innerhalb der zulässigen Grenzen der Anl. 2 KSG blieben, wie insbesondere Energiewirtschaft, nicht ausreichend gewürdigt (so Stäsche, ZfU 2024, 299, 317) – wobei in dem Sektor freilich von viel zu geringen Strommengen ausgegangen wird angesichts der angestrebten umfassenden Elektrifizierung anderer Sektoren. Die Entlassung der Bundesressorts aus ihrer spezifischen Verantwortung für die Einhaltung der nun allein indikativen sektorspezifischen Jahresemissionsmengen ist damit keine Präzisierung der Steuerungsmechanismen, sondern eine gesetzlich angelegte Verantwortungsvernebelung, wodurch die Steuerung des künftigen Emissionsverhaltens

der Sektoren erschwert und in Kombination mit der Aufhebung des präziseren sektor- und ressortspezifischen Ziel- und Nachsteuerungsmechanismus des KSG a.F. das bislang durch das KSG gewährleistete Schutzniveau gesenkt (so Stäsche, ZfU 2024, 299, 318 beck-online).

Soweit ersichtlich, wird die Einschätzung, dass mit der Neuregelung des § 8 KSG ein klimapolitischer Rückschritt vorgenommen wird, in Literatur und Wissenschaft praktisch einhellig geteilt (vgl. neben den Nachweisen oben Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 879 f., siehe auch Hofmann, ZRP 2023, 201, 202 – „Einladung zur Verschleppung notwendiger Maßnahmen“).

Damit kann insgesamt festgestellt werden, dass mit der Neufassung des § 8 Abs. 1 und 2 KSG eine Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Steuerungsmechanismus verbunden ist.

(2) Keine Rechtfertigung durch andere Verfassungsgüter

Diese Verschlechterung ist auch nicht durch andere Verfassungsgüter gerechtfertigt.

Hierbei ist zunächst festzustellen, dass die Gesetzesbegründung keine nachvollziehbare Begründung enthält, weshalb von dem bisherigen jährlichen und sektoralen Ansatz abgewichen wird. Vielmehr weckt diese Zweifel an der Sorgfalt der Analyse der wissenschaftlichen Erkenntnisse und Empfehlungen durch die Wissenschaft, wenn es dort heißt (BT-Drs. 20/8290, S. 14f.):

„Die Erfahrungen bei der Anwendung des KSG in den Jahren 2020 bis 2022 haben Änderungsbedarf aufgezeigt. In der Praxis hat sich insbesondere die Anwendung des Nachsteuerungsmechanismus des § 8 als schwierig erwiesen. Zudem enthält das KSG aktuell keine Vorgabe, bei bereits absehbaren Zielverfehlungen gegenzusteuern, obwohl ein frühes Nachsteuern in vielen Fällen mit weniger einschneidenden Maßnahmen möglich wäre. Um Abweichungen vom Zielkurs rechtzeitig zu erkennen, hat beispielsweise der Expertenrat für Klimafragen eine stärker vorausschauende Sichtweise empfohlen (vgl. Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresbericht 2022, Randnummern 286 ff.).“

Der Gesetzgeber führt hier zwei Gründe an, nämlich einerseits „Schwierigkeiten“ bei der Anwendung des bisherigen § 8 KSG und eine Empfehlung des ERK für eine „stärker vorausschauende Sichtweise“. Keines der genannten Argumente kann die Verschlechterung auch nur ansatzweise tragen.

Zweifelhaft ist bereits, worin die nicht näher benannten Schwierigkeiten bei der Anwendung des Nachsteuerungsmechanismus des § 8 KSG a. F. gelegen haben sollen. Vielmehr haben die letzten Jahre gezeigt, dass sich die Sektoren Gebäude und Verkehr über mehrere Jahre hinweg nicht auf Zielpfad befanden und ein schnellstmöglicher Beschluss eines Sofortprogramms durch die Bundesregierung nach § 8 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 KSG a. F. womöglich diese Entwicklung hätte aufhalten können. Die „Schwierigkeiten“ bei der Anwendung des Nachsteuerungsmechanismus lagen jedoch nicht etwa in dessen gesetzlicher Konzeption, sondern vielmehr in dem rechtswidrigen Unterlassen der Bundesregierung und vorgelagert dem Verkehrs-

und für das Berichtsjahr 2022 auch dem Wirtschaftsministerium. Insbesondere das Verkehrsministerium verweigerte für die Berichtsjahre 2021 und 2022 die Vorlage eines Sofortprogramms nach § 8 Abs. 1 KSG a.F. Auch die Bundesregierung hat rechtswidrig ihre Pflicht zur Beschlussfassung eines Sofortprogramms nach § 8 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 KSG a.F. verletzt, was das OVG Berlin Brandenburg mit Urteil vom 30.11.2023 (Az. 11 A 1/23) auf die Klage des Beschwerdeführers zu 5. bestätigte und der Bundesregierung aufgab, ein solches zu erlassen. Gegen das seitens des Beschwerdeführers zu 5. erwirkte Urteil des OVG Berlin-Brandenburg hat die Bundesregierung Revision zum BVerwG eingelegt.

Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 20/8290, S. 14 f.):

„Der Nachsteuerungsmechanismus des Gesetzes soll deshalb zum einen dahin verbessert werden, dass Projektionsdaten zur Bewertung herangezogen werden, zum anderen dahin, dass durch eine Gesamtbetrachtung mehr Flexibilität in der Reaktionsweise auf Überschreitung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen ermöglicht wird. Dabei wurde darauf geachtet, dass der Nachsteuerungsmechanismus durch die Änderungen in der mit ihm angestrebten Wirkung nicht abgeschwächt wird. Nach dem Expertenrat für Klimafragen kommt es zudem „für den Klimaeffekt der Treibhausgase nicht auf einzelne Jahre, sondern die kumulierte Menge dieser Gase in der Atmosphäre an“ (Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022, Randnummer 180). Dem trägt die künftige mehrjährige Betrachtung der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum der Jahre 2021 bis einschließlich 2030 Rechnung. Die sektorale Betrachtung bleibt im Monitoring als Orientierungsgrundlage erhalten. Zur Bewertung dienen die Jahresemissionsmengen.

Aufgehoben werden die Regelungen, wonach die sektoralen Jahresemissionsmengen eine Nachsteuerung auslösen können und das aufgrund seines Geschäftsbereichs für einen Sektor überwiegend zuständige Bundesministerium bei einer Überschreitung der Jahresemissionsmenge des vergangenen Jahres ein sektorales Sofortprogramm vorzulegen hat. Entscheidend für die Auslösung von ergänzenden Maßnahmen zur Emissionsminderung soll stattdessen eine sektor- und jahresübergreifende Gesamtbetrachtung der Jahresemissionsgesamtmengen der Jahre 2021 bis einschließlich 2030 sein. (...)

Mit diesen Änderungen ist die Erwartung verbunden, dass planvoller und effizienter reagiert werden kann und die Verantwortlichkeit für den Klimaschutz stärker als bisher als kollegiale Gemeinschaftsaufgabe der Bundesregierung begriffen wird. Zudem soll so mehr Zeit nach dem Beschluss von Maßnahmen ermöglicht werden, um die tatsächliche Wirkung der beschlossenen Maßnahmen zu bewerten. Im Ergebnis soll dadurch die Wirksamkeit des bisherigen Nachsteuerungsmechanismus insgesamt verbessert werden. Spezielle Regelungen zur Durchsetzung des neuen Nachsteuerungsmechanismus des § 8 sind nicht erforderlich, da aufgrund des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Artikel 20 Absatz 3 GG) alle Bundesministerien und die Bundesregierung insgesamt aktiv an der Erarbeitung und Verabschiedung der Maßnahmen mitwirken, damit die Jahresemissionsmengen aggregiert betrachtet in Summe in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 eingehalten werden.“

Zunächst stellen die Beschwerdeführenden klar, dass eine Ergänzung des Nachsteuerungsmechanismus um den weiteren Auslösetatbestand, dass auch Projektionsdaten, die ex ante eine Zielverfehlung in der Zukunft prognostizieren, begrüßt worden wäre. Denn dann hätte zusätzlich auf eine erwartete Zielverfehlung frühzeitig und vorausschauend reagiert werden müssen. Nach hiesiger Auffassung wäre eine solche Ergänzung als wirkliche Verbesserung zu bewerten gewesen, denn eine Pflicht zur Nachsteuerung sollte nicht nur bei einer ex post Zielverfehlung, sondern auch bei einer ex ante Prognose bestehen, um die Einhaltung der Klimaschutzziele regulatorisch sicherzustellen. Davon hat der Gesetzgeber jedoch abgesehen und stattdessen einen Mechanismus implementiert, der an viel zu hohe Hürden geknüpft ist und keinen verfahrensrechtlichen Rahmen für die Zielerreichung mehr bietet.

