

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Bundesverfassungsgericht
Postfach 1771

76006 Karlsruhe

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Dr. Silvia Ernst

10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com
douhaire@geulen.com
ernst@geulen.com

www.geulenklinger.com

1. Februar 2021

In den Verfahren der Verfassungsbeschwerden

Yi Yi Prue u.a.

1 BvR 78/20

und

Linus Jonathan Steinmetz u.a.

1 BvR 96/20

gegen

1. § 3 Absatz 1; § 4 Absatz 1 in Verbindung mit Anlage 1 und Anlage 2, § 4 Absatz 3, 5 und 6, § 8 und 9 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) in der Fassung des Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 12. Dezember 2019 (BGBl I Seite 2313),
2. das andauernde Unterlassen des Bundesgesetzgebers und der Bundesregierung, geeignete und prognostisch genügende Maßnahmen zur Einhaltung des verbleibenden nationalen und nach Bevölkerungsanteilen bemessenen CO₂-Budgets (3,465 Gigatonnen CO₂ ab dem Jahr 2020) zu ergreifen,

nehmen wir zu den Stellungnahmen der Bundesregierung vom 30. Oktober 2020 und des Deutschen Bundestags vom 27. Oktober 2020 in Fokussierung auf die nach Ansicht der Beschwerdeführer ergänzend darlegungsbedürftigen Aspekte unter Voranstellung einer Gliederung wie folgt Stellung:

GLIEDERUNG

I.	Vorbemerkung.....	3
II.	Grundrechtsberechtigung im Verfahren 1 BvR 78/20	3
	1. Rechtlicher Ausgangspunkt	4
	2. Grundrechtliche Schutzpflichtendimension	5
	3. Territorialer Bezug der Beschwerdeführerinnen.....	8
	4. Prüfungsmaßstab nicht durch Außenpolitik begrenzt	9
III.	Individuelle Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen	13
IV.	Unmittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen.....	17
V.	Verletzung der Normierung eines Mindestschutzniveaus	19
	1. Ziele versus Budget – Zwei Seiten einer Medaille.....	19
	2. Ziele versus Budget – 1,5°-Ziel entscheidend.....	21
	3. Irrtum des Verwaltungsgerichts Berlin.....	25
	4. Andere Berechnungen deutlich eingriffsintensiver	26
	a. Berücksichtigung historischer Emissionen.....	26
	b. Berücksichtigung des Bruttoinlandsprodukts	27
	c. Berücksichtigung des Human Development Index	27
	d. Mindestschutzniveau muss dem günstigsten Budget genügen.....	27
	5. Schutzpflichten aus der EMRK	28
	6. Gesetzliche Regelungen verletzen Mindestschutzniveau.....	30
	a. Messlatte politisch gelegt	30
	b. Messlatte offenkundig zu niedrig gelegt	30
	c. Erforderlichkeit und Fehlen einer Gesamtbetrachtung.....	34
	d. Gutachten der Bundesregierung prognostizieren Zielverfehlung	35
	e. Verweis auf EU-Ebene unergiebig.....	36
	7. Zwischenergebnis.....	38
VI.	Verletzung prozeduraler Anforderungen (Begründungspflicht).....	41
VII.	Verletzung des grundrechtlichen Parlamentsvorbehalts	42
VIII.	Im Ergebnis: Verletzung des Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum	43

I. Vorbemerkung

Die Stellungnahmen von Bundesregierung und Bundestag stehen dem Begehren der Beschwerdeführerinnen* nicht entgegen.

Wir werden darlegen, dass die Verfassungsbeschwerden zulässig sind. Dazu wird insbesondere auf die Grundrechtsberechtigung der ausländischen Beschwerdeführerinnen im Verfahren 1 BvR 78/20 einzugehen sein. Ebenfalls werden wir Ausführungen dazu machen, dass die deutschen Beschwerdeführerinnen im Verfahren 1 BvR 96/20 eine zulässige Verfassungsbeschwerde erhoben haben.

Darüber hinaus werden wir unter Verwendung aktueller Zahlen begründen, warum die bisherigen Maßnahmen von Bundesregierung und Bundestag eklatant hinter demjenigen Anforderungsniveau zurückbleiben, die als deutscher Anteil zur Einhaltung des 1,5°-Ziels geboten wären. Ein derart deutliches Zurückbleiben hinter den rechtlichen Erfordernissen ist selbst dann festzustellen, wenn man ein aus ökologischen Gründen nicht zu akzeptierendes 2°-Ziel annimmt. Alle Berechnungen und Bewertungen erfolgen unter Zugrundelegung konservativer Annahmen. Es wird stets diejenige Betrachtung zugrunde gelegt, die für Deutschland nach wissenschaftlich sachgerechten Kriterien die günstigste ist. Trotzdem ergibt sich kein anderes Ergebnis.

II. Grundrechtsberechtigung im Verfahren 1 BvR 78/20

Die (ausländischen) Beschwerdeführerinnen im Verfahren 1 BvR 78/20 können sich für den geltend gemachten Anspruch, mit dem sie die Erfüllung von Schutzpflichten einfordern, auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG berufen.

Der erkennende Senat hat zwischenzeitlich in seiner Entscheidung zur Ausland-Ausland-Telekommunikationsaufklärung des Bundesnachrichtendienstes (BND) eine umfassende Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt gegenüber Ausländern im Ausland – jedenfalls für die Abwehrdimension der Art. 10 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG – anerkannt.¹

*Der Schriftsatz verwendet, wie die Verfassungsbeschwerde, bei Benennungen im Plural zur Vereinfachung die *feminine* Schreibweise.

¹ BVerfG, Urt. v. 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, juris, Rn. 89 ff.

Das Bundesverwaltungsgericht hat, weitergehend, jüngst im Zusammenhang mit der Nutzung der Air Base Ramstein für bewaffnete US-Drohneinsätze im Jemen eine Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt gegenüber Ausländern im Ausland auch in der Schutzpflichtdimension bejaht. Die Urteilsgründe sind noch nicht veröffentlicht. Jedoch hat das Gericht in der mündlichen Verhandlung und seiner Pressemitteilung bereits deutlich gemacht, dass es die Bundesregierung in bestimmten Grenzen in der Schutzpflichtdimension für grundrechtsverpflichtet hält.²

Die Bundesregierung und der Bundestag konnten diese rechtliche Entwicklung in ihren Stellungnahmen bereits teilweise berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund sehen sich die Beschwerdeführerinnen veranlasst, ergänzend zur Beschwerdeschrift vom 10. Januar 2020 vorzutragen:

Im Einzelnen:

1. Rechtlicher Ausgangspunkt

Nach der neuen Rechtsprechung des Senats ist die Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte nach Art. 1 Abs. 3 GG jedenfalls bei Eingriffshandlungen nicht auf das deutsche Staatsgebiet begrenzt.³ Ob dies ebenfalls für die hier maßgeblichen staatlichen Schutzpflichten gilt, hat der Senat in seiner Entscheidung offengelassen.

Dies ist hingegen, in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, richtigerweise zu bejahen.

Dies gilt jedenfalls dann, wenn schwerwiegende Grundrechtsverletzungen, wie hier das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, in Rede stehen.

Soweit sich ein Beschwerdeführer auf die Verletzung von Schutzpflichten des Staates beruft, ist jedenfalls bei der Möglichkeit schwerwiegender Grundrechtsverletzungen (le-

² BVerwG, Urt. v. 25. November 2020 – 6 C 7.19; Pressemitteilung Nr. 68/2020, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/de/pm/2020/68>.

³ BVerfG, Urt. v. 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, juris, Rn. 89 ff.; im Anschluss etwa: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 10. Juni 2020 –10 S 64.19 –, juris, Rn. 8; Beschl. v. 6. November 2019 –10 S 43.19 –, juris, Rn. 36 zur Rückholung für deutsche Staatsbürger aus dem Geflüchtetenlager Al-Roj in Syrien.

diglich) ein hinreichender territorialer Bezug zu Handlungen erforderlich, die vom Bundesgebiet ausgehen und auf die die staatliche Gewalt der Bundesrepublik einen Einfluss hat. Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

2. Grundrechtliche Schutzpflichtendimension

Das Grundgesetz erlegt dem Staat eine differenzierte Verantwortung für den Schutz der Freiheit durch die Grundrechte auf. Für Deutsche im Ausland beruht diese Verantwortung auf der Staatsangehörigkeit, für Ausländer im Ausland hat sie ihren Grund in der Anerkennung der Menschenrechte.⁴

Für die Abwehrdimension der Grundrechte aus Art. 10 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hat der erkennende Senat insoweit einen Gleichlauf zwischen der Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt im In- und Ausland anerkannt. Die Grundrechtsbindung deutscher Staatsgewalt setzt keinen „territorialen Bezug zum Bundesgebiet“ voraus.⁵

Der erkennende Senat knüpft die umfassende Bindung jeder deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte damit allein an die Ausübung deutscher Staatsgewalt, nicht hingegen an ein räumliches Kriterium.

So heißt es in der Entscheidung:

„Der Anspruch eines umfassenden, den Menschen in den Mittelpunkt stellenden Grundrechtsschutzes spricht vielmehr dafür, dass die Grundrechte immer dann schützen sollen, wenn der deutsche Staat handelt und damit potentiell Schutzbedarf auslösen kann - unabhängig davon, an welchem Ort und gegenüber wem.“⁶

Und weiter:

„Die Grundrechte binden die staatliche Gewalt vielmehr umfassend und insgesamt, unabhängig von bestimmten Funktionen, Handlungsformen oder Gegenständen staatlicher Aufgabenwahrnehmung (vgl. Hölscheidt, Jura 2017, S. 148 <150 f.>). Das Verständnis der

⁴ *Badura*, in: Merten/Papier, HdB Grundrechte, Bd. II, 2006, § 47 Rn. 18; vgl. a. BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, juris, Rn. 94.

⁵ BVerfG, Urt. v. 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, juris, Rn. 88.

⁶ BVerfG, Urt. v. 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, juris, Rn. 89.

staatlichen Gewalt ist dabei weit zu fassen und erstreckt sich nicht nur auf imperative Maßnahmen oder solche, die durch Hoheitsbefugnisse unterlegt sind. Alle Entscheidungen, die auf den jeweiligen staatlichen Entscheidungsebenen den Anspruch erheben können, autorisiert im Namen aller Bürgerinnen und Bürger getroffen zu werden, sind von der Grundrechtsbindung erfasst. Eingeschlossen sind hiervon Maßnahmen, Äußerungen und Handlungen hoheitlicher wie nicht hoheitlicher Art. Grundrechtsgebundene staatliche Gewalt im Sinne des Art. 1 Abs. 3 GG ist danach jedes Handeln staatlicher Organe oder Organisationen, weil es in Wahrnehmung ihres dem Gemeinwohl verpflichteten Auftrags erfolgt (BVerfGE 128, 226 <244>). Die Bindung an die Grundrechte und die politische Entscheidungsverantwortung sind unhintergebar miteinander verknüpft (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 6. November 2019 - 1 BvR 16/13 -, Rn. 42 - Recht auf Vergessen I).⁷

Ein Bezug zum Bundesgebiet folgt in der Abwehrdimension bereits aus der Natur der Sache, denn die deutsche Staatsgewalt greift hier aktiv in Grundrechte eines Ausländers ein.

Die Schutzpflichtendimension der Grundrechte fordert demgegenüber kein Unterlassen der Ausübung der Staatsgewalt, sondern ein Tätigwerden.

Im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Lehre und nunmehr der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁸ dient als Anknüpfungspunkt für eine Grundrechtsbindung daher nicht die Ausübung der Staatsgewalt. Vielmehr ist ein Bezug der störenden Handlung zum Staatsgebiet als Ausgangspunkt für eine Grundrechtsbeeinträchtigung heranzuziehen. In anderen Worten bedarf es, wie das Bundesverfassungsgericht schon früher betonte, eines rein territorialen Bezugs⁹.

In der Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgericht heißt es daher zu Recht:

⁷ BVerfG, Urt. v. 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, juris, Rn. 91.

⁸ *Badura*, in: Merten/Papier, HdB Grundrechte, Bd. II, 2006, § 47 Rn. 4, 8, 21 ff.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 1 Rn. 44; BVerfG, Urt. v. 25. November 2020 – 6 C 7.19; Pressemitteilung Nr. 68/2020, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/de/pm/2020/68>; *Krebs*, Globale Gefahren und nationale Pflichten – Extraterritoriale Schutzpflichten im Grundgesetz: Das BND-Urteil und die Debatte um ein „Lieferkettengesetz“, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/globale-gefahren-und-nationale-pflichten/>; *Reinke*, Rights reaching beyond Borders – A discussion of the BND-Judgment, dated 19 May 2020, 1 BvR 2835/17, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/rights-reaching-beyond-borders/>; vgl. a. *Schmahl*, NJW 2020, 2221 (2224).

⁹ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1999 – 1 BvR 2226/94 –, juris Rn. 176.

