

# Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Bundesverfassungsgericht  
Schlossbezirk 3  
76131 Karlsruhe

Per beA

Michael Günther \* (bis 31.12.2022)  
Hans-Gerd Heidel \* (bis 30.06.2020)  
Dr. Ulrich Wollenteit \*<sup>1</sup>  
Martin Hack LL.M. (Stockholm) \*<sup>1</sup>  
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) \*  
Dr. Michéle John \*  
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) \*  
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) \*  
André Horenburg \*  
John Peters  
Victor Görlich  
Dr. Johannes Franke

<sup>1</sup> Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
\* Partner der Partnerschaft  
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150  
20148 Hamburg  
Tel.: 040-278494-0  
Fax: 040-278494-99  
www.rae-guenther.de

**18.07.2024**  
00238/24 /R /R/jf  
Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki  
Durchwahl: 040-278494-11  
Email: drzewiecki@rae-guenther.de

## Verfassungsbeschwerde

der eingetragenen Vereine

1. **Greenpeace e.V.**, vertreten durch den geschäftsführenden Vorstand (Martin Kaiser, Sophie Lampl und Nina Schoenian), Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg
2. **Germanwatch e.V.**, vertreten durch die besonderen Vertreter (Christoph Bals und Gerold Kier), Dr. Werner-Schuster-Haus, Kaiserstr. 201, 53113 Bonn

sowie

3. **Luisa Neubauer**, [REDACTED]
4. **Sophie Backsen**, [REDACTED]
5. **Hannes Backsen**, [REDACTED]
6. **Lüke Recktenwald**, [REDACTED]
7. **Birgit R**, [REDACTED]
8. **Brigitte J**, [REDACTED]
9. **Sabrina I**, [REDACTED]
10. **Birgit H**, [REDACTED]

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse  
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83  
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG  
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00  
BIC DRESDEFF200

GLS Bank  
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00  
BIC GENODEM1GLS

11. Anna D [REDACTED]

12. Lydia P [REDACTED]

sowie weiteren [REDACTED] in

**Anlage Bf. 1**

**überreichten Liste.**

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Günther Partnerschaft, Mittelweg 150,  
20148 Hamburg – Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen, Rechtsanwalt Dr. Johannes  
Franke und Rechtsanwalt John Peters

**- Beschwerdeführende -**

Wegen: Zweites Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes  
(KSG) vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 Nr. 235) zum Bundesklima-  
schutzgesetz (BGBl. I (2019) S. 2513 ff)

Namens und im Auftrage der insgesamt [REDACTED] erheben wir  
Verfassungsbeschwerde.

Die Vollmachten der hier im Rubrum geführten Bf. 1) bis 12) sind elektronisch  
beigefügt.

Die Vollmachten der Bf. 13) [REDACTED] Anlage Bf. 1 als

**Anlage Bf. 2 – in mehreren Dateien mit fortlaufender Nummerierung  
elektronisch**

beigefügt und werden im Original nachgereicht.

Gerügt wird die Verletzung der Beschwerdeführenden (Bf.) in ihrer über Art. 2  
Abs. 1 GG intertemporal geschützten Freiheit sowie Verletzungen des Grundrechts  
auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), jeweils i.V.m.  
mit Art. 20a GG durch folgende Vorschriften des KSG (geänderte neue Fassung =  
n.F.):

§ 4 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3, Abs. 4 i.V.m. Anlage 2 bis 3

§ 5a Satz 1,

§ 8 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4

sowie die Verletzung dieser Grundrechte i.V.m. Art. 20 Abs. 3 und Art. 25 Satz 1  
GG im Hinblick auf Art. 8 der EMRK.

Die Bf. zu 1) und 2) rügen zudem ggf. eine Verletzung von Art. 6 EMRK (i.V.m. Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention), sollte ihre Verbandsklagebefugnis abgelehnt werden.

Mit ihrer Beschwerde rügen die Beschwerdeführenden zu 3) bis [REDACTED] zum einen die unzureichende Ambition der deutschen Klimaschutzziele und Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG in der Fassung der Novelle von Juli 2024, als Verletzung ihrer intertemporalen Freiheitsrechte (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG). Ergänzend rügen Bf. zu 1) und 2) sowie 7) bis 9) die mangelhafte Ausfüllung staatlicher Schutzpflichten (Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 20a GG).

Die Beschwerdeführenden beantragen, wie folgt zu erkennen:

1. § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 bis Abs. 3 Bundes-Klimaschutzgesetz i.V.m. Anlagen 2 bis 3 (Reduktionspfad) verletzen die Grundrechte der Beschwerdeführenden zu 3) bis [REDACTED] aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG sowie im Hinblick auf die Beschwerdeführenden zu 1) und 2) sowie 7) bis 9) die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 20a GG;
2. § 4 Abs. 1 bis 3 i.V.m. Anlagen 2 bis 3, § 5a Satz 1, § 8 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz (Steuerungsarchitektur) verletzen die Grundrechte der Beschwerdeführenden zu 3) bis [REDACTED] aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 20a GG sowie im Hinblick auf die Beschwerdeführenden zu 1) und 2) sowie 7) bis 9) die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 20a GG;

sowie

3. der Bundesrepublik Deutschland wird die Erstattung der notwendigen Auslagen der Beschwerdeführenden aufzuerlegen.

Es wird darauf hingewiesen, dass in derselben Angelegenheit bereits eine Verfassungsbeschwerde eingereicht wurde (Deutsche Umwelthilfe und andere, datiert 16.07.2024, Az. 1 BvR 1699/24). Es wird angeregt, diese mit dieser Beschwerde gem. § 66 BVerfGG zu verbinden und möglichst rasch einer Entscheidung zuzuführen.

Es wird angekündigt eine weitere Verfassungsbeschwerde der Bf. zu 1), 2), 6) sowie 9) bis 12) im Hinblick auf verfassungswidriges (gesetzgeberisches) Unterlassen bei der Reduktion von klimaschädlichen Emissionen im Verkehrssektor (hieriges Az. 324/24).

Es wird zudem im Hinblick auf die Bf. zu 13) bis [REDACTED] die in Anlage Bf. 1 aufgeführt sind und deren Vollmachten in Anlage Bf. 2 überreicht werden, verwiesen

auf die Korrespondenz mit dem Gericht (Az. AR 3654/24) zur Erleichterung der Abwicklung. In Absprache mit diesem wird als

### **Anlage Bf. 3**

eine CSV-Datei eingereicht. Diese enthält im Hinblick auf minderjährige Bf. zusätzliche Angaben zu Sorgeberechtigten.

Den Anlagen ist eine Anlagenliste mit Nummern vorangestellt.

Die Beschwerdeschrift folgt der folgenden Gliederung:

### **Gliederung**

<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
<b>A. Sachverhalt</b>	<b>15</b>
I. Wissenschaftlicher Erkenntnisstand	15
1. Stand und Folgen des Klimawandels	15
a) Globale und allgemeine Folgen	16
b) Drastischere Erwärmung in Deutschland und Europa	24
aa) Temperaturextreme und Folgen für die Gesundheit	25
bb) Weitere Folgen	29
2. (Fehlendes) CO <sub>2</sub> -Restbudget	30
II. Stand des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik	35
1. International	35
a) Stand der Umsetzung des Pariser Übereinkommens	35
b) EGMR: Klimaschutz und Menschenrechte	38
aa) Entwicklung und Umsetzung eines wirksamen Regelungsrahmens	38
bb) Menschenrechtliche Verbandsklage	40
2. Europäische Union	41
a) Rechtliche Vorgaben	41
aa) Rahmenvorgaben: Ziele und Berichterstattung	42
(i) Europäisches Klimagesetz	42
(1) Verbindliche Ziele für 2050 und 2030	43
(2) Noch keine weiteren Zwischenziele oder Budgets nach 2030	43
(3) Monitoring	44
(ii) Governance-Verordnung	44
(iii) Zwischenfazit	45

bb)	Reduktionspfade	46
(i)	Emissionshandel (ETS)	46
(1)	ETS 1	47
(2)	ETS 2	47
(ii)	Klimaschutzverordnung (ESR)	50
(iii)	LULUCF-Verordnung	52
b)	Stand der Umsetzung und Projektionen	52
aa)	Unzureichende Fortschritte hinsichtlich der Klimaziele der Union	52
bb)	Unzureichende Fortschritte im Bereich der ESR	54
c)	Zusammenfassung EU-Ebene	56
3.	Deutschland	57
a)	Rechtliche Vorgaben	58
aa)	Verfassungsrecht	58
(i)	Klimabeschluss und Folgerechtsprechung des Ersten Senats	58
(ii)	Das KTF-Urteil des Zweiten Senats	60
bb)	KSG-Novelle 2024 - Beschwerdegegenstand	61
(i)	Abschaffung der Sektorziele und Übergang zu einer sektorübergreifenden, mehrjährigen Gesamtrechnung (§ 4 Abs. 1, Anlage 2 KSG)	63
(ii)	Nachsteuerung nur nach projizierter Verfehlung in zwei aufeinanderfolgenden Jahren (§ 8 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4 i.V.m. § 5a KSG)	64
(iii)	Projektionen und Nachsteuerung für die Zeit nach 2030 (§§ 5a Satz 1 Hs. 2, 8 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2, Abs. 4 KSG)	65
b)	Stand der Umsetzung und Projektionen	66
aa)	Klimaschutzziele und Jahresemissionsgesamtmengen unter dem KSG	66
(i)	Projektionsbericht 2023 und KSP 2023	67
(ii)	Projektionen 2024	70
(iii)	Drohende radikale Maßnahmen in der Zeit nach 2030	77
bb)	Emissionszuweisungen nach ESR	79
4.	Zusammenfassung Deutschland	82
III.	Angegriffene Regelungen des KSG	84
<b>B.</b>	<b>Die Beschwerdeführenden</b>	<b>87</b>
I.	Bf. 1) und 2)	87
II.	Bf. zu 3) bis 12)	88
<b>C.</b>	<b>Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde</b>	<b>97</b>

I.	Beschwerdeberechtigung	97
1.	Verbände (Bf. zu 1) und 2))	97
2.	Natürliche Personen	102
II.	Beschwerdegegenstand und Beschwerdefrist	102
1.	Verfassungswidrigkeit des Reduktionspfades (unzureichendes Ambitionsniveau und unzureichende Absicherung des Pfades)	102
a)	Verfassungsbeschwerde gegen gesetzliche Regelungen fristgemäß	102
aa)	Ambitionsniveau (zugelassene Mengen)	103
bb)	Unzureichende Absicherung des Reduktionspfades (§ 4 Abs. 2, Abs. 3 KSG)	104
b)	Hilfsweise: Gesetzgeberisches Unterlassen hinsichtlich der Anpassung des Ambitionsniveaus	105
2.	Verfassungswidrige Schwächung der Steuerungsarchitektur durch die KSG-Novelle 2024	109
III.	Beschwerdebefugnis	109
1.	Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung	109
a)	Mögliche Verletzung intertemporaler Freiheitsrechte	110
aa)	Eingriffsähnliche Vorwirkung	110
bb)	Möglichkeit der Verletzung	112
(i)	Möglicher Verstoß gegen Art. 20a GG	113
(ii)	Mögliche Unverhältnismäßigkeit	115
b)	Mögliche Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten	118
aa)	Reduktionspfad (unzureichendes Ambitionsniveau und unzureichende Absicherung des Pfades)	119
bb)	Schwächung der Steuerungsarchitektur	121
2.	Selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen	121
a)	Selbst	121
b)	Gegenwärtig	122
c)	Unmittelbar	122
IV.	Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität	123
1.	Verfassungswidrigkeit des Reduktionspfades	123
2.	Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG	124
V.	Keine abschließenden Regelungen im Unionsrecht	124
VI.	Annahmefähigkeit nach § 93a BVerfGG	125
<b>D.</b>	<b>Begründetheit</b>	<b>126</b>

I.	Intertemporale Freiheitssicherung	126
1.	Eingriffsähnliche Vorwirkung	126
2.	Keine Rechtfertigung	129
a)	Verstoß gegen Art. 20a GG	130
aa)	Nationale Mengengrenzung weiter notwendig, kein übergeordnetes „EU-Budget“	130
bb)	Reduktionspfad überschreitet verfassungsrechtlich zulässige Emissionsmengen – Ambitionsniveau	133
cc)	Fehlende rechtliche Absicherung des Budgets (§ 4 Abs. 2 KSG) - “schwarzes Loch”	136
dd)	Verstoß gegen den Parlamentsvorbehalt durch § 4 Abs. 3 KSG	137
ee)	Ökologischer Rückschritt	138
ff)	Zwischenfazit zu Art 20a GG	140
b)	Unverhältnismäßige Freiheitsgefährdung durch Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG	141
aa)	Rechtfertigungsmaßstab	141
bb)	Subsumtion	145
(i)	Umstellung auf Gesamtbetrachtung und Abschaffung der Sektorziele	146
(1)	Fehlende Eignung und Erforderlichkeit zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele	148
(2)	Fehlende Angemessenheit	151
(ii)	Lückenhafte Ausgestaltung der Nachsteuerung	155
(1)	Notwendigkeit doppelter Zielverfehlung (§ 8 Abs. 1 Satz 1 KSG)	155
(2)	Keine Nachsteuerung in Fällen des § 8 Abs. 1 Satz 2 KSG	156
(3)	Keine Kompensation durch andere Mechanismen	157
(iii)	Nachsteuerung für Zeit nach 2030 kommt zu spät	159
(iv)	Keine Nachsteuerung und Anrechnung der überschießenden Jahresemissionen für die Zeit nach 2040	163
(v)	Zwischenergebnis und kumulative Wirkung	163
II.	Grundrechtliche Schutzpflichten	167
1.	Vorliegen einer klimabezogenen Schutzpflicht	167
2.	Art. 20a GG - Ambitionsniveau	168
3.	Anwendung der Vorgaben des EGMR	171
a)	Maßstab	171
b)	Ambition / Budget	174
c)	Steuerungsarchitektur	174
4.	Verbleibender gesetzgeberischer Spielraum	175
III.	Gesamtbetrachtung: intertemporale Freiheitssicherung und grundrechtliche Schutzpflichten	177

**E. Ergebnis** \_\_\_\_\_ **178**



## Zusammenfassung

1.

Drei Jahre nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a. (i.F. Klimabeschluss) scheinen sowohl die dort festgestellten Rechte und Pflichten, als auch das zugrunde liegende Menschheitsproblem Klimawandel in den Hintergrund gerückt. Der Europäische Menschenrechtshof (EGMR) hat im April 2024 bestätigt: Den Gesetzgeber treffen umfangreiche Klimaschutzpflichten auf Regelungs- und Umsetzungsebene. Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer des Klimabeschlusses (BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 288/20 – Neubauer, Backsen u.a.) rügen daher gemeinsam mit Greenpeace e.V. und Germanwatch e.V. als Verbandsklägern sowie [REDACTED] Menschen aus Deutschland erneut die Verletzung ihrer Grundrechte.

2.

Angegriffen werden Vorschriften des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) in der Fassung des „Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes“ (**KSG-Novelle 2024**), die zum 17.07.2024 in Kraft getreten ist. Die Änderungen durch die KSG-Novelle 2024 **schwächen das Gesetz und dessen Vollzug erheblich** und verschieben effektiv Treibhausgasemissionen in die Zukunft.

Kern der Neuregelungen ist eine Umstellung der Steuerungsarchitektur durch Abschaffung der Sektorziele in § 4 i.V.m. Anlage 2 KSG a.F. und der sektorbezogenen Nachsteuerung durch Sofortprogramme (§ 8 KSG a.F.). Die Nachsteuerung wird nunmehr anhand von Projektionen (§ 5a KSG n.F.) allein daran ausgerichtet, ob bei sektorübergreifender Betrachtung die im Gesamtzeitraum von 2021 bis 2030 (bzw. später von 2031 bis 2040) kumulativ zugelassenen Emissionen insgesamt überschritten werden (§ 4 Abs. 1, § 8 KSG n.F.). Der Nachsteuerungsmechanismus ist zudem lückenhaft und nimmt die Zeit nach 2030 viel zu spät in den Blick.

3.

Das Gesetz lässt Emissionsmengen zu, die weit über das verbleibende CO<sub>2</sub>-Budget hinausgehen, das der Bundesrepublik Deutschland (noch) zusteht. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) leitet – ausdrücklich unter Beibehaltung seiner Berechnungsmethode – für die vom BVerfG im Klimabeschluss zugrunde gelegte Temperaturschwelle (1,75 °C mit 67 % Wahrscheinlichkeit bei Annahme einer globalen *per capita* Verteilung) ein Restbudget von 3,9 Gigatonnen (Gt) CO<sub>2</sub> ab – dieses wäre aufgrund des derzeitigen KSG bereits 2033 aufgebraucht. Das deutsche Budget für 1,5 °C ist nach den aktuellen Berechnungen des SRU schon heute aufgebraucht – selbst dann, wenn man nur eine 50 %-ige Wahrscheinlichkeit der Einhaltung dieser Schwelle zugrunde legt.

4.

Das (nicht verfassungskonforme) gesetzgeberisch vorausgesetzte CO<sub>2</sub>-Budget bzw. die **Klimaziele als Gesamtmengen werden nicht erreicht**. Nach den Projektionsdaten 2024 des Umweltbundesamtes schien die Einhaltung des Gesamtbudgets bis 2030 unter dem KSG wieder erreichbar, der Expertenrat für Klimafragen geht jedoch weiter (wie seit Jahren) von einer Zielverfehlung aus. Grund für den unerwartet starken Rückgang der Emissionen im Jahr 2023 waren in erster Linie externe Effekte – insbesondere die Wirtschaftskrise – und nicht effektive Klimaschutzmaßnahmen. Nach 2030 gehen alle Projektionen weiterhin von einer deutlichen Zielverfehlung aus. Auch im Hinblick auf die europäischen Ziele aus der Klimaschutzverordnung (ESR-Ziele) wird eine deutliche Verfehlung erwartet. Es ist daher schon offensichtlich, dass zur freiheitsschonenden Vermeidung der „Vollbremsung“ ein scharfes Konzept zur Um- und Durchsetzung erforderlich ist – die angegriffenen Regelungen bewirken das Gegenteil.

5.

Die Verfassungsbeschwerde legt die verfassungsrechtlichen Anforderungen im Einklang mit dem **Klimabeschluss** sowie der Folgerechtsprechung des BVerfG zu Grunde: Der deutsche Gesetzgeber muss einen mit den Temperaturzielen des Pariser Klimaschutzübereinkommens kompatiblen Rahmen setzen, und die hierfür notwendigen Emissionsreduktionen rechtzeitig einleiten, um eine spätere „Vollbremsung“ mit gravierenden Freiheitseinschränkungen zu vermeiden. Das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG und das darin enthaltene Ziel der Herstellung von Klimaneutralität gewinnt bei fortschreitendem Klimawandel in allen Abwägungsentscheidungen des Staates an Gewicht. Damit Freiheitsrechte des Einzelnen in Zukunft gewahrt bleiben, müssen Emissionsreduktionen heute rechtzeitig eingeleitet und Reduktionslasten über die Generationen gerecht verteilt werden.

6.

Die mit der Verfassungsbeschwerde **angegriffenen Regelungen** betreffen

- die fehlende Anpassung der Klimaschutzziele und Jahresemissionsgesamtmengen an das nach Art. 20a GG verbleibende CO<sub>2</sub>-Budget (§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 i.V.m. Anlagen 2 bis 3 KSG)
- die fehlende Anrechnung von Zielverfehlungen auf die Zeit nach 2040 und die Ermächtigung der Bundesregierung, Jahresemissionsgesamtmengen ohne nähere inhaltliche Vorgaben zu ändern
- die Abschaffung der Sektorziele und Sofortprogramme zugunsten einer „sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung“
- die abgeschwächte Nachsteuerung, die insbesondere eine projizierte Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren voraussetzt

- und die Verpflichtung zur Erhebung von Projektionsdaten und zur Nachsteuerung für die Zeit nach 2030 erst ab 2029/2030 sowie eine vollständig fehlende Projektion und Nachsteuerung nach 2040.

Gerügt wird die Verletzung der Bf. in ihrer über Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG intertemporal geschützten Freiheit sowie Verletzungen des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 20a GG).

7.

Zunächst wird aus verschiedenen Gründen eine **Verletzung des Klimaschutzgebotes** aus Art. 20a GG dargelegt:

Die Klimaschutzziele (§ 3 Abs. 1 KSG) sowie die jährlichen Minderungsziele und die Jahresemissionsgesamtmengen (§ 4 Abs. 1, Anlagen 2 bis 3 KSG) sind zu wenig ambitioniert, um den Temperaturzielen des Pariser Übereinkommens und damit den Vorgaben des Klimaschutzgebotes (Art. 20a GG) zu genügen. Die hiermit im Ergebnis in Deutschland zur Emission zugelassenen Mengen sind zu hoch (**unzureichendes Ambitionsniveau**).

Die gesetzlichen Regelungen in § 4 Abs. 2, Abs. 3 KSG führen zudem dazu, dass das Gesetz die zulässigen Emissionsmengen im Ergebnis nicht wirksam begrenzt (**unzureichende Absicherung des Budgets**). Zielverfehlungen aus den Vorjahren werden nur bis 2040 angerechnet und verschwinden danach einfach („Schwarzes Loch“). Außerdem kann die Bundesregierung Jahresemissionsmengen ohne weitere inhaltliche Begrenzung per Rechtsverordnung ändern. Beides verletzt das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG.

Schließlich verletzt die KSG-Novelle 2024 das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG, weil es einen nicht zu rechtfertigenden „**ökologischen Rückschritt**“ darstellt. Die mit der Verfassungsbeschwerde gerügten Mängel schwächen das Klimaschutzniveau in Deutschland, ohne dass hierfür ein rechtfertigender Grund ersichtlich wäre.

8.

Das neue KSG beseitigt durch die **Abschaffung der verbindlichen Sektorziele und der sektorbezogenen Nachsteuerung** absichtlich den Transformationsdruck und verschiebt damit Reduktionsanstrengungen und -lasten in die Zukunft. Dies verstößt gegen Freiheitsrechte der Bf., die subjektivrechtlich als intertemporale Freiheitssicherung vor der einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasreduzierungslast in die Zukunft schützen.

Der Nachsteuerungsmechanismus des § 8 KSG a.F. war eingängig und konsequent: hatte ein einzelner Sektor weniger reduziert als gesetzlich vorgesehen, musste dieser genau diese Menge an Reduktionen aufholen. Es bestand also erheblicher

Transformationsdruck, soweit ein Sektor seine Ziele verfehlte. Dies galt konkret für die Sektoren Gebäude und Verkehr, die ihre Sektorziele seit 2020 (Gebäude) bzw. 2021 (Verkehr) durchgängig verfehlt haben. Diese Überschreitungen der zulässigen Emissionsmengen werden durch die Novellierung des KSG nachträglich „legalisiert“, indem sie automatisch mit überobligatorischen Einsparungen in anderen Sektoren verrechnet werden. Dadurch werden Emissionen zumindest faktisch erhöht und der **Transformationsdruck bewusst von den „Problemsektoren“ weggenommen**. Denn die Gesetzesnovelle versteckt die Verschleppung der Transformation in einigen Sektoren hinter den (größtenteils krisenbedingten) Erfolge anderer Sektoren. Diese gesetzlich geschaffene Möglichkeit eines „Weiter so“ in den problematischen Sektoren verlagert Reduktionslasten strukturell in die Zukunft, genau dorthin, wo sie nur noch mit gravierenden Freiheitseinbußen möglich sein werden.

Mit einem **angeblichen Bedürfnis nach Flexibilität** kann die Abschaffung der sektorbezogenen Steuerung nicht gerechtfertigt werden. Denn die Bundesregierung hatte bereits vor der Novelle nach § 4 Abs. 5 KSG a.F. die Möglichkeit, die Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2 KSG a.F. zu ändern und so zu ermöglichen, dass die Sektoren einander aushelfen. Das passierte aber nicht automatisch, sondern musste von der Bundesregierung konkret beschlossen werden – die „Standardeinstellung“ war der Transformationsdruck.

9.

Das neue KSG schwächt die Steuerungsarchitektur weiter durch die **lückenhafte Ausgestaltung des Nachsteuerungsmechanismus**, mit der Reduktionslasten ebenfalls strukturell in die Zukunft verschoben werden.

So greift der Mechanismus nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG nur bei einer **doppelten Zielverfehlung**. Eine Nachsteuerung ist nur erforderlich, wenn in zwei aufeinanderfolgenden Jahren eine Überschreitung des sektorübergreifenden „Gesamtbudgets“ in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 projiziert ist. Hierfür ist kein sachlicher Grund ersichtlich. Gleiches gilt für den Ausschluss der Nachsteuerung, soweit im Vorjahr bereits ein rechtmäßiges Nachsteuerungsprogramm vorgelegt wurde (§ 8 Abs. 1 Satz 2 KSG).

10.

Die **Nachsteuerung für die Zeit nach 2030 kommt zu spät und fehlt nach 2040 völlig**. Auch dies verschiebt Reduktionslasten strukturell und in nicht zu rechtfertigender Weise in die Zukunft.

Das neue KSG stützt strukturell die Nachsteuerung allein auf die Projektionen nach § 5a KSG. Sowohl die Nachsteuerung als auch die Projektionen beziehen sich allerdings zunächst lediglich auf den Zeitraum bis 2030. Erst im Jahr 2029 nehmen die Projektionen überhaupt erst die Zeit von 2031 bis 2040 jahresscharf in den Blick (§ 5a S. 1 Hs. 2 KSG), eine Nachsteuerung für diesen Zeitraum erfolgt erst

ab 2030 (§ 8 Abs. 4 KSG). Damit werden im Nachsteuerungsmechanismus gewissermaßen die berühmten „**drei Affen**“ verankert: Von der Zeit nach 2030 will man bis 2029 **nichts sehen** oder **hören** (Projektionen) und vor 2030 auch **nichts sagen** (Nachsteuerung). Gerade nach 2030 drohen aber nach den aktuellen Projektionen erhebliche Zielverfehlungen und damit Minderungslasten, vor denen das Gesetz bis zuletzt bewusst die Augen verschließt. Die gesetzlich vorbereitete Folge ist, dass die rechtzeitige Einleitung von Maßnahmen verzögert wird und nach 2030 dann plötzlich umso härtere Maßnahmen ergriffen werden müssen.

**Vorgaben für die Zeit nach 2040 fehlen** in der Neufassung des Gesetzes vollständig. Insbesondere sind hier weder jahresscharfe Projektionen noch eine Nachsteuerung vorgesehen. Projektionen sind gemäß § 5a Satz 1 Hs. 2 KSG n.F. nach 2040 nur für das Jahr 2045 zu erstellen. Der Nachsteuerungsmechanismus gemäß § 8 Abs. 4 KSG n.F. endet im Jahr 2040 ohne weitere Vorgaben für die Zeit danach.

11.

Insgesamt sind diese Mängel nicht durch den rechtlichen Rahmen auf EU-Ebene oder die Umsetzung von EU-Recht beseitigt; das **EU-Klimaschutzrecht** ist trotz seiner erheblichen Weiterentwicklung seit 2021 **keine Hängematte**.

Das EU-Recht gewährleistet nicht den verfassungsrechtlich notwendigen Klima- und Grundrechtsschutz, weil es keine verbindlichen Zwischenziele nach 2030 enthält und kein Budget bis 2050 vorgibt. Über den seit 2003 geltenden Emissionshandel für die Sektoren Energie und Industrie (ETS I) werden zwar europaweit Emissionszertifikate zugeteilt und damit Emissionen mengenmäßig begrenzt, allerdings bestehen hinsichtlich des „Budgets“ im Einzelnen erhebliche Unsicherheiten. Alle anderen Sektoren sind bislang nur über die Klimaschutzverordnung (oder Effort Sharing Regulation – ESR) geregelt, die nur bis maximal 2030 quantitative Vorgaben macht und dann endet (derzeit reichen die Mengenvorgaben an die Mitgliedsstaaten über Durchführungsverordnung (DVO) 2020/2126 sogar nur bis 2025). Der neu für Verkehr und Gebäude geplante ETS II sieht zwar eine weitere (im Einzelnen allerdings ebenfalls ungewisse) mengenmäßige Begrenzung vor – auch nach seiner Einführung bleiben aber ca. 25 % der EU-Emissionen unreguliert.

Erst recht hält das EU-Recht keine ausreichenden Durchsetzungsmechanismen bereit, welche die dargestellten Mängel des KSG auch nur ansatzweise beheben könnten.

12.

Das Grundgesetz verpflichtet bei der verfassungsrechtlich gebotenen Reduktion von Treibhausgasen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen. Das neue KSG entspricht dem nicht und verschlechtert im Hinblick auf die

Nachsteuerung die Rechtslage erheblich. Der Verstoß gegen das Klimaschutzgebot und die intertemporalen Freiheitsrechte führt zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde.

13.

Einige der Beschwerdeführenden (Bf. zu 7) bis 9)) machen im Hinblick auf ihre konkrete Betroffenheit auch eine **Verletzung von Schutzpflichten**, also des Rechts auf Schutz vor den Folgen des Klimawandels geltend (Gesundheit und Leben, Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 20a, Art. 20 Abs. 3, Art. 25 Satz 1 GG und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)).

Die Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten folgt zunächst aus dem Verstoß gegen das Klimaschutzgebot (Art. 20a GG). Darüber hinaus ergibt sich der Schutzpflichtenverstoß auch aus der Anwendung der Grundsätze der Rechtsprechung des EGMR. Dieser verlangt für die Einhaltung von Art. 8 EMRK sowohl die Festlegung eines Paris-kompatiblen Schutzniveaus und Reduktionspfades als auch dessen Monitoring und Durchsetzung in der Realität. Beides ist aus den oben dargestellten Gründen durch das neue KSG nicht gewährleistet. Der Maßstab für die Schutzpflichtenverletzung deckt sich im Übrigen mit dem der intertemporalen Freiheitsrechtsverletzung.

Die beschwerdeführenden Verbände (Bf. zu 1) und 2)) können die gerügte Schutzpflichtverletzung nach der Rechtsprechung des EGMR in Prozessstandschaft geltend machen.

## **A. Sachverhalt**

Beschwerdegegenstand ist das Bundes-Klimaschutzgesetz in der zum Juli 2024 geänderten Fassung. Zur rechtlichen Einordnung sowie zur Substantiierung der geltend gemachten Verfassungsverstöße ist der tatsächliche und rechtliche Sachverhalt unerlässlich. Im Folgenden wird daher die wissenschaftliche, rechtliche und politische Ausgangslage dargestellt. Die grundlegenden Wirkzusammenhänge des anthropogenen Klimawandels und seine Auswirkungen hat das Bundesverfassungsgericht allerdings in

### **BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 16 ff**

bereits festgestellt (i.F. auch kurz „Klimabeschluss“ bezeichnet).

Die Bf. zu 3) bis 5) waren bereits Beschwerdeführende der Beschwerde zum obigen Az., unterstützt von den Bf. zu 1) und 2).

Darauf wird Bezug genommen. Die dort dargestellten Wirkmechanismen und Gefahren des Klimawandels haben sich seitdem nicht grundlegend verändert. Allerdings sind der Klimawandel selbst und die von ihm ausgehenden Gefahren (auch „Klimakrise“) seitdem weiter fortgeschritten und der diesbezügliche wissenschaftliche Erkenntnisstand hat sich fortentwickelt (I.). Das Klimaschutzrecht und die Klimaschutzpolitik auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene sind – gemessen daran – in der Ambition weiter unzureichend und werden zudem nur defizitär umgesetzt (II.).

Die Schwächung des gesetzlichen Klimaschutzes durch die jüngste KSG-Novelle ist vor diesem Hintergrund nicht hinnehmbar. Die mit den Verfassungsbeschwerden konkret angegriffenen Regelungen werden unter III. gesammelt aufgeführt.

## **I. Wissenschaftlicher Erkenntnisstand**

Im Folgenden wird auf den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis vor allem insofern eingegangen, als seit dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts relevante Neuerungen zu konstatieren sind.

### **1. Stand und Folgen des Klimawandels**

Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Klimabeschluss vom 24.03.2021 auf den wissenschaftlichen Stand des fünften Sachstandsberichtes des IPCC (*Assessment Report V* von 2014, kurz AR5) gestützt, ergänzt durch die Feststellungen aus dem 1,5 °C-Sondergutachten des IPCC aus dem Jahr 2018.<sup>1</sup> Die Berichte spiegeln den zu dem Zeitpunkt aktuellen Stand wider.

---

<sup>1</sup> Alle Berichte sowie Glossare auf: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)

Mittlerweile hat der IPCC den sechsten Sachstandsbericht (AR6) vollständig veröffentlicht. Im sog. Synthesebericht (*Synthesis Report*) werden die drei AR6-Teilberichte aus den Jahren 2021-2023 zusammengefasst. Die kurze, deutschsprachige Fassung der Hauptaussagen dieses Syntheseberichtes der deutschen IPCC-Koordinierungsstelle wird als

**IPCC, Hauptaussagen AR6 Deutsche Fassung, 2021-2023,**

**Anlage Bf. 4**

angefügt.

Detaillierte Angaben finden sich indessen im 186 Seiten starken „Synthesis Report“ der auch die sog. Zusammenfassung für Entscheidungsträger enthält (*Summary for Policymakers*, SPM), zu dem keine offizielle Übersetzung existiert. Der volle Synthesebericht in englischer Sprache einschließlich der aktuellen AR6-SMP wird im Anhang als

**IPCC Synthesis Report inkl. Summary for Policymakers (Synthesebericht) AR6, 2021-2023**

**Anlage Bf. 5**

eingereicht und aus diesem im Weiteren ggf. mit eigener Übersetzung zitiert.

Die wissenschaftlichen Zusammenhänge sind aktuell auch vom Europäischen Menschenegerichtshof ausführlich ausgewertet und dargestellt worden, es wird daher bereits an dieser Stelle beigefügt eine deutsche Fassung<sup>2</sup> des Urteils *Verein Klimaseniorinnen v. Schweiz*, Appl. No. 53600/20, Urteil vom 9.4.2024,

**Urteil EGMR, Verein Klimaseniorinnen vs. Schweiz (eigene Übersetzung), Rn. 64 ff. und v.a. Rn. 103 ff., vom 9.4.2024**

**Anlage Bf. 6.**

Ausgehend davon und weiteren wissenschaftlichen Quellen sind die folgenden Veränderungen seit dem Entscheidungszeitpunkt des Klimabeschlusses besonders wichtig:

**a) Globale und allgemeine Folgen**

Die globale Oberflächentemperatur lag im Zeitraum von 2011-2020 um rund 1,1 °C höher als zur vorindustriellen Zeit. Die langfristige Erderwärmung war in diesem Zeitraum nur noch 0,4 °C vom 1,5 °C-Ziel entfernt,

---

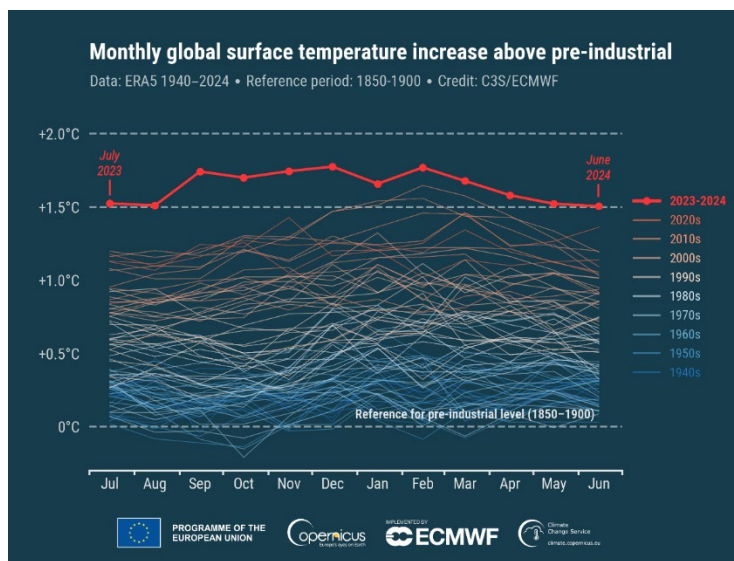
<sup>2</sup> Eigene Übersetzung des Volltexts.



## IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 5), A.1.1

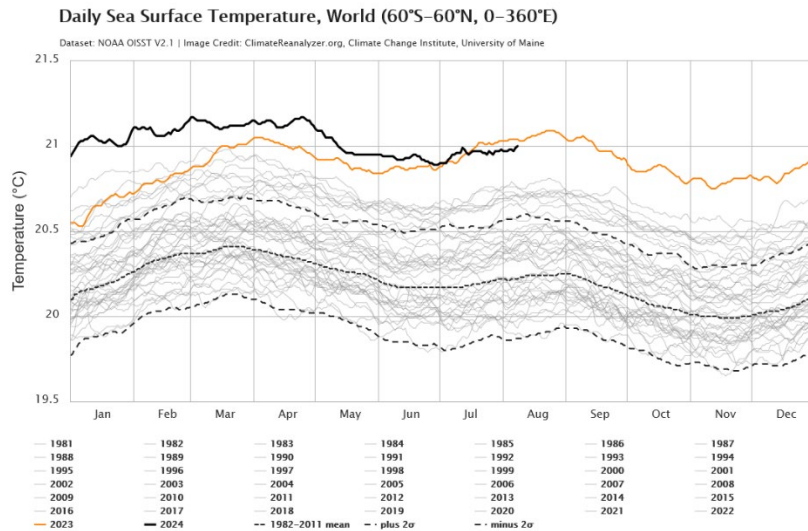
Es ist in der Klimawissenschaft nötig, für die Errechnung der Durchschnittstemperatur aufgrund der dem Erdsystem innewohnenden Variabilität einen verhältnismäßig langen Zeitraum zu vergleichen (wie die o.g. Periode von 2011-2020).

Der Zeitraum Juli 2023 bis Juni 2024 stellte indessen die bisherigen Rekorde dadurch in den Schatten, als dass erstmalig die 1,5 °C-Grenze über 12 Monate überstiegen wurde:



**s. Copernicus (Europäischer Klimadienst), June 2024 marks 12th month of global temperature reaching 1.5°C above pre-industrial, 4. Juli 2024, abzurufen unter <https://climate.copernicus.eu/copernicus-june-2024-marks-12th-month-global-temperature-reaching-15degc-above-pre-industrial> (08.08.2024).**

Auch spiegelt sich die hohe Durchschnittstemperatur in der Erwärmung der Weltmeere wider, die bisher den Treibhauseffekt stark abgemildert bzw. gedämpft haben. Diese Dämpfungswirkung, v.a. erreicht durch die Aufnahme der Wärme selbst und zu einem Teil durch die Bindung von CO<sub>2</sub> im Wasser, verringert sich, je wärmer die Meere werden.



Die schwarze Linie stellt den diesjährigen Verlauf dar, die gelbe den des letzten Jahres. Die gestreckt gestrichelte Linien stellen eine zweifache Standardabweichung des Mittels der Jahre 1982-2011 dar. Daraus wird ersichtlich, dass sich die Meerestemperatur seit Sommer des letzten Jahres sprunghaft um seitdem durchgehend mehrere Standardabweichungen erhöht hat. 2021 und 2022 hingegen lagen noch in der dichten Streuungsbreite.

Beide Temperaturentwicklungen sind zwar Momentaufnahmen, stellen aber möglicherweise den Beginn eines beschleunigten, langfristigen und unumkehrbaren Trends dar.

Denn die Bewertung des IPCC in AR6 zum Stand des Klimawandels lautet nunmehr:

*„Das Zeitfenster, in dem eine lebenswerte und nachhaltige Zukunft für alle gesichert werden kann, **schließt sich rapide** (sehr hohes Vertrauen). Die in diesem Jahrzehnt getroffenen Entscheidungen und durchgeführten Maßnahmen werden sich jetzt und für Tausende von Jahren auswirken (hohes Vertrauen).“*

### **IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 5), C.1 (eigene Hervorhebung und Übersetzung)**

Notwendig seien demnach „tiefgreifende, sofortige und nachhaltige Maßnahmen“, die **schon jetzt mit „disruptiven Veränderungen“** einhergehen müssen. Verzögerte Maßnahmen zur Minderung des Klimawandels und Anpassung daran würden eine Infrastruktur mit hohen Emissionen festschreiben, die Risiken von verlorenen Vermögenswerten und Kostensteigerungen erhöhen, die Machbarkeit verringern sowie Verluste und Schäden vergrößern,

### **IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 5), SMP C.2 sowie S. 92.**

Mit den zurzeit über die Strukturen des Paris Übereinkommens (ParisÜ) von 2015 (dazu unten II.1.a)) angekündigten Maßnahmen (Selbstverpflichtungen, Nationale Klimabeiträge (NDC)) steuert die Welt auf eine langfristige Erderwärmung von 2,8 °C oder sogar – je nach Umsetzung – bis zu 3,2 °C zu,

### **IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 5), A.4.3, A.4.4.**

Schon jetzt ist die Konzentration von CO<sub>2</sub> in der Atmosphäre höher als zu jedem Zeitpunkt der letzten zwei Millionen Jahren. Gleichzeitig hat sich erwiesen, dass CO<sub>2</sub>-Senken an Land und durch die Ozeane weniger effektiv sind als angenommen,

### **IPCC, Synthesis Report (Anlage Bf. 5), S. 42, 82.**

Die EU-Kommission stellt im Februar 2024 hierzu in ihrer Zielsetzung für die EU-Klimaziele nach 2040 fest:

*„Im Jahr 2023 hat sich der Klimawandel stärker beschleunigt denn je, was zum ersten Mal zu einer Erderwärmung von 1,48 °C über dem vorindustriellen Niveau und zu Meerestemperaturen und einer Eisschmelze im Antarktischen Ozean, die weit über allen bisher gemessenen Werten liegen, geführt hat. Noch nie war es so offensichtlich, dass nur durch die drastische und rasche Senkung der weltweiten Treibhausgasemissionen (THG) sowie die Vorbereitung auf die künftigen Auswirkungen des Klimawandels ein stabiles Klima geschaffen und ein lebensfähiger Planet für heutige und künftige Generationen erhalten werden kann.“*

### **Mitteilung der Kommission vom 06.02.2024, COM (2024) 63 final – „Europas Klimaziel für 2040 und Weg zur Klimaneutralität bis 2050 für eine nachhaltige, gerechte und wohlhabende Gesellschaft“**

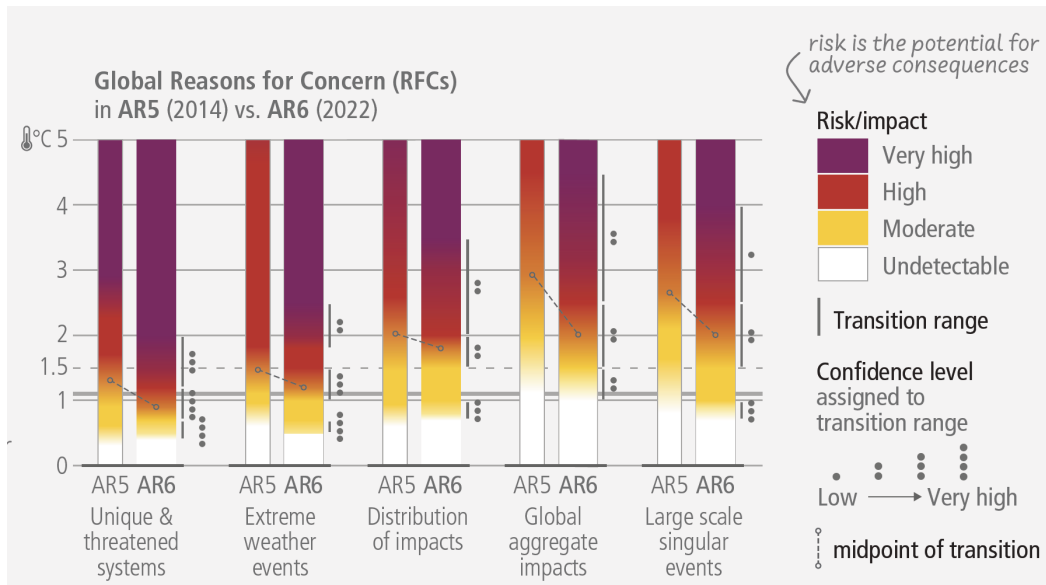
Seit dem Sachstand AR5, der dem Klimabeschluss 2021 zugrunde lag,

### **IPCC, Synthesis Report (Anlage Bf. 5), A.2.1**

hat sich aufgrund der globalen Zielverfehlungen und erhöhten Methodengenauigkeiten gezeigt, dass der Klimawandel folgeschwerer verläuft als bisher vermutet und dass jede weitere Erwärmung die Risiken erhöht („**Risks are increasing with every increment of warming**“). Dabei hat sich auch gezeigt, dass viele der globalen negativen Folgen des Klimawandels bereits bei geringeren Temperaturen eintreten als bisher angenommen. Insbesondere die oben erwähnte „tiefgreifende, sofortige und nachhaltige“ Treibhausgasreduktion verringert die

Wahrscheinlichkeit sog. Kippunkte, d.h. unumkehrbare Prozesse, die das Erdsystem als Ganzes bedrohen,

**IPCC, Synthesis Report (Anlage Bf. 5), B. 3, S. 18; S. 71; zu Kippunkten s. auch BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 21, 161, 211.**



**IPCC, Synthesis Report (Anlage Bf. 5), S. 75**

Die in der Abbildung dargestellten Balkenpaare spiegeln jeweils links den Stand von AR5, rechts den Stand von AR6 wider. Die in den Balken dargestellten Kreise zeigen den Übergang von einem moderaten zu einem hohen Risiko des Eintrittes. Anhand der dazwischen dargestellten gestrichelten Linie ist ersichtlich, dass für alle obigen fünf schweren Klimawandelfolgenkategorien („Global Reasons for Concern“<sup>3</sup>) sich die Risikoschwelle „moderat-hoch“ seit AR5 signifikant abgesenkt hat. Das Balkenpaar ganz rechts umfasst das Risiko von irreversiblen Kippunkten, wie dem Abschmelzen des Antarktiseises oder dem Erliegen der Atlantischen Umwälzströmung (AMOC).

<sup>3</sup> Wissenschaftliche Kategorisierung von Risiken in fünf großen Kategorien. Beispiele jeweils: RFC1: Korallenriffe, die Arktis, Berggletscher; RFC2: Risiken durch extreme Wetterereignisse wie Hitzewellen, Starkregen, Dürre, Waldbrände sowie Überschwemmungen; RFC3: Risiken/Auswirkungen, die bestimmte Gruppen aufgrund der ungleichen Verteilung der physischen Gefahren des Klimawandels, der Exposition oder der Anfälligkeit unverhältnismäßig stark betreffen; RFC4: Auswirkungen auf sozioökologische Systeme, die global zu einer einzigen Metrik zusammengefasst werden können, wie z. B. monetäre Schäden, betroffene Menschenleben, Artenverlust; RFC5: große, abrupte und irreversible Veränderungen in Systemen, die durch die globale Erwärmung verursacht werden, wie z. B. die Instabilität von Eisschilden oder die Verlangsamung der thermohalinen Zirkulation; s. hierzu Fn. 121 auf S. 71 d. Anlage Bf. 5.

Erreicht die globale Erderwärmung – wie selbst bei Umsetzung aller derzeit angekündigten Maßnahmen prognostiziert – 2,8 bis 3,2 °C, ist das Überschreiten von Kipppunkten möglich, die kaskadenartige, unkontrollierbare Folgen nach sich ziehen könnten, bei denen nicht ausgeschlossen werden kann, dass das gesamte Erdsystem zum Erliegen kommt,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 115;  
IPCC, Synthesis Report (Anlage Bf. 5), S. 77.**

Das Ziel des Pariser Übereinkommens, die Erwärmung auf deutlich unter 2 °C und vorzugsweise 1,5 °C zu begrenzen, ist daher bereits keine sichere Schwelle, da bereits bei 1,5 °C die Gefahr besteht, dass mehrere Kipppunkte überschritten werden.

Laut dem Global Tipping Points Report von 2023 könnten 4 von 25 erfassten Kipppunkten schon bei einer globalen Erwärmung von 1,5 °C erreicht sein, sodass ein Großteil der weltweiten Korallenriffe verschwinden würde. Bei 2 °C könnten mehrere weitere Systeme kippen, darunter der Amazonas-Regenwald und subglaziale Becken in der Ostantarktis, und es droht der irreversible Zusammenbruch des grönländischen und westantarktischen Eisschildes,

**T. M. Lenton, et.al. (eds), 2023, The Global Tipping Points Report 2023.<sup>4</sup>**

Das Überschreiten dieser Kipppunkte kann weitere Rückkopplungen erzeugen, die die Wahrscheinlichkeit des Überschreitens anderer Kipppunkte erhöhen.

Die Erhöhung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre wird schon bei 1,5 °C globaler Erwärmung zu so negativen Zuständen in Bezug auf Wetter, Hitze, Meeresspiegel und soziale Krisen führen, wie sie bisher unbekannt sind. Diese Erkenntnis ist seit dem Klimabeschluss noch deutlicher geworden.

Das BVerfG hatte dort bereits den 1,5 °C-Sonderbericht des IPCC von 2018 verwendet, aus dem sich die 1,5 °C-Schwelle als das maßgebliche Ziel entnehmen lässt, um die Folgen des Klimawandels risikoarm zu halten, denn nach der Unterzeichnung des Pariser Übereinkommens hat sich durch die weitere wissenschaftliche Arbeit herausgestellt, dass die Folgen bei einer 1,5 °C-Überschreitung deutlich schwerwiegender sind als noch 2015 angenommen.

Gleichzeitig gibt es harte Grenzen der Klimawandelfolgen-Anpassbarkeit: Viele Anpassungsoptionen haben eine mittlere bis hohe Durchführbarkeit bei einer

---

<sup>4</sup> Der Bericht umfasst mehr als 500 Seiten. Von einer Beifügung wird abgesehen. Die obige Aussage und der gesamte Bericht findet sich hier: <https://www.pik-potsdam.de/de/aktuelles/nachrichten/500-seiten-200-forschende-global-tipping-points-report-liefert-umfassende-bewertung-von-kipppunkten-deren-risiken-und-gesellschaftlichen-chancen> (zuletzt abgerufen am 9.9.2024).

Erderwärmung bis 1,5 °C, wobei bereits einige dieser „harten“ Anpassungsgrenzen überschritten wurden. Mit Übersteigerung von 1,5 °C werden immer mehr harte Limits der Anpassbarkeit erreicht,

**IPCC, Synthesis Report (Anlage Bf. 5), S. 78, 92.**

Vor dem Hintergrund dieser wissenschaftlichen Erkenntnisse haben die Unterzeichnerstaaten des Paris Übereinkommens auf der 26. Vertragsstaatenkonferenz mit dem Glasgow-Pakt Ende 2021 das Erderwärmungsziel aktualisiert (zeitlich nach dem Klimabeschluss). Es wurde ein nochmals höheres Gewicht auf die 1,5 °C-Schwelle gelegt als im Pariser Übereinkommen. Es solle demnach alles dafür getan werden, die 1,5 °C-Grenze nicht zu überschreiten und die Treibhausgasneutralität bis zur Mitte des Jahrhunderts zu erreichen. Die Konferenz der Pariser Vertragsstaaten

*"erkennt an, dass die Auswirkungen des Klimawandels bei einem Temperaturanstieg von 1,5 °C wesentlich geringer sein werden als bei 2 °C, und beschließt, die Bemühungen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C fortzusetzen. (...) Die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C erfordert eine rasche, tiefgreifende und nachhaltige Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen, einschließlich einer Reduktion der globalen Kohlendioxidemissionen um 45 % bis 2030 im Vergleich zum Stand von 2010 und bis zur Mitte des Jahrhunderts auf netto null, sowie eine tiefgreifende Reduktion anderer Treibhausgase"*

**Glasgow Climate Pact, Decision 1/CMA.3, IV Mitigation Ziff. 21-22<sup>5</sup>.**

Auch der EGMR betont, dass es globaler Konsens sei, dass „viele vorzeitige Todesfälle sowie Gesundheitseinschränkungen verhindert werden können, wenn das 1,5 °C-Limit eingehalten wird“,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 68**

und hat darauf hingewiesen, dass die Maßgeblichkeit der Schwelle von 1,5 °C letztlich im Verfahren von allen Parteien, intervenierenden Staaten und Streithelfern nicht bestritten wurde,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 432.**

In Rn. 436 dieses Urteils fasst der Gerichtshof zusammen:

*„dass es hinreichend verlässliche Anhaltspunkte dafür gibt, dass der anthropogene Klimawandel existiert, dass er eine ernste*

---

<sup>5</sup> Abrufbar unter [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_10\\_add1\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf) (08.08.2024).

*gegenwärtige und künftige Bedrohung für die Ausübung der durch die Konvention garantierten Menschenrechte darstellt, dass die Staaten sich dessen bewusst sind und in der Lage sind, Maßnahmen zu ergreifen, um ihm wirksam zu begegnen, dass die einschlägigen Risiken voraussichtlich geringer sind, wenn der Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau, wenn dringend Maßnahmen ergriffen werden, und dass die derzeitigen weltweiten Bemühungen zur Eindämmung des Klimawandels nicht ausreichen, um das letztgenannte Ziel zu erreichen.“*

Zusammengefasst lässt sich sagen:

Die Folgen des Klimawandels sind selbst bei geringeren Temperaturanstiegen schwerer als bisher angenommen, bei deutlich geminderter Anpassbarkeit ab 1,5 °C. Globale existenzielle Folgen können schon bei 2,0 °C nicht mehr vernünftigerweise ausgeschlossen werden. Die Staaten haben seit dem Klimabeschluss hinsichtlich der Treibhausgasreduktion hingegen global keine ausreichende Trendwende erreicht. Das Maßnahmenfenster für das ursprüngliche Pariser Ziel schließt sich noch diese Dekade, bzw. für das 1,5 °C-Ziel in den nächsten Jahren. Dies ist eine deutliche Veränderung gegenüber dem Sachstand zum Zeitpunkt des Klimabeschlusses.

Die wissenschaftliche Methodik hat sich seit AR5 deutlich verbessert. Klimawandelfolgen können besser attribuiert werden und Projektionen für relevante Emissionsszenarien werden genauer. Auch das verbleibende CO<sub>2</sub>-Budget kann mittlerweile präziser bestimmt werden als noch zum Zeitpunkt des Klimabeschlusses. Es steht fest, dass im Mittel pro 1.000 Gt CO<sub>2</sub> die globale Durchschnittstemperatur um 0,45 °C ansteigt, sodass

*„Diese Beziehung impliziert, dass es ein begrenztes Kohlenstoffbudget gibt, das nicht überschritten werden darf, um die Erwärmung auf ein bestimmtes Niveau zu begrenzen.“*

**IPCC, Synthesis Report (Anlage Bf. 5), S. 82.**

Eine ähnliche Bilanz zu den Veränderungen durch AR6 hat der EGMR gezogen,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 110 ff.**

Diese wissenschaftlichen Entwicklungen haben Auswirkungen auf die zulässigen Annahmen zu einem Deutschland noch zustehenden CO<sub>2</sub>-Budget (im Einzelnen hierzu s. unter 2.).

## **b) Drastischere Erwärmung in Deutschland und Europa**

Europa und Deutschland erwärmen sich aufgrund regionaler Besonderheiten schneller als der weltweite Durchschnitt.

Öffentlich zugänglich Daten hierzu können entnommen werden

**Europäische Umweltagentur (EEA), Global and European temperatures, Stand 26.06.2024, anbei als**

**Anlage Bf. 7 (englische Originalfassung).**

Die jährliche Durchschnittstemperatur über dem **europäischen Festland** lag nach den Daten der EEA (Anlage Bf. 7) danach im Zeitraum 2013-2023 bei 2,12 bis 2,19 °C über den vorindustriellen Werten. Projektionen deuten darauf hin, dass die Temperaturen in den europäischen Landgebieten in diesem Jahrhundert weiterhin stärker ansteigen werden als im globalen Durchschnitt. Die Landtemperaturen in Europa werden nach dem SSP1-2.6-Emissions-Szenario des IPCC, das ambitionierte Klimaschutzanstrengungen annimmt, voraussichtlich um 1,2 bis 3,4 °C und nach dem SSP5-8.5-Szenario, das schwache Klimaschutzanstrengungen voraussetzt, um 4,1 bis 8,5 °C weiter ansteigen (bis 2071-2100, verglichen mit 1981-2010).<sup>6</sup>

Das Jahresmittel der Lufttemperatur in **Deutschland** ist von 1881 bis 2023 um 1,8 °C angestiegen. Dieser Wert liegt um 0,7 °C höher als der globale Temperaturanstieg während des gleichen Zeitraums. Bei einer globalen Erwärmung von rund 1,1 °C waren die Jahre 2013–2022 in Deutschland schon 2,1 °C wärmer als die ersten Jahrzehnte 1881–1910 der Aufzeichnungen,

**Deutscher Wetterdienst, Klimastatusbericht für Deutschland 2023, anbei als**

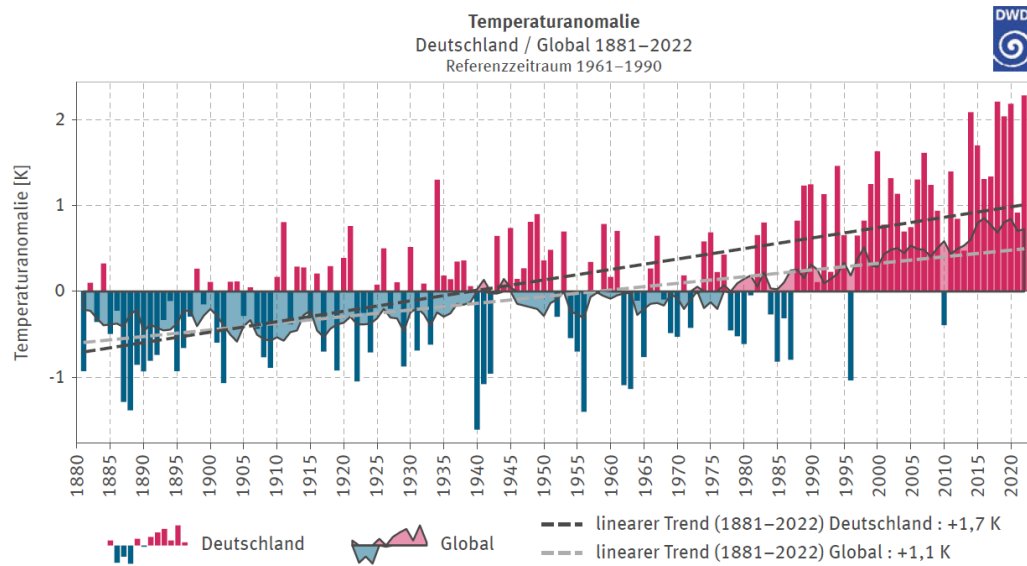
**Anlage Bf. 8.**

Zur Illustration dient diese Abbildung:

---

<sup>6</sup> SSP steht nach der IPCC-Klassifizierung für engl. Shared Socio-economic Pathway (zu dt. „gemeinsamer sozioökonomischer Pfad“) Dem Szenario liegenden sozioökonomischen Trends zugrunde, wobei der IPCC neutral ist in Bezug auf Annahmen aus der Wissenschaft, die nicht alle möglichen Zukunftsszenarien abdecken. In der Notation von SSPx.y steht für den jeweiligen sozioökonomischen Pfad, „Y“ steht für das ungefähre Niveau des Strahlungsantriebs (in Watt pro Quadratmeter), das sich aus dem Szenario im Jahr 2100 ergibt; siehe näher Anlage Bf. 4, S. 63, Cross-Section Box.2.





