

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit *¹
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn *
Séverin Pabsch
André Horenburg

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

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

1 BvR 288/20

In der Verfassungsbeschwerde

Luisa Neubauer et. al.
/RAe Günther Partnerschaft/

09.02.2021
00362/19 /R /R
Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki
Durchwahl: 040-278494-11
Email: drzewiecki@rae-guenther.de

erlauben sich die Beschwerdeführer (Bf.) eine Stellungnahme zu dem Schriftsatz der

- a) der Bundesregierung (Prof. Dr. Joachim Wieland) vom 30.10.2020 und
- b) des Deutschen Bundestages (Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold) vom 27.10.2020

Es handelt sich dabei vor allem um Aktualisierungen zur Sach- und Rechtslage, sowie eine (begrenzte) Reaktion auf die rechtlichen Darlegungen.

Inhalt

I.	Die Erwiderungen	2
II.	Zum Sachverhalt	4
1.	Lücken im Vortrag des Bundestags und der Bundesregierung	4
2.	Aktualisierungen	5

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße¹ Fern- und S-Bahnhof Dammtor¹ Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

3.	Aktuelle Vergleiche zu COVID 19	8
4.	Zu den (angeblichen) Instrumenten des Grundrechtsschutzes.....	9
5.	Der Bf. zu 6) (Art. 14 GG).....	11
III.	Rechtliches	12
1.	Ergänzung zum Einfluss der EMRK.....	12
2.	Urteile der Französischen Gerichtsbarkeit.....	16
3.	Rechtlicher Maßstab.....	20
IV.	Zu den Anträgen	29

I. Die Erwiderungen

Bundesregierung und *Bundestag* sind der Auffassung, die Verfassungsbeschwerden seien unzulässig und unbegründet. Während der *Bundestag* eine relativ ausführliche Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit vorlegt, belässt es die *Bundesregierung* bei allgemeineren Ausführungen.

Beide sind sich einig, dass es an einer eigenen rechtlichen Betroffenheit der Bf. fehlt. Sie sind sich auch einig, dass es beim Klimaschutz als globales und kumulatives Phänomen vor allem auf internationale (diplomatische) Anstrengungen ankommt, (vor allem *Bundesregierung*, etwa S. 24, 27, 29 ff.: S. 30: so sei eine „isolierte Betrachtung von nationalen Ansätzen und internationalen Ansätzen nicht möglich“) und im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Schutzpflicht des Staates darauf „welche Möglichkeiten die Bundesrepublik hat, den weltweiten Treibhausgasanstieg zu begrenzen“ (*Bundestag*, S. 11 unten), dass diese Möglichkeiten eben aufgrund des geringen Emissionsanteils von Deutschland beschränkt seien, und Schutz vor den Folgen des Klimawandels und im Übrigen auch durch die Anpassung an den Klimawandel erfolgen könne und müsse (*Bundestag* S. 17).

Beide sind sich auch einig, dass sich aus dem auch die Bundesrepublik bindenden völkerrechtlichen Abkommen, dem Paris Übereinkommen von 2015 keine Erfolgspflicht ableiten ließe, die Vertragsparteien seien „nur verpflichtet, (auf das Ergebnis) gerichtete Maßnahmen zu ergreifen“ (*Bundesregierung* S. 28). Aus der EMRK ergebe sich nichts Weiteres als aus den deutschen Grundrechten.

Der *Bundestag* ist der Auffassung, dass ein Anspruch auf Schutz wegen unechtem Unterlassen aus Art. 2 Abs. 2 GG bestehen könnte (S. 11), dass aber im konkreten Fall ein Anspruch auf weitergehende Reduzierung von Treibhausgas (THG)Emissionen oder das Verbot der Übertragung von Emissionszuweisungen an andere EU Mitgliedstaaten nicht besteht. Ein (weitergehender) Anspruch aus Art. 2 Abs. 2 i.V.m. 20 a GG komme nicht in Betracht, Art. 20 a GG beschränke sich in seiner Wirkung auf den „Auftrag zu Gesetzgebung“ – es gebe keinen Anspruch auf ein bestimmtes Schutzniveau (S.25). Es bestehe auch kein Anspruch auf die Darlegung der den gesetzlichen Maßnahmen zugrunde liegenden Prognosen (S. 19), weil der Gesetzgeber schon grundsätzlich nicht verpflichtet sei, seine Gesetze zu begründen. Auch die Menschenwürde (Art. 1 GG) könne nicht verletzt sein, ein Recht auf ein ökologisches Existenzminimum bestehe schon grundsätzlich nicht (S. 27) – jedenfalls könne eine Schutzpflicht hier nicht weiterreichen als ein Schutzanspruch auf Grundlage von Art. 2 Abs. 2 GG. Eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 sei ausgeschlossen. Bei den Hoferben ergebe sich das bereits aufgrund mangelnden Schutzbereiches. Bei dem Bf. zu 6 sei zwar von gegenwärtigen Grundrechtsbeeinträchtigungen, also einer Betroffenheit seines landwirtschaftlichen Hofes auszugehen, es liege aber keine individuelle Betroffenheit vor – er unterscheide sich nicht aufgrund „individualisierender Merkmale“ von der Allgemeinheit (S. 32).

Die *Bundesregierung* trägt vor, Schutzpflichten bestünden zwar aus Art. 2 Abs. 2 GG, es gebe aber keinen „gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Sicherung konstanter klimatischer Rahmenbedingungen“ (S. 22). Die Bf. hätten nicht vorgebracht, dass der Gesetzgeber „auf die eine konkrete Schutzgewährung beschränkt sein könnte, deren Erfüllung sie unterlassen haben“ (S. 24) und dass der Gesetzgeber den ihm zustehenden „weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum“ überschritten hätte (S. 26). Die Schutzpflicht könnte das Gericht nicht bestimmen, das Untermaß sei nicht evident verletzt.