„Die Klage ist jedoch unbegründet. Zwar können grundrechtliche Schutzpflichten des deutschen Staates auch gegenüber im Ausland lebenden Ausländern und im Fall von Grundrechtsbeeinträchtigungen durch andere Staaten bestehen. Hierfür reicht jedoch nicht schon - im Sinne des vom Oberverwaltungsgericht zugrunde gelegten Vorsorgegrundsatzes - die bloße Möglichkeit einer völkerrechtswidrigen Beeinträchtigung der grundrechtlichen Schutzgüter durch den anderen Staat aus. Vielmehr entsteht die Schutzpflicht erst, wenn aufgrund der Zahl und der Umstände bereits eingetretener Völkerrechtsverstöße konkret zu erwarten ist, dass es auch in Zukunft zu völkerrechtswidrigen Handlungen kommen wird, durch die grundrechtliche Schutzgüter beeinträchtigt oder gefährdet werden. Ferner bedarf es eines qualifizierten Bezugs zum deutschen Staatsgebiet. Hieran fehlt es jedenfalls dann, wenn sich der auf das deutsche Staatsgebiet bezogene Teil der grundrechtsbeeinträchtigenden Handlungen des anderen Staates in einem rein technischen Übermittlungsvorgang ohne Entscheidungselemente erschöpft. Zudem kann die völkerrechtliche Beurteilung des Handelns anderer Staaten wegen der strukturellen Besonderheiten des Völkerrechts von der Bandbreite der vertretbaren Rechtsauffassungen abhängen. Schließlich kommt der Bundesregierung auf der Rechtsfolgenseite bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zu. Die Verletzung einer grundrechtlichen Schutzpflicht kann in Fällen mit Auslandsbezug nur dann festgestellt werden, wenn die Bundesregierung gänzlich untätig geblieben ist oder die getroffenen Maßnahmen offensichtlich völlig ungeeignet oder unzulänglich sind.“

Soweit ein territorialer Bezug zum Bundesgebiet besteht, begründet dies eine grundgesetzliche Schutzpflicht für im Ausland lebende Ausländer. Wird ein solcher in seinen grundrechtlich geschützten Rechtsgütern beeinträchtigt, kann es für das Bestehen einer Schutzpflicht keinen Unterschied machen, ob er sich ebenfalls im Inland befindet oder nicht.¹⁰

Der Senat schließt in seiner BND-Entscheidung eine Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt in Auslandssachverhalten nicht aus, sondern führt an (Hervorhebung nur hier):

„Die umfassende Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte lässt unberührt, dass sich die aus den Grundrechten konkret folgenden Schutzwirkungen danach unterscheiden können, unter welchen Umständen sie zur Anwendung kommen. Das gilt - wie

¹⁰ Vgl. bereits BVerfG, Urt. v. 14. Juli 1999 – 1 BvR 2226/94 –, juris, Rn. 176; *Krebs*, Globale Gefahren und nationale Pflichten – Extraterritoriale Schutzpflichten im Grundgesetz: Das BND-Urteil und die Debatte um ein „Lieferkettengesetz“, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/globale-gefahren-und-nationale-pflichten/>

schon für die verschiedenen Wirkungsdimensionen der Grundrechte im Inland - auch für die Reichweite ihrer Schutzwirkung im Ausland. So mögen schon hinsichtlich des persönlichen und sachlichen Schutzbereichs einzelne Gewährleistungen im Inland und Ausland in unterschiedlichem Umfang Geltung beanspruchen (unten Rn. 196). Ebenso kann zwischen verschiedenen Grundrechtsdimensionen, etwa der Wirkung der Grundrechte als Abwehrrechte, als Leistungsrechte, als verfassungsrechtliche Wertentscheidungen oder als Grundlage von Schutzpflichten zu unterscheiden sein. Soweit die Grundrechte auf Konkretisierungen des Gesetzgebers angewiesen sind, kann auch insoweit den besonderen Bedingungen im Ausland Rechnung zu tragen sein (vgl. BVerfGE 92, 26 <41 ff.>; dazu auch BVerfGE 100, 313 <363>). Erst recht ist der Einbindung staatlichen Handelns in ein ausländisches Umfeld bei der Bestimmung von Anforderungen an die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen - insbesondere im Rahmen der Verhältnismäßigkeit - Rechnung zu tragen.¹¹

Ob und inwieweit die konkret daraus folgenden Schutzwirkungen Unterschiede rechtfertigen, ist eine Frage der Begründetheit der Verfassungsbeschwerde und lässt die Grundrechtsbindung gegenüber Ausländern im Ausland dem Grunde nach unberührt.¹²

3. Territorialer Bezug der Beschwerdeführerinnen

Soweit es das Erfordernis eines qualifizierten territorialen Bezugs angeht, liegt dieser hier aufgrund der aus dem Bundesgebiet stammenden THG-Emissionen zweifelsfrei vor.

Um Wiederholungen zu vermeiden, wird auf die Begründung der Verfassungsbeschwerde Bezug genommen (dort S. 90 f.).

Die Beschwerdeführerinnen können sich auf die Verletzung der Schutzpflichten im Wege der Verfassungsbeschwerde berufen.

Es ist in der ständigen Rechtsprechung beider Senate des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht lediglich ein subjektives Abwehrrecht verbürgt, sondern zugleich eine objektivrechtliche Wertentscheidung der Verfassung darstellt, die für alle Bereiche der Rechtsordnung gilt und verfassungsrechtliche Schutzpflichten begründet.¹³

¹¹ BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, juris, Rn. 104; s.a. bereits BVerfG, Urt. v. 14. Juli 1999 – 1 BvR 2226/94 –, juris, Rn. 176.

¹² Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, juris, Rn. 104, 196.

¹³ BVerfGE 39, 1 (41 f.); 46, 160 (164); 49, 89 (141 f.); 53, 30 (57); 56, 54 (73, 78 ff.).

Ein Verstoß gegen die Schutzpflicht begründet zugleich eine Verletzung des Einzelnen in seinem Grundrecht auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, gegen die sich der Betroffene mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen kann.¹⁴

Der erkennende Senat hat in seiner Urteil zur Ausland-Ausland-Telekommunikationsaufklärung insoweit betont, dass sich die Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt mit Blick auf im Ausland lebende Ausländer nicht nur auf objektive Verpflichtungen beschränkt, sondern durch die Grundrechte für diesen Personenkreis Individualrechte begründet werden (BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, juris, Rn. 92):

„Die Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt beschränkt sich dabei auch im Ausland nicht auf eine bloß objektivrechtliche Verpflichtung (zutreffend Hölscheidt, Jura 2017, S. 148 <150 f.>; a.A. Löffelmann, in: Dietrich/Gärditz/Graulich/Gusy/Warg [Hrsg.], Reform der Nachrichtendienste zwischen Vergesetzlichung und Internationalisierung, 2019, S. 33 <38>). Sie korrespondiert vielmehr mit einer Grundrechtsberechtigung derjenigen, die durch die jeweiligen Grundrechtsgarantien als geschützte Grundrechtsträger ausgewiesen sind. Eine Grundrechtsbindung zugunsten individueller Grundrechtsträger, der dann aber keinerlei subjektivrechtliche Entsprechung gegenübersteht, sieht das Grundgesetz nicht vor. Der Charakter als Individualrecht gehört zum zentralen Gehalt des grundgesetzlichen Grundrechtsschutzes.“

Wenn also, wie hier, aufgrund des territorialen Bezugs eine Schutzpflicht gegenüber im Ausland lebenden Ausländern besteht, ist es diesen unbenommen, eine Verletzung dieser Schutzpflicht durch Anrufung des Bundesverfassungsgerichts geltend zu machen.

4. Prüfungsmaßstab nicht durch Außenpolitik begrenzt

Soweit das Bundesverwaltungsgericht in der Drohnenentscheidung zu dem Ergebnis gekommen ist, dass der Bundesregierung bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten auf der Rechtsfolgenseite in Fällen mit Auslandsbezug ein derart weiter Einschätzungsspielraum zusteht, dass eine Verletzung der Schutzpflicht nur angenommen werden kann, wenn die Bundesregierung gänzlich untätig geblieben ist oder die getroffenen Maßnahmen offensichtlich völlig ungeeignet oder unzulänglich sind¹⁵, kann dies für die hier streitgegenständliche Konstellation nicht übertragen werden; in Anbetracht der

¹⁴ St. aller BVerfGE 77, 170 (214); s.a. *Ruffert*, in: Isensee/Kirchhof, HdB StR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 206 Rn. 34.

¹⁵ Pressemitteilung Nr. 68/2020, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/de/pm/2020/68>.

Wertigkeit des verletzten Grundrechts erscheint dies im Übrigen auch in der hier nicht zu Entscheidung anstehenden Drohnenkonstellation nicht überzeugend.

Die Stellungnahme des Bundestags hat diesen Gedanken aufgegriffen und vertritt, dass vorliegend ein besonders weiter Handlungsspielraum anzunehmen wäre, gar das verfassungsrechtliche Untermaßverbot keine Anwendung mehr finden würde (so die Stellungnahme des Bundestages, S. 14 ff.).

Ebenso argumentiert die Stellungnahme der Bundesregierung, die am außenpolitischen Gestaltungsspielraum der Bundesregierung anknüpft und daraus den Schluss zieht, dass der außenpolitische Beurteilungsspielraum der Bundesregierung zur Folge habe, dass in der vorliegenden Auseinandersetzung nur die Grenze offensichtlicher Willkür zu prüfen sei (Stellungnahme der Bundesregierung, S. 29 f.).

Dies vermischt die Dinge, die es zu entscheiden gilt.

Schutzpflichtdimensionen zu Grundrechtsverletzungen, die sich im Ausland bei Ausländern auswirken, könne nicht losgelöst von den tatsächlichen Gegebenheiten entschieden werden. Sofern die zum Schutz der Grundrechte erforderlichen Maßnahmen ein unmittelbares außenpolitisches Tätigwerden erfordern, werden Belange der Außenpolitik berührt. Vorliegend geht es aber nicht darum, dass die deutsche Staatsgewalt auf die Hoheitsmacht anderer Staaten einwirken soll. Es geht nicht um die außenpolitische Konstellation des Schutzes des Lebens und der Gesundheit von Ausländern, etwa in kriegerischen Auseinandersetzungen. Entscheidend ist vielmehr, dass mit den von deutschem Staatsgebiet ausgehenden Treibhausgasemissionen relevante Anteile an Vorgängen verbunden sind, die zu einer unmittelbaren Gefahr von Leib und Leben der Beschwerdeführerinnen führen. Der geforderte verfassungsrechtliche Schutz ist schlicht innenpolitischer Natur, wegen der klimatischen Auswirkungen wirkt sich das innenpolitische Handeln lediglich außerhalb der deutschen Staatsgewalt aus.

Wie der erkennende Senat in seiner BND-Entscheidung festhält,

„[begründet] die Bindung an die deutschen Grundrechte nur eine Verantwortlichkeit und Verantwortung deutscher Staatsorgane. Sie flankiert allein autonome politische Entscheidungen der Bundesrepublik Deutschland und begrenzt ausschließlich eigene Handlungsspielräume. Entsprechend wirken die Grundrechte als Abwehrrechte auch im Ausland nur

gegenüber der deutschen Staatsgewalt und laufen damit parallel zu den durch das völkerrechtliche Interventionsverbot begründeten Beschränkungen. In der Grundrechtsbindung liegt damit weder ein Verstoß gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot, noch beschränkt sie die Handlungs- oder Rechtsetzungsmacht anderer Staaten. Sie bewirkt weder einen Oktroi eigenen Rechts noch eine Verdrängung ausländischer Grundrechte. Insbesondere erweitert die Grundrechtsbindung nicht staatliche Befugnisse im Ausland, sondern beschränkt nur potentiell von der deutschen Staatsgewalt in Anspruch genommene Handlungsmöglichkeiten.

Dementsprechend wirkt die Geltung der Grundrechte (hier des Art. 10 Abs. 1 GG) nicht auf die Rechtsordnung anderer Staaten ein und entfalten auch hieran anknüpfende Eingriffsermächtigungen für Überwachungsmaßnahmen für deren interne Rechtsordnung keine normative Wirkung. Aus der Geltung der Grundrechte und dem Gesetzesvorbehalt folgen lediglich, dass für deutsche Stellen entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen werden müssen, sofern Überwachungsmaßnahmen auch auf Ausländer im Ausland bezogen werden sollen. Ob und wie weit solche Befugnisse tatsächlich geschaffen werden und von ihnen Gebrauch gemacht wird, ist damit nicht vorgegeben. Insoweit ist auch über die Rechtfertigung von Einzelmaßnahmen aufgrund solcher Befugnisse hinsichtlich ihrer Außenwirkung gegenüber dem jeweiligen Zielstaat nichts gesagt.“¹⁶

Vorliegend geht es allein um die Frage, ob und inwieweit die deutsche Staatsgewalt dazu verpflichtet ist, zum Schutz von ausländischen Grundrechtsträgern im Ausland inländisch tätig zu werden. Verpflichtet werden nur inländische staatliche Stellen. Daher kann dem Gesetzgeber allein aufgrund des Auslandsbezugs kein anderer, erweiterter Handlungsspielraum zustehen.

Alleiniger Maßstab ist daher, wie der Senat seit jeher betont, die einschlägige Verfassungsnorm:

„Zum anderen muß das Verfassungsrecht mit dem Völkerrecht abgestimmt werden. Dieses schließt freilich eine Geltung von Grundrechten bei Sachverhalten mit Auslandsbezügen nicht prinzipiell aus. Ihre Reichweite ist vielmehr unter Berücksichtigung von Art. 25 GG aus dem Grundgesetz selbst zu ermitteln. Dabei können je nach den einschlägigen Verfassungsnormen Modifikationen und Differenzierungen zulässig oder geboten sein (vgl. BVerfGE 31, 58 <72 ff.>; 92, 26 <41 f.>).“¹⁷

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, juris, Rn. 101 f.