Seit dem letzten veröffentlichten Monitoringbericht zur deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) im Jahr 2019 zeigen die gemessenen Daten bis zum Bericht von 2023 einen deutlicheren Einfluss des Klimawandels auf die Folgen. Die Auswirkungen in diesen vier Jahren haben sich verstärkt. Zahlreiche extreme und verheerende Starkregenereignisse, Überschwemmungen, Hitze- und Dürreperioden sind jeweils für sich genommen als klimawandelbedingt identifizierbar,

s. UBA, Monitoringbericht Anpassungsstrategie, 2023, S. 13, anbei als Anlage Bf. 9.

Im Einzelnen, v.a. soweit sich die Datenlage seit dem Klimabeschluss verändert hat:

#### aa) Temperaturextreme und Folgen für die Gesundheit

Klimawandelbedingt steigende Temperaturen und Hitzewellen haben schon in der Vergangenheit zu einer erhöhten Sterblichkeit und Gesundheitseinbußen geführt. Kurz- wie langfristig nimmt die Zahl der vorzeitigen Todesfälle sowie Krankheiten vor allem bei älteren Menschen und Kleinkindern deutlich zu. Die Gesamtzahl der Personentage, an denen Menschen Hitzewellen ausgesetzt sind, hat sich im letzten Jahrzehnt im Vergleich zum vorherigen Jahrzehnt um 97 % erhöht.<sup>7</sup> Die hitzebedingte Sterblichkeit der über 65-Jährigen ist weltweit zwischen 2000-2004 und 2017-2021 um etwa 68 % gestiegen.

<sup>7</sup> Van Daalen, Kim R et al, The 2024 Europe Report of the Lancet Countdown on health and climate change: unprecedented warming demands unprecedented action, The Lancet Public Health, Volume 9, Issue 7, e498.

Von allen Klimarisiken ist Hitze die mit Abstand häufigste Todesursache in Europa. Klimawandelbedingte Hitzefolgen sind u.a. Hyperthermie, Erschöpfung, Hitzeschläge, und Verschlimmerung bestehender Erkrankungen wie u.a. Herz-Kreislauf-, Atemwegs- und Nierenerkrankungen sowie psychische Erkrankungen und Stress,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 65 mit Verweis auf IPCC AR6.**

Ältere Erwachsene, Frauen und Personen mit chronischen Krankheiten sind dem höchsten Risiko für temperaturbedingte Morbidität und Mortalität ausgesetzt. Insgesamt waren Frauen über 75 Jahren einem höheren Risiko für vorzeitigen Tod, schwerer Beeinträchtigung des Lebens sowie des Familien- und Privatlebens infolge der durch den Klimawandel verursachten übermäßigen Hitze ausgesetzt als die allgemeine Bevölkerung,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 66 ff. mit Verweis auf IPCC AR6.**

Es besteht wissenschaftlicher Konsens darüber, dass viele vorzeitige Todesfälle und gesundheitliche Beeinträchtigungen durch Einhaltung der 1,5 °C-Grenze verhindert werden können,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 67 ff. mit Verweis auf IPCC AR6.**

In Deutschland wurde 2022 erstmals weltweit eine Temperatur von 40 °C über dem 53. Breitengrad gemessen. 2023 war in Europa das zweitwärmste Jahr seit Beginn der Aufzeichnungen (wärmstes Jahr: 2020) mit Temperaturen über 45 °C; in Deutschland hingegen war es das wärmste je gemessene (seit 1881),

**UBA, Monitoringbericht Anpassung (Anlage Bf. 9), S. 13.**

Im Jahr 2023 gab es in Europa eine Rekordzahl an Tagen mit „extremem Hitzestress“, d.h. einer gefühlten Lufttemperatur über 46 °C. Die Zahl der Tage mit mindestens „starkem Hitzestress“ (gefühlte 38 bis 46 °C) nimmt in ganz Europa zu. Die hitzebedingte Sterblichkeit ist in den letzten 20 Jahren um etwa 30 % gestiegen. Die Zahl der hitzebedingten Todesfälle ist in 94 % der überwachten europäischen Regionen gestiegen. Aufgrund dieser Daten stellt auch der EGMR fest, dass Hitzewellen seit dem Jahr 2000 zehntausende vorzeitige Todesfälle in Europa verursacht habe,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 510.**

Der Trend zeigt sich auch in Deutschland. Gegenüber dem langjährigen Mittel traten etwa 2023 180 % mehr „Heiße Tage“ (Tagesmaximaltemperatur von 30 °C oder mehr bei insgesamt 20 Tagen; 56 Tage über 25 °C) auf,

**DWD Klimastatusbericht (Anlage Bf. 8), S. 4.**

Nach den aktuellen Erkenntnissen des Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)

**SRU, Sondergutachten Umwelt und Gesundheit konsequent zusammendenken, 2023, Rn. 216, anbei als**

**Anlage Bf. 10**

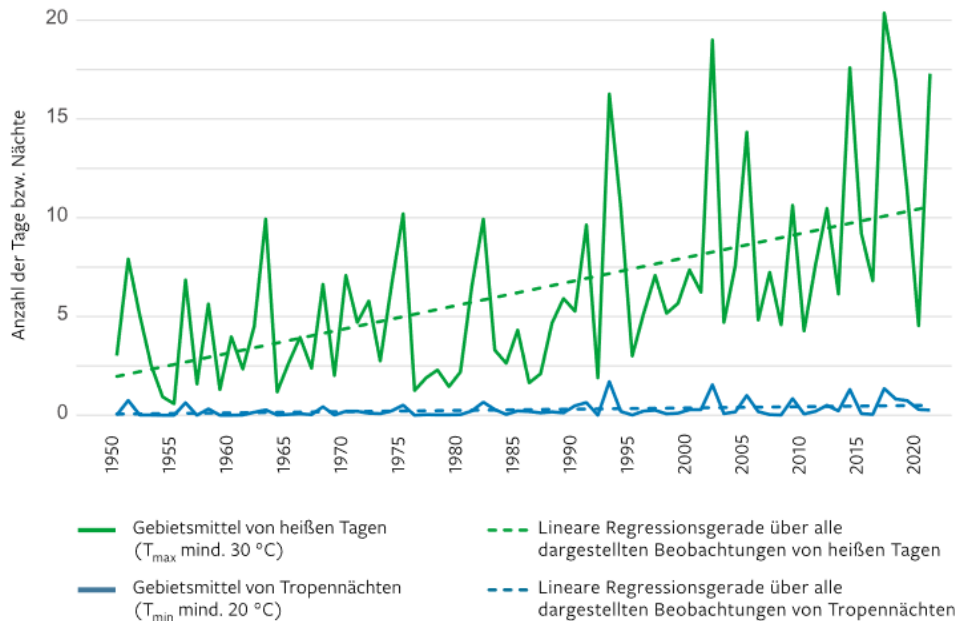
ist festzustellen:

*„Zahlreiche Untersuchungen gehen davon aus, dass durch den Klimawandel auch in Deutschland vermehrt mit extremen Hitzeereignissen mit teilweise drastischen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit zu rechnen ist (...). Eine steigende Exposition gegenüber Hitze drückt sich etwa durch die Zunahme heißer Tage oder Tropennächte aus.“*

Schon jetzt sind daher alle Beschwerdeführende durch den menschengemachten Klimawandel einer erhöhten Exposition ausgesetzt, die heißen Tage und Nächte steigen deutlich:

o **Abbildung 3-12**

Anzahl heißer Tage und Tropennächte im Gebietsmittel in Deutschland zwischen 1951 und 2022



SRU, eigene Darstellung; Datenquelle: DWD o. J.-b

### SRU, Sondergutachten Umwelt und Gesundheit (Anlage Bf. 10), S. 81

Allein in Deutschland hat die Anzahl heißer Tage mit  $>25\text{ °C}$ , wie in der Grafik ersichtlich, erheblich zugenommen. Allein für die Jahre 2018, 2019 und 2020 schätzt das Umweltbundesamt, dass 19.300 Menschen zusätzlich in Folge von Hitze in Deutschland starben.<sup>8</sup> 2018 hatte Deutschland nach Indien und China die dritthöchste Anzahl an Hitzetoten zu verzeichnen.<sup>9</sup> Dabei sind die Gruppen mit dem höchsten temperaturbedingtem Krankheits- und Todesrisiko u.a. Seniorinnen, Kinder, Frauen, Menschen mit chronischen Krankheiten sowie mit Bedarf spezieller Medikamente,

### EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 510 f.

Im Sommer 2022 starben allein in Deutschland schätzungsweise 4.500 Menschen an Hitze,

<sup>8</sup> Die konkrete Berechnungsmethode findet sich hier: <https://www.umweltbundesamt.de/monitoring-zur-das/handlungsfelder/gesundheit/ge-i-2/indikator>

<sup>9</sup> Watts et al., 2021, S. 136; Jesko Hirschfeld et al., 2021a: Systematische Kategorisierung möglicher Kostendimensionen von Klimaschäden, S. 35.

**SRU, Sondergutachten Umwelt und Gesundheit (Anlage Bf. 10), S. 16.**

Insbesondere die Beschwerdeführerinnen zu 7), 8) und 9) gehören zu dieser besonders vulnerablen Gruppe. Ihre konkreten bestehenden Beeinträchtigungen und prognostizierten Einbußen in Zukunft werden unter B. dargestellt.

**bb) Weitere Folgen**

Die Erkenntnisse über die beobachteten Veränderungen bei Extremen wie Starkniederschlägen, Hitzewellen, Dürren und tropischen Stürmen, sowie insbesondere für deren Zuordnung zum menschlichen Einfluss, haben sich seit dem Kenntnisstand von AR5 von 2014 (der dem Klimabeschluss zugrunde lag) deutlich verdichtet,

**IPCC, Synthesis Report (Anlage Bf. 5), S. 5 - A.2.1.**

Insbesondere die Attributionsforschung ist in den letzten Jahren deutlich präziser geworden. Erstmals in AR6 hat der IPCC diesen Forschungszweig auch ausführlich aufgenommen. Beispielhaft seien als zwei wichtige Forschungsergebnisse genannt:

- Die Extremniederschläge, die zur sog. Ahrtal-Flut von 2021 geführt haben, wurden durch den Klimawandel um den Faktor 1,2 bis 9-fach wahrscheinlicher,

**vgl. UBA, Monitoringbericht Anpassung (Anlage Bf. 9), S. 13.**

- Die Hitzewelle im Sommer 2022 und die damit einhergehende sehr starke meteorologische bzw. landwirtschaftliche Dürre in Deutschland in dem Jahr wurde durch den Klimawandel 5 bis 6-fach bzw. 3 bis 4-fach wahrscheinlicher. Diese Dürre ist nunmehr alle 20 Jahre zu erwarten, während es sich ohne den Klimawandel um eine 60-80-jährliche Dürre gehandelt hätte.<sup>10</sup> Eine Hitzewelle dieses Ausmaßes auf der Nordhalbkugel der Erde wäre ohne den Klimawandel praktisch unmöglich gewesen.

Auch die ökonomische Einschätzung dieser Folgen ist präziser geworden. Eine großangelegte Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) ergab, dass durch Extremwetter in Deutschland zwischen 2018 und 2021 materielle Schäden in der Höhe von mindestens 80 Milliarden Euro entstanden sind; seit 2000 im Schnitt 6,6 Milliarden Euro pro Jahr. Allein die

---

<sup>10</sup> Vgl. Zusammenfassung der Studie unter <https://www.imperial.ac.uk/news/240391/droughts-northern-hemisphere-made-20-times/> ((abgerufen 08.07.2024)). Diese werden nicht als Anlage beigefügt, da sie nur der Illustration dienen. Die Bf. sind jederzeit bereit, hierzu weitere Substantiiierungen zu leisten bzw. die Anlagen zu erweitern.

Hitzewellen 2018 bis 2019 verursachten einen monetären Schaden von 34,9 Milliarden Euro und 7.500 Todesfälle,

**Prognos, Extremwetterschäden in Deutschland seit 2018 - Zusammenfassung, März 2022, anbei als**

**Anlage Bf. 11.**

Ebenfalls im Rahmen dieser Studie (Vollversion) ergab sich, dass die volkswirtschaftlichen Folgekosten des Klimawandels auch bei konservativen Annahmen kumulierte Kosten für den Zeitraum von 2022 bis 2050 von mindestens 280 Milliarden Euro bis 900 Milliarden Euro betragen. Das wären das 1,5- bis 5-fache der durchschnittlichen jährlichen Kosten von Extremereignissen der letzten zwei Jahrzehnte.

Wissenschaftlichen Prognosen zufolge wird es in Folge der Klimakrise in den nächsten 26 Jahren zu einem Einkommensrückgang von global ca. 19 % kommen. Allein diese Schäden übersteigen die Kosten für die Senkung von Emissionen zur Begrenzung der globalen Erwärmung auf 2 °C in diesem kurzfristigen Zeitraum bereits um das Sechsfache,

**Kotz et.al., The economic commitment of climate change, Nature 628, 551–557 (2024), anbei als**

**Anlage Bf. 12.**

Von den Folgen des Klimawandels – einschließlich der Wohlstandsfolgen – sind Gruppen mit niedrigem sozioökonomischem Status besonders betroffen. Sie haben zwar weniger zum Klimawandel beigetragen, werden aber den Folgen stärker ausgesetzt sein; etwa durch Feinstaub- und Hitzebelastung wegen schlechterer Wohnraumqualität und -lage. Zugleich haben sie weniger Zugang zu Grün- und Bewegungsflächen. Schäden durch Extremwetterereignisse nehmen im Vergleich einen höheren Anteil an ihrem Vermögen ein, so die Erkenntnisse des IPCC,

**IPCC, Synthesis Report (Anlage Bf. 5), A.2.6 und A.2.7. C.5.3 sowie ab S. 48 ff.**

**2. (Fehlendes) CO<sub>2</sub>-Restbudget**

Die für die Erreichung bestimmter Temperaturziele notwendigen Emissionsreduktionen können über den sogenannten Budgetansatz anhand von CO<sub>2</sub>-Restbudgets quantifiziert werden. Das BVerfG hat den Budgetansatz im Klimabeschluss ungeachtet der verbleibenden Unsicherheiten bei der exakten Quantifizierung als geeigneten Ansatz zur Bestimmung notwendiger Emissionsreduktionen anerkannt,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 216 ff.**

In der Vorlage für das hier angegriffene Gesetz wird ausgeführt:

*„Seit dem Inkrafttreten des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) im Jahr 2019 haben sich die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels erheblich verschärft. Das Intergovernmental Panel on Climate Change hält inzwischen eine Überschreitung der Temperaturgrenze des Übereinkommens von Paris von nicht mehr als 1,5 Grad Celsius für „wahrscheinlich“ und eine Begrenzung auf unter 2 Grad Celsius für nur noch schwer erreichbar.“*

**BT- Drs. 20/8290, S. 1**

Nach Auffassung von *Stäsche* stand „demnach eine Aktualisierung des Minderungspfades des § 3 Abs. 1 und 2 durch die zweite KSG-Novelle im Raum“,

**Stäsche, Abschaffung der Sektorziele und des sektorspezifischen Nachsteuerungsmechanismus durch die KSG-Novelle, 2024: Risiken für die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele? ZfU 2024, 299.**

Für Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht konkret die vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) vorgenommene Budgetbestimmung – als Ableitung aus dem globalen Restbudget laut IPCC mit der Annahme einer global gleichen pro Kopf Verteilung *per capita* – für die verfassungsrechtliche Prüfung herangezogen, denen der Gesetzgeber Rechnung tragen muss,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 215, 220 ff., 229.**

Das auf dieser Grundlage bestimmte globale und nationale CO<sub>2</sub>-Budget hat sich seit der Entscheidung des BVerfG im März 2021 erheblich verkleinert. Dies beruht zum einen auf der weiter fortschreitenden Emissionsentwicklung und zum anderen auf aktualisierten wissenschaftlichen Erkenntnissen, wonach die Größe der Restbudgets bislang strukturell überschätzt wurde. Die vom BVerfG noch betonte Unsicherheit, das Restbudget könnte sowohl größer als auch kleiner sein,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 247,**

hat sich mithin dahingehend konkretisiert, dass das Budget tatsächlich kleiner ist als bislang angenommen; im Hinblick auf das 1,5 °C-Ziel ist es für Deutschland sogar schon vollständig aufgebraucht.

Die Gründe für die Verkleinerung des globalen CO<sub>2</sub>-Restbudgets stellt der SRU in einer aktuellen Stellungnahme dar,

## **SRU, Wo stehen wir beim CO<sub>2</sub>-Budget? Eine Aktualisierung, März 2024, anbei als**

### **Anlage Bf. 13.**

Die zentralen Aussagen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Der 6. Sachstandbericht des IPCC ging für eine Temperaturgrenze von 1,75 °C mit einer Wahrscheinlichkeit der Einhaltung von 67 % noch von einem globalen Restbudget von 775 Gt CO<sub>2</sub> ab 2020 aus. Dieses globale Restbudget hat sich zum einen aufgrund der seitdem ausgestoßenen Emissionen um 120 Gt CO<sub>2</sub> auf 655 Gt CO<sub>2</sub> ab 2023 verringert. Hinzu kommt eine deutliche Verringerung des Restbudgets aufgrund von methodischen Aktualisierungen. Diese führen dazu, dass das globale Restbudget um weitere 86 Gt CO<sub>2</sub> kleiner ist.

Die Reduzierung des globalen Budgets um insgesamt 206 Gt CO<sub>2</sub> ist also zu knapp 60 % auf Mehremissionen und zu gut 40 % auf methodische Aktualisierungen, also eine Fortentwicklung des Stands der Wissenschaft, zurückzuführen. Insgesamt verbleibt unter Berücksichtigung beider Faktoren ein globales Restbudget von 569 Gt CO<sub>2</sub>.

Für Deutschland leitet der SRU – ausdrücklich unter Beibehaltung seiner Berechnungsmethode – für die vom BVerfG im Klimabeschluss zugrunde gelegte Temperaturschwelle (1,75 °C mit 67 % Wahrscheinlichkeit bei Annahme einer globalen *per capita* Verteilung) ein Restbudget von 3,9 Gt CO<sub>2</sub> ab. Die Budgets für 1,5 °C sind dagegen bereits aufgebraucht – und zwar selbst dann, wenn man nur eine 50 %-ige Wahrscheinlichkeit der Einhaltung dieser Schwelle zugrunde legt.

Diese Ergebnisse fasst der SRU in der folgenden Tabelle zusammen:



Vorschlag des SRU: Maximale CO<sub>2</sub>-Budgets ab Anfang 2024

Maximales CO <sub>2</sub> -Budget in Gt CO <sub>2</sub>		Welt		
		1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %
IPCC AR6 <sup>1</sup>	ab 2020	775	500	400
IPCC AR6 <sup>1</sup> (abzüglich Emissionen 2020–2022)	ab 2023	655	380	280
FORSTER et al. <sup>2</sup>	ab 2023	569	231	168

Maximales CO <sub>2</sub> -Budget in Gt CO <sub>2</sub> 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 <sup>1</sup>		4,8	1,7	0,6	34,8	18,4	12,4
basierend auf FORSTER et al. <sup>2</sup>		3,9	0,1	-0,6	22,5	2,4	-1,4

Jahr, in dem das CO <sub>2</sub> -Budget bei linearer Emissionsreduktion aufgebraucht ist (bzw. wurde)							
basierend auf IPCC AR6 <sup>1</sup>		2040	2029	2026	2052	2038	2034
basierend auf FORSTER et al. <sup>2</sup>		2037	2024	2022	2042	2025	2023

### SRU, Aktualisierung CO<sub>2</sub>-Budget (Anlage Bf. 13), S. 3

Die Aktualisierungen bei der Budgetberechnung sind methodisch kompatibel mit der Berechnungsmethode des IPCC. Sie sind kein „aliud“, sondern eine Fortführung der IPCC-Methodik. So geht ein erheblicher Teil der Budgetverkleinerung auf die Anwendung einer aktuellen Version des vom IPCC selbst verwendeten MAGICC-Modells zurück. Dies lag bei der Erstellung der Budgetberechnung durch die Arbeitsgruppe I des IPCC („Die physikalischen Grundlagen“) im Jahr 2021 noch nicht vor, wurde von der Arbeitsgruppe III („Minderung des Klimawandels“) im Jahr 2022 aber bereits herangezogen. Ein weiterer Anteil der Verkleinerung des Budgets beruht darauf, dass die aktuellen Emissionsszenarien der Arbeitsgruppe III des IPCC verwendet werden, die bei der Erstellung der Budgetberechnung im Jahr 2021 ebenfalls noch nicht vorlagen,

### näher SRU, Aktualisierung CO<sub>2</sub>-Budget (Anlage Bf. 13), S. 8 f.

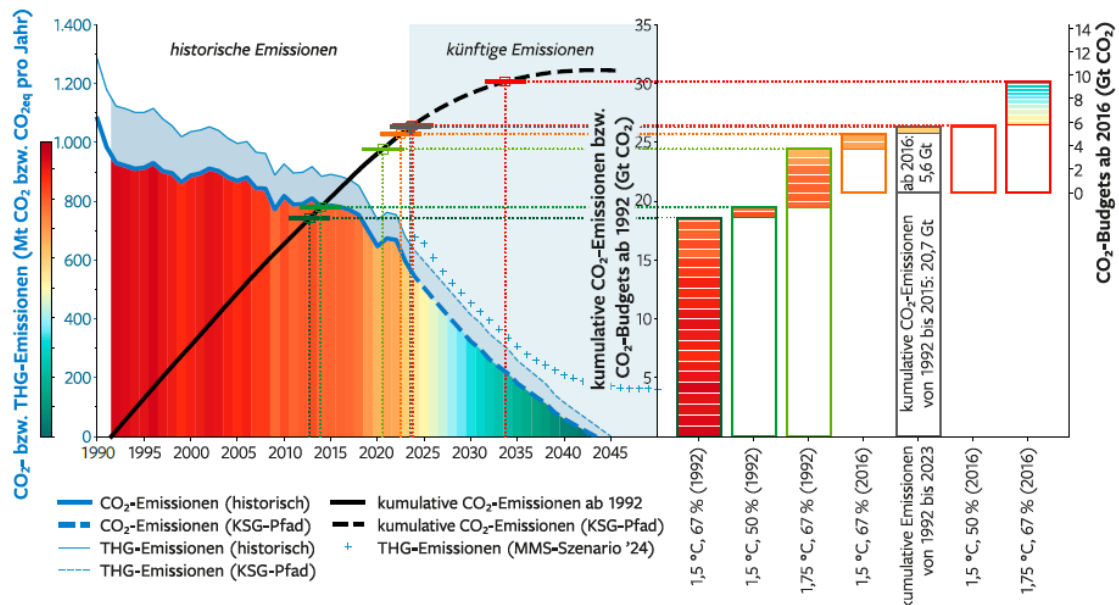
Das Budget, das Deutschland für eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,75 °C mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % noch zur Verfügung steht, wäre nach den Berechnungen des SRU bei linearer Reduktion im Jahr 2037 aufgebraucht. Nach dem weniger ambitionierten Reduktionspfad des KSG, der sich näherungsweise aus den lückenhaften Vorgaben des KSG ableiten lässt,

### näher SRU, Aktualisierung CO<sub>2</sub>-Budget (Anlage Bf. 13), S. 10

wäre dies sogar bereits im Jahr 2033 der Fall,

#### SRU, Aktualisierung CO<sub>2</sub>-Budget (Anlage Bf. 13), S. 4.

Dies veranschaulicht der SRU a.a.O. in der folgenden Grafik:



Die rechte rote senkrecht Linie markiert den Punkt, an dem der KSG-Reduktionspfad das Restbudget erreicht. Die weiteren senkrechten Linien zeigen, dass andere Budget bereits aufgebraucht oder jedenfalls nicht mehr realistisch erreichbar sind.

Der SRU nennt Möglichkeiten, das Budget für Deutschland „größer zu rechnen“, weist diese aber aus wissenschaftlicher Perspektive und normativ deutlich zurück:

Negativemissionen durch technische Verfahren (vgl. § 3b KSG n.F.) seien weiterhin spekulativ. Real seien sie nur ansatzweise verfügbar, darüber hinaus energieintensiv und teuer: „Kosten und Risiken werden auf künftige Generationen verschoben“. Emissionsminderungen im Ausland sind theoretisch denkbar, es fehlt aber an Vereinbarungen oder finanziellen Vorkehrungen, sodass dieser Weg ebenfalls rein spekulativ sei. Die alternative Berechnungsmethode des „grandfatherings“ (statt per capita) schreibe die hohen Emissionen der Industriestaaten fort und sei daher ungeeignet, um den angemessenen Anteil der Vertragsstaaten im Sinne der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten“ (Art. 2 Abs. 2 Pariser Übereinkommen) zu bestimmen,

#### SRU, Aktualisierung CO<sub>2</sub>-Budget (Anlage Bf. 13), S. 5.

Im Klimabeschluss legte das BVerfG seiner Entscheidung ein nationales Restbudget von gut 6 Gt CO<sub>2</sub> zugrunde,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 232.**

Davon sind nach der dargestellten aktualisierten Berechnung des SRU nur noch knapp 4 Gt CO<sub>2</sub> übrig.

Damit ist das verfassungsrechtlich anzusetzende Restbudget Deutschlands um ein Drittel kleiner als noch vor drei Jahren angenommen, und wäre (s.o.) – ohne Intervention – zudem auf Grundlage der geltenden Rechtslage (KSG alte und neue Fassung) bereits 2033 aufgebraucht.

## **II. Stand des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik**

Trotz dieser wissenschaftlichen Tatsachen und Erkenntnisse bleibt die Klimaschutzpolitik international, auf Ebene der EU sowie auf nationaler Ebene weiter hinter ihren eigenen Ansprüchen zurück. Die völkerrechtlich vorgegebenen Ziele des Pariser Übereinkommens werden – ohne erhebliche Intervention – global nicht annähernd eingehalten werden (dazu 1.).

Die Klimaschutzziele auf europäischer und nationaler Ebene sind als Beitrag zur Zielerreichung des Pariser Übereinkommens (ParisÜ),

**dazu ausführlich darstellend: BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 7 ff.**

unzureichend und werden zudem absehbar verfehlt, wenn nicht unverzüglich gegengesteuert wird (dazu 2. zur EU und 3. zu Deutschland).

### **1. International**

Auf internationaler Ebene sind die Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele des ParisÜ eklatant unzureichend, die Welt steuert auf eine globale Erhitzung von etwa 3 °C zu (siehe a)). Zugleich hat der EGMR im April 2024 entschieden, dass wirksamer Klimaschutz in Übereinstimmung mit den Zielen des Pariser Übereinkommens auch aus menschenrechtlicher Sicht zwingend geboten ist (siehe b)).

#### **a) Stand der Umsetzung des Pariser Übereinkommens**

Mit den zurzeit umgesetzten Maßnahmen steuert die Welt auf eine langfristige Erderwärmung von 3,2 °C zu. Selbst wenn global alle durch die Staaten angekündigten (auch gesetzlich für die Zukunft bestimmte) Maßnahmen umgesetzt werden, kann die Erderwärmung 2,8 °C erreichen (s. bereits oben),

**IPCC, Synthesis Report (Anlage Bf. 5), A.4.3, A.4.4.**

Im Rahmen der letzten Klimakonferenz in Dubai (COP 28) fand die erste weltweite Bestandsaufnahme nach dem ParisÜ statt. Die Ergebnisse fasst ein Beschluss der Vertragsstaaten (Decision Outcome of the first global stocktake - 1/CMA.5) zusammen, welcher hier in englischer Sprache als

## **Decision 1/CMA.5 – Outcome of the first Global Stocktake, 15<sup>th</sup> March 2024**

### **Anlage Bf. 14**

beigefügt ist. Dieser bezieht sich auf den Fortschritt bei Emissionsreduktionen bis 2020 und dann die Selbstverpflichtungen (nationally determined contributions, NDC) bis 2030.

Darin stellt die Vertragsstaatenkonferenz zunächst fest, dass die Vertragsparteien gemeinsam weiterhin noch nicht auf dem Weg zur Erreichung des Zwecks des Pariser Übereinkommens und seiner langfristigen Ziele sind (dort Absatz I.2) und die Staaten nehmen mit Sorge und ernster Besorgnis die Ergebnisse des AR6 des IPCC zur Kenntnis (dort Absatz I.15).

Hervorgehoben wird weiterhin, dass die Klimaschutzpolitik der Industriestaaten in der Zeit vor 2020 sowohl bei den Zielen der Emissionsminderung als auch bei der Umsetzung unzureichend war, und das vom IPCC ausgegebene Ziel, ihre Emissionen bis 2020 um 25-40 % unter das Niveau von 1990 zu senken, nicht erreicht haben (dort Absatz I.17). Ferner wird deutlich gemacht, dass die Umsetzung der derzeit festgelegten Beiträge (NDCs) die Emissionen bis 2030 im Vergleich zum Stand von 2019 um durchschnittlich 2 % verringern würde, aber wesentlich stärkere Emissionsreduzierungen erforderlich wären, um die Pariser Ziele zu erreichen. Diese Lücke müsse dringend geschlossen werden, das Zeitfenster hierfür schließe sich schnell (II.A.24).

Weiterhin wird festgestellt, dass die bis Ende 2020 umgesetzten Maßnahmen voraussichtlich zu höheren globalen Treibhausgasemissionen führen werden, als in den NDCs vorgesehen ist. Auch diese Lücke sei dringend zu schließen (dort Absatz II.A.23).

Insgesamt hat die globale Bestandsaufnahme also ergeben, dass die derzeit von den Staaten in ihren NDCs angekündigten Maßnahmen unzureichend sind und dass auch die bis 2020 angekündigten Maßnahmen nur defizitär umgesetzt wurden.

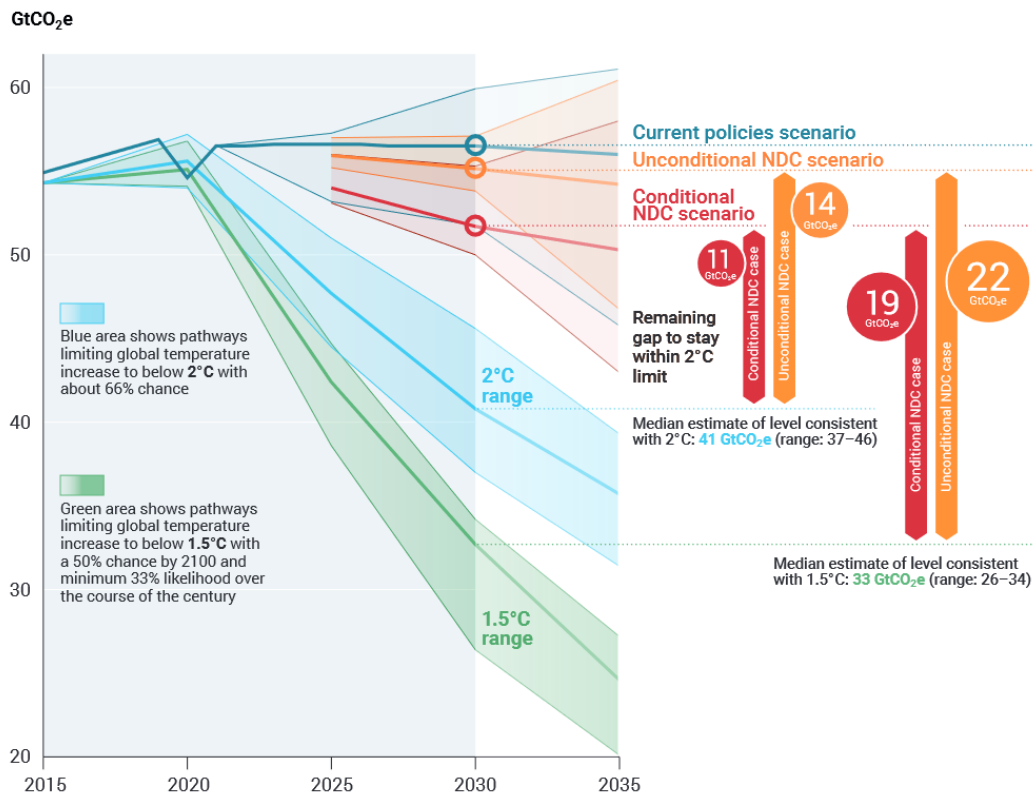
Vor diesem Hintergrund haben sich die Vertragsstaaten in der Abschlusserklärung darauf geeinigt, dass tiefgreifende, schnelle und dauerhafte Reduzierungen von Emissionen notwendig sind. In diesem Zusammenhang soll etwa die globale Kapazität erneuerbarer Energien verdreifacht werden. Insbesondere ein Ausstieg aus fossilen Energieträgern konnte aber nach wie vor nicht erreicht werden, stattdessen ist nur von einer „Abkehr“ („*transitioning away*“) die Rede (dort Absatz 28.d).

Auf internationaler Ebene sind damit weiterhin keine annähernd ausreichenden Maßnahmen zu verzeichnen, um die Ziele des ParisÜ erreichen zu können. Dies

veranschaulicht auch folgende Grafik aus dem aktuellen Emissions Gap Report 2023 des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP):

**UN Environment Programme (UNEP), Broken Record. Emissions Gap Report 2023, S. XXI, anbei als**

**Anlage Bf. 15**



Die Abbildung zeigt den Bereich von Emissionspfaden, die mit einer Erderwärmung um 1,5 °C bzw. 2 °C vereinbar wären. Weit darüber verlaufen diejenigen Pfade, die sich aufgrund der aktuellen Politiken (blaue Linie), bei vollständiger Umsetzung der in den NDCs „unbedingt“ angekündigten Maßnahmen (orangene Linie) und bei vollständiger Umsetzung sämtlicher weiterer, nur „bedingt“ angekündigter Maßnahmen ergeben würden (rote Linie). Selbst im letzten Falle liegen die Ziele des ParisÜ weit außer Reichweite, zugleich wurden die NDCs in der Vergangenheit nur unzureichend umgesetzt (s.o.).

## b) **EGMR: Klimaschutz und Menschenrechte**

Der EGMR hat am 09. April 2024<sup>11</sup> in der Rechtssache „Klimaseniorinnen“ grundlegende menschenrechtliche Anforderungen an die Klimaschutzpolitik der Vertragsstaaten aufgestellt und in diesem Zusammenhang auch ein neues menschenrechtliches Verbandsklagerecht aus der EMRK abgeleitet,

### **EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6).**

Die Entscheidung des EGMR ist für die Interpretation des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht unmittelbar relevant, da die EMRK (und ihre Auslegung durch den EGMR) nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte heranzuziehen ist,

**BVerfG, Urteil vom 26.2.2020 – 2 BvR 2347/15 u.a. = NJW 2020, 905, Rn. 302 m.w.N.; Beschluss vom 14.10.2004, 2 BvR 1481/04 = BVerfGE 111, 307 ff.**

In der Rechtssache *Klimaseniorinnen* entwickelte der EGMR insbesondere eine menschenrechtliche Pflicht zur Entwicklung und Umsetzung eines wirksamen und kohärenten Regelungsrahmens sowie eine menschenrechtliche Verbandsklagebefugnis zur Durchsetzung dieser Rechte. Die wesentlichen Aussagen werden hier mit Randnummern aus der Entscheidung (Anlage Bf. 6 zitiert):

#### **aa) Entwicklung und Umsetzung eines wirksamen Regelungsrahmens**

Der EGMR knüpft die menschenrechtlichen Klimapflichten der Vertragsstaaten an Art. 8 EMRK an, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Er urteilte, dass Art. 8 EMRK

*„so zu verstehen sein muss, dass er das Recht des Einzelnen auf wirksamen Schutz durch die staatlichen Behörden vor schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf sein Leben, seine Gesundheit, sein Wohlergehen und seine Lebensqualität umfasst.“ (Rn. 519)*

Zu dieser Schutzverpflichtung zählt, dass die Vertragsstaaten die notwendigen Regelungen und Maßnahmen treffen, um im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen (insbesondere im Rahmen des UNFCCC und des ParisÜ) und den wissenschaftlichen Erkenntnissen (insbesondere des IPCC) einen Anstieg der

---

<sup>11</sup> Die Entscheidung in Sachen Duarte ist für den hiesigen Streitgegenstand weniger relevant und wird deshalb hier nicht weiter eingeführt (ECtHR (Grand Chamber), Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others, Urteil vom 9. April 2024, appl. no. 39371/20). Dazu Winter, Climate Protection before the European Court of Human Rights: The KlimaSeniorinnen and Duarte Agostinho Cases in Perspective, ZaÖRV, 2024 (i.E.)

Treibhausgase in der Atmosphäre und der globalen Temperaturen zu verhindern, der gravierende und unumkehrbare Folgen für die Menschenrechte hätte. (Rn. 544 ff.)

Eine bloße Bezugnahme auf die Temperaturziele des Pariser Übereinkommens genügt hierfür nicht, vielmehr muss jeder Vertragsstaat einen eigenen angemessenen Reduktionspfad definieren und anhand aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse aktualisieren (Rn. 546, 550 d)).

In diesem Zusammenhang sind die bis zur Klimaneutralität zulässigen Emissionen durch ein Kohlenstoffbudget oder einen vergleichbaren Ansatz zu quantifizieren (Rn. 550 a). Neben der Definition eines Reduktionspfades und einer Quantifizierung der zulässigen Emissionsmengen gebietet Art. 8 EMRK die tatsächliche Implementierung des Reduktionspfades. Notwendig sind sowohl ein Monitoring der Fortschritte als auch die rechtzeitige, angemessene und kohärente Ausarbeitung und *Umsetzung* der für die Zielerreichung notwendigen Maßnahmen. (Rn. 548 f., 550 c) und e))

Es genügt danach also nicht, ein sanktionsloses Rahmengesetz zu schaffen, denn ein solches allein entspricht nicht den menschenrechtlichen Vorgaben:

*„Die Staaten sind auch verpflichtet, diesen Rahmen in der Praxis wirksam anzuwenden; denn die Vorschriften zum Schutz der garantierten Rechte nützen wenig, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werden, und die Konvention zielt darauf ab, tatsächliche Rechte zu schützen, nicht illusorische. Die entsprechenden Maßnahmen müssen rechtzeitig und wirksam angewandt werden.“ (Rn. 538)*

Der EGMR sah einen menschenrechtlichen Verstoß der Schweiz auf allen Ebenen als gegeben an. So habe die Schweiz kein CO<sub>2</sub>-Budget festgelegt, nur einen lückenhaften Reduktionspfad festgesetzt und diesen zudem nicht hinreichend umgesetzt (Rn. 558 ff., 573).

Der EGMR äußert sich in der Entscheidung auch zu dem Spielraum, den die Vertragsstaaten bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen haben. Hinsichtlich der Festlegung und Umsetzung angemessener Reduktionsziele, Emissionsbudgets und Reduktionspfade im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen unter dem ParisÜ ist der Spielraum der Vertragsstaaten beschränkt. Dies begründet das Gericht mit der Art und Schwere der Bedrohung und des allgemeinen Konsenses über die Bedeutung eines wirksamen Klimaschutzes im Einklang mit den genannten Verpflichtungen. Hinsichtlich der Wahl der Mittel zur tatsächlichen Erreichung dieser Ziele (d.h. der konkreten Klimaschutzmaßnahmen) wird den Vertragsstaaten hingegen ein weiterer (Auswahl-)Spielraum zugestanden. (Rn. 543)

Insgesamt hat der EGMR eine menschenrechtliche Verpflichtung der Vertragsstaaten ausgeurteilt, mit internationalen Vereinbarungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen kompatible Ziele, Reduktionspfade und Emissionsmengen festzulegen. Diese Festlegungen sind tatsächlich umzusetzen, wobei Spielräume bei der Auswahl der konkreten Maßnahmen, nicht aber beim „Ob“ der Festlegung und Umsetzung Paris-kompatibler Ziele bestehen.

### **bb) Menschenrechtliche Verbandsklage**

In prozessualer Hinsicht hat der EGMR in der Klimaseniorinnen-Entscheidung aus der EMRK eine menschenrechtliche Verbandsklage abgeleitet (Rn. 489 ff.).

Ausdrücklich, so kommentieren Calliess/Täuber,

*„... ergänzt der Gerichtshof auf diese Weise Art. 34 EMRK im Wege der Rechtsschöpfung um eine menschenrechtsbasierte altruistische Klimaverbandsklage.“*

**Calliess/Täuber, Klimaklagen nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2024, 945 (948).**

Der Gerichtshof sieht menschenrechtliche Schutzpflichten gegenüber Individuen im Hinblick auf Art. 34 EMRK nur unter engen Bedingungen als durch den Klimawandel betroffen an („Opferstatus“). (EGMR, Anlage Bf. 6, Rn. 487). Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Rechtsfigur der intertemporalen (vorwirkenden Rechte) kommentiert er als zukünftige Betroffenheit im Kontext des Art 34 EMRK (EGMR, Anlage Bf. 6, Rn. 471), lehnt dies aber im Ergebnis für die Individualklägerinnen ab.

Wegen der Besonderheiten des Klimawandels ist aber eine menschenrechtliche Verbandsklage zulässig, um die soeben dargestellten menschenrechtlichen Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels durchzusetzen, und zwar unter Rückgriff auf die Aarhus-Konvention (Rn. 491 ff.). An die Aarhus-Konvention angelehnt formuliert der EGMR auch die Kriterien, die eine Organisation erfüllen muss, um eine (klimabezogene) menschenrechtliche Verbandsklage erheben zu können. Die Organisation muss in der betreffenden Rechtsordnung nach Rn. 502 des Urteils:

- a) rechtmäßig niedergelassen und tätig sein,
- b) satzungsgemäß den Zweck verfolgen, die Menschenrechte seiner Mitglieder oder anderer betroffener Personen innerhalb der betreffenden Jurisdiktion zu schützen, und



c) nachweisen können, dass sie als wirklich qualifiziert und repräsentativ angesehen werden kann, um im Namen von Mitgliedern oder anderen Personen zu handeln, die von den Bedrohungen oder nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind.

## **2. Europäische Union**

Die EU ist – wie das Gericht im Klimabeschluss bereits festgestellt hat – ebenso wie die Bundesrepublik Deutschland an die Vorgaben des ParisÜ gebunden, und die Klimaschutzregelungen der EU überlappen mit bzw. schließen teilweise an die der Mitgliedstaaten an. Daher ist eine Darstellung der verschachtelten Regelungen der EU hier als Vorspann für die verfassungsrechtliche Würdigung erforderlich.

Die EU hat in der Zeit nach dem Klimabeschluss, also März 2021, verschiedene Regelungen erlassen oder verschärft, die den europäischen Beitrag zur Einhaltung der Pariser Temperaturziele konkretisieren (im Zuge des „Green Deal“ und des „Fit for 55“-Pakets).

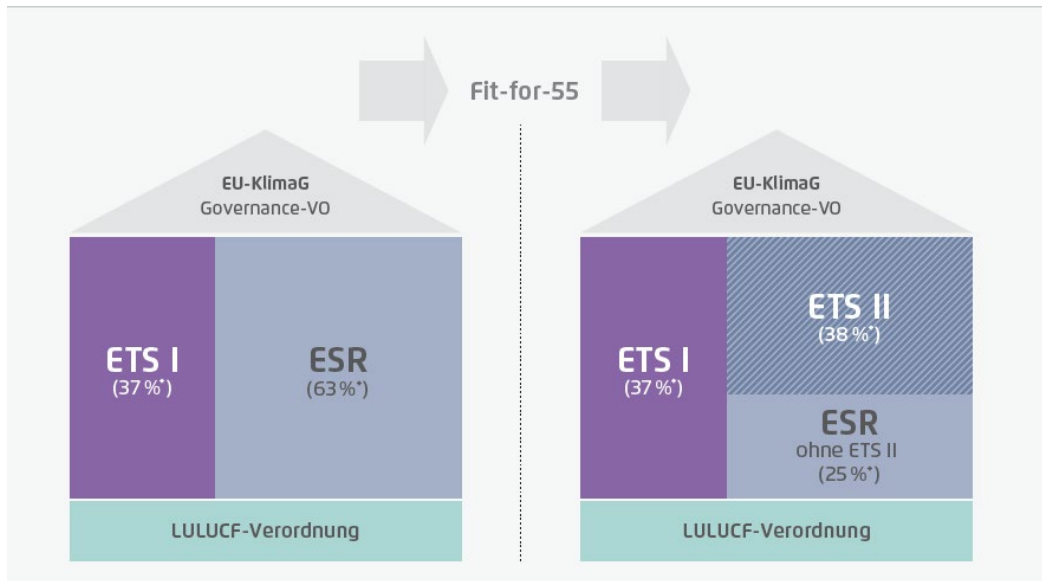
Die maßgeblichen rechtlichen Vorgaben (siehe a)) sowie die tatsächlichen Fortschritte bei ihrer Umsetzung (siehe b)) werden im Folgenden umrissen, soweit für den Beschwerdegegenstand, also die Verfassungskonformität des KSG-Änderungsgesetzes im Hinblick auf das Ambitionsniveau und die Steuerungsarchitektur, relevant.

### **a) Rechtliche Vorgaben**

Wie das Gericht bereits festgestellt hat (Klimabeschluss, Rn. 4 ff. und 11 ff.) ist die Regelungsarchitektur als Rahmen der EU-Klimaschutzgesetzgebung nicht deckungsgleich mit der des nationalen Rechts, insbesondere des KSG.

Die europäische Rahmen-Klimagesetzgebung (als Abgrenzung von konkreten Maßnahmengesetzen) findet auf verschiedenen Ebenen statt. Das Europäische Klimagesetz und die Governance-Verordnung enthalten übergreifende Rahmenvorgaben (siehe aa)). Auf zweiter Ebene ergeben sich bereichsspezifisch mengenbezogene Reduktionspfade in unterschiedlicher Form aus der Emissionshandelsrichtlinie und der Lastenteilungsverordnung sowie der LULUCF-Verordnung (siehe bb)).

Die gegenüber der Entscheidung aus 2021 neue Struktur der europäischen Klimaschutzgovernance nach dem sog. „Fit-for-55-Paket“ veranschaulicht die folgende Darstellung:



**Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, Der CO<sub>2</sub>-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel, 2023, S. 13<sup>12</sup>.**

#### aa) Rahmenvorgaben: Ziele und Berichterstattung

Die Rahmenvorgaben aus dem Europäischen Klimagesetz und der Governance-Verordnung regeln die Klimaschutzziele der EU und geben einen prozeduralen Rahmen zur Überprüfung der Zielerreichung vor.

#### (i) Europäisches Klimagesetz

Das sogenannte Europäische Klimagesetz (EU-KlimaG)<sup>13</sup> wurde im Juni 2021 erlassen. Als Verordnung bindet es die Mitgliedstaaten unmittelbar (Art. 288 UAbs. 2 AEUV), hat aber gleichwohl Rahmencharakter, weil es im Wesentlichen übergeordnete Ziele und prozedurale Vorgaben enthält,

**Schlacke/Köster/Thierjung, Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, EuZW 2021, 620 (622); Verheyen/Franke: Klimaschutzrecht; in: Koch u.a. (Hrsg.) Handbuch Umweltrecht, 2024, Rn. 37 ff., 44 ff.**

<sup>12</sup> Abrufbar auf: <https://www.agora-energiewende.de/publikationen/der-co2-preis-fuer-gebäude-und-verkehr> (08.07.2024)

<sup>13</sup> Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. L 243.

### **(1) Verbindliche Ziele für 2050 und 2030**

Das EU-KlimaG gibt zunächst das verbindliche Ziel vor, zur Verwirklichung des in Art. 2 Abs. 1 lit. a) ParisÜ festgelegten langfristigen Temperaturziels bis zum Jahr 2050 in der Union Klimaneutralität zu erreichen (Art. 1 UAbs. 1 EU-KlimaG).

Weiter setzt die Verordnung für 2030 das ebenfalls verbindliche Zwischenziel, die Nettotreibhausgasemissionen innerhalb der Union um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken (Art. 4 Abs. 1 EU-KlimaG). Der Beitrag des Nettoabbaus von Treibhausgasen wird dabei auf 225 Mt CO<sub>2</sub>-Äquivalente beschränkt, um sicherzustellen, dass ausreichende Minderungsmaßnahmen ergriffen werden (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 EU-KlimaG).

### **(2) Noch keine weiteren Zwischenziele oder Budgets nach 2030**

Weitere Zwischenziele enthält die Verordnung (bislang) nicht. Nach Art. 4 Abs. 3 bis 5 EU-KlimaG soll die Kommission innerhalb von sechs Monaten nach der ersten weltweiten Bestandsaufnahme nach Art. 14 ParisÜ (also bis Mitte dieses Jahres) einen Legislativvorschlag für ein Klimaziel der Union für 2040 erarbeiten. Zugleich soll sie in einem gesonderten Bericht ein indikatives Treibhausgasbudget der EU von 2030-2050 veröffentlichen, Art. 4 Abs. 4 EU KlimaG. Bislang liegt hierzu nur eine Mitteilung der Kommission vor,

**EU-Kommission, Mitteilung vom 06.02.2024, COM(2024) 63 final:  
„Unsere Zukunft sichern – Europas Klimaziel für 2040 und Weg zur  
Klimaneutralität bis 2050 für eine nachhaltige, gerechte und wohlha-  
bende Gesellschaft“.**

Darin schlägt die Kommission EU-weit für 2040 ein Reduktionsziel von 90 % gegenüber dem Stand von 1990 vor (Kommission, Mitteilung, S. 7). Als CO<sub>2</sub>-Budget im Zusammenhang mit der Festlegung eines Reduktionsziels von 90 % nennt die Kommission – ohne sich allerdings klar festzulegen – ein Restbudget von 16 Gt CO<sub>2</sub>-Äq. zwischen 2030 und 2050 (a.a.O., S. 8) als die einzige Option, die im Einklang mit den Empfehlungen des ESABCC stehe (Kommission, Mitteilung, S. 8).

Der ESABCC (European Scientific Advisory Board on Climate Change) wurde als wissenschaftlicher Beirat durch Art. 12 EU-KlimaG etabliert, seine Empfehlungen sind u.a. bei der Festlegung des Zwischenziels zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 5 lit. a) EU-KlimaG). Der ESABCC hatte sich in seinen wissenschaftlichen Empfehlungen für die Festlegung eines EU-weiten Klimaziels für 2040 und eines indikativen Treibhausgasbudgets für 2030 bis 2050,

**ESABCC, Scientific Advice for the determination of an EU-wide 2040  
climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050, anbei als**

**Anlage Bf. 16 (im englischen Original)**

für ein Budget von 11 bis 14 Gt CO<sub>2</sub>-Äq. zwischen 2030 und 2050 ausgesprochen

**ESABCC, Advice 2040 Climate Target (Anlage Bf. 16), S. 10.**

Als Punktziel für 2040 empfahl das Expertengremium eine Reduktion zwischen 90 % und 95 % gegenüber 1990,

**ESABCC, Advice 2040 Climate Target (Anlage Bf. 16), S. 14 f.**

Diese Empfehlungen wurden vor Veröffentlichung der oben (siehe I.2.) dargestellten neuen Erkenntnisse zur geringeren Größe der CO<sub>2</sub>-Restbudgets gemacht, berücksichtigen diese also noch nicht.

**(3) Monitoring**

Die Kommission überprüft bis zum 30. September 2023 und danach alle fünf Jahre sowohl die gemeinsamen Fortschritte der Mitgliedstaaten als auch die Unionsmaßnahmen im Hinblick auf die Verwirklichung des Ziels der Klimaneutralität bis 2050 (Art. 6 Abs. 1, Abs. 2 EU-KlimaG).

Im gleichen Turnus bewertet die Kommission die Vereinbarkeit der nationalen Maßnahmen der Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Klimaneutralität anhand der im Rahmen der Governance-Verordnung vorzulegenden Berichte (Art. 7 Abs. 1 lit. a) EU-KlimaG).

Eine Sanktionierung bzw. ein effektives Gegensteuern ist der Kommission allerdings nur begrenzt möglich, nämlich nur hinsichtlich der Unionsmaßnahmen (Art. 6 Abs. 3 EU-KlimaG). Soweit die Mitgliedstaaten nicht auf Kurs sind, kann die Kommission nur unverbindliche (Art. 288 Abs. 5 AEUV) Empfehlungen aussprechen.<sup>14</sup>

**(ii) Governance-Verordnung**

Die Verordnung (EU) 2021/1119 (Governance-VO)<sup>15</sup> enthält primär eine prozedurale Steuerung durch Berichtspflichten. Zentrales Instrument sind dabei die nationalen Energie- und Klimapläne (NECP), die nach Art. 3 ff. Governance-VO von den Mitgliedstaaten zu erstellen sind.

---

<sup>14</sup> Solche Empfehlungen sind öffentlich zugänglich und der betroffene Mitgliedstaat müsste in seinem ersten Fortschrittsbericht gemäß der Governance-Verordnung (s. (ii)) berichten, inwieweit diese berücksichtigt wurde. Wird die Empfehlung nicht umgesetzt, muss der Mitgliedsstaat der Kommission seine Gründe dafür darlegen.

<sup>15</sup> Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 328.

Die NECP beziehen sich nicht nur auf die Dekarbonisierung, sondern auf die fünf Dimensionen der Energieunion (Dekarbonisierung, Energieeffizienz, Energiesicherheit, Energiebinnenmarkt und Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, vgl. Art. 4 Governance-VO). Im Hinblick auf die Dekarbonisierung ist insbesondere zur (beabsichtigten) Umsetzung der Pflichten aus der EU-Klimaschutzverordnung (siehe unten, bb) (ii) sowie der LULUCF-Verordnung (siehe unten, bb) (iii)), siehe Art. 4 lit. a) Nr. 1 Governance-VO.

Die NECP sind, beginnend mit dem Jahr 2019, alle zehn Jahre zu erstellen (Art. 3 Abs. 1 Governance-VO); alle zwei Jahre sind Fortschrittsberichte zu ihrer Umsetzung vorzulegen (Art. 17 ff. Governance-VO). Gemäß Art. 14 Governance-VO müssen die NECPs zudem nach fünf Jahren (also erstmals zum Jahr 2024 und danach alle 10 Jahre) aktualisiert werden. Entsprechende Entwürfe mussten von den Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 2023 vorgelegt werden (Art. 14 Abs. 1 Governance-VO). Die bisher vorgelegten Entwürfe zeigen erhebliche Defizite auf (siehe näher unten, b)).

Die Kommission bewertet die NECP und ihre Aktualisierung (Art. 13 Governance-VO) sowie alle zwei Jahre die Fortschritte auf Unionsebene und auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten unter anderem in Bezug auf den Klimaschutz (Art. 29 Abs. 1, Abs. 5 Governance-VO). Eine Sanktionierung oder „harte“ Durchsetzung gegenüber den Mitgliedstaaten ist der Kommission aber auch hier nicht möglich. Ihre Handlungsmöglichkeiten beschränken sich auch hier auf unverbindliche Empfehlungen (Art. 31 f., 34 Governance-VO) bzw. auf den Vorschlag von Maßnahmen und die Ausübung ihrer Befugnisse auf Unionsebene (Art. 31 Abs. 3 Governance-VO).

### **(iii) Zwischenfazit**

Die Rahmenvorgaben auf Ebene der EU sind lückenhaft und nicht mit effektiven Durchsetzungsmechanismen unterlegt. Klimaschutzziele gibt es nur für die Jahre 2030 und 2050, die Festlegung eines Zwischenziels für 2040 und eines (ohnehin nur indikativen) Treibhausgasbudgets für die Jahre 2030 bis 2050 ist noch nicht absehbar.

Eine effektive Durchsetzung ist durch das Rahmenregime selbst nicht gesichert, weil die Kommission bei unzureichenden Ambitionen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten lediglich unverbindliche Empfehlungen aussprechen kann. Auch das Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens entfällt weitgehend, weil lediglich prozedurale Pflichten der Mitgliedstaaten vorgesehen sind und daher auch nur ein Verstoß gegen diese Pflichten sanktioniert werden kann,

**Schlacke, Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, NVwZ 2022, 905 (906); Schlacke/Knodt, Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz, ZUR 2019, 404 (408).**

## **bb) Reduktionspfade**

Mengenbezogene Reduktionspfade ergeben sich im EU-Recht aus zwei bzw. drei komplementären Instrumenten. Der Emissionshandel regelt die begrenzte – und über die Zeit absinkende – Zuweisung von handelbaren Emissionsrechten; künftig soll ein Emissionshandel auch in den Sektoren Gebäude und Verkehr eingeführt werden (siehe (i)). Die EU-Klimaschutzverordnung setzt verbindliche Reduktionsziele für die einzelnen Mitgliedstaaten (siehe (ii)). Schließlich gilt für den Bereich der Landnutzung die sogenannte LULUCF-Verordnung, die den Mitgliedstaaten insbesondere Ziele für den Erhalt und Ausbau von Treibhausgasen vorgibt (siehe (iii)).

### **(i) Emissionshandel (ETS)**

Der europäische Emissionshandel ist weiterhin das zentrale sektorübergreifende Instrument der EU, um Treibhausgas-Emissionen unionsweit zu senken. Der europäische Emissionshandel funktioniert nach dem sogenannten „Cap and Trade“-System. Das bedeutet, dass die zulässigen Emissionen im Anwendungsbereich des Handelssystems mengenmäßig begrenzt werden („Cap“) und dann zwischen den jeweiligen Marktakteuren gehandelt werden können („Trade“). Das Emissionshandelssystem ist gerichtsbekannt,

**z.B. BVerfG, Beschluss vom 13.03.2007 – 1 BvF 1/05 und Klimabeschluss, Rn. 12.**

Im Zusammenhang mit dem „Fit-for-55“-Paket wurde das Ambitionsniveau des ursprünglichen Emissionshandels (ETS I) erhöht und ein neuer Emissionshandel (ETS II) für die Bereiche Gebäude und Verkehr vorbereitet, der ab 2027/2028 greifen soll. Beide Handelssysteme sind voneinander getrennt und in der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87<sup>16</sup> (ETS-RL) in ihrer derzeit gültigen Fassung<sup>17</sup> geregelt.

---

<sup>16</sup> Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. EU L 275/32.

<sup>17</sup> Geändert insbesondere durch Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl. EU L 130/134.

## (1) ETS 1

Der ETS 1 wurde unter anderem im Anwendungsbereich auf den internationalen Seeverkehr erweitert und im Hinblick auf den Reduktionspfad verschärft. Das Reduktionsziel bis 2030 wurde auf 62 % gegenüber dem Referenzjahr 2005 angehoben, um die angestrebte unionsweite Gesamtreduktion von 55 % bis 2030 erreichen zu können. Wird der nunmehr geltende jährliche Minderungsfaktor (Art. 9 UAbs. 3 ETS-RL) von 4,3 % (ab 2024) bzw. 4,4 % (ab 2028) konsequent durchgeführt, würden ab 2040 keine neuen Zertifikate (ein Zertifikat = eine Tonne CO<sub>2</sub>-Äq.) mehr in den Markt kommen,

**Vollmer, Die stille Transformation, Verfassungsblog vom 04.05.2023,**  
<https://verfassungsblog.de/die-stille-transformation/>.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass ab 2040 keine Emissionen in den betroffenen Sektoren mehr möglich wären. Denn die Zertifikate verfallen nicht, sondern bleiben gemäß Art. 13 ETS-RL gültig.