Dabei trifft ein Großteil der seitens des Gesetzgebers angeführten Gründe für den neuen Mechanismus tatsächlich schlicht und ergreifend nicht zu.

Es erschließt sich insbesondere nicht, aus welchem Grund nun „planvoller und effizienter“ reagiert werden könne, denn Folge des § 8 KSG n.F. ist vielmehr, dass die Bundesregierung deutlich seltener tätig werden muss, so dass mit „effizient“ wohl „weniger“ gemeint ist (kritisch auch Erbguth, DVBL 16, 2024, 1018). Vielmehr ist die Überführung der jährlichen Überprüfung in eine zweijährige ein Element der Verzögerung (vgl. Hofmann, ZRP 2023, 201). Ein größerer Bezugszeitraum könnte allenfalls bei einer ex-post-Betrachtung Sinn ergeben, da hierdurch jahresspezifische Sondereffekte ausgeglichen werden könnten. Prognosedaten sind dagegen weitgehend „immun“ gegen derlei verzerrende Sondereffekte, so dass sich der Vorteil des Erfordernisses der zweimaligen Zielverfehlung nicht erschließt (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 878).

Auch kann die Einschätzung einer „planvolleren Reaktion“ angesichts des langjährig zugrunde gelegten Maßstabs von 2021 bis 2030 nicht nachvollzogen werden. Zudem hatte die Bundesregierung auch bisher einen großen Gestaltungsspielraum in der Wahl der Maßnahmen, insbesondere konnten diese in dem betroffenen Sektor, sektorübergreifend oder in anderen Sektoren liegen.

Ebenfalls unklar ist, weshalb eine Verbesserung durch die „Verantwortlichkeit als kollegiale Gemeinschaftsaufgabe der Bundesregierung“ eintreten soll. Fest steht vielmehr, dass der Beschluss des Sofortprogramms nach § 8 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 KSG auch schon bisher Pflicht der Bundesregierung war, welche sie zwei Jahre in Folge schlicht und ergreifend missachtet hat und dies ausweislich der Feststellungen des OVG Berlin-Brandenburg aus teilweise nur noch als absurd zu bezeichnenden Gründen. Die letzte Änderung des KSG hat somit keine Änderung der abschließenden Entscheidungskompetenz herbeigeführt, sondern eine Veränderung der Initiativpflicht bei Überschreitung der zulässigen Emissionsmengen nach sich gezogen (vgl. Erbguth, DVBL 16, 2024, 1018). Die frühere Initiativpflicht des (für die Überschreitung) verantwortlichen Ressorts ist mithin entfallen, und es bleibt lediglich eine „Mitwirkungspflicht“ sämtlicher Ministerien im Beratungsverfahren bestehen. Dies hat zur Folge, dass das Gesetz keine klare Verantwortlichkeit mehr benennt und die Gefahr wächst, dass eine rechtzeitige Initiative für die Erarbeitung von Maßnahmenvorschlägen gerade nicht ergriffen wird, da man als Ressort stets auf die gleichermaßen

bestehende Zuständigkeit „der anderen“ verweisen könnte (und damit nach Hofmann eine „Einladung zur Verschleppung notwendiger Maßnahmen“ implementiert wurde (ZRP 2023, 201, 202).

Soweit eine Verbesserung des Nachsteuerungsmechanismus durch das Abstellen auf Projektionsdaten eintreten soll, kann nicht nachvollzogen werden, weshalb die Pflicht zur Aufstellung eines Programms nach § 8 Abs. 4 S. 1 KSG vorsieht, dass die Bundesregierung erst ab dem Jahr 2030 Maßnahmen für die Zielerfüllung 2031-2040 ergreifen kann. Kommt ein Projektionsbericht in den Jahren 2024-2029 zu der Prognose einer Überschreitung der ab 2030 aggregierten Jahresemissionsgesamtmengen bis 2035 oder 2040, bleibt diese Feststellung folgenlos. Auch insofern liegt ein Rückschritt gegenüber der Regelungswirkung des § 8 a.F. vor, denn dieser sah vor, dass „die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sichergestellt (wird)“. Insofern kam es stets darauf an, den jeweiligen Sektor in den auf die Zielverfehlung folgenden Jahren wieder auf Zielpfad zu bringen. Soweit nun hinsichtlich der Verbesserung des Nachsteuerungsmechanismus angeführt wird, dass auch eine prognostizierte Zielverfehlung ein Programm nach § 8 KSG auslösen kann, steht dem entgegen, dass es gleichwohl zu einer extrem kurzfristigen Betrachtung kommen kann.

Denn wie aufgezeigt würde die Prognose der Zielverfehlung im Jahr 2029 für die aggregierten Jahresemissionsmengen in den Jahren 2031-2040 gerade keine „Nachsteuerung“ erfordern.

Soweit der Gesetzgeber in der Begründung vorgibt, seine neuen Nachbesserungsvorgaben auf wissenschaftliche Erkenntnisse zu stützen, ist dies wie gezeigt unrichtig, da die Anregungen des ERK nur höchst selektiv aufgegriffen und aus dem Kontext gerissen wurden. Für eine Rechtfertigung dieses Rückschritts durch kollidierende Verfassungsgüter stützt sich die Gesetzesbegründung ersichtlich zu Unrecht auf den Klimaschutz selbst als Grund für die Änderung, weil nicht ansatzweise erkennbar und vom Gesetzgeber auch nicht erläutert wird, wie dieser mit der Neuregelung nun effektiver und vorausschauender betrieben werden soll. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall, so dass die Änderung gegen das Rückschrittverbot des Art. 20a GG verstößt, weil sie das bisherige Schutzkonzept ersatzlos abschwächt (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 879 f.).

Soweit schließlich wie oben gezeigt eine Schwächung auch durch den neuen § 5a KSG zu konstatieren ist, findet sich auch hierzu in der Gesetzesbegründung keine geeignete Rechtfertigung. In der Gesetzesbegründung wird lediglich ausgeführt, dass „dies den Charakter als Gemeinschaftsaufgabe der Bundesregierung betone“ (BT-Drs. 20/8290). Dies liefert offenkundig keine Begründung für die Gefahr des Stillstandes, welche durch die Einvernehmensregelung ausgelöst wird und erklärt insbesondere nicht, wie diese eingedämmt werden soll. Diese lässt sich erst recht nicht angesichts des Zwecks der Projektionsdaten, die auf einer rein wissenschaftlichen Untersuchung beruhen sollten, begründen.

Damit bleibt festzuhalten, dass die Gesetzesbegründung keine Erläuterung liefert, weshalb der nun eingeführte Mechanismus geeignet ist, um die Zielerreichung sicherzustellen bzw. um zu dieser entsprechend beizutragen in einem Maße, wie es durch die bisherige Steuerungsarchitektur gewährleistet war.

Stattdessen entfernt sich § 8 n.F. weiter von den Vorgaben der Europäischen Klimaschutzverordnung (und damit auch von den Anforderungen des Art. 20a GG), denn diese sieht in Artikel 4 Abs. 2 i.V.m. Anhang I VO Nr. 2018/842 Folgendes vor:

*„(2) Vorbehaltlich der Flexibilitätsmöglichkeiten gemäß den Artikeln 5, 6 und 7 dieser Verordnung sowie der Anpassung gemäß Artikel 10 Absatz 2 dieser Verordnung und unter Berücksichtigung etwaiger Abzüge infolge der Anwendung des Artikels 7 der Entscheidung Nr. 406/2009/EG **sorgt jeder Mitgliedstaat dafür, dass seine Treibhausgasemissionen in jedem Jahr des Zeitraums 2021 bis 2029 die von einem linearen Minderungspfad** — der, ausgehend von den gemäß Absatz 3 des vorliegenden Artikels bestimmten durchschnittlichen Treibhausgasemissionen des Mitgliedstaats in den Jahren 2016, 2017 und 2018 im Jahr 2030 mit der für diesen Mitgliedstaat in Anhang I dieser Verordnung festgelegten Obergrenze endet — **vorgegebene Obergrenze nicht überschreiten**. Der lineare Minderungspfad eines Mitgliedstaats beginnt entweder bei fünf Zwölfteln der Zeitachse von 2019 bis 2020 oder im Jahr 2020, je nachdem was zu einer niedrigeren Zuweisung für den Mitgliedstaat führt.“*

Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Anhang I VO Nr. 2018/842 sieht damit ausdrücklich die Pflicht einer jährlichen Einhaltung des Minderungspfads vor – dies wird durch die neue Fassung des KSG, insbesondere durch das Aggregieren der Jahresemissionsmengen für die Jahre 2021 bis 2030 jedoch bereits regulatorisch nicht mehr sichergestellt.