¹⁷ BVerfG, Urt. v. 14. Juli 1999 – 1 BvR 2226/94 –, juris, Rn. 176.

Dies wird in der Entscheidung zur Ausland-Ausland-Telekommunikationsüberwachung des BND bestätigt. Wie zuvor aufgezeigt, knüpft der Senat für mögliche notwendige Unterscheidungen an die Grundrechtsdimension und die Konkretisierungsbedürftigkeit des einzelnen Grundrechts an.¹⁸

Soweit daneben dennoch ein weiterer Handlungsspielraum des Gesetzgebers besteht, hat der Zweite Senat zu den insoweit geltenden Darlegungsanforderungen für die Begründung der Beschwerdebefugnis zusammenfassend festgehalten:

„Der mit einer solchen Schutzpflicht verbundene grundrechtliche Anspruch ist im Blick auf diese Gestaltungsfreiheit nur darauf gerichtet, daß die öffentliche Gewalt Vorkehrungen zum Schutze des Grundrechts trifft, die nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind. Nur unter ganz besonderen Umständen kann sich diese Gestaltungsfreiheit in der Weise verengen, daß allein durch eine bestimmte Maßnahme der Schutzpflicht Genüge getan werden kann. Um den Anforderungen an die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde zu entsprechen, die auf eine Verletzung der sich aus dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebenden Schutzpflicht gestützt wird, muß der Beschwerdeführer schlüssig dartun, daß die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder daß offensichtlich die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das Schutzziel zu erreichen. Will der Beschwerdeführer geltend machen, daß die öffentliche Gewalt ihrer Schutzpflicht allein dadurch genügen kann, daß sie eine ganz bestimmte Maßnahme ergreift, muß er auch dies und die Art der zu ergreifenden Maßnahme schlüssig darlegen.“¹⁹

Diesen Anforderungen haben die Beschwerdeführerinnen genügt.

Sie rügen einerseits, dass die mit dem KSG getroffenen Regelungen unzulänglich sind, das Schutzziel zu erreichen. Entscheidend ist dabei nicht, ob die durch das KSG bewirkten Maßnahmen überhaupt einen gewissen Minderungseffekt zur Folge haben werden, dies werden sie. Maßgeblich ist jedoch, ob dadurch das eigentliche Schutzziel erreicht werden kann. Dieses besteht in der Reduzierung der THG-Emissionen in einer dem deutschen Anteil mindestens gerecht werdenden Höhe, die geeignet ist, das 1,5°-Ziel zu erreichen. Dieses Schutzziel erreichen die Regelungen nicht, auch nicht unter Zugrundelegung des 2°-Ziels. Daher sind sie auch ungeeignet, die in der Verfassungsbeschwerde dargelegte Gefahr des Eintretens von sog. Kippunkten zu verhindern. Die zur

¹⁸ BVerfG, Urt. v. 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, juris, Rn. 104.

¹⁹ BVerfGE 77, 170 (215).

Verhinderung von Kippunkten einzuhaltenen Werte lassen sich zwar nicht exakt bestimmen, die Wissenschaft liefert aber anerkannte prognostische Annahmen, ab welchem weiteren THG-Ausstoß damit mit hoher Wahrscheinlichkeit zu rechnen ist; diesen wissenschaftlichen Erkenntnissen wäre Rechnung zu tragen.

Nimmt man diese zu erreichenden Schutzziele in den Blick, sind die Maßnahmen offensichtlich unzulänglich.

Zugleich wird gerügt, dass durch den Bundesgesetzgeber und die Bundesregierung keine geeigneten und prognostisch genügenden Maßnahmen zur Einhaltung des verbleibenden nationalen und nach Bevölkerungsanteilen bemessenen CO₂-Budgets (3,465 Gigatonnen CO₂ ab dem Jahr 2020) ergriffen werden. Wir haben in der Verfassungsbeschwerde dargelegt (und werden dies in dieser Stellungnahme ergänzend tun), dass dies der für Deutschland nach allen in Betracht kommenden und wissenschaftlich vertretbaren Bemessungsmaßstäben günstigste Maßstab ist. Selbst der sich daraus ergebende Wert (3,465 Gigatonnen CO₂ ab dem Jahr 2020) wird nicht annähernd erreicht, die im KSG festgelegten Ziele sind dazu offenkundig ungeeignet und gänzlich unzulänglich.

Die Beschwerdeführerinnen haben damit (wozu im weiteren Verlauf dieser Stellungnahme noch dezidierter einzugehen sein wird) schlüssig dargelegt, dass die im KSG festgelegten Klimaschutzziele nicht ausreichen, einen auch im globalen Vergleich nachvollziehbar gewählten nationalen Beitrag zur Bekämpfung des anthropogenen Klimawandels zu leisten.

Den Beschwerdeführerinnen kann ihre Grundrechtsberechtigung daher nicht abgesprochen werden.

III. Individuelle Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen

Die Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden setzt die Behauptung des Beschwerdeführers voraus, durch einen Akt der öffentlichen Gewalt oder durch ihr Unterlassen in Grundrechten verletzt zu sein. Dies schließt ein, dass das Unterlassen des Aktes geeignet sein muss, den Beschwerdeführer selbst, unmittelbar und gegenwärtig in seiner grundrechtlich geschützten Rechtsposition zu beeinträchtigen.

Die Gegenwärtigkeit der Beeinträchtigung wird durch die Stellungnahme des Deutschen Bundestages vom 27. Oktober 2020 bestätigt (Stellungnahme, Seite 36 f.). Gleichwohl ist die Stellungnahme des Deutschen Bundestages der Auffassung, dass zwar eine gegenwärtige Beeinträchtigung vorliege, eine individuelle Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen jedoch nicht in Betracht käme (Stellungnahme im Verfahren 1 BvR 96/20, Seite 37 f. und im Verfahren 1 BvR 78/20, Seite 28 ff.).

Dies überzeugt nicht.

Die Stellungnahme des Deutschen Bundestags legt dar, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass der Klimawandel zu einer Zunahme von extremen Wetterereignissen, Hitzeperioden, Dürrezeiten und Überschwemmungen auch in Deutschland, erst recht in Bangladesch und Nepal, führen wird. Hieraus

„erwachsen Gefahren für das Leben, die Gesundheit und das Eigentum auch der in Deutschland lebenden Menschen“
(Stellungnahme, S. 36).

Es ist

„hinreichend verlässlich vorhersehbar, dass die Zahl der Unwetter, Hitzeperioden und Hochwasser infolge des durch die anthropogenen THG-Emissionen verursachten globalen Temperaturanstiegs signifikant steigen“
(Stellungnahme, Seite 36).

Die Stellungnahme erklärt in Übereinstimmung mit dem Vortrag der Beschwerdeführerinnen weiter, dass es wegen sogenannter Kipppunkte

„innerhalb kurzer Zeit zu erheblichen, unumkehrbaren klimatischen Veränderungen mit voraussichtlich gravierenden Folgen für Menschen weltweit kommen (kann), ohne dass sich die kritischen Grenzwerte exakt bestimmen ließen, bei denen ein Kipppunkt erreicht wird“
(Stellungnahme, Seite 36 f.).

Wer dies erkennt, wird die individuelle Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen nicht in Abrede stellen können.

Das Argument, es seien gravierende Folgen für die Menschen verlässlich vorhersehbar, Beschwerdeführer könne aber nur sein, wer sich hinsichtlich dieser Gefahr von der übrigen Bevölkerung unterscheidet (Stellungnahme des Deutschen Bundestags, Seite 37), verkennt, dass die mit den klimatischen Veränderungen einhergehenden Gefährdungen vor keinem Menschen, jedenfalls nicht vor den Beschwerdeführerinnen, Halt macht. Wenn eine große Zahl von Menschen betroffen ist, ergibt das Argument, nur diejenigen können klagen, die viel stärker betroffen sind als alle anderen Betroffenen, keinen greifbaren Sinn. Der Reflex „weil viele betroffen sind, darf niemand klagen“, versagt.

Dies entspricht schon bisher der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wie sie beispielhaft in der Castor-Entscheidung 2009 zum Ausdruck gekommen ist:

„Das Bundesverfassungsgericht stellt die individuelle Grundrechtsrelevanz einer belastenden hoheitlichen Maßnahme nicht mit dem Hinweis auf eine große Zahl Mitbetroffener beziehungsweise eine gleichartige Betroffenheit der Allgemeinheit in Frage (vgl. beispielsweise BVerfGE 77, 170 <Lagerung chemischer Waffen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland>; 115, 320 <Rasterfahndung>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 11. März 2008 <automatisierte Kennzeichenerfassung> - 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 - , NJW 2008, S. 1505).“²⁰

Letztlich kann dies im vorliegenden Fall dahinstehen.

Denn die Auswahl der Beschwerdeführerinnen berücksichtigt, dass jedenfalls *diese* Beschwerdeführerinnen in besonderer und von der Allgemeinheit herausgehobenen Art und Weise von den Gefährdungen des Klimawandels berührt sind.

Soweit es die Beschwerdeführerinnen des Verfahrens 1 BvR 78/20 angeht, ist zu den in Bangladesch und Nepal an den Wohnorten der Beschwerdeführerinnen zu erwartenden Auswirkungen ausführlich in der Verfassungsbeschwerde vorgetragen worden. Wenn selbst diese Darlegungen nicht genügen sollten, um die individuelle Betroffenheit darzulegen, käme dies einer Kapitulation des Verfassungsprozessrechts vor der in diesem Jahrhundert wahrscheinlich gravierendsten Herausforderung der Menschheit gleich. Den Beschwerdeführerinnen im Verfahren 1 BvR 78/20 steht, man kann es wörtlich nehmen, das Wasser schon jetzt bis zum Hals. Dass ihnen eine individuelle Betroffenheit

²⁰ BVerfG, Beschl. v. 21.1.2009 – 1 BvR 2524/06 –, NVwZ 2009, 515 (517 f.) = juris Rn. 43; siehe auch Meyer, NJW 2020, 894 (899 li. Sp.) sowie Stürmlinger, EurUP 2020, 169 (176, 180)).

abgesprochen werden sollte, kann daher nicht überzeugen. Die Stellungnahmen des Deutschen Bundestags und der Bundesregierung tun dies, so muss man es lesen, auch nur halbherzig und mit keiner echten Überzeugung. Dies ist nachvollziehbar.

Soweit es die Beschwerdeführerinnen des Verfahrens 1 BvR 96/20 angeht, gilt nichts anderes. Denn die dortigen Beschwerdeführerinnen sind dadurch von der Allgemeinheit unterscheidbar, dass sie einer Generation angehören, die nach menschlichem Ermessen noch in 50 Jahren und damit zu einem Zeitpunkt leben wird, in dem die (sofern nicht schnellstmöglich eingeschritten wird) gravierendsten Auswirkungen des Klimawandels erlebbar werden. Die Beschwerdeführerinnen unterscheiden sich daher substantiell von der Durchschnittsbevölkerung, die naturgemäß ein durchschnittliches Alter hat.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das durch Art. 2 Abs. 2 GG geschützte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nicht erst durch eine faktische Verletzung der geschützten Rechtsgüter beeinträchtigt wird. Vielmehr genügt bei schweren Schäden an Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Grundrechtsträgern prinzipiell bereits eine im Vorfeld erkannte Realisierungstendenz, um Schutzpflichten des Staates auszulösen.²¹ Nach den eigenen Mitteilungen in den vorgelegten Stellungnahmen ist mit dieser Realisierungstendenz zu rechnen. Die durch die Bundesregierung vorgelegte Vulnerabilitätsanalyse lässt solche schweren Auswirkungen für Deutschland erwarten, wie im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung²² festgehalten ist. Die Auswirkungen des Klimawandels werden bei fehlendem ausreichenden Einschreiten die Beschwerdeführerinnen und die Bevölkerung im allgemeinen in großer Breite treffen. Es handelt sich bei diesen Gefahren nicht um allgemeine Lebensrisiken, die hinzunehmen wären. Dafür ist das individuelle Risiko, dass die Beschwerdeführerinnen von den Folgen des Klimawandels betroffen werden, schlicht zu hoch.

Mit den gegen den Klimawandel erforderlichen Maßnahmen soll einer solchen Gefahr vorgebeugt werden. Dies ist das Begehren der Beschwerdeführerinnen. Dass auch eine auf Grundrechtsgefährdungen bezogene Risikovorsorge von der Schutzpflicht der staatlichen Organe umfasst werden kann, ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits mehrfach zum Ausdruck gekommen.²³ Auf eine bloße Risikovorsorge

²¹ BVerfGK 17, 57 (62) = NVwZ 2010, 702 (704).

²² 2. Aufl. 2019, Seite 12.

²³ BVerfGE 49, 89 (140 ff.) – Kalkar I; BVerfGE 53, 30 (57) – Mülheim-Kärlich; BVerfGE 52, 214 (220) – Vollstreckungsschutz.

kommt es vorliegend jedoch nicht an, denn hier ist bereits der Bereich der Gefahrenvorsorge erreicht.²⁴

Die Beschwerdeführerinnen sind daher individuell betroffen.

IV. Unmittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen

Die Beschwerdeführerinnen sind auch unmittelbar betroffen.