Im Übrigen unterliegt die Menge der im ETS 1 noch ausgegebenen Zertifikate Unsicherheiten, die sich aus der sogenannten Marktstabilitätsreserve (MSR) ergeben. Diese ist im MSR-Beschluss<sup>18</sup> geregelt und reguliert die Anzahl der Emissionszertifikate im Umlauf, um Marktüberschüsse zu vermeiden und Preisschwankungen zu reduzieren. Wenn die Anzahl der im Umlauf befindlichen Zertifikate (Total Number of Allowances in Circulation, TNAC) einen Schwellenwert (833 Millionen) überschreitet, werden 24 % des Überschusses in die MSR verschoben. Umgekehrt werden Zertifikate aus der MSR freigegeben, wenn die TNAC unter 400 Millionen fällt (Art. 1 Abs. 5, Abs. 6 MSR-VO). Daher ist das **ETS 1-Budget nicht „fix“**.

## (2) ETS 2

Neben den ETS 1 tritt ab 2027 oder – im Falle hoher Energiepreise, Art. 30k ETS-RL – ab 2028 der ETS 2, der insbesondere den Straßenverkehr und den Gebäudesektor umfasst (Art. 30a ff. ETS-RL).

Über das sukzessiv absinkende Cap soll bis 2030 eine Emissionsminderung von 43 % gegenüber 2005 erreicht werden (ErwG (80) der Änderungs-RL 2023/959/EU). Das Cap wird ab 2027 anhand eines Anteils an der Emissionsobergrenze der Klimaschutzverordnung (ESR, siehe (ii)) berechnet (Art. 30c Abs. 1 ETS-RL). Ab dem Jahr 2028 sind die für die Jahre 2024 bis 2026 berichteten durchschnittlichen Emissionen maßgeblich (Art. 30c Abs. 2 ETS-RL). Vorgesehen ist ein linearer jährlicher Minderungsfaktor von 5,1 % bzw. 5,38 % (Art. 30c Abs. 1, Abs. 2 ETS-RL). Damit wird das ETS-2-Cap jährlich um etwa 62 Mt. CO<sub>2</sub> sinken.

---

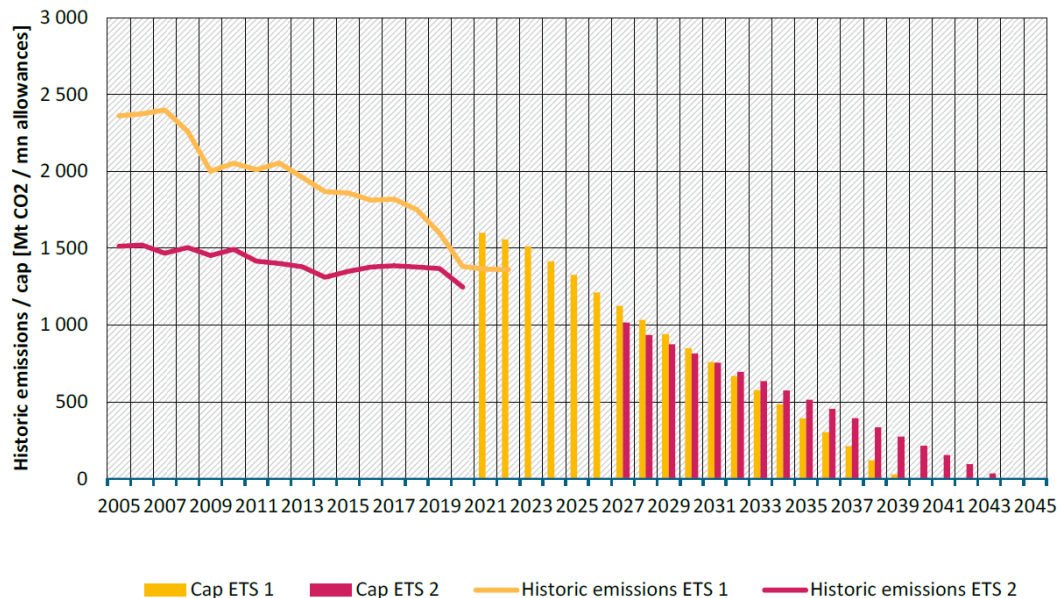
<sup>18</sup> Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, ABl. L 264/1.

Die durchschnittliche jährliche Emissionsreduktion in den betroffenen Sektoren betrug zwischen 2005 und 2021 durchschnittlich etwa 11 Mt CO<sub>2</sub>. Das Cap sinkt damit mehr als fünfmal so schnell wie im Schnitt der vergangenen 16 Jahre,

**Öko-Institut, Interim Report. Supply and demand in the ETS 2, in: UBA (Hrsg.), S. 13, anbei als**

**Anlage Bf. 17 (in englischer Sprache mit deutscher Zusammenfassung).**

Wird der ETS 2 auf Grundlage des Caps und des linearen Minderungsfaktors, konsequent durchgeführt, kämen ab 2043 keine neuen Zertifikate mehr auf den Markt,



**Öko-Institut, ETS 2 (Anlage Bf. 17), S. 38 ff., Abb. auf S. 40.**

Wie beim ETS 1 bedeutet dies aber nicht, dass ab 2043 keine Emissionen in den betroffenen Sektoren mehr möglich wären. Die ETS-RL enthält keine Vorgaben, welche die Gültigkeit der Zertifikate unter dem ETS 2 begrenzen würden.

Die Menge und die Geschwindigkeit der ausgegebenen Zertifikate wird teilweise durch verschiedene Regelungen in der ETS-RL (potenziell) modifiziert.

So werden 2027 130 % der eigentlich zulässigen Emissionszuteilungen ausgegeben; die zusätzlichen Versteigerungsmengen werden von den Zuteilungen aus 2029 bis 2031 abgezogen (sog. „Frontloading“, Art. 30d Abs. 2 UAbs. 1 ETS-RL). Das Frontloading führt nach Berechnungen des Öko-Instituts im Auftrag des UBA zu folgendem Reduktionspfad bis 2032:



**Tabelle 2: Angebot von ETS 2 Zertifikaten**

	2027	2028	2029	2030	2031	2032
ETS 2 Obergrenze	1 040	978	915	853	790	727
Frontloading	312		-104	-104	-104	
Gesamtangebot	1 352	978	811	749	686	727

Quelle: Eigene Berechnungen, Öko-Institut

### **Öko-Institut, ETS 2 (Anlage Bf. 17), S. 14.**

Gut erkennbar ist, dass die ausgegebenen Emissionsrechte nach dem Frontloading im Jahr 2027 schnell zurückgehen, bis zum Jahr 2031 um die Hälfte.

Ferner wird für den ETS 2 eine eigene Marktstabilitätsreserve (MSR) eingerichtet, die mit 600 Millionen Zertifikaten ausgestattet wird (Art. 30d Abs. 2 UAbs. 2 ETS-RL). Die MSR soll Über- und Unterangeboten von Zertifikaten – und damit einhergehenden Preisverwerfungen – vorbeugen. Die MSR für den ETS 2 ist ebenfalls im MSR-Beschluss geregelt (Art. 1a Abs. 5 MSR-Beschluss).<sup>19</sup>

Unabhängig davon können aus der MSR bei plötzlichen Preissteigerungen zusätzliche Zertifikate freigegeben werden. Die hierfür gesetzlich vorgesehenen Fälle sind in Art. 30h Abs. 1 bis 3 ETS-RL geregelt. Freigegeben werden

- 20 Millionen Zertifikate, wenn der Preis für Zertifikate eine Preisobergrenze von 45 EUR während eines Zeitraums von zwei aufeinanderfolgenden Monaten übersteigt; dieser Mechanismus gilt bis zum 31.12.2029 (Art. 30h Abs. 2 ETS-RL),
- 50 Millionen Zertifikate, wenn sich der Durchschnittspreis der versteigerten Zertifikate in mehr als drei aufeinanderfolgenden Monaten gegenüber dem Durchschnittspreis der Zertifikate bei Versteigerungen in den sechs vorangegangenen aufeinanderfolgenden Monaten mehr als verdoppelt hat (Art. 30h Abs. 1 ETS-RL) und
- 150 Millionen Zertifikate, wenn sich der Durchschnittspreis der versteigerten Zertifikate gegenüber dem Durchschnittspreis der Zertifikate bei Versteigerungen in den sechs vorangegangenen aufeinanderfolgenden Monaten mehr als verdreifacht hat (Art. 30h ETS-RL).

Grundsätzlich soll nach der Anwendung eines der Mechanismen eine Freigabe weiterer Zertifikate nicht früher als zwölf Monate später erfolgen (Art. 30h Abs. 6

<sup>19</sup> Konkret werden der MSR 100 Millionen zusätzliche Zertifikate zugeführt, die eigentlich im kommenden Jahr zu versteigern gewesen wären, wenn das Angebot an Zertifikaten die Emissionen um mehr als 440 Millionen Zertifikate übersteigt. Umgekehrt gibt die MSR 100 Millionen zusätzliche Zertifikate frei, wenn die Differenz zwischen Angebot und Nachfrage geringer als 210 Millionen Zertifikate ist. Auf diese Weise werden die Versteigerungsmengen verknappt, wenn – aus Sicht des Gesetzgebers – zu viele Zertifikate im Umlauf sind und ausgeweitet, wenn Knappheiten drohen.

ETS-RL). Allerdings kann die Kommission die Anwendung dieser Regel nach sechs Monaten mittels eines Durchführungsrechtsakts ausschließen, wenn der Preis der Zertifikate über 45 Euro steigt, sodass eine erneute Anwendung im Ergebnis bereits nach einem halben Jahr möglich ist (Art. 30h Abs. 7 ETS-RL).

Die 600 Millionen ursprünglich in die MSR eingestellten Zertifikate verfallen zum 1.1.2031 (Art. 1a Abs. 3 Satz 2 MSR-Beschluss).

Damit sind sowohl das **Cap und der Reduktionspfad des ETS 2 letztlich unsicher**. Dies gilt auch für den Preis, der ohne sofortige Klimaschutzmaßnahmen in den betroffenen Sektoren rasant ansteigen dürfte. Dieser Aspekt wird in einer weiteren Verfassungsbeschwerde der Bf. zu 1) und 2) sowie zu 6) und zu 9) bis 12) behandelt, die sich unmittelbar gegen das gesetzgeberische Unterlassen im Verkehrssektor richtet und sowohl einen Verstoß gegen intertemporale Freiheitsrechte als auch den Grundsatz der Lastgleichheit sowie Teilhaberechte auf Grund von Art. 3 GG rügt (unser Az.: 324/24).

## (ii) Klimaschutzverordnung (ESR)

Die EU-Klimaschutzverordnung<sup>20</sup> (*Effort Sharing Regulation*, im Folgenden ESR) umfasst sämtliche Bereiche, die nicht dem ETS 1 unterliegen. Dies gilt auch nach Inkrafttreten des ETS 2, wie ErwG (9) der jüngsten Änderungs-VO zur ESR<sup>21</sup> explizit hervorhebt. Damit bleibt die ESR weiterhin auch auf den Straßenverkehr und den Gebäudesektor anwendbar, beide Regime sind hier also parallel anwendbar.

Die ESR legt verbindliche nationale Emissionsreduktionsziele für die Mitgliedstaaten für das Jahr 2030 gegenüber dem Basisjahr fest (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I, Spalte 2 ESR). Ferner ermächtigt sie die Kommission, diese Reduktionsmaßgabe in delegierten Rechtsakten durch mengenbezogene Emissionszuweisungen zu konkretisieren (Art. 4 Abs. 3 Abs. 4 ESR).

Infolge der Ambitionssteigerung beim 2030-Zwischenziel der EU wurde auch das Gesamtreduktionsziel der ESR von 30 % auf 40 % bis 2030 gegenüber dem Niveau von 2005 angehoben (Art. 1 ESR). Die Emissionsreduktionsziele für die einzelnen Mitgliedstaaten orientieren sich an deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, für Deutschland gilt etwa ein Reduktionsziel von 50 % (Anhang I, Spalte 2 ESR).

---

<sup>20</sup> Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl. EU L 156/26.

<sup>21</sup> Verordnung (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999, ABl. EU L 111/1.

Die aus den Emissionsreduktionszielen abgeleiteten jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten sind derzeit in Anhang zum – derzeit auf Unions-ebene wegen unzureichender Ambition angegriffenen<sup>22</sup> – Durchführungsbeschluss 2023/1319/EU<sup>23</sup> geregelt. Festgelegt sind darin nur die Mengen bis einschließlich 2025, die Mengen für die Folgejahre sollen erst im Jahr 2025 festgelegt werden (ErwG (6) des Durchführungsbeschlusses).

Hinsichtlich der Einhaltung der Emissionszuweisungen sieht Art. 5 ESR gewisse Flexibilisierungsmöglichkeiten vor. Konkret können Mitgliedstaaten Emissionen aus späteren Jahren vorwegnehmen (Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 ESR) sowie in früheren Jahren eingesparte Emissionen auf spätere Jahre übertragen (Art. 5 Abs. 3 ESR). Schließlich besteht die Möglichkeit, Emissionszuweisungen an andere Mitgliedstaaten zu übertragen, d.h. zu verkaufen (Art. 5 Abs. 4 ESR). Alle Flexibilitätsmechanismen unterliegen quantitativen Grenzen, beispielsweise dürfen Mitgliedstaaten für die Jahre 2021 bis 2025 maximal 10 % und für die Jahre 2026 bis 2030 maximal 15 % der jährlichen Emissionszuweisungen übertragen.

Zur Durchsetzung der Einhaltung der Emissionszuweisungen sieht die ESR zwei Mechanismen vor:

Nach Art. 8 ESR ist innerhalb von drei Monaten ein Plan für Abhilfemaßnahmen vorzulegen, wenn ein Mitgliedstaat aufgrund der jährlichen Fortschrittsbewertung des NECP durch die EU-Kommission gem. Art. 29 Abs. 5 Governance-VO (siehe oben, aa)(ii)) keine ausreichenden Fortschritte bei der Erfüllung seiner ESR-Verpflichtungen erzielt. Der Plan muss unter anderem zusätzliche Maßnahmen enthalten, die den NECP ergänzen oder dessen Umsetzung verstärken und diese Maßnahmen mit einer detaillierten Darstellung zu den erwarteten Treibhausgaseinsparungen unterlegen, soweit möglich mit quantitativen Angaben (Art. 8 Abs. 1 lit. c) ESR), zudem ist ein strikter Zeitplan zur Durchführung vorzulegen (Art. 8 Abs. 1 lit. d) ESR). Die Kommission kann hierzu allerdings nur unverbindliche Empfehlungen aussprechen (Art. 8 Abs. 3 ESR). Art. 8 ESR verlangt (anders als z.B. § 8 KSG a.F.) nicht ausdrücklich, dass der Abhilfeplan den Mitgliedstaat auf den ESR-Zielpfad „zurückführen“ muss.

Eine echte Compliance-Kontrolle, die sich auf eine umfassende Analyse der Treibhausgasinventare der Mitgliedstaaten stützt, sieht Art. 9 ESR vor, allerdings nur in den Jahren 2027 (für die Jahre 2021-2025) und 2032 (für die Jahre 2026-2030). In diesem Zusammenhang sanktioniert die ESR Überschreitungen der nationalen Treibhausgaszuweisungen, indem der Betrag der überschießenden Emissionen des Zielverfehlungsjahres den tatsächlich emittierten und berichteten Emissionen im Folgejahr zugeschlagen werden – wobei die Menge zuvor mit 1,08 multipliziert

---

<sup>22</sup> <https://caneurope.org/ngos-legal-action-2030-climate-targets/>.

<sup>23</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2126 der Kommission vom 28. Juni 2023 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2020/2126 zur Überarbeitung der jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2023 bis 2030, ABl. EU 163/9.

wird („Strafzuschlag“, Art. 9 Abs. 1 lit. a) ESR). Die Anwendung des Sanktionsmechanismus verringert damit die dem Mitgliedstaat insgesamt zur Verfügung stehenden Emissionsmengen, und erhöht damit die tatsächliche Reduktionslast in der Zukunft.

Die ESR **endet im Jahr 2030**. Ob der Mechanismus fortgeführt wird oder nicht, ist unklar, die ESR enthält hierzu keine Aussagen. Dementsprechend hat auch die Compliance-Kontrolle im Jahr 2032 nach derzeitiger Rechtslage keine Konsequenzen mehr.

### **(iii) LULUCF-Verordnung**

Die LULUCF-Verordnung<sup>24</sup> betrifft die Emissionen und den Abbau von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft. Sie ist für den Beschwerdegegenstand nicht von Relevanz, als nationale Gelenknorm dient § 3a KSG, die nicht angegriffen wird.

Grob gesagt enthält die Verordnung für den Zeitraum von 2021 bis 2025 eine „Netto-Null Verpflichtung“ im Hinblick auf Emissionen und den Abbau von Treibhausgasen im Sektor Landnutzung (Art. 4 Abs. 1 LULUCF-VO), und für den Zeitraum von 2026 bis 2030 ähnelt der Steuerungsmechanismus der ESR. Den Mitgliedstaaten werden jährliche Zielwerte für den Nettoabbau von Treibhausgasen vorgegeben, welche die Kommission in Durchführungsrechtsakten festlegt (Art. 4 Abs. 5 LULUCF-VO). Auch die LULUCF-VO ist auf den Zeitraum bis 2030 begrenzt und ihre Fortführung ungewiss.

### **b) Stand der Umsetzung und Projektionen**

Im Folgenden werden der Stand der Umsetzung der Klimaschutzpolitik sowie die maßgeblichen Projektionen auf EU-Ebene dargestellt. An dieser Stelle geht es um eine Darstellung der unionsweiten Lage; speziell auf Deutschland bezogene Aussagen zur Umsetzung der EU-Vorgaben werden im Zusammenhang mit den Ausführungen zum Stand der deutschen Klimapolitik einbezogen (siehe unten, 3.b)).

Auf europäischer Ebene sind schon die Fortschritte hinsichtlich der Erreichung der übergeordneten Klimaziele aus dem EU-KlimaG unzureichend (dazu aa)). Dies gilt insbesondere für den ESR-Bereich (dazu bb)).

#### **aa) Unzureichende Fortschritte hinsichtlich der Klimaziele der Union**

Die Erreichung der EU-Klimaziele auf EU-Ebene ist bereits für das 2030-Ziel sehr fraglich, über diesen Zeitraum hinaus sind erst recht keine hinreichenden

---

<sup>24</sup> Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 und des Beschlusses Nr. 529/2013/EU, ABl. EU : 156/1.

Reduktionen erkennbar. Dies ergibt sich zunächst aus dem aktuellen Assessment Report des Europäischen Klimabeirats ESABCC aus Januar 2024 zu den klimapolitischen Fortschritten der EU, anbei als

**ESABCC, Towards EU Climate Neutrality – Assessment Report 2024, anbei als**

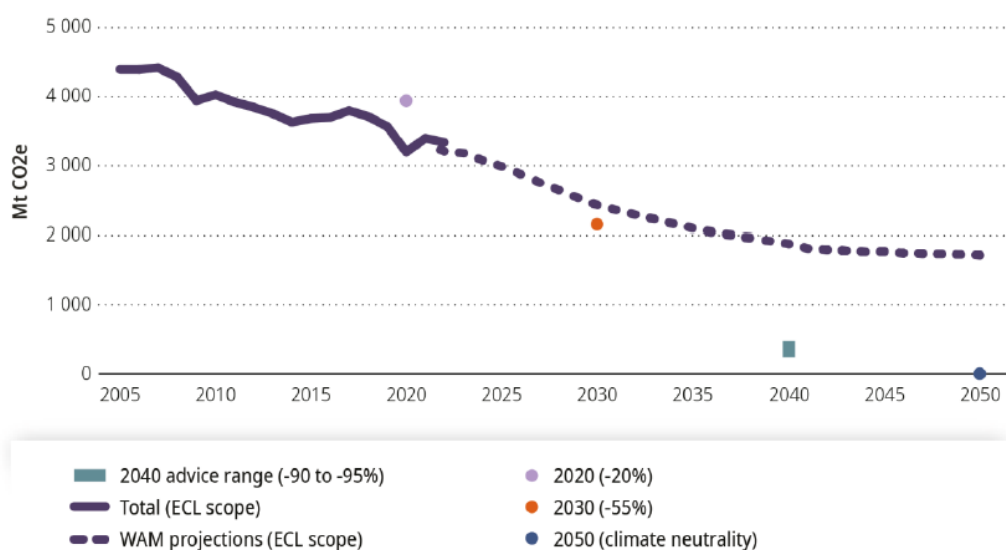
**Anlage Bf. 18 (im englischen Original)**

Nach dem aktuellen Assessment Report des ESABCC muss die Geschwindigkeit der Emissionsreduzierung zwischen 2022 und 2030 gegenüber dem Zeitraum seit 2005 mehr als verdoppelt werden, um das 2030-Ziel der EU noch zu erreichen. Verglichen mit den durchschnittlichen Reduktionen zwischen 2018 und 2022 (die freilich „günstige“ Verzerrungen aufgrund der Corona-Pandemie enthalten) wäre immer noch eine Steigerung der Geschwindigkeit um 50 % erforderlich,

**ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 18), S. 18.**

Selbst wenn die geplanten Maßnahmen aus den von den Mitgliedstaaten vorgelegten NECP Plänen (zu diesen oben, a)aa)(ii)) vollständig umgesetzt werden, würde das 2030-Ziel um sechs Prozentpunkte verfehlt, also nur eine Reduktion um 49 % statt um 55 % gegenüber 2005 erzielt. Nach 2030 vergrößert sich die Erfüllungslücke weiter. Dies gilt zunächst mit Blick auf das noch nicht verabschiedete Ziel für 2040, das nach wissenschaftlicher Einschätzung des ESABCC 90-95 % und nach dem aktuellen Vorschlag der EU-Kommission 90 % betragen soll (siehe dazu oben, a)aa)(i)(2)) und ebenso für das Klimaneutralitätsziel 2050. Die projizierten Abweichungen zeigt die folgende Grafik:

*Figure 4 Overall progress towards the EU's 2030 and 2050 objectives since 2005*



**ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 18), S. 19.**

Insbesondere mit Blick auf das langfristige Klimaneutralitätsziel mahnt der ESABCC neue Maßnahmen auch auf Unionsebene an. Diese sollten zeitnah umgesetzt werden, um rechtzeitig Wirkung zu erzielen und abrupte Verschärfungen des Rechtsrahmens zu vermeiden,

**ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 18), S. 22 ff.**

Der ESABCC hebt im Übrigen hervor, dass hinsichtlich der Umsetzung einer effektiven Klimapolitik insbesondere die Mitgliedstaaten in der Verantwortung stehen. Denn in vielen Fällen werden zwar die Ziele auf Unionsebene festgelegt (ESR, LULUCF), die Umsetzung durch konkrete Maßnahmen liege aber bei den Mitgliedstaaten,

**ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 18), S. 9.**

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die aktuelle Bewertung der EU-Kommission zu den Entwürfen der aktualisierten NECP, die von den Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 2023 vorzulegen waren (Art. 14 Abs. 1 Governance-VO). Die Mitteilung der EU-Kommission zur EU-weiten Bewertung der aktualisierten NECP-Entwürfe aus dem Dezember 2023 kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Leicht abweichend von der Bewertung durch den ESABCC kommt die EU-Kommission zu dem Ergebnis, dass das 2030-Ziel um vier statt sechs Prozentpunkte verfehlt wird (also 51 % statt 55 % Reduktion),

**EU-Kommission, Mitteilung COM(2023) 796 final<sup>25</sup>, S. 4.**

Dabei sieht die EU-Kommission (a.a.O.) ebenfalls primär die Mitgliedstaaten in der Pflicht, die Lücke durch ausreichende sektorbezogene Politiken zu schließen.

**bb) Unzureichende Fortschritte im Bereich der ESR**

Der ESR-Bereich – also der Bereich außerhalb des ETS 1, siehe oben, a)bb)(ii) – ist im Hinblick auf die Umsetzung der Ziele besonders problematisch.

Die EU-Kommission kommt in ihrer EU-weiten Bewertung der Entwürfe der aktualisierten NECPs (vgl. Art. 14 Governance-VO) zu dem Ergebnis, dass nur acht Mitgliedstaaten (Kroatien, Griechenland, Ungarn, Luxemburg, Portugal, Slowenien, Spanien und Schweden) ihre Emissionszuweisungen ohne Nutzung von Flexibilitätmechanismen (dazu oben, a)bb)(ii)) einhalten. Insgesamt bleibt die

---

<sup>25</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 18.12.2023: EU-weite Bewertung der Entwürfe der aktualisierten nationalen Energie- und Klimapläne: Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu den ehrgeizigeren Energie- und Klimazielen für 2030 im Rahmen des europäischen Grünen Deals und von REPowerEU, COM(2023) 796 final.

unionsweite Emissionsreduktion im Anwendungsbereich der ESR um 6,2 Prozentpunkte hinter dem Ziel zurück (33,8 % statt 40 % Reduktion bis 2030 gegenüber 2005),

**EU-Kommission, COM(2023) 796final, S. 6 f.**

Auch der ESABCC sieht den ESR-Bereich als besonders problematisch an und kritisiert insbesondere die unzureichenden Durchsetzungsmechanismen in Art. 8 und Art. 9 ESR (dazu oben, a)bb)(ii)). Der 5-Jahres-Zyklus der förmlichen Compliance-Kontrolle führe zu erheblichen Verzögerungen zwischen der tatsächlichen Emissionsentwicklung und ihrer Überprüfung, wodurch eine effektive Durchsetzung erheblich erschwert sei,

**ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 18), S. 24, 271.**

Der ESABCC hebt zudem hervor, dass es unklar sei, ob genügend jährliche Emissionszuteilungen zur Verfügung stehen, um mögliche Emissionslücken durch die Übertragung zwischen Mitgliedstaaten zu schließen,

**ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 18), S. 219.**

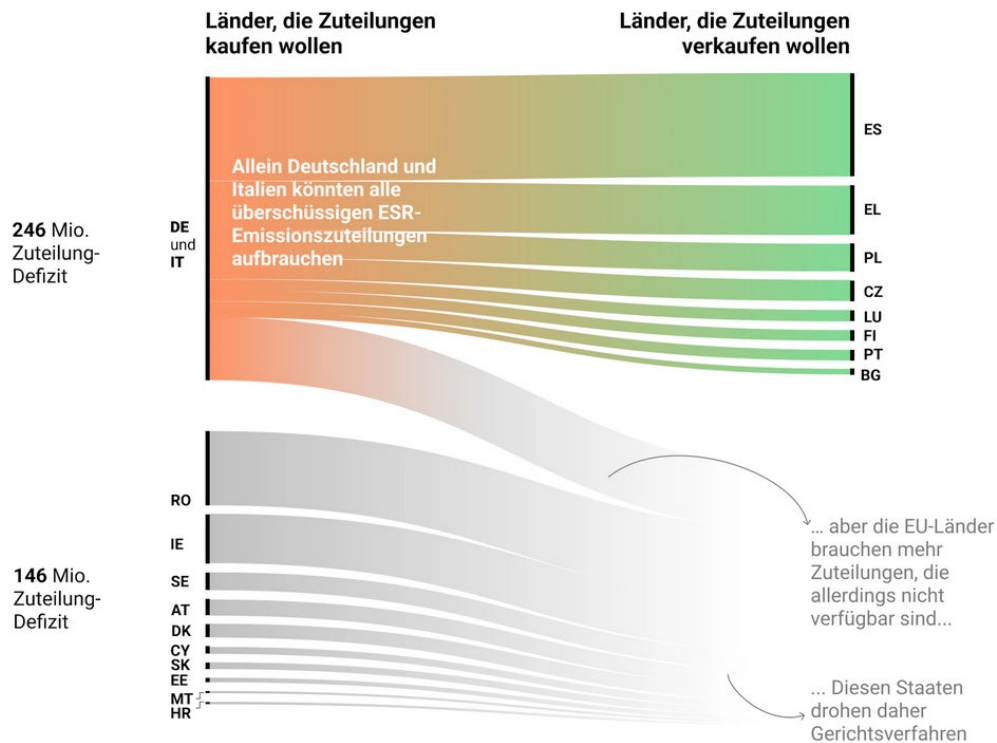
Angesichts der Tatsache, dass nur acht von 27 Mitgliedstaaten ihre Ziele für 2030 ohne Nutzung von Flexibilitätsmechanismen erreichen (s.o.) und die Übertragung von Emissionszuweisungen außerdem quantitativen Grenzen unterliegt (oben, a)bb)(ii)), erscheint die Verfügbarkeit ausreichender Zertifikate äußerst zweifelhaft.

Dies bestätigt auch eine aktuelle Untersuchung der Denkfabrik Transport & Environment. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass allein Deutschland und Italien sämtliche verfügbaren Zertifikate benötigen könnten und ein Zuteilungsdefizit von 146 Mio. Zertifikaten entstehen könne und illustriert dies in der folgenden Grafik:<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Abrufbar unter <https://www.transportenvironment.org/te-deutschland/articles/fehlender-klimaschutz-im-verkehr-deutschland-drohen-als-schlusslicht-bei-eu-verpflichtungen-kosten-in-milliardenhoehe>

## Allein Deutschland und Italien könnten alle überschüssigen ESR-Emissionszuteilungen aufbrauchen



Quelle: T&E-Analyse.

Anmerkung: In den Handelsströmen sind nur Länder vertreten, die die Vorschriften einhalten, und solche, die sie nicht einhalten, ausgenommen die sieben Länder, bei denen ein Risiko besteht oder deren Einhaltung unwahrscheinlich ist.



Auch die Einführung des ETS 2 kann nach Einschätzung des ESABCC die Einhaltung der ESR-Ziele nicht sichern bzw. hinreichend stützen: Nach dem ESABCC wird der politisch anvisierte CO<sub>2</sub>-Preis von 45 Euro im ETS 2 absehbar nicht zu halten sein, sodass weitere Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve (MSR) freigegeben werden (siehe oben, a)bb)(i)(2)). Eine Freigabe erhöht den Cap unter dem ETS 2, sodass das Reduktionsziel von 43 % bis 2030 gefährdet sei. Denn die 600 Millionen Zertifikate in der MSR kommen zu der Menge hinzu, die mit dem 43 %-Reduktionsziel des ETS 2 bis 2030 vereinbar wäre,

**ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 18), S. 24, 216.**

### c) Zusammenfassung EU-Ebene

Die EU hat auf verschiedenen Ebenen Rechtsakte zum Klimaschutz erlassen:

- Auf übergeordneter Ebene stehen das EU-KlimaG und die Governance-VO („Umbrella-Rechtsakte“). Im EU-KlimaG sind die Klimaschutzziele der Union für die Jahre 2030 (55 % Reduktion gegenüber 2005) und 2050



(Klimaneutralität) geregelt, weitere verbindliche Zwischenziele fehlen. Im Übrigen enthalten das EU-KlimaG und die Governance-VO vor allem einen Rechtsrahmen für Berichterstattung und Monitoring.

- Mengenbezogene Vorgaben zu Emissionen ergeben sich aus dem Emissionshandel, der in der Emissionshandels-RL geregelt ist. Diese umfasst den ETS 1 (v.a. Großindustrie und Energieversorgung) und künftig einen ETS 2 (v.a. Gebäude und Verkehr). Die Mengenbegrenzung der dort ausgegebenen Zertifikate unterliegt Unsicherheiten, weil unter bestimmten Bedingungen Zertifikate aus der jeweiligen Marktstabilitätsreserve freigegeben werden. Ein EU-weites CO<sub>2</sub>-Budget ist nicht verbindlich vorgegeben.
- Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten und daraus resultierende Reduktionspfade ergeben sich ferner aus der EU-Klimaschutzverordnung (ESR) sowie – im Hinblick auch auf die Senkenleistung – aus der LULUCF-VO. Beide Regelwerke enden im Jahr 2030 ohne Perspektive einer Fortführung. Die Kontrolle der Vorgaben ist lückenhaft, eine „harte“ Überprüfung mit Konsequenzen ist nur 2027 und dann (nach Auslaufen der Verordnungen und daher letztlich ohne Konsequenzen) 2032 vorgesehen.

Die tatsächlichen Fortschritte beim Klimaschutz auf EU-Ebene sind gemessen an den eigenen Zielen unzureichend:

- Das Reduktionsziel für 2030 wird nach Auffassung des EU-Klimarats ESABCC um 6 Prozentpunkte verfehlt, die EU-Kommission beziffert die Klimaschutzlücke auf 4 Prozentpunkte.
- Im ESR-Bereich sind die Defizite besonders eklatant. Hier sind nach der Auswertung der aktualisierten NECP-Entwürfe durch die EU-Kommission nur 8 von 27 Mitgliedstaaten auf Kurs. Damit droht eine erhebliche Überschreitung der für diesen Bereich insgesamt vorgesehenen Emissionsmengen.

### **3. Deutschland**

Für Deutschland werden im Folgenden die zentralen rechtlichen Entwicklungen (siehe a)) sowie die tatsächlichen Fortschritte bei ihrer Umsetzung (siehe b)) dargestellt. Dabei liegt ein Fokus auf den Regelungen der mit der vorliegenden Verfassungsbeschwerde angegriffenen jüngsten Novellierung des KSG. Die Regelungssystematik des KSG a.F. wird unter a)bb) skizziert und im Rahmen der Begründetheit (D.I.2.b)) ausführlich erläutert und mit den Neuregelungen verglichen.

**a) Rechtliche Vorgaben**

Anforderungen an das Klimaschutzrecht in Deutschland ergeben sich zunächst aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, einschließlich der Rechtsprechung des Zweiten Senats zum Klimatransformationsfonds und zur Schuldenbremse (dazu aa)). Zentrales Rahmengesetz für die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben bleibt das KSG, dessen Novellierung mit Wirkung zum 17.07.2024 mit der vorliegenden Verfassungsbeschwerde angegriffen wird (dazu bb)).

**aa) Verfassungsrecht**

Auf verfassungsrechtlicher Ebene sind vor allem zwei für den Klimaschutz im Ergebnis faktisch gegenläufige Rechtsprechungslinien des BVerfG relevant. Auf der einen Seite steht die Rechtsprechung des Ersten Senats zur verfassungsrechtlichen Notwendigkeit eines rechtzeitigen Klimaschutzes, auf der anderen Seite die Rechtsprechung des Zweiten Senats zum Klimatransformationsfonds (KTF), die der Transformation faktisch Finanzmittel entzog.

**(i) Klimabeschluss und Folgerechtsprechung des Ersten Senats**

Der Klimabeschluss des Ersten Senats des BVerfG muss an dieser Stelle nicht näher dargestellt werden; seine zentralen Aussagen werden im Kontext der folgenden Darstellungen kurz referiert.

Danach verpflichten sowohl die grundrechtlichen Schutzpflichten als auch Art. 20a GG den Staat zum Klimaschutz. Die grundrechtlichen Schutzpflichten sah das BVerfG in seiner Entscheidung noch nicht als verletzt an, insbesondere mit Blick auf mögliche Anpassungsmaßnahmen,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 143 ff.**

Dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG entnahm das BVerfG jedoch die Pflicht, die deutschen Treibhausgasemissionen im Einklang mit den Temperaturzielen aus Art. 2 Abs. 1 lit. a) ParisÜ zu reduzieren, also den eigenen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele zu leisten. Dieser Beitrag lässt sich durch den sogenannten Budget-Ansatz operationalisieren, indem das mit dem Temperaturziel kompatible internationale Restbudget auf Deutschland heruntergerechnet wird. Das BVerfG zog hierzu den „Pro-Kopf-Ansatz“ des SRU heran (der die historische Verantwortung Deutschlands unberücksichtigt lässt). Im Ergebnis sah es das Klimaschutzgebot unter Berücksichtigung der Spielräume des Gesetzgebers und wissenschaftlicher Unsicherheiten als noch nicht verletzt an,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 187 ff.**

Allerdings begrenzt Art. 20a GG die verfassungsrechtlich zulässige Menge an Emissionen. Deswegen ist in der gegenwärtigen Zulassung von Emissionen die Gefährdung künftiger Freiheit unumkehrbar angelegt, soweit diese Freiheit mit dem Ausstoß von CO<sub>2</sub> verbunden ist. Je länger die Reduktion von Emissionen aufgeschoben wird, desto abrupter und gravierender müssen künftige Reduktionen ausfallen („Vollbremsung“). Deswegen schützen die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft.

Zudem müsse sich jede „Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzziele wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts vor Artikel 20a GG rechtfertigen lassen“,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., Rn. 212.**

Das KSG 2019 war mit diesen Vorgaben unvereinbar, weil das auf Deutschland entfallende Restbudget bis 2030 nahezu aufgebraucht gewesen wäre und Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der nach 2030 drohenden Reduktionslast und eine hinreichende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele nach 2030 fehlten.

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 182 ff., 214 ff.**

Infolge des Klimabeschlusses verschärfte der Gesetzgeber den Reduktionspfad des KSG im Jahr 2021, hob das Minderungsziel bis 2030 von 55 % auf 65 % gegenüber 1990 an und zog den Zeitpunkt für Klimaneutralität auf 2045 vor. Weiterhin legte er für die Zeit von 2031 bis 2040 jährliche Minderungsziele fest (Anlage 3 zu § 4 KSG), die im Jahr 2024 durch Rechtsverordnung der Bundesregierung in Jahresemissionsmengen zu „übersetzen“ sind (§ 4 Abs. 4 KSG).

Eine gegen das KSG 2021 eingelegte Verfassungsbeschwerde im Hinblick auf das Ambitionsniveau nahm das BVerfG nicht zur Entscheidung an,

**BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 25.05.2022 – 1 BvR 188/22.**

Diese Entscheidung wurde dem EGMR vorgelegt, ist aber bisher nicht an den Mitgliedstaat kommuniziert worden (Engels u.a. ./ Germany, Appl. No. 46906/22).<sup>27</sup>

Ebenfalls nicht zur Entscheidung angenommen wurde eine Verfassungsbeschwerde gegen verschiedene Landesklimaschutzgesetze,

---

<sup>27</sup> Zum Stand der verschiedenen Verfahren beim EGMR vgl. die Zusammenfassung vom April 2024: [https://prd-echr.coe.int/documents/d/echr/fs\\_climate\\_change\\_eng](https://prd-echr.coe.int/documents/d/echr/fs_climate_change_eng)

**BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022 – 1 BvR 1565/21 u.a.**

Wegen unzureichender Substantiierung nahm das BVerfG schließlich eine Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an, die sich gegen die gesetzgeberische Untätigkeit im Verkehrssektor wendete und insbesondere die Einführung eines Tempolimits forderte,

**BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22.**

Gegen das gesetzgeberische Unterlassen hinsichtlich eines effektiven Klimaschutzes im Verkehrssektor wenden sich die Bf. zu 1) und 2), zu 6) sowie zu 9) bis 12) ebenfalls, jedoch aus Gründen der Differenzierungen in der Beschwerdebefugnis mit einer separaten Verfassungsbeschwerde (unser Az. 324/24).

**(ii) Das KTF-Urteil des Zweiten Senats**

Das KTF-Urteil des Zweiten Senats des BVerfG wird ebenfalls nur kurz in seinen vorliegend relevanten Kernaussagen dargestellt. In seinen Auswirkungen schränkt es die finanziellen Möglichkeiten der Klimaschutzpolitik des Bundes und der Länder ein, so dass die bisherigen Projektionen für Wirkungen von Klimaschutzmaßnahmen (die auf den Investitionsansätzen mit den Mitteln aus dem KTF basieren) zu korrigieren sind (so der Expertenrat für Klimafragen, näher unten, b)aa)(ii)),

Mit dem KTF-Urteil erklärte das BVerfG das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 für nichtig, mit dem eine ursprünglich im Bundeshaushalt 2021 als Reaktion auf die Corona-Pandemie vorgesehene Kreditermächtigung in Höhe von 60 Milliarden Euro an den Klimatransformationsfonds (KTF) – damals noch „Energie- und Klimafonds“ – übertragen werden sollte,

**BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22.**

Der KTF ist ein Sondervermögen des Bundes, das zweckgebunden für die Förderung von Maßnahmen vorgesehen ist, die der Erreichung der Klimaschutzziele nach dem KSG dienen (§ 1 KTFG). Dem KTF fließen insbesondere die Mittel aus dem Emissionshandel zu sowie ggf. weitere Mittel aus dem Bundeshaushalt (§ 4 KTFG).

Die weitere Mittelzuweisung aus der „Umwidmung“ von Kreditermächtigungen, die ursprünglich zur Bewältigung der Corona-Pandemie vorgesehen waren, erklärte das BVerfG für verfassungswidrig. Es fehle an einem hinreichenden sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen; die Transformationsaufgaben im Bereich Klimaschutz und Digitalisierung seien nicht hinreichend mit der Bewältigung der Corona-Pandemie verknüpft,

**BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 125 ff, 195 ff.**

Weiterhin urteilte das BVerfG, dass die Folgen von Krisen, die lange absehbar waren, nicht unter den Tatbestand der „außergewöhnlichen Notsituation“ subsumiert werden können,

**BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 109.**

Die Literatur sieht darin die schon zuvor herrschende Auffassung bestätigt, dass der Klimawandel selbst nicht als verfassungsrechtliche Notsituation gewertet werden könne,

**z.B. Meyer, Die Bremswirkung der Schuldenbremse, DÖV 2024, 90 (92 f. m.w.N. zur h.M.).**

Durch das KTF-Urteil bzw. im Anschluss fehlende Grundgesetzänderungen werden dem Fonds effektiv Mittel in Höhe von 41,7 Milliarden Euro entzogen, die ursprünglich für verschiedene Investitions- und Förderprogramme in den Jahren bis 2027 eingeplant waren. Dies stellte der Expertenrat für Klimafragen (ERK) in seinem Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023 fest (siehe auch noch unten, b)aa)),

**ERK, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023, 15. April 2024, Rn. 147, anbei als**

**Anlage Bf. 19.**

Den Verfassungsauftrag zum Klimaschutz berücksichtigt das KTF-Urteil nicht. Diese fehlende Auseinandersetzung mit dem Klimabeschluss ist in der Literatur auf deutliche Kritik gestoßen,

**z.B. Erbguth, Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021: Erdbeben sans raison?, DÖV 2024, 224; Fisahn, Klimaschutz und Schuldenbremse, ZUR 2024, 67.**

**bb) KSG-Novelle 2024 - Beschwerdegegenstand**

Mit dem zum 17.07.2024 in Kraft getretenen Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes wurde das KSG novelliert. Die Änderungen schwächen das Gesetz und dessen Vollzug im Ergebnis erheblich und passen die Ziele bzw. das diesen zugrunde liegende CO<sub>2</sub>-Budget nicht an wissenschaftliche Erkenntnisse an,

**vgl. Stäsche, Abschaffung der Sektorziele und des sektorspezifischen Nachsteuerungsmechanismus durch die KSG-Novelle 2024: Risiken für die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, ZfU 2024, 299.**

Kern der Neuregelungen ist die Abschaffung der Sektorziele in § 4 i.V.m. Anlage 2 KSG a.F. und der sektorbezogenen Nachsteuerung durch Sofortprogramme (§ 8 KSG a.F.). Stattdessen werden Monitoring und vor allem die Nachsteuerung nunmehr anhand von Projektionen (§ 5a KSG) danach ausgerichtet, ob bei sektorübergreifender Betrachtung die bis zum Jahr 2030 (bzw. später bis 2040) kumulativ zugelassenen Emissionsmengen insgesamt überschritten werden (§ 4 Abs. 1, 8 KSG).

Die Neuregelungen wurden zunächst mit Entwurf der Bundesregierung bereits am 11.09.2023 vorgelegt (BT-Drucksache 20/8290 mit Stellungnahme des Bundesrates BT-Drucksache 20/8670), und nach Ausschussberatungen im April 2024 ergänzt (BT-Drucksache 20/11183). Der Deutsche Bundestag hat diese letzte Fassung angenommen, sie trat am 17.07.2024 in Kraft (BGBl I, 2024, 235 vom 16.07.2024, Artikel 2 des Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes).

Eine Synopse der Fassungen wird vorgelegt als

**Synopse Auszug KSG a.F. und KSG neue Fassung (n.F.) inkl. Anlagen (tabellarisch),**

**Anlage Bf. 20**

Die mit dieser Verfassungsbeschwerde angegriffenen Regelungen betreffen die Abschaffung der Sektorziele zugunsten einer „sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung“ (dazu (i)), die abgeschwächte Nachsteuerung, die insbesondere eine projizierte Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren voraussetzt (dazu (ii)) und die Verpflichtung zur Erhebung von Projektionsdaten und zur Nachsteuerung für die Zeit nach 2030 erst ab 2029/2030 sowie eine vollständig fehlende Projektion und Nachsteuerung nach 2040 (dazu (iii)).

Die Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1 KSG wurden formal nicht geändert. Eine Auseinandersetzung mit den neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen zur deutlich geringeren Größe des CO<sub>2</sub>-Budgets (dazu oben, I.2.) hat nicht stattgefunden.

Mit dem Änderungsgesetz wurde § 3a Sektor Landnutzung (natürliche Senken) leicht geändert; neugeschaffen wurde mit § 3b KSG n.F. eine Regelung für „technische Senken“ mit Rechtsverordnungsermächtigung, allerdings bleiben die Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG von § 3b KSG n.F. unberührt. Diese Regelungen werden mit der Verfassungsbeschwerde nicht angegriffen.

**(i) Abschaffung der Sektorziele und Übergang zu einer sektorübergreifenden, mehrjährigen Gesamtrechnung (§ 4 Abs. 1, Anlage 2 KSG)**

Die zentrale, hier angegriffene, Änderung des Steuerungsmechanismus des KSG besteht darin, die verbindlichen sektorbezogenen Jahresemissionsmengen abzuschaffen und durch eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung zu ersetzen und gleichzeitig die Nachsteuerung bei Zielverfehlung umzustellen.

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 KSG n.F. wird zur Einhaltung der (ansonsten unveränderten) nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung durchgeführt. Dazu legt das Gesetz in Anlage 2 KSG n.F. Jahresemissionsgesamtmengen fest. Die bisherige Anlage 2 KSG a.F. mit den sektorbezogenen Jahresemissionsmengen ist nunmehr Anlage 2a zum KSG n.F., ist aber nicht mehr verbindlich für die (Nach-)Steuerung. Dies ergibt sich daraus, dass § 4 Abs. 1 Satz 5 KSG n.F. nur die Jahresemissionsgesamtmengen für verbindlich erklärt sowie der Ausrichtung der Nachsteuerung allein an der Anlage 2 KSG n.F. (§ 8 Abs. 1 KSG n.F.) sowie aus der Streichung des Wortes „zulässig“ in der Anlage 2a zum KSG n.F.

Die Anlage 2 KSG hat nunmehr folgenden Inhalt:

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Jahresemissionsgesamtmenge in Millionen Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent	813	786	756	720	682	643	604	565	523	482	438 <sup>4</sup>

Die Jahresemissionsgesamtmengen werden grundsätzlich durch eine Addition der zuvor in Anlage 2 KSG a.F. (nunmehr Anlage 2a KSG n.F.) enthaltenen sektorbezogenen Jahresemissionsmengen gebildet:

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Für den Energiesektor waren und sind Jahresemissionsmengen nur für die Jahre 2020, 2022 und 2030 festgelegt; zwischen diesen „Stützjahren“ legt die Berechnung der Jahresemissionsgesamtmengen auf Grundlage von § 4 Abs. 1 Satz 4 KSG a.F. in etwa eine lineare Reduktion im Sektor zugrunde (zwischen 2022 und 2030 um etwa 18,6 Mt CO<sub>2</sub>-Äq./Jahr).

Nach § 4 Abs. 5 KSG a.F. hatte die Bundesregierung bereits vor der Novellierung die Möglichkeit die Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2 KSG a.F. zu ändern (siehe auch noch unten, D.I.2.b)bb)(i)(1)).

Vor der Gesetzesänderung hatten die Sektoren Gebäude und vor allem Verkehr ihre Sektorziele in den Jahren 2021 und 2022 verfehlt. Das OVG Berlin-Brandenburg hatte hierzu im November 2023 entschieden, dass beide Sektoren ihrer Pflicht zur Vorlage rechtmäßiger Sofortprogramme nicht nachgekommen waren,

**OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30.11.2023 – 11 A 1/23, juris.**

Das Verfahren befindet sich in der Revision, angesichts der Änderung der Rechtslage ist eine Aufhebung durch das BVerwG zu erwarten.

**(ii) Nachsteuerung nur nach projizierter Verfehlung in zwei aufeinanderfolgenden Jahren (§ 8 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4 i.V.m. § 5a KSG)**

§ 8 KSG a.F. beinhaltet bisher die ad hoc Nachsteuerung bei Zielverfehlung durch die sog. Sofortprogramme. § 8 n.F. regelt weiterhin das Vorgehen bei einer Überschreitung von Jahresemissionsmengen. Anders als unter der Vorgängerregelung in § 8 KSG a.F. zu den Sofortprogrammen ist die Nachsteuerung aber nun nicht mehr sektorbezogen als Reaktion auf vergangene Überschreitungen konzipiert, sondern sektorübergreifend und auf Grundlage von Projektionen (§ 5a, § 2 Nr. 10 KSG n.F.).

Eine Nachsteuerung ist nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 KSG n.F. nur erforderlich, wenn die Projektionsdaten (§ 2 Nr. 10 KSG n.F.) nach Feststellung des Expertenrats für Klimafragen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren ausweisen, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der nach Anlage 2 KSG zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen überschreitet. Die vom UBA erstellten Projektionsdaten aus dem Jahr 2024 (Jahr des Inkrafttretens) gelten als Projektionsdaten nach § 5a KSG, sodass die aktuellen Projektionsdaten des UBA einzubeziehen sind. Diese Daten weisen zwischen den Jahren 2021 und 2030 eine Übererfüllung um 47 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. aus,

**UBA, Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse kompakt, S. 8, anbei als**

**Anlage Bf. 21**

Die überraschende projizierte Einhaltung der Gesamtmengen geht in erster Linie auf eine schwache Konjunktur – insbesondere eine Krise der energieintensiven Industrie aufgrund des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine – zurück, der



Rückgang der Emissionen beruht wohl unstreitig nur zu einem geringen Anteil auf strukturell wirksamen Klimaschutz- und Transformationsmaßnahmen. Die Ergebnisse des UBA wurden zudem vom Expertenrat für Klimafragen in Frage gestellt, dieser geht vielmehr von einer Überschreitung der zulässigen Gesamtmengen bis 2030 aus (näher unten, b)aa)(ii)).

Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 KSG n.F. findet eine Nachsteuerung nicht statt, wenn die Bundesregierung in demselben Jahr, in dem die wiederholte Überschreitung festgestellt wurde, oder in dem vorangehenden Jahr bereits einen Beschluss gefasst hat, der die Anforderungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 n.F. KSG erfüllt. Dies schränkt die gesetzliche Notwendigkeit von Nachsteuerungsprogrammen weiter ein.

**(iii) Projektionen und Nachsteuerung für die Zeit nach 2030 (§§ 5a Satz 1 Hs. 2, 8 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2, Abs. 4 KSG)**

Nach der neuen Steuerungsarchitektur des KSG sind die Projektionsdaten nach § 5a KSG n.F. das Schlüsselement und insbesondere entscheidend für die Notwendigkeit einer Nachsteuerung nach § 8 KSG n.F.

Nach § 5a Satz 1 Hs. 1 KSG n.F. erstellt das UBA jährlich auf Grundlage aktuell verfügbarer Emissionsdaten und entsprechend der Vorgaben der EU-Governance-VO Projektionsdaten über die künftige Emissionsentwicklung insgesamt und in den Sektoren für sämtliche nachfolgenden Jahre bis einschließlich zum Jahr 2030 sowie zumindest für die Jahre 2035, 2040 und 2045. Eine jahresscharfe Projektion für die Zeit nach 2030 ist nach den gesetzlichen Regelungen erst ab dem Jahr 2029 vorgesehen (§ 5a Satz 1 Hs. 2 KSG n.F.).

Die späte Verfügbarkeit jahresscharfer Projektionen für die Zeit nach 2030 setzt sich auf Ebene der Nachsteuerung fort. Diese ist für die Jahre 2031 bis einschließlich 2040 erst ab dem Jahre 2030 erforderlich. Dies legt § 8 Abs. 4 KSG n.F. ausdrücklich fest („beschließt die Bundesregierung ab dem Jahr 2030 Maßnahmen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2031 bis 2040 sicherstellen“) – dies ist notwendige Folge der Tatsache, dass Projektionsdaten zum Abgleich mit den Jahresemissionsgesamtmengen erst ab dem Jahr 2029 vorgesehen sind. Auch für den Zeitraum von 2031 bis 2040 ist eine Überschreitung der Gesamtmengen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren notwendig (§ 8 Abs. 4 KSG n.F.), sodass eine Nachsteuerung frühestens im Jahr 2030 erfolgt.

Vorgaben für die Zeit nach 2040 fehlen in der Neufassung des Gesetzes. Insbesondere sind hier weder jahresscharfe Projektionen noch eine Nachsteuerung vorgesehen. Projektionen sind gemäß § 5a Satz 1 Hs. 2 KSG n.F. nach 2040 nur für das Jahr 2045 zu erstellen. Der Nachsteuerungsmechanismus gemäß § 8 Abs. 4 KSG n.F. endet im Jahr 2040 ohne weitere Vorgaben für die Zeit danach.

## **b) Stand der Umsetzung und Projektionen**

Der Stand der Emissionsentwicklung und Transformation in Deutschland im Kontext des Klimaschutzgebots (Art 20a GG) wird im Folgenden dargestellt. Dabei wird unterschieden zwischen der Erreichung der Klimaschutzziele und Jahresemissionsgesamtmengen des KSG bis 2030 und darüber hinaus (dazu aa)) und der Einhaltung der Emissionszuweisungen an Deutschland unter der ESR (dazu bb).

### **aa) Klimaschutzziele und Jahresemissionsgesamtmengen unter dem KSG**

Im Hinblick auf die Einhaltung des Klimaschutzziels für 2030 und der nach dem KSG kumulativ zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen bis zu diesem Zeitpunkt wurde bis zum Frühjahr 2024 noch eine deutliche Zielverfehlung angenommen (dazu unter (i)).

Nach den neuesten Projektionen (s.o.) könnten die Ziele für 2030 jedoch knapp bzw. nahezu erreicht werden. Grund hierfür sind allerdings nicht strukturell wirksame Klimaschutzmaßnahmen, sondern die Auswirkungen der gegenwärtigen Wirtschaftskrise. Zudem sind die Auswirkungen des KTF-Urteils in den Projektionen noch nicht berücksichtigt. Das maßgebliche Gremium, der Expertenrat für Klimafragen (ERK), schätzt die Projektionszahlen des UBA vom März 2024 (Anlage Bf. 21) vor diesem Hintergrund als zu optimistisch ein und geht stattdessen von einer Zielverfehlung bereits für den Zeitraum bis 2030 aus (dazu unter (ii)). Einen Hauptgrund dafür sieht der ERK vor allem darin, dass die Mehrheit der im KTF verfolgten Klimaschutzmaßnahmen fiskalischer Natur sind und dem Fonds in Folge der oben dargestellten Rechtsprechung des 2. Senats (dazu oben, a)aa)(ii) erhebliche Mittel entzogen wurden.

Mit Blick auf die Zeit nach 2030 und das Ziel der Treibhausgasneutralität bestehen auf Grundlage der vorhandenen Maßnahmen und Programme nach einhelliger Einschätzung erhebliche Defizite.

Wird der Pfad der Projektionen bis zum Jahr 2030 weiter beschritten, können die notwendigen Reduktionen in der Zeit danach allenfalls noch mit radikalen Maßnahmen erreicht werden (dazu unter (iii)).

Die im Folgenden dargestellten Befunde und Entwicklungen sind auch im gerade erschienenen Klimaschutzbericht 2024 der Bundesregierung zusammengefasst,

**Bundesregierung, Klimaschutzbericht 2024 vom 30.08.2024, BT-Drs. 20/12760.**

Im Einzelnen:

**(i) Projektionsbericht 2023 und KSP 2023**

Der Projektionsbericht des UBA vom März 2023, anbei als

**UBA, Projektionsbericht 2023**

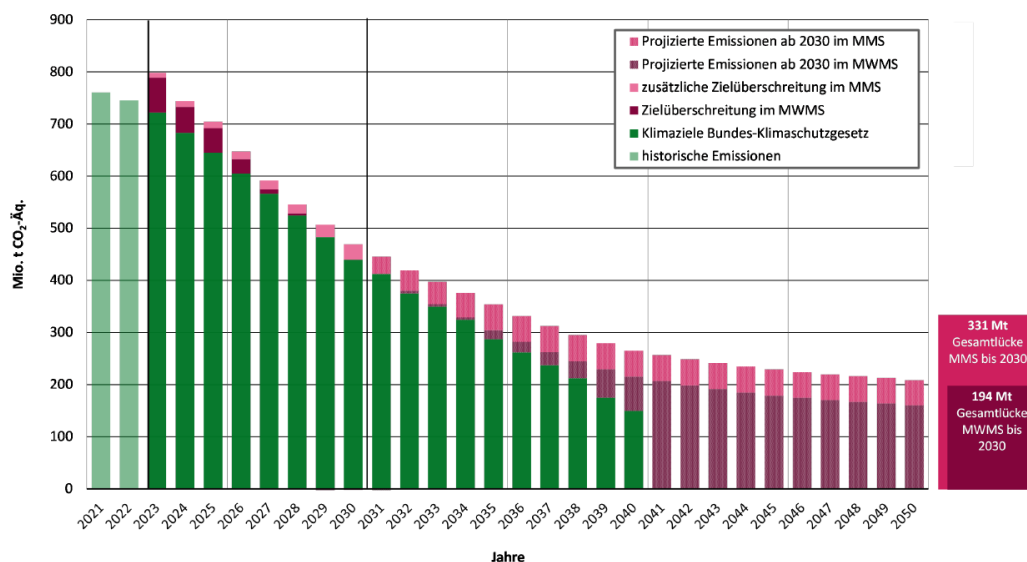
**Anlage Bf. 22**

prognostizierte bis 2030 noch eine erhebliche kumulierte Klimaschutzlücke im Vergleich zu den nach Anlage 2 KSG zulässigen Emissionsmengen.

Für die Projektionen verwendet das UBA zwei Szenarien, das „Mit-Maßnahmen-Szenario“ (MMS) und das „Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario“ (MWMS). Während das MMS, wie bereits erwähnt, nur umgesetzte und angenommene Politiken enthält, umfasst das „Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario“ zusätzlich geplante Instrumente, die eine realistische Chance haben, verabschiedet zu werden. Es ist gegenüber dem MMS also mit weiteren Unsicherheiten hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung der einbezogenen Maßnahmen verbunden,

**UBA, Projektionsbericht 2023 (Anlage Bf. 22), S. 64 f.**

In beiden Szenarien sagte der Projektionsbericht 2023 eine deutliche Überschreitung der nach Anlage 2 zum KSG a.F. bis 2030 insgesamt zulässigen Jahresemissions(gesamt)mengen voraus. Im MMS Szenario betrug die kumulierte Lücke bis 2030 geschätzte 331 Millionen t CO<sub>2</sub>-Äq., im MWMS immer noch 194 Millionen t CO<sub>2</sub>-Äq.:



Quelle: Modellierung: Öko-Institut, Fraunhofer ISI, IREES, Thünen-Institut; Inventardaten: (UBA 2023a), (UBA 2023b).