Wie oben bereits angesprochen, ist auch eine Rechtfertigung für die bis zur nächsten Legislaturperiode geschaffenen „Nachbesserungspause“ von mindestens zwei Jahren, mit der sich die Ampel-Regierung faktisch klimapolitische Absolution erteilt, nicht ersichtlich (so Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 878).

Insgesamt sind die seitens des Gesetzgebers angegebenen Gründe für die Schwächung des Nachsteuerungsmechanismus, die als solche nicht einmal erkannt wird, allesamt ersichtlich nicht tragfähig. Bei Lichte betrachtet dürfte der eigentliche Zweck der Änderung darin bestehen, das Kerngesetz des deutschen Klimaschutzrechts abzuschwächen, um die Bundesregierung von dem politischen (und zunehmend auch rechtlichen) Druck, effektive Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, zu befreien (so Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 878).

Verfassungsgüter, die geeignet wären, die signifikante Verschlechterung des normativen Schutzkonzepts in Form eines geeigneten Nachsteuerungsmechanismus vor Art. 20a GG zu rechtfertigen, sind damit nicht ersichtlich, so dass eine Gesetzgebung zu konstatieren ist, die hinter den geltenden Umweltstandards zurückbleibt und eine Verschlechterung der Umweltsituation insgesamt bewirkt (vgl. Stäsche, ZfU 2024, 299, 316 f.). Die Änderung wäre daher nur mit Art. 20a GG vereinbar, wenn

Nachbesserungen vorgenommen bzw. eine angemessene normative Kompensation erfolgen würde (vgl. Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 141), was aber gerade nicht der Fall ist.

bb) Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

§ 8 Abs. 1 und 2 KSG n.F. sind auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zu vereinbaren.

(1) Orientierung und Planungssicherheit

Gerade die bereits angesprochene regierungsinterne Verantwortungsdiffusion bewirkt eine Schwächung der Planungssicherheit. Mit der Aufweichung der Sektorziele droht eine unzulässige Verschiebung von Emissionsreduktionslasten in die Zukunft und eine Überschreitung des dem KSG impliziten CO₂-Budgets, was ohne eine angemessene normative Kompensation unverhältnismäßig ist (vgl. in diesem Sinne Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 141). Zudem wächst die Gefahr, dass die Bundesregierung aufgrund der gesetzlichen Konzeption des § 8 KSG n.F. gebotene Klimaschutzmaßnahmen zu spät beschließt. Nach derzeitiger Konstruktion ist bis mindestens Ende 2025 nicht mehr absehbar, „dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind“, so dass auch die durch das BVerfG geforderte nötige Planungssicherheit fehlt (vgl. Stäsche, ZfU 2024, 299, 316 f.).

(2) Entwicklungsdruck

Wie bereits dargelegt, ergibt sich das Erfordernis eines linearen Minderungspfads und der verfahrensrechtlichen Gewährleistung von dessen Einhaltung auch aus dem Verfassungsrecht. Der Senat hat bereits festgestellt, dass aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des etwaigen Restbudgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine - von den Beschwerdeführenden als „Vollbremsung“ bezeichnete - radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde (BVerfGE 157, 30, Rn. 192). Freiheitsbeeinträchtigungen könnten dadurch angemessen und verhältnismäßig über die Generationen hinweg verteilt werden, dass ein klarer Minderungspfad für alle Sektoren eingehalten wird. Genau dieses Vorgehen wird jedoch durch die KSG-Novelle nicht mehr abgesichert. Vielmehr ist es nunmehr möglich, dass die Minderungsleistung durch einige wenig Sektoren erbracht wird und in anderen Sektoren die ebenfalls notwendige ökologische Transformation nicht eingeleitet wird, da die politischen Rahmenbedingungen und Anreizstrukturen durch das Gesetz nicht geschaffen werden. Angesichts der zurückliegenden Erkenntnisse besteht diese Gefahr insbesondere für den Verkehrssektor. Eine verhältnismäßige Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen wird somit nicht mehr gesetzlich abgesichert, sondern wird vielmehr dem politischen Willen überlassen.

Gerade dieser politische Wille wird aber nun der Verantwortung und damit dem gebotenen Entwicklungsdruck entzogen. Denn die Rechtspflicht zur jährlichen Vorlage von sektorspezifischen Sofortprogrammen wird auch von einem öffentlichen Druck und einem Sanktionscharakter begleitet. Deshalb ist zu befürchten, dass sich der nachlassende Entwicklungsdruck auf die Regierung auch auf nichtstaatliches Handeln auswirken würde. Auch die nach § 9 KSG erforderliche Langfriststrategie allein vermag – von der Exekutive selbst verfasst – kaum den gleichen Entwicklungsdruck zu bewirken wie legislative sektorspezifische Vorgaben (so Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 138 beck-online).

cc) Keine Vereinbarkeit mit strengen Anforderungen des EGMR

Die Änderung ist schließlich auch mit den Anforderungen des EGMR nicht vereinbar. Das Aufgeben rasch wirkender Sofortprogramme als prozedurales Mittel der unmittelbaren Nachsteuerung bei Zielverfehlungen weckt erhebliche Zweifel daran, dass den Anforderungen an die Zwischenzielsetzung und an ein effizientes Monitoring entsprochen wird (vgl. Calliess, NVwZ 2024, 945, 954).

dd) Zwischenergebnis

§ 8 Abs. 1 und 2 KSG sind damit verfassungswidrig.

g) § 4 Abs. 4 n.F. - fehlende Sicherstellung der Ziele ab 2031

Auch § 4 Abs. 4 KSG n.F. ist verfassungswidrig, und zwar wegen unmittelbaren Verstoßes gegen die Vorgabe des BVerfG aus dem Klima-Beschluss, dass der Gesetzgeber auch die Ziele ab 2031 verbindlich festlegen müsse. Dass es sich um ein gesetzgeberisches Versehen handelt, kann ausgeschlossen werden, weil der Gesetzgeber noch vor der Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten Kenntnis hiervon hatte und gleichwohl von einer – damals noch möglichen – Änderung des Gesetzes abgesehen hat. Dazu im Einzelnen:

In der Fassung vom 30.08.2021 sah § 4 Abs. 6 KSG vor, dass die Bundesregierung die jährlich in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinkenden zulässigen Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis 2045 festlegt (S. 1 a.F.). Diese Jahresemissionsmengen mussten im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dieses Gesetzes, mit den jährlichen Minderungszielen gemäß Abs. 1 S. 6 und 7 und den unionsrechtlichen Anforderungen (S. 2 a.F.). Dabei war sicherzustellen, dass in jedem Sektor deutliche Reduzierungen der Treibhausgase erreicht werden (S. 3). Diese Regelung kam erst mit der Novelle des KSG vom 30.08.2021 als Reaktion auf den Klima-Beschluss des BVerfG in das Gesetz. Zuvor sah § 4 Abs. 6 KSG vor, dass die Bundesregierung für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung festlegen soll. Dies genügte den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine der weiteren Entwicklung hinreichend Orientierung vermittelnde Ausgestaltung im Er-

gebnis nicht. Das galt ungeachtet des Umstands, dass der Gesetzgeber außerdem wegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes nähere Vorgaben zur Größe der Jahresemissionsmengen machen muss, wenn er an einer Einbindung des Ordnungsgebers festhält (BVerfGE 157, 30, Rn. 256). In diesem Zusammenhang betonte der Senat, dass der weitere Reduktionspfad rechtzeitig erkennbar sein müsse. So erscheine es bereits zweifelhaft, dass die erste weitere Festlegung von Jahresemissionsmengen in Zeiträumen nach 2030 rechtzeitig käme, da die Festlegungen erst im Jahr 2025 getroffen werden sollten. In Reaktion darauf sah die Gesetzesnovelle eine Bindung an § 4 Abs. 1 S. 6 und 7 a.F. und damit an die ebenfalls im Rahmen der Novelle vom 30.08.2021 eingeführte Anlage 3 vor, welche für die Jahre 2031 bis 2040 prozentuale Minderungswerte vorschreibt.

Nun wird der in Anlage 3 festgelegte prozentuale Minderungspfad für den Zeitraum 2031 – 2040 zwar nicht abgeschafft, allerdings steht dieser „für sich allein“ und der nun gültige Gesetzeswortlaut sieht eine Bindung an diesen Minderungspfad bei Festlegung der Jahresemissionsgesamtmengen nicht mehr vor. § 4 Abs. 4 n.F. regelt, dass die Bundesregierung durch Rechtsverordnung die jährlichen Minderungsziele im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis einschließlich 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis einschließlich 2045 in Jahresemissionsgesamtmengen überführen, die in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinken (Satz 1). Die Jahresemissionsgesamtmengen müssen im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dieses Gesetzes und den unionsrechtlichen Anforderungen (Satz 2). Was hingegen fehlt, ist eine Bindung an die Vorgaben der Anlage 3. Diese lässt sich dem KSG auch nicht anderweitig entnehmen. Zwar richten sich gemäß § 4 Abs. 1 Satz 4 KSG n.F. die jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis einschließlich 2040 sich nach Anlage 3. Diese sind als jährliche Minderungsziele gemäß § 4 Abs. 1 Satz 5 KSG n.F. aber nur verbindlich, „soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt“. § 4 Abs. 4 KSG n.F. nimmt aber die Anlage 3 gerade nicht in Bezug.

