

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

An alle Zukunftskläger:innen

**Zukunftsklage:
Klima-Verfassungsbeschwerde 2024 - 1 BvR 2113/24
Rundschreiben 6**

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

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

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

16.03.2025
00279/23 und 238/24

Liebe Zukunftskläger:innen,

wir haben eine Weile nichts mehr voneinander gehört. Die politischen Nachrichten lassen in Sachen Klimaschutz nichts Gutes hoffen, das wissen wir alle. Umso besser, dass wir dies jetzt alles in unseren nächsten Stellungnahmen verarbeiten konnten:

Im aktuellen Schriftsatz gehen wir auf die Stellungnahme der sachverständigen Gremien (z.B. Sachverständigenrat für Umweltfragen, PIK) und der Bundesregierung ein. Von dort kam ein Schriftsatz von anonymen Anwälten und ein Gutachten einer anonymen Professor/in. Der Bundestag hat keine Stellung genommen.

Die Bundesregierung vertritt im Wesentlichen, dass sich aus dem Pariser Abkommen kein nationales Emissionsbudget ableiten lasse und versucht, klimapolitische Verantwortung auf die EU und internationale Ebene zu verlagern. Außerdem beruft sie sich auf weite gesetzgeberische Spielräume und hält die Reform des Klimaschutzgesetzes – insbesondere die Umstellung von sektorspezifischen Jahreszielen auf eine mehrjährige und sektorübergreifende Gesamtrechnung sowie die reduzierte Nachsteuerung – für verfassungsrechtlich unproblematisch.

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

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Wir reagieren in unserer Erwiderung erst einmal auf die Entwicklungen seit Einreichung der Verfassungsbeschwerde. Denn es liegen neue wissenschaftliche Erkenntnisse vor, wonach das globale CO₂-Budget zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 % nahezu aufgebraucht ist.

Das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom Sommer 2025 hatte bestätigt, dass 1,5 °C die maßgebliche völkerrechtliche Grenze der Temperaturerhöhung ist, zu der alle Staaten verpflichtet sind und alles tun müssen, was sie können. Umso dringender sind Emissionsreduktionen, um eine Überschreitung dieser Schwelle möglichst gering zu halten. Das ist im Übrigen auch dann der Fall, wenn man mit einer Schwelle von 1,75°C rechnet (wie das Bundesverfassungsgericht in im Klimabeschluss von 2021 zugrundelegt)

Daraus folgt – so legen wir im neuen Schriftsatz dar – ein deutlich steigender verfassungsrechtlicher Druck, Emissionen schnell zu senken; die Spielräume der Bundesregierung sind entsprechend kleiner geworden, staatliches Handeln muss sich an einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung messen lassen. Daraus ergeben sich drei zentrale Anforderungen:

- **Ambition:** Der Staat muss einen ausreichend ambitionierten Reduktionspfad Richtung Klimaneutralität festlegen.
- **Steuerung:** Dieser Pfad muss verlässlich geplant, überwacht und bei Abweichungen nachgesteuert werden.
- **Umsetzung:** Es braucht rechtzeitige und wirksame Maßnahmen, um die vorgesehenen Emissionsminderungen tatsächlich zu erreichen.

Im Detail entgegnen wir dann erneut, dass die Änderungen an der Steuerungsarchitektur das Klimaschutzgesetz (KSG) deutlich schwächen und damit eine Verschiebung von Reduktionslasten in die Zukunft fördern. Das hatten wir aber in der Verfassungsbeschwerde selbst schon sehr ausführlich begründet, ebenso wie die Tatsache, dass die Klimaschutzaktivitäten auf europäischer Ebene natürlich nichts daran ändern, dass Deutschland nach dem Grundgesetz zu Klimaschutz in Deutschland verpflichtet bleibt.

In der zweiten Verfassungsbeschwerde (gerichtet auf Maßnahmen vor allem im Verkehrssektor) erwidern wir mit den aktuellen Zahlen des UBA zur tatsächlichen Zielerreichung. Es geht schlicht in die falsche Richtung: In den Sektoren Verkehr und Gebäude stiegen die Emissionen im Vergleich zum Vorjahr sogar an. Leider. Die entsprechende [Veröffentlichung](#) vom 15.03.2026 stützt unsere Verfassungsbeschwerde: Die Ziele des KSG allein helfen dem Klima nicht, es braucht eben auch echte Klimaschutzmaßnahmen, vor allem im Verkehrssektor.

- 3 -

Wie es zeitlich weiter geht, können wir weiterhin nicht sagen. Wir hoffen auf einen Hinweis des Gerichts vor dem Sommer, und werden uns dann natürlich melden.

Wie immer bitten wir alle, bei denen sich Adressänderungen oder Namensänderungen ergeben, sich bei der jeweiligen unterstützenden NGO zu melden.

Herzliche Grüße aus Hamburg in alle Richtungen Deutschlands!

Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen

Rechtsanwalt
Dr. Johannes Franke

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *¹
John Peters *
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke
Anja Popp
Dr. Ammar Bustami
Juliane Willert LL.M. (Berkeley)
Simon Simanovski

Dr. Ulrich Wollenteit ¹ (Of Counsel)

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

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

1 BvR 2113/24

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

Greenpeace u.a.

nehmen wir für die Beschwerdeführenden zu den Stellungnahmen der Bundesregierung sowie der vom Gericht einbezogenen Expertengremien Stellung. Diese lassen sich im Kern wie folgt zusammenfassen: Während die zur Stellungnahme aufgeforderten Expertinnen und Experten den Vortrag der Beschwerdeführenden bestätigen, zieht sich die Bundesregierung im Wesentlichen darauf zurück, ihre verfassungsrechtliche Verantwortung ganz grundsätzlich zu bestreiten.

Im Folgenden werden zunächst die tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen unter Einbeziehung der Stellungnahmen der Expertengremien und des IGH-Gutachtens zu staatlichen Klimaschutzpflichten dargestellt und verfassungsrechtlich in den Kontext der Beschwerde eingeordnet (I.). Auf dieser Grundlage nehmen wir zu den Schriftsätzen der Bundesregierung im Einzelnen Stellung (II.).

12.03.2026
00238/24 /R. /R/jf
Mitarbeiterin: Claudia Rosner
Durchwahl: 040-278494-20
E-Mail: rosner@rae-guenther.de

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

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

I. Aktualisierung des Sachverhalts und verfassungsrechtliche Einordnung

Der vorgetragene Sachverhalt wird von der Bundesregierung nicht in Abrede gestellt. Daher beschränken sich die folgenden Ausführungen auf eine kurze Aktualisierung, insbesondere zum Stand des CO₂-Budgets (dazu 1.) und der Bewertung der völkerrechtlichen Klimaschutzpflichten durch den IGH (dazu 2.). Auf dieser Grundlage nehmen die Beschwerdeführenden zur verfassungsdogmatischen Einordnung dieser Entwicklungen Stellung (dazu 3.).

1. Stand des CO₂-Budgets

Die jüngsten klimawissenschaftlichen Erkenntnisse zeigen, dass das verbleibende globale Kohlenstoffbudget, das mit einer Begrenzung der Erwärmung auf 1,5 °C (50 % Wahrscheinlichkeit) vereinbar wäre, nahezu erschöpft ist.

Dies ergibt sich insbesondere aus der im Internet frei abrufbaren Studie Forster et.al., beigelegt als

Anlage Bf. 44

<https://essd.copernicus.org/articles/17/2641/2025/>

die im Parallelverfahren 1 BvR 2098/24 bereits vorgelegt wurde.

Der Stand des verbleibenden globalen CO₂-Budgets ist dort für verschiedene Temperaturschwellen und Wahrscheinlichkeiten zusammenfassend wie folgt dargestellt, wobei der zeitliche Bezugspunkt Anfang 2025 war:

Temperature (°C)	Estimated remaining carbon budgets from the beginning of 2025 (Gt CO ₂)				
Avoidance probability:	17 %	33 %	50 %	67 %	83 %
1.5	320	200	130	80	30
1.6	620	420	310	240	160
1.7	910	640	490	390	290
2.0	1790	1310	1050	870	690

In der Studie wird das Ergebnis im Hinblick auf das 1,5°C-Ziel (50% Wahrscheinlichkeit) wie folgt eingeordnet (eig. Hervorhebung):

*„Note that the 50 % RCB estimate of 130 Gt CO₂ would be **exhausted in a little more than 3 years** if global CO₂ emissions remain at 2024 levels (...) This is not expected to correspond exactly to the time that 1.5 °C global warming level is reached due to uncertainty associated with committed warming from past CO₂ emissions (...) as well as ongoing warming and cooling contributions from non-CO₂ emissions. For comparison, our estimate of 2024 anthropogenic warming (1.36 °C) and the recent rate of increase (0.27 °C per decade) would suggest that continued emissions at current levels would cause **human-induced global warming to reach 1.5 °C in approximately 5 years.**“*

Das globale CO₂-Restbudget für 1,5°C mit einer Wahrscheinlichkeit von nur 50% ist also jetzt – Anfang 2026 – bereits nahezu aufgezehrt, die Überschreitung der Temperaturschwelle wird – unter Berücksichtigung weiterer Faktoren – bis zum Jahr 2030 erwartet. Das 1,5°C-Ziel ohne Überschreitung (*overshoot*) einzuhalten, ist mithin nicht mehr möglich. Es geht stattdessen – umso dringlicher – darum, den *overshoot*, also die Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre, die dieser wieder durch natürliche und technische Senken entzogen werden müssen, auf ein Minimum zu begrenzen. Die wissenschaftlichen Grundlagen und das (fehlende) Konzept zum Umgang mit dem sog. *overshoot* stellt diese kurze Veröffentlichung der Stiftung Wissenschaft und Politik dar:

Overshoot: Rückkehr zu 1,5 °C erfordert netto-negative Emissionsziele; öffentlicher Zugang über DOI: [10.18449/2025A51](https://doi.org/10.18449/2025A51); anbei als

Anlage Bf. 45

Die aktuellen Erkenntnisse zum CO₂-Budget hat der SRU in seiner Stellungnahme rezipiert und für Deutschland konkretisiert. Er kommt zu dem Ergebnis, dass das mit dem 1,5°C-Ziel kompatible CO₂-Restbudget (50% Wahrscheinlichkeit) für Deutschland auf Grundlage der aktuellen Daten bereits erschöpft ist:

	Deutschland		
	1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %
IPCC AR6 (2021)	3,6	0,6	-0,5
FORSTER et al. (2023)	2,7	-1,0	-1,7
FORSTER et al. (2025)	2,5	-1,3	-1,8
Jahr, in dem das CO₂-Budget bei linearer Emissionsreduktion aufgebraucht wird/wurde			
IPCC AR6 (2021)	2036	2026	2024
FORSTER et al. (2023)	2033	2023	2022
FORSTER et al. (2025)	2033	2022	2022

SRU, Stellungnahme Verfassungsbeschwerden, S. 7

Selbst das 1,75°C-Budget (67% Wahrscheinlichkeit) wäre bei linearer Emissionsreduktion ab jetzt bereits im Jahr 2033 verbraucht, also mehr als ein Jahrzehnt vor dem vom KSG vorgegebenen Ziel der Treibhausgasneutralität 2045.

