

GEULEN & KLINGER  
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen\*  
Prof. Dr. Remo Klinger\*  
Dr. Caroline Douhaire LL.M.  
Dr. Karoline Borwieck  
David Krebs  
Lukas Rhiel

**Per Kurier**

Bundesverfassungsgericht  
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

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

www.geulenklinger.com

16. Juli 2024

**Verfassungsbeschwerde**

1. **Deutsche Umwelthilfe e.V.**,  
vertreten durch den Vorstand,  
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell,  
- Beschwerdeführer zu 1) -
2. **Linus Jonathan Steinmetz**,  
[REDACTED],  
- Beschwerdeführer zu 2) -
3. **Bruno Saar**,  
[REDACTED],  
- Beschwerdeführer zu 3) -
4. **Henriette Unglaub**,  
[REDACTED],  
- Beschwerdeführerin zu 4) -
5. **Miriam Siebeck**,  
[REDACTED],  
- Beschwerdeführerin zu 5) -
6. **Jonathan Heckert**,  
[REDACTED],  
- Beschwerdeführer zu 6) -
7. **Marlene [REDACTED]**,  
gesetzlich vertreten durch [REDACTED],  
[REDACTED],  
- Beschwerdeführerin zu 7) -
8. **Levin Jarosch**,  
[REDACTED],  
- Beschwerdeführer zu 8) -

9. Hauke Engels,  
[REDACTED],  
- Beschwerdeführer zu 9) -
10. Amrei Lisann Paulina Feger,  
[REDACTED],  
- Beschwerdeführerin zu 10) -
11. Aurelia Stiegelmayr,  
[REDACTED],  
- Beschwerdeführerin zu 11) -
12. Frieda [REDACTED],  
gesetzlich vertreten durch [REDACTED],  
[REDACTED],  
- Beschwerdeführerin zu 12) -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen Professor Dr. Remo Klinger, Dr. Reiner Geulen, Dr. Caroline Douhaire LL.M., Dr. Karoline Borwieck, David Krebs und Lukas Rhiel, Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

**wegen**

Verletzung des Gebots der intertemporalen Freiheitssicherung und des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 Nr. 235).

Namens und in Vollmacht der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer erheben wir

**Verfassungsbeschwerde.**

Die Vollmachten werden als **Anlage VB 1** beigelegt.

Wir rügen eine Verletzung der Beschwerdeführenden in ihrer durch das Grundgesetz, jedenfalls in Art. 2 Abs. 1 GG, umfassend und intertemporal geschützten Freiheit durch folgende Vorschriften des geänderten KSG:

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

§ 5a Sätze 1-3,

§ 8 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 4,

§ 9 Abs. 1 Sätze 1-3 und 5.

**Vorbemerkung:**

Wir bitten das Bundesverfassungsgericht darum, bei der Bearbeitung des Verfahrens die Dringlichkeit des Anliegens zu beachten.

In dieser Sache wird deshalb kein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt, weil davon ausgegangen wird, dass es bis zu einer Entscheidung nicht wieder desselben Zeitraums bedarf, wie derjenige, der zwischen der Erhebung der ersten Klimaschutzverfassungsbeschwerde im Jahr 2018 und Veröffentlichung des Klimaschutz-Beschlusses 2021 lag. Dies war von November 2018 bis zum 29. April 2021. Rechnet man hinzu, dass im Klimaschutz-Beschluss eine Umsetzungsfrist bis zum 31. Dezember 2022 gesetzt wurde, wären dies mehr als 4 Jahre.

Da es – wie darzulegen sein wird – hier vor allem darauf ankommt, das mit dem Gesetz verbundene Aufschieben der erforderlichen Klimaschutzanstrengungen in die Zukunft, vor allem in die Zeit ab 2030, zu verhindern, wäre dieses Ziel allein aufgrund dieser Verfahrensdauer nicht effektiv zu erreichen.

Die Unterzeichnenden haben aber zur Kenntnis genommen, dass der 1. Senat die im November 2023 erhobene Verfassungsbeschwerde zum Klimaschutzprogramm 2023 (1 BvR 2047/23) unter Ziffer 25 in die Jahresvorschau 2024 aufgenommen hat.

Wir nehmen daher an, dass der vorliegende Rechtsstreit deutlich schneller entschieden werden kann als das mit grundsätzlichen Rechtsfragen befasste Verfahren 2021.

Wir bitten um einen

**rechtlichen Hinweis,**

falls diese Annahme unzutreffend sein sollte.

Zur Begründung wird unter Voranstellung einer **Gliederung** Folgendes vorgetragen:

|       |  |    |
|-------|--|----|
| A.    | Einleitung.....  | 9  |
| I.    | Abschaffung des Emissionsminderungspfads.....  | 10 |
| II.   | Systematische Prokrastination der Klimaschutzanstrengungen.....  | 12 |
| 1.    | Mehrjährige und sektorübergreifende Gesamtrechnung führt zu Aufschub von Klimaschutzmaßnahmen .....        | 13 |
| 2.    | Kein Nachsteuern notwendiger Maßnahmen vor 2030 .....  | 14 |
| 3.    | Starre und lange Beschlussfristen anstelle schnellstmöglicher Nachsteuerung<br>15                          |    |
| III.  | Politischer Einfluss auf Projektionsdatenerstellung droht zu klimapolitischem Totalausfall zu führen ..... | 16 |
| IV.   | Instrumente des KSG nicht mehr auf Klimaneutralität ausgerichtet .....                                     | 18 |
| V.    | Novellierung erfordert Ambitionssteigerung, nicht -minderung .....   | 21 |
| VI.   | Nachträgliche Legalisierung fortgesetzten Rechtsbruchs.....  | 22 |
| B.    | Sachverhalt.....   | 25 |
| I.    | Globale Erderhitzung und ihre Folgen .....   | 25 |
| II.   | Pariser Klimaschutz-Übereinkommen.....   | 28 |
| III.  | Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019.....  | 29 |
| IV.   | Klimabeschluss des BVerfG .....  | 30 |
| V.    | Erstes Änderungsgesetz KSG 2021 .....  | 33 |
| VI.   | Umsetzung des KSG a.F. (2021): Systematischer Rechtsbruch .....  | 35 |
| VII.  | Globale und internationale Entwicklungen seit dem Klimabeschluss 2021 .....                                | 36 |
| 1.    | Sechster Sachstandsbericht des IPCC .....  | 37 |
| 2.    | Geringere CO <sub>2</sub> -Restbudgets durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse.....                      | 38 |
| 3.    | Erste „weltweite Bestandsaufnahme“ .....   | 40 |
| 4.    | Klimaschutzurteil des EGMR .....   | 42 |
| VIII. | Stand der deutschen Klimaschutzpolitik .....   | 44 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| IX. | KSG-Novelle 2024 – Der Beschwerdegegenstand .....        | 48 |
| X.  | Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer .....         | 51 |
| 1.  | Beschwerdeführer zu 1).....                              | 51 |
| 2.  | Beschwerdeführer zu 2).....                              | 51 |
| 3.  | Beschwerdeführer zu 3).....                              | 52 |
| 4.  | Beschwerdeführerin zu 4).....                            | 52 |
| 5.  | Beschwerdeführerin zu 5).....                            | 53 |
| 6.  | Beschwerdeführer zu 6).....                              | 53 |
| 7.  | Beschwerdeführerin zu 7).....                            | 53 |
| 8.  | Beschwerdeführer zu 8).....                              | 54 |
| 9.  | Beschwerdeführer zu 9).....                              | 54 |
| 10. | Beschwerdeführerin zu 10) .....                          | 55 |
| 11. | Beschwerdeführerin zu 11).....                           | 55 |
| 12. | Beschwerdeführerin zu 12) .....                          | 56 |
| C.  | Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde .....             | 56 |
| I.  | Beschwerdefähigkeit .....                                | 56 |
| 1.  | Beschwerdefähigkeit des Beschwerdeführers zu 1).....     | 56 |
| a.  | Wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte .....         | 57 |
| aa. | Lehre vom personalen Substrat .....                      | 57 |
| bb. | Urteil des EGMR vom 9. April 2024.....                   | 58 |
| (1) | Verbandsklagebefugnis bei globaler Erderhitzung .....    | 58 |
| (2) | EGMR und Völkerrechtsfreundlichkeit des GG .....         | 61 |
| (3) | Voraussetzungen des EGMR für Verbandsklagebefugnis ..... | 63 |
| (4) | Beschwerdeführer zu 1) erfüllt Voraussetzungen .....     | 64 |
| (a) | Anerkennung.....   | 64 |
| (b) | Organisation .....                                       | 65 |
| (c) | Tätigkeit .....  | 65 |
| (d) | Satzungszweck.....                                       | 66 |
| b.  | Zwischenergebnis .....                                   | 67 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 2.    | Beschwerdefähigkeit der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer zu 2) bis 12)..... | 68  |
| II.   | Beschwerdegegenstand .....  | 68  |
| III.  | Beschwerdebefugnis .....  | 68  |
| 1.    | Mögliche Verletzung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung .....               | 68  |
| a.    | Mögliche eingriffsähnliche Vorwirkung.....  | 69  |
| b.    | Mögliche fehlende Rechtfertigung .....  | 72  |
| aa.   | Mögliche Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes .....                         | 73  |
| (1)   | Kein verbindlicher differenzierter Emissionsminderungspfad .....                      | 74  |
| (2)   | Kein frühzeitiger Übergang zur Treibhausgasneutralität.....                           | 78  |
| (3)   | Keine Sicherstellung der Umsetzung beschlossener Maßnahmen... 81                      |     |
| (4)   | Kein orientierungsstiftendes Klimaschutzprogramm.....                                 | 83  |
| (5)   | Zwischenergebnis .....  | 85  |
| bb.   | Mögliche Verletzung von Art. 20a GG .....   | 86  |
| cc.   | Möglicher Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 GG und Vorbehalt des Gesetzes .....            | 91  |
| dd.   | Zwischenergebnis .....  | 93  |
| 2.    | Mögliche Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 8 EMRK .....              | 94  |
| 3.    | Betroffenheit .....   | 96  |
| a.    | Selbstbetroffenheit .....   | 96  |
| b.    | Gegenwärtige Betroffenheit.....   | 96  |
| c.    | Unmittelbare Betroffenheit.....   | 97  |
| IV.   | Frist.....  | 98  |
| V.    | Rechtswegerschöpfung .....  | 98  |
| VI.   | Subsidiarität.....  | 98  |
| VII.  | Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis .....   | 99  |
| VIII. | Ergebnis zur Zulässigkeit.....  | 99  |
| D.    | Begründetheit .....   | 99  |
| I.    | Verletzung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung.....                         | 100 |

|  |     |
|--|-----|
| 1. Eingriffsähnliche Vorwirkung auf geschützte Freiheit .....  | 100 |
| a. Schutzbereich .....   | 101 |
| b. Eingriff.....   | 102 |
| 2. Keine Rechtfertigung des Eingriffs .....  | 108 |
| a. Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.....   | 108 |
| aa. Kein verbindlicher differenzierter Emissionsminderungspfad .....                                       | 109 |
| (1) Verfassungsrechtliche Maßgaben .....   | 109 |
| (2) Subsumtion.....  | 112 |
| (a) Abschaffung verbindlicher sektorbezogener<br>Jahresemissionsmengen .....                               | 113 |
| (b) Abschaffung des jährlichen Emissionsminderungspfad .....   | 116 |
| (c) Zwischenergebnis .....   | 123 |
| bb. Systematische Prokrastination statt frühzeitiger Einleitung des<br>Übergangs zur THG-Neutralität ..... | 123 |
| (1) Verfassungsrechtliche Maßgaben .....   | 123 |
| (2) Subsumtion.....  | 124 |
| (a) Sektorübergreifende Gesamtrechnung setzt Anreiz für Aufschieben<br>.....                               | 125 |
| (b) Jahrzehnteweise Summierung setzt Anreiz für Aufschieben an Ende<br>des Jahrzehnts .....                | 128 |
| (c) Keine Nachsteuerung vor 2030 für nach 2030 .....   | 132 |
| (d) Starre und lange Fristen anstatt schnellstmöglicher Nachsteuerung<br>.....                             | 144 |
| (e) Politischer Einfluss auf Projektionsdatenerstellung .....  | 147 |
| (f) Verzögerung durch Verantwortungsdiffusion .....  | 155 |
| (g) Maßnahmenprogramme ignorieren Ziel der THG-Neutralität.....  | 157 |
| (3) Zwischenergebnis .....   | 160 |
| cc. Keine Verpflichtung zur Umsetzung der im Klimaschutzprogramm<br>enthaltenen Maßnahmen .....            | 161 |
| (1) Verfassungsrechtliche Maßgabe .....  | 161 |

|   |     |
|---|-----|
| (2) Subsumtion.....   | 163 |
| dd. Kein orientierungsstiftendes Klimaschutzprogramm.....                                   | 164 |
| (1) Verfassungsrechtliche Maßgaben .....  | 164 |
| (2) Subsumtion.....   | 167 |
| ee. Keine Heilung der Defizite durch Unionsrecht .....                                      | 169 |
| ff. Zwischenergebnis.....   | 170 |
| b. Verstoß gegen Art. 20a GG wegen Missachtung verbleibender CO <sub>2</sub> -Budgets ..... | 171 |
| aa. Maßgaben von Art. 20a GG .....  | 171 |
| (1) Klimaschutzgebot .....  | 171 |
| (2) Paris-Ziel als verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung ..                      | 172 |
| (3) Internationale Dimension .....  | 172 |
| (4) Aktualisierungspflicht .....  | 173 |
| bb. Subsumtion.....   | 175 |
| (1) Überprüfung anhand Budgetmaßstab .....  | 175 |
| (2) Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets.....   | 177 |
| (3) Fehlende Begrenzung der zulässigen Emissionen.....                                      | 180 |
| (4) Missachtung maßgeblicher Budgetwerte .....  | 183 |
| (5) Keine Rechtfertigung der Überschreitungen.....  | 187 |
| cc. Zwischenergebnis .....  | 194 |
| c. Verletzung von Art. 80 Abs. 1 GG und des Vorbehalts des Gesetzes .....                   | 194 |
| d. Ergebnis zu 2. ....  | 199 |
| 3. Ergebnis zu I.....   | 199 |
| II. Verletzung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit .....                    | 200 |
| III. Ergebnis und Zusammenfassung zur Begründetheit .....                                   | 203 |
| E. Anträge.....   | 204 |

## **A. Einleitung**

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die am 17. Juli 2024 in Kraft getretene Zweite Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 Nr. 235). Das Änderungsgesetz ist durch den Bundespräsidenten nach ungewöhnlich langer Prüfungszeit am 15. Juli 2024 ausgefertigt und am 16. Juli 2024 im Bundesgesetzblatt bekannt gemacht worden.

1

Dazu hat der Bundespräsident, ebenfalls ungewöhnlich, eine Pressemitteilung herausgegeben, nach der er (jedenfalls) keine „evidente Verfassungswidrigkeit“ feststellen konnte, womit er auf den für den Bundespräsidenten geltenden beschränkten materiellen Prüfungsmaßstab verweist.<sup>1</sup>

Das Änderungsgesetz wird als

2

### **Anlage VB 2**

in einer Version überreicht, die die Änderungen gegenüber der bisherigen Fassung und gegenüber dem Regierungsentwurf erkennbar macht.

Die Novelle des für den Klimaschutz entscheidenden gesetzlichen Regelwerks enthält mehrere Änderungen, die schon für sich genommen, jedenfalls aber in ihrem Zusammenwirken, mit verfassungsrechtlichen Maßgaben – insbesondere denen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – aufgestellt hat, unvereinbar sind.

3

Nachfolgend werden wir einleitend cursorisch auf einige Aspekte eingehen, die jeweils im Rahmen der weiteren Begründung der Verfassungsbeschwerde konkretisiert werden.

4

---

<sup>1</sup> [Der Bundespräsident - Pressemitteilungen - Bundespräsident fertigt Zweites Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes aus \(bundespraesident.de\).](#)

## Im Einzelnen:

### **I. Abschaffung des Emissionsminderungspfads**

Kernstück der Novelle ist, dass sich die Klimaschutzmaßnahmen der Bundesregierung nur noch an einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung messen lassen müssen. 5

Maßgeblich für das Regierungshandeln ist nunmehr eine Projektion zur Einhaltung der sektorübergreifenden summierten Jahresemissionsgesamtmengen für nur noch 3 Zeiträume, den Zeitraum 2021-2030, den Zeitraum 2031-2040 sowie den Zeitraum 2041-2045. 6

Erst wenn in zwei aufeinanderfolgenden Jahren die Projektionsdaten eine Überschreitung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen des Jahrzehnts 2021-2030 bzw. 2031-2040 ausweisen, muss die Bundesregierung mit zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen nachsteuern (§ 8 Abs. 1 und Abs. 4 KSG), wobei eine Nachsteuerung für das Jahrzehnt 2031-2040 erst ab 2030 erfolgen soll. 7

Damit ist der verbindliche Emissionsminderungspfad des KSG a.F. (2021) abgeschafft.<sup>2</sup> 8

Jährliche Minderungsziele und sektorbezogene Jahresemissionsmengen bleiben zwar auf dem Papier bestehen, ihre Verfehlung bleibt aber ohne Konsequenz. Entscheidend ist allein die Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen des jeweiligen Jahrzehnts. Statt eines verbindlichen Emissionsminderungspfads gibt es nur noch drei große „Emissionstöpfe“ – jeweils einen für die 2020er, einen für die 2030er und einen für die erste Hälfte der 2040er Jahre, wobei – wie auszuführen sein wird – die Novelle keine Verpflichtung zum Beschluss von Maßnahmen vorsieht, mit denen der letzte und für die Erreichung der Klimaneutralität entscheidende Emissionstopf der 40er Jahre eingehalten werden soll. 9

Diese „Alles-in-einen-Topf“-Methode verschleiert, wann in welchen Bereichen Reduktionsanstrengungen zu erbringen sind. Das mag man politisch als einen Zugewinn an „Flexibilität“ willkommen heißen. Mit dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung ist 10

---

<sup>2</sup> Ausführlich zu diesem Punkt unten Rn. 461 ff.

die hiermit einhergehende Verschleierung künftiger Reduktionsanstrengungen aber unvereinbar.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – (im Folgenden: Klimabeschluss) festgehalten, dass 11

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

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 254).

Diese Vorgabe zur Differenzierung der künftigen Klimaschutzanstrengungen verletzt die Novelle mit ihrer „Alles-in-einen-Topf“-Methode. 12

Es gibt nun keinen Hinweis mehr dafür, in welchen Jahren und in welchen Sektoren, welche Emissionseinsparungen erbracht werden müssen. Jede und jeder – sowohl politisch Verantwortliche als auch von möglichen Reduktionsmaßnahmen Betroffene – darf sich einreden, dass zunächst einmal woanders Emissionen eingespart werden, als im eigenen Verantwortungs- und Lebensbereich. 13

Die Betrachtung der über ein Jahrzehnt summierten Jahresemissionsgesamtmengen verbirgt den Verlauf künftiger Emissionsminderungen in einer „Black Box“. Welche Reduktionsanstrengungen sind in den 2020er oder 2030er Jahren beispielsweise im Verkehrssektor zu erwarten und von der Bundesregierung mit Maßnahmen zu unterfüttern, so dass sich Automobilindustrie und Automobilnutzer darauf einstellen können? Welche im Gebäudebereich, so dass die Immobilienwirtschaft, Hauseigentümer aber auch die Mieterinnen und Mieter wissen, was auf sie zukommt? Worauf muss sich die bäuerliche Landwirtschaft einstellen? Man weiß es schlicht nicht, weil jeder und jede sich sagen kann, dass die nötigen Maßnahmen im Zweifel nicht in demjenigen Sektor erbracht werden, der einen betrifft – schließlich musste der Verkehrssektor, der für die bisher deutlichsten Zielverfehlungen verantwortlich ist, bislang auch nicht liefern. Das ist das genaue Gegenteil eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts, wie ihn das 14

Bundesverfassungsgericht gefordert hat.<sup>3</sup> Und dies hat bereits jetzt ganz konkrete Auswirkungen. Schon jetzt sind drastische Strategieanpassungen der Autohersteller zu beobachten. Die geringe Planungssicherheit – verursacht durch die Novelle des KSG und wieder aufflammende Diskussionen über das Verbrenner-Aus in der EU – führt dazu, dass gleich mehrere Planungen für Batteriefabriken – ob in Kaiserslautern oder Schwarzheide bei Leipzig – gestoppt wurden.<sup>4</sup> Dies hat – neben den fatalen Konsequenzen für den Klimaschutz – Auswirkungen für ganze Regionen, für Arbeitsplätze, Fördergelder und Steuereinnahmen.

## II. Systematische Prokrastination der Klimaschutzanstrengungen

Doch damit nicht genug. 15

Der Gesetzgeber legalisiert und fördert mit der Novelle das Aufschieben und Hinauszögern von heute notwendigen Klimaschutzmaßnahmen. Die KSG-Novelle macht beim Klimaschutz die systematische Prokrastination von Reduktionsanstrengungen zum Gesetz.<sup>5</sup> 16

Dabei hat das BVerfG im Klimabeschluss klargestellt, dass ein grundrechtsschonendes Vorgehen erfordert, dass die zur Erreichung von Treibhausgasneutralität erforderlichen Transformationsprozesse „möglichst frühzeitig“ eingeleitet werden.<sup>6</sup> Dies wiederum erfordert, dass die hierfür notwendigen Maßnahmen frühzeitig beschlossen und umgesetzt werden. 17

Nahezu alle Änderungen des novellierten KSG dienen aber dem genauen Gegenteil, nämlich dem Aufschub von Klimaschutzmaßnahmen. Die Novelle ruft damit exakt diejenige Situation hervor, die das BVerfG als besonders grundrechtsgefährdend identifiziert hat, dass nämlich Klimaschutzmaßnahmen 18

---

<sup>3</sup> So auch *Wiedmann*, Klimaschutz ohne Sektorenziele, NVwZ 2024, 876 (881): „Für das Gelingen dieses „weichen“ Steuerungsansatzes ist aber essenziell, dass Privatpersonen und Unternehmen tatsächlich daran glauben, dass der KSG-Planungsrahmen eingehalten wird. Entsteht umgekehrt der Eindruck, dass dieser Rahmen nur ein politischer „Bluff“ ist, der eben nicht strikt eingehalten, sondern im Konfliktfall aufgelockert wird, dann wird die Steuerungswirkung verfehlt: Der politische Anreiz wird nicht ernst genommen, Verhaltensweisen werden nicht angepasst und schließlich steht der Gesetzgeber vor der Wahl, enorm einschneidende Maßnahmen „mit der Brechstange“ durchzusetzen oder die Klimaziele zu verfehlen.“

<sup>4</sup> [E-Autos: Wieso der Batteriestandort Deutschland langsam stirbt - Wirtschaft - SZ.de \(sueddeutsche.de\)](https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/e-autos-wieso-der-batteriestandort-deutschland-langsam-stirbt-wirtschaft-sz.de-sueddeutsche.de), Ausgabe vom 4. Juli 2024.

<sup>5</sup> Ausführlich zu diesem Punkt unten Rn. 528-673.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

„gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen, (...) in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden (müssen), und (...) dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120).

Auf einige in dieser Hinsicht besonders hervorstechende Regelungen der Novelle ist im Folgenden einleitend hinzuweisen:

19

### **1. Mehrjährige und sektorübergreifende Gesamtrechnung führt zu Aufschub von Klimaschutzmaßnahmen**

Die Aufgabe verbindlicher sektorbezogener Jahresemissionsmengen zugunsten einer jahrzehntweisen Betrachtung sektorübergreifender Jahresemissionsgesamtmengen bewirkt, dass die Übererfüllung einzelner Sektoren genutzt wird, um die Transformation zur Treibhausgasneutralität in anderen Sektoren zu verzögern.<sup>7</sup>

20

Diesen Effekt wird man getrost als die eigentliche politische Motivation dieser Novelle bezeichnen.<sup>8</sup> Dies zeigen sehr anschaulich die vom Bundesminister für Digitales und Verkehr im Vorfeld der Beschlussfassung des Deutschen Bundestages für den Fall des Scheiterns der Novelle des KSG ins Spiel gebrachten Fahrverbote als vermeintlich einzige Lösung zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen im Verkehrssektor.<sup>9</sup> Dies war zwar angesichts weniger einschneidender Alternativmaßnahmen eine überzogene Drohkulisse<sup>10</sup>, die ersichtlich darauf abzielte, der KSG-Novelle im Bundestag über die Ziellinie zu helfen. Sie zeigte aber den Kern des Gesetzesvorhabens: Treibhausgasreduzierende Transformationen entlang des nach dem KSG a.F. vorgegebenen nach Sektoren differenzierten Minderungspfad sollen gerade in den jetzt schon säumigen Sektoren weiter in die Zukunft aufgeschoben werden können. Es ging nicht darum, möglicherweise zu viel zu tun. Sinn des Ganzen war, vor allem im Verkehrssektor, die bestehenden Emissionsminderungslücken weiter vor sich herzuschieben.

21

---

<sup>7</sup> Ausführlich zu diesem Punkt unten Rn. 536 ff. sowie 544 ff.

<sup>8</sup> So auch Wiedmann, Klimaschutz ohne Sektorenziele, NVwZ 2024, 876 (878): „Vielmehr liegt der kaum verhohlene Zweck der Änderung darin, das Kerngesetz des deutschen Klimaschutzrechts abzuschwächen.“

<sup>9</sup> Vgl. <https://www.tagesschau.de/inland/wissing-fahrverbot-klimaschutzgesetz-100.html>

<sup>10</sup> Maßnahmen wie ein Tempolimit, die Abschaffung klimaschädlicher Subventionen wie des Diesel- und Dienstwagenprivilegs etc. hätten ebenfalls den gewünschten Erfolg erbracht.

Denn jeder Sektor hat in der Zeit nach 2030 nur noch geringe Treibhausgasmengen zur Verfügung und muss spätestens 2045 treibhausgasneutral sein. Ein Aufschieben von Maßnahmen führt daher dazu, dass die Minderungsanstrengungen in den Jahren nach 2030 umso größer werden und mit umso drastischeren Maßnahmen von einem hohen Emissionsniveau innerhalb nur noch kurzer Zeit zur Treibhausgasneutralität übergeleitet werden muss. 22

## **2. Kein Nachsteuern notwendiger Maßnahmen vor 2030**

Die Änderung des KSG hat zum Ergebnis, dass die Klimaschutzanstrengungen, die notwendig sind, um die Minderungsvorgaben für die Jahre nach 2030 einzuhalten auf die Zeit ab 2030 verschoben werden und dass, obwohl man bereits aufgrund der heute vorliegenden Projektionsdaten des Umweltbundesamts weiß, dass für diese Zeit ganz erhebliche zusätzliche und bis jetzt nicht beschlossene Klimaschutzanstrengungen zu erbringen sind, die zur Erreichung einer fairen Belastungsverteilung über die Jahrzehnte bereits in diesem Jahrzehnt begonnen werden müssten.<sup>11</sup> 23

Hierfür sorgt die grundlegende Novellierung des § 8 KSG. 24

Eine Zielverfehlung in den Jahren nach 2030 wird nun qua Gesetz bis 2030 ausgeblendet. Denn nach § 8 Abs. 1 KSG löst bis einschließlich des Jahres 2029 (!) nur die Überschreitung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen des Zeitraums 2021 bis einschließlich 2030 eine Pflicht zum Beschluss zusätzlicher Maßnahmen aus. Erst ab dem Jahr 2030 beschließt die Bundesregierung nach § 8 Abs. 4 KSG zusätzliche Maßnahmen, wenn die Projektionsdaten nach § 5a KSG in zwei aufeinanderfolgenden Jahren eine Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2031-2040 vorsehen. Da die Projektionsdaten nach § 5a Satz 1, 2. Halbsatz KSG erst ab dem Jahr 2029 vorliegen, heißt dies, dass nach § 8 Abs. 2 KSG erst Ende 2030 entsprechende Korrekturmaßnahmen für das bereits begonnene Jahrzehnt zu beschließen sind. 25

Dies ist deshalb gravierend, weil das Umweltbundesamt in seinen im März 2024 vorgelegten Projektionen mitgeteilt hat, dass die Treibhausgasemissionen in Deutschland in allen Jahren von 2031-2045 deutlich über den jährlichen Minderungswerten und damit aller Voraussicht nach auch über den noch festzulegenden summierten 26

---

<sup>11</sup> Ausführlich zu diesem Punkt unten Rn. 559 ff.

Jahresemissionsgesamtmengen dieser Zeiträume liegen werden.<sup>12</sup> Das Ziel der Treibhausgasneutralität 2045, so das Umweltbundesamt, wird mit den aktuell vorgesehenen Maßnahmen erheblich verfehlt.<sup>13</sup> Die mit den derzeitigen Politiken im Jahr 2045 verbleibenden Emissionen sind fünfmal so hoch, wie für das Erreichen von Netto-Treibhausgasneutralität erforderlich, so das Umweltbundesamt.<sup>14</sup> Selbst 2050 würde Netto-Treibhausgasneutralität noch nicht erreicht sein.<sup>15</sup>

Die Überprüfung dieser Projektionen durch den Expertenrat für Klimafragen hat ergeben, dass die Projektionsdaten das wahrscheinliche Ausmaß der Zielverfehlungen sogar noch unterschätzen.<sup>16</sup>

27

Im Zeitraum nach 2030 sind daher erhebliche zusätzliche Treibhausgasminderungsanstrengungen notwendig. Dabei sind die ab 2030 zur Verfügung stehenden Emissionsmengen schon nach dem KSG im Vergleich zu den 20er Jahren knapp bemessen und müssen aus verfassungsrechtlichen Gründen sogar noch geringer ausfallen. Diese sich schon heute abzeichnende Kluft im Zeitraum nach 2030 erst ab dem Jahr 2030 mit dem Beschluss von Gegenmaßnahmen zu begegnen, die dann regelmäßig erst mit weiterer Verzögerung umgesetzt werden und Wirkung entfalten wird „entsprechend gravierende Grundrechtsbeeinträchtigungen fordern“.<sup>17</sup>

28

Einem grundrechtsschonenden Umgang entspräche es daher, die absehbar nötigen strukturellen Entwicklungen zum Übergang zur Treibhausgasneutralität „möglichst frühzeitig“, d.h. bereits jetzt durch entsprechende Maßnahmen einzuleiten.<sup>18</sup> Das Gesetz schiebt stattdessen in § 8 KSG die schon heute absehbar erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen ohne ersichtlichen Sachgrund bis an das Ende des Jahrzehnts auf.

29

### **3. Starre und lange Beschlussfristen anstelle schnellstmöglicher Nachsteuerung**

Schließlich etabliert das novellierte KSG sowohl für die Nachsteuerung nach § 8 KSG als auch für das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG starre und lange Fristen, anstatt

30

---

<sup>12</sup> ausführlich unten Rn. 155 ff. m.w.N.

<sup>13</sup> ebd.

<sup>14</sup> ebd.

<sup>15</sup> ebd.

<sup>16</sup> ausführlich unten Rn. 165 ff. m.w.N.

<sup>17</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 262.

<sup>18</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

eine unverzügliche und somit frühzeitige Reaktion auf absehbare Zielverfehlungen vorzuschreiben.<sup>19</sup>

### **III. Politischer Einfluss auf Projektionsdatenerstellung droht zu klimapolitischem Totalausfall zu führen**

Grundlegende Voraussetzung eines (nach den Maßstäben der Novelle) rechtzeitigen Beschlusses hinreichend ambitionierter Klimaschutzmaßnahmen nach §§ 8 und 9 KSG ist das rechtzeitige Vorliegen inhaltlich-methodisch einwandfreier Projektionsdaten nach § 5a KSG. Denn ohne Projektionsdaten gibt es keine Nachsteuerung nach § 8 Abs. 1 und Abs. 4 KSG und ohne Projektionsdaten gibt es keinen tauglichen Beurteilungsmaßstab, ob und in welchem Umfang im Klimaschutzprogramm Maßnahmen festzulegen sind, vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3, Abs. 2 Satz 1 KSG. 31

Es ist deshalb für die tatsächliche Einhaltung der zugelassenen Emissionsmengen und damit für die Schonung der Grundrechte der Beschwerdeführenden von entscheidender Bedeutung, dass der Prozess zur Erstellung der Projektionsdaten verzögerungsfrei und frei von politischer Einflussnahme auf den Inhalt der Projektionsdaten abläuft. 32

Das Gegenteil ist nach § 5a KSG der Fall.<sup>20</sup> 33

Denn nach § 5a Abs. 1 Satz 2 und 3 KSG n.F. ist nunmehr bei der Beauftragung des für die Projektionsdatenerstellung zuständigen Forschungskonsortiums über die „Zusammensetzung, Leistungsbeschreibung und weiteren Vergabebedingungen der Beauftragung im Einklang mit dem Vergaberecht“ das Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft herzustellen. Zusammengefasst: Das Bundeskanzleramt und, sage und schreibe, 6 Bundesministerien. 34

Damit hat es nun ein einzelnes Ministerium durch Verweigerung seiner Zustimmung zur Zusammensetzung, Leistungsbeschreibung und/oder weiteren Vergabebedingungen in 35

---

<sup>19</sup> Ausführlich zu diesem Punkt unten Rn. 598 ff.

<sup>20</sup> Ausführlich zu diesem Punkt unten Rn. 612 ff.

der Hand, die Erstellung von Projektionsdaten zu vereiteln und damit die auf der sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung auf Grundlage der Projektionsdaten bauende Gesetzesarchitektur der KSG-Novelle zum Einsturz zu bringen.

Es droht mithin ein klimapolitischer Totalausfall auf Maßnahmenebene.

36

Besonders grundrechtsgefährdend ist, dass auch die Leistungsbeschreibung und damit Inhalt und Methodik der Projektionsdaten in die Hände der genannten Ministerien und des Bundeskanzleramts gelegt werden. Das Einvernehmen über die „Leistungsbeschreibung“ wird zum Einfallstor für politische Einflussnahme auf den Inhalt der Projektionsdaten. Dabei betont der Expertenrat für Klimafragen, dass für die inhaltliche Güte der Projektionsdaten von erheblicher Bedeutung ist, dass die zugrunde gelegten Parameter und Annahmen grundsätzlich ohne Einfluss des Auftraggebers ausgewählt werden, um illegitimer Einflussnahme oder gar Missbrauch vorzubeugen.<sup>21</sup>

37

Die Handlungspflichten nach dem novellierten KSG bauen ausschließlich auf der vorausschauenden Betrachtung der künftigen Emissionsentwicklung auf. Das Einvernehmen über die Leistungsbeschreibung für die Projektionsdatenerstellung ermöglicht, dass die Bundesregierung diese Vorausschau durch die rosarote Brille ihrer eigenen optimistischen Annahmen vornimmt mit der Folge, dass eigentlich notwendige Klimaschutzmaßnahmen unterbleiben.

38

Die scheinbar unspektakuläre Detailregelung über das Einvernehmen über die Leistungsbeschreibung nach § 5a Satz 3 KSG entpuppt sich daher bei näherer Betrachtung als potenziell fatale Hintertür, durch die die Bundesregierung ohne Beteiligung des Gesetzgebers das gesamte Ambitionsniveau des KSG dadurch konterkarieren kann, dass sie schöngefärbte Projektionen beauftragt. Der politische Einfluss auf die Projektionsdatenerstellung ist keine bloße Theorie, sondern bereits Realität. Dies zeigt die aktuelle Leistungsbeschreibung des UBA vom 14. März 2024, die wir als

39

### **Anlage VB 3**

in den relevanten Auszügen beifügen. Auf S. 27 heißt es dort:

---

<sup>21</sup> Näher unten Rn. 627 sowie Fn. 264.

„Neben Transparenz, Überprüfbarkeit und grundlegender Reproduzierbarkeit ist es dem AG wichtig, die Modellierung der Sektoren methodisch diverser zu gestalten. Deshalb haben die Bundesressorts über den „Beirat für Treibhausgas-Projektionen“ das UBA gebeten, a) in einem separaten Vorhaben ein Open Source Strommarktmodell zu entwickeln und es unter freier und offener Lizenz zu veröffentlichen und b) am UBA ein Open Source Softwaretool für die Integration sämtlicher Treibhausgase nach KSG-Sektoren und CRF-Kategorien als Schnittstelle zu den Sektormodellen zu entwickeln. Für Punkt a) wird das UBA im Rahmen eines Forschungsvorhabens auf einem bestehenden Open Source Modell aufbauen und es entsprechend der Erfordernisse der Berichterstattung weiterentwickeln lassen.“  
(Unterstreichung durch den Unterzeichnenden).

In dem dort genannten „Beirat für Treibhausgas-Emissionen“ sitzen die Vertreterinnen und Vertreter der 6 Bundesministerien und des Kanzleramts. Unter Einflussnahme dieses Beirats geht es also schon jetzt darum,

40

„die Modellierung der Sektoren methodisch diverser zu gestalten“.

Auf Seite 52 wird der politische Einfluss erneut deutlich, wenn es zur Zuschlagserteilung heißt:

41

„Alle Angebote, die den Bewerbungs- und Vertragsbedingungen entsprechen und preislich angemessen sind, werden abschließend hinsichtlich ihres fachlichen Umsetzungskonzeptes vergleichend bewertet. Parallel werden die Angebote mit diesen Umsetzungskonzepten mit dem Ressortkreis, konkret dem „Beirat für Treibhausgas-Projektionen“ geteilt, welcher berät.“

Zwar trifft am Ende das UBA eine eigenständige Entscheidung, da es vergaberechtlich nicht anders geht. Als weisungsgebundene Behörde, die das UBA ist, ist der politische Einfluss, der mit der Novellierung auf die Projektionsdatenerstellung ausgeübt wird, aber offenkundig.

42

#### **IV. Instrumente des KSG nicht mehr auf Klimaneutralität ausgerichtet**

Ein gleich auf mehreren Ebenen verfassungswidriger Rückschritt der Novelle des KSG gegenüber dem KSG a.F. besteht darin, dass das Ziel der Treibhausgasneutralität im

43

Jahr 2045, ja sogar der ganze Zeitraum nach 2040, auf Maßnahmenebene vollständig ausgeblendet wird.<sup>22</sup>

§ 9 Abs. 1 Satz 2 KSG a.F. sah noch vor, dass das Klimaschutzprogramm die Maßnahmen zur Erreichung der “nationalen Klimaschutzziele” enthalten musste. Die nationalen Klimaschutzziele sind (nach wie vor) die in § 3 Abs. 1 und 2 KSG genannten Ziele, mithin auch das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045, siehe § 3 Abs. 2 Satz 1 KSG. Der Bezug auf die “nationalen Klimaschutzziele” bewirkte also, dass das Klimaschutzprogramm auch auf das verfassungsrechtlich zwingende Ziel der Treibhausgasneutralität in § 3 Abs. 2 KSG ausgerichtet sein musste. 44

Mit der Novellierung des KSG wurde die verfassungsrechtlich erforderliche Ausrichtung des Klimaschutzprogramms auf das Ziel der Treibhausgasneutralität aufgegeben. 45

Denn nunmehr legt die Bundesregierung nach § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG in jedem Klimaschutzprogramm fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der “nationalen Klimaschutzziele gemäß § 3 Abs. 1” ergreifen wird. Mit der Novelle wurde also eine Beschränkung auf die nationalen Klimaschutzziele „gemäß § 3 Abs. 1“ eingeführt. Die nationalen Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1 KSG sind aber nur die für 2030 und 2040 vorgesehenen Zwischenziele. Das Ziel der Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 findet sich in § 3 Abs. 2 KSG. 46

Das Klimaschutzprogramm muss somit nach aktueller Rechtslage keine Maßnahmen mehr enthalten, die zur Treibhausgasneutralität führen. 47

Ein offenkundig verfassungswidriger Zustand. 48

Selbst die Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2041-2045, die nach § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG im Jahr 2034 per Rechtsverordnung festgelegt werden, sind für dann zu beschließende Klimaschutzprogramme nicht maßgeblich. Denn nach § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG ist die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen nur für die „Maßnahmen nach Satz 2“ maßgeblich. § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG regelt aber nur die Festlegung von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele nach § 3 Abs. 1 KSG. Dementsprechend können nach § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG auch nur die Jahresemissionsgesamtmengen maßgeblich 49

---

<sup>22</sup> Ausführlich zu diesem Punkt unten Rn. 652 ff.

sein, die zur Erreichung dieser Ziele festgelegt worden sind. Dies sind nur die Jahresemissionsgesamtmengen bis einschließlich 2040.

Die Bundesregierung müsste also selbst im Jahr 2040 kein Klimaschutzprogramm beschließen, das Maßnahmen zur Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2041-2045 und zur Erreichung von Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 enthält. Mit anderen Worten: Sie muss nach nun geltender Rechtslage ab 2040 überhaupt kein Klimaschutzprogramm mehr beschließen und umsetzen. Nach 2040 entsteht ein regelloser Zustand, obwohl ab 2040 binnen 5 Jahren Klimaneutralität vorliegen soll.

50

Diesem erstaunlichen Befund wird auch nicht durch den Nachsteuerungsmechanismus des § 8 KSG abgeholfen.

51

Denn § 8 Abs. 4 KSG nimmt ebenfalls nur die Zeit bis in das Jahr 2040 in den Blick. Hiermit stimmt überein, dass die Projektionsdatenerstellung nur bis 2040 reicht und darüber hinaus nur das Einzeljahr 2045 umfasst, vgl. § 5a Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 KSG. Der Nachsteuerungsmechanismus läuft im Jahr 2040 einfach aus, ohne dass ein vergleichbares Instrument zur Einhaltung der weiteren Jahresemissionsgesamtmengen an seine Stelle tritt.

52

Die zentralen Handlungsinstrumente des KSG, das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG und die Nachsteuerung nach § 8 KSG, enden ohne erkennbaren Grund abrupt im Jahr 2040. Es findet sich im novellierten KSG nicht einmal eine Regelung, nach der die Bundesregierung verpflichtet würde, mit ausreichendem zeitlichem Vorlauf einen Gesetzesentwurf zur Fortführung des Maßnahmeninstrumentariums für die Zeit nach 2040 vorzulegen.

53

Das bedeutet, dass das letzte und besonders herausfordernde Kapitel auf dem Weg zur Treibhausgasneutralität in der Klimaschutzpolitik ausgeblendet wird und selbst Ende der 30er, Anfang der 40er Jahre keine Handlungsinstrumente vorgesehen sind, mit denen im Jahr 2045 Treibhausgasneutralität zu erreichen ist. Die zur Erreichung von Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 erforderlichen Maßnahmen werden hierdurch nicht nur aufgeschoben, sondern sogar vollständig ignoriert, anstatt in verfassungskonformer Weise "möglichst frühzeitig" ergriffen und eingeleitet zu werden. Zudem liegt hierin ein

54

offenkundiger Verstoß gegen Art. 20a GG<sup>23</sup> und der Pflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zur Etablierung eines Schutzkonzepts, das auf die Erreichung von Treibhausgasneutralität zielt.<sup>24</sup>

## V. Novellierung erfordert Ambitionssteigerung, nicht -minderung

Verfassungsrechtlich gefordert wäre demgegenüber eine Novelle mit gänzlich anderer Stoßrichtung. 55

Statt den Rechtsrahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele in verfassungswidriger Weise aufzuweichen, ist eine deutliche Ambitionssteigerung durch eine Reduktion der bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität zugelassenen Emissionsmengen erforderlich.<sup>25</sup> 56

Hierzu drängen zum einen die Erkenntnisse aus dem zwischenzeitlich erschienenen Sechsten Sachstandsbericht des IPCC, der zeigt, dass die Erderwärmung „schneller und folgenschwerer“ verläuft als bisher angenommen.<sup>26</sup> 57

Zum anderen haben sich zuletzt die verfassungsrechtlich maßgeblichen Budgetwerte für das Einhalten der Pariser Temperaturgrenzen durch wissenschaftliche Erkenntnisfortschritte erheblich verringert, wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seiner jüngsten Aktualisierung der deutschen CO<sub>2</sub>-Restbudgets für das Einhalten der Temperaturgrenzen des Pariser Übereinkommens mitteilt.<sup>27</sup> 58

Auch der von Deutschland mitgetragene Beschluss zum Ergebnis der ersten weltweiten Bestandsaufnahme nach Art. 14 des Pariser Übereinkommens aus dem Jahr 2023 hält fest, dass sich das Restbudget für eine Einhaltung der Pariser Temperaturgrenzen rasch erschöpft.<sup>28</sup> 59

---

<sup>23</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 198.

<sup>24</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 155.

<sup>25</sup> Zu diesem Punkt ausführlich unten Rn. 721 ff.

<sup>26</sup> So die Einordnung des Umweltbundesamtes, siehe <https://www.umweltbundesamt.de/themen/ipcc-bericht-klimawandel-verlaeuft-schneller>, ausführlicher unten Rn. 120 ff.

<sup>27</sup> Anlage VB 4, SRU-Stellungnahme vom März 2024, „Wo stehen wir beim CO<sub>2</sub>-Budget? Eine Aktualisierung“, abrufbar unter [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04\\_Stellungnahmen/2020\\_2024/2024\\_03\\_CO2\\_Budget.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2024_03_CO2_Budget.pdf?__blob=publicationFile&v=8), ausführlich unten Rn. 123 ff.

<sup>28</sup> Ausführlich unten Rn. 136 ff.

Zudem haben sich mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vom 9. April 2024 im Fall „KlimaSeniorinnen Schweiz“ die rechtlichen Rahmenbedingungen in entscheidender Weise verändert.<sup>29</sup>

60

Der EGMR zieht – wie diese Verfassungsbeschwerde darlegen wird – die Grenzen des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraum gerade bei der Festlegung der Reduktionsziele bzw. der zulässigen Emissionsmengen enger als noch das BVerfG im Klimabeschluss. Dort billigte das BVerfG dem Gesetzgeber zu, die nach der Berechnungsmethode des Sachverständigenrats für Umweltfragen auf Grundlage der Daten des IPCC ermittelten deutschen CO<sub>2</sub>-Budgets erheblich – mit Blick auf das 1,5 °C-Ziel sogar um ein Vielfaches – zu überschreiten. Damit gestattete das BVerfG dem Gesetzgeber, eine hochriskante Wette einzugehen. Er durfte nämlich hiernach ohne tatsächliche Anhaltspunkte, d.h. willkürlich, darauf setzen, dass die verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets tatsächlich erheblich oder gar (mit Blick auf das 1,5°C-Ziel) um ein Vielfaches höher ausfallen als vom IPCC und vom SRU auf der Grundlage der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse angenommen wird – obwohl sie mindestens genauso wahrscheinlich auch geringer ausfallen könnten.

61

Diese Verfassungsbeschwerde wird zeigen, dass diese hochriskante Herangehensweise mit der Stärkung des Vorsorgeprinzips durch den EGMR und der daraus folgenden Einengung des Ermessensspielraum des Gesetzgebers nicht vereinbar ist. Angesichts der unproblematischen, ja sogar positiven Effekte einer Budgetunterschreitung einerseits und der andererseits katastrophalen Folgen einer erheblichen Budgetüberschreitung können die beidseitigen Ungewissheiten der angegebenen Budgetwerte nicht äquivalent betrachtet werden. Dies schlägt – wie ausführlich dargelegt werden wird – auch auf die verfassungsrechtliche Bewertung des im novellierten KSG geregelten Emissionsminderungspfads durch.

62

## **VI. Nachträgliche Legalisierung fortgesetzten Rechtsbruchs**

Auch wenn die Gesetzesbegründung den Versuch unternimmt, die Novelle als Fortschritt für den Klimaschutz zu deklarieren, dürfte das eigentliche Anliegen dieser Reform klar sein: Es geht darum, die aktuelle und die kommende Bundesregierung von zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen insbesondere in den besonders problematischen Sektoren zu

63

---

<sup>29</sup> EGMR, Urt. v. 9.4.2024 – 53600/20, BeckRS 2024, 6526, beck-online, im Folgenden bezeichnet als „Klimaschutzurteil des EGMR“, ausführlich unten Rn. 144 ff. sowie weiterführend an den relevanten Punkten in der Begründetheitsprüfung.

befreien, sie sollen späteren Bundesregierungen überantwortet werden. Der fortgesetzte Rechtsbruch durch die Missachtung der Pflicht zur Verabschiedung von Sofortprogrammen insbesondere im Verkehrs- und Gebäudesektor und die Verabschiedung eines offensichtlich rechtswidrigen Klimaschutzprogramms sollen legalisiert werden.

Wer erwartet hatte, dass der Klimabeschluss das Bewusstsein der verantwortlichen politischen Akteure der Bundesregierung für die Verbindlichkeit gesetzlicher Klimaschutzverpflichtungen vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Pflichten aus Art. 20a GG und der intertemporalen Freiheitssicherung schärfen würde, muss enttäuscht sein. Die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung ist gekennzeichnet durch ständige und bewusst begangene Rechtsbrüche.

64

Diesen Befund kann man an fast allen Vorschriften des KSG festmachen, die eine materielle Rechtspflicht festlegen.

65

So wurden die Sofortprogramme nach § 8 KSG in den Jahren 2021, 2022 und 2023 nicht oder mit offensichtlich zur Zielerreichung ungeeignetem Inhalt beschlossen, was rechtswidrig ist.<sup>30</sup> Projektionsberichte nach § 10 Abs. 2 KSG erschienen mit deutlicher Verspätung.<sup>31</sup>

66

Im Herbst 2023 und damit fast 4 Jahre nach dem Inkrafttreten des KSG a.F. beschloss die Bundesregierung erstmals ein Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG, das nach den rechtlichen Maßstäben des KSG a.F. wegen der deutlichen Verfehlung der Jahresemissionsmengen in allen Sektoren, bis auf den Sektor Landwirtschaft, rechtswidrig war.<sup>32</sup>

67

Die Klimaschutzberichte nach § 10 Abs. 1 KSG werden regelmäßig ein Jahr zu spät vorgelegt, so beispielsweise der am 30. Juni 2023 fällige Bericht für das Berichtsjahr

68

---

<sup>30</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 30. November 2023 – OVG 11 A 1/23 u.a.

<sup>31</sup> Nach § 10 Abs. 2 Satz 2 KSG ist dieser zum 31. März eines Jahres vorzulegen. Tatsächlich wurde er im Jahr 2023 am 1. August 2023 veröffentlicht. Der vorherige Projektionsbericht 2021 wurde sogar erst im November 2021 dem Bundestag zugeleitet (vgl. BT-Drs. 19/32706).

<sup>32</sup> Urteile des OVG Berlin-Brandenburg vom 16. Mai 2024 – OVG 11 A 22/21 und OVG 11 A 31/22 – zu den Klimaschutzprogrammen nach § 9 und § 3a KSG: [„Klimaklagen“ der DUH erfolgreich - 18/24 - Berlin.de](#). Nachdem es zwischenzeitlich aufgrund der Projektionsdaten 2024 des UBA so aussah, als könnte das Klimaschutzprogramm durch die Einführung der jahrzehntweisen und sektorübergreifenden Gesamtrechnung für den Zeitraum 2021-2030 zumindest vor dem neuen KSG bestehen und damit nachträglich „legalisiert“ werden, hat der Expertenrat für Klimafragen diese Annahme widerlegt und geht von entgegen der UBA-Einschätzung von einer Überschreitung (auch) der summierten Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2021-2030 aus, vgl. ausführlich unten Rn. 152 ff.

2022 erst am 3. Juni 2024.<sup>33</sup> Auch zu dieser Praxis hat der Beschwerdeführer zu 1) am 1. Juli 2024 Klage zum Verwaltungsgericht Berlin erhoben.

Das nach § 15 KSG a.F. spätestens im Jahr 2023 vorzulegende Programm für eine klimaneutrale Bundesverwaltung wurde nicht verabschiedet. Nachdem der Beschwerdeführer zu 1) auch dazu eine Klage angedroht hatte, wird das Programm nun in § 15 KSG auf Ende 2024 verschoben.

69

Das KSG a.F., das verabschiedet worden war, damit die Klimaschutzpolitik „insgesamt auf solide Grundlagen gestellt und verbindlich gemacht“<sup>34</sup> wird, war den verantwortlichen Akteuren offenbar zu verbindlich. Oder mit den Worten des für Klimaschutz federführenden Bundesministers: "Keine Sau hat sich darangehalten".<sup>35</sup> Anstatt aber für die, neu-deutsch gesagt, Compliance zu sorgen, wird stattdessen das Gesetz entkernt. Nicht die Politik folgt dem Klimaschutzgesetz, wie bei Verabschiedung des KSG a.F. (2019) beabsichtigt, sondern das Klimaschutzgesetz wird den Versäumnissen der Politik angepasst.

70

Jede Bürgerin und jeder Bürger, die oder der gegen das Gesetz verstößt, muss mit Konsequenzen rechnen – seien es Bußgelder oder Strafen oder die staatliche Vollstreckung von Handlungspflichten durch Zwangsmittel wie Zwangsgeld, Zwangshaft oder kostenpflichtiger Ersatzvornahme. Der Staat hingegen genießt den Luxus, im Angesicht drohender Verurteilungen sein ursprünglich rechtswidriges Handeln durch Anpassungen der Gesetze selbst ins Recht setzen zu können. Das ist demokratisch legitim. Damit dieses Recht nicht missbraucht wird und in rechtsstaatliche Beliebigkeit führt, ist ihm diese Möglichkeit jedoch nur in den Grenzen des Grundgesetzes, insbesondere der Gewährleistungen der Grundrechte, eingeräumt.

71

Diese Grenzen wurden mit der Novelle des KSG deutlich überschritten.

72

---

<sup>33</sup> BT-Drs. 20/11660.

<sup>34</sup> BT-Drucks. 19/14337, S. 17, zitiert in BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 6.

<sup>35</sup> [https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/innenpolitik/id\\_100192322/robert-habeck-liefert-sich-heftige-debatte-mit-klimaschuetzern.html](https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/innenpolitik/id_100192322/robert-habeck-liefert-sich-heftige-debatte-mit-klimaschuetzern.html)

## B. Sachverhalt

### I. Globale Erderhitzung und ihre Folgen

Die seit mehreren Jahrzehnten zu beobachtende, im klimageschichtlichen Vergleich stark beschleunigte Erwärmung der Erde beruht nach einhelliger wissenschaftlicher Auffassung auf der durch anthropogene Emissionen hervorgerufenen Veränderung des Stoffhaushaltes der Atmosphäre, insbesondere durch den Anstieg der CO<sub>2</sub>-Konzentration.<sup>36</sup>

73

Bis zu welcher Höhe und mit welcher Geschwindigkeit die Temperatur weiter ansteigt, hängt vom Anteil der Treibhausgase in der Atmosphäre und damit maßgeblich vom Umfang der durch menschliches Verhalten emittierten Treibhausgase ab, insbesondere vom CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Es besteht mit hoher Sicherheit eine beinahe lineare Beziehung zwischen CO<sub>2</sub>-Emissionen und der globalen Erwärmung.<sup>37</sup>

74

Die bereits präsenten und voraussichtlichen weiteren Auswirkungen der globalen Erderhitzung werden im Klimabeschluss des BVerfG vom 24. März 2021 instruktiv zusammengefasst.<sup>38</sup> Diese Ausführungen machen sich die Beschwerdeführenden zu eigen.

75

Demnach zeigen die Folgen klimabedingter Extremereignisse wie Hitzewellen, Dürren, Starkregenereignisse, Überschwemmungen, Wirbelstürme sowie Wald- und Flächenbrände nach wissenschaftlicher Einschätzung eine signifikante Verwundbarkeit des Menschen gegenüber dem Klimawandel.<sup>39</sup> Das BVerfG hält fest:

76

„Folgen solcher klimabedingter Extremereignisse umfassen eine Unterbrechung der Nahrungsmittelproduktion und Wasserversorgung, Schäden an Infrastruktur und Siedlungen, Erkrankungen und Todesfälle sowie Konsequenzen für die psychische Gesundheit und das Wohlbefinden der Menschen. Durch den Klimawandel gefährdet ist vor allem die menschliche Gesundheit. Witterungs- und Klimaveränderungen können dazu führen, dass Infektionskrankheiten sowie nichtübertragbare Krankheiten wie Allergien zunehmen oder sich die Symptome bei bereits bestehenden Herz-Kreislauf- und Atemwegserkrankungen verstärken. Extremereignisse wie Stürme, Hochwasser, Lawinenabgänge oder Erdbeben gefährden Leib und Leben unmittelbar; sie können außerdem zu sozialen und psychischen Belastungen und Störungen wie Stress, Angstzuständen und Depressionen

<sup>36</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, juris, Rn. 18; IPCC, AR6WGI, SPM-4 f., SPM-8; UBA, Klima und Treibhauseffekt, 2020, S. 2 f.

<sup>37</sup> Vgl. IPCC, AR6WGI, SPM-16, SPM-36.

<sup>38</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 22 ff.

<sup>39</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 23.

führen (UBA, Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2019, S. 31).“

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 23

Wie das BVerfG weiter ausführt, hat die globale Erderhitzung auch in Deutschland bereits vielfache Auswirkungen, die bei fortschreitender Erderhitzung in Intensität und Häufigkeit zunehmen werden. So führt das BVerfG unter Verweis auf den Monitoringbericht 2019 des Umweltbundesamtes zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel aus, dass sich die Jahresmitteltemperatur in Deutschland im Vergleich zur vorindustriellen Zeit bis zum Jahr 2018 um 1,5 °C erhöht hat.<sup>40</sup> Laut dem aktuellen Monitoringbericht 2023 des UBA ist die Jahresmitteltemperatur bis zum Jahr 2022 statistisch gesichert sogar bereits um 1,7°C angestiegen.<sup>41</sup>

77

Das Umweltbundesamt hält in diesem aktuellen Bericht zum Anstieg der Jahresmitteltemperatur in Deutschland weiter fest:

78

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

UBA, Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2023, S. 19.

Dies hat Folgen für Ökosysteme, aber auch die menschliche Gesundheit.

79

Das BVerfG stellte bereits im Klimabeschluss fest, dass die Erderhitzung zu einer erhöhten Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Hitzetagen führt und der Klimawandel schon jetzt durch Hitzeereignisse die menschliche Gesundheit auch in Deutschland bedroht.<sup>42</sup>

80

---

<sup>40</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 23 mit Verweis auf UBA, Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2019, S. 7.

<sup>41</sup> UBA, Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2023, S. 19, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/monitoringbericht-2023>.

<sup>42</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 225 mit Verweis auf Bundesregierung, Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2020, S. 11; siehe auch UBA, Vulnerabilität Deutschlands gegenüber dem Klimawandel, 2015, S. 603.

Das Umweltbundesamt führt hierzu in seinem aktuellen Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel hierzu aus:

81

„Seit 1951 hat sich die Anzahl der Heißen Tage (= Tage mit einem Temperaturhöchstwert von mindestens 30°C) in Deutschland von im Mittel etwa drei Tagen pro Jahr auf derzeit etwa zehn Tage pro Jahr mehr als verdreifacht (siehe Abbildung 5 links). Mehr als 10 Heiße Tage gab es deutschlandweit vor 1994 noch nie, die Jahre mit den meisten Heißen Tage waren 2018, 2003 2015, 2022 und 2019. Der Anstieg der Heißen Tage ist trotz der großen Variabilität dieses Index von Jahr zu Jahr statistisch gesichert.“

UBA, Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2023, S. 23.

In deutschen Städten haben intensive 14-tägige Hitzeperioden mit einem mittleren Tagesmaximum der Lufttemperatur von mindestens 30 °C im Zeitraum 1950–2022 an Häufigkeit und Intensität zugenommen.<sup>43</sup> In Hamburg gab es zum Beispiel im Zeitraum 1950–1993 keine solche Hitzeperiode, seit 1994 gab es dort inzwischen hingegen schon sechs extreme Hitzewellen.<sup>44</sup> Die deutschlandweite Zunahme solcher Hitzeereignisse hat schwerwiegende Folgen für die menschliche Gesundheit. Das UBA hält fest:

82

„Vor allem in der Gruppe der alten und alleinlebenden Menschen kommt es während intensiver und langanhaltender Hitzeereignisse regelmäßig zu Todesfällen in relevanten Größenordnungen. Allein für die Jahre 2018 bis 2020 wird geschätzt, dass 19.300 Menschen der Hitze zum Opfer gefallen sind.“

UBA, Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2023, S. 39, 43.

Bei unverminderten Treibhausgasemissionen lassen Klimaprojektionen eine deutliche Verschärfung dieser Entwicklungen erwarten.<sup>45</sup>

83

Das BVerfG weist zudem auf ein erhöhtes Risiko für besonders hohe Sturmflutwasserstände an den deutschen Küsten und damit einhergehende Überschwemmungen der Küstengebiete wegen des infolge der Erderhitzung steigenden Meeresspiegels hin.<sup>46</sup> Besonders gefährdet ist eine Fläche von rund 13.900 Quadratkilometern mit 3,2 Millionen

84

---

<sup>43</sup> UBA, Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2023, S. 24.

<sup>44</sup> ebd.

<sup>45</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 24.

<sup>46</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 25.

dort wohnenden Menschen.<sup>47</sup> Sturmfluten bedrohen vor allem die Bewohner küstenna-  
her Städte wie Hamburg, Bremen, Kiel, Lübeck, Rostock und Greifswald.<sup>48</sup>

Zu den weiteren vom BVerfG genannten spürbaren Folgen des Klimawandels in  
Deutschland zählen sinkende Grundwasserstände und eine Zunahme von Dürre und  
Trockenheit.<sup>49</sup> 85

Neben Hitzeereignissen werden in Deutschland auch Starkregenereignisse, die in die-  
sem und den letzten Jahren in Deutschland für Überschwemmungen zu zahlreichen To-  
ten und großer Zerstörung führten, mit einer weiteren Erderhitzung häufiger auftreten  
und intensiver ausfallen.<sup>50</sup> 86

## II. Pariser Klimaschutz-Übereinkommen

Die Weltgemeinschaft hat erkannt, dass eine globale Reduktion der Treibhausgasemis-  
sionen bis hin zur Klimaneutralität erforderlich ist, um den anthropogenen Klimawandel  
zu stoppen und zumindest die schlimmsten Auswirkungen einer weiteren Erderhitzung  
zu verhindern. 87

Im Pariser Übereinkommen (Paris Agreement – PA –) verpflichteten sich daher am 12.  
Dezember 2015 insgesamt 194 Staaten und die EU, die Erderwärmung auf deutlich un-  
ter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen,  
da erkannt wurde, dass dies die Risiken und Auswirkungen der Klimaänderungen erheb-  
lich verringern würde, Art. 2 Abs. 1 lit. a PA. 88

In Art. 2 Abs. 2 PA vereinbarten die Vertragsstaaten, dass das Pariser Übereinkommen  
als Ausdruck der Gerechtigkeit und des Grundsatzes der gemeinsamen, aber unter-  
schiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unter-  
schiedlichen nationalen Gegebenheiten durchgeführt wird. 89

---

<sup>47</sup> ebd.