Es ist nicht ersichtlich, weshalb der Gesetzgeber diese Regelung getroffen hat und der Bundesregierung somit einen weiteren Spielraum bei der Festlegung der (ohnehin schon deutlich allgemeineren) Jahresemissionsgesamtmenge einräumt.

Der Senat hat deutlich gemacht, dass der Gesetzgeber Art. 80 Abs. 1 GG und dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts Rechnung tragen muss, in dem die Bestimmung des Ausmaßes der Verordnungsermächtigung im Sinne einer quantitativen Begrenzung notwendig ist (Rn. 262). Angesichts dessen hat der Gesetzgeber der Bundesregierung zur Bemessung der weiteren Jahresemissionsgesamtmengen hinreichend bestimmte Vorgaben zu machen (Rn. 263). Die erste Fassung des § 4 Abs. 6 S. 1 KSG regelte nicht, wann und um welche Beträge die Jahresemissionsmengen zu reduzieren waren. Diese Größe ließe sich erschließen, wenn etwa kontinuierlich, auch periodisch, in gleichmäßigen Schritten abgesenkt werden müsste. Darauf hat der Gesetzgeber mit dem Verweis auf § 4 Abs. 1 S. 6 und 7 KSG sowie der Einführung der Anlage 3 reagiert. Nun liegt insofern ein Rückschluss vor, als dass die Bundesregierung bei der Bestimmung der Jahresemissionsgesamtmengen nicht mehr an die prozentuale Minderungsvorgaben der Anlage 3 gebunden ist und erneut lediglich die Bindung an die Ziele des § 3 Abs. 1 KSG bestehen bleibt. Damit kommt der Gesetzgeber seiner Konkretisierungspflicht aus Art. 80 Abs. 1 GG nicht nach, die der Senat näher konkretisiert hat (BVerfGE 157, 30, Rn. 260 und 264).

Dem genügt § 4 Abs. 4 KSG n.F. nicht, denn der Gesetzgeber muss das Ausmaß der Ermächtigung genauer fassen, indem er jedenfalls die Größe der festzulegenden Jahresemissionsmengen selbst bestimmt oder nähere Maßgaben zu deren konkreter Bestimmung durch den Ordnungsgeber trifft. § 4 Abs. 4 n.F. regelt nicht (mehr), um welche Beträge die Jahresemissionsmengen zu reduzieren sind, da keine Bindung an Anlage 3 geregelt wird. Der Gesetzgeber müsste zumindest wesentliche Kriterien für die Bemessung der jährlichen Mengen vorgeben, wie beispielsweise durch Minderungsquoten für bestimmte Zieljahre (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 264).

Damit ist § 4 Abs. 4 KSG wegen fehlender Bindung an die Ziele aus Anlage 3 nach Maßgabe der Rechtsprechung des Senats als verfassungswidrig anzusehen.

h) § 4 Abs. 2 Satz 1 KSG i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG i.V.m. § 8 Abs. 4 Satz 1 KSG i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 KSG - Verspätete Maßnahmenverpflichtung für den Zeitraum ab 2030, fehlende Ausrichtung der Maßnahmen auf Klimaneutralität und Fehlen eines Governance-Konzepts ab 2040

Aus Sicht der Beschwerdeführenden ergibt sich zudem aus einer Gesamtschau mehrerer Bestimmungen des KSG in der Fassung der 2. Änderung, dass das Gesetz seit seiner Anpassung hinsichtlich der Planung von Maßnahmen eine unnötige Verzögerung vorsieht, die Maßnahmenebene nicht mehr auf Klimaneutralität ausgerichtet ist – was nicht nur aus der fehlenden Neuausrichtung des Ambitionsniveaus (siehe oben C. I. 2.b.cc.), sondern auch aus spezifischen Elementen der KSG-Novelle folgt – und der Transformationspfad ab 2040 gar nicht mehr durch ein Governance-Konzept strukturiert wird. Dies ergibt sich aus einer Zusammenschau der § 4 Abs. 2 Satz 1 KSG i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG i.V.m. § 8 Abs. 4 Satz 1 KSG i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 KSG. Dazu im Einzelnen:

Wie bereits zur Begründetheit im Rahmen des Beschwerdegegenstands II (siehe oben C. II. 2. e) aa) (1) (b)) zur Neuregelung ausgeführt, wird bereits bei der Bestimmung der noch zulässigen Gesamtemissionsmenge nach § 4 Abs. 2 Satz 1 KSG n.F. der bisher auf die Jahresemissionsmengen bezogene sogenannte glättende Anrechnungsmechanismus (vgl. dazu die Gesetzesbegründung zum KSG 2019 sowie Stäsche, ZfU 2024, 299 ff.) nunmehr auf die Jahresgesamtemissionsmengen bezogen. Zugleich wird der Nachsteuerungsmechanismus geschwächt, und es werden erst spät weitere Maßnahmen zur Einhaltung der Ziele bis 2030 erforderlich, nämlich frühestens 2026. Diese dürfen sodann gemäß dem Wortlaut des § 8 Abs. 1 Satz 1, 1. HS KSG n.F. nur auf den Zeithorizont bis 2030 ausgerichtet sein, weil die Bundesregierung nur verpflichtet ist, in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 bei Überschreitung der für diese Jahre geltenden Jahresemissionsgesamtmengen Maßnahmen zu beschließen, die dann aber nur die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für diese Jahre sicherstellen müssen.

Anders ausgedrückt zwingen prognostizierte Überschreitungen der Jahresemissionsgesamtmengen zwischen 2031 und 2040 nicht zum Handeln, ebenso wenig wie das ebenfalls derzeit vom ERK festgestellte Überschreiten der Jahresemissionsgesamtmengen gemäß Anlage 3 und damit die Verfehlung des Ziels der Klimaneutralität. Gemäß § 5a Satz 1, 2. Halbsatz KSG sollen auch entsprechende Projektionsdaten erst ab dem Jahr

2029 vorliegen. Diese Vorgehensweise und die scheuklappenartige Verengung des Blickwinkels auf die Ziele bis 2030 gilt gemäß Halbsatz 2 des § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG n.F. bis „einschließlich zum Jahr 2029“. Dementsprechend hat auch der ERK in seinem Sondergutachten 2024 (a.a.O., Rn. 153) sein Unverständnis darüber zum Ausdruck gebracht, warum so lange mit vorausschauender klimapolitischer Steuerung abgewartet werden soll. Wie oben bereits ausführlich ausgeführt, führt der im Vergleich zur bisherigen Regelung, die in Kombination mit einer zur Anwendung unwilligen Regierung gerade einer beharrlicheren Umsetzung bedurft hätte, nun deutlich schwächer ausgestaltete Nachsteuerungsmechanismus absehbar ohnehin dazu, dass die Gefahr wächst, dass die bereits aktuell prognostizierte Überschreitung der Emissionsmengen in den Jahren nach 2030 sich weiter vergrößert, weil versäumte Minderungen vor 2030 in den Zeitraum danach verlagert werden.

Umso entscheidender und im Lichte gerade des Gebots der intertemporalen Freiheitssicherung auch verfassungsrechtlich mit Nachdruck gefordert ist aber ein planvolles und rechtzeitiges Vorgehen des Gesetzgeber bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen. Damit ist es unvereinbar, dass neben der Beschränkung der Maßnahmen zur Nachsteuerung in § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG n.F. auf die Ziele bis 2030 zusätzlich ergänzt wird um die neue Regelung in § 8 Abs. 4 Satz 1 KSG n.F., wonach die Bundesregierung bei prognostizierter Verfehlung der Ziele zwischen 2031 und 2040 erst ab dem Jahr 2030 Maßnahmen beschließt, die dann die Einhaltung der Ziele „für die Jahre 2031 bis 2040 sicherstellen“. Welche Maßnahmen, die 2030 beschlossen werden, bis 2031 wirksam sein sollen, ist nur schwer nachzuvollziehen, wenn der gerade auch in den letzten Jahren deutlich gewordene lange zeitliche Vorlauf berücksichtigt wird, den geplante Maßnahmen bis zu ihrer Umsetzung und damit zur Wirksamkeit benötigen. Gerade in Zusammenschau mit § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG ist offenkundig, dass der Gesetzgeber hier eine strikte Trennung der Dekaden im Sinn hatte (vgl. die Gesetzesbegründung, die darauf abhebt, dass vermieden werden solle, dass Maßnahmen „sich doppelten“ (vgl. BT-Drs. 20/11183, S. 18), was mit Blick auf das Gebot des frühzeitigen Anstrebens von Klimaneutralität schlicht absurd erscheint) und damit ein Verbot vorgesehen hat, Maßnahmen speziell zur Erreichung der Klimaziele für den Zeitraum ab 2031 vor dem Jahr 2030 zu beschließen. Selbst wenn die Bestimmung dahingehend ausgelegt würde, dass die Bundesregierung sozusagen freiwillig auch schon frühzeitiger Maßnahmen beschließen kann, hat das eigene Verhalten der Regierung gezeigt, dass freiwillig mögliche Maßnahmen für eine Governance-Struktur schlicht ungeeignet sind, da die Bundesregierung bereits den geltenden, strengeren Nachsteuerungsmechanismus ohne gerichtlichen Ansporn nicht bereit ist umzusetzen. Ein Verweis darauf, die Bundesregierung könne freiwillig agieren, verfängt deshalb nicht.