**UBA, Projektionsbericht 2023 (Anlage Bf. 22), S. 22; s. auch S. 5, 75.**

Auch das in § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG festgelegte Klimaschutzziel für 2040, eine Emissionsreduktion um 88 % gegenüber 1990 zu erreichen, wurde danach in beiden Szenarien verfehlt (Reduktion nach MMS: 79 %, nach MWMS: 83 %). Gleiches gilt für das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 gemäß § 3 Abs. 2 KSG (Reduktion nach MMS: 82 %, nach MWMS: 86 %).

Die folgende Tabelle aus dem Projektionsbericht 2023 stellt die Emissionsentwicklung in beiden Szenarien dar. Sie beziffert jeweils die erreichte Minderung und die mengenmäßige Abweichung in Mt CO<sub>2</sub>-Äq. für das jeweilige Jahr (2023, 2025, 2030 usw.). Die kumulierte Lücke zwischen 2023 und 2030 ist jeweils in der ganz rechten Spalte ausgewiesen:

Sektor	Einheit	2023	2025	2030	2035	2040	2045	2050	Kumulierte Lücke (2023 bis 2030)
<b>Gesamt</b>									
<b>Minderungsziel Bundes-Klimaschutzgesetz 2021</b>	% Minderung			65%	77%	88%			
<b>MMS gesamt (ohne LULUCF)</b>	Mio. t CO <sub>2</sub> -Äq.	798	704	467	354	265	229	209	
<b>MMS gesamt (ohne LULUCF)</b>	% Minderung	36%	44%	63%	72%	79%	82%	83%	
Abweichung MMS/KSG	Mio. t CO <sub>2</sub> -Äq.	77	60	28	67	115			331
<b>MWMS gesamt (ohne LULUCF)</b>	Mio. t CO <sub>2</sub> -Äq.	789	692	438	305	216	179	160	
<b>MWMS gesamt (ohne LULUCF)</b>	% Minderung	37%	45%	65%	76%	83%	86%	87%	
Abweichung MWMS/KSG	Mio. t CO <sub>2</sub> -Äq.	67	47	-2	17	66			194

**UBA, Projektionsbericht 2023, (Anlage Bf. 22), S. 34.**

Die Bundesregierung stützte sich in ihrem Klimaschutzprogramm 2023 (KSP 2023) für die Quantifizierung der Minderungswirkung dort aufgeführter Maßnahmen maßgeblich auf das MWMS des Projektionsberichts 2023 und ging dementsprechend von einer kumulierten Zielverfehlung bis 2030 von etwa 200 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äq. Aus,

**Bundesregierung, KSP 2023, 04.10.2023, BT-Drs. 20/8150, S. 3.<sup>28</sup>**

Der Expertenrat für Klimafragen (ERK) kam bei der gesetzlich vorgesehenen (§ 12 Abs. 3 Nr. 3 KSG a.F.) Stellungnahme zum Entwurf des KSP 2023 zu dem Ergebnis, dass die Wirkung der Maßnahmen von der Bundesregierung überschätzt werde. Auch nach Umsetzung des KSP 2023 verbleibe eine Zielerreichungslücke von deutlich mehr als 200 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. bei den kumulierten Emissionen bis zum

<sup>28</sup> Hierzu ist ebenfalls eine Verfassungsbeschwerde beim Gericht anhängig (Steinmetz u.a., datiert 24.10.2023).

Jahr 2030. Ferner rügte der Expertenrat, dass die Bundesregierung keine konsistente Datengrundlage für die Bewertung der zusätzlichen THG-Minderungswirkung der im KSP 2023 enthaltenen Maßnahmen übermittelt habe. Festgestellt wurden zudem methodische Defizite bei der konkreten Beschreibung von Maßnahmen, der korrekten Abbildung der Maßnahmen in den Modellrechnungen sowie der fehlenden Berücksichtigung von unsicheren Rahmenbedingungen,

**Expertenrat für Klimafragen, Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, 22.08.2023, Rn. 22, anbei als**

**Anlage Bf. 23.**

Das OVG Berlin-Brandenburg hat das KSP 2023 zuletzt für rechtswidrig erklärt. Grund hierfür war zum einen der eingestandene Verstoß gegen die (Klimaschutz- und (Sektor-)Ziele des KSG a.F., zum anderen wurde aber auch unter Verweis auf den ERK das methodische Vorgehen der Bundesregierung gerügt,

**OVG Berlin-Brandenburg, Urteil Sofortprogramme vom 16.05.2024, 11 A 31.22 (unveröffentlicht), S. 43 ff., anbei als**

**Anlage Bf. 24.**

Skeptisch äußerte sich der ERK zudem in seinem gesetzlich vorgesehenen (§ 12 Abs. 1 KSG) Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023,

**ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 19),**

insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen des KTF-Urteils. Wie bereits erwähnt (vgl. oben, a)aa)(ii)), müssen aufgrund dessen bis 2027 41,7 Milliarden Euro gekürzt werden. Gleichzeitig sind fast die Hälfte der im KSP 2023 genannten Maßnahmen fiskalische Maßnahmen, konkret 62 von 138 Maßnahmen. Vor diesem Hintergrund machte das Expertengremium Zweifel an der Umsetzung des Programms geltend,

**ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 19), Rn. 147 ff.**

Das KSP 2023 stellt jedenfalls dort alle genannten Maßnahmen ausdrücklich unter „Finanzierungsvorbehalt“,

**Bundesregierung, KSP 2023, BT-Drs. 20/8150, S. 2.**

**(ii) Projektionen 2024**

Für das Jahr 2024 liegt nunmehr der ausführliche Projektionsbericht seit Juni 2024 vor, der als

**UBA, Projektionsbericht 2024 – Langfassung, Anlage Bf. 25**

beigefügt ist. Eine Kurzfassung ist als

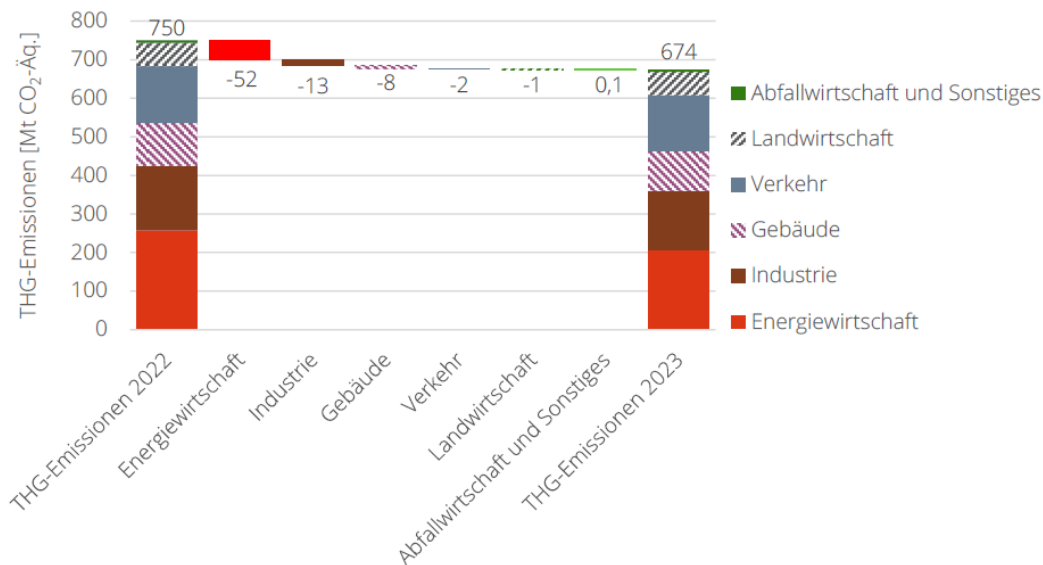
**UBA, Projektionen 2024 kompakt (Anlage Bf. 21)**

beigefügt. Danach ergibt sich für die Zeit bis 2030 im Hinblick auf die nach Anlage 2 KSG insgesamt zulässigen Emissionsmengen eine kumulierte Übererfüllung von 47 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. und zwar bereits auf Basis des MMS,

**UBA, Projektionen 2024 kompakt (Anlage Bf. 21) S. 8.**

Dass sich die Projektionen für die Zeit bis 2030 so plötzlich und radikal – konkret um nahezu 250 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. – verbessert haben, ist nur in geringem Umfang auf eine wirksame Klimaschutzpolitik zurückzuführen. Entscheidend war vor allem ein unerwartet starker Rückgang der Emissionen im Jahr 2023, der aber in erster Linie auf externe Effekte im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Energie- und Wirtschaftskrise zurückzuführen ist.

Dies führt der ERK in seinem Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023 näher aus. Die wesentlichen Rückgänge waren danach im Energie- und Industriesektor zu verzeichnen, wie die folgende Grafik zeigt:



**ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 19), Rn. 104**

Die – nur sehr begrenzt langfristig wirksamen – Ursachen werden im Folgenden kurz dargestellt:

Im Energiesektor beruhte ein wesentlicher Anteil des Emissionsrückgang auf einem Anstieg der Stromimporte bei gleichzeitigem Rückgang der Stromexporte, so dass im Ergebnis mehr Strom importiert als exportiert wurde. Dies ist relevant, weil der importierte Strom nach dem Territorialitätsprinzip im Ausland bilanziert wird, der exportierte Strom hingegen im Inland. Deswegen führt ein Importüberschuss in der Bilanz zu niedrigeren Emissionen,

**ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 19), Rn. 110 mit Fn. 30, 31, Rn. 117 f.**

Eine wirksame Transformations- bzw. Klimaschutzpolitik ist insoweit also nicht die Grundlage des Emissionsrückgangs.

Ein weiterer Faktor für die Reduktionen im Energiesektor war ein Rückgang des Stromverbrauchs um 20,3 TWh. Maßgeblich hierfür waren die hohen Strompreise. Vor allem in der energieintensiven Industrie ging der Verbrauch stark zurück, allein hier ist ein Rückgang um 14,4 TWh zu verzeichnen,

**ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 19), Rn. 111.**

Damit hat der Rückgang des Stromverbrauchs vor allem konjunkturelle Gründe und ist nicht auf langfristig emissionsreduzierende, wirksame Klimaschutzpolitik zurückzuführen.

Gezielte Klimaschutzpolitik und -gesetzgebung trug zur Senkung der Emissionen im Energiesektor vor allem durch den verstärkten Zubau erneuerbarer Energien und die gestiegenen Preise im Emissionshandel bei,

**Vgl. ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 19), Rn. 112 ff.**

Im Industriesektor ist der starke Rückgang der Emissionen um 7,7 % zum Großteil auf kriegs- bzw. krisenbedingte Produktionsrückgänge zurückzuführen, die zum einen auf hohen Energiepreisen und zum anderen auf einer schlechten Auftragslage beruht,

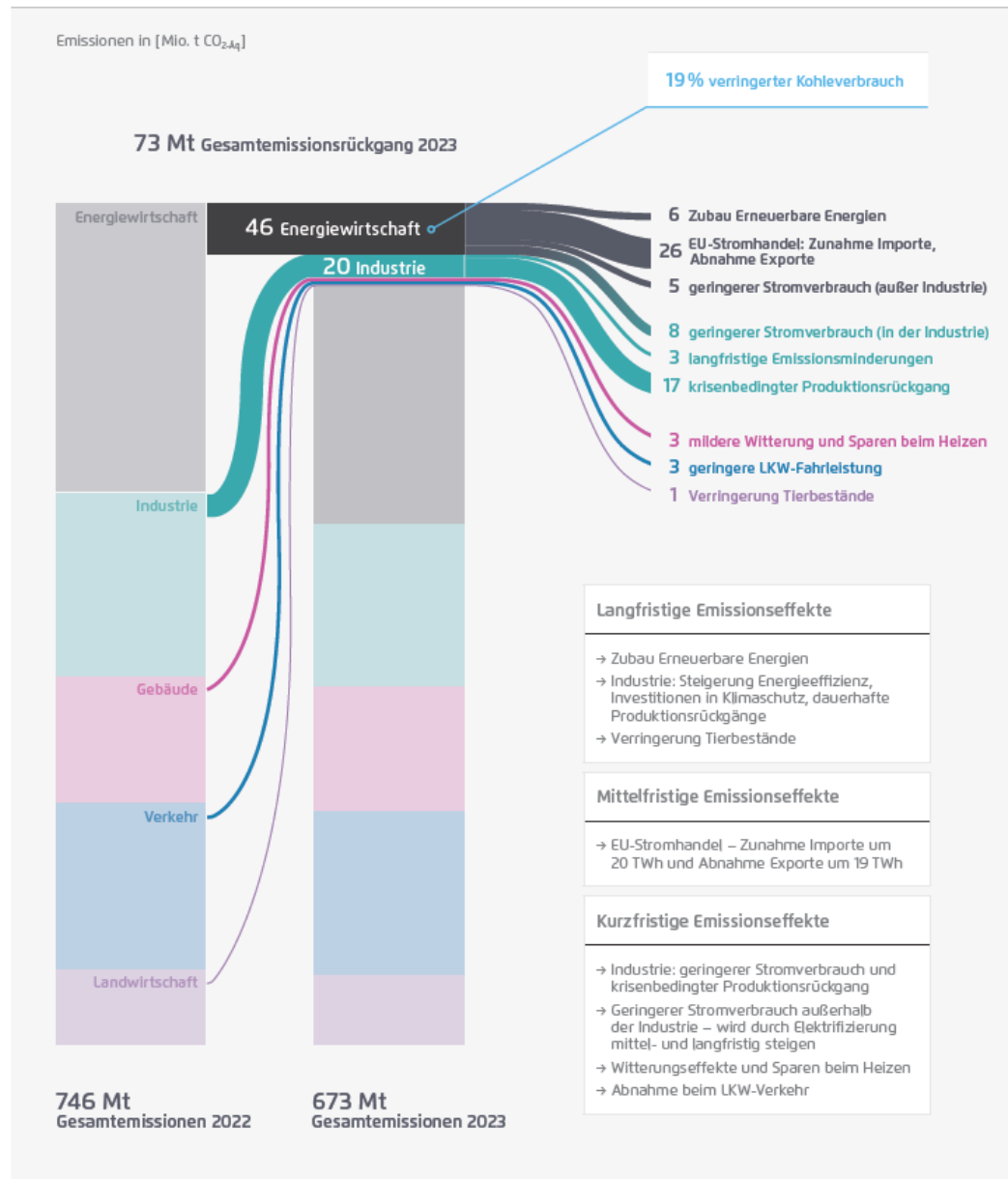
**ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 19), Rn. 121 ff.**

Die Emissionsreduktionen in der energieintensiven Industrie sind mithin zum größten Teil nicht auf klimapolitische oder gesetzgeberische und langfristig wirksame Weichenstellungen zurückzuführen.

Eine Analyse der Agora Energiewende kommt zu dem Ergebnis, dass nur 15 % der Emissionsminderungen im Jahr 2023 auf langfristig wirksame Klimaschutzmaßnahmen zurückzuführen sind und veranschaulicht dies in der folgenden Grafik:

Gesamtemissionen und Emissionsminderung 2023 im Vergleich zu 2022

→ Abb. 1\_1



UBA (2023a) • 2023: Prognose von Agora Energiewende basierend auf AGE (2023a/c), Destatis (2023a/b), DWD (2023), BNetzA (2023a). Die Zuschreibung der Emissionsminderung zu den Sektoren bzw. Ursachen erfolgt durch die Auswertung sektor- bzw. branchenspezifischer Produktionsstatistiken in Kombination mit Daten zum Energieverbrauch.



**Agora Energiewende, Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2023, Januar 2024, S. 10 f.<sup>29</sup>**

Unabhängig davon gelangen die Experten des ERK zu einer anderen Einschätzung als das UBA. In seiner Feststellung zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024 vom Juli 2024, die der Beschwerde als

**ERK, Feststellung zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, 24.07.2024, anbei als**

**Anlage Bf. 26**

beigefügt ist, zieht er die Ergebnisse des UBA in Zweifel und kommt zu dem Ergebnis, dass die Annahmen zu optimistisch seien.

Es heißt dort unter Rn. 2 ausdrücklich:

*„Der Expertenrat für Klimafragen stellt gemäß § 12 Abs. 1 des novellierten Bundes-Klimaschutzgesetzes fest, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren sowie bei Bezugnahme auf einen 50/50-Emissionspfad die Summe der THG-Emissionen gemäß den Emissions- und Projektionsdaten in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2 KSG in Verbindung mit § 4 Abs. 2 KSG für diese Jahre überschreitet. Der Expertenrat kann damit die von den Projektionsdaten 2024 ausgewiesene kumulierte Zielerreichung für die Jahre 2021 bis 2030 auf der Grundlage dieser Erwägungen nicht bestätigen, sondern geht im Gegenteil von einer Zielverfehlung aus.“*

Es handelt sich hierbei um die gesetzlich vorgesehene Feststellung gemäß der Übergangsvorschrift des § 16 Abs. 2 KSG n.F. in Verbindung mit § 12 Abs. 1 Satz 4 KSG n.F.

Für seine Schlussfolgerung stellt der ERK in seinem Sondergutachten zur Prüfung der Projektionsdaten 2024 maßgeblich darauf ab, dass die Kürzungen im KTF infolge des KTF-Urteils des 2. Senats des BVerfG (dazu oben, a)aa)(ii)) noch nicht in die Projektionen 2024 berücksichtigt wurden,

**ERK, Sondergutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024 vom 03.06.2024, z.B. Rn. 61, 88, 106, anbei als**

---

<sup>29</sup> Abrufbar unter [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-35\\_DE\\_JAW23/A-EW\\_317\\_JAW23\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-35_DE_JAW23/A-EW_317_JAW23_WEB.pdf).

### **Anlage Bf. 27.**

Insbesondere die Mittelkürzungen im KTF haben damit zur Folge, dass die unterstellten Emissionsreduktionen bis 2030 nicht mehr in dem Maße gewährleistet sind, wie noch von den UBA-Projektionen angenommen. Dies hat zur Folge, dass die unterstellten Emissionsreduktionen bis 2030 nicht mehr in dem Maße gewährleistet sind und Deutschland Emissionsreduktionen in die Zukunft verschieben wird, wo sie auch fiskalisch nur umso kostspieliger wieder aufgeholt werden können.

Zugleich werden weiterhin erhebliche Finanzmittel zur Subventionierung fossiler Energien eingesetzt. Nach einer aktuellen Studie führen insgesamt 35,8 Milliarden Euro Subventionen und weitere staatliche Begünstigungen bis 2030 in den Sektoren Energie, Verkehr, Industrie und Landwirtschaft zu klimaschädlichen Emissionen in Höhe von 156 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten,

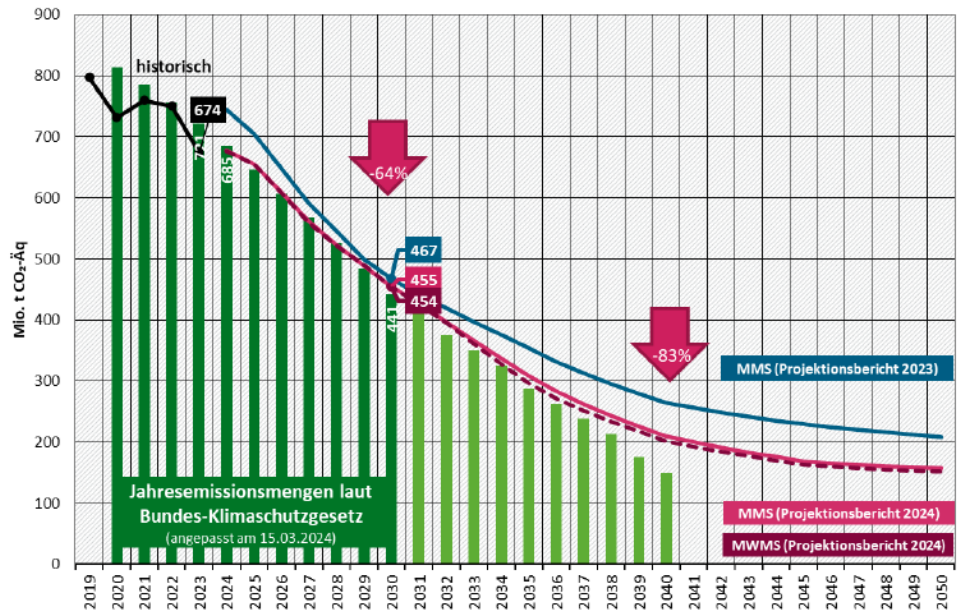
**Öko-Institut, Quantifizierung der Treibhausgaswirkung von staatlichen Begünstigungen in Deutschland, Bericht zum Vorhaben Wissenschaftliche Unterstützung Klimapolitik und Maßnahmenprogramm (14-BE-2203), Juli 2024, anbei als**

### **Anlage Bf. 28.**

Unabhängig von alledem sehen auch die UBA-Projektionen 2024 für die **Zeit nach 2030** und im Hinblick auf das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität 2045 weiterhin erhebliche Lücken. Mit den derzeitigen Politiken verbleiben nach Angaben des UBA 169 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. und damit fast fünf Mal so viele Restemissionen wie unter dem aktuellen Klimaschutzgesetz festgelegt,

**UBA, Projektionen 2024 kompakt (Anlage Bf. 21), S. 10.**

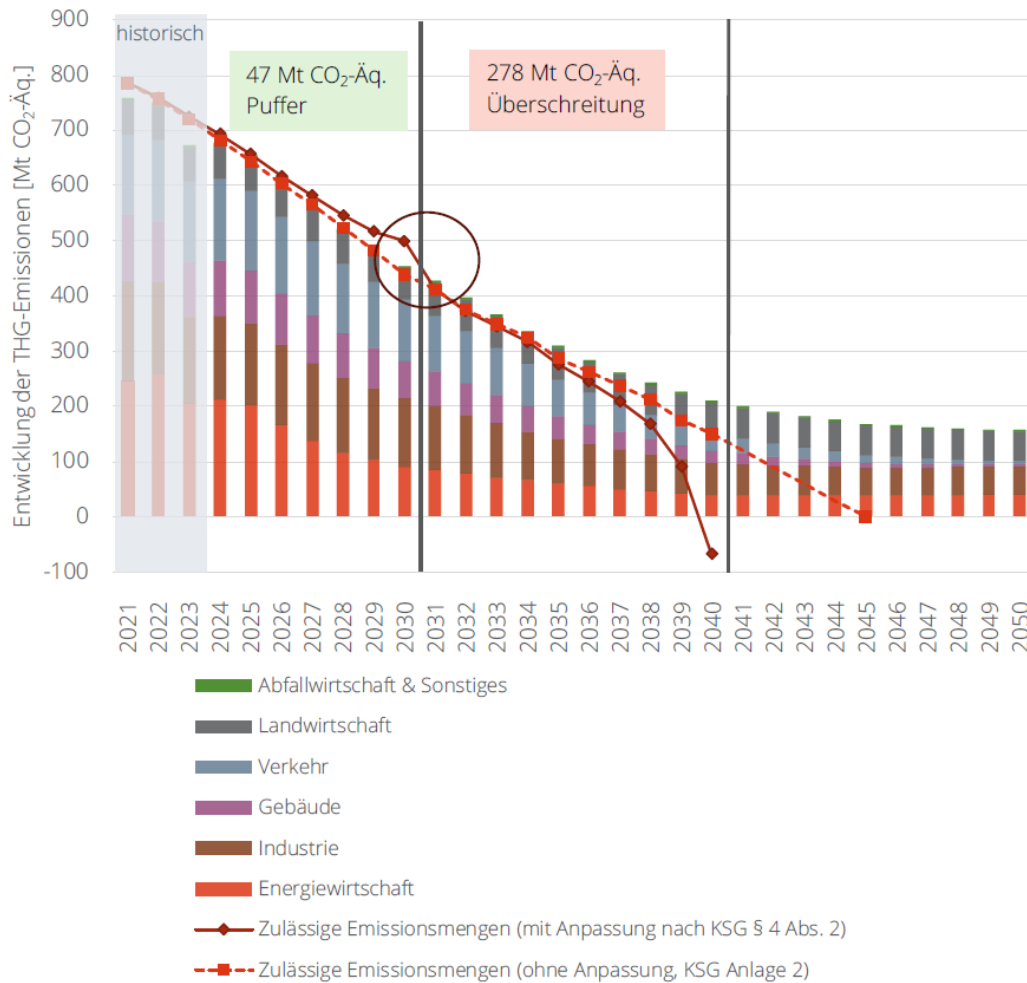
Abbildung 1: Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland zwischen 2019 und 2050 im MMS und MWMS (ohne LULUCF)<sup>2</sup>



Quelle: Modellierung: Öko-Institut, Fraunhofer ISI, IREES, Thünen-Institut; Inventardaten und Jahresemissionsmengen: UBA (2024b)

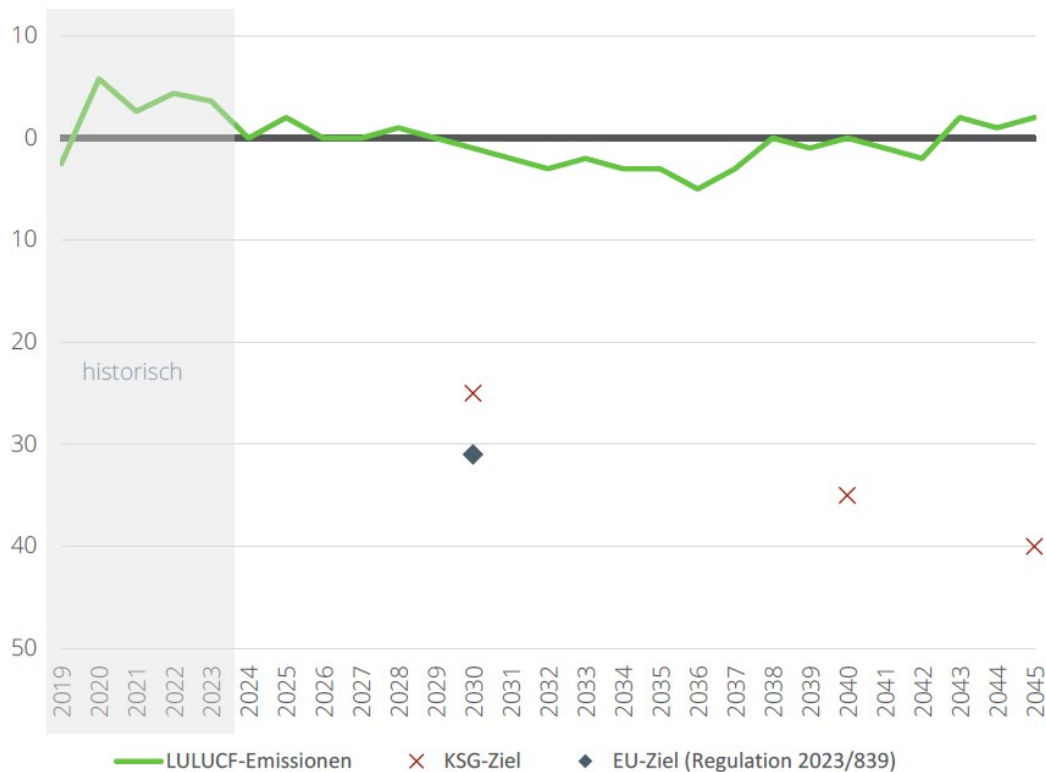
**Grafik aus UBA, Projektionsbericht 2024, Langfassung (Anlage Bf. 25), S. 25.**

Auch der Expertenrat unterstreicht, dass die Ziele **ab 2031** drohen, weit verfehlt zu werden: Zwischen 2031 und 2040 droht eine kumulierte Überschreitung von 278 Mt. CO<sub>2</sub>-Äq. Bei der gebotenen Anpassung des Reduktionspfades nach § 4 Abs. 2 KSG wäre das KSG-Budget bereits vor 2040 erschöpft, wie die folgende Grafik veranschaulicht:



**ERK, Sondergutachten Projektionsdaten 2024 (Anlage Bf. 27), S. 74;  
näher ausgeführt a.a.O., Rn. 139 ff.**

Der Expertenrat weist zudem darauf hin, dass auch die **Senkenziele** des § 3a KSG nach den aktuellen Projektionen weit verfehlt werden. Entgegen den gesetzlichen Zielen kann der LULUCF-Sektor (vgl. oben, 2.a)bb)(iii)) bis 2045 keine relevante Senkenleistung erbringen, sondern droht im Gegenteil eine Quelle von Emissionen zu sein:



**ERK, Sondergutachten Projektionsdaten 2024 (Anlage Bf. 27), S. 75; näher ausgeführt a.a.O., Rn. 143 ff.**

Die obere grüne Linie zeigt die projizierten (positiven oder negativen) LULUCF-Emissionen, die roten Kreuze markieren die KSG-Ziele, die schwarze Raute das EU-LULUCF-Ziel. Es ist auf den ersten Blick erkennbar, dass sämtliche Ziele weit verfehlt werden und nicht einmal ein positiver Trend besteht. Insofern kann nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand nicht darauf vertraut werden, dass Restemissionen in den Quellsektoren im Jahr 2045 und danach durch natürliche Senken (Wälder, Moore usw.) ausgeglichen werden können.

**(iii) Drohende radikale Maßnahmen in der Zeit nach 2030**

Aufgrund der KSG-Novelle 2024 drohen zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen bis zum Ende der Dekade verschleppt zu werden, die dann bereits sehr einschneidend ausfallen müssten.

Die Schwächung des Nachsteuerungsmechanismus bereitet eine solche Verzögerung gesetzlich vor: Sie gibt die sektorbezogene Steuerung auf und schaut im Rahmen der projektionsbasierten, jahres- und sektorübergreifenden Gesamtrechnung nur bis 2030; die Zeit ab 2031 ist für die Nachsteuerung erst ab 2030 relevant (siehe bereits oben, a)bb) sowie eingehend unten, D.I.2.b)bb)(iii)). Zugleich sieht es für die Zeit bis 2030 „noch ganz gut aus“ (unabhängig davon, ob man nun eine kleine

Übererfüllung oder eine kleine Untererfüllung annimmt), sodass bis zu diesem Zeitpunkt nach dem nunmehr geltenden Gesetz allenfalls eine homöopathische Nachsteuerung nach § 8 KSG n.F. fällig wird.

Wird mit wirksamen Klimaschutzmaßnahmen aber bis zum Ende der Dekade zugewartet, können die aufgelaufenen Rückstände nur noch mit radikalen Maßnahmen wieder aufgeholt werden. Dies zeigt eine von den Bf. bei dem NewClimate Institute in Auftrag gegebene Szenario-Studie.

**NewClimate Institute, Ausbleibender Klimaschutz im Verkehr in Deutschland belastet zukünftige Generationen unverhältnismäßig, September 2024, anbei als**

**Anlage Bf. 29.**

Diese Studie legt mit Fokus auf den Verkehrssektor unter anderem dar, welche Einschnitte erforderlich sein werden, wenn bis 2030 mit weiteren Maßnahmen zugewartet wird – so wie es jetzt gesetzlich angelegt ist.

Die Studie wird in einer weiteren Verfassungsbeschwerde im Einzelnen ausgewertet, in der die Bf. zu 6) und zu 9) bis 12) sowie die Verbandskläger 1) und 2) das (gesetzgeberische) Unterlassen wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor angreifen und entsprechende Maßnahmen fordern (unser Az.: 324/24).

Für die vorliegende Verfassungsbeschwerde sind die folgenden Ergebnisse des Gutachtens relevant:

Wird im Verkehrssektor bis 2030 mit weiteren Maßnahmen zugewartet, können die Klimaschutzziele des Verkehrssektors, wie sie sich aus den fortgeschriebenen Sektorzielen nach Anlage 2a KSG n.F. ergeben, nur noch mit härtesten Einschnitten erreicht werden. Notwendig würden Stilllegungen von Verbrennern, Fahrverbote und -beschränkungen und/oder prohibitiv hohe CO<sub>2</sub>-Preise, die für weite Teile der Bevölkerung *de facto*-Fahrverboten gleichkämen.

**NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 29), S. 30 ff.**

Die Versäumnisse können nach 2030 auch nicht mehr in anderen Sektoren aufgeholt werden. Wenn auch die weiteren Sektoren bis 2030 dem Pfad der Projektionen folgen, wäre ein Ausgleich der bis dahin aufgelaufenen Überschreitungen des Verkehrssektors (und damit die Erreichung des „KSG-Budgets“) nur unter sehr unrealistischen Annahmen möglich, u.a.

- Energiewirtschaft, Industrie und Gebäude reduzieren auf Null bis 2045, obwohl für einige Emissionsquellen noch keine CO<sub>2</sub>-freien Technologien verfügbar sind,

- Der LULUCF-Sektor erreicht sein Senkenziel von 40 Mt. CO<sub>2</sub>-Äq. im Jahr 2045, obwohl für den Sektor derzeit gar keine Senkenleistung, sondern eine Nettoquelle projiziert wird (s.o.).

Unabhängig davon, dass diese Annahmen nicht realistisch sind, wären jedenfalls radikale Maßnahmen in den betroffenen Sektoren notwendig. Beispielhaft sind aus Expertensicht weitreichende Eingriffe in das Konsumverhalten (Ernährung und Konsumgüter) und die Lebensverhältnisse (Wohnfläche) möglich, außerdem müssten im Gebäude- und Industriebereich Sanierungen und sonstige Investitionen frühzeitig (d.h. vor Ende der entsprechenden Zyklen) erzwungen werden,

**NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 29), S. 35.**

Trotz dieser Aussichten wird die Zeit nach 2030 in der gegenwärtigen Steuerungsarchitektur systematisch ignoriert. Dies zeigt sich exemplarisch daran, dass auch der aktuelle Klimaschutzbericht auf die Zeit bis 2030 fokussiert und die drohenden radikalen Einschnitte nach 2030 nicht einmal thematisiert,

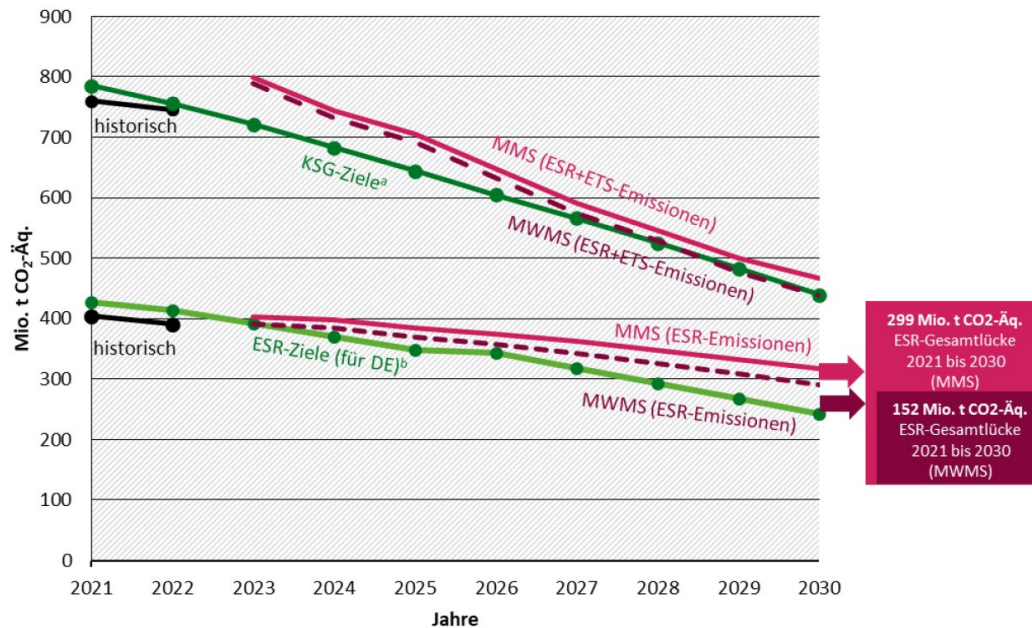
**Bundesregierung, Klimaschutzbericht 2024 vom 30.08.2024, BT-Drs. 20/12760.**

Mit der KSG-Novelle 2024 wird dieses Ausblenden der Zeit nach 2030 nunmehr gesetzlich legitimiert.

**bb) Emissionszuweisungen nach ESR**

Hinsichtlich der Einhaltung der ESR-Ziele bis 2030 – über diesen Zeitpunkt hinaus enthält die ESR keine Vorgaben, siehe 2.a)bb)(ii)) – sind die Prognosen für Deutschland eindeutig: Die Ziele werden deutlich verfehlt.

Der Projektionsbericht 2023 ging insoweit von einer kumulierten ESR-Lücke bis 2030 von 299 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. im MMS und von 152 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. im MWMS aus:

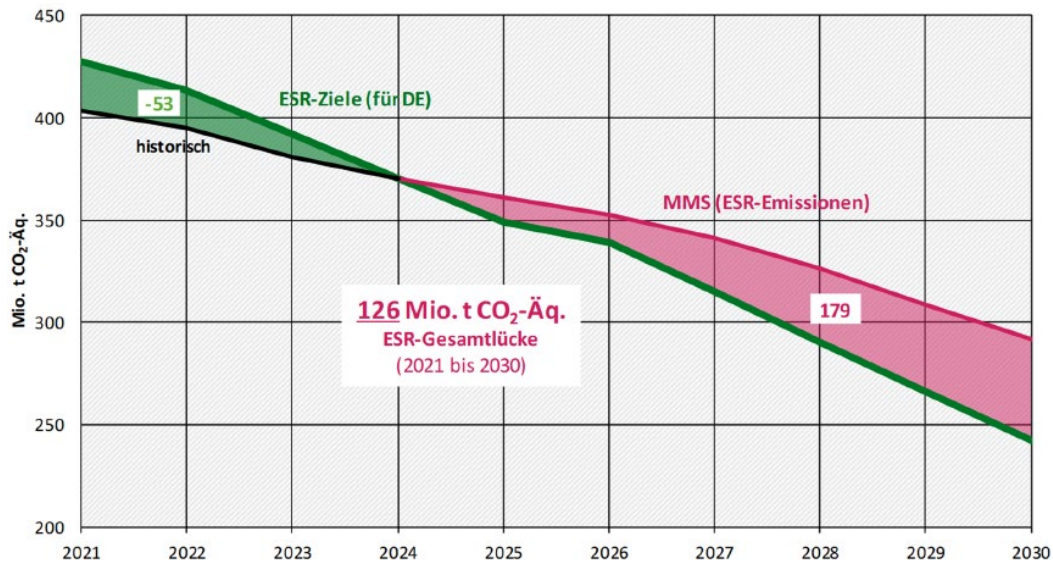


**UBA, Projektionsbericht 2023 (Anlage Bf. 22), S. 76.**

Damit beruhte die im Projektionsbericht insgesamt bis 2030 vorausgesagte Lücke von 331 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. (MMS) bzw. 194 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. (MWMS) zum überwiegenden Teil auf den ESR-Sektoren. Denn auch wenn der Bezugspunkt einerseits das KSG und andererseits die ESR ist, orientieren sich die im KSG festgelegten Jahresemissionsmengen an den nach ESR zulässigen Emissionsmengen.

Im ESR-Bereich ist auch nach den Projektionen 2024 weiterhin eine deutliche Überschreitung der bis 2030 zulässigen Emissionsmengen zu erwarten. Diese beträgt zwischen 2024 und 2030 kumuliert 179 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq., die Gesamtlücke ab 2021 beläuft sich auf 126 Mio t CO<sub>2</sub>-Äq.



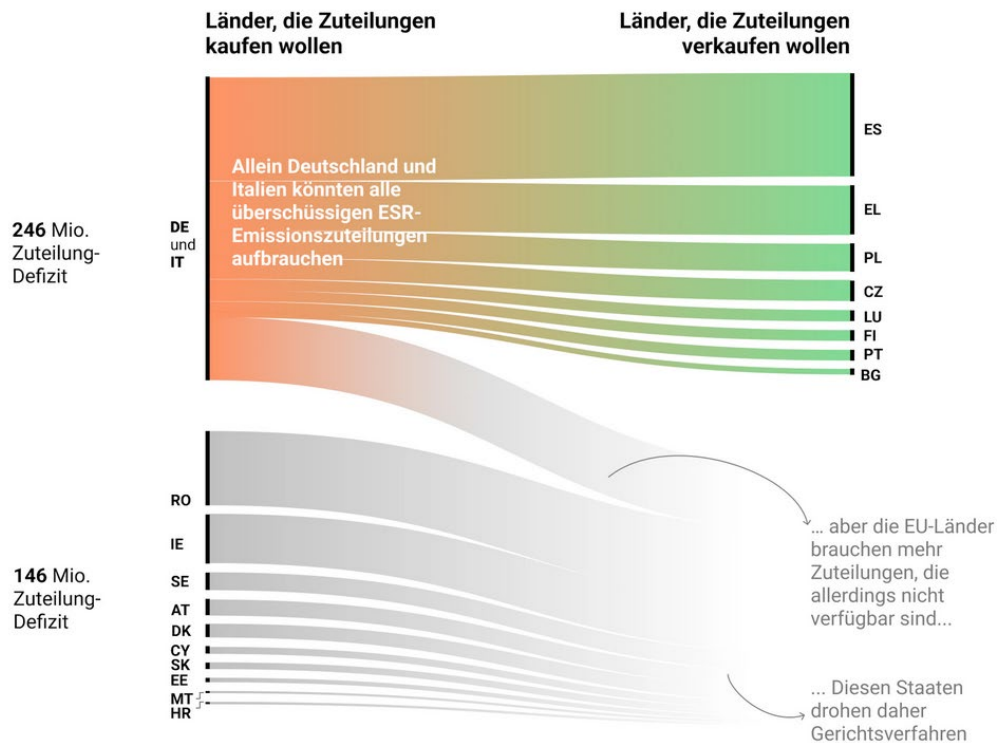


### UBA, Projektionen 2024 kompakt (Anlage Bf. 21), S. 9.

Die Projektionen verhalten sich nicht dazu, ob und inwieweit die Lücke unionsrechtlich möglicherweise durch Nutzung der in der Verordnung vorgesehenen Flexibilitätmechanismen geschlossen werden könnte. Zweifel sind allerdings angebracht, weil diese mengenmäßig begrenzt sind (dazu 2.a)bb)(ii)) und zudem der ganz überwiegende Teil der Mitgliedstaaten nicht auf Kurs ist (dazu 2.b)bb)), so dass die Verfügbarkeit von ankaufbaren Zertifikaten als sehr ungewiss gilt. Eine aktuelle Studie nimmt an, dass die Bedarfe deutlich über das Angebot hinausgehen (nämlich um 146 Mio. Zertifikate) und allein Deutschland und Italien das gesamte Angebot benötigen würden (siehe bereits oben, 2.b)bb)). Die dies veranschaulichende Grafik wird hier noch einmal dargestellt:<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Abrufbar unter <https://www.transportenvironment.org/te-deutschland/articles/fehlender-klimaschutz-im-verkehr-deutschland-drohen-als-schlusslicht-bei-eu-verpflichtungen-kosten-in-milliardenhoehe>

## Allein Deutschland und Italien könnten alle überschüssigen ESR-Emissionszuteilungen aufbrauchen



Quelle: T&E-Analyse.

Anmerkung: In den Handelsströmen sind nur Länder vertreten, die die Vorschriften einhalten, und solche, die sie nicht einhalten, ausgenommen die sieben Länder, bei denen ein Risiko besteht oder deren Einhaltung unwahrscheinlich ist.



Insgesamt ist für den ESR-Bereich (nicht ETS 1) zu konstatieren, dass ein Verstoß gegen die Mengenvorgaben ohne die Nutzung von Flexibilitätsmechanismen zu erwarten ist und auch sonst wahrscheinlich erscheint. Damit drohen möglicherweise bereits bei der Compliance-Kontrolle im Jahr 2027 Strafkürzungen der Emissionszuweisungen für die Folgejahre (Art. 9 ESR, auch dazu oben, 2.a)bb)(ii)).

### 4. Zusammenfassung Deutschland

Der oben dargestellte Stand des Klimaschutzrechts und der Maßnahmen in Deutschland lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Auf nationaler Ebene sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Klimaschutzpolitik durch den Klimabeschluss des Ersten Senats des BVerfG und die Folgerechtsprechung strukturiert: Die deutsche Klimaschutzpolitik muss mit den Temperaturzielen des ParisÜ kompatibel sein und die hierfür notwendigen Emissionsreduktionen müssen rechtzeitig eingeleitet werden, um eine spätere „Vollbremsung“ mit gravierenden

Freiheitseinschränkungen zu vermeiden. Auf der anderen Seite erschweren das KTF-Urteil des Zweiten Senats des BVerfG und die verfassungsrechtliche Schuldenbremse die Klimaschutzpolitik, indem sie ihr fiskalisch enge Grenzen setzen (dazu insgesamt oben, 3.a)aa)).

- Mit der KSG-Novelle 2024 schwächt der Gesetzgeber die Architektur des Gesetzes erheblich. Statt sektorbezogener Jahresemissionsmengen sind künftig nur noch sektorübergreifende Jahresemissionsgesamtmengen maßgeblich. Dies führt dazu, dass einzelne Sektoren – wie insbesondere der Verkehrssektor – in Zukunft keine sektorbezogenen Sofortprogramme mehr vorlegen müssen. Entscheidend für die Notwendigkeit der Nachsteuerung sind nicht mehr vergangene Überschreitungen, sondern projizierte Überschreitungen der kumulierten Mengen bis zum Jahr 2030 (und später bis 2040). Eine Nachsteuerung ist nur dann erforderlich, wenn Projektionen zwei Jahre in Folge ausweisen, dass die kumulierten Emissionen bis 2030 (später bis 2040) die bis dahin insgesamt zulässigen Gesamtmengen überschreiten. Der Zeitraum von 2031 bis 2040 wird dabei erstmalig im Jahr 2029 im Rahmen der Projektionen jahresscharf betrachtet, eine Nachsteuerung ist insoweit frühestens 2031 möglich. Der Zeitraum nach 2040 wird durch das Gesetz sogar völlig ausgeblendet (dazu insgesamt oben, 3.a)bb)).

Was den Stand der Umsetzung angeht, ergibt sich folgendes Bild:

- Im Hinblick auf die Erreichung der Klimaschutzziele und die Einhaltung der kumulierten Jahresemissionsgesamtmengen (also des „Budgets“) unter dem KSG sagten der Projektionsbericht 2023 und das KSP 2023 noch eine deutliche Klimaschutzlücke bis 2030 voraus. Selbst bei Einführung sämtlicher geplanter Maßnahmen (MWMS) bezifferten UBA und Bundesregierung die Lücke auf etwa 200 Mt CO<sub>2</sub>-Äq., der Expertenrat für Klimafragen (ERK) hielt die Einschätzung noch für optimistisch. Nach den Projektionsdaten 2024 des UBA schien die Einhaltung des Gesamtbudgets bis 2030 unter dem KSG wieder erreichbar, der ERK geht jedoch weiter von einer Zielverfehlung aus. Grund für den unerwartet starken Rückgang der Emissionen im Jahr 2023 waren ohnehin in erster Linie externe Effekten – insbesondere der Wirtschaftskrise – und nicht effektive Klimaschutzmaßnahmen. Nach 2030 gehen alle Projektionen weiterhin von einer deutlichen Zielverfehlung aus (dazu insgesamt oben, 3.b)aa)).
- Hinsichtlich der ESR-Ziele wird auch nach den Projektionen 2024 eine deutliche Verfehlung der unionsrechtlichen Vorgaben erwartet. Ob diese Lücke durch die Nutzung von Flexibilitätsmechanismen ausgeglichen werden kann, ist äußerst ungewiss (dazu insgesamt oben, 3.b)bb)).

### III. Angegriffene Regelungen des KSG

Mit den Verfassungsbeschwerden werden die folgenden Regelungen des KSG angegriffen:

§ 3 Abs. 1 KSG (unverändert):

*Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise wie folgt gemindert:*

- 1. bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent,*
- 2. bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent.*

§ 4 Abs. 1 KSG n.F.:

*Zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 wird eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung durchgeführt. Dazu werden Jahresemissionsgesamtmengen, insbesondere als Grundlage für die Überprüfung nach den §§ 5, 5a, 8 und 10 sowie für das Gesamtminderungsziel nach § 8 Absatz 1, festgelegt. Die Jahresemissionsgesamtmengen für den Zeitraum bis zum Ablauf des Jahres 2030 richten sich nach Anlage 2. Die jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis einschließlich 2040 richten sich nach Anlage 3. Die Jahresemissionsgesamtmengen und jährlichen Minderungsziele sind verbindlich, soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt. Subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen werden durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes nicht begründet. Spätestens im Jahr 2032 legt die Bundesregierung einen Gesetzgebungsvorschlag zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045 vor.*

§ 4 Abs. 2 Satz 1 KSG n.F.:

*Über- oder unterschreiten die Treibhausgasemissionen ab dem Jahr 2021 die jeweilige Jahresemissionsgesamtmenge, so wird die Differenzmenge auf die verbleibenden Jahresemissionsgesamtmengen bis zum nächsten in § 3 Absatz 1 genannten Zieljahr gleichmäßig angerechnet.*

§ 4 Abs. 3 KSG n.F.:

*Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Jahresemissionsgesamtmengen in Anlage 2 mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern. Diese Veränderungen müssen im Einklang mit der Erreichung der Klimaschutzziele dieses Gesetzes*

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

§ 5a Satz 1 KSG n.F.:

*Das Umweltbundesamt erstellt jährlich auf Grundlage aktuell verfügbarer Emissionsdaten und entsprechend der Vorgaben der Europäischen Governance-Verordnung Projektionsdaten über die künftige Emissionsentwicklung insgesamt und in den Sektoren nach § 5 Absatz 1 für sämtliche nachfolgenden Jahre bis einschließlich zum Jahr 2030 sowie zumindest für die Jahre 2035, 2040 und 2045; ab dem Jahr 2029 erstellt das Umweltbundesamt die Projektionsdaten für sämtliche nachfolgenden Jahre bis einschließlich zum Jahr 2040 sowie zumindest für das Jahr 2045.*

§ 8 Abs. 1 KSG n.F.:

*Weisen die Projektionsdaten nach § 5a nach Feststellung des Expertenrats für Klimafragen nach § 12 Absatz 1 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 Absatz 2 für diese Jahre überschreitet, so beschließt die Bundesregierung Maßnahmen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für diese Jahre sicherstellen. Eine Nachsteuerung findet nicht statt, wenn die Bundesregierung in demselben Jahr, in dem die wiederholte Überschreitung nach Satz 1 festgestellt wurde, oder in dem vorangehenden Jahr bereits einen Beschluss gefasst hat, der die Anforderungen nach Satz 1 erfüllt.*

§ 8 Abs. 2 KSG n.F.:

*Zur Vorbereitung des Beschlusses der Bundesregierung legen alle zuständigen Bundesministerien, insbesondere diejenigen, in deren Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die zur Überschreitung beitragen, innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Projektionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen Vorschläge für Maßnahmen in den jeweiligen ihrer Verantwortlichkeit unterfallenden Sektoren vor. Die Vorschläge können auch sektorübergreifende Maßnahmen enthalten. Die Bundesregierung berät über die zu ergreifenden Maßnahmen in den*

*betroffenen Sektoren oder in anderen Sektoren oder über sektorübergreifende Maßnahmen und beschließt diese schnellstmöglich, spätestens innerhalb desselben Kalenderjahres. Dabei kann sie die bestehenden Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung berücksichtigen und die Jahresemissionsmengen der Sektoren durch eine Rechtsverordnung nach § 5 Absatz 4 ändern. Vor Erstellung der Beschlussvorlage über die Maßnahmen sind dem Expertenrat für Klimafragen die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion zur Prüfung zu übermitteln. Das Prüfungsergebnis wird der Beschlussvorlage beigefügt.*

§ 8 Abs. 4 KSG n.F.:

*Weisen die Projektionsdaten nach § 5a nach Feststellung des Expertenrats für Klimafragen nach § 12 Absatz 1 in zwei aufeinanderfolgenden Jahren aus, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2031 bis einschließlich 2040 die Summe der Jahresemissionsgesamtmenen nach § 4 Absatz 4 in Verbindung mit § 4 Absatz 2 für diese Jahre überschreitet, so beschließt die Bundesregierung ab dem Jahr 2030 Maßnahmen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmenen für die Jahre 2031 bis 2040 sicherstellen. Absatz 1 Satz 2 sowie die Absätze 2 und 3 gelten entsprechend.*

Anlage 2 KSG n.F.:

Jahresemissionsgesamtmenen für die Jahre 2020 bis 2030

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Jahresemissionsgesamtmenge in Millionen Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent	813	786	756	720	682	643	604	565	523	482	438 <sup>**</sup>

Anlage 2a KSG n.F.:

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Anlage 3 KSG n.F.:

	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
Jährliche Minderungsziele gegenüber 1990	67 %	70 %	72 %	74 %	77 %	79 %	81 %	83 %	86 %	88 %

**B. Die Beschwerdeführenden**

**I. Bf. 1) und 2)**

Die Bf. zu 1) und 2) sind Umwelt- und Menschenrechtsverbände. Der Bf. zu 1) (Greenpeace e.V.) ist eine der bekanntesten Umweltschutzorganisationen in Deutschland sowie weltweit. Greenpeace in Deutschland wurde im Jahr 1980 gegründet und setzt sich seitdem aktiv und bundesweit für den Schutz der Umwelt und der Lebensgrundlagen ein. Der Verein ist im Vereinsregister des Amtsgericht Hamburg unter der VR-Nummer 9774 eingetragen.

Der Zweck des Vereins ist gemäß § 2 der aktuellen Satzung:

*... vorrangig die Förderung des Natur-, Umwelt- und Klimaschutzes. Der Verein fördert dazu auch den umwelt- und gesundheitsrelevanten Verbraucherschutz, insbesondere durch Aufklärung und Beratung der Verbraucher, sowie den Tierschutz. Greenpeace setzt sich daneben auch weltweit für Völkerverständigung und Frieden ein. Greenpeace macht als international tätige ökologische Organisation die Probleme der Umwelt, insbesondere die globalen, bewusst und will so die Beeinträchtigung oder Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen von Menschen, Tieren und Pflanzen verhindern. Greenpeace setzt sich für die sozial-ökologische Transformation zur Erreichung der Zwecke des Satzes 1 ein.“*

**Satzung Greenpeace (geänderte Fassung vom 26.06.2024), anbei als**

**Anlage Bf. 30**

Der Bf. zu 1) beschäftigt derzeit ca. 450 festangestellte Mitarbeiter:innen und ermöglicht und unterstützt die Arbeit von ca. 5000 bundesweit aktiv tätigen Ehrenamtlichen.

Der Bf. zu 1) hat 2018 und 2019 die Klimaklage am VG Berlin unterstützt bei der u.a. die Familie der Bf. zu 4 und 5 auf Einhaltung des Klimaziel 2020 geklagt hatte.

**Vgl. VG Berlin, Urteil vom 31.10.2019 - 10 K 412.18 - juris**

Er hat auch die Verfassungsbeschwerden der Bf. zu 3-6 unterstützt, die 2021 zum Klimabeschluss geführt haben. Greenpeace ist global in über 40 klimabezogene Verfahren beteiligt, und war dies unter anderem auch im Verfahren der Klimaseni-orinnen vor dem EGMR.

Der Bf. zu 2) ist seit mehr als 30 Jahren vor allem im Bereich Klima- und Entwick-lungspolitik tätig, und beschäftigt mehr als 100 haupt- und ehrenamtliche Mitar-beiter:innen.

Laut § 2 der aktuellen Satzung

**Satzung Germanwatch e.V. vom 26.08.2022, anbei als**

**Anlage Bf. 31**

verfolgt er als Zweck u.a. ausdrücklich

*„- die Förderung der Entwicklungszusammenarbeit, etwa durch eine menschenrechtsbasierte Umsetzung der Globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung*

*- die Förderung des Umweltschutzes und der ökologischen Le-bensgrundlagen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung und der Ziele des Pariser Klimaabkommens...“*

Der Bf. zu 2) hat 2018-2021 die Klagen mehrerer Betroffener vor dem EuG und EuGH im Verfahren Carvalho et al. ./ Parlament und Rat (ECLI:EU:C:2021:252) unterstützt, die 2021 mangels Zulässigkeit zurückgewiesen wurden. Er hat auch die Verfassungsbeschwerden der Bf. zu 3-6 unterstützt, die 2021 zum Klimabe-schluss geführt haben.

## **II. Bf. zu 3) bis 12)**

Die Bf. zu 3) bis 6) waren persönlich Beschwerdeführende im Verfahren 1 BvR 288/20.

**Die Bf. zu 3)** [REDACTED] ist Studentin an der Georg-August Universität Göttingen, freie Publizistin und engagiert sich seit Jahren als Aktivistin im Klimaschutz und für Fridays for Future, das sie in Deutschland mit aufgebaut hat. Sie will ihre mit dem Klimabeschluss erstrittenen Rechte gewahrt sehen und hält das hier angefochtene Änderungsgesetz zum KSG für ein Gesetz das lediglich Ausreden für die Zielverfehlung erleichtert und die Freiheitsrechte ihrer Genera-tion gerade nicht wahren hilft.



**Die Bf. zu 4.)** ██████████ entstammt einer Bauernfamilie von der Insel Pellworm und ist Studentin der Agrarwissenschaften an der Universität in Kiel.

Pellworm verfügt über einen den üblichen Bemessungsverfahren folgenden Deich.

Der Hof umfasst rund 90 ha Eigenland, und ca. 90 ha Pachtland, die als Ackerland und als Grünland/Weide genutzt werden. Der Betrieb wird als Familienbetrieb geführt. Der Betrieb wird seit 25 Jahren nach den Grundsätzen der ökologischen Landwirtschaft geführt. Der Betrieb ist auf Rinderhaltung und -vermarktung spezialisiert. Aufgrund der exponierten Lage ist er sowohl durch extreme Regenereignisse bedroht (Pellworm liegt unter dem Meeresspiegel und extreme Regenereignisse führen zu extremen und langanhaltenden Überschwemmungen auf den Feldern), als auch mittelfristig durch den Anstieg des Meeresspiegels und die darauf aufsetzenden (stärker und häufiger werdenden) Sturmflutereignisse. Ein akutes Problem für den Hof ist eine frühere Blüte von Aussaat wegen höherer Durchschnittstemperaturen und sodann noch einsetzende Spätfrostereignisse. An diese Art der Folgen des Klimawandels kann der Hof sich nicht anpassen.

Die Bf. will nach dem Studium den Hof ihrer Familie übernehmen und sieht im KSG-Änderungsgesetz eine alarmierende Abschwächung des durch die eigene Verfassungsbeschwerde erstrittenen KSG 2021. Das Erreichen der Klimaschutzziele ist für sie besonders relevant, weil sie zwar selbst öffentliche Verkehrsmittel nutzt und sich klimabewusst verhält, aber sich darüber im Klaren ist, dass gerade die Landwirtschaft absehbar CO<sub>2</sub>-Emissionen verursacht wird, aber gleichzeitig für die Lebensmittelproduktion notwendig ist. Ihre gesamten Lebensplanungen beruhen auf dem elterlichen Hof, aber auch auf der Nachhaltigkeit der Landwirtschaft in Deutschland als Ganzes.

Sie fährt derzeit 2- bis 3-mal monatlich von Kiel nach Pellworm wegen der notwendigen Mitarbeit auf dem Hof und setzt mit der (bislang mit fossilen Treibstoffen) betriebenen Fähre von Nordstrand über.