2. Internationaler Gerichtshof: „Advisory Opinion“

Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat am 23.07.2025 sein Gutachten zu den Klimaschutzpflichten der Staaten veröffentlicht (es wurde im Parallelverfahren 1 BvR 2098/24 bereits vorgelegt).

Anlage Bf. 46 (deutsche Übersetzung)

IGH, Gutachten vom 23.07.2025, Obligations of States in Respect of Climate Change, General List No. 187 (im Folgenden: IGH-Gutachten)

In dem Gutachten stellt der Gerichtshof fest, dass die völkerrechtlich nach dem Pariser Übereinkommen maßgebliche Temperaturschwelle 1,5°C ist. Rechtlich liegt dies in späteren, zeitlich auch dem Klimabeschluss vom März 2021 nachgelagerten Vereinbarungen der Vertragsstaaten begründet (Glasgow Pakt von November 2021, Global Stocktake von Dezember 2023).

IGH-Gutachten, Rn. 224

Weiterhin stellt der IGH klar, dass die von den Vertragsstaaten geschuldeten nationalen Beiträge (*nationally determined contributions* = NDCs) inhaltlich auf das 1,5°C-Ziel ausgerichtet sein müssen und die „größtmögliche Ambition“ einer Vertragspartei darstellen müssen.

IGH-Gutachten, Rn. 242

Wegen der existenziellen Bedrohung durch den Klimawandel ist dabei ein strenger Sorgfaltsmaßstab zugrunde zu legen, so

IGH-Gutachten, Rn. 246.

Schließlich müssen die Vertragsstaaten die bestmöglichen Anstrengungen („*best efforts*“) unternehmen, um die in den NDCs ausgegebenen Ziele auch tatsächlich zu erreichen, auch insoweit gilt ein strenger Sorgfaltsmaßstab.

IGH-Gutachten, Rn. 253 f.

Im Wesentlichen die gleichen Maßstäbe ergeben sich zudem aus dem Völkergewohnheitsrecht

IGH-Gutachten, Rn. 271 ff.; zum Verhältnis und weitgehenden Gleichlauf mit den Pflichten nach dem Pariser Übereinkommen Rn. 309 ff.

und aus den Menschenrechten

IGH-Gutachten, Rn. 369 ff.; zum Verhältnis zum Pariser Übereinkommen und Völkergewohnheitsrecht siehe Rn. 403 f.

Insgesamt ist festzuhalten: Der IGH verlangt, dass sich die Staaten ihre Klimapolitik am 1,5°C-Ziel ausrichten und daran gemessen sowohl auf Ebene der Ziele (Ambition) als auch deren Umsetzung (Steuerungsarchitektur und Maßnahmen) ihr Möglichstes tun. Dieser Maßstab (insbesondere die Ausrichtung am 1,5°C-Ziel) ist beispielsweise in den Niederlanden bereits für das nationale Recht als maßgeblich anerkannt und rezipiert worden.

Rechtbank Den Haag, Urteil vom 28.01.2026, C/09/659832 / HA ZA 24-53 (*Bonaire*) = ECLI:NL:RBDHA:2026:1347, Rn. 12.1 a.

Für die vorliegende Verfassungsbeschwerde ist dies mit Blick auf die Ambition des Reduktionspfades und die Steuerungsarchitektur des KSG relevant, die Maßnahmenebene betrifft die parallel anhängige Verfassungsbeschwerde Greenpeace u.a., Az. 1 BvR 2240/24.

3. Verfassungsrechtliche Einordnung

Nach dem IGH besteht *völkerrechtlich* die staatliche Pflicht, alle Anstrengungen zur Wahrung der 1,5°C-Schwelle zu unternehmen. Zugleich ist bereits jetzt nicht mehr zu vermeiden, dass die 1,5°C-Schwelle jedenfalls zeitweise überschritten wird (*overshoot*).

Es liegt auf der Hand, dass diese Sachlage nicht dazu führt, dass weitere Anstrengungen nunmehr obsolet sind, weil „das Kind in den Brunnen gefallen“ ist. Vielmehr geht es nun – umso dringlicher – darum, den *overshoot* so gering wie möglich zu halten. Polizeirechtlich gesprochen ist nicht nur die Gefahrenschwelle überschritten, sondern die Störung bereits eingetreten. Die Verletzung dauert an und verschärft sich – jede weitere Tonne CO₂ vertieft den rechtswidrigen Zustand, und verstärkt das Risiko, dass weitere natürliche Kippunkte überschritten werden, dazu

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – (im Folgenden: Klimabeschluss), Rn. 161.

Dies ist *verfassungsrechtlich* sowohl innerhalb des Art. 20a GG als auch bei der grundrechtlichen Beurteilung – in der intertemporalen Freiheit sowie in den Schutzpflichten – einzuordnen.

a) Klimaschutzgebot (Art. 20a GG)

Die Temperaturschwelle des Pariser Übereinkommens ist für den Gehalt von Art. 20a GG maßgeblich, denn § 1 Satz 3 KSG bezeichnet die Verpflichtung nach dem Pariser Übereinkommen als „Grundlage“.

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 210

Zum Zeitpunkt des Klimabeschlusses hatte sich das BVerfG dabei noch an einer Temperaturschwelle von 1,75°C (67% Wahrscheinlichkeit) orientiert, da diese Schwelle zumindest noch als „deutlich unter 2°C“ angesehen werden kann.

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 219, 231 ff.

Die spätere Konkretisierung der Temperaturschwelle des Pariser Übereinkommens auf 1,5°C durch die Vertragsstaaten (s.o., 2.) ist nunmehr aber auch für die Interpretation des Art. 20a GG zugrunde zu legen. Die nach Art. 20a GG maßgebliche Temperaturschwelle wird überschritten und das darauf ausgerichtete deutsche Kohlenstoffbudget ist verbraucht.

Normativ ist damit das vom BVerfG im Klimabeschluss befürchtete Szenario einer notwendigen „Vollbremsung“ eingetreten: Gemessen an Art. 20a GG gibt es kein Budget mehr, das gerecht über die Zeit verteilt werden könnte.

Zwar ist klar, dass deswegen nicht jegliche Emissionen in Deutschland verfassungswidrig und sofort zu unterbinden sind. Nach wie vor ist die Grundrechts- und Freiheitsausübung hierzulande in erheblichem Umfang untrennbar mit der Emission von CO₂ verbunden und die mit einem sofortigen und vollständigen „Emissionsstopp“ verbundenen Einschränkungen wären unverhältnismäßig.

Zugleich gelten die grundlegenden Annahmen aus dem Klimabeschluss fort bzw. erst recht: Es besteht ein immer größerer verfassungsrechtlicher Druck, Emissionen schnellstmöglich zu senken. Das Fortschreiten des Klimawandels rechtfertigt bzw. erfordert in der Abwägung mit Grundrechten immer massivere Eingriffe und weiterhin führt jedes weitere Zuwarten dazu, dass in Zukunft umso tiefgreifendere Freiheitsbeschränkungen notwendig werden.

Dies wirkt sich nach Auffassung der Bf. insbesondere dahingehend aus, dass die von der Bundesregierung als Hauptargument angeführten angeblich weiten Spielräume bei der Definition des Reduktionspfades und der Ausgestaltung der Steuerungsarchitektur sehr stark verengt sind (zur Ebene des gesetzgeberischen Unterlassens siehe die Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2240/24 und unsere dortige aktuelle Stellungnahme vom März 2026).

Dies hat das Gericht im Klimabeschluss auch bereits angelegt. Für das nunmehr reale Szenario einer Überschreitung der völker- und verfassungsrechtlich vorgegebenen Temperaturschwelle hat das BVerfG im Klimabeschluss ausgeführt (eig. Hervorhebung):

*„Art. 20a GG genießt (...) keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen (...). Das gilt auch für das darin enthaltene Klimaschutzgebot. Wegen der nach heutigem Stand weitestgehenden Unumkehrbarkeit des Klimawandels **wäre eine Überschreitung der zum Schutz des Klimas einzuhaltenden Temperaturschwelle jedoch nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen**. Zudem nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.“*

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 198

In der gegenwärtigen Situation unterliegt mithin jede weitere Zulassung von Emissionen strengen Rechtfertigungsanforderungen. Sie ist nur zum Schutz von Rechtsgütern mit Verfassungsrang und insbesondere zum Grundrechtsschutz zulässig.

Dies führt aus Sicht der Beschwerdeführenden dazu, dass jedes emissionsbezogene Tun oder Unterlassen des deutschen Staates einer strikten Verhältnismäßigkeitsprüfung am Maßstab des Klimaschutzgebots zu unterwerfen ist. Dies schließt sämtliche Ebenen der Klimaschutzpolitik ein: Die Definition von Klimaschutzzielen und Reduktionspfaden („Ambition“), die Planung, Überprüfung, Koordinierung und Nachsteuerung bei der Zielerreichung („Steuerungsarchitektur“) sowie die tatsächliche Umsetzung von emissionsmindernden Klimaschutzmaßnahmen.

Die ersten beiden Ebenen sind Gegenstand der vorliegenden Verfassungsbeschwerde, die Umsetzungs- bzw. Maßnahmenebene behandelt das Parallelverfahren 1 BvR 2240/24.

Vgl. zu den angesprochenen Ebenen auch EGMR Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 550

Zu fragen ist, ob die in der Zulassung oder fehlenden Kontrolle und Regulierung von Emissionen liegende Vertiefung des *Overshoot* (und damit der jedenfalls temporären Überschreitung der nach Art. 20a GG maßgeblichen Temperaturschwelle) zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang und insbesondere der Grundrechte geeignet, erforderlich und angemessen ist. Dies weist Parallelen zum Konzept einer „ökologischen Verhältnismäßigkeit“ auf,

Winter, Ökologische Verhältnismäßigkeit, ZUR 2013, 387 ff.

die im Bereich des Klimaschutzes angesichts der klaren inhaltlichen Vorgaben des Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) operationalisiert werden kann, wie es im Klimabeschluss auch bereits angelegt ist.