Auch der Neuregelung in § 8 Abs. 4 KSG n.F., die letztlich nur den Mechanismus bis 2030 auch auf die nachfolgende Dekade überträgt, haften die Mängel des Nachsteuerungsmechanismus nach Abs. 1 an. Insbesondere fehlt es hier an der Verpflichtung, den Zeitraum ab 2040 und das Ziel der Klimaneutralität ebenfalls zum Anlass für Maßnahmen bei prognostizierten Überschreitungen zu nehmen.

Damit verhindert das KSG n.F. systematisch, dass bei der Nachsteuerung im Sinne eines frühzeitigen und planvollen Vorgehens von Anfang an das Ziel der Klimaneutralität in den Blick genommen wird und die Maßnahmenplanung möglichst frühzeitig erfolgt. Nach wie vor verfolgt der Gesetzgeber damit nicht das vom BVerfG vorgegebene Ziel der faire Ver-

teilung der Belastungen über die Zeit und die Generationen, sondern schon die aktuelle Generation zu Lasten der nachfolgenden Generationen, indem er bereits die Maßnahmenplanung (von deren Umsetzung ganz zu schweigen) entgegen der Vorgaben aus dem Klima-Beschluss möglichst weit in die Zukunft schiebt. Dieses Schieben in die Zukunft endet dann in einem veritablen „Loch“ ab 2040, das nach dem KSG n.F. das Jahr markiert, in dem alle Governance-Vorgaben und Verpflichtungen zur vorausschauenden Planung schlicht enden.

Das beginnt bereits damit, dass der neue Anrechnungsmechanismus bei Überschreitung von Jahresemissionsmengen in § 4 Abs. 2 KSG nur auf die nächsten in § 3 Abs. 1 KSG genannten Zieljahre bezogen ist. Ein Verweis auch auf § 3 Abs. 2 KSG und damit das Ziel der Klimaneutralität fehlt, sodass keine Anrechnung von bis dahin aufgelaufenen Zielverfehlungen ab dem Jahr 2040 mehr vorgesehen ist. Nach derzeitiger Rechtslage sind bis zum Jahr 2040 aufgelaufene Zielverfehlungen schlicht unbeachtlich, weil eine Anrechnung auf die Ziele zwischen 2041 und 2045 nicht geregelt ist.

Ebenso wenig ist für den Zeitraum nach 2040 eine Nachsteuerung vorgesehen oder sonst irgendwo geregelt, wie die Zeit zwischen 2040 und dem Erreichen von Klimaneutralität 2045 geplant ist. Nicht einmal eine Grundstruktur der Maßnahmenplanung sieht das Gesetz insoweit vor. Das Fehlen der Nachsteuerung ergibt sich klar aus § 8 Abs. 4 Satz 1 KSG n.F., da nur dann, wenn bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2031 bis einschließlich 2040 die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach § 4 Abs. 4 KSG in Verbindung mit § 4 Abs. 2 KSG *für diese Jahre* überschreitet, die Bundesregierung Maßnahmen beschließen muss, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen *für die Jahre 2031 bis 2040* sicherstellen muss. Prognostizierte Überschreitungen der Minderungsziele ab 2041 lösen hingegen keinerlei Nachsteuerungsverpflichtung aus und ein Pfad ab 2040 in die Klimaneutralität ist nicht erkennbar.

Dieser fehlende Pfad in die Klimaneutralität wird auch nicht durch das zentrale Steuerungsinstrument, nämlich das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG, abgebildet. Während in der bisher geltenden Fassung des KSG in § 9 Abs. 1 Satz 2 vorgesehen war, dass das Klimaschutzprogramm die Maßnahmen zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele vorsehen musste und zu diesen Zielen eben auch das Ziel der Klimaneutralität nach § 3 Abs. 2 KSG gehört, ist die Neufassung hiervon wieder abgerückt. Nunmehr ist – auch jenseits der unterbliebenen Anpassung des Ambitionsniveaus (siehe oben C. II. 2.b.cc.) – gerade nicht mehr sichergestellt, dass das nationale Klimaschutzprogramm auf Treibhausgasneutralität ausgerichtet ist, weil der neue § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG die Bundesregierung nur noch verpflichtet, im Klimaschutzprogramm festzulegen,

„welche Maßnahmen sie in den einzelnen Sektoren sowie sektorübergreifend zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele gemäß § 3 Absatz 1 ergreifen wird.“

Ebenso wie der Anrechnungsmechanismus nach § 4 Abs. 2 KSG n.F. und der Nachsteuerungsmechanismus des § 8 KSG n.F. ist damit das nationale Klimaschutzprogramm nur auf die Ziele bis 2040 auszurichten und gerade nicht auf das Ziel der Klimaneutralität. Bestätigt wird dieser Befund zusätzlich durch den Wortlaut des § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG n.F., der auch nur vorsieht, dass „für die Maßnahmen nach Satz 2“, die sich ja nur auf die Zeit

bis 2040 beziehen dürfen, die nach § 4 KSG festgelegten Jahresemissionsmengen maßgeblich sind. Soweit also die Bundesregierung die Jahresemissionsmengen für die Jahre 2041 bis 2045 gemäß § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG festlegen würde, wäre deren Einhaltung für das Klimaschutzprogramm letztlich unbeachtlich. Damit ist klar erkennbar die gesamte Maßnahmenarchitektur des neuen KSG nicht mehr auf Klimaneutralität ausgerichtet.

Erstaunlicherweise endet auch die Reichweite des § 9 KSG n.F. im Jahr 2040 und auch für das nationale Klimaschutzprogramm sind nach dem Jahr 2040 keine Maßnahmen mehr festzulegen, nicht einmal ein Klimaschutzprogramm scheint für diesen Zeitraum noch notwendig zu sein. Der Zeitraum nach dem Jahr 2040 und damit der Pfad in die Klimaneutralität bis 2045 ist folglich eine „Black Box“.

Aus Sicht der Beschwerdeführenden ist diese Vorgehensweise des Gesetzgebers vor allem deshalb untragbar, weil bereits nach den aktuellen Projektionen, wie im Sachverhalt ausführlich geschildert, die voraussichtlichen Emissionen in den Jahren von 2031-2045 deutlich über den jährlichen Minderungswerten und voraussichtlich auch über den nach § 4 Abs. 4 KSG n.F. noch festzulegenden summierten Jahresemissionsgesamtmengen dieser Zeiträume liegen werden. Ebenso haben die Daten des UBA 2024 gezeigt, dass das Ziel für 2045 und die Treibhausgasneutralität zu diesem Zeitpunkt mit den aktuell vorgesehenen Maßnahmen verfehlt wird, nicht einmal bis 2050 kann nach den Zahlen des UBA das Ziel der Treibhausgasneutralität erreicht werden. Der ERK sieht die Prognosen noch kritischer und hat angenommen, dass das Ausmaß der Zielverfehlungen durch das UBA sogar noch unterschätzt wird (vgl. ERK, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 KSG v. 03.06.24, als Anlage BF 16).

Damit versäumt es das KSG erstens, die zum Schutz vor dem Klimawandel zu ergreifenden Maßnahmen auf Klimaneutralität auszurichten und widerspricht damit eindeutig – auch über die unterlassene Anpassung des Ambitionsniveaus hinaus – den Vorgaben des BVerfG aus dem Klima-Beschluss (BVerfGE 157, 30, Leitsatz 2, Satz 2). Das BVerfG hat zweifelsfrei klargestellt, dass ein Schutzkonzept, das zwar auf eine Reduktion der Treibhausgasemissionen gerichtet wäre, ohne dabei aber das Ziel der Klimaneutralität zu verfolgen, ungeeignet wäre (BVerfGE 157, 30, Rn. 155). Dieser Befund trifft wie gezeigt auf das geänderte KSG zu.