**Der Bf. zu 5.)** ██████████ ist Student der Biologie in Kiel. Er setzt sich täglich mit den Verbindungen zwischen der Klimakrise und der Biodiversitätskrise auseinander und fürchtet um seine Heimat auf Pellworm. Auch in seiner persönlichen Lebensplanung spielt Pellworm und der elterliche Hof als Heimat eine große Rolle und er fürchtet, dass der fortschreitende Klimawandel zu einem Überschreiten von Kipppunkten führt, das uneinholbare Folgen für Ökosysteme und das Leben in Deutschland haben wird. Für seine Lebensplanung in Deutschland ist es unabdingbar, dass er sich auf Einschränkungen aufgrund von Klimaschutzmaßnahmen einstellen, sich aber auch auf diese verlassen kann.

**Der Bf. zu 6.)** [REDACTED] kommt von der Insel Langeoog, eine der Nordseeinseln vor der Küste Niedersachsens, nahe der niederländischen Grenze, die nur von Dünen geschützt wird und nicht über einen Deich verfügt. Seine Familie war in der Hotel- und Gastronomiebranche tätig, inzwischen betreibt sie einen Versand von regionalen Produkten.

Der Beschwerdeführer selbst wird aufgrund der Vulnerabilität der Insel von zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels persönlich betroffen sein, nicht nur allgemein in seinen Freiheitsrechten: Es ist unstreitig, dass der Meeresspiegelanstieg und damit einhergehende Veränderungen der Winde und Wellenhöhe sich negativ bis katastrophal auf sandige Küsten und Inseln auswirken können. Weitere ernsthafte Bedenken betreffen das Thema Trinkwasser, das in Langeoog aus einer unterirdischen Süßwasserlinse im östlichen Teil der Insel gewonnen wird. In diesem Gebiet sind die Dünen weniger hoch und die Linse droht von Hochwasser und stürmischen Wellen überflutet zu werden, was die Trinkwasserversorgung und damit die Zukunft der Insel insgesamt in Frage stellt.

Er ist seit 2023 Auszubildender zum Groß- und Außenhandelskaufmann in einem ökologischen Großhandel in der Nähe von Oldenburg (Huntlosen) in Niedersachsen. Er fährt fast jede Woche auf die Insel Langeoog, auch um im elterlichen Betrieb und der Konditorei seines Onkels mitzuhelfen. Er nutzt einen Pkw mit Verbrennungsmotor und wird sich mit einem Verdienst von derzeit 840 Euro netto auch mittelfristig kein E-Auto finanzieren können. Er hat sich deswegen auch entschieden, seine konkrete Freiheitsrechtssicherung über eine weitere Verfassungsbeschwerde, gerichtet auf Handeln im Verkehrsbereich einzureichen (unser Az. 324/24).

Seine Lebensplanung beinhaltet seine Heimat Langeoog, aber auch eine Spezialisierung auf den Weinhandel, der (nach weiteren Fortbildungen) eine klare Notwendigkeit zu Reisen beinhaltet. Für ihn ist auch deswegen die Umsetzung des 2021 erstrittenen Schutzes seiner Freiheitsrechte zentral.

**Die Bf. zu 7.)** [REDACTED] hat sich trotz ihrer akuten Multiple Sklerose-Erkrankung entschlossen, an dieser Beschwerde mitzuwirken, um nicht nur allgemein Freiheitsrechte, sondern auch den aufgrund ihrer besonderen Betroffenheit notwendigen Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels einzufordern.

Die Bf. hat Slawistik und Volkswirtschaft studiert (Universität Hamburg). Sie ist verheiratet und hat eine Tochter. Sie leidet unter Multiple Sklerose, dies wurde erstmals 2007 diagnostiziert.

**MS Symptombericht** [REDACTED], **anbei als**

### **Anlage Bf. 32**

Sie erhält aufgrund ihrer Erkrankung eine volle Erwerbsminderungsrente seit dem 1.3.2018 und ihr ist ein Grad der Behinderung von 30 % seit 27.11.2019 bescheinigt worden.

**Konvolut Belege** [REDACTED] **anbei als**

### **Anlage Bf. 33**

Multiple Sklerose ist eine chronisch-entzündliche Krankheit des zentralen Nervensystems. Die genauen Ursachen sind noch nicht geklärt. Da die Entzündungen jeden Nerv des zentralen Nervensystems betreffen können, gibt es unterschiedliche Symptome wie z.B. Seh- oder Gehbehinderungen, sowie Lähmungserscheinungen bis hin zur Abhängigkeit vom Rollstuhl und anderen Hilfsmitteln. Die Fatigue als MS-bedingte Erschöpfung trifft Schätzungen zufolge 75 – 95 % aller MS-Patienten.

Die Bf. leidet schon seit dem Studium und diagnostiziert seit 2007 vor allem unter extremer Fatigue sowie Konzentrations- und Wortfindungsschwierigkeiten,

**vgl. Symptombesicht (Anlage Bf. 32)**

Schätzungen zufolge leben weltweit ca. 2,8 Millionen Menschen mit MS, in Deutschland leben nach Zahlen des Bundesversicherungsamtes mehr als 280.000 MS-Erkrankte. Jährlich wird bei mehr als 15.000 Menschen MS neu diagnostiziert. Frauen erkranken etwa doppelt so häufig wie Männer. Die Erkrankung wird in der Regel zwischen dem 20. und 40. Lebensjahr festgestellt.<sup>31</sup> Multiple Sklerose ist aktuell nicht heilbar.

Die Bf. leidet unter dem **Uhthoff-Phänomen**. Dieses tritt bei ca. 60-80 % der MS-Patienten auf und wird durch eine heiße Umgebung ausgelöst. Schon eine Körpertemperaturerhöhung von ~0,5 °C kann Symptome auslösen, die sich mit der allgemeinen Fatigue überschneiden, also etwa langsamere Reaktionsfähigkeit, das Erschlaffen der Muskulatur z.B. des Bewegungsapparats oder Beeinträchtigung der Sehkraft.

Eine US-Studie, publiziert im Jahr 2021 begutachtete über 100.000 Patienten mit MS in den USA. Das klare Ergebnis war, dass während Hitzewellen erheblich mehr Patienten akut medizinische Hilfe (Notfallpraxen oder Krankenhaus) in Anspruch nehmen mussten als in einem Vergleichszeitraum

---

<sup>31</sup> Für alle Hintergründe: <https://www.dmsg.de/multiple-sklerose/> (zuletzt abgerufen am 9.9.2024).

**Elser et. al., Anomalously warm weather and acute care visits in patients with multiple sclerosis, PLOS Medicine| <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003580> April 26, 2021, anbei als**

### Anlage Bf. 34

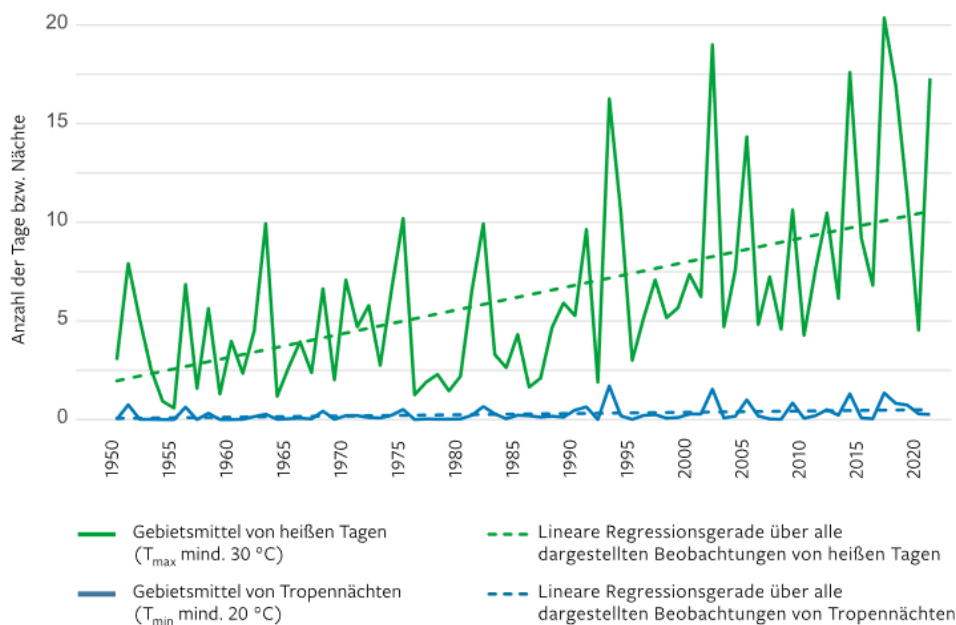
Diese Symptomatik beobachtet die Bf. in warmen Monaten und vor allem an heißen Tagen zunehmend bei sich selbst. Beigefügt ist eine Beschreibung der Bf. dieser Symptome, die sie zusätzlich in ihrem täglichen Leben einschränken (siehe Symptombericht, Anlage Bf. 32).

An heißen Tagen kann die Bf. sich oft kaum noch fortbewegen, und der Nachtschlaf ist erheblich beeinträchtigt. Es kommt zu extremen Konzentrationsverlusten und auch der geringfügigen Beschäftigung kann die Bf. kaum noch nachgehen.

Der Bf. ist bekannt, dass durch den anthropogenen Klimawandel Häufigkeit und Intensität von Hitzewellen in Deutschland de facto und nicht nur prognostisch zunehmen. Schon jetzt ist die Bf. deshalb einer erhöhten Exposition und Stärke ihrer Symptome ausgesetzt, denn die Anzahl heißer Tage und Nächte steigt auch in Deutschland deutlich:

o **Abbildung 3-12**

Anzahl heißer Tage und Tropennächte im Gebietsmittel in Deutschland zwischen 1951 und 2022



SRU, eigene Darstellung; Datenquelle: DWD o. J.-b

**SRU, Sondergutachten Umwelt und Gesundheit (Anlage Bf. 10), S. 81.**

Aufgrund der positiven Effekte auf die Symptomatik und die Verbesserung der Lebensqualität befürwortet daher der Ärztliche Beirat der Deutschen Multiple Sklerose Gesellschaft (DMSG), Bundesverband e.V. die Aufnahme der in Deutschland erhältlichen Kühlwesten und anderer körperkühlender Produkte in das Hilfsmittelverzeichnis und die Verordnungsfähigkeit zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung.<sup>32</sup> Der Bf. ist daher nun eine Kühlweste verschrieben worden.

**Rezept Kühlweste [REDACTED] vom [REDACTED] anbei als**

**Anlage Bf. 35**

Anpassungsstrategien allein können aber die Betroffenheit nicht auffangen, da die Belastungssymptome graduell auftreten, und auch das Tragen einer Hitzeschutzweste eine erhebliche Belastung darstellt. Der Bf. wird vor allem durch eine Begrenzung der weiteren Auswirkungen des Klimawandels geholfen.

**Die Bf. zu 8.) [REDACTED]** ist Rentnerin und hat sich aufgrund des Urteils des EGMR in der Sache Klimaseniorinnen bei der Verfahrensbevollmächtigten gemeldet, um Schutz einzufordern.

Die Bf. ist österreichische Staatsbürgerin, hat aber seit 1999 ihren Lebensmittelpunkt in Berlin und lebt hier dauerhaft.

Die Bf. leidet an metastasierendem Brustkrebs. Sie wurde zuletzt 2019 in einer Reha behandelt, die Befunde ergeben sich aus dem Entlassungsbericht

**Ärztlicher Entlassungsbericht [REDACTED] anbei als**

**Anlage Bf. 36**

Sie ist zu 100 % erwerbsunfähig, vgl.

**Bescheid der deutschen Rentenversicherung vom [REDACTED]  
[REDACTED] anbei als**

**Anlage Bf. 37**

Durch diese Krankheit ist die Bf. ständig und immer körperlich geschwächt. Sie leidet, wie viele Frauen mit dieser Erkrankung, unter chronischer Fatigue, außerdem zunehmende Atemlosigkeit. An heißen Tagen kann die Bf. nicht am normalen

---

<sup>32</sup>Dazu etwa Stellungnahme vom Oktober 2022: [https://www.dmsg.de/fileadmin/user\\_upload/PM\\_Stellungnahme\\_K%C3%BChlwesten\\_bei\\_MS.21.10.2022.pdf](https://www.dmsg.de/fileadmin/user_upload/PM_Stellungnahme_K%C3%BChlwesten_bei_MS.21.10.2022.pdf)

Leben teilnehmen, ab 25°C kann sie nur in kühlere Bereiche wie z.B. Parks gehen, da es in der Wohnung oft (trotz Ummzug, siehe unten) zu heiß ist.

Sie wohnte bis Oktober 2023 in der [REDACTED] und ist aufgrund der extremen Hitze-Belastung in den letzten Sommern auch in den Innenräumen umgezogen. Dieses Gebäude hat acht Etagen, im Erdgeschoß Gewerbe, fünf Stockwerke Büros und die obersten drei Geschosse Wohnungen. Diese drei Geschosse haben eine Glas- und Metallfassade, wodurch sich besonders die Räume mit Ausrichtung Süden stark aufgeheizt haben. Erbaut wurde dieses Gebäude Ende der 90er Jahre. Die Wohnsituation war im Sommer unerträglich. Die Wohnung der Bf. hatte an sonnenreichen Tagen mit direkter Sonneneinstrahlung oft eine Temperatur von 30°C oder mehr, selbst mit permanent heruntergelassenen, fachgerecht montierten Sonnenrollos.

Die neue Wohnung der Bf. befindet sich in Berlin Mitte und hat eine Steinfassade mit weniger direkter Sonneneinstrahlung.

Schon jetzt hat die Bf. also aufgrund des menschengemachten Klimawandels und der zunehmenden Extreme eine Änderung ihrer persönlichen Lebensumstände vornehmen müssen und ist zudem einer erhöhten Exposition ausgesetzt.

Die Bf. erlebt den Klimawandel mit den zunehmenden Hitzetagen und tropischen Nächten als akut bedrohlich und ist verzweifelt, dass weltweit keine schärferen Maßnahmen zur Eindämmung der Klimakrise unternommen werden. Sie hat kein eigenes Auto, der ÖPNV ist für die Bf. an heißen Tagen aber nicht nutzbar. Sie muss mindestens einmal monatlich zum Kontroll- und Behandlungstermin beim Onkologen.

Die Bf. berichtet selbst:

*„Wenn ich in der Praxis meines Onkologen bin, sprechen wir immer wieder über die Belastung durch Hitzestress auf die ohnehin erschöpften Körper. Viele mit meiner Erkrankung oder anderen chronischen Erkrankungen können sicher nicht umziehen oder sich eine Klimaanlage leisten. Die Teilnahme am öffentlichen Leben ist dadurch stark eingeschränkt, und man verbringt die Tage entweder in schattigen Bereichen, von denen es in vielen Städten nicht viele gibt, oder hinter heruntergelassenen Sonnenrollos.“*

In Berlin als Großstadt ist die Hitzeentwicklung nochmals erhöht, wie die Senatsverwaltung selbst festgestellt hat. Sie will 2025 nun einen Hitzeaktionsplan verabschieden.

Siehe <https://www.berlin.de/aktuelles/8865682-958090-berliner-senat-plant-hitzeaktionsplan.html>

Anpassungsstrategien allein können die Betroffenheit aber nicht auffangen.

**Vgl. SRU, Sondergutachten Umwelt und Gesundheit, Juni 2023 (Anlage Bf. 10), S. 84 ff.**

Der Bf. wird vor allem durch eine Begrenzung der weiteren Erwärmung und damit der extremen Auswirkungen des Klimawandels geholfen.

**Die Bf. zu 9)** [REDACTED] ist in Münster geboren, wohnt aber jetzt ebenfalls in Berlin. Sie hat an der Universität Münster soziale Arbeit studiert und lebt mit einer chronischen, fortschreitenden und ggf. lebensverkürzenden Erkrankung (chronische Herz-Lungenerkrankung, Fontan-Zirkulation), die mehrfach chirurgisch behandelt worden ist

**Fachärztliches Gutachten vom [REDACTED] anbei als**

**Anlage Bf. 38**

Daraus resultiert ein Grad der Schwerbehinderung von 100

**Schreiben zur Feststellung des GdB von 100 [REDACTED] vom [REDACTED] anbei als**

**Anlage Bf. 39**

und ein Pflegegrad 2

**Feststellung des Pflegegrad 2 [REDACTED] anbei als**

**Anlage Bf. 40**

Sie ist derzeit zwar nur sehr eingeschränkt leistungsfähig, arbeitet aber selbstständig als Beraterin im Bereich der Inklusion und Anti-Diskriminierung. Auftraggeber:innen sind häufig Schulen oder soziale Träger bzw. Stiftungen.

Patient:innen mit Fontan Zirkulation sind im Vergleich zu gesunden Gleichaltrigen in der Belastbarkeit deutlich eingeschränkt. Der spezielle Herzfehler führt zu schneller Erschöpfung, Atemnot und Schwindel; hinzu kommt bei der Bf. eine Lungenerkrankung (Asthma Bronchiale und restriktive Ventilationsstörung).

**Fachärztliches Gutachten [REDACTED] anbei als**

**Anlage Bf. 41**

Ihre Lebenserwartung ist eingeschränkt, aber die Bf. kämpft jeden Tag um ihre Gesundheit und um Teilhabe am gesellschaftlichen und sozialen Leben. Die Bf. ist auf einen Rollstuhl angewiesen und muss bereits jetzt immer ein Sauerstoffgerät mit sich führen, wenn sie ihre Wohnung verlässt. Sie erhält aufgrund ihres geringen Einkommens Eingliederungshilfe auf Grundlage des SGB IX.

Die Auswirkungen des Klimawandels, vor allem die zunehmende Anzahl heißer Tage und heißer Nächte betrifft sie in ihrer speziellen Erkrankung erheblich. Sie sieht durch die Änderungen am KSG eine Schwächung der Einhaltungschancen der Klimaziele, und damit konkret ihres Gesundheitsschutzes.

Die Bf. sieht mit großer Sorge in die Zukunft und hat sich trotz ihrer akuten Erkrankung entschlossen, die vorliegende Beschwerde, wie auch eine weitere, gerichtet auf konkrete Maßnahmen im Verkehrsbereich (unser Az. 324/24 - folgt zeitlich nach), zu erheben. Sie befürwortet Klimaschutz, befürchtet aber, dass Gesundheits- und Freiheitsrechtsschutz in der Zukunft nur für besserverdienende und besser gestellte Menschen garantiert wird.

**Bf. zu 10)** [REDACTED] arbeitet in einem Archiv in Lüchow und erhält Teilzeitrente. Sie lebt im Dorf Klein Witzeetze nahe Dannenberg in Niedersachsen.

**Bf. zu 11)** [REDACTED] ist Gärtnerin und lebt in einer Wohn-gemeinschaft in Petersberg bei Eisenberg im Saale-Holzland Kreis in Thüringen.

**Bf. zu 12)** [REDACTED] ist Altenpflegerin und lebt im Landkreis Düren im Dorf Gevelsdorf.

Die drei Bf. verfügen über relativ geringe Einkommen und sind aufgrund ihrer Wohn- und Arbeitsorte auf bezahlbare Mobilität auf dem Land angewiesen. Allen dreien steht Mobilität mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht angemessen zur Verfügung, alle drei verfügen über einen Pkw mit Verbrennungsmotor. Sie sehen in der Schwächung der Umsetzungsarchitektur des KSG und vor allem der Abschaffung der Nachsteuerung eine Verschiebung von wirksamen Maßnahmen vor allem im Verkehrsbereich. Sie fürchten, dass ihre persönlichen Freiheitsrechte insbesondere im Hinblick auf die Mobilität auf dem Land schon bald erheblich eingeschränkt werden, nämlich wenn das verfassungsrechtlich determinierte CO<sub>2</sub>-Budget bereits 2033 bzw. 2037 aufgebraucht ist, ohne dass für ihre Mobilität Platz bleibt.

Sie haben sich entschlossen diese und zusammen mit den Bf. zu 1) und 2) sowie zu 6) und 9) auch die separat einzureichende Verfassungsbeschwerde wegen



gesetzgeberischem Unterlassen zu erheben (unser Az. 324/24), weil sie vor der „Vollbremsung“ existenzielle Sorge haben und aufgrund ihres Wohnorts und beschränkten Einkommen gerade von Klimaschutzmaßnahmen zur Einhaltung der Klimaschutzpflicht aus Art 20a GG stark betroffen sind.

Die übrigen ■■■■■ Bf. leben dauerhaft in Deutschland und streiten für den Erhalt ihrer intertemporalen Freiheitsrechte durch rechtzeitige Klimaschutzmaßnahmen sowie ein ausreichendes Amibitionsniveau zur Einhaltung des objektiven Klimaschutzgebots aus Art 20aGG.

### **C. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde**

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, da die Voraussetzungen des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG sowie der §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG vorliegen.

#### **I. Beschwerdeberechtigung**

Sowohl die beschwerdeführenden Verbände als auch die beteiligten natürlichen Personen sind beschwerdeberechtigt.

##### **1. Verbände (Bf. zu 1) und 2))**

Die Beschwerdefähigkeit der Bf. zu 1) und 2) richtet sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG, da es sich um eingetragene Vereine und damit um inländische juristische Personen handelt. Danach gelten für sie die Grundrechte, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Diese Vorgabe ist im Lichte der Entscheidung des EGMR und der Aarhus-Konvention entsprechend völkerrechtsfreundlich auszulegen. Dies führt dazu, dass die Bf. zu 1) und 2) grundrechtliche Schutzpflichten in Prozessstandschaft geltend machen können.

Die Bf. zu 1) und 2) begehren mit der Verfassungsbeschwerde im Einklang mit der Entscheidung des EGMR im Fall „KlimaSeniorinnen“ (dazu oben, A.II.1.b)bb)) und im Rahmen ihrer satzungsmäßigen Zwecke den Schutz der Grundrechte der vom Klimawandel betroffenen Menschen in Deutschland. Diese menschenrechtliche Verbandsklageberechtigung durch den EGMR kann im Einklang mit nationalem Verfassungsprozessrecht anerkannt werden.

In seiner „KlimaSeniorinnen“-Entscheidung hat der EGMR für den Bereich des Klimaschutzes als „gemeinsames Anliegen der Menschheit“ eine menschenrechtliche Verbandsbeschwerde anerkannt. Nach dem Urteil können Verbände unter bestimmten Umständen den Schutz der durch den Klimawandel betroffenen Menschenrechte im Rahmen der Individualbeschwerde (Art. 34 EMRK) kollektiv geltend machen,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 489 ff., siehe auch bereits oben, A.II.1.b)bb).**

Nach der Entscheidung gebieten es die Besonderheiten des Klimawandels, die Möglichkeit anzuerkennen, dass Verbände unter bestimmten Bedingungen als Vertreter der betroffenen Personen auftreten können, um deren Menschenrechte geltend zu machen (EGMR, a.a.O., Rn. 498).

Für eine solche Beschwerdeberechtigung ist nach dem EGMR erforderlich, dass ein Verband

- a) in der jeweiligen Rechtsordnung rechtmäßig niedergelassen und tätig ist,
- b) satzungsgemäß den Zweck verfolgt, die Menschenrechte seiner Mitglieder oder anderer betroffener Personen innerhalb der betreffenden Rechtsordnung vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen, und
- c) nachweisen kann, dass er als wirklich qualifiziert und repräsentativ angesehen werden kann, um im Namen von Mitgliedern oder anderen Personen zu handeln, die von den Bedrohungen oder nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind,

**EGMR, a.a.O., Rn. 502.**

Diese Anforderungen treffen auf die Bf. zu 1) und 2) zu. Beide sind in Deutschland rechtmäßig niedergelassen und seit vielen Jahren tätig.

Ausweislich ihrer Satzungen (siehe oben, B.I.) verfolgen sie zudem den Zweck, die Menschenrechte ihrer Mitglieder und anderer Menschen in Deutschland und zu diesem Zweck die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Auch tatsächlich sind sie in diesem Sinne seit vielen Jahren sowohl gerichtlich als auch außegerichtlich tätig und daher im Sinne der EGMR-Rechtsprechung als qualifiziert und repräsentativ anzusehen.

Gemäß der Satzung des Bf. zu 1), (Anlage Bf. 30) verfolgt dieser unter anderem den Zweck, die Beeinträchtigung oder Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen von Menschen zu verhindern. Dies betrifft insbesondere die menschenrechtlich relevanten Auswirkungen des Klimawandels. Diesbezüglich ist der Bf. zu 1) in zahlreichen Projekten tätig, wie im Einzelnen seiner Webseite,

<https://www.greenpeace.de/klimaschutz>

entnommen werden kann. Der Bf. zu 1) engagiert sich in verschiedenen klimawandelbezogenen Gerichtsverfahren, auch wenn er aufgrund der restriktiven – in

Bezug auf das UmwRG völkerrechtswidrigen<sup>33</sup> – Regelungen zur Verbandsklage in Deutschland bisher kein eigenes Klagerecht hat.

Siehe zu den vom Bf. zu 1) unterstützten „Klimaklagen“ auch

<https://www.greenpeace.de/klimaschutz/klimakrise/klimaklagen>

In allen Verfahren wird in der Sache die Verletzung von Grund- und/oder Menschenrechten infolge der Auswirkungen des Klimawandels gerügt.

Der Bf. zu 2) verfolgt nach seiner Satzung (Anlage Bf. 31) gemäß deren § 2 Abs. 3 unter anderem den Zweck, die ökologischen Lebensgrundlagen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung und die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu fördern. Er sieht sich dabei nach § 2 Abs. 1 der Satzung ausdrücklich auch „Menschenrechten verpflichtet“. Auch der Bf. zu 2) verfolgt seine Ziele beständig und seit langer Zeit in verschiedenen Projekten, wie seiner Webseite,

<https://www.germanwatch.org/de/thema/klima>,

entnommen werden kann.

Damit liegen die vom EGMR entwickelten Zulässigkeitsvoraussetzungen im Hinblick auf beide beschwerdeführenden Verbände vor. Ihre Beschwerdeberechtigung ist auch im Hinblick auf die vorliegende Verfassungsbeschwerde als menschenrechtliche Prozessstandschaft anzuerkennen, denn die Vereine machen keine eigene Rechtsverletzung geltend,

**vgl. EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 498.**

Die Begründung, mit welcher das BVerfG die Beschwerdebefugnis der Umweltverbände im Klimabeschluss 2021 zurückwies, ist auf die vorliegende Konstellation nicht übertragbar. Dort lehnte das BVerfG eine altruistische Klageberechtigung von Umweltverbänden als „Anwälten der Natur“ ab, eine solche Klageberechtigung ergebe sich auch nicht aus dem Unionsrecht,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 136 f.**

Vorliegend geht es aber nicht um die Geltendmachung von Unionsumweltrecht, sondern um eine menschenrechtliche Prozessstandschaft, die vom EGMR auf Grundlage der EMRK anerkannt wurde. Die EMRK und die Urteile des EGMR

---

<sup>33</sup> Hintergrund ist Erfordernis einer demokratischen Binnenstruktur nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 UmwRG, das vom Aarhus Compliance Committee als völkerrechtswidrig gerügt wurde, vgl. <https://www.bmu.de/meldung/aarhus-compliance-beschluss-vii-8g-oeffentlichkeitsbeteiligung-gestartet>. Eine Reform des UmwRG ist derzeit im Gange, ein Referentenentwurf liegt vor, <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-umwelt-rechtsbehelfs-gesetzes-und-weiterer-umweltrechtlicher-vorschriften>.

binden das BVerfG zwar nicht unmittelbar, sind aber als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte heranzuziehen,

**BVerfG, Urteil vom 26.2.2020 – 2 BvR 2347/15 u.a. = NJW 2020, 905, Rn. 302 m.w.N.**

Den vom EGMR formulierten grundlegenden konventionsrechtlichen Wertungen im Sinne verallgemeinerungsfähiger allgemeiner Grundlinien ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung zu tragen,

**BVerfG, Urteil vom 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12 u.a. = NJW 2018, 2695, Rn. 173.**

Die menschenrechtliche Verbandsklage zum Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels ist eine solche grundlegende konventionsrechtliche Wertung. Ihr ist deswegen bei der Auslegung des Verfassungsprozessrechts Rechnung zu tragen, indem ausnahmsweise eine Prozessstandschaft zur Geltendmachung der Grundrechte Dritter anerkannt wird,

**Zur ausnahmsweisen Zulässigkeit der Prozessstandschaft Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 63. EL Juni 2023, § 90 Rn. 361.**

Die Eröffnung der Prozessstandschaft ist wegen der restriktiven Rechtsprechung des BVerfG zu den grundrechtlichen Schutzpflichten geboten. Dies gilt jedenfalls, soweit den menschenrechtlichen Maßstäben des EGMR nicht im Rahmen der intertemporalen Freiheitssicherung umfassend Rechnung getragen wird.

Für die Anwendung der menschenrechtlichen Verbandsklagebefugnis ist unter anderem maßgeblich, inwieweit das nationale (Verfassungs-)Recht Individuen einen konventionsrechtlich hinreichenden Menschenrechtsschutz vor den Auswirkungen des Klimawandels gewährt,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 503.**

Dies ist in Deutschland im Hinblick auf die grundrechtlichen Schutzpflichten, die dogmatisch dem Ansatz des EGMR entsprechen, nicht der Fall. Die Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf die Verletzung des Untermaßverbots (gar keine oder evident unzureichende Maßnahmen) durch unterlassenen Klimaschutz,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 152 m.w.N.**

ist nicht vereinbar mit der weitergehenden Rechtsprechung des EGMR zu den positiven Schutzpflichten, welche die Vertragsstaaten im Hinblick auf den Klimawandel treffen (dazu näher unten, D.II.3. sowie bereits oben, A.II.1.b)aa)),

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 538 ff.; siehe auch Calliess/Täuber, Klimaklagen nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2024, 945, (951 f.)**

Legt man die bisherige Schutzpflichtendogmatik des BVerfG zugrunde, wäre eine Verbandsklage in Prozessstandschaft zuzulassen, weil die Beschränkung der Prüfung auf eine Untermaßverletzung deutlich und strukturell hinter den Vorgaben aus Art. 8 EMRK zurückbleibt.

Den Bf. ist allerdings bewusst, dass aufgrund der dogmatischen Einordnung als Beeinträchtigung der intertemporalen Freiheitsrechte aufgrund von zu erwartenden Klimaschutzmaßnahmen das BVerfG in seinem Klimabeschluss einen anderen Anknüpfungspunkt für die Rechtsverletzung als einschlägig ansah als der EGMR. Insoweit könnte das nach Art. 8 EMRK gebotene menschenrechtliche Schutzniveau möglicherweise auch über die Figur der intertemporalen Freiheitssicherung (i. V. m. Art. 20a GG) hergestellt werden.

Zugleich hat das Gericht eine Schutzpflichtverletzung nicht grundsätzlich abgelehnt, sondern diese im Gegenteil als möglich angesehen, und nur im konkreten Fall (Sachlage und Vortrag im Jahr 2020) die Verletzung abgelehnt. Damit ist es ggf. auch im Bereich der individuellen Schutzpflichten möglich, das nach Art. 8 EMRK gebotene Schutzniveau zu gewährleisten.

Letztlich ist bislang in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht geklärt, ob das Schutzniveau zur Gewährleistung der Freihaltung des Einzelnen von den

- i) Auswirkungen des Klimawandels (Schutzpflichten)
- ii) Auswirkungen der Klimaschutzpolitik in der Zukunft (intertemporale Freiheitsrechte)

den vom EGMR entwickelten Anforderungen zu Art. 8 EMRK genügt, also einen materiell hinreichenden Menschenrechtsschutz aufgrund von Individualbeschwerden gewährleistet. Insoweit die Maßstäbe unterschiedlich wären, also das Gericht den Maßstab des EGMR bei einer Individualverfassungsbeschwerde nicht vollumfänglich anwenden sollte, ist es zur Gewährleistung des konventionsrechtlichen Schutzniveaus (Art. 8, Art. 6 EMRK) geboten, eine Verbandsklagebefugnis in Prozessstandschaft zuzulassen.

## **2. Natürliche Personen**

Sämtliche weitere Bf. sind als natürliche Personen grundrechts- und damit beschwerdefähig (§ 90 Abs.1 BVerfGG). Auch Minderjährige können beteiligten- und prozessfähig im Verfassungsbeschwerdeverfahren sein und als Beschwerdeführer auftreten. Insoweit es sich bei den Bf. in Anlage Bf. 1 um Minderjährige handelt, haben die gesetzlichen Vertreter die Vollmachten (mit)unterzeichnet.

## **II. Beschwerdegegenstand und Beschwerdefrist**

Die Verfassungsbeschwerde hat einen zulässigen Beschwerdegegenstand (§ 90 Abs. 1 BVerfGG) und wurde – soweit fristgebunden – fristgemäß erhoben (§ 93 BVerfGG). Sie richtet sich gegen gesetzgeberische Akte der öffentlichen Gewalt bzw. deren Unterlassen.

### **1. Verfassungswidrigkeit des Reduktionspfades (unzureichendes Ambitionsniveau und unzureichende Absicherung des Pfades)**

Mit dem Antrag zu 1) rügen die Verfassungsbeschwerden die Verfassungswidrigkeit des KSG-Reduktionspfades.

Konkret rügen sie, dass die Klimaschutzziele (§ 3 Abs. 1 KSG) sowie die jährlichen Minderungsziele und die Jahresemissionsgesamtmengen (§ 4 Abs. 1 bis 3 i.V.m. Anlagen 2 bis 3 KSG) zu wenig ambitioniert sind, um den Vorgaben des Klimaschutzgebots (Art 20a GG) zu genügen. Die hiermit im Ergebnis in Deutschland zur Emission zugelassenen Mengen sind zu hoch (unzureichendes Ambitionsniveau), und dies greift aus ihrer Sicht in ihre intertemporalen Freiheitsrechte ein (Art. 2 Abs. 1 GG).

Weiter rügen sie, dass die gesetzlichen Regelungen in § 4 Abs. 2, Abs. 3 KSG dazu führen, dass das Gesetz die zulässigen Emissionsmengen im Ergebnis nicht wirksam begrenzt (unzureichende Absicherung des Pfades), weil Zielverfehlungen nach 2040 nicht mehr angerechnet werden und die Bundesregierung die zulässigen Emissionsmengen per Rechtsverordnung erhöhen kann.

Der Antrag zu 1) ist als Verfassungsbeschwerde gegen die genannten gesetzlichen Regelungen in §§ 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 bis Abs. 3 sowie Anlagen 2 bis 3 KSG n.F. zulässig (dazu a)). Hinsichtlich des unzureichenden Ambitionsniveaus sind sie hilfsweise jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des gesetzgeberischen Unterlassens zulässiger Beschwerdegegenstand (dazu b)).

#### **a) Verfassungsbeschwerde gegen gesetzliche Regelungen fristgemäß**

Die Verfassungsbeschwerde gegen die Regelungen in § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 bis Abs. 3 sowie Anlagen 2 bis 3 KSG richtet sich gegen ein Gesetz und damit gegen einen legislativen Akt öffentlicher Gewalt (§ 90 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG).

Die Verfassungsbeschwerde ist auch fristgemäß (§ 93 Abs. 3 BVerfGG) erhoben worden. § 3 KSG ist durch das Änderungsgesetz vom Juli 2024 zwar nicht im Wortlaut geändert worden, § 4 aber dafür erheblich und mit Rückwirkung auf § 3. Auch wenn eine angegriffene Norm nicht direkt betroffen von der Gesetzesänderung ist, beginnt die Jahresfrist erneut zu laufen, wenn sich auf mittelbare Weise ein neuer Inhalt, ein erweiterter Anwendungsbereich oder neue belastende Wirkungen ergeben,

**BVerfG, Beschluss vom 11. März 2009 - 2 BvR 378/09 -, Rn. 8; BVerfG, Urteil vom 14.07.1999, 1 BvR 2226/94 u.a. = NJW 2000, 55 (56) m.w.N.**

Zusammen stellen §§ 3 und 4 KSG samt Anlagen die „treibhausgasbezogene Bewirtschaftungsordnung“ des KSG in Ausfüllung des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG dar.

**Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, KSG § 3, Rn. 1**

Auf den ersten Blick sind die zulässigen Gesamtemissionsmengen nicht geändert worden – die genannten Regelungen zu den übergeordneten Klimaschutzzielen und zum Gesamtreduktionspfad und den insgesamt zugelassenen Treibhausgas-Emissionen sind durch die KSG-Novelle 2024 aber in einer Weise betroffen, dass von ihnen neue belastende Wirkungen auf die Bf. ausgehen. Dies setzt nach der Rechtsprechung des BVerfG die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG neu in Gang,

**BVerfG, Urteil vom 14.07.1999, 1 BvR 2226/94 u.a. = NJW 2000, 55 (56) m.w.N.**

Das gilt sowohl für die Regelungen zum Ambitionsniveau als auch für die fehlende Mengenbegrenzung.

#### **aa) Ambitionsniveau (zugelassene Mengen)**

Zwar wurden im Zuge der KSG-Novelle 2024 weder die Klimaschutzziele in § 3 KSG noch die sich aus § 4 KSG und Anlagen 2 und 3 zum KSG ergebenden Gesamtemissionsmengen verändert, sondern vielmehr die bislang geltenden sektorbezogenen Jahresemissionsmengen aufaddiert (siehe oben, A.II.3.a)bb)(i)). In diesem Sinne sind die übergeordneten Ziele und der Gesamtreduktionspfad auf dem Papier unverändert geblieben.

Gleichwohl führt die Umstellung des Steuerungsmechanismus auf eine Gesamtbeurteilung *de facto* zu einer Zulassung weiterer Emissionen, weil sie die Notwendigkeit von Emissionsreduktionen entfallen lässt, die nach der bisherigen Rechtslage in den Sektoren Gebäude und vor allem Verkehr notwendig gewesen wären (siehe oben, A.II.3.a)bb)(i)). Für eine mittelbare Wirkung des § 4 Abs.1 S. 1 KSG

auf § 3 Abs. 1 KSG spricht auch, dass auf diesen im Gesetzeswortlaut explizit Bezug genommen wird. Darin heißt es „**Zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1** wird eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung durchgeführt.“

Nach der früheren Rechtslage – also bei Einhaltung der verbindlichen Sektorziele – wären die Sektoren Verkehr und Gebäude zu stärkeren Reduktionen verpflichtet gewesen – unabhängig davon, ob das Gesamtreduktionsziel bis 2030 prognostisch eingehalten werden konnte. Zugleich wären die Emissionen in den Sektoren, die sich „auf Kurs“ befinden, hierdurch nicht gestiegen. Daher führt die Gesetzesnovelle im Ergebnis dazu, dass mehr Emissionen zugelassen werden als dies bislang der Fall gewesen wäre, denn (bereits geschehene und absehbare) Mehremissionen werden durch die Novelle im Nachhinein „legalisiert“. Die Legalisierung dieser Mehremissionen war politisch ein maßgeblicher Grund für die Novelle.

Mit der Zusammenlegung der Emissionen hat der Gesetzgeber deswegen zugleich eine neue Entscheidung über den Reduktionspfad getroffen. Jedenfalls sind die Klimaschutzziele und der Gesamtreduktionspfad durch die Änderungen in § 4 Abs. 1 KSG und Anlagen 2, 2a und 3 KSG in ein anderes gesetzliches Umfeld eingebettet worden, in welchem von ihrer Anwendung neue belastende Wirkungen (Schutzpflichten, intertemporale Freiheit) ausgehen können.

#### **bb) Unzureichende Absicherung des Reduktionspfades (§ 4 Abs. 2, Abs. 3 KSG)**

Ähnliches gilt für die Regelungen in § 4 Abs. 2, Abs. 3 KSG n.F., bei denen durch die Novelle jeweils „nur“ das Wort „Jahresemissionsmengen“ in „Jahresemissionsgesamtmenen“ geändert wurde. Auch von diesen Änderungen gehen im Zusammenhang mit der Novelle insgesamt neue belastende Wirkungen aus.

Dies gilt zunächst für § 4 Abs. 2 KSG, der nur auf § 3 Abs. 1 KSG n.F. (nicht § 3 Abs. 2 KSG) verweist und daher eine Anrechnung von Über- und Unterschreitungen der zulässigen Jahresemissionsgesamtmenen nach 2040 nicht vorsieht (näher unten, D.I.2.a)cc)). Die Ziele in § 3 Abs. 1 KSG (unverändert) beziehen sich nur auf 2030 und 2040.

Diese Nichtanrechnung war grundsätzlich bereits in der zuvor geltenden Fassung des KSG enthalten (§ 4 Abs. 3 KSG a.F.). Allerdings kommt nach der Novelle hinzu, dass nach 2040 auch keine Nachsteuerung nach § 8 Abs. 1, Abs. 4 KSG n.F. mehr erfolgt (dazu unten, D.I.2.b)bb)(iv)). Zuvor galt das Instrument der Sofortprogramme (§ 8 KSG a.F.) zeitlich unbegrenzt und damit auch für den Zeitraum zwischen 2041 und 2045. Es entsteht daher durch die Novelle ein Vakuum nach 2040.



Die Verordnungsermächtigung in § 4 Abs. 6 KSG a.F. konnte vor der Novelle noch verfassungskonform so interpretiert werden, dass sie nur eine „Verschiebung“ von Emissionsmengen nur zwischen den Sektoren und Jahren, nicht aber Änderung der Gesamtmenge ermöglichte. Diese verfassungskonforme Auslegung ist mit dem Übergang zu einer mehrjährigen, sektorübergreifenden Betrachtung jedoch nicht mehr möglich (näher unten, D.I.2.a)dd)).

Die Regelungen zu den übergeordneten Klimaschutzzielen, zum Gesamtreduktionspfad und zu den insgesamt zugelassenen Emissionen (§ 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 bis Abs. 3 sowie Anlagen 2 bis 3 KSG) können daher fristgemäß mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden.

**b) Hilfsweise: Gesetzgeberisches Unterlassen hinsichtlich der Anpassung des Ambitionsniveaus**

Soweit man unterstellt, dass die Jahresfrist hinsichtlich des Ambitionsniveaus (zugelassene Mengen, § 4 KSG n.F. i.V.m § 3 KSG (unverändert) durch das Änderungsgesetz nicht erneut ausgelöst worden und mithin abgelaufen wäre (Bezugspunkt für die Frist wäre dann der Erlass des Änderungsgesetz 2021<sup>34</sup>), ist das Begehren der Bf. jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des gesetzgeberischen Unterlassens tauglicher Beschwerdegegenstand und insoweit auch nicht fristgebunden.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG kann ein Unterlassen des Gesetzgebers Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein, wenn sich eine Handlungspflicht des Gesetzgebers aus dem Grundgesetz herleiten lässt,

**BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20, Rn. 67, juris m.w.N.**

Dies ist im Hinblick auf die von den Bf. geltend gemachten Unterlassungen der Fall. Die Handlungspflicht des Gesetzgebers ergibt sich vorliegend aus den grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art 2 Abs. 2 GG (unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 8 EMRK, siehe oben A.II.1.b)) sowie dem verbindlichen Klimaschutzgebot des Grundgesetzes (Art. 20a GG) im Zusammenspiel mit der Pflicht des Gesetzgebers zur intertemporalen Freiheitssicherung, Art. 2 Abs. 1 GG,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Ls. 1, Ls. 2, Ls. 4.**

Aus diesen Handlungspflichten folgt die Pflicht des Gesetzgebers zur Festlegung eines hinreichenden Ambitionsniveaus auf Ebene der Klimaschutzziele und des Reduktionspfades. Denn unzureichende Klimaschutzziele bzw. die Zulassung einer zu großen Emissionsmenge können sowohl grundrechtliche Schutzpflichten

---

<sup>34</sup> Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG 2021), Art. 1 des Gesetzes v. 18.8.2021, BGBl. I 2021, 3905.

verletzen als auch das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG, dessen Verletzung wiederum zugleich eine Verletzung intertemporaler Freiheit bedeutet,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Ls. 1, Rn. 147 ff. (Schutzpflichten); Ls. 3, Rn. 189 ff. (intertemporale Freiheit).**

Die Verfassungsbeschwerde wegen des gesetzgeberischen Unterlassens der Festlegung eines hinreichenden Ambitionsniveaus ist vorliegend auch nicht deswegen unzulässig, weil der Gesetzgeber im KSG eine (unzureichende) Regelung zum Ambitionsniveau getroffen hat. Die dahingehende Äußerung des BVerfG im Klimabeschluss,

**vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 95,**

erfolgte vor dem Hintergrund, dass die Regelungen zum damaligen Zeitpunkt innerhalb der Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG angegriffen werden konnten und auch angegriffen wurden. Dies wäre vorliegend allerdings nur der Fall, soweit mit der jüngsten Novellierung des KSG auch die Frist hinsichtlich der Klimaschutzziele und des Reduktionspfades neu in Gang gesetzt worden ist (dazu soeben, a)).

Nimmt man hingegen an, dass die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG mit der KSG-Novelle nicht erneut zu laufen begann, kann eine Verfassungsbeschwerde auf ein gesetzgeberisches Unterlassen gestützt werden, soweit geltend gemacht wird, der Gesetzgeber habe durch seine Untätigkeit eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Nachbesserung einer ursprünglich als verfassungskonform angesehenen Regelung verletzt,

**BVerfG, Urteil vom 14.01.1981, 1 BvR 612/72, Rn. 48, juris.**

Eine solche verfassungsrechtliche Pflicht zur Nachbesserung besteht hinsichtlich des Klimaschutzgesetzes bei einer veränderten Sachlage oder im Falle neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse. Dies hebt das BVerfG im Klimabeschluss an verschiedenen Stellen hervor:

Im Zusammenhang mit den grundrechtlichen Schutzpflichten betont das BVerfG, eine Überschreitung des gesetzgeberischen Spielraums könne „aktuell“, „jedenfalls gegenwärtig“ oder „derzeit“ nicht festgestellt werden,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 163, 165, 172.**

In ähnlicher Weise heißt es zum Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG, die Übernahme der Temperaturziele des ParisÜ überschreite den Spielraum des Gesetzgebers „derzeit“ bzw. „jedenfalls aktuell“ nicht, wobei sich die Verpflichtung auf

internationaler Ebene nach Lösungen zu suchen, „aktualisieren“ könne, wenn sich dieses Temperaturziel als unzureichend erweise,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 208, 211 f.**

Das Gleiche gilt mit Blick auf die Einhaltung des anhand der Temperaturschwelle aus Art. 2 Abs. 1 lit. a) ParisÜ konkretisierten Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG. Auch insoweit konnte ein Verstoß angesichts der bestehenden Spielräume des Gesetzgebers „derzeit“ nicht festgestellt werden,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 214, 230, 236 f.**

Aus den zitierten Passagen ergibt sich unzweideutig, dass die dem Gesetzgeber aufgegebenen Sorgfaltspflicht,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 229, 237,**

ihn zur Nachbesserung verpflichtet, wenn sich aufgrund neuer Entwicklungen oder Erkenntnisse zeigt, dass das bislang verfolgte Schutzniveau oder die hierfür eingesetzten Instrumente unzureichend sind. Das BVerfG erkennt dies auch in anderen Konstellationen an, wenn der Gesetzgeber Entscheidungen getroffen hat, deren Grundlage durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehende Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird. Eine solche Nachbesserungspflicht kommt vor allem dann in Betracht, wenn der Staat z.B. durch die Erteilung von Genehmigungen eine eigene Mitverantwortung für etwaige Grundrechtsbeeinträchtigungen übernommen hat.

**BVerfG, Urteil vom 14.01.1981, 1 BvR 612/72, Rn. 61 ff. mit Verweis auf BVerfGE 49, 89 (143 f., 130 f.) und BVerfGE 53, 30 (58).**

In ähnlicher Weise übernimmt der Gesetzgeber auch durch die Zulassung von Emissionen eine Mitverantwortung für daraus resultierende Grundrechtsbeeinträchtigungen – sei es als Adressat grundrechtlicher Schutzpflichten oder im Rahmen intertemporaler Freiheitssicherung.

Damit besteht im Falle neuer tatsächlicher Entwicklungen oder Erkenntnisse eine Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers, die als gesetzgeberisches Unterlassen gerügt werden kann. Eben dies machen die Bf. geltend: Angesichts des Fortschreitens des Klimawandels seit dem Klimabeschluss von März 2021 sowie neuer Erkenntnisse insbesondere zur Größe des verbleibenden (bzw. nicht mehr vorhandenen) Restbudgets (siehe oben, A.I.2.) sind die Klimaschutzziele und der Reduktionspfad des KSG verfassungswidrig geworden. Dies ist spätestens seit Vorlage der neuen Budget Berechnung durch den SRU im März 2024 (Anlage Bf. 13) auch evident.

Die Nachbesserungspflicht bzw. die Unzulässigkeit einer absoluten Jahresfrist im Hinblick auf das Ambitionsniveau entspricht im Übrigen auch der Rechtsprechung des EGMR, der im „Klimaseniorinnen“-Fall unter anderem die Anforderung aufgestellt hatte, dass die einschlägigen THG-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten „zu aktualisieren“ sind,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 550 d).**

Ließe man die Verfassungsbeschwerde gegen das Ambitionsniveau vorliegend im Ergebnis nicht zu, führt dies zu einer verfassungsrechtlich und konventionsrechtlich nicht hinnehmbaren Rechtsschutzlücke. Denn die Regelungen zu Klimaschutzzielen und Reduktionspfad können auch mittelbar nicht zum Gegenstand der Verfassungsbeschwerde gemacht werden, weil es an angreifbaren Vollzugsakten fehlt. Das KSG sieht keine Vollzugsakte gegenüber Einzelnen vor. Nach der Konzeption des Gesetzes sollen dem Einzelnen zudem auch keine subjektiven, eine verwaltungsgerichtliche Klage ermöglichenden Rechte zustehen (§ 4 Abs. 1 Satz 5 KSG). Dass Klagerechte nach der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zumindest anerkannten Umweltvereinigungen im Rahmen von „Programmklagen“ gegen Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG oder Maßnahmen (bisher Sofortprogramme) nach § 8 KSG zustehen,

**OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30.11.2023, 11 A 1/23, Rn. 47 ff., juris,**

**dazu: Schlacke: Erfolgreiche Verbandsklagen für den Klimaschutz: Bundesregierung muss Sofortprogramme beschließen, NVwZ 2024, 564,**

ändert an der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzlücke nichts. Denn anerkannte Umweltverbände haben nach der Rechtsprechung des BVerfG (bislang) keine Befugnis zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gestützt auf Art 19 Abs. 4 GG i.V.m. Art. 47 EU GrCh,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 136 f.**

Außerdem verlangen die §§ 8 und 9 KSG die (projizierte) Einhaltung der gesetzlich festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen. Die Frage, ob Letztere selbst verfassungskonform sind, könnte daher nur dann entscheidungserheblich werden, wenn ein Programm nach § 8 KSG oder § 9 KSG mit den Klimaschutzzielen und Jahresemissionsgesamtmengen vereinbar, also einfachgesetzlich rechtmäßig wäre.

Auch wenn keine Frist für Verfassungsbeschwerden vorgesehen ist, die sich gegen ein Unterlassen richten, ist die verfassungsrechtliche Überprüfung nicht zeitlich unbeschränkt möglich. Voraussetzung ist, dass das Unterlassen noch andauert,

## **BVerfGE 58, 208 (218).**

Das gesetzgeberische Unterlassen der Festlegung eines hinreichenden Ambitionsniveaus dauert vorliegend an, sodass diese Voraussetzung erfüllt ist.

### **2. Verfassungswidrige Schwächung der Steuerungsarchitektur durch die KSG-Novelle 2024**

Hinsichtlich der Schwächung der Steuerungsarchitektur richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen § 4 Abs. 1, § 5a Satz 1, § 8 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4 sowie Anlage 2 KSG und greift damit einzelne Bestimmungen des Bundesklimaschutzgesetzes in der neuen Fassung an (Antrag zu 2). Sie richtet sich mithin gegen Maßnahmen der Gesetzgebung als Teil der öffentlichen Gewalt.

Die für die Gesetzesverfassungsbeschwerde geltende Jahresfrist (§ 93 Abs. 3 BVerfGG) ist gewahrt. Die angegriffenen Regelungen bzw. Änderungen wurden durch die KSG-Novelle 2024 in das Gesetz eingeführt, sodass die Frist mit Inkrafttreten der Novelle am 17.07.2024 zu laufen begann.

### **III. Beschwerdebefugnis**

Die Bf. sind hinsichtlich sämtlicher Anträge beschwerdebefugt. Sie sind durch die angegriffenen unzureichenden gesetzlichen Regelungen unmittelbar, gegenwärtig und selbst in ihren Grundrechten betroffen.

Die beschwerdeführenden Verbände (Bf. zu 1) und 2)) machen in Anwendung der Grundsätze des EGMR hinsichtlich der Verletzung von Schutzpflichten (Art. 2 Abs. 2 GG, Art. 8 EMRK) bzw. im Hinblick auf die intertemporale Freiheitssicherung (Art. 2 Abs. 1 GG), soweit diese das Schutzniveau des Art. 8 EMRK sicherstellen soll, eine menschenrechtliche Verbandsklagebefugnis geltend, deren Voraussetzungen bereits oben dargelegt wurden (unter I.1.).

#### **1. Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung**

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügen die Bf. zu 3) bis [REDACTED] eine Verletzung ihrer Grundrechte in ihrer intertemporalen Dimension (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG).

Die Bf. zu 7), 8) und 9) machen zudem eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten geltend, die sie – anders als ggf. noch in der Entscheidung des Gerichts von 2021 – sowohl durch das mangelhafte Ambitionsniveau des KSG als auch die Schwächung der vollzugssichernden Regelungen des KSG verletzt sehen.

Die Verfassungsbeschwerde der beschwerdeführenden Verbände (Bf. zu 1) und 2)) bezieht sich im Ausgangspunkt auf die – in Prozessstandschaft geltend gemachten

(siehe oben, I.1.) – Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten gegenüber den in Deutschland lebenden Menschen vor den Auswirkungen des Klimawandels. Sie muss auch im Hinblick auf die intertemporalen Freiheitsrechte geltend gemacht werden können, wenn diese nach Auffassung des Gerichts das Schutzniveau des Art. 8 EMRK abschließend sichern (dazu oben, I.1.).

Sowohl im Hinblick auf die gerügte Verfassungswidrigkeit des Reduktionspfades (siehe oben, II.1.) als auch hinsichtlich der Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG (siehe oben, II.2.) erscheinen die geltend gemachten Verletzungen intertemporaler Freiheit und grundrechtlicher Schutzpflichten jedenfalls möglich.

#### **a) Mögliche Verletzung intertemporaler Freiheitsrechte**

Eine Verletzung intertemporaler Freiheitsrechte der beschwerdeführenden natürlichen Personen erscheint zumindest möglich. Die angegriffenen Regelungen entfalten eingriffsähnliche Vorwirkung und sind nicht offensichtlich gerechtfertigt.

#### **aa) Eingriffsähnliche Vorwirkung**

Nach dem Klimabeschluss des Gerichts von 2021 entfaltet die Entscheidung des Gesetzgebers, durch die Festlegung eines Reduktionspfades bestimmte Emissionsmengen zuzulassen, eingriffsähnliche Vorwirkung.

Denn einerseits ist grundrechtliche Freiheitsausübung in vielen Fällen weiterhin auf die Emission von Treibhausgasen angewiesen. Andererseits ist die absolute Menge an zulässigen Emissionen verfassungsrechtlich durch das Klimaschutzgebot (Art. 20a GG) begrenzt, dessen Inhalt der Gesetzgeber dahingehend konkretisiert hat, dass die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist.

Daher steht für die Freiheitsausübung nur ein begrenztes Restbudget an Emissionen zur Verfügung. Wegen der Irreversibilität der Ablagerung von Treibhausgasen in der Atmosphäre begründen Vorschriften, die jetzt Treibhausgasemissionen zulassen, eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, weil sie das verfassungsrechtlich durch das Klimaschutzgebot (Art. 20a GG) vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinern,

#### **BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 184 ff.**

Potenziell betroffen ist dabei praktisch jegliche Freiheit, weil heute nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens mit der Emission von Treibhausgasen verbunden sind und damit von drastischen Einschränkungen bedroht sein können, wenn die Emissionsreduktionen, die Art. 20a GG verfassungsrechtlich gebietet, nicht rechtzeitig einsetzen,

#### **BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 117, 184.**

In diesem Sinne verpflichtet das Grundgesetz bei der verfassungsrechtlich gebotenen Reduktion von Treibhausgasen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Ls. 4**

In seiner Folgerechtsprechung hat das Gericht weiter präzisiert, dass eine eingriffsähnliche Vorwirkung grundsätzlich nur dann in Betracht kommt, wenn sich die Verfassungsbeschwerde gegen die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen richtet, weil regelmäßig nur diese, nicht aber punktuelleres Tun oder Unterlassen des Staates die Reduktionslasten insgesamt unverhältnismäßig auf die Zukunft verschieben könnten,

**BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022, 1 BvR 1565/21 Rn. 12; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022, 1 BvR 2146/22, Rn. 5.**

Die angegriffenen Regelungen entfalten eingriffsähnliche Vorwirkung, weil sie den Reduktionspfad selbst neu ausgestalten und dessen tatsächliche Umsetzung behindern.

Nach dem Klimabeschluss entfalteten die in § 4 Abs. 1 sowie in Anlage 2 KSG a.F. geregelten (sektorbezogenen) Jahresemissionsmengen eingriffsähnliche Vorwirkung, weil sie Emissionen in dem sich daraus ergebenden Umfang zulassen,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 184.**

Die hier angegriffenen Regelungen betreffen zum einen unmittelbar den gesetzlichen Reduktionspfad und die durch § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 bis Abs. 3, Anlage 2 KSG nicht hinreichend begrenzten Emissionsmengen (siehe oben, C.II.1.).

Zum anderen greifen die Verfassungsbeschwerden die Schwächung der Steuerungsarchitektur an (siehe oben, C.II.2.). Die Umstellung auf eine sektorübergreifende mehrjährige Gesamtrechnung anhand von Jahresemissionsgesamtmengen betrifft ebenfalls § 4 Abs. 1 und Anlage 2 KSG in der alten Fassung, also die Kernregelungen, die Gegenstand des Klimabeschlusses waren und für die eine eingriffsähnliche Vorwirkung festgestellt wurde.

Diese Regelungen lassen weiterhin – nunmehr sektorübergreifend – Emissionen zu. Zugelassen werden aber nicht – wie bislang – die einzelnen „Jahresscheiben“, sondern jeweils die Summe der Emissionsmengen in Anlage 2 bis zum nächsten Zieljahr (2021-2030 bzw. 2031-2040).

Durch den Übergang von einer sektorbezogenen zu einer sektorübergreifenden Steuerung hat sich damit die Art und Weise der Festlegung der zulässigen Mengen grundlegend geändert. Die gesetzlich zulässigen Emissionsmengen ergeben sich nicht mehr allein aus den Jahresemissionsgesamtmengen „als solchen“. Diese sind vielmehr die „Grundlage“ (§ 4 Abs. 1 Satz 2 KSG ) für eine „sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 KSG n.F.). Erst im Zusammenhang mit dieser Gesamtrechnung sind die Jahresemissionsmengen „verbindlich“ i.S.d. § 4 Abs. 1 Satz 5 KSG n.F.