Vgl. Köck, Ökologische Verhältnismäßigkeit und Umweltverfassung, ZUR 2023, 643 ff.

Die Notwendigkeit einer strikten Verhältnismäßigkeitsprüfung betrifft, wie bereits erwähnt, alle Ebenen der Klimaschutzpolitik: international und national; Ziele, Programme, Monitoring und Maßnahmen. Innerhalb der Prüfung nimmt das Gewicht von Art. 20a GG nach wie vor bei fortschreitendem Klimawandel immer weiter zu.

Dieser Pflichtenmaßstab kann über die intertemporale Dimension der Freiheitsrechte und über die grundrechtlichen Schutzpflichten durchgesetzt werden, weil er zugleich dem Schutz künftiger Freiheit vor später noch gravierenderen Eingriffen und dem Schutz der Grundrechte vor den Auswirkungen des Klimawandels dient.

b) Intertemporale Freiheitsrechte

Nach den Maßstäben des Klimabeschlusses sind die Freiheitsrechte verletzt, wenn die objektiv-rechtliche Schranke des Klimaschutzgebots überschritten wurde.

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 196

Diese Schranke hat das BVerfG im Klimabeschluss anhand eines CO₂-Budgets für die Erreichung der Ziele des Pariser Übereinkommens konkretisiert.

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 214 ff.

Nach Auffassung der Bf. ist die objektiv-rechtliche Schranke des Klimaschutzgebots nunmehr – wegen der inzwischen unvermeidlichen Überschreitung der von Art. 20a GG vorgegebenen 1,5°C-Schwelle und des verbrauchten Budgets – in Abwägung mit anderen Verfassungsgütern zu bestimmen. Dabei steht die weitere Zulassung von Emissionen bereits jetzt unter einem erheblichen Rechtfertigungsdruck (Schutz anderer Verfassungsgüter, Grundrechtsschutz), der mit fortschreitendem Klimawandel zudem immer weiter zunimmt (s.o.).

In diesem Rahmen schützen die Grundrechte unverändert und weiterhin „vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminde- rungslast in die Zukunft“.

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 183

Im Rahmen der intertemporalen Freiheitssicherung geht es nach Auffassung der Bf. nun zwar nicht mehr darum, ein verbleibendes CO₂-Budget möglichst freiheits- schonend über die Zeit zu verteilen. Die (noch einmal verschärften) verfassungs- rechtlichen Reduktionspflichten, die sich aus der Aufzehrung des Budgets ergeben, müssen aber weiterhin bewältigt werden, ohne die Lasten einseitig auf künftige Generationen zu verschieben. Die intertemporale Dimension der Freiheitsrechte bestätigt und unterstützt daher die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, jede wei- tere Zulassung von Emissionen einer strikten Verhältnismäßigkeitsprüfung zu un- terziehen.

Die grundsätzliche Logik intertemporaler Freiheitsgewährleistung bleibt dabei vollumfänglich erhalten: Die einmal zugelassenen und in die Erdatmosphäre ge- langten Emissionsmengen sind weitgehend irreversibel. Sie verschärfen inzwi- schen nicht mehr nur die Gefahr, sondern führen zu einer Vertiefung der bereits jetzt unvermeidlichen Überschreitung der Temperaturschwelle des Pariser Übe- ereinkommens, die verfassungsrechtlich im Rahmen des Verhältnismäßigen so ge- ring wie möglich zu halten ist. Nach wie vor wird CO₂-relevanter Freiheitsge- brauch immer stärkeren, verfassungsrechtlich nach Art. 20a GG (und grundrecht- lichen Schutzpflichten, insbesondere Art. 2 Abs. 2 GG) gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein – jetzt, weil der *Overshoot* so gering wie möglich gehalten werden muss,

Vgl. BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 186

auch deshalb, weil die Dimensionen und technischen Möglichkeiten einer Ent- nahme von CO₂ aus der Atmosphäre weiterhin vollkommen offen und weitgehend (im Hinblick auf technische Optionen) hypothetisch sind.

Die intertemporale Dimension der Freiheitsrechte ist mithin ein zentraler Bestand- teil der erforderlichen strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der Zulassung

und Regulierung weiterer Emissionen: Zwar kann die Zulassung weiterer Emissionen mit dem Schutz von Grundrechten „im Hier und Jetzt“ gerechtfertigt werden. Dies ist angesichts der grundlegenden Bedeutung von CO₂-relevanter Verhaltensweisen für die Grundrechtsausübung weiterhin möglich, angesichts der Überschreitung der nach Art. 20a GG maßgeblichen Temperaturschwelle aber nur unter engen Voraussetzungen, d.h. nach Maßgabe einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung (s.o.). Zugleich muss die Rechtfertigung scheitern, wenn Emissionsreduktionslasten ohne hinreichenden Grund und ohne grundrechtsschonende Vorkehrungen einseitig in die Zukunft verschoben werden.

Im Hinblick auf die gerügten Verfassungsverstöße ist nicht ersichtlich, dass die im Reduktionspfad des KSG derzeit angelegten Emissionsmengen sowie die strukturelle Verschlechterung bei der tatsächlichen Umsetzung dieser (unzureichenden) Ambition durch die Schwächung der Steuerungsarchitektur aus überwiegenden Gründen des Grundrechtsschutz gerechtfertigt wäre. Insbesondere gilt dies bei der gebotenen intertemporalen Betrachtungsweise: Der unzureichende Reduktionspfad und die Schwächungen der Steuerungsarchitektur führen zu einer Verlagerung von Emissionslasten in die Zukunft, und machen dann umso härtere Grundrechtseingriffe verfassungsrechtlich notwendig, ohne dass dies durch den Schutz anderer Verfassungsgüter, insbesondere die Grundrechte, gerechtfertigt wäre. Dies wird für die einzelnen Aspekte noch unten dargelegt (unter II.3.).

c) Schutzpflichten

Auch die grundrechtlichen Schutzpflichten (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) gebieten nach Auffassung der Bf. inzwischen eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung. Dies gilt schon deswegen, weil Art. 20a GG hier gleichermaßen eine objektivrechtliche Schwelle darstellt (siehe Beschwerdeschriftsatz, S. 168 f.). Der IGH sieht die völkervertraglichen und menschenrechtlichen Pflichten zum Klimaschutz zu Recht als zwei Seiten einer Medaille an.

IGH-Gutachten, Rn. 404

Dem lässt sich nicht (mehr) entgegenhalten, dass bei der Wahrnehmung grundrechtlicher Schutzpflichten weite Spielräume bestehen. Die verfassungsrechtlich maßgebliche Temperaturschwelle des Pariser Übereinkommens (1,5°C), welche zugleich die „gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems“ (Art. 2 UNFCCC) konkretisiert, ist nicht mehr einzuhalten und Deutschland hat seinen Emissionsbeitrag selbst bei einer Pro-Kopf-Betrachtung (diese lag dem Beschluss des Gerichts von 2021 mit Zahlen des SRU zugrunde) angenommen wurde, bereits jetzt überschritten.

Auch im Bereich der Schutzpflichten ist daher zu erkennen, dass es nicht mehr um die Abwehr von Risiken und Gefahren geht, sondern um die Minimierung und Be-

seitigung einer bereits eingetretenen Störung (des *Overshoot*). Dies führt nach Auffassung der Bf. dazu, dass die Anforderungen an eine Schutzpflichtverletzung abzusenken und für den Bereich des Klimaschutzes in die erforderliche Verhältnismäßigkeitsprüfung am Maßstab des Art. 20a GG zu integrieren sind. Die Prämisse, dass die verfassungsrechtliche Überprüfung im Rahmen von Schutzpflichten zu begrenzen sei, weil die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren entgegengewirkt werden soll, inhaltlich unbestimmt sei,

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 152

trifft nicht mehr gleichermaßen zu, wenn sich eine Gefahr bereits realisiert hat, die von Verfassungs wegen eigentlich abzuwehren war (Überschreitung der 1,5°C-Schwelle bzw. des hierfür verfügbaren deutschen Treibhausgasbudgets, Art. 20a GG). In diesem Fall ist aus Sicht der Bf. vielmehr zu fragen, ob dennoch unterbleibende staatliche Schutzmaßnahmen mit dem Schutz überwiegender Rechtsgüter und insbesondere dem Grundrechtsschutz gerechtfertigt werden können, ähnlich wie dies auch mit Blick auf Art. 20a GG der Fall ist (s.o.). Das bedeutet nicht, dass nur eine einzige Maßnahme zulässig wäre – so wie auch einem Verfassungsverstoß durch gesetzliche Grundrechtseingriffe zumeist nicht nur eine einzige andere Gestaltung des Gesetzes in Betracht kommt.

Die grundrechtlichen Schutzpflichten sind daher in die Prüfung zu integrieren, ob die in der (weiteren) Zulassung bzw. fehlenden Kontrolle oder Regulierung von Emissionen liegende Vertiefung der Verletzung des Schutzziels des Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) gerechtfertigt werden kann. Sie streiten gegen eine solche Rechtfertigung, weil sie – ebenso wie die intertemporale Dimension der Freiheitsrechte – durch jede weitere Emission von Treibhausgasen stärker gefährdet wird. Daher vermitteln sie ebenfalls einen Anspruch auf Einhaltung der Verhältnismäßigkeitsgrenzen, die sich mit Blick auf Art. 20a GG ergeben.

4. Zwischenfazit: Stell Dir vor, es ist Vollbremsung und keiner hält an

Das 1,5°C-Ziel ist völkerrechtlich verbindlich. Dies entspricht der Auffassung des IGH, der hierfür auf konkretisierende Vereinbarungen der Vertragsparteien in der Zeit nach dem Klimabeschluss abstellt. Damit ist das 1,5°C-Ziel zugleich inhaltlicher Maßstab für Art. 20a GG und – damit verbunden – für die intertemporale Freiheitssicherung und die Schutzpflichten.

Da das 1,5°C-Ziel aber nach den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht mehr erreichbar ist und Deutschland sein diesbezüglich (wegen der Pro-Kopf-Betrachtung normativ höchstes denkbare) CO₂-Budget bereits überzogen hat, ist die vom BVerfG im Klimabeschluss befürchtete Situation einer verfassungsrechtlich notwendigen „Vollbremsung“ eingetreten. Eine solche ist politisch, rechtlich und auch faktisch in Deutschland aber nicht zu erkennen.

Dass die (gesetzlichen) Klimaschutzmaßnahmen insofern verfassungsrechtlich gänzlich unzureichend sind, machen u.a. die Bf. zu 1 und 2 in der parallelen Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2240/26 geltend.