Insgesamt wiederholen zwar sowohl *Bundestag* als auch *Bundesregierung* das auch im KSG aufgenommene Ziel, global die Temperaturerhöhung auf deutlich unter 2°C und möglichst unter 1,5°C zu beschränken. Das BVerfG habe aber noch in keiner umweltrechtlichen Konstellation einen Schutzpflichtverstoß angenommen, und dies sei auch im Kontext des globalen Klimawandels nicht anders zu beurteilen. Es gebe mehrere gleichwertige Instrumente, aus denen der Gesetzgeber wählen könne: Reduktion der Emissionen von Treibhausgasen in Deutsch-

land, Anpassung, und diplomatische Bemühungen (*Bundestag*, S. 14) sowie (allerdings nachrangig) ggf. die gezielte Entnahme von Kohlendioxid aus der Atmosphäre zur Erreichung der Treibhausgasneutralität (*Bundesregierung* S. 14). Im Ergebnis stimmen Bundesregierung und Bundestag also den Bf. bei der Zielwahl (am besten 1,5°C) und auch ihrer Betroffenheit zu, meinen aber dennoch, Deutschland müsse keinen IPCC kompatiblen Pfad wie auf S. 126 der Beschwerdeschrift beschrieben wählen. Die Bf. werden also verwiesen auf entweder die Hoffnung, dass andere Staaten viel deutlicher und schneller Treibhausgasemissionen reduzieren und deswegen die schlimmsten Folgen des anthropogenen Klimawandels und das Überschreiten der *Tipping Points* nicht eintreten; oder aber das Weiterleben in einer Welt, in der Grenzen der Anpassung nach unstrittiger Auffassung überschritten sein werden und wo die einzige Lösung zur Abmilderung der schlimmsten Auswirkungen wäre, großskalig Treibhausgase der Atmosphäre wieder zu entziehen (CDR).

II. Zum Sachverhalt

1. Lücken im Vortrag des Bundestags und der Bundesregierung

Es ist auffällig, dass *Bundestag* und *Bundesregierung* zwar den von den Bf. vortragenen Sachverhalt nicht bestreiten, sich aber auch zu den entscheidenden Punkten nicht inhaltlich äußern, die das Schutzniveau bestimmen.

Zwar erkennt der *Bundestag* an, dass die sog. *Tipping Points* (Kippunkte) „bereits bei einer globalen Erwärmung von bis zu 2°C erreicht werden“ könnten (S. 10) sowie dass sich der Gesetzgeber die Ergebnisse des IPCC Berichts zu 1,5° „zu eigen gemacht“ habe, zieht daraus aber keine rechtliche Schlussfolgerung für das Schutzniveau oder das Entscheidungsprogramm des Gerichts. Weder *Bundesregierung* noch *Bundestag* äußern sich zum vorgesehenen Schutzniveau selbst, also dazu, ob und wie der verfolgte Pfad des Gesetzgebers die Grundrechte der Bf. zu schützen vermag. Der rechtlichen Analyse fehlt daher im weiteren Verlauf auch jeder Bezugspunkt. Beide Beteiligte tragen letztlich rein formal vor („angemessener und wirksamer Rechtsgüterschutz“), und vermeiden eine Einschätzung der bereits eingetretenen Folgen und drohenden Gefahren durch den globalen Klimawandel, selbst im Hinblick auf die nach ihrer rechtlichen Auffassung erforderlichen Betrachtung, ob das „Untermaß“ an Schutz erfüllt ist.

Die Frage, ob das Untermaß erfüllt sein kann, wenn das selbstgesetzte Schutzniveau das Überschreiten der Kippunkte wissentlich in Kauf nimmt, und in sehr erheblichem Maß von den (anerkannten) IPCC Reduktionspfaden entfernt ist

(siehe etwa S.75, 116 ff. der Beschwerdeschrift) wird nicht gestellt und nicht beantwortet. Die Frage, ob es dem Untermaß entsprechen *kann*, wenn durch das selbst gesetzte Schutzniveau (der Reduktionspfad) letztlich Millionen von Menschenleben gefährdet werden (vgl. S. 32 f. der Beschwerdeschrift), wird nicht gestellt und nicht beantwortet. Die Frage, welches Schutzniveau denn mithilfe der angeblich gleichwertigen Instrumente Reduktionsleistung, Anpassung und internationale Anstrengungen erreichbar ist, wird nicht gestellt und nicht beantwortet. Beide Stellungnahmen bleiben daher auch dem Gericht die Antwort schuldig, *ob* und *dass* der Gesetzgeber mit dem KSG das gebotene Untermaß gewährleistet.

Allein aus diesem Grund ist aus Sicht der Kläger die Annahme der Beschwerde erforderlich und weiterer Sachvortrag auf Aufforderung des Gerichts notwendig.

Die Bf. haben detailliert und substantiiert vorgetragen, dass jedenfalls das Untermaß an Schutz verletzt ist, weil der Gesetzgeber in sehr erheblichem Maße von jeglichen nationalen Reduktionspfaden abweicht, die nach den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen mit den vom IPCC ermittelten und aggregierten globalen Reduktionspfaden zur Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs zwischen 1,5°C und 2°C kompatibel wären. Dabei sind in diesen aggregierten Reduktionspfaden erhebliche Unsicherheiten bei der Zielerreichungssicherheit bereits berücksichtigt (S. 116 ff. der Beschwerdeschrift). Hierzu verhalten sich weder die *Bundesregierung* noch der *Bundestag* inhaltlich. Vielmehr gehen beide ausschließlich auf die Berechnung des (nicht bindenden) Treibhausgasbudgets ein.

Es fehlt zudem jeglicher Sachvortrag zur Nachvollziehbarkeit der eigenen Ziele und Annahmen zur Wirksamkeit von Maßnahmen sowie zur inneren Logik des KSG (vgl. etwa S. 54 und 55 der Beschwerdeschrift). Es fehlen auch quantitative Angaben dazu, welchen Teil des notwendigen Grundrechtsschutzes die weiteren Instrumente neben eigenen Reduktionsanstrengungen (Anpassung, internationale Anstrengungen) erreichen können.