Die Gesamtrechnung wiederum ist in § 8 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4 i.V.m. § 5a Satz 1 KSG n.F. geregelt. Nach § 8 Abs. 1 KSG n.F. kommt es darauf an, dass die Projektionsdaten nach § 5a KSG n.F. nach Feststellung des Expertenrats für Klimafragen nach § 12 Absatz 1 KSG n.F. in zwei aufeinanderfolgenden Jahren ausweisen, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der für diese Zeit zugelassenen Jahresemissionsgesamtmengen überschreiten; für die Zeit zwischen 2031 und 2040 ist dies in § 8 Abs. 4 KSG n.F. geregelt. Nur wenn eine doppelte Überschreitung festgestellt wird, ist eine Nachsteuerung erforderlich und erst dann wird die Begrenzung der Emissionen durch die „mehrjährige sektorübergreifende Gesamtrechnung“ rechtlich relevant.

Die Zulassung von Jahresemissionsgesamtmengen steht daher in untrennbarem Zusammenhang mit dem in § 8 KSG n.F. geregelten Nachsteuerungsmechanismus und der vorgelagerten Erhebung von Projektionsdaten (§ 5a KSG n.F.). Erst die Erhebung von Projektionsdaten ermöglicht die Überprüfung der „mehrjährigen sektorübergreifenden Gesamtrechnung“, die im Zusammenhang mit dem Nachsteuerungsmechanismus in § 8 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4 KSG n.F. geregelt ist, der die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen bis zum nächsten Zieljahr sicherstellen soll.

Daher ergibt sich der Umfang der „Zulassung“ von Emissionen erst aus dem Zusammenspiel der genannten Vorschriften in §§ 4, 5a und 8 KSG n.F., die mithin in ihrem Zusammenwirken eingriffsähnliche Vorwirkung entfalten.

Die Regelungen in §§ 4 Abs. 1-3 i.V.m. Anlage 2, §§ 8 Abs. 1, Abs. 2 Abs. 4 i.V.m. § 5a KSG n.F. betreffen die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen und erfüllen mithin auch diese Anforderung des BVerfG (vgl. bereits oben, aa)).

#### **bb) Möglichkeit der Verletzung**

Die Bf. zu 3) bis [REDACTED] leben in Deutschland und sind daher der deutschen Hoheitsgewalt und etwaigen radikalen künftigen Freiheitseinschnitten zur Wahrung des verfassungsrechtlich vorgezeichneten Restbudgets ausgesetzt. Betroffen ist „praktisch jegliche Freiheit“,



**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 117**

Die Grundrechtsvorwirkung der Emissionsmengenregelung ist nicht offensichtlich gerechtfertigt. Die angegriffenen Regelungen verletzen möglicherweise die intertemporale Freiheit der Bf. zu 3) bis [REDACTED] weil ein Verstoß gegen das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG sowie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit jedenfalls nicht ausgeschlossen ist.

**(i) Möglicher Verstoß gegen Art. 20a GG**

Der Grundrechtseingriff lässt sich möglicherweise nicht rechtfertigen, weil der dem KSG zugrundeliegende Reduktionspfad bzw. dessen unzureichende Regelung gegen das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG verstößt (zur Begründetheit siehe unten, D.I.2.a)).

Die intertemporale Freiheit ist jedenfalls dann (absolut) verletzt, wenn die zugelassene Gesamtmenge der Emissionen gegen das objektiv-rechtliche Klimaschutzgebot (Art. 20a GG) und das danach verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget verstößt,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 189 ff., 196 ff.**

Zur Bestimmung des verfassungsrechtlich zulässigen Restbudgets hat das BVerfG auf die Methodik des SRU und dessen Budgetberechnungen zurückgegriffen, konkret auf das Restbudget für eine 66 %-ige Wahrscheinlichkeit, die Erwärmung auf 1,75 Grad Celsius zu begrenzen,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 219 ff.**

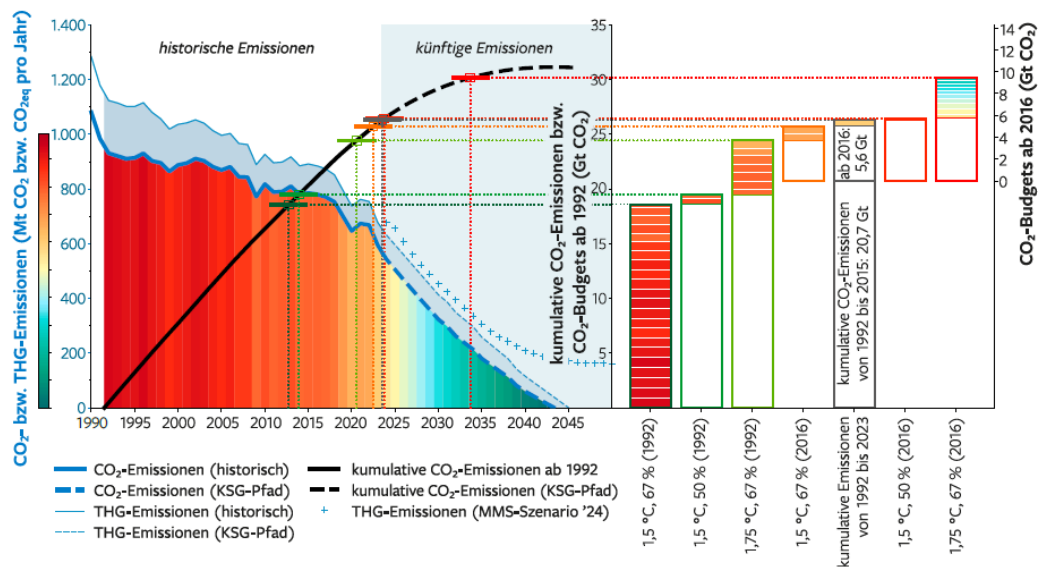
Die Bf. zu 3) bis [REDACTED] machen geltend, in ihrer intertemporalen Freiheit verletzt zu sein, weil die durch das KSG zugelassenen Emissionen das nach Art. 20a GG maximal zulässige Restbudget – auch unter Berücksichtigung der bestehenden Spielräume des Gesetzgebers – überschreiten bzw. Emissionsmengen nicht hinreichend begrenzen.

Die angegriffenen Vorschriften in §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 bis 3 sowie Anlagen 2 bis 3 KSG n.F. lassen Treibhausgasemissionen zu. Die Menge der zulässigen Treibhausgase ergibt sich bis zum Jahr 2030 durch eine Addition der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2 (bzw. Anlage 2a) KSG n.F. Für die Zeit danach ergibt sie sich näherungsweise aus den in Anlage 3 KSG n.F. genannten jährlichen Minderungszielen bis zum Jahr 2040 und dem Ziel der Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 (§ 3 Abs. 2 KSG (unverändert)), indem eine lineare Reduktion zwischen den jeweiligen Punktzielen unterstellt wird (vgl. auch § 4 Abs. 4 KSG: „gleichmäßige Schritte“). Somit lässt sich – näherungsweise, aber doch recht präzise – ein

nach dem KSG zulässiges „Gesamtbudget“ an Treibhausgasemissionen ableiten (siehe dazu oben, A.I.2.).

Nach den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen ist das Restbudget nach der im Klimabeschluss durch das Gericht als herangezogenen Methodik wegen des fortgeschrittenen Klimawandels, aber auch wegen methodischer Erkenntnisse deutlich kleiner als damals angenommen und beläuft sich auf nur noch 3,9 Gt CO<sub>2</sub>-Äq (siehe dazu oben, A.I.2.).

Der KSG-Pfad verläuft damit inzwischen deutlich *oberhalb* der Mengen, die nach dem aktualisierten SRU-Budget zulässig wären, das Budget wäre nach dem KSG-Reduktionspfad bereits im Jahr 2033 aufgebraucht, wie aus der folgenden, oben (A.I.2.) bereits eingeführten Grafik deutlich wird:



#### SRU, Aktualisierung CO<sub>2</sub>-Budget (Anlage Bf. 13), S. 4.

Der Verstoß gegen Art. 20a GG ist angesichts dieses Befundes auch unter Berücksichtigung verbleibender Unsicherheiten und gesetzgeberischer Spielräume jedenfalls möglich. Dies gilt umso mehr, weil bei der Bestimmung von Zielen und Reduktionspfaden nach der Rechtsprechung des EGMR nur geringe Spielräume bestehen,

#### EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 543.

Darüber hinaus weichen die Vorschriften in § 4 Abs. 2, Abs. 3 KSG den ohnehin unzureichenden Reduktionspfad weiter auf, sodass das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG auch aus diesem Grunde verletzt sein kann:

Nach § 4 Abs. 2 KSG „verschwinden“ bis 2040 aufgelaufene Überschreitungen, weil eine Anrechnung auf den weiteren Reduktionspfad nur bis zu diesem Zeitpunkt erfolgt.

Nach § 4 Abs. 3 KSG kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung die Jahresemissionsgesamtmengen ohne Beteiligung des Bundestags ändern. Dadurch wird die Mengenbegrenzung zur Disposition der Bundesregierung gestellt, was sowohl das Klimaschutzgebot als auch den Parlamentsvorbehalt verletzen kann.

## **(ii) Mögliche Unverhältnismäßigkeit**

Möglich erscheint zudem, dass die Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG in §§ 4 Abs. 1, 5a Satz 1, 8 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4 KSG n.F. die intertemporale Freiheit der Bf. unverhältnismäßig gefährdet. Die Regelungen erhöhen die Gefahr, dass in Zukunft härtere und aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Maßnahmen ergriffen werden müssen, um das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget noch einhalten zu können, selbst wenn man noch keinen Verstoß gegen das Klimaschutzgebot durch den Reduktionspfad des KSG (soeben, aa(i)) annähme. Zur Begründetheit siehe unten, D.I.2.b).

Die Schwächung u.a. der Mechanismen für eine Nachsteuerung führt (aus Sicht der Bf. sicher, aber jedenfalls) möglicherweise zu einer Verletzung intertemporaler Freiheit, weil sie die Verschiebung von Reduktionslasten in die Zukunft begünstigt und keinen planungsfördernden Entwicklungshorizont gewährleistet. Konkret zu nennen sind:

- Diffusion des Reduktionspfades: Abschaffung der Sektorziele und der sektorbezogenen Sofortprogramme zugunsten einer sektorübergreifenden mehrjährigen Gesamtrechnung (§ 4 Abs. 1, Anlage 2 KSG i.V.m. § 8 Abs. 1, Abs. 4, § 5a Satz 1 KSG n.F.)
- Lückenhafte Nachsteuerung: Eine Nachsteuerung ist nur erforderlich, wenn eine Überschreitung der kumulierten Emissionsmengen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren projiziert wird und zudem nicht schon im vorangegangenen Jahr ein Nachsteuerungsprogramm beschlossen wurde (§ 8 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4 KSG n.F.)
- Verspätete Nachsteuerung: Erstellung jahresscharfer Projektionsdaten für die Zeit nach 2030 erst ab dem Jahr 2029 und eine Nachsteuerung für die Zeit nach 2030 frühestens ab dem Jahr 2030 (§ 8 Abs. 4 i.V.m. § 5a Satz 1 Hs. 2 KSG n.F.)
- Fehlende Nachsteuerung für die Zeit nach 2040 (§ 8 Abs. 1, Abs. 4 KSG n.F.)

Das BVerfG hat dem Gesetzgeber im Klimabeschluss (über die Einhaltung des Klimaschutzgebots hinaus) weitere Vorgaben für den Reduktionspfad gemacht und insbesondere die „Schaffung eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts“ für erforderlich gehalten,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 244, 248 ff.**

In diesem Zusammenhang führt das BVerfG aus:

*„Der nötige Entwicklungsdruck entsteht, indem absehbar wird, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO<sub>2</sub>-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 (...).“*

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 249 (Hervorhebungen der Verf.).**

Der vom BVerfG geforderte entwicklungsfördernde Planungshorizont wird mithin gerade durch sektorspezifische Vorgaben gewährleistet. Eine allgemeine sektorübergreifende Mengenvorgabe, die zudem nur jahresübergreifend und projektionsbasiert kontrolliert wird, kann keine hinreichende Orientierung geben. Orientierung und Entwicklungsdruck vermittelte im bisherigen System gerade die sektorbezogene Überprüfung und Nachsteuerung – dass der Verkehrssektor beispielsweise nicht „auf Kurs“ ist und dringend nachsteuern müsste, konnten alle Wirtschaftsteilnehmer und Bürgerinnen unmittelbar nachvollziehen. Diese Zusammenhänge werden im neuen System der „sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung“ vollkommen verwischt.

Die Umstellung von einer sektorbezogenen Steuerung auf eine „sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung“ verschleiern die dringende Transformationsbedürftigkeit des Verkehrssektors bzw. problematischer Sektoren im Allgemeinen. Sie gaukelt die Möglichkeit eines „Weiter so“ vor und verzögert dringend notwendige Maßnahmen. Sie bewirkt somit das Gegenteil eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts und verschiebt verfassungsrechtlich gebotene Emissionsreduktionen einseitig in die Zukunft, wo sie – wenn überhaupt – nur unter gravierenden Freiheitseinschnitten wieder aufgeholt werden könnten.

Auch die weiteren Regelungen zu Monitoring und Nachsteuerung in §§ 8 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4, 5a Satz 1 KSG n.F. enthalten die Möglichkeit einer

unverhältnismäßigen Gefährdung intertemporaler Freiheit, denn sie sind von zentraler Bedeutung für die tatsächliche Einhaltung der zugelassenen Jahresemissionsgesamtmenen.

Unzureichende Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen führen dazu, dass Fehlentwicklungen zu spät erkannt und/oder zu spät angegangen werden. Dies verschiebt Reduktionslasten in die Zukunft und macht dort umso härtere Grundrechtseingriffe notwendig, weil das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget in der Zwischenzeit weiter aufgezehrt wurde. Erst das Zusammenspiel von Reduktionspfad und dessen Kontrolle und Durchsetzung kann die im Klimabeschluss gerügte unverhältnismäßige Verschiebung von Reduktionslasten in die Zukunft und eine drohende spätere „Vollbremsung“ verhindern.

In diesem Sinne ist ein wirksames und zeitnahes Monitoring und Gegensteuern zwingend notwendig, um – wie vom Gericht selbst verlangt – Emissionsminderungen grundrechtsschonend zu bewältigen,

**vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 182.**

Dies ergibt sich auch unter dem Gesichtspunkt eines verfassungsrechtlich gebotenen Grundrechtsschutzes durch Verfahren, der vor allem im Umweltrecht und dort im Zusammenhang mit grundrechtlichen Schutzpflichten anerkannt ist. Nach der diesbezüglichen Rechtsprechung des BVerfG ist anerkannt,

*„daß Grundrechtsschutz weitgehend auch durch die Gestaltung von Verfahren zu bewirken ist und daß die Grundrechte demgemäß nicht nur das gesamte materielle, sondern auch das Verfahrensrecht beeinflussen, soweit dieses für einen effektiven Grundrechtsschutz von Bedeutung ist.“*

**BVerfG, Beschluss vom 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 = NJW 1980, 759 (763 m.w.N.).**

Auf Grundlage der genannten Maßstäbe erscheint eine Grundrechtsverletzung jedenfalls möglich.

Dies gilt zunächst für die bewusst lückenhafte Ausgestaltung des Nachsteuerungsmechanismus (dazu bereits oben, A.II.3.a)bb)(ii)).

Dieser soll nur verzögert, nämlich nach zweimaliger aufeinanderfolgender projizierter Überschreitung der Emissionsmengen greifen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 KSG). Selbst wenn diese Voraussetzungen vorliegen, entfällt die Notwendigkeit einer Nachsteuerung, sofern nur im Vorjahr ein Nachsteuerungsprogramm verabschiedet wurde (§ 8 Abs. 1 Satz 2 KSG) – unabhängig von dessen Umsetzung. Damit wird die Architektur des KSG gegenüber der früheren Rechtslage und insgesamt

unverhältnismäßig geschwächt und eine Verzögerung der Nachsteuerung strukturell angelegt.

Für die Zeit nach 2030 gilt dies zudem hinsichtlich der viel zu späten Erhebung der Projektionsdaten nach § 5a Satz 1 Hs. 2 KSG n.F. (ab 2029) und der noch späteren Nachsteuerung, die gemäß § 8 Abs. 4 KSG n. F. frühestens ab 2030 greift (dazu bereits oben, A.II.3.a)bb)(iii)). Die Korrektur von Fehlentwicklungen im Zeitraum zwischen 2031 und 2040 wird damit stark verzögert. Dies gefährdet künftige Freiheit und verhindert zugleich einen entwicklungsfördernden Planungshorizont, weil sich eigentlich zuvor absehbare Rückstände aufsummieren und dann umso schneller wieder eingeholt werden müssen.

Insofern ist die Situation vergleichbar mit dem Sachverhalt, der dem Klimabeschluss zugrunde lag: Dort fehlte es an einem Reduktionspfad für die Zeit nach 2030, erst 2025 sollten hierzu weitere Aussagen getroffen werden, sodass eine zu kurze Vorbereitungszeit von lediglich fünf Jahren geblieben wäre.

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 258.**

Nunmehr fehlt es nach der Gesetzesnovelle an jeglichem vorausschauenden Monitoring (und erst recht an einer Nachsteuerung) für die Zeit nach 2030, obwohl die neue Steuerungsarchitektur maßgeblich auf Projektionen aufbaut. Eine Vorbereitungszeit auf dann potenziell notwendige Einschnitte ist im Grunde gar nicht vorhanden.

Für die Zeit nach 2040 ist schließlich gar keine Nachsteuerung mehr vorgesehen, die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung liegt hier nach dem soeben Gesagten auf der Hand.

**b) Mögliche Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten**

Gegenüber den Bf. zu 7), 8) und 9) können zudem grundrechtliche Schutzpflichten verletzt sein. Dies gilt sowohl mit Blick auf das unzureichende Ambitionsniveau und die fehlende Absicherung des Reduktionspfades als auch mit Blick auf die Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG.

Dazu müssten zunächst Schutzpflichten im Hinblick auf die Auswirkungen des Klimawandels, hier bei den Bf. zu 7), 8) und 9) vor allem die zunehmenden Hitzetage und -nächte bestehen; zudem müssten diese durch die angegriffenen Änderungen im KSG 2024 bzw. die mangelnde Anpassung des Ambitionsniveaus an die wissenschaftlichen Tatsachen auch möglicherweise verletzt sein,

**vgl. BVerfG, NJW 2022, 380 Rn. 69 ff., Triage.**

Die Bf. zu 7) bis 9) sind besonders anfällig für die Folgen des Klimawandels, konkret die zunehmende Hitze in Tagen und Nächten in Deutschland.

Dass der anthropogene Klimawandel zu erheblichen Veränderungen führen wird und bereits heute dazu geführt hat, dass die Anzahl an heißen Tagen und tropischen Nächten zugenommen hat, wurde unter A.I.1.b)aa) dargelegt. Dass die Bf. zu 7) bis 9) aufgrund ihres Krankheitsbilds besonders gefährdet sind, wurde oben unter B.II unter Beifügung von Anlagen dargelegt.

Die Bf. zu 7) und 8) haben sich bereits weitgehend angepasst. Die Bf. zu 7) hat ihr Haus baulich so umgebaut, dass sie es hinreichend kühlen kann und nutzt nunmehr eine Hitzeschutzweste, wenn ihr dies körperlich möglich ist, die Bf. zu 8) ist sogar schon umgezogen. Die Bf. zu 9) kann sich aufgrund der spezifischen Erkrankung nicht weiter anpassen – etwa kann sie aus Gründen der bereits vorhandenen Atemnot keine Hitzeschutzweste tragen und ein Umzug würde sie zwar in Innenräumen schützen, ihr aber keine Teilhabe am Leben außerhalb ihrer vier Wände ermöglichen.

Schutzpflichtverletzungen können zudem im Wege der menschenrechtlichen Prozessstandschaft von den Beschwerdeführern zu 1) und 2) geltend gemacht werden (siehe oben, I.1).

**aa) Reduktionspfad (unzureichendes Ambitionsniveau und unzureichende Absicherung des Pfades)**

Das BVerfG hat im Klimabeschluss grundsätzlich anerkannt, dass der Klimawandel grundrechtliche Schutzpflichten des Gesetzgebers auslöst, auch wenn das Gericht sie damals noch nicht als verletzt ansah,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 97 ff., 151 ff.**

Die für die Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten maßgeblichen Umstände haben sich seit dem Klimabeschluss sowohl auf tatsächlicher als auch auf rechtlicher Ebene geändert. Eine Verletzung von Schutzpflichten aufgrund eines unzureichenden Ambitionsniveaus erscheint beim Klimaschutz daher jedenfalls möglich.

Dies folgt zunächst aus den oben unter A.I.2 sowie soeben unter a)bb)(i) dargestellten neuen Erkenntnissen zur (geringeren) Größe des CO<sub>2</sub>-Restbudgets. Die mögliche Verletzung des objektiv-rechtlichen Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) führt zugleich zu einer möglichen Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten. Denn es wäre nicht einsichtig, dass eine Verletzung des Klimaschutzgebots nur eine absolute Rechtfertigungsschranke für Eingriffe in die intertemporale Freiheit wäre, nicht aber auf Ebene der Schutzpflichten,

**Franke/Verheyen, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 105; vgl. auch Calliess, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20 a GG?, ZUR 2021, 355 (357).**

Hierzu musste sich das Gericht im Klimabeschluss nicht verhalten, weil es das Klimaschutzgebot als *noch nicht* verletzt ansah.

Hinzu kommt, dass staatliche Schutzpflichten, konkret das ein Recht auf „effektiven Schutz vor den ernsthaften schädlichen Folgen des Klimawandels für Leben, Gesundheit, Wohlergehen und Lebensqualität“ durch das Urteil des EGMR anerkannt wurde,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 448.**

Wie unter a)bb)(i) dargestellt, sind die Spielräume des Staates auf der Ambitions-ebene nach der Rechtsprechung des EGMR vergleichsweise gering. Jedenfalls sind sie deutlich geringer als nach der Judikatur des BVerfG auf Grundlage des „Untermaßverbotes“, das im Hinblick auf die Klimapolitik nur verlangen soll, dass überhaupt Maßnahmen getroffen wurden, die nicht offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, so noch

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 152.**

Aus der Rechtsprechung des BVerfG ergibt sich darüber hinaus, dass der Gestaltungsspielraum des Staates dann einzuschränken ist, wenn Gefahren für besonders hochrangige Grundrechtsgüter bestehen und ohne die Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht das Ausmaß der Schäden besonders hoch wäre,

**Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Februar 2010 - 2 BvR 2502/08 -, Rn. 12 ff.; BVerfG, Beschluss vom 08.08.1978 - 2 BvL 8/77 – Rn. 105.**

Das Vorliegen einer derartigen Gefahrensituation erscheint angesichts der fortschreitenden Klimakrise und der Darlegungen oben (A.I.1.) sicher jedenfalls möglich, sodass ein strengerer Maßstab für die Prüfung der Verletzung der Schutzpflichten anzulegen sein wird.

Die EMRK und die hierzu ergangene Rechtsprechung des EGMR sind bei der Interpretation der Grundrechte zu berücksichtigen (siehe bereits oben, z.B. unter I.1.). Eine Auseinandersetzung mit den Maßstäben des EGMR ist mithin geboten, sodass auch vor diesem Hintergrund eine Verletzung von Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 GG jedenfalls möglich erscheint. Eine Anpassung des Prüfungsmaßstabs kann dabei sowohl auf Ebene der individuellen Bf. zu 7) bis 9) erfolgen als auch vermittelt über eine menschenrechtliche Prozessstandschaft der Beschwerdeführer zu 1) und 2), wie vom EGMR angenommen.



## **bb) Schwächung der Steuerungsarchitektur**

Die Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG durch die angegriffenen Vorschriften kann ebenfalls grundrechtliche Schutzpflichten gegenüber den Bf. zu 7) bis 9) verletzen (Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 8 EMRK).

Die Möglichkeit einer Schutzpflichtverletzung ergibt sich daraus, dass die Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG die Gefahr erhöht, dass es zu Mehremissionen kommt bzw. die gesetzlichen Minderungsziele verfehlt werden. Dementsprechend sind die Bf. zu 7) bis 9) bzw. – hinsichtlich der Verbände, die Bf. zu 1) und 2) – die von ihnen repräsentierten Grundrechtsträger:innen in ihren zu schützenden Grundrechten gefährdet. Dies ergibt sich jedenfalls aus dem Grundsatz, dass Grundrechtsschutz gerade im Bereich der Schutzpflichten in besonderer Weise durch die Ausgestaltung von Organisation und Verfahren zu gewährleisten ist (siehe ebenfalls oben, a)bb)(ii)),

**BVerfG, Beschluss vom 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 = NJW 1980, 759 (763 m.w.N.).**

Auch der EGMR fordert zum Schutz der Menschenrechte nicht nur übergeordnete Minderungsziele, sondern ein wirksames Gesamtkonzept. Dies umfasst u.a. die Festlegung geeigneter Reduktionspfade („nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden“) sowie insbesondere eine Pflicht zum Monitoring der Fortschritte und zur rechtzeitigen Ausarbeitung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 550 b) bis e).**

Somit verlangt auch der EGMR zur Erfüllung menschenrechtlicher Schutzpflichten eine wirksame Steuerungsarchitektur, die insbesondere eine frühzeitige Umsetzung von Maßnahmen und ggf. rechtzeitige Nachsteuerung gewährleisten muss.

Die Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG kann daher nicht nur die intertemporale Freiheit verletzen, sondern auch grundrechtliche Schutzpflichten.

## **2. Selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen**

Die Bf. sind auch hinsichtlich sämtlicher Beschwerdegegenstände selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.

### **a) Selbst**

Die beschwerdeführenden natürlichen Personen sind selbst in der **intertemporalen Dimension ihrer Freiheitsrechte** betroffen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass sie in Deutschland leben und die künftig drohenden gravierenden Freiheitsbeschränkungen noch selbst erleben können. Dem steht nicht entgegen, dass davon praktisch jede Person in Deutschland betroffen sein wird,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 131.**

Hinsichtlich der geltend gemachten **Schutzpflichtverletzungen** sind die Bf. zu 7) bis 9) in ihren eigenen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG betroffen, sie alle erleiden selbst gesundheitliche Einschränkungen durch längere und intensivere Hitzeperioden im Sommer als eine Folge des Klimawandels.

Die Beschwerdeführenden zu 1) und 2) sind zwar nicht selbst betroffen, machen aber die Grundrechte Dritter im Wege einer zulässigen menschenrechtlichen Prozessstandschaft geltend (dazu oben, I.1.).

**b) Gegenwärtig**

Die **intertemporalen Freiheitsrechte** der beschwerdeführenden natürlichen Personen sind auch gegenwärtig betroffen. Die dargelegte Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen ist im aktuellen Recht angelegt, weil die Aufzehrung des CO<sub>2</sub>-Restbudgets nach heutigem Stand unumkehrbar ist und später folgende Freiheitsbeschränkungen wegen des dann fortgeschrittenen Klimawandels nicht mehr ohne Weiteres erfolgreich angegriffen werden könnten, selbst wenn sie aus heutiger Sicht unverhältnismäßig wären,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 130.**

Auch die selbst bzw. in Prozessstandschaft geltend gemachten **Schutzpflichten** sind gegenwärtig betroffen. Die geltend gemachten Grundrechte sind bereits jetzt durch den Klimawandel betroffen, und die Bf. zu 7) bis 9) werden auch in Zukunft stärker betroffen sein. Es erscheint mindestens nicht ausgeschlossen, dass der Klimawandel noch zu Lebzeiten der Bf. zu 7) bis 9) bzw. der von den Bf. zu 1) und 2) repräsentierten Personen so voranschreitet, dass deren durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützte Rechte unverhältnismäßig beeinträchtigt werden,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 108.**

**c) Unmittelbar**

Die beschwerdeführenden natürlichen Personen sind auch unmittelbar in ihren **intertemporalen Freiheitsrechten** betroffen. Der Unmittelbarkeit einer Betroffenheit steht insoweit nicht entgegen, dass die eigentlichen Grundrechtsbeeinträchtigungen erst infolge künftiger Regelungen drohen. Denn die Notwendigkeit derartiger (einschneidender) Regelungen ist der heutigen Zulassung (bzw. unterlassenen Beschränkung) von Emissionen unumkehrbar angelegt,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 133.**

Das gilt unabhängig davon, ob die Gefährdung intertemporaler Freiheit von dem Reduktionspfad selbst oder von dessen unzureichender Kontrolle und Durchsetzung ausgeht.

Im Hinblick auf die **Schutzpflichtverletzung** liegt die Unmittelbarkeit der Betroffenheit der Bf. zu 7) bis 9) auf Grundlage des Vortrags der Gesundheitsbeeinträchtigungen bereits vor, hier ist die Betroffenheit von vornherein diese nicht von einem weiteren, dazwischentretenden Rechtsakt abhängig.

#### **IV. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität**

Der Grundsatz der Rechtswegerschöpfung bzw. der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde steht der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Zwar sind danach grundsätzlich neben allen förmlichen Rechtsbehelfen auch alle weiteren Mittel zu ergreifen, die der geltend gemachten Grundrechtsverletzung abhelfen können (vgl. § 90 Abs. 2 BVerfGG). Derartige Mittel sind vorliegend allerdings ebenso wenig vorhanden wie 2021,

**dazu BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 138 f.**

##### **1. Verfassungswidrigkeit des Reduktionspfades**

Hinsichtlich der unzureichenden Ambition und Festlegung bzw. Sicherung des gesetzlichen Reduktionspfades nach § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 bis Abs. 3 i.V.m. Anlage 2 bis 3 existiert weder ein einfachgesetzlicher Rechtsbehelf noch sonst ein wirksames Mittel, um der geltend gemachten Grundrechtsverletzung abzuhelpen. Eine Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten dürfte nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht eröffnet sein,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 140.**

Im Übrigen fehlt es nach der Konzeption des KSG an angreifbaren Vollzugsakten, auf deren Grundlage das Ambitionsniveau des Reduktionspfades vor den Fachgerichten effektiv angegriffen werden könnte. Dies wurde im Zusammenhang mit dem Beschwerdegegenstand bereits dargestellt (oben, II.1.b)). Von der vorherigen Durchführung eines Gerichtsverfahrens wäre weder die Klärung von Tatsachen noch die Klärung von einfachrechtlichen Fragen zu erwarten, vielmehr hängt die Beantwortung der hier maßgeblichen Fragen allein von der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe ab,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 140.**

Dies gilt auch für die Regelungen in § 4 Abs. 2, Abs. 3 KSG n.F., die mit dem Reduktionspfad unmittelbar zusammenhängen. Die fehlende Anrechnung von Überschreitungen in den Jahren nach 2041 ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz (§ 4 Abs. 2 KSG n.F.) und kann vor den Fachgerichten nicht angegriffen werden.

Im Hinblick auf die Verordnungsermächtigung zur Änderung der Jahresemissionsgesamtmenen (§ 4 Abs. 3 KSG n.F. = § 4 Abs. 5 KSG a.F. im Hinblick auf die alte Anlage 2, also die Sektorziele) stellen sich ebenfalls allein verfassungsrechtliche Fragen. Die praktische Relevanz der Verordnungsermächtigung ist von vornherein auf eine Änderung der zulässigen Emissionsgesamtmenen begrenzt (siehe unten, D.I.2.a)dd)), sodass sich der Verstoß gegen Art. 20a GG und den Parlamentsvorbehalt unmittelbar aus der Ermächtigungsgrundlage ergibt.

## **2. Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG**

Gleiches gilt mit Blick auf die Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG. Die hier geltend gemachten Grundrechtsverletzungen liegen darin, dass die Ausgestaltung (nunmehr sektorübergreifend) und Kontrolle (nunmehr projektionsbasiert und mehrjährig) des Reduktionspfades sowie die darauf aufbauenden Nachsteuerungsmechanismen Emissionsreduktionen in die Zukunft verlagern und so intertemporale Freiheit unverhältnismäßig gefährden sowie grundrechtliche Schutzpflichten verletzen.

Auch diese Fragen können nicht erkennbar zum Gegenstand fachgerichtlicher Entscheidungen gemacht werden. Die geltend gemachten Grundrechtsbeeinträchtigungen ergeben sich vielmehr unmittelbar aus dem Gesetz. Dies gilt sowohl für den Umstieg auf eine „mehrjährige sektorübergreifende Gesamtrechnung“ als auch für die allenfalls zweijährliche Nachsteuerung und die verspätete Einbeziehung des Zeitraums nach 2030 (§§ 4, 5a, 8 Abs. 1 KSG n.F.).

Daher lässt die vorherige Durchführung eines fachgerichtlichen Verfahrens auch insoweit keine Klärung von Tatsachen- oder Rechtsfragen erwarten, die Beantwortung der maßgeblichen Fragen hängt allein von Auslegung und Anwendung des Verfassungsrechts ab (s.o.).

## **V. Keine abschließenden Regelungen im Unionsrecht**

Die unionsrechtlichen Regelungen zum Klimaschutz stehen der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Sämtliche Anträge der Verfassungsbeschwerde sind an den nationalen Grundrechten zu messen. Das Ambitionsniveau der deutschen Klimapolitik, sowie die weiteren angegriffenen Vorschriften im Hinblick auf Nachsteuerung und Vollzug sind nicht vollständig durch das Unionsrecht determiniert. An der entsprechenden Feststellung im Klimabeschluss,

**vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 141.**

hat sich insoweit nichts geändert, auch wenn die unionsrechtlichen Vorgaben seitdem erheblich weiterentwickelt und ausgeweitet wurden (im Einzelnen oben, A.II.2.a):

Im Hinblick auf Ambitionsniveau und Reduktionspfad trifft das Unionsrecht keine abschließende Regelung. Zwar enthalten sowohl das EU-KlimaG als auch der Emissionshandel (ETS 1, künftig auch ETS 2) und die ESR bestimmte Minderungsziele. Diese beziehen sich aber nur im Falle der ESR überhaupt auf die Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten und auch insoweit legen die ESR-Ziele lediglich Mindestvorgaben fest (Art. 4 Abs. 1 ESR).

Dass es sich bei den Zielen des Emissionshandels nur um eine Mindestharmonisierung handelt, also Umsetzungsspielräume verbleiben, die am Maßstab der Grundrechte zu messen sind, hat das BVerfG ebenfalls bereits entschieden,

**BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 5. März 2018 - 1 BvR 2864/13 -, juris - Rn. 23.**

Auch im Hinblick auf die Klimaschutz-Governance enthält das Unionsrecht nur lückenhafte Vorgaben, die nicht abschließend sind. Konkret sind dies etwa Berichtspflichten im Rahmen des EU-KlimaG und der Governance-VO (siehe oben, A.II.2.a)aa)) sowie bestimmte Abhilfe- und Compliance-Mechanismen im Rahmen der ESR und der LULUCF-VO (siehe oben, A.II.2.a)bb)(ii)).

Die unionsrechtlichen Regelungen vermitteln auch kein verfassungsrechtlich hinreichendes Schutzniveau. Dies ist im Kern eine Frage der Begründetheit und wird dort an den jeweils relevanten Stellen dargestellt.

**VI. Annahmefähigkeit nach § 93a BVerfGG**

Die Verfassungsbeschwerde ist sowohl nach § 93a Abs. 2 a) als auch nach § 93a Abs. 2 b) BVerfGG zur Entscheidung anzunehmen.

**Grundsätzliche Bedeutung** kommt einer Verfassungsbeschwerde zu, wenn sie eine verfassungsrechtliche Frage aufwirft, die sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lässt und noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung geklärt oder durch die veränderten Verhältnisse erneut klärungsbedürftig geworden ist. Die Beschwerde betrifft Fragen der weiteren Auslegung der neuen Dogmatik zu den intertemporalen Freiheitsrechten und auch deren Verhältnis zu den Schutzpflichten. Diese Voraussetzungen liegen also vor. Durch die neuen Erkenntnisse zum nunmehr deutlich kleineren Restbudget sind zudem die geänderten Verhältnisse klärungsbedürftig geworden. Der Klimawandel stellt zudem eine in der Menschheitsgeschichte bisher einzigartige Herausforderung dar, die – wie bereits ausgeführt wurde – die Existenz der Gattung Mensch infrage stellt.

Die Verfassungsbeschwerde ist auch zur **Durchsetzung der Grundrechte** der Beschwerdeführenden angezeigt. Das ist der Fall, wenn die geltend gemachte Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten besonderes Gewicht

hat. Die Tatsache, dass sich dieser Beschwerde über 50.000 Menschen angeschlossen haben, um die Wahrung ihrer Grundrechte zu erreichen, zeigt, dass die Beschwerde besonderes Gewicht für eine Vielzahl von Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträgern hat. Die gänzlich fehlende Auseinandersetzung mit dem Ambitionsniveau und die Verkennung der tatsächlichen Wirkung der eigenen Gesetzesänderung („auf dem Papier bleiben die Ziele gleich“) auf die Grundrechte zeigt die besondere Leichtfertigkeit und das Verkennen der Reichweite der Grundrechtsbindung durch den Gesetzgeber.

#### **D. Begründetheit**

Die Verfassungsbeschwerde ist auch begründet.

Sowohl die unzureichende Ambition und gesetzliche Absicherung des Reduktionspfades (Antrag zu 1)) als auch die Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG (Antrag zu 2)) verletzen die Bf. in ihren Grundrechten. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die intertemporalen Freiheitsrechte (dazu I.) als auch bezüglich grundrechtlicher Schutzpflichten (dazu II.). Beide Grundrechtsdimensionen ergänzen sich und sind kumulativ zu berücksichtigen (dazu III.).

#### **I. Intertemporale Freiheitssicherung**

Die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Regelungen verletzen die Bf. zu 3) bis [REDACTED] in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 Satz 1 GG i.V.m. Art. 20a GG.

Die Entscheidung des Gesetzgebers bis zum Jahr 2030 die in § 3 Abs. 1 Nr. 1, § 4 Abs. 1 Satz 2, 3 i.V.m. Anlagen 2, 2a und die in den Jahren 2031 bis 2040 die § 3 Abs. 1 Nr. 2, § 4 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. Anlage 3 KSG n.F. geregelte Menge an CO<sub>2</sub>-Emissionen (Äquivalente) zuzulassen, entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Bf.

Zusätzlich führt die fehlende Absicherung nach § 4 Abs. 2 KSG n.F. sowie die Schwächung der Steuerungsarchitektur nach § 4 Abs. 1, § 5a Satz 1, § 8 Abs. 1, Abs. 4 KSG n.F. de facto zur Zulassung weiterer Emissionen, sodass auch diese eine eingriffsähnliche Vorwirkung entfalten. Diese eingriffsähnliche Vorwirkung (dazu 1.) lässt sich insbesondere aufgrund des Verstoßes gegen das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG sowie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht rechtfertigen (dazu 2.).

#### **1. Eingriffsähnliche Vorwirkung**

Die eingriffsähnliche Vorwirkung ergibt sich aus denselben Erwägungen wie im Klimabeschluss aus dem Jahr 2021 (siehe auch oben, C.III.1.a)aa)),

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 184 ff.**

Danach entfaltet die Entscheidung des Gesetzgebers, durch die Festlegung eines Reduktionspfades bestimmte Emissionsmengen zuzulassen, eingriffsähnliche Vorwirkung. Grundrechtliche Freiheitsausübung, die zumindest durch Art. 2 Abs. 1 GG umfassend verfassungsrechtlich geschützt ist, ist nach wie vor in erheblichem Umfang mit der Emission von Treibhausgasen verbunden.

Dieser Befund ist aktuell bestätigt (hierzu oben, A.II.1.a) mit Grafik des Emissions Gap Report 2023, Anlage Bf. 15) denn der Ausstoß von CO<sub>2</sub> ist seit 2021 (zum Zeitpunkt der Entscheidung) global weiter gestiegen. Auch in Deutschland sinken CO<sub>2</sub>-Emissionen nur langsam (vgl. oben A.II.3.b)), sodass sich das Deutschland noch zustehende CO<sub>2</sub>-Budget weiter verkleinert und zugleich die eingriffsähnliche Vorwirkung seit 2021 verschärft vorliegt.

Zugleich muss der Gesetzgeber diese Emissionen aufgrund des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) absolut begrenzen, da die Ablagerung von Treibhausgasen in der Atmosphäre nach derzeitigem Stand praktisch unumkehrbar ist (und die Möglichkeiten zur Entnahme von CO<sub>2</sub> nach wie vor äußerst begrenzt, dazu bereits oben mit Verweis auf den SRU, A.I.2.).

Den Inhalt des Klimaschutzgebots hat der Gesetzgeber dahingehend konkretisiert, dass die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist. Mit diesem auch verfassungsrechtlich verbindlichen Ziel ist nur eine begrenzte (Rest-)Menge von Emissionen vereinbar (dazu sogleich, 2). In diesem Sinne verpflichtet Art. 20a GG den Gesetzgeber, einen Reduktionspfad zu weisen, „der unter Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets zur Klimaneutralität führt“,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 255.**

Mit einem solchen Reduktionspfad, bzw. mit dessen Umsetzung, sind notwendig Einschränkungen grundrechtlicher Freiheit verbunden, soweit diese mit der Emission von Treibhausgasen verbunden ist. Dies betrifft weiterhin praktisch jegliche Freiheit, weil nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens mit der Emission von Treibhausgasen verbunden sind und damit von drastischen Einschränkungen bedroht sein können, wenn die wegen Art. 20a GG verfassungsrechtlich gebotenen Emissionsreduktionen nicht rechtzeitig einsetzen,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 117, 184.**

Daher verpflichtet das Grundgesetz bei der verfassungsrechtlich gebotenen Reduktion von Treibhausgasen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Ls. 4.**

Damit eine eingriffsähnliche Vorwirkung in Betracht kommt, muss sich die Verfassungsbeschwerde grundsätzlich gegen die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen richten, weil regelmäßig nur diese, nicht aber punktuelleres Tun oder Unterlassen des Staates die Reduktionlasten insgesamt unverhältnismäßig auf die Zukunft verschieben könnten,

**BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022, 1 BvR 1565/21 Rn. 12; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022, 1 BvR 2146/22, Rn. 5.**

Nach der Auffassung dieses Gerichts entfalteten die in § 4 Abs. 1 sowie in Anlage 2 KSG a.F. geregelten Jahresemissionsmengen eingriffsähnliche Vorwirkung, weil sie Emissionen in dem sich daraus ergebenden Umfang zulassen,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 184.**

Daran gemessen, entfalten die mit der vorliegenden Verfassungsbeschwerde angegriffenen Regelungen eingriffsähnliche Vorwirkung. Sie lassen Emissionen zu und wirken damit schon jetzt auf die jedenfalls durch Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich umfassend geschützte künftige Freiheit der Bf. ein (siehe bereits oben, C.III.1.a)aa).

Eine eingriffsähnliche Vorwirkung liegt zunächst für die Neuregelung in § 4 Abs. 1 sowie Anlage 2 KSG n.F. auf der Hand, weil hier der Reduktionspfad bzw. die zulässigen Emissionsmengen geregelt werden. Allerdings ergibt sich die eingriffsähnliche Vorwirkung in ihrer konkreten Form nunmehr erst im Zusammenspiel mit § 8 Abs. 1, Abs. 4 und § 5a KSG.

Durch den Übergang von einer sektor- und jahresbezogenen zu einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Steuerung hat sich auch die Art und Weise der Festlegung der zulässigen Mengen grundlegend geändert. Die zulässigen Emissionsmengen ergeben sich nicht mehr ohne Weiteres aus den Jahresemissionsgesamtmengen „als solchen“, wie sie sich ehemals aus den Jahresemissionsmengen der Sektoren nach Anlage 2 KSG a.F. ergab. Die Jahresemissionsgesamtmengen sind vielmehr lediglich die „Grundlage“ (§ 4 Abs. 1 Satz 2 KSG) für eine „sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 KSG), die wiederum in § 8 Abs. 1, Abs. 4 i.V.m. § 5a Satz 1 KSG geregelt ist. Erst im Zusammenspiel dieser Regelungen sind die Jahresemissionsmengen „verbindlich“ i.S.d. § 4 Abs. 1 Satz 5 KSG. Grundlage für die Betrachtung der Freiheitsverteilung ist also nach der neuen Systematik diese „Gesamtrechnung“, sodass sich die eingriffsähnliche Vorwirkung aus den genannten Regelungen insgesamt ergibt (siehe bereits oben, C.III.1.b)bb)).



Konkret gestaltet sich die Zulassung von Emissionen unter dem KSG in der seit dem 17.07.2024 geltenden Fassung wie folgt:

Nach § 4 Abs. 1 KSG wird zur Einhaltung der Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG eine mehrjährige sektorübergreifende Gesamtrechnung durchgeführt (§ 4 Abs. 1 Satz 1 KSG). „Dazu“ – also zum Zweck der mehrjährigen sektorübergreifenden Gesamtrechnung – werden Jahresemissionsgesamtmengen gebildet, insbesondere als Grundlage für die Überprüfung nach den §§ 5, 5a, 8 und 10 sowie für das Gesamtminderungsziel nach § 8 Abs. 1 KSG (§ 4 Abs. 1 Satz 2 KSG). Für das – mengenbezogene – Gesamtminderungsziel wird also auf § 8 Abs. 1 KSG verwiesen, der daher auch Emissionen zulässt und eingriffsähnliche Vorwirkung entfaltet.

In § 8 Abs. 1 KSG wiederum ist zugleich das Vorgehen bei Überschreitungen der Jahresemissionsmengen geregelt. Danach ist eine Nachsteuerung erforderlich, wenn die Projektionsdaten nach § 5a nach Feststellung des Expertenrats für Klimafragen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren ausweisen, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für diesen Zeitraum überschreitet. Eine Parallelregelung für den Zeitraum zwischen 2031 und 2040 trifft § 8 Abs. 4 KSG. Insofern kommt es also auf die Projektionsdaten nach § 5a KSG an – erst wenn diese eine Überschreitung der kumulierten Jahresemissionsmengen ausweisen, ist ein Handeln rechtlich erforderlich. Damit ist die Regelung zu den Projektionsdaten in § 5a Satz 1 KSG untrennbar mit der Zulassung von Emissionen und der daraus folgenden eingriffsähnlichen Vorwirkung verbunden.

Die angegriffenen Regelungen betreffen auch die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG,

**BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022, 1 BvR 1565/21  
Rn. 12; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022, 1 BvR  
2146/22, Rn. 5.**

Sie regeln die durch das KSG zugelassenen Emissionen sektorübergreifend und über die Zeit hinweg.

## **2. Keine Rechtfertigung**

Der dargestellte Eingriff in die intertemporale Freiheit ist nicht zu rechtfertigen. Die mit den angegriffenen Vorschriften zugelassenen Emissionsmengen verstoßen bereits gegen das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG (dazu a). Darüber hinaus ist der Eingriff mangels hinreichender grundrechtsschonender Vorkehrungen jedenfalls unverhältnismäßig (b).

**a) Verstoß gegen Art. 20a GG**

Die Rechtfertigung der eingriffsähnlichen Vorwirkung setzt voraus, dass der gesetzliche Reduktionspfad mit objektivem Verfassungsrecht und insbesondere mit Art. 20a GG vereinbar ist, so ausdrücklich

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 196, 214 ff.**

Ein Verstoß gegen Art. 20a GG kann nach der sogenannten „Elfes“-Formel mittelbar inzident bei einem Eingriff in intertemporale Freiheitsrechte – und nach Auffassung der Bf. konsequenterweise auch innerhalb der grundrechtlichen Schutzpflichten – geltend gemacht werden und führt dann zur Verfassungswidrigkeit des Eingriffs,

**s. auch Britz, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 825 (834);**

**Möllers/Weinberg, Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts JZ 2021, 1069 (1076).**

Vorliegend sind die objektiv-rechtlichen Grenzen des Art. 20a GG nicht (mehr) gewahrt. Daher ist der Antrag zu 1) begründet. Das ergibt sich aus den folgenden Erwägungen:

Das im Rahmen des Art. 20a GG heranzuziehende Budget ist weiterhin national zu bestimmen. Das Unionsrecht enthält nach wie vor keine umfassenden Regelungen zulässiger Emissionsmengen, die eine Orientierung am nationalen Budget entbehrlich machen würde (dazu aa)). Das nationale Budget lässt sich weiterhin nach der Methodik des SRU aus dem globalen CO<sub>2</sub>-Restbudget ableiten. Dieses ist jedoch – auch unter Berücksichtigung etwaiger Unschärfen – erheblich kleiner als vom Gericht noch 2021 angenommen und wird von dem gesetzlich vorgesehenen Reduktionspfad deutlich verfehlt (dazu bb)). Das vom Reduktionspfad vorgezeichnete Budget ist zudem nicht abgesichert, weil aufgelaufene Überschreitungen nach 2040 nicht mehr angerechnet werden und „verschwinden“ (dazu cc)). Schließlich gibt die Verordnungsermächtigung in § 4 Abs. 3 KSG der Bundesregierung die Befugnis, die Jahresemissionsgesamtmengen einseitig zu ändern und stellt das Budget so insgesamt zur Disposition der Bundesregierung (dazu dd)). Insgesamt stellt sich die Neuausrichtung des KSG zudem einen verfassungswidrigen „ökologischen Rückschritt“ dar und verletzt auch deswegen Art. 20a GG (dazu ee)).

**aa) Nationale Mengengrenzung weiter notwendig, kein übergeordnetes „EU-Budget“**

Seit der Entscheidung des Gerichts zum KSG im Jahre 2021 (Klimabeschluss) hat sich die Klimaschutzregulierung der EU ausgeweitet (s. oben A.II.2). Der nach Art. 20a GG gebotene nationale Klimaschutzbeitrag (im Sinne einer nationalen

Mengenbegrenzung) ist jedoch weiterhin nicht wegen einer hinreichenden Budgetfestlegung auf EU-Ebene entbehrlich.

Diese „Einwendung“ gegen die vom Gericht aufgestellten Grundsätze wird hier vorweggenommen, da sie angesichts der weitgehenden Regelungen und der aktuellen politischen Debatten um die Zielverfehlungen vor allem in den Sektoren Verkehr und Gebäude (ESR-Sektoren) nahe liegt, aber nicht verfängt.

Der Klimaschutzverpflichtung aus Art. 20a GG, die inhaltlich auf die Einhaltung des Temperaturziels des Pariser Übereinkommens gerichtet ist, steht nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht entgegen, dass die Probleme des Klimawandels nicht durch die Klimaschutzbeiträge eines Staates allein gelöst werden können,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 199.**

Dass Deutschland allein den Klimawandel nicht anhalten kann, entbindet den deutschen Staat nicht von seiner Verantwortung. Ein Verweis auf die Verfehlungen anderer Staaten kann eigenen unzureichenden Klimaschutz nicht legitimieren. Das Pariser Übereinkommen hat das wechselseitige Vertrauen in besonderer Weise zur Wirkungsvoraussetzung gemacht und setzt darauf, dass Staaten ihren eigenen Anteil erfüllen,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 202 ff.**

Allerdings enthält das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG auch eine internationale Dimension, innerhalb derer der deutsche Staat darauf hinzuwirken hat, eine Lösung des Klimaschutzproblems gerade auch auf überstaatlicher Ebene und in internationaler Kooperation zu suchen,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 200 f.**

Sofern eine solche internationale oder supranationale Lösung gefunden wäre, so könnte sich der deutsche Staat möglicherweise darauf zurückziehen, Teil eines derartigen Systems zu sein. Insofern kommt – mangels wirksamer internationaler Vereinbarungen – allenfalls das EU-Klimaschutzrecht in Betracht, das tatsächlich seit dem Klimabeschluss erheblich ausgeweitet wurde (oben, A.II.2.a)).

Ein „Aufgehen“ des deutschen Klimaschutzbeitrags im Unionsrecht dürfte zwar schon deswegen ausscheiden, weil der Gesetzgeber eine dahingehende Absicht bei der Novellierung des KSG 2024 nicht hat erkennen lassen. Dies wäre nach dem Klimabeschluss jedoch erforderlich. Eine „grundlegende Neuausrichtung“ des Klimaschutzrechts muss danach im Gesetz klar erkennbar werden, damit sie auch von der politischen Öffentlichkeit diskutiert werden kann,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 213.**

Unabhängig davon ist das Unionsrecht aber auch schlicht unzureichend, um das verfassungsrechtlich gebotene Schutzniveau zu gewährleisten. Hierfür müsste auf Ebene der EU eine Lösung gefunden sein, welche das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG „mitgewährleistet“. Voraussetzung wäre ein umfassender Reduktionspfad bzw. ein Budget, das mit dem Temperaturziel des Art. 2 ParisÜ unionsweit vereinbar ist. Daran fehlt es jedoch:

Das EU-KlimaG regelt lediglich Punktziele für das Jahr 2030 (55 % Reduktion gegenüber 2005) sowie das Jahr 2050 (Klimaneutralität). Ein 2040-Zwischenziel ist noch nicht definiert. Gleiches gilt für das indikative Treibhausgasbudget der Union für die Zeit zwischen 2030 und 2050, welches zudem erst ab 2030 greifen würde und nicht verbindlich, sondern nur indikativ wäre (siehe insgesamt oben, A.II.2.a)aa)(i)). Die Regelungen im EU-KlimaG sind mithin unzureichend, weil Punktziele in bestimmten Zieljahren für sich genommen nicht geeignet sind, eine bestimmte Temperaturschwelle zu wahren,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 156.**

Die daneben bestehenden Regelungen der EU zu Reduktionspfaden (dazu oben, A.II.2.a)bb)) sind weiterhin lückenhaft.

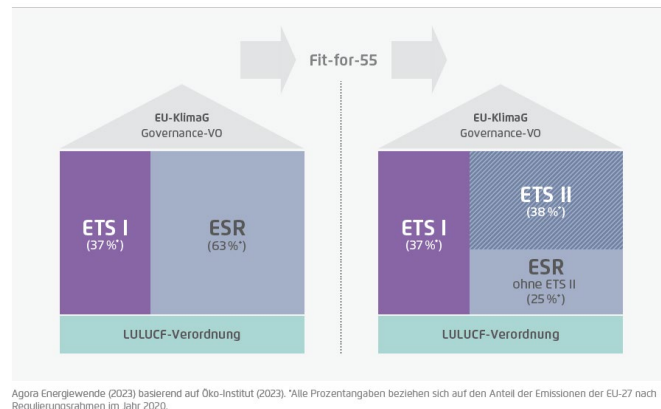
Die Emissionshandelssysteme (ETS 1 und ETS 2) sind zwar mengenbezogene Steuerungsinstrumente, die gewissermaßen ein gesamteuropäisches Budget „aufspannen“,<sup>35</sup> sofern man den linearen Minderungspfad fortschreibt, bis keine weiteren Zertifikate mehr ausgegeben werden. Dabei gibt es allerdings beträchtliche Unsicherheiten. Diese betreffen vor allem die Frage, wie viele zusätzliche Zertifikate aus der MSR im Rahmen des ETS 1 oder des ETS 2 ausgegeben werden. Die Größe des ETS-Budgets steht schlicht nicht fest (dazu oben, A.II.2.a)bb)(i)).

Im Übrigen bleibt die weitere Ausgestaltung insbesondere des ETS 2 abzuwarten. Das Anfangsbudget ist noch nicht endgültig festgelegt, weil die Menge der ausgegebenen Zertifikate ab 2028 auf Basis der durchschnittlichen Emissionen von 2024 bis 2026 bestimmt wird (Art. 30c Abs. 2 ETS-RL). Der Preisstabilisierungsmechanismus bei 45 Euro soll spätestens bis Ende 2029 evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden (Art. 30h Abs. 5 ETS-RL). Abschließende Aussagen zur Größe des Budgets unter dem ETS 2 können auch deswegen noch nicht getroffen werden.

Ohnehin umfassen die Emissionshandelssysteme weiterhin nicht alle Emissionen innerhalb der EU. Immerhin ein Viertel der Gesamtemissionen unterliegt keinem Emissionshandelssystem, sondern allein der ESR, vgl. anschaulich die Abbildung bereits oben eingefügte Abbildung der Agora Energiewende:

---

<sup>35</sup> Ausschließlich auf EU-Ebene, für die einzelnen Mitgliedstaaten enthalten die Emissionshandelssysteme keine Minderungsvorgaben.



Die ESR wiederum gilt überhaupt nur bis 2030 und verfügt zudem über keine wirksamen Durchsetzungsmechanismen. Mengenziele sind bislang sogar nur bis 2025 festgelegt (siehe insgesamt oben, A.II.2.a)bb)(ii)). Dementsprechend kann von einem umfassenden Treibhausgasbudget auf EU-Ebene, auf das Deutschland sich zurückziehen könnte, keine Rede sein.

#### **bb) Reduktionspfad überschreitet verfassungsrechtlich zulässige Emissionsmengen – Ambitionsniveau**

Die Regelungen zur Emissionsmengenbegrenzung auf nationaler Ebene genügen den Anforderungen des Klimaschutzgebots nicht. Die mit dem Reduktionspfad zugelassenen Mengen überschreiten das verfassungsrechtlich (noch) zulässige Budget auch unter Ausschöpfung von verbleibenden Spielräumen des Gesetzgebers.

Zur verfassungsrechtlichen Kontrolle hat das BVerfG im Klimabeschluss die nationale Budgetbestimmung des SRU herangezogen. Konkret stützte sich das BVerfG auf dasjenige nationale Budget, das die Erderwärmung mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % auf 1,75 °C begrenzt. Auf dieser Grundlage ermittelte der SRU ab 2020 ein verbleibendes konkretes nationales Restbudget von 6,7 Gt CO<sub>2</sub>-Äq.,

#### **BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 219 ff.**

Das vom SRU berechnete Budget ist aufgrund verbleibender Unsicherheiten zwar kein zahlengenaues Maß für die verfassungsrechtliche Prüfung. Gleichwohl müssen die gesetzlichen Reduktionsmaßgaben dem schlüssig berechneten Restbudget Rechnung tragen, wobei dem Gesetzgeber eine besondere Sorgfaltspflicht auferlegt ist,

#### **BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 229.**

Hinsichtlich der insoweit bestehenden Spielräume ist zudem die Rechtsprechung des EGMR zu beachten und in die verfassungsgerichtliche Prüfung einzubeziehen.

Dieser hat zunächst deutlich gemacht, dass er einen – vom SRU verwendeten – *per capita*-Ansatz zur Bestimmung nationaler Budgets (also eine Aufteilung des „Weltbudgets“ anhand der Bevölkerungsgröße) als **Grenze des Zulässigen** betrachtet. Der EGMR formuliert insoweit, dass die Schweiz unter ihrer gegenwärtigen Klimastrategie mehr Emissionen zuließe als *sogar* („*even*“) ein Pro-Kopf-Ansatz dem Staat zugestehen würde,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 569.**

Weitergehende Ansätze wie insbesondere das „*grandfathering*“, welches das Emissionsniveau der Industriestaaten fortschreibt, sind damit aus Sicht des Gerichtshofs unzulässig und wären auch nicht mit dem Grundsatz der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten“ aus Art. 2 Abs. 2 ParisÜ vereinbar.

Auch der SRU stellt fest, dass die kumulierten Emissionen, die sich aus dem KSG n.F. ergeben, jedenfalls deutlich über den nationalen CO<sub>2</sub>-Budgets liegen, die einen fairen Beitrag zu den Zielen des Pariser Klimaabkommens leisten (s.o., A.I.2.)