Darüber hinaus werden – zweitens - die oben ausgeführten Grundsätze der Orientierung und Planungssicherheit verletzt, weil Maßnahmen systematisch möglichst weit zeitlich nach hinten geschoben werden, indem eine Nachsteuerung bei Zielverfehlungen aktuell bis 2026 ausgeschlossen ist, diese sodann nur auf die Ziele bis 2030 ausgerichtet sein muss und eine Planung von Maßnahmen für die folgende Dekade frühestens 2030 begonnen wird. Gerade den Aspekt der Frühzeitigkeit, der zentral für Orientierung, Planungssicherheit und Entwicklungsdruck hat das BVerfG besonders betont (BVerfGE 157, 30, Rn. 249, 250, 252) und in die Leitsätze der Entscheidung aufgenommen. Das geänderte KSG wird diesen Maßgaben nicht gerecht.

Der Pfad in die Treibhausgasneutralität ab 2041 ist – drittens - gar nicht festgelegt. Das KSG als das zentrale Steuerungsinstrument müsste aber für Maßnahmen auch ab 2041 mindestens eine Grundstruktur bieten, woran es aber wie gezeigt fehlt. Ohne einen solchen Pfad sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt, denn das BVerfG

hat klargestellt, dass die Schonung künftiger Freiheit verlangt auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten, was es erfordert, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln (vgl. Klima-Beschluss, Leitsatz 4, Absatz 2 sowie Rn. 249, 250, 252). Deshalb ist es verfassungswidrig, dass das KSG für den Zeitraum ab 2041 gar keine Steuerungsinstrumente mehr vorsieht und nicht einmal eine Verpflichtung der Bundesregierung, ab einem bestimmten Zeitpunkt entsprechende Änderungen des KSG zur Sicherstellung eines Reduktionspfades ab 2041 vorzuschlagen.

Der hiermit dargelegte Punkt erinnert zugleich an Folgendes (näher dargestellt bei Ekardt/Heß/ Bärenwaldt/ Hörtzsch/ Wöhlert, Judikative als Motor des Klimaschutzes? Bedeutung und Auswirkungen der Klimaklagen, UBA-Texte Climate Change, 2023): Zwar lassen sich verfassungsrechtliche Anforderungen an das Ambitionsniveau der Klimapolitik aus Gründen der Gewaltenteilung direkter ableiten als Anforderungen zu konkreten Politikmaßnahmen. **Jedoch impliziert die verfassungsrechtliche Absicherung eines (Mindest-)Ambitionsniveaus in Verbindung mit der vom BVerfG im Klima-Beschluss ausgesprochenen Verpflichtung zur sorgfältigen Ermittlung und Beobachtung der Tatsachenlage, dass trotz aller Spielräume der Politikinstrumenten-Ansatz effektiv sein muss.** Sonst bliebe das Ambitionsniveau folgenlos; und sonst könnte der Gesetzgeber einfach mit fiktiv wirksamen – in Wirklichkeit aber unwirksamen – Politikinstrumenten agieren. Das KSG etabliert nun zwar nicht selbst konkrete (ordnungsrechtliche, ökonomische usw.) Politikinstrumente gegenüber den Rechtsunterworfenen; doch leitet es jene Instrumenten-Ebene mit seiner Governance-Struktur eben an. Wenn die KSG-Novelle jenes Anleiten nach den im vorliegenden Abschnitt erfolgten Darlegungen jedoch gerade unterläuft, so muss dies als verfassungswidrig eingestuft werden.

Dementsprechend sind die Regelungen in § 4 Abs. 2 Satz 1 KSG i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG i.V.m. § 8 Abs. 4 Satz 1 KSG i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 KSG für verfassungswidrig zu erklären, hilfsweise deren Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz festzustellen.

i) **Gesamtbetrachtung zur Schwächung der Governance-Struktur**

Die dargelegten Änderungen sind letztlich nicht nur isoliert, sondern im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zu bewerten. Hintergrund dessen ist, dass damit die gesetzliche Governance-Struktur zur Zielerreichung derart geschwächt wurde, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht mehr eingehalten werden.

Zunächst ist unbestritten, dass dem Gesetzgeber ein weiter Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Ausgestaltung der Regulatorik zur Erreichung der Klimaneutralität zukommt. Jedoch muss diejenige gesetzliche Struktur, die der Gesetzgeber beschlossen hat, die Einhaltung der Zielerreichung sicherstellen. Dies stellt der Senat im Klima-Beschluss fest (BVerfGE 157, 30, Rn. 249) – und in einer Gesamtlage mit einem eigentlich fehlenden Restbudget gilt es umso mehr:

„Auch insoweit stehen dem Gesetzgeber Gestaltungsspielräume offen. Das Grundgesetz gibt nicht im Einzelnen vor, was zu regeln ist, um Voraussetzungen und Anreize für die Entwicklung klimaneutraler Alternativen zu schaffen. Grundlegend hierfür und damit für eine vorausschauende Schonung künftiger Freiheit ist allerdings, dass der Gesetzgeber einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse auch für die Zeit nach 2030 Orientierung bietet und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermittelt. Der nötige Entwicklungsdruck entsteht, indem absehbar wird, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestaltet sind. Legte der Gesetzgeber beispielsweise frühzeitig konkret fest, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur entfalten. Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung CO-relevanter Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten. Würde dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht, könnte das CO-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen.“

Diesen Anforderungen entsprechen die angegriffenen Vorschriften des KSG gerade in ihrem Zusammenwirken nicht. In der juristischen Literatur wird deshalb das neue Konzept überwiegend als nicht verfassungskonform eingeordnet.

Bei der Bewertung wird aber auch auf die fatale politische Wirkung der Abschwächung der Architektur des KSG hingewiesen. Wenn eine schlüssige Konzeption wie die des KSG im erstbesten Moment, in dem es schwierig wird, ihre Vorgaben zu erfüllen, nicht verstärkte Anstrengungen auslöst, sie doch noch zu erreichen, sondern ihre Verwässerung mit dem Risiko einer noch größeren Zielverfehlung zu beobachten ist, dann unterminiert das die Verlässlichkeit der deutschen Klimaschutzpolitik (vgl. Hofmann, ZRP 2023, 201, 203 beck-online). Das hiermit ausgesandte Signal, dass im Konfliktfall eher der klimarechtliche Rahmen abgeschwächt als die klimapolitische Ambition eingehalten wird, unterminiert die Grundlage für eine freiheitsschonende, vorausschauende Gestaltung der klimapolitischen Transformation (vgl. Wiedmann NVwZ 2024, 876, 880).

Indem die einleuchtende Grundkonzeption einer zeitlich eng geführten und hinsichtlich der Verantwortlichkeiten klar geregelten Nachsteuerung im Falle von Zielverfehlungen aufgegeben wird, obwohl diese Zielverfehlungen bereits Realität sind (so Hofmann, ZRP 2023, 201, 203), ist dem neuen Konzept eine Gleichwertigkeit mit den bisherigen Bestimmungen abzusprechen. Ein Zurückfallen hinter den bereits durch das KSG a.F. implementierten Standard bezüglich der Wahrscheinlichkeit der Erreichung der Klimaschutzziele ist aber verfassungswidrig, da gerade „ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit“ nicht mehr vermittelt wird (so auch Wiedmann, NVwZ 2024, 876 (880)).

Eine Alternative zur bisherigen Governance-Struktur muss sich daran messen lassen, ob sie das gleiche Maß an Planungssicherheit und Zuordnung von Verantwortung auch bei

den Bundesministerien gewährleistet, soll sie dem Art. 20a GG zu entnehmenden Verschlechterungsverbot genügen (vgl. Hofmann, ZRP 2023, 201, 203).

In der Gesamtbetrachtung stellt die Änderung des KSG somit einen erheblichen Rückschritt gegenüber der bisherigen Gesetzeslage dar. Auch wenn die Klimaziele der Bundesrepublik in § 3 Abs. 1 und 2 KSG inhaltlich nicht geändert wurden, so kommt es in sachlicher (Aufweichung der Sektorenverantwortung), als auch in zeitlicher Hinsicht (zweimalig konsekutive Verfehlung) zu einer Verantwortungsdiffusion infolge der Abschwächung der gesetzlichen Governance-Struktur (so auch Wiedmann, NVwZ 2024, 876 (878)). Der Anreiz für eine Verhaltensanpassung im Hier und Jetzt, so dass zu einem späteren Zeitpunkt weniger eingreifende Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden müssen, wurde erheblich geschwächt. Wie gezeigt sieht das Gesetz hinsichtlich der Planung von Maßnahmen eine nicht zu rechtfertigende Verzögerung vor, richtet sich nicht mehr auf Klimaneutralität aus und sieht einen Transformationspfad ab 2040 gar nicht vor. Für das Gelingen des Steuerungsansatzes des KSG ist es aber essenziell, dass bei Privatpersonen und Unternehmen zum einen der Druck zu Transformationsmaßnahmen entsteht und zum anderen sie auf die Einhaltung des KSG-Planungsrahmens vertrauen dürfen. Die hier angegriffene gesetzliche Gestaltung hat jedoch zur Folge, dass der politische Anreiz nicht ernst genommen wird und eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Verhaltensweisen nicht angepasst werden und letztlich dem Gesetzgeber zukünftig nur noch die Option verbleibt, enorm einschneidende Maßnahmen zu ergreifen, um dem Klimaschutzgebot zu genügen respektive rechtzeitig Klimaneutralität herzustellen. Es bedarf daher eines effektiven klimapolitischen Kerngesetzes, welches auch funktionale klimapolitische Instrumente enthält (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 880).