2. Aktualisierungen

Die Bf. erlauben sich angesichts des verstrichenen Jahres seit Einreichung der Beschwerdeschrift eine kurze Aktualisierung ihres Sachverhalts.

Dies bezieht sich nicht auf den naturwissenschaftlichen Sachverhalt, der nicht ergänzt oder berichtigt wurde. Wie *Frenz* zusammenfasst, besteht „wissenschaftlicher Konsens, dass für zukünftige Generationen die Erde in ihrer heutigen Gestalt

nur bei einer Temperatursteigerung von höchstens 2 Grad, am besten nur von 1, 5°C Grad erhalten bleiben kann“.¹

a) 2020-Ziel des Bundes

Seit Einreichung der Verfassungsbeschwerde hat vor allem die Corona-Pandemie die Gesellschaft beschäftigt. Diese hat u.a. auch dazu geführt, dass das Reduktionsziel der Bundesregierung für 2020 eingehalten wurde, allerdings nur als Punkt-Ziel. Die deutschen Emissionen lagen nach einer Studie der Denkfabrik Agora Energiewende um 42,3 Prozent unter den Emissionen des Referenzjahres 1990.² Die offiziellen Daten gemäß § 10 KSG liegen noch nicht vor.

Die Analyse zeigt allerdings, dass echte Klimaschutzeffekte 2020 nur im Stromsektor aufgetreten sind. Bei Verkehr und Industrie gibt es nach Normalisierung der Wirtschaftstätigkeit keine Anzeichen, dass der Trend fortgesetzt wird.

Eine nachvollziehbare Prognose, wie selbst die aus Sicht der Bf. unzureichenden Ziele des KSG erreicht werden sollen, fehlt.

b) Kohleausstiegsgesetz und andere Gesetzgebung

Das Kohleausstiegsgesetz mit dem zentralen Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG) trat im August 2020 in Kraft.³ Der in Anlage 1 zum Gesetz vorgegebene Stilllegungspfad für Braunkohlekraftwerke bis 2038 sowie der Ausschreibungsmechanismus für Steinkohlekraftwerke ist ein Kompromiss, der sich nicht an den Notwendigkeiten des Treibhausgasbudgets oder an einem Reduktionspfad orientiert. Es stellt – wohl unstreitig – kein Instrument dar, um zumindest in diesem Sektor soweit wie möglich Emissionen zu reduzieren.

Der Bundesgesetzgeber hat im Jahr 2020 das Gebäudeenergiegesetz (GEG) erlassen und zudem eine Novelle des Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) beschlossen, und darin das Bruttostromziel zur Erzeugung aus erneuerbaren Quellen auf 65% bis 2030 erhöht.

Den Bf. ist weiterhin nicht bekannt, dass der Gesetzgeber errechnet oder vorge-tragen hat, welchen konkreten Beitrag die jeweiligen Gesetze und weiteren Einzelmaßnahmen zur Emissionsminderung leisten sollen. Ein Reduktionspfad wie auf S. 126 der Beschwerdeschrift dargestellt, ist nicht eingeschlagen.

¹ Frenz, Klimaschutz und Menschenwürde, UPR 2020, 1/ 3.

² „Die Energiewende im Corona-Jahr: Stand der Dinge 2020“, www.agora-energiewende.de

³ Dazu Kachel/Büchner, Kohleverstromung beenden – KWK flexibilisieren, ZUR 2020, 643.

c) Ziele und Umsetzung auf EU Ebene

Im Hinblick auf das EU Klimaschutzziel und die legislativen Vorgaben ist wie folgt zu aktualisieren:

Das EU-Parlament hat sich für ein EU Klimaschutzgesetz sowie für eine Zielanhebung auf 60% bis 2030 ausgesprochen⁴

Der Europäische Rat hat sich mit Beschluss vom 11.12.2020 inzwischen auf „at least 55% domestic“ geeinigt, also mindestens 55% Reduktion gegenüber 1990⁵:

Das sogenannte Trilog Verfahren zwischen den EU Gremien läuft derzeit zum sog. EU Klimaschutzgesetz (Novelle der EU Governance Verordnung (EU) 2018/1999). Die EU Kommission hat in ihrer Kommunikation einen zeitlichen und inhaltlichen Fahrplan vorgegeben

COM (2020) 690⁶

Ein Vorschlag für über die LULUCF Verordnung hinausgehende Maßnahmen im Bereich Carbon Dioxide Removal (CDR) findet sich nicht.

d) Angemessenheit und Leistbarkeit schnellerer und wirksamerer Reduktion

Das Umweltbundesamt hat erneut eine Zusammenfassung von möglichen und leistbaren Maßnahmen zur Erreichbarkeit eines steileren Reduktionspfads veröffentlicht. Diese zeichnen die auf S. 63 ff. der Beschwerdeschrift bezeichneten Maßnahmen erneut nach, vor allem im EU Kontext⁷, aber auch für Maßnahmen die durch den deutschen Gesetzgeber zu veranlassen wären.

Die weitgehende Regulierungsfreiheit sowie die Möglichkeiten der weitergehenden Regulierung der Treibhausgasemissionen in der Stahl-, Zement- und Chemie-

⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0253_DE.pdf

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>

⁶ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF. Dazu Reese, Das EU Klimagesetz – Nachhaltigkeit durch Umweltpolitikplanungsrecht? ZUR 2020, 641 und Schuelker/Sichla, Das Europäische Klimagesetz – Inhalt, Rechtsfragen, Wirkung, UPR 2021, 1.

⁷ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/w_p_04_paper_raising_the_eu_2030_ghg_emission_reduction_target_with_german-language_summary_rev.pdf

industrie zeichnet die folgende Studie der AGORA Energiewende und des Wuppertal Instituts nach und fordert die EU und den deutschen Gesetzgeber zu entsprechenden Maßnahmen auf.⁸

Die Studie „Klimaneutrales Deutschland“ vom Oktober 2020 schließlich zeigt konkrete, technisch und wirtschaftlich mögliche Maßnahmen auf, um in Deutschland das Zwischenziel von -65% im Jahr 2030 zu erreichen.⁹

Die Bf. ergänzen den Sachverhalt insofern im Hinblick auf S. 63 ff. der Beschwerdeschrift.