Die Folgen des Klimawandels mögen erst zeitlich versetzt auftreten. Dies spricht jedoch für sich genommen nicht gegen eine unmittelbare Betroffenheit.

Das Unmittelbarkeitskriterium, welches selbst die Stellungnahme der Bundesregierung als erfüllt ansieht²⁵, kann der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden in dieser Konstellation nicht entgegengehalten werden. Das Erfordernis einer unmittelbaren Betroffenheit ist bei Gesetzen dann erfüllt, wenn die geltend gemachte grundrechtliche Beschwerde ohne einen vermittelnden Vollzugsakt selbst eintritt.²⁶ Wird in die Rechtsstellung des Beschwerdeführers dagegen erst mit einem weiteren Vollzugsakt eingegriffen, ist eine unmittelbar gegen das Gesetz gerichtete Verfassungsbeschwerde grundsätzlich unzulässig. Vielmehr muss zunächst der Rechtsweg gegen den Vollzugsakt beschritten werden.²⁷

Die Beschwerdeführerinnen rügen vorliegend, dass ihr Grundrechtsschutz schon bei ordnungsgemäßer Vollziehung des KSG verkürzt wird. Das Unmittelbarkeitskriterium ist daher gegeben, weitere Vollzugsakte, gegen die sie vorgehen könnten, sind nicht ersichtlich.

Aus diesem Grund spielt auch das Kriterium der unmittelbaren zeitlichen Nähe für die Frage der unmittelbaren Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen keine entscheidende Rolle, selbst dann nicht, wenn man annimmt, dass die zeitlichen Nähe dazu dient, die Existenz einer Gefahr als solcher festzustellen.²⁸ Erst wenn ein Ereignis unmittelbar bevorsteht, stellt es eine Gefahr für den Menschen dar, so der Gedanke. Bei den Folgen

²⁴ Überzeugend *Meyer*, NJW 2020, 894 (896).

²⁵ In den Stellungnahmen, Seite 38 ff. wird lediglich die individuelle Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen infrage gestellt.

²⁶ Siehe BVerfGE 126, 112 (133) m.w.N.

²⁷ *Lenz/Hansel*, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 90 Rn. 304.

²⁸ Siehe auch die Ausführungen bei *Meyer*, NJW 2020, 894 (896 f.).

des Klimawandels versagt diese Sichtweise jedoch, weil ein erheblicher zeitlicher Unterschied zwischen der Emission von Treibhausgasen und dem Eintritt klimabedingter Schäden besteht.

Der zeitliche Abstand muss verfassungsprozessual so gelöst werden, dass der Zusammenhang nicht in rein *zeitlicher* Hinsicht, sondern in *sachlicher* Hinsicht zu verstehen ist. Entscheidend ist, dass zwischen den Emissionen und den klimabedingten Schäden keine weiteren intervenierenden Ereignisse mehr stehen, die den Kausalzusammenhang unterbrechen können.²⁹ Dies ist hier der Fall. Naturwissenschaftlich besteht zwischen dem Ausstoß der Emissionen und den klimabedingten Schäden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang. Die herkömmliche Betrachtung des Unmittelbarkeitskriteriums, die auf die Erforderlichkeit von weiteren Vollzugsakten abstellt, führt daher hier zur richtigen rechtlichen Einordnung.³⁰

Im Ergebnis hat dies einen Verzicht auf eine unmittelbare zeitliche Nähe der Schadenseintritte zur Folge, weil ansonsten auf die Ursache für den Schaden (Emission von Treibhausgasen) nicht mehr hinreichend reagiert werden könnte. Im Übrigen entspricht es der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass der geforderte Grad der Wahrscheinlichkeit einer unmittelbaren Gefahr davon beeinflusst wird, welche Möglichkeit der Beschwerdeführer hat, seine Betroffenheit darzulegen.³¹ Die Möglichkeiten der Darlegungen sind hier naturgemäß begrenzt. Dies erfordert eine Herabsetzung der Darlegungsanforderungen. Der Klimawandel stellt eine exzeptionelle Konstellation dar, die diese Sichtweise erfordert.

Die Beschwerdeführerinnen sind damit unmittelbar betroffen.

Ihre Verfassungsbeschwerden sind zulässig.

²⁹ Meyer, NJW 2020, 894 (897).

³⁰ Siehe insofern auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Gesetzen, die Normadressaten mit Blick auf ihre künftig eintretenden Wirkungen bereits gegenwärtig zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingt – BVerfGE 43, 291 (387); 97, 157 (164); 102, 197 (207); 119, 181 (212); 140, 42 (58 Rn. 59); Sachs, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2016, Rn. 566 sowie Bethge, in: Maunz u.a., BVerfGG, Stand: Februar 2018, § 90 Rn. 367.

³¹ BVerfGE 100, 313 (355 f.); 109, 279 (308).

V. Verletzung der Normierung eines Mindestschutzniveaus

Hiermit kommen wir zum, wie die Beschwerdeführerinnen meinen, Kern der Auseinandersetzung.

Zur Erfüllung ihrer aus der Schutzpflicht resultierenden Verantwortung ist zuvorderst der Bundesgesetzgeber, aber auch die Bundesregierung, verpflichtet, diejenigen geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, die dem deutschen Anteil an zu hohen Treibhausgasen entsprechen, um die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit jedenfalls soweit zu schützen als es als nationaler Beitrag möglich und angemessen ist.

1. Ziele versus Budget – Zwei Seiten einer Medaille

Die Stellungnahme des Bundestags, S. 12 ff. ist der Auffassung, dass eine derartige Schutzpflicht zwar dem Grunde nach besteht, dies aber keinen Anspruch auf die gesetzliche Normierung oder Einhaltung eines bestimmten CO₂-Budgets rechtfertigt (detailliert in Stellungnahme Bundestag, S. 15 ff.).

Die Stellungnahme der Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass eine Budgetbetrachtung deshalb nicht in Betracht komme, weil sie keinem derzeit geltenden internationalen Rechtsrahmen zu entnehmen sei (Stellungnahme, S. 5). Im Übrigen bestünde eine tatsächliche Unsicherheit über das zur Verfügung bestehende Budget, so dass derartige Budgets „international nicht konsensfähig“ (Stellungnahme, S. 5) seien. Daher sei, statt des Budgetansatzes, mit Zielen (den sogenannte NDC's) vorzugehen (Stellungnahme, S. 6). Der durch die Beschwerdeführerinnen begehrte Weg über ein CO₂-Restbudget in Höhe von 3,465 Gigatonnen CO₂ ab dem Jahr 2020 sei ein „eigener Maßstab der Beschwerdeführerinnen“ (Stellungnahme Bundesregierung, S. 5), dem keine international verbindliche vertragliche Vereinbarung zu Grunde liege.

Dies verkennt Folgendes:

Die Stellungnahmen des Bundestags und der Bundesregierung wenden sich vornehmlich gegen die Ausweisung eines nationalen und nach Bevölkerungsanteilen bemessenen CO₂-Budgets in Höhe von 3,465 Gigatonnen CO₂ ab dem Jahr 2020. Sie sind der Auffassung, dass man besser in *Zielen* rechnen solle, die durch das Klimaschutzgesetz des Bundes und das darin normierte Klimaschutzprogramm dokumentiert werden.

Dies, und dabei handelt es sich offenkundig um das zentrale Gegenargument der Stellungnahmen, verkennt jedoch, dass jährliche Klimaschutzziele, wie sie im Klimaschutzgesetz des Bundes festgelegt worden sind, nicht anderes sind, als die Festlegung eines Emissionsbudgets.

Denn das Budget, von dem Bundesregierung und Bundestag ausgehen, ergibt sich automatisch aus der Summe der Ziele der Einzeljahre des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG). Ob man sich mit dem KSG rechtlich verbindliche Minderungsziele setzt und ab einem bestimmten Jahr (2050) mit Null-Emissionen rechnet oder mit noch zur Verfügung stehenden Budgets argumentiert, ist nicht anders, als würde man sich das Ziel setzen, eine Flasche nur zu drei Viertel auszutrinken oder sich sagt, man müsse mit der Flasche so umgehen, dass am Ende noch ein Viertel ihres Inhalts vorhanden ist. Im Ergebnis ist es dasselbe.

Dies bestätigt die Stellungnahme der Bundesregierung an zwei Stellen ausdrücklich. Sie übernimmt darin den durch die Beschwerdeführerinnen gewählten Begriff „Budget“. So lässt sie auf S. 4 ihrer Stellungnahme vortragen:

„Das Bundes-Klimaschutzgesetz normiert die Klimaschutzziele gesetzlich. Zudem legt es bis zum Jahr 2030 für jeden relevanten Sektor zulässige Jahresemissionsmengen und damit jährliche Emissionsbudgets fest.“

(Unterstreichung durch den Unterzeichnenden)

Auf S. 6 (unten) der Stellungnahme spricht diese von der

„Verteilung des globalen CO₂-Restbudgets“

und greift diesen Begriff nochmals auf.

Dieser Budgetansatz wird selbst im Bundes-Klimaschutzgesetz geteilt.

So findet sich in § 4 Abs. 3 KSG ein Mechanismus, aus dem bestimmte Zielüberschreitungen zu Differenzen in den nächsten Zieljahren führen. Werden im Sektor Verkehr beispielsweise im Jahr 2020 die erlaubten Emissionen von 150 Millionen Tonnen um 10 Millionen Tonnen überschritten, werden diese Beträge im Jahr 2021 angerechnet.

Gleichwohl bleibt das Ziel bis 2030 unverändert. Greift man diesen Gedanken auf, sind die im KSG normierten Jahresziele nichts anderes als ein Budgetansatz.

2. Ziele versus Budget – 1,5°-Ziel entscheidend

Letztlich geht es jedoch nicht um Begrifflichkeiten.

Denn die Semantik legt einen tieferen Dissens offen.

Die Unterschiede in der Wortwahl rühren daher, dass die Stellungnahmen von Bundestag und Bundesregierung im Grunde mit dem Begriff „Ziele“ eine bestimmte Botschaft transportieren wollen.

Diese besteht zum einen darin, dass „Ziele“ etwas Weicheres als ein Budget sind: Ein Ziel kann man sich setzen, ein Ziel kann man aber auch deutlich verfehlen, das ist das Wesen des Ziels. Das Festhalten an Zielen belässt somit eine politische Hintertür, das ist der erste Aspekt.

Viel wichtiger ist jedoch, und dies ist der zweite Grund für diese Herangehensweise, dass (bloße) Ziele hinter dem aus Gründen der Ökologie noch zur Verfügung stehenden Restbudget zurückbleiben können. Die im KSG gesetzten Ziele sind nicht aus dem klimawissenschaftlich Notwendigen ermittelt, sondern ein politischer Kompromiss. Dieser erfolgte zwar nicht völlig ohne Blick auf die Klimawissenschaft, kam im Ergebnis aber abgekoppelt von deren Erkenntnissen zustande, weil sie (die Klimaschutzziele) „Thema eines wichtigen politischen Verhandlungsprozesses“ (Stellungnahme Bundesregierung, S. 6 unten) waren.

Man spricht also von „Zielen“, weil dies politische Spielräume eröffnet. Und diese Spielräume sollen hinter dem zurückbleiben können, was unter Beachtung noch zur Verfügung stehender Budgetmengen zu akzeptieren ist.

Dies ist die eigentliche Differenz, die zwischen den Beschwerdeführerinnen einerseits sowie dem Bundestag und der Bundesregierung andererseits besteht.

Die Beschwerdeführerinnen sprechen von „Budgets“, weil sie das zur Verfügung stehende Restbudget an CO₂ aus dem zur Einhaltung des 1,5°-Ziels und daher dem *ökologisch Notwendigen* ableiten. Damit soll derjenige nationale Anteil erbracht werden, der

zur Verhinderung der Überschreitung des 1,5°-Ziels erforderlich ist. Dabei gehen auch die Beschwerdeführerinnen davon aus, dass es insoweit auf Abschätzungen anhand praktischer Vernunft ankommen muss; Ungewissheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft sind unentrinnbar. Dies setzt jedoch voraus, dass man, zunächst rein rational und von wissenschaftlicher Vernunft geleitet, benennt, was nach diesem Maßstab erforderlich ist. Dies tun weder Bundestag noch Bundesregierung. Sie gehen vielmehr davon aus, dass sie selbst den Maßstab dessen, was an THG-Emissionsreduzierungen zur Nichtüberschreitung planetarer Grenzen erforderlich ist, rein politisch bestimmen könnten.

Dabei räumen Bundesregierung und Bundestag zwar ein, dass jenseits des aus Gründen der ökologischen Notwendigkeit bestehenden globalen CO₂-Budgets mit hoher Wahrscheinlichkeit noch innerhalb dieses Jahrhunderts die gravierendsten ökologischen Konsequenzen auf die Menschheit zukommen, die sich in der Geschichte der Menschheit ereignet haben. Gleichwohl ziehen sie daraus trotz der die Vorstellungskraft fast übersteigender Konsequenzen nicht den Schluss, dass das ökologisch Notwendige der Ausgangspunkt und Maßstab des politischen Handels sein muss. Dies wäre aber erforderlich gewesen. Erst, wenn man die dazu nötigen Emissionsreduzierungen ermittelt hat, kann politisch über die richtigen Maßnahmen zur Lösung des Problems entschieden werden.