Diese gesetzliche Ausgestaltung entspricht zudem auch nicht mehr den Anforderungen nach Art. 8 EMRK. Insbesondere verfügt das KSG infolge der Neuregelungen gerade nicht mehr über Zwischenziele und Wege zur Reduzierung der THG-Emissionen (nach Sektor oder anderen relevanten Methodologien), die grundsätzlich als fähig erachtet werden, die gesamten nationalen THG-Reduktionsziele innerhalb der in nationale Politiken übernommenen relevanten Zeiträume zu erreichen. Und auf gesteigerte Effektivität im Sinne des EGMR ist die Novelle ebenfalls nicht angelegt.

Dem KSG a.F. lag eine Governance-Struktur zugrunde, welche zumindest einen „Weg“ für die schnell wirksame Umsetzung der Klimaziele vorsah, da diese die schrittweise Erreichung der THG-Reduktionsziele, die Übersetzung der Schritte in sektorenbezogene Jahresziele, ein engmaschiges Monitoring der Gesamtemissionen und die Erarbeitung von Sofortprogrammen bei jährlicher Zielverfehlung durch ein zuständiges Bundesministerium vorsah (vgl. Hofmann, ZRP 2023, 201). Die jährliche Überprüfung der Emissionsdaten anhand der sektoralen Jahresemissionsmengen signalisierten in jedem Jahr, ob sich die Entwicklung der Gesamtemissionen als kompatibel mit dem Ziel der Klimaneutralität darstellte und wo die Ursachen einer Zielverfehlung lagen, gegen die dann entsprechende Maßnahmen ergriffen werden müssten (vgl. Hofmann, ZRP 2023, 201). Die nun vorliegende mehrjährige und sektorübergreifende Gesamtbetrachtung in Verbindung mit dem nur zweijährig eingreifenden und auf die Zielerreichung bis zum nächsten Zieljahr (aktuell 2030) ausgerichteten Kontrollmechanismus in § 8 KSG n.F. bewirkt, dass letztlich die Anreizstruktur für die Transformation eines Sektors hin zur Klimaneutralität erheblich geschwächt wird, da stets auf den Ausgleich durch einen anderen Sektor gehofft werden

kann. Dies hat zur Folge, dass gerade keine lineare Minderung in allen Lebens- und Wirtschaftsbereichen erfolgen wird. Auch die den Zielen des KSG zuwiderlaufende „Entwicklung“ des Verkehrssektors respektive die Handlungen des Verkehrsministeriums verdeutlichen, dass gerade nicht darauf vertraut werden kann, dass die gesetzlichen Ziele auch umgesetzt werden. Vielmehr braucht es engmaschige und wirksame Kontrollinstrumente, mit denen eine (justiziable) Kontrolle ermöglicht wird. Insgesamt erhöht die KSG-Novelle damit erheblich die Wahrscheinlichkeit für eine Zielverfehlung.

Dieser verheerende Befund hat noch vor Verabschiedung der Novelle mehr als 60 Juraprofessorinnen und -professoren zu einem offenen Brief an die Bundesregierung veranlasst, in dem vor der Gefahr durch das KSG n.F. für die Erfüllung der völker- und verfassungsrechtliche Verpflichtungen hingewiesen wurde (vgl. becklink 2028260, beck-online)

Die angegriffenen Regelungen sind damit insgesamt verfassungswidrig, weil sie in ihrer Gesamtheit das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung zu Lasten der Beschwerdeführenden verletzen. Die Governance-Struktur des KSG wurde derart geschwächt, dass die Erreichung der Klimaschutzziele nicht mehr gesetzlich sichergestellt ist und damit im Ergebnis die verfassungsrechtlichen Anforderungen – selbst wenn man konträr zu den Ausführungen zum Beschwerdegegenstand I unterstellen würde, dass das KSG-Ambitionsniveau als solches ausreichend wäre – nicht mehr eingehalten werden.

III. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist nach alledem sowohl für Beschwerdegegenstand I. als auch für Beschwerdegegenstand II. begründet.

C. Annahme der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist auch zur Entscheidung anzunehmen.

Die Verfassungsbeschwerde ist zur Entscheidung anzunehmen, weil ihr eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt und sie zudem zur Durchsetzung der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 Abs. 1 sowie Art. 2 Abs. 1, 20 Abs. 3 GG angezeigt ist (Art. 93a Abs. 2 BVerfGG).

Der Verfassungsbeschwerde kommt zunächst grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu, da sie der weiteren Klärung der Frage dient, wie weit die Schutzrechte und die gebotene intertemporale Freiheitssicherung seitens des Gesetzgebers in Hinblick auf die Bedrohungen durch den Klimawandel reichen. Die Verfassungsbeschwerde erfordert damit die Auslegung und Anwendung des Verfassungsrechts in Form der Bestimmung des Gewährleistungsbereichs der genannten Grundrechte unter völker- und ggf. unionsrechtsfreundlicher Auslegung der Grundrechte sowie der Auslegung oder Fortbildung des objektiven Verfassungsrechts (Art. 20a GG). Der Maßstab des zu gewährleistenden Schutzniveaus unter Berücksichtigung des Völkerrechts

ist verfassungsrechtlich weiterhin nur teilweise geklärt und stellt damit eine Grundsatzfrage dar, die eine Fortentwicklung der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG zu den Schutzrechten und zur intertemporalen Freiheitssicherung notwendig macht.

Die Verfassungsbeschwerde ist weiterhin von grundsätzlicher Bedeutung hinsichtlich der Beschwerdebefugnis von Umweltverbänden. Daneben ist die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung anzunehmen, da sie zur Durchsetzung der soeben genannten Grundrechte erforderlich ist. Den Beschwerdeführenden stehen keine anderweitigen Rechtsschutzmöglichkeiten als die Verfassungsbeschwerde zur Verfügung, mit denen sie ein gesetzgeberisches Unterlassen sowie die Überprüfung eines Parlamentsgesetzes zur gerichtlichen Überprüfung bringen könnten. Zugleich ist festzustellen, dass den Beschwerdeführenden durch die Versagung der Entscheidung zur Sache ein besonders schwerer Nachteil entstehen würde aufgrund der sich abzeichnenden schweren und irreversiblen Bedrohungslagen. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die hier geltend gemachten Grundrechtsverletzungen aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels eine Vielzahl von Menschen betreffen und somit gegenwärtig und zukünftig für eine Vielzahl von Grundrechtsträgern relevant sind.

Folglich ersuchen wir das Bundesverfassungsgericht höflich, die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung anzunehmen und antragsgemäß zu entscheiden.

RAin Dr. Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Lisa Hörtzsch
Rechtsanwältin

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

Anlagen

Vollmachten als **Anlagen BF 1 bis BF 6**

Untervollmacht als **Anlage BF 7**

Beitrag der Arbeitsgruppe I als **Anlage BF 8**

Sachverständigenrat für Umweltfragen, Juni 2022, als **Anlage BF 9**

Hauptaussagen Summary for Policymakers, als **Anlage BF 10**

European Climate Risk Assessment, EEA Report 01/2024, full report als **Anlage BF 11**

Forster et al. als **Anlage BF 12**

European Climate Risk Assessment, EEA Report 01/2024, executive summary als **Anlage BF 13**

Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland als **Anlage BF 14**

Sachverständigenrat für Umweltfragen, März 2024 als **Anlage BF 15**

ERK, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 KSG v. 03.06.24, als **Anlage BF 16**