Zudem haben die Bf. vorgetragen, dass der Gesetzgeber keine relevanten Gründe hat, so erheblich von den durch den IPCC aggregierten Reduktionspfaden (S. 121 ff. der Beschwerdeschrift) abzuweichen, wie dies derzeit der Fall ist, und dass diese Szenarien sämtlich bereits die technische und wirtschaftliche Machbarkeit einbeziehen. Dies bestätigt der neueste Bericht der Internationalen Energieagentur (IEA) vom Oktober 2020 „World Energy Outlook (WEO) 2020.“¹⁰ Er enthält neben dem „Sustainable Development Scenario“ (SDS) jetzt auch das Net Zero Emissions by 2050 (NZE2050) Szenario. Diese Szenarien zeigen (erneut), dass entsprechende Pfade technisch und wirtschaftlich bei entsprechender politischer Rahmensetzung möglich sind.

3. Aktuelle Vergleiche zu COVID 19

Im Hinblick auf die notwendigen Abwägungen mit anderen Schutzgütern und Grundrechten (S. 124 ff. der Beschwerdeschrift) kann die Aktivität des Gesetzgebers im Angesicht der andauernden COVID 19 Pandemie nicht unberücksichtigt bleiben. Die inzwischen durch den Deutschen Bundestag erlassenen Hilfspakete (Bürgschaften, Bundeshaushalt und Wirtschaftsstabilitätsfonds) haben historische Ausmaße angenommen. Dies ist aus Sicht der Bf. gerechtfertigt, zeigt aber auch auf, dass alle vermeintlichen Hindernisse im Hinblick auf (vermeintliche) Grundrechtseinschränkungen Dritter für einen effektiven Reduktionspfad letztlich überwindbar sind.

⁸ Breakthrough Strategies for Climate-Neutral Industry in Europe, <https://www.agora-energie-wende.de/presse/neuigkeiten-archiv/wie-die-europaeische-stahl-zement-und-chemieindustrie-co2-frei-wird/>

⁹ <https://www.agora-energie-wende.de/veroeffentlichungen/klimaneutrales-deutschland-zusammenfassung/>

¹⁰ <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020/overview-and-key-findings#abstract>

Nach wissenschaftlichen Analysen übersteigen die derzeitigen finanziellen Anstrengungen die Aufgabe der Transition zu einem hier als notwendig vorgetragenen Reduktionspfad weit.¹¹

4. Zu den (angeblichen) Instrumenten des Grundrechtsschutzes

Sowohl *Bundesregierung* als auch *Bundestag* tragen vor, dass als gleichrangige oder (im Hinblick auf internationale Anstrengungen sogar vorrangige) Instrumente zum Schutz der Grundrechte der Bf. sowohl Anpassung als auch internationale Anstrengungen in Betracht kommen. Schon deshalb könne der Gesetzgeber nicht verpflichtet werden, entsprechend der Anträge national die größtmöglichen Treibhausgasreduktionen umzusetzen. *Bundestag*:

„Die Auswahl zwischen und die relative Gewichtung dieser Instrumente ergibt sich nicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Sie obliegt dem Gesetzgeber.“
(S. 14)

„Gesetzgeber und Bundesregierung schulden grundrechtlich aber nicht die Reduktion der nationalen THG-Emissionen in einem bestimmten Umfang, sondern die Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs. (S. 15)“

Neben der Tatsache, dass die Möglichkeit der Schutzzielerreichung durch diese Instrumente in keiner Form quantifiziert oder näher beschreiben wird, ist zunächst das Instrument der **Anpassung** nicht ernsthaft gleichrangig neben die Reduktionsanstrengungen zu stellen.

Die Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist in allen Teilen der Gesellschaft bereits in vollem Gange. Sie ist aber als Schutzinstrument deutlich begrenzt. Da der Sachverhaltsvortrag der Bf. durch *Bundestag* und *Bundesregierung* übernommen wird, und der IPPC in den letzten Sachstandsberichten und dem 1,5°C Bericht die Grenzen der Anpassung sehr deutlich beschreibt, kann Anpassung nur *neben* Reduktionsanstrengungen in beschränktem räumlichen Umfang schützen. Dies gilt umso mehr für die Verhinderung des Eintretens von Kipppunkten – gerade gegen den Kontrollverlust schützt Anpassung gar nicht. Auch hier zeigt sich der wenig in die Tiefe gehende Vortrag beider Stellungnahmen.

Der Vortrag, dass der Gesetzgeber sich für seinen Schutzauftrag auch die **Betätigung im internationalen Umfeld** vornehmen kann, läuft ebenso ins Leere. Die

¹¹ Andijjevic et.al. COVID19 recovery fund dwarf clean energy investment needs, SCIENCE 2020, 298, Vol 370, Issue 6514.

Klimaschutzpolitik werde, so die Bundesregierung „maßgeblich durch außenpolitisches Handeln und internationale Initiativen bestimmt“ (*Bundesregierung*, S. 3). Neben Reduktionsanstrengungen „ebenso gewichtig“ sind nach Auffassung des *Bundestags* (S. 13) „das politische Engagement für und die Beteiligung an gemeinsamen europäischen und internationalen Klimaschutzstrategien (S. 13 f.)“.

Die Bf. haben nicht vorgetragen, dass der deutsche Gesetzgeber allein den Klimawandel aufhalten kann. Sie haben vorgetragen, dass aufgrund der erheblichen Gefahren für Leib und Leben und ihre Menschenwürde im Sinne des ökologischen Existenzminimums eine Phase erreicht ist, in der ein Instrument zur Erfüllung der staatlichen Schutzpflichten klare Schutzeffekte mit sich bringen muss. Mit dem Pariser Übereinkommen ist zum einen der Rahmen für jeden Staat zur Umsetzung seiner eigenen Verpflichtungen gesteckt, zum anderen sind die „diplomatischen Klimaschutzeffekte“ außerhalb eines verbindlichen Mechanismus, etwa im Rahmen des Art. 6. Paris Übereinkommens, vollkommen unquantifiziert und vage.