Es ist offenkundig, dass diese Situation aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht einfach hinzunehmen ist. Um im Bild zu bleiben: Je länger eine gebotene Vollbremsung ausbleibt, desto härter wird der Aufprall sein. Dies gilt sowohl mit Blick auf die Auswirkungen des Klimawandels (Schutzpflichten) als auch mit Blick auf die Auswirkungen der verfassungsrechtlich gebotenen, später notwendig umso eingriffsintensiveren Klimaschutzpolitik (intertemporale Freiheit).

Das BVerfG selbst hat im Klimabeschluss den rechtlichen Maßstab für diese Situation angelegt: Bei Überschreitung der durch Art. 20a GG vorgegebenen Temperaturschwelle ist die weitere Zulassung oder unterbleibende Regulierung von Emissionen nur „unter engen Voraussetzungen“ zulässig, wenn dies zum Schutz von Verfassungsgütern, insbesondere Grundrechten, geboten ist. Hierfür ist eine strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung am Maßstab des Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) notwendig. Diese Prüfung ist über die intertemporalen Freiheitsrechte und die grundrechtlichen Schutzpflichten individuell durchsetzbar.

Im Ergebnis ist nach Auffassung der Bf. praktische Konkordanz zwischen gegenwärtigen Freiheitsrechten auf der einen Seite und den Anforderungen von Klimaschutzgebot, künftiger Freiheit sowie grundrechtlichen Schutzpflichten auf der anderen Seite herzustellen.

Vgl. auch Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 108. EL August 2025, Art. 20a Rn. 232

Das Erfordernis praktischer Konkordanz im Sinne eines schonenden Ausgleichs von Verfassungsgütern hat das BVerfG vor allem im Bereich vorbehaltlos gewährleisteter Grundrechte entwickelt, die nur durch kollidierendes Verfassungsrecht eingeschränkt werden können. Hier gebietet es der Grundsatz praktischer Konkordanz, einen schonenden Ausgleich zwischen den betroffenen Grundrechtspositionen herzustellen.

St. Rspr., z.B. BVerfG, Beschluss vom 16.10.1979 – 1 BvR 647/70 u.a., Rn. 58 (juris); BVerfG, Beschluss vom 27.11.1990 – 1 BvR 402/87 –, Rn. 41 (juris); Germann, in: BeckOK GG, 64. Ed. 15.09.2025, Art. 4 Rn. 49.

Auch vorliegend geht es um eine Situation, in der ein schonender Ausgleich zwischen Verfassungsrechtsgütern erforderlich ist. Die inzwischen unvermeidliche Überschreitung der Art. 20a GG konkretisierenden Temperaturschwelle nach dem Pariser Übereinkommen kann nur zum Schutz kollidierender Verfassungsrechts-

güter (namentlich der Grundrechte) gerechtfertigt sein. Jede weitere Inanspruchnahme des bereits überzeichneten CO₂-Budgets bedarf der Rechtfertigung und muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

Anders gewendet: Die objektiv-rechtliche Schranke des Klimaschutzgebots,

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 196,

ist am Maßstab des Budgetgedankens bereits überschritten. Daher ist diese Schranke in Abwägung mit sonstigen Verfassungsgütern zu bestimmen, konkret unter Einbeziehung der gegenwärtigen und künftigen Freiheitsrechte sowie der grundrechtlichen Schutzpflichten.

Insgesamt ergeben sich aus Sicht der Bf. zusammenfassend aus der rechtlichen Einordnung des Sachverhalts folgende verfassungsrechtliche Maßgaben für die unterschiedlichen Pflichtenebenen:

- Mengenbezogener Reduktionspfad (Ambition):
Ein mengenbezogener, auf Klimaneutralität gerichtete Reduktionspfad ist (selbstverständlich) weiterhin durch Art. 20a GG geboten. Angesichts der unvermeidlichen zeitweisen Überschreitung der maßgeblichen Temperaturschwelle von 1,5°C kann der Pfad allerdings nicht mehr aus einem (bestehenden) Restbudget abgeleitet werden. Stattdessen gilt die Maßgabe, den *Overshoot* möglichst gering zu halten. Die für den Reduktionspfad gebotene Ambition (d.h. die Menge der zugelassenen Emissionen) ist durch eine Abwägung zu bestimmen, wobei die Zulassung von Emissionen grundsätzlich rechtfertigungsbedürftig ist und zum Schutz von Verfassungsgütern, insbesondere Grundrechten, geboten sein muss. In die Abwägung sind neben dem Klimaschutzgebot und gegenwärtigen Grundrechten auch die Schutzpflichten und künftigen Freiheitsrechte einzubeziehen. Bereits auf dieser Ebene haben sich die Spielräume des Gesetzgebers aufgrund des fortgeschrittenen Klimawandels gegenüber dem Klimabeschluss deutlich reduziert.
- Planung, Kontrolle und Nachsteuerung (Steuerungsarchitektur):
Die Umsetzung des so bestimmten Reduktionspfades muss strikt geplant und kontrolliert werden, bei Fehlentwicklungen ist eine effektive Nachsteuerung geboten. Dies folgt bereits daraus, dass die nach Art. 20a GG maßgebliche Temperaturschwelle (zeitweise) überschritten wird und der Reduktionspfad daher die größtmögliche Ambition (nach Abwägung mit gegenläufigen Verfassungsgütern) darstellen muss. Dies ergibt sich ferner aus dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung (Art. 2 Abs. 2 GG), weil der verfassungsrechtliche Druck zur Reduktion von THG-Emissionen seit dem Klimabeschluss bereits stark angewachsen ist und sich immer weiter ver-

stärken wird. Eine Verschiebung von Emissionsreduktionen durch unzureichende Planung, Kontrolle und Nachsteuerung ist hiermit nicht vereinbar. Angesichts der Dringlichkeit der Einhaltung des Reduktionspfades unterliegt die Steuerungsarchitektur nach Auffassung der Bf. einer strikten Verhältnismäßigkeitskontrolle.

- Tatsächliche Umsetzung (Maßnahmen):
Schließlich ist die tatsächliche Umsetzung des Reduktionspfades durch entsprechende Maßnahmen zu gewährleisten, weil erst auf dieser Ebene tatsächlich Emissionen eingespart werden und künftige Freiheit geschützt wird. Es bedarf also rechtzeitiger wirksamer Maßnahmen, wobei nicht beim „Ob“, sondern allein bei der Auswahl der einzelnen Maßnahmen noch größere Spielräume bestehen. Dies ist Gegenstand der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2240/24.

Auf allen Ebenen gilt zudem aufgrund des Überschreitens der Gefahrenschwelle und Eintritts der Störung nach Auffassung der Bf. ein striktetes Verschlechterungsverbot (Art. 20a GG), das allenfalls durch den dringenden Schutz höchststranger Rechtsgüter im Einzelfall überwunden werden könnte (vgl. zum Verschlechterungsverbot auch bereits Beschwerdeschrift, S. 138 ff.). Angesichts der Überschreitung der 1,5°C-Schwelle können Verschlechterungen in der gebotenen Abwägung allenfalls noch in krassen Ausnahmefällen gerechtfertigt werden und keinesfalls aus politischer Opportunität.

5. Hilfsweise: Auch 1,75°C-Budget gebietet strenge Prüfung

Selbst wenn man trotz der eindeutigen Positionierung des IGH zur völkerrechtlichen Verbindlichkeit des 1,5°C-Ziels für die Verfassungsinterpretation weiterhin das 1,75°C-Ziel (67% Wahrscheinlichkeit) für den maßgeblichen Orientierungspunkt hielte, ergäbe sich nach Auffassung der Bf. inzwischen ein ähnlich strenger Maßstab.

Denn selbst ein auf dieses Ziel gerichtetes Budget könnte nur noch unter größten Anstrengungen zumindest in Reichweite gehalten werden. Unter Zugrundelegung linearer Reduktion wäre das Budget nach den aktuellen Berechnungen des SRU bereits im Jahr 2033 aufgebraucht, und damit drei Jahre früher als noch in der Stellungnahme aus dem Jahr 2024 (Anlage Bf. 13) angenommen. Angesichts des rapide schwindenden Restbudgets selbst für diese äußerst zurückhaltende Temperaturmaßgabe sind die Spielräume des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung von Reduktionspfad und Steuerungsarchitektur auch auf dieser Grundlage inzwischen stark verengt.

II. Zu den Stellungnahmen der Bundesregierung

Zu den Stellungnahmen der Bundesregierung wird vor dem dargestellten Hintergrund wie folgt erwidert.

1. Zur Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerden sind insgesamt zulässig.

a) Keine Verfristung

Die Verfassungsbeschwerden sind nicht teilweise verfristet, soweit sie sich gegen die unzureichende Ambition des Reduktionspfades wenden. Die Beschwerdeschrift hat sich mit dieser Frage bereits ausführlich auseinandergesetzt, sodass zur Vermeidung von Wiederholungen auf die dortigen Ausführungen (S. 102 ff.) verwiesen wird.

Die in der anwaltlichen Stellungnahme vorgebrachten Argumente (dort S. 17 ff.) greifen nicht durch. Wie bereits mit der Beschwerdeschrift ausgeführt, gehen von der Überführung in eine mehrjährige sektorübergreifende Gesamtrechnung erhebliche Mehrbelastungen für die intertemporale Freiheit der Bf. aus. Denn die massiven und andauernden Zielverfehlungen im Verkehrs- und Gebäudesektor werden nachträglich legitimiert und legalisiert. Damit werden für diese Bereiche neue Emissionen zugelassen und eine neue Entscheidung über den Reduktionspfad getroffen. Dies veranschaulicht auch ein Vergleich der Regelungen zur Anpassung des Reduktionspfades, die früher sektorbezogen stattfand (§ 4 Abs. 3 KSG a.F.), nunmehr aber nur noch sektorübergreifend (§ 4 Abs. 2 KSG). Anpassungen nach unten, die wegen Zielverfehlungen in den alten Reduktionspfaden für den Verkehrs- und Gebäudesektor bereits erfolgt waren, wurden auf diese Weise wieder rückgängig gemacht.