Jahresbericht des BUND e.V. als **Anlage BF 17**

Liste der anerkannten Umweltvereinigungen des UBA als **Anlage BF 18**

EU-Kommission, Access to justice, als **Anlage BF 19**

RKI, Indikator-Factsheet: Hitzebedingte Todesfälle als **Anlage BF 20**

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

A.	Sachverhalt	5
I.	Tatsächliche Grundlagen des Klimawandels.....	5
1.	Aktueller Zustand weltweit.....	5
a)	Sechster Sachstandsbericht des IPCC	5
b)	Forster et al.	8
2.	Weltweite Bestandsaufnahme (Art. 14 Paris-Abkommen)	10
3.	Aktueller Zustand in der Europäischen Union.....	11
4.	Aktueller Zustand in Deutschland	16
a)	Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021	16
b)	Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel.....	17
c)	Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU).....	18
d)	Gravierende Konsequenzen.....	21
II.	Rechtliche Grundlagen.....	23
1.	Paris-Abkommen	23
2.	Unionsrecht.....	23
3.	EGMR-Klimaschutz-Urteil.....	25
4.	Bundes-Klimaschutzgesetz	26
a)	Regelungssystematik KSG a.F.	26
b)	Wesentliche Änderungen des KSG im 2. Änderungsgesetz.....	27
aa)	§ 4 KSG: Abschaffung der sektorspezifischen Jahresemissionsmengen und Einführung der sektorübergreifenden Jahresemissionsgesamtmenge	28
bb)	§ 5 KSG	30
cc)	§ 5a KSG: Projektionsdaten durch Forschungskonsortium	31
dd)	§ 8 KSG: Abschwächung des Nachsteuerungsmechanismus.....	31
ee)	Zusammenschau mehrerer Bestimmungen: Verschiebung von Maßnahmen in die Zukunft, fehlende Ausrichtung der Maßnahmen auf Klimaneutralität sowie Fehlen einer Governance-Struktur nach 2040	33
III.	Persönliche Betroffenheit der Beschwerdeführenden	34
1.	Frau Karola Knuth (Beschwerdeführerin zu 1.)	34
2.	Herr André Wendel (Beschwerdeführer zu 2.)	36
3.	Frau Kerstin Lopau (Beschwerdeführerin zu 3.).....	37

4.	Frau Mareike Yinka Bernhard (Beschwerdeführerin zu 4.)	38
B.	Zulässigkeit.....	39
I.	Zuständigkeit	39
II.	Beschwerdegegenstand.....	39
1.	Unzureichendes Ambitionsniveau des KSG	39
2.	Ungeeignete Governance-Struktur des KSG: Verfassungswidrigkeit von konkret bezeichneten Bestimmungen des KSG n.F.....	40
III.	Beschwerdefähigkeit.....	41
IV.	Beschwerdebefugnis der natürlichen Personen	41
1.	Möglichkeit der Verletzung in eigenen Grundrechten.....	42
a)	Schutzgarantien für Leben, Gesundheit und Eigentum	42
b)	Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung	43
2.	Gegenwärtige, eigene und unmittelbare Betroffenheit	44
V.	Beschwerdebefugnis für Umweltverbände	45
1.	Unzulässigkeit von Verbandsbeschwerden nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG	45
2.	Betroffenheit der anerkannten Umweltvereinigungen durch die Folgen des Klimawandels.....	48
a)	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)	48
b)	Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V. (SFV).....	53
3.	Betroffenheit der anerkannten Umweltvereinigungen infolge einer verschleppten Klimapolitik	56
4.	Zuordnung der tatsächlichen Betroffenheit zu eigenen Grundrechtspositionen der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen	62
a)	Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG	62
b)	Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 Abs. 1 GG	64
c)	Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG).....	64
d)	Allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG	65
5.	Verbandsverfassungsbeschwerdebefugnis auf Grundlage des Rechts der anerkannten Umweltvereinigungen, die Belange des Umwelt- und Naturschutzes und den Schutz der menschlichen Gesundheit zu eigenen Belangen zu machen	66
a)	Weiterentwicklung des Grundgesetzes in der Rechtsprechung des BVerfG66	
b)	Schutz der Umwelt und des Klimas als Bestandteil der allgemeinen	

Handlungsfreiheit von Umweltvereinigungen nach Art. 2 Abs. 1 GG	68
aa) Art. 2 Abs. 1 GG und die allgemeine Handlungsfreiheit	68
bb) Argumente für die Zuordnung des Umweltschutzes zur allgemeinen Handlungsfreiheit.....	69
(1) Weit gefasster Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit.....	69
(2) Funktion der Umweltvereinigungen und ihre satzungsgemäßen Zwecke ..	70
(3) Verknüpfung mit Art. 20a GG.....	72
(4) Systematischer Vergleich mit der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts	73
(5) Einfluss der Unionsgrundrechte und der Rechte aus der EMRK sowie der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR	76
(a) Rechtsprechung des EuGH	77
(b) Rechtsprechung des EGMR	79
(c) Bewertung der unionsrechtlichen und konventionsrechtlichen Grundrechtspositionen der Umweltverbände im Lichte der Rechtsprechung des BVerfG	81
c) Zwischenergebnis.....	88
3. Ergebnis zur Verbandsbeschwerdebefugnis.....	88
VI. Frist.....	89
VII. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität.....	92
C. Begründetheit	93
I. Beschwerdegegenstand I: Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers hinsichtlich des Ambitionsniveaus	93
1. Verstoß gegen das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung	93
a) Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung	93
b) Eingriffsähnliche Vorwirkung	94
c) Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung	95
aa) Verstoß gegen Art. 20a GG	95
(1) Klimaschutzgebot des Art. 20a GG und Konkretisierung durch das KSG ..	95
(2) Verstoß des §§ 3 Abs. 1 und 2, 4 Abs. 1 KSG n.F. i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a, Anlage 3 gegen Art. 20a GG	97
(a) Klima-Beschluss: Budget-Anforderungen und Verstärkung durch das EGMR-Klima-Urteil	97
(b) Aktualisierungen der klimawissenschaftlichen Erkenntnisse – Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers.....	100
bb) Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	102
d) Zwischenergebnis.....	103
2. Verletzung der grundrechtlichen Schutzdimension.....	103

a)	Schutzrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	103
aa)	Schutzbereich.....	103
bb)	Anforderungen nach der EMRK.....	105
b)	Verletzung der grundrechtlichen Schutzverpflichtung	106
aa)	Voraussetzungen nach dem Klima-Beschluss	106
bb)	Völkerrechtsfreundliche Auslegung: Art. 8 EMRK	109
cc)	Subsumtion: Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers	110
3.	Zwischenergebnis	114
II.	Beschwerdegegenstand II: Verfassungswidrigkeit einer Vielzahl von Regelungen des Bundes-Klimaschutzes in der Fassung des 2. Änderungsgesetzes	115
1.	Eingriffsähnliche Vorwirkung	115
2.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	117
a)	Anforderungen des Klimaschutzgebotes aus Art. 20a GG	117
b)	Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	120
aa)	Orientierung und Planungssicherheit	122
bb)	Entwicklungsdruck	123
c)	Verschärfung der Anforderungen im Lichte des EGMR-Klima-Urteils	123
d)	Zwischenergebnis	125
e)	§ 4 Abs. 1 bis 4 i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 i.V.m. § 8 KSG n.F. - Abschaffung der jährlichen Sektorziele und der Sektorverantwortung ...	126
aa)	Unvereinbarkeit mit Art. 20a GG	126
(1)	Vorliegen einer Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Konzept ..	126
(a)	Bisherige Regelung	126
(b)	Neue Regelung.....	129
(2)	Keine Rechtfertigung durch andere Verfassungsgüter	132
bb)	Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	135
(1)	Orientierung und Planungssicherheit	135
(2)	Entwicklungsdruck	137
cc)	Keine Vereinbarkeit mit strengen Anforderungen des EGMR.....	140
dd)	Zwischenergebnis.....	140
f)	§ 8 Abs. 1 und 2 KSG i.V.m. § 5a Satz 2 und 3 KSG n.F. - signifikante Abschwächung des Nachsteuerungsmechanismus	140
aa)	Unvereinbarkeit mit Art. 20a GG	141
(1)	Vorliegen einer Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Konzept ..	141
(a)	Bisherige Regelung	141

(b)	Neue Regelung.....	142
(aa)	Mehrfährige Gesamtrechnung	144
(bb)	Zweifache Überschreitung der prognostizierten Gesamtemissionen	145
(cc)	Abschaffung der Ressortverantwortung	146
(2)	Keine Rechtfertigung durch andere Verfassungsgüter	147
bb)	Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	152
(1)	Orientierung und Planungssicherheit	152
(2)	Entwicklungsdruck	152
cc)	Keine Vereinbarkeit mit strengen Anforderungen des EGMR.....	153
dd)	Zwischenergebnis	153
g)	§ 4 Abs. 4 n.F. - fehlende Sicherstellung der Ziele ab 2031	153
h)	§ 4 Abs. 2 Satz 1 KSG i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG i.V.m. § 8 Abs. 4 Satz 1 KSG i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 KSG - Verspätete Maßnahmenverpflichtung für den Zeitraum ab 2030, fehlende Ausrichtung der Maßnahmen auf Klimaneutralität und Fehlen eines Governance- Konzepts ab 2040.....	155
i)	Gesamtbetrachtung zur Schwächung der Governance-Struktur	159
III.	Ergebnis	162
C.	Annahme der Verfassungsbeschwerde	162