Das hier in Rede gesetzte „Instrument“ ist im Hinblick auf die notwendige Schutzrichtung ungeeignet, es zeigt nämlich letztlich auf die Schutzpflicht anderer Staaten. Die Bf. richten sich aber gegen den deutschen Gesetzgeber, so wie sich derzeit parallel andere Kläger in anderen Ländern gegen ihre Staaten richten, oder dies auf Ebene des europäischen Menschenrechtsschutzes tun (siehe dazu unten). So wie es das höchste Gericht der Niederlande bereits ausgesprochen hat, gilt auch hier: Jedes Land muss seinen Teil tun. Und dieser Teil ist bestimmbar und durch die Bf. ausreichend bestimmt.

Der Verweis auf internationale, diplomatische Bemühung der Bundesregierung geht überdies schon deshalb fehl, weil auch nach der Konzeption des internationalen Klimaregimes unter der Klimarahmenkonvention die Emissionsreduktionen auf nationaler Ebene stattfinden. Internationale Bemühungen sind zur Ausfüllung der grundrechtlichen Schutzpflichten zwar unerlässlich und bei ihrer Ausfüllung mag der Exekutive auch ein besonders weitreichender Einschätzungsspielraum zustehen (*Bundestag*, S. 30). Sie sind für sich genommen jedoch nutzlos, wenn eine wirksame nationale Emissionsreduktion in jedem Staat unterbleibt.

Die Erkenntnis über eine Komplementarität der Maßnahmen hat daher weder zur Folge, dass sich der grundsätzlich weite außenpolitische Ermessensspielraum auf die gesamte Klimaschutzpolitik erstrecken müsste. So allerdings der *Bundestag*:

„Dementsprechend muss für den gesamten Bereich der Klimaschutzpolitik der außenpolitische Beurteilungsspielraum der Bundesregierung Anwendung finden. (S. 30)“

Diese Behauptung überspannt den in der Gewaltenteilung verankerten Grundsatz. Der bloße Umstand, dass eine Problemstellung internationale Dimensionen aufweist und daher *auch* außenpolitisches Handeln erforderlich macht, kann nicht dazu führen, dass die gesamte Materie und ihre Behandlung auf nationaler Ebene dem außenpolitischen Handeln und damit der diesbezüglich weiten Einschätzungsprärogative der Exekutive zuzuordnen wäre.

Noch folgt aus der Komplementarität von nationalen und internationalen Anstrengungen, dass nicht für jede dieser Maßnahmen jeweils ein grundrechtlich gebotenes Mindestschutzniveau besteht, welches durch zu geringe Anstrengungen unterschritten und die korrespondierende Schutzpflicht somit verletzt werden könne. Die Bundesregierung liefert keine Begründung für die aufgestellte Behauptung, dass der Umstand, dass die effektive Abwehr einer „sehr wahrscheinlich“ eintretenden Gefahr (*Bundestag* S. 11) zwei Maßnahmen gleichzeitig erforderlich macht, dazu führen muss, dass das Unterlassen einer dieser Maßnahmen für sich genommen die bestehenden Schutzpflichten nicht verletzen könne – oder sich ein entsprechendes Mindestschutzniveau für die einzelnen Maßnahmen nicht definieren ließe.

5. Der Bf. zu 6) (Art. 14 GG)

Unter anderem zum Bf. zu 6) wird vorgetragen, er sei in seinem Eigentumsrecht nicht „individualisiert“ betroffen.

Die Nutzung des Eigentums des Bf. zu 6) ist inzwischen durch das Fehlen von Niederschlag und die erhebliche Bodentrockenheit von den Folgen des Klimawandels erheblich betroffen. Das ist Gegenstand des Anhangs Bf. 30. Es handelt sich um eine konkrete und individuelle Darlegung, die auch Prognosen und das konkrete Interesse des Bf. an einem angemessenen Reduktionspfad deutlich macht, ebenso wie die Grenzen der Anpassung. Es soll hier lediglich aktualisiert werden:

2020 ist kein erheblicher Waldbrand eingetreten, die Dürrefolgen und fehlender Niederschlag haben aber zu nachhaltigen Schäden geführt, der Trend mit mehr heißen Tagen setzt sich fort. Die kleineren Stillgewässer in der Region sind dramatisch leergefallen, welche Auswirkungen dies auf die Ökosysteme und den Wald haben wird, ist bislang unklar.

Die Anträge auf Wasserentnahme hat der Betrieb zurückgezogen, weil keine Aussicht auf langfristige Genehmigung bestand, und eine große Investition deshalb zu risikoreich gewesen wäre. Er wird zunächst in Regenrückhaltung investieren, kann aber damit natürlich nur einen kleinen Anteil der Felder bewässern.

Der Betrieb hat in eine Kühlungsanlage für das Milchvieh investiert (Wassernebel). Er befindet sich mitten in dem Prozess der Anpassung, die allerdings natürliche Grenzen hat. Für ihn ist es nicht nachvollziehbar, wie er weitergehend „individualisiert“ betroffen sein müsste, um sich auf seine Grundrechte zu berufen. Rechtlich hierzu unten.

III. Rechtliches

1. Ergänzung zum Einfluss der EMRK

Die Stellungnahmen bestreiten nicht, dass das niederländische Gericht auf Grundlage der Schutzpflichten aus Art. 2 und 8 EGMR eine *eigene Konkretisierung des Schutzniveaus* vorgenommen hat. Dennoch meinen sie, dass sich aus der EMRK bzw. der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) nichts Weitergehendes ergeben könne.

Die Bf. erlauben sich daher einige Ausführungen zur Konkretisierung des gesetzgeberischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums durch die EMRK bzw. den EGMR. Diese Frage ist für die Beschwerde zentral. Die Bf. tragen nämlich vor, dass auch dem Gesetzgeber bei Tenorierung der Anträge ausreichend Spielraum für die Erfüllung der Schutzpflicht verbleibt, während *Bundestag* und *Bundesrat* meinen, eine Konkretisierung der Grenzen der Schutzpflicht durch das Gericht verbiete sich (weil der Gesetzgeber das Untermaßgebot erfüllt).