Die Herangehensweise von Bundesregierung und Bundestag verschließt den Blick auf die Dimension des Problems und verkennt damit die verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Denn es entspricht der Rechtsprechung des Gerichts, dass die staatlichen Organe, mithin auch der Gesetzgeber, aus ihrer verfassungsrechtlichen Pflicht, dem gemeinen Wohl zu dienen, insbesondere wegen der aus Art 1 Abs 1 Satz 2 GG folgenden objektiv-rechtlichen Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die Würde des Menschen zu schützen, gehalten sind, alle Anstrengungen zu unternehmen, um mögliche Gefahren frühzeitig zu erkennen und ihnen mit den erforderlichen, verfassungsmäßigen Mitteln zu begegnen.³² Dies setzt voraus, dass das zur Behandlung der Gefahren Erforderliche erkannt wird und sich die Maßnahmen daran ausrichten. Sollten sich Anzeichen dafür einstellen, dass Gefahren dieser Art mit einiger Wahrscheinlichkeit entstehen – dies abzuschätzen ge-

³² BVerfGE 49, 89 (Rn. 97) – Kalkar I.

hört ebenfalls in den Verantwortungsbereich der politischen Staatsorgane –, ist der Gesetzgeber zu einem neuerlichen Tätigwerden verpflichtet.³³ Der Gesetzgeber ist erst Recht zu einem ausreichenden Tätigwerden verpflichtet, wenn diese Gefahren bereits bekannt sind. Sein gesetzgeberischer Ansatz darf daher nicht hinter der Größe der Aufgabe zurückbleiben.

Dies ist der Kern der Differenz zwischen der Verfassungsbeschwerde und den Stellungnahmen von Bundestag und Bundesregierung.

Dies ist der Grund dafür, warum Bundestag und Bundesregierung von (bloßen) Zielen ausgehen, die jenseits des ökologisch Notwendigen liegen. Und *deshalb* bringt die Bundeskanzlerin in ihrer Wortmeldung auf der Bundespressekonferenz am 20. September 2019 diesen Dissens wie folgt auf den Punkt:

„Nun werden Sie fragen, was wir jetzt die vielen Stunden und schon die vielen Stunden vorher getan haben. Ich darf Ihnen sagen, dass das ein Beispiel für das ist, was Politik ist. Das unterscheidet Politik von Wissenschaft und auch von ungeduldigen jungen Menschen. Politik ist das, was möglich ist. Diese Möglichkeiten haben wir ausgelotet, mit unterschiedlichen Herkünften und mit unterschiedlichen Schwerpunkten in unserer Arbeit.“

Oder, um es anders zu formulieren: Ob uns die Wissenschaft oder die Natur einen Rahmen vorgibt, den wir beachten müssen, um schwerwiegende Grundrechtsverletzungen zu verhindern, interessiert letztlich nicht, denn „das unterscheidet Politik von Wissenschaft“, die Politik gibt den Rahmen vor, so die Rechtsauffassung der Bundesregierung, egal was Wissenschaft und Natur sagen und verlangen. Eine bemerkenswerte Sichtweise, auch vor dem Hintergrund der pandemischen Aktualität.

Dieses schwerwiegende Missverständnis prägt auch die gesetzlichen Regelungen, die geschaffen worden sind.

Man ist mit dem KSG der Auffassung, dass man die Messlatte des an Klimaschutzbemühungen Notwendigen politisch aushandeln könne. Man erkennt nicht, dass die Messlatte durch die Natur gesetzt ist.

³³ BVerfGE 49, 89 (Rn. 97) – Kalkar I.

Die grundlegende Herangehensweise ist somit fehlerhaft. Eine Feststellung, die man schon in der klassischen deutschen Literatur hätte finden können:

„... es ist alles mehr oder weniger biegsam und schwankend und lässt alles mehr oder weniger mit sich handeln;

die Natur [hingegen] versteht gar keinen Spaß, sie ist immer wahr, immer ernst, immer strenger; sie hat immer Recht, und die Fehler und Irrtümer sind immer die des Menschen!“. (Goethe J. W., Gespräche mit Johann Peter Eckermann, 13. Februar 1829, nach Fritz Bergemann (Hrsg.), Insel Taschenbuch, 1. Aufl. 1981, S. 295).

Daraus ergibt sich der Grundvorwurf, den die Beschwerdeführerinnen dem Bundestag und der Bundesregierung machen: Es geht nicht um Worte, sondern um Inhalte. Ob man es Ziel oder Budget nennt, ist sekundär. Entscheidend ist, dass die Setzung des Ziels oder die Bemessung des noch zur Verfügung stehenden Budgets (wie man es auch nennen mag) demjenigen Maßstab entspricht, der den ökologischen Notwendigkeiten und damit den Gesetzen der Natur folgt. Dies hätte der Gesetzgeber erkennen müssen. Davon hätte er sich leiten lassen müssen.

Dass die Zielfestlegungen, die bisher normiert sind, dazu nicht genügen, ist in den Verfassungsbeschwerden ausführlich dargestellt worden.

Es wird jüngst bestätigt durch die Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie „Wie Deutschland bis 2035 CO₂-neutral werden kann“, welche in einer Pressemitteilung vom 13. Oktober 2020 öffentlich vorgestellt wurde,

<https://wupperinst.org/a/wi/a/s/ad/5169/>

Dem lässt sich auch nicht entgegenhalten, dass entsprechend und auf die Einhaltung des 1,5°-Ziels ausgerichtete Zielfestlegungen oder Budgetmengen (wie man sie immer bezeichnen mag) mit Unsicherheiten behaftet sind.

Prognosen sind *immer* mit Unsicherheiten behaftet (vor allem, wenn sie in die Zukunft gerichtet sind, um andere Klassiker zu zitieren³⁴). Dies ist das Wesen der Prognose. Im Umweltschutzrecht arbeiten wir seit jeher mit prognostischen Bewertungen, sei es zur

³⁴ Es ist unklar, ob das Zitat auf *Karl Valentin*, *Mark Twain*, *Niels Bohr* oder *Winston Churchill* zurückgeht.

Ermittlung der Entwicklung des Lärms oder von Luftschadstoffen.³⁵ Nichts anderes wird bei Treibhausgasemissionen möglich und nötig sein, ohne das aus der Unsicherheit der Bestimmung von Budgets und Zielen folgt, dass man den nötigen Reduzierungsgrad nicht festsetzen könnte.

Hinzu kommt, dass selbst das durch die Beschwerdeführerinnen geforderte nationale CO₂-Budget keines ist, was mit absoluter Sicherheit auf der sicheren Seite liegt, sondern nur mit einer Wahrscheinlichkeit von 66 % geeignet ist, das 1,5°-Ziel einzuhalten. Die Beschwerdeführerinnen berücksichtigen somit bereits, dass prognostische Bewertungen ein gewisses Risiko innewohnt, was jedoch nicht generell gegen derartige Bewertungen spricht. Nach der ganz überwiegenden Auffassung der Klimaforschung stehen der Menschheit noch insgesamt 600-800 Gigatonnen an Treibhausgasemissionen zur Verfügung, bevor eine Belastung der Atmosphäre erreicht wird, die über die als gerade noch verträglich erkannte Erwärmung hinausgeht.³⁶ Diesen schlechterdings agnostischen Klimaschutzimperativ verkennen die Stellungnahmen von Bundesregierung und Bundestag.

3. Irrtum des Verwaltungsgerichts Berlin

Aus diesen Gründen liegt auch das Verwaltungsgericht Berlin in seinem Urteil vom 31. Oktober 2019 – 10 K 412.18, Juris Rn. 83 falsch, wenn es das Verlangen der dortigen Kläger nach Maßnahmen, die am globalen CO₂-Restbudget bemessen sind, damit zurückweist, dass die Verteilung des globalen CO₂-Restbudgets nicht Gegenstand deskriptiver Naturwissenschaft sein kann, sondern es um einen

„normativen und ethischen Diskurs zu Fragen der Gerechtigkeit und Billigkeit und um einen politischen Verhandlungsprozess“

geht.

Das Verwaltungsgericht ist der Auffassung, dass es den Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum der Exekutive verletzen würde, wenn man diesen Maßstab der Bundesregierung als zwingendes und verpflichtendes Mindestmaß an Klimaschutz vorschreiben würde.

³⁵ Beispielhaft BVerwGE 155, 336.

³⁶ Figueres u.a., Nature 546, 593-595 (29 June 2017).

Dabei verkennt das Verwaltungsgericht, dass dieser Maßstab der für die Bundesregierung (und dem Bundestag) bestmögliche „Wechselkurs“ ist, den man überhaupt anbieten kann. Jede andere Betrachtungsweise hätte deutlich gravierendere Konsequenzen für Deutschland zur Folge. Wenn durch die Beschwerdeführerinnen aber nur das Untermaß dessen gefordert wird, was nach wissenschaftlichen Kriterien nachvollziehbar ist, kann man nicht einwenden, dass dies den politischen Gestaltungsspielraum verletzen würde. Das Verwaltungsgericht erkennt dies im Grunde selbst an, wenn es in Rn. 83 ausführt, dass

„viel dafür (spricht), das weltweit verbleibende CO₂-Restbudget zumindest gleichmäßig pro Kopf der Weltbevölkerung aufzuteilen“.

Dafür spricht nicht nur viel. Jeder andere fachlich anerkannte Maßstab wäre auch deutlich eingriffsintensiver. Wenn somit nur das Untermaß des unter Eingriffsaspekten möglichen Budgets gefordert wird, kann dies nicht den politischen Entscheidungsspielraum verletzen.

4. Andere Berechnungen deutlich eingriffsintensiver

Alle anderen wissenschaftlich fundierten Budgetberechnungen als die durch die Beschwerdeführerinnen geforderte Berechnung hätten härtere Konsequenzen zur Folge.

a. Berücksichtigung historischer Emissionen

Alternativ käme eine Berücksichtigung der historischen Emissionen des jeweiligen Landes in Betracht. Wer historisch bereits viel verbraucht hat, dürfe nun nur noch wenig ausstoßen.

Dies klingt zunächst fair.

Es hätte jedoch zur Folge, dass das CO₂-Budget der Bundesrepublik Deutschland bereits aufgebraucht wäre (siehe Verfassungsbeschwerde, S. 36 mit entsprechendem Nachweis). In Deutschland dürften ab sofort keine Treibhausgase mehr emittiert werden.

So weit gehen die Beschwerdeführerinnen nicht.

b. Berücksichtigung des Bruttoinlandsprodukts

Als Alternative könnte man überlegen, statt einer gleichmäßigen Pro-Kopf-Verteilung auf das jeweilige Bruttoinlandsprodukt zu verweisen, da wirtschaftlich stärkere Staaten mehr Möglichkeiten haben, ihre Emissionen zu reduzieren.

Auch dies klingt nicht fernliegend.

Bei dieser Betrachtungsweise würde für Deutschland aber nur noch ein wesentlich geringerer Anteil am verbleibenden CO₂-Budget zur Verfügung stehen, als durch die Beschwerdeführerinnen beansprucht.

Selbst dies begehren die Beschwerdeführerinnen nicht.

c. Berücksichtigung des Human Development Index

Ähnliches gilt, wenn man den Human Development Index zugrunde legt.

Auch bei dieser Betrachtungsweise müsste Deutschland noch stärkere Emissionseinsparungen erbringen als bei einer Verteilung nach Pro-Kopf-Anteilen.

Dies wurde in den Verfassungsbeschwerden, S. 36 mit Nachweisen belegt.

Die Beschwerdeführerinnen gehen rechtlich auch nicht so weit, dass dieser Ansatz verpflichtend wäre.

d. Mindestschutzniveau muss dem günstigsten Budget genügen

Wenn somit die durch die Beschwerdeführerinnen begehrte Herangehensweise (die auch von den Klägerinnen im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Berlin begehrt wurde) diejenige Herangehensweise ist, die Deutschland die geringsten Konsequenzen von allen fachlich vertretenen Berechnungsmodellen abverlangt, wird man nicht mehr argumentieren können, dass ein unzulässiger Eingriff in den Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum der Exekutive vorliegt, wenn man diese niederschwellige Herangehensweise zugrunde legt.

Insofern und für diesen *Berechnungsmodus* liegt so etwas wie eine Ermessensreduzierung auf Null vor, verfassungsrechtlich eine Verletzung des Untermaßverbots.

Im Ergebnis ist somit zu konstatieren, dass eine Budgetfestlegung/Zielfestlegung zu erfolgen hat, die die Belastungsgrenzen wahrt und berücksichtigt, dass eine ausreichende Sicherheit vor sogenannten Kippunkten erfolgt. Dies hat zur Folge, dass jedenfalls derjenige in der Klimawissenschaft anerkannten Verteilungsmodus zu wählen ist, der für die Bundesrepublik Deutschland am günstigsten ist und bei globaler Umsetzung jedenfalls mit überwiegender Wahrscheinlichkeit (von bei dem durch die Beschwerdeführerinnen genannten Budget mit einer Wahrscheinlichkeit von 66 %) zur Einhaltung des 1,5°-Ziels führt.