Darüber hinaus betont der EGMR, dass das Ermessen der Staaten auf Ebene der Ziele eng begrenzt ist und hier gerade keine weiten Einschätzungsspielräume bestehen (siehe bereits oben):

*„Ausgehend von dem Grundsatz, dass den Staaten in diesem Bereich ein gewisser Ermessensspielraum zustehen muss, ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen eine Unterscheidung zwischen dem Umfang des Ermessensspielraums in Bezug auf das Bekenntnis des Staates zur Notwendigkeit der Bekämpfung des Klimawandels und seiner nachteiligen Auswirkungen und die Festlegung der hierfür erforderlichen Ziele einerseits und in Bezug auf die Wahl der Mittel zur Erreichung dieser Ziele andererseits. Was den ersten Aspekt anbelangt, so erfordern die Art und Schwere der Bedrohung und der allgemeine Konsens über die Bedeutung des übergeordneten Ziels eines wirksamen Klimaschutzes durch Gesamtziele für die Verringerung der Treibhausgasemissionen im Einklang mit den von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen zur Erreichung der Kohlenstoffneutralität einen geringeren Ermessensspielraum für die Staaten.“*

**EGMR, Anlage Bf. 6, Rn. 543. (eigene Übersetzung)**

Gemessen an diesen Maßstäben verletzen die gegenwärtigen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG sowie der Reduktionspfad nach § 4 i.V.m. Anlagen 2-3 KSG das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot nach Art. 20a GG.

Zugrunde zu legen sind die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Größe des globalen Restbudgets und des daraus ableitbaren nationalen Restbudgets, die der SRU im Jahr 2024 für Deutschland verarbeitet hat (siehe oben, A.I.2.). Insofern haben die bestehenden wissenschaftlichen Unsicherheiten abgenommen und sich dahingehend konkretisiert, dass das Budget deutlich kleiner ist als noch 2021 angenommen. Diese Möglichkeit hatte das BVerfG im Klimabeschluss bereits erkannt und hervorgehoben,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 228.**

Nach den oben unter A.I.2. dargestellten aktualisierten Berechnungen des SRU ist das Restbudget für Deutschland deutlich kleiner als noch zum Zeitpunkt des Klimabeschlusses angenommen, wie die nachstehende Übersicht zeigt:

Maximales CO <sub>2</sub> -Budget in Gt CO <sub>2</sub> 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 <sup>1</sup>	4,8	1,7	0,6	34,8	18,4	12,4
basierend auf FORSTER et al. <sup>2</sup>	3,9	0,1	-0,6	22,5	2,4	-1,4
Jahr, in dem das CO <sub>2</sub> -Budget bei linearer Emissionsreduktion aufgebraucht ist (bzw. wurde)						
basierend auf IPCC AR6 <sup>1</sup>	2040	2029	2026	2052	2038	2034
basierend auf FORSTER et al. <sup>2</sup>	2037	2024	2022	2042	2025	2023

**SRU, Wo stehen wir beim CO<sub>2</sub>-Budget?, Anlage Bf. 13, S. 3.**

Die Zahlen von Forster et al. spiegeln dabei den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand wider. Die Verkleinerung des globalen Budgets gegenüber dem sechsten Sachstandsbericht des IPCC (AR6)<sup>36</sup> ist zu knapp 60 % auf das Fortschreiten des Klimawandels und zu gut 40 % auf methodische Aktualisierungen unter Fortführung der Methodik des IPCC zurückzuführen (siehe dazu oben, siehe oben, A.I.2.).

Unter Zugrundelegung der aktualisierten Budgets sind für Deutschland alle Budgets, die mit dem 1,5-Grad-Ziel vereinbar wären, bereits erschöpft. Schon durch die Verfehlung dieses Zieles erscheint ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 lit. a) ParisÜ bzw. § 1 KSG i.V.m. Art. 20a GG gegeben, denn die überwiegend wahrscheinliche Nicht-Einhaltung des Ziels kann nicht mehr als „unternommene Anstrengungen“ bzw. als Begrenzung auf „möglichst 1,5 °C“ im Sinne dieser Normen gefasst werden.

<sup>36</sup> Das BVerfG hatte im Klimabeschluss sogar noch IPCC AR 5 zugrunde gelegt, s.o., A.I.1.

Das vom BVerfG im Klimabeschluss zugrunde gelegte Budget (1,75 °C mit 67 % Wahrscheinlichkeit) beträgt noch 3,9 Gt CO<sub>2</sub>-Äq. und ist damit bereits um mehr als ein Drittel geschrumpft (Klimabeschluss: 6,7 Gt CO<sub>2</sub>-Äq.). Bei linearer Reduktion wäre dieses 1,75 °C-Budget im Jahr 2037 verbraucht. Nach dem aus dem KSG ableitbaren Reduktionspfad, der weniger ambitioniert ist, wäre das Budget sogar bereits im Jahr 2033 aufgezehrt (siehe oben, A.I.2.),

#### **SRU, CO<sub>2</sub>-Budget (Anlage Bf. 13) S. 4.**

Diese gravierende Überschreitung des nach Art. 20a GG vorgezeichneten Restbudgets bewegt sich deutlich außerhalb dessen, was aufgrund gesetzgeberischer Einschätzungsspielräume hinzunehmen wäre. Dies gilt erst recht, wenn man berücksichtigt, dass die staatlichen Spielräume auf dieser Ebene nach der zitierten Rechtsprechung des EGMR aus menschenrechtlichen Gründen eng begrenzt sind.

Kurz gefasst hat sich also das verfassungsrechtlich zulässige Budget seit dem Klimabeschluss drastisch verkleinert und zugleich sind nicht zuletzt durch die Auslegung der EMRK im Sinne des EGMR die Spielräume des Gesetzgebers kleiner geworden. Der Reduktionspfad, den das KSG vorzeichnet, ist damit nicht kompatibel. Er stellt damit kein „schlüssiges Konzept“ im Sinne der EGMR-Rechtsprechung und keine „besondere Sorgfalt“ im Sinne des Klimabeschlusses dar. Die Höchstmengen verfassungsrechtlich zulässiger Emissionen werden deutlich überschritten.

#### **cc) Fehlende rechtliche Absicherung des Budgets (§ 4 Abs. 2 KSG) - “schwarzes Loch”**

Ein weiterer Verstoß gegen Art. 20a GG liegt darin, dass selbst das durch den KSG-Reduktionspfad vorgezeichnete (zu hohe) Budget rechtlich überhaupt nur bis 2040 abgesichert ist.

Da Art. 20a GG eine Begrenzung der insgesamt zulässigen Emissionsmengen gebietet, muss das Gesetz sicherstellen, dass Überschreitungen der Jahresemissionsgesamtmengen auf die zulässigen Mengen der folgenden Jahre angerechnet werden. Wenn Verfehlungen folgenlos bleiben würden, wäre die insgesamt zulässige Menge der Emissionen nicht wirksam begrenzt. Daher müssen Zielverfehlungen auf spätere Mengen angerechnet werden. Eine solche „Nachholungspflicht“,

#### **BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 238,**

sieht § 4 Abs. 2 KSG n.F. grundsätzlich vor. Danach werden Über- oder Unterschreitungen der Jahresemissionsgesamtmengen auf die verbleibenden Jahresemissionsgesamtmengen bis zum nächsten in § 3 Abs. 1 KSG (unverändert) genannten Zieljahr gleichmäßig angerechnet.



Diese Nachholungspflicht gilt dem eindeutigen Wortlaut nach aber nur für bis zum nächsten in § 3 Abs. 1 KSG genannten Zieljahr und damit nur bis 2040. Demgegenüber ist eine Nachholung für die Zeit zwischen 2040 und dem Ziel der Klimaneutralität 2045, das in § 3 Abs. 2 KSG geregelt ist, nicht vorgesehen.

Dies führt dazu, dass etwaige Zielverfehlungen, die bis zum Jahr 2040 aufgelaufen sind, in der Folge einfach wie in ein schwarzes Loch „verschwinden“ – unabhängig davon, wie hoch die Überschreitungen waren. Nach 2040 sind damit jedenfalls wieder die für den Zeitraum zwischen 2041 und 2045 festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen zulässig, Überschreitungen bis dahin werden legalisiert.

Für die Zeit zwischen 2041 und 2045 findet darüber hinaus überhaupt keine Anrechnung der Überschreitungen statt. Unabhängig davon, wie hoch die Emissionen ab 2041 sind – auf die zulässigen Emissionen in den jeweiligen Folgejahren bleibt dies ohne jeden Einfluss. Überschreitungen für jedes Jahr bis 2045 sind daher ohne jegliche Konsequenz.

Anders als in der bisherigen Fassung des KSG lässt sich dieses Ergebnis auch nicht durch eine Anwendung des Nachsteuerungsmechanismus vermeiden. Nach § 8 Abs. 1 KSG a.F. musste bei jeder Überschreitung der zulässigen (sektoralen) Jahresemissionsmengen ein Sofortprogramm vorgelegt werden, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt. Dieser Mechanismus war zeitlich unbegrenzt. Nach der hier angegriffenen Novelle ist für die Zeit nach 2040 aber überhaupt keine Nachsteuerung mehr vorgesehen, sodass (projizierte) Verfehlungen folgenlos bleiben (dazu unten, b)bb)(iv)).

Eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift kommt angesichts des eindeutigen Gesetzeswortlauts nicht in Betracht.

#### **dd) Verstoß gegen den Parlamentsvorbehalt durch § 4 Abs. 3 KSG**

Schließlich verstößt die Verordnungsermächtigung in § 4 Abs. 3 KSG n.F. sowohl gegen das Klimaschutzgebot (Art. 20a GG) als auch gegen den Parlamentsvorbehalt.

§ 4 Abs. 3 KSG n.F. ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Jahresemissionsgesamtmengen in Anlage 2 mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern, sofern die Veränderungen im Einklang mit der Erreichung der Klimaschutzziele nach § 3 KSG und mit den unionsrechtlichen Anforderungen stehen. Damit wird die Bindung an jegliche Mengenbeschränkung aufgegeben.

Eine auf den ersten Blick ähnliche Vorschrift enthielt § 4 Abs. 5 KSG a.F. Dort bezog sich die ansonsten wortgleiche Vorschrift allerdings auf eine Änderung der Jahresemissionsmengen der Sektoren. Dies ließ sich verfassungskonform noch so

interpretieren, dass zwar eine gewisse Verschiebung (zwischen Sektoren oder Jahren) ermöglicht werden sollte, nicht aber eine Erhöhung der durch Anlage 2 insgesamt festgelegten Gesamtemissionsmengen bis zum nächsten Zieljahr,

**Franke/Verheyen, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 138.**

Mit dem Wegfall der Sektorziele ist eine solche Interpretation nicht mehr möglich. Eine Verschiebung zwischen den Sektoren kann nicht mehr stattfinden, weil nur noch eine sektorübergreifende Betrachtung erfolgt. Eine Verschiebung zwischen den Jahren bis zum nächsten Zieljahr wäre wiederum sinnlos, weil gemäß §§ 4 Abs. 1 Satz 1, 8 Abs. 1, Abs. 4 KSG nur noch eine mehrjährige Gesamtrechnung bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführt wird (dazu unten, b)bb)(i)). Eine Verschiebung von Emissionsmengen innerhalb dieses Zeitraums wäre also folgenlos, da es ohnehin nur auf die addierten Mengen ankommt.

Die Verordnungsermächtigung lässt sich mithin nur noch so interpretieren, dass sie eine Veränderung der Jahresemissionsmengen allgemein zulässt und nur die Klimaschutzziele aus § 3 KSG sowie das Unionsrecht eine Grenze bilden. Die Klimaschutzziele stellen aber lediglich Punktziele für einzelne Zieljahre dar, die „für sich genommen nicht geeignet sind, eine bestimmte Temperaturschwelle zu wahren, weil damit nicht festgelegt ist, wieviel Treibhausgas in der Zwischenzeit emittiert werden darf“.

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 156.**

Die unionsrechtlichen Anforderungen setzen ebenfalls keine wirksamen Grenzen, da einzelstaatliche Vorgaben überhaupt nur durch die ESR, also die EU-Klimaschutzverordnung (§ 2 Nr. 4 KSG), gemacht werden, die keine Ziele für die Zeit nach 2030 enthält.

Folglich verletzt die Verordnungsermächtigung in § 4 Abs. 3 KSG n.F. das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG, weil sie die verfassungsrechtlich gebotene Mengensteuerung aufgibt bzw. in die Hände der Bundesregierung als Ordnungsgeberin legt. Außerdem verstößt sie gegen den Parlamentsvorbehalt, weil wirksame gesetzliche Vorgaben zu den Grenzen einer Änderung von Jahresemissionsgesamtmengen fehlen,

**vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 259 ff.**

#### **ee) Ökologischer Rückschritt**

Ein Verstoß gegen Art. 20a GG liegt schließlich wegen eines verfassungsrechtlich unzulässigen „ökologischen Rückschritts“ vor. Insofern hat das BVerfG im Klimabeschluss formuliert:

*„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.“*

### **BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 212**

Das BVerfG nimmt an dieser Stelle ausdrücklich auf die zitierte allgemeine Literatur Bezug, wonach ökologische Rückschritte stets vor Art. 20a GG gerechtfertigt werden müssen.

Das Rückschrittsverbot ist auch auf der EU-Ebene rechtlich verankert. So müssen Änderungen der nationalen Ziele, der nationalen Vorgaben oder des nationalen Beitrags zu einem der quantifizierten Ziele durch die Mitgliedstaaten gem. Artikel 14 Abs. 3 Governance-Verordnung ein gleich hohes oder höheres Ambitionsniveau aufweisen als im zuletzt übermittelten integrierten nationalen Energie- und Klimaplan. Dies ist auch im Pariser Klimaschutzübereinkommen so verankert, Art. 4 Abs. 3 ParisÜ.

Die KSG-Novelle beinhaltet aber eine erhebliche Abschwächung des Klimaschutzniveaus - zum einen, weil im Kontext des geänderten KSG keine Sicherung des Zielpfades mehr besteht (§ 4 Abs. 2, Abs. 3 KSG) und zum anderen wegen der noch darzustellenden Schwächung der Steuerungsarchitektur (unten, b)).

Die Reichweite des ökologischen Verschlechterungsverbots hat der Gesetzgeber bei der Novellierung des KSG verkannt. Ausdrücklich betont die Gesetzesbegründung, dass nur die Emissionsmengen zwischen 2021 und 2030 gleichbleiben:

*„Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass sich eine „Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzzielen wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts vor Artikel 20a GG rechtfertigen lassen“ muss (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u. a., Randnummer 212, mit weiteren Nachweisen und einem Verweis auf das „Progressionsgebot“ des Artikels 4 Absatz 3 des Paris-Abkommens sowie § 3 Absatz 4 Satz 2 KSG). Die vorliegenden Änderungen sind jedoch nicht als eine solche Schwächung der Klimaschutzziele zu bewerten, da die Gesamtmenge der zulässigen Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 gleichbleibt (siehe zum*

*Budgetansatz: BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u. a., Randnummern 208 ff.).“*

**BT-Drs. 20/8290, S. 16**

Die formale Aufrechterhaltung der Ziele und Mengen genügt allein aber nicht, um einen ökologischen Rückschritt insgesamt auszuschließen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht geht es nicht um die Zahlen allein, sondern um die Umsetzung bzw. den hinreichenden Transformationsdruck. Da dieser absichtlich beseitigt wird (siehe dazu unten, b)bb)(i)), liegt ein Rückschritt aufgrund der mit der Verfassungsbeschwerde gerügten weitreichenden Schwächung der Festlegung und der tatsächlichen Umsetzung des Reduktionspfades vor.

Eine Rechtfertigung für den Rückschritt ist nicht ersichtlich. Insbesondere ergibt sie sich nicht aus einer angeblich notwendigen Flexibilisierung des Gesetzes, weil eine hinreichende Flexibilität durch die Möglichkeit von Rechtsverordnungen nach § 4 Abs. 5 KSG a.F. bereits gegeben war (näher unten, b)bb)(i)(1)).

Wissenschaftliche Gründe lassen sich für den Rückschritt erst recht nicht anführen, vielmehr wäre nach den oben dargestellten aktuellen Erkenntnissen (A.I.) eine ambitioniertere Klimaschutzpolitik nötig. Dementsprechend wird auch in der Literatur ein Verstoß gegen das Rückschrittsverbot angenommen,

**Wiedmann, Klimaschutz ohne Sektorenziele, NVwZ 2024, 876 (878 ff.); Willert/Nesselhauf: Dürfte die Bundesregierung die Sektorenziele abschaffen?, KlimR 2023, 135 ff.**

**ff) Zwischenfazit zu Art 20a GG**

Im Ergebnis verletzen die durch §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1-3, Anlagen 2-3 KSG das Klimaschutzgebot, weil sie das Höchstmaß der zulässigen Emissionen nicht hinreichend begrenzen. Zudem ist durch die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Vorschriften das ökologische Rückschrittsverbot aus Art. 20a GG verletzt.

Diese Feststellung genügt nach der Rechtsprechung des BVerfG und der „Elfes-Logik“ für eine Verletzung der intertemporalen Freiheitsrechte der Bf., da objektives Verfassungsrecht verletzt wird. Nach Auffassung der Bf. muss dies zugleich einen Verstoß gegen grundrechtliche Schutzpflichten zur Folge haben, weil deren (vom BVerfG anerkannte) Betroffenheit bei einem Verstoß gegen objektives Verfassungsrecht grundsätzlich ebenfalls nicht zu rechtfertigen ist (siehe bereits oben, C.III.1.b)aa) und noch unten, II.2.).

Angesichts dessen lässt sich auch hier schon erkennen, dass die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2, Art. 12 sowie 14 GG durch die Folgen des Klimawandels schon heute verletzt sind. Die Verletzung ist eingetreten, weil die Grenze des

dahingehend Hinzunehmenden mit der Überschreitung des zulässigen Budgets nicht eingehalten wurde. Es geht mithin „nur noch“ darum, wie die weitere Vertiefung der Verletzung verringert werden kann. Konsequenzen hat dies vor allem für den Maßstab: Der weitere Klimaschutz muss den größtmöglichen Anstrengungen entsprechen („best possible means“). Das bedeutet zugleich, es kann auch keine Möglichkeit der Flexibilisierung zwischen Sektoren mehr geben, weil alle Sektoren in sich minimieren müssen.

**Vgl. hierzu Winter, in: Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht, Arbeitspapier Nr. 16, S. 21 ff.**

**b) Unverhältnismäßige Freiheitsgefährdung durch Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG**

Unabhängig von der dargestellten Verletzung des Art. 20a GG durch das KSG in der geltenden Fassung greift die Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG in §§ 4 Abs. 1, 5a Satz 1, § 8 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4 KSG n.F. unverhältnismäßig in die intertemporalen Freiheitsrechte der Bf. zu 3) [REDACTED] ein. Die angegriffenen Regelungen begründen – jeweils für sich genommen und erst recht kumulativ – unverhältnismäßige Gefahren für künftige Freiheit, weil sie Emissionsreduktionslasten strukturell in die Zukunft verlagern, künftige Freiheitsgefährdungen nicht hinreichend grundrechtsschonend eindämmen und den verfassungsrechtlich notwendigen entwicklungsfördernden Planungshorizont nicht gewährleisten.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können auch Regelungen, die im Laufe ihrer Vollziehung zu einer nicht unerheblichen Grundrechtsgefährdung führen mit dem Grundgesetz in Widerspruch geraten,

**BVerfGE 49, 89, 141 – Kalkar I.**

Die angegriffenen Regelungen gefährden genau in dieser Weise die Freiheitsrechte der Bf. - sie greifen sofort, aber auch schleichend im Laufe ihrer Vollziehung ein.

**aa) Rechtfertigungsmaßstab**

Außerhalb einer Verletzung des Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) ist die eingriffsähnliche Vorwirkung am verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen. Dessen Vorgaben sind verletzt, wenn mit der eingriffsähnlichen Vorwirkung entweder zwangsläufig aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Grundrechtsbeeinträchtigungen verbunden sind oder jedenfalls eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Freiheit vorliegt,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 183, 244 ff.**

Selbst wenn man vorliegend – entgegen den Ausführungen unter a) – davon ausgeht, dass die durch das KSG zugelassenen Emissionsmengen heute noch nicht

Art. 20a GG verletzen, bewegt sich der Reduktionspfad jedenfalls am äußersten Rand des verfassungsrechtlich Zulässigen.

Damit ist zumindest die konsequente Einhaltung der nach dem KSG zulässigen Emissionsmengen zentral, um künftige Freiheit zu schützen. Denn vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots bestehen keine Spielräume – jedes Versäumnis muss auch verfassungsrechtlich zwingend aufgeholt werden, es ist „keine Luft“ im Budget.

Die Situation ist vergleichbar mit derjenigen, die dem Klimabeschluss zugrunde lag. Auch dort hatte der Gesetzgeber die Grenzen des verfassungsrechtlich nach Art. 20a GG Zulässigen weitgehend ausgeschöpft, indem er bis 2030 über das KSG 2019 die Ausnutzung eines wesentlichen Teils der Emissionen zugelassen hatte, die Deutschland vertretbar zugestanden werden konnten. Daher kam grundrechtsschonenden Vorkehrungen zur angemessenen Verteilung der Minderungslast über die Zeit eine zentrale Bedeutung zu,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 244.**

So liegt der Fall auch hier: Die Vorgaben des Klimaschutzgebots werden durch die mit dem KSG zugelassenen Emissionsmengen richtigerweise bereits verletzt, jedenfalls aber maximal ausgereizt. Überschreitungen der durch das KSG zugelassenen Emissionsmengen müssen daher wirksam vermieden und Fehlentwicklungen schnellstmöglich korrigiert werden, damit sich nicht Rückstände aufstauen, die dann allenfalls noch mit umso härteren Grundrechtseingriffen wieder eingeholt werden können.

Wegen der Verpflichtung, die Gefahr erheblicher Grundrechtsverletzungen einzudämmen sowie wegen der allgemeinen Verpflichtung zum schonenden Umgang mit den Grundrechten sind hinreichende Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung drohender Reduktionslasten notwendig,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 247.**

Die verfassungsrechtliche Anforderung zum Schutz intertemporaler Freiheit besteht darin, unverhältnismäßige künftige Grundrechtseingriffe – bzw. die Gefahr solcher Eingriffe – durch entsprechende gesetzliche „Vorkehrungen“ zu vermeiden bzw. ihr Risiko zu minimieren.

Dies geschieht im Kern dadurch, dass gesetzlich ein Rahmen geschaffen wird, der eine rechtzeitige Transformation sicherstellt:

*„Praktisch verlangt die Schonung künftiger Freiheit, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. In allen Lebensbereichen (...) müssen Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen,*

*dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO<sub>2</sub>-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann. Hierfür muss der Staat die Voraussetzungen schaffen.“*

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 248**

Hierfür ist ein Rechtsrahmen erforderlich, der

*„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 CO<sub>2</sub>-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind.“*

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 249**

Dementsprechend sind Reduktionsmaßgaben so differenziert festzulegen, dass eine „hinreichend konkrete Orientierung“ entsteht, damit ein entsprechender Planungsdruck auch in Bezug auf konkrete Produkte und Verhaltensweisen erzeugt werden kann,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 254.**

Im Ergebnis verlangt die Schonung künftiger Freiheit also grundrechtsschonende Vorkehrungen, die eine rechtzeitige Einleitung der Transformation sicherstellen – also Verzögerungen verhindern – und einen hinreichend klaren Orientierungsrahmen für notwendige Prozesse bilden.

Die Sicherstellung einer hinreichenden Überprüfung und Durchsetzung eines Reduktionspfades ist eine derartige Vorkehrung. Emissionen werden letzten Endes nicht (nur) durch den Reduktionspfad, sondern (auch) durch dessen fehlende Kontrolle oder Umsetzung zugelassen. Lückenhafte Kontrollen und verspätete Nachsteuerung gefährden intertemporale Freiheit, weil Lücken dann umso schneller und mit radikaleren Maßnahmen geschlossen werden müssen.

Kontrolle und Nachsteuerung sind mithin verfassungsrechtlich notwendige „grundrechtsschonende Vorkehrungen“, die verhindern sollen, dass die verfassungsrechtlich aufgegebene Reduktionslast (Art. 20a GG) in die Zukunft verschoben werden. Inwiefern ein festgeschriebener Reduktionspfad tatsächlich überprüft und ob, wie und wann bei Verfehlungen nachgesteuert wird, ist für die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die intertemporale Freiheit zentral.

Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer wirksamen Kontrolle und Durchsetzung ergibt sich auch aus dem allgemein gebotenen **Grundrechtsschutz durch**

**Organisation und Verfahren**, der im Umweltrecht im Zusammenhang mit den grundrechtlichen Schutzpflichten anerkannt ist. Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG ist Grundrechtsschutz weitgehend auch durch die Gestaltung von Verfahren zu bewirken; die Grundrechte beeinflussen demgemäß nicht nur das gesamte materielle, sondern auch das Verfahrensrecht, soweit dieses für einen effektiven Grundrechtsschutz von Bedeutung ist,

**BVerfG, Beschluss vom 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 = BVerfGE 53, 30 (65) = NJW 1980, 759 (763 m.w.N.).**

Auch das gilt hier: Intertemporaler Freiheitsschutz wird wesentlich dadurch bewirkt, dass ein hinreichend freiheitsschonender Reduktionspfad nicht nur definiert, sondern auch wirksam kontrolliert und durchgesetzt wird. Anderenfalls kann von einem effektiven Schutz vor unverhältnismäßigen künftigen Belastungen keine Rede sein.

Das Gebot einer grundrechtsschonenden Gestaltung von Organisation und Verfahren gilt auch und erst recht, wenn die Betroffenen – wie hier – keine Beteiligungsmöglichkeiten in einem Verwaltungsverfahren haben, das eine Berücksichtigung ihrer Belange sicherstellen könnte (d.h. es besteht kein vorgezogener Rechtsschutz – anders als im Bereich der Anlagenzulassung, auf den sich das o.g. BVerfG-Zitat bezieht).

Dies entspricht auch der aktuellen Rechtsprechung des EGMR, der eine tatsächliche Durchsetzung des Reduktionspfades verlangt:

*“Die Staaten sind auch verpflichtet, diesen Rahmen in der Praxis wirksam anzuwenden; denn die Vorschriften zum Schutz der garantierten Rechte nützen wenig, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werden, und die Konvention zielt darauf ab, tatsächliche Rechte zu schützen, nicht illusorische.“*

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 538 f.**

Ferner müssen Staaten nach Auffassung des Gerichtshofs

*„den Nachweis erbringen, ob sie die einschlägigen THG-Reduktionsziele ordnungsgemäß erfüllt haben oder dabei sind, sie zu erfüllen“*

sowie

*„bei der Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise handeln“*



**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 550 c) und e).**

Der EGMR verleiht dem Aspekt des Menschenrechtsschutzes durch Verfahren in ständiger Rechtsprechung bei der Prüfung, ob Vertragsstaaten ihren umweltrechtlichen Ermessensspielraum überschritten haben, stets besonderes Gewicht.

*„Die Verfahrensgarantien, die den Betroffenen zur Verfügung stehen, sind besonders wichtig, um festzustellen, ob der beklagte Staat innerhalb seines Ermessensspielraums geblieben ist. (...) Es müssen Verfahren zur Verfügung stehen, mit denen die Ansichten der Öffentlichkeit und insbesondere die Interessen derjenigen, die von den einschlägigen Regelungen und Maßnahmen oder deren Fehlen betroffen sind oder betroffen zu werden drohen, im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden können.“*

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 539, 559**

Dieser Ansatz ist dem Prüfungsumfang des EGMR geschuldet, denn „in der Wahrung der menschenrechtlich verbürgten Verfahrensrechte liegt eine der wesentlichen Funktionen des EGMR“

**so Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerden, 3. Auflage, Rn. 1657,**

vgl. hierzu noch ausführlich sogleich D.II.

**bb) Subsumtion**

Aus der Rechtsprechung des BVerfG und des EGMR folgt mithin die Notwendigkeit, nicht nur zulässige Emissionen bzw. einen Reduktionspfad zu definieren, sondern auch sicherzustellen, dass die Einhaltung dieser Vorgaben überprüft und durchgesetzt, und insbesondere bei Fehlentwicklungen rechtzeitig gegengesteuert wird. Das ist im Hinblick auf Klimaschutz zentral, weil die notwendige Transformation alle gesellschaftlichen Akteure und Sektoren betrifft; entsprechend ist das KSG nur ein Rahmengesetz, das selbst keine einzige Tonne CO<sub>2</sub> einspart und das selbst auch den festgelegten Reduktionspfad nicht erreichen kann. Dazu bedarf es vielfältiger, ggf. in Klimaschutzprogrammen zu prüfenden, nach ihren projizierten Wirkungen auszuwählende und schließlich in Maßnahmengesetzen oder anderweitig abzusichernder Maßnahmen.

Die Schwächung der Klimaschutzarchitektur durch die angegriffenen Vorschriften verletzt diese Anforderungen. Sie gefährdet die rechtzeitige Einleitung der Transformation gerade in den besonders problematischen Sektoren und verstärkt damit die Gefahr umso plötzlicherer und radikalerer Eingriffe in der Zukunft. Dies gilt insbesondere für die Zeit nach 2030.

Die verfassungswidrige Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG durch die angegriffenen geänderten Vorschriften wird im Folgenden vertiefend zu oben (Möglichkeit der Verletzung, D.III.1) dargestellt. Die Verfassungswidrigkeit ergibt sich für jede einzelne Änderung, jedenfalls aber kumulativ.

**(i) Umstellung auf Gesamtbetrachtung und Abschaffung der Sektorziele**

Die „Abschaffung“ der verbindlichen Sektorziele stellt für sich genommen schon einen unverhältnismäßigen Eingriff in die intertemporale Freiheit der Bf. dar.

Nach dem soeben erläuterten Maßstab ist angesichts der fehlenden Spielräume im Budget die effektive Zielverfolgung zentral, um die erhebliche Gefährdung künftiger Freiheit zu sichern. Die Abschaffung der Sektorziele und die Umstellung auf eine sektorübergreifende Gesamtrechnung verlagert Emissionslasten strukturell in die Zukunft und beeinträchtigt insbesondere den vom Gericht geforderten entwicklungsfördernden Planungshorizont.

Im Einzelnen:

Nach § 4 Abs. 1 S. 1 und 2 i.V.m. Anlage 2 KSG n.F. erfolgt nunmehr nur noch eine sektorübergreifende und mehrjährige Betrachtung der Reduktionsanstrengungen. Dies wirkt sich insbesondere im Bereich der Nachsteuerung aus. Maßgeblich ist nach § 8 Abs. 1 KSG nunmehr, ob auf Grundlage der Projektionen nach § 5a KSG bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen von 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der nach Anlage 2 über denselben Zeitraum aggregierten Jahresemissionsgesamtmengen eingehalten oder überschritten wird.

Vor der Gesetzesänderung bestand hingegen ein sektorbezogener Steuerungsmechanismus, der auf der festgestellten Überschreitung sektorbezogener Jahresemissionsmengen beruhte. Insofern legte § 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 KSG a.F. verbindliche Jahresemissionsmengen für die Sektoren fest:

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

- 1. Energiewirtschaft,*
- 2. Industrie,*
- 3. Verkehr,*
- 4. Gebäude,*
- 5. Landwirtschaft,*

## 6. Abfallwirtschaft und Sonstiges.

*(...) <sup>3</sup>Die Jahresemissionsmengen für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 richten sich nach Anlage 2. (...) <sup>9</sup>Die Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele sind verbindlich, soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt. (...).“*

Das KSG gab auf diese Weise sektorbezogene Reduktionspfade vor. Bei einer Verfehlung der Jahresemissionsmengen verlangte das Gesetz eine Nachsteuerung durch sogenannte „Sofortprogramme“ (§ 8 Abs. 1 KSG a.F.):

*„(1) Weisen die Emissionsdaten nach § 5 Absatz 1 und Absatz 2 eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor in einem Berichtsjahr aus, so legt das nach § 4 Absatz 4 zuständige Bundesministerium der Bundesregierung innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen nach § 11 Absatz 1 ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vor, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt.*

*(2) <sup>1</sup>Die Bundesregierung berät über die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen Sektor oder in anderen Sektoren oder über sektorübergreifende Maßnahmen und beschließt diese schnellstmöglich. (...).“*

Mit der Umstellung auf eine „mehrjährige sektorübergreifende Gesamtrechnung“ sind zwei Wirkungen intendiert

### **vgl. BT Drucksache BT 20/8290, S. 2**

und herbeigeführt: Zum einen knüpft die Pflicht zur Nachsteuerung nunmehr nicht mehr an vergangene, sondern nur an projizierte Zielverfehlungen an („mehrjährig“), zum anderen werden die Emissionen aller Sektoren gemeinsam bzw. aggregiert betrachtet („sektorübergreifend“). Die zuvor verbindlichen Sektorenziele werden gestrichen und bestehen in Anlage 2a KSG nur noch indikativ fort (siehe oben, A.II.3.a)bb)(i)).

Die Abschaffung der verbindlichen Sektorziele und der verbindlichen Nachsteuerung bei Zielverfehlung begünstigt die Entwicklung, dass gerade in den „Problemsektoren“ Gebäude und Verkehr notwendige Reformen verschleppt werden. Die Reform beseitigt den Transformationsdruck, der durch den alten Steuerungsmechanismus und durch die Verurteilung der Bundesregierung zur Vorlage rechtmäßiger Sofortprogramme in den Sektoren Gebäude und Verkehr aufgebaut wurde,

**OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30.11.2023 – 11 A 1/23, juris.**

Die Neuregelung erfolgte zu dem erklärten Zweck, „mehr Flexibilität in der Reaktionsweise auf Überschreitung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen“ zu ermöglichen,

**BT-Drs. 20/8290, S. 14, 24.**

Als weiteren Zweck nennt die Gesetzesbegründung, dass mit der projektionsbasierten Betrachtung Empfehlungen des ERK nach einer stärker vorausschauenden Betrachtungsweise des Emissionsgeschehens umgesetzt werden sollten,

**BT-Drs. 20/8290, S. 14 f.**

Die zur Begründung angeführte Flexibilität war allerdings auch schon nach alter Gesetzeslage gegeben, sodass sich der Eingriff in die intertemporale Freiheit durch die Umstellung auf eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtbetrachtung bereits als ungeeignet oder zumindest als nicht erforderlich erweist; ebenso wenig erfordert eine projektionsbasierte Betrachtung die Abkehr von einer sektorbezogenen Steuerung (1). Jedenfalls fehlt es an der Angemessenheit, weil die Neuregelung eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Freiheit mit sich bringt. (2).

**(1) Fehlende Eignung und Erforderlichkeit zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele**

Der Gesichtspunkt der Flexibilität vermag die Neuregelung nicht zu rechtfertigen. Denn eine flexible Reaktion auf Zielverfehlungen – insbesondere eine Verschiebung von Reduktionslasten zwischen Sektoren und einzelnen Jahren – war bereits auf Grundlage der alten Rechtslage möglich.

Eine solche Flexibilität war zunächst durch § 4 Abs. 5 KSG a.F. gewährleistet:

*„(5) <sup>1</sup>Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2 mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern. <sup>2</sup>Diese Veränderungen müssen im Einklang mit der Erreichung der Klimaschutzziele dieses Gesetzes und mit den unionsrechtlichen Anforderungen stehen. <sup>3</sup>Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages. <sup>4</sup>Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.“*

Diese Vorschrift ermöglichte bei verfassungskonformer Auslegung keine Erhöhung der Gesamtmengen, wohl aber eine flexible Reaktion durch Verschiebungen von Emissionsmengen zwischen den Sektoren und einzelnen Jahren, sofern die Gesamtmengen bis zum nächsten Zieljahr eingehalten wurden (hierzu und zur

Verfassungswidrigkeit der Nachfolgeregelung in § 4 Abs. 3 KSG oben, a)dd)). Ausweislich der Gesetzesbegründung diene die Vorschrift der „Entsteinigung“, denn: „Anlage 2 kann so angepasst werden, ohne dass es einer Novellierung des Klimaschutzgesetzes insgesamt bedarf.“

**BT-Drs. 19/14337, S. 30.**

Diese Möglichkeit bestand explizit auch im Rahmen der sektorbezogenen Sofortprogramme nach § 8 Abs. 2 KSG a.F.:

*„(2) <sup>1</sup>Die Bundesregierung berät über die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen Sektor oder in anderen Sektoren oder über sektorübergreifende Maßnahmen und beschließt diese schnellstmöglich. <sup>2</sup>Dabei kann sie die bestehenden Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung berücksichtigen und die **Jahresemissionsmengen der Sektoren gemäß § 4 Absatz 5 ändern.**“  
(Hervorhebung der Verf.)*

Demnach sah die alte Gesetzeslage die vom Gesetzgeber angestrebte Flexibilität bereits vor: Emissionsmengen konnten – auch im Zusammenhang mit der Zielverfehlung einzelner Sektoren – nach entsprechender Vorlage an den Deutschen Bundestag sektor- und jahresübergreifend angepasst werden, sofern die Gesamtmen- gen bis zum nächsten Zieljahr eingehalten wurden.

Der zentrale Unterschied zur neuen Rechtslage bestand aber darin, dass hierfür eine Verordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundestages erforderlich war und die Verrechnung nicht *ipso iure* erfolgte - und zudem die geänderten Mengen pro Sektor weiterhin der (strengen) Nachsteuerung nach § 8 KSG a.F. unterlagen. Nach dem alten § 4 Abs. 5 KSG a.F. wurde die Mengenverschiebung zwischen den Sektoren zu einem Teil der politischen Auseinandersetzung und musste dort durchgesetzt werden, das (erhoffte) Aushelfen anderer Sektoren war kein „Selbstläufer“. Damit blieb der Handlungsdruck auf die betroffenen Sektoren (und zuständigen Ressorts) aufrechterhalten. Im Zuge eines Sofortprogramms hätte z.B. der Verkehrssektor wohl zumindest einige wirksame Maßnahmen zusagen müssen, damit die anderen Sektoren zum Verzicht auf eigene Emissionsrechte bereit gewesen wären. Im Übrigen und vor allem wären die neu festgelegten sektorbezogenen Mengen wieder verbindlich und in Zukunft einzuhalten gewesen. Demgegenüber werden einzelne Sektoren nach der neuen Gesetzeslage vollständig aus einer (durchsetzbaren<sup>37</sup>) Verantwortung entlassen. Dass die Flexibilität nach der alten Gesetzeslage politisch durch- und umgesetzt werden musste, ändert nichts daran, dass sie grundsätzlich vorhanden war: Durch zustimmungsbedürftige Rechtsverordnung konnten Mengen zwischen den Sektoren und Einzeljahren verschoben werden, sofern die Gesamtmenge bis zum nächsten Zieljahr eingehalten wurde.

---

<sup>37</sup> Die diffuse Aussage in § 5 Abs. 3 KSG, wonach jeder Sektor seinen angemessenen Beitrag zu leisten habe, ändert daran nichts.

Daher ist die Umstellung auf eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung (§ 4 Abs. 1, S. 1 und 2, §8 Abs. 1 S. 1 KSG) bereits **ungeeignet**, weil sie das ausgegebene gesetzgeberische Ziel – im Vergleich zur vorherigen Rechtslage – nicht einmal fördert.

Jedenfalls ist die Neuregelung aber **nicht erforderlich**, weil die bisherige Rechtslage mit der verordnungsbasierten Flexibilität ein gleich geeignetes und milderer Mittel vorsah. Die gleiche Eignung wird durch die Notwendigkeit einer vorherigen politischen Einigung nicht in Frage gestellt, vielmehr wäre die Flexibilität in diesem Mechanismus zielgerichteter eingesetzt worden. Milder war das Mittel aus dem gleichen Grund: anstatt Sektoren pauschal aus einer Verantwortung zur Einhaltung bestimmter Emissionsmengen zu entlassen mit den daraus folgenden Gefährdungen künftiger Freiheit gerade in diesen Sektoren, mussten Verschiebungen ausgehandelt und begründet werden, wobei neu festgelegte Mengen wieder sektoral verbindlich gewesen wären.

Auch zur Umsetzung der in der Gesetzesbegründung angeführten Empfehlungen des ERK ist die Abschaffung der sektorbezogenen Steuerung nicht geeignet und jedenfalls nicht erforderlich. Die Gesetzesbegründung,

**BT-Drs. 20/8290, S. 14,**

nimmt Aussagen im Zweijahresgutachten des ERK in Bezug, die aber keineswegs eine Abkehr von der sektorbezogenen Steuerung oder der Abkehr von Sofortprogrammen fordern,

**ERK, Zweijahresgutachten 2022 vom 04.11.2022, anbei als**

**Anlage Bf. 42.**

Dort wird eine vorausschauende Betrachtung ausdrücklich lediglich als Ergänzung des Nachsteuerungsmechanismus nach den verbindlichen Sektorzielen angeregt, wenn es heißt:

*„Im Bundes-Klimaschutzgesetz basiert sowohl das Monitoring als auch die Nachsteuerung bisher **ausschließlich** auf den sektoralen Jahresemissionsmengen bzw. vergangener Zielverfehlung bei der Einhaltung dieser Obergrenze. (...) Eine mögliche Abhilfe wäre, dass das bislang ausschließliche Monitoring der sektoralen Emissionswerte durch die **Einbeziehung** weiterer (Früh-)Indikatoren erweitert wird, die eine Abschätzung zu strukturellen Wirkungen klimapolitischer Maßnahmen erlauben. Zudem könnten **auch Betrachtungen im Ausblick (ex ante)** bei der Entwicklung klimapolitischer Maßnahmen einbezogen werden, um ein besseres Gesamtbild zu bekommen und auf dieser Basis zu einer besseren*

*Steuerung zu gelangen, die auch **um eine vorausschauende ex ante Betrachtung ergänzt** werden könnte. (...)*

*Neben den Sektorzielen des KSG, deren jährliches Monitoring und Nachsteuerung über das Bundes-Klimaschutzgesetz geregelt ist, könnten weitere mögliche Indikatoren Bezug nehmen “*

**ERK, Zweijahresgutachten (Anlage 42), Rn. 291 f. (unsere Hervorhebungen)**

Der ERK empfiehlt also keineswegs eine Abschaffung des bisherigen Steuerungsmechanismus und erst recht nicht der Sektorziele, sondern eine ergänzende vorausschauende Betrachtung. Zur Umsetzung dieser Empfehlungen ist eine Abschaffung der Sektorziele bereits **ungeeignet**, weil sie das Ziel (Ergänzung des bisherigen Mechanismus) nicht einmal fördert. Jedenfalls ist sie **nicht erforderlich**, weil das mildere Mittel (ergänzende vorausschauende Betrachtung) auf der Hand liegt. Der Gesetzgeber ist also weit über sein weiteres erklärtes Ziel (die Umsetzung der ERK-Empfehlungen) hinausgeschossen.

Die weitere Bezugnahme in der Gesetzesbegründung auf den ERK,

**BT-Drs. 20/8290, S. 15,**

zitiert erneut eine Passage aus dem Prüfbericht zu den Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022, die keinesfalls eine Aussage gegen die sektorbezogene Steuerung enthält.

**(2) Fehlende Angemessenheit**

Jedenfalls führt die Umstellung auf eine mehrjährige und sektorübergreifende Gesamtrechnung zu einer unverhältnismäßigen Gefährdung intertemporaler Freiheit, insbesondere in denjenigen Sektoren, die bei der Erreichung ihrer (früheren) Sektorziele „hinterherhinken“.

Die Neuregelungen (§ 4 Abs. 1 S. 1 und 2 sowie § 8 Abs. 1, Abs. 4 KSG n.F.) führen zu einer erheblichen Abschwächung des sektorspezifischen Entwicklungsdrucks,

**dazu BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 248 ff.**

Die sektorbezogene Steuerung setzte präzise Impulse für die notwendigen Transformationsentwicklungen in den einzelnen Sektoren. Gerade weil das KSG als Rahmengesetz keine konkreten Maßnahmen vorsieht, muss die Definition eines Reduktionspfades hinreichend klar und differenziert festgelegt sein. Durch die Aufgabe der verbindlichen Sektorenziele und die Überführung von jährlich

verbindlichen Mengen in eine Gesamtrechnung, werden Planungssicherheit und Entwicklungsdruck gegenüber der früheren Rechtslage deutlich zurückgenommen.

Schon die Abschaffung der sektorenscharfen Ziele für sich genommen beseitigt den entwicklungsfördernden Planungshorizont für die jeweiligen Lebensbereiche und Unternehmensbranchen. Es besteht keine einfachgesetzliche Pflicht mehr, die Emissionen in den besonders problematischen Sektoren auf einen sektorbezogenen Pfad zurückzuführen. Wäre für Unternehmen des Gebäudesektors nach der alten Gesetzesarchitektur nach aktuellen Daten etwa – vereinfacht dargestellt – klar, dass der Sektor zwar fast auf dem nötigen Kurs bis 2030 liegt, aber weiterhin einem spürbaren Druck unterliegt, so förderte dies den langfristig planenden weiteren Umbau, Einsatz von effizienteren Mitteln und vorausschauender Ressourcenschonung, auch in der Erwartung weiterer spezifischer Gesetze.

Während sich durch die Novelle das Risiko von Überschreitungen der zugelassenen Emissionen verschärft, besteht der Druck und Anreiz, ambitionierter Emissionen zu verringern, jetzt nicht mehr. Verringert ein Sektor seine Emissionen stärker als in Anlage 2a vorgesehen, so führt dies nicht zwangsläufig zu geringeren Gesamtemissionen. Aufgrund der Gesamtbetrachtung kann die Übererfüllung in einem Sektor vielmehr die Verzögerung von Emissionsverringerungen und der Transformation in anderen Sektoren begünstigen. So könnten sich Akteure des Sektors nunmehr darauf zurückziehen, dass möglicherweise andere Sektoren übererfüllen oder darauf hoffen, dass bei Überschreitungen in anderen Sektoren abgebaut oder jedenfalls gleichmäßig Einschnitte vorgenommen werden. In den jeweiligen anderen Sektoren stellt sich dies analog dar.

Das Beispiel des Verkehrssektors zeigt, dass diese Annahme sich realisiert. Der zuständige Bundesminister hat vor der Novellierung sogar mit der angeblichen Notwendigkeit von Fahrverboten gedroht, sollte sein Sektor nicht von den gesetzlichen Reduktionserwartungen zulasten anderer Sektoren befreit werden.<sup>38</sup> Dies illustriert die intertemporalen Freiheitsgefahren der Novellierung in besonderer Weise: Nach der alten Rechtslage hätte der Verkehrssektor weiterhin seine Ziele einhalten müssen, ggf. hätte er im Rahmen einer Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 5 KSG a.F. gewisse Entlastungen für seinen Sektor herausverhandeln können (um bestimmte einschneidende Maßnahmen zu verhindern). Auch in diesem Fall wäre die Erwartung struktureller Reduktionen aber auch im Verkehrssektor aufrecht erhalten geblieben. Stattdessen besteht nun kein akuter Handlungsdruck mehr für den Verkehrssektor, weil die projizierten Gesamtüberschreitungen bis 2030 gering sind (dazu oben, A.II.3.b)aa)(ii)) und (nach dem gesetzlichen Konzept) in jedem Sektor ausgeglichen werden könnten. Zugleich ändert sich an den tatsächlichen und

---

<sup>38</sup> Aus den Medienberichten hierzu z.B. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/klimaziele-wissing-fahrverbot-100.html>



(verfassungs-)rechtlichen Transformationsbedarfen im Verkehrssektor nichts, weil zur Erreichung der Klimaschutzziele im Rahmen der Ziele des ParisÜ alle Sektoren klimaneutral werden und die notwendigen strukturellen Änderungen jetzt einsetzen müssen.

Die angeblich befürchtete Notwendigkeit von Fahrverboten wird gerade *wegen* der Novelle deutlich wahrscheinlicher, z.B. weil infrastrukturelle Maßnahmen (Radwege, Bahninfrastruktur, Ladeinfrastruktur für Elektromobilität, Städteplanung) lange Vorlaufzeiten benötigen, um zu wirken und auch die Umsetzung „Antriebswende“ nur mit sofortigen Maßnahmen ohne radikale künftige Einschnitte und Verwerfungen funktionieren kann,

### **NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 29), S. 22 ff.**

Bezüglich des Verschleppens der Transformation im Verkehrssektor ist die Schwelle des verfassungswidrigen (gesetzgeberischen) Unterlassens bereits überschritten, wie die Bf. zu 1) und 2) sowie zu 6) und zu 9) bis 12) mit einer gesonderten Verfassungsbeschwerde im Einzelnen darlegen (unser Az. 324/24).

Insgesamt werden für alle Sektoren gegenüber der früheren Rechtslage damit strukturelle Fehlanreize etabliert: Zielverfehlungen werden ebenso „vergemeinschaftet“ wie überobligatorische Einsparungen, sodass in allen Bereichen und unabhängig von der Zielerreichung des jeweiligen Sektors entsprechend der neuen Anlage 2a Anreize zu Emissionsminderungen sinken.

Volkswirtschaftlich gefasst sollten die verbindlichen Sektorenziele der Behebung des Marktversagens im Hinblick auf den Klimaschutz und die sozialökologische Transformation dienen. Politisch sollte einer Verantwortungsdiffusion vorgebeugt werden, für die Wirtschaft und Gesellschaft erfüllten die sektorbezogenen Mengen eine wichtige Orientierungsfunktion im Zusammenhang mit dem vom BVerfG geforderten „entwicklungsfördernden Planungshorizont“. Dies hat das Gericht im Klimabeschluss deutlich hervorgehoben:

*„(...) Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben [müssen] 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“*

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 254**

Ausdrücklich und exemplarisch für den Verkehrssektor betont das BVerfG, dass

*„[d]er nötige Entwicklungsdruck entsteht, indem absehbar wird, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO<sub>2</sub>-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. (...) Würde dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht, könnte das CO<sub>2</sub>-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen.“*

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 249**

Gerade das Gegenteil findet durch die Neuregelung insgesamt und insbesondere im Verkehrssektor, wie bereits soeben angesprochen, statt. Konsequenzen für die gravierenden Verfehlungen des Verkehrssektors werden durch die Novelle gestrichen. Der Transformationsdruck wird erheblich geschwächt. Vielmehr bleibt die Möglichkeit der Abwälzung der Reduktionslasten auf andere Sektoren. Die vom BVerfG zitierte Wahrscheinlichkeit der rechtzeitigen Etablierung CO<sub>2</sub>-neutraler Technologien sinkt. Stattdessen drohen massive und aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Eingriffe, wenn sich die Versäumnisse gerade des Verkehrssektors bis 2030 fortsetzen und sich die verfassungsrechtlich notwendigen Emissionsminderungen dann nach diesem Zeitpunkt allenfalls noch mit ganz radikalen Maßnahmen erreichen lassen.

Im Verkehrssektor ist die Schwelle verfassungswidrigen gesetzgeberischen Unterlassens bereits überschritten und unverzügliche wirksame Maßnahmen sind verfassungsrechtlich geboten (vgl. dazu die weitere Verfassungsbeschwerde der Bf. (unser Az. 324/24).

An diesem Befund ändert auch der in § 5 Abs. 3 KSG kodifizierte Appell nichts, wonach die „für die Sektoren verantwortlichen Bundesministerien“ ihren „angemessenen Beitrag“ zu leisten hätten. Diese Regelung ist in ihrem verbleibenden Bedeutungsgehalt zu unbestimmt, als dass sie eine gesetzliche Wirkung entfalten könnte: Die Vorschrift lässt sich nicht so teleologisch reduzieren, dass die indikativen Ziele für die Sektoren als „angemessener Beitrag“ weiterhin verbindlich wären, denn Sinn und Zweck der Novelle ist es gerade, die Einzelverantwortung zu streichen.

Zusammengefasst führt die Abschaffung der verbindlichen Sektorziele zu einer unverhältnismäßigen Gefährdung grundrechtlicher Freiheit, weil die Transformation insbesondere in den problematischen Sektoren verschleppt wird. Da das vom KSG unterstellte Budget jedenfalls an die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen geht, ist die Schwelle der hinnehmbaren Gefährdung künftiger Freiheit bereits durch die Abschaffung der Sektorziele und den Übergang zu einer mehrjährigen Gesamtrechnung überschritten.

Hinzu kommen die weiteren, nachfolgend dargestellten Schwächungen der Steuerungsarchitektur.

## **(ii) Lückenhafte Ausgestaltung der Nachsteuerung**

Eine unverhältnismäßige Gefährdung intertemporaler Freiheit ergibt sich weiterhin aus der bewusst lückenhaften Gestaltung der Nachsteuerung.

### **(1) Notwendigkeit doppelter Zielverfehlung (§ 8 Abs. 1 Satz 1 KSG)**

Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 n.F. ist eine Nachsteuerung nur erforderlich, soweit die Projektionsdaten nach § 5a in zwei aufeinanderfolgenden Jahren ausweisen, dass die Summe der über alle Sektoren aggregierten Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2 in Verbindung mit § 4 Abs. 2 KSG für diese Jahre überschreitet. In diesem Fall beschließt die Bundesregierung Maßnahmen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für diese Jahre sicherstellen. Diese Regelung gilt „bis einschließlich zum Jahr 2029“. Für die Dekade von 2031 bis 2040 gilt nach § 8 Abs. 4 KSG n.F. Entsprechendes.

Die vorgegebene Reaktionszeit der Bundesregierung zur Nachsteuerung bei (nunmehr projizierten) Zielverfehlungen wird damit gegenüber der bisherigen Systematik erheblich verlängert, obgleich angesichts des weitgehend aufgezehrten Budgets und der bisherigen Erfahrungen bei der Nachsteuerung (Sofortprogramme unzureichend, siehe oben) *zusätzliche* Anstrengungen erforderlich wären (dazu oben, a)bb)).

Nachsteuerungen sind nach § 8 Abs. 1 KSG n.F. (für die Zeit zwischen 2031 und 2040 entsprechend über § 8 Abs. 4 KSG n.F.) erst notwendig, wenn nach zwei aufeinanderfolgenden Jahren eine Abweichung von den kumulierten Zielen projiziert wird. Das führt dazu, dass Weichen nunmehr regelmäßig verspätet, d.h. erst nach zwei Jahren, gestellt werden. Bis zu den eigentlichen Maßnahmen vergeht notwendig weitere Zeit. Sie sind erst innerhalb des Kalenderjahres, in dem die zweite Überschreitung festgestellt wurde, programmatisch zu beschließen (§ 8 Abs. 2 Satz 3 KSG n.F.).

Seit einer erstmalig projizierten Überschreitung der Gesamtmengen (15. März durch das UBA, § 5 Abs. 1 Satz 1 KSG und dann 15. Mai durch den Expertenrat,

§ 12 Abs. 1 Satz 1 KSG) und damit der faktischen Verschiebung von Reduktionslasten in die Zukunft vergehen damit **mehr als 1,5 Jahre**, bis überhaupt ein Programm aufgestellt sein muss. Für dessen tatsächliche Umsetzung des Programms fehlen jegliche Vorgaben. Weder gibt es eine Umsetzungspflicht noch einen Zeitrahmen. Doch selbst bei sofortiger Umsetzung der Maßnahmen verginge in vielen Fällen notwendig einige Zeit, bis sich die emissionsmindernde Wirkung tatsächlich realisiert.

Diese Verzögerung ist verfassungsrechtlich schon deswegen nicht zu rechtfertigen, weil es **keinen sachlichen Grund** für das Hinauszögern einer Nachsteuerung gibt. Dies hat der Expertenrat für Klimafragen ausdrücklich festgestellt. Es erschließe sich nicht, „in welchem Sinne es für die Zielerreichung vorteilhaft wäre, bei einmaliger Zielüberschreitung der projizierten Gesamtemissionen abzuwarten, ob diese sich noch ein zweites Mal wiederholt“,

### **ERK, Prüfbericht THG-Emissionen 2022 (Anlage Bf. 43), Rn. 191.**

Eine derartige, sachlich nicht zu rechtfertigende und unmittelbar auf Verzögerung von Reaktionen auf Fehlentwicklungen angelegte Regelung ist das Gegenteil der verfassungsrechtlich gebotenen grundrechtsschonenden Vorkehrungen (dazu oben, aa)).

#### **(2) Keine Nachsteuerung in Fällen des § 8 Abs. 1 Satz 2 KSG**

Darüber hinaus findet eine Nachsteuerung nach § 8 Abs. 1 Satz 2 KSG auch dann nicht statt, wenn die Bundesregierung in demselben Jahr, in dem die wiederholte Überschreitung festgestellt wurde, oder in dem vorangehenden Jahr bereits einen Beschluss gefasst hat, der die Anforderungen nach Satz 1 erfüllt. Ein ordnungsgemäßer Nachsteuerungsbeschluss im Jahr 2026 würde also dazu führen, dass frühestens 2028<sup>39</sup> ein erneuter Beschluss gefasst werden müsste – und zwar unabhängig davon, wie sich die Projektionen in der Zwischenzeit entwickelt haben.

Auch diese Einschränkung der Nachsteuerung ist **sachlich nicht zu rechtfertigen** und das Gegenteil der gebotenen grundrechtsschonenden Ausgestaltung. Denn auch wenn ein Beschluss zum damaligen Prüfzeitpunkt den Anforderungen an eine Nachsteuerung genügt hat, so kann etwa durch Sondereffekte eine erhebliche Lücke im darauffolgenden Jahr der Nachsteuerung entstehen, die aber nach der Gesetzesnovelle folgenlos bleibt. Dass Sondereffekte mitunter gravierenden (hier positiven) Einfluss auf den Klimaschutz haben können, hat die Corona-Pandemie gezeigt. Solche Effekte können selbstverständlich auch negativ ausfallen, zuletzt als

---

<sup>39</sup> Der Ablauf der Vorschrift erschließt sich den Verf. nicht gänzlich. Praktisch müsste im Beispiel oben der Zeitpunkt für das neue Programm wohl erst 2029 liegen, weil das Nachsteuerungsprogramm ja zeitlich nach der Feststellung kommt, aber im gleichen Kalenderjahr. Der Fall „im selben Jahr wurde schon Programm verabschiedet“ kann nach dem Gesetz selbst eigentlich nicht eintreten.

infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine Kohlekraftwerke wieder in Betrieb genommen werden mussten.

Unabhängig von Sondereffekten gilt allgemein: Allein die Tatsache, dass im laufenden oder vergangenen Jahr ein gesetzeskonformes Programm verabschiedet wurde, macht ein weiteres Programm bei einer erneuten projizierten Zielverfehlung nicht entbehrlich. Denn die neuen Projektionen beziehen ja stets schon die Wirkung von Maßnahmen ein, soweit diese bereits beschlossen und in Kraft gesetzt wurden (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 10 KSG). Falls diese Maßnahmen nach den Projektionen nicht ausreichen, gibt es keinen Grund, auf eine Nachsteuerung zu verzichten. Vielmehr werden erneut und gezielt Maßnahmen wiederum in die Zukunft verschoben.

Sofern die Maßnahmen nicht umgesetzt wurden, gilt dies erst recht. Hier zeigt sich die potenziell gänzlich sinnbefreite Wirkung der Regelung in § 8 Abs.1 S. 2 KSG n.F.: Ihre Anwendbarkeit hängt nämlich nicht davon ab, dass das Programm zur Nachsteuerung auch tatsächlich umgesetzt wird – selbst wenn keine Einzige der im Vorjahr beschlossenen Maßnahmen auch nur angegangen worden wäre, würde es ausreichen, dass das Programm zum Erlasszeitpunkt prognostisch ausreichend war. Auch die Ausnahme in § 8 Abs. 1 Satz 2 KSG n.F. ist damit strukturell darauf angelegt, Emissionsreduktionen in die Zukunft zu verlagern.