„Seine grundrechtliche Pflicht, einen angemessenen Mindestschutz vor den Konsequenzen des globalen Temperaturanstiegs auf der Grundlage einer sorgfältigen Tatsachenermittlung und -bewertung zu garantieren, hat der Gesetzgeber erfüllt.“ (*Bundestag* S. 7)

„Der Gesetzgeber muss das Untermaßverbot mit seinen Regelungen beachten. Das Bundesverfassungsgericht kann auf eine Verfassungsbeschwerde hin feststellen, ob das Untermaßverbot beachtet ist. Es ist jedoch nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die grundrechtlichen Schutzpflichten zu konkreten Handlungspflichten des Gesetzgebers umzu-deuten.“ (*Bundesregierung*, S. 20)

Unbestritten ist, dass bei der Auslegung der Grundrechte gem. Art. 1 Abs. 2 GG auch die Maßgaben der EMRK und die in diesem Zusammenhang ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu beachten ist.¹²

Dies gilt auch für die Bewertung der Reichweite des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums zur Ausfüllung der in Rede stehenden grundrechtlichen Schutzpflichten.

Nach der Rechtsprechung des EGMR beinhalten Artikel 2 und 8 EMRK wohl unstrittig positive Pflichten zum Schutz von Leben und Gesundheit sowie ein Recht auf eine gesunde, geschützte Umwelt.¹³

Diese verpflichten den Staat zur Ergreifung *aller* Maßnahmen, die für die Sicherstellung eines *effektiven* Schutzes von Leben und Gesundheit erforderlich sind.¹⁴

Wenngleich auch der EGMR, ihrer Natur als Schutzpflichten entsprechend, den Staaten bei der Ausfüllung dieser Pflichten grundsätzlich einen Ermessensspielraum zugesteht,¹⁵ so bedeutet dies – entgegen der insoweit missverständlichen Darstellung auf S. 15 der Stellungnahme des *Bundestags* – nicht, dass sich die Grenzen dieses Ermessensspielraums des Gesetzgebers einer gerichtlichen Prüfung entziehen. Richtig ist insoweit, dass der EGMR sich bislang nicht mit der Frage nach der Reichweite menschenrechtlicher Schutzpflichten in Bezug auf die Folgen des Klimawandels befasst hat. Dies wird sich in naher Zukunft voraussichtlich ändern (dazu sogleich).

Diesbezüglich beansprucht das von den Bf. etwa auf S. 94 der Beschwerde angeführte Urteil des niederländischen Hoge Raad auch keine autoritative Auslegung der Konvention. Es zeigt aber anschaulich, dass sich unter Zugrundlegung der bestehenden Rechtsprechung des EGMR zu Artikel 2 und 8 EMRK konkrete Maßstäbe für die Bestimmung der Reichweite der (dortigen) gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative in Bezug auf Klimawandel herleiten und die Schutzpflichten somit konkretisieren lassen. Nicht stützen lässt sich dabei der Vortrag der

¹² BVerfG, Beschluss v. 15. März 2018- 2 BvR 1371/13, Rn. 30

¹³ Tatar v. Rumänien, Appl. No. 67021/01, § 107; Önerildiz v. Türkei, Appl. No. 48939/99, §§ 89-90; Budayeva and others v. Russland, Appl. No. 15339/02, §§ 128-133; Cordella and others v. Italien, Appl. No. 54414/13 und 54264/15, §§ 158-160.

¹⁴ Cordella and others v. Italien, Appl. No. 54414/13 und 54264/15, § 173 (*Hervorhebung durch Verf.*)

¹⁵ Budayeva and others v. Russland, Appl. No. 15339/02, § 134

Bundesregierung, wonach der Ermessensspielraum eine Festlegung durch das Gericht gänzlich ausschließt.

Der EGMR erlaubt auf der “margin of appreciation doctrine” nationalen Behörden einen Spielraum im Hinblick auf einige Vorschriften der Konvention. Es handelt sich nicht um ein “Recht” der Vertragsparteien, sondern lediglich eine Auslegungshilfe, die dem völkerrechtlichen Charakter der EGMR Rechnung trägt, sowie dem Grundsatz der Subsidiarität.¹⁶ Die Grundlage dieser (angeblichen) Zurückhaltung des Gerichtshofes ist, dass die Nationalstaaten im Detail die Ausübung von Rechten besser beurteilen und sicherstellen können. Es handelt sich (dort) also nicht um eine Folge der Gewaltenteilung, wie auf Grundlage des Art. 20 GG.

Die Bf. haben vorliegend nicht beantragt, dass das Gericht die konkreten Maßnahmen bestimmt, die der Gesetzgeber vornehmen soll. Sie haben zum Schutzniveau vorgetragen und meinen, dass der Reduktionspfad, den der deutsche Gesetzgeber verfolgt, offensichtlich unzureichend ist und damit das Untermaßverbot missachtet. Die Rechtsprechung des EGMR spricht eher dafür, dass die hier gestellten Anträge in Ausfüllung der Schutzpflichten angemessen sind, und sich der Gerichtshof nicht allein auf eine (hier durch *Bundestag* und *Bundesregierung* zudem nicht quantitativ begründet) Untermaßprüfung zurückziehen würde. Vielmehr wäre es aufgrund der Forderung nach einem „effektiven“ Menschenrechtsschutzes mindestens notwendig, dass der beklagte Vertragsstaat seinen Emissionsminderungspfad vorlegt und darlegt, dass dieser das zu gewährleistende Schutzniveau effektiv erreicht und damit auch keine Verletzung der Konvention vorliegt.