5. Schutzpflichten aus der EMRK

Die Schutzpflichtendimension des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in Bezug auf die negativen Auswirkungen des Klimawandels ergibt sich darüber hinaus aus einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes im Lichte der Normen der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK).³⁷ Im Rahmen der EMRK sind die Mitgliedsstaaten angehalten, die Einzelne und den Einzelnen nicht nur vor unrechtmäßigen Eingriffen des Staates zu schützen, sondern auch die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um betroffene Rechte aktiv zu bewahren.³⁸

Aus Art. 2 EMRK (Recht auf Leben) ergeben sich daher neben einem klassischen Abwehrrecht auch positive Schutzpflichten, welche die Mitgliedsstaaten verpflichten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um das Leben der Menschen in ihrer Hoheitsgewalt zu schützen.³⁹ Ähnliches gilt in Bezug auf das Recht auf die friedvolle Nutzung des Eigentums gemäß Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK, welches von den Mitgliedsstaaten

³⁷ Gesetz über die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 7. August 1952, BGBl II S. 685; Bekanntmachung über das Inkrafttreten der Konvention vom 15. Dezember 1953, BGBl II 1954 S. 14; Neubekanntmachung der Konvention in der Fassung des 11. Zusatzprotokolls in BGBl II 2002 S. 1054. Siehe zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung bereits in den Verfassungsbeschwerden Yi Yi Prue u.a., 1 BvR 78/20, S. 93-95, 128 sowie Linus Steinmetz u.a., 1 BvR 96/20, S. 108-109.

³⁸ Vgl. Europarat, Manual on Human Rights and the Environment, 2. Auflage, Straßburg 2012, S. 139; EGMR, L.C.B. v. United Kingdom, App. No. 4/1997/798/1001, Urteil vom 9. Juni 1998, Rn. 36.

³⁹ Vgl. EGMR, L.C.B. v. United Kingdom, App. No. 4/1997/798/1001, Urteil vom 9. Juni 1998, Rn. 36; EGMR, Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom, App. No. 46477/99, Urteil vom 14. März 2002, Rn. 54; EGMR, Öneriyıldız v. Turkey, App. No. 48939/99, Urteil vom 30. November 2004, Rn. 71; EGMR, Budayeva and Others v. Russia, App. Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 115343/02, Urteil vom 20. März 2008, Rn. 128.

neben dem Unterlassen von Eingriffen verlangt, dass sie positive Maßnahmen zum Schutz dieses Rechts ergreifen, wie beispielsweise die Sicherstellung von Umweltstandards.⁴⁰

Die erwähnten Schutzpflichten aus Art. 2 EMRK und Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls werden insbesondere im Kontext von umweltgefährdenden Aktivitäten ausgelöst⁴¹ und erfassen auch solche Gefahren, die von Personen oder Aktivitäten ausgehen, die nicht dem Staat zuzuordnen sind.⁴² In diesen Fällen besteht die primäre Pflicht der öffentlichen Gewalt darin, einen gesetzlichen und administrativen Rahmen zu schaffen, der einen wirksamen Schutz vor Bedrohungen der gerügten Rechte bietet.⁴³

Vorliegend ist der übermäßige Ausstoß von CO₂-Emissionen als gefährliche Aktivität i.S. der dargelegten EGMR-Rechtsprechung einzustufen, da ein solcher aufgrund der unzureichenden Regulierung des KSG in der Gesamtheit zur Überschreitung von Kipppunkten und darüber hinaus zu Langzeitwirkungen in der Atmosphäre mit gravierenden Auswirkungen auf die Beschwerdeführerinnen führt.⁴⁴ Wie im Folgenden noch näher ausgeführt wird, unterschreiten die deutschen Regelungen des KSG in diesem Zusammenhang die wissenschaftlich notwendigen und damit geeigneten Maßnahmen, zu welchen die Bundesrepublik Deutschland aus der EMRK verpflichtet ist, sodass der Gesetzgeber und die Bundesregierung ihrer auch völkerrechtlich begründeten Pflicht zur Schaffung eines geeigneten gesetzlichen und administrativen Rahmens nicht nachgekommen sind.

⁴⁰ Vgl. EGMR, *Öneryıldız v. Turkey* [GC], no. 48939/99, Urteil vom 30. November 2004, Rn. 134; EGMR, *Budayeva and Others v. Russia*, nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 115343/02, Urteil vom 20. März 2008, Rn. 172. Siehe auch Europarat, *Manual on Human Rights and the Environment*, 2nd Edition, Straßbourg 2012, S. 71.

⁴¹ Vgl. u.a. EGMR, *Öneryıldız v. Turkey*, App. No. 48939/99, Urteil vom 30. November 2004, Rn. 71, 89, 90, 118; EGMR, *Budayeva and Others v. Russia*, App. Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 115343/02, Urteil vom 20. März 2008, Rn. 128–130, 133, 159; EGMR, *M. Özel and Others v. Turkey*, App. Nos. 14350/05, 15245/05, 16051/05, Urteil vom 17. November 2015, Rn. 170-171, 200.

⁴² Vgl. EGMR, *Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom*, no. 46477/99, Urteil vom 14. März 2002, Rn. 54; EGMR, *Öneryıldız v. Turkey* [GC], no. 48939/99, Urteil vom 30. November 2004, Rn. 71.

⁴³ Vgl. EGMR, *Öneryıldız v. Turkey*, App. No. 48939/99, Urteil vom 30. November 2004, Rn. 89; EGMR, *Budayeva and Others v. Russia*, App. Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 115343/02, Urteil vom 20. März 2008, Rn. 129. Siehe auch Europarat, *Manual on Human Rights and the Environment*, 2. Auflage, Straßburg 2012, S. 38.

⁴⁴ Siehe hierzu bereits in der Verfassungsbeschwerde *Yi Yi Prue u.a.*, 1 BvR 78/20, S. 27-30, 67-88 sowie *Linus Steinmetz u.a.*, 1 BvR 96/20, S. 27-30, 65-75.

6. Gesetzliche Regelungen verletzen Mindestschutzniveau

Dieses Mindestschutzniveau liefern die aktuell bestehenden gesetzlichen Festlegungen und Maßnahmen der Bundesregierung und des Bundestags nicht.

a. Messlatte politisch gelegt

Die aktuell geltenden gesetzlichen Festlegungen legen sich nicht die Messlatte, diejenigen Ziele/Budgets zu erreichen, die aus Gründen einer Beschränkung der Erwärmung auf maximal 1,5° erforderlich sind.

Das Ziel/das Budget wurde politisch ausgehandelt und festgelegt. Zwar knüpft die Zweckbestimmung des § 1 KSG ausdrücklich an das Pariser Abkommen an. Die im Jahr 2016 mit dem Zustimmungsgesetz⁴⁵ in das deutsche Recht transformierte Verpflichtung der Staatengemeinschaft zur Begrenzung des Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf unter 2 °C, möglichst auf 1,5 °C, gegenüber dem vorindustriellen Niveau ist nach § 1 Satz 3 KSG eine „Grundlage des Gesetzes“.

Zwischen dieser „Grundlage“ und den Inhalten des Gesetzes besteht jedoch eine gravierende Divergenz. Die Zielmarken der Emissionsminderungsvorgaben des KSG harmonisieren nicht mit der Grundlage, respektive Zweckbestimmung, erst recht nicht mit den ökologischen Notwendigkeiten. Verfassungsrechtlich erforderlich wäre es jedoch, dass das Ziel/das Budget aus naturwissenschaftlichen Gründen abgeleitet und gesetzt wird und erst die zur Erreichung des Ziels/des Budgets erforderlichen Maßnahmen dem politischen Aushandlungsprozess unterliegen.

Dies folgt dem verwaltungsrechtlichen Schema der Unterscheidung zwischen einem an bestimmten Grenzen ausgerichteten beschränkten Entschließungsermessen und einem auf zweiter Ebene bestehenden weitgehenden Auswahlermessen zur Wahl der zur Zielerfüllung geeigneten Maßnahmen.

b. Messlatte offenkundig zu niedrig gelegt

Die im KSG enthaltenen Ziele sind offenkundig zu niedrig.

⁴⁵ Zustimmungsgesetz zum Pariser Abkommen vom 12.12.2015, BGBl. 2016 II, S. 1082.

Legt man nach Pro-Kopf-Anteilen berechnete Budgets zu Grunde, hat Deutschland zur Einhaltung des 1,5°-Ziels noch ein Budget von 3,46 Gigatonnen CO₂. Dies gilt ab dem 1. Januar 2020, also abzüglich der Emissionen des Jahres 2020 (laut Agora Energiewende ca. 722 Mio. t,

<https://www.agora-energiewende.de/presse/neuigkeiten-archiv/corona-jahr-2020-rekordrueckgaenge-bei-co2-emissionen-und-kohleverstromung/>).

Selbst wenn man, was zur Verhinderung von sogenannten Kipppunkten nicht ausreichend wäre, annimmt, Deutschland müsste nur einen Beitrag leisten, der dem 2°-Ziel Genüge tut, liegt das Budget bei 6,7 Gigatonnen CO₂ ab 2020,

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.html.

Die Berechnungen der Beschwerdeführerinnen sind sehr konservativ und unterstellen die günstigste Situation für Deutschland. Das SRU-Gutachten hat ebenfalls das deutsche CO₂-Restbudget für das 1,5°-Ziel berechnet, allerdings nur mit einer Wahrscheinlichkeit der Einhaltung von 50% (wir haben mit 66% gerechnet) und kommt auf 4,2 Gt CO₂ ab 1.1.2020 (gegenüber unseren 3.46 Gt).

Laut IPCC liegt das globale 1,5°-Restbudget ab 2018 für Deutschland bei 420 Gigatonnen für die 66%-Wahrscheinlichkeit der Einhaltung (damit haben wir gerechnet) bzw. 580 Gigatonnen für 50%-Wahrscheinlichkeit der Einhaltung (damit hat der SRU gerechnet).

Skaliert man dies, wäre das deutsche 1,5°-Restbudget ab 2020 mit 66% Einhaltungswahrscheinlichkeit sogar nur 3,04 Gigatonnen, wenn man die Methodik des SRU zugrunde liegt. Dies liegt noch niedriger als der Wert, der von den Beschwerdeführerinnen begehrt wird.

Aus den Zielen des KSG lässt sich relativ klar ermitteln, von welchem Budget die Bundesregierung und der Bundestag hingegen ausgehen:

Für den Zeitraum 2020-2030 lässt sich dies aus der Summierung der jährlichen Emissionsmengen der Anlage 1 des KSG ableiten. Die einzige Schwierigkeit besteht darin,

dass für den Energiesektor lediglich Jahreswerte für die Jahre 2020, 2022 und 2030 angegeben sind. Dazu kann man jedoch eine stetige Reduktion unterstellen, wie dies im KSG auch vorgesehen ist (§ 4 Abs. 1 Satz 4 KSG). Hintergrund für die fehlenden Jahresdaten war, dass der Kohleausstieg eine besondere Bewertung erfahren sollte. Aufgrund der Abschaltung der Kraftwerke zum jeweils spätesten Zeitpunkt werden die Emissionsreduktionen jedoch nicht stetig sein, sodass die kumulierten Emissionen bzw. das kumulierte Budget entsprechend höher sind. Die Annahme von gleichmäßig sinkenden Emissionen im Energiesektor ist daher sehr konservativ.

Selbst bei dieser konservativen Herangehensweise kumulieren sich die CO₂-Emissionen für den Zeitraum 2020 bis 2030 aber bereits auf 6,291 Gigatonnen.

Schon dies liegt fast doppelt so hoch wie es zur Einhaltung des 1,5°-Ziels erforderlich wäre und dies, wohl gemerkt, bereits bis zum Jahr 2030.

Ab dem Jahr 2030 müssten dann Null-Emissionen auftreten. Dann könnte man zumindest den Deutschland gebührenden Anteil für die Erreichung des 2°-Ziels schaffen.

Eine gesetzlich gesicherte Festlegung zu Null-Emissionen ab 2030 fehlt aber. Es besteht lediglich der politische Wunsch, eine Treibhausgasneutralität (was keine Null-Emissionen sind) im Jahr 2050 zu erreichen. Das ist eine Differenz von 20 Jahren.

Rechnet man die nach dem Jahr 2030 zu erwartenden Emissionen hinzu, sieht die Situation wie folgt aus:

Es besteht der politische Wunsch (§ 1 Satz 3 KSG benennt dies als „langfristiges Ziel“), dass Deutschland ab dem Jahr 2050 treibhausgasneutral ist. Eine Treibhausgasneutralität hat eine Reduktion der CO₂-Emissionen um 95 % von 1990-2050 zur Folge. Dies entspricht der Studie des Umweltbundesamtes „THG-neutrales Deutschland 2050“ von 2014 und erscheint daher plausibel,

<https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/szenarien-konzepte-fuer-die-klimaschutz/treibhausgasneutrales-deutschland-2050#die-studie>

Treibhausgasneutralität bedeutet nach der Begriffsbestimmung des § 2 Nummer 9 KSG das Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Treibhausgasemissionen und dem Abbau solcher Gase durch das Senken der Emissionen. Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass eine Treibhausgasneutralität dann erreicht ist, wenn die Treibhausgasemissionen um etwa 95 % gegenüber 1990 gemindert sind.⁴⁶ Der Begriff der Treibhausgasneutralität bedeutet somit nicht, dass keine Treibhausgase entstehen. Es soll eine Neutralität erreicht werden. Demnach würden, folgt man dem Umweltbundesamt, in Deutschland im Jahr 2050 noch Treibhausgas-Emissionen von 60 Millionen Tonnen ausgestoßen.