<sup>48</sup> ebd. mit Verweis auf UBA, Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den  
Klimawandel, 2019, S. 72.

<sup>49</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 26 – 27.

<sup>50</sup> Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland (KWRA 2021), Kurzzusammenfassung, S. 3 f.,  
abrufbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/dokumente/kurzzusammenfassung\\_kwra\\_2021.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/dokumente/kurzzusammenfassung_kwra_2021.pdf)

Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 PA führt die als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienende Konferenz der Vertragsparteien (sogenannte Conference of the Parties, kurz: COP) erstmals im Jahr 2023 und danach alle fünf Jahre eine Bestandsaufnahme der Durchführung dieses Übereinkommens durch, um die gemeinsamen Fortschritte bei der Verwirklichung des Zwecks dieses Übereinkommens und seiner langfristigen Ziele zu bewerten (als „weltweite Bestandsaufnahme“ bezeichnet). 90

Das Ergebnis dieser weltweiten Bestandsaufnahme dient nach Art. 14 Abs. 3 PA der Unterrichtung der Vertragsparteien für die auf nationaler Ebene zu entscheidende Aktualisierung und Verstärkung ihrer Maßnahmen und ihrer Unterstützung im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen dieses Übereinkommens sowie für die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit bei Klimaschutzmaßnahmen. 91

Das Pariser Übereinkommen wurde durch die Europäische Union und sieben ihrer Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, am 5. Oktober 2016 ratifiziert. Am 4. November 2016 trat es in Kraft und hat heute 195 Vertragsstaaten. 92

### **III. Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019**

Mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513)<sup>51</sup> reagierte der Gesetzgeber auf die anerkannte Notwendigkeit verstärkter Klimaschutzanstrengungen.<sup>52</sup> 93

Zweck des Gesetzes ist es, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten, § 1 Satz 1 KSG a.F. (2019). Grundlage ist nach § 1 Satz 3 KSG a.F. (2019) insbesondere die Verpflichtung nach dem Pariser Übereinkommen, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten. 94

Mit dem KSG a.F. (2019) sollte nach Vorstellung des Gesetzgebers „die Klimapolitik insgesamt auf solide Grundlagen gestellt und verbindlich gemacht“<sup>53</sup> werden.

---

<sup>51</sup> Im Folgenden als „KSG a.F. (2019)“ bezeichnet.

<sup>52</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 2 mit Verweis auf BT-Drucks. 19/14337, S. 17.

<sup>53</sup> BT-Drucks. 19/14337, S. 17.

Kernstück dieser mit dem KSG a.F. (2019) neu geschaffenen Verbindlichkeit waren die gesetzlich normierten Klimaschutzziele in § 3 Abs. 1 KSG a.F. (2019)<sup>54</sup> und die zu ihrer Erreichung festgelegten jährlich absinkenden, noch zulässigen Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren nach § 4 Abs. 1 Satz 1, 3 KSG a.F. (2019) i.V.m. Anlage 2 KSG a.F. (2019).

95

Die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung mussten die Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren (prognostisch) einhalten, § 4 Abs. 1 Satz 6 KSG a.F. (2019) i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 2, 3 KSG a.F. (2019). Ging die Prognose nicht auf und kam es zu Überschreitungen der zulässigen Jahresemissionsmengen in einem Sektor, so war nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG a.F. (2019) ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vorzulegen, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellen musste.

96

#### **IV. Klimabeschluss des BVerfG**

Auf mehrere Verfassungsbeschwerden unter anderem der hiesigen Beschwerdeführenden zu 2) - 8) erklärte das BVerfG mit Beschluss vom 24. März 2021<sup>55</sup> das KSG a.F. (2019) in seiner damaligen Form für teilweise verfassungswidrig.

97

Das BVerfG hielt fest, dass im nachlässigen Klimaschutz der Gegenwart bereits die aus heutiger Sicht unzumutbaren Grundrechtsbeschränkungen der Zukunft angelegt sind:

98

„Soll die Erderwärmung bei einer bestimmten Temperaturschwelle angehalten werden, darf nur noch die dieser Schwelle entsprechend begrenzte Menge an CO<sub>2</sub> emittiert werden; global verbleibt ein sogenanntes CO<sub>2</sub>-Restbudget. Wird über dieses Restbudget hinaus emittiert, wird die Temperaturschwelle überschritten.“

(...)

Ein unbegrenztes Fortschreiten von Erderwärmung und Klimawandel stünde aber nicht im Einklang mit dem Grundgesetz. Dem steht neben den grundrechtlichen Schutzpflichten vor allem das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG entgegen, welches die Gesetzgebung - verfassungsrechtlich maßgeblich - durch das Ziel konkretisiert hat, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (näher unten Rn. 208 ff.). Dieser Temperaturschwelle entspricht ein, wenn auch nicht

<sup>54</sup> § 3 Abs. 1 KSG a.F. (2019) besagte: „Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert. Bis zum Zieljahr 2030 gilt eine Minderungsquote von mindestens 55 Prozent.“

<sup>55</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177.

eindeutig quantifizierbares, aus dem globalen Restbudget abgeleitetes nationales CO<sub>2</sub>-Restbudget (unten Rn. 216 ff.). Ist dieses nationale CO-Budget aufgebraucht, dürften weitere CO<sub>2</sub>-Emissionen nur noch zugelassen werden, wenn das Interesse daran verfassungsrechtlich insbesondere gegenüber dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG überwiegt (siehe unten Rn. 198). Verhaltensweisen, die direkt oder indirekt mit CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden sind, wären also verfassungsrechtlich nur noch hinnehmbar, soweit sich die dahinterstehenden grundrechtlichen Freiheiten in der erforderlichen Abwägung durchsetzen könnten, wobei das relative Gewicht einer nicht klimaneutralen Freiheitsbetätigung in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter abnimmt. Indessen kommt Art. 20a GG im Hinblick auf eine Regulierung CO<sub>2</sub>-relevanter Verhaltensweisen zunehmend normatives Gewicht bereits zu, bevor das verfassungsrechtlich maßgebliche Budget vollends aufgebraucht ist, weil es, ungeachtet verfassungsrechtlicher Bedenken, weder verantwortlich noch realistisch wäre, CO<sub>2</sub>-relevante Verhaltensweisen zunächst unvermindert hinzunehmen, dann aber zum Zeitpunkt des vollständigen Verbrauchs des Restbudgets unvermittelt Klimaneutralität einzufordern. Je mehr vom CO<sub>2</sub>-Budget aufgebraucht ist, desto drängender werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Klimaschutzes und desto gravierender könnten Grundrechtsbeeinträchtigungen in verfassungsrechtlich zulässiger Weise ausfallen (vgl. Kment, NVwZ 2020, 1537 <1540>). So sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt. Klimaschutzmaßnahmen, die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen, müssen in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden, und würden dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 119 - 120)

Vor diesem Hintergrund stellte das BVerfG fest, dass Vorschriften, die jetzt CO<sub>2</sub>-Emissionen zulassen, eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit begründen, weil sich mit jeder CO<sub>2</sub>-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert und CO<sub>2</sub>-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird.<sup>56</sup>

99

Konkret herbeigeführt wurde diese eingriffsähnliche Vorwirkung im KSG a.F. (2019) durch die in § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG a.F. (2019) in Verbindung mit Anlage 2 zugelassenen Emissionsmengen.<sup>57</sup>

100

101

<sup>56</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 186.

<sup>57</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 187.

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser eingriffsähnlichen Vorwirkung setzte voraus, dass die zugrunde liegenden Regelungen den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes entsprechen.<sup>58</sup>

Das BVerfG überprüfte daher die Vereinbarkeit der in § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG a.F. (2019) i.V.m. Anlage 2 zugelassenen Treibhausgasemissionsmengen mit dem Gebot aus Art. 20a GG, einen angemessenen Beitrag zur Einhaltung der Temperaturgrenzen des Pariser Übereinkommens zu leisten.<sup>59</sup> Dafür griff es auf das vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) ermittelte nationale CO<sub>2</sub>-Budget für eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,75°C mit einer Wahrscheinlichkeit von 67% zurück, das dieser auf Grundlage der durch den "Weltklimarat" (Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen – Intergovernmental Panel on Climate Change, im Folgenden: IPCC) ermittelten globalen CO<sub>2</sub>-Restbudgets und dem Anteil Deutschlands an der Weltbevölkerung errechnet hatte.

**102**

Das BVerfG befand, dass die Emissionsfestlegungen des Gesetzgebers diesem nationalen CO<sub>2</sub>-Budget des Sachverständigenrats Rechnung tragen müssen, auch wenn es wegen naturwissenschaftlicher Unsicherheiten bei der Ermittlung globaler Restbudgets und normativer Unsicherheiten bei der Festlegung hieraus abgeleiteter nationaler CO<sub>2</sub>-Budgets kein zahlengenaues Maß für die verfassungsgerichtliche Kontrolle bieten kann.<sup>60</sup>

**103**

Das BVerfG stellte fest, dass die bis 2030 zugelassenen Emissionsmengen des KSG a.F. (2019) wegen der derzeit in der Berechnung des Restbudgets enthaltenen Unsicherheiten nicht gegen Art. 20a GG verstießen, obschon das vom SRU auf der Grundlage der Schätzungen des IPCC zur Wahrung einer 1,75 °C-Temperaturschwelle ermittelte Restbudget von 6,7 Gigatonnen bis zum Jahr 2030 weitgehend aufgebraucht und in der Folgezeit wohl überschritten würde.<sup>61</sup>

**104**

Das BVerfG stellte gleichwohl eine Unverhältnismäßigkeit der eingriffsähnlichen Vorwirkung fest, da der Gesetzgeber keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen hatte, die – wegen der gesetzlich bis 2030 zugelassenen Emissionen in späteren Zeiträumen

**105**

---

<sup>58</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 189.

<sup>59</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 196 ff.

<sup>60</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 236.

<sup>61</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 237.

möglicherweise sehr hohen – Emissionsminderungspflichten grundrechtsschonend zu bewältigen.<sup>62</sup>

Das Bundesverfassungsgericht stellte daher fest, dass die bis 2030 in § 3 Absatz 1 Satz 2 und § 4 Absatz 1 Satz 3 KSG a.F. (2019) in Verbindung mit Anlage 2 zugelassenen Emissionsmengen mit den Grundrechten unvereinbar waren, soweit eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach Maßgabe der Gründe genügende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlte. Das Bundesverfassungsgericht gab dem Gesetzgeber unter Anordnung der Fortgeltung der verfassungswidrigen Vorschriften auf, spätestens bis zum 31. Dezember 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 „nach Maßgabe der Gründe“ zu regeln.

106

## **V. Erstes Änderungsgesetz KSG 2021**

Der Gesetzgeber reagierte auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905, Nr. 59)<sup>63</sup>, das am 31. August 2021 in Kraft trat.

107

Aufgrund einer Verschärfung der europäischen Zielvorgaben wurden mit dieser Novelle auch die deutschen Klimaschutzziele im KSG a.F. (2021) gesteigert. So wurde in § 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG a.F. (2021) das Minderungsziel für das Jahr 2030 gegenüber dem Vergleichsjahr 1990 von 55 % auf 65 % angehoben und die Jahresemissionsmengen im Zeitraum bis 2030 der Anlage 2 KSG a.F. (2021) dementsprechend teilweise reduziert. Zudem wurde für 2040 ein Zwischenziel einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 88% gegenüber dem Niveau von 1990 festgelegt, § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG a.F. (2021) und das Zieljahr für die Erreichung nationaler Treibhausgasneutralität von 2050 auf 2045 vorgezogen und verbindlich gemacht, § 3 Abs. 2 Satz 1 KSG a.F. (2021).

108

Zur Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben aus dem Klimabeschluss wurde der Reduktionspfad für die Jahre 2031-2040 in Form von jährlichen Minderungszielen fortgeschrieben, § 4 Abs. 1 Satz 6 KSG a.F. (2021) i.V.m. Anlage 3. Die Aufteilung der jährlichen Minderungsziele in Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren im Zeitraum 2031 bis 2045 sollte durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit

109

---

<sup>62</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 182.

<sup>63</sup> Die Bestimmungen des KSG in seiner durch dieses Gesetz geänderten Fassung werden im Folgenden als KSG a.F. (2021) bezeichnet.

Zustimmung des Deutschen Bundestages erfolgen, § 4 Abs. 1 S. 8 i. V. m. Abs. 6 KSG a.F. (2021). Die Festlegung sollte im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis 2045 erfolgenden, § 4 Abs. 6 Satz 1 KSG a.F. (2021). Die per Verordnung festzulegenden Jahresemissionsmengen mussten dabei grundsätzlich gleichmäßig absinken sowie mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, den jährlichen Minderungszielen und den unionsrechtlichen Anforderungen im Einklang stehen § 4 Abs. 6 Satz 1, 2 KSG a.F. (2021). Zusätzlich war sicherzustellen, dass in jedem Sektor deutliche Reduzierungen der Treibhausgase erreicht werden, § 4 Abs. 6 Satz 3 KSG a.F. (2021).

Das grundlegende System zur Umsetzung des Emissionsminderungspfads wurde durch die erste Novelle hingegen nicht angetastet. Das Klimaschutzprogramm musste gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG a.F. (2021) weiterhin die Maßnahmen „zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele“ enthalten. Mit der Ausweitung der nationalen Klimaschutzziele in § 3 Abs. 1 und 2 KSG a.F. (2021) musste das Klimaschutzprogramm des KSG a.F. (2021) mit seinen Maßnahmen also nunmehr nicht nur bis zur Erreichung des 2030-Ziels einer Reduktion von 65% gegenüber dem Jahr 1990 reichen, sondern auch die Maßnahmen zur Erreichung einer 88%-Reduktion sowie zur Erreichung von Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 enthalten. Maßgeblich für diese Maßnahmen waren nach § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG a.F. (2021) die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen, die – wie oben gesehen – im Jahr 2024 für die Jahre 2031-2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041-2045 festzulegen gewesen wären. Bei Überschreitungen der Jahresemissionsmengen galt auch nach der ersten KSG-Novelle die Pflicht zur Vorlage und Beschluss eines Sofortprogramms gemäß des unveränderten § 8 Abs. 1, 2 KSG a.F. (2021).

110

Das KSG a.F. (2021) sah somit einen Emissionsminderungspfad bis hin zur Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 mit verbindlichen jährlichen und sektorbezogenen Emissionsmengen vor, dessen Einhaltung von der Bundesregierung laufend mit Maßnahmen des Klimaschutzprogramms nach § 9 Abs. 1 KSG und – bei unvorhergesehenen Überschreitungen von sektorbezogenen Jahresemissionsmengen – durch Sofortprogramme nach § 8 KSG sicherzustellen war.

111

Eine Verfassungsbeschwerde eines Teils der hiesigen Beschwerdeführenden gegen das KSF a.F. (2021), mit der insbesondere geltend gemacht wurde, dass der neu geregelte Emissionsminderungspfad immer noch nicht die geforderte Schonung künftiger grundrechtlicher Freiheit leiste, weil die nunmehr von 2021 bis 2045 zugelassenen

112

Emissionsmengen in Höhe von fast 8 Gigatonnen CO<sub>2</sub> jedes mit dem Pariser Klimaabkommen vereinbare CO<sub>2</sub>-Budget erheblich, teilweise sogar um ein Vielfaches überschreiten und daher gegen Art. 20a GG verstoße, wurde nicht zur Entscheidung angenommen.<sup>64</sup>

## **VI. Umsetzung des KSG a.F. (2021): Systematischer Rechtsbruch**

Wer erwartet hatte, dass der Klimabeschluss das Bewusstsein der handelnden Akteure für die Verbindlichkeit gesetzlicher Klimaschutzverpflichtungen vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Pflichten aus Art. 20a GG und der intertemporalen Freiheitssicherung geschärft hätte, wurde in der Folgezeit nach Inkrafttreten des KSG a.F. (2021) enttäuscht. **113**

Obwohl nach der gesetzgeberischen Konzeption das Klimaschutzprogramm nach § 9 Abs. 1 KSG a.F. (2021) der Kern der gesetzlichen Regelung war, mit dem der grundrechtsschonende Emissionsminderungspfad Wirklichkeit werden soll, stellte die Bundesregierung jahrelang schlicht kein Klimaschutzprogramm nach § 9 Abs. 1 KSG auf. **114**

Das dem jetzigen Klimaschutzprogramm 2023 vorangegangene „Klimaschutzprogramm 2030“ datierte vom Oktober 2019 – also zwei Monate vor Inkrafttreten des KSG a.F. (2019). Selbst nach der Verschärfung der Ziele und der teilweisen Verringerung der zulässigen Emissionsmengen im Zuge der Novelle zum KSG a.F. (2021) beließ es die Bundesregierung bis zum Beschluss des Klimaschutzprogramms vom 4. Oktober 2023 bei dem veralteten und ungenügenden Programm, obwohl es die gesetzliche Regelung erlaubt und geboten hätte, deutlich früher zu handeln.<sup>65</sup> Auch das Klimaschutzprogramm vom 4. Oktober 2023 verfehlt sowohl die Maßgaben des § 9 KSG a.F. (2021), also die Einhaltung der sektorbezogenen Jahresemissionsmengen, als auch – nach Feststellung des Expertenrates für Klimafragen – die Maßgaben des novellierten § 9 KSG, d.h. die Einhaltung der (summierten) Jahresemissionsgesamtmengen bis 2030. **115**

Die Verpflichtung zur Aufstellung von Sofortprogrammen nach § 8 Abs. 1 KSG, die bei Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellen sollen, wurde durch die dafür zuständigen Ministerien mehrfach missachtet. Im Jahr 2021 wurde **116**

---

<sup>64</sup> BVerfG, Beschluss vom 25. Mai 2022 – 1 BvR 188/22.

<sup>65</sup> § 9 Abs. 1 KSG a.F. sprach davon, dass das Klimaschutzprogramm „mindestens“ nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans zu beschließen ist.

kein Sofortprogramm für den Sektor Gebäude beschlossen. Im Jahr 2022 wurden in den Sektoren Gebäude und Verkehr zwar Sofortprogramme von den jeweils zuständigen Ministerien vorgelegt, die aber nach Einschätzung des Expertenrats für Klimafragen offensichtlich rechtswidrig waren, weil die Einhaltung der Jahresemissionsmengen für die Folgejahre erheblich verfehlt wird.<sup>66</sup> Die Bundesregierung hat auf einen förmlichen Beschluss dieser Programme dann sogar verzichtet. Im Jahr 2023 wurden schon gar keine Sofortprogramme mehr vorgelegt, weil man ja das Gesetz ändern wollte, was im Jahr 2023 aber nicht geschah.<sup>67</sup>

Vor dem OVG Berlin-Brandenburg hatte der Beschwerdeführer zu 1) wegen dieser Rechtsverstöße erfolgreich gegen die Bundesregierung geklagt. Das Oberverwaltungsgericht verurteilte zunächst die Bundesregierung zum Beschluss von Sofortprogrammen wegen der Zielverfehlungen in den Jahren 2021, 2022 und 2023 zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen in den Sektoren Verkehr und Gebäude in den Jahren 2024-2030. Erfolgreich war er auch in den am 16. Mai 2024 vor dem OVG Berlin-Brandenburg zum Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG und dem sog. LULUCF-Programm nach § 3a KSG verhandelten Verfahren.<sup>68</sup>

117

Damit steht fest, dass die Bundesregierung in gut 4,5 Jahren der Geltung des KSG a.F. (2019 und 2021) kein einziges gesetzeskonformes Maßnahmenprogramm auf den Weg gebracht hat.

118

## VII. Globale und internationale Entwicklungen seit dem Klimabeschluss 2021

Parallel zur fortgesetzten Missachtung der rechtlichen Bestimmung des KSG a.F. (2021) durch die Bundesregierung haben in der Folgezeit nach dem Klimabeschluss des BVerfG Entwicklungen und Ereignisse stattgefunden, die nicht nur zur rechtmäßigen Umsetzung der gesetzlich beschlossenen Klimaschutzziele und Emissionsmengen drängen, sondern eine weitere Steigerung der Ambition bei den vorgenommenen Reduktionen notwendig machen.

119

---

<sup>66</sup> <https://expertenrat-klima.de/news/news-veroeffentlichung-des-pruefberichts-zu-den-sofortprogrammen-2022-fuer-den-gebaeude-und-verkehrssektor/>

<sup>67</sup> [https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/09/ERK2023\\_Pruefbericht-Gebaeude-Verkehr.pdf](https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/09/ERK2023_Pruefbericht-Gebaeude-Verkehr.pdf)

<sup>68</sup> Siehe Urteile des OVG Berlin-Brandenburg vom 16. Mai 2024 – OVG 11 A 22/21 und OVG 11 A 31/22 – zu den Klimaschutzprogrammen nach § 9 und § 3a KSG a.F.: [„Klimaklagen“ der DUH erfolgreich - 18/24 - Berlin.de](#).

## 1. Sechster Sachstandsbericht des IPCC

So veröffentlichte der IPCC nur wenige Tage vor Beschluss des KSG a.F. (2021) am 9. August 2021 den Beitrag von Arbeitsgruppe I zum Sechsten Sachstandsbericht des IPCC (AR6-WGI), der sich mit den naturwissenschaftlichen Grundlagen des Klimawandels befasst.<sup>69</sup> Er zeigt, dass der Klimawandel „schneller und folgenschwerer“ verläuft als bisher angenommen.<sup>70</sup> Wetterextreme wie Hitzewellen, Dürren und Starkregenereignisse, die unter anderem im Sommer 2021 in Deutschland und anderen Ländern zu vielen Toten, Verletzten und schweren Verwüstungen geführt haben, mit jeder weiteren Erderwärmung häufiger und intensiver werden:

120

„Mit jedem weiteren Zuwachs an globaler Erwärmung werden Änderungen von Extremen weiterhin größer. Zum Beispiel führt jedes zusätzliche 0,5 °C globaler Erwärmung zu deutlich erkennbaren Zunahmen der Intensität und Häufigkeit von Hitzeextremen, einschließlich Hitzewellen (sehr wahrscheinlich), und Starkniederschlägen (hohes Vertrauen) sowie landwirtschaftlichen und ökologischen Dürren in manchen Regionen (hohes Vertrauen). (...)

Manche Extremereignisse, die in Beobachtungsdaten noch nie verzeichnet wurden, werden bei zusätzlicher globaler Erwärmung häufiger auftreten, selbst bei globaler Erwärmung von 1,5 °C.“

121

IPCC, AR6-WGI, Zusammenfassung für die politische Entscheidungsfindung, S. 16, B.2.2, abrufbar unter: [https://www.de-ipcc.de/media/content/AR6-WGI-SPM\\_deutsch\\_barrierefrei.pdf](https://www.de-ipcc.de/media/content/AR6-WGI-SPM_deutsch_barrierefrei.pdf)

AR6-WGI enthält zudem neue Aussagen bezüglich der Möglichkeit des Eintretens abrupter Klimaveränderungen und des Erreichens von Kipppunkten. Abrupte klimawandelbedingte Änderungen – wie der Zusammenbruch von Eisschilden, abrupte Veränderungen der Ozeanzirkulation, einige zusammengesetzte Extremereignisse und eine Erwärmung, die wesentlich über die als sehr wahrscheinlich bewertete Bandbreite der künftigen Erwärmung hinausgeht – mit „hohem Vertrauen“ nicht ausgeschlossen werden können. („cannot be ruled out“).<sup>71</sup> Die Wahrscheinlichkeit solcher Effekte mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit und erheblichen Folgen steigt mit zunehmender globaler Erwärmung („hohes Vertrauen“).<sup>72</sup>

122

---

<sup>69</sup> IPCC, AR6WGI; Zusammenfassung in deutscher Übersetzung und vollständiger Bericht verfügbar unter <https://www.de-ipcc.de/350.php>.

<sup>70</sup> So die Einordnung des Umweltbundesamtes, siehe <https://www.umweltbundesamt.de/themen/ipcc-bericht-klimawandel-verlaeuft-schneller>.

<sup>71</sup> IPCC, AR6WGI, Zusammenfassung für die politische Entscheidungsfindung, S. 29, C.3., abrufbar unter: [https://www.de-ipcc.de/media/content/AR6-WGI-SPM\\_deutsch\\_barrierefrei.pdf](https://www.de-ipcc.de/media/content/AR6-WGI-SPM_deutsch_barrierefrei.pdf).

<sup>72</sup> a.a.O. S. 29, C.3.2.

## **2. Geringere CO<sub>2</sub>-Restbudgets durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse**

Von besonderer Bedeutung ist, dass der Sachverständigenrat für Umweltfragen seine Angaben zum verbleibenden nationalen CO<sub>2</sub>-Budget für das Einhalten der Pariser Temperaturgrenzen von 1,5°C und deutlich unter 2°C im März 2024 umfassend aktualisiert. **123**

Die Stellungnahme wird als **124**

### **Anlage VB 4**

überreicht.

Dort aktualisiert der SRU zum einen die verbleibenden nationalen CO<sub>2</sub>-Budgets auf Grundlage der globalen Restbudgets, die der IPCC im eben genannten AR6-WGI von August 2021 ermittelt hatte. **125**

Hiernach betrug das deutsche CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,5°C- Grenze zum Beginn des Jahres 2024 noch gut 0,6 Gt CO<sub>2</sub>.<sup>73</sup> **126**

Das deutsche CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine ebenso wahrscheinliche wie unwahrscheinliche (50%) Einhaltung der 1,5°C-Grenze betrug zum 1. Januar 2024 noch 1,71 Gt CO<sub>2</sub>.<sup>74</sup> **127**

Das die wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,75°-Grenze berechnete deutsche CO<sub>2</sub>-Budget betrug ab dem 1. Januar 2024 4,8 Gt CO<sub>2</sub>.<sup>75</sup> **128**

Unterstellt man eine weitere Reduktion der Treibhausgasemissionsmengen entsprechend der im KSG für 2024-2030 in Anlage 2 festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen unter Berücksichtigung der Anrechnung nach § 4 Abs. 2 KSG sowie eine Reduktion in den Jahren 2030-2040 entsprechend der in Anlage 3 angegebenen jährlichen Minderungsziele, so werden diese drei vom SRU angegebenen Budgetwerte Ende des Jahres 2024, Ende des Jahres 2026 bzw. Anfang des Jahres 2035 restlos aufgezehrt sein, also etwa 10-20 Jahre vor dem geplanten Erreichen von Treibhausgasneutralität im Jahr 2045. **129**

---

<sup>73</sup> vgl. Anlage VB 4, SRU-Stellungnahme vom März 2024, „Wo stehen wir beim CO<sub>2</sub>-Budget? Eine Aktualisierung“, Auszug aus Tabelle 1, S. 3

<sup>74</sup> ebd.

<sup>75</sup> ebd.

Zusätzlich zu diesen drei Budgetwerten auf Grundlage des AR6-WGI gibt der SRU auch drei korrespondierende Budgetwerte, die neueste wissenschaftliche Erkenntnisse einer Studie aus dem Jahr 2023<sup>76</sup> berücksichtigen, die auf den neuesten Klimamodellen des im Frühjahr 2022 verabschiedeten Beitrags von Arbeitsgruppe III zum Sechsten Sachstandsbericht des IPCC (AR6-WGIII) beruhen.

130

Dieser neue wissenschaftliche Sachstand führt zu einer erheblichen Verringerung der globalen CO<sub>2</sub>-Restbudgets und damit auch zu einer Verringerung des auf Deutschland entfallenden Anteils hieran.

131

Der SRU führt hierzu aus:

132

„Berücksichtigt werden jedoch neue Emissionsdaten für die Jahre seit der letzten Aktualisierung des SRU (UBA 2024a; FRIEDLINGSTEIN et al. 2023) sowie wissenschaftliche Aktualisierungen des verbleibenden globalen CO<sub>2</sub>-Budgets durch FORSTER et al. (2023). Diese Aktualisierung der Auswertung im IPCC AR6 WG I (Bericht der Arbeitsgruppe I im sechsten Sachstandsbericht des Weltklimarats, IPCC 2021b) berücksichtigt zum einen die CO<sub>2</sub>-Emissionen der vergangenen Jahre (IPCC AR6-Budgets waren ab 2020 gültig) sowie neuere Berechnungen der aktuellen globalen Erwärmung. Zum anderen wird eine neuere Version eines Klimamodells verwendet. Dieses Modell, das bereits im AR6 WG III verwendet wurde (IPCC 2022), bildet den zuvor unterschätzten, kühlenden Effekt von Aerosolen besser als zuvor ab. Weil aber die Aerosoleinträge aufgrund der sinkenden Verbrennung fossiler Brennstoffe mittelfristig abnehmen werden und deren kühlender Einfluss somit zurückgeht, ist im Ergebnis bei den gleichen Emissionsszenarien mit einer stärkeren Erwärmung zu rechnen, als bislang ohne diesen Effekt prognostiziert worden war. Dadurch verringern sich die verbleibenden Budgets stärker als es allein aufgrund der Emissionen der vergangenen Jahre und der aktuellen globalen Erwärmung der Fall gewesen wäre (vgl. Abb. 2 im Anhang). Zudem wurde im Modell auch die Datenbank der Emissionspfade aktualisiert, die nun die neueren Szenarien aus dem AR6 WG III nutzt. Im AR6 WG I wurde die ältere Szenariendatenbank des SR1.5-Sonderberichts verwendet (IPCC 2018) (...)

Durch die methodisch verbesserten globalen Budgetzahlen sowie die seit der letzten Aktualisierung verursachten Emissionen und die gestiegene globale Durchschnittstemperatur sind die noch verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets kleiner geworden“.

Anlage VB 4, SRU-Stellungnahme vom März 2024, „Wo stehen wir beim CO<sub>2</sub>-Budget? Eine Aktualisierung“, S. 2

---

<sup>76</sup> Forster et al., Indicators of Global Climate Change 2023: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence, Earth System Science Data, 16, 2625–2658, 2024, abrufbar unter: <https://doi.org/10.5194/essd-16-2625-2024>.

Den Unterschied zwischen den Budgetzahlen auf Grundlage des AR6-WGI und den Budgetzahlen auf Grundlage des neuesten Klimamodells des AR6-WGIII und der neuesten wissenschaftliche Studie (Forster et al.) zeigt die nachfolgende Gegenüberstellung aus der Stellungnahme des SRU:

133

| Maximales CO <sub>2</sub> -Budget in Gt CO <sub>2</sub> ab 2024 | Deutschland      |                 |                 |
|---|------------------|-----------------|-----------------|
|   | 1,75 °C,<br>67 % | 1,5 °C,<br>50 % | 1,5 °C,<br>67 % |
| basierend auf IPCC AR6 <sup>1</sup>                             | 4,8              | 1,7             | 0,6             |
| basierend auf FORSTER et al. <sup>2</sup>                       | 3,9              | 0,1             | -0,6            |

134

Anlage VB 4, SRU-Stellungnahme vom März 2024, „Wo stehen wir beim CO<sub>2</sub>-Budget? Eine Aktualisierung“, Auszug aus Tabelle 1, S. 3

Auf Basis der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse (Forster et al.) ist also sowohl das deutsche Restbudget für eine wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,5°C-Grenze 67%, als auch das Restbudget für eine ebenso wahrscheinliche Überschreitung wie Einhaltung (50%) der 1,5°C-Grenze bereits heute überschritten.<sup>77</sup> Das auf den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende Restbudget für eine wahrscheinliche (67%) Einhaltung von 1,75°C beträgt nur 3,9 Gt CO<sub>2</sub> und ist damit fast eine Gigatonne CO<sub>2</sub> oder 18,75 % geringer als noch auf Grundlage des AR6-WGI. Es wird unter Zugrundelegung der obigen Reduktionsannahmen bereits Anfang des Jahres 2032 aufgebraucht sein.

135

### 3. Erste „weltweite Bestandsaufnahme“

Zudem wurde in den Jahren 2021-2023 erstmals die sogenannte „weltweite Bestandsaufnahme“ nach Art. 14 des Pariser Übereinkommens durchgeführt („Global Stocktake“).

136

Deren Ergebnis wurde in einer gemeinsamen CMA-Beschluss der Vertragsstaaten des Pariser Übereinkommens auf der UN-Klimakonferenz in Dubai im Dezember 2023 festgehalten.<sup>78</sup>

137

<sup>77</sup> Anlage VB 4, SRU-Stellungnahme vom März 2024, „Wo stehen wir beim CO<sub>2</sub>-Budget? Eine Aktualisierung“, S. 3: „Das deutsche CO<sub>2</sub>-Budget für 1,5 °C/50 % ist in der Tabelle positiv, jedoch dürfte die dort angegebene Menge an CO<sub>2</sub>-Emissionen bereits im ersten Viertel des Jahres 2024 ausgestoßen worden sein.“

<sup>78</sup> Decision 1/CMA.5, abrufbar unter [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\\_16a01E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf)

Der Beschluss wird als

138

### **Anlage VB 5**

in englischer Originalsprache beigefügt. Die Übersetzungen in der Beschwerdeschrift wurden mithilfe von <https://www.deepl.com/de/translator> gefertigt.

Der Beschlussinhalt stellt einen Konsens aller Vertragsparteien über die bisher im Rahmen des Übereinkommens von Paris erzielten gemeinsamen Fortschritte und über das weitere Vorgehen zur Verstärkung der Maßnahmen und der Unterstützung für eine wirksame Bekämpfung des Klimawandels dar.

139

Die Vertragsstaaten stellen in diesem Beschluss

140

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

Anlage VB 5, Nr. 24 des Beschlusses, Decision 1/CMA.5, abrufbar unter [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\\_16a01E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf).

Zudem äußern die Vertragsstaaten sich

141

„besorgt darüber, dass das Kohlenstoffbudget, das mit dem Erreichen des Temperaturziels des Pariser Abkommens vereinbar ist, jetzt gering ist und rasch erschöpft wird, und erkennen an, dass die historischen kumulativen Netto-Kohlenstoffdioxidemissionen bereits etwa vier Fünftel des gesamten Kohlenstoffbudgets für eine 50-prozentige Wahrscheinlichkeit der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C ausmachen.“

Anlage VB 5, Nr. 25 des Beschlusses, Decision 1/CMA.5, abrufbar unter [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\\_16a01E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf)

Trotz dieser prekären Ausgangslage bekräftigen die Staaten ihren Willen, die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu erreichen und insbesondere auch das 1,5°C-Ziel weiterzuverfolgen. Die Vertragsstaatenkonferenz

142

„3. *bekräftigt* das Temperaturziel des Pariser Abkommens, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und die Anstrengungen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau fortzusetzen, in der Erkenntnis, dass dies die Risiken und Auswirkungen des Klimawandels erheblich verringern würde;

143

4. *unterstreicht*, daß die Auswirkungen des Klimawandels bei einem Temperaturanstieg von 1,5 °C wesentlich geringer sein werden als bei 2 °C, und *beschließt*, die Bemühungen um eine Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C fortzusetzen;<sup>79</sup>

Anlage VB 5, Nr. 3 und 4 des Beschlusses, Decision 1/CMA.5, abrufbar unter [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\\_16a01E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf).

#### 4. Klimaschutzurteil des EGMR

Schließlich haben sich in rechtlicher Hinsicht die Rahmenbedingungen durch das Klimaschutzurteil des EGMR vom 9. April 2024 geändert.<sup>79</sup> 144

Der EGMR leitet hierin aus dem in Art. 8 EMRK enthaltenen Recht auf Leben und Gesundheit konkrete Klimaschutzverpflichtungen der Vertragsstaaten der EMRK ab. 145

Hinsichtlich der Zielfestlegung fordert der EGMR die 146

„Festlegung eines Zeitplans für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets für denselben Zeitraum oder einer anderen gleichwertigen Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels.“

(Rn. 550 Buchst. a des Urteils, eigene Übersetzung).

Der EGMR hält fest, dass bei dieser quantitativen Festlegung der Ermessensspielraum des Gesetzgebers reduziert ist: 147

„Insbesondere in Anbetracht der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Art und Weise, in der der Klimawandel die Rechte der Konvention berührt, und unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Dringlichkeit der Bekämpfung der nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels, der Schwere seiner Folgen, einschließlich der schwerwiegenden Gefahr, dass sie den Punkt der Unumkehrbarkeit erreichen, und der wissenschaftlichen, politischen und gerichtlichen Anerkennung eines Zusammenhangs zwischen den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels und dem Genuss (verschiedener Aspekte) der Menschenrechte (siehe oben, Randnr. 436), hält es der Gerichtshof für gerechtfertigt, dass dem Klimaschutz bei der Abwägung aller konkurrierenden Erwägungen erhebliches Gewicht zukommt. (...)

(A)us den vorstehenden Erwägungen (ergibt sich) eine Unterscheidung zwischen dem Umfang des Ermessensspielraums in Bezug auf das Bekenntnis des Staates zur Notwendigkeit der Bekämpfung des Klimawandels und seiner nachteiligen Auswirkungen und die Festlegung der hierfür erforderlichen Ziele einerseits und in Bezug auf die Wahl der Mittel zur Erreichung dieser Ziele andererseits.

<sup>79</sup> EGMR, Urteil vom 9. April 2024, 53600/20 („Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others vs. Switzerland“).

Was den ersten Aspekt anbelangt, so erfordern die Art und Schwere der Bedrohung und der allgemeine Konsens über die Bedeutung des übergeordneten Ziels eines wirksamen Klimaschutzes durch Gesamtziele für die Verringerung der Treibhausgasemissionen im Einklang mit den von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen zur Erreichung der Kohlenstoffneutralität einen geringeren Ermessensspielraum für die Staaten.“

(Rn. 542, 543 des Urteils).

Der EGMR stellt fest, dass der Staat die Pflicht hat,

148

„die einschlägigen THG-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten zu aktualisieren“.

(Randnummer 550 Buchst. d des Urteils).

Der EGMR formuliert auch Anforderungen an die Festlegung von Zwischenzielen- und -pfaden. Der Staat hat

149

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

(Rn. 550 Buchst. b des Urteils).

Der EGMR adressiert darüber hinaus – stärker als noch das BVerfG im Klimabeschluss, das im Wesentlichen die Regelungen über die zulässigen Emissionsmengen in den Blick nahm – die menschenrechtlichen Anforderungen an die Effektivität des Rechtsrahmens mit Blick auf die tatsächliche Umsetzung der zur Einhaltung der zulässigen Emissionsmengen erforderlichen Maßnahmen.

150

Er hält fest:

151

„Die Staaten haben eine positive Verpflichtung, den entsprechenden legislativen und administrativen Rahmen zu schaffen, der einen wirksamen Schutz der menschlichen Gesundheit und des menschlichen Lebens gewährleisten soll. (...)

Die Staaten sind auch verpflichtet, diesen Rahmen in der Praxis wirksam anzuwenden. Denn Vorschriften zum Schutz garantierter Rechte haben wenig Sinn, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werden, und die Konvention soll wirksame Rechte schützen, keine illusorischen. Die entsprechenden Maßnahmen müssen rechtzeitig und wirksam angewendet werden.“

(Rn. 538 des Urteils, ähnlich auch Rn. 548, 550 Buchst. e).

Der Rechtsrahmen muss ein rechtzeitiges, angemessenes und kohärentes Handeln der zum Klimaschutz verpflichteten Behörden sicherstellen: **152**

„(D)ie wirksame Wahrung der durch Artikel 8 des Übereinkommens geschützten Rechte erfordert, dass jeder Vertragsstaat Maßnahmen zur wesentlichen und schrittweisen Verringerung seiner jeweiligen Treibhausgasemissionen ergreift, um grundsätzlich innerhalb der nächsten drei Jahrzehnte Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen. In diesem Zusammenhang ist es für die Wirksamkeit der Maßnahmen erforderlich, dass die Behörden rechtzeitig, angemessen und kohärent handeln.“

(Randnummer 548 des Urteils, vgl. auch Randnummer 550 Buchst. e)

Zudem räumte der EGMR den Verbänden unter bestimmten Voraussetzungen das Recht ein, eine auf die Menschenrechte seiner Mitglieder und durch ihn repräsentierte Personenkreise gestützte Individualbeschwerde vor dem EGMR bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu erheben, die auf mangelndem staatlichem Schutz vor den Gefahren der globalen Erderhitzung beruhen. **153**

Auf weitere Einzelheiten der Entscheidung wird an entsprechender Stelle in der rechtlichen Würdigung einzugehen sein. **154**

### **VIII. Stand der deutschen Klimaschutzpolitik**

Am 15. März 2024 hat das Umweltbundesamt die Projektionsdaten 2024 veröffentlicht. **155**

Den Bericht des Umweltbundesamts fügen wir als **156**

#### **Anlage VB 6**

bei.

Das Zwischenziel nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG einer Minderung der jährlichen Treibhausgasemissionen um 65 % im Jahr 2030 gegenüber 1990 (entspricht einer Jahresemissionsgesamtmenge von 438 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. im Jahr 2030), würde gemäß der Projektionsdaten 2024 mit 455 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. knapp verfehlt werden.<sup>80</sup> **157**

---

<sup>80</sup> Anlage VB 6, Umweltbundesamt, Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse kompakt, Abbildung 2, S. 8.

Allerdings weisen die Projektionsdaten 2024 eine Unterschreitung der im Zeitraum von 2021-2030 sektorübergreifend zugelassenen Emissionsmengen in Höhe von 47 Mt CO<sub>2</sub>-Äquivalenten aus.

158

Die Sektoren Verkehr und Gebäude überschreiten die ihnen zugewiesenen ehemals verbindlichen Jahresemissionsmengen. Besonders deutlich ist die Überschreitung im Verkehrssektor. Der projizierte Treibhausgasausstoß übersteigt hier die ehemals verbindlichen Jahresemissionsmengen nach § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG a.F. (2021) i.V.m. Anlage 2 vom Jahr 2024 bis 2030 in jedem Jahr um 22-29 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente.<sup>81</sup> Im Jahr 2030 beträgt der projizierte Treibhausgasausstoß im Verkehrssektor 111 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente.<sup>82</sup> Zulässig wären im Jahr 2030 nach alter Rechtslage unter Zugrundelegung der Projektionsdaten des UBA und unter Berücksichtigung der Anrechnung nach § 4 Abs. 3 Satz 1 KSG a.F. eine Jahresemissionsmenge im Verkehrssektor von 82 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>. Diese Menge wird um 29 Millionen Tonnen bzw. um ca. 35 % überschritten.

159

In der Projektion werden diese Überschreitungen aber durch Übererfüllungen in den anderen Sektoren, insbesondere der Energiewirtschaft und in geringerem Maße der Industrie, ausgeglichen.<sup>83</sup>

160

---

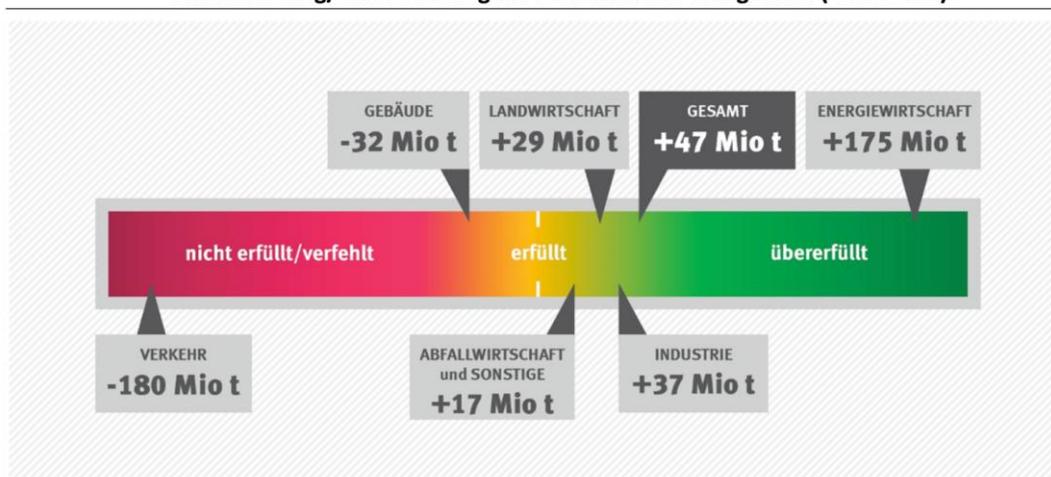
<sup>81</sup> Datenanhang mit Kernindikatoren zum Projektionsbericht 2024, Tabellenblatt „1 THG-Emissionen“, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/datenanhang-kernindikatoren-projektionsbericht-2024>.

<sup>82</sup> ebd.

<sup>83</sup> Anlage VB 6, Umweltbundesamt, Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse kompakt, Abbildung 2, S. 8, abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/thg-projektionen\\_2024\\_ergebnisse\\_kompakt.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/thg-projektionen_2024_ergebnisse_kompakt.pdf)

**Abbildung 2: Kumulierte sektorale Jahresemissionsgesamtmengen und kumulierte Zielerreichung/Zielverfehlung der KSG-Sektoren und gesamt (2021-2030)**

161



Anlage VB 6, Umweltbundesamt, Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse kompakt, Abbildung 2, S. 9, abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/thg-projektionen\\_2024\\_ergebnisse\\_kompakt.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/thg-projektionen_2024_ergebnisse_kompakt.pdf)

Damit sah es auf Grundlage der Projektionsdaten 2024 zwischenzeitlich so aus, als wäre unter der Geltung der jahrzehnteweisen und sektorübergreifenden Gesamtrechnung nach dem novellierten KSG die Bundesregierung auf Zielerreichungskurs für den Zeitraum bis 2030.<sup>84</sup>

162

Das Ziel der Netto-Treibhausneutralität im Jahr 2045 drohte allerdings schon laut den Projektionsdaten weiterhin verfehlt zu werden. Es verblieben mit den zum Stichtag im Oktober 2023 beschlossenen und in Kraft gesetzten Maßnahmen im Jahr 2045 ein Treibhausgasausstoß von 169 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq., was fast fünf Mal so viele Restemissionen sind, wie für das Erreichen von Netto-Treibhausgasneutralität voraussichtlich zulässig sein werden.<sup>85</sup>

163

Die Projektionsdaten weisen außerdem für den Zeitraum 2031-2040 eine deutliche Überschreitung der durch die jährlichen Minderungsziele in Anlage 3 KSG vorgezeichneten summierten Jahresemissionsgesamtmengen um 278 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. aus, was einer Überschreitung um 10 % entspräche.<sup>86</sup>

164

<sup>84</sup> vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 15.03.2024, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2024/03/20240315-deutschland-bei-klimazielen-2030-erstmalig-auf-kurs.html>.

<sup>85</sup> Anlage VB 6, Umweltbundesamt, Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse kompakt, S. 10.

<sup>86</sup> Anlage VB 7, Expertenrat für Klimafragen, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz, abrufbar unter: <https://www.expertenrat-klima.de>, Rn. 140.

Der Expertenrat für Klimafragen (Expertenrat) hat die Projektionsdaten 2024 in einem von der Bundesregierung beauftragten Sondergutachten geprüft. Gegenstand der Prüfung sollte – in Vorwegnahme der KSG-Novelle – die Feststellung der Zieleinhaltung bzw. -verfehlung für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 auf Grundlage der Projektionsdaten 2024 im Sinne von § 12 Abs. 1 KSG sein. 165

Das Sondergutachten des Expertenrats für Klimafragen vom 3. Juni 2024 fügen wir als 166

### Anlage VB 7

bei.

Der Expertenrat kommt darin zum Ergebnis, dass die Projektionsdaten 2024 die Treibhausgasminderungen deutlich überschätzen, und stellt eine Überschreitung der im Zeitraum 2021-2030 zugelassenen summierten Jahresemissionsgesamtmengen fest: 167

„Im Ergebnis gelangt der Expertenrat zu der Bewertung, dass die Projektionsdaten 2024 die THG-Emissionen in den Sektoren Energie, Gebäude und Verkehr sowie – mit Einschränkungen – der Industrie im Vergleich zu einem vermuteten 50/50-Emissionspfad unterschätzen (siehe Abbildung Z 1). Zwar würde ein 50/50-Emissionspfad auch nach Einschätzung des Expertenrats zu substanziellen Minderungen der jährlichen THG-Emissionen führen. Dennoch läge ein solcher Pfad oberhalb desjenigen der Projektionsdaten 2024, und die Überschreitung wäre in Summe so groß, dass das gesetzliche Ziel der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für den Zeitraum 2021-2030 insgesamt vermutlich nicht eingehalten werden würde.

Aus Sicht des Expertenrats ist diese Feststellung gleichbedeutend mit der Feststellung einer Zielverfehlung im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG, da nach Auffassung des Expertenrats nicht das Ergebnis der Projektionsdaten selbst, sondern dessen Bewertung durch den Expertenrat maßgeblich sein wird. Damit stellt der Expertenrat für das Jahr 2024 die erste Zielverfehlung im Sinne der Vorgaben des novellierten Bundes-Klimaschutzgesetzes fest (§ 12 Abs. 1 KSG und § 16 Abs. 2 KSG).“

Anlage VB 7, Expertenrat für Klimafragen, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz, S. 10.

Auf weitere Einzelheiten wird zur Vermeidung von Wiederholungen in der rechtlichen Würdigung eingegangen. 168

## **IX. KSG-Novelle 2024 – Der Beschwerdegegenstand**

Mit der beschwerdegegenständlichen Änderung 2024 hat der Gesetzgeber weitreichende Änderungen an der bisherigen Konzeption des Klimaschutzgesetzes vorgenommen. **169**

Das Klimaschutzurteil des EGMR hat er dabei nicht berücksichtigt, wie aus der begleitend zur Verabschiedung der KSG-Novelle gefassten Entschließung des Bundestags hervorgeht. Dort fordert der Bundestag **170**

„die Bundesregierung auf,

1. zu prüfen welche Folgen für die Klimaschutzgesetzgebung das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Klimaschutzrechten hat“

BT-Drucksache 20/11183, S. 8.

Zu einer Berücksichtigung der aktualisierten Budgetwerte des Sachverständigenrats findet sich in den Gesetzgebungsmaterialien und im parlamentarischen Verfahren kein Hinweis. **171**

Die mit der Novelle vorgenommenen Änderungen erfolgen insbesondere an den Vorschriften, deren Verletzung in den Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg durch den Beschwerdeführenden zu 1) erfolgreich gerügt wurde, vor allem also an der Festlegung der zulässigen Treibhausgasemissionsmengen in § 4 KSG sowie den hiermit zusammenhängenden Umsetzungsinstrumenten des Nachsteuerungsmechanismus § 8 KSG und des Klimaschutzprogramms § 9 KSG.<sup>87</sup> **172**

Kernstück der Novelle ist die grundlegende Neuausrichtung auf eine „sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung“ in § 4 KSG, an denen sich jetzt der Nachsteuerungsmechanismus nach § 8 KSG und (wohl) auch das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG anstelle verbindlicher sektorbezogener Jahresemissionsmengen zu orientieren haben. **173**

---

<sup>87</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 30. November 2023 – OVG 11 A 1/23 u.a.; Urteile des OVG Berlin-Brandenburg vom 16. Mai 2024 – OVG 11 A 22/21 und OVG 11 A 31/22 – zu den Klimaschutzprogrammen nach § 9 und § 3a KSG a.F.: [„Klimaklagen“ der DUH erfolgreich - 18/24 - Berlin.de](#).

Die mit dieser Novelle angegriffenen Bestimmungen des novellierten KSG haben folgenden Wortlaut: **174**

§ 4 Abs. 1 KSG: **175**

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

§ 4 Abs. 2 Satz 1 KSG: **176**

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

§ 4 Abs. 3 KSG: **177**

Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Jahresemissionsgesamtmengen in Anlage 2 mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern. Diese Veränderungen müssen im Einklang mit der Erreichung der Klimaschutzziele dieses Gesetzes und mit den unionsrechtlichen Anforderungen stehen. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.

§ 4 Abs. 4 KSG: **178**

Durch Rechtsverordnungen, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wird die Bundesregierung die jährlichen Minderungsziele im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis einschließlich 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis einschließlich 2045 in Jahresemissionsgesamtmengen überführen, die in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinken. Die Jahresemissionsgesamtmengen müssen im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dieses Gesetzes und den unionsrechtlichen Anforderungen. Rechtsverordnungen nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von sechs Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.

#### § 5a Satz 1-3 KSG.

179

Das Umweltbundesamt erstellt jährlich auf Grundlage aktuell verfügbarer Emissionsdaten und entsprechend der Vorgaben der Europäischen Governance-Verordnung Projektionsdaten über die künftige Emissionsentwicklung insgesamt und in den Sektoren nach § 5 Absatz 1 für sämtliche nachfolgenden Jahre bis einschließlich zum Jahr 2030 sowie zumindest für die Jahre 2035, 2040 und 2045; ab dem Jahr 2029 erstellt das Umweltbundesamt die Projektionsdaten für sämtliche nachfolgenden Jahre bis einschließlich zum Jahr 2040 sowie zumindest für das Jahr 2045. Hierzu beauftragt das Umweltbundesamt ein Forschungskonsortium. Über die Zusammensetzung, Leistungsbeschreibung und weiteren Vergabebedingungen wird im Einklang mit dem Vergaberecht Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hergestellt.

#### § 8 Abs. 1 KSG:

180

Weisen die Projektionsdaten nach § 5a nach Feststellung des Expertenrats für Klimafragen nach § 12 Absatz 1 in zwei aufeinanderfolgenden Jahren aus, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2 in Verbindung mit § 4 Absatz 2 für diese Jahre überschreitet, so beschließt die Bundesregierung Maßnahmen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für diese Jahre sicherstellen. Eine Nachsteuerung findet nicht statt, wenn die Bundesregierung in demselben Jahr, in dem die wiederholte Überschreitung nach Satz 1 festgestellt wurde, oder in dem vorangehenden Jahr bereits einen Beschluss gefasst hat, der die Anforderungen nach Satz 1 erfüllt.

#### § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG:

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

181

#### § 8 Abs. 4 KSG:

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

182

§ 9 Abs. 1 Sätze 1-3 KSG:

183

Die Bundesregierung beschließt spätestens zwölf Kalendermonate nach Beginn einer Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm; zudem prüft die Bundesregierung nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans, ob ein neues Klimaschutzprogramm beschlossen werden soll. In jedem Klimaschutzprogramm legt die Bundesregierung unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Projektionsdaten nach § 5a fest, welche Maßnahmen sie in den einzelnen Sektoren sowie sektorübergreifend zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele gemäß § 3 Absatz 1 ergreifen wird. Maßgeblich für die Maßnahmen nach Satz 2 ist die Einhaltung der nach § 4 zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen unter Beachtung von § 5 Absatz 3.

§ 9 Abs. 1 Satz 5 KSG:

184

Beschließt die Bundesregierung Maßnahmen nach § 8 oder einen Plan für Abhilfemaßnahmen nach Artikel 8 Absatz 1 der Europäischen Klimaschutzverordnung, gilt dies als Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms.

## X. Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer

### 1. Beschwerdeführer zu 1)

Der Beschwerdeführer zu 1), der Deutsche Umwelthilfe e.V., ist eine deutschlandweit tätige Umweltschutzorganisation, die nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannt ist.

185

Er unterstützt die Verfassungsbeschwerde der nachfolgend vorgestellten Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer fachlich und organisatorisch.

186

### 2. Beschwerdeführer zu 2)<sup>88</sup>

Der Beschwerdeführer zu 2), Linus Steinmetz, ist 19 Jahre alt und wohnt in Berlin. Er streikt schon seit einigen Jahren freitags für mehr Klimaschutz und engagiert sich als Sprecher von „Fridays for Future“ für eine gerechtere und nachhaltige Zukunft. Er möchte verhindern, dass seiner Generation die Chancen genommen werden, die sie ohne den Klimawandel hätte, und fürchtet sich vor



187

---

<sup>88</sup> Die Beschwerdeführenden, die als natürliche Personen an der Verfassungsbeschwerde teilnehmen, sind (mit Ausnahme der Beschwerdeführerinnen zu 11) und 12)) diejenigen, die ebenfalls die Beschwerdeführenden im Verfahren 1 BvR 96/20 waren, welches u.a. zum Klimabeschluss des BVerfG vom 24. März 2021 führte. Die Texte zu ihren Personen stammen individuell von den Beschwerdeführenden und wurden nur

den möglicherweise existenzbedrohenden Auswirkungen der Erderwärmung.

### 3. Beschwerdeführer zu 3)

Der Beschwerdeführer zu 3), Bruno Saar, ist 27 Jahre alt und Wahl-Hallenser. Er studiert Soziologie mit dem Fokus auf Struktur und Wandel moderner Arbeitsgesellschaften. Unsere Wirtschaftsweise ist aufgrund der Klimakatastrophe dabei, sich grundlegend zu ändern. Bruno forscht dazu, wie sich diese notwendige Veränderung auf unsere Arbeitswelt auswirken. Ein Wandel in der Art und Weise, wie wir produzieren und für welche Interessen ist dabei eine entscheidende Frage, um der Klimakrise etwas entgegenzusetzen. Über sein Studium hinaus interessiert er sich für die Frage, welche neuen emanzipatorischen Konzepte entstehen, um einen grünen Wandel von unten anzustoßen.



188

Die Verfassungsbeschwerde ist für ihn ein wichtiger Schritt, um Verbindlichkeit im Klimaschutz einzufordern und eine sozial-ökologische Transformation planbar und sozial gerecht zu gestalten.

### 4. Beschwerdeführerin zu 4)

Die Beschwerdeführerin zu 4), Henriette Unglaub, kommt aus Berlin und ist 18 Jahre alt. Sie setzt sich mit gesellschaftspolitischen Herausforderungen wie dem Klimaschutz oder der sozialen Ungleichheit auseinander. In der Verfassungsbeschwerde sieht sie eine Gelegenheit, sich für bessere gesetzliche Regelungen zum Klimaschutz einzusetzen.



189

---

minimal redaktionell redigiert. Im Oktober 2023 wurden sie für ihren Einsatz für den Klimaschutz mit dem Fritz-Bauer-Preis der Humanistischen Union ausgezeichnet.

### 5. Beschwerdeführerin zu 5)

Die Beschwerdeführerin zu 5), Miriam Siebeck, ist 19 Jahre alt und Schülerin in Stuttgart. Schon seit vielen Jahren beschäftigen sie die Klimakrise und ihre Folgen. Sie sieht kein der auf uns zukommenden Katastrophe angemessenes Handeln seitens der Bundesregierung und will diese nun gerichtlich dazu verpflichten, den kommenden Generationen eine lebenswerte Zukunft auf diesem Planeten zu ermöglichen.



190

### 6. Beschwerdeführer zu 6)

Der Beschwerdeführer zu 6), Jonathan Heckert, ist 22 Jahre alt und studiert Sozialwissenschaften in Stuttgart. Ihm ist nach der Schulzeit einmal mehr bewusst geworden, wie stark die voranschreitende Klimakrise sein Leben bereits jetzt, aber vor allem in der Zukunft beeinflussen wird. Durch die Veränderungen des Klimaschutzgesetzes im Bund sieht er nicht, wie die Bundesregierung ihrer Verantwortung gegenüber seiner Generation und den folgenden gerecht wird.



191

### 7. Beschwerdeführerin zu 7)

Die Beschwerdeführerin zu 7), Marlene [REDACTED], kommt aus München und ist 16 Jahre alt. Sie ist besorgt, wie wenig trotz der bereits spürbaren Auswirkungen der Klimakrise und der Kenntnis über die Folgen unserer Lebensweise unternommen wird, um die Erderwärmung effektiv zu begrenzen. Sie möchte, dass ihr und ihrer Generation die gleichen Chancen zur freien Gestaltung der eigenen Zukunft eingeräumt werden, wie sie vorangegangenen Generationen zuteilwurde.



192

Neben der Verantwortung jedes Einzelnen für einen klimagerechten Lebensstil ist ihr wichtig, dass sich die politisch Verantwortlichen jetzt mehr für den Kampf gegen den Klimawandel einsetzen.

## 8. Beschwerdeführer zu 8)

Der Beschwerdeführer zu 8), Levin Jarosch, ist 19 Jahre alt und kommt aus [REDACTED]. Die Fridays-For-Future-Demonstrationen haben in der Politik weitaus weniger Wirkung gezeigt, als er sich erhofft hatte. Zudem sind die aktuellen Klimaziele immer noch unzureichend. Er nimmt an der Verfassungsbeschwerde teil, weil es ihm scheint, als gebe es keinen anderen Weg, die nötigen Maßnahmen durchzusetzen, um rechtzeitig klimaneutral zu werden. Er möchte, dass die politisch Verantwortlichen endlich die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Klimawandel anerkennen und eine dementsprechend ambitionierte Klimapolitik verfolgen. Er möchte nicht länger dabei zusehen, dass kurzfristigen Profitinteressen der Vorzug vor einer lebenswerten Zukunft gegeben wird.

193

## 9. Beschwerdeführer zu 9)

Der Beschwerdeführer zu 9), Hauke Engels, ist 20 Jahre alt, studiert Medizin in Bochum. Er ist der Überzeugung, dass die Schäden der Polykrise, die der Klimawandel verursacht, nicht widerstandslos hingenommen werden dürfen. Dabei hat die Politik seiner Auffassung nach, den größten Hebel in der Hand. Er befürchtet, dass dieser Hebel mit einer Abschaffung der Sektorziele im Klimaschutzgesetz in eine Richtung verschoben wird, die uns umso deutlicher von unserem Ziel – einer Begrenzung der Erdwärmung auf 1,5 °C – entfernt. Die klimapolitische Verantwortung der einzelnen Ministerien wird durch die Abschaffung verwässert und der Anreiz, in den einzelnen Ressorts klimaschädliche Gase einzusparen, verringert.



194

Die Erreichung eines klimaneutralen Deutschlands rückt damit in immer größere Ferne und das Zeitfenster, das uns noch bleibt, um global das Erreichen von nicht umkehrbaren Kipppunkten und damit irreversible Schäden zu verhindern, wird immer kleiner. Er ist fassungslos, dass bereits gemachte Fortschritte durch die aktuelle Politik wieder aufs Spiel gesetzt werden. Damit riskiere die Bundesregierung auch seine Zukunft und trete den damaligen Beschluss des BVerfG mit Füßen.