Folglich kann die Verpflichtung zu einem effektiven Schutz gegen den Klimawandel aus Artikel 2 und 8 EMRK auch den Umfang der grundrechtlichen Schutzpflichten in diesem Bereich konkretisieren, sofern sie ein weitergehendes Schutzniveau gewährt. Dabei ist neben dem in Artikel 8 EMRK verbürgten subjektiven Recht auf eine gesunde und geschützte Umwelt¹⁷ insbesondere auch die Anwendung des Präventionsprinzips zu beachten, wonach eine Unsicherheit über

¹⁶ Ständige Rechtsprechung seit ECtHR 7 December 1976, *Handyside v. United Kingdom*, no 5493/72, par. 48-49. Vgl. im Detail: T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *Europese grondrechten en het Nederlandse bestuursrecht. De betekenis van het ECHR en het EU-Grondrechtenhandvest (Mastermonografieën staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 26. See also E. Bjorge, *Domestic Application of the ECHR, Courts as Faithful Trustees*, Oxford: Oxford University Press 2015, p. 178.

¹⁷ *Tatar v. Rumänien*, Appl. No. 67021/01, § 107; *Dubetska v. Ukrain*, Appl. No. 30499/03, § 105

wissenschaftliche oder technische Kausalzusammenhänge nicht als Rechtfertigung für das Unterlassen von effektiven und verhältnismäßigen Maßnahmen zur Abwehr von schweren und irreversiblen Schäden dienen darf.¹⁸

Vor diesem Hintergrund kommt auch zwei derzeit beim EGMR anhängigen Verfahren besondere Bedeutung zu, in denen unzureichende staatliche Klimaschutzmaßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen unter der Konvention überprüft werden.

In *Durarte Agostinho and others v. Portugal and 32 States*¹⁹ richten sich sechs – teils minderjährige – Beschwerdeführer aus Portugal gegen 33 Mitgliedstaaten der EMRK, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland. Sie tragen vor, von den Folgen des Klimawandels bereits spürbar und in Zukunft weiter zunehmend betroffen zu sein und machen eine Verletzung der positiven Pflichten aus Artikel 2 und 8 ECHR durch 33 europäische Staaten geltend. Darüber hinaus hat der Gerichtshof bei der Eröffnung des Verfahrens *proprio motu* die Fragen nach einer Verletzung von Artikel 3 ECHR (Verbot der Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, welche einen engen Bezug zur Menschenwürdegarantie aufweist, wie sie in Art. 1 GG, und vorliegend von den Bf. in Anspruch genommen wird) und von Artikel 1 des Zusatzprotokolls 1 (Recht auf Eigentum) aufgeworfen („Questions to the parties“).²⁰

In ähnlicher Weise rügt auch der im November vergangenen Jahres beim EGMR eingereichte Antrag der *KlimaSeniorinnen Schweiz* die Verletzung der Pflichten aus Artikel 2 und 8 ECHR zu einem effektiven Schutz gegen den Klimawandel (Anlage 2). Die Antragstellerinnen wehren sich damit gegen ein Urteil des Schweizer Bundesgerichts (Urteil v. 5. Mai 2020, 1C 37/2019), welches eine gegenwärtige Verletzung subjektiver Rechte deshalb ablehnte, weil die Überschreitung des Pariser Klimaziels erst in „ferner Zukunft“ eintreten werde. Eine Notifikation der Schweiz ist (wohl) noch nicht erfolgt.

In beiden Verfahren wird der EGMR demnächst die Gelegenheit haben, das unter der Konvention menschenrechtlich gebotene Maß an Schutz gegen den Klimawandel derart zu konkretisieren, dass die Feststellung einer Verletzung durch zu

¹⁸ Tatar v. Rumänien, Appl. No. 67021/01, § 120.

¹⁹ Antragsnummer /Appl. No. 39371/20

²⁰ *Objet de l’Affaire* (30 November 2020): [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-206535%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-206535%22]}).

unambitionierte Emissionsminderungspfade möglich ist. In der Klage *Durarte Agostinho* wird darüber hinaus die Einstellung konkreter staatlicher Praktiken gefordert (Einstellung der Gewährung von Subventionen für fossile Energieträger).

Zentral wird in diesen Verfahren auch die Frage, ob sich aus den Grundrechten eine Vertretbarkeitskontrolle hinsichtlich der Tatsachenfeststellungen und der angenommenen Wirksamkeit von Maßnahmen ergibt – eine Mindestkontrolle des gesetzgeberischen Spielraums, die die Bf. auch in diesem Verfahren aus den Grundrechten entnehmen, die *Bundesregierung* und der *Bundestag* aber zurückweisen. Denn zentral für das angegriffene Urteil im Schweizer Fall ist die Beurteilung des Klimakonzepts der Schweiz im Hinblick auf temporale Aspekte (wie viel Zeit hat der Gesetzgeber noch, um schärfere Reduktionen einzuleiten?), und damit dessen Schlüssigkeit.

2. Urteile der Französischen Gerichtsbarkeit

Bereits im November 2020 hat der Französische Conseil d’Etat der Gemeinde Grande Synthe in ihrer Klage Recht gegeben, dass der Französische Staat durch Unterlassen von Klimaschutzmaßnahmen in ihre Rechte eingreift. Das Urteil wird beigefügt als

Anlage Bf. 35 (im französischen Original)²¹

Eine deutsche Übersetzung wird auf Anfrage des Gerichts nachgereicht.

Dieses ist hier vor allem im Hinblick auf die Beurteilung der Zulässigkeit der Klage relevant. Nach den Ausführungen des Gerichts ist beim Klimawandel eine enge Auslegung der Zulässigkeitskriterien nicht angezeigt. Die Stadt Grande Synthe (gelegen an der französischen Atlantikküste und vor allem betroffen durch Extremereignisse und Meeresspiegelanstieg) ist ebenso wie die hiesigen Bf. nicht allein betroffen durch die Auswirkungen des Klimawandels (individuelle Betroffenheit bzw. Schaden). Dies sei im Ergebnis aber hier irrelevant, im Urteil führt das Gericht aus, dass besondere Schutzpflichten des Staates bestehen. Unter Bezugnahme auf die wissenschaftlichen Berichte des IPCC sei angesichts der erheblichen Risiken eine gerichtliche Überprüfung notwendig (S. 4 oben, Gliederungspunkt 3).