Für das Jahr 1990 liegen jedoch keine Emissionsdaten in der Sektoraufteilung gemäß Klimaschutzgesetz vor. Hilfsweise beziehen wir in unseren Berechnungen die Reduktion um 95% auf das Basisjahr 2020. In der Folge wird für das Jahr 2050 eine niedrigere Gesamtemissionsmenge von rd. 40 Millionen Tonnen CO₂ angenommen, als dies bei der Verwendung des Basisjahres 1990 mit seinen höheren Emissionswerten der Fall wäre. Wenn wir aber mit niedrigeren Zielwerten für das Jahr 2050 rechnen, ergibt sich in unserer Betrachtung auch ein niedrigeres Gesamtemissionsbudget. Somit handelt es sich auch hier um einen konservativen Ansatz, da das tatsächlich erreichte Gesamtemissionsbudget bei Verwendung des Basisjahres 1990 sogar noch größer wäre.

Unter Zugrundelegung dieser Grundannahmen kumulieren sich somit für den Zeitraum 2020-2050 die CO₂-Emissionen auf 11,876 Gigatonnen. Und dies, obwohl die Treibhausgasneutralität ab dem Jahr 2050 noch nicht rechtlich verbindlich festgeschrieben, sondern nur ein politisches Ziel ist.

Im Ergebnis bedeutet dies selbst bei Erreichen dieses politischen Ziels, dass das Budget, von dem Bundesregierung und Bundestag ausgehen, mehr dreimal höher (exakt 3,4 mal höher) liegt als dasjenige Budget, welches für den nach fachlichen Kriterien geringst möglichen Beitrag zur Erreichung des 1,5°-Ziels erforderlich wäre.

Das Budget, von dem Bundesregierung und Bundestag im besten Fall ausgehen, liegt damit auch fast doppelt so hoch als es für den nach fachlichen Kriterien geringsten möglichen Beitrag zur Erreichung des 2°-Ziels erforderlich wäre.

⁴⁶ BT-Drs. 19/14337, S. 24.

Die Maßnahmen von Bundesregierung und Bundestag liegen damit nicht nur knapp oder in einem zu vernachlässigenden Rahmen unterhalb derjenigen Maßnahmen, die erforderlich wären. Nein: Sie verlassen diesen Rahmen in eklatanter Art und Weise.

Dies ist auch nicht verwunderlich. Denn schon die Setzung der Ziele folgte allein politischen Interessen ohne maßgebliche Berücksichtigung der ökologischen Notwendigkeiten.

Die zugunsten der Beschwerdeführerinnen bestehenden Schutzpflichten sind daher offenkundig verletzt.

Die in diesem Kapitel dargestellten Berechnungen werden in der

Anlage 2

im Einzelnen erläutert.

c. Erforderlichkeit und Fehlen einer Gesamtbetrachtung

Dieser grundlegenden Feststellung wird man mit der Stellungnahme der Bundesregierung, S. 3 nicht entgegenhalten können, dass die deutschen Klimaschutzbemühungen nicht nur einzelne Aspekte betreffen, sondern ein breites Spektrum ausmachen.

Dies ist zwar zutreffend, verkennt jedoch, dass es einer *Gesamtbetrachtung* bedarf, die zum Inhalt hat, was Deutschland aus Gründen der Belastungsgrenzen unseres Planeten leisten muss, bereits leistet und noch zu leisten hat. Eine Aufteilung in die *internationale* Klimaschutzpolitik Deutschlands auf der einen Seite und der *nationalen* Klimaschutzpolitik auf der anderen Seite, wie sie die Stellungnahme der Bundesregierung, S. 3 vorträgt, liefert diese notwendige Gesamtbetrachtung nicht. Sie ist erforderlich, um zu bewerten, ob das gesetzgeberische Handeln ausreichend zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Verpflichtungen ist.

Dabei leuchtet es ein, dass das gesetzgeberische Handeln zum Klimaschutz nicht nur auf einer einzigen gesetzgeberischen Grundlage funktionieren kann. Neben dem Klimaschutzgesetz des Bundes gibt es, wie die Stellungnahme der Bundesregierung, S. 4 zutreffend hinweist, weitere gesetzgeberische Grundlagen, wie das Brennstoffemissionshandelsgesetz oder das Kohleausstiegsgesetz. Das heißt jedoch nicht, dass dies

nicht in den Zielfestlegungen des KSG berücksichtigt wurde, vielmehr finden sich die Ergebnisse der anderen gesetzgeberischen Tätigkeiten in den Zielfestlegungen des KSG wieder. Mit den Zielen des KSG wurde ein gesetzesübergreifendes Rahmenwerk geschaffen. Bei der Prüfung, ob die Ziele eingehalten werden, wird sich die Bundesregierung auch auf die aus dem Brennstoffemissionshandelsgesetz oder dem Kohleausstiegsgesetz ergebenden THG-Minderungen berufen.

d. Gutachten der Bundesregierung prognostizieren Zielverfehlung

Daran ändert sich nichts, wenn die Stellungnahme der Bundesregierung, S. 12 darauf verweist, dass die nach Einreichung der Verfassungsbeschwerden vorgelegten Gutachten von Prognos (im Auftrag des Bundesministeriums der Wirtschaft) und von Ökoinstitut u.a. (im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt und Reaktorsicherheit) gewisse Minderungen prognostizieren.

Denn im Ergebnis ergibt sich aus diesen Gutachten, dass die Bundesregierung aktuell nach beiden vorgelegten Prognosen selbst noch nicht einmal genügend tut, um dem eigenen verfassungsrechtlichen Maßstab, die Einhaltung der im KSG genannten Ziele, nachzukommen.

Nach dem Gutachten Prognos werden die THG-Emissionen bis 2030 nur um 52% gegenüber dem Jahr 1990 (statt 55 %) gemindert werden. Nach Öko-Institut u.a. soll eine Minderung um 51% vorliegen. Die Ziele werden somit eindeutig verfehlt. Es werden 55 bis 71 Mio. t CO₂ nach wissenschaftlichen Prognosen in 2030 mehr ausgestoßen werden als es die Klimaziele erlauben (55 Mio. t ist Zahl der Prognos-Studie, 71 Mio. t der Studie des Öko-Instituts).

Allein dies begründet den Vorwurf der Beschwerdeführerinnen, dass die Bundesregierung zu wenig unternimmt, um den ihr obliegenden Schutzpflichten ausreichend nachzukommen.

Selbst die hinter den ökologischen Anforderungen zurückbleibenden Zielfestlegungen des KSG werden im administrativen Handeln der Bundesregierung bisher nicht erfüllt, was die eigenen und durch die Bundesministerien in Auftrag gegebenen Gutachten bestätigten. Und dies, obwohl beispielsweise das Prognos-Gutachten von einem CO₂-Preis von 180,00 € je Tonne im Gebäudesektor und im Verkehrssektor im Jahr 2030, und damit von mit hoher Wahrscheinlichkeit unrealistischen Werten ausgeht.

Es überrascht daher, wenn die Stellungnahme der Bundesregierung, S. 12 diese Studien als Erfolg ihrer Tätigkeit benennt, obwohl die Gutachten das Gegenteil und den gegenüber der Bundesregierung erhobenen Verfassungsvorwurf erwiesen haben.

Dieser gutachterlich erwiesenen Zielverfehlung kann die Bundesregierung nicht berechtigt entgegenen, es gäbe derzeit keine CDR-Methode, die in ausreichend großem Maßstab einsetzbar wäre (Stellungnahme, S. 14 (unten)). Dies ist richtig, es gibt sie nicht. Gleichzeitig schreibt die Stellungnahme aber, dass diese „zum Einsatz kommen müssen“, um die unvermeidbaren Restemissionen etwa aus der Landwirtschaft und Industriezweigen auszugleichen. Wie soll man diesen Vortrag verstehen? Etwa in der Art, dass man sich eine Technik, die nicht im ausreichend großen Maßstab einsetzbar ist, aus Gründen der ansonsten erfolgenden Zielfestlegung schlicht hinzudenkt, weil die Welt ansonsten nicht so wäre, wie man sie sich wünscht?

Politisches Handeln folgt in naturwissenschaftlichen und technischen Zusammenhängen nicht den Wünschen der Politik. An Grenzen naturwissenschaftlicher und technischer Art ist die Politik gebunden.

e. Verweis auf EU-Ebene unergiebig

Sofern die Bundesregierung vortragen lässt, dass nicht nur das nationale deutsche Recht, sondern auch das europäische Recht Einfluss auf die Klimaschutzbemühungen in Deutschland hat, wird dies durch die Beschwerdeführerinnen nicht in Abrede gestellt (Stellungnahme der Bundesregierung, S. 9 f.).

Problematisch an dieser Argumentation ist jedoch, dass die im KSG festgesetzten Ziele die auf EU-Vorschriften beruhenden Emissionsminderungen bereits berücksichtigen. Gleichwohl sind die Ziele zu gering bemessen. Die Ziele des KSG folgen nicht der Wissenschaft, auch nicht dem Pariser Abkommen, trotz seiner Benennung in § 1 Satz 3 KSG.

Bei Setzung der Ziele wurde nicht gefragt, was erforderlich zur Erreichung welchen Zwecks ist. Es fehlt den Zielen daher an der nötigen Rationalität. Weder lässt sich mit diesen Zielen gegenüber den Beschwerdeführerinnen begründen, warum man sich nur diese Ziele setzt. Noch lässt sich damit gegenüber möglichen Betroffenen der Maßnahmen (etwa Landwirten oder Unternehmen im Energiesektor) begründen, dass man so

weit gehen muss. Die Auswirkung des Klimawandels werden in den kommenden Jahren noch weitaus stärkere Verteilungskonflikte hervorrufen als wir sie bisher kennen. Die gesellschaftliche Befriedung, die durch gesetzgeberisches Handeln erzeugt werden soll, wird damit weder in die eine noch in die andere Richtung erreicht. Es bleibt eine schlichte politische Zielsetzung, einem Würfelspiel nicht unähnlich.

Aus diesem Grund ist es nicht entscheidend, ob neben den Zielen des KSG noch weitere gesetzliche Grundlagen bestehen, die eine Emissionsminderung bewirken, stammen sie von den Bundesländern (Landes-Klimaschutzgesetze), dem Bund oder aus der europäischen Rechtsebene. Entscheidend ist, dass mit dem KSG erstmals übergreifend Ziel festlegungen normiert sind, diese aber in ihren Größenordnungen einer politischen Motivation folgten, nicht aber der ökologischen Erforderlichkeit zur Wahrung der Belastungsgrenzen.

Daran wird sich auch nichts durch den Entwurf der Verordnung der EU-Kommission 2020/0036 (sogenanntes Europäisches Klimaschutzgesetz) ändern.

Denn nach der dortigen Regelung des Art. 6 Abs. 2 wird die Kommission selbst nach Verabschiedung dieser Verordnung den Mitgliedsstaaten nur Empfehlungen aussprechen, wenn die nationalen Maßnahmen nicht mit dem Zielpfad vereinbar sind. Unabhängig davon, dass selbst die Zielfestlegungen des Entwurfs der VO 2020/0036 mit dem 1,5-Grad-Ziel nicht vereinbar sind, verbleibt somit die Hoheit über die Umsetzung der Maßnahmen bei den Mitgliedsstaaten. Es handelt sich daher, trotz des Rechtscharakters einer Verordnung, um eine sogenannte „hinkende Verordnung“⁴⁷, eine Mischung von Elementen einer Rechtsverordnung und einer Richtlinie. Die Mitgliedstaaten, und damit Deutschland, bleiben somit in der Verantwortung.

⁴⁷ *Schuelken/Sichla*, UPR 2021, 1 (2, linke Spalte).

7. Zwischenergebnis

Danach ist festzustellen, dass das Rechtsproblem nicht im Fehlen eines gesetzlichen Rahmens liegt, diesen gibt es mit dem KSG, wir haben die nötige Governance-Struktur.⁴⁸ Das Problem liegt im Versagen der Bundesregierung und des Bundestags bei der konkreten Ausgestaltung dieses Rahmens.

Bundesregierung und Bundestag gingen weiterhin in Verkennung der tatsächlichen Umstände davon aus, dass sie das *Maß* ihrer Zielfestlegungen an Gründen politischer Opportunität ausrichten können statt an der ökologischen Notwendigkeit.

Die Festlegung derartiger nationaler Ziele/Budgets bedeutet keine Rückkehr zum Nationalstaat, dieser allein kann den Klimawandel nicht aufhalten. Der Nationalstaat muss aber seine Ziele daraufhin befragen, ob sie hinreichend ambitioniert sind, um den gerechten Anteil des jeweiligen Staates zur Erreichung des 1,5°-Ziels zu erbringen. Bestehende Unsicherheiten hinsichtlich des zur Verfügung stehenden Budgets und ihrer Verteilungsfaktoren rechtfertigen keine politische Inaktivität und auch keine Ziele, die hinter dem Notwendigen zurückbleiben, wobei nach dem am geringsten eingreifenden und übereinstimmend anerkannten Maßstab (Verteilung nach Pro-Kopf-Anteilen) vorgegangen werden kann.

Selbst wenn man der (inakzeptablen) Auffassung wäre, dass es immer noch ausreichend ist, die Erderwärmung bei 2°Celsius zu stabilisieren, sind die bisher festgesetzten Maßnahmen von Bundesregierung und Bundestag nicht kompatibel mit diesem Ziel.