Es bleibt auch dabei, dass die Verfassungsbeschwerde hilfsweise zumindest wegen gesetzgeberischen Unterlassens zulässig ist. Dies gilt selbst dann, wenn man den von der Bundesregierung angeführten strengen Maßstab zugrunde legt. Spätestens durch die neuen Erkenntnisse zum CO₂-Budget und die Festlegung des völkerrechtlichen Maßstabs durch den IGH haben sich die Verhältnisse in einer Weise geändert, die den gewählten Reduktionspfad evident untragbar machen. Angesichts der völkerrechtlichen Verbindlichkeit des 1,5°C-Ziels und seiner daraus folgenden Maßgeblichkeit für Art. 20a GG sowie angesichts der Tatsache, dass das deutsche Budget hierfür bereits erschöpft ist, müssen die nationalen Klimaschutzziele und der nationale Reduktionspfad einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten; die weitere Zulassung von Emissionen muss zum Schutz überwiegender Verfassungsgüter, d.h. insbesondere der Grundrechte, notwendig sein (dazu bereits oben, I.1.). Da der Reduktionspfad des KSG zu keinem Zeitpunkt auf das 1,5°C-Ziel ausgerichtet war, ist er schon deswegen evident unzureichend. Er ist aber auch evident unzureichend, um ein 1,75°C-Ziel zu erreichen, da das hierfür verfügbare deutsche Restbudget bereits im Jahr 2033 und mithin zwölf Jahre vor der in § 3 Abs. 2 KSG festgelegten Klimaneutralität 2045 verbraucht wäre (SRU-Stellungnahme).

Unabhängig davon gilt im Bereich des Klimaschutzes eine besonders strikte und fortlaufende Prüfungs- und Anpassungspflicht, wie die Bf. in der Beschwerdeschrift (S. 105 ff.) bereits anhand des Klimabeschlusses 2021 dargelegt haben. Dies erkennt auch die Bundesregierung in ihrer anwaltlichen Stellungnahme (S. 31) an, ohne hieraus aber Konsequenzen für die Aktualisierung des Reduktionspfades zu ziehen.

b) Beschwerdebefugnis Verbände

Entgegen den Ausführungen der Bundesregierung sind auch die klagenden Verbände beschwerdebefugt. Auch insoweit wird zur Vermeidung von Wiederholungen zunächst auf die Beschwerdeschrift verwiesen (dort S. 97 ff.) und nur in der gebotenen Kürze auf die Einwände in der professoralen Stellungnahme (S. 52 ff.) eingegangen.

Die professorale Stellungnahme erschöpft sich im Grunde in einem Plädoyer für eine statische Auslegung der Beschwerdebefugnis und gegen eine Rezeption der Rechtsprechung des EGMR. Insofern geht es den Bf. von vornherein nicht um eine Anwendung des Prozessrechts des EMMR (so insinuiert bei Prof. Dr., S. 55), sondern um eine völkerrechtsfreundliche Rezeption grundlegender konventionsrechtlicher Wertungen. Diese gebieten es vorliegend, eine Prozessstandschaft ausnahmsweise zuzulassen, wie dies – entgegen der Auffassung in der professoralen Stellungnahme – auch in anderen Ausnahmefällen geschieht (siehe bereits m.w.N. Beschwerdeschrift, S. 100). Die anerkannten Ausnahmefälle beziehen sich zurück auf einfachgesetzliche Regelungen, in gleicher Weise können auch die Wertungen der EMRK auf das Verfassungsrecht „durchschlagen“.

Soweit die professorale Stellungnahme argumentiert, dass ein hinreichendes Rechtsschutzniveau über die intertemporalen Freiheitsrechte gewährleistet sei, kann zunächst auf die Ausführungen in der Beschwerdeschrift (S. 100 f.) verwiesen werden. Wegen des unterschiedlichen Bezugspunktes kann die intertemporale Freiheitssicherung den (bislang) sehr restriktiven Grundrechtsschutz über Schutzpflichten – die Perspektive des EGMR – nicht ausgleichen. In diesem Zusammenhang ist zudem darauf hinzuweisen, dass der EGMR die Beschwerdebefugnis von Umweltverbänden nicht konstitutiv von fehlendem Rechtsschutz auf individueller Ebene abhängig macht, sondern sich allgemein darauf stützt, dass im Zusammenhang mit komplexen kollektiven Problemen wie dem Klimawandel die Gewährleistung kollektiver Klagerechte geboten ist und insbesondere die Wertungen der Aarhus-Konvention anführt.

EGMR Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 489 ff.

2. Zum Klimaschutzgebot (Stellungnahme Prof. Dr.)

Die von der Bundesregierung neben der anwaltlichen Stellungnahme eingereichte professorale Stellungnahme scheint die im Hinblick auf das Klimaschutzgebot die

Prüfungscompetenz des BVerfG und die im Klimabeschluss entwickelten Maßstäbe ganz grundsätzlich in Abrede zu stellen (S. 23 ff. Stellungnahme Prof. Dr.).

Angesichts der überwiegend fehlenden verfassungsdogmatischen Anknüpfung der Ausführungen fällt es den Bf. schwer, die in der Stellungnahme geäußerten Ansichten konkreten Punkten der verfassungsrechtlichen Prüfung zuzuordnen. In der Gesamtschau scheint das Argument wohl dahin zu gehen, dass der Klimawandel ein globales Problem ist, unterhalb der globalen Ebene keine CO₂-Budgets abgeleitet werden könnten und dass das nationale Verfassungsrecht daher (?) neben dem Völker- und insbesondere dem Unionsrecht nur eine untergeordnete Rolle spiele bzw. dass es ausreiche, wenn es sich in den Rahmen des Mehrebenensystems (irgendwie) „einfüge“.

Hierzu ist Folgendes anzumerken:

a) Globales, europäisches und nationales Restbudget

Die Bundesregierung ist hinsichtlich des CO₂-Budgets der Auffassung, dass sich allein eine **globale** Emissionsobergrenze aus dem Pariser Übereinkommen ableiten lasse:

„Der Konsens über die in diesem Klimaschutzziel begründete globale Emissionsobergrenze ist eines der zentralen Ergebnisse der Vereinbarungen von Paris“

Prof. Dr., S. 27

Aus dem globalen Maßstab ließe sich aber für die Vertragsstaaten nichts ableiten, weil hierfür zum einen „normative Wertungen“ anzustellen seien (Prof. Dr., S. 26) die das Pariser Übereinkommen nicht vornehme (Prof. Dr., S. 28).

Diese Herangehensweise ist zum einen mit dem Klimabeschluss recht offenkundig unvereinbar. Dort hat das BVerfG zur Operationalisierung der Vorgaben des Art. 20a GG bekanntermaßen auf eine Berechnung des SRU zurückgegriffen, die das globale Budget anhand eines Pro-Kopf-Ansatzes auf Deutschland heruntergebrochen hat.

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 219 ff.

Dieses Vorgehen führt normativ zum größtmöglichen Budget für Deutschland und war von den Bf. der damaligen Verfassungsbeschwerden auf Grundlage der Normen des Paris Abkommens als unterste Grenze der Bestimmung dessen eingeführt worden, was ein Staat als „fair share“ (vgl. die vom BVerfG mehrfach berücksichtigten Ausführungen im Fall *Urgenda*) zu leisten hat.

Wertungen und Ungewissheiten hat das BVerfG in seiner Entscheidung anerkannt. Das Budget stelle kein „zahlengenaues Maß“ dar, dennoch müssten ihm „die gesetzlichen Reduktionsmaßgaben Rechnung tragen“.

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 229

Warum sich hieran etwas geändert haben sollte, legt die Stellungnahme nicht dar.

Unabhängig davon versäumt es die Stellungnahme, sich hinsichtlich des Budgets mit dem Sachverhalt bzw. mit der Realität auseinanderzusetzen. Auf deren Grundlage stellen sich die aufgeworfenen Probleme selbst dann nicht (mehr), wenn man den Klimabeschluss ausblendet:

Wie oben dargelegt (I.1.) ist das globale Restbudget für das völkerrechtlich laut IGH verbindliche 1,5°C-Ziel (50% Wahrscheinlichkeit) in voraussichtlich weniger als drei Jahren erschöpft, die 1,5°C-Schwelle wird absehbar kurz darauf überschritten sein. Auf dieser Grundlage ist nicht ersichtlich, wie das globale Restbudget auch nur theoretisch in einer Weise verteilt werden könnte, dass der im KSG vorgesehene Reduktionspfad hiermit vereinbar wäre. Komplizierte Gerechtigkeitserwägungen bei der Budgetverteilung stellen sich daher von vornherein nicht (mehr). Dass sich die Vertragsstaaten in ihrer Klimaschutzpolitik völkerrechtlich am 1,5°C-Ziel ausrichten müssen, hat der IGH in seinem Gutachten unmissverständlich zum Ausdruck gebracht.

b) Keine völkerrechtliche Verantwortungsverlagerung auf die EU

Die Bundesregierung will mit der Stellungnahme offenbar weiter argumentieren, dass wegen der gemeinsamen Einreichung eines NDC über die EU keine nationalen Klimaschutzziele mehr erforderlich seien und sich die völkerrechtliche Verantwortlichkeit auf die Unionsebene verlagere (Prof. Dr., S. 28, 30).

Dass dies nicht zutrifft, ergibt sich bereits aus dem Pariser Übereinkommen selbst. Nach dessen Art. 4 Abs. 16-18 ist die gemeinsame Einreichung von NDCs über Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration möglich, entbindet die Mitgliedstaaten aber gerade nicht von ihrer eigenständigen Verantwortung (Art. 4 Abs. 18 ParisÜ: „einzeln sowie zusammen (...) für sein Emissionsniveau (...) verantwortlich“).

Siehe auch Matz-Lück, in: BeckOK Klimarecht, 4. Ed. 01.10.2024, Art. 4 ParisÜ Rn. 44

Es ist also mitnichten so, dass die Mitgliedstaaten aus ihrer eigenen Verantwortung entlassen und nur noch eine gemeinsame Verantwortung auf EU-Ebene tragen würden (so aber Prof. Dr., S. 30). Die völkerrechtliche Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten besteht fort. Dies reflektiert auch § 1 KSG, wonach Zweck des

Gesetzes sowohl die Erfüllung nationaler als auch europäischer Zielvorgaben ist, wobei die Grundlage insgesamt das globale Temperaturziel nach dem Pariser Übereinkommen ist.

Im Übrigen hatten die EU und die Mitgliedstaaten auch zum Zeitpunkt des Klimabeschlusses bereits ein gemeinsames NDC eingereicht, ohne dass dies den deutschen Staat nach Auffassung des BVerfG von einer eigenen Verantwortung entbunden hätte.

Vgl. BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 9 ff.