195

## 10. Beschwerdeführerin zu 10)

Die Beschwerdeführerin zu 10), Amrei Lisann Paulina Feger, ist 19 Jahre alt und kommt aus Überlingen am Bodensee. Sie blickt mit Sorge auf die heute bereits sichtbaren und auf die weiteren sich abzeichnenden klimatischen Veränderungen. Sie setzte sich während ihrer Schulzeit schulpolitisch und auf Demonstrationen für konsequentes Handeln für den Klimaschutz ein, und arbeitete gemeinsam mit Lehrern an umfassendem Unterricht zu Hintergründen, Problematiken und möglichen Lösungsansätzen in Bezug auf das globale Klima. Daneben hat sie sich für einen nachhaltigen Lebensstil entschieden. In den kommenden Jahren wird Amrei ihre berufliche Karriere als Steinmetz und Architekt der Implementierung ressourcenschonender Bautechniken widmen.



196

## 11. Beschwerdeführerin zu 11)

Die Beschwerdeführerin zu 11), Aurelia Stiegelmayr, ist 23 Jahre alt und lebt in München.

Es macht ihr Angst mitzuerleben, wie die Lebensgrundlagen ihrer und kommender Generationen aktuell wider besseres Wissen durch menschengemachte ökologische Krisen immer weiter zerstört werden. Sie ist fassungslos, dass in dieser Situation das Klimaschutzgesetz derart abgeschwächt wurde und möchte an die Verpflichtung des Staates durch das Pariser Klimaschutzabkommen und Art. 20a GG erinnern. Sie selbst setzt sich für gesellschaftliche Veränderung ein, indem sie das Klimacamp München mitorganisiert: ein Bildungscamp zum Thema Klimagerechtigkeit und ein Ort, an dem sich gemeinsam die Frage nach einem guten Leben für alle innerhalb planetarer Grenzen gestellt wird. Sie studiert im zweiten Semester Jura, um sich in Zukunft auf diesem Wege für Veränderungen einzusetzen.



197

## 12. Beschwerdeführerin zu 12)

Die Beschwerdeführerin zu 12), Frieda [REDACTED], ist 14 Jahre alt und wohnt in Berlin.



198

Sie geht seit mehreren Jahren freitags für den Klimaschutz auf die Straße und ist seit Anfang 2024 als Pressesprecherin von „Fridays for Future“ in Berlin aktiv. Sie kämpft für die Umsetzung von sozial gerechtem Klimaschutz, um eine lebenswerte und ökologische Zukunft für ihre Generation zu erstreiten. Doch um das zu erreichen, muss es klare Vorgaben und Gesetze geben, da es sonst nie oder viel zu spät zu einer konsequenten Umsetzung von Maßnahmen gegen die Klimakrise kommt. Diese Krise sieht sie als ein ernstzunehmendes und unser aller Zukunft bedrohendes Problem. Es wird daher dringend Zeit, dass dies alle auch so wahrnehmen und entsprechend handeln. Die Klimakrise macht ihr Angst, doch sie sieht große Hoffnung durch den Zusammenschluss verschiedener generationsübergreifender Gruppen, die sich für den Klimaschutz engagieren.

### C. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

199

#### I. Beschwerdefähigkeit

Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer sind beschwerdefähig.

200

##### 1. Beschwerdefähigkeit des Beschwerdeführers zu 1)

Der Beschwerdeführer zu 1), der Deutsche Umwelthilfe e.V., ist als juristische Person beschwerdefähig gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. § 13 Abs. 1 Nr. 8a, § 90 Abs. 1 BVerfGG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG.

201

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. § 13 Abs. 1 Nr. 8a, § 90 Abs. 1 BVerfGG ist „jeder-mann“ beschwerdefähig.

202

Inländische juristische Personen sind gemäß Art. 19 Abs. 3 GG nur grundrechts- und damit beschwerdefähig, soweit die Grundrechte ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind.<sup>89</sup> **203**

Der Beschwerdeführer zu 1) ist eine inländische juristische Person. Er ist ein nach § 21 BGB eingetragener Verein mit Sitz in Hannover. **204**

#### **a. Wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte**

Die durch den Beschwerdeführer zu 1) gerügten Grundrechtsverletzungen beziehen sich auf Grundrechte, die ihrem Wesen nach auf ihn anwendbar sind. **205**

Der Beschwerdeführer zu 1) rügt im Sinne einer prokuratorischen Rechtsstellung<sup>90</sup> in Anwendung der jüngsten Rechtsprechung des EGMR<sup>91</sup> eine Verletzung der durch die einzelnen Grundrechte des Grundgesetzes und jedenfalls durch Art. 2 Abs. 1 GG umfassend und intertemporal geschützten Freiheit in Deutschland lebender Personen einschließlich seiner Mitglieder. Zudem rügt er eine Verletzung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit dieses Personenkreises. Infolgedessen ist die Rechtsprechung des BVerfG, welches im Klimabeschluss 2021 die Verbandsklage der damals klagenden beiden Verbände als unzulässig angesehen hat<sup>92</sup>, nicht aufrechtzuerhalten. **206**

#### **aa. Lehre vom personalen Substrat**

Bei der wesensmäßigen Anwendbarkeit der Grundrechte auf juristische Personen ist zu berücksichtigen, dass Grundrechte in erster Linie Individualrechte des einzelnen Menschen sind, die vorrangig dem Schutz seiner Freiheitssphäre dienen und darüber hinaus eine freie Mitwirkung und Mitgestaltung des Einzelnen im Gemeinwesen sichern sollen.<sup>93</sup> **207**

Juristische Personen in den Schutzbereich materieller Grundrechte einzubeziehen, ist daher nach der Rechtsprechung des BVerfG gerechtfertigt, wenn deren Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung der privaten natürlichen Personen ist, **208**

---

<sup>89</sup> BVerfG, Beschluss vom 27. Juni 2018 – 2 BvR 1287/17, juris, Rn. 26; BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011 – 1 BvR 1916/09, BVerfGE 129, 78-107, Rn. 69.

<sup>90</sup> Zu dieser Rechtsfigur BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312 Rn. 43 ff.

<sup>91</sup> EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9.4.2024 – 53600/20 (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), NJW 2024, 1931, beck-online, Rn. 473 ff.

<sup>92</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 136 ff.

<sup>93</sup> BVerfG, Beschluss vom 14. April 1987 – 1 BvR 775/84 –, BVerfGE 75, 192-201, Rn. 14.

insbesondere wenn der "Durchgriff" auf die hinter der juristischen Personen stehenden Menschen es als sinnvoll und erforderlich erscheinen lässt (sogenannte „Durchgriffstheorie“ oder „Lehre des personalen Substrats“).<sup>94</sup>

## **bb. Urteil des EGMR vom 9. April 2024**

Bei der Frage, ob die wesensmäßige Anwendbarkeit gegeben ist, weil der „Durchgriff“ auf die hinter dem Beschwerdeführer zu 1) stehenden natürlichen Personen sinnvoll und erforderlich ist, ist das Urteil des EGMR im Fall *Klimaseniorinnen Schweiz ./. Schweiz* vom 9. April 2024<sup>95</sup> zu berücksichtigen.

**209**

### **(1) Verbandsklagebefugnis bei globaler Erderhitzung**

Der EGMR hat in seinem Urteil vom 9. April 2024 Vereinigungen unter bestimmten Voraussetzungen das Recht zuerkannt, die Verletzungen von Konventionsrechten der von ihnen repräsentierten Personen durch eine Individualbeschwerde vor dem EGMR geltend zu machen.<sup>96</sup>

**210**

Zwar muss derjenige, der eine Individualbeschwerde vor dem EGMR erhebt, nachweisen, „Opfer“ einer Konventionsverletzung zu sein, vgl. Art. 34 EMRK. Hierbei muss der Beschwerdeführende grundsätzlich selbst beschwert sein. Eine Popularklage soll ausgeschlossen sein.

**211**

Vereinigungen können sich daher im Grundsatz mangels eigener Betroffenheit nicht auf das von Art. 8 EMRK umfasste Recht auf Gesundheit bzw. körperliche Unversehrtheit berufen.

**212**

In Fortentwicklung seiner Rechtsprechung zur ausnahmsweisen Klagebefugnis von (Umwelt-)Vereinigungen<sup>97</sup>, führte der EGMR aber aus, dass "besondere Erwägungen" vorliegen könnten, die zu einem Opferstatus des Verbandes führten, selbst wenn keine

**213**

---

<sup>94</sup> ebd.

<sup>95</sup> EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9.4.2024 – 53600/20 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz*), NJW 2024, 1931, beck-online.

<sup>96</sup> Siehe auch *Eschenhagen*, Anmerkung zum EGMR-Urteil „Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others vs. Switzerland“, KlimaR 2024, 147 ff.

<sup>97</sup> EGMR, Urteil vom 27. April 2004 – 65243/00, Rn. 43 – *Gorraiz Lizarraga ua/Spanien*; EGMR, Urteil vom 28. März 2006 – 75218/01 – *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox/Frankreich*.

Maßnahme vorlägen, die den betreffenden Verband unmittelbar betreffen, der Verband aber Einzelpersonen vertritt.<sup>98</sup>

Mit Blick auf die Rechtsgefährdungen, die sich aus einer unzureichenden Bekämpfung der globalen Erderhitzung ergeben, führte der EGMR aus:

214

„Angesichts der Art des Klimawandels und seiner verschiedenen negativen Auswirkungen und zukünftigen Risiken ist die Zahl der Personen, die auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Ausmaß betroffen sind, unendlich groß. Die Bewältigung der Klimakrise erfordert ein umfassendes und komplexes Bündel umgestaltender politischer Maßnahmen, die gesetzgeberische, ordnungspolitische, steuerliche, finanzielle und administrative Maßnahmen sowie öffentliche und private Investitionen umfassen, und hängt davon ab. Die kritischen Probleme ergeben sich aus unterlassenen oder unzureichenden Maßnahmen. Mit anderen Worten, sie ergeben sich aus Versäumnissen. Die Unzulänglichkeiten liegen im Wesentlichen auf der Ebene des einschlägigen Rechts- und Verwaltungsrahmens. Die Notwendigkeit eines besonderen Konzepts für den Opferstatus und seine Abgrenzung ergibt sich in diesem Zusammenhang aus der Tatsache, dass Beschwerden Handlungen oder Unterlassungen in Bezug auf verschiedene Arten von allgemeinen Maßnahmen betreffen können, deren Folgen nicht auf bestimmte identifizierbare Einzelpersonen oder Gruppen beschränkt sind, sondern die Bevölkerung im Allgemeinen betreffen. Der Ausgang von Gerichtsverfahren in diesem Zusammenhang wird sich unweigerlich auswirken über die Rechte und Interessen eines bestimmten Individuums oder einer Gruppe von Individuen hinausgehen und unweigerlich zukunftsorientiert sein werden, im Hinblick darauf, was erforderlich ist, um eine wirksame Abschwächung der negativen Auswirkungen des Klimawandels oder eine Anpassung an seine Folgen zu gewährleisten.

[...]

„Wie der Gerichtshof bereits in der Rechtssache *Gorraiz Lizarraga u. a.* (Randnr. 38) festgestellt hat, ist in modernen Gesellschaften, wenn die Bürger mit besonders komplexen Verwaltungsentscheidungen konfrontiert sind, der Rückgriff auf kollektive Einrichtungen wie Vereinigungen eines der zugänglichen Mittel, manchmal sogar das einzige Mittel, das ihnen zur Verfügung steht, um ihre besonderen Interessen wirksam zu verteidigen. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit dem Klimawandel, der ein globales und komplexes Phänomen ist. Er hat vielfältige Ursachen, und seine negativen Auswirkungen sind nicht die Angelegenheit eines einzelnen oder einer Gruppe von Menschen, sondern "ein gemeinsames Anliegen der Menschheit" (siehe Präambel des UNFCCC). In diesem Zusammenhang, in dem der Lastenverteilung zwischen den Generationen besondere Bedeutung zukommt (siehe Ziffer 420), kann kollektives Handeln durch Verbände oder andere Interessengruppen eines der einzigen Mittel sein, durch das die Stimme derjenigen gehört werden kann, die in Bezug auf die

---

<sup>98</sup> EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9.4.2024 – 53600/20 (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 475.

Repräsentation deutlich benachteiligt sind, und durch das sie versuchen können, die einschlägigen Entscheidungsprozesse zu beeinflussen.“

(EGMR, Urteil vom 9. April 2024, 53600/20, „Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others vs. Switzerland“, Rn. 479 u. 489, eigene Übersetzung).

Der EGMR hat somit festgestellt, dass die durch die Erderhitzung bedingten Gefahren nicht solche sind, die bei einzelnen Individuen enden, sondern die Zahl der durch diese Gefahren Betroffenen „unendlich groß“ ist. Ein Rückgriff auf kollektive Einrichtungen – wie Vereinigungen – sei daher das einzige Mittel, um diesen Gefahren zu begegnen. **215**

Wie der Gerichtshof feststellt, wird die besondere Rechtsstellung von Nichtregierungsorganisationen durch die Aarhus-Konvention und diese umsetzende Rechtsakte anerkannt und verstärkt.<sup>99</sup> **216**

Der Gerichtshof weist darauf hin, dass der EuGH anerkannt hat, dass Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention in Verbindung mit Art. 47 der Grundrechte-Charta zu lesen ist, um den Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz zu genügen.<sup>100</sup> **217**

Der Gerichtshof folgert daher, dass zwischen der Opferstellung von Einzelpersonen und derjenigen von Vereinigungen unterschieden werden müsse.<sup>101</sup> **218**

Er kommt deshalb zu dem Schluss: **219**

„Die besonderen Erwägungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel sprechen dafür, die Möglichkeit anzuerkennen, dass Verbände unter bestimmten Voraussetzungen als Vertreter der Personen, deren Rechte angeblich betroffen sind oder sein werden, vor dem Gerichtshof klagebefugt sind. Wie der Gerichtshof bereits in den Urteilen *Asselbourg u. a.* und *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yasa tma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği (...)*, kann eine Vereinigung vor dem Gerichtshof klagebefugt sein, obwohl sie selbst nicht behaupten kann, Opfer einer Verletzung der Konvention zu sein.

Darüber hinaus sprechen die Besonderheit des Klimawandels als gemeinsames Anliegen der Menschheit und die Notwendigkeit, in diesem Zusammenhang den Lastenausgleich zwischen den Generationen zu fördern (vgl. Rdnr. 489), für die Anerkennung der Klagebefugnis von Verbänden vor dem Gerichtshof in Fällen des Klimawandels. In Anbetracht der Dringlichkeit, die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels zu bekämpfen, und der Schwere seiner Folgen, einschließlich der schwerwiegenden Gefahr ihrer Unumkehrbarkeit, sollten die Staaten angemessene Maßnahmen ergreifen, insbesondere durch geeignete

---

<sup>99</sup> EGMR, Urteil vom 9. April 2024, 53600/20, („Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others vs. Switzerland“), Rn. 490 ff.

<sup>100</sup> a.a.O. Rn. 492.

<sup>101</sup> a.a.O. Rn. 496.

allgemeine Maßnahmen, um nicht nur die Konventionsrechte der Personen zu sichern, die gegenwärtig vom Klimawandel betroffen sind, sondern auch die Personen in ihrem Hoheitsbereich, deren Genuss der Konventionsrechte in der Zukunft schwer und unumkehrbar beeinträchtigt werden kann, wenn nicht rechtzeitig gehandelt wird. Der Gerichtshof hält es daher in diesem besonderen Zusammenhang für angebracht, die Möglichkeit einer Verbandsklage zum Schutz der Menschenrechte derjenigen, die von den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind oder betroffen zu werden drohen, anzuerkennen, anstatt sich ausschließlich auf Klagen zu stützen, die von jedem Einzelnen in seinem eigenen Namen erhoben werden“

(EGMR, Urteil vom 9. April 2024, 53600/20, „Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others vs. Switzerland“, Rn. 498 f., eigene Übersetzung).

## **(2) EGMR und Völkerrechtsfreundlichkeit des GG**

Die dargestellten Maßgaben des Gerichtshofs zur Klagebefugnis einer Vereinigung, die sich dem Schutz ihrer Mitglieder und der Allgemeinheit vor den Rechtsgefährdungen infolge einer fortschreitenden globalen Erderhitzung verschrieben hat, sind bei der Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG zu berücksichtigen. **220**

Die EMRK und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Gerichtshofs dienen auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Garantien des Grundgesetzes.<sup>102</sup> Das nationale Recht, einschließlich des Verfassungsrechts, ist nach Möglichkeit im Einklang mit den Maßgaben der EMRK und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EGMR auszulegen.<sup>103</sup> **221**

Diese verfassungsrechtliche Bedeutung der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR ist Ausdruck der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, das die Betätigung staatlicher Souveränität durch Völkervertragsrecht und internationale Zusammenarbeit sowie die Einbeziehung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts fördert und deshalb nach Möglichkeit so auszulegen ist, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht.<sup>104</sup> **222**

Während im sog. „Görgülü-Beschlusses“ eine Beachtung der EGMR-Entscheidungen herausgestellt wurde, hat das BVerfG einige Jahre später bei seiner Entscheidung zur **223**

---

<sup>102</sup> BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 – 2 BvR 1481/04 –, BVerfGE 111, 307-332, „Görgülü“, Ls und Rn. 32.

<sup>103</sup> BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 – 2 BvR 1481/04 –, BVerfGE 111, 307-332, „Görgülü“, Rn. 48 f.

<sup>104</sup> BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 – 2 BvR 1481/04 –, BVerfGE 111, 307-332, „Görgülü“, Rn. 33.

Sicherheitsverwahrung eine Prüfung des Bestimmtheitsgrundsatzes anhand der durch den EGMR gesetzten Maßstäbe vollzogen.<sup>105</sup> Die Maßgaben des EGMR sind daher auf jeder Stufe verfassungsrechtlicher Würdigungen zu beachten, insbesondere auch bei der hier zu entscheidenden Frage des Vorliegens der für den Rechtszugang erforderlichen Beschwerdefähigkeit/-befugnis nach Art. 19 Abs. 3 GG.

Im Ergebnis ist daher einer Vereinigung, die nach den oben dargestellten Maßgaben berechtigt wäre, eine Verletzung von Konventionsrechten aufgrund eines unzureichenden Klimaschutzrechtsrahmens vor dem EGMR zu rügen, auch die Fähigkeit und Befugnis zu eröffnen, eine gleichgelagerte Verletzung von Grundrechten des Grundgesetzes im Wege der Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG geltend zu machen.

224

Eine solche Auslegung überschreitet nicht die Grenze des im Rahmen des Art.19 Abs. 3 GG methodisch Vertretbaren. Im Gegenteil: Die Erwägungen des EGMR sind anschlussfähig an die vom BVerfG für die Beurteilung der wesensmäßigen Anwendbarkeit von Grundrechten verfolgte „Durchgriffstheorie“. Diese fragt danach, ob die Bildung und Betätigung der Vereinigung Ausdruck der freien Entfaltung der privaten natürlichen Personen ist, insbesondere ob der "Durchgriff" auf die hinter der Vereinigung stehenden Menschen eine Anwendung der Grundrechte auf die Vereinigung als sinnvoll und erforderlich erscheinen lässt.

225

Der EGMR begründet die Klagebefugnis des Vereins Klimaseniorinnen Schweiz damit, dass die kollektive Rechtsverteidigung durch Vereinigungen im Angesicht der Komplexität der globalen Erderhitzung und der zu ihrer Begrenzung zu unternehmenden Anstrengungen ein sinnvolles und erforderliches Mittel sind, um die Rechte der hinter der Vereinigung stehenden Privatpersonen zu schützen. In der Sache handelt es sich bei den Ausführungen des Gerichtshofs – so könnte man sagen – um eine Durchgriffstheorie „Strasbourger Prägung“. Sie hat den Vorzug, die ohnehin unverzichtbare Rolle von Umweltvereinigungen bei der Erlangung von individuellem Rechtsschutz gegenüber den Auswirkungen der Erderhitzung in angemessene rechtliche Formen zu bringen. Diese Unverzichtbarkeit von Umweltvereinigungen für den Individualrechtsschutz zeigt sich daran, dass sämtliche Individualbeschwerdeführenden, welche die dem Klimabeschluss vom 24. März 2021 zugrundeliegenden Verfassungsbeschwerden eingereicht hatten, von anerkannten Umweltverbänden organisatorisch, fachlich und finanziell (durch

226

---

<sup>105</sup> BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2012 – 2 BvR 1048/11 –, BVerfGE 131, 268-316, Rn. 122.

Freistellung der rechtsanwaltlichen Honorarforderungen) unterstützt wurden. Die einzelne Bürgerin oder der einzelne Bürger kann den immensen Aufwand einer aussichtsreichen Rechtsverfolgung in aller Regel nicht stemmen. Faktisch stehen sich daher bei den rechtlich wie tatsächlich komplexen Streitigkeiten um Klimaschutzrechtliche Pflichten des Staates ohnehin (jedenfalls auch) der Staat auf der einen und Umweltvereinigungen auf der anderen Seite gegenüber. Dementsprechend ist die Eröffnung der Beschwerdefähigkeit/-befugnis von Umweltvereinigungen nur eine rechtliche Anerkennung dessen, was sich im Faktischen ohnehin zumeist vollzieht.

Der Durchgriff auf die Grundrechte der von Umweltvereinigungen repräsentierten Mitglieder und sonstigen Personengruppen ist daher sinnvoll und notwendig, um einen effektiven Schutz der Grundrechte sicherzustellen. Umweltvereinigungen, die die vom EGMR aufgestellten Voraussetzungen erfüllen, sind daher im Verfassungsbeschwerdeverfahren beschwerdefähig und – vorbehaltlich einer Möglichkeit der Verletzung der gerügten Grundrechte – beschwerdebefugt.

227

### **(3) Voraussetzungen des EGMR für Verbandsklagebefugnis**

Um der Etablierung einer „*actio popularis*“ entgegenzuwirken, hat der EGMR drei Voraussetzungen aufgestellt, die erfüllt sein müssen, damit eine Vereinigung die Opfereigenschaft des Art. 34 EMRK erfüllt und Rechtsgefährdungen aufgrund mangelnden Klimaschutzes eines Konventionsstaates geltend machen zu können:

228

Die Vereinigung muss

229

(a) rechtmäßig in dem betreffenden Hoheitsgebiet niedergelassen oder dort handlungsfähig sein,

(b) nachweisen können, dass sie in Übereinstimmung mit ihren satzungsmäßigen Zielen einen bestimmten Zweck verfolgt, nämlich die Verteidigung der Menschenrechte ihrer Mitglieder oder anderer betroffener Personen in dem betreffenden Hoheitsgebiet, unabhängig davon, ob sie sich auf kollektive Maßnahmen zum Schutz dieser Rechte gegen die Bedrohungen durch den Klimawandel beschränkt oder diese einschließt;

c) in der Lage sein, nachzuweisen, dass sie als qualifiziert und repräsentativ angesehen werden kann, um im Namen ihrer Mitglieder oder anderer betroffener Personen innerhalb des Hoheitsgebiets zu handeln, die spezifischen Bedrohungen oder nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf ihr Leben, ihre Gesundheit oder ihr durch die Konvention geschütztes Wohlergehen, ausgesetzt sind.

(EGMR, Urteil vom 9. April 2024, 53600/20, „Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others vs. Switzerland“, Rn. 502, eigene Übersetzung)

Der Gerichtshof erklärt, für den Nachweis der letztgenannten Voraussetzung komme es an auf 230

„Faktoren wie den Zweck, zu dem die Vereinigung gegründet wurde, ihren gemeinnützigen Charakter, die Art und den Umfang ihrer Tätigkeit in dem betreffenden Rechtsgebiet, ihre Mitgliederzahl und Repräsentativität, ihre Grundsätze und die Transparenz ihrer Führung sowie die Frage, ob die Zuerkennung einer solchen Klagebefugnis unter den besonderen Umständen eines Falles insgesamt im Interesse einer ordnungsgemäßen Rechtspflege liegt.“

(EGMR, Urteil vom 9. April 2024, 53600/20, „Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others vs. Switzerland“, Rn. 502, eigene Übersetzung)

#### **(4) Beschwerdeführer zu 1) erfüllt Voraussetzungen**

Der Beschwerdeführer zu 1) erfüllt die durch den EGMR aufgestellten Voraussetzungen. 231

Er ist ein eingetragener Verein mit Sitz im Inland, rechtmäßig niedergelassen und handlungsfähig. In Übereinstimmung mit seinem Satzungszweck verfolgt er die Verteidigung von Menschenrechten in Hinblick auf ökologische Beeinträchtigungen wie der Klimakrise. Er kann nachweisen, dass er in ausreichendem Maße qualifiziert und repräsentativ ist, um im Namen seiner Mitglieder und Dritter gegen die spezifischen Bedrohungen des Klimawandels zu agieren. 232

#### Im Einzelnen:

##### **(a) Anerkennung**

Der Beschwerdeführer zu 1) ist als Umweltvereinigung i.S.d. § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannt. Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wird geprüft, ob die Vereinigung eine „Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung“ erbringen kann, vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UmwRG. Funktionell ist die Anerkennung als Ergebnis einer staatlichen Prüfung sachlicher Voraussetzungen geeignet, den privatrechtlich organisierten Umweltvereinigungen eine gewisse staatliche Legitimation als „Anwälte der Natur“ zuzuerkennen.<sup>106</sup> 233

§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG erfordert, dass jeder Person der Eintritt als Mitglied in die anzuerkennende Vereinigung möglich sein muss. Dies ist der Fall. Die Anerkennung als 234

---

<sup>106</sup> Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Stand: September 2023, UmwRG § 3 Rn. 2.

Umweltvereinigung nach § 3 UmwRG sichert daher die durch den EGMR aufgestellte Voraussetzung eines Nachweises der ausreichenden Qualifizierung und Repräsentation der beschwerdebefugten Vereinigung.

### **(b) Organisation**

Die ausreichende Qualifizierung ergibt sich auch aus der Organisation des Beschwerdeführers zu 1). **235**

Er beschäftigte zum Ende des Jahres 2023 insgesamt 201 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten in den Geschäftsstellen Berlin, Radolfzell, Hannover, Erfurt und Köthen. Das Team des Beschwerdeführers zu 1) setzt sich aus dem Bundesvorstand, der fünfköpfigen Bundesgeschäftsführung, sechs inhaltlich arbeitenden Fachbereichen, dem Bereich Marketing und Fundraising, einem Kommunikations- und Kampagnenteam und den Bereichen Finanzen und Verwaltung zusammen.<sup>107</sup> **236**

### **(c) Tätigkeit**

Der Beschwerdeführer zu 1) agiert seit fast 50 Jahren im Bereich des Umwelt- und Klimaschutz und verfolgt den Schutz der Menschenrechte durch Gefahren, die durch die Umwelt und die Klimakrise entstehen.

In den Verfahren, die zum Klimabeschluss des BVerfG 2021 führten, hat er die Verfahren 1 BvR 96/20 und 1 BvR 78/20 unterstützt und betreut. **237**

Im Jahr 2022 unterstützte der Beschwerdeführer zu 1) zusammen mit der Organisation Client Earth mehrere Personen bei einer Verfassungsbeschwerde, mit der die Bundesregierung zu strengeren Grenzwerten für die Sauberkeit der Luft verpflichtet werden soll.<sup>108</sup> **238**

Vor dem OVG Berlin-Brandenburg hat der Beschwerdeführer zu 1) wegen unzureichender Klimaschutz-Sofortprogramme nach § 8 KSG in verschiedenen Sektoren im Jahr 2023 erfolgreich geklagt.<sup>109</sup> Erfolgreich war er auch in den am 16. Mai 2024 vor dem OVG **239**

---

<sup>107</sup> Siehe auch [Jahresbericht](#) des Beschwerdeführers zu 1) aus dem Jahr 2023.

<sup>108</sup> Anhängiges Verfahren, 1 BvR 1807/22.

<sup>109</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30. November 2023 – 11 A 1/23.

Berlin-Brandenburg zum Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG und dem sog. LULUCF-Programm nach § 3a KSG geführten Verfahren.<sup>110</sup>

Dies sind nur einige beispielhafte Verfahren, die der Beschwerdeführer zu 1) zum Schutz der Menschenrechte vor unzureichenden Klimaschutzanstrengungen der Bundesrepublik Deutschland geführt hat. 240

#### **(d) Satzungszweck**

Die Arbeitsweise spiegelt sich in dem Satzungszweck des Vereins wider. 241

Der Beschwerdeführer zu 1) verfolgt nach § 1 Abs. 2 seiner Satzung den Zweck, den Natur- und Umweltschutz sowie den umwelt- und gesundheitsrelevanten Verbraucherschutz, insbesondere durch Aufklärung und Beratung der Verbraucher, zu fördern. 242

Auf welchem Wege dies geschehen soll, beschreibt § 2 Abs. 2 der Satzung in seiner nach dem Urteil des EGMR aktualisierten Fassung. Die Satzung wird in ihrer im Vereinsregister am 12. Juli 2024 geändert eingetragenen Fassung als 243

### **Anlage VB 8**

beigefügt.

Dort heißt es in § 2 Abs. 2: 244

„Diese Zwecke werden erfüllt durch wissenschaftliche und sonstige im Sinne des Steuerrechts ausschließliche und unmittelbare Maßnahmen zur Förderung

- a) der Erziehung und Volksbildung, um ökologisches Verständnis zu erreichen,
- b) der Erhaltung der heimischen Tier- und Pflanzenwelt,
- c) des Tierschutzes,
- d) des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Sinne der einschlägigen Gesetze,
- e) der Jugendpflege und Jugendfürsorge,
- f) der Heimat- und Denkmalspflege,
- g) der internationalen Gesinnung,
- h) des Verbraucherschutzes und der Verbraucherberatung,
- i) der öffentlichen Gesundheitspflege,

---

<sup>110</sup> Siehe Urteile des OVG Berlin-Brandenburg vom 16. Mai 2024 – OVG 11 A 22/21 und OVG 11 A 31/22 – zu den Klimaschutzprogrammen nach § 9 und § 3a KSG: [„Klimaklagen“ der DUH erfolgreich - 18/24 - Berlin.de](#).

- j) des Umwelt- und Klimaschutz – soweit beispielsweise die Reinhaltung von Luft und Wasser, die Bekämpfung des Lärms, die Kreislaufwirtschaft, die Verringerung der Strahlenbelastung durch kerntechnische Anlagen und die Verbesserung der Sicherheit kerntechnischer Anlagen gefördert werden – sowie durch die Unterstützung von als gemeinnützig anerkannten Organisationen des nichtstaatlichen Umweltschutzes mit finanziellen Mitteln,
- k) der Einhaltung des nationalen und internationalen Umwelt- und Verbraucherschutzrechtes, insbesondere des Umwelt- und Verbraucherschutzrechtes der Europäischen Union,
- l) Förderung von Wissenschaft und Forschung mit Umwelt- und/oder Verbraucherbezug.
- m) der Verteidigung der Menschenrechte gegen die Bedrohungen durch den Klimawandel, durch die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen, durch den Rückgang der biologischen Vielfalt, durch Luftschadstoffe oder durch andere Umweltgefahren für betroffene Menschen in Deutschland, Europa und der Welt, unabhängig von ihrer Vereinsmitgliedschaft.“ (Unterstreichung durch den Unterzeichnenden)

Nach § 2 Abs. 2 lit. m) wird die Verteidigung der Menschenrechte gegen die Bedrohungen durch den Klimawandel unmittelbar zur Handlungsmaxime erklärt. 245

#### **b. Zwischenergebnis**

Der EGMR hat in seinem Urteil vom 9. April 2024 die Klagebefugnis von Verbänden bezüglich solcher Rechtsgefährdungen, die durch einen unzureichenden Klimaschutzrechtsrahmen hervorgerufen werden, etabliert. 246

Dies ist durch das BVerfG dergestalt zu berücksichtigen, dass Umweltvereinigungen, die die durch den EGMR aufgestellten Voraussetzungen erfüllen, sich auf die durch die Erderhitzung gefährdeten Grundrechte der durch sie repräsentierten Mitglieder und der Allgemeinheit berufen können und deren Verletzung im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde rügen können. 247

Dem Beschwerdeführer zu 1) ist daher nach Art. 19 Abs. 3 GG als inländische juristische Person hinsichtlich der mit dieser Beschwerde gerügten Grundrechtsverletzungen grundrechts- und damit beschwerdefähig. Er kann sich auf eine Verletzung des Rechts auf intertemporale Freiheitssicherung und des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit seiner Mitglieder und der durch ihn repräsentierten Personengruppen wegen unzureichender rechtlicher Klimaschutzvorgaben berufen. 248

## **2. Beschwerdefähigkeit der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer zu 2) bis 12)**

Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer zu 2) – 12) sind als natürliche Personen grundrechts- und damit beschwerdefähig. Die minderjährigen Beschwerdeführenden zu 7) und 12) werden durch ihre gesetzlichen Vertreter vertreten. **249**

### **II. Beschwerdegegenstand**

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die Novelle des KSG. Die Bestimmungen des KSG sind als Akt der Legislative tauglicher Beschwerdegegenstand gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG. **250**

### **III. Beschwerdebefugnis**

Die Beschwerdeführenden sind im Sinne von § 90 Abs. 1 BVerfGG beschwerdebefugt. **251**

Die Beschwerdeführenden sind beschwerdebefugt, wenn sie geltend machen, durch die öffentliche Gewalt in einem ihrer Grundrechte verletzt zu sein. Die Verletzung muss zumindest möglich erscheinen, d.h. sie darf nicht von vornherein ausgeschlossen sein. **252**

Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung und ihres Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 8 EMRK.<sup>111</sup> Beide Verletzungen erscheinen jedenfalls möglich. **253**

#### Im Einzelnen:

### **1. Mögliche Verletzung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung**

Eine Verletzung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung durch den Rechtsrahmen des KSG erscheint zumindest möglich. **254**

---

<sup>111</sup> Zur einfacheren Lesbarkeit wird hier und im Folgenden der Umstand, dass der Beschwerdeführer zu 1) keine eigenen Grundrechte, sondern die Grundrechte seiner Mitglieder und der durch ihn repräsentierten Teile der Allgemeinheit prokuratorisch geltend macht, in der Formulierung vernachlässigt. Wenn also hier und im Folgenden von „ihrem Recht“ oder den „Grundrechten der Beschwerdeführenden“ o.ä. die Rede ist, erfolgt dies mit der Maßgabe, dass im Falle des Beschwerdeführers zu 1) die Grundrechte seiner Mitglieder und der durch ihn repräsentierten Teile der Allgemeinheit gemeint sind.

### **a. Mögliche eingriffsähnliche Vorwirkung**

Die Entscheidung des Gesetzgebers, in den Jahren 2021-2030 sowie 2031-2040 die in § 4 Abs. 1 Sätze 1-3 i.V.m. Anlage 2 KSG sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG vorgesehenen Mengen an Treibhausgasemissionen zuzulassen, entfaltet – zumindest möglicherweise – eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer.<sup>112</sup>

**255**

Das Grundgesetz schützt sämtliche menschlichen Freiheitsbetätigungen durch spezielle Freiheitsgrundrechte und jedenfalls durch die in Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit. Geschützt ist auch die hohe Zahl an Verhaltensweisen des täglichen Lebens, des Arbeitens und des Wirtschaftens, die unmittelbar oder mittelbar dazu führen, dass CO<sub>2</sub>-Emissionen in die Erdatmosphäre gelangen.<sup>113</sup>

**256**

Bei heutiger Lebensweise ist noch nahezu jegliches Verhalten unmittelbar oder mittelbar mit dem Ausstoß von CO<sub>2</sub> verbunden.<sup>114</sup> Dieser Befund des BVerfG im Klimabeschluss vom 21. März 2021 gilt auch heute im Wesentlichen unverändert.

**257**

Vorschriften, die jetzt und in naher Zukunft CO<sub>2</sub>-Emissionen zulassen bzw. in den letzten Jahren den Verbrauch von CO<sub>2</sub>-Emissionen zugelassen haben, wirken in eingriffsähnlicher Weise auf die hiernach geschützte Freiheit vor. Sie begründen eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung dieser Freiheit in der Zukunft, weil sich mit jeder CO<sub>2</sub>-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert und CO<sub>2</sub>-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich insbesondere durch Art. 20a GG gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird.<sup>115</sup>

**258**

Die Vorschriften des KSG, die darüber bestimmen, wie viele CO<sub>2</sub>-Emissionen jetzt und in naher Zukunft zulässig sind bzw. in den letzten Jahren verbraucht werden durften, sind § 4 Abs. 1 Sätze 1-3 i.V.m. Anlage 2 KSG sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG.

**259**

---

<sup>112</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 184.

<sup>113</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 184.

<sup>114</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 37.

<sup>115</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 117 ff., 186.

Die zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2020-2030 betragen nach § 4 Abs. 1 Sätze 1-3 i.V.m. Anlage 2 KSG insgesamt 7,012 Gt CO<sub>2</sub>-Äquivalente. **260**

Diese zulässige Emissionsmenge liegt damit nur unwesentlich, nämlich lediglich ca. 6,5% unter den zulässigen Emissionsmengen, für die das BVerfG im Klimabeschluss eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf die künftige grundrechtliche Freiheit der Beschwerdeführenden angenommen hatte.<sup>116</sup> Nach den damals maßgeblichen § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG a.F. (2019) i.V.m. Anlage 2 a.F. (2019) wurde bis 2030 der Ausstoß von ca. 7,5 Gt CO<sub>2</sub>-Äquivalente zugelassen, wenn für die nicht explizit geregelten Jahresmengen im Energiesektor eine lineare Reduktion unterstellt wurde. **261**

Diese schon im Rahmen der ersten Novellierung im KSG a.F. (2021) gegenüber der Ursprungsfassung, dem KSG a.F. (2019), vorgenommenen geringfügigen Verringerungen der zulässigen Emissionsmengen bis 2030 lassen die Eingriffsqualität der Festlegungen bis 2030 nicht entfallen. Auch nach der Verringerung der bis 2030 zulässigen Emissionsmengen um 6,5 % werden die maßgeblichen CO<sub>2</sub>-Budgets zur Einhaltung der verfassungsrechtlich verbindlichen Temperaturgrenzen von 1,5 °C bzw. deutlich unter 2° C gegenüber dem vorindustriellen Niveau deutlich überschritten, mindestens aber fast vollständig aufgezehrt. **262**

So wird etwa das Restbudget für eine wahrscheinliche (67%) Begrenzung der Erderhitzung auf 1,5°C unter Zugrundelegung der in Anlage 2 geregelten Emissionsmengen bereits Ende des Jahres 2024 aufgebraucht sein. Das gleiche gilt für das Restbudget für eine ziemlich sichere (83%) Begrenzung der Erderhitzung auf 1,6°C. Das Restbudget für eine ziemlich sichere (83%) Einhaltung von 1,7°C wird demnach schon Anfang 2028 aufgebraucht sein.<sup>117</sup> **263**

Legt man die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse (Forster et al.) zugrunde, sind die verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets sogar noch deutlich früher aufgebraucht.<sup>118</sup> Dies zeigt, dass die Gefahr, durch die bis 2030 zugelassenen Emissionsmengen in Zukunft aus heutiger Sicht unzumutbare Grundrechtsbeschränkungen zur Wahrung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturgrenzen hinnehmen zu müssen, seit dem Klimabeschluss vom 24. März 2021 aber auch seit der letzten Verfassungsbeschwerde gegen **264**

---

<sup>116</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 117-125, 184-187.

<sup>117</sup> Ausführliche Darstellung der deutschen CO<sub>2</sub>-Restbudgets unten Rn. 772 ff.

<sup>118</sup> Vgl. oben Rn. 131 ff.

das KSG a.F. (2021) aus dem Januar 2022 sogar noch deutlich gestiegen ist. Denn einer Verringerung der zulässigen Emissionsmengen im Zeitraum bis 2030 von lediglich ca. 6,5 % gegenüber dem KSG a.F. (2019) steht eine Verringerung des verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets für eine wahrscheinliche (67%) Einhaltung von 1,75°C um 18,75% gegenüber.

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

265

Die eingriffsähnliche Vorwirkung wird demnach zu einem weiteren Teil auch durch die Festlegungen für diesen Zeitraum in § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG sowie Anlage 3 herbeigeführt. Hiernach überführt die Bundesregierung im Jahr 2024 per Rechtsverordnung die jährlichen Minderungsziele (geregelt in Anlage 3) in Jahresemissionsgesamtmengen, die in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinken. Unterstellt man, dass die Bundesregierung diese Überführung im Einklang mit den jährlichen Minderungszielen nach Anlage 3 vornimmt, belaufen sich die summierten Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2031-2040 auf nahezu 2,8 Gt CO<sub>2</sub>-Äquivalente. Allein die Festlegungen bis zum Jahr 2035 entsprechen weiteren zulässigen Treibhausgasmengen in Höhe von 1,75 Gt CO<sub>2</sub>-Äquivalenten. Da – wie im Einzelnen in der Begründetheit dargelegt werden wird – die Jahresemissionsgesamtmengen nicht jahresscharf einzuhalten sind, sondern nur deren Gesamtsumme im Zeitraum 2031-2040, ist zudem möglich, dass ein Großteil der Jahresemissionsgesamtmengen dieses Zeitraums bereits in den ersten Jahren der 2030er Jahre verbraucht werden wird.

266

In den 2030er Jahren werden daher nach § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG selbst diejenigen Budgetgrenzen überschritten, die nur bei großzügiger Betrachtung überhaupt noch als Paris-konform gelten dürfen. So wird das CO<sub>2</sub>-Restbudget für die wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,7°C-Grenze bei unterstellter jahresscharfer Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen Mitte des Jahres 2032 aufgebraucht sein. Das vom Sachverständigenrat für Umweltfragen für die wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,75°-Grenze berechnete CO<sub>2</sub>-Budget von 4,8 Gt CO<sub>2</sub> wird bereits Anfang

267

des Jahres 2035, mithin 10 Jahre vor dem geplanten Erreichen von Treibhausgasneutralität, aufgezehrt sein. Selbst das nur unter großzügigster Betrachtung noch mit dem völker- wie verfassungsrechtlich maßgeblichen Mindestziel einer Begrenzung auf deutlich unter 2°C in Einklang zu bringende CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine lediglich wahrscheinliche (67 %) Einhaltung der 1,8°C-Grenze (5,56 Gt CO<sub>2</sub>) wird auf dem KSG-Pfad bereits Mitte des Jahres 2038 aufgebraucht sein.

Der Verbrauch der in den genannten Vorschriften zugelassenen Jahresemissionsgesamtmenen verzehrt demnach notwendig und unumkehrbar sämtliche noch im Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen stehende CO<sub>2</sub>-Budgets.

268

§ 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 i.V.m. Anlage 2 sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG bestimmen daher maßgeblich darüber mit, wieviel Zeit für jene Transformationen bleibt, die zur Sicherung von Freiheit unter gleichzeitiger Wahrung des Klimaschutzgebots erforderlich sind. Sie haben eine unausweichliche, eingriffsähnliche Vorwirkung auf die in Zukunft verbleibenden Möglichkeiten, von der grundrechtlich geschützten Freiheit tatsächlich Gebrauch zu machen.<sup>119</sup> Zumindest erscheint eine solche Vorwirkung im Sinne der im Rahmen der Beschwerdebefugnis (nur) zu überwindenden Schwelle „möglich“, d.h. nicht von vornherein ausgeschlossen.

269

#### **b. Mögliche fehlende Rechtfertigung**

Eine Verletzung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung ist auch nicht deshalb von vornherein ausgeschlossen, weil die mögliche eingriffsähnliche Vorwirkung durch die § 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 i.V.m. Anlage 2 sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG offensichtlich gerechtfertigt wäre.

270

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eingriffsähnlicher Vorwirkung setzt voraus, dass der darin liegende Eingriff nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der Beschwerdeführenden führt.<sup>120</sup> Zum anderen müssen die eingriffsähnlich vorwirkenden Regelungen mit elementaren Grundentscheidungen und den allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes vereinbar sein.<sup>121</sup>

271

<sup>119</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 187, juris.

<sup>120</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 188.

<sup>121</sup> ebd.

Es erscheint zumindest möglich, dass der Gesetzgeber durch die mit der Novelle vorgenommene grundlegende Veränderung der Gesetzesarchitektur nicht mehr seiner aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz fließenden Pflicht zur Schaffung hinreichender Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der auf die Beschwerdeführenden zukommenden Reduktionslasten genügt (aa.).

272

Zudem erscheint zumindest möglich, dass die Regelungen zu den zulässigen Gesamtemissionen bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität gegen elementare Grundentscheidungen des Grundgesetzes, namentlich gegen Art. 20a GG (bb.) sowie – bezüglich der Einbindung des Ordnungsgebers bei der Festlegung der zulässigen Emissionsmengen – gegen Art. 80 Abs. 1 GG i.V.m. mit dem Vorbehalt des Gesetzes verstoßen (cc.).

273

#### **aa. Mögliche Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes**

Der Gesetzgeber muss sowohl wegen der allgemeinen Verpflichtung zum schonenden Umgang mit den Grundrechten als auch wegen der Verpflichtung, die Gefahr erheblicher Grundrechtsverletzungen einzudämmen, Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der drohenden Reduktionslasten treffen. Die Anforderungen, die das Grundgesetz an diese Vorkehrungen, insbesondere an die Ausgestaltung des bis zur Treibhausgasneutralität führenden Emissionsminderungspfads, stellt, sind dem Klimabeschluss des BVerfG zu entnehmen bzw. aus diesem abzuleiten. Zu berücksichtigen ist ferner das Urteil des EGMR vom 9. April 2024 und die dort festgehaltenen Maßgaben an die Ausgestaltung eines wirksamen Klimaschutzrechtsrahmens.

274

Hiernach hat der zur Grundrechtsschonung angehaltene Gesetzgeber die Pflicht, einen verbindlichen und differenzierten Emissionsminderungspfad bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität in vorausschauender Weise festzulegen (1).

275

Des Weiteren muss er einen wirksamen Rechtsrahmen schaffen, der eine möglichst frühzeitige Einleitung des Übergangs zur Treibhausgasneutralität durch eine möglichst frühzeitige Umsetzung der hierfür erforderlichen Maßnahmen sicherstellt (2).

276

Zudem ist der Gesetzgeber insbesondere unter Berücksichtigung des Klimaschutzurteils des EGMR verpflichtet, rechtlich sicherzustellen, dass nach die nach §§ 8, 9 KSG beschlossenen Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden (3).

277

Schließlich ist er verpflichtet, einen wirksamen Rechtsrahmen zu schaffen, der durch regelmäßige Aktualisierungspflichten eine hinreichend konkrete und vollständige und damit orientierungsstiftende Bündelung der zu ergreifenden Klimaschutzmaßnahmen im Klimaschutzprogramm sicherstellt (4). 278

Es erscheint jedenfalls möglich, dass die novellierten Regelungen des KSG diesen Anforderungen an die erforderlichen grundrechtsschonenden Vorkehrungen nicht genügen. 279

Im Einzelnen:

### **(1) Kein verbindlicher differenzierter Emissionsminderungspfad**

Die Novelle verstößt jedenfalls möglicherweise gegen die verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers zur Schaffung eines verbindlichen und differenzierten Emissionsminderungspfads.<sup>122</sup> 280

Der Gesetzgeber muss sowohl wegen der allgemeinen Verpflichtung schonenden Umgangs mit den Grundrechten als auch wegen der Verpflichtung, die Gefahr erheblicher Grundrechtsverletzungen einzudämmen, Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der in Zukunft drohenden Reduktionslast treffen.<sup>123</sup> 281

Um künftige Freiheit zu schonen, muss der Gesetzgeber den Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einleiten. Es müssen technologische und soziale Entwicklungen einsetzen, die es ermöglichen, von grundrechtlicher Freiheit auf der Grundlage CO<sub>2</sub>-freier Verhaltensalternativen Gebrauch zu machen. Dies kann und soll der Staat nicht allein bewältigen. Es ist aber seine verfassungsrechtliche Pflicht, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.<sup>124</sup> 282

Der Gesetzgeber muss daher einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.<sup>125</sup> 283

---

<sup>122</sup> Ausführlich unten Rn. 461 ff.

<sup>123</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 247.

<sup>124</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 248.

<sup>125</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

Konkret erfordert dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden.<sup>126</sup> **284**

Erforderlich ist zum einen, dass weitere Reduktionsmaßgaben rechtzeitig über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden.<sup>127</sup> Zum anderen müssen weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht.<sup>128</sup> **285**

Aus dem Emissionsminderungspfad muss ersichtlich sein, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO<sub>2</sub>-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind.<sup>129</sup> **286**

Die hinreichend differenziert festzulegenden Reduktionsmaßgaben müssen verbindlich sein. Dies hat das BVerfG im Klimabeschluss zwar nicht ausdrücklich thematisiert, aber offensichtlich als selbstverständlich vorausgesetzt.<sup>130</sup> Reduktionsmaßgaben, die zwar auf dem Gesetzespapier bestehen, aber mangels Rechtsverbindlichkeit nicht handlungsleitend sind, können weder den erforderlichen Entwicklungsdruck erzeugen noch Planungssicherheit garantieren. **287**

Das KSG a.F. (2021) trug dem verfassungsrechtlichen Erfordernis eines differenzierten und verbindlichen Emissionsminderungspfads dadurch Rechnung, dass es einen nach Jahren und Sektoren differenzierten Minderungspfad vorsah, dessen Fortschreibung für die Zeit nach 2030 durch § 4 Abs. 6 KSG a.F. geregelt wurde. **288**

Die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen waren für die Bundesregierung verbindlich. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 8 KSG a.F. i.V.m. §§ 8, 9 Abs. 1 Satz 3 KSG a.F. mussten **289**

---

<sup>126</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 248, 252.

<sup>127</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 253.

<sup>128</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 254.

<sup>129</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

<sup>130</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 250, wo von einem spürbaren Effekt „verbindlicher nationaler Reduktionspfade“ die Rede ist. Ebenso: *Verheyen/Franke*, „Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes: Bewertung des Referentenentwurfs und des Entwurfs für ein Klimaschutzprogramm 2023“, Gutachten erstellt im Auftrag von Agora Verkehrswende und Agora Energiewende, S. 11, abrufbar unter: [https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Partnerpublikationen/2023/A-EW\\_A-VW\\_Guenter-RA\\_Gutachten\\_KSGR\\_Reform.pdf](https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Partnerpublikationen/2023/A-EW_A-VW_Guenter-RA_Gutachten_KSGR_Reform.pdf).

die Klimaschutzprogramme und die Sofortprogramme die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen einhalten.

Mit der nun verabschiedeten Novelle hat der Gesetzgeber eben diese verfassungsgemäße Ausgestaltung in Gestalt eines verbindlichen und nach Jahren und Sektoren differenzierten Minderungspfads beseitigt. **290**

Zwar findet sich eine § 4 Abs. 1 Satz 8 KSG a.F. nachgebildete Regelung in § 4 Abs. 1 Satz 5 KSG. Hiernach sind aber nicht mehr die Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele verbindlich, soweit das Gesetz auf sie Bezug nimmt, sondern die (sektorübergreifenden) Jahresemissionsgesamtmengen für ein Jahrzehnt und die jährlichen Minderungsziele. Für die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen, deren Festlegung im Verordnungswege nunmehr in § 5 KSG geregelt wird, fehlt eine entsprechende „dynamische“ Anordnung der Verbindlichkeit. Sie sind zwar in Anlage 2a weiter Teil des Gesetzes, mangels an ihre Verfehlung geknüpfter Handlungspflichten bleiben sie aber unverbindliches Zahlenwerk. **291**

Einen sektoral differenzierten Minderungspfad gibt es damit nicht mehr, obwohl nur dieser die Maßgabe des BVerfG erfüllen kann, wonach der Minderungspfad absehbar machen muss, **292**

„dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO<sub>2</sub>-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind.“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249).

Selbst wenn man davon ausgeht, dass es dem Gesetzgeber von Verfassungs wegen freisteht, anstelle einer sektoralen Differenzierung die künftigen Reduktionslasten in anderer Weise vorausschauend aufzuteilen<sup>131</sup>, so müsste diese alternative Aufteilung jedenfalls einen vergleichbaren Grad an Differenziertheit aufweisen, um in vergleichbarer Weise Orientierung zu stiften, Entwicklungsdruck zu erzeugen und Planungssicherheit **293**

---

<sup>131</sup> So könnte eine vertikale Koordination zwischen den Bundesländern statt einer sektoralen Herangehensweise in Betracht kommen: „Im Bundesstaat sind unterschiedliche Regelungen zur Koordination der verfassungsrechtlich erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen denkbar. Dies muss nicht im Wege einer Lastenverteilung zwischen den Gliedstaaten geschehen, sondern könnte etwa auch durch eine sektorenbezogene Regelung geschehen, die keine Länderquoten enthielte“ (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18. Januar 2022 – 1 BvR 1656/21 u.a. – Rn. 16).

zu gewährleisten.<sup>132</sup> Er darf aber nicht die sektorale Differenzierung ersatzlos aufgeben, wie es mit dieser Novelle geschehen ist.

Es erscheint daher zumindest möglich, dass der Gesetzgeber den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt, indem er die Verbindlichkeit des nach Sektoren differenzierten Emissionsminderungspfades abgeschafft hat. **294**

Der Gesetzgeber hat aber nicht nur die Verbindlichkeit der sektoralen Differenzierung des Emissionsminderungspfades aufgegeben. Er hat darüber hinaus sogar die Verbindlichkeit der Emissionsmengen einzelner Jahre und damit den Emissionsminderungspfad schlechthin aufgegeben. **295**

Zwar hat der Gesetzgeber vorgesehen, dass an die Stelle der Verbindlichkeit der (sektorbezogenen) Jahresemissionsmengen nach § 4 Abs. 1 Satz 8 KSG a.F. i.V.m. §§ 8, 9 KSG a.F. die Verbindlichkeit der sektorübergreifenden Jahresemissionsgesamtmengen tritt, soweit das Gesetz auf sie Bezug nimmt, vgl. § 4 Abs. 1 Satz 5 KSG. **296**

Soweit das Gesetz insbesondere in den §§ 8, 9 KSG auf die Jahresemissionsgesamt-mengen Bezug nimmt, dürfte hieraus allerdings keine Verbindlichkeit der Jahresemissionsgesamt-mengen in den einzelnen Jahren folgen. Vielmehr sind nur die summierten Jahresemissionsgesamt-mengen in den jeweiligen Zeiträumen 2021-2030, 2031-2040 sowie 2041-2045 maßgeblich. **297**

Für den Nachsteuerungsmechanismus bei Überschreitung der Jahresemissionsgesamt-mengen ergibt sich dies ausdrücklich aus § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG, wonach die Bundesregierung zusätzliche Maßnahmen beschließt, wenn die Projektionsdaten in zwei aufeinanderfolgenden Jahren ausweisen, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der Jahresemissionsgesamt-mengen nach Anlage 2 in Verbindung mit § 4 Absatz 2 für diese Jahre überschreitet. Für den Zeitraum 2031 bis 2040 findet sich in § 8 Abs. 4 KSG eine entsprechende Regelung. **298**

Auslöser der Pflicht zum Beschluss zusätzlicher Maßnahmen ist demnach die projizierte Überschreitung der summierten Jahresemissionsgesamt-mengen im jeweiligen **299**

---

<sup>132</sup> So auch *Verheyen/Franke*, a.a.O., S. 10 f.

Jahrzehnt. Die dann zu beschließenden Maßnahmen müssen ihre Einhaltung sicherstellen. Die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen einzelner Jahre ist somit im Anwendungsbereich des § 8 KSG nicht relevant. Auch sie sind unverbindliches Zahlenwerk.

Auch für die Maßnahmen nach § 9 KSG dürfte im Ergebnis nur die Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen des jeweiligen Jahrzehnts maßgeblich sein, auch wenn hier die Rechtslage weniger eindeutig ist. **300**

Es ist daher davon auszugehen, dass weder das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG noch die Nachsteuerungsmaßnahmen nach § 8 KSG die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen in den einzelnen Jahren sicherstellen müssen, sondern lediglich die Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen. **301**

Sektorbezogene Jahresemissionsmengen, Jahresemissionsgesamtmengen für einzelne Jahre und jährliche Minderungsziele bleiben demnach zwar auf dem Papier bestehen, ihre Verfehlung bleibt aber ohne jede Konsequenz. Entscheidend ist allein die Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen des jeweiligen Jahrzehnts. Statt eines verbindlichen Emissionsminderungspfads gibt es damit nur noch drei große „Emissionstöpfe“ – jeweils einen für die 2020er, 2030er und die erste Hälfte der 2040er Jahre. **302**

Diese „Alles-in-einen-Topf“-Methode verschleiert, wann in welchen Bereichen Reduktionsanstrengungen zu erbringen sind. Mit dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung ist diese Verschleierung künftiger Reduktionsanstrengungen aber unvereinbar. **303**

Es erscheint daher zumindest möglich, dass die Abschaffung eines verbindlichen und nach Jahren und Sektoren aufgeteilten Minderungspfades zugunsten einer jahrzehnteweisen, mehrjährigen und sektorübergreifenden Gesamtrechnung eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatz darstellt. **304**

## **(2) Kein frühzeitiger Übergang zur Treibhausgasneutralität**

Es erscheint außerdem zumindest möglich, dass der Gesetzgeber mit der KSG-Novelle gegen die verfassungsrechtliche Pflicht verstößt, einen wirksamen Rechtsrahmen zu schaffen, der eine möglichst frühzeitige Einleitung des Übergangs zur **305**

Treibhausgasneutralität durch eine möglichst frühzeitige Einleitung und Umsetzung der hierfür erforderlichen Maßnahmen sicherstellt.<sup>133</sup>

Der Gesetzgeber hat – wie bereits eben gesehen – die Pflicht, für eine rechtzeitige Einleitung des Übergangs zur Treibhausgasneutralität in allen Lebensbereichen zu sorgen.<sup>134</sup> **306**

Dies bedingt, dass die zur Einhaltung der verbindlichen Emissionsmengen und zur Erreichung von Treibhausgasneutralität erforderlichen Reduktionsmaßnahmen „möglichst frühzeitig“ beschlossen und umgesetzt werden.<sup>135</sup> Der Gesetzgeber darf keinen Rechtsrahmen schaffen, der darauf hinausläuft, dass der Staat heute „großzügig“ Wirtschaft und Gesellschaft vor Klimaschutzmaßnahmen verschont, um diese – politisch opportun – in die unbestimmte Zukunft zu verschieben. Denn in solchen gegenwärtigen Großzügigkeiten des Klimaschutzrechts, sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits angelegt.<sup>136</sup> Klimaschutzmaßnahmen, die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen, müssen in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden, und würden dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.<sup>137</sup> **307**

Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt somit ein verfassungsrechtliches „Frühzeitigkeitsgebot“ beim Klimaschutz. **308**

Es erscheint zumindest möglich, dass der mit der Novelle des Klimaschutzes geschaffene Rechtsrahmen dieses Frühzeitigkeitsgebot verletzt. Denn nahezu alle Veränderungen, die der Gesetzgeber mit dieser Novelle am KSG a.F. (2021) vorgenommen hat, begünstigen den Aufschub von Klimaschutzmaßnahmen auf das Ende dieses Jahrzehnts und darüber hinaus. **309**

So leistet die Einführung der jahrzehnteweisen und sektorübergreifenden Gesamtrechnung als Grundlage des Nachsteuerungsmechanismus und (wohl) des Klimaschutzprogramms strukturell dem Aufschub von Klimaschutzmaßnahmen Vorschub.<sup>138</sup> **310**

---

<sup>133</sup> Ausführlich unten Rn. 528-673.

<sup>134</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 248.

<sup>135</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

<sup>136</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120.

<sup>137</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120.

<sup>138</sup> Ausführlich unten Rn. 536 ff. sowie 544 ff.

Nachsteuerungsmaßnahmen zur Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2031-2040 sollen nach § 8 Abs. 1 und Abs. 4 KSG erst im Jahr 2030 beschlossen werden, obwohl erhebliche Überschreitungen in diesem Zeitraum schon heute absehbar sind<sup>139</sup> und anstelle sachlicher Notwendigkeit folgen Klimaschutzmaßnahmen nunmehr starren und langen Beschlussfristen.<sup>140</sup> **311**

Die Projektionsdatenerstellung – Grundlage sowohl für den Nachsteuerungsmechanismus als auch für das Klimaschutzprogramm – wird unter den Vorbehalt des Einvernehmens von sechs Ressorts und dem Bundeskanzleramt gestellt und damit die Gefahr einer Blockade oder politisch-inhaltlichen Beeinflussung der Projektionsdatenerstellung mit der möglichen Folge eines Totalausfalls auf Maßnahmenebene hervorgerufen.<sup>141</sup> **312**

Des Weiteren wurde bei der Nachsteuerung die klare Ressortverantwortlichkeit des KSG a.F. (2021) bei Zielverfehlungen in einem Sektor zugunsten einer diffusen und daher verzögerungsanfälligen Gesamtverantwortung der Bundesregierung aufgegeben, ohne einem Bundesministerium oder dem Bundeskanzleramt die Federführung für den Nachsteuerungsprozess zuzuweisen.<sup>142</sup> **313**

Schließlich wird die Zeit nach 2040 sowie das Ziel der Treibhausgasneutralität auf Maßnahmenebene vollständig ausgeblendet. Sowohl das Klimaschutzprogramm als auch der Nachsteuerungsmechanismus reichen nur bis zum Jahr 2040. Der Beschluss und die Umsetzung von nötigen langfristigen Maßnahmen zur Erreichung von Treibhausgasneutralität bleiben so gänzlich auf der Strecke – von einer „möglichst frühzeitigen“ Einleitung ganz zu schweigen.<sup>143</sup> **314**

Die Einleitung des Übergangs zur Treibhausgasneutralität erfolgt mit dem durch die Novelle geschaffenen Rechtsrahmen mithin nicht möglichst früh, sondern der Beschluss der hierfür notwendigen Klimaschutzmaßnahmen wird weitestmöglich nach hinten verschoben und mitunter ganz in Frage gestellt. Es erscheint jedenfalls möglich, dass hierin eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes liegt, weil die bis 2030 und in den Folgejahren zugelassenen Jahresemissionsgesamtmengen liegende eingriffsähnlich **315**

---

<sup>139</sup> Ausführlich unten Rn. 559 ff.

<sup>140</sup> Ausführlich unten Rn. 598 ff.

<sup>141</sup> Ausführlich unten Rn. 612 ff.

<sup>142</sup> Ausführlich unten Rn. 641 ff.