Dies bestätigt der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seinem jüngsten Umweltgutachten (SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020),

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.html.

⁴⁸ Hofmann, EurUP 2020, 394 (400).

Dazu wäre für Deutschland von einem Restbudget von 6,7 Gigatonnen CO₂ ab 2020 (statt der bei 1,5° nach Pro-Kopf-Anteilen noch zur Verfügung stehenden 3,465 Gigatonnen CO₂) auszugehen. Selbst dieses wäre bereits im Jahr 2038 vollständig verbraucht.⁴⁹ Dies ist 12 Jahre vor dem durch die Bundesregierung verfolgten Ziel der Nullemissionen ab 2050 (§ 1 Satz 3 KSG). Das Regelwerk ist somit in sich widersprüchlich. Denn was will man zwischen 2038 und 2050 tun, es schlicht laufen lassen oder jegliche Emissionen untersagen?

Das Gesetz (KSG) enthält auf übergeordneter Ebene unterhalb der bloßen Zielsetzung der Treibhausgasneutralität für 2050 (§ 1 Satz 3 KSG) nur eine Zielvorgabe für 2030. Weitere Zwischenziele in 5-Jahres- oder 10-Jahresmarken, etwa für 2025, 2035 oder 2040, wie sie noch der Referentenentwurf des BMU vom Februar 2019 vorsahen, fehlen vollends.⁵⁰

Wie man es somit dreht oder wendet und welche Maßeinheit man auch immer verwendet (Ziel oder Budget): Die Bemühungen bleiben hinter denjenigen Anforderungen zurück, die von Verfassungswegen erforderlich sind.

Der dem KSG und dem administrativen Handeln der Bundesregierung noch innewohnende „Macht mal halblang-Modus“ verträgt sich nicht mit den zutreffenden Beschreibungen etwa des UN-Generalsekretärs, der zum Jahrestag des Pariser Klimaabkommens vor wenigen Wochen objektiv feststellte, dass die bisherige Herangehensweise einem

„Krieg gegen den Planeten“

gleichkommt, der von ihm (zu Recht) als

„selbstmörderisch“

bezeichnet wird,

„Wir stehen kurz vor der Klimakatastrophe.“

⁴⁹ SRU, Umweltgutachten 2020, Rdnr. 39.

⁵⁰ Dazu auch *Saurer*, NuR 2020, 433 (435 li. Sp.); siehe auch *Albrecht*, NuR 2020, 370 (375 li. Sp.).

Diese zutreffenden drastischen Beschreibungen gibt es auch aus den Reihen von Bundestag und Bundesregierung, keine Frage. Der Schritt von der Beschreibung zur Lösung des Problems ist jedoch immer noch nicht erfolgt.

Dabei sollte man sich nicht dem trügerischen Gefühl hingeben, dass die durch die Pandemie bewirkten Einschränkungen viel bewirken.

Nach dem vor wenigen Tagen vorgelegten Jahresbericht des UN-Umweltprogramms hat die sogenannte Corona-Delle des Jahres 2020 die Erderwärmung um gerade einmal 0,01° Celsius gedämpft. Ein relevanter Effekt, schon gar ein nachhaltiger Effekt, geht damit nicht einher.

Aus diesen Gründen ist das politische Ziel Deutschlands, eine Klimaneutralität ab 2050 zu erreichen, mit naturwissenschaftlichen Erkenntnissen zu der für die 1,5°-Grenze nötigen Reduktionsgeschwindigkeit und dem im Pariser Klimavertrag verankerten globalen Gerechtigkeitsprinzip nicht vereinbar. Denn durch Akkumulation der bis 2050 anfallenden Jahresemissionen wird die für die Einhaltung des 1,5°-Ziels maximal zulässige Erhöhung der atmosphärischen CO₂-Konzentration bis dahin bereits deutlich überschritten.

Für Deutschland wird dies bei schon zwischen 2025 und 2035 und damit möglicherweise bereits in 4 Jahren (!) und damit 25 Jahre zuvor soweit sein. Wenn die zehn Staaten der Erde mit den zurzeit größten CO₂-Emissionsraten, darunter Deutschland, ihr klimaneutrales Handeln erst ab 2050 erreichten, würde das CO₂-Budget zur Erreichung des 1,5°-Ziels schon allein durch diese zehn Staaten voll ausgeschöpft,

<https://klimaneutral-handeln.de//pet/hochrechnung.pdf>.

Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass dem Pariser Vertrag das 1,5°-Ziel nicht absolut zu entnehmen ist. Im Grunde klingt dies auch in der Stellungnahme der Bundesregierung an, wenn diese auf S. 5 davon ausgeht, dass eine Budgetbetrachtung deshalb nicht verbindlich für den deutschen Staat wäre, weil sie derzeit keinem geltenden Rechtsrahmen zu entnehmen sei.

Dies ist aber nicht entscheidend. Maßgeblich sind nicht völkerrechtliche Verträge, sondern das aus ökologischen Notwendigkeiten Erforderliche. Im Übrigen lagen bei der Pa-

riser Konferenz im Jahr 2015 noch keine allgemein anerkannten wissenschaftlichen Aussagen zur Höhe der für das 1,5°-Ziels maximalen CO₂ Konzentration der Atmosphäre vor.⁵¹

Erst *nach* der Klimakonferenz wurde das IPCC beauftragt, zur Konkretisierung der Anforderungen durch das Ziel zu erkunden, welche wissenschaftlich fundierte Orientierung es für das Handeln der Länder gibt. Das Ergebnis wurde im September 2018 durch den IPCC-Sonderbericht „Global Warming of 1.5°C“ veröffentlicht.

Die dort genannten Budgetzahlen sind in der Klimawissenschaft seitdem unwidersprochen anerkannt.

Es entspricht der Rechtsprechung des Gerichts, dass der Gesetzgeber gehalten ist, zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung auch unter veränderten Umständen aufrechtzuerhalten ist, wenn die Grundlage einer einmal getroffenen Entscheidung durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehende Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird.⁵²

Dies gilt erst recht, wenn die veränderten Umstände bereits im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses vorlagen, der Gesetzgeber aber für sein Gesetz noch auf die nicht mehr aktuellen Erkenntnisse zurückgreift.

So liegt der Fall hier in Bezug auf den IPCC-Sonderbericht „Global Warming of 1.5°C“.

VI. Verletzung prozeduraler Anforderungen (Begründungspflicht)

Wie in der Verfassungsbeschwerde deutlich gemacht, enthält die verfassungsrechtliche Schutzpflicht nicht nur eine materielle Komponente, sondern auch einen formellen Baustein.

Dieser besteht u.a. darin, dass dem Gesetzgeber zur Erfüllung und zum Nachweis der Einhaltung seiner Schutzpflichten eine Begründungspflicht zukommt.

⁵¹ Vgl. in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht dazu auch *Hofmann*, EurUP 2020, 394 (396 ff.).

⁵² BVerfGE 49, 89 (3. Leitsatz) – Kalkar I.

Zwar ist es anerkannt, dass der Gesetzgeber im allgemeinen politischen Handeln keine Pflicht zur Begründung seiner Gesetze hat. Bewegen wir uns aber im verfassungsrechtlich relevanten Grundrechtsbereich, kann und muss dies anders sein. Hier muss der Gesetzgeber spätestens innerhalb der verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung über die Erfüllung der Schutzpflichten begründen, dass die von ihm gewählten Maßnahmen geeignet sind, um dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag gerecht zu werden.

Dem Gesetzgeber obliegt somit eine Pflicht zur argumentativen Auseinandersetzung, in dem er die aus verfassungsrechtlichen Gründen gesetzten Ziele begründet und erläutert, warum er denkt, dass seine Maßnahmen geeignet sind, diesen Zielen gerecht zu werden. Offenkundige Verletzungen der Nachvollziehbarkeit und Richtigkeit dieser Begründungen sind ungeeignet, um einen Verstoß gegen Schutzpflichten zu widerlegen.

Dem entspricht es, dass das oberste französische Verwaltungsgericht der Regierung Frankreichs innerhalb eines dort anhängigen Verfahrens eine dreimonatige Frist gesetzt hat, um ausreichende Anstrengungen zum Klimaschutz nachzuweisen,

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-le-gouvernement-doit-justifier-sous-3-mois-que-la-trajectoire-de-reduction-a-horizon-2030-pourra-etre-respectee>.

Die materielle Rechtsposition der Beschwerdeführerinnen wird dadurch prozedural unterstützt.

Ohne diese prozedurale Unterstützung wird der Gesetzgeber und die Bundesregierung im Rahmen der Erfüllung ihres Schutzpflichtenauftrages nicht begründen können, dass sie im verfassungsrelevanten Grundrechtsbereich ihre Pflichten erfüllt hat.

VII. Verletzung des grundrechtlichen Parlamentsvorbehalts

Die Verfassungsbeschwerde hat ebenfalls dargelegt, welche Anforderungen aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes für das Klimaschutzrecht zu ziehen sind (s. Verfassungsbeschwerde Linus Steinmetz u.a., S. 132 ff.).

Die dort formulierten Bedenken sind mittlerweile selbst von Kommentatoren, die Umweltverbänden nicht nahestehen, bestätigt worden.

So formuliert *Kment* in NVwZ 2020, 1537 (1540, linke Spalte):

„Dass der Leviathan der Exekutive (Bundesregierung) an vielen Stellen die Ermächtigung einräumt, durch Rechtsverordnung diese legislativen Grundbausteine zu modifizieren (§ 4 II KSG) und sogar für die Zukunft fortzuschreiben (§ 4 VI KSG), hat zwar im Umwelt- und Technikrecht eine gewisse Tradition, lässt den Staatsrechtler gleichwohl mit einem ungu-
ten Gefühl zurück. Da die Zuteilung der Emissionsverantwortung auf die einzelnen Sekto-
ren gerade in der „Schlussphase“ der Klimaschutzanstrengungen nach 2030, wenn immer
weniger Verschmutzungsberechtigungen bleiben, besonders schmerzhaft und folgenstark
ist, hätte es der ganzen Autorität des Gesetzgebers bedurft, die absehbaren Einschnitte in
den grundrechtlichen Freiheitsbereich demokratisch abzustützen.“⁵³

VIII. Im Ergebnis: Verletzung des Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum

Die Beschwerdeführerinnen haben somit darlegen können, dass die gesetzlichen Maß-
nahmen des Bundestags und die administrativen Maßnahmen der Bundesregierung of-
fenkundig unzureichend sind, um denjenigen deutschen Anteil zu erbringen, der zum
Schutz der klimatischen Voraussetzungen für die fortgesetzte Existenz der bekannten
Lebensbedingungen auf dieser Erde erforderlich sind.

Insbesondere durch die bei Überschreiten des 1,5°-Ziels möglichen Kippunkte ist eine
irreversible Zerstörung der Lebensgrundlagen zu befürchten.

Im Ergebnis ist mit den durch die Beschwerdeführerinnen gerügten Grundrechtsverlet-
zungen ein in dieser exzeptionellen Situation gebotenes Grundrecht auf ein ökologi-
sches Existenzminimum veranlasst.⁵⁴ Es erfordert, dass die staatlichen Organe die er-
forderlichen Maßnahmen verabschieden, um Abstand von den Grenzen der Tragfähig-
keit des klimatischen Systems zu halten. Es besteht somit die verfassungsrechtliche
Pflicht des Staates, Abstand von diesen Klimagrenzen zu wahren, da dies für das Über-
leben der Menschheit, unter ihnen den Beschwerdeführerinnen, entscheidend sein

⁵³ *Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-
Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537 (1540, linke Spalte).

⁵⁴ Dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat – Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik
im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, 2001, S. 300; vgl. die umfangreichen
Hinweise zum Begriff bei *Härtel*, NuR 2020, 577 (579 Fn. 37) insbesondere auf *Rupp*, JZ 1971,
404; *Kloepfer*, Grundrecht auf Umweltschutz, in: Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu
Berlin, 1975, Heft 49, S.22, 27; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 1/2013, Art. 20a, Rn. 8;
siehe auch *Frenz*, UPR 2020, 1 ff.

kann.⁵⁵ Über das grundrechtliche Untermaßverbot folgt somit aus verfassungsrechtlichen Gründen ein konkretes Handlungsgebot.

Ebenso wie das Bundesverfassungsgericht im Bereich des Persönlichkeitsschutzes durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme bestätigte, geben die offenkundig unzureichenden gesetzgeberischen Tätigkeiten des Bundes Veranlassung dazu, dass ökologische Mindestniveau für den Bereich des Klimaschutzes und damit ein Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum zu definieren.

Es geht dabei um Fragen des fundamentalen Schutzes der Grundbedingungen für das menschliche Leben.⁵⁶

Dazu ist der Schutz des Klimas zentral.

Er betrifft nach Ansicht herausragender Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eine Überlebensfrage der Menschheit.

Darum bitten die Beschwerdeführerinnen das Gericht.

Zehn Abschriften nebst Anlage 2 anbei.

Prof. Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)

⁵⁵ *Calliess*, ZUR 2019, 385 (386).

⁵⁶ Siehe auch *Callies*, in Gelinsky, Der Klimaschutz führt ein verfassungsrechtliches Schattendasein, Konrad Adenauer Stiftung, 2019, S. 8; <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/der-klimaschutz-fuehrt-ein-verfassungsrechtliches-schattendasein>.