Auch in dieser Hinsicht zielt die Bundesregierung in der Sache also auf eine grundlegende Abkehr vom Klimabeschluss, ohne dies freilich offen zu benennen.

c) Keine verfassungsrechtliche Verantwortungsverlagerung auf die EU

Für die Verfassungsbeschwerde kommt es ohnehin nicht entscheidend auf die völkerrechtliche Zuständigkeit für die Einreichung des NDCs an, sondern auf die materielle verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit. Diese besteht trotz der seit dem Klimabeschluss verstärkten unionsrechtlichen Prägung des Klimaschutzrechts fort, und zwar auch im Hinblick auf die Klimaschutzziele. Hierzu wurde im Rahmen der Beschwerdeschrift bereits umfassend vorgetragen (S. 124 ff., 130 ff.). Das Recht der EU inklusive seiner Lücken wurde dort ebenfalls im Einzelnen dargestellt (S. 41 ff.). Mit dem diesbezüglichen Vortrag der Beschwerdeführenden setzt sich die Bundesregierung mit keinem Wort auseinander. Sie argumentiert aus Sicht der Beschwerdeführenden im „luftleeren Raum“.

Die Ausführungen in der professoralen Stellungnahme lassen vielleicht auch deswegen im Hinblick auf den angeblichen Vorrang des unionsrechtlichen Klimaschutzrechts bzw. der dort festgelegten Ziele eine verfassungsdogmatische Anknüpfung vermissen.

Im Sinne der Förderung des Verfahrens haben die *Verf.* für die Bf. dennoch überlegt, wie diese zu leisten wäre. Der behauptete Vorrang ließe sich danach aus Sicht der Bf. verfassungsrechtlich nur begründen, wenn entweder das Unionsrecht im Hinblick auf Ziele und Restemissionsmengen abschließend wäre oder wenn das Unionsrecht ein im Sinne von Art. 20a GG hinreichendes Schutzniveau vermittelte.

Beides ist nicht der Fall, wie bereits in der Beschwerdeschrift dargelegt wurde:

aa) Keine abschließende Regelung im Unionsrecht

Das Unionsrecht trifft weder im Hinblick auf das Ambitionsniveau der deutschen Klimaschutzpolitik noch bezüglich der nationalen Steuerungsarchitektur abschließende Regelungen. Dies wurde in der Beschwerdeschrift bereits dargelegt (zusammenfassend S. 124 ff.).

Dass die deutschen Klimaschutzziele nicht unionsrechtlich determiniert sind, räumt auch die Bundesregierung ein:

„Das Unionsrecht bestimmt verbindliche Klimaschutzziele und in immer größerem Umfang die Klimaschutzinstrumente, um diese Schutzziele zu erreichen. Trotz dieser zunehmenden Europäisierung des Klimaschutzrechts sind die Regelungen des Klimaschutzgesetzes nicht vollständig unionsrechtlich determiniert.“

Prof. Dr., S. 20

Es bleibt auch hinsichtlich der nationalen Klimaschutzziele und des mengenbezogenen Reduktionspfades mithin bei einer Prüfung am Maßstab des nationalen Verfassungsrechts (Art. 20a GG) und der Grundrechte des Grundgesetzes.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 (Recht auf Vergessen I)

Sollte das Gericht anderer Ansicht sein, wäre aus Sicht der Bf. eine Vorlage an den EuGH zur Frage des Schutzniveaus gemessen am EU Primärrecht inklusive der GrCh erforderlich. Dazu unten.

bb) Kein hinreichendes Schutzniveau durch das Unionsrecht

Das Unionsrecht vermittelt auch nicht das nach Art. 20a GG gebotene Schutzniveau. Wie bereits in der Beschwerdeschrift ausgeführt, müsste hierfür

„auf Ebene der EU eine Lösung gefunden sein, welche das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG „mitgewährleistet“. Voraussetzung wäre ein umfassender Reduktionspfad bzw. ein Budget, das mit dem Temperaturziel des Art. 2 ParisÜ unionsweit vereinbar ist.“

Beschwerdeschrift, S. 132

Dies ist weiterhin nicht der Fall. Die einzige relevante neue Entwicklung gegenüber den Darstellungen in der Beschwerdeschrift (dort S. 130 ff.) ist, dass sich die EU zwischenzeitlich auf ein 2040-Ziel geeinigt hat, dass formal auf 90% Treibhausgasreduktionen ausgerichtet ist, wovon jedoch 5% im EU-Ausland erbracht

werden können (zugleich wird der ETS 2 auf 2028 verschoben). Der Gesetzgebungsprozess zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2021/1119 ist inzwischen abgeschlossen, nachdem neben dem Parlament der Rat zugestimmt hat.

<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2026/03/05/2040-climate-target-council-gives-final-green-light/>

Das effektive Minderungsziel innerhalb der EU beträgt damit lediglich 85% und liegt klar unterhalb der vom EU-Klimabeirat ESABCCC empfohlenen und ausdrücklich „machbaren“ („feasible“) 90% bis 95% (vgl. dazu Beschwerdeschrift, S. 43 f.). Das sekundärrechtliche Ziel ist damit von der völkerrechtlich geforderten „größtmöglichen Ambition“ deutlich entfernt und verletzt die völker- und unionsrechtlichen (Art. 216 Abs. 2 AEUV) Vorgaben des Pariser Übereinkommens, wie die Unterz. in einem als

Anlage Bf. 47

beigefügten Gutachten im Einzelnen dargelegt haben.

Siehe auch Venzke/Eckes, The EU's Proposed 2040 Climate Target is Illegal: The European Parliament Must Act Accordingly, European Law Blog, <https://www.europeanlawblog.eu/pub/tt160gmg/release/1>

Unabhängig davon sind bloße Punktziele nach dem Klimabeschluss ohnehin nicht geeignet, das Klimaschutzgebot nach Art. 20a GG zu wahren.

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 156

Budgets oder mengenbezogene Reduktionspfade sind auf europäischer Ebene weiterhin nicht umfassend geregelt, wie bereits mit der Beschwerdeschrift dargestellt (S. 132 f.). Hier hat sich vor allem verändert, dass der Emissionshandel für Verkehr und Gebäude (ETS 2) im Zuge der Einigung über das 2040-Zwischenziel um ein Jahr nach hinten verschoben wurde und nun erst ab 2028 greifen soll. Weitere Verschiebungen oder Aufweichungen vor Inkrafttreten sind nicht ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, warum das von Art. 20a GG vorgegebene Schutzniveau durch das Unionsrecht mitgewährleistet würde. Die professorale Stellungnahme legt auch gar nicht erst dar, weshalb dies der Fall sein sollte, sondern verweist nur schlagwortartig auf die internationale Dimension des Klimaschutzgebots (Prof. Dr., S. 35), die aber ja gerade neben der nationalen Dimension existiert.

cc) Hilfsweise: Vorlage notwendig

Sollte das BVerfG trotz alledem der Auffassung sein, dass es für Art. 20a GG doch auf das Unionsrecht vorkommt, so wäre dieses Schutzniveau an den Unionsgrundrechten zu prüfen und mithin dem EuGH vorzulegen. Denn dann käme es entscheidend darauf an, ob das Unionsrecht den Anforderungen des Pariser Übereinkommens (vgl. Art. 216 Abs. 2 AEUV) und den europäischen Grundrechten genügt. Der EuGH hat sich zu diesen Fragen aus prozessualen Gründen bislang materiell nicht verhalten, obwohl ihm die Vereinbarkeit der 2030 Klimaziele mit EU-Primärrecht zur Überprüfung vorgelegt wurde,

EuGH, Urteil vom 25.03.2021 – C-565/19 P (Carvalho u.a.)

sodass für eine Beurteilung brauchbare Maßstäbe fehlen.

Für den Fall, dass das Unionsrecht für das Schutzniveau des Art. 20a GG für maßgeblich gehalten würde, wären folgende Fragen dem EuGH vorzulegen:

1. *Sind die europäischen Klimaschutzziele und die Vorgaben zum Emissionsreduktionspfad, wie sie sich insbesondere aus dem EU-KlimaG (Verordnung (EU) 2021/1119), der Emissionshandelsrichtlinie (2003/87/EG), der EU-Klimaschutzverordnung (EU 2018/842) und der LULUCF-Verordnung (EU 2018/841) ergeben, an den Anforderungen des Pariser Übereinkommens als integralem Bestandteil des Unionsrechts (Art. 216 Abs. 2 AEUV) sowie an den Anforderungen der EU-Grundrechtecharta, insbesondere Art. 2, Art. 3 und Art. 7 i.V.m. Art. 39 EU-GRCh zu messen?*

Sollte diese Frage verneint werden, müsste das BVerfG das Unionsrecht aufgrund defizitären Grundrechtsschutzes am Grundgesetz prüfen. Anderenfalls:

2. *Soweit die erste Frage bejaht wird: Sind die europäischen Klimaschutzziele und der Reduktionspfad, wie sie sich aus den oben genannten Rechtsakten ergeben, mit den Anforderungen des Pariser Übereinkommens als integralem Bestandteil des Unionsrechts (Art. 216 Abs. 2 AEUV) sowie mit den Anforderungen der EU-Grundrechtecharta, insbesondere Art. 2, Art. 3 und Art. 7 i.V.m. Art. 39 EU-GRCh vereinbar?*

Der Gerichtshof würde in diesem Fall die grundlegenden Erkenntnisse seines Gutachtens 2/13 vom 18. Dezember 2014 (ECLI:EU:C:2014:2454) und Art. 6 EUV im Hinblick auf Art. 8 EMRK in der Auslegung des EGMR in Sachen Klimasenioren zu beachten haben. Dazu schon ausführlich in der Beschwerdeschrift.

d) Fazit

Es ist unbestritten und wurde in der Beschwerdeschrift bereits ausführlich dargelegt, dass Deutschlands Klimaschutzpflichten in globale und europäische Anstrengungen eingebunden sind und sein müssen. Dies führt aber nicht dazu, dass sich der Regelungsgehalt des Art. 20a GG darin erschöpfen würde, dass Deutschland Teil dieses Mehrebenensystem ist und sich darin „irgendwie“ einbringt. Weder Schwierigkeiten bei der Bestimmung des (aufgezehrten) Budgets noch das Völker- und das Unionsrecht führen dazu, dass der deutsche Staat in einer solchen Weise aus der Verantwortung genommen würde.

Dies entspricht auch den Aussagen des Klimabeschlusses und gilt erst recht angesichts der auch von der Bundesregierung eingeräumten Zielverfehlungen sowohl auf globaler als auch auf europäischer Ebene (Prof. Dr., S. 14 f.).