<sup>143</sup> Ausführlich unten Rn. 652 ff.

vorwirkende Grundrechtsgefährdung mit einem „Prokrastinations-Rechtsrahmen“ nicht auf ein aus heutiger Sicht zumutbares Maß begrenzt werden.

### **(3) Keine Sicherstellung der Umsetzung beschlossener Maßnahmen**

Selbst wenn der novellierte Rechtsrahmen des KSG in den §§ 8, 9 KSG einen rechtzeitigen, d.h. möglichst frühzeitigen Beschluss der Klimaschutzmaßnahmen sicherstellen würde, wäre damit eine möglichst frühzeitige Einleitung des Übergangs zur Treibhausgasneutralität noch nicht gewährleistet. Denn erst die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen führt zu tatsächlich wirksamen Klima- und damit Grundrechtsschutz.<sup>144</sup> **316**

Die Regelungen über zulässige Emissionsmengen und die nach §§ 8, 9 KSG zu ihrer Einhaltung beschlossenen Maßnahmen können nur dann den zur Grundrechtsschonung erforderlichen Entwicklungsdruck und orientierungsstiftenden Planungshorizont leisten, wenn letztere auch tatsächlich umgesetzt werden. **317**

Der Rechtsrahmen des KSG muss daher sicherstellen, dass die Bundesregierung die im gesetzlichen Minderungspfad bzw. in den gesetzlich zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen und in den Maßnahmen des Klimaschutzprogramms angelegte Orientierungswirkung nicht dadurch entwertet, dass die Maßnahmen nach Beschluss nicht umgesetzt werden. Ohne Umsetzung beschlossener Klimaschutzmaßnahmen bleibt es bei einem Grundrechtsschutz auf dem Papier ohne tatsächliche Wirkung. **318**

Das Grundgesetz dient dem tatsächlich wirksamen Schutz der Grundrechte, nicht dem illusorischen Grundrechtsschutz. **319**

Der novellierte Rechtsrahmen begnügt sich aber in §§ 8, 9 KSG – wie schon das KSG a.F. – mit einer Pflicht der Bundesregierung zum Beschluss eines Klimaschutzprogramms, § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG bzw. mit dem Beschluss von Maßnahmen zur Nachsteuerung, § 8 KSG. Das KSG enthält aber keine Regelung zur Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen. Eine Bundesregierung, die nach §§ 8, 9 KSG geforderten Maßnahmen beschlösse, aber nicht eine der beschlossenen Maßnahmen tatsächlich umsetzt, würde sich auf Grundlage des derzeitigen Rechtsrahmens des KSG rechtmäßig verhalten. **320**

---

<sup>144</sup> Ausführlich unten Rn. 674 ff.

Diese Legalisierung klimaschutzpolitischer Tatenlosigkeit ist seit dem Klimaschutzurteil des EGMR vom 9. April 2024 unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit nicht mehr mit Verfassungsrecht vereinbar. **321**

Der EGMR hielt dort hinsichtlich der positiven Verpflichtungen der Konventionsstaaten beim Klimaschutz fest: **322**

„Die Staaten haben eine positive Verpflichtung, den entsprechenden legislativen und administrativen Rahmen zu schaffen, der einen wirksamen Schutz der menschlichen Gesundheit und des menschlichen Lebens gewährleisten soll. (...)“

Die Staaten sind auch verpflichtet, diesen Rahmen in der Praxis wirksam anzuwenden. Denn Vorschriften zum Schutz garantierter Rechte haben wenig Sinn, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werden, und die Konvention soll wirksame Rechte schützen, keine illusorischen. Die entsprechenden Maßnahmen müssen rechtzeitig und wirksam angewendet werden.“

(Rn. 538 des Urteils, ähnlich auch Rn. 548, 550 Buchst. e).

Bezüglich des Schweizer Klimagesetzes beanstandete der EGMR daher: **323**

„In diesem Zusammenhang stellt der Gerichtshof fest, dass das Klimagesetz zwar die allgemeinen Ziele und Vorgaben festlegt, die konkreten Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele jedoch nicht im Gesetz aufgeführt sind, sondern vom Bundesrat festgelegt und dem Parlament "rechtzeitig" vorgeschlagen werden müssen. (...)“

(A)ngesichts der Dringlichkeit des Klimawandels und des derzeitigen Fehlens eines zufriedenstellenden Regelungsrahmens, hat der Gerichtshof Schwierigkeiten zu akzeptieren, dass die bloße gesetzgeberische Verpflichtung, die konkreten Maßnahmen "rechtzeitig" zu verabschieden, wie sie im Klimagesetz vorgesehen ist, die Pflicht des Staates erfüllt, wirksame Maßnahmen zu ergreifen und in der Praxis tatsächlich anzuwenden.“

(Randnummern 565, 567 des Urteils).

Der EGMR fordert mithin, durch hinreichend konkrete Vorgaben rechtlich sicherzustellen, dass beschlossene Klimaschutzmaßnahmen anschließend in einer der Dringlichkeit des Klimaschutzes angemessenen Frist auch tatsächlich umgesetzt werden bzw. (bei gesetzlichen Maßnahmen) entsprechende Gesetzesvorschläge dem Parlament innerhalb angemessener Frist zur Verabschiedung vorgelegt werden. **324**

Hinter diesem Schutzniveau der Konventionsrechte darf das Grundgesetz nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit nicht zurückbleiben. **325**

Es erscheint daher jedenfalls möglich, dass das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung ein tragfähiges rechtliches Bindeglied zwischen Maßnahmenbeschluss und anschließender Umsetzung fordert, wie es auch in anderen Bereichen der Fachplanung üblich ist.<sup>145</sup> **326**

#### **(4) Kein orientierungsstiftendes Klimaschutzprogramm**

Die Novelle des KSG verstößt – zumindest möglicherweise – gegen die verfassungsrechtliche Pflicht, einen wirksamen Rechtsrahmen zu schaffen, der eine hinreichend konkrete und vollständige und damit orientierungsstiftende Bündelung der zu ergreifenden Klimaschutzmaßnahmen im Klimaschutzprogramm sicherstellt. **327**

Diese Pflicht ergibt sich aus der aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgenden Pflicht des Gesetzgebers zur Schaffung eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts. **328**

Hiernach muss der Gesetzgeber sowohl wegen der allgemeinen Verpflichtung schonenden Umgangs mit den Grundrechten als auch wegen der Verpflichtung, die Gefahr erheblicher Grundrechtsverletzungen einzudämmen, Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der nach 2030 drohenden Reduktionslast treffen.<sup>146</sup> **329**

Der Gesetzgeber muss einer möglichst frühzeitigen Einleitung der zur Erreichung von Treibhausgasneutralität erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.<sup>147</sup> **330**

Hieraus folgt zum einen die bereits oben dargestellte und mit dieser Novelle verletzte Pflicht zur Festlegung eines verbindlichen und hinreichend differenzierten Emissionsminderungspfads.<sup>148</sup> **331**

Da aber die Festlegung von zulässigen Emissionsmengen wegen deren Abstraktionshöhe allein keinen hinreichenden Entwicklungsdruck zur Entwicklung **332**

---

<sup>145</sup> vgl. etwa §§ 47 Abs. 6 Satz 1 und 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG als rechtliches Bindeglied zwischen den im Luftreinhalteplan enthaltenen Maßnahmen und ihrer anschließenden Umsetzung.

<sup>146</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 247.

<sup>147</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

<sup>148</sup> Oben Rn. 280 ff. sowie ausführlich unten Rn. 461 ff.

treibhausgasneutraler Alternativen in bestimmten Gesellschafts-, Wirtschafts- oder Lebensbereichen erzeugen könnte, ist zusätzlich erforderlich, dass durch die Instrumente auf Maßnahmenebene eine Konkretisierung der in den zugelassenen Emissionsmengen nur grob vorgezeichneten Minderungsanstrengungen in Gestalt hinreichend konkreter Einzelmaßnahmen erfolgt. Erst durch diese Konkretisierungsleistung wird im Einzelnen absehbar, wann in welchen Bereichen auf welche Weise die gesetzlich vorgesehenen Treibhausgasminderungen erreicht werden sollen.<sup>149</sup>

Das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung erfordert demnach, rechtlich sicherzustellen, dass die Maßnahmen auf Grundlage einer konsistenten Datenlage nach Inhalt und zeitlichem Horizont so konkret gefasst sind, dass erkennbar wird, zu welchen Reduktionsanstrengungen und Emissionsminderungen in welchen Bereichen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens in welchen Zeiträumen es bei planmäßiger Umsetzung kommen wird.

**333**

Die hinreichend konkret gefassten Maßnahmen müssen, um den erforderlichen Entwicklungsdruck zu erzeugen und einen orientierungsstiftenden Planungshorizont zu schaffen, in transparenter, vollständiger und aktueller Weise gebündelt werden.

**334**

Nach der Konzeption des KSG a.F. wurde die erforderliche Transparenz durch die dort vorgesehene – freilich von der Bundesregierung rechtswidrig missachtete – Bündelung aller relevanten Klimaschutzmaßnahmen im Klimaschutzprogramm erzielt.

**335**

Die Novellierung der §§ 8, 9 KSG läuft mangels regelmäßiger und transparenter Aktualisierungspflichten auf eine Entwertung des Klimaschutzprogramms hinaus, die mit dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung unvereinbar ist.

**336**

Der novellierte § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG verlangt nur einmal pro Legislaturperiode, d.h. im Regelfall nur alle 4 Jahre, den Beschluss eines Klimaschutzprogramms. Selbst auf inzwischen eintretende gravierende Veränderungen der Sach- und Rechtslage muss nicht mehr mit einer grundlegenden Überarbeitung und Anpassung des Klimaschutzprogramms reagiert werden.

**337**

---

<sup>149</sup> Vgl. auch Verfassungsbeschwerde gegen das Klimaschutzprogramm 2023 vom 24.10.2023 zum Az. 1 BvR 2047/23, S. 68. ff; ebenso *Verheyen/Franke*, S. 34: „Die intertemporale Freiheitssicherung ist ebenfalls auch auf der Maßnahmenebene zu sichern – Planungssicherheit und Entwicklungsdruck ergeben sich für Bürger:innen und Unternehmen weniger aus abstrakten Zielwerten („x Mt CO<sub>2</sub> bis zum Jahr y“) als aus der konkreten Ankündigung und planmäßigen Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen.“

Auch der Nachsteuerungsmechanismus nach § 8 KSG führt nicht zu einer unverzüglichen Aktualisierung, sondern frühestens nach projizierten Zielverfehlungen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren. **338**

Im Übrigen wird die Aktualisierung des Klimaschutzprogramms durch Maßnahmen nach § 8 KSG mit der Novelle nur noch fingiert. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG „gilt“ der Beschluss von Maßnahmen nach § 8 KSG oder eines Plans für Abhilfemaßnahmen nach Artikel 8 Absatz 1 der Europäischen Klimaschutzverordnung als Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms ohne das eine tatsächliche Aktualisierung des Klimaschutzprogramms vorgenommen würde. **339**

All dies – starre, von der sachlichen Notwendigkeit entkoppelte Beschlussfristen und fingierte Aktualisierung – trägt dazu bei, dass das Klimaschutzprogramm ein Dokument ist, das die Beschlusslage der Bundesregierung schon nach kurzer Zeit falsch wiedergibt. **340**

Die Novelle läuft damit auf eine Entwertung des Klimaschutzprogramms hinaus, da sein Inhalt nicht aussagekräftig für den tatsächlichen Planungs- und Umsetzungsstand der nationalen Klimaschutzpolitik ist. Damit geht von dem Klimaschutzprogramm weder der erforderliche Entwicklungsdruck aus noch leistet es einen orientierungsstiftenden Planungshorizont mit Blick auf die zu erwartenden Klimaschutzanstrengungen. **341**

Es erscheint zumindest möglich, dass dies mit der Pflicht zur Schaffung eines grundrechtsschonenden Rechtsrahmens zur verhältnismäßigen Abmilderung der durch die in den 20er und 30er Jahren zugelassenen Emissionsmengen hervorgerufenen Grundrechtsgefährdung unvereinbar ist. **342**

##### **(5) Zwischenergebnis**

Es erscheint zumindest möglich, d.h. nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der mit der Novelle geschaffene Rechtsrahmen des KSG nicht der Pflicht des Gesetzgebers zum schonenden Umgang mit den Grundrechten und zur Eindämmung der Gefahr erheblicher Grundrechtsverletzungen genügt. **343**

Es fehlt an einem verbindlichen und hinreichend differenzierten Emissionsminderungspfad, der Beschluss von Klimaschutzmaßnahmen wird systematisch verzögert und zudem nicht sichergestellt, dass beschlossene Maßnahmen überhaupt umgesetzt werden und das potenziell orientierungsstiftende Klimaschutzprogramm entwertet. 344

Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer sind daher zumindest möglicherweise in eingriffsähnlich vorwirkender Weise unverhältnismäßig in ihren Grundrechten gefährdet. 345

### **bb. Mögliche Verletzung von Art. 20a GG**

Zudem erscheint eine Verletzung von Art. 20a GG durch die bis zur Treibhausgasneutralität zugelassenen Emissionsmengen zumindest möglich.<sup>150</sup> 346

Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz. 347

Der Gesetzgeber hat das Klimaschutzziel des Art. 20a GG aktuell durch § 1 Satz 3 KSG dahingehend bestimmt, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf Grundlage des Pariser Klimaabkommens auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass mit dieser Zielsetzung der durch Art. 20a GG belassene Konkretisierungsspielraum noch jedenfalls zum Entscheidungszeitpunkt gewahrt war. Als verfassungsrechtlich erforderliche Konkretisierung des Art. 20a GG ist das Temperaturziel in § 1 Satz 3 KSG zugleich Maßstab der verfassungsgerichtlichen Kontrolle des Klimaschutzgebotes.<sup>151</sup> 348

Die verfassungsrechtliche Verpflichtung aus Art. 20a GG zur Einhaltung des Paris-Ziels von deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C schließt notwendig die Verpflichtung ein, das dieser Temperaturschwelle entsprechende Restbudget an CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht zu überschreiten.<sup>152</sup> 349

Art. 20a GG verpflichtet daher den Gesetzgeber, 350

---

<sup>150</sup> Ausführlich unten Rn. 721 ff.

<sup>151</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 209 ff., juris.

<sup>152</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 119 f., juris.

„einen Reduktionspfad (zu) weisen, der unter Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets zur Klimaneutralität führt.“

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 255, juris.

Gegen diese Pflicht hat der Gesetzgeber schon deshalb verstoßen, weil das novellierte KSG die zulässigen Treibhausgasemissionen nicht auf eine bestimmte absolute Menge begrenzt. Hierfür wäre erforderlich, dass Überschreitungen der zugelassenen Emissionsmengen in einem bestimmten Zeitraum zu einer entsprechenden Reduktion zulässiger Emissionsmengen in folgenden Zeiträumen führen. Dieser Mechanismus wurde vom BVerfG als „Nachholungspflicht“ bezeichnet.<sup>153</sup> **351**

Eine solche Nachholungspflicht sieht das KSG zwar in § 4 Abs. 2 KSG vor. Diese ordnet eine Anrechnung der Unter- oder Überschreitungen vergangener Jahresemissionsgesamtmenen auf die verbleibenden Jahresemissionsgesamtmenen aber nur bis zum nächsten in § 3 Absatz 1 KSG genannten Zieljahr, d.h. zunächst bis zum Jahr 2030 und für Überschreitungen ab dem Jahr 2030 bis zum Jahr 2040, an. **352**

Häuft sich im Zeitraum von 2021-2040 eine „Netto“-Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmenen an, so wird diese Emissionsminderungsschuld aber nicht in den Zeitraum nach 2040 durch eine entsprechende Reduzierung der für diesen Zeitraum festgelegten Jahresemissionsgesamtmenen übertragen. **353**

Die Überschreitung verschwindet zum Jahreswechsel 2040/41 einfach aus der Berechnung und man darf im Jahr 2041 so weiter machen, „als wäre nichts gewesen“. Der Emissionstopf der Jahre 2031-2040 hat im Jahr 2040 gewissermaßen ein Loch, durch das Überschreitungen der Jahresemissionsgesamtmenen ohne jede Konsequenz entweichen können. **354**

Im Zeitraum nach 2041 tritt dieser Effekt sogar jedes Jahr ein, der „Emissionstopf 2041-2045“ gleicht hier also eher einem Sieb. Denn für diesen Zeitraum ist überhaupt keine Anrechnung der Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmenen auf die Folgejahre angeordnet, da § 4 Abs. 2 KSG – wie soeben dargestellt – eine Anrechnung nur bis zum Jahr 2040 vorsieht. Das heißt, dass ab dem Jahr 2041 in jedem Jahr (!) Überschreitungen der Jahresemissionsgesamtmenen erfolgen können, ohne dass dies eine Konsequenz für die in den Folgejahren einzuhaltenden Jahresemissionsgesamtmenen hat. **355**

---

<sup>153</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 170.

Damit wird deutlich, dass die Emissionstöcke für die Zeiträume 2031-2040 sowie 2041-2045 derart löchrig sind, dass dem KSG schon keine Begrenzung auf eine bestimmte absolute Menge an Treibhausgasemissionen zu entnehmen ist. Dies wäre aber Grundvoraussetzung der nach Art. 20a GG erforderlichen Wahrung verbleibender Restbudgets durch die im KSG zugelassenen Emissionsmengen. Schon vor diesem Hintergrund erscheint eine Verletzung von Art. 20a GG jedenfalls möglich.

356

Selbst wenn man zugunsten des Gesetzgebers unterstellt, dass bis zum Jahr 2040 keine Überschreitung der noch festzulegenden summierten Jahresemissionsgesamtmengen verbleibt und auch in den Jahren 2041-2045 die noch festzulegenden jährlichen Jahresemissionsgesamtmengen eingehalten werden, ist ein Verstoß gegen Art. 20a GG zumindest möglich.

357

Denn die bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität zulässigen Emissionsmengen unterliegen der Pflicht zur sorgfaltsgemäßen Aktualisierung bei einer wesentlichen Veränderung der tatsächlichen oder rechtlichen Rahmenbedingungen. Das BVerfG hat festgehalten, dass der Gesetzgeber nach Art. 20a GG verpflichtet ist, das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen.<sup>154</sup> Speziell bezüglich der Vereinbarkeit der im KSG zugelassenen Emissionsmengen mit dem nach Art. 20a GG maßgeblichen Klimaschutzziel hat das BVerfG ebenfalls (implizit) anerkannt, dass diese Vereinbarkeit dynamisch zu beurteilen ist und veränderte Umstände auch eine Reduktion der zugelassenen Emissionsmengen erfordern können.<sup>155</sup> Auch der EGMR hat in seinem Urteil vom 9. April 2024 festgestellt, dass der Staat die Pflicht hat,

358

„die einschlägigen THG-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten zu aktualisieren“.

(EGMR, Urteil vom 9. April 2024, 53600/20, Rn. 550, „Schweizer Klimaseniorinnen“).

Der Gesetzgeber muss also stets im Blick behalten, ob die von ihm zugelassenen Emissionsmengen unter Berücksichtigung der enthaltenen Unsicherheiten bei der

359

---

<sup>154</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 212, juris.

<sup>155</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 237, juris: Das BVerfG stellt hier für das KSG a.F. (2019) mit Blick auf die dort bis 2030 zugelassenen Emissionsmengen im Ergebnis fest, dass die entsprechenden Regelungen der Berücksichtigungspflicht „noch gerecht“ werden, weil das festgestellte Maß der Budgetverfehlung „verglichen mit den derzeit in der Berechnung des Restbudgets enthaltenen Unsicherheiten nicht für eine verfassungsgerichtliche Beanstandung“ genüge (Hervorhebung durch die Unterzeichner).

Berechnung des verbleibenden Restbudgets noch in Einklang mit der nach Art. 20a GG maßgeblichen Klimaschutzzielfestlegung stehen.

Es erscheint jedenfalls möglich, dass der noch im Klimabeschluss vom 24. März 2021 für eine Verfassungskonformität der damaligen Emissionsfestlegungen des KSG a.F. tragend herangezogene Verweis auf die „derzeit in der Berechnung des Restbudgets enthaltenen Unsicherheiten“<sup>156</sup> nach – zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Verfassungsbeschwerde – weiteren gut 3 Jahren einer vom IPCC in seinem Sechsten Sachstandsbericht und auch vom Gesetzgeber erkannten Verschärfung der Klimakrise, einer erheblichen Verringerung der CO<sub>2</sub>-Restbudgets durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse, einem zur raschen Budgeterschöpfung eindeutig Stellung beziehenden Beschluss Deutschlands und der übrigen Vertragsstaaten des Pariser Übereinkommens als Ergebnis der ersten weltweiten Bestandsaufnahme im Jahr 2023 und einem den Ermessensspielraum des Gesetzgebers engere Grenzen ziehenden EGMR-Urteils vom 9. April 2024 nicht mehr aufrechterhalten werden kann.

360

Denn die veralteten und überhöhten Restbudgets auf Grundlage des AR6-WGI für das Einhalten der Temperaturgrenzen des Pariser Klimaabkommens werden nach den Festlegungen des KSG weit vor dem Erreichen des Ziels der Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 erreicht und bis zu diesem Jahr teils um ein Vielfaches und jedenfalls erheblich überschritten.

361

So betrug etwa das CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,5°C-Grenze zum Beginn des Jahres 2024 noch gut 0,6 Gt CO<sub>2</sub> und wird Ende des Jahres 2024 aufgebraucht sein. Das deutsche CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine ebenso wahrscheinliche wie unwahrscheinliche (50%) Einhaltung der 1,5°C-Grenze beträgt noch 1,71 Gt CO<sub>2</sub> und ist nach den im KSG festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen des KSG mit Ablauf des Jahres 2026 bereits aufgezehrt.

362

Das CO<sub>2</sub>-Restbudget für die wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,7°C-Grenze wird auf dem KSG-Pfad Mitte des Jahres 2032 aufgebraucht sein.

363

364

---

<sup>156</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 237.

Das vom Sachverständigenrat für die wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,75°-Grenze berechnete CO<sub>2</sub>-Budget von 4,8 Gt CO<sub>2</sub> bereits Anfang des Jahres 2035, mithin 10 Jahre vor dem Erreichen von Treibhausgasneutralität, aufgezehrt sein.

Selbst das nur unter großzügigster Betrachtung noch mit dem völker- wie verfassungsrechtlich maßgeblichen Mindestziel einer Begrenzung auf deutlich unter 2°C in Einklang zu bringende CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine lediglich wahrscheinliche (67 %) Einhaltung der 1,8°C-Grenze (5,56 Gt CO<sub>2</sub>) wird auf dem KSG-Pfad bereits Mitte des Jahres 2038 aufgebraucht sein.

365

Insgesamt laufen die Festlegungen des KSG ab dem 1.1.2024 auf den Ausstoß von noch über 6,2 Gt CO<sub>2</sub> hinaus. Das überschreitet deutlich die Schwelle für eine wahrscheinliche (67%) Einhaltung von 1,8°C, ebenso die Schwelle für eine ziemlich wahrscheinliche (83%) Einhaltung von 1,9°C. Es ermöglicht noch nicht einmal eine ziemlich wahrscheinliche (83%) Einhaltung der völker- wie verfassungsrechtlich ohnehin unzureichenden 2°C-Grenze. Das Budget für eine wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,5°C-Grenze von 0,61 Gt CO<sub>2</sub> wird mit dem Gesamtausstoß von 6,2 Gt CO<sub>2</sub> um mehr als das Zehnfache (!) überschritten. Selbst das Budget für eine sehr unwahrscheinliche (17 %) Einhaltung der 1,5°C-Grenze wird im Jahr 2042 überschritten werden.

366

Es ist schlicht nicht vorstellbar, wie diese Emissionsfestlegungen mit der verfassungsrechtlichen Bemühensverpflichtung aus Art. 20a GG, auf eine Begrenzung von möglichst 1,5°C hinzuwirken, in Einklang stehen sollen.<sup>157</sup> Sie lassen vielmehr nur den Schluss zu, dass der Gesetzgeber das 1,5°C-Ziel aufgegeben hat. Diese Kapitulation ist verfassungswidrig.

367

Es erscheint nach alledem jedenfalls möglich, dass die im novellierten KSG festgelegten und noch festzulegenden Jahresemissionsgesamtmengen eine gegen Art. 20a GG verstoßende Missachtung aller mit den Temperaturgrenzen des Pariser Klimaabkommens noch vereinbaren CO<sub>2</sub>-Budgets darstellen.

368

Auch aus diesem Grund scheidet mithin – zumindest möglicherweise – die Rechtfertigung der durch die in § 4 Abs. 1 Sätze 1-3 i.V.m. Anlage 2 KSG sowie § 4 Abs. 4 Satz 1

369

---

<sup>157</sup> Vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 242.

und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG festgelegten Emissionsmengen vermittelten eingriffsähnlichen Vorwirkung auf die grundrechtliche Freiheit der Beschwerdeführenden.

### **cc. Möglicher Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 GG und Vorbehalt des Gesetzes**

Die eingriffsähnlich vorwirkenden Regelungen über die zulässigen Jahresemissionsgesamtmenen für den Zeitraum 2031-2040 verstoßen zudem zumindest möglicherweise gegen Art. 80 Abs. 1 GG und den verfassungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes.<sup>158</sup> **370**

Nach § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG überführt die Bundesregierung zum Zweck der sektorübergreifenden mehrjährigen Gesamtrechnung durch Rechtsverordnung im Jahr 2024 die prozentualen jährlichen Minderungsziele für den Zeitraum 2031-2040 in Jahresemissionsgesamtmenen, die in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinken. **371**

Bei dieser „Überführung“ in Jahresemissionsgesamtmenen handelt es sich nicht um eine bloße Umrechnung der prozentual angegebenen gesetzlichen jährlichen Minderungsziele nach Anlage 3 in absolute jährliche Jahresemissionsgesamtmenen. Vielmehr wird die Bundesregierung ermächtigt, die Jahresemissionsgesamtmenen abweichend von den gesetzlich geregelten jährlichen Minderungszielen festzulegen. **372**

Dies ergibt sich zum einen daraus, dass die Vorgabe des KSG a.F., wonach die Bundesregierung Jahresemissionsmenen durch Rechtsverordnung „im Einklang (...) mit den jährlichen Minderungszielen“ festzulegen hatte,<sup>159</sup> in der Novelle für die Festlegung der Jahresemissionsgesamtmenen gestrichen wurde. Nach § 4 Abs. 4 Satz 2 KSG müssen die Jahresemissionsgesamtmenen nur noch im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele des KSG und den unionsrechtlichen Anforderungen. Zum anderen wäre ansonsten der Zusatz in § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG überflüssig, wonach die Jahresemissionsgesamtmenen in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten abzusinken haben. Denn bei einer Bindung der Bundesregierung an die gleichmäßig ansteigenden jährlichen Minderungsziele, wäre ein gleichmäßiges Absinken der Jahresemissionsgesamtmenen bereits sichergestellt. **373**

§ 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG räumt daher der Bundesregierung nun das Recht ein, ohne parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren per Rechtsverordnung mit bloßer **374**

---

<sup>158</sup> Ausführlich unten Rn. 820 ff.

<sup>159</sup> § 4 Abs. 1 Satz 7 i.V.m. § 4 Abs. 6 Sätze 1 und 2 KSG a.F. (2021)

Zustimmung des Bundestages, die überdies fingiert wird, wenn sich der Bundestag nach Ablauf von sechs Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst hat (§ 4 Abs. 4 Satz 3-4 KSG), von dem gesetzlich durch jährliche Minderungsziele festgelegten Emissionsminderungspfad abzuweichen. Der mit dem KSG a.F. eingeführte Schutz des demokratisch legitimierten Reduktionspfads vor nachträglicher exekutiver Umgestaltung durch die Bindung an die gesetzlichen jährlichen Minderungsziele wurde aufgegeben.

Dabei war die im KSG a.F. (2021) unmittelbar durch den Gesetzgeber vorgenommene Regelung der jährlichen Minderungsziele für den Zeitraum nach 2030 eine direkte Reaktion auf den Klimabeschluss des BVerfG und hat ihre Grundlage im verfassungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes.<sup>160</sup>

375

Die Verordnungsermächtigung kann auch deswegen vor Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG keinen Bestand haben, weil sie das Ausmaß der Ermächtigung nicht hinreichend bestimmt regelt.<sup>161</sup>

376

§ 4 Abs. 4 Satz 1 KSG gibt der Bundesregierung nur mit auf den Weg, dass die Jahresemissionsgesamtmengen in „grundsätzlich“ gleichmäßigen Schritten abzusinken haben. Das wird man so zu verstehen haben, dass die Bundesregierung ermächtigt wird, ausnahmsweise auch ungleichmäßige, also abrupt absinkende Schritte vorzusehen. Die Ermächtigung enthält sich aber jedes Hinweises darauf, welche Art von Sachgründen ein ausnahmsweises ungleichmäßiges Absenken der zulässigen Emissionen rechtfertigen würde. Das Wort „grundsätzlich“ könnte auch so zu verstehen sein, dass es gar keines besonderen Sachgrundes bedarf, sondern genügt, dass im Zeitraum 2031-2040 überwiegend in gleichmäßigen Schritten abgesenkt wird und nur in einzelnen Jahren eine abruptere Absenkung vorgenommen wird – also die ungleichmäßige Absenkung im Zeitraum 2031-2040 lediglich quantitativ die Ausnahme bleiben muss, nicht aber durch besondere außergewöhnliche Sachgründe gerechtfertigt sein muss. Dass gerade die Ermächtigung zu einer besonders grundrechtsgefährdenden ausnahmsweisen abrupten Absenkung der zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen durch den Gesetzgeber nicht näher eingegrenzt wird, ist mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, der auch Ausdruck des Vorbehalts des Gesetzes ist, unvereinbar.

377

---

<sup>160</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 262.

<sup>161</sup> vgl. zu den Anforderungen ebd.

Auch die Verordnungsermächtigung nach § 4 Abs. 3 KSG zur Änderung der Jahresemissionsgesamtmengen für den Zeitraum bis 2030 verstößt nach den vorstehend ausgeführten Maßgaben zumindest möglicherweise gegen Art. 80 Abs. 1 GG und den Vorbehalt des Gesetzes. Sie geht in ihrer Unbestimmtheit sogar noch über § 4 Abs. 4 KSG hinaus, da sie sogar auf die einschränkende Maßgabe verzichtet, wonach die Jahresemissionsgesamtmengen in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinken. 378

Die KSG-Novelle bedeutet damit einen erheblichen demokratischen Rückschritt gegenüber dem KSG a.F. (2021), der vor Art. 80 Abs. 1 GG und dem Vorbehalt des Gesetzes zumindest möglicherweise nicht bestehen kann. 379

#### **dd. Zwischenergebnis**

Es erscheint zumindest möglich, dass die eingriffsähnliche Vorwirkung der nach § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 i.V.m. Anlage 2 KSG sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG in den 20er und 30er Jahren zulässigen Treibhausgasemissionsmengen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann. 380

Die eingriffsähnliche Vorwirkung ist möglicherweise unverhältnismäßig, weil es erstens an dem zur Grundrechtsschonung erforderlichen verbindlichen und differenzierten Emissionsminderungspfad fehlt, zweitens der mit der Novelle geschaffene Rechtsrahmen keine möglichst frühzeitige Einleitung des Übergangs zur Treibhausgasneutralität gewährleistet, sondern zur systematischen Prokrastination von Klimaschutzmaßnahmen führt, drittens eine Umsetzung beschlossener Klimaschutzmaßnahmen gesetzlich nicht sichergestellt ist und, viertens, der potentiell orientierungsstiftende Inhalt des Klimaschutzprogramms durch starre Beschlussfristen und fehlende tatsächliche Aktualisierungen verlorengeht. 381

Zudem verstoßen, fünftens, die eingriffsähnlich vorwirkenden Regelungen über die in den 20er und 30er Jahren zugelassenen Emissionsmengen unter Berücksichtigung der weiteren bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 hinzukommenden Emissionsmengen zumindest möglicherweise gegen die Pflicht aus Art. 20a GG zur Berücksichtigung maßgeblicher nationaler CO<sub>2</sub>-Restbudgets. 382

Schließlich liegt ein, sechstens, möglicher Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 GG und den Vorbehalt des Gesetzes darin, dass die Bundesregierung nunmehr in § 4 Abs. 4 KSG 383

ermächtigt wird, die Jahresemissionsgesamtmengen der Jahre 2031-2040 abweichend von den jährlichen Minderungszielen der Anlage 3 KSG festzulegen und hierbei im nicht näher umrissenen Ausnahmefall auch abrupte Absenkungsschritte vorzusehen.

## 2. Mögliche Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 8 EMRK

Die Novelle des KSG verletzt die Beschwerdeführenden zudem möglicherweise in ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 8 EMRK.<sup>162</sup> 384

Zwar hat das BVerfG noch im Klimabeschluss eine Schutzpflichtverletzung mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verneint.<sup>163</sup> Die dortigen Ausführungen, wonach auch eine gegen das Pariser Klimaabkommen verstoßende Erderhitzung von 2°C mit Blick auf das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit schutzpflichtkonform ist, kann aber nach dem Urteil des EGMR vom 9. April 2021 keinen Bestand haben. Der EGMR hat festgehalten, dass Artikel 8 EMRK 385

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

(Rn. 519 des Urteils).

Zu den hieraus erwachsenden positiven Verpflichtungen der Vertragsstaaten zählt nach Feststellung des EGMR die 386

„Festlegung eines Zeitplans für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets für denselben Zeitraum oder einer anderen gleichwertigen Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels.“

(Rn. 550 Buchst. a des Urteils).

Die Emissionsfestlegungen zur Wahrung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit müssen also „im Einklang“ mit den übergeordneten nationalen oder globalen Klimaschutzverpflichtungen stehen, was im Falle Deutschlands verfassungs-, völker- und bundesrechtlich bedeutet, dass sie im Einklang mit der Einhaltung der Temperaturgrenzen des Pariser Klimaabkommens stehen müssen. 387

---

<sup>162</sup> Ausführlich unten Rn. 839 ff.

<sup>163</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 167.

Hinter diesen völkerrechtlichen Vorgaben des EGMR zur Paris-konformen Begrenzung der nationalen Treibhausgasemissionen kann auch die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes nicht zurückbleiben. **388**

Im Ergebnis ist damit hinsichtlich der insgesamt zulässigen Emissionsmengen ein Gleichlauf der Klimaschutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 20a GG hergestellt. Beide verpflichten zur Erreichung von Treibhausgasneutralität unter Wahrung eines Paris-kompatiblen CO<sub>2</sub>-Budgets. Insofern kann für die mögliche Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auf die Ausführungen zur möglichen Verletzung von Art. 20a GG verwiesen werden. **389**

Zudem wird aber selbst nach den vom BVerfG im Klimaschutzbeschluss aufgestellten Maßstäben die Novelle des KSG der Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht mehr gerecht. Das BVerfG hält fest: **390**

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

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 155.

Das Schutzkonzept des novellierten KSG ist demnach ungeeignet zur Schutzpflichtenerfüllung, weil es nicht mehr auf Treibhausgasneutralität zielt.<sup>164</sup> **391**

Das Ziel der Treibhausgasneutralität steht zwar nach wie vor im Gesetz (§ 3 Abs. 2 KSG). Allein die Formulierung eines Ziels stellt aber noch kein „Schutzkonzept“ dar. Das Treibhausgasneutralitätsziel in § 3 Abs. 2 KSG wird im Schutzkonzept des novellierten KSG durchgängig ausgeklammert. Das Klimaschutzprogramm reicht nach § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 KSG nur noch bis zum 88%-Ziel im Jahr 2040. Der Nachsteuerungsmechanismus nach § 8 KSG läuft im Jahr 2040 einfach aus. **392**

Zudem bewegt sich das novellierte KSG – anders als noch § 8 KSG a.F. – nunmehr allein in der Welt der Projektionen und Prognosen. Die Bundesregierung genügt ihren Pflichten zum Maßnahmenbeschluss nach §§ 8, 9 KSG, wenn diese prognostisch **393**

---

<sup>164</sup> Siehe unten Rn. 652 ff.

geeignet sind, die Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen sicherzustellen. Selbst wenn dieses Regelungskonzept auf den Zeitraum 2041-2045 und das Ziel der Treibhausgasneutralität 2045 ausgedehnt würde, wäre mithin nicht gewährleistet, dass Treibhausgasneutralität tatsächlich erreicht würde. Denn wenn die Prognose nicht aufgeht und im Jahr 2045 keine Treibhausgasneutralität erreicht wird, steht kein Mechanismus bereit, der die Bundesregierung zu weiteren Maßnahmen verpflichten würde, um das Ziel tatsächlich zu erreichen. Die KSG-Novelle garantiert mithin nur prognostischen, keinen tatsächlichen Grundrechtsschutz.

Eine Verletzung der Beschwerdeführenden in ihrem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erscheint mithin zumindest möglich. **394**

### **3. Betroffenheit**

Die Beschwerdeführenden sind durch die gerügten Vorschriften des KSG selbst, gegenwärtig und unmittelbar im Sinne von § 90 Abs. 1 BVerfGG in ihren Grundrechten betroffen. **395**

#### **a. Selbstbetroffenheit**

Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer sind selbst betroffen. **396**

Sie können die in Zukunft drohenden radikalen Maßnahmen zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen selbst noch erleben. Zwar treffen die dann erforderlichen Beschränkungen jede dann in Deutschland lebende Person. Dies steht der eigenen Betroffenheit aber nicht entgegen. Eine sehr große Zahl betroffener Personen schließt eine individuelle Grundrechtsbetroffenheit nicht aus. Eine besondere Betroffenheit, die die Beschwerdeführenden von der Allgemeinheit abhebt, ist nicht erforderlich.<sup>165</sup> **397**

Sie sind auch durch die gesundheitsgefährdenden Auswirkungen der Erderhitzung selbst betroffen. **398**

#### **b. Gegenwärtige Betroffenheit**

Die Beschwerdeführenden sind auch gegenwärtig betroffen. **399**

---

<sup>165</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 110, 131, juris.

Die Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen begründet gegenwärtig eine Grundrechtsbetroffenheit, weil diese Gefahr im aktuellen Recht angelegt ist. CO<sub>2</sub>-relevante Freiheitsbetätigungen nach 2030 sind davon bedroht, dass § 3 Abs. 1, Abs. 3 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 und 3 Treibhausgasemissionen bis 2030 in zu großem Umfang zulassen. 400

Dies führt zu einer unumkehrbaren Verringerung des CO<sub>2</sub>-Restbudgets, weil CO<sub>2</sub>-Emissionen der Erdatmosphäre nach heutigem Stand allenfalls in äußerst geringfügigen Mengen wieder entnommen werden können. Die angegriffenen Bestimmungen setzen somit unumkehrbar eine Grundrechtsbeeinträchtigung in Gang, die mit einer späteren Verfassungsbeschwerde gegen dann erfolgende Freiheitsbeschränkungen nicht mehr ohne Weiteres erfolgreich angegriffen werden könnte. Die Beschwerdeführenden sind daher schon jetzt gegenwärtig betroffen.<sup>166</sup> 401

Wegen der Unumkehrbarkeit der Erderhitzung sind die Beschwerdeführenden auch gegenwärtig in ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG beeinträchtigt. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Klimawandel noch zu Lebzeiten der Beschwerdeführenden so voranschreitet, dass deren durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechte beeinträchtigt werden.<sup>167</sup> 402

Der Möglichkeit einer gegenwärtigen Betroffenheit steht nicht entgegen, dass das Risiko eines künftigen Schadens nicht schon gegenwärtig einen Schaden und mithin keine Grundrechtsverletzung darstelle. Auch Regelungen, die erst im weiteren Verlauf ihrer Vollziehung zu einer nicht unerheblichen Grundrechtsgefährdung führen, können selbst schon mit dem Grundgesetz in Widerspruch geraten.<sup>168</sup> Dies gilt jedenfalls dann, wenn der einmal in Gang gesetzte Verlauf im Wesentlichen unumkehrbar ist.<sup>169</sup> 403

### **c. Unmittelbare Betroffenheit**

Die Beschwerdeführenden sind unmittelbar betroffen. 404

---

<sup>166</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 130, juris.

<sup>167</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 108.

<sup>168</sup> ebd.

<sup>169</sup> ebd.

Das ist der Fall, wenn die Einwirkung auf die Rechtsstellung ohne weiteren Akt bewirkt wird oder von einem solchen Akt nicht abhängt. Zwar wird die eigentliche Grundrechtsbeeinträchtigung hier erst durch die zukünftigen Beschränkungen CO<sub>2</sub>-relevanter Verhaltensweisen eintreten bzw. durch künftig eintretende Gesundheitsschäden verwirklicht. Diese Beeinträchtigungen sind aber im jetzigen Recht unumkehrbar angelegt, so dass die Unmittelbarkeit der Betroffenheit heute zu bejahen ist.<sup>170</sup> **405**

#### **IV. Frist**

Die Verfassungsbeschwerde ist fristgerecht erhoben. **406**

Werden bestehende Gesetze geändert, läuft die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG grundsätzlich nur bezüglich der geänderten Vorschriften an, soweit diese einen neuen oder erweiterten Inhalt erlangt haben.<sup>171</sup> Die angegriffenen Vorschriften wurden durch die am 17. Juli 2024 in Kraft getretene Novelle des KSG geändert bzw. neu eingeführt. Die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG ist eingehalten. **407**

#### **V. Rechtswegerschöpfung**

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht wegen fehlender Erschöpfung des Rechtsweges unzulässig, § 90 Abs. 2 BVerfGG. **408**

Ein Rechtsweg unmittelbar gegen die angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen existiert nicht.<sup>172</sup> **409**

#### **VI. Subsidiarität**

Der Verfassungsbeschwerde steht der Grundsatz der Subsidiarität nicht entgegen. **410**

Insofern lassen sich die folgenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Beschluss vom 24. März 2021 auf die hier zu entscheidende, insoweit gleich gelagerte Beschwerde übertragen: **411**

„Die Anforderungen dieses in § 90 Abs. 2 BVerfGG zum Ausdruck kommenden Grundsatzes beschränken sich zwar nicht darauf, nur die zur Erreichung des unmittelbaren Prozessziels förmlich eröffneten Rechtsmittel zu ergreifen, sondern verlangen, alle Mittel zu ergreifen, die der geltend gemachten

---

<sup>170</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 133.

<sup>171</sup> Grünewald, in: BeckOK BVerfGG, 11. Ed. 1.7.2021, § 93 Rn. 87.

<sup>172</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 138, juris.

Grundrechtsverletzung abhelfen können. Damit soll erreicht werden, dass das Bundesverfassungsgericht nicht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen treffen muss, sondern zunächst die für die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts primär zuständigen Fachgerichte die Sach- und Rechtslage vor einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts aufgearbeitet haben (BVerfGE 150, 309 <326 Rn. 42>).

Für die Beschwerdeführenden besteht hier jedoch keine zumutbare fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit. Eine gegen die angegriffenen Regelungen gerichtete Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten dürfte hier nicht eröffnet sein (vgl. dazu BVerwGE 136, 54 <58 ff.>). Die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist im Übrigen auch dann nicht geboten, wenn von der vorherigen Durchführung eines Gerichtsverfahrens weder die Klärung von Tatsachen noch die Klärung von einfachrechtlichen Fragen zu erwarten ist, auf die das Bundesverfassungsgericht bei der Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen angewiesen wäre, sondern deren Beantwortung allein von der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe abhängt (vgl. BVerfGE 88, 384 <400>; 91, 294 <306>; 98, 218 <244>; 143, 246 <322 Rn. 211>; 150, 309 <326 f. Rn. 44>; 155, 238 <267 Rn. 67>; stRspr). Auch danach war eine Anrufung der Fachgerichte nicht erforderlich, weil hiervon keine Vertiefung oder Verbreiterung des tatsächlichen und rechtlichen Materials zu erwarten wäre. Insbesondere sind keine Fragen der Auslegung einfachen Rechts entscheidungserheblich.“

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 139 - 140, juris.

## **VII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis**

Schließlich liegt auch das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis vor. **412**

Weitere Möglichkeiten für die Beschwerdeführenden, Rechtsschutz zu erreichen, sind nicht ersichtlich. **413**

## **VIII. Ergebnis zur Zulässigkeit**

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. **414**

### **D. Begründetheit**

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist begründet. **415**

Die Novelle des KSG verletzt die Beschwerdeführenden in ihrer intertemporal durch die Grundrechte umfassend geschützten Freiheit (I.) sowie in ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (II.). **416**

## **I. Verletzung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung**

Die Novelle des KSG verletzt den grundrechtlichen Anspruch der Beschwerdeführenden auf intertemporalen Schutz ihrer durch spezielle Grundrechte sowie die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG umfassend geschützte Freiheit. **417**

Die in der eingriffsähnlichen Vorwirkung der in den 2020er und 2030er Jahren zugelassenen Emissionsmengen liegende Grundrechtsgefährdung hat sich gegenüber dem Zeitpunkt des Klimabeschlusses vom 24. März 2021 aufgrund infolge Verbrauchs und wissenschaftlicher Erkenntnisfortschritte nunmehr erheblich reduzierter globaler und nationaler CO<sub>2</sub>-Restbudgets noch verschärft (1.). **418**

Diese Grundrechtsgefährdung findet im Grundgesetz keine Rechtfertigung (2.). **419**

So enthält der mit der Novelle geschaffene Rechtsrahmen keine geeigneten Vorkehrungen für eine verhältnismäßige, d.h. grundrechtsschonende Bewältigung der – wegen der gesetzlich bis 2030 und in den Folgejahren zugelassenen Emissionen in späteren Zeiträumen möglicherweise sehr hohen – Emissionsminderungslasten (2.a.).<sup>173</sup> **420**

Zudem verstoßen die Regelungen über die bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität zulässigen Emissionsmengen gegen die Pflicht aus Art. 20a GG zur Berücksichtigung maßgeblicher CO<sub>2</sub>-Restbudgets für das Einhalten der Temperaturgrenzen des Pariser Übereinkommens (2.b.). **421**

Schließlich liegt ein Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 GG und den Vorbehalt des Gesetzes darin, dass die Bundesregierung die Jahresemissionsgesamtmengen der Jahre 2031-2040 abweichend von den gesetzlich geregelten jährlichen Minderungszielen der Anlage 3 KSG festlegen und hierbei im nicht näher umrissenen Ausnahmefall auch abrupte Absenkungsschritte vorsehen darf (2.c.). **422**

### **1. Eingriffsähnliche Vorwirkung auf geschützte Freiheit**

Die Entscheidung des Gesetzgebers, in den Jahren 2021-2030 sowie 2031-2040 die in § 4 Abs. 1 Sätze 1-3 i.V.m. Anlage 2 KSG sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG sowie Anlage 3 vorgesehene Menge an Treibhausgasemissionen **423**

---

<sup>173</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 182.

zuzulassen, entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden.<sup>174</sup>

### a. Schutzbereich

Das Grundgesetz schützt sämtliche menschlichen Freiheitsbetätigungen durch spezielle Freiheitsgrundrechte und jedenfalls durch die in Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit. Geschützt ist auch die hohe Zahl an Verhaltensweisen des täglichen Lebens, des Arbeitens und des Wirtschaftens, die unmittelbar oder mittelbar dazu führen, dass CO<sub>2</sub>-Emissionen in die Erdatmosphäre gelangen.<sup>175</sup>

424

Bei heutiger Lebensweise ist noch nahezu jegliches Verhalten unmittelbar oder mittelbar mit dem Ausstoß von CO<sub>2</sub> verbunden.<sup>176</sup> Dieser Befund des BVerfG im Klimabeschluss vom 24. März 2021 gilt auch heute unverändert. Beispielhaft zu nennen sind die nach wie vor regelmäßig mit dem Ausstoß von CO<sub>2</sub>-verbundene Nutzung von Brenn- und Kraftstoffen oder von elektrischem Strom beim Heizen, Kochen, Beleuchten sowie für Mobilität.<sup>177</sup> Treibhausgasemissionen entstehen entlang der gesamten Wertschöpfungskette von Waren und Dienstleistungen von der Herstellung über Lagerung und Transport bis zur Entsorgung.<sup>178</sup> Auch die Verwendung energieintensiv produzierter Baustoffe (etwa Schaum- und Dämmstoffe, Feuerlöscher, Klimaanlage, Aluminiumprodukte, Schallschutzfenster, Lacke oder Klebstoffe) bei der Errichtung von Gebäuden trägt zu Treibhausgasemissionen bei.<sup>179</sup>

425

Gerade in den Sektoren, die die persönliche Lebenssphäre der Beschwerdeführenden besonders betreffen, nämlich im Gebäude- und im Verkehrssektor, wurde die Transformation zur Treibhausgasneutralität in den letzten Jahren weiter verschleppt. Dies zeigt der oben bereits überreichte jüngste Projektionsbericht des UBA, dessen Annahmen sogar noch zu zurückhaltend sind, wie der Expertenrat für Klimafragen in seinem Bericht vom 3. Juni 2024 bestätigt hat.<sup>180</sup> Die gesetzlichen Reduktionsziele wurden in diesen Bereichen wiederholt nicht erreicht. Auch für die Zukunft weisen die Projektionen eine fortgesetzte Überschreitung der gesetzlich geregelten – allerdings nicht mehr

426

---

<sup>174</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 184.

<sup>175</sup> ebd.

<sup>176</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 37.

<sup>177</sup> ebd.

<sup>178</sup> ebd.

<sup>179</sup> ebd. m. w. Bsp.

<sup>180</sup> siehe oben Rn. 152 ff.

verbindlichen – Jahresemissionsmengen in diesen Sektoren aus.<sup>181</sup> Die Folge dieser Verzögerungen ist, dass die Verwirklichung persönlicher Wohn- und Mobilitätsbedürfnisse im Jahr 2024 und den Folgejahren noch weithin auf den Ausstoß von CO<sub>2</sub> angewiesen ist.

## **b. Eingriff**

Auf diesen Schutzbereich grundrechtlicher Freiheit wirken § 4 Abs. 1 Sätze 1-3 KSG i.V.m. Anlage 2 sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG sowie Anlage 3 in eingriffsähnlicher Weise vor. **427**

Indem diese Vorschriften in den 2020er und 2030er Jahren CO<sub>2</sub>-Emissionen in erheblichem Umfang zulassen bzw. zugelassen haben, begründen sie eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung dieser Freiheit in der Zukunft, weil sich mit jeder CO<sub>2</sub>-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert und CO<sub>2</sub>-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird.<sup>182</sup> **428**

Den Möglichkeiten, von grundrechtlich geschützter Freiheit in einer Weise Gebrauch zu machen, die direkt oder indirekt mit CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden ist, sind durch Art. 20a GG hinreichend Grenzen gesetzt, weil CO<sub>2</sub>-Emissionen nach derzeitigem Stand im Wesentlichen unumkehrbar zur Erwärmung der Erde beitragen, der Gesetzgeber einen unendlich fortschreitenden Klimawandel aber wegen Art. 20a GG nicht tatenlos hinnehmen darf.<sup>183</sup> **429**

Er ist verfassungsrechtlich aufgrund des Klimaschutzgebots des Art. 20a GG verpflichtet, seinen angemessenen Beitrag zur Begrenzung der Erderhitzung auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu leisten.<sup>184</sup> Geht das diesen Temperaturschwellen entsprechende CO<sub>2</sub>-Budget zur Neige, dürfen CO<sub>2</sub>-verursachende Verhaltensweisen nur noch zugelassen werden, soweit sich die entsprechenden Grundrechte in der Abwägung mit dem Klimaschutz durchsetzen können.<sup>185</sup> In dieser Abwägung nimmt das relative Gewicht der Freiheitsbetätigung bei **430**

---

<sup>181</sup> siehe oben Rn. 156.

<sup>182</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 117 ff., 186.

<sup>183</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 185.

<sup>184</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 185, 208 ff.

<sup>185</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 185.

fortschreitender Erderhitzung aufgrund der immer intensiveren Umweltbelastungen und des steigenden Risikos, irreversible Kippunkte im Erdsystem auszulösen, immer weiter ab, während gleichzeitig das relative Gewicht des Klimaschutzgebots und ähnlich gelagerter Schutzpflichten aus Grundrechten (insb. Leben, körperliche Unversehrtheit, Eigentum) mit fortschreitender Erderhitzung immer weiter zunimmt.<sup>186</sup> Je mehr vom CO<sub>2</sub>-Budget aufgebraucht ist, desto gravierendere Grundrechtsbeeinträchtigungen sind demnach verfassungsrechtlich zulässig und erforderlich.<sup>187</sup>

Die eingriffsähnliche Vorwirkung derjenigen Vorschriften, die über das in den vergangenen und künftigen Jahren zulässige Maß an Treibhausgasemissionen mitbestimmen, ist damit nicht nur faktisch, sondern rechtlich durch Art. 20a GG vermittelt.<sup>188</sup>

431

Zwar müssen CO<sub>2</sub>-relevante Verhaltensweisen angesichts der Knappheit verbleibender Budgets ohnehin in einer für die Größe der Herausforderung relativ kurzen Zeitspanne im Wesentlichen unterbunden werden, weil sich die Erderwärmung nur anhalten lässt, wenn die Konzentration von CO<sub>2</sub> und anderen Treibhausgasen in der Erdatmosphäre nicht mehr weiter steigt.<sup>189</sup> Ein schneller Verbrauch des CO<sub>2</sub>-Budgets verschärft jedoch das Risiko schwerwiegender Freiheitseinbußen, weil damit die Zeitspanne für klimaneutrale technische und soziale Entwicklungen noch knapper wird.<sup>190</sup> Je weniger aber auf solche Entwicklungen zurückgegriffen werden kann, desto empfindlicher werden die Beschwerdeführenden von den bei schwindendem CO<sub>2</sub>-Budget verfassungsrechtlich immer drängenderen Beschränkungen CO<sub>2</sub>-relevanter Verhaltensweisen getroffen.<sup>191</sup> Der Umbruch zur Treibhausgasneutralität müsste bei einem frühzeitigen Verbrauch des Budgets auf einem bis dato hohen Emissionslevel notwendigerweise im Stil einer „Vollbremsung“ – also abrupt und radikal – vollzogen werden. Bei einem schnellen Verbrauch des verfassungsrechtlichen CO<sub>2</sub>-Budgets vergrößert sich mithin die Gefahr einer plötzlichen, radikalen und ersatzlosen Beschneidung grundrechtlicher Freiheit.<sup>192</sup>

432

Diese Gefährdung wird im KSG durch diejenigen Regelungen konkret herbeigeführt, die festlegen, welche CO<sub>2</sub>-Emissionsmengen in den 2020er und 2030er Jahren zulässig sind.<sup>193</sup>

433

---

<sup>186</sup> Vgl. ebd.

<sup>187</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120.

<sup>188</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 118, 187.

<sup>189</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 186.

<sup>190</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 121, 186.

<sup>191</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 186, juris.

<sup>192</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 253.

<sup>193</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 187.

Für die 2020er Jahre ist insofern zunächst § 4 Abs. 1 Sätze 1-3 KSG i.V.m. Anlage 2 in den Blick zu nehmen. **434**

Hiernach wird zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 KSG eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung durchgeführt (§ 4 Abs. 1 Satz 1 KSG). Dazu werden zulässige Jahresemissionsgesamtmengen festgelegt (§ 4 Abs. 1 Satz 2 KSG). Die Jahresemissionsgesamtmengen für den Zeitraum bis zum Auf-  
lauf des Jahres 2030 richten sich gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3 nach Anlage 2. **435**

Anlage 2 sieht folgende Jahresemissionsgesamtmengen vor: **436**

Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2020 bis 2030

|  | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030               |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| Jahresemissionsgesamtmenge in Millionen Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent | 813  | 786  | 756  | 720  | 682  | 643  | 604  | 565  | 523  | 482  | 438 <sup>194</sup> |

Die zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2020-2030 betragen demnach insgesamt 7,012 Gt CO<sub>2</sub>-Äquivalente.<sup>194</sup> **437**

Diese zulässige Emissionsmenge liegt nur unwesentlich, nämlich lediglich ca. 6,5 %, unter den zulässigen Emissionsmengen für diesen Zeitraum des KSG a.F. (2019), für die das BVerfG im Klimabeschluss eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf die künftige grundrechtliche Freiheit der Beschwerdeführenden angenommen hatte.<sup>195</sup> Nach den damals maßgeblichen § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG a.F. (2019) i.V.m. Anlage 2 wurde bis 2030 der Ausstoß von ca. 7,5 Gt CO<sub>2</sub>-Äquivalente<sup>196</sup> zugelassen, wenn für die nicht explizit geregelten Jahresmengen im Energiesektor eine lineare Reduktion unterstellt wurde. **438**

Die schon im Rahmen der ersten Novellierung des KSG 2021 gegenüber der Ursprungsfassung vorgenommenen geringfügigen Verringerungen der zulässigen Emissionsmengen bis 2030 lassen die Eingriffsqualität der Festlegungen bis 2030 demnach nicht **439**

<sup>194</sup> Dies entspricht in etwa 5,96 Gt CO<sub>2</sub>, wenn man annimmt, dass CO<sub>2</sub> einen Anteil von ca. 88% an den deutschen Treibhausgasen hat, vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 232.

<sup>195</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 117-125, 184-187.

<sup>196</sup> Entspricht etwa 6,6 Gt CO<sub>2</sub>, vgl. Fn. 194.

entfallen. Auch nach der Verringerung der bis 2030 zulässigen Emissionsmengen um 6,5% werden die maßgeblichen CO<sub>2</sub>-Budgets zur Einhaltung der verfassungsrechtlich verbindlichen Temperaturgrenzen von 1,5 °C bzw. deutlich unter 2° C gegenüber dem vorindustriellen Niveau bereits vor 2030 deutlich überschritten, mindestens aber fast vollständig aufgezehrt.

So wird etwa das vom Sachverständigenrat auf Grundlage des AR6-WGI ermittelte Restbudget für eine wahrscheinliche (67%) Begrenzung der Erderhitzung auf 1,5°C unter Zugrundelegung der in Anlage 2 geregelten Emissionsmengen bereits Ende des Jahres 2024 aufgebraucht sein. Das gleiche gilt für das Restbudget für eine ziemlich sichere (83%) Begrenzung der Erderhitzung auf 1,6°C. Das Restbudget für eine ziemlich sichere (83%) Einhaltung von 1,7°C wird demnach schon Anfang 2028 aufgebraucht sein.<sup>197</sup>

440

Legt man die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse (Forster et al.) zugrunde, sind die verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets sogar noch deutlich früher aufgebraucht.<sup>198</sup> Dies zeigt, dass die Gefahr, durch die bis 2030 zugelassenen Emissionsmengen in Zukunft aus heutiger Sicht unzumutbare Grundrechtsbeschränkungen zur Wahrung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturgrenzen hinnehmen zu müssen, seit dem Klimabeschluss vom 24. März 2021 aber auch seit der letzten Verfassungsbeschwerde gegen das KSG a.F. (2021) aus dem Januar 2022 sogar noch deutlich gestiegen ist. Denn einer Verringerung der zulässigen Emissionsmengen im Zeitraum bis 2030 von lediglich ca. 6,5 % gegenüber dem KSG a.F. steht eine Verringerung des verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets für eine wahrscheinliche (67%) Einhaltung von 1,75°C um 18,75% gegenüber.

441

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

442

---

<sup>197</sup> Hierzu näher unten Rn. 772 ff.

<sup>198</sup> vgl. oben Rn. 132 ff.

Die eingriffsähnliche Vorwirkung wird demnach zu einem weiteren Teil auch durch die Festlegungen für diesen Zeitraum in § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG sowie Anlage 3 herbeigeführt. Hiernach überführt die Bundesregierung im Jahr 2024 per Rechtsverordnung die jährlichen Minderungsziele nach Anlage 3 in Jahresemissionsgesamtmengen, die in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinken. Unterstellt man, dass die Bundesregierung diese Überführung im Einklang mit den jährlichen Minderungszielen nach Anlage 3 vornimmt,<sup>199</sup> sind im Zeitraum 2031-2040 folgende Jahresemissionsgesamtmengen zugelassen:

443

*Jahresemissionsgesamtmengen in Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent*

444

| 2031 | 2032 | 2033 | 2034 | 2035 | 2036 | 2037 | 2038 | 2039 | 2040 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 413  | 375  | 350  | 325  | 288  | 263  | 238  | 213  | 175  | 150  |

Die summierten Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2031-2040 belaufen sich demnach auf nahezu 2,8 Gt CO<sub>2</sub>-Äquivalente, was knapp 2,5 Gt CO<sub>2</sub> entspricht. Allein die Festlegungen bis zum Jahr 2035 entsprechen weiteren zulässigen Treibhausgas-mengen in Höhe von 1,75 Gt CO<sub>2</sub>-Äquivalenten. Da die Jahresemissionsgesamtmengen nicht jahresscharf einzuhalten sind, sondern nur deren Gesamtsumme im Zeitraum 2031-2040<sup>200</sup>, ist zudem möglich, dass ein Großteil der Jahresemissionsgesamtmengen dieses Zeitraums bereits in den ersten Jahren der 2030er Jahre verbraucht werden wird.

445

Die Festlegungen in § 4 Abs. 1 Sätze 1-3 KSG i.V.m. Anlage 2 sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG und Anlage 3 führen dementsprechend dazu, dass in den 2030er Jahren selbst diejenigen Budgetgrenzen überschritten werden, die nur bei großzügiger Betrachtung überhaupt noch als Paris-konform gelten dürfen.

446

So wird das deutsche CO<sub>2</sub>-Restbudget für die wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,7°C-Grenze bei unterstellter jahresscharfer Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen Mitte des Jahres 2032 aufgebraucht sein.

447

Das vom Sachverständigenrat für Umweltfragen auf Grundlage des AR6-WGI für die wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,75°-Grenze berechnete deutsche CO<sub>2</sub>-Budget von 4,8 Gt CO<sub>2</sub> wird bereits Anfang des Jahres 2035, mithin 10 Jahre vor dem geplanten

448

<sup>199</sup> Hierzu ist sie nicht verpflichtet (siehe oben Rn. 370 ff. sowie ausführlicher unten Rn. 820 ff.).

<sup>200</sup> Hierzu ausführlich unten Rn. 491 ff.