²¹ Zusammenfassungen in englischer Sprache finden sich auf <http://climatecasechart.com/non-us-case/com-mune-de-grande-synthe-v-france/>

Auch das durch die niederländischen Gerichte in den Urgenda-Verfahren postulierte Konzept des „fair share“ wurde anerkannt.

Darauf aufbauend hat in einer ähnlich gelagerten Entscheidung das Pariser Verwaltungsgericht am 3.2.2021 eine den Staat verpflichtende Entscheidung getroffen, und es bleibt abzuwarten, ob der Staat konkret zu weiteren (auch gesetzlichen) Maßnahmen verpflichtet wird.

Von dem Urteil

Anlage Bf. 36
(im französischen Original)

liegt noch keine Übersetzung vor, die die Bf. aber auf Anfrage umgehend anfertigen können.

Aus der Pressemitteilung des Gerichts²² geht Folgendes hervor (wörtlich Übersetzung):

„3. Februar 2021

Der Fall des Jahrhunderts: Der Staat wird für Versäumnisse im Kampf gegen die globale Erwärmung verantwortlich gemacht

In einem Urteil vom 3. Februar 2021 erkannte das Pariser Verwaltungsgericht die Existenz von ökologischen Schäden im Zusammenhang mit dem Klimawandel an. Es entschied, dass die teilweise Nichterfüllung der Ziele, die sich der französische Staat in Bezug auf die Reduzierung der Treibhausgasemissionen gesetzt hat, Verantwortung auslöst.

Im März 2019 haben die Umweltverbände Oxfam France, Notre Affaire à tous, Fondation pour la Nature et l'Homme und Greenpeace France vier Klagen vor dem Pariser Verwaltungsgericht eingereicht, um das Versagen des französischen Staates im Kampf gegen den Klimawandel anerkennen zu lassen, seine Verurteilung zu erwirken, um nicht nur ihren moralischen, sondern auch den ökologischen Schaden zu kompensieren und das Versagen des Staates zu beenden.

²² <http://paris.tribunal-administratif.fr/Actualites-du-Tribunal/Communiqués-de-presse/L-affaire-du-siecle>

Nachdem das Gericht entschieden hatte, dass die im Zivilgesetzbuch vorgesehene Klage auf Ersatz des ökologischen Schadens zulässig ist und gegen den Staat offensteht, stellte es fest, dass sich das Vorliegen eines solchen Schadens, der vom Staat nicht bestritten wurde, insbesondere durch den ständigen Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur der Erde manifestiert, der für eine Veränderung der Atmosphäre und ihrer ökologischen Funktionen verantwortlich ist. Die Richter prüften dann, ob es einen kausalen Zusammenhang zwischen diesen ökologischen Schäden und den verschiedenen Versäumnissen des Staates bei der Bekämpfung des Klimawandels gibt. Sie sind der Ansicht, dass der Staat für einen Teil des Schadens verantwortlich gemacht werden kann, da er seine Verpflichtungen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen nicht erfüllt hatte.

In Bezug auf die Wiedergutmachung ökologischer Schäden betonte das Gericht, dass eine solche Wiedergutmachung in erster Linie in Form von Sachleistungen erfolgt, wobei Schadensersatz nur dann zugesprochen wird, wenn die Wiedergutmachungsmaßnahmen unmöglich oder unzureichend sind. Aus diesem Grund hat es die Ansprüche der klagenden Verbände auf Ersatz dieses Schadens abgelehnt.

Andererseits stellte das Gericht fest, dass die Kläger einen Anspruch auf Ersatz des Umweltschadens haben, der dadurch entstanden ist, dass Frankreich die von ihm gesetzten Ziele zur Verringerung der Treibhausgasemissionen nicht eingehalten hat. Um die vom Staat anzuordnenden Maßnahmen zur Wiedergutmachung des entstandenen Schadens oder zur Verhinderung seiner Verschlimmerung zu bestimmen, ordneten die Richter eine ergänzende Untersuchung mit einer Frist von zwei Monaten an.
...“

Der Fall ist insoweit anders gelagert, weil es – wie im Falle der Urgenda-Klagen – um einen dem deutschen Amtshaftungsanspruch ähnlichen Anspruch geht, aber eben auch um die Umsetzung grundrechtlich verankerter Schutzpflichten (Art. 2 und 8 EGMR und die Umweltgrundrechte aus der französischen Verfassung). Zunächst ist hier relevant, dass das Gericht das Konzept des Treibhausgasbudgets gerichtlich ausdrücklich anerkennt, das sich bereits seit 2015 auch im Gesetz findet

Décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bascarbone

2019 wurde ein neues Gesetz geschaffen, das auch die Ziele anpasst, in dem ähnlich wie im KSG die Ziele des Paris Abkommens wiederholt werden.

Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat

Beide enthalten absolute Emissionsvorgaben, die über 2030 deutlich hinausgehen und die an die Zielerreichung gekoppelt sind.

Insoweit zeigt sich schon offensichtlich, dass die Aussage der *Bundesregierung*, S. 6:

„Die bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der tatsächlichen Größe des global verbleibenden CO₂-Budgets und eines daraus abgeleiteten nationalen Budgets sind zu groß, als dass ein solches als politische Leitschnur dienen könnte.“

nicht trägt.

Ob die gesetzlichen Ziele in sich am Maßstab der Grundrechte ausreichend sind, wird im weiteren Verfahren bestimmt. Das Gericht hat der Regierung vorgegeben, einen angemessenen Reduktionspfad vorzulegen, dabei sind die Ziele des Paris Übereinkommens und nicht nur die gesetzlichen Ziele zu berücksichtigen. Ob also die gesetzlichen Ziele ausreichen, um die vom Gesetzgeber selbst gesetzten Ziele (das Temperaturziel 1,5°C globaler Temperaturerhöhung) zu erreichen, hat das Gericht offengelassen.

Das Gericht erkennt aber ausdrücklich