Grundsätzlich trifft das in der professoralen Stellungnahme gezogene Fazit abstrakt durchaus zu:

„Art. 20a GG fordert, dass Deutschland zum Schutz des Klimasystems der Erde eine wirksame nationale Klimaschutzstrategie entwickelt, die sich in das internationale und europäische Klimaschutzrecht einfügt, das europäische Klimaschutzrecht in Mitverantwortung fortentwickelt und umsetzt sowie die verbleibenden nationalen Regelungsräume im Sinne des Art. 20a GG ausfüllt.“

Prof. Dr., S. 35

Die verbleibenden nationalen Regelungsräume sind „nur“ ungleich größer als von der Bundesregierung ohne klare Begründung behauptet. Das Klimaschutzgebot ist weiterhin entsprechend den Ausführungen des BVerfG im Klimabeschluss auszulegen und anzuwenden.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die umfangreichen Ausführungen der Bundesregierung zum Klimaschutzgebot für den Gegenstand der vorliegenden Verfassungsbeschwerde weitgehend ohnehin irrelevant sind. Sie betreffen von vornherein allenfalls das Ambitionsniveau, also die durch das KSG zugelassenen Emissionsmengen (§ 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 2 KSG). Sämtliche weitere Rügen, also diejenigen zur unzureichenden Absicherung des Ambitionsniveaus (§ 4 Abs. 2, Abs. 3 KSG) und zur mangelhaften Steuerungsarchitektur (§ 4 Abs. 1 bis 3 i.V.m. Anlagen 2 bis 3, § 5a Satz 1, § 8 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4 KSG) sind hiervon gänzlich unberührt. Denn diese Rügen setzen den im KSG geregelten Reduktionspfad und das zugrundeliegende Budget voraus und betreffen „nur“ dessen Absicherung und Einhaltung, insbesondere im Hinblick auf die Wahrung künftiger Freiheit.

3. Zu Einzelfragen

Abschließend ist auf Grundlage der bisherigen Erwägungen auf die von den Bf. konkret gerügten Grundrechtsverletzungen und den hierzu vorgetragenen Einwänden der Bundesregierung einzugehen.

a) Reduktionspfad (§ 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 KSG)

Die Bundesregierung begründet die Angemessenheit des Reduktionspfades in den eingereichten Stellungnahmen nicht weiter. Stattdessen zieht sie sich darauf zurück, dass die Rüge verfristet sei (anwaltliche Stellungnahme, dazu oben, 1.a)) bzw. dass die „Einbindung“ in eine europäische und internationale Klimaschutzstrategie ausreichend sei (professorale Stellungnahme, dazu oben, 2.). Im Übrigen ist die Bundesregierung offenbar der Auffassung, es sei verfassungsrechtlich ausreichend, dass Klimaneutralität angestrebt werde und ein Monitoring stattfinde (anwaltliche Stellungnahme, S. 29 ff., professorale Stellungnahme, S. 36 ff.).

Diese Einlassungen können die Verfassungskonformität des Reduktionspfades nicht begründen. Nach dem Klimabeschluss ist vielmehr notwendig, dass der Pfad „unter Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets [bzw. allgemein der Schranke des Art. 20a GG, s.o., I.4.] zur Klimaneutralität führt“.

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 255

Der derzeitige Reduktionspfad genügt diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Die zugelassenen Emissionsmengen verletzen das Klimaschutzgebot, die intertemporalen Freiheitsrechte und die staatlichen Schutzpflichten.

Die Ausführungen in der Beschwerdeschrift (dort S. 133 ff.) gelten angesichts des Fortschreitens des Klimawandels und der diesbezüglichen wissenschaftlichen Erkenntnisse erst recht. Dies zeigt eindrücklich ein Abgleich der Zahlen des SRU, die in der Beschwerdeschrift angeführt wurden (dort S. 135) gegenüber den aktualisierten Zahlen, die der SRU nunmehr im Rahmen seiner aktuellen Stellungnahme anführt:

- Das sich aus dem Pariser Übereinkommen für die völkerrechtlich verbindliche Schwelle von 1,5°C-Ziel ergebende Budget ist fast, und das diesbezügliche deutsche Budget für eine nur 50%ige Einhaltungswahrscheinlichkeit bereits seit 2022 aufgebraucht (Annahme bei Einreichen der Verfassungsbeschwerde: 2024).
- Der vom BVerfG im Klimabeschluss zugrunde gelegte Maßstab für das Budget (1,75°C mit 67% Einhaltungswahrscheinlichkeit) führt dazu, dass das deutsche Budget bei linearer Reduktion im Jahr 2033 aufgebraucht ist (Annahme bei Einreichen der Verfassungsbeschwerde: 2036).

Unabhängig davon, welchen Maßstab man zugrunde legt ist der Reduktionspfad des KSG damit ungeeignet, um den Anforderungen des Klimaschutzgebots Rechnung zu tragen.

Nach Auffassung der Bf. ist davon auszugehen, dass das nationale Budget verbraucht ist und der verfassungsrechtlich gebotene mengenbezogene Reduktionspfad einer strikten Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen ist (dazu oben, I.4.). Es ist zu begründen, warum die weiteren zugelassenen Emissionsmengen zum Schutz von Verfassungsgütern (insbesondere Grundrechten) notwendig sind, und in einer Abwägung mit der Beeinträchtigung künftiger Freiheit, dem Klimaschutzgebot und den grundrechtlichen Schutzpflichten überwiegen, s.o.

Diese Prüfung kann jedenfalls nicht zu einer Abschwächung der Anforderungen führen, die im Klimabeschluss aufgestellt wurden – diese, d.h. die Ausrichtung an einem Budget für 1,75°C mit 67% Wahrscheinlichkeit stellen aus Sicht der Bf. das absolute Untermaß des Vertretbaren dar.

b) Fehlende Absicherung des Reduktionspfades

Die von der Bundesregierung vorgelegte professorale Stellungnahme (dort S. 41 ff.) meint, der Reduktionspfad sei hinreichend abgesichert. Zur fehlenden Absicherung des Reduktionspfades kann im Wesentlichen auf die Ausführungen in der Beschwerdeschrift (S. 136 ff.) verwiesen werden, die durch das Vorbringen der Bundesregierung nicht in Frage gestellt werden. Auch diese Ausführungen gelten angesichts des erschöpften CO₂-Budgets für 1,5°C (und der kurz bevorstehenden Erschöpfung des 1,75°C-Budgets) erst recht:

Die tatsächliche Sicherung zumindest des (nach Auffassung der Bf. unzureichenden) Reduktionspfades im KSG ist von fundamentaler Bedeutung und bei der gebotenen strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung (dazu oben, I.4.) unbedingt geboten. Es ist keine Rechtfertigung dafür erkennbar, weshalb Lücken in die Struktur der Mengenbegrenzung durch die Neufassung des KSG eingebaut werden dürften oder die offenkundig wesentliche Entscheidung über die zulässigen Emissionsmengen in das Ermessen des Verordnungsgebers gestellt werden dürften.

Zu den Einwänden der Bundesregierung ist im Einzelnen Folgendes zu sagen:

aa) Fehlende Anrechnung von Differenzmengen (§ 4 Abs. 2 KSG) – „schwarzes Loch“

Die fehlende Anrechnung von Zielverfehlungen nach 2040 hält die Bundesregierung für unproblematisch, weil bis 2045 „notwendigerweise (...) alle noch verbleibenden Treibhausgasemissionen auf null gesenkt werden“ müssten (Prof. Dr., S. 42). Dies geht an der Sache vorbei und verkennet schon den Grundgedanken einer (verfassungsrechtlich notwendigen) mengenbezogenen Steuerung. Es geht darum,

welche Emissionsmenge in dem abschließenden Fünf-Jahres-Zeitraum ausgestoßen werden darf. Nach der Argumentation der Bundesregierung wäre jede Mengensteuerung entbehrlich und ein isoliertes Klimaneutralitätsziel ohne jede Zwischenschritte ausreichend – denn es wäre ja klar, dass die Emissionen bis zu diesem Zeitpunkt auf null zu reduzieren wären. Diese Sichtweise widerspricht den grundlegenden Feststellungen des BVerfG im Klimabeschluss.

Eine entsprechende Regelung zur Anrechnung ist verfassungsrechtlich erforderlich. Dies kann auch nicht unter Verweis auf die Fortschreibung von Klimazielen als in die Zukunft geschoben werden (Prof. Dr., a.a.O.). Verfassungsrechtlich geboten ist es, dass die Regelungen im KSG „einen Reduktionspfad weisen, der unter Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets zur Klimaneutralität führt“.

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 255

Dies ist aufgrund des „Lochs im Budget“ nach 2040 nicht der Fall, selbst wenn man den (unzureichenden) KSG-Reduktionspfad zum Maßstab nimmt.

bb) Änderung der Jahresemissionsmengen durch Rechtsverordnung (§ 4 Abs. 3 KSG)

Der Verstoß gegen den Parlamentsvorbehalt durch die Verordnungsermächtigung in § 4 Abs. 3 KSG wird durch den Vortrag der Bundesregierung (professorale Stellungnahme, S. 43) nicht in Frage gestellt. Es bleibt bei den Ausführungen in der Beschwerdeschrift (S. 137 f.): Der einzig sinnvoll verbleibende Anwendungsbe-
reich der Vorschrift ist eine Änderung der zulässigen Gesamtmengen, da eine Verschiebung zwischen Sektoren oder Jahren innerhalb der neuen Konzeption wirkungslos wäre. Die Klimaschutzziele als Punktziele setzen dem keine wirksame Grenze. Die gegenteilige Behauptung der Bundesregierung (Prof. Dr., S. 43) unterliegt erneut – wie im vorangegangenen Punkt – dem Missverständnis, dass bis zu zehn Jahre auseinander liegende Punktziele (Klimaschutzziele) einer Mengensteuerung gleichkämen.

c) Schwächung der Steuerungsarchitektur

Die Bundesregierung meint, die Schwächung der Steuerungsarchitektur sei verfassungsrechtlich irrelevant und zieht sich hierfür im Wesentlichen auf angeblich bestehende weite Spielräume zurück (anwaltliche Stellungnahme, S. 31, 33, 34, 35, 38; professorale Stellungnahme, S. 36, 41, 45). Die gesetzgeberischen Spielräume haben sich aber angesichts der oben (unter I.) beschriebenen tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen deutlich verringert und die mit der Verfassungsbeschwerde gerügten Defizite sind daher (gegenüber dem Zeitpunkt der Erhebung) erst recht verfassungswidrig:

Angesichts des erschöpften CO₂-Budgets für 1,5°C (und des ebenfalls nahezu erschöpften Restbudgets für 1,75°C) ist auch im Hinblick auf die Steuerungsarchitektur eine strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung geboten (dazu oben, I.4.). Da der Reduktionspfad des KSG daran gemessen unzureichend ist, aber jedenfalls das absolute Untermaß des Vertretbaren darstellt, ist jedenfalls dessen strikte und dabei (intertemporal) verhältnismäßige Umsetzung unbedingt geboten.

Dies erfordert (wie mit der weiteren Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2240/24 geltend gemacht) letzten Endes wirksame Klimaschutzmaßnahmen. Auf der hier verfahrensgegenständlichen vorgelagerten Ebene verlangt es zudem eine Steuerungsarchitektur, welche eine wirksame Kontrolle und Nachsteuerung gewährleistet, damit Reduktionsminderungen möglichst wirksam und zeitnah gesteuert und nicht zu Lasten künftiger Freiheit in die Zukunft verschoben werden. Dies wurde mit der Beschwerdeschrift bereits vorgetragen (S. 141 ff.) und gilt nunmehr in noch einmal deutlich verschärfter Form.

Es ist darauf hinzuweisen, dass sämtliche angegriffenen Regelungen Verschlechterungen darstellen, die vor Art. 20a GG angesichts des aufgezehrten Budgets allenfalls unter sehr engen Voraussetzungen gerechtfertigt sein könnten (dazu oben, I.4.), für die hier nichts ersichtlich ist.

Zu den Ausführungen der Bundesregierung in diesem Zusammenhang ist Folgendes anzumerken:

aa) Sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung (§ 4 Abs. 1 KSG)

Der Übergang von sektorspezifischen (Jahres-)Zielen hin zu einer mehrjährigen und sektorübergreifenden Gesamtrechnung stellt eine erhebliche Schwächung der Steuerungsarchitektur dar. Diese Einschätzung teilt ausdrücklich auch der SRU in seiner Stellungnahme (S. 9 ff.).

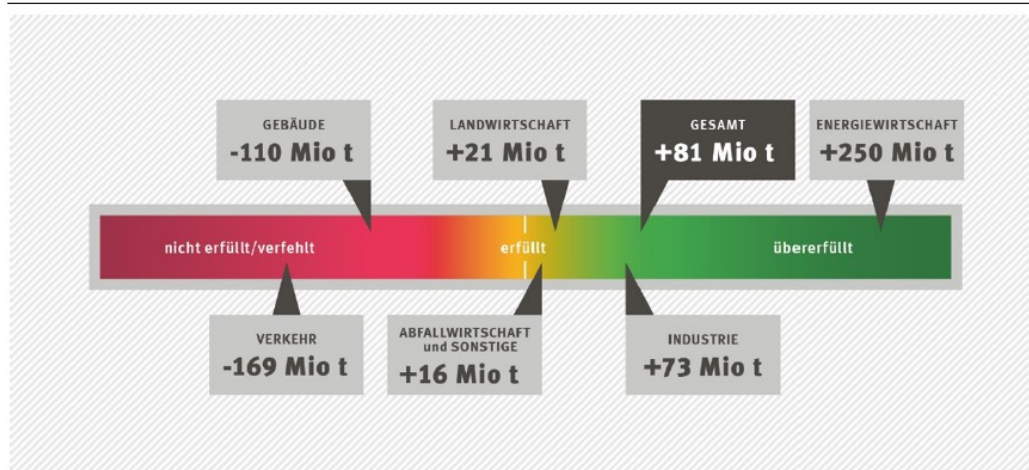
Die Bundesregierung zieht sich insoweit im Wesentlichen auf die Position zurück, dass es für den Klimaschutz auf die Gesamtmenge der Emissionen ankomme, nicht aber auf den Sektor, in dem sie emittiert würden (Prof. Dr., S. 41; RAe, S. 35 f.). Dies trifft für sich genommen grundsätzlich zu, aber eben nicht im Hinblick auf die Beeinträchtigung künftiger Freiheit und die Verteilung von Reduktionslasten über die Zeit.

Es ist weiterhin so, dass der Verkehrs- und der Gebäudesektor in der Transformation weit zurückliegen, sich nun aber hinter den – zu erheblichen Teilen allerdings durch verlangsamtes Wirtschaftswachstum verursachten – Fortschritten in der Energiewirtschaft und in der Industrie verstecken können. Diese Auswirkung der mehrjährigen und sektorübergreifenden Gesamtrechnung veranschaulicht der als

Anlage Bf. 48

beigefügte Überblick zu den als Projektionsdaten 2025 des UBA. Dieser weist für die Dekade von 2021 bis 2030 eine Einhaltung der Gesamtmengen auf, verdeutlicht aber zugleich die massiven Rückstände im Verkehrs- und Gebäudesektor:

Abbildung 2: Zielerreichung/Zielverfehlung der KSG-Sektoren und gesamt nach Projektionsdaten 2025 (2021-2030)



Quelle: eigene Darstellung, Umweltbundesamt

Hinweis: durch Gegenüberstellung der kumulierten Emissionsmengen nach Projektionsdaten 2025 mit kumulierten Jahresemissionsmengen nach KSG

UBA, Projektionsdaten 2025 kompakt (Anlage Bf. 48), S. 12

Es liegt auf der Hand, dass eine sektorübergreifende und mehrjährige Betrachtung die massiven Rückstände im Verkehrs- und Gebäudesektor und die dort fehlenden Fortschritte strukturell verschleiert. Da aber auch diese Sektoren innerhalb immer kürzerer Frist klimaneutral werden müssen, erhöht sich die Gefahr von später notwendigen massiven (aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen) Eingriffen in den besonders grundrechtssensiblen Bereichen Wärme und Mobilität. Dies stellt eine unverhältnismäßige (weil nicht mit dem Schutz anderer Verfassungsgüter zu rechtfertigende) und verstärkte Gefährdung künftiger Freiheit dar und beseitigt den sektoralen entwicklungsfördernden Planungshorizont der früheren Regelung.

Praktische Konsequenzen sind erwartbar und bereits zu beobachten. Die gegenwärtigen Pläne einer Abschaffung der 65%-Regel im Gebäudeenergiegesetz (GEG), bzw. neu wohl Gebäudemodernisierungsgesetz (GMG), welche die Lage im Gebäudesektor durch die Verschiebung überfälliger Reduktionen absehbar weiter massiv verschärfen wird, wären bei einer klaren sektoralen Verantwortlichkeit zumindest deutlich erschwert.

bb) Nachsteuerungsmechanismus (§ 8 KSG)

Hinsichtlich des Nachsteuerungsmechanismus ist die Bundesregierung bemüht, dessen Bedeutung neben dem Klimaschutzprogramm herunterzuspielen. Die Nachsteuerung sei „nur von nachrangiger Bedeutung“ (RAe, S. 39) bzw. nur „ein Element“ von komplexen „strategischen Gesamtplanungen“ (Prof. Dr., S. 47). Die Existenz anderer Mechanismen soll die strukturell schwache und lückenhafte Nachsteuerung offenbar rechtfertigen.

Für derartige Relativierungen ist in der gegenwärtigen Situation (Überschreitung des anzunehmenden 1,5°C-Budgets, Überschreitung des 1,75°C-Budgets in sieben Jahren) kein Raum. Dies galt schon im Zeitpunkt der Erhebung der Beschwerdeschrift (dort S. 157 ff.) und gilt erst recht in der gegenwärtigen Situation, die eine strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung gebietet (oben, I.4.). Die Folgen der Abschaffung der Nachsteuerung werden u.a. auch in der Stellungnahme des PIK (dort S. 10) ausdrücklich bestätigt und untermauert.

Es liegt auf der Hand und wird von der Bundesregierung auch nicht ernsthaft bestritten, dass die gerügten Mängel (Betrachtung der Zeit nach 2030 erst ab 2030; Nachsteuerung nur bei doppelter Zielverfehlung und nicht in zwei aufeinanderfolgenden Jahren; keine Nachsteuerung nach 2040) einer Verschiebung von Reduktionslasten in die Zukunft Vorschub leisten. Dies zeigt sich wiederum beispielhaft an den Eckpunkten des GMG

Anlage Bf. 49

wonach eine Evaluierung erst im Jahr 2030 erfolgen soll (Eckpunkte, Anlage Bf. 49, S. 2), obwohl die negativen Auswirkungen auf die Emissionsreduzierung offenkundig und z.B. bereits durch die als

Anlage Bf. 50

beigefügte Studie des Öko-Instituts belegt sind (dort zusammenfassend S. 10).

Allgemein sind für die Verschlechterungen beim Nachsteuerungsmechanismus und dessen lückenhafte Ausgestaltung schlicht und ergreifend keine rationalen Gründe, und erst recht keine mit Verfassungsrang, erkennbar: Warum sollte nicht nachgesteuert werden, wenn Zielverfehlungen nach 2030 bereits jetzt absehbar sind? Warum sollte nicht nachgesteuert werden, sobald die Projektionen Zielverfehlungen ausweisen, sondern nur, wenn dies zweimal nacheinander geschieht und nicht im Jahr zuvor ein Nachsteuerungsprogramm beschlossen wurde? Warum sollte die Zeit nach 2040 bei der Nachsteuerung vollständig außer Betracht bleiben und was ist der Vorteil, dies ggf. „später“ gesetzlich zu regeln? All diese Fragen beantwortet die Bundesregierung nicht, und versucht sich nicht einmal an einer Begründung, die über einen Verweis auf „Spielräume“ hinausgeht.

III. Fazit

Die Bundesregierung geht auf die aktuellen Entwicklungen (Stand des CO₂-Budgets, IGH-Gutachten) nicht ein. Im Übrigen bestreitet sie den Sachverhalt nicht, setzt sich in ihrer Argumentation aber auch nicht mit ihm auseinander. Sie versucht stattdessen effektiv, ihre Verantwortung auf die internationale und supranationale Ebene abzuwälzen und versteckt sich hinter „Spielräumen“, um offenkundige Mängel des Reduktionspfades und Schwächungen der Steuerungsarchitektur zu rechtfertigen. Damit kann sie in einer Situation, in der die nach Art. 20a GG maßgebliche Temperaturschwelle (jedenfalls vorerst) nicht mehr zu halten ist und daher ein strenger Rechtfertigungsmaßstab gilt, keinen Erfolg haben.

Die Bf. sehen weiteren verfahrensleitenden Beschlüssen des Gerichts, auch einer Terminierung, gern entgegen und wiederholen angesichts der erheblichen Anzahl der Bf. ihre Bereitschaft zur organisatorischen Abstimmung in jeder möglichen Form.

Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen

q.e.s.
Rechtsanwalt
Dr. Johannes Franke