Erreichen von Treibhausgasneutralität, restlos aufgezehrt sein.<sup>201</sup> Das unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse (Forster et al.) ermittelte Restbudget für diese Temperaturgrenze und Wahrscheinlichkeit beträgt sogar nur 3,9 Gt<sup>202</sup> und wird unter Zugrundelegung der Festlegungen des KSG bereits Anfang des Jahres 2032 aufgebraucht sein – 13 Jahre vor dem geplanten Erreichen der Treibhausgasneutralität im Jahr 2045.

Selbst das nur unter großzügigster Betrachtung noch mit dem völker- wie verfassungsrechtlich maßgeblichen Mindestziel einer Begrenzung auf deutlich unter 2°C in Einklang zu bringende deutsche CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine lediglich wahrscheinliche (67 %) Einhaltung der 1,8°C-Grenze (5,56 Gt CO<sub>2</sub>) wird auf dem KSG-Pfad bereits Mitte des Jahres 2038 aufgebraucht sein.

449

Der Verbrauch der in den genannten Vorschriften zugelassenen Jahresemissionsgesamtmengen verzehrt demnach notwendig und unumkehrbar sämtliche noch im Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen stehende CO<sub>2</sub>-Budgets. Auf Grundlage der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse, die vom SRU als maßgeblich betrachtet werden, sind die globalen und damit auch die deutschen CO<sub>2</sub>-Restbudgets tatsächlich sogar noch geringer als die oben dargestellten Zahlen auf Grundlage des AR6-WGI. Die Budgeterschöpfung könnte zudem noch dadurch weiter beschleunigt werden, dass derzeit bestehende geophysikalische Unsicherheiten bei der Budgetberechnung sich zugunsten tatsächlich noch kleinerer Restbudgets auflösen und die mehrjährige Gesamtrechnung zu einem noch höheren Emissionsausstoß in den ersten Jahren der 30er Jahre führt als die einzelnen Jahresemissionsgesamtmengen ausweisen.

450

§ 4 Abs. 1 Sätze 1-3 KSG i.V.m. Anlage 2 sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG und Anlage 3 bestimmen daher maßgeblich darüber mit, wieviel Zeit für jene Transformationen bleibt, die zur Sicherung von Freiheit unter gleichzeitiger Wahrung des Klimaschutzgebots erforderlich sind. Sie haben damit eine unausweichliche, eingriffsähnliche Vorwirkung auf die in Zukunft verbleibenden Möglichkeiten, von der grundrechtlich geschützten Freiheit tatsächlich Gebrauch zu machen.<sup>203</sup>

451

---

<sup>201</sup> siehe oben Rn. 123 ff.

<sup>202</sup> ebd.

<sup>203</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 187, juris.

Nach alledem wirken auch die im novellierten KSG zugelassenen Emissionsmengen in eingriffsähnlicher Weise auf die grundrechtlich umfassend geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden vor. **452**

## **2. Keine Rechtfertigung des Eingriffs**

Der Eingriff ist nicht gerechtfertigt. **453**

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Gefahr künftiger Freiheitseinbußen setzt zum einen voraus, dass der darin liegende Eingriff nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der Beschwerdeführenden führt.<sup>204</sup> Zum anderen müssen die Regelungen mit elementaren Grundentscheidungen und den allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes vereinbar sein.<sup>205</sup> **454**

Die Novelle des KSG missachtet beide Anforderungen. **455**

Erstens hat der Gesetzgeber mit dieser Novelle die – teilweise in Reaktion auf den Klimabeschluss eingeführten – Vorkehrungen beseitigt, die einer dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechenden Begrenzung dieser Grundrechtsgefährdung dienen sollten (a.). Zweitens verstoßen die Regelungen zu den zulässigen Gesamtemissionen bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität gegen elementare Grundentscheidungen des Grundgesetzes, namentlich gegen Art. 20a GG (b.) sowie – bezüglich der Einbindung des Ordnungsgebers bei der Festlegung der zulässigen Emissionsmengen – gegen Art. 80 Abs. 1 GG i.V.m. mit dem Vorbehalt des Gesetzes (c.). **456**

### **a. Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes**

Der Gesetzgeber muss sowohl wegen der allgemeinen Verpflichtung zum schonenden Umgang mit den Grundrechten als auch wegen der Verpflichtung, die Gefahr erheblicher Grundrechtsverletzungen einzudämmen, Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der drohenden Reduktionslasten treffen.<sup>206</sup> **457**

Die Anforderungen, die das Grundgesetz an diese Vorkehrungen, insbesondere an die Ausgestaltung des bis zur Treibhausgasneutralität führenden **458**

---

<sup>204</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 188.

<sup>205</sup> ebd.

<sup>206</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 247.

Emissionsminderungspfads, stellt, sind insbesondere dem Klimabeschluss des BVerfG zu entnehmen. Aber auch das Klimaschutzurteil des EGMR enthält Maßgaben an einen effektiven Klimaschutzrechtsrahmen, die nach dem Gebot der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes im Rahmen der Prüfung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung zu berücksichtigen sind.

Die novellierten Regelungen des KSG genügen den in diesen Entscheidungen formulierten Anforderungen an die erforderlichen grundrechtsschonenden Vorkehrungen nicht. 459

Es fehlt erstens an einem verbindlichen und hinreichend differenzierten Emissionsminderungspfad (aa.). Zweitens wird dem grundrechtsgefährdenden Aufschub von Klimaschutzmaßnahmen in die Zukunft unter Missachtung des verfassungsrechtlichen Frühzeitigkeitsgebots beim Klimaschutz durch zahlreiche Weichenstellungen Vorschub geleistet (bb.). Drittens fehlt es an einer Regelung, die sichergestellt, dass beschlossene Maßnahmen auch umgesetzt werden (cc.). Schließlich wird, viertens, das potentiell orientierungsstiftende Klimaschutzprogramm durch starre und lange Beschlussfristen und defizitäre Aktualisierungspflichten entwertet (dd.). 460

#### **aa. Kein verbindlicher differenzierter Emissionsminderungspfad**

Die Novelle verstößt gegen die verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers zur Schaffung eines verbindlichen und differenzierten Emissionsminderungspfads. 461

#### **(1) Verfassungsrechtliche Maßgaben**

Der Gesetzgeber muss sowohl wegen der allgemeinen Verpflichtung schonenden Umgangs mit den Grundrechten als auch wegen der Verpflichtung, die Gefahr erheblicher Grundrechtsverletzungen einzudämmen, Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der in Zukunft drohenden Reduktionslast treffen.<sup>207</sup> 462

Um künftige Freiheit zu schonen, muss der Gesetzgeber den Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einleiten. Es müssen technologische und soziale Entwicklungen einsetzen, die es ermöglichen, von grundrechtlicher Freiheit auf der Grundlage CO<sub>2</sub>-freier Verhaltensalternativen Gebrauch zu machen. Dies kann und soll der Staat nicht allein 463

---

<sup>207</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 247.

bewältigen. Es ist aber seine verfassungsrechtliche Pflicht, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.<sup>208</sup>

Der Gesetzgeber muss daher einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.<sup>209</sup> **464**

Konkret erfordert dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden.<sup>210</sup> **465**

Erforderlich ist zum einen, dass weitere Reduktionsmaßgaben rechtzeitig über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden.<sup>211</sup> **466**

Zum anderen müssen weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht.<sup>212</sup> Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind.<sup>213</sup> Wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.<sup>214</sup> **467**

Auch der EGMR fordert eine differenzierte Festlegung künftiger Reduktionslasten. Der Staat hat demnach Zwischenziele und -pfade für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen „nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden“ festzulegen.<sup>215</sup> , die grundsätzlich geeignet sind, die nationalen Gesamtziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen innerhalb der in den nationalen Politiken festgelegten Zeiträume zu erreichen“. **468**

---

<sup>208</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 248.

<sup>209</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

<sup>210</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 248, 252.

<sup>211</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 253.

<sup>212</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 254.

<sup>213</sup> ebd.

<sup>214</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 254.

<sup>215</sup> siehe oben Rn. 148 sowie Rn. 550 Buchst. b des Klimaschutzurteils des EGMR.

Aus dem Emissionsminderungspfad muss, so das BVerfG, ersichtlich sein, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO<sub>2</sub>-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind.<sup>216</sup> Legt der Gesetzgeber beispielsweise frühzeitig konkret fest, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, entfaltet dies Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur.<sup>217</sup> Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung CO<sub>2</sub>-relevanter Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten.<sup>218</sup> Würde dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht, könnte das CO<sub>2</sub>-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen.<sup>219</sup>

Die hinreichend differenziert festzulegenden Reduktionsmaßgaben müssen verbindlich sein. Dies hat das BVerfG im Klimabeschluss zwar nicht ausdrücklich thematisiert, aber offensichtlich als selbstverständlich vorausgesetzt.<sup>220</sup> Reduktionsmaßgaben, die zwar auf dem Gesetzespapier bestehen, aber mangels Rechtsverbindlichkeit nicht handlungsleitend sind, können weder den erforderlichen Entwicklungsdruck erzeugen noch Planungssicherheit garantieren. Ein unverbindlicher Minderungspfad hätte den Charakter einer bloßen Empfehlung. Eine bloße Empfehlung macht gerade nicht vorhersehbar, wann in welchen Bereichen welche Reduktionsanstrengungen zu leisten sein werden und durch politische Maßnahmen umgesetzt werden.

Das KSG a.F. (2021) trug dem verfassungsrechtlichen Erfordernis eines differenzierten und verbindlichen Emissionsminderungspfads hinreichend Rechnung. Es sah einen nach Jahren und Sektoren differenzierten Minderungspfad bis 2030 vor, dessen

<sup>216</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

<sup>217</sup> ebd.

<sup>218</sup> ebd.

<sup>219</sup> ebd.

<sup>220</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 250, wo von einem spürbaren Effekt „verbindlicher nationaler Reduktionspfade“ die Rede ist. Ebenso: *Verheyen/Franke*, „Reform des Bundes-Klimaschutzgesetzes: Rechtliche Anforderungen und Gestaltungsoptionen“, Juni 2023, Gutachten erstellt im Auftrag von Agora Verkehrswende und Agora Energiewende, S. 11, abrufbar unter: [https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Partnerpublikationen/2023/A-EW\\_A-VW\\_Guenter-RA\\_Gutachten\\_KSGR\\_Reform.pdf](https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Partnerpublikationen/2023/A-EW_A-VW_Guenter-RA_Gutachten_KSGR_Reform.pdf).

Fortschreibung für die Zeit nach 2030 durch § 4 Abs. 6 KSG a.F. (2021) geregelt wurde. Denn danach werden im Jahr 2024 die Jahresemissionsmengen für die Zeit ab 2031 festgelegt.

Die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen waren für die Bundesregierung verbindlich. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 8 KSG a.F. (2021) i.V.m. §§ 8, 9 Abs. 1 Satz 3 KSG a.F. (2021) mussten sowohl die Klimaschutzprogramme auch die Sofortprogramme die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen einhalten.

472

Bei festgestellten Überschreitungen der Jahresemissionsmengen im Vorjahr musste schnellstmöglich mit einem Sofortprogramm nachgesteuert werden, das die Einhaltung der sektorbezogenen Jahresemissionsmengen in den folgenden Jahren sicherstellte. Nach Vorlage der Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 6 KSG a.F. im Jahr 2024 hätten die ab 2025 zu beschließenden Sofortprogramme damit auch für die Folgejahre 2031 bis 2040 die Einhaltung der Jahresemissionsmengen sicherstellen müssen. Damit war bei Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen garantiert, dass der nach Jahren und Sektoren differenzierte Emissionsminderungspfad kein bloßes Zahlenwerk, keine realitätsferne Empfehlung war, sondern dieser Transformationspfad *tatsächlich* beschritten werden musste.

473

Durch den Nichtannahmebeschluss vom 25. Mai 2022 - 1 BvR 188/22 zur Verfassungsbeschwerde der hiesigen Beschwerdeführenden 2) - 10) gegen die erste Novelle des KSG a.F. (2021), mit der eine unzureichende Ambition der gesetzlichen Zielfestlegungen gerügt wurde, hat das BVerfG implizit zum Ausdruck gebracht, dass der Gesetzgeber mit der ersten Novelle seiner Pflicht zur Schaffung eines hinreichend differenzierten Emissionsminderungspfads (jedenfalls zum damaligen Entscheidungszeitpunkt) in verfassungsgemäßer Weise nachgekommen war.

474

## **(2) Subsumtion**

Mit der nun verabschiedeten Novelle hat der Gesetzgeber eben diese verfassungsgemäße Ausgestaltung in Gestalt eines verbindlichen und nach Jahren und Sektoren differenzierten Minderungspfads beseitigt. Hierdurch fallen die Regelungen sogar hinter diejenigen des für verfassungswidrig befundenen KSG a.F. (2019) zurück, das einen solchen Minderungspfad zumindest bis zum Jahr 2030 vorgesehen hatte.

475

Den oben genannten Maßgaben an einen verbindlichen und hinreichend differenzierten Emissionsminderungspfad werden die novellierten Regelungen des KSG daher nicht gerecht. **476**

Im Einzelnen:

**(a) Abschaffung verbindlicher sektorbezogener Jahresemissionsmengen**

Mit der Novelle wurden die verbindlichen sektorbezogenen Jahresemissionsmengen abgeschafft. **477**

Nach § 4 Abs. 1 Satz 8 KSG a.F. waren die sektorbezogenen<sup>221</sup> Jahresemissionsmengen und die jährlichen Minderungsziele verbindlich, soweit das KSG auf sie Bezug nimmt. Diese Bezugnahme auf die Jahresemissionsmengen erfolgte in § 9 KSG a.F. (2021) und § 8 KSG a.F. (2021) für die durch die Bundesregierung zu beschließenden Klimaschutzprogramme und Sofortprogramme. **478**

Nach § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG a.F. war für die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms die Einhaltung der nach § 4 KSG a.F. festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen maßgeblich. Nach § 8 Abs. 1 KSG a.F. hatte das Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherzustellen. **479**

Diese Verbindlichkeit der sektorbezogenen Jahresemissionsmengen wurde mit der Novelle beseitigt. **480**

Zwar findet sich eine § 4 Abs. 1 Satz 8 KSG a.F. nachgebildete Regelung in § 4 Abs. 1 Satz 5 KSG. Hiernach sind aber nicht mehr die Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele verbindlich, soweit das Gesetz auf sie Bezug nimmt, sondern die Jahresemissionsgesamtmengen für ein Jahrzehnt und die jährlichen Minderungsziele<sup>222</sup>. Für die Jahresemissionsmengen, deren Festlegung im Verordnungswege nunmehr in § 5

---

<sup>221</sup> Jahresemissionsmengen sind nach der Terminologie des KSG a.F. wie auch des aktuellen KSG stets sektorbezogen – im Gegensatz zu den erst mit der Novelle eingeführten sektorübergreifenden Jahresemissionsgesamtmengen.

<sup>222</sup> Die Anordnung der Verbindlichkeit der jährlichen Minderungsziele „soweit das Gesetz auf sie Bezug nimmt“ läuft im Übrigen ins Leere, da weder in § 8 KSG (Nachsteuerungsmechanismus) noch in § 9 KSG (Klimaschutzprogramm) auf sie Bezug genommen wird.

KSG geregelt wird, fehlt eine entsprechende „dynamische“ Anordnung der Verbindlichkeit.

Diese liefe ohnehin ins Leere. Denn die einzige Bestimmung im KSG, die noch eine Handlungspflicht an die Überschreitung der sektorbezogenen Jahresemissionsmengen zu knüpfen scheint, ist § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG, wonach insbesondere diejenigen Ministerien, in deren Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die zur Überschreitung beitragen, Maßnahmenvorschläge zur Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen vorlegen müssen. Da diese Pflicht aber ohnehin „alle zuständigen Bundesministerien“ trifft und außerdem die Maßnahmenvorschläge nicht auf eine Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors zielen müssen, sondern nur auf einen Beitrag zur Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen eines Jahrzehnts, folgt auch hieraus keine Verbindlichkeit sektorbezogener Jahresemissionsmengen. Einen verbindlichen sektoral differenzierten Emissionsminderungspfad gibt es mithin nicht mehr. Die Jahresemissionsmengen sind unverbindliches Zahlenwerk.

482

Dabei kann nur ein sektoral ausdifferenzierter Emissionsminderungspfad die Maßgabe des BVerfG erfüllen, wonach aus dem Minderungspfad ersichtlich sein muss,

483

„dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO<sub>2</sub>-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind.“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249).

Die Notwendigkeit verbindlicher sektorbezogener Emissionsmengen veranschaulicht gerade das vom BVerfG im Klimabeschluss angeführte Beispiel des Verkehrssektors.

484

Damit in diesem Sektor der zur Grundrechtsschonung erforderliche Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer (treibhausgasneutraler) Mobilitätsformen und Techniken entsteht, muss nach dem BVerfG frühzeitig konkret festgelegt werden, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen.<sup>223</sup> Deutlicher kann man die Notwendigkeit eines verbindlichen sektoral differenzierten Emissionsminderungspfads zur Grundrechtsschonung kaum formulieren. Der Gesetzgeber hat sich dennoch in Verkennung der verfassungsrechtlichen Anforderungen entschieden, die Verbindlichkeit sektoraler

485

---

<sup>223</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

Jahresemissionsmengen aufzugeben und Jahresemissionsgesamtmengen, die alle Sektoren in einen Topf werfen, an ihre Stelle treten lassen.

Dabei war er schon einmal klüger.

486

Bei Einführung des KSG in seiner Ursprungsfassung hielt er noch fest:

487

„Durch die gesetzlich normierten Klimaschutzziele und jährlich absinkende, noch zulässige Jahresemissionsmenge der einzelnen Sektoren werden die erforderlichen Treibhausgasminderungen vorhersehbar. Diese klare gesetzliche Regelung gewährleistet Planungssicherheit.“

(BT-Drucksache 19/14337, S. 17).<sup>224</sup>

Im Umkehrschluss zu dieser Aussage kann mit Blick auf die nun erfolgte Abschaffung verbindlicher sektorbezogener Jahresemissionsmengen festgehalten werden:

488

Durch die Abschaffung jährlich absinkender, noch zulässiger Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren werden die erforderlichen Treibhausgasminderungen verschleiert. Diese unklare gesetzliche Regelung erzeugt Planungsunsicherheit.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass es dem Gesetzgeber von Verfassungswegen freisteht, anstelle einer sektoralen Differenzierung die künftigen Reduktionlasten in anderer Weise vorausschauend aufzuteilen<sup>225</sup>, so müsste diese alternative Aufteilung jedenfalls einen vergleichbaren Grad an Differenziertheit aufweisen, um in vergleichbarer Weise Orientierung zu stiften, Entwicklungsdruck zu erzeugen und Planungssicherheit zu gewährleisten.<sup>226</sup>

489

Keineswegs verfassungsgemäß ist es aber, die sektorale Differenzierung ersatzlos aufzugeben, wie es mit dieser Novelle geschehen ist.

490

---

<sup>224</sup> Ähnlich auch bei der ersten Novelle des KSG, BT-Drucksache 19/30230, S.2: „Die frühzeitige Festlegung von nationalen Klimaschutzziele, Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungszielen sorgt zugleich für mehr Klarheit, wie sich die nach Artikel 20a des Grundgesetzes notwendige Reduktion von Treibhausgasemissionen bis hin zur Netto-Treibhausgasneutralität über die Zeit verteilen wird. Damit bietet das Gesetzgebungsvorhaben für Gesellschaft und Wirtschaft mehr Orientierung und Planungssicherheit für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse.“

<sup>225</sup> So könnte eine vertikale Koordination zwischen den Bundesländern statt einer sektoralen Herangehensweise in Betracht kommen: „Im Bundesstaat sind unterschiedliche Regelungen zur Koordination der verfassungsrechtlich erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen denkbar. Dies muss nicht im Wege einer Lastenverteilung zwischen den Gliedstaaten geschehen, sondern könnte etwa auch durch eine sektorenbezogene Regelung geschehen, die keine Länderquoten enthielte“ (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18. Januar 2022 – 1 BvR 1656/21 u.a. – Rn. 16).

<sup>226</sup> So auch Verheyen/Franke, a.a.O., S. 10 f.

## **(b) Abschaffung des jährlichen Emissionsminderungspfads**

Der Gesetzgeber hat allerdings nicht nur die sektorale Differenzierung des Emissionsminderungspfads aufgegeben. Er hat darüber hinaus sogar die Verbindlichkeit der Emissionsmengen einzelner Jahre und damit den in Jahresschritten absinkenden Emissionsminderungspfad schlechthin aufgegeben. **491**

Zwar hat der Gesetzgeber vorgesehen, dass an die Stelle der Verbindlichkeit der (sektorbezogenen) Jahresemissionsmengen nach § 4 Abs. 1 Satz 8 KSG a.F. i.V.m. §§ 8, 9 KSG a.F. die Verbindlichkeit der sektorübergreifenden Jahresemissionsgesamtmengen tritt, soweit das Gesetz auf sie Bezug nimmt, vgl. § 4 Abs. 1 Satz 5 KSG. **492**

Soweit das Gesetz insbesondere in den §§ 8, 9 KSG auf die Jahresemissionsgesamt-mengen Bezug nimmt, dürfte hieraus allerdings keine Verbindlichkeit der Jahresemissi- onsgesamt mengen in den einzelnen Jahren folgen. Vielmehr sind nur die summierten Jahresemissionsgesamt-mengen in den jeweiligen Zeiträumen 2021-2030, 2031-2040 sowie 2041-2045 maßgeblich. **493**

Für den Nachsteuerungsmechanismus bei Überschreitung der Jahresemissionsgesamt- mengen ergibt sich dies ausdrücklich aus § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG. Dort heißt es: **494**

„Weisen die Projektionsdaten nach § 5a nach Feststellung des Expertenrats für Klimafragen nach § 12 Absatz 1 in zwei aufeinanderfolgenden Jahren aus, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissi- onen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der Jahresemissi- onsgesamt-mengen nach Anlage 2 in Verbindung mit § 4 Absatz 2 für diese Jahre überschreitet, so beschließt die Bundesregierung Maßnahmen, die die Einhal- tung der Summe der Jahresemissionsgesamt-mengen für diese Jahre sicherstel- len; dies gilt bis einschließlich zum Jahr 2029.“

(Hervorhebung durch die Verfasser).

Für den Zeitraum 2031 bis 2040 findet sich in § 8 Abs. 4 KSG eine entsprechende Re- gelung. **495**

Auslöser der Pflicht zum Beschluss zusätzlicher Maßnahmen ist also die projizierte Überschreitung der summierten Jahresemissionsgesamt-mengen im jeweiligen Jahr- zehnt. Die dann zu beschließenden Maßnahmen müssen die Einhaltung dieser 10-Jah- resemissionssumme sicherstellen. Die Jahresemissionsgesamt-mengen einzelner Jahre sind somit im Anwendungsbereich des § 8 KSG nicht verbindlich. **496**

Anders formuliert: Ein verbindlicher Minderungspfad – also ein klar abgesteckter, schrittweiser Weg bis zur Klimaneutralität im Jahr 2045 – existiert im Rahmen des Nachsteuerungsmechanismus nicht mehr, es werden statt eines Pfades nur noch drei Emissions-töpfe mit den summierten Jahresemissionsgesamtmengen des Jahrzehnts (2021-2030, 2031-2040 und 2041-2045) für maßgeblich erklärt. So jedenfalls die eindeutige – und im Ergebnis verfassungswidrige – Rechtslage bei § 8 KSG. **497**

Für die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms nach § 9 KSG ist dies weniger eindeutig geregelt. Auch hier dürften aber im Ergebnis nicht die Jahresemissionsgesamtmengen der einzelnen Jahre, sondern nur die summierten Jahresemissionsgesamtmengen des jeweiligen Jahrzehnts maßgeblich sein. **498**

Die insoweit maßgeblichen § 9 Abs. 1 Sätze 2-3 KSG besagen: **499**

„In jedem Klimaschutzprogramm legt die Bundesregierung unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Projektionsdaten nach § 5a fest, welche Maßnahmen sie in den einzelnen Sektoren sowie sektorübergreifend zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele gemäß § 3 Absatz 1 in den einzelnen Sektoren ergreifen wird. Maßgeblich für die Maßnahmen nach Satz 2 ist die Einhaltung der nach § 4 zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen unter Beachtung von § 5 Absatz 3.“

Auf den ersten Blick erweckt die Formulierung in § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG, wonach „die Einhaltung der nach § 4 zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen“ für die im Klimaschutzprogramm enthaltenen Maßnahmen maßgeblich ist, zwar den Eindruck, dass die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen in den einzelnen Jahren (also nicht nur die Summe des Jahrzehnts) sicherstellen müssten. Bei einem solchen Verständnis wäre der nach Jahren (aber nicht mehr nach Sektoren) unterteilte Emissionsminderungspfad zumindest bei Beschluss des Klimaschutzprogramms noch verbindlich. **500**

Indes dürfte ein solches Verständnis die Tragweite des Verweises auf die nach § 4 zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen verkennen und in Konflikt mit dem systematischen Verhältnis zu § 8 KSG geraten. **501**

In § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG wird auf „die Einhaltung der nach § 4 zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen“ verwiesen. Dementsprechend dürfte davon **502**

auszugehen sein, dass die Jahresemissionsgesamtmengen in der Weise zum Maßstab des Klimaschutzprogramms gemacht werden, in der sie in § 4 KSG „zur Zielerreichung“ festgelegt werden. Diesbezüglich stellt § 4 Abs. 1 Sätze 1 und 2 KSG gleich einleitend und damit die gesamte Vorschrift zu den Jahresemissionsgesamtmengen prägend klar, dass zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung durchgeführt wird und dazu Jahresemissionsgesamtmengen festgelegt werden. Die Jahresemissionsgesamtmengen nach § 4 KSG dienen demnach nicht der Festlegung eines „jahresscharfen“ verbindlichen Minde- rungspfads, sondern lediglich als Grundlage einer sektorübergreifenden und mehrjähri- gen Gesamtrechnung. „Dazu“ (vgl. Wortlaut § 4 Abs. 1 Satz 2), also zur Durchführung der mehrjährigen Gesamtrechnung, werden die Jahresemissionsgesamtmengen festge- legt.

In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

**503**

„Die Umstellung auf Jahresemissionsgesamtmengen bringt die geänderte vo-  
rausschauende und aggregierte Betrachtung der mehrjährigen und sektorüber-  
greifenden Gesamtbetrachtung zum Ausdruck.“

(BT-Drucksache 20/8290, S. 20)

Die mehrjährige, jahrzehnteweise Gesamtrechnung – nicht die einzelnen Jahresemissi-  
onsgesamtmengen – soll also den Maßstab bilden, ob die Klimaschutzziele nach § 3  
Abs. 1 KSG eingehalten werden.

**504**

Dies dürfte auch für § 9 KSG gelten. Der Verweis in § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG auf „die  
Einhaltung der nach § 4 zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmen-  
gen“ dürfte also nicht im Sinne einer „jahresscharfen“ Verbindlichkeit der einzelnen Jah-  
resemissionsgesamtmengen und damit als Abweichung von der grundlegenden Ausrich-  
tung des § 4 KSG auf eine jahrzehnteweise Gesamtrechnung zu verstehen sein. Viel-  
mehr dürften die nach § 4 festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen nur in der Funk-  
tion zum Maßstab der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms erklärt werden, die  
ihnen § 4 beimit, d.h. in ihrer Funktion als Grundlage einer sektorübergreifenden und  
mehrjährigen Gesamtrechnung. Auch die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms dürf-  
ten demnach nach § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG an der sektorübergreifenden und mehrjährigen  
Gesamtrechnung auf Grundlage der festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen des  
jeweiligen Jahrzehnts zu messen sein.

**505**

Für diese Deutung spricht auch der systematische Zusammenhang zum Nachsteuerungsmechanismus in § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG. **506**

Hiernach muss die Bundesregierung zusätzliche Maßnahmen beschließen, wenn die aktuellen Projektionsdaten zwei Jahre infolge auf eine Überschreitung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2021-2030 weisen. Die Maßnahmen müssen die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen in diesem Zeitraum sicherstellen. Sie gelten gemäß § 9 Abs. 1 Satz 5 KSG als Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms. **507**

Es ist nicht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber an die Maßnahmen nach § 8 KSG einerseits und nach § 9 KSG andererseits unterschiedliche materiell-rechtliche Anforderungen in der Weise stellen wollte, dass erstere nur die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen eines Jahrzehnts sicherstellen müssen, während letztere an der Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen der einzelnen Jahre zu messen sind. Wäre dies so, könnten die Nachsteuerungsmaßnahmen auch kaum als „Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms“ gelten (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 5 KSG). Sie wären dann keine bloße Aktualisierung von Bestehendem, sondern – wegen ihrer anderen Zielrichtung – etwas grundlegend anderes. **508**

Indem der Gesetzgeber eine Nachbesserung des Klimaschutzprogramms über § 8 KSG nur bei (wiederholter) projizierter Verfehlung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen für erforderlich erachtet, bringt er zugleich zum Ausdruck, dass ein Klimaschutzprogramm auch bei einer ggf. groben Abweichung von den Jahresemissionsgesamtmengen einzelner Jahre unverändert bestehen bleiben darf, solange es nur die Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen des Jahrzehnts sicherstellt. Insofern wirkt § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG auf den rechtlichen Maßstab des § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG ein. **509**

Zudem würde es zu einem kaum praktikablen Wechsel zwischen der Betrachtung der Jahresemissionsgesamtmengen einzelner Jahre und der Betrachtung summierter Jahresemissionsgesamtmengen für das Jahrzehnt führen, wenn man für das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG im Gegensatz zu den Maßnahmen nach § 8 KSG eine Ausrichtung an den Jahresemissionsgesamtmengen einzelner Jahre fordern würde. Auf Grundlage des § 8 KSG zulässig beschlossene Maßnahmen, die zu einer Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen in einzelnen Jahren führen (aber die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen des maßgeblichen Jahrzehnts einhalten), müssten **510**

dann bei Beschluss des nächsten Klimaschutzprogramms wieder korrigiert werden. Umgekehrt würden Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 KSG, die prognostisch ungeeignet sind die Jahresemissionsgesamtmengen in einzelnen Jahren einzuhalten, bis zum Erlass des nächsten Klimaschutzprogramms nicht korrigiert.

Damit bleibt festzuhalten, dass bei naheliegender Auslegung der § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 KSG auch bei Beschluss der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms der durch die Jahresemissionsgesamtmengen vorgezeichnete Emissionsminderungspfad nicht verbindlich ist. Maßgeblich ist entsprechend des mit der Novelle vorgenommenen grundlegenden Perspektivwechsels in § 4 KSG die sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung in Gestalt der Jahresemissionsgesamtmengen der beiden Jahrzehnte.

511

Selbst wenn man die Auffassung verträte, dass § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG zur Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen in den einzelnen Jahren verpflichtet,<sup>227</sup> wäre damit für die Verbindlichkeit des Emissionsminderungspfads kaum etwas gewonnen.

512

Denn im Moment des Beschlusses des Klimaschutzprogramms würden die Jahresemissionsgesamtmengen einzelner Jahre ihre Maßgeblichkeit verlieren. Ab diesem Zeitpunkt greift der Nachsteuerungsmechanismus des § 8 KSG, wonach nur die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen des jeweiligen Jahrzehnts maßgeblich ist. Das heißt, dass die Bundesregierung auch bei einem Klimaschutzprogramm, dass sich schon kurz nach seinem Beschluss als untauglich erweist, den durch die Jahresemissionsgesamtmengen vorgezeichneten jährlichen Minderungspfad einzuhalten, nichts unternehmen muss, um auf den Minderungspfad zurückzukehren.

513

Klimaschutz ist eine dynamische Aufgabe. Ein jährlicher Minderungspfad kann nur dann tatsächlich eingehalten werden, wenn das Maßnahmenprogramm engmaschig aktualisiert wird. Erschöpft sich die Pflicht zur Beachtung der einzelnen Jahresemissionsgesamtmengen auf den nur einmal pro Legislaturperiode vorzunehmenden Akt des Beschlusses eines Klimaschutzprogramms, kann der durch die Jahresemissionsgesamtmengen vorgezeichnete Minderungspfad in der Realität nicht beschritten werden. Auch bei einem solchen Verständnis wäre die Verbindlichkeit des Emissionsminderungspfads daher in einer Weise geschwächt, die seiner Abschaffung gleichkommt.

514

---

<sup>227</sup> Hierfür könnte man anführen, dass der Gesetzgeber in § 8 KSG ausdrücklich von der Einhaltung der „Summe der Jahresemissionsgesamtmengen“ spricht, während in § 9 KSG nur von den nach „§ 4 zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen“ spricht.

Nach alledem müssen weder das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG, noch die Nachsteuerungsmaßnahmen nach § 8 KSG die Einhaltung der Jahresemissionsmengen oder Jahresemissionsgesamtmengen in den einzelnen Jahren sicherstellen. **515**

Jährliche Minderungsziele und sektorbezogene Jahresemissionsmengen bleiben zwar auf dem Papier bestehen, ihre Verfehlung bleibt aber ohne Konsequenz. Entscheidend ist allein die Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen des jeweiligen Jahrzehnts. Statt eines verbindlichen Emissionsminderungspfads gibt es damit nur noch drei große „Emissionstöpfe“ – jeweils einen für die 2020er, 2030er und die erste Hälfte der 2040er Jahre. **516**

Diese „Alles-in-einen-Topf“-Methode verschleiert, wann in welchen Bereichen Reduktionsanstrengungen zu erbringen sind. Das mag man politisch als einen Zugewinn an „Flexibilität“ willkommen heißen. Mit dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung ist die hiermit einhergehende Verschleierung künftiger Reduktionsanstrengungen aber unvereinbar. **517**

Es gibt keinen Hinweis mehr dafür, in welchen Jahren und in welchen Sektoren, welche Emissionseinsparungen erbracht werden müssen. Jede und jeder – sowohl politisch Verantwortliche als auch von möglichen Reduktionsmaßnahmen Betroffene – darf sich einreden, dass zunächst einmal woanders Treibhausgasemissionen eingespart werden als im eigenen Verantwortungs- und Lebensbereich. Die Betrachtung summierter Jahresemissionsgesamtmengen verbirgt den Verlauf künftiger Emissionsminderungen in einer „Black Box“. Das ist das genaue Gegenteil eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts, wie ihn das Bundesverfassungsgericht gefordert hat. **518**

Selbst in der Gesetzesbegründung wird im Ausgangspunkt zutreffend erkannt: **519**

„Eine frühzeitige Festlegung auf einen verbindlichen Minderungspfad hat somit auch die Funktion einer grundrechtsschonenden Übergangsregelung, welche nachträgliche härtere Eingriffe und damit gegebenenfalls verbundene Erfordernisse zur Entschädigung verhindert.“

BT-Drucksache 20/8290, S. 17.

Wie man angesichts dieses zutreffenden Befundes zur Auffassung gelangen kann, dass die mit der Novelle bezweckte Abschaffung des verbindlichen Emissionsminderungspfads mit den Grundrechten vereinbar sei, erschließt sich nicht. **520**

Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass die jährlichen Minderungsziele nach Anlage 3 und die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen nach Anlage 2a weiterhin Teil des Gesetzes sind. Denn dieses Zahlenwerk ist nunmehr rechtlich weitestgehend bedeutungslos. Die durch den Gesetzgeber festgelegten jährlichen Minderungsziele für den Zeitraum 2031-2040 dienen allein noch zur Überführung in Jahresemissionsgesamtmengen als Grundlage der mehrjährigen und sektorübergreifenden Gesamtrechnung. Was die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen in Anlage 2a anbelangt, sind diese lediglich noch Gegenstand des „Monitoring“ nach § 5 KSG, also der Klärung der Frage, „wo man so steht“ beim Klimaschutz.

521

Die Gesetzesbegründung geht im Übrigen davon aus, durch das Monitoring, d.h. über die datenmäßige Erfassung und Bereitstellung der vergangenen Treibhausgasemissionen in den einzelnen Sektoren würde

522

„volle Transparenz über die Emissionsentwicklung insgesamt und in den Sektoren hergestellt, so dass das KSG auch weiterhin den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Orientierungs- und Planungsfunktion gerecht wird.“

(BT-Drucksache 20/8290, S. 17).

Mit anderen Worten: Den zur Sicherung intertemporaler Freiheit unabdingbaren entwicklungsfördernden Planungshorizont soll nach der Novelle nicht mehr ein verbindlicher Minderungspfad gewährleisten, sondern ein Monitoring über zurückliegende (!) Emissionen. Wie ein rechtlich folgenloses Monitoring zu rechtlich bedeutungslosen sektorbezogenen Jahresemissionsmengen den Anforderungen des BVerfG zur Erzeugung des nötigen Entwicklungsdrucks und der nötigen Planungssicherheit gerecht werden sollen, verrät die Gesetzesbegründung nicht. Eine fast schon groteske Verkennung der verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das BVerfG im Klimabeschluss an die Aufstellung eines grundrechtsschonenden Minderungspfades formuliert hat.

523

Es handelt sich schon nach der Gesetzesbegründung bei dem Monitoring gerade nicht um einen verbindlichen Emissionsminderungspfad, obwohl dieser doch in derselben Gesetzesbegründung für notwendig zur Gestaltung eines grundrechtsschonenden Übergangs erachtet wird.

524

Im Übrigen wird die endgültige Abschaffung der rechtlich bedeutungslos gewordenen sektorbezogenen Jahresemissionsmengen in Anlage 2a für den Zeitraum nach 2030 im

525

Gesetz bereits „anmoderiert“.<sup>228</sup> In wenigen Jahren könnte daher selbst dem nach der Gesetzesbegründung vermeintlich orientierungsstiftenden Jahresemissionsmengen-Monitoring durch die vollständige Abschaffung sektorbezogener Jahresemissionsmengen die Grundlage entzogen werden.

### **(c) Zwischenergebnis**

Mit der Novelle des § 4 KSG und den hierauf Bezug nehmenden §§ 8, 9 KSG hat der Gesetzgeber die Verbindlichkeit eines nach Jahren und Sektoren differenzierten Minde-  
reductionspfades zugunsten einer „Alles-in-einen-Topf“- bzw. genauer „Alles-in-drei-Töpfe“-  
Methode aufgegeben.

526

Damit liegt weitestgehend im Dunkeln, wann in welchen Bereichen welche Reduktions-  
anstrengungen erbracht werden sollen. So bleibt der zur Grundrechtsschonung erforder-  
liche Entwicklungsdruck auf der Strecke und ein zuverlässiger Planungshorizont ist nicht  
mehr zu erkennen. Dies verletzt den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

527

### **bb. Systematische Prokrastination statt frühzeitiger Einleitung des Übergangs zur THG-Neutralität**

Die Novelle des KSG verstößt gegen die verfassungsrechtliche Pflicht, einen wirksamen  
Rechtsrahmen zu schaffen, der eine möglichst frühzeitige Einleitung des Übergangs zur  
Treibhausgasneutralität garantiert.

528

### **(1) Verfassungsrechtliche Maßgaben**

Wie bereits festgestellt, folgt aus der Pflicht des Gesetzgebers zu einem schonenden  
Umgang mit den Grundrechten die Pflicht, für eine rechtzeitige Einleitung des Übergangs  
zur Treibhausgasneutralität in allen Lebensbereichen zu sorgen.<sup>229</sup>

529

530

---

<sup>228</sup> § 4 Abs. 5 KSG: „Die Bundesregierung wird dem Deutschen Bundestag im Jahr 2028 einen Bericht zum Stand und zur weiteren Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung innerhalb der Europäischen Union sowie zu technischen Entwicklungen vorlegen. In dem Bericht wird die Bundesregierung auch untersuchen, ob und gegebenenfalls welche Regelungen in diesem Gesetz zur Erreichung der Klimaziele zukünftig notwendig sind und ob angesichts der Wirkung des europäischen Emissionshandels in der Zeit ab dem Jahr 2031 auf die Zuweisung von Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren verzichtet werden kann. Soweit erforderlich legt die Bundesregierung einen Gesetzgebungsvorschlag vor.“

<sup>229</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 248.

Dies bedingt, dass die zur Einhaltung der verbindlichen Emissionsmengen und zur Erreichung von Treibhausgasneutralität erforderlichen Reduktionsmaßnahmen rechtzeitig beschlossen und umgesetzt werden. Verfassungsrechtlich bedeutet „rechtzeitig“, dass die erforderlichen Transformationsprozesse „möglichst frühzeitig“ durch entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden.<sup>230</sup> Das KSG muss daher sicherstellen, dass die Bundesregierung, gerade in ihrer Rolle als Motor des Gesetzgebungsprozesses<sup>231</sup>, möglichst frühzeitig die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen im Klimaschutzprogramm beschließt und umsetzt. Der Gesetzgeber darf keinen Rechtsrahmen schaffen, der darauf hinausläuft, dass der Staat heute „großzügig“ Wirtschaft und Gesellschaft vor notwendigen Klimaschutzmaßnahmen verschont, um diese – politisch opportun – in die unbestimmte Zukunft zu verschieben. Denn in solchen gegenwärtigen Großzügigkeiten des Klimaschutzrechts, sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits angelegt.<sup>232</sup> Klimaschutzmaßnahmen, die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen, müssen in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden, und würden dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.<sup>233</sup>

Der Gesetzgeber muss daher durch einen wirksamen Rechtsrahmen sicherstellen, dass Klimaschutzmaßnahmen nicht aufgeschoben, sondern möglichst frühzeitig ergriffen werden. Der klimaschutzrechtliche Rahmen des KSG darf nicht dem Aufschub von Klimaschutzmaßnahmen in zukünftige Jahre oder auf zukünftige Regierungen und Generationen Vorschub leisten.

531

Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt somit ein verfassungsrechtliches „Frühzeitigkeitsgebot“ beim Klimaschutz.

532

## **(2) Subsumtion**

Diesem verfassungsrechtlichen Frühzeitigkeitsgebot wird die Novelle des KSG nicht gerecht. Der durch die Novelle geschaffene Rechtsrahmen begünstigt an zahlreichen Stellen das Verzögern und Aufschieben von Klimaschutzmaßnahmen.

533

---

<sup>230</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

<sup>231</sup> Vgl.

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/gesetzgebung/gesetzgebungsverfahren/gesetzgebungsverfahren-node.html>: „In der Staatspraxis werden die meisten Gesetzentwürfe von der Bundesregierung eingebracht oder als Formulierungshilfe für die Mehrheitsfraktionen erstellt.“

<sup>232</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120.

<sup>233</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120.

Die systematische Prokrastination vermeintlich unpopulärer Klimaschutzmaßnahmen wird mit der Novelle zum Gesetz. 534

Zudem ist der Rechtsrahmen nicht mehr auf das tatsächliche Erreichen von Treibhausgasneutralität gerichtet, ein weiterer bemerkenswerter Befund, der sich – wie auszuführen sein wird – aus der Novelle des KSG ergibt. 535

Im Einzelnen:

#### **(a) Sektorübergreifende Gesamtrechnung setzt Anreiz für Aufschieben**

Die sektorübergreifende Gesamtrechnung setzt einen strukturellen Anreiz für das Aufschieben vermeintlich unpopulärer Klimaschutzmaßnahmen in besonders problematischen Sektoren. 536

Da es nunmehr nur noch auf die Einhaltung sektorübergreifender und – jedenfalls für die Nachsteuerung im Rahmen des § 8 KSG, wohl aber auch bei § 9 KSG – summierter Jahresemissionsgesamtmengen im jeweiligen Jahrzehnt ankommt, drohen vermeintlich unpopuläre Klimaschutzmaßnahmen aufgeschoben zu werden. 537

Die Aufgabe verbindlicher Jahresemissionsmengen zugunsten einer mehrjährigen Betrachtung sektorübergreifender Jahresemissionsgesamtmengen bewirkt, dass die temporäre Übererfüllung der Emissionsvorgaben einzelner Sektoren genutzt wird, um die Transformation hin zur Treibhausgasneutralität in anderen Sektoren zu verzögern. Anders ausgedrückt: Jegliche temporäre Übererfüllungen, die in einem oder mehreren Sektoren ggf. auftreten, vermindern automatisch den Handlungsdruck in allen anderen Sektoren. 538

Diesen Effekt wird man getrost als die wesentliche politische Motivation dieser Novelle bezeichnen können. Dies zeigen sehr anschaulich die vom Bundesminister für Digitales und Verkehr im Vorfeld der Beschlussfassung des Deutschen Bundestages für den Fall des Scheiterns der Novelle des KSG ins Spiel gebrachten Fahrverbote als vermeintlich einzige Lösung zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen im Verkehrssektor.<sup>234</sup> Dies war zwar angesichts weniger einschneidender Alternativmaßnahmen eine überzogene 539

---

<sup>234</sup> vgl. <https://www.tagesschau.de/inland/wissing-fahrverbot-klimaschutzgesetz-100.html>

Drohkulisse<sup>235</sup>, die ersichtlich darauf abzielte, der KSG-Novelle im Bundestag über die Ziellinie zu helfen. Sie zeigte aber den Kern des Gesetzesvorhabens: Treibhausgasreduzierende Transformationen entlang des nach dem KSG a.F. vorgegebenen nach Sektoren differenzierten Minderungspfad sollen gerade in den jetzt schon säumigen Sektoren weiter in die Zukunft aufgeschoben werden können.

Dabei ist klar, dass jeder Sektor in der Zeit nach 2030 nur noch geringe Treibhausgas-  
mengen zur Verfügung hat und spätestens 2045 treibhausgasneutral sein muss. Ein Auf-  
schieben von Maßnahmen führt daher nur dazu, dass die Minderungsanstrengungen in  
den Jahren nach 2030 umso größer werden und mit umso drastischeren Maßnahmen  
von einem hohen Emissionsniveau innerhalb nur noch kurzer Zeit zur Treibhausgasneut-  
ralität übergeleitet werden muss.

540

Dieser Effekt ist keine bloße Theorie, sondern die Emissionsentwicklung läuft derzeit  
tatsächlich gerade hierauf hinaus. Der Projektionsbericht zeigt, dass der Verkehrssektor  
die ehemals verbindlichen Jahresemissionsmengen in den Jahren 2024 bis 2030 in je-  
dem Jahr um 22-29 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente überschreitet und im Jahr 2030  
111 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente um 29 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente oder  
35 % höher liegt als nach alter Rechtslage zulässig.<sup>236</sup> Nach Einschätzung des Experten-  
rates wird der Treibhausgasausstoß sogar wahrscheinlich noch deutlich höher liegen.<sup>237</sup>

541

Nach alter Rechtslage wäre es aus gutem (verfassungsrechtlichen) Grund nicht zulässig  
gewesen, im Verkehrssektor auf einem derart überhöhten Emissionsniveau in die 2030er  
Jahre zu starten. Denn die Emissionsmengen, die in den 2030er Jahren insgesamt noch  
zur Verfügung stehen, sind wesentlich geringer als in den 2020er Jahren. Dementspre-  
chend sind im Verkehrssektor CO<sub>2</sub>-relevante Aktivitäten nur noch in stark reduziertem  
Umfang möglich, zumal eine mögliche Übererfüllung in anderen Sektoren (wenn über-  
haupt noch vorhanden) mit sich verkleinernden Emissionsmengen immer geringer aus-  
fallen wird. Da der Verkehrssektor auf einem hohen Emissionsniveau in die 2030er Jahre  
startet, muss in den 2030er Jahren der Treibhausgasausstoß in einer steilen Redukti-  
onskurve, schlimmstenfalls durch eine „Vollbremsung“ der Emissionen, auf ein niedrige-  
res Maß heruntergefahren werden. Diese steile Reduktionskurve oder „Vollbremsung“  
wird drastischere Maßnahmen erfordern, als wenn eine stetige Reduktion entsprechend

542

---

<sup>235</sup> Maßnahmen wie ein Tempolimit, die Abschaffung klimaschädlicher Subventionen wie des Diesel- und Dienstwagenprivilegs etc. hätten ebenfalls den gewünschten Erfolg erbracht.

<sup>236</sup> vgl. oben Rn. 155 ff..

<sup>237</sup> vgl. oben Rn. 166 ff.

der ehemals verbindlichen Jahresemissionsmengen der 2020er Jahre vorgenommen worden wäre. Allgemeine Fahrverbote, wie vom Bundesverkehrsminister für den Fall des Scheiterns der KSG-Novelle in Aussicht gestellt, könnten dann tatsächlich unumgänglich werden<sup>238</sup>, erst recht, wenn – wie aktuell zu beobachten – bereits beschlossene europäische Regeln zu einem Neuzulassungsverbot von klimaschädlichen Verbrennungsmotorfahrzeugen ab dem Jahr 2035 politisch in Frage gestellt werden.<sup>239</sup>

Die sektorübergreifende Gesamtrechnung erspart somit niemandem radikale Klimaschutzmaßnahmen, sondern erhöht gerade die Wahrscheinlichkeit, dass diese (später) ergriffen werden müssen. Sie führt dazu, dass in mehreren Sektoren, wie etwa dem Verkehrssektor, mit den 2020er Jahren der entscheidende Zeitraum weitgehend ungenutzt bleibt, in dem noch mit moderaten, mit Vorlauf angekündigten und schrittweise umgesetzten Maßnahmen ein zielkonformer Minderungspfad eingeschlagen werden könnte. In Zukunft, wenn andere Sektoren die Überschreitungen des Verkehrssektors nicht mehr ausgleichen können, wird dieser Rückstand durch drastischere und ohne Vorbereitungszeit greifende Maßnahmen aufgeholt werden müssen. Alle Sektoren, auch der Verkehrssektor, müssen treibhausgasneutral werden. Je länger die hierfür notwendigen Transformationsanstrengungen in einem Sektor aufgeschoben werden, desto abrupter und einschneidender wird der Übergang zur Treibhausgasneutralität bei einer Erschöpfung der maßgeblichen CO<sub>2</sub>-Budgets ausfallen. Mit der sektorübergreifenden Betrachtung wird also die Situation herbeigeführt, die das BVerfG als besonders grundrechtsgefährdend identifiziert hat, dass nämlich Klimaschutzmaßnahmen

543

„gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen, (...) in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden (müssen),

---

<sup>238</sup> Anschaulich auch Höhne, „Mit dem neuen Klimaschutzgesetz drohen jetzt wirklich Fahrverbote“, [https://www.focus.de/earth/experten/wissenschaftler-rechnet-mit-wissing-ab-mit-dem-neuen-klimaschutzgesetz-drohen-jetzt-wirklich-fahrverbote\\_id\\_259890868.html](https://www.focus.de/earth/experten/wissenschaftler-rechnet-mit-wissing-ab-mit-dem-neuen-klimaschutzgesetz-drohen-jetzt-wirklich-fahrverbote_id_259890868.html): „Wenn der Verkehrssektor tatsächlich wie von Wissing vorgesehen nur mäßig bis 2030 reduziert, wird es fast unmöglich, bis 2045 noch null zu erreichen. Emissionen müssten dann etwa doppelt so schnell sinken wie vor 2030. Die anderen Sektoren können dann auch nicht mehr helfen - denn die müssen die letzten Tonnen CO<sub>2</sub> aus dem System quetschen, was immer schwieriger wird, je niedriger die Emissionen sinken. Es ist einfach auszumalen, dass dann wirklich drastische Maßnahmen im Verkehr nötig werden – wie extrem hohe CO<sub>2</sub>-Preise, und damit hohe Spritpreise. Das würde bei Haushalten mit geringem Einkommen zu einer großen Mehrbelastung führen. Oder eben zu Fahrverboten.“

<sup>239</sup> vgl. auch Muffler/Beyrich, „Die zweite Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes“, jurisPR-UmwR 6/2024 Anm. 1): „Was dem Verkehrssektor droht, hat das BVerfG in seinem Klimabeschluss als „Vollbremsung“ bezeichnet. Die Fahrverbote, die der Bundesverkehrsminister im Vorfeld der Einigung über die Novelle des KSG ins Spiel gebracht hatte, könnten bei einem „Weiter so“ Wirklichkeit werden – und dann umso drastischer ausfallen. Dass solche Verbote unter bestimmten Voraussetzungen ein zulässiges Mittel sind, um die Klimaschutzziele einzuhalten, kann mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerwG und des BVerfG, wie auch immer man dazu rechtspolitisch steht, kaum überraschen.“

und (...) dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120).

### **(b) Jahrzehntweise Summierung setzt Anreiz für Aufschieben an Ende des Jahrzehnts**

Neben der sektorübergreifenden Betrachtungsweise leistet die Mehrjährigkeit der Gesamtrechnung, d.h. die jahrzehntweise Summierung der Jahresemissionsgesamtmengen, dem Aufschieben von Maßnahmen an das Ende des Jahrzehnts oder in kommende Jahrzehnte Vorschub. 544

In der mehrjährigen Gesamtrechnung werden nach der grundlegenden Konzeption des § 4 KSG die Jahresemissionsgesamtmengen für jeweils ein bzw. ein halbes Jahrzehnt zusammengefasst, nämlich für die Zeiträume 2020-2030, 2031-2040 sowie 2041-2045. Statt eines verbindlichen jährlichen Minderungspfads gibt es mithin nur noch drei große Emissionstöpfe auf dem Weg bis zur Treibhausgasneutralität. Sowohl der Nachsteuerungsmechanismus nach § 8 KSG als (wohl) auch das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG müssen sich nur an der Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen der Zeiträume 2020-2030 sowie 2031-2040 messen lassen, nicht aber die Einhaltung von Jahresemissionsgesamtmengen in den einzelnen Jahren sicherstellen.<sup>240</sup> 545

Nach der nun geltenden Rechtslage wäre es daher zulässig, wenn die Bundesregierung nach § 9 oder § 8 KSG Maßnahmen beschließt, mit denen erst am Ende des Jahrzehnts der 20er oder 30er-Jahre mittels einer Vollbremsung der Treibhausgasemissionen die Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen erreicht wird. 546

Dies zeigt die folgende – zur Veranschaulichung stark vereinfachte – Grafik, deren Grundaussage sich auch auf das Jahrzehnt 2031-2040 übertragen lässt: 547

---

<sup>240</sup> Die Jahre von 2041-2045 werden sowohl vom Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG als auch vom Nachsteuerungsmechanismus nach § 8 KSG vollständig ausgeblendet (siehe unten Rn. 652 ff.).

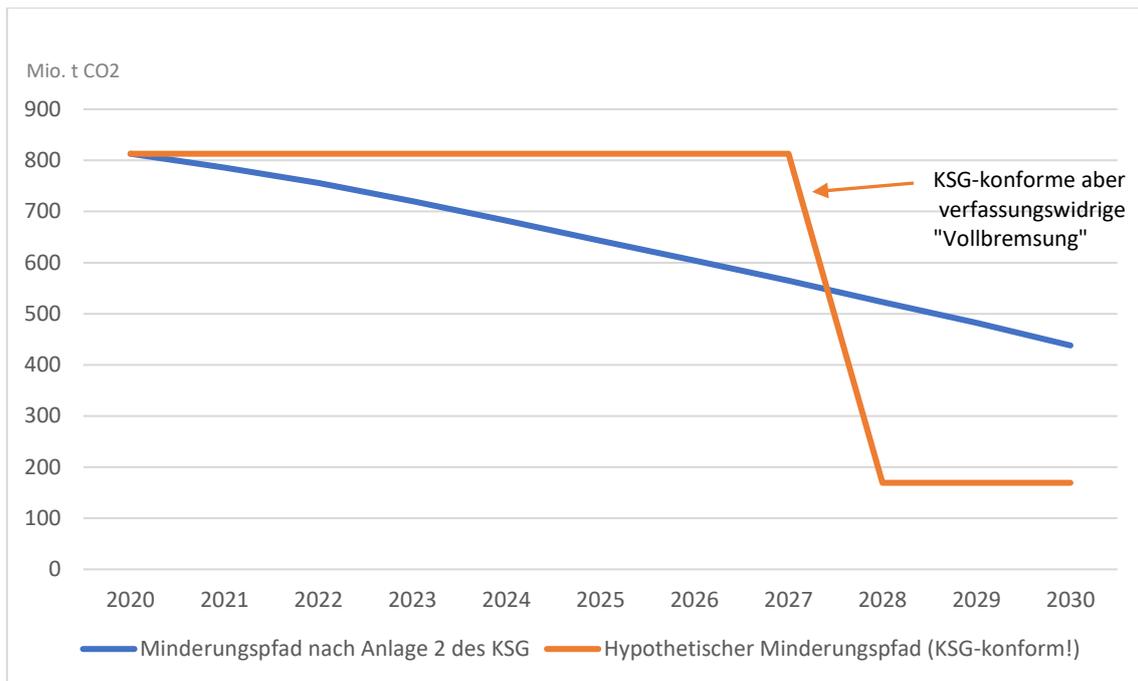


Abbildung 1: Verbindlicher Minderungspfad vs. mehrjährige Gesamtrechnung

Grundrechtsschonend wäre eine Vollbremsung der Emissionen in den letzten Jahren des Jahrzehnts nach den genannten Maßgaben des BVerfG zur Grundrechtsgefährdung durch die Verzögerung von Klimaschutzmaßnahmen jedoch nicht möglich.

548

Umgekehrt lässt es die mehrjährige Gesamtrechnung aber auch zu, dass nach einem extern verursachten vorübergehenden Rückgang der Treibhausgasemissionen zu Beginn eines Jahrzehnts, etwa wie gerade aktuell durch einen Konjunkturunbruch oder die vorangegangene Pandemie, Klimaschutzmaßnahmen in das folgende Jahrzehnt verschoben werden, weil man sich nach dem Konzept der mehrjährigen Gesamtrechnung darauf ausruhen darf, dass wegen des Rückgangs am Anfang des Jahrzehnts die summierten Jahresemissionsgesamtmengen eingehalten werden.

549

Dies zeigt die nachfolgende – ebenfalls zur Veranschaulichung stark vereinfachte – Grafik:

550

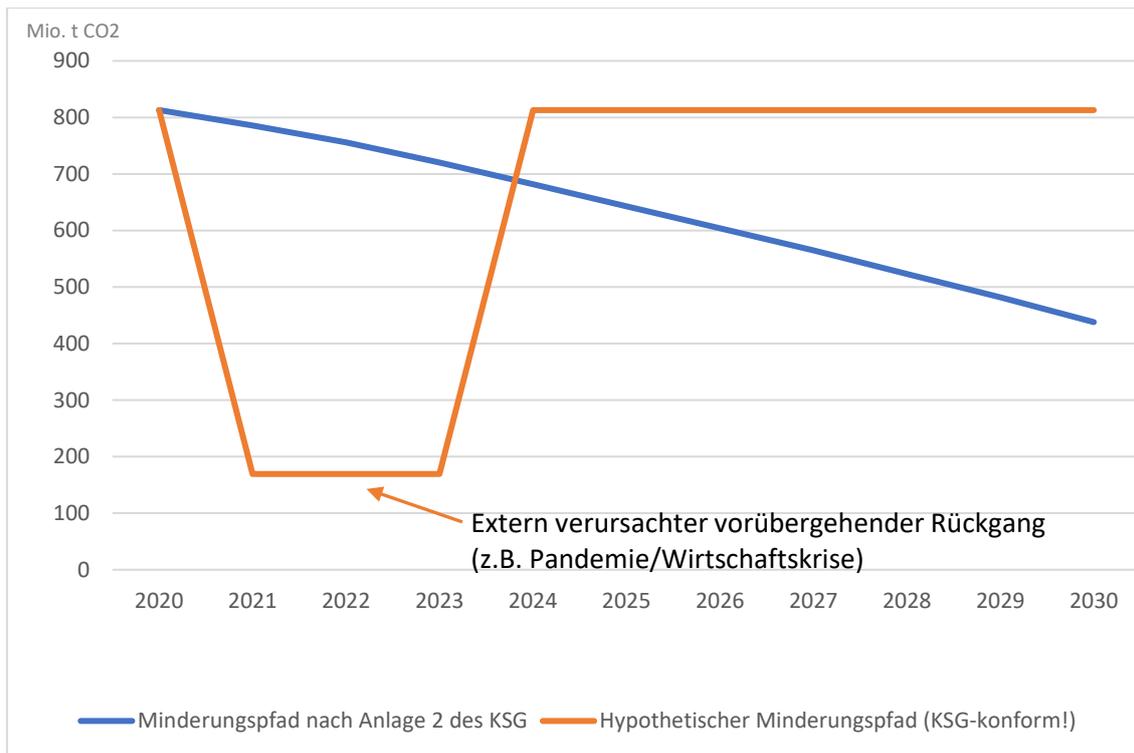


Abbildung 2: Verbindlicher Minderungspfad vs. mehrjährige Gesamtrechnung

Die zur Grundrechtsschonung notwendigen Maßnahmen für die strukturellen Transformationen hin zur Treibhausgasneutralität, die bei einer stetigen und nachhaltigen Reduktion entlang eines verbindlichen Minderungspfades unumgänglich wären, drohen durch dieses zulässige „Ausruhen“ auf das kommende Jahrzehnt aufgeschoben zu werden. Die Folge dieser verzögerten Transformation ist, dass Gesellschaft und Wirtschaft auch in den 2030er Jahren noch in erheblich größerem Umfang auf treibhausgasintensive Verhaltensweisen zur Wahrnehmung ihrer Grundrechte angewiesen sein werden, als dies bei Reduktion der Treibhausgasemissionen entlang eines stetigen und nachhaltigen Minderungspfades nach Modell des KSG a.F. der Fall gewesen wäre.

551

Dies birgt die Gefahr aus heutiger Sicht unzumutbarer Grundrechtsverletzungen.

552

Denn die zulässigen Treibhausgasemissionsmengen in den 2030er Jahren sind schon nach den jährlichen Minderungszielen nach Anlage 3 KSG im Vergleich zu den 2020er Jahren knapp bemessen. Angesichts der im Lichte neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse eingetretenen Verringerung der verfassungsrechtlich maßgeblichen CO<sub>2</sub>-Restbudgets für die Einhaltung der Temperaturgrenzen des Pariser Übereinkommens stehen nach hiesiger Auffassung die im KSG für den Zeitraum nach 2030 zugelassenen Emissionsmengen von Verfassungswegen gar nicht mehr in dieser Größenordnung zur

553

Verfügung.<sup>241</sup> Klar ist jedenfalls, dass in den 2030er Jahren eine enorme Treibhausgas-minderungslast auf die Gesellschaft zukommt.<sup>242</sup>

Einem grundrechtsschonenden Vorgehen entspräche es daher, bereits im laufenden Jahrzehnt durch eine entschiedene und vorausschauend planende Klimaschutzpolitik die nötigen Treibhausgasreduktionen in einer Weise zu erzielen, dass in Gesellschaft und Wirtschaft nach 2030 treibhausgasneutrale Alternativen in hinreichendem Maße und Sektor für Sektor etabliert werden, um das Ziel der sektorübergreifenden Netto-Treibhausneutralität im Jahr 2045 tatsächlich zu erreichen. In den Worten des BVerfG:

554

„Wären CO<sub>2</sub>-freie und damit klimaneutrale alternative Verhaltensweisen, die den CO<sub>2</sub>-wirksamen Freiheitsgebrauch wenigstens teilweise ersetzen könnten, verfügbar und in der Gesellschaft hinreichend etabliert, wäre der Ausschluss klimarelevanter Verhaltensweisen mit weniger Freiheitsverlust verbunden als ohne diese Alternativen. Wäre etwa eine ausgebaute CO<sub>2</sub>-neutrale Verkehrsinfrastruktur errichtet und würden Transportmittel CO<sub>2</sub>-neutral produziert, wären die Freiheitseinbußen eines Verbots CO<sub>2</sub>-wirksamer Verkehrs-, Transport- und Produktionsvorgänge wesentlich geringer als ohne eine solche Alternative. (...) Die Freiheitseinschränkungen fallen darum milder aus, je mehr Zeit für eine solche Umstellung auf CO<sub>2</sub>-freie Alternativen bleibt, je früher diese initiiert wird und je weiter das allgemeine CO<sub>2</sub>-Emissionsniveau bereits gesenkt ist. Muss sich eine von CO<sub>2</sub>-intensiver Lebensweise geprägte Gesellschaft hingegen in kürzester Zeit auf klimaneutrales Verhalten umstellen, dürften die Freiheitsbeschränkungen enorm sein (...).“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 121).

Es ist zur verfassungsrechtlich erforderlichen Grundrechtsschonung demnach nicht ausreichend, dass die Treibhausgasemissionen „irgendwie“, etwa durch eine Pandemie und/oder eine Wirtschaftskrise, in einem bestimmten Zeitraum auf eine bestimmte Gesamtmenge begrenzt werden können. Grundrechtsschonung erfordert vielmehr, dass durch eine vorausschauend angelegte und planvolle Klimapolitik strukturelle Transformationen hin zur Treibhausgasneutralität möglichst frühzeitig eingeleitet werden, sodass bei Erreichen der verfassungsrechtlich maßgeblichen CO<sub>2</sub>-Budgetgrenzen ohne größere grundrechtliche Kollateralschäden zur Treibhausgasneutralität übergeleitet werden kann.

555

---

<sup>241</sup> Zum Stand der deutschen THG-Budgeterschöpfung werden wir unten näher ausführen.

<sup>242</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 262.

Diese grundrechtsschonende Funktion eines differenzierten Minderungspfades scheint der Gesetzgeber bei der Novelle aus dem Blick verloren zu haben, wenn er als Argument für die jahrzehnteweise und sektorübergreifende Zusammenfassung von Emissionsmengen anführt:

556

„Nach dem Expertenrat für Klimafragen kommt es zudem „für den Klimaeffekt der Treibhausgase nicht auf einzelne Jahre, sondern die kumulierte Menge dieser Gase in der Atmosphäre an“ (Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022, Randnummer 180).“

(BT-Drucksache 20/8290, S. 14 f.).

Das KSG a.F. (2021) erfüllte noch seine grundrechtsschonende Funktion, indem die Regierungspolitik insbesondere über die Sofortprogrammpflicht eng an den nach Jahren und Sektoren differenzierten Minderungspfad angebunden wurde. Ein Ausruhen auf extern verursachten und nur temporären Treibhausgasminderungseffekten und ein Verschleppen der Transformationsanstrengungen war damit ausgeschlossen.

557

Mit der Einführung der jahrzehntweisen Gesamtrechnung wurde dieses Prinzip aufgegeben und einer Verzögerung von Klimaschutzmaßnahmen und der damit einhergehenden Grundrechtsgefährdung Tor und Tür geöffnet. Es wurde offenbar vergessen, dass das Verfassungsrecht nicht nur Maßgaben enthält, welche kumulierte Menge an Treibhausgasemissionen noch zugelassen werden darf (Art. 20a GG), sondern auch Anforderungen stellt, wie diese Begrenzung der Treibhausgasemissionen über die bis zur Treibhausgasneutralität verbleibende Zeit zu erreichen ist (Grundrechte, „intertemporale Freiheitssicherung“), nämlich durch einen gleichmäßigen, schrittweisen und vorhersehbaren Minderungspfad.

558

### **(c) Keine Nachsteuerung vor 2030 für nach 2030**

Damit aber bei weitem noch nicht genug.

559

Denn die Novelle enthält weitere Änderungen, die offenbar allein dem Ziel dienen, dass sowohl die aktuelle als auch die nächste Bundesregierung vor dem Beschluss weiterer Klimaschutzmaßnahmen verschont bleiben, die erforderlich wären, um der nach den aktuellen Projektionen absehbaren erheblichen Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen in den 30er- und 40er Jahren entgegenzuwirken.

560

Die umfassende Novellierung des Nachsteuerungsmechanismus in § 8 KSG führt dazu, dass bereits heute absehbare Zielverfehlungen im Zeitraum nach 2030 bis zum Ende des laufenden Jahrzehnts weitgehend ausgeblendet werden. **561**

Bislang musste die Bundesregierung nach § 8 Abs. 1, Abs. 2 KSG a.F. jährlich mit einem Sofortprogramm nachsteuern, wenn ein Sektor im Vorjahr die zulässigen Jahresemissionsmenge überschritten hatte. Das Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor musste die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellen, d.h. zunächst für die Jahre bis 2030 und nach Erlass der Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 6 Satz 1 KSG a.F. auch für die Jahre 2031-2040 und schließlich mit der im Jahr 2034 vorzulegenden Rechtsverordnung für die restlichen Jahre 2041-2045.

Auf diese Weise konnte ein Auseinanderfallen von Emissionsminderungspfad und tatsächlichen Reduktionsanstrengungen über die gesamte Pfadlänge vermieden werden. Einem Aufschieben vermeintlich unpopulärer Maßnahmen auf künftige Zeiträume und Legislaturperioden wurde so entgegengewirkt. **562**

Diese Systematik wurde mit dem neuen § 8 KSG aufgegeben. **563**

Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG beschließt die Bundesregierung bis einschließlich 2029 Maßnahmen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2021-2030 sicherstellen, wenn die Projektionsdaten nach § 5a nach Feststellung des Expertenrats für Klimafragen nach § 12 Absatz 1 KSG in zwei aufeinanderfolgenden Jahren ausweisen, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2 in Verbindung mit § 4 Absatz 2 für diese Jahre überschreitet. **564**

§ 8 Abs. 4 Satz 1 KSG sieht ausdrücklich vor, dass die Bundesregierung erst ab dem Jahr 2030 Maßnahmen beschließt, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2031 bis 2040 sicherstellen, wenn die Projektionsdaten nach § 5a nach Feststellung des Expertenrats für Klimafragen nach § 12 Absatz 1 in zwei aufeinanderfolgenden Jahren ausweisen, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2031 bis einschließlich 2040 die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach § 4 Absatz 4 in Verbindung mit § 4 Absatz 2 für diese Jahre überschreitet. **565**

Bis einschließlich des Jahres 2029 (!) löst demnach gemäß § 8 Abs. 1 KSG nur die Überschreitung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen des Zeitraums 2021 bis einschließlich 2030 eine Pflicht zum Beschluss zusätzlicher Maßnahmen aus. Erst ab dem Jahr 2030 beschließt die Bundesregierung nach § 8 Abs. 4 KSG zusätzliche Maßnahmen, wenn die Projektionsdaten nach § 5a KSG in zwei aufeinanderfolgenden Jahren eine Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2031-2040 vorsehen. Die Projektionsdaten für den Zeitraum 2031-2040 werden dementsprechend nach § 5a Satz 1, 2. Halbsatz KSG im Jahr 2029 erstmalig (!) erstellt.

566

Selbst absehbare massive Zielverfehlungen in den Jahren nach 2030 werden also nun qua Gesetz bis zum Jahr 2030 ausgeblendet. Die Systematik der § 8 Abs. 1 und 4 KSG ist darauf ausgerichtet, dass man sich bis zum Ende der 2020er Jahre ausschließlich um das größtenteils bereits vergangene Jahrzehnt kümmert. Der Beschluss von zusätzlichen Maßnahmen für das Jahrzehnt 2031-2040 soll hingegen bis zum letzten Moment, bis zum Anbruch dieses Jahrzehnts aufgeschoben werden.

567

Man stelle sich zum Vergleich vor, der Fußball-Bundestrainer würde sich erst eine Minute vor Anpfiff eines entscheidenden Spiels Gedanken darüber machen, gegen welche Mannschaft gespielt wird, welche Spieler ihm eigentlich zur Verfügung stehen und mit welcher Aufstellung und Taktik seine Mannschaft in das Spiel gehen soll. Mehr noch: Er würde die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen – die Nominierung der Spieler etc. – auf weit nach Spielbeginn verschieben, denn – um zum Klimaschutz zurückzukehren – mit dem Maßnahmenprogramm der Bundesregierung 2030 sind die Maßnahmen weder gesetzlich verabschiedet noch umgesetzt und in ihrer Wirksamkeit eingetreten. Dazu braucht es im Regelfall mindestens weitere 1 bis 3 Jahre, je nach Art der Maßnahmen. Dies hieße also, die für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen 2031-2040 nötigen Maßnahmen wirken also erst frühestens ab 2032 bis 2034. Da Klimaschutzmaßnahmen, die ordnungsrechtliche Regelungen enthalten, regelmäßig aus Gründen der Verhältnismäßigkeit mit Übergangsfristen versehen sind, werden sie noch weiter nach hinten verschoben, mit dem Effekt, dass alle Maßnahmen am Ende der 30er-Jahre in ihren Beschränkungen kulminieren. Ein solcher Bundestrainer – um zum Fußball zurückzukehren – wäre seinen Job wohl schnell los – nicht einmal in den untersten Spielklassen dürfte ein solches Vorgehen anzutreffen sein.

568

Der novellierte § 8 KSG hingegen macht ein solch kurzsichtiges und kurzfristiges Vorgehen beim Klimaschutz auf höchster Staatsebene in einem hoch grundrechtsrelevanten Bereich zum Gesetz. **569**

Maßnahmen, die die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen für das Jahrzehnt 2031-2040 sicherstellen, sollen erst „kurz vor Anpfiff“ des Jahrzehnts, nämlich im Jahr 2030, beschlossen werden. Umsetzung und Wirkung werden vielfach weitere Jahre in Anspruch nehmen. Man beginnt das Spiel also nicht nur schlecht vorbereitet, sondern auch in Unterzahl – und das, obwohl man schon heute weiß, dass die in den 2030er Jahren zu erbringenden Reduktionsleistungen ein schwer zu schlagender Gegner sein werden. **570**

So hat das Umweltbundesamt in seinen im März 2024 vorgelegten Projektionen mitgeteilt, dass die Treibhausgasemissionen in Deutschland in allen Jahren von 2031-2045 deutlich über den jährlichen Minderungswerten und damit aller Voraussicht nach auch über den noch festzulegenden summierten Jahresemissionsgesamtmengen dieser Zeiträume liegen werden. Insgesamt ergibt sich im Zeitraum von 2031 bis 2040 eine projizierte kumulierte Zielüberschreitung von 278 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>äq.<sup>243</sup> **571**

Selbst bei einem Übertrag der im Projektionsbericht unterstellten Unterschreitung der kumulierten Zielvorgaben im Zeitraum 2021 bis 2030 von 47 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>äq, die der Expertenrat für Klimafragen in seinem Sondergutachten verworfen hat und zu dem Ergebnis einer Überschreitung der vorgegebenen Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2021 bis 2030 kam - verbleibt eine „Emissionsschuld“ von 231 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>äq, von der man im Lichte des Sondergutachtens des Expertenrates sogar annehmen muss, dass sie noch größer ausfallen wird. Das Ziel der Treibhausgasneutralität 2045, so das Umweltbundesamt, wird mit den aktuell vorgesehenen Maßnahmen erheblich verfehlt. Die verbleibenden Emissionen im Jahr 2045 sind fünfmal so hoch, wie für eine Treibhausgasneutralität erforderlich, so das Umweltbundesamt.<sup>244</sup> **572**

Für diese Emissionslast in der Zeit nach 2030 ist der Mechanismus des Klimaschutzgesetzes bis zum Anbruch des kommenden Jahrzehnts jedoch strukturell blind.<sup>245</sup> **573**

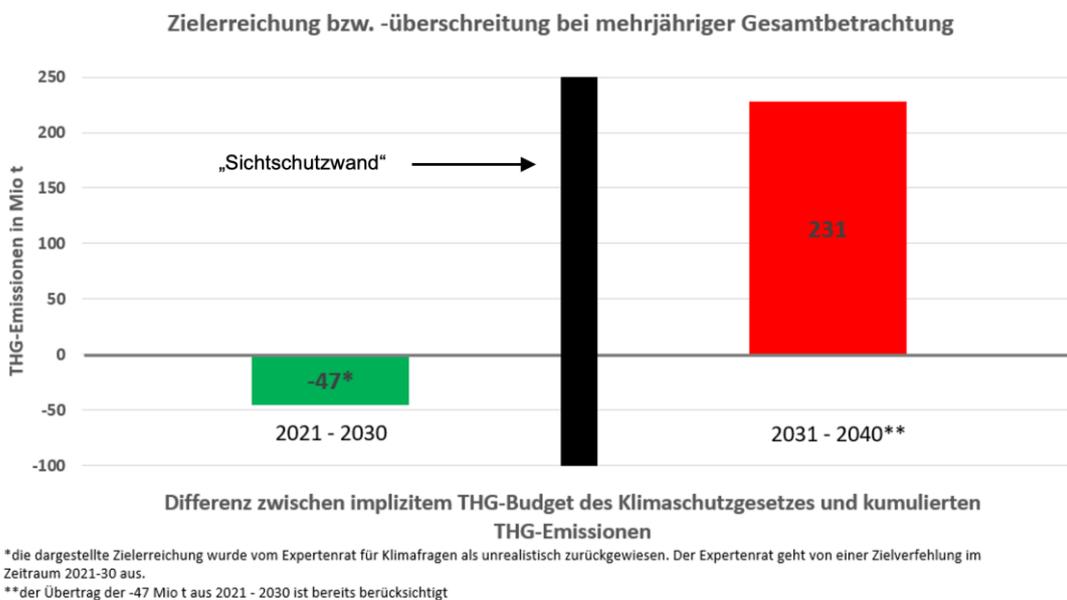
---

<sup>243</sup> vgl. oben Rn. 155 ff.

<sup>244</sup> ebd.

<sup>245</sup> Stattdessen verfährt er in § 8 KSG zukünftig nach der „Einmal ist Keinmal“-Methode, da erst zwei aufeinanderfolgende prognostische Überschreitungen zu Maßnahmen führen sollen; siehe dazu *Wiedmann*, Klimaschutz ohne Sektorenziele, NVwZ 2024, 876 (878).

Das neue KSG zieht in § 8 Abs. 1 und 4 KSG i.V.m. § 5a KSG gewissermaßen eine „Sichtschutzwand“ zwischen den 2020er und 2030er Jahren ein. Das führt dazu, dass man sich unter Zugrundelegung der aktuellen Projektionsdaten aufgrund der 10-Jahres-Rechnung bis Ende des laufenden Jahrzehnts zurücklehnen kann, unmittelbar nach Übertritt ins neue Jahrzehnt fällt aber die Sichtschutzwand und man steht „plötzlich“ vor einer riesigen Wand an abzutragenden Emissionen. Dies verdeutlicht die folgende Grafik:



Der Expertenrat für Klimafragen kommentiert diese sachlich nicht zu rechtfertigende Prokrastination schon heute absehbar notwendiger zusätzlicher Maßnahmen wie folgt:

„Aus den projizierten Überschreitungen für den Zeitraum nach 2030 ergibt sich im Bundes-Klimaschutzgesetz für die kommenden Jahre bis zum Jahr 2030 keine Handlungsfolge. Dem Expertenrat erschließt sich angesichts einer den Projektionsdaten 2024 in Verbindung mit weiteren Betrachtungen klar zu entnehmenden absehbaren Zielverfehlung nicht, warum so lange mit vorausschauender klimapolitischer Steuerung abgewartet werden soll.“

Anlage VB 7, Expertenrat für Klimafragen, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz, Rn. 155.

Im Zeitraum nach 2030 sind daher erhebliche zusätzliche Treibhausgasminderungsanstrengungen nötig, um die geringer werdenden Emissionsmengen des KSG einzuhalten. Zudem sind die ab 2030 zur Verfügung stehenden Emissionsmengen schon von Verfassungswegen knapp bemessen und werden „entsprechend gravierende

Grundrechtsbeeinträchtigungen fordern“.<sup>246</sup> Die verfassungsrechtlich maßgeblichen Emissionsmengen fallen – insbesondere unter Berücksichtigung des neuesten wissenschaftlichen Kenntnisstandes – sogar noch erheblich geringer aus als die im KSG für den Zeitraum nach 2030 zugelassenen Emissionsmengen. Die im Zeitraum nach 2030 abzuarbeitende „Emissionsschuld“ droht verfassungsrechtlich mithin sogar noch deutlich höher auszufallen als durch die Emissionsfestlegungen suggeriert wird.

Einem grundrechtsschonenden Umgang entspräche es daher, die absehbar nötigen strukturellen Entwicklungen zum Übergang zur Treibhausgasneutralität „möglichst frühzeitig“ durch entsprechende Maßnahmen einzuleiten.<sup>247</sup> Das Gesetz schiebt stattdessen die schon heute absehbar erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen bis an das Ende des Jahrzehnts auf. In derartigen „Großzügigkeiten“ des Klimaschutzrechts sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft aber bereits angelegt. Das BVerfG hält fest:

576

„Klimaschutzmaßnahmen, die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen, müssen in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden, und würden dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120).

Der novellierte § 8 KSG läuft genau hierauf hinaus.

577

Die erstmalige Nachsteuerung im Jahr 2030 kommt zudem nicht nur zu spät, sondern sie ignoriert auch einen Teil der in den Jahren 2031-2040 zu erbringenden Reduktionslast.

578

Voraussetzung einer Nachsteuerungspflicht ist nach § 8 Abs. 4 Satz 1 KSG, dass die Projektionsdaten nach § 5a KSG nach Feststellung des Expertenrats für Klimafragen nach § 12 Absatz 1 KSG in zwei aufeinanderfolgenden Jahren ausweisen, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2031 bis einschließlich 2040 die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach § 4 Absatz 4 in Verbindung mit § 4 Absatz 2 für diese Jahre überschreitet. Maßgeblich für die Auslösung der Pflicht ist also die Summe der nach § 4 Abs. 4 KSG per Rechtsverordnung für die Jahre 2031-2040 festzulegenden

579

<sup>246</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 262.

<sup>247</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

Jahresemissionsgesamtmengen unter Berücksichtigung einer möglichen Anrechnung von Defiziten aus dem vorangegangenen Jahrzehnt nach § 4 Abs. 2 KSG.<sup>248</sup> Die Nachholungspflicht durch Anrechnung gemäß § 4 Abs. 2 KSG kann aber frühestens im Jahr 2031 zu einer Reduktion der Jahresemissionsmengen 2031-2040 führen, da die Überschreitung einer Jahresemissionsgesamtmenge immer nur auf die verbleibenden Jahre bis zum nächsten Zieljahr nach § 3 Abs. 1 KSG gleichmäßig angerechnet wird. Eine Anrechnung erfolgt daher in den 20er Jahren zunächst nur bis zum Zieljahr 2030 (§ 3 Abs. 1 Nr. 1). Erst wenn im Jahr 2030 die maßgebliche Jahresemissionsgesamtmenge überschritten wird, kommt es zur Anrechnung dieser Überschreitung auf die Folgejahre bis zum nächsten Zieljahr nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG, d.h. dem Jahr 2040. Erst mit den Emissionsdaten für das Jahr 2030, die gemäß § 5 Abs. 1 KSG am 15. März 2031 veröffentlicht werden, ist aber bekannt, ob und in welcher Höhe eine Zielverfehlung aus der Dekade bis 2030 auf den „Emissionstopf“ für die Jahre 2031-2040 anzurechnen ist. Dementsprechend ist eine Anrechnung nach § 4 Abs. 2 KSG im Rahmen der Nachsteuerung im Jahr 2030 gemäß § 8 Abs. 4 KSG objektiv unmöglich.

Die Ausgestaltung des Anrechnungsmechanismus bewirkt, dass im Jahr 2030 auch eine „Sichtschutzwand“ besteht, die für Zielverfehlungen der Vergangenheit blind macht. Sie führt dazu, dass bei der erstmaligen Nachsteuerung im Jahr 2030 selbst gravierende und bis zum Jahresende absehbar nicht mehr aufzuholende Minderungsrückstände ignoriert werden. Die zur Schließung dieser Lücke notwendigen Klimaschutzanstrengungen werden hierdurch ohne sachlichen Grund noch weiter in die Zukunft verschoben.

580

Diesem grundrechtsgefährdenden Defizit des Nachsteuerungsmechanismus in § 8 KSG wird nicht hinreichend dadurch entgegengewirkt, dass zumindest die noch in diesem Jahrzehnt zu beschließenden Klimaschutzprogramme nach § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG auch Maßnahmen zur Erreichung des nationalen Klimaschutzziels gemäß § 3 Abs. 1 KSG, d.h. zur Erreichung des 88 %-Reduktionsziels im Jahr 2040 enthalten müssen und gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG für diese Maßnahmen auch die Einhaltung der nach § 4 KSG zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen für den Zeitraum 2031-2040 maßgeblich ist.

581

---

<sup>248</sup> Es wird an dieser Stelle unterstellt, dass gemäß § 4 Abs. 2 KSG eine Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmenge im Jahr 2030 auf die Jahresemissionsgesamtmengen der Jahre 2031-2040 anzurechnen ist. Eine solche Auslegung ist jedoch keineswegs sicher, wie weiter unten ausführlicher dargestellt wird (unten Rn. 766 ff.).

Das nächste Klimaschutzprogramm ist voraussichtlich erst im Herbst 2026 beschließen.<sup>249</sup> Es erschließt sich nicht, warum bis zu diesem Zeitpunkt gewartet werden soll, wenn schon jetzt massive Überschreitungen der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2031-2040 absehbar sind. Zudem können sich auch nach 2026 weitere Veränderungen ergeben, die trotz eines im Jahr 2026 ursprünglich zur Zielerreichung geeigneten Klimaschutzprogramms<sup>250</sup> nachträglich zu einer projizierten Überschreitung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen in den Jahren 2031 ff. führen. Wie schnell ein Klimaschutzprogramm von der Realität überholt werden kann, zeigt sich am „aktuellen“ Klimaschutzprogramm vom Oktober 2023, das bereits wenige Wochen später vor allem durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum „Klima- und Transformationsfonds (KTF)“<sup>251</sup> in weiten Teilen überholt wurde. Auch eine unerwartet positive wirtschaftliche Entwicklung in der Zeit nach 2026 kann zu erheblich höheren Emissionsmengen in der Zeit nach 2030 führen. Trotz solcher nachträglichen Veränderungen darf die Bundesregierung nach § 8 Abs. 4 KSG nach Beschluss des Klimaschutzprogramms im Jahr 2026 selbst bei absehbaren massiven Zielverfehlungen im Zeitraum 2031-2040 weitere vier Jahre bis zum Jahr 2030 tatenlos bleiben.

582

Zudem hängt die Frage, ob und in welchem Umfang in einem Klimaschutzprogramm im Jahr 2026 nach § 9 KSG Maßnahmen mit Bezug auf den Zeitraum 2031-40 festzulegen sind, entscheidend davon ab, wie groß die Abweichung zwischen den projizierten Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2031-2040 und den für diesen Zeitraum zugelassenen Jahresemissionsgesamtmengen ist.

583

Denn die Pflicht zum Vorschlag und Beschluss von Klimaschutzmaßnahmen gilt nach § 9 Abs. 2 KSG nur, soweit sie zur Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen nach § 4 KSG erforderlich sind. Bei der Frage, welche Maßnahmen gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG in den einzelnen Sektoren sowie sektorübergreifend zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele gemäß § 3 Absatz 1 in den einzelnen Sektoren ergreifen wird, sind gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG die jeweils aktuellen Projektionsdaten nach § 5a KSG zu berücksichtigen.

584

Trotz der zentralen Bedeutung der Projektionen für das Ob und Wie von Klimaschutzmaßnahmen gewährleistet der mit der Novelle geschaffene Rechtsrahmen aber nicht,

585

---

<sup>249</sup> Ein Beginn der nächsten Legislatur im Herbst 2025 unterstellt.

<sup>250</sup> Es wäre das erste rechtmäßige Klimaschutzprogramm seit Inkrafttreten des KSG a.F. (2019).

<sup>251</sup> BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, juris.

dass zum voraussichtlichen Zeitpunkt des Beschlusses des nächsten Klimaschutzprogramms im Herbst 2026 belastbare Projektionen für den Zeitraum 2031-2040 vorliegen.

Denn gemäß § 5a Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 KSG sind die Projektionsdaten<sup>252</sup> für den Zeitraum nach 2031-2040 gemäß § 5a Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 KSG erst ab dem Jahr 2029 verpflichtend zu erstellen. Bis zum Jahr 2029 sind gemäß § 5a Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 KSG hingegen nur für die Jahre bis 2030 sowie für die Einzeljahre 2035, 2040 und 2045 Projektionsdaten zu erstellen.

586

Damit verschließt sich das KSG in § 5a ohne erkennbaren Sachgrund bis fast zum Ende dieses Jahrzehnts der für den Inhalt des Klimaschutzprogramms entscheidenden Datengrundlage für den Zeitraum nach 2030. Denn es ist nicht möglich, nur aus den Projektionen für die Einzeljahre 2035 und 2040 zuverlässig abzuleiten, in welchem Maße die Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2031-2040 unter- oder überschritten werden. Dementsprechend ist bei Beschluss des voraussichtlich spätestens im Herbst 2026 zu beschließenden Klimaschutzprogramms<sup>253</sup> nicht zuverlässig absehbar, welche Treibhausgasminderungswirkungen die zu beschließenden Maßnahmen eigentlich erbringen müssen, um dem gesetzlichen Anspruch nach § 9 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 KSG gerecht zu werden, die nach § 4 KSG zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen des Zeitraums 2031-2040 sicherzustellen. Die Pflicht zur Berücksichtigung der aktuellen Projektionsdaten gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG läuft möglicherweise ins Leere, weil nicht sichergestellt ist, dass für diesen Zeitraum bis zum Jahr 2029 mit Ausnahme der Einzeljahre aktuelle Projektionsdaten vorliegen.

587

Das Klimaschutzprogramm 2026 kann also mit seinen darin festzulegenden Maßnahmen möglicherweise nur bis in das Jahr 2030 reichen. Für die Zeit danach fehlt es bis zum übernächsten Klimaschutzprogramm, welches bei voller Ausschöpfung der möglichen Dauer einer Legislaturperiode voraussichtlich Ende 2030 vorzulegen ist, gemäß § 5a KSG an den erforderlichen vollständigen Projektionsdaten.<sup>254</sup>

588

---

<sup>252</sup> § 3 Nr. 10 KSG: Projektionsdaten sind quantitative Abschätzungen zu künftigen anthropogenen Treibhausgasemissionen aus Quellen und zum Abbau solcher Gase durch Senken, bei denen die Auswirkungen von verabschiedeten und in Kraft gesetzten Politiken und Maßnahmen berücksichtigt werden.

<sup>253</sup> Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 KSG beschließt die Bundesregierung spätestens zwölf Kalendermonate nach Beginn einer Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm. Die nächste Bundestagswahl wird voraussichtlich im Herbst 2025 stattfinden. Das Klimaschutzprogramm würde demgemäß spätestens im Herbst 2026 zu beschließen sein.

<sup>254</sup> Zwar werden nach freiwilliger bisheriger Praxis die Projektionsdaten jahresscharf bis 2045 bzw. sogar 2050 veröffentlicht. Eine freiwillige Fortführung der bisherigen Praxis ist mit dem KSG n.F. aber äußerst unwahrscheinlich geworden ist, da – erstens – das Gesetz nun explizit die Veröffentlichung der Daten für

Zwar enthält das KSG neben den Projektionsdaten nach § 5a KSG weitere Berichtspflichten. Ob diese eine ausreichende Datengrundlage bieten, um beurteilen zu können, ob und in welchem Umfang Maßnahmen im kommenden Klimaschutzprogramm mit Blick auf die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen festzulegen sind, ist aber zumindest zweifelhaft.

589

So ordnet § 10 Satz 1 KSG zwar an, dass die Bundesregierung jährlich einen Klimaschutzbericht erstellt, der die Entwicklung der Treibhausgasemissionen insgesamt und in den verschiedenen Sektoren, den Stand der Umsetzung der Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG und der Maßnahmenprogramme nach § 8 KSG, sowie eine Prognose der zu erwartenden Treibhausgaseminderungen enthält. Indes ist unklar, ob mit der „Entwicklung der Treibhausgasemissionen insgesamt und in den verschiedenen Sektoren“ nur die vergangene Entwicklung der Treibhausgasemissionen gemeint ist oder aber auch die projizierte zukünftige Entwicklung der Treibhausgasemissionen darzustellen ist. Selbst wenn letzteres der Fall wäre, bliebe offen, ob diese Darstellung eine Detailschärfe aufweisen und hinreichend weit in die Zukunft reichen würde, sodass erkennbar würde, inwieweit der Beschluss von Maßnahmen zur Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2031-2040 erforderlich sind.

590

Ob der Bundesregierung daher aufgrund der allgemein gehaltenen Berichtspflicht in § 10 KSG inhaltlich weitergehende Projektionen abverlangt werden als sie das Umweltbundesamt bei Erstellung der Projektionsdaten nach § 5a Abs. 1 Satz 1 KSG leisten muss, dürfte eher fernliegend sein. In der Vergangenheit wurde in Klimaschutzberichten nach der im Wesentlichen vergleichbaren Vorgängervorschrift § 10 Abs. 1 KSG a.F. keine eigenen Projektionen erstellt, sondern lediglich die aufgrund sonstiger Vorschriften erstellten Projektionen kurz zusammengefasst.<sup>255</sup> Der Klimaschutzbericht der Bundesregierung nach § 10 KSG ist also offenbar nicht als Instrument zur Erarbeitung einer zuverlässigen Datengrundlage für die Erfüllung der Verpflichtungen nach § 9 KSG vorgesehen. Dem entspricht es, dass die Inhalte des Klimaschutzberichts im Gegensatz zu

591

---

2031-40 erst ab 2029 vorsieht und – zweitens – sechs Bundesministerien und das Bundeskanzleramt Einfluss auf die Leistungsbeschreibung der Projektionsdatenerstellung haben und es in niemandes politischem Interesse liegen dürfte, mehr (unbequeme) Daten zu veröffentlichen als gesetzlich vorgeschrieben. Zudem haben die Beschwerdeführenden keinen Anspruch auf freiwilligen, sondern auf gesetzlich abgesicherten Grundrechtsschutz.

<sup>255</sup> vgl. Klimaschutzbericht 2022 der Bundesregierung nach § 10 Absatz 1 des Bundes - Klimaschutzgesetzes, S. 6-8, abrufbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Klimaschutz/klimaschutzbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Klimaschutz/klimaschutzbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

den Emissionsdaten und den Projektionsdaten nach §§ 5, 5a KSG keiner unabhängigen Prüfung durch den Expertenrat für Klimafragen unterzogen werden, vgl. § 12 Abs. 1 Satz 1 KSG. Der Klimaschutzbericht kann daher das Projektionsdefizit des § 5a Abs. 1 KSG für die Erstellung des Klimaschutzprogramms 2026 über das Jahr 2030 hinaus nicht ausgleichen, selbst wenn die Bundesregierung diese Berichte in Zukunft pünktlich und nicht, wie in jedem Jahr geschehen, ca. ein Jahr verspätet vorlegen würde.

Gleiches dürfte im Ergebnis für die sogenannten „Zweijahresgutachten“ des Expertenrates für Klimafragen nach § 12 Abs. 4 KSG gelten. Nach § 12 Abs. 4 KSG legt der Expertenrat erstmals im Jahr 2022 und dann alle zwei Jahre dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung ein Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends bezüglich der Jahresemissionsgesamtmengen und Jahresemissionsmengen sowie zur Wirksamkeit von Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung nach diesem Gesetz vor.

592

Die Regelung ist schon zeitlich nicht auf den Beschluss kommender Klimaschutzprogramme abgestimmt. Liegt das im Jahr 2026 vorzulegende Gutachten erst Ende des Jahres vor, kann es nicht mehr Grundlage des voraussichtlich spätestens im Herbst 2026 zu beschließenden Klimaschutzprogramm werden. Das Vorgängergutachten aus dem Jahr 2024 kann angesichts der dynamischen Veränderungen beim Klimaschutz mangels hinreichender Aktualität keine taugliche Beurteilungsgrundlage bieten. Zudem lässt auch § 12 Abs. 4 KSG die inhaltlichen Anforderungen an die Darstellung der „Trends bezüglich der Jahresemissionsgesamtmengen und Jahresemissionsmengen“ im Unklaren. Ob sie daher bei Beschluss des nächsten Klimaschutzprogramms als Beurteilungsgrundlage dafür dienen können, ob und in welchem Umfang Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3, Abs. 2 KSG mit Blick auf die Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2031-2040 zu beschließen sind, ist zweifelhaft. So beschränkte sich das erste Zweijahresgutachten ausschließlich auf die Darstellung der möglichen Emissionsentwicklungen bis zum Jahr 2030.<sup>256</sup> Auch die Regelung zu den Zweijahresgutachten des § 12 Abs. 4 KSG ist somit nicht geeignet, das Defizit des § 5a Abs. 1 KSG bei der Projektionsdatenerstellung für die Zeit nach 2030 auszugleichen, da es zum einen an einer zeitlichen Koordination der Gutachtenerstellung mit dem Beschluss kommender Klimaschutzprogramme

593

---

<sup>256</sup> Zweijahresgutachten 2022, Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen (gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz), S. 161 ff., [https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/11/ERK2022\\_Zweijahresgutachten.pdf](https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/11/ERK2022_Zweijahresgutachten.pdf)

fehlt, zum anderen nicht sichergestellt ist, dass die Projektionen nach § 12 Abs. 4 den Anforderungen an Projektionsdaten nach § 5a KSG entsprechen.

Es ist daher bis zur erstmalig verpflichtenden Erstellung der Projektionsdaten im Jahr 2029 für den Zeitraum von 2031-2040 gemäß § 5a Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 KSG bei Beschluss der kommenden Klimaschutzprogramme nicht gewährleistet, dass eine aussagekräftige Datengrundlage zur Verfügung steht, auf deren Grundlage beurteilt werden könnte, ob und vor allem in welchem Umfang Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3, Abs. 2 Satz 1 KSG zur Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen dieses Zeitraums zu beschließen sind.

**594**

Womöglich ist aus exekutiver Perspektive einer Bundesregierung gerade diese Unge-  
wissheit charmant: Man kann sich bei Beschluss des Klimaschutzprogramms im Jahr  
2026 darauf zurückziehen, dass man über die Entwicklungen der Treibhausgasemissio-  
nen in den 2030er Jahren noch nicht präzise Bescheid weiß. Auch dies trägt dazu bei,  
die Notwendigkeit ambitionierter Klimaschutzmaßnahmen zu verschleiern. Es droht ein  
weiterer Aufschub von Klimaschutzmaßnahmen in die Zeit nach 2030.

**595**

Im Ergebnis hat dies zur Folge, dass sowohl die Maßnahmen nach § 8 KSG als auch  
das zentrale Element der Klimaschutzplanung, das Klimaschutzprogramm nach § 9  
KSG, die Zeit ab 2031 mit ihren Maßnahmen erst ab Ende 2030 in den Blick nehmen.  
Dies hat zur Konsequenz, dass die für die 30er-Jahre erforderlichen und bereits jetzt  
aufgrund der jüngsten Projektionen des Umweltbundesamtes absehbaren erheblichen  
zusätzlichen Treibhausgasminderungsanstrengungen in die 30er-Jahre verschoben  
werden. Schlimmer noch: Bis dahin ist noch nicht einmal absehbar, welche Maßnahmen  
ab dann ergriffen werden sollen – selbst die Planungen, vermittelt durch die Planwerke  
nach § 8 und § 9, werden bis dahin aufgeschoben. Die Umsetzung und Wirkung der  
Maßnahmen dauern danach noch weitere Jahre.

**596**

Auch dies verstößt gegen das aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Pflicht  
zum schonenden Umgang mit den Grundrechten folgende Frühzeitigkeitsgebot beim Kli-  
maschutz.

**597**

#### **(d) Starre und lange Fristen anstatt schnellstmöglicher Nachsteuerung**

Die Novelle macht durch starre und lange Fristen für den Beschluss von Klimaschutzmaßnahmen das Abwarten beim Klimaschutzgesetz zum Gesetz, anstatt einen Rechtsrahmen zu schaffen, der eine frühestmögliche Reaktion auf Veränderungen der Sachlage sicherstellt. **598**

Auch dies verstößt gegen das verfassungsrechtliche Frühzeitigkeitsgebot. **599**

So sind nach der Novellierung des § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG die Klimaschutzprogramme nicht mehr frühestmöglich an Veränderungen der Sachlage anzupassen, sondern ihr Beschluss ist an starre und lange Fristen ohne Bezug zur sachlichen Notwendigkeit gebunden. **600**

§ 9 Abs. 1 Satz 1 KSG a.F. sah demgegenüber noch vor, dass die Bundesregierung „mindestens“ nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm beschließt. Das Wort „mindestens“ eröffnete die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung dahingehend, dass ein neues Klimaschutzprogramm immer dann zu beschließen war, wenn sich herausstellte, dass das bisherige Klimaschutzprogramm Defizite aufwies, die durch den Erlass von Sofortprogrammen nach § 8 KSG a.F. und deren Übernahme in das Klimaschutzprogramm nicht behoben werden konnte.<sup>257</sup> Zudem war das Klimaschutzprogramm gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 KSG a.F. laufend um die Maßnahmen der Sofortprogramme zu aktualisieren. Ein Auseinanderfallen von Realität und den Maßnahmen des Klimaschutzprogramms konnte so vermieden werden. **601**

Der novellierte § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG regelt nun, dass die Bundesregierung spätestens zwölf Kalendermonate nach Beginn einer Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm beschließt und nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans nur noch ein Prüfungsauftrag besteht, ob ein neues Klimaschutzprogramm beschlossen werden soll. **602**

Das führt zum einen dazu, dass das nächste Klimaschutzprogramm verpflichtend voraussichtlich erst im Herbst 2026, ein Jahr nach dem Beginn der nächsten Legislaturperiode, zu beschließen sein wird. Erste Maßnahmen werden also frühestens im Jahr 2027 in das Gesetzgebungsverfahren gehen und frühestens ab dem Jahr 2028 Wirkung zeigen können. **603**

---

<sup>257</sup> Vgl. *Guckelberger*, in: Fellenberg/Guckelberger, 1. Aufl. 2022, KSG § 9 Rn. 9.

Zum anderen hat dies zur Folge, dass das Klimaschutzprogramm regelmäßig nur noch alle 4 Jahre auf einen aktuellen Stand zu bringen ist. Selbst auf gravierende Veränderungen der Sach- und Rechtslage muss nicht mehr mit einer grundlegenden Überarbeitung und Anpassung des Klimaschutzprogramms reagiert werden. 604

Wohin dies führen kann, zeigt sich gerade an dem „aktuellen“ Klimaschutzprogramm vom 4. Oktober 2023. Bereits wenige Wochen später war es, vor allem durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum „Klima- und Transformationsfonds (KTF)“<sup>258</sup>, in weiten Teilen überholt. Hinzu kamen weitere grundlegende Veränderungen, die das Klimaschutzprogramm schon Ende des Jahres 2023 zu einem weitgehend nicht mehr aktuellen Programm machten. Für nähere Details fügen wir die bereits im Verfahren 1 BvR 2047/23 als Anlage VB 9 überreichte Übersicht als 605

### Anlage VB 9

bei.

Mit der Novelle des § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG bleibt ein solcher Zustand nun regelmäßig bis zu 4 Jahre – möglicherweise in Zukunft sogar bis zu 5 Jahre<sup>259</sup> – lang bestehen. Es wird einfach so getan, als wäre der Inhalt des Klimaschutzprogramms nach wie vor maßgeblich, obwohl er defacto schon lange nicht mehr gilt. 606

Der novellierte Nachsteuerungsmechanismus des § 8 KSG wirkt diesem Befund nicht ausreichend entgegen. Der dort vorgesehene Mechanismus führt nicht zu einer unverzüglichen oder innerhalb angemessener Zeit durchzuführenden Aktualisierung des Klimaschutzprogramms, sondern die Pflicht zum Beschluss zusätzlicher Maßnahmen greift frühestens, nachdem in zwei aufeinanderfolgenden Jahren die Projektionsdaten auf eine Überschreitung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2021-2030 bzw. 2031-2040 weisen. Für die Hälfte der Dauer einer Legislaturperiode bleibt demnach ein durch die Realität längst überholtes und offensichtlich zur Zielerreichung ungeeignetes Klimaschutzprogramm unverändert bestehen, mit dem Ergebnis, das frühestens zum Ende einer Legislaturperiode nachzusteuern ist, was regelmäßig politische 607

---

<sup>258</sup> BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, juris.

<sup>259</sup> Die Wahlen zum Deutschen Bundestag könnten in Zukunft nur noch alle fünf statt wie bisher alle vier Jahre stattfinden, vgl. „Kommission fordert Bundestagswahl alle fünf Jahre“ auf <https://www.tagesschau.de/inland/bundestag-wahlperiode-fuenf-jahre-100.html>, abgerufen am 7. Mai 2024.

Abwehrmechanismen auslösen wird. Vor dem Jahr 2030 ist nach § 8 Abs. 1 und 4 KSG ohnehin keine Aktualisierung mehr mit Blick auf die Verfehlung der Ziele nach 2030 zu erwarten.<sup>260</sup>

Ein Sachgrund, warum selbst auf gravierende Veränderungen der Sachlage, wie etwa eine grundlegende Veränderung der Haushaltslage, die nur wenige Wochen oder Monate nach Beschluss des Klimaschutzprogramms dessen Inhalt samt der angenommenen Treibhausgasminderungswirkung in großen Teilen hinfällig werden lassen, erst nach weiteren zwei Jahren des Abwartens mit Maßnahmen nach § 8 KSG reagiert werden soll, ist nicht ersichtlich. Zumal das Korrektiv des § 8 KSG auch nur dann greift, wenn die Projektionen nicht gerade zufällig in einem der beiden Jahre durch negative Konjunkturdaten verzerrt sind.

608

Die vorstehenden Ausführungen gelten auch für die Maßnahmen nach § 8 KSG selbst. Auch diese können – genau wie die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms – durch externe Ereignisse innerhalb kürzester Zeit überholt werden. Nach der Konzeption des § 8 Abs. 1 KSG soll hierauf ebenfalls erst nach neuerlichem Abwarten zweier weiterer Jahre reagiert werden. § 8 Abs. 1 Satz 3 sieht vor, dass eine Nachsteuerung auch dann nicht stattfindet, wenn die Bundesregierung in demselben Jahr, in dem die wiederholte Überschreitung nach Satz 1 festgestellt wurde, oder in dem vorangehenden Jahr bereits einen Beschluss gefasst hat, der die Anforderungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG erfüllt. Trotz der Wahl des Präsens („erfüllt“) kann hiermit nur ein Beschluss gemeint sein, der zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung die Anforderungen des Satzes 1 erfüllte, d.h. prognostisch zur Sicherstellung der Einhaltung summierten Jahresemissionsgesamtmengen geeignet war. Würde er diese prognostischen Anforderungen auch ex post erfüllen, wäre es schließlich gar nicht zu weiteren projizierten Überschreitungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG gekommen.

609

Daraus folgt, dass ein zum Zeitpunkt der Beschlussfassung zur Zielerreichung tauglicher Maßnahmenbeschluss nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG zwei Jahre lang unangetastet bleibt, auch wenn er sich schon kurze Zeit nach Beschlussfassung als offensichtlich ungeeignet erweist, die Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen des jeweiligen Jahrzehnts sicherzustellen.

610

---

<sup>260</sup> siehe oben Rn. 559 ff.

Die Novelle macht damit sowohl in § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG als auch in § 8 Abs. 1 und 4 KSG durch starre und lange Fristen für die hiernach zu beschließenden Klimaschutzmaßnahmen das Abwarten zum Grundprinzip des Gesetzes, anstatt wie verfassungsrechtlich gefordert eine schnellstmögliche Nachsteuerung im Falle sich nachträglich verändernder Sachlagen sicherzustellen. **611**

#### **(e) Politischer Einfluss auf Projektionsdatenerstellung**

Zusätzliche Verzögerungsgefahr birgt das mit der Novelle eingeführte Prozedere zur Erstellung der Projektionsdaten nach § 5a Abs. 1 KSG. **612**

Nach § 5a Abs. 1 Satz 2 KSG beauftragt das Umweltbundesamt für die Erstellung der Projektionsdaten nach § 5a Abs. 1 Satz 1 KSG ein Forschungskonsortium. So war es faktisch auch nach der alten Rechtslage. **613**

Der Bundesgesetzgeber traut der Bundesoberbehörde aber offenbar nicht mehr zu, eine solche Beauftragung in angemessener Form vornehmen zu können. **614**

Denn nach § 5a Abs. 1 Satz 3 KSG n.F. ist über die „Zusammensetzung, Leistungsbeschreibung und weiteren Vergabebedingungen“ der Beauftragung im Einklang mit dem Vergaberecht Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft herzustellen. Zusammengefasst: Das Bundeskanzleramt und, sage und schreibe, 6 Bundesministerien. **615**

Damit hat es nun ein einzelnes Ministerium durch Verweigerung seiner Zustimmung zur Zusammensetzung, Leistungsbeschreibung und/oder weiteren Vergabebedingungen in der Hand, die Erstellung von Projektionsdaten zu vereiteln und damit die auf der sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung auf Grundlage der Projektionsdaten bauende Gesetzesarchitektur der KSG-Novelle zum Einsturz zu bringen.<sup>261</sup> **616**

---

<sup>261</sup> In der Vergangenheit konnten sich bereits zwei Bundesministerien teilweise nicht auf eine Methodik bei der Berechnung der THG-Minderungswirkung von Maßnahmen einigen. So haben BMDV und BMWK im Rahmen der Bewertung der Maßnahmen im Verkehrssektor des Klimaschutzprogramms 2023

Denn ohne Projektionsdaten gibt es keine Nachsteuerung nach § 8 Abs. 1 und Abs. 4 KSG und ohne Projektionsdaten gibt es keinen tauglichen Beurteilungsmaßstab für die im Klimaschutzprogramm festzulegenden Maßnahmen gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3, Abs. 2 Satz 1 KSG. **617**

Es droht mithin ein klimapolitischer Totalausfall auf Maßnahmenebene. **618**

Eine § 36 Abs. 2 Satz 4 BauGB vergleichbare Regelung zur Ersetzung des Einvernehmens, mit der eine solche Blockade – etwa durch Entscheidung des Bundeskanzlers – aufgelöst werden könnte, fehlt. Auch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nach Art. 65 Satz 1 GG kann die Blockade durch ein einzelnes Ministerium nicht verhindern, da – unabhängig von der Frage, ob es sich bei der Beauftragung des Forschungskonsortiums um eine Richtlinienbestimmung im Sinne dieser Vorschrift handelt – die Richtlinienkompetenz nach Art. 20 Abs. 3 GG jedenfalls nur in den Grenzen der Gesetze besteht.<sup>262</sup> Sie kann daher keine Entscheidung des Bundeskanzlers entgegen dem Wortlaut des § 5a Abs. 1 Satz 3 KSG rechtfertigen. **619**

Ebenso wenig hilft Art. 65 Satz 3 GG über ein fehlendes Einvernehmen hinweg. Hiernach entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern die Bundesregierung. Auch dieses Kollegial- bzw. Kabinettsprinzip kommt nach Art. 20 Abs. 3 GG nur zum Tragen, wenn nicht gesetzlich ein bestimmtes Abstimmungserfordernis geregelt ist. Das gesetzlich geregelte Erfordernis des Einvernehmens ausgewählter Ministerien und des Bundeskanzleramts nach § 5a Abs. 1 Satz 3 KSG kann daher nicht durch eine Mehrheitsentscheidung des gesamten Kabinetts nach Art. 65 Satz 3 GG i.V.m. §§ 17, 24 Abs. 2 GO-BReg umgangen werden. **620**

---

unterschiedliche Gutachten/Datengrundlagen herangezogen, die den Maßnahmen unterschiedlich hohe THG-Minderungen zuschrieben. Der Expertenrat musste in seinem Gutachten zum KSP 2023 für den Verkehrssektor deshalb die BMWK-Einschätzung und die BMDV-Einschätzung separat ausweisen (Expertenrat für Klimafragen: Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023. Gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 3 Bundes-Klimaschutzgesetz, abrufbar unter [https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/09/ERK2023\\_Stellungnahme-zum-Entwurf-des-Klimaschutzprogramms-2023.pdf](https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/09/ERK2023_Stellungnahme-zum-Entwurf-des-Klimaschutzprogramms-2023.pdf), S. 13 ff., insb. Abb. 2 und Abb. 4 und zugehörige Texte). Kann ein solcher Dissens über die Wahl der Methodik bei der Formulierung der Leistungsbeschreibung in Zukunft nicht aufgelöst werden, scheitert die Erstellung von Projektionsdaten.

<sup>262</sup> BeckOK GG/Epping, 57. Ed. 15.1.2024, GG Art. 65 Rn. 5.

Damit hängt die Erstellung von Projektionsdaten und damit die Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele und der zu ihrer Erreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen am seidenen Faden des Einvernehmens von sechs Bundesministerien und dem Bundeskanzleramt. **621**

Selbst wenn schließlich ein Einvernehmen erzielt werden kann, droht zumindest, dass einzelne Ministerien ihr Einvernehmen zur politischen Verhandlungsmasse und die Erteilung ihrer Zustimmung von politischen Zugeständnissen bei anderen Themen abhängig machen. Die Verzögerungsgefahr, die in solchen naheliegenden taktischen Manövern für den ganzen Prozess der Projektionsdatenerstellung lauert, liegt auf der Hand. **622**

Zusätzliche Verzögerungen sind durch die Unbestimmtheit der Verfahrensregelung zu besorgen. **623**

So ist schon unklar, was mit dem Begriff des „Forschungskonsortiums“ überhaupt gemeint ist. Sind es beispielsweise zwei, drei oder zehn Institute bzw. Sachverständige? Nach welchen Kriterien erfolgt deren Auswahl? Unklar ist auch, ob die Beauftragung bis zum Jahr 2045 nur ein einziges Mal erfolgen wird, mit dem Ergebnis, dass ein öffentlicher Auftrag über 20 Jahre vergeben wird oder aber eine jahrzehnteweise oder gar jährliche Beauftragung erfolgt, für die jedes Mal ein Einvernehmen nach § 5a Abs. 1 Satz 3 KSG zu erzielen ist? Aktuell erfolgt die Beauftragung für drei Jahre. Ebenso ist ungeklärt, wie bei einem Ausscheiden eines Mitglieds aus dem Forschungskonsortium zu verfahren ist. Darf das Umweltbundesamt die offene Position in eigener Verantwortung nachbesetzen oder ist auch hier wieder das Einvernehmen nach § 5a Abs. 1 Satz 3 KSG herzustellen? Zudem stellt sich die Frage, ob das Forschungskonsortium bis zur ggf. einvernehmlichen Nachbesetzung berechtigt ist, Projektionsdaten zu erstellen. **624**

Neben einer drohenden Verzögerung und Blockade von Klimaschutzmaßnahmen ist auch die inhaltliche Güte der Projektionsdaten nicht hinreichend gesichert. **625**

Der Expertenrat für Klimafragen hält zur Bedeutung der methodischen und inhaltlichen Qualität der Projektionsdaten in seinem Sondergutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024 zutreffend fest: **626**

„Im novellierten Bundes-Klimaschutzgesetz können aus der Feststellung des Expertenrates zu den Projektionsdaten erhebliche Folgen resultieren, nämlich die Pflicht zum Beschluss zusätzlicher klimapolitischer Maßnahmen durch die

Bundesregierung. Daher müssen die Behandlung von Unsicherheit, die Qualität von Daten und Modellierung sowie die Governance des Erstellungsprozesses höchsten Anforderungen genügen.“

Expertenrat für Klimafragen, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz, abrufbar unter: <https://www.expertenrat-klima.de>, S. 78

Nach § 5 Abs. 1 Satz 3 KSG sollen diese entscheidenden Fragen aber offenbar – wenn überhaupt – erst durch die „Leistungsbeschreibung“ konkretisiert werden. Da auch hierüber das Einvernehmen der genannten 6 Bundesministerien und des Bundeskanzleramts herzustellen ist, wird das Einvernehmensefordernis über die „Leistungsbeschreibung“ zum Einfallstor für politische Einflussnahme auf den Inhalt der Projektionsdaten. Es droht, dass einzelne Ministerien ihr Einvernehmen von einer ihnen günstigen Ausgestaltung der Leistungsbeschreibung für die Projektionsdatenerstellung abhängig machen. Dabei betont der Expertenrat für Klimafragen, dass für die inhaltliche Güte der Projektionsdaten von erheblicher Bedeutung ist, dass die zugrunde gelegten Parameter und Annahmen grundsätzlich ohne Einfluss des Auftraggebers ausgewählt werden, um illegitimer Einflussnahme oder gar Missbrauch vorzubeugen.<sup>263</sup> Dass der politische Einfluss auf die Projektionen schon jetzt beginnt, zeigt die oben als Anlage VB 3 beigefügte Vergabeunterlage.

627

Von entscheidender Bedeutung ist zudem, welche Eintrittswahrscheinlichkeit an die nach § 5a Abs. 1 Satz 3 KSG auszuweisende Emissionsentwicklung geknüpft sein muss. Auch hierzu schweigt das Gesetz. Dabei hängt von dieser Frage viel, unter Umständen gar alles ab. Verzichtete man darauf, die projizierte Emissionsentwicklung an eine bestimmte Eintrittswahrscheinlichkeit zu knüpfen, dann wäre eine auf diese Weise nach § 5a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG festgestellte Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen des jeweiligen Jahrzehnts nicht mehr als ein denkbares, möglicherweise aber äußerst unwahrscheinliches Szenario unter vielen. Klimaschutzmaßnahmen würden in diesem Fall unterbleiben, obwohl man tatsächlich mit hoher Wahrscheinlichkeit auf eine Zielverfehlung zusteuert.

628

---

<sup>263</sup> vgl. Anlage VB 7, Expertenrat für Klimafragen, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz, Rn. 171 sowie Rn. 173: „Die Setzung von Parametern, Ziffer ii), beeinflusst direkt das Modellergebnis. In der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestags zur Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes im November 2023 stellte der Sachverständige Müller diesbezüglich fest: ‚Für die Glaubwürdigkeit des Regierungshandelns ebenso wie für die Effektivität des Mechanismus ist es entscheidend, dass es hier nicht zu einer ungerechtfertigten Einflussnahme oder gar Manipulation oder Missbrauch kommt. Entsprechende Vorkehrungen haben daher eine überragende Bedeutung‘ (Müller 2023, S. 5).“

Auch der Expertenrat für Klimafragen kommt daher zu dem Schluss:

629

„Da keine Nachsteuerung stattfindet, sofern nicht in zwei aufeinanderfolgenden Jahren die Jahresemissionsgesamtmenge das aggregierte THG-Budget überschreitet, muss dieser Unterschreitungstatbestand mit hinreichender Wahrscheinlichkeit sicherstellen, dass die KSG-Ziele auch tatsächlich erreicht werden.

(...)

Neben der Angabe eines projizierten Emissionspfads müssen die Projektionsdaten also auch eine begründete Qualifizierung hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit des ausgewiesenen Pfads enthalten.“

Wie das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg in seinem Urteil zur unterlassenen Aufstellung von Sofortprogrammen nach § 8 KSG a.F. feststellte, spricht das nun auch in § 8 KSG n.F. verwendete Wort, „sicherstellen“ dafür, dass für die nach § 8 KSG zu beschließenden Maßnahmen ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit der Erreichung des vorgegebenen Ziels bestehen muss.<sup>264</sup> Folgerichtig müssten auch die Projektionsdaten einen Emissionspfad mit einer hohen Eintrittswahrscheinlichkeit ausweisen. Nur wenn dieser mit einer hohen Eintrittswahrscheinlichkeit verknüpfte Emissionspfad eine Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen des jeweiligen Jahrzehnts ausweist und mithin die Einhaltung bereits aufgrund des bestehenden Instrumentariums sichergestellt ist, kann vom Beschluss zusätzlicher, die Einhaltung der Ziele sicherstellender Maßnahmen nach § 8 KSG abgesehen werden.

630

Eine Regelung hierzu trifft § 5a Abs. 1 KSG indes nicht, sondern überantwortet auch diese hoch grundrechtsrelevante Frage der einvernehmlich zu erstellenden Leistungsbeschreibung und damit der unter Umständen von Partikularinteressen geleiteten Einflussnahme von sechs Bundesministerien und dem Bundeskanzleramt. Da eine Bundesregierung jeglicher Couleur daran interessiert sein wird, sich selbst ein gutes klimapolitisches Zeugnis auszustellen, droht durch eine „großzügige“ Leistungsbeschreibung zur Projektionsdatenerstellung der mit dem Ergreifen von zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen bezweckte Grundrechtsschutz auf der Strecke zu bleiben. Während die Bundesregierung fälschlicherweise für sich proklamiert, auf Zielkurs zu sein, unterbleiben die heute notwendigen Klimaschutzmaßnahmen und müssen zulasten der grundrechtlichen Freiheit der Beschwerdeführenden später unter ungünstigeren Bedingungen

631

---

<sup>264</sup> Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30. November 2023 – 11 A 1/23 –, Rn. 133, juris

ergriffen werden und werden dann identische Freiheitsbedürfnisse weit drastischer beschneiden.

Die ungenügende Projektionsdatenerstellung ist keine bloße Theorie, sondern bereits Realität. Bei der in Vorgriff auf die novellierte Gesetzeslage bereits im Jahr 2024 erstmalig vorgenommenen Projektionsdatenerstellung wurde der ausgewiesene Emissionspfad nicht mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit verknüpft. Auch die Leistungsbeschreibung für die Vergabe der Projektionsdatenerstellung für die Jahre 2025-2027 sieht dergleichen nicht vor. Da die so erstellten Projektionsdaten des Jahres 2024 eine Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2021-2030 ergaben, rühmte sich die Bundesregierung bereits, erstmals bei den Klimazielen 2030 „auf Kurs“ zu sein.<sup>265</sup> Die Freude währte allerdings nicht lange. Wie der Expertenrat in seiner Prüfung dieser Projektionsdaten feststellte, würde schon ein projizierter Emissionspfad, dessen Eintrittswahrscheinlichkeit bei rechtlich unzureichenden 50% liegt (sogenannter „50/50-Emissionspfad“), einen erheblichen höheren Treibhausgasausstoß ergeben als der ohne Eintrittswahrscheinlichkeit ausgewiesene Emissionspfad der Projektionsdaten. Der Expertenrat für Klimafragen hält fest:

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

Anlage VB 7, Expertenrat für Klimafragen, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz, abrufbar unter: <https://www.expertenrat-klima.de>, Rn. 127

Es ist zu begrüßen, dass der Expertenrat – zur Vermeidung einer Sackgasse beim Nachsteuerungsmechanismus – vorprescht und seine Feststellung als

„gleichbedeutend mit der Feststellung einer Zielverfehlung im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG“

---

<sup>265</sup> vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 15.03.2024, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2024/03/20240315-deutschland-bei-klimazielen-2030-erstmalig-auf-kurs.html>.

einordnet, da nach seiner Auffassung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG

„nicht das Ergebnis der Projektionsdaten selbst, sondern deren Bewertung durch den Expertenrat maßgeblich“

ist.<sup>266</sup>

Dies ist zutreffend. Denn nach dem klaren Wortlaut des § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG müssen die „Projektionsdaten nach Feststellung des Sachverständigenrats“ eine Zielverfehlung ausweisen. Gleichwohl bleiben die Projektionsdaten die Grundlage für diese Feststellung. Dementsprechend ordnet § 12 Abs. 1 Satz 1 KSG an, dass der Expertenrat für alle Sektoren aggregiert feststellt, inwieweit die Summe der Treibhausgasemissionen „gemäß den Projektionsdaten“ die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2 in Verbindung mit § 4 Absatz 2 in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 über- oder unterschreitet.

**634**

Eine defizitäre Leistungsbeschreibung und dementsprechend defizitäre Projektionsdatenerstellung schafft damit zumindest Unklarheit über das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen für die Auslösung des Nachsteuerungsmechanismus nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG. Im schlimmsten Fall bleibt trotz wahrscheinlicher Zielverfehlung eine Nachsteuerung aus, weil der Expertenrat bei methodisch-inhaltlich ungenügenden Projektionsdaten eine Überschreitung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen feststellt, aber die Bundesregierung das Vorliegen einer durch die Projektionsdaten ausgewiesenen Überschreitung verneint.

**635**

Die Erstellung der Projektionsdaten nach § 5a KSG sind für den gesamten deutschen Klimaschutz und damit für die Schonung der Grundrechte der Beschwerdeführenden von zentraler Relevanz. Dass die vorstehend thematisierten und sich aufdrängenden Fragen ungeklärt geblieben sind und damit zeitverschleißende Streitigkeiten nach sich ziehen können bzw. mit der Erforderlichkeit des Einvernehmens dem Risiko einer politischen Blockade oder zumindest Verzögerung unterworfen werden, ist nicht zu rechtfertigen.

**636**

---

<sup>266</sup> Anlage VB 7, Expertenrat für Klimafragen, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz, abrufbar unter: <https://www.expertenrat-klima.de>, Rn. 128 mit Verweis auf die Gesetzesbegründung.

Dass der Inhalt der Projektionsdaten über das notwendige Einvernehmen über die Leistungsbeschreibung zu einem Gegenstand politischer Aushandlung gemacht wird, anstatt unabhängiger wissenschaftlicher Expertise anvertraut zu werden, droht den ganzen Steuerungsmechanismus des KSG zu unterminieren. Dabei müsste der Gesetzgeber nicht zwingend methodische oder inhaltliche Details der Projektionsdatenerstellung in das Gesetz schreiben. Er könnte auch die Leistungsbeschreibung dem Expertenrat für Klimafragen überantworten, um eine wissenschaftliche und politisch unabhängige Projektionsdatenerstellung zu gewährleisten. Dies scheint schon deswegen zweckmäßig, weil der Expertenrat so in die Lage versetzt würde, schon vor Projektionsdatenerstellung seine Erwartungen an deren inhaltliche und methodische Güte in den Prozess einzubringen, anstatt erst retrospektiv im Rahmen seiner Überprüfung seine grundlegende Kritik am methodischen Vorgehen äußern zu können.

637

Bemerkenswerterweise ist auch kein tragfähiger Grund vom Gesetzgeber formuliert worden noch ersichtlich, der es rechtfertigen würde, diese Fragen mit dem Risiko einer Blockade, Verzögerung und/oder illegitimer Beeinflussung der Projektionsdaten dem Einvernehmen von sechs Bundesministerien und dem Bundeskanzleramt zu unterwerfen.

Ein überzeugendes Argument für die Einführung dieses blockade-, verzögerungs- und manipulationsanfälligen Prozederes bei der herausragend bedeutsamen Projektionsdatenerstellung bietet insbesondere die Gesetzesbegründung nicht.

638

Dort heißt es lediglich:

639

„Satz 2 regelt, dass das Umweltbundesamt zu diesem Zweck ein Forschungskonsortium beauftragt. Für die Zusammensetzung des Forschungskonsortiums ist hierbei im Einklang mit dem Vergaberecht Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft herzustellen. Dies betont den Charakter als Gemeinschaftsaufgabe der Bundesregierung.“

BT-Drucksache 20/8290, S. 22.

Die einvernehmliche Beauftragung des Forschungskonsortiums soll also offenbar gemeinschaftsstiftende Wirkung haben. Man könnte auch sagen: Der Gesetzgeber setzt eine fristgerechte und methodisch-inhaltlich einwandfreie Projektionsdatenerstellung

640

und damit die Tragfähigkeit der Gesetzesarchitektur für einen zweifelhaften Teambuilding-Effekt aufs Spiel. Aus dem Bereich der Teamentwicklung sind effektivere und weniger grundrechtsgefährdende Formate für die Stärkung des Gemeinschaftsbewusstseins bekannt.

#### **(f) Verzögerung durch Verantwortungsdiffusion**

Mit der Novelle wurde zudem eine unklare Gesamtverantwortung der Bundesregierung bei Zielverfehlungen etabliert. Die hierdurch hervorgerufene Verantwortungsdiffusion lässt zusätzliche Verzögerungen befürchten. **641**

Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG a.F. (2021) musste bei Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor in einem Berichtsjahr, das nach § 4 Absatz 4 KSG a.F. (2021) zuständige Bundesministerium der Bundesregierung ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vorlegen, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt. **642**

Nach § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG a.F. (2021) war für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen das aufgrund seines Geschäftsbereichs für einen Sektor überwiegend zuständige Bundesministerium verantwortlich. Es hatte gemäß § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG a.F. (2021) die Aufgabe, die für die Einhaltung erforderlichen nationalen Maßnahmen zu veranlassen, insbesondere die Maßnahmen nach den §§ 8 und 9 vorzulegen und umzusetzen. **643**

Diese klare Handlungszuständigkeit wurde mit der Novelle aufgegeben. **644**

Die Regelung zur Sektorverantwortlichkeit des überwiegend zuständigen Bundesministeriums in § 4 Abs. 4 KSG a.F. (2021) wurde gestrichen, ebenso die Sofortprogrammpflicht des für die Überschreitung hiernach verantwortlichen Ministeriums nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG a.F. (2021). Nach § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG müssen nun „alle zuständigen Bundesministerien, insbesondere diejenigen, in deren Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die zur Überschreitung beitragen,“ Vorschläge für Maßnahmen in den jeweiligen ihrer Verantwortlichkeit unterfallenden Sektoren darlegen. **645**

Welche Ministerien sich durch die Formulierung „alle zuständigen Bundesministerien“ angesprochen fühlen sollen, bleibt aber unklar, da es an einer Zuständigkeitsregelung im novellierten KSG fehlt. Dass „insbesondere diejenigen (Ministerien), in deren **646**

Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die zur Überschreitung beitragen,“ Vorschläge vorlegen sollen, sorgt nicht für eine klare Zuständigkeitszuweisung, da die Pflicht diese Ministerien nicht ausschließlich, sondern eben nur „insbesondere“ neben „allen zuständigen Bundesministerien“ treffen soll.

Man kann sich leider schon vorstellen, wohin das führt: Die Bundesministerien, die für Sektoren zuständig sind, die nicht zur Überschreitung beigetragen haben, sehen die Verantwortung bei den Ministerien, in deren Zuständigkeitsbereich Emissionen zur Überschreitung beigetragen haben. Sie sehen daher keine Veranlassung eigene Maßnahmen vorzuschlagen.

647

Aber auch die Ministerien, deren Sektoren zur Überschreitung beitragen, sehen keine Notwendigkeit zur Vorlage weitreichender und hinreichend ambitionierter Maßnahmen. Sie werden darauf verweisen, dass durch die Novelle des § 8 KSG der Klimaschutz doch zur Gemeinschaftsaufgabe der Bundesregierung geworden sei („Wir sind ein Team!“).

648

So dürfte es absehbar schwerfallen, nach einer wiederholten projizierten Zielverfehlung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG im Ressortkreis hinreichend ambitionierte Maßnahmen zusammenzutragen – zumal, wenn man bedenkt, dass schon unter Geltung der eindeutigen Zuständigkeitsregelung des § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG a.F. die zuständigen Ministerien ihre Pflicht zur Vorlage eines hinreichend ambitionierten Sofortprogramms rechtswidrig missachtet haben. Es ist fernliegend, zu erwarten, dass mit einer Schwächung dieser Handlungsverantwortung nun plötzlich eine Stärkung des klimaschützenden Verantwortungsbewusstseins einhergeht.

649

Unklar ist auch, wer für das Zusammentragen der Maßnahmen innerhalb der Bundesregierung zuständig sein soll. Der Expertenrat für Klimafragen konstatiert:

650

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

„Die gesetzliche Regelung vor der jüngsten Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes 2024 sah für den Fall einer festgestellten Zielüberschreitung eine eindeutige Handlungsverantwortung bei den Ressorts vor, die die durch das Gesetz in

dem Betrachtungsjahr vorgegebene maximale Jahresemissionsmenge überschritten haben. Mit der Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetz ist diese Verantwortung nun auf die Bundesregierung als Ganze überführt worden, ohne spezifisch auszuweisen, wer in der Bundesregierung die „Federführung“ innehat.“

Anlage VB 7, Expertenrat für Klimafragen, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz, Rn. 187 sowie Rn. 184.

Die Novelle des § 8 KSG führt also bei der Nachsteuerung zu einer unklaren Lage bei den Verantwortlichkeiten und setzt keine Anreize zur klimapolitischen Initiative bei projizierten Zielverfehlungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG. 651

Im Gegenteil ist zu befürchten, dass die einzelnen Ressorts nach dem Motto „Wer zuerst zuckt, verliert“ die Verantwortung für die Vorlage von Maßnahmenvorschlägen zunächst bei anderen Ressorts suchen werden. Hierdurch drohen weitere Verzögerungen beim Beschluss der notwendigen Klimaschutzmaßnahmen für eine möglichst frühzeitige Einleitung des Übergangs zur Treibhausgasneutralität.

#### **(g) Maßnahmenprogramme ignorieren Ziel der THG-Neutralität**

Schließlich gewährleistet der mit der Novelle geschaffene Rechtsrahmen nicht, dass die Maßnahmen zur Herstellung von Treibhausgasneutralität möglichst frühzeitig ergriffen werden. 652

Mehr noch: Die Novelle führt dazu, dass das letzte Kapitel der Treibhausgasminderungsanstrengungen vom Jahr 2041 bis zur vorgegebenen Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 auf Maßnahmenebene vollständig ausgeblendet wird. 653

Dies widerspricht der Pflicht des Staates, sein Handeln auf die Herstellung von Klimaneutralität auszurichten.<sup>267</sup> 654

Auch diese Pflicht erschöpft sich nicht in einer Statuierung eines entsprechenden Ziel datums für das Erreichen von Treibhausgasneutralität, vgl. § 3 Abs. 2 KSG. Vielmehr muss ein wirksamer Rechtsrahmen geschaffen werden, der eine tatsächliche Erreichung dieses Ziels sicherstellt. 655

---

<sup>267</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, 2. Leitsatz sowie Rn. 198

Nach der Konzeption des Klimaschutzgesetzes ist das Klimaschutzprogramm das Schlüsselinstrument zur Erreichung der gesetzlichen Klimaschutzziele. Es wird flankiert vom Nachsteuerungsmechanismus des § 8 KSG. Der Rechtsrahmen des KSG muss daher vorsehen, dass sowohl das Klimaschutzprogramm als auch der Nachsteuerungsmechanismus auch und gerade auf das Erreichen von Treibhausgasneutralität zielt. **656**

Dementsprechend sah § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG a.F. noch vor, dass das Klimaschutzprogramm die Maßnahmen zur Erreichung der “nationalen Klimaschutzziele” enthalten musste. Die nationalen Klimaschutzziele sind die in § 3 Abs. 1 und 2 KSG genannten Ziele. Nach § 3 Abs. 1 KSG sind die Treibhausgase im Vergleich zum Jahr 1990 bis zum Jahr 2030 schrittweise um mindestens 65 Prozent und bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent zu mindern. Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 KSG werden die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2045 so weit gemindert, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 sollen nach dem Jahr 2050 negative Treibhausgasemissionen sollen. Der Bezug auf die “nationalen Klimaschutzziele” bewirkte also, dass das Klimaschutzprogramm auch auf das verfassungsrechtlich zwingende Ziel der Treibhausgasneutralität in § 3 Abs. 2 KSG ausgerichtet sein musste. **657**

Mit der Novellierung des KSG wurde die verfassungsrechtlich erforderliche Ausrichtung des Klimaschutzprogramms auf das Ziel der Treibhausgasneutralität aufgegeben. **658**

Denn nunmehr legt die Bundesregierung nach § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG in jedem Klimaschutzprogramm fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der “nationalen Klimaschutzziele gemäß § 3 Abs. 1” ergreifen wird. Mit der Novelle wurde also eine Beschränkung auf die nationalen Klimaschutzziele „gemäß § 3 Abs. 1“ eingeführt. Die nationalen Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1 KSG sind aber nur die für 2030 und 2040 vorgesehenen Zwischenziele. Das Ziel der Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 findet sich in § 3 Abs. 2 KSG. **659**

Ebenso wurde durch den fehlenden Verweis auf § 3 Abs. 2 KSG der Anspruch eines Klimaschutzprogramms aufgegeben, die Maßnahmen zum Erreichen von negativen Treibhausgasemissionen enthalten zu müssen. **660**

Das Klimaschutzprogramm muss somit nach aktueller Rechtslage keine Maßnahmen mehr enthalten, die zur Treibhausgasneutralität führen. Ein offenkundig verfassungswidriger Zustand. **661**

Selbst die Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2041-2045, die nach § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG im Jahr 2034 per Rechtsverordnung festgelegt werden, sind für dann zu beschließende Klimaschutzprogramme nicht maßgeblich. Denn nach § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG ist die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen nur für die „Maßnahmen nach Satz 2“ maßgeblich. § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG regelt aber nur die Festlegung von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele § 3 Abs. 1 KSG geht. Dementsprechend können nach § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG auch nur die Jahresemissionsgesamtmengen maßgeblich sein, die zur Erreichung dieser Ziele festgelegt worden sind. Dies sind nur die Jahresemissionsgesamtmengen bis einschließlich 2040. Die Bundesregierung müsste also selbst im Jahr 2040 kein Klimaschutzprogramm beschließen, das Maßnahmen zur Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2041-2045 und zur Erreichung von Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 enthält. Mit anderen Worten: Sie muss nach nun geltender Rechtslage ab 2040 überhaupt kein Klimaschutzprogramm mehr beschließen und umsetzen. Das Instrument des Klimaschutzprogramms endet im Jahr 2040.

662

Dies ist auch kein unbemerkter Fehler, sondern politische Absicht. Im Beschluss des Deutschen Bundestags vom 26. April 2024 (BR-Drs. 199/24) weist der Bundestag eigens darauf hin:

663

„Klimaschutz ist jetzt Gesamtaufgabe der Bundesregierung, jedoch nicht nur bis 2030, sondern weit darüber hinaus bis zum Erreichen des Klimaziels für 2040.“<sup>268</sup> (Unterstreichung durch die Unterzeichnenden)

Klimaschutz ist also Gesamtaufgabe der Bundesregierung. Aber nur noch bis 2040, nicht mehr bis zur Erreichung der Treibhausgasneutralität, wie vor der Novelle des Gesetzes.

664

Diesem erstaunlichen Befund wird nicht durch den Nachsteuerungsmechanismus des § 8 KSG abgeholfen.

665

Denn § 8 Abs. 4 KSG nimmt ebenfalls nur die Zeit bis in das Jahr 2040 in den Blick. Hiermit stimmt überein, dass auch die Projektionsdatenerstellung nur bis 2040 reicht und darüber hinaus nur das Einzeljahr 2045 umfasst, vgl. § 5a Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 KSG. Der Nachsteuerungsmechanismus läuft im Jahr 2040 einfach aus, ohne dass ein

666

---

<sup>268</sup> [https://dserver.bundestag.de/brd/2024/0199-24\(zu\).pdf](https://dserver.bundestag.de/brd/2024/0199-24(zu).pdf).

vergleichbares Instrument zur Einhaltung der weiteren Jahresemissionsgesamtmengen an seine Stelle treten würde.

Das bedeutet, dass das letzte und besonders herausfordernde Kapitel auf dem Weg zur Treibhausgasneutralität in der Klimaschutzpolitik vollständig ausgeblendet wird und selbst Ende der 30er, Anfang der 40er Jahre keine Handlungsinstrumente vorgesehen sind, mit denen im Jahr 2045 eine Treibhausgasneutralität zu erreichen ist. Die zur Erreichung von Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 erforderlichen Maßnahmen werden hierdurch nicht nur aufgeschoben, sondern sogar vollständig ignoriert, anstatt in verfassungskonformer Weise "möglichst frühzeitig" ergriffen und eingeleitet zu werden. **667**

Die zentralen Handlungsinstrumente des KSG, das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG und die Nachsteuerung nach § 8 KSG, werden ohne erkennbaren Grund im Jahr 2040 einfach eingestellt. **668**

Dies verstößt sowohl gegen das aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgende Gebot einer möglichst frühzeitigen Einleitung des Übergangs zur Treibhausgasneutralität als auch gegen die aus Art. 20a GG folgende Pflicht zur Erreichung von Treibhausgasneutralität. **669**

### **(3) Zwischenergebnis**

Die Novelle des KSG verstößt gegen die verfassungsrechtliche Pflicht, einen wirksamen Rechtsrahmen zu schaffen, der eine möglichst frühzeitige Einleitung des Übergangs zur Treibhausgasneutralität garantiert. **670**

Der mit ihr geschaffene Rechtsrahmen begünstigt durch zahlreiche Weichenstellung den Aufschub von Klimaschutzmaßnahmen in die Zukunft, wo diese unter ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden müssen und daher identische Freiheitsbedürfnisse weit drastischer zu beschneiden drohen. **671**

Dies beginnt bei der strukturell dem Aufschub von Klimaschutzmaßnahmen Vorschub leistenden Einführung der sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung als Grundlage der Nachsteuerung und des Klimaschutzprogramms, setzt sich über die fehlende Nachsteuerung in diesem Jahrzehnt mit Blick auf schon heute absehbare Zielverfehlungen im Zeitraum 2031-2040 sowie starre und nicht sachgebundene Fristen für den **672**

Beschluss von Klimaschutzmaßnahmen fort und endet mit einer potentiellen Blockade und politisch-inhaltlichen Beeinflussung der Projektionsdatenerstellung mit der Folge eines Totalausfalls auf Maßnahmenebene sowie einem Ausblenden der Zeit nach 2040 sowie des Ziels der Treibhausgasneutralität auf Maßnahmenebene.

Die in den bis 2030 und in den Folgejahren zugelassenen Jahresemissionsgesamtmengen liegende eingriffsähnlich vorwirkende Grundrechtsgefährdung kann mit einem solchen Rechtsrahmen nicht auf ein verhältnismäßiges Maß begrenzt werden. Im Gegenteil: Die Gefahr aus heutiger Sicht unzumutbarer Grundrechtsbeschränkungen zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Klimaschutzvorgaben aus Art. 20a GG und zum Schutz ähnlich gelagerter Grundrechte wird durch diesen Rechtsrahmen weiter erhöht.

673

### **cc. Keine Verpflichtung zur Umsetzung der im Klimaschutzprogramm enthaltenen Maßnahmen**

Der mit der Novelle geschaffene Rechtsrahmen verstößt gegen die Pflicht zur Schaffung eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts, weil er nicht sicherstellt, dass nach § 9 KSG oder § 8 KSG beschlossene Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden.

674

#### **(1) Verfassungsrechtliche Maßgabe**

Die Regelungen über zulässige Emissionsmengen und die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms können nur dann den zur Grundrechtsschonung erforderlichen Entwicklungsdruck und orientierungsstiftenden Planungshorizont leisten, wenn sie auch tatsächlich umgesetzt werden.

675

Der Rechtsrahmen des KSG muss daher sicherstellen, dass die Bundesregierung die im gesetzlichen Minderungspfad bzw. in den gesetzlich zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen und in den Maßnahmen des Klimaschutzprogramms angelegte Orientierungswirkung nicht dadurch entwertet, dass die Maßnahmen nach Beschluss nicht umgesetzt werden. Ohne Umsetzung beschlossener Klimaschutzmaßnahmen bleibt es bei einem Grundrechtsschutz auf dem Papier ohne tatsächliche Wirkung.

676

Das Grundgesetz dient aber dem tatsächlich wirksamen Schutz der Grundrechte, nicht dem illusorischen Grundrechtsschutz.

677

Dies folgt auch aus dem Urteil des EGMR im Fall *Klimaseniorinnen Schweiz u. a. ./.* „Schweiz“ vom 9. April 2024. Dort hält der EGMR hinsichtlich der positiven Verpflichtungen der Konventionsstaaten beim Klimaschutz fest:

678

„Die Staaten haben eine positive Verpflichtung, den entsprechenden legislativen und administrativen Rahmen zu schaffen, der einen wirksamen Schutz der menschlichen Gesundheit und des menschlichen Lebens gewährleisten soll. (...)“

Die Staaten sind auch verpflichtet, diesen Rahmen in der Praxis wirksam anzuwenden. Denn Vorschriften zum Schutz garantierter Rechte haben wenig Sinn, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werden, und die Konvention soll wirksame Rechte schützen, keine illusorischen. Die entsprechenden Maßnahmen müssen rechtzeitig und wirksam angewendet werden.“

(Rn. 538 des Urteils, ähnlich auch Rn. 548, 550 Buchst. e).

Bezüglich des Schweizer Klimagesetzes beanstandete der EGMR daher:

679

„In diesem Zusammenhang stellt der Gerichtshof fest, dass das Klimagesetz zwar die allgemeinen Ziele und Vorgaben festlegt, die konkreten Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele jedoch nicht im Gesetz aufgeführt sind, sondern vom Bundesrat festgelegt und dem Parlament "rechtzeitig" vorgeschlagen werden müssen. (...)“

(A)ngesichts der Dringlichkeit des Klimawandels und des derzeitigen Fehlens eines zufriedenstellenden Regelungsrahmens, hat der Gerichtshof Schwierigkeiten zu akzeptieren, dass die bloße gesetzgeberische Verpflichtung, die konkreten Maßnahmen "rechtzeitig" zu verabschieden, wie sie im Klimagesetz vorgesehen ist, die Pflicht des Staates erfüllt, wirksame Maßnahmen zu ergreifen und in der Praxis tatsächlich anzuwenden.“

(Randnummern 565, 567 des Urteils).

Der EGMR fordert mithin, durch hinreichend konkrete Vorgaben rechtlich sicherzustellen, dass beschlossene Klimaschutzmaßnahmen anschließend in einer der Dringlichkeit des Klimaschutzes angemessenen Frist auch tatsächlich umgesetzt werden bzw. (bei gesetzlichen Maßnahmen) entsprechende Gesetzesvorschläge dem Parlament innerhalb angemessener Frist zur Verabschiedung vorgelegt werden.

680

Hinter diesem Schutzniveau der Konventionsrechte darf das Grundgesetz nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit nicht zurückbleiben. Eine schematische Übernahme der Wertungen ist dabei nicht erforderlich. Es ist daher möglich, einen dem Konventionsniveau entsprechenden Grundrechtsschutz aus dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung abzuleiten, wengleich der EGMR seine positiven

681

Verpflichtungen zum Klimaschutz aus dem in Art. 8 EMRK enthaltenen Recht auf Gesundheit und Leben herleitet.

Das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung fordert mithin ein tragfähiges rechtliches Bindeglied zwischen Maßnahmenbeschluss und anschließender Umsetzung. 682

## (2) Subsumtion

Diesem Erfordernis wird der durch die Novelle geschaffene Rechtsrahmen nicht gerecht. 683

Das KSG ist insoweit noch defizitärer als das vom EGMR beanstandete Schweizer Klimagesetz. Es enthält keine Regelung, wie es nach Beschluss durch die Bundesregierung mit den im Klimaschutzprogramm festgelegten Maßnahmen weitergeht, nicht einmal eine dem Schweizer Klimagesetz entsprechende (ungenügende) Pflicht, die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms, die einer Umsetzung per Gesetz bedürfen, dem Bundestag „rechtzeitig“ zur Verabschiedung zuzuleiten. Auch für administrativ umsetzbare Maßnahmen fehlt ein verbindlicher Zeitplan. Das KSG begnügt sich mit einer Pflicht der Bundesregierung zum Beschluss eines Klimaschutzprogramms, § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG bzw. mit dem Beschluss von Maßnahmen zur Nachsteuerung, § 8 KSG. Das KSG enthält aber keine Regelung, wie es mit den im Klimaschutzprogramm enthaltenen Maßnahmen nach deren Beschluss weitergeht. 684

Diese Leerstelle zwischen Beschluss und anschließender Umsetzung führt dazu, dass das Klimaschutzprogramm nach seiner Verabschiedung bislang eher das Dasein eines „Schaufenster-Dokuments“ fristet. Eine Umsetzung – geschweige denn eine *möglichst frühzeitige* Umsetzung – der beschlossenen Maßnahmen ist daher bislang nicht gewährleistet. Eine Bundesregierung, die die nach §§ 8, 9 KSG geforderten Maßnahmen beschlösse, aber nicht eine der beschlossenen Maßnahmen tatsächlich umsetzt, würde sich auf Grundlage des derzeitigen Rechtsrahmens des KSG rechtmäßig verhalten. Die Legalisierung klimaschutzpolitischer Tatenlosigkeit ist mit der EMRK und damit auch mit Verfassungsrecht unvereinbar. 685

Bei der Ausgestaltung des verfassungsrechtlich erforderlichen Bindeglieds zwischen dem Beschluss der Maßnahmen und deren anschließender Umsetzung kommt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu. Denkbar wäre etwa die Normierung einer Pflicht der Bundesregierung, im Klimaschutzprogramm enthaltene Gesetzesmaßnahmen 686

innerhalb einer bestimmten Frist in den Bundestag einzubringen und administrative Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist umzusetzen. Alternativ wäre auch denkbar, dass die Bundesregierung verpflichtet wird, selbst für jede beschlossene Maßnahme eine angemessene Frist im Klimaschutzprogramm rechtsverbindlich und damit gerichtlich einklagbar festzulegen. Keinesfalls zulässig ist aber der Verzicht auf jedwede Regelung zur Umsetzung beschlossener Maßnahmen. Auch in anderen Bereichen der Fachplanung ist ein solches rechtliches Bindeglied zwischen planmäßig beschlossenen Maßnahmen und anschließender Umsetzung üblich (vgl. etwa §§ 47 Abs. 6 Satz 1 und 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG als rechtliches Bindeglied zwischen den im Luftreinhalteplan enthaltenen Maßnahmen und deren anschließender Umsetzung).

Nur mit einem solchen Bindeglied zwischen Verabschiedung des Klimaschutzprogramms und verfahrensmäßiger Einleitung und Umsetzung der darin enthaltenen Maßnahmen kann das Klimaschutzprogramm seine Scharnierfunktion zwischen gesetzlichen Klimazielen und konkretem Klimaschutz erfüllen und die gesetzliche vorgegebenen Minderungsziele ihre grundrechtsschonende Wirkung tatsächlich entfalten. Ansonsten gewährleistet das KSG nur prognostischen, nicht aber tatsächlichen Grundrechtsschutz.

687

#### **dd. Kein orientierungsstiftendes Klimaschutzprogramm**

Die Novelle des KSG verstößt gegen die verfassungsrechtliche Pflicht, einen wirksamen Rechtsrahmen zu schaffen, der eine hinreichend konkrete und vollständige Bündelung der zu ergreifenden Klimaschutzmaßnahmen im Klimaschutzprogramm sicherstellt.

688

#### **(1) Verfassungsrechtliche Maßgaben**

Das KSG muss sicherstellen, dass das Klimaschutzprogramm hinreichend konkret erkennen lässt, welche Reduktionsanstrengungen in welchen Bereichen durch welche Maßnahmen bewirkt werden sollen.

689

Dies ergibt sich aus der aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgenden Pflicht des Gesetzgebers zur Schaffung eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts.

690

Hiernach muss der Gesetzgeber sowohl wegen der allgemeinen Verpflichtung schonenden Umgangs mit den Grundrechten als auch wegen der Verpflichtung, die Gefahr

691

erheblicher Grundrechtsverletzungen einzudämmen, Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der nach 2030 drohenden Reduktionslast treffen.<sup>269</sup>

Um künftige Freiheit zu schonen, muss der Gesetzgeber den Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einleiten. Es müssen technologische und soziale Entwicklungen einsetzen, die es ermöglichen, von grundrechtlicher Freiheit auf der Grundlage CO<sub>2</sub>-freier Verhaltensalternativen Gebrauch zu machen. Dies kann und soll der Staat nicht allein bewältigen. Es ist aber seine verfassungsrechtliche Pflicht, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.<sup>270</sup>

**692**

Der Gesetzgeber muss daher einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse auch für die Zeit nach 2030 Orientierung bieten und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.<sup>271</sup>

**693**

Erforderlich ist zum einen, dass weitere Reduktionsmaßnahmen rechtzeitig über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden.<sup>272</sup>

Zum anderen müssen weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßnahmen so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht. Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind. Wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.<sup>273</sup>

**694**

Dass der Gesetzgeber dieser verfassungsrechtlichen Pflicht mit der Einführung der sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung nicht mehr nachkommt, wurde oben bereits ausgeführt.

**695**

---

<sup>269</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 247.

<sup>270</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 248.

<sup>271</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

<sup>272</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 253.

<sup>273</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 254.

Unabhängig davon kann aber die Festlegung von zulässigen Emissionsmengen allein wegen deren Abstraktionshöhe keinen hinreichenden Entwicklungsdruck zur Entwicklung treibhausgasneutraler Alternativen in bestimmten Gesellschafts-, Wirtschafts- oder Lebensbereichen erzeugen. Erforderlich ist zusätzlich, dass durch die Instrumente auf Maßnahmenebene eine Konkretisierung der in den zugelassenen Emissionsmengen nur grob vorgezeichneten Minderungsanstrengungen in Gestalt hinreichend konkreter Einzelmaßnahmen erfolgt. Erst durch diese Konkretisierungsleistung wird im Einzelnen absehbar, wann in welchen Bereichen auf welche Weise die gesetzlich vorgesehenen Treibhausgasminderungen erreicht werden sollen.<sup>274</sup>

696

Diese zur Schaffung eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts erforderliche Konkretisierungsleistung ist umso bedeutender, je undifferenzierter der gesetzlich vorgezeichnete Minderungspfad ist. Sollte also entgegen der hier vertretenen Auffassung die Aufgabe des nach Sektoren und Jahren unterteilten Minderungspfads zugunsten einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung als verfassungsgemäß beurteilt werden, wäre zumindest unverzichtbar, dass rechtlich sichergestellt würde, dass auf Maßnahmenebene die künftigen Minderungsanstrengungen hinreichend konkret absehbar sind. Andernfalls bliebe der zur Grundrechtsschonung erforderliche Entwicklungsdruck und der entwicklungsfördernde Planungshorizont vollends auf der Strecke.<sup>275</sup>

697

Das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung erfordert demnach, rechtlich sicherzustellen, dass die Maßnahmen auf Grundlage einer konsistenten Datenlage nach Inhalt und zeitlichem Horizont so konkret gefasst sind, dass erkennbar wird, zu welchen Reduktionsanstrengungen und Emissionsminderungen in welchen Bereichen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens in welchen Zeiträumen es bei planmäßiger Umsetzung kommen wird.

698

Die hinreichend konkret gefassten Maßnahmen müssen, um den erforderlichen Entwicklungsdruck zu erzeugen und einen orientierungsstiftenden Planungshorizont zu schaffen, in transparenter, vollständiger und aktueller Weise gebündelt werden.

699

---

<sup>274</sup> Vgl. auch Verfassungsbeschwerde gegen das Klimaschutzprogramm 2023 vom 24.10.2023 zum Az. 1 BvR 2047/23, S. 68. ff; ebenso *Verheyen/Franke*, a.a.O., S. 34: „Die intertemporale Freiheitssicherung ist ebenfalls auch auf der Maßnahmenebene zu sichern – Planungssicherheit und Entwicklungsdruck ergeben sich für Bürger:innen und Unternehmen weniger aus abstrakten Zielwerten („x Mt CO2 bis zum Jahr y“) als aus der konkreten Ankündigung und planmäßigen Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen.“

<sup>275</sup> Vgl. Verfassungsbeschwerde gegen das Klimaschutzprogramm 2023 vom 24.10.2023 zum Az. 1 BvR 2047/23, S. 18 ff.

Diese Bündelungsfunktion muss naheliegenderweise das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG übernehmen. Dieses soll nach der gesetzlichen Konzeption das zentrale Instrument der Klimaschutzplanung<sup>276</sup>, das Herzstück<sup>277</sup> des KSG sein, das als Steuerungsmechanismus die gesetzlichen Ziele in praktisch-politisches Handeln übersetzt.<sup>278</sup> 700

Dementsprechend wurde im KSG a.F. durch die dort vorgesehene – freilich von der Bundesregierung rechtswidrig missachtete – Bündelung aller relevanten Klimaschutzmaßnahmen im Klimaschutzprogramm die erforderliche Transparenz erzielt. Ohne diese Bündelung ist es unmöglich, mit verhältnismäßigem Aufwand zu ermitteln, mit welchen Maßnahmen in welchen Bereichen die Bundesregierung den Minderungspfad eigentlich in die Realität umzusetzen gedenkt. 701

Die für einen grundrechtsschonenden Übergang zur Treibhausgasneutralität notwendige Orientierung und Planungssicherheit setzt also voraus, dass der mit dem KSG geschaffene Rechtsrahmen sicherstellt, dass das Klimaschutzprogramm in transparenter, vollständiger und aktueller Weise die hinreichend konkret umschriebenen Einzelmaßnahmen enthält, mit denen die gesetzlich zugelassenen Emissionsmengen eingehalten werden sollen. 702

## **(2) Subsumtion**

Diesen Maßgaben wird der mit der Novelle geschaffene Rechtsrahmen nicht gerecht. 703

Er läuft mangels regelmäßiger und transparenter Aktualisierungspflichten auf eine Entwertung des Klimaschutzprogramms hinaus, die mit dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung unvereinbar ist. 704

Wie oben bereits dargestellt, fordert der novellierte § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG nur einmal pro Legislaturperiode den Beschluss eines Klimaschutzprogramms. Dies hat zur Folge, dass das Klimaschutzprogramm regelmäßig nur noch alle 4 Jahre auf einen aktuellen Stand zu bringen ist. Selbst auf gravierende Veränderungen der Sach- und Rechtslage muss nicht mehr mit einer grundlegenden Überarbeitung und Anpassung des Klimaschutzprogramms reagiert werden. Wie schnell ein Klimaschutzprogramm von der 705

---

<sup>276</sup> Schlacke, NVwZ 2022, 905, 909.

<sup>277</sup> Posser, in: Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2021, § 9 KSG Rn. 1.

<sup>278</sup> Scharlau u.a., NVwZ 2020, 1, 3.

Realität überholt werden kann, zeigt sich am „aktuellen“ Klimaschutzprogramm vom Oktober 2023, das bereits wenige Wochen später vor allem durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum „Klima- und Transformationsfonds (KTF)“<sup>279</sup> in weiten Teilen überholt wurde. Mit der Novelle des § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG bleibt ein solcher Zustand nun regelmäßig bis zu 4 Jahre – möglicherweise in Zukunft sogar bis zu 5 Jahre<sup>280</sup> – lang bestehen.

Auch der Nachsteuerungsmechanismus nach § 8 KSG führt nicht zu einer unverzüglichen Aktualisierung, sondern frühestens nach projizierten Zielverfehlungen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren.

706

Im Übrigen wird die Aktualisierung des Klimaschutzprogramms durch Maßnahmen nach § 8 KSG mit der Novelle nur noch fingiert. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG „gilt“ der Beschluss von Maßnahmen nach § 8 KSG oder eines Plans für Abhilfemaßnahmen nach Artikel 8 Absatz 1 der Europäischen Klimaschutzverordnung als Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms. Die Maßnahmen werden also nicht tatsächlich in das Klimaschutzprogramm übernommen und dort gebündelt. Nach altem Recht waren die Maßnahmen der Sofortprogramme noch tatsächlich in das Klimaschutzprogramm zu überführen.<sup>281</sup> Auch die neu geschaffene Aktualisierungsfiktion trägt dazu bei, dass das Klimaschutzprogramm ein Dokument ist, das die Beschlusslage der Bundesregierung schon nach kurzer Zeit falsch wiedergibt.

707

Auf diese Weise wird das Klimaschutzprogramm über kurz oder lang zu einem Dokument, das mangels Aktualität kaum noch handlungsleitend und dementsprechend auch nicht orientierungsstiftend ist. Es wird – zugespitzt – beschlossen, im Internetauftritt der Bundesregierung hochgeladen und vergessen.

708

Die Novelle läuft mangels regelmäßiger und transparenter Aktualisierungspflichten auf eine Entwertung des Klimaschutzprogramms hinaus, da sein Inhalt nicht aussagekräftig für den tatsächlichen Planungs- und Umsetzungsstand der nationalen Klimaschutzpolitik ist. Damit geht von dem Klimaschutzprogramm weder der erforderliche Entwicklungsdruck aus noch leistet es einen orientierungsstiftenden Planungshorizont mit Blick auf

709

---

<sup>279</sup> BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, juris.

<sup>280</sup> Die Wahlen zum Deutschen Bundestag könnten in Zukunft nur noch alle fünf statt wie bisher alle vier Jahre stattfinden, vgl. „Kommission fordert Bundestagswahl alle fünf Jahre“ auf <https://www.tagesschau.de/inland/bundestag-wahlperiode-fuenf-jahre-100.html>, abgerufen am 7. Mai 2024.

<sup>281</sup> vgl. Fellenberg/Guckelberger/Guckelberger, 1. Aufl. 2022, KSG § 9 Rn. 9

die zu erwartenden Klimaschutzanstrengungen. Es ist daher mit dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung unvereinbar.

### **ee. Keine Heilung der Defizite durch Unionsrecht**

Die Defizite des Rechtsrahmens des KSG können nicht durch das Klimaschutzrecht der Europäischen Union, insbesondere nicht durch die Verordnung (EU) 2018/842 in der durch die Verordnung (EU) 2023/857 geänderten Fassung (im Folgenden „Europäische Klimaschutzverordnung“), ausgeglichen werden. **710**

Art. 4 Europäische Klimaschutzverordnung legt Emissionsreduktionsverpflichtungen für den Zeitraum 2021-2030 fest.

Aus Art. 4 Abs. 1 iVm Anhang I Spalte 2 Europäische Klimaschutzverordnung ergibt sich für Deutschland eine Verpflichtung, die THG-Emissionen bis 2030 zumindest um –50 % gegenüber 2005 zu begrenzen. **711**

In Art. 4 Abs. 2 Europäische Klimaschutzverordnung ist zudem die Verpflichtung festgelegt, vorbehaltlich der Flexibilitätsmechanismen bestimmte Jahresobergrenzen nicht zu überschreiten, welche anhand der in dieser Vorschrift beschriebenen Minderungspfade ermittelt werden. **712**

Für die Jahre 2020-2025 wurden diese Jahresobergrenzen bereits in dem nach Art. 4 Abs. 3 erlassenen Durchführungsbeschluss (EU) 2023/1319 in t CO<sub>2</sub>äq festgelegt. Für die Jahre 2026 bis 2030 wird dies im Jahr 2025 erfolgen. **713**

Es fehlt aber in der Europäischen Klimaschutzverordnung sowohl an einer sektoralen oder sonstwie die künftigen Reduktionsanstrengungen steuernden Differenzierung dieser zulässigen Jahresobergrenzen als auch an Regelungen für die nach 2030 zu erbringenden Minderungsanstrengungen. Der Minderungspfad der Lastenteilungsverordnung ist mithin noch defizitärer als der Minderungspfad des KSG a.F. (2019), der aus letzterem Grund (Fehlen transparenter Reduktionsmaßgaben für die Zeit nach 2030) für teilweise verfassungswidrig befunden wurde, aber zumindest bis 2030 einen sektoral differenzierten Minderungspfad vorgesehen hatte. **714**

Auch die Verordnung (EU) 2021/1119 vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“) nennt nur das Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2050 (Art. 2 Abs. 1 Europäisches Klimagesetz) und das Zwischenziel einer Senkung der Nettotreibhausgasemissionen innerhalb der Union um 55% bis zum Jahr 2030 (Art. 4 Abs. 1 Europäisches Klimagesetz). Für die Zeit zwischen 2030 und 2050 fehlt es an Festlegungen. Diese sind nach § 4 Abs. 3 und 4 Europäisches Klimaschutzgesetz einem entsprechenden Legislativvorschlag der Kommission vorbehalten, der zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Verfassungsbeschwerde noch aussteht.

715

Auch das europäische Emissionshandelssystem (ETS I und II) genügt mangels ihm zu entnehmender transparenter und orientierungsstiftender Maßgaben für die künftigen Minderungsanstrengungen in einzelnen Sektoren nicht dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung.<sup>282</sup>

716

Das Unionsrecht kann daher nicht dazu beitragen, die eingriffsähnliche Vorwirkung auf grundrechtliche Freiheit durch die § 4 Abs. 1 Sätze 1-3 KSG i.V.m. Anlage 2 sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. Anlage 3 sowie § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG auf ein verhältnismäßiges Maß zu begrenzen.

717

#### **ff. Zwischenergebnis**

Der mit der Novelle geschaffene Rechtsrahmen des KSG genügt nicht der Pflicht des Gesetzgebers zum schonenden Umgang mit den Grundrechten und zur Eindämmung der Gefahr erheblicher Grundrechtsverletzungen. Die Vorkehrungen des KSG a.F. zur grundrechtsschonenden Bewältigung der drohenden Reduktionslasten wurden mit der Novelle abgeschafft oder in einer Weise abgeschwächt, dass sie vor dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung nicht mehr bestehen können.

718

Es fehlt an einem verbindlichen und hinreichend differenzierten Emissionsminderungspfad, dem grundrechtsgefährdenden Aufschub von Klimaschutzmaßnahmen in die Zukunft wird durch zahlreiche Weichenstellungen Vorschub geleistet, die Umsetzung

719

---

<sup>282</sup> Vgl. hierzu vertiefend *Verheyen/Franke*, „Reform des Bundes-Klimaschutzgesetzes: Rechtliche Anforderungen und Gestaltungsoptionen“, Juni 2023, Gutachten erstellt im Auftrag von Agora Verkehrswende und Agora Energiewende, S. 25 ff., abrufbar unter: [https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Partnerpublikationen/2023/A-EW\\_A-VW\\_Guenter-RA\\_Gutachten\\_KSGR\\_Reform.pdf](https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Partnerpublikationen/2023/A-EW_A-VW_Guenter-RA_Gutachten_KSGR_Reform.pdf).

beschlossener Maßnahmen ist nicht gewährleistet und das potenziell orientierungstiftende Klimaschutzprogramm wird entwertet.

Die Beschwerdeführenden sind daher in eingriffsähnlich vorwirkender Weise unverhältnismäßig in ihren Grundrechten gefährdet. **720**

#### **b. Verstoß gegen Art. 20a GG wegen Missachtung verbleibender CO<sub>2</sub>-Budgets**

Grundrechtseingriffe lassen sich zudem verfassungsrechtlich nur rechtfertigen, wenn die zugrunde liegenden Regelungen den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes entsprechen.<sup>283</sup> **721**

Das gilt angesichts ihrer eingriffsähnlichen Vorwirkung auf grundrechtlich geschützte Freiheit auch für die nach dem KSG zugelassenen Jahresemissionsgesamtmenen.<sup>284</sup> **722**

Eine solche grundlegende Verfassungsbestimmung enthält Art. 20a GG.<sup>285</sup> **723**

Die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG ist daher Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen.<sup>286</sup> **724**

#### **aa. Maßgaben von Art. 20a GG**

##### **(1) Klimaschutzgebot**

Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz. **725**

Klimaschutz i.S.d. Art. 20a GG bedeutet, dass eine Temperaturschwelle eingehalten wird, bei der die durch den Menschen verursachte Erwärmung der Erde angehalten werden soll. Die seit der Industrialisierung erfolgte Erderwärmung resultiert aus anthropogenen Treibhausgasemissionen, die in die Erdatmosphäre gelangen. Um die Erderwärmung bei der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle anzuhalten, muss eine weitere Anreicherung der Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre über diese Schwelle hinaus verhindert werden. Denn die Treibhausgaskonzentration und der daraus über die Erderwärmung resultierende Klimawandel sind nach derzeitigem Stand **726**

---

<sup>283</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 189

<sup>284</sup> vgl. ebd.

<sup>285</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 190

<sup>286</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 190

weitgehend unumkehrbar. Art. 20a GG gebietet daher die Reduktion von Treibhausgasemissionen bis hin zur Treibhausgasneutralität.<sup>287</sup>

## **(2) Paris-Ziel als verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung**

Der Gesetzgeber hat das Klimaschutzziel des Art. 20a GG aktuell durch § 1 Satz 3 KSG dahingehend bestimmt, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf Grundlage des Pariser Klimaabkommens auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass mit dieser Zielsetzung der durch Art. 20a GG belassene Konkretisierungsspielraum noch jedenfalls zum Entscheidungszeitpunkt gewahrt war. Als verfassungsrechtlich erforderliche Konkretisierung des Art. 20a GG ist das Temperaturziel in § 1 Satz 3 KSG zugleich Maßstab der verfassungsgerichtlichen Kontrolle des Klimaschutzgebotes.<sup>288</sup>

727

## **(3) Internationale Dimension**

Aufgrund des globalen Charakters des Klimawandels und dessen Bekämpfung verpflichtet Art. 20a GG den Staat, internationale Lösungen für den Klimaschutz zu suchen. Die internationale Dimension des Art. 20a GG als Klimaschutzgebot erschöpft sich aber nicht in dem Auftrag, auf internationaler Ebene eine Lösung des Klimaproblems zu suchen und entsprechende Vereinbarungen zu treffen. Vielmehr schließt das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot die Umsetzung vereinbarter Lösungen ein. Aber auch wenn und soweit es nicht gelingt, internationale Kooperationen herzustellen, verpflichtet Art. 20a GG zu nationalen Klimaschutzmaßnahmen. Der Staat müsste wegen der internationalen Dimension aber weiterhin die internationale Einbindung seiner nationalen Klimaschutzmaßnahmen anstreben, um ihnen zu globaler Wirksamkeit zu verhelfen.<sup>289</sup> Die internationale Dimension des Klimawandels kann mangelnde nationale Anstrengungen zum Klimaschutz mithin nicht rechtfertigen. Sie sind zwar nicht für sich genommen, aber sehr wohl als Teil der globalen Gesamtanstrengung geeignet, eine hinreichende Begrenzung des Klimawandels herbeizuführen.

728

Aus der internationalen Dimension des Klimaschutzgebotes aus Art. 20a GG folgen Maßgaben an den Inhalt nationaler Klimaschutzmaßnahmen: Der eigene nationale

729

<sup>287</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 198.

<sup>288</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 209 ff.

<sup>289</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 200 ff.

Beitrag zum Klimaschutz muss so gestaltet sein, dass er das internationale Vertrauen in die Umsetzung und Erreichung vertraglich vereinbarter Klimaschutzziele und in das Gelingen von Klimaschutz mit Blick auf grundrechtliche Freiheiten zu lebenswerten Bedingungen stärkt. Da der Staat das in Art. 20a GG auferlegte Klimaschutzgebot nur in internationaler Kooperation erfolgreich umsetzen kann, darf seine nationale Klimaschutzpolitik für andere Staaten keine Anreize setzen, dieses Zusammenwirken zu unterlaufen.<sup>290</sup>

Diese Stärkung des wechselseitigen Vertrauens durch geeignete nationale Maßnahmen ist die grundlegende Voraussetzung des Pariser Übereinkommens. In Art. 2 Abs. 1 lit. a PA haben sich die Vertragsstaaten auf das Klimaschutzziel „deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C“ verständigt. Bindende Vorgaben zu Maßnahmen oder Emissionsreduktionen zur Erreichung dieses Ziels – etwa in Form von Zuweisungen von Emissionsbudgets an die einzelnen Vertragsstaaten – sind jedoch nicht Teil des Abkommens. Die Vertragsstaaten dürfen vielmehr ihre Maßnahmen zur Erreichung des vertraglichen Temperaturziels selbst festlegen, sie müssen dies auch und haben sie transparent zu machen. Diese Transparenz nationaler Anstrengungen soll das wechselseitige Vertrauen in die Einhaltung der gesetzten Temperaturziele stärken und so Anreize setzen, selbst eine zielkonforme nationale Klimaschutzpolitik zu betreiben. Die Wirksamkeit des Pariser Übereinkommens setzt also einen international angemessenen eigenen nationalen Beitrag zur Einhaltung der Temperaturziele voraus.

730

Dies ist im Rahmen des Art. 20a GG zu beachten, da dessen Maßgabe, global wirksamen Klimaschutz anzustreben, derzeit vor allem über das Pariser Übereinkommen zu erreichen ist.<sup>291</sup>

731

#### **(4) Aktualisierungspflicht**

Der nach den unter 1) - 3) dargestellten Maßgaben zu bestimmende nationale Klimaschutzbeitrag zur Erreichung des völker- und verfassungsrechtlich maßgeblichen Ziels der Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C, möglichst 1,5 °C, gegenüber dem vorindustriellen Niveau steht nicht ein für alle Mal fest, sondern ist bei einer erheblichen Veränderung der tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen sorgfaltsgemäß zu aktualisieren.

732

<sup>290</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 203.

<sup>291</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 204.

So hat das BVerfG festgehalten, dass es der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt, ob neue hinreichend gesicherte Erkenntnisse über die Entwicklung der anthropogenen Erderwärmung oder deren Folgen und ihre Beherrschbarkeit eine andere Zielfestlegung im Rahmen des Art. 20a GG erforderlich machen. Der Gesetzgeber ist nach Art. 20a GG ständig verpflichtet, das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen.<sup>292</sup>

733

Diese Ausführungen des BVerfG betrafen zwar die gesetzgeberische Festlegung des nach Art. 20a GG maßgeblichen grundlegenden Klimaschutzziels im Sinne einer nicht zu überschreitenden Temperaturgrenze. Für den gesetzgeberisch konkretisierten Beitrag zur Erreichung dieses Ziels kann aber nicht anderes gelten. Auch die zugelassenen Emissionsmengen sind als Teil des Umweltrechts daher ständig den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft, insbesondere neuen hinreichend gesicherten Erkenntnisse über die Entwicklung der anthropogenen Erderwärmung oder deren Folgen und ihre Beherrschbarkeit anzupassen und auf ihre Vereinbarkeit mit der grundlegenden Zielfestlegung im Sinne des Pariser Klimaabkommens zu überprüfen.

734

Das BVerfG hat auch anerkannt, dass die Vereinbarkeit der im KSG zugelassenen Emissionsmengen mit dem nach Art. 20a GG maßgeblichen Klimaschutzziel dynamisch zu beurteilen ist und sich verändernde Umstände auch eine Reduktion der zugelassenen Emissionsmengen erfordern können. So hat das BVerfG für das KSG a.F. (2019) mit Blick auf die dort bis 2030 zugelassenen Emissionsmengen im Ergebnis festgestellt, dass die entsprechenden Regelungen der Berücksichtigungspflicht „noch gerecht“ werden, weil das festgestellte Maß der Budgetverfehlung „verglichen mit den derzeit in der Berechnung des Restbudgets enthaltenen Unsicherheiten nicht für eine verfassungsgerichtliche Beanstandung“ genügte.<sup>293</sup> Mit anderen Worten: Zu einem anderen Zeitpunkt mag die Beurteilung anders ausfallen. Der Gesetzgeber muss also stets im Blick behalten, ob die von ihm zugelassenen Emissionsmengen unter Berücksichtigung der enthaltenen Unsicherheiten bei der Berechnung des verbleibenden Restbudgets noch in Einklang mit der nach Art. 20a GG maßgeblichen Klimaschutzzielfestlegung stehen.

735

Auch der EGMR hat in seinem Urteil vom 9. April 2024 festgestellt, dass der Staat die Pflicht hat,

736

---

<sup>292</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 212.

<sup>293</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 237.

„die einschlägigen THG-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten zu aktualisieren“.

(EGMR, Urteil vom 9. April 2024, 53600/20, Rn. 550, „Schweizer Klimaseniorinnen“)

Hinter diesem aus der EMRK folgenden Aktualisierungsgebot, kann das Grundgesetz nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit nicht zurückbleiben. **737**

## **bb. Subsumtion**

Diesen Maßgaben werden die im KSG zugelassenen Emissionsmengen nicht gerecht. **738**

Der Gesetzgeber hätte im Rahmen der Novellierung des KSG seiner Aktualisierungspflicht nachkommen müssen, indem er die bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität zugelassenen Emissionsmengen sorgfaltsgemäß überprüft, mit den aktuellsten wissenschaftlichen Erkenntnissen abgleicht und auf ein mit Art. 20a GG vereinbares Maß reduziert. **739**

Stattdessen hat er den Rechtsrahmen in einer Weise geschwächt, das eine Begrenzung der Treibhausgasemissionen auf ein bestimmtes Maß nicht mehr sichergestellt ist. **740**

Dementsprechend können die nach Art. 20a GG maßgeblichen Restbudgets für einen angemessenen nationalen Beitrag zur Einhaltung der Temperaturgrenzen des Pariser Klimaabkommens nicht eingehalten werden. **741**

### **(1) Überprüfung anhand Budgetmaßstab**

Um die Vereinbarkeit der angegriffenen Bestimmungen des KSG mit den genannten Maßgaben des Art. 20a GG zu prüfen, kann auf den Budgetansatz zurückgegriffen werden. **742**

Die verfassungsrechtliche Verpflichtung aus Art. 20a GG zur Einhaltung des Paris-Ziels von deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C schließt notwendig die Verpflichtung ein, das dieser Temperaturschwelle entsprechende Restbudget an CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht zu überschreiten.<sup>294</sup> Denn einmal emittierte CO<sub>2</sub>-Emissionen verbleiben langfristig in der Atmosphäre, sodass die in der Vergangenheit durch Menschen verursachte Erwärmung **743**

---

<sup>294</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 119 f.

nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Mit jeder CO<sub>2</sub>-Menge, die nicht durch Kohlenstoffsenken aufgenommen werden kann, steigt die CO<sub>2</sub>-Konzentration in der Atmosphäre und damit die Erderwärmung unumkehrbar weiter an. Da der Temperaturanstieg sich zum Anstieg der CO<sub>2</sub>-Emissionen annähernd linear verhält, kann die Erwärmung, die durch eine bestimmte Menge CO<sub>2</sub> verursacht wird, näherungsweise bestimmt werden. Damit ist es möglich, für die Einhaltung einer bestimmten Temperaturschwelle ein global verbleibendes CO<sub>2</sub>-Restbudget und – aus letzterem abgeleitet – ein nationales Restbudget zu bestimmen.<sup>295</sup>

Für die Berechnung eines nationalen Restbudgets kann auf die Rechenmethode des Sachverständigenrats zurückgegriffen werden.<sup>296</sup> Der Sachverständigenrat legt seiner Bestimmung des nationalen Budgets zunächst die Berechnungen des IPCC zu globalen Budgets zugrunde. Bei den Berechnungen des IPCC handelt es sich um wissenschaftlich begründete Annahmen, die in einem qualitätssichernden Verfahren gewonnen wurden.<sup>297</sup> Die Angaben sind belastbar. Sie beruhen auf der umfänglichen Auswertung des Forschungsstands durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.<sup>298</sup> Sie stellen die beste verfügbare Datenlage zu global verbleibenden Restbudgets dar.<sup>299</sup>

744

Auf der Grundlage der Budgetbestimmungen im AR6-WGI in seiner Stellungnahme von März 2024 die nationalen CO<sub>2</sub>-Budgets auf den aktuellen Stand gebracht.<sup>300</sup> Die Berechnungsmethode ist dabei unverändert geblieben: Der Anteil Deutschlands am globalen Restbudget wird ab dem 1.1.2016 (also nach Abschluss des Pariser Übereinkommens Ende 2015) unter Vernachlässigung historischer Emissionen nach dem Anteil der deutschen Bevölkerung an der Weltbevölkerung bestimmt.<sup>301</sup> Diese Berechnungsweise beruht laut Bundesverfassungsgericht „auf einem nachvollziehbaren Zahlenwerk und schlüssigen Rechenschritten“.<sup>302</sup>

745

---

<sup>295</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 36, 119 f, 216.

<sup>296</sup> Erstmals SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 37 ff., zuletzt aktualisiert durch Anlage VB 4, SRU-Stellungnahme vom März 2024, „Wo stehen wir beim CO<sub>2</sub>-Budget? Eine Aktualisierung“, abrufbar unter [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04\\_Stellungnahmen/2020\\_2024/2024\\_03\\_CO2\\_Budget.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2024_03_CO2_Budget.pdf?__blob=publicationFile&v=8).

<sup>297</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 220.

<sup>298</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 221.

<sup>299</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 223.

<sup>300</sup> Vgl. oben Rn. 121 ff. und Anlage VB 4.

<sup>301</sup> Die Berechnung im Einzelnen: SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 52

<sup>302</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 220.

Legt man die Berechnungsmethode des SRU zugrunde, ergeben sich für die Bundesrepublik Deutschland folgende nationalen CO<sub>2</sub>-Restbudgets ab dem 1. Januar 2024:

746

|       | 17%   | 33%   | 50%   | 67%  | 83%   |
|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| 1,5°C | 6,11  | 3,36  | 1,71  | 0,61 | -0,49 |
| 1,6°C | 9,41  | 5,56  | 3,36  | 2,26 | 0,61  |
| 1,7°C | 12,16 | 7,76  | 5,56  | 3,91 | 2,26  |
| 1,8°C | 15,46 | 9,96  | 7,21  | 5,56 | 3,36  |
| 1,9°C | 18,21 | 12,16 | 9,41  | 7,21 | 5,01  |
| 2,0°C | 21,51 | 14,91 | 11,06 | 8,86 | 6,11  |

(Nationale CO<sub>2</sub>-Restbudgets Deutschlands ab 01.01.2024 in Gt CO<sub>2</sub>)

Der Sachverständigenrats beschränkt sich in seiner Aktualisierung vom März 2024 auf folgende Budgetwerte für 1,75 °C und 1,5 °C:

747

| Maximales CO <sub>2</sub> -Budget in Gt CO <sub>2</sub> ab 2024 | Deutschland      |                 |                 | EU               |                 |                 |
|---|------------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|
|   | 1,75 °C,<br>67 % | 1,5 °C,<br>50 % | 1,5 °C,<br>67 % | 1,75 °C,<br>67 % | 1,5 °C,<br>50 % | 1,5 °C,<br>67 % |
| basierend auf IPCC AR6 <sup>1</sup>                             | 4,8              | 1,7             | 0,6             | 34,8             | 18,4            | 12,4            |

Daneben hat der Sachverständigenrat nationale CO<sub>2</sub>-Restbudgets beziffert, die neueste wissenschaftliche Erkenntnisse einer Studie aus dem Jahr 2023<sup>303</sup> berücksichtigen, die auf den neuesten Klimamodellen des im Frühjahr 2022 verabschiedeten Beitrags von Arbeitsgruppe III zum Sechsten Sachstandbericht des IPCC (AR6-WGIII) beruhen. Diese fallen erheblich geringer aus als die noch auf Grundlage des AR6-WGI ermittelten Budgets.<sup>304</sup>

## (2) Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets

Art. 20a GG verpflichtet den Gesetzgeber,

748

„einen Reduktionspfad (zu) weisen, der unter Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets zur Klimaneutralität führt.“

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 255, juris

<sup>303</sup> Forster et al., Indicators of Global Climate Change 2023: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence, Earth System Science Data, 16, 2625–2658, 2024, abrufbar unter: <https://doi.org/10.5194/essd-16-2625-2024>.

<sup>304</sup> siehe oben Rn. 124 ff.

Die angegebenen Emissionsmengen können aber nicht als zahlengenaues Maß der verfassungsggerichtlichen Kontrolle dienen. Die Ermittlung globaler Budgets durch den IPCC und die Ableitung nationaler Budgets nach der Methode des Sachverständigenrats weisen tatsächliche Unsicherheiten auf, die sowohl zu einer Verringerung als auch zu einer Vergrößerung der angegebenen Budgets führen können.<sup>305</sup> **749**

Dem Gesetzgeber stehen daher laut BVerfG im Rahmen des Art. 20a GG bestimmte Wertungsspielräume zu. **750**

Diese sind aber begrenzt. **751**

Die wissenschaftliche Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge führt im Rahmen des Art. 20a GG zu einer besonderen Sorgfaltspflicht gerade auch gegenüber künftigen Generationen. Bestandteil dieser besonderen Sorgfaltspflicht ist jedenfalls, dass der Gesetzgeber bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen – jeweils in Ansehung ihrer Belastbarkeit – berücksichtigen muss. Hinsichtlich der Gefahr des irreversiblen Klimawandels muss das Recht daher auch den aus einem qualitätssichernden Verfahren hervorgegangenen Schätzungen des IPCC zur Größe des verbleibenden globalen CO<sub>2</sub>-Restbudgets und den Konsequenzen für verbleibende nationale Emissionsmengen Rechnung tragen, wenn diese auf die Möglichkeit der Überschreitung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle hinweisen.<sup>306</sup> **752**

Der EGMR hat in seinem Urteil vom 9. April 2024 („Schweizer Klimaseniorinnen“) zudem betont, dass der gesetzgeberische Einschätzungsspielraum gerade bei der Festlegung der Reduktionsziele bzw. der zulässigen Emissionsmengen reduziert ist. **753**

Hinsichtlich der Zielfestlegung fordert der EGMR zunächst die **754**

„Festlegung eines Zeitplans für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets für denselben Zeitraum oder einer anderen gleichwertigen Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels.“

(Rn. 550 Buchst. a des Urteils)

<sup>305</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 220 ff.

<sup>306</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 229.

Bei dieser Festlegung ist der Spielraum des Gesetzgebers reduziert:

755

„Insbesondere in Anbetracht der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Art und Weise, in der der Klimawandel die Rechte der Konvention berührt, und unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Dringlichkeit der Bekämpfung der nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels, der Schwere seiner Folgen, einschließlich der schwerwiegenden Gefahr, dass sie den Punkt der Unumkehrbarkeit erreichen, und der wissenschaftlichen, politischen und gerichtlichen Anerkennung eines Zusammenhangs zwischen den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels und dem Genuss (verschiedener Aspekte) der Menschenrechte (siehe oben, Randnr. 436), hält es der Gerichtshof für gerechtfertigt, dass dem Klimaschutz bei der Abwägung aller konkurrierenden Erwägungen erhebliches Gewicht zukommt. (...)

(A)us den vorstehenden Erwägungen (ergibt sich) eine Unterscheidung zwischen dem Umfang des Ermessensspielraums in Bezug auf das Bekenntnis des Staates zur Notwendigkeit der Bekämpfung des Klimawandels und seiner nachteiligen Auswirkungen und die Festlegung der hierfür erforderlichen Ziele einerseits und in Bezug auf die Wahl der Mittel zur Erreichung dieser Ziele andererseits. Was den ersten Aspekt anbelangt, so erfordern die Art und Schwere der Bedrohung und der allgemeine Konsens über die Bedeutung des übergeordneten Ziels eines wirksamen Klimaschutzes durch Gesamtziele für die Verringerung der Treibhausgasemissionen im Einklang mit den von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen zur Erreichung der Kohlenstoffneutralität einen geringeren Ermessensspielraum für die Staaten.“

(Rn. 542, 543 des Urteils)

Unter Berücksichtigung dieser völkerrechtlichen Maßgaben wird das BVerfG den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers nunmehr enger zu ziehen haben als noch im Klimabeschluss vom 24. März 2021. Dort billigte es dem Gesetzgeber zu, die nach der Berechnungsmethode des Sachverständigenrats für Umweltfragen auf Grundlage der Daten des IPCC ermittelten deutschen CO<sub>2</sub>-Budgets erheblich – bezüglich des 1,5 °C-Ziels sogar um ein Vielfaches – zu überschreiten.<sup>307</sup>

756

Damit hat das BVerfG dem Gesetzgeber gestattet, eine hochriskante Wette einzugehen. Er darf hiernach ohne tatsächliche Anhaltspunkte, d.h. willkürlich, darauf setzen, dass die verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets tatsächlich erheblich oder gar (mit Blick auf das 1,5°C-Ziel) um ein Vielfaches höher ausfallen als vom IPCC und vom SRU auf der Grundlage der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse angenommen wird – obwohl sie mindestens genauso wahrscheinlich auch geringer ausfallen könnten.

757

Diese hochriskante Herangehensweise ist mit der Stärkung des Vorsorgeprinzips durch den EGMR und der daraus folgenden Einengung des Ermessensspielraums des

758

---

<sup>307</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 230 ff.

Gesetzgebers nicht vereinbar. Angesichts der unproblematischen, ja sogar positiven Effekte einer Budgetunterschreitung einerseits und der andererseits katastrophalen Folgen einer erheblichen Budgetüberschreitung können die beidseitigen Ungewissheiten der angegebenen Budgetwerte nicht äquivalent betrachtet werden. Dies schlägt – wie zugleich im Einzelnen gezeigt wird – auch auf die verfassungsrechtliche Bewertung des im novellierten KSG geregelten Emissionsminderungspfads durch.

### **(3) Fehlende Begrenzung der zulässigen Emissionen**

Grundvoraussetzung einer mit Art. 20a GG vereinbaren Wahrung verbleibender CO<sub>2</sub>-Budgets durch die Regelungen des KSG ist zunächst, dass das KSG die zulässigen Gesamtemissionen überhaupt auf eine quantifizierbare Menge begrenzt. **759**

Auch nach dem EGMR zählt zu den positiven Klimaschutzpflichten der Staaten die Festlegung eines verbleibenden Kohlenstoffbudgets oder einer anderen gleichwertigen Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen.<sup>308</sup> **760**

Im KSG fehlt es indes an der erforderlichen Festlegung einer insgesamt verbindlich einzuhaltenden Emissionsmenge, die mit den verbleibenden Restbudgets abgeglichen werden könnte. **761**

Zwar werden im KSG Jahresemissionsgesamtmengen bis zum Jahr 2030 und per Rechtsverordnung im Jahr 2024 und 2034 für die Jahre 2031-2040 sowie 2041-2045 festgelegt, vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Anlage 2 sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG. Indes fehlt eine Regelung, die bei Überschreitungen der Jahresemissionsgesamtmengen bis zum Jahr 2040 eine entsprechende Anrechnung auf die Jahresemissionsgesamtmengen der Jahre 2041-2045 vornimmt. § 4 Abs. 2 KSG ordnet eine Anrechnung der Differenzmenge auf die verbleibenden Jahresemissionsgesamtmengen nur bis zum nächsten in § 3 Absatz 1 genannten Zieljahr an. Dies sind die Jahre 2030 und 2040. **762**

Häuft sich im Zeitraum von 2021-2040 eine „Netto“-Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen an, so wird diese Emissionsminderungsschuld nicht in den Zeitraum nach 2040 durch eine entsprechende Reduzierung der für diesen Zeitraum festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen übertragen. Die Überschreitung verschwindet einfach aus der Berechnung und man darf im Jahr 2041 so weiter machen, „als wäre nichts **763**

---

<sup>308</sup> siehe oben Rn. 140, 742 unter Verweis auf Rn. 550 Buchst. a des Klimaschutzurteils des EGMR.

gewesen“. Der Emissionstopf der Jahre 2031-2040 hat im Jahr 2040 gewissermaßen ein Loch, durch das Überschreitungen der Jahresemissionsgesamtmengen ohne jede Konsequenz entweichen können.

Im Zeitraum nach 2041 tritt dieser Effekt sogar jedes Jahr ein, der Emissionstopf 2041-2045 gleicht hier also eher einem Sieb. Denn für diesen Zeitraum ist überhaupt keine Anrechnung der Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen auf die Folgejahre angeordnet, da § 4 Abs. 2 KSG – wie soeben dargestellt – eine Anrechnung nur bis zum Jahr 2040 vorsieht. Das heißt, dass ab dem Jahr 2041 in jedem Jahr (!) Überschreitungen der Jahresemissionsgesamtmengen erfolgen können, ohne dass dies Konsequenzen für die in den Folgejahren einzuhaltenden Jahresemissionsgesamtmengen hätte.

764

Damit wird deutlich, dass die Emissionstöpfe für die Zeiträume 2031-2040 sowie 2041-2045 derart löchrig sind, dass dem KSG schon keine Begrenzung auf eine bestimmte absolute Menge an Treibhausgasemissionen zu entnehmen ist. Dies wäre aber Grundvoraussetzung für die nach Art. 20a GG erforderliche Wahrung verbleibender Restbudgets durch die im KSG zugelassenen Emissionsmengen.

765

Unklar ist auch, ob eine Übernahme von Defiziten aus den Jahren 2021-2030 in die Jahre 2031-2040 gewährleistet ist.

766

Die in der Rechtsverordnung gemäß § 4 Abs. 4 KSG im Jahr 2024 festzulegenden Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2031-2040 werden unabhängig von einer etwaigen Überschreitung des Gesamtbudgets 2021-2030 festgelegt. Erst mit Veröffentlichung der Emissionsdaten für das Schlussjahr der Dekade 2030 am 15. März 2031 könnte die Regelung des § 4 Abs. 2 KSG greifen und die Jahresemissionsgesamtmengen der Rechtsverordnung „automatisch-mathematisch“ verändern, indem die Differenzmenge aus dem Jahr 2030 gemäß § 4 Abs. 2 KSG auf die verbleibenden Jahresemissionsgesamtmengen bis zum nächsten in § 3 Abs. 1 KSG genannten Zieljahr, d.h. dem Jahr 2040, gleichmäßig angerechnet wird.

767

Ob eine solche Änderung des Inhalts einer Rechtsverordnung – gewissermaßen „stillschweigend“ – nur über eine mathematische Formel im Muttergesetz erfolgen kann, ohne dass der Inhalt der Rechtsverordnung tatsächlich angepasst wird, scheint – auch unter dem Gebot der Normenklarheit – sehr zweifelhaft. Die Zweifel, ob die Überschüsse der 20er-Jahre nach § 4 Abs. 2 KSG auf die Jahre 2031-2040 angerechnet werden

768

sollen, werden dadurch verstärkt, dass das Umweltbundesamt nur über Unter- oder Überschreitungen der Jahresemissionsgesamtmengen der Anlage 2, d.h. bis zum Jahr 2030, berichten muss und auch nur bezüglich der Jahresemissionsgesamtmengen der Anlage 2 eine Aktualisierung unter Berücksichtigung von § 4 Abs. 2 KSG vorzunehmen hat, vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 KSG. Für die per Rechtsverordnung festzulegenden Jahresemissionsgesamtmengen der Jahre 2031-2040 nach § 4 Abs. 4 KSG fehlt eine entsprechende Regelung.

Für eine Anrechnung könnte zwar sprechen, dass § 8 Abs. 4 KSG auf § 4 Abs. 2 KSG verweist. Dieser Verweis ist allerdings auch in § 8 Abs. 1 KSG enthalten, ohne dass ein Anwendungsbereich erkennbar wäre. Denn die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen in den Jahren 2021-2030 ändert sich nicht, wenn Teile einer Jahresemissionsgesamtmenge auf andere Jahresemissionsgesamtmengen innerhalb dieses Zeitraums umverteilt werden. Eine solche Verschiebung innerhalb des „Emissionstopfs“ stellt ein Nullsummenspiel dar. Es ist daher unklar, ob der Verweis in § 8 Abs. 1 und Abs. 4 KSG auf § 4 Abs. 2 KSG so zu verstehen ist, dass auch eine Anrechnung zwischen den Emissionstopfen der beiden Jahrzehnte erfolgen soll. Der Wortlaut beider Absätze verweist außerdem in der Rechtsfolge nur auf die „Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für diese Jahre“, nicht aber auf die Anrechnung nach § 4 Abs. 2 KSG. Es ist daher unklar, ob hiermit die Jahresemissionsgesamtmengen gemeint sind, wie sie in der Verordnung nach § 4 Abs. 4 KSG festgelegt sind, oder wie sie sich unter Berücksichtigung einer Anrechnung nach § 4 Abs. 2 KSG darstellen.

769

Die Rechtslage ist somit bezüglich einer Anrechnung von Zielverfehlungen aus dem Jahrzehnt bis 2030 auf das nachfolgende Jahrzehnt in hohem Maße unklar. Sollte die bestehenden Regelungen nur so ausgelegt werden können, dass eine Anrechnung nicht erfolgt, läge hierin ein weiter Verstoß gegen die Pflicht aus Art. 20a GG zur Begrenzung der Emissionen auf ein quantifizierbares Höchstmaß. Andernfalls wäre durch das Bundesverfassungsgericht der Weg zu einer – zumindest insoweit – verfassungskonformen Auslegung zu weisen.

770

Art. 20a GG ist nach alledem schon deshalb verletzt, weil dem novellierten KSG aufgrund der defizitären Anrechnungsregelung des § 4 Abs. 2 KSG keine Beschränkung auf eine bestimmte zulässige Emissionsmenge zu entnehmen ist.

771

#### **(4) Missachtung maßgeblicher Budgetwerte**

Selbst wenn man zugunsten des Gesetzgebers unterstellt, dass es zu keinen Überschreitungen der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum bis 2040 sowie im Zeitraum 2041-2045 kommt und der tatsächliche CO<sub>2</sub>-Ausstoß den festgelegten bzw. noch festzulegenden Jahresemissionsgesamtmengen entspricht, liegt ein Verstoß gegen Art. 20a GG vor.

772

Denn unter Berücksichtigung des eingengten Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers bei der Festlegung der zulässigen Emissionsmengen und der Pflicht zur sorgfaltsgemäßen Aktualisierung gerade auch unter Berücksichtigung der neuen Maßgaben des EGMR stellen die im KSG festgelegten Emissionsmengen sich als sorgfaltswidrige Missachtung sämtlicher noch im Einklang mit den Zielen des Pariser Klimaabkommens stehender Budgetwerte dar.

773

Dies zeigt ein Abgleich der verbleibenden Restbudgets nach der anerkannten Berechnungsmethode des Sachverständigenrats mit den im KSG festgelegten Emissionsmengen.

774

Maßgeblich für die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG sind bei diesem Abgleich die insgesamt bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität zugelassenen Emissionsmengen.

775

Dem BVerfG war im Klimabeschluss die Prüfung anhand insgesamt zugelassenen Emissionsmengen deshalb nicht möglich, weil im KSG a.F. (2019) nur Festlegungen bis zum Jahr 2030 existierten. Deshalb musste es die bis 2030 zugelassenen Emissionsmengen zum Ausgangspunkt seiner Prüfung machen. Dabei berücksichtigte das BVerfG aber, dass die insgesamt zugelassene Menge von Treibhausgasemissionen erheblich höher sein wird, da das Treibhausgasemissionsniveau im Jahr 2030 nach den gesetzlichen Festlegungen weiterhin hoch ist, sodass auch nach dem Jahr 2030 der Ausstoß weiterer Treibhausgasemissionen unvermeidlich sein wird.<sup>309</sup> Dass auch die nach 2030 zugelassenen Emissionsmengen für die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 20a GG maßgeblich sind, wird dadurch bestätigt, dass das BVerfG diese Frage dahingehend formuliert, ob der nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich gebotene Klimaschutz wegen der bis 2030

776

---

<sup>309</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 234.

zugelassenen Emissionsmengen mit den nach 2030 zu erwartenden Emissionsmengen noch realisiert werden kann.<sup>310</sup>

Mittlerweise sind im KSG aber die zulässigen Treibhausgasemissionen auch für den Zeitraum nach 2030 bis zum Jahr 2040 in quantifizierbarer Weise geregelt, wenn man von dem oben dargestellten Anrechnungsdefiziten in § 4 Abs. 2 KSG absieht. Auch für den Zeitraum 2041-2045 kann bei Annahme einer linearen Reduktion<sup>311</sup> die voraussichtlich zulässige Menge bestimmt werden. An diesen Festlegungen für die nach 2030 zugelassenen Emissionsmengen muss sich der Gesetzgeber bei der Beantwortung der Frage festhalten lassen, ob der verfassungsrechtlich gebotene Klimaschutz nach 2030 unter Berücksichtigung der bis dahin bereits zugelassenen Emissionen realisiert werden kann. Zu klären ist also, ob die bis 2030 zugelassenen Emissionsmengen gemeinsam mit den nach 2030 zugelassenen Emissionsmengen, mithin die insgesamt zugelassenen Emissionsmengen, im Einklang mit den Maßgaben des Art. 20a GG stehen.

777

Dies ist – wie im Folgenden näher dargelegt wird – nicht der Fall. Die bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 zugelassenen Emissionsmengen verstoßen gegen Art. 20a GG.

778

Bei dem folgenden Abgleich werden zur Schonung des gesetzgeberischen Wertungsspielraums nicht die aufgrund des neuesten wissenschaftlichen Sachstandes (Forster et al.) erheblich geringer anzusetzenden Budgetwerte verwendet, sondern die auf Grundlage des AR6-WGI ermittelten nationalen Restbudgets zugrunde gelegt. Wegen der Pflicht des Gesetzgebers zur sorgfaltsgemäßen Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse<sup>312</sup> sind diese nationalen Restbudgets aber als äußerst großzügiges Maß anzusehen, das angesichts tatsächlich noch geringerer Budgetwerte nicht mehr erheblich überschritten werden darf.

Legt man die Berechnungsmethode des SRU zugrunde ergeben sich für die Bundesrepublik Deutschland folgende nationale CO<sub>2</sub>-Restbudgets ab dem 1. Januar 2024:

779

#### **Nationale CO<sub>2</sub>-Restbudgets Deutschlands ab 01.01.2024 in Gt CO<sub>2</sub><sup>313</sup>**

<sup>310</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 190.

<sup>311</sup> § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG 2024 fordert eine Reduktion „grundsätzlich gleichmäßig absinkenden Schritten“.

<sup>312</sup> siehe oben Rn. 720 ff.

<sup>313</sup> Diese Restbudgets beruhen wie die Restbudgets des Sachverständigenrats, die er als „basierend auf IPCC AR6 bezeichnet, auf den globalen Restbudgets, die der IPCC im AR6WGI aus dem Jahr 2021 ermittelt hat vgl. oben Rn. 119 ff. sowie Anlage VB 4, SRU-Stellungnahme vom März 2024, „Wo stehen wir beim CO<sub>2</sub>-Budget? Eine Aktualisierung“, Auszug aus Tabelle 1, S. 3.

|       | 17%   | 33%   | 50%   | 67%  | 83%   |
|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| 1,5°C | 6,11  | 3,36  | 1,71  | 0,61 | -0,49 |
| 1,6°C | 9,41  | 5,56  | 3,36  | 2,26 | 0,61  |
| 1,7°C | 12,16 | 7,76  | 5,56  | 3,91 | 2,26  |
| 1,8°C | 15,46 | 9,96  | 7,21  | 5,56 | 3,36  |
| 1,9°C | 18,21 | 12,16 | 9,41  | 7,21 | 5,01  |
| 2,0°C | 21,51 | 14,91 | 11,06 | 8,86 | 6,11  |

Demgegenüber lässt das KSG ab dem 1. Januar 2024 bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 in etwa folgende kumulierte CO<sub>2</sub>-Mengen (in Gigatonnen CO<sub>2</sub>) zu<sup>314</sup>:

780

|      |      |
|------|------|
| 2024 | 0,60 |
| 2025 | 1,17 |
| 2026 | 1,71 |
| 2027 | 2,21 |
| 2028 | 2,67 |
| 2029 | 3,10 |
| 2030 | 3,49 |
| 2031 | 3,85 |
| 2032 | 4,18 |
| 2033 | 4,49 |
| 2034 | 4,78 |
| 2035 | 5,03 |
| 2036 | 5,26 |
| 2037 | 5,47 |
| 2038 | 5,66 |
| 2039 | 5,81 |
| 2040 | 5,95 |
| 2041 | 6,05 |
| 2042 | 6,13 |
| 2043 | 6,18 |
| 2044 | 6,21 |
| 2045 | 6,21 |

Gleicht man diese CO<sub>2</sub>-Mengen des KSG mit den noch verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets ab, ergibt sich folgendes Bild:

781

<sup>314</sup> Zu den zugrundeliegenden Annahmen siehe oben Rn. 760. Es wurde zudem unterstellt, dass in den im KSG zugelassenen Treibhausgasemissionsmengen zu 88% CO<sub>2</sub> enthalten ist, vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 232.

Das deutsche CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine ziemlich wahrscheinliche Einhaltung (83%) der 1,5°C-Grenze war zum 1.1.2024 bereits vollständig aufgebraucht. **782**

Das CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,5°C- Grenze betrug zum Beginn des Jahres 2024 noch gut 0,6 Gt CO<sub>2</sub> und wird Ende des Jahres 2024 ebenfalls aufgebraucht sein. Das gleiche gilt für das CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine ziemlich wahrscheinliche (83%) Einhaltung der 1,6°C-Grenze. **783**

Das deutsche CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine ebenso wahrscheinliche wie unwahrscheinliche (50%) Einhaltung der 1,5°C-Grenze beträgt noch 1,71 Gt CO<sub>2</sub> und wird nach den im KSG festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen mit Ablauf des Jahres 2026 bereits restlos aufgezehrt sein. **784**

Das CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine ziemlich wahrscheinliche (83%) Einhaltung der 1,7°C-Grenze beträgt ab dem 1.1.2024 noch gut 2,2 Gt CO<sub>2</sub>. Auf dem KSG-Pfad wird es ebenfalls in wenigen Jahren, nämlich Anfang 2028, aufgebraucht sein. **785**

Das CO<sub>2</sub>-Restbudget für die wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,7°C-Grenze wird auf dem KSG-Pfad Mitte des Jahres 2032 aufgebraucht sein. **786**

Das vom SRU für die wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,75°-Grenze berechnete CO<sub>2</sub>-Budget von 4,8 Gt CO<sub>2</sub> wird bereits Anfang des Jahres 2035, mithin 10 Jahre vor dem Erreichen von Treibhausgasneutralität, aufgezehrt sein. **787**

Dabei hat das BVerfG zu diesem Budgetwert festgestellt, dass **788**

„der Sachverständigenrat das nationale Restbudget, indem er ihm als Temperaturschwelle 1,75 °C zugrunde gelegt hat, nicht übermäßig streng bestimmt (hat). Die rechtliche Maßgabe lautet, die Erwärmung auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen. Eine Begrenzung bei 1,75 °C liegt danach zwar im Bereich des rechtlich Zulässigen, realisiert aber nicht die aufgegebenen Anstrengung, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen (vgl. auch Art. 2 Abs. 1 lit. a PA). Für eine höhere Schwelle zwischen 1,75 °C und 2 °C gilt das erst recht.“

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 235

Selbst das demnach nur unter großzügigster Betrachtung noch mit dem völker- wie verfassungsrechtlich maßgeblichen Mindestziel einer Begrenzung auf deutlich unter 2°C in Einklang zu bringende CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine lediglich wahrscheinliche (67 %) **789**

Einhaltung der 1,8°C-Grenze (5,56 Gt CO<sub>2</sub>) wird auf dem KSG-Pfad bereits Mitte des Jahres 2038 aufgebraucht sein.

Insgesamt laufen die Festlegungen des KSG ab dem 1.1.2024 auf den Ausstoß von noch über 6,2 Gt CO<sub>2</sub> hinaus. Das überschreitet deutlich die Schwelle für eine wahrscheinliche (67%) Einhaltung von 1,8°C, ebenso die Schwelle für eine ziemlich wahrscheinliche (83%) Einhaltung von 1,9°C. Es ermöglicht noch nicht einmal eine ziemlich wahrscheinliche (83%) Einhaltung der völker- wie verfassungsrechtlich ohnehin unzureichenden 2°C-Grenze.

790

Das Budget für eine nur wahrscheinliche (67%) Einhaltung der 1,5°C-Grenze von 0,61 Gt CO<sub>2</sub> wird mit dem Gesamtausstoß von 6,2 Gt CO<sub>2</sub> um mehr als das zehnfache (!) überschritten. Selbst das Budget für eine ziemlich unwahrscheinliche (17 %) Einhaltung der 1,5°C-Grenze wird im Jahr 2042 überschritten werden.

791

Es ist schlicht nicht vorstellbar, wie diese Emissionsfestlegungen mit der verfassungsrechtlichen Bemühensverpflichtung aus Art. 20a GG, auf eine Begrenzung von möglichst 1,5°C hinzuwirken, in Einklang stehen sollen.<sup>315</sup>

792

Sie lassen vielmehr nur den Schluss zu, dass der Gesetzgeber das 1,5°C-Ziel aufgegeben hat.

##### **(5) Keine Rechtfertigung der Überschreitungen**

Weder naturwissenschaftliche noch normative Ungewissheiten bei der Ermittlung der nationalen CO<sub>2</sub>-Restbudgets räumen dem Gesetzgeber die Befugnis ein, die ermittelten nationalen CO<sub>2</sub>-Budgets für ein Einhalten der Pariser Temperaturgrenzen in derart drastischer Weise zu überschreiten.

793

So können verbleibende naturwissenschaftliche Unsicherheiten bei der Budgetberechnung die erhebliche bis vielfache Überschreitung der maßgeblich Budgetwerte für das 1,5°C- bzw. deutlich-unter-2°C-Ziel nicht (mehr) rechtfertigen. Dies ergibt sich nicht nur aus dem unter Berücksichtigung des Urteils des EGMR („Schweizer Klimaseniorinnen“) grundlegend enger zu ziehendem Wertungsspielraum des Gesetzgebers. Auch die

794

---

<sup>315</sup> vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 242.

Pflicht aus Art. 20a GG zur ständigen Überwachung und sorgfaltsgemäßen Aktualisierung des Umweltrechts erfordert eine engere Ausrichtung der zugelassenen Emissionsmengen an den verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets als noch zum Zeitpunkt des Klimabeschluss im Jahr 2021.

Denn unterdessen hat der IPCC seinen Sechsten Sachstandsbericht (IPCC AR6) veröffentlicht, dessen erster Teil sich mit den naturwissenschaftlichen Grundlagen des Klimawandels befasst.<sup>316</sup> Dort kommt er zu dem Schluss, dass sich der Klimawandel „schneller und folgenschwerer“ vollzieht als bislang angenommen.<sup>317</sup> Dementsprechend hält auch die Gesetzesbegründung fest:

**795**

„Seit dem Inkrafttreten des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) im Jahr 2019 haben sich die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels erheblich verschärft.“

BT-Drucksache 20/8290, S. 1

Wenn aber Art. 20a GG den Gesetzgeber verpflichtet, bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen – jeweils in Ansehung ihrer Belastbarkeit – zu berücksichtigen,<sup>318</sup> dann muss eine derartige, allgemein anerkannte Verschärfung des Klimasachstands auch eine Verschärfung der Klimaschutzambition in Form einer Reduktion der zulässigen Emissionsmengen nach sich ziehen.

**796**

Zudem wurde in den Jahren 2021-2023 erstmals die sogenannte „weltweite Bestandsaufnahme“ nach Art. 14 des Pariser Übereinkommens durchgeführt („Global Stocktake“). Diese bewertet nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 PA die gemeinsamen Fortschritte bei der Verwirklichung des Zwecks des Pariser Übereinkommens und seiner langfristigen Ziele. Nach Art. 14 Abs. 3 PA dient das Ergebnis der weltweiten Bestandsaufnahme der Unterrichtung der Vertragsparteien für die auf nationaler Ebene zu entscheidende Aktualisierung und Verstärkung ihrer Maßnahmen und ihrer Unterstützung im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen dieses Übereinkommens sowie für die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit bei Klimaschutzmaßnahmen.

**797**

Das Ergebnis der ersten weltweiten Bestandsaufnahme wurde in einem gemeinsamen CMA-Beschluss der Vertragsstaaten auf der UN-Klimakonferenz in Dubai im Dezember

**798**

---

<sup>316</sup> Zusammenfassung und vollständiger Bericht in deutscher Sprache verfügbar unter <https://www.de-ipcc.de/350.php>.

<sup>317</sup> So die Einordnung des Umweltbundesamtes, siehe <https://www.umweltbundesamt.de/themen/ipcc-bericht-klimawandel-verlaeuft-schneller>.

<sup>318</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 229.

2023 festgehalten.<sup>319</sup> Dieser Beschluss stellt einen Konsens aller Vertragsparteien über die bisher im Rahmen des Übereinkommens von Paris erzielten gemeinsamen Fortschritte und über das weitere Vorgehen zur Verstärkung der Maßnahmen und der Unterstützung für eine wirksame Bekämpfung des Klimawandels dar.

Die Vertragsstaaten stellen in diesem Beschluss

799

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

Anlage VB 5, Nr. 24 des Beschlusses, Decision 1/CMA.5, abrufbar unter [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\\_16a01E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf) (eigene Übersetzung)

Zudem äußern die Vertragsstaaten sich

800

„besorgt darüber, dass das Kohlenstoffbudget, das mit dem Erreichen des Temperaturziels des Pariser Abkommens vereinbar ist, jetzt gering ist und rasch erschöpft wird, und erkennen an, dass die historischen kumulativen Netto-Kohlendioxidemissionen bereits etwa vier Fünftel des gesamten Kohlenstoffbudgets für eine 50-prozentige Wahrscheinlichkeit der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C ausmachen.“

Anlage VB 5, Nr. 25 des Beschlusses, Decision 1/CMA.5, abrufbar unter [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\\_16a01E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf) (eigene Übersetzung)

Zur Erinnerung: Das deutsche CO<sub>2</sub>-Restbudget für eine 50-prozentige Wahrscheinlichkeit der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C beträgt ab dem 1. Januar 2024 noch 1,71 Gt CO<sub>2</sub> und wird nach den im KSG festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen mit Ablauf des Jahres 2026 restlos aufgezehrt sein. Legt man die Budgetwerte aufgrund des neuesten wissenschaftlichen Sachstandes auf Grundlage der jüngsten Klimamodelle des AR6-WGIII zugrunde, ist dieses Restbudget sogar zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Verfassungsbeschwerde bereits aufgebraucht.<sup>320</sup>

801

Trotz dieser prekären Ausgangslage bekräftigen die Staaten ihren Willen, die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu erreichen und insbesondere auch das 1,5°C-Ziel weiterzuverfolgen. Die Vertragsstaatenkonferenz

802

---

<sup>319</sup> Decision 1/CMA.5, abrufbar unter [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\\_16a01E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf)

<sup>320</sup> SRU-Stellungnahme vom März 2024, „Wo stehen wir beim CO<sub>2</sub>-Budget? Eine Aktualisierung“, Auszug aus Tabelle 1, S. 3: Hiernach betrug das Restbudget für eine 50-prozentige Wahrscheinlichkeit der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C auf Grundlage von Forster et al. ab dem 1.1.2024 noch 0,1 Gt CO<sub>2</sub>.

„3. *bekräftigt* das Temperaturziel des Pariser Abkommens, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und die Anstrengungen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau fortzusetzen, in der Erkenntnis, dass dies die Risiken und Auswirkungen des Klimawandels erheblich verringern würde;

4. *unterstreicht*, daß die Auswirkungen des Klimawandels bei einem Temperaturanstieg von 1,5 °C wesentlich geringer sein werden als bei 2 °C, und *beschließt*, die Bemühungen um eine Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C fortzusetzen;“

Anlage VB 5, Nr. 3 und 4 des Beschlusses, Decision 1/CMA.5, abrufbar unter [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\\_16a01E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf)

In dem auch von Deutschland mitgetragenen Beschluss zur weltweiten Bestandsaufnahme ist bezeichnenderweise keine Rede davon, dass man theoretisch denkbar auch auf Zielkurs sein könnte, wenn man (willkürlich) annähme, dass sich die vom IPCC ausgewiesenen Budgetwerte wegen der verbleibenden naturwissenschaftlichen Unsicherheiten bei ihrer Ermittlung glücklicherweise als erheblich bzw. (mit Blick auf das 1,5°C-Ziel) um ein Vielfaches höher erweisen als angenommen. Vielmehr wird in schonungsloser Klarheit festgestellt, dass

803

- „menschliche Aktivitäten, vor allem durch die Emission von Treibhausgasen, eindeutig eine globale Erwärmung von etwa 1,1 °C verursacht haben“ (Nr. 15 lit. a des Beschlusses),
- die aktuellen Ziele und Maßnahmen nicht ausreichen, um das Temperaturziel des Pariser Klimaabkommens zu erreichen (Nr. 24 des Beschlusses),
- sich das Zeitfenster für Paris-konforme, ehrgeizigere Ziele und die Umsetzung bestehender Verpflichtungen rasch verkleinert (ebd.) und
- dass im Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen stehende CO<sub>2</sub>-Budget jetzt gering ist und rasch erschöpft wird (Nr. 25 des Beschlusses).

804

Wenn aber der durch Art. 20a GG gewiesene Weg zu global effektivem Klimaschutz derzeit vor allem über das Pariser Klimaabkommen führt,<sup>321</sup> dann kann es dem deutschen Staat nicht gestattet sein, die international mitgetragenen Beschlüsse zu zentralen Mechanismen des Pariser Klimaabkommens wie der weltweiten Bestandsaufnahme und die dort mitgetragenen Bekenntnisse zur bereits erreichten Erwärmung und zur Erschöpfung des CO<sub>2</sub>-Budgets dadurch zu konterkarieren, dass man von alledem auf nationaler

805

<sup>321</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 204.

Ebene plötzlich nichts mehr wissen will und sich auf verbleibende Ungewissheiten bei der Budgetberechnung zurückzieht.

Die vom BVerfG festgestellte internationale Dimension des Art. 20a GG erlaubt es nicht, auf dem internationalen Parkett der jährlichen Vertragsstaatenkonferenzen die Dramatik der sich erschöpfenden CO<sub>2</sub>-Budgets und des nahen Erreichens der Temperaturgrenzen des Pariser Klimaabkommens auf der Grundlage der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse anzuerkennen, aber dann „daheim“ bei der Festlegung Paris-konformer Emissionsmengen im KSG nach dem Motto zu verfahren: „Man weiß ja gar nicht genau, wie groß die verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets eigentlich sind, wird schon gutgehen!“ Ein solches Vorgehen entspricht § 3 des Kölschen Grundgesetzes,<sup>322</sup> nicht aber dem hier maßgeblichen Art. 20a GG des Bonner Grundgesetzes.

806

Auch die erste weltweite Bestandsaufnahme nach Art. 14 PA zwingt daher zu einer Überprüfung der national zugelassenen Emissionsmengen. Vor dem Hintergrund der dort erkannten raschen Erschöpfung des verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets kann diese Überprüfung nur zu einer Verringerung der zugelassenen Treibhausgasemissionen und einer engeren Orientierung an den noch verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets führen.

807

Schließlich haben methodische Verbesserungen bei der Budgetberechnungen unterdessen zu einer Verringerung der Restbudgets geführt,<sup>323</sup> denen der Gesetzgeber durch eine entsprechende Verringerung der zulässigen Gesamtemissionen Rechnung tragen muss. Stattdessen überschreitet er aber selbst die veralteten und überhöhten Budgetwerte bei Weitem.

808

Auch normative Ungewissheiten bei der Ermittlung eines „angemessenen“ Anteils Deutschlands am verbleibenden globalen CO<sub>2</sub>-Budget können keinesfalls ein Überschreiten. Die Ableitung des nationalen Budgets nach Bevölkerungsanteil und unter Vernachlässigung der historischen Emissionen ist im Rahmen des Art. 20a GG die denkbar großzügigste Berechnungsweise für die Bundesrepublik Deutschland.

809

Die Umrechnung des globalen Budgets in ein nationales Budget erfordert Wertungen hinsichtlich einer global gerechten Verteilung des verbleibenden Budgets. Sie ist insofern

810

---

<sup>322</sup> § 3 des Kölschen Grundgesetzes lautet: Et hätt noch immer jot jejange (Wird schon gutgehen), vgl. [https://www.koeln.de/koeln/das-koelsche-grundgesetz-die-11-regeln-der-domstadt\\_paragraph-3\\_L1121331\\_1121322.html](https://www.koeln.de/koeln/das-koelsche-grundgesetz-die-11-regeln-der-domstadt_paragraph-3_L1121331_1121322.html)

<sup>323</sup> siehe oben Rn. 127 ff.

mit normativen Ungewissheiten behaftet. Denn die Aufteilung entsprechend des Anteils Deutschlands an der Weltbevölkerung unter Vernachlässigung der historischen Emissionen vor 2016 ist nicht die einzig denkbare Möglichkeit, das Budget zu verteilen.

In Betracht kommen insbesondere vier weitere Aufteilungskriterien, die der SRU auf-  
führt:<sup>324</sup>

811

1. Relative ökonomische Leistungsfähigkeit: Staaten mit höherer Wirtschaftskraft pro Kopf müssen Emissionen schneller reduzieren als solche mit geringerer Wirtschaftskraft.
2. Historisch kumulativer Anteil pro Kopf: Zusätzlich zur Einwohnerzahl werden die historischen kumulativen Emissionen des Landes auf der Basis zeitübergreifender Nutzungsrechte der Atmosphäre zur CO<sub>2</sub>-Deponierung einberechnet.
3. Entwicklungsrechte („greenhouse development rights“): Um für andere Staaten mit bislang geringerem Entwicklungs- und Wohlstandsniveau fossilbasierte Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb des verbleibenden globalen Budgets zu ermöglichen, müssen Staaten mit einem hohen Bruttoinlandsprodukt (BIP), hohen historischen und unter einem Business-as-usual-Szenario auch weiterhin hohen Emissionen stärker reduzieren.
4. Konstanter Anteil von Emissionen: Die prozentuale Verteilung der Treibhausgase auf heutiger Basis zwischen den Staaten bleibt bei der Emissionsreduktion konstant („grandfathering“). Das bedeutet, dass Staaten mit hohen Emissionen unabhängig von Bevölkerungsgröße und Wohlstand weiterhin mehr ausstoßen dürfen als Staaten mit bisher geringeren Emissionen.

Nach den unter 1. – 3. beschriebenen Ansätzen wäre das deutsche Budget deutlich geringer anzusetzen als in der oben beschriebenen Berechnung des SRU und mitunter längst verbraucht. Nur das vierte Aufteilungskriterium („grandfathering“) würde Deutschland ein noch großzügigeres Restbudget einräumen als die vom SRU angewandte

812

---

<sup>324</sup> SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 48.

Verteilung nach dem nationalen Anteil an der Weltbevölkerung ohne Berücksichtigung der historischen Emissionen.<sup>325</sup>

Das "grandfathering" ist aber international insbesondere gegenüber Entwicklungs- und Schwellenländern nicht vermittelbar. Es widerspricht Art. 2 Abs. 2 PA, das Pariser Übereinkommen, wonach das Pariser Klimaabkommen als „Ausdruck der Gerechtigkeit und des Grundsatzes der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeit“ durchzuführen ist. Dies wirkt sich wiederum auf den Wertungs- und Ermessensspielraum des Gesetzgebers aus, da das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG in seiner notwendigerweise internationalen Dimension nur über gemeinsame internationale Anstrengungen verwirklicht werden kann. Die internationale Klimapolitik führt derzeit fast ausschließlich über das Pariser Abkommen, dessen Bestimmungen daher auch den gesetzgeberischen Spielraum im Rahmen des Art. 20a GG eingrenzen. Ein „grandfathering“ ist daher verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

**813**

Normative Gründe sprechen vielmehr für eine weit stärkere Verantwortung Deutschlands, die zu einer höheren Reduktionslast und damit zu erheblich kleineren Budgets führen müsste als dies bei einer Verteilung nach Kopfteilen unter Vernachlässigung historischer Emissionen der Fall ist. Deutschland ist historisch und aktuell gemessen an seinem Bevölkerungsanteil weit überproportional an der Verursachung der globalen Erderwärmung beteiligt. Deutschland ist historisch betrachtet (Zeitraum: 1850-2018) für 4,6 % der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich. Deutschlands Pro-Kopf-CO<sub>2</sub>-Emissionen lagen 2019 bei 8,5 Tonnen und damit 3,6 Tonnen über dem globalen Durchschnitt.<sup>326</sup> Im Jahr 2018 war Deutschland bei einem Weltbevölkerungsanteil von ungefähr 1,1 % für jährlich 1,8 % der Treibhausgasemissionen verantwortlich.<sup>327</sup>

**814**

Deutschland zählt zudem zu den wohlhabendsten und ökonomisch leistungsfähigsten Nationen und ist daher in der Lage die notwendigen gesellschaftlichen und technologischen Transformationen zügig und dennoch grundrechtsschonend voranzutreiben.

**815**

Nach alledem wäre eine großzügigere Berechnungsweise des verbleibenden nationalen CO<sub>2</sub>-Budgets vor Art. 20a GG nicht zu rechtfertigen.

**816**

---

<sup>325</sup> SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 48, Tz. 26.

<sup>326</sup> BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2021, S. 4.

<sup>327</sup> BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2021, S. 14

Zusammenfassend bleibt daher festzuhalten, dass der noch im Klimabeschluss vom 24. März 2021 für eine Verfassungskonformität der damaligen Emissionsfestlegungen des KSG a.F. tragend herangezogene Verweis auf die „derzeit in der Berechnung des Restbudgets enthaltenen Unsicherheiten“<sup>328</sup> nach – zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Verfassungsbeschwerde – weiteren gut 3 Jahren einer auch vom Gesetzgeber erkannten Verschärfung der Klimakrise, einem zur raschen Budgeterschöpfung eindeutig Stellung beziehenden Beschluss Deutschlands und der übrigen Vertragsstaaten des Pariser Übereinkommens als Ergebnis der ersten weltweiten Bestandsaufnahme im Jahr 2023 und nach einem den Ermessensspielraum des Gesetzgebers engere Grenzen ziehenden EGMR-Urteils vom 9. April 2024 nicht mehr aufrechterhalten werden kann.

Art. 20a GG fordert eine Ambitionssteigerung. 818

### **cc. Zwischenergebnis**

Die Regelungen des KSG zu den zulässigen Emissionsmengen verletzen die aus Art. 20a GG folgende Pflicht zur Berücksichtigung des verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets für die Einhaltung der Pariser Temperaturgrenzen, weil sie mangels Übernahme von Reduktionsdefiziten in den Zeitraum nach 2040 gemäß § 4 Abs. 2 KSG schon keine Begrenzung der Treibhausgasemissionen auf ein bestimmtes Maß gewährleisten. Sieht man von diesem grundlegenden Defizit ab und unterstellt eine Reduktion entsprechend der festgelegten und noch festzulegenden Jahresemissionsgesamtmengen, stellt sich das durch das KSG zugelassene CO<sub>2</sub>-Budget als gegen Art. 20a GG verstoßende Missachtung aller mit den Temperaturgrenzen des Pariser Klimaabkommens noch vereinbaren CO<sub>2</sub>-Budgets dar. 819

### **c. Verletzung von Art. 80 Abs. 1 GG und des Vorbehalts des Gesetzes**

Die eingriffsähnlich vorwirkenden Regelungen über die zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen für den Zeitraum 2031-2040 verstoßen gegen Art. 80 Abs. 1 GG und den verfassungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes. 820

Nach § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG überführt die Bundesregierung zum Zweck der sektorübergreifenden mehrjährigen Gesamtrechnung durch Rechtsverordnung im Jahr 2024 die 821

---

<sup>328</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 237.

prozentualen jährlichen Minderungsziele für den Zeitraum 2031-2040 in Jahresemissionsgesamtmenen, die in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinken.<sup>329</sup>

Bei dieser „Überführung“ in Jahresemissionsgesamtmenen handelt es sich nicht – wie man zunächst meinen könnte – um eine bloße Umrechnung der prozentual angegebenen gesetzlichen jährlichen Minderungsziele nach Anlage 3 in absolute jährliche Jahresemissionsgesamtmenen. Vielmehr wird die Bundesregierung ermächtigt, die Jahresemissionsgesamtmenen abweichend von den gesetzlich geregelten jährlichen Minderungszielen festzulegen.

822

Dies ergibt sich zum einen daraus, dass die Vorgabe des KSG a.F., wonach die Bundesregierung Jahresemissionsmenen durch Rechtsverordnung „im Einklang (...) mit den jährlichen Minderungszielen“ festzulegen hatte,<sup>330</sup> in der Novelle für die Festlegung der Jahresemissionsgesamtmenen gestrichen wurde. Nach § 4 Abs. 4 Satz 2 KSG müssen die Jahresemissionsgesamtmenen nur noch im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele des KSG und den unionsrechtlichen Anforderungen. Zum anderen wäre ansonsten der Zusatz in § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG überflüssig, wonach die Jahresemissionsgesamtmenen in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten abzusinken haben. Denn bei einer Bindung der Bundesregierung an die gleichmäßig ansteigenden jährlichen Minderungsziele, wäre ein gleichmäßiges Absinken der Jahresemissionsgesamtmenen bereits sichergestellt.

823

§ 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG räumt daher der Bundesregierung nun das Recht ein, ohne parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren per Rechtsverordnung mit bloßer Zustimmung des Bundestages, die überdies fingiert wird, wenn sich der Bundestag nach Ablauf von sechs Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst hat (§ 4 Abs. 4 Satz 3-4 KSG), von dem gesetzlich durch jährliche Minderungsziele festgelegten Emissionsminderungspfad abzuweichen. Der mit dem KSG a.F. eingeführte Schutz des demokratisch legitimierten Reduktionspfads vor nachträglicher exekutiver Umgestaltung durch die Bindung an die gesetzlichen jährlichen Minderungsziele wurde aufgegeben.

824

---

<sup>329</sup> § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG.

<sup>330</sup> § 4 Abs. 1 Satz 7 i.V.m. § 4 Abs. 6 Sätze 1 und 2 KSG a.F.

Dabei war die unmittelbar durch den Gesetzgeber vorgenommene Regelung der jährlichen Minderungsziele Schutz im KSG a.F. eine direkte Reaktion auf den Klimabeschluss des BVerfG. Sie hat ihre Grundlage im verfassungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes:

825

„Die Aufteilung der Emissionsvermeidungsverantwortung könnte in der Schlussphase der Klimaschutzanstrengungen nach 2030 mit tiefen Grundrechtseingriffen verbunden sein (vgl. Kment, NVwZ 2020, 1537 <1540>) und bedarf daher einer gesetzlichen Grundlage (vgl. auch Franzius, EnWZ 2019, 435 <437>); gerade das Gesetzgebungsverfahren schafft die verfassungsrechtlich erforderliche Transparenz und gestattet einen öffentlichen Meinungs austausch darüber, wie die Reduktionslasten nach 2030 verteilt werden sollen.“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 262).

Diese Funktionen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens kann die in § 4 Abs. 4 Sätze 3-4 KSG vorgesehene bloße Zustimmungspflicht des Bundestages, die überdies fingiert wird, wenn sich dieser sechs Sitzungswochen nach Eingang der Rechtsverordnung nicht mit dieser befasst, nicht ersetzen.<sup>331</sup> Der besonders hohen Bedeutung der Festlegung von Jahresemissionsgesamtmen gen wird eine bloße Beteiligung des Bundestags nicht gerecht.<sup>332</sup> Die schlichte Parlamentsbeteiligung kann ein Gesetzgebungsverfahren, dessen besondere Öffentlichkeitsfunktion gerade ein gewichtiger Grund für die Anwendung des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts ist, nicht ersetzen.<sup>333</sup>

826

Die Verordnungsermächtigung kann auch deswegen vor Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG keinen Bestand haben, weil sie das Ausmaß der Ermächtigung nicht hinreichend bestimmt regelt. Das BVerfG hält im Klimabeschluss hierzu fest:

827

„Generell verlangt Art. 80 Abs. 2 Satz 1 GG unter anderem die Bestimmung des Ausmaßes der Verordnungsermächtigung im Sinne quantitativer Begrenzung (vgl. Reimer, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 9 Rn. 72). Hier ist gerade die Bemessung der weiteren Jahresemissionsmen gen für die Zeit nach 2030 von besonders großer Bedeutung für die Verwirklichung der Grundrechte.“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 262)

§ 4 Abs. 4 Satz 1 KSG gibt der Bundesregierung aber nur auf den Weg, dass die Jahresemissionsgesamtmen gen in „grundsätzlich“ gleichmäßigen Schritten abzusinken haben. Das wird man so zu verstehen haben, dass die Bundesregierung ermächtigt wird,

828

<sup>331</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 265.

<sup>332</sup> ebd.

<sup>333</sup> ebd.

ausnahmsweise auch ungleichmäßige Schritte, also Kombinationen aus stagnierenden und abrupt absinkenden Schritten, vorzusehen. Die Ermächtigung enthält sich aber jedes Hinweises darauf, welche Art von Ausnahmefall ein solch ungleichmäßiges Vorgehen rechtfertigen würde.

Zudem könnte das Wort „grundsätzlich“ auch so zu verstehen sein, dass es genügt, dass im Zeitraum 2031-2040 überwiegend in gleichmäßigen Schritten abgesenkt wird und nur in einzelnen Jahren eine abruptere Absenkung vorgenommen wird – also die ungleichmäßige Absenkung im Zeitraum 2031-2040 lediglich quantitativ die Ausnahme bleiben muss, nicht aber durch besondere außergewöhnliche Sachgründe gerechtfertigt sein muss. Dass gerade die Ermächtigung zu einer besonders grundrechtsgefährdenden ausnahmsweisen abrupten Absenkung der zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen durch den Gesetzgeber nicht näher eingegrenzt wird, ist mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, der auch Ausdruck des Vorbehalts des Gesetzes ist, nicht vereinbar.

829

Die KSG-Novelle bedeutet damit auch einen erheblichen demokratischen Rückschritt gegenüber dem KSG a.F., der vor Art. 80 Abs. 1 GG und dem Vorbehalt des Gesetzes nicht bestehen kann. Die Verteilung von Reduktionsanstrengungen und Freiheitschancen im Zeitraum 2031-2040 ist nun nicht mehr der gesetzlichen Regelung durch das Parlament vorbehalten, sondern wird im Wesentlichen in die Hände der Bundesregierung gelegt.

830

Auch die Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 3 KSG zur Änderung der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2021-2030 verstößt nach den ausgeführten Maßgaben gegen Art. 80 Abs. 1 GG und den Vorbehalt des Gesetzes. Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 KSG wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Jahresemissionsgesamtmengen in Anlage 2 mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern. Im Gegensatz zur Ermächtigung nach § 4 Abs. 4 KSG fehlt hier sogar die einschränkende Maßgabe, dass die Jahresemissionsgesamtmengen in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinken müssen. Der Bundesregierung ist bei ihrer Abänderung der Anlage 2 nach § 4 Abs. 3 Satz 2 KSG nur noch an die Erreichung der Klimaschutzziele (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG) und die unionsrechtlichen Anforderungen gebunden. Zwar enthielt schon § 4 Abs. 5 KSG a.F. (2021) eine entsprechende Verordnungsermächtigung. Diese bezog sich allerdings auf die Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren. Dennoch sah sich schon diese Regelung zu Recht in der Literatur verfassungsrechtlichen Bedenken wegen der quantitativen

831

Unbestimmtheit der Ermächtigung ausgesetzt.<sup>334</sup> Erst recht greifen diese verfassungsrechtlichen Bedenken nun gegenüber § 4 Abs. 3 KSG durch, der nicht nur die Emissionsmengen einzelner Sektoren, sondern sogar die sektorübergreifenden Jahresemissionsgesamtmenen zur kurzfristigen Disposition der Bundesregierung stellt.

Mit der eigenartigen Konstruktion, zunächst durch den Gesetzgeber die Jahresemissionsgesamtmenen bzw. die jährlichen Minderungsziele unmittelbar selbst festzulegen und dann der Bundesregierung in § 4 Abs. 2 und 3 KSG zu gestatten, durch die Hintertür des Verordnungsweges hiervon wieder abzurücken, geht die Orientierungsfunktion des gesetzlichen Emissionsminderungspfad vollends verloren. Denn wer im KSG nach Orientierung sucht, welche Reduktionsanstrengungen in welchen Bereichen in Zukunft auf die Gesellschaft zukommen, wird nicht nur nicht fündig, sondern regelrecht in die Irre geführt: Der Orientierungssuchende findet in Anlage 2a jährliche sektorbezogene Emissionsmengen bis zum Jahr 2030 vor, die aber nicht mehr maßgeblich sind, da es nur noch auf die Gesamtmenen des Jahrzehnts ankommt. Er findet in Anlage 2 Jahresemissionsgesamtmenen vor, die aber jederzeit durch die Bundesregierung kurzfristig verändert werden können. Er findet in Anlage 3 jährliche Minderungsziele bis zum Jahr 2040 vor, die aber für die noch festzulegenden Jahresemissionsgesamtmenen nicht maßgeblich sind. Schließlich findet in der im Jahr 2024 zu erlassenen Rechtsverordnung der Bundesregierung einen weiteren, vom gesetzlichen Minderungspfad des KSG aber möglicherweise abweichenden Minderungspfad in Gestalt von Jahresemissionsgesamtmenen für die Jahre 2031-2040 vor. Auch dieser ist aber nicht maßgeblich, sondern geht in der nunmehr einzig maßgeblichen sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung auf. Es ist noch nicht einmal gewährleistet, dass die in der Rechtsverordnung festgelegten Jahresemissionsgesamtmenen in der Summe zutreffen, denn sollte es über § 4 Abs. 2 KSG zu einer Anrechnung von Minderungsdefiziten aus der Dekade bis 2030 kommen, wären die Jahresemissionsgesamtmenen der Rechtsverordnung nicht mehr aktuell. Eine Aktualisierungspflicht enthält das KSG insoweit nicht. Es gibt also nicht nur keinen transparenten und verbindlichen Minderungspfad mehr. Es existiert noch nicht einmal mehr eine transparente Angabe über die tatsächliche Größe des ohnehin zur Orientierungstiftung nicht geeigneten „Emissionstopfs“ für die Jahre 2031-2040.

832

---

<sup>334</sup> Fellenberg/Guckelberger/v. Weschpfennig, 1. Aufl. 2022, KSG § 4 Rn. 13.

Es wird deutlich: Das KSG stiftet keine Orientierung mehr, es erzeugt Verwirrung – eine Verwirrung, die verfassungsrechtlich untragbar ist. 833

#### **d. Ergebnis zu 2.**

Nach alledem findet die eingriffsähnliche Vorwirkung der nach § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 i.V.m. Anlage 2 KSG sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG in den 20er und 30er Jahren zulässigen Treibhausgasemissionsmengen im Grundgesetz keine Rechtfertigung. 834

Die eingriffsähnliche Vorwirkung ist unverhältnismäßig, weil es erstens an dem zur Grundrechtsschonung erforderlichen verbindlichen und differenzierten Emissionsminderungspfad fehlt, zweitens der mit der Novelle geschaffene Rechtsrahmen keine möglichst frühzeitige Einleitung des Übergangs zur Treibhausgasneutralität gewährleistet, sondern zur struktureller Prokrastination von Klimaschutzmaßnahmen führt, drittens eine Umsetzung beschlossener Klimaschutzmaßnahmen gesetzlich nicht sichergestellt ist und, viertens, der potentiell orientierungsstiftende Inhalt des Klimaschutzprogramms durch starre Beschlussfristen und fehlende tatsächliche Aktualisierungen entwertet wird. 835

Zudem verstoßen die eingriffsähnlich vorwirkenden Regelungen über die in den 20er und 30er Jahren zugelassenen Emissionsmengen unter Berücksichtigung der weiteren bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 hinzukommenden Emissionsmengen gegen die Pflicht aus Art. 20a GG zur Berücksichtigung maßgeblicher nationaler CO<sub>2</sub>-Restbudgets. 836

Schließlich liegt ein Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 GG und den Vorbehalt des Gesetzes darin, dass die Bundesregierung nunmehr in § 4 Abs. 4 KSG ermächtigt wird, die Jahresemissionsgesamtmengen der Jahre 2031-2040 abweichend von den jährlichen Minderungszielen der Anlage 3 KSG festzulegen und hierbei im nicht näher umrissenen Ausnahmefall auch abrupte Absenkungsschritte vorsehen darf. 837

#### **3. Ergebnis zu I.**

§ 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 i.V.m. Anlage 2 KSG sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG greifen wirken in unverhältnismäßiger Weise auf die grundrechtlich umfassend geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden vor. Das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung ist verletzt. 838

## II. Verletzung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit

Die Novelle des KSG verletzt die Beschwerdeführenden zudem in ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 8 EMRK. 839

Das BVerfG hat festgehalten, dass 840

„(d)er Staat (...) durch das Grundrecht auf den Schutz von Leben und Gesundheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels verpflichtet (ist). Er muss dem erheblichen Gefahrenpotenzial des Klimawandels durch Maßnahmen begegnen, die in internationaler Einbindung dazu beitragen, die menschengemachte Erwärmung der Erde anzuhalten und den daraus resultierenden Klimawandel zu begrenzen.“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 144)

Dieser Schutzpflicht wird der Staat mit dem novellierten Klimaschutzgesetz nicht mehr gerecht. 841

Zwar hat das BVerfG noch im Klimabeschluss eine Schutzpflichtverletzung mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verneint. Es führte aus: 842

„Dass die Gesundheitsfolgen einer Erderwärmung um 2 °C und des entsprechenden Klimawandels in Deutschland nicht durch ergänzende Anpassungsmaßnahmen verfassungsrechtlich hinreichend gelindert werden könnten, ist nicht zu erkennen (oben Rn. 163 ff.). Zwar könnte dem Gesundheitsschutzgebot durch Anpassungsmaßnahmen kaum Genüge getan werden, wenn der Gesetzgeber dem Klimawandel freien Lauf ließe (oben Rn. 157); das ist aber nicht der Fall.“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 167)

Diese Rechtsprechung, wonach auch eine gegen das Pariser Klimaabkommen verstößende Erderhitzung von 2°C mit Blick auf das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit schutzpflichtkonform ist, kann aber nach dem Urteil des EGMR vom 9. April 2021 keinen Bestand haben. Der EGMR hat festgehalten, dass Artikel 8 EMRK 843

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

(Rn. 519 des Urteils).

Zu den hieraus erwachsenden positiven Verpflichtungen der Vertragsstaaten zählt nach Feststellung des EGMR die 844

„Festlegung eines Zeitplans für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets für denselben Zeitraum oder einer anderen gleichwertigen Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels.“

(Rn. 550 Buchst. a des Urteils).

Die Emissionsfestlegungen zur Wahrung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit müssen also „im Einklang“ mit den übergeordneten nationalen oder globalen Klimaschutzverpflichtungen stehen, was im Falle Deutschlands verfassungs-, völker- und bundesrechtlich bedeutet, dass sie im Einklang mit der Einhaltung der Temperaturgrenzen des Pariser Klimaabkommens stehen müssen. 845

Hinter diesen völkerrechtlichen Vorgaben des EGMR zur Paris-konformen Begrenzung der nationalen Treibhausgasemissionen kann auch die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes nicht zurückbleiben. Ohnehin scheint die nicht weiter belegte Annahme kaum plausibel, dass der Staat allein durch ergänzende Anpassungsmaßnahmen die schwerwiegenden Auswirkungen einer weiteren Erderhitzung bis 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau allein durch Anpassungsmaßnahmen schutzpflichtkonform lindern kann. Angesichts der bereits präsenten schweren Auswirkungen einer derzeitigen globalen Erwärmung von etwa 1,1°C fällt es schwer anzunehmen, dass „ergänzende Anpassungsmaßnahmen“ die Gesundheitsfolgen einer Erhitzung um weitere 0,9°C verfassungsrechtlich hinreichend lindern können. Zudem ist der Rechtsrahmen des KSG nicht einmal geeignet, einen angemessenen Beitrag zur Begrenzung der Erderhitzung auf 2°C zu leisten.<sup>335</sup> 846

Im Ergebnis ist damit hinsichtlich der insgesamt zulässigen Emissionsmengen ein Gleichlauf der Klimaschutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 20a GG hergestellt. Beide verpflichten zur Erreichung von Treibhausgasneutralität unter Wahrung eines Paris-kompatiblen CO<sub>2</sub>-Budgets. 847

Wie bereits oben dargestellt ist nach Maßgabe des EGMR der dabei bestehende Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers reduziert.<sup>336</sup> Diese Einengung des 848

---

<sup>335</sup> siehe ausführlich oben Rn. 640 ff.

<sup>336</sup> Siehe auch Calliess/Täuber, Klimaklagen nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2024, 945 (953 f.).

Einschätzungsspielraum zwingt unter Berücksichtigung einer allgemein beobachteten und auch vom Gesetzgeber erkannten Verschärfung der Auswirkungen der Erderhitzung allein in den letzten Jahren seit Inkrafttreten des KSG a.F. im Jahr 2019 und der ersten weltweiten Bestandsaufnahme nach Art. 14 PA im Jahr 2023, in Zuge derer eine rasche Erschöpfung des verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets festgestellt wurde, zu einer substantiellen Verringerung der im KSG zugelassenen Treibhausgasemissionen.

Zudem wird selbst nach den vom BVerfG im Klimaschutzbeschluss aufgestellten Maßstäben die Novelle des KSG der Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht mehr gerecht. Das BVerfG hält fest:

849

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

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 155

Das Schutzkonzept des novellierten KSG ist demnach ungeeignet zur Schutzpflichtenerfüllung, weil es eben nicht mehr auf Treibhausgasneutralität zielt.

850

Das Ziel der Treibhausgasneutralität steht zwar nach wie vor im Gesetz (§ 3 Abs. 2 KSG). Allein die Formulierung eines Ziels stellt aber noch kein „Schutzkonzept“ dar. Wie oben bereits dargestellt, wird das Treibhausgasneutralitätsziel in § 3 Abs. 2 KSG im Schutzkonzept des novellierten KSG durchgängig ausgeklammert. Das Klimaschutzprogramm reicht nach § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 KSG nur noch bis zum 88%-Ziel im Jahr 2040. Der Nachsteuerungsmechanismus nach § 8 KSG läuft im Jahr 2040 einfach aus.

851

Zudem bewegt sich das novellierte KSG – anders als noch § 8 KSG a.F. – nunmehr allein in der Welt der Projektionen und Prognosen. Die Bundesregierung genügt ihren Pflichten zum Maßnahmenbeschluss nach §§ 8, 9 KSG, wenn diese prognostisch geeignet sind, die Einhaltung der summierten Jahresemissionsgesamtmengen sicherzustellen. Selbst wenn dieses Regelungskonzept auf den Zeitraum 2041-2045 und das Ziel der Treibhausgasneutralität 2045 ausgedehnt würde, wäre mithin nicht gewährleistet, dass Treibhausgasneutralität tatsächlich erreicht würde. Denn wenn die Prognose nicht aufgeht und im Jahr 2045 keine Treibhausgasneutralität erreicht wird, steht kein Mechanismus bereit, der die Bundesregierung zu weiteren Maßnahmen verpflichten würde, um das Ziel zu erreichen. Bei Luftqualitätsgrenzwerten gibt es die Regelung, dass bei einer

852

Grenzwertverletzung die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans geeignet sein müssen, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten (§ 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG). Eine vergleichbare Regelung mit Blick auf die mögliche Verfehlung des Ziels der Treibhausgasneutralität fehlt.

Das KSG gewährleistet mithin auch an dieser Stelle nur prognostischen, keinen tatsächlichen Grundrechtsschutz.

853

### **III. Ergebnis und Zusammenfassung zur Begründetheit**

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

854

Die angegriffenen Vorschriften der KSG-Novelle verletzen die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer in ihrem verfassungsmäßigen Recht auf intertemporale Freiheits-sicherung und in ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.

855

Die § 4 Abs. 1 Sätze 1-3 KSG i.V.m. Anlage 2 sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 KSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG sowie Anlage 3 wirken in eingriffsähnlicher Weise auf die grundrechtlich geschützte Freiheit vor. Die Gefahr, künftig aus heutiger Sicht unzumutbare Grundrechtsbeeinträchtigungen hinnehmen zu müssen, ist aufgrund erheblich verringerter CO<sub>2</sub>-Restbudgets sogar noch größer als noch zur Zeit des Klimabeschlusses vom 24. März 2021.

856

Diese vergrößerte Gefahr trifft auf einen durch die Novelle erheblich abgeschwächten Rechtsrahmen. Der verbindliche nach Sektoren und Jahren differenzierte Emissionsminderungspfad wurde abgeschafft, der Prokrastination von Klimaschutzmaßnahmen durch zahlreiche Weichenstellungen Vorschub geleistet, die tatsächliche Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen nicht gewährleistet und das Klimaschutzprogramm als potenziell orientierungstiftendes Schlüsseldokument der Klimaschutzpolitik entwertet.

857

Zudem verstoßen die Regelungen über die zulässigen Gesamtemissionen gegen die Pflicht aus Art. 20a GG zur Wahrung Paris-konformer CO<sub>2</sub>-Restbudgets. Sämtliche maßgeblichen Budgetwerte werden mindestens erheblich, teils um ein Vielfaches überschritten.

858

Des Weiteren verstößt die Einbindung der Bundesregierung als Verordnungsgeber bei der Festlegung künftiger Jahresemissionsgesamtmengen gegen Art. 80 Abs. 1 GG i.V.m. dem Vorbehalt des Gesetzes.

859

Schließlich stellt die Missachtung sämtlicher maßgeblicher CO<sub>2</sub>-Restbudgets auch einen Verstoß gegen die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG dar. Dieser Schutzpflicht wird der Staat mit der Novelle zudem deshalb nicht gerecht, weil das Schutzkonzept nicht mehr auf die Erreichung von Treibhausgasneutralität ausgerichtet ist.

860

## E. Anträge

Es wird beantragt, wie folgt zu erkennen:

861

§ 4 Abs. 1 i.V.m. 2, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3, Abs. 4 i.V.m. Anlage 2 und 3, § 5a Sätze 1-3, § 8 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4, § 9 Abs. 1 Sätze 1-3 und 5 Bundes-Klimaschutzgesetz sind mit den Grundrechten unvereinbar.

### Anlagenverzeichnis:

1. Vollmachten (Anlage VB 1)
2. Lesefassung zu Regierungsentwurf und parlamentarische Änderungen der Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes (Anlage VB 2)
3. Leistungsbeschreibung zu den Projektionsdaten des Umweltbundesamts vom 14. März 2024 (Anlage VB 3)
4. Stellungnahme des SRU zur Budgetaktualisierung vom März 2024 (Anlage VB 4)
5. Beschluss zur weltweiten Bestandsaufnahme, Decision 1/CMA.5 (Anlage VB 5)
6. Projektionsdaten 2024 des Umweltbundesamts (Anlage VB 6)
7. Expertenrat für Klimafragen: Überprüfung der Projektionsdaten 2024 (Anlage VB 7)
8. Satzung des Beschwerdeführers zu 1) (Anlage VB 8)
9. Übersicht der seit Beschluss des Klimaschutzprogramms 2023 entfallenen Maßnahmen (Anlage VB 9)

Professor Dr. Remo Klinger  
Rechtsanwalt

Lukas Rhiel  
Rechtsanwalt