Dies gilt umso mehr als sich Projektionen aufgrund der inhärenten Prognoseunsicherheiten auch verschlechtern können, sodass ein zuvor ausreichendes Programm aufgrund neuer Erkenntnisse unzureichend wird.

Hinzu kommt, dass Unklarheiten zum Prozess und den Zuständigkeiten zu weiteren Verzögerungen führen könnten und dies auch bewusst ausgenutzt werden könnte. So ist unklar, welche Ministerien zur Vorbereitung des Beschlusses Maßnahmvorschläge vorlegen müssen, also unter den Begriff der zuständigen Bundesministerien fallen und unklar ist, wer überhaupt feststellen soll, dass ein ausreichendes Programm beschlossen wurde. Die Auffassung der Bundesregierung kann hierfür kaum maßgeblich sein, der Expertenrat wiederum prüft nach dem Gesetz nur die Beschlussvorlage und nicht das verabschiedete Maßnahmenprogramm (§ 8 Abs. 2 Satz 5 KSG). Eine Regelung hierzu fehlt.

### **(3) Keine Kompensation durch andere Mechanismen**

Diese strukturellen Verzögerungen werden auch nicht durch andere Mechanismen kompensiert. Weder das Klimaschutzprogramm noch Nachsteuerungsprogramme nach Art. 8 ESR können die Steuerungslücken füllen, die § 8 KSG n.F. bewusst aufreißt.

Die Pflicht zur Erstellung eines Klimaschutzprogrammes besteht nur alle vier Jahre – innerhalb von 12 Monaten nach Beginn einer neuen Legislaturperiode (§ 9 Abs. 1

KSG). Das Klimaschutzprogramm zielt auf die längerfristige Klimaschutzplanung ab, es ist in dieser Form nicht geeignet, rechtzeitige Maßnahmen als Reaktion auf (projizierte) Zielverfehlungen zu erlassen.

Nach dem KSP 2023 wäre das nächste Klimaschutzprogramm voraussichtlich im September 2026 fällig und seine Umsetzung würde deutlich später Effekte zeigen. Danach wäre erst wieder 2030 ein Klimaschutzprogramm fällig, das dann bereits außerhalb des Nachsteuerungszeitraums gemäß § 8 Abs. 1 KSG läge.

Auch die ESR, auf die § 8 Abs. 1 KSG n.F. am Ende verweist, kompensiert den verzögerten Maßnahmenmechanismus nicht. Zunächst ist festzuhalten, dass derzeit darin überhaupt nur bis 2025 Emissionsreduktionsziele festgelegt sind,<sup>40</sup> und die Verordnung selbst nur bis 2030 gilt (siehe oben, A.II.2.a)bb)(ii)).

Über Art. 5 ESR können Mitgliedstaaten zudem Emissionen aus späteren Jahren vorwegnehmen (Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 ESR). Diese Möglichkeit ist besonders problematisch, da angesichts des nunmehr nach KSG deutlich verringerten Druckes zur rechtzeitigen Maßnahmenenergreifung die Gefahr besteht, dass die national angelegte Verzögerung auch unionsrechtlich durch Vorwegnahme „erkauft“ wird. Zudem können zusätzlich Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten übernommen werden (Art. 5 Abs. 4 ESR, s. bereits oben A.II.2.a)bb)(ii)).

Art. 8 der ESR geht davon aus, dass Mitgliedsstaaten bei Zielabweichungen zeitnah ihren Kurs korrigieren (s. ebenfalls bereits oben a.a.O.). Allerdings fordert die ESR insoweit eine detaillierte Bewertung der Maßnahmen zur Emissionsreduktion nur, „soweit“ quantitative Daten vorhanden sind (Art. 8 Abs. 1 lit. c) ESR a.E.). Auch sind die Empfehlungen der Kommission zur Umsetzung effektiver Maßnahmen unverbindlich. Art. 8 ESR (anders als z.B. § 8 KSG a.F.) verlangt zudem nicht ausdrücklich, dass der Abhilfeplan den Mitgliedstaat auf den ESR-Zielpfad zurückführen muss. Eine eigene Rechtsfolge bei wiederholten Überschreitungen sieht Art. 8 ESR nicht vor, sodass dessen Wirkung sich weitgehend auf einen „nudging“-Ansatz der Regierungen beschränkt.

Art. 9 ESR implementiert hingegen Sanktionen für Zielverfehlungen, indem die überschießenden Emissionen mit einem Straffaktor von 1,08 vom nationalen ESR-Budget des nächsten Jahres abgezogen werden (Art. 9 Abs. 1 lit. a) ESR). Dies geschieht allerdings nur in den Jahren 2027 und 2032. Davon einmal abgesehen ist die geplante Rechtsfolge eine weitere Kürzung zulässiger Emissionen in der Zukunft - und damit eine Gefährdung intertemporaler Freiheit, die durch entsprechende Vorkehrungen im nationalen Recht umso mehr zu vermeiden wäre.

---

<sup>40</sup> Die aus den Emissionsreduktionszielen abgeleiteten jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten sind derzeit in Anhang zum Durchführungsbeschluss 2023/1319/EU geregelt. Festgelegt sind darin nur die Mengen bis einschließlich 2025, die Mengen für die Folgejahre sollen erst im Jahr 2025 festgelegt werden (ErwG (6) des Durchführungsbeschlusses).

Außerdem kommt der Sanktionsmechanismus zu spät. Erst im Jahr 2027 wird für die Jahre 2021-2025 überprüft, ob die Mitgliedsstaaten die Ziele verfehlt haben, sowie 2032 für die Jahre 2026-2030. Die ESR gilt hinsichtlich der Reduktionsziele gem. Art. 1 nur bis zum Jahr 2030. Eine Nachfolgeregelung existiert nicht. Dementsprechend hat auch die Compliance-Kontrolle im Jahr 2032 keine Konsequenzen mehr.

Letztlich ist auch entscheidend, dass ein kohärentes Schutzkonzept durch die ESR nicht sichergestellt wird, weil diese nicht für alle Sektoren gilt. Die ESR betrifft nur die Sektoren, die nicht vom ETS 1 abgedeckt sind (vgl. hierzu insgesamt oben A.II.2.a)bb).

### **(iii) Nachsteuerung für Zeit nach 2030 kommt zu spät**

Die Regelungen in § 8 Abs. 4 KSG n.F. i.V.m. § 5a Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 KSG n.F. zur Nachsteuerung der Reduktionen für die Zeit zwischen 2031 und 2040 führen dazu, dass die Zeit nach 2030 erst viel zu spät in den Blick genommen wird und erzeugen mithin eine unverhältnismäßige Gefahr einer „Vollbremsung“ in den Jahren nach 2030. Das neue KSG steuert damit zur Sicherung der Gesamtmengenziele etwa so effektiv wie im Bild der drei Affen „nichts sehen, nichts hören, nichts sagen“.

§ 8 Abs. 4 Satz 1 KSG n.F. sieht vor, dass bei einer zweimaligen aufeinanderfolgenden projizierten Überschreitung (dazu soeben, (ii)(1)) der aggregierten Jahresemissionsgesamtmengen der Jahre 2031 bis 2040 Maßnahmen beschlossen werden, um die Einhaltung für diese Jahre insgesamt sicherzustellen. Er überträgt den Nachsteuerungsmechanismus aus § 8 Abs. 1 S. 1 KSG n.F. somit auf die Dekade von 2031 bis 2040.

Die Nachsteuerung für diese Zeit kommt allerdings zu spät und ist in nicht nachvollziehbarer Weise künstlich abgespalten von der Nachsteuerung nach § 8 Abs. 1 KSG n.F. Die für die Projektion erforderlichen jahresscharfen **Daten** werden nach § 5a Satz 1 Hs. 2 KSG n.F. überhaupt **erst ab 2029** erhoben.

Auch im Zusammenhang mit der Nachsteuerung ist ein Blick auf das kommende Jahrzehnt (2031 bis 2040) bis 2030 gar nicht vorgesehen, ja sogar explizit ausgeschlossen. Die Nachsteuerung für die Zeit bis 2040 beginnt explizit erst „ab dem Jahr 2030“ (§ 8 Abs. 4 Satz 1 KSG n.F.). Umgekehrt endet die Nachsteuerung für den Zeitraum bis 2030 im Jahr 2029 (§ 8 Abs. 1 Satz 1 KSG n.F.). Dadurch soll nach der Gesetzesbegründung „sichergestellt werden, dass keine Doppelung mit der Nachsteuerung“ der jeweils anderen Dekade erfolgt,

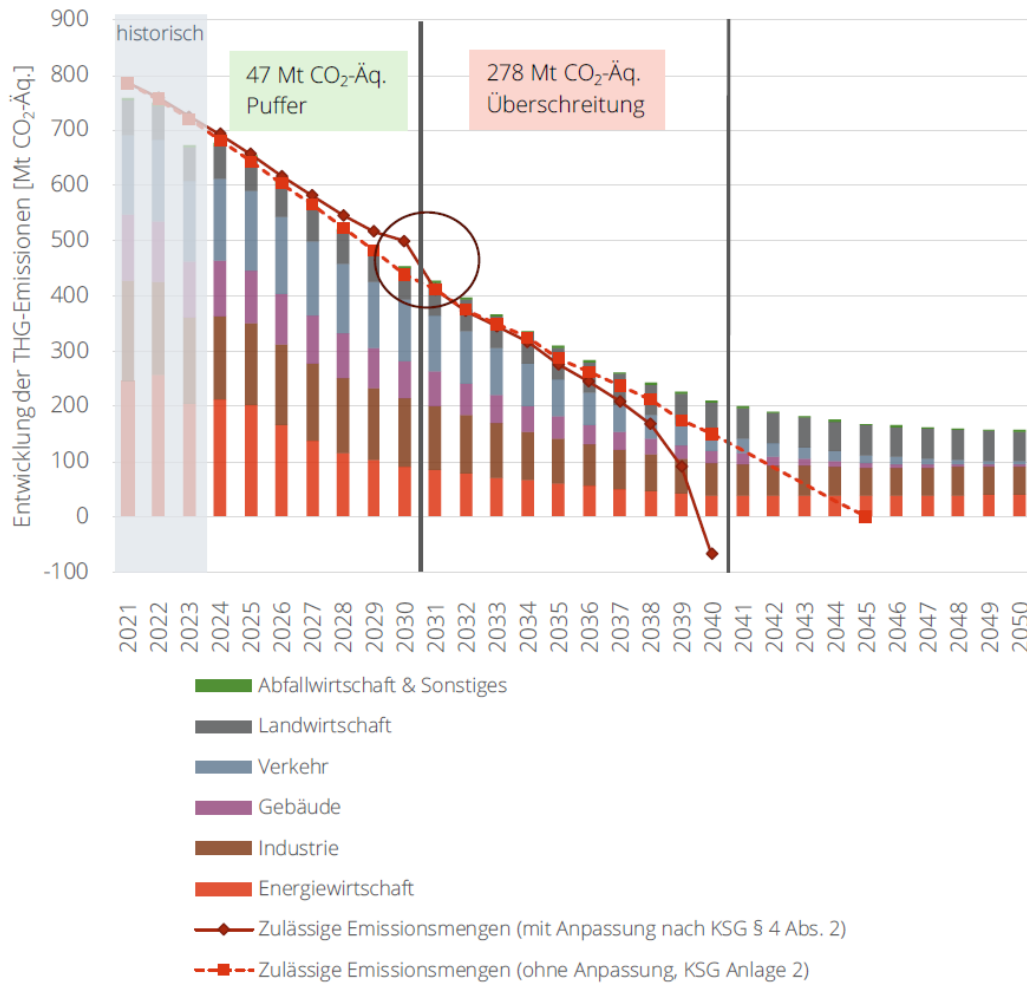
Diese Zwecksetzung ist allerdings geradezu absurd und jedenfalls kontraproduktiv. Auch Maßnahmen, die vor 2030 beschlossen werden, sind für die Zeit nach 2030 offensichtlich relevant und wirksam. Die künstliche Trennung zwischen der Zeit bis 2030 und der Zeit danach ist politisch nach Auffassung der Bf. vor allem dadurch zu erklären, dass es (derzeit) für die Zeit bis 2030 recht „gut aussieht“, während für die Folgezeit erhebliche Zielverfehlungen projiziert sind (dazu oben, A.II.3.b)aa)(ii)). Politisch mag es daher attraktiv sein, die kommenden Schwierigkeiten auszublenden. Für die Wahrung intertemporale Freiheitsrechte ist dies allerdings fatal und sachlich nicht begründbar. Auch der Expertenrat für Klimafragen hat sich im Zusammenhang mit der Prüfung der Projektionsdaten 2024 hierzu klar geäußert:

*„Aus den projizierten Überschreitungen für den Zeitraum nach 2030 ergibt sich im Bundes-Klimaschutzgesetz für die kommenden Jahre bis zum Jahr 2030 keine Handlungsfolge. Dem Expertenrat erschließt sich angesichts einer den Projektionsdaten 2024 in Verbindung mit weiteren Betrachtungen klar zu entnehmenden absehbaren Zielverfehlung nicht, warum so lange mit vorausschauender klimapolitischer Steuerung abgewartet werden soll.“*

**ERK, Sondergutachten Projektionsdaten 2024 (Anlage Bf. 27), Rn. 153**

Dieser Zusammenhang wird in der folgenden, oben (A.II.3.b)aa)(ii)) bereits eingeführten Grafik des ERK besonders deutlich:





### ERK, Sondergutachten Projektionsdaten 2024 (Anlage Bf. 27), S. 74.

Schon jetzt ist also bekannt bzw. jedenfalls ohne weiteres erkennbar, dass nach 2030 erhebliche Minderungslasten drohen. Bis 2030 will der Nachsteuerungsmechanismus aber nicht über 2030 (erster vertikaler Strich) hinaussehen und auch nichts über die bereits klar prognostizierten Lücken von derzeit 278 Mio. t. CO<sub>2</sub>-Äq. hören oder zu nachsteuernden Maßnahmen etwas sagen. Das KSG ist die gesetzliche Verkörperung der sprichwörtlichen „Drei Affen“.

Jegliche Nachsteuerung endet zudem bei der zweiten “Wand” (zweiter vertikaler Strich) im Jahr 2040, dazu unten (iv).

Wird aber bis 2030 mit weiteren Maßnahmen zugewartet, wird das (bereits äußerst großzügig bemessene, dazu oben, a)bb)) „KSG-Budget“ nur noch mit radikalen, aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen Maßnahmen zu halten sein (Beispiele: Stilllegungen, Fahrverbote, prohibitive CO<sub>2</sub>-Preise, enge Vorgaben für Konsum und Lebensstil, Zwang zu vorzeitigen Sanierungen und Investitionen). Dies haben

die Bf. mit der als Anlage Bf. 29 vorgelegten Szenario-Studie konkret substantiiert (näher oben, A.II.3.b)aa)(iii)).

Das Gesetz implementiert aber ein Pflichtenprogramm, das diese Folge gesetzlich aktiv vorbereitet: Es zielt explizit darauf ab, nur die Emissionen im Jahrzehnt bis 2030 auf Kurs zu bringen. Ob diese Maßnahmen dazu führen, dass nach 2030 eine „Vollbremsung“ vonnöten ist, ist nicht zu prüfen, wird erst erkennbar ab 2029 und muss frühestens ab 2030 in der Nachsteuerung berücksichtigt werden.

Die Situation ist vergleichbar mit derjenigen, die dem Klimabeschluss zugrunde lag. Dort fehlten Regelungen zum Reduktionspfad nach 2030, sodass es an hinreichend grundrechtsschonenden Vorkehrungen fehlte,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 243 ff.**

Nunmehr wird die Zeit nach 2030 bis zum Jahr 2029 in den Projektionen und bis zum Jahr 2030 im Zusammenhang mit der Nachsteuerung gesetzlich künstlich ausgeblendet. Absehbare Überschreitungen müssen bis zu diesem Zeitpunkt nicht angegangen werden, vielmehr ist sogar eine klare Trennung der Dekaden gesetzlich vorgeschrieben.

Diese Vorgehensweise stellt gerade nicht sicher, dass – grundrechtsschonend – „vorausschauend“ und „rechtzeitig“ agiert wird. Vorausschauend ist diese Regelung nicht wegen der fehlenden Pflicht, vor 2029 überhaupt in das darauffolgende Jahrzehnt zu „schauen“. „Rechtzeitig“ erzeugt diese Regelung keine Wirkungen, weil frühestens im Jahre 2030 Maßnahmen beschlossen werden müssen, um die Verfehlungen der Jahre 2031 bis 2040 zu kompensieren. Dieser Mechanismus provoziert die Notwendigkeit einer Vollbremsung nach 2030 geradezu. Wie oben unter A.I.2 dargestellt, ist mit den derzeitigen Jahresemissionsgesamtmengen das 1,75 °C-Budget im Jahre 2033 aufgebraucht – und auch bis dahin reicht es nur, wenn die Ziele bis zu diesem Zeitpunkt eingehalten werden.

Kompensiert wird dieser Mangel auch hier nicht durch die Pflicht zur Erstellung eines Klimaschutzprogramms gem. § 9 KSG n.F. Zum einen wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit nur ein solches Programm vor 2030 geben (im Jahre 2026). Grundlage des Programms aber werden zudem ebenfalls keine jahresscharfen Emissionsmengen nach 2030 sein, sondern nur 5-jährliche Projektionsdaten (§ 5a Satz 1 KSG n.F.).

Der Nachsteuerungsmechanismus in Art. 8 ESR kann die Mängel schon deswegen nicht beheben, weil die ESR nach 2030 gar nicht mehr anwendbar ist (dazu oben, A.II.2.a)bb)(ii)).

**(iv) Keine Nachsteuerung und Anrechnung der überschießenden Jahresemissionen für die Zeit nach 2040**

Für die Zeit nach 2040 bis zum Zeitpunkt der Klimaneutralität schafft die Novelle des KSG den zeitlich unbegrenzten Nachsteuerungsmechanismus in § 8 KSG a.F. gar ersatzlos ab, siehe bereits oben in der Grafik des Expertenrats. Die Nachsteuerung nach § 8 Abs. 1, Abs. 4 n.F. endet mit Ablauf des Jahres 2040. Da in diesem Zeitraum zudem nicht einmal mehr eine Anrechnung von Überschreitungen der Jahresemissionsgesamtmengen auf die Folgejahre erfolgt, ist das Budget hier insgesamt nicht effektiv begrenzt bzw. gesichert, sodass bereits darin ein Verstoß gegen Art. 20a GG vorliegt (dazu oben, a)cc)).

Das Fehlen eines Nachsteuerungsmechanismus greift zudem unverhältnismäßig in die intertemporale Freiheit der Bf. (und letztlich aller nach 2040 möglicherweise noch lebenden Menschen in Deutschland) ein. Das Fehlen jeglichen Verfahrens für die Zeit nach 2040 erzeugt unverhältnismäßige Freiheitsgefährdungen, indem es einen unverhältnismäßig großen CO<sub>2</sub>-relevanten Freiheitsgebrauch bis zum Jahre 2040 provoziert. Denn mit Ablauf des Jahres 2040 „verschwinden“ die bis dahin aufgelaufenen Rückstände und wären nicht mehr im Zuge einer Nachsteuerung aufzuholen. Damit wird bereits vor 2041 der Anreiz beeinträchtigt, wirksame Emissionsreduktionen herbeizuführen (siehe hierzu auch oben a)cc)).

Das Unterlassen einer Festlegung der Ziele ab 2040 ist auch nicht von einem sachlichen Grund getragen, der geeignet wäre, diese Unterlassung zu rechtfertigen.

Wissenschaftlich valide Projektionen zumindest der Mindest-Reduktionen für die Zeit bis zur Klimaneutralität sind heute verfügbar (vgl. oben A.II.2.b)). Da aus der Rechtsprechung des BVerfG und des EGMR nicht nur folgt, dass die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben überprüft und durchgesetzt werden, sondern grundlegend zunächst gefordert ist, zulässige Emissionen bzw. einen Reduktionspfad zu definieren,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 255.**

überschreitet auch diese Lücke in der Gesetzesnovelle die Grenze des Verhältnismäßigen.

**(v) Zwischenergebnis und kumulative Wirkung**

Die dargestellten aufgeführten Schwächungen der Definitions-, Kontroll- und Nachsteuerungsarchitektur des KSG stellen jeweils unverhältnismäßige intertemporale Freiheitsgefährdungen dar. Dies gilt insbesondere deswegen, weil sich für keine der dargestellten Änderungen ein überzeugender sachlicher Grund anführen lässt, der über die Verzögerung politisch unangenehmer Klimaschutzmaßnahmen hinausginge. Die angeblich angestrebte Flexibilität bestand schon vor der Novelle (oben, (i)(1)), und sowohl die bewusst herbeigeführten zeitlichen Lücken bei der

Nachsteuerung als auch die gesetzliche Ausblendung der Zeit nach 2030 bei der Nachsteuerung haben nach der Auffassung des Expertenrats für Klimafragen keine klimapolitisch sinnvolle Funktion.

Im Hinblick auf den Nachsteuerungsmechanismus ist die Regelung - absichtlich oder versehentlich - komplett misslungen. Erst im Jahr 2029 nehmen die Projektionen überhaupt die Zeit von 2031 bis 2040 jahresscharf in den Blick (§ 5a S. 1 Hs. 2 KSG), eine Nachsteuerung für diesen Zeitraum erfolgt erst ab 2030 (§ 8 Abs. 4 KSG). Damit werden im Nachsteuerungsmechanismus gewissermaßen die berühmten „drei Affen“ verankert: Von der Zeit nach 2030 will man bis 2029 nichts sehen oder hören (Projektionen) und vor 2030 auch nichts sagen (Nachsteuerung). Gerade nach 2030 drohen aber nach den aktuellen Projektionen erhebliche Zielverfehlungen und damit Minderungslasten, vor denen das Gesetz bis zuletzt bewusst die Augen verschließt. Die gesetzlich vorbereitete Folge ist, dass die rechtzeitige Einleitung von Maßnahmen verzögert wird und nach 2030 dann plötzlich umso härtere Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Selbst wenn man die Einzelregelungen bei isolierter Betrachtung für noch verfassungskonform halten würde, führen sie jedenfalls in ihrem Zusammenwirken zu einer erheblichen, schlechterdings nicht mehr hinnehmbaren Schwächung des gebotenen intertemporalen Grundrechtsschutzes.

In der Rechtsprechung des BVerfG ist anerkannt, dass mehrere für sich betrachtet geringfügigere Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen können, die das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschreitet. Solchen additiven Eingriffen wohnt ein spezifisches Gefährdungspotenzial für grundrechtlich geschützte Freiheiten inne. Es ist daher die Aufgabe des Staates, „koordinierend darauf Bedacht [zu] nehmen, dass das Ausmaß“ der Eingriffe insgesamt beschränkt bleibt,

**BVerfG, Beschl. v. 27. 3. 2012 – 2 BvR 2258/09, NJW 2012, 1784 Rn. 59; Urteil vom 20.4.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, NJW 2016, 1781 Rn. 130.**

Die danach notwendige Gesamtbetrachtung ergibt hier, dass jedenfalls die kumulierten Eingriffe durch die Veränderungen der Einzelregelungen des KSG insgesamt zu einer unverhältnismäßigen Gefährdung künftiger Freiheit führen.

Auf der einen Seite lässt das aktuelle KSG einen Reduktionspfad zu, nach dem das 1,75 °C-Budget bis 2033 aufgebraucht wäre (oben a)bb) ff.). Auf der anderen Seite versäumt es der Gesetzgeber, die dann umso dringlicheren freiheitssichernden Verfahrens- und Kontrollvorkehrungen zu treffen, um wenigstens die Einhaltung dieser nicht einmal ausreichenden Ziele sicherzustellen. Stattdessen schwächt der

Gesetzgeber mit der Novelle die Zielkontrolle und Durchsetzung in mehrfacher, sich verstärkender Weise:

- Das zentrale Instrument der Orientierung, die Sektorenziele, werden aufgegeben und damit gerade von den problematischen Sektoren der Transformationsdruck genommen. Dies führt dazu, dass ausgerechnet hier Maßnahmen weiter aufgeschoben werden mit der Folge, dass die dortige „Vollbremsung“ umso härter ausfällt,
- statt einer jahresscharfen Nachsteuerung wird eine Verzögerung von Maßnahmen auch dadurch provoziert, dass der Maßstab nicht mehr jahresscharf ist, sondern immer die Emissionsmengen eines gesamten Jahrzehnts umfasst,
- frühere Zielverfehlungen der Sektoren werden indirekt legalisiert,
- die Nachsteuerung wird ohne sachlichen Grund von einer zweifachen Zielverfehlung und weiteren Ausnahmen abhängig gemacht, was eine strukturelle Verschiebung von Emissionsreduktionslasten in die Zukunft bewirkt,
- durch die verspätete Datenerhebung und Nachsteuerung für den Zeitraum nach 2030 erst ab 2029 bzw. 2030 wird die Gefahr einer „Vollbremsung“ nach 2030 drastisch erhöhen,
- eine Anrechnung der Überemissionen der Zeit bis 2040 auf die Nachsteuerung ab 2040 fehlt,
- eine Nachsteuerung für etwaige Zielverfehlungen von 2040 bis 2045 ist überhaupt nicht vorgesehen.

Dabei verstärken sich die Versäumnisse auch wechselseitig.

Die Schwächung eines entwicklungsfördernden Planungs- und Orientierungshorizonts durch die Abschaffung der Sektorziele wird dadurch verstärkt, dass künftig nur alle zwei Jahre eine Nachsteuerung stattfindet und die Fehlentwicklungen jeweils auch erst nach einer Verfestigung des verfehlten Kurses erkannt werden. Nachsteuerungen in Form von Anreizen und Impulsen dürften so zu spät kommen, drastischere Maßnahmen wären notwendig. Die Belastungswirkung dieser Regelungen wäre abgeschwächt, wenn entweder die Sektorenziele verbindlich blieben – dann gäbe es immerhin einen Orientierungsrahmen – oder aber die Nachsteuerung jährlich aufgrund eines Jahres- und nicht Jahrzehntvergleichs stattfinden würde, um so den fehlenden Rahmen durch Stetigkeit zu kompensieren.

Die fehlende Orientierung und die verzögerte Nachsteuerung wird ebenfalls wechselseitig dadurch verschärft, dass eine dann nach 2030 drohende „Vollbremsung“

nicht einmal rechtzeitig erkannt und nachgesteuert wird (vgl. oben (iii)), sodass es zu einem „Frontalaufprall“ kommen dürfte. Die nach 2030 drohenden Eingriffe werden in der vorgelegten Szenario-Studie (Anlage Bf. 29) näher dargestellt (siehe oben, A.II.3.b)aa)(iii)).

Für sich genommen und erst recht in ihrer Zusammenschau blenden die angegriffenen Regelungen aus, dass die Reduzierung von Emissionen „verfassungsrechtlich unausweichlich“ ist und daher rechtzeitig eingeleitet werden muss, wenn nicht aus heutiger Sicht unzumutbare Einschränkungen die Folge sein sollen,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 194.**

Die oben dargestellten einzelnen Versäumnisse begründen jeweils für sich eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Freiheit, wie im Einzelnen dargelegt. Höchst vorsorglich wird ergänzend vorgebracht, dass mit der Gesamtbelastung dieser einzelnen, sich wechselseitig verstärkenden Eingriffe *jedenfalls* ein unverhältnismäßiger additiver Grundrechtseingriff vorliegt.

## **II. Grundrechtliche Schutzpflichten**

Mit den insgesamt zugelassenen Emissionen durch das KSG, der unzureichenden Absicherung des Pfades und durch die erhebliche Schwächung seiner Steuerungsarchitektur verletzt die Bundesrepublik Deutschland ihre Pflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG, sich schützend vor die Bf. zu 7) bis 9) zu stellen, weil die bisher getroffenen Maßnahmen und das im KSG festgelegte Regelungskonzept in den Worten des Klimabeschlusses von 2021 „offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich“ ist,

### **BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 152.**

Dieser Maßstab muss im Sinne der völkerrechtsfreundlichen Auslegung zudem an die aktuelle Rechtsprechung des EGMR angepasst werden – im Hinblick auf das Ambitionsniveau ist der (enge) Einschätzungsspielraum des deutschen Gesetzgebers überschritten, ebenso liegt nach Änderung des KSG kein schlüssiges und für die Sicherung der Umsetzung hinreichendes Gesamtkonzept mehr vor.

### **1. Vorliegen einer klimabezogenen Schutzpflicht**

Durch das Grundrecht auf den Schutz von Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) ist der Staat zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels verpflichtet. Das heißt, er muss unter anderem Maßnahmen ergreifen, um die globale Erwärmung anzuhalten und das Fortschreiten der Klimakrise zu begrenzen.

Neben Maßnahmen zur Verringerung von Emissionen ist der Staat verpflichtet, auch Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen, um die eintretenden Folgen des Klimawandels zu begrenzen,

### **BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 149 ff.**

Bei der Erfüllung von Schutzpflichten kommt dem Gesetzgeber nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichts in der Regel ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Inwieweit die Maßnahmen des Staates ausreichend sind, ist daher nur begrenzt verfassungsrechtlich überprüfbar. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist grundsätzlich darauf beschränkt, ob Schutzvorkehrungen überhaupt getroffen wurden, die getroffenen Regelungen offensichtlich ungeeignet oder unzulänglich sind oder sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben,

### **BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 152.**

Mit Blick auf Besonderheiten des Sachverhalts kann ein strengerer Prüfungsmaßstab insbesondere bei großen Gefahren für hochrangige Rechtsgüter sowie bei einem hohen Schadensausmaß in Betracht kommen.

In solchen Konstellationen genügt für die Erfüllung der Schutzpflicht des Staates gegenüber menschlichen Leben nicht schon, dass die getroffenen Regelungen nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen die Vorkehrungen des Gesetzgebers „für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen“,

**BVerfG, Urteil vom 25.02.1975, 1 BvF 1/74 u.a. = BVerfGE 39, 1, 42 ff;  
BVerfG, Urteil vom 28. Mai 1993, 2 BvF 2/90 u.a. = BVerfGE 88, 203-366, Schwangerschaftsabbruch II (wörtliches Zitat von dort, juris Rn. 166)**

Dieses Untermaßverbot, wie es vom Bundesverfassungsgericht in seinem zweiten Urteil zum Schwangerschaftsabbruch entwickelt worden ist, muss beachtet werden. Notwendig ist danach ein – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessener Schutz. Entscheidend ist, dass er als solcher wirksam ist.

Diese Vorgaben sind unter Berücksichtigung der Maßgabe des Art. 20a GG sowie der Regelungen der EMRK einzuhalten.

Bereits in ihrer ersten Verfassungsbeschwerde vom 06.02.2020 (1 BvR 288/20) haben die Bf. geltend gemacht, dass in Ansehung der existenziellen Gefahren, für die Menschheit und die Bf. Selbst, durch die Bundesrepublik Deutschland das Untermaßverbot durch den unabweisbaren Imperativ auszufüllen ist, dass alle verfügbaren Minderungspotenziale auszuschöpfen sind, um eine Verschärfung der Klimakrise zu vermeiden und die Folgen des Klimawandels für die Beschwerdeführer so gering wie möglich zu halten. Diesem Antrag ist das Gericht nicht gefolgt – er hat sich aber vor allem angesichts des sich stetig schneller verbrauchenden CO<sub>2</sub>-Budgets und damit dem Zusteuern auf unumkehrbare Kipppunkte und der fühlbaren, schon vorhandenen und stetig dramatischeren Folgen des Klimawandels in keiner Weise erledigt. Genau das Gegenteil dieses Imperativs tut der Gesetzgeber mit der hier angegriffenen Novelle:

## **2. Art. 20a GG - Ambitionsniveau**

Die Verletzung von Art. 20a GG im Hinblick auf das Ambitionsniveau wurde bereits oben dargelegt (unter I.2.a)bb)). Die Regelungen des KSG sind zur Wahrung des Klimaschutzgebots „ungeeignet“, weil §§ 3 und 4 KSG i.V.m. Anlage 2 n.F. sich an keinem sinnvoll zu begründenden CO<sub>2</sub>-Budget mehr orientieren können – jedes auch konservativ selbst für 1,75 °C anzunehmende Budget ist nach 2033 oder jedenfalls 2037 „leer“ (dazu oben, A.I.2), also deutlich vor dem Jahr 2045, das das KSG selbst für das Erreichen der Treibhausgasneutralität vorsieht. Zudem ermöglichen es die aktuellen Änderungen an der Steuerungsarchitektur, dass bis zum Jahr 2040 aufgelaufene Überschreitungen und alle (Über-)Emissionen in der Zeit



danach mangels Anrechnung (§ 4 Abs. 2 KSG n.F.) und Nachsteuerung (vgl. § 8 Abs. 4 KSG n.F.) in der Zeit danach in einem „schwarzen Loch“ verschwinden, obwohl physikalisch jede Emission den globalen Klimawandel verstärkt.

Auch der Maßstab einer Schutzpflichtverletzung muss sich an den Maßgaben des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG orientieren. Die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG ist nach dem Klimabeschluss des Gerichts ausdrücklich Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in Grundrechte und kann auch auf Ebene der staatlichen Schutzpflicht für Leben und Gesundheit der Bf. nicht ohne Konsequenzen bleiben. Denn wenn eine Verletzung des Klimaschutzgebots eine absolute Rechtfertigungsschranke für Eingriffe in die intertemporale Freiheit darstellt, muss dies auch auf Ebene der Schutzpflichten gelten,

**Franke/Verheyen, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 105; vgl. auch Calliess, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20 a GG?, ZUR 2021, 355 (357).**

In beiden Fällen geht es darum, dass Art. 20a GG dem staatlichen grundrechtsrelevanten Handeln objektive Grenzen setzt. Reduktionspfade und Klimaschutzrecht im Allgemeinen müssen – wie vom BVerfG anerkannt – den Rahmen des Klimaschutzgebots einhalten. Gleiches muss für die Schutzgewährung gelten.

Zwar genießt Art. 20a GG keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Jedoch nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu. Für den Maßstab der staatlichen Schutzpflicht bedeutet dies, dass die Qualifizierung von Schutzmaßnahmen als „völlig unzulänglich“ jedenfalls dann impliziert ist, wenn eine Überschreitung des nach Art. 20a GG vorgezeichneten Budgets im Raume steht. Es wäre dann lediglich möglich, das Schutzkonzept zu ergänzen, etwa durch Anpassungsmaßnahmen in Deutschland. So ist das Gericht ggf. zu verstehen, wenn es auf die zusätzliche Möglichkeit von Anpassungsmaßnahmen verweist und damit u.a. eine Schutzpflichtverletzung ablehnt,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 164.**

Im vorliegenden Fall müsste die tatsächliche Möglichkeit einer Anpassung dann aber zumindest substantiiert werden. Denn:

Die Bf. 7) bis 9) sind persönlich bereits heute gesundheitlich durch die Folgen des Klimawandels und den Anteil Deutschlands daran betroffen, und haben sich bereits individuell angepasst. Sie können nur durch eine Begrenzung der weiteren Erwärmung geschützt werden – die im Klimabeschluss enthaltene These, Schutzpflichten könnten auch durch staatliche Anpassungsmaßnahmen erfüllt werden, ist für die

Bf. nur theoretisch richtig, es sei denn das Gericht erachtet es als angemessen, dass die Bf. sich über lange Zeitspannen hinweg im Sommer nur in gekühlten privaten oder staatlichen Gebäuden aufhalten. Wie oben unter B.II ausgeführt, haben sich die Bf. zu 7) und 8) bereits durch Hausumbau und Tragen einer Hitzeschutzweste weitgehend angepasst. Die Bf. zu 9) kann aufgrund ihrer spezifischen Erkrankung nicht umziehen oder im Rollstuhl eine Hitzeweste tragen, ohne sich zusätzlich zu schwächen. Da erkennbar ist, dass die Gesundheitsfolgen einer Erderwärmung um 2 °C und des entsprechenden Klimawandels in Deutschland nicht durch ergänzende Anpassungsmaßnahmen verfassungsrechtlich hinreichend gelindert werden könnten, ist der Spielraum des Gesetzgebers zur Erfüllung seiner Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG extrem eingeschränkt (dazu auch ausdrücklich der EGMR, siehe unten, 3.).

Auch wenn Art 20a GG im Hinblick auf das Schutzniveau der Abwägung zugänglich ist, hat der Gesetzgeber sich selbst einer solchen zunächst – trotz der bekannten erheblichen Änderungen auf wissenschaftlicher Ebene – gar nicht gestellt.

Die Beurteilung der Angemessenheit des Reduktionspfades aus dem Klimabeschluss, die ausdrücklich nur die Situation „derzeit“ betraf,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 151, 168,**

lässt sich angesichts der Reduktion der Annahmen zum globalen CO<sub>2</sub>-Budget schlicht nicht mehr aufrechterhalten.

Ein Spielraum bestand und besteht auch objektiv: Allein durch Ergreifen von Maßnahmen im Sektor Verkehr nach 2021 hätte der Gesetzgeber erhebliche Mengen an Emissionen einsparen können, und sich dadurch Raum im Budget verschaffen können,

**NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 29), S. 15 f., 22 ff.**

Es besteht auch heute die Möglichkeit, weitergehende Maßnahmen zu ergreifen und für die Zukunft mehr Raum im CO<sub>2</sub>-Budget zu erhalten. So ergibt sich etwa aus den Klimaschutzberichten 2023 und 2024, dass ein wirksames Konzept für den Abbau emissionsfördernder Subventionen und Begünstigungen weiterhin fehlt.

**Vgl. Klimaschutzbericht 2024, BT-Drs. 20/12760, S. 87 ff.**

Nach einer aktuellen Studie führen insgesamt 35,8 Milliarden Euro Subventionen und weitere staatliche Begünstigungen bis 2030 in den Sektoren Energie, Verkehr, Industrie und Landwirtschaft zu klimaschädlichen Emissionen in Höhe von 156 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten,

## **Öko-Institut, Quantifizierung der Treibhausgaswirkung von staatlichen Begünstigungen in Deutschland (Anlage Bf 28).**

### **3. Anwendung der Vorgaben des EGMR**

Dass die Grenzen der gesetzgeberischen Spielräume hinsichtlich der Erfüllung verfassungsrechtlicher Schutzpflichten inzwischen überschritten sind, ergibt sich auch aus einer Anwendung der Maßstäbe des EGMR, die dieser für Art. 8 EMRK entwickelt hat.

#### **a) Maßstab**

Der an das Vorliegen einer Schutzpflichtverletzung anzulegende Maßstab und die Subsumtion zu der Frage, ob das deutsche Regelungs- und Umsetzungskonzept „ungeeignet“ ist, hat sich an den Vorgaben des EGMR zu orientieren.

Diese wurden oben bereits umfangreich in Bezug genommen, sowohl im Hinblick auf das Ambitionsniveau (unter I.2.a)bb)) als auch im Hinblick auf die Steuerungsarchitektur des KSG (unter I.2.b)bb)).

Trotz der einfachrechtlichen Einstufung in die Normenhierarchie nach Art. 25 S. 1 GG sind die EMRK und ihre auch für Deutschland geltenden Zusatzprotokolle als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Gewährleistungen des Grundgesetzes von verfassungsrechtlicher Bedeutung. Diese völkerrechtsfreundliche Auslegung der Normen des Grundgesetzes gilt auch im Hinblick auf zeitlich später erlassene Gesetze, denn es ist nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber, sofern er dies nicht klar bekundet hat, von völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland abweichen oder die Verletzung solcher Verpflichtungen ermöglichen will. Dabei berücksichtigt das BVerfG auch Entscheidungen des EGMR und dies auch dann, wenn sie nicht denselben Streitgegenstand betreffen. Dies beruht auf der Orientierungs- und Leitungsfunktion, die der Rechtsprechung des Gerichtshofs für die Auslegung der Konvention auch über den konkret entschiedenen Einzelfall hinaus zukommt. Die innerstaatlichen Wirkungen der Entscheidungen des EGMR erschöpfen sich insoweit nicht in einer einfachen Berücksichtigungspflicht, denn das Grundgesetz will Konflikte zwischen den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland und dem nationalen Recht nach Möglichkeit vermeiden,

**St. Rspr., zuletzt BVerfG, Urteil vom 23.01.2024, 2 BvB 1/19 = NJW 2024, 645 Rn. 303; s. auch BVerfG, Beschluss vom 26.03.1987, 2 BvR 589/79 u. a. sowie BVerfG, Urteil vom 04.05.2011, 2 BvR 2365/09 = NJW 2011, 1931, Rn. 89.**

Zugleich ist anerkannt, dass gerade auch die EMRK bei der Bestimmung der Reichweite von Schutzpflichten heranzuziehen ist,

**BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20 = NJW 2022, 380  
Rn. 100.**

Materiell hat der EGMR aus Art. 8 EMRK konkrete Klimaschutzpflichten des Staates abgeleitet und zu deren Ausgestaltung klare Vorgaben gemacht,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 543.**

Die Beschränkung der verfassungsrechtlichen Prüfung auf die Verletzung eines Untermaßes ist damit unvereinbar,

**so auch Calliess/Täuber, Klimaklagen nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2024, 945, (951 f.).**

Auszugsweise wurde aus dem Urteil oben zitiert (unter A.II.1.b)). Die Grenzen des Ermessens der Vertragsstaaten konkretisiert der EGMR mit positiven Handlungspflichten auf legislativer, exekutiver oder justizieller Ebene und fordert im Ergebnis ein schlüssiges, zeitlich rasch wirkendes und effektiv umgesetztes Schutzkonzept,

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 550 f.**

Der EGMR stellt explizit auf das „verbleibende Kohlenstoffbudget“ ab. Für die Bestimmung eines solchen Budgets ist ein *per capita*-Ansatz, wie ihn der SRU (Anlage Bf. 13) zu Grunde legt, eine großzügige Methode. Dies stellte der EGMR, mit Blick auf die Schweiz fest, die „nicht einmal“ nach einem solchen Ansatz ein Paris-kompatibles Ambitionsniveau vorweisen konnte und auch deswegen menschenrechtswidrig handelte (dort Rn. 569). Der Gerichtshof betont überdies explizit, dass hinsichtlich des Ambitionsniveaus angesichts der gravierenden Gefahren für die Menschenrechte unter der Konvention und insbesondere Art. 8 EMRK nur ein eng begrenzter Spielraum der Vertragsstaaten anerkannt werden könne (siehe auch bereits oben, I.2.a)bb) und EGMR, Anlage Bf. 6, Rn. 543).

Konkret sind die Grenzen des Ermessens der Vertragsstaaten nicht überschritten, sofern die nachfolgenden positiven Handlungspflichten auf legislativer, exekutiver oder justizieller Ebene gebührend berücksichtigt sind. Ein Vertragsstaat muss:

- (a) allgemeine Maßnahmen erlassen, die einen Zielzeitraum für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und das verbleibende Kohlenstoffbudget für denselben Zeitraum oder eine andere gleichwertige Methode zur Quantifizierung künftiger THG-Emissionen im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Klimaschutzverpflichtungen festlegen;

(b) Zwischenziele und -pfade für die Verringerung der THG-Emissionen (nach Sektoren oder anderen einschlägigen Methoden) darlegen, die grundsätzlich als geeignet angesehen werden, die nationalen Gesamtziele für die Verringerung der THG-Emissionen innerhalb der in den nationalen Politiken vorgesehenen Zeiträume zu erreichen;

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

(d) die einschlägigen THG-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Nachweise auf dem neuesten Stand halten; und

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

Diese Voraussetzungen gelten nicht notwendigerweise kumulativ, sondern es ist vorrangig eine Gesamtbetrachtung anzustellen,

**Insgesamt: EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 550 f.**

Der EGMR hat insoweit ein schlüssiges, zeitlich rasch wirkendes und effektiv umgesetztes Schutzkonzept hinsichtlich der Treibhausgas*reduktion* als allein entlastende Schutzmaßnahme als maßgeblich anerkannt. Die hieraus resultierende Pflicht zur Definition eines Paris-kompatiblen Reduktionspfades sowie seine Absicherung und effektive Steuerung ergibt sich nach der Rechtsprechung des EGMR unmittelbar aus Art. 8 EMRK. Dies entspricht offensichtlich einem strengeren Prüfungsmaßstab als im Klimabeschluss festgestellt und lässt sich eher mit einem strengen Untermaßverbot im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG vergleichen.

Wie im Verfahren vor dem EGMR zum Klimaschutz in der Schweiz liegen auch im vorliegenden Fall Verstöße gegen die aufgeführten Grenzen des staatlichen Ermessens bzw. den aufgeführten positiven Handlungspflichten vor. Die Grundsätze der Entscheidung des EGMR in der Sache *Klimaseniorinnen* lassen sich auf die vorliegende Konstellation übertragen, da hier wie dort natürliche Personen sowie Verbände im Interesse ihrer Mitglieder schützendes Einschreiten vor den gefährlichen Folgen des Klimawandels in der Zukunft verlangen, und konkret die Bf. zu 6) bis 9) schon heute in ihren Rechten aus Art 8 EMRK akut betroffen sind.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Die persönliche Rügebefugnis (Art 34 EMRK) wird der Gerichtshof jedenfalls im Hinblick auf die MS-Erkrankung und die besondere Hitzeanfälligkeit (hier: Bf. zu 7)) im Fall *Müllner v. Austria* (application no. 18859/21) konkret entscheiden. Dieser Fall wurde der Regierung von Österreich am 01.07.2024 notifiziert.

Die im vorliegenden Verfahren gerügten Verstöße lassen sich unter die konkreten Handlungspflichten aus der Entscheidung des EGMR wie folgt einordnen:

**b) Ambition/Budget**

Das Budget bzw. der Reduktionspfad des KSG, aus dem sich dieses ergibt, ist – gemessen an dem sehr konservativen *per capita*-Maßstab, der dem Untermaß gleichkommt, das jeder Staat nach dem EGMR zu leisten hat – bereits grundsätzlich nicht schlüssig bestimmt im Hinblick auf die Erreichung der globalen Ziele zur Eingrenzung der Temperaturerhöhung um möglichst 1,5°C oder wenigstens deutlich unter 2°C. Nach den ausdrücklichen Vorgaben des EGMR ist der gesetzgeberische Ermessensspielraum hier eng (bereits oben, I.2.a)bb)).

Das Budget des KSG leidet zudem, wie bereits dargelegt, unter zahlreichen Unstimmigkeiten, was das konkrete Budget betrifft, darunter insbesondere, dass

- die Überemissionen der Zeit bis 2040 nicht auf die Zeit nach 2040 angerechnet, sondern vielmehr gestrichen werden;
- Überemissionen aus der Zeit von 2041 bis 2045 überhaupt keine rechtlichen Konsequenzen haben, d.h. insbesondere weder einer Anrechnung (§ 4 Abs. 2 KSG) noch einer Pflicht zur Nachsteuerung (vgl. § 8 Abs. 1, Abs. 4 KSG) unterliegen;
- die Überemissionen der vergangenen Jahre durch die Umstellung von sektorenbezogener Betrachtung auf Gesamtbetrachtung legalisiert werden;
- die Verordnungsermächtigung im Gegensatz zum alten KSG dem Verordnungsgeber weitgehend frei ermöglicht, die Jahresemissionsmengen nach oben zu ändern.

**c) Steuerungsarchitektur**

Aus den gleichen Gründen sind auch „geeignete“ Zwischenziele nicht vorhanden, weil widersprüchlich und faktisch bis auf das 2030er-Ziel nach derzeitigem Stand nicht erreichbar.

Auch „geeignete Nachweise für die Zieleinhaltung“ sind aus den oben dargelegten Gründen nicht ausreichend, um die Handlungspflicht zu erfüllen. Außerdem sichert das KSG keineswegs, dass bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen „rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise“ gehandelt wird, sondern verhindert dies geradezu. Konkret betrifft dies

- die Abschaffung der Sektorenziele zugunsten einer mehrjährigen und sektorübergreifenden Gesamtrechnung, die die Notwendigkeit eines Gegensteuerns in den problematischen Sektoren verschleiert;
- die bewussten Lücken im Nachsteuerungsmechanismus, der z.B. maximal alle zwei Jahre greift;
- die viel zu späte Betrachtung (ab 2029) und Nachsteuerung (ab 2030) der Zeit nach 2030, die ein Aufschieben von Maßnahmen bis zu diesem Zeitpunkt gesetzlich vorbereitet.

Das oben im Kontext der intertemporalen Freiheitssicherung (D.I.2.b) dargelegte verdeutlicht, dass von einer effektiven, zeitlich raschen und wirksamen Umsetzung der gesetzlichen Zielvorgaben keine Rede sein kann. Die aufgeführten einzelnen Gesichtspunkte verdeutlichen jedenfalls in ihrer Zusammenschau ein grundlegendes Problem in der deutschen gewählten Gesamtarchitektur des Klimaschutzrechts: Der Gesetzgeber handelt „bei der Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen“ gerade nicht „rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise“ – das Steuerungskonzept ist nicht kohärent, sondern komplett unschlüssig.

#### 4. Verbleibender gesetzgeberischer Spielraum

Zuletzt wäre auf Grundlage der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG zu prüfen, ob die Schutzpflicht des Gesetzgebers und andere Grundrechtspositionen einander verhältnismäßig zugeordnet sind,

#### **BVerfG, Urteil vom 28. Mai 1993, 2 BvF 2/90 u.a. = BVerfGE 88, 203-366 – Schwangerschaftsabbruch II**

Im Rahmen des verbleibenden Abwägungs- und Gestaltungsspielraums hat der Gesetzgeber einerseits das Klimaschutzgebot nach Art. 20a GG und die unstreitig erheblichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und das menschliche Leben im Allgemeinen sowie konkret auf die Bf. zu 6) - 9) bezogen zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite sind durch Klimaschutzmaßnahmen heute betroffene Freiheitsrechte und spezielle Grundrechte zu berücksichtigen, ebenso wie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Auch der EGMR stellt klar, dass ein weiterer Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten zu respektieren ist. Allerdings

*„verlangen die Art und Schwere der Bedrohung und der allgemeine Konsens über die Bedeutung des übergeordneten Ziels eines wirksamen Klimaschutzes durch allgemeine THG-Reduktionsziele im Einklang mit den von den Vertragsparteien eingegangenen*

*Verpflichtungen zur Erreichung der Kohlenstoffneutralität, einen geringeren Spielraum für die Staaten“,*

**EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 543, s. auch 549,**

im Hinblick auf das schlüssige Konzept (das „Ob“), als hinsichtlich der konkret daraus folgenden Maßnahmen, also des „Wie“.

In diesem Bereich des Spielraumes ist der Gesetzgeber in Deutschland durch das KSG tätig geworden – allerdings schon vor Jahren.

Demgegenüber stehen ein deutlich kleineres globales Budget, immer stärker und deutlicher werdende Auswirkungen des Klimawandels und Prognosen, dass Klimaschutz auch volkswirtschaftlich deutlich effektiver ist als Anpassung.

Die Regelungen in § 4 Abs. 2, Abs. 3 und § 8 KSG n.F., also der weitgehende Verzicht auf Nachholung, verstärken die Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten, weil sie den ohnehin unzureichenden Reduktionspfad weiter aufweichen (s. oben I.2.a).

Ein Festhalten am überkommenen Ambitionsniveau (hierzu Antrag zu 1) kann nach alledem – freilich eingedenk der widerstreitenden Grundrechtspositionen – nicht mehr verhältnismäßig sein. Nach Auffassung der Bf. sind keine widerstreitenden Freiheits- und Grundrechtspositionen denkbar, die die Klimaschutzmaßnahmen so weit zurückdrängen könnten, dass das derzeit gesetzlich Budget hinnehmbar wäre. Am Maßstab des ParisÜ lässt sich der Reduktionspfad und das sich ergebende Budget nicht schlüssig erklären.

Erschwerend kommt hinzu, dass neben dem Eingriff in die künftige Verfügbarkeit von Emissionen mit dem KSG zugleich ein mittelbarer Eingriff in die Freiheitsrechte Gesundheit, Beruf und Eigentum vorliegt, indem schon heute positivgesetzlich Emissionsrechte an Emittenten zugewiesen werden. Es liegt insoweit nicht lediglich eine unzureichende Begrenzung von Emissionen vor, sondern ein (derzeitiges) qualitativ fehlgehendes Bewirtschaften.

**Vgl. Winter, ZUR 2022, 217 ff.**

Nach alledem lassen die Klimaschutzziele und der Reduktionspfad aus § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 bis Abs. 3 sowie Anlagen 2 bis 3 KSG sowie die abgeschwächte Steuerungsarchitektur Emissionsmengen zu, die in keiner Weise geeignete Maßnahmen darstellen, die für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sind und zudem nicht auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen. Sie bleiben jedenfalls hinter dem gebotenen Schutzniveau mit Abstand zurück.



### **III. Gesamtbetrachtung: intertemporale Freiheitssicherung und grundrechtliche Schutzpflichten**

Die Beeinträchtigungen der grundrechtlichen Schutzpflichten und der intertemporalen Freiheit ergänzen und verstärken sich wechselseitig. Vor diesem Hintergrund ist auch die vielstimmige dogmatische Kritik am Klimabeschluss für die Bf. nicht recht nachvollziehbar.

Die grundrechtlichen Schutzpflichten bilden gemeinsam mit dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG den äußeren Rahmen für die intertemporale, treibhausgasbezogene Freiheitsausübung. Denn die Emission von Treibhausgasen – und der Genuss der damit verbundenen Freiheiten – ist begrenzt durch die verfassungsrechtlich bindenden Vorgaben des Klimaschutzgebots und der Schutzpflichten. Diesen Zusammenhang hat das BVerfG im Klimabeschluss wie folgt formuliert:

*„Allerdings unterliegt jede solche Freiheitsausübung den vom Gesetzgeber zum Schutz des Klimas nach Art. 20a GG wie auch zur Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten zu ziehenden Grenzen. Die Möglichkeiten, von grundrechtlich geschützter Freiheit in einer Weise Gebrauch zu machen, die direkt oder indirekt mit CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden ist, stoßen an verfassungsrechtliche Grenzen, weil CO<sub>2</sub>-Emissionen nach derzeitigem Stand im Wesentlichen unumkehrbar zur Erwärmung der Erde beitragen, der Gesetzgeber einen ad infinitum fortschreitenden Klimawandel aber von Verfassungs wegen nicht tatenlos hinnehmen darf.“*

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 185.**

Diesen Zusammenhang hat der EGMR auf Grundlage der konventionsrechtlichen Schutzpflichten noch einmal gestärkt: Aus den Schutzpflichten gemäß Art. 8 EMRK folgt der Anspruch auf ein Schutzkonzept, das „rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise“ Emissionen reduziert (dazu soeben, II.3.b). Denn ohne ein solches Konzept (und dessen Umsetzung) ist ein hinreichender Grundrechtsschutz auch im Ergebnis nicht zu erwarten.

Die intertemporale Freiheitssicherung ist die Kehrseite dieses verfassungs- und menschenrechtlichen Schutzauftrags. Sie richtet den Blick auf die Belastungen durch Klimaschutzmaßnahmen, die zur Umsetzung dieses Schutzauftrags notwendig sind. In ihrer abwehrrrechtlichen Funktion schützen die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der gebotenen Treibhausgasminimierungslast in die Zukunft,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Ls. 4.**

Auch dies verlangt ein kohärentes Schutzkonzept, das rechtzeitiges (und mit anderen Grundrechten wie etwa dem Gleichheitssatz zu vereinbarendes) Handeln

sicherstellt, denn anderenfalls drohen Reduktionen so lange aufgeschoben zu werden, bis sie nur noch durch radikale und aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Maßnahmen zu erreichen sind. Es besteht die Notwendigkeit, „Entwicklungsdruck und Planungssicherheit“ und „grundlegende Voraussetzungen und Anreize“ für die Transformationsprozesse zu bieten,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 249 ff.**

Sowohl die grund- und menschenrechtlichen Schutzpflichten als auch die intertemporale Freiheitssicherung verlangen also eine Rahmengesetzgebung, die notwendige Prozesse rechtzeitig, vorausschauend und effektiv in Gang setzt und begleitet.

Das Fehlen eines kohärenten Schutzkonzepts, das rechtzeitige und wirksame Reduktionen sicherstellt und laufend bewertet, gefährdet daher die grundrechtlichen Schutzpflichten und die intertemporale Freiheit gleichermaßen. Aus der Perspektive der Schutzpflichten (und Art. 20a GG) ist ohne einen solchen Rahmen kein hinreichender und rechtzeitiger Grundrechtsschutz zu erwarten, sodass der Klimawandel weiter fortschreitet. Aus der Perspektive intertemporaler Freiheitssicherung führt das mit fortschreitendem Klimawandel immer weiter zunehmende Gewicht von Klimaschutzgebot (Art. 20a GG) und Schutzpflichten dazu, dass künftig immer radikalere Maßnahmen verfassungsrechtlich notwendig und gerechtfertigt sein werden.

Dabei können Versäumnisse wegen der Irreversibilität der Treibhausgasablagerung in der Atmosphäre und der begrenzten realweltlichen (insbesondere ökonomischen) Kapazitäten keineswegs sicher aufgeholt werden: Künftig notwendige Maßnahmen werden häufig nicht nur eingriffsintensiver sein, sondern außerdem nur eine schwächere Schutzwirkung entfalten können als vorausschauend eingeführte frühere Maßnahmen.

Dies zeigt sich insbesondere im Verkehrssektor, wo die aufgelaufenen Rückstände selbst mit sofortigem Handeln nur noch unter großen Anstrengungen und bei weiterem Zuwarten realistisch gar nicht mehr aufgeholt werden können. Hier ist der Punkt des verfassungswidrigen (gesetzgeberischen) Unterlassens bereits überschritten, wie die Bf. zu 1) und 2) sowie zu 6) und zu 9) bis 12) mit einer gesonderten Verfassungsbeschwerde (unser Az.: 324/24) im Einzelnen darlegen.

**E. Ergebnis**

Im Ergebnis ist die angegriffene Novelle des KSG im bezeichneten Umfang verfassungswidrig. Sie verletzt die Bf. zu 3) bis [REDACTED] in der intertemporalen Dimension ihrer Grundrechte (intertemporale Freiheitssicherung, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG) und die Bf. zu 7) bis 9) zusätzlich in grundrechtlichen Schutzpflichten (Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 20a GG und Art. 8 EMRK). Die Bf. zu 1)

und 2) können diese Schutzpflichtverletzungen in Prozessstandschaft geltend machen.

Die Beschwerdeführenden beantragen nach Vorstehendem, wie folgt zu erkennen:

1. § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 bis Abs. 3 Bundes-Klimaschutzgesetz i.V.m. Anlagen 2 bis 3 (Reduktionspfad) verletzen die Grundrechte der Beschwerdeführenden zu 3) bis [REDACTED] aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG sowie im Hinblick auf die Beschwerdeführenden zu 1) und 2) sowie 7) bis 9) die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 20a GG;
2. § 4 Abs. 1 bis 3 i.V.m. Anlagen 2 bis 3, § 5a Satz 1, § 8 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz (Steuerungsarchitektur) verletzen die Grundrechte der Beschwerdeführenden zu 3) bis [REDACTED] aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 20a GG sowie im Hinblick auf die Beschwerdeführenden zu 1) und 2) sowie 7) bis 9) die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 20a GG;

sowie

3. der Bundesrepublik Deutschland die Erstattung der notwendigen Auslagen der Beschwerdeführenden aufzuerlegen.

Rechtsanwältin  
Dr. Roda Verheyen

Rechtsanwalt  
Dr. Johannes Franke

Rechtsanwalt  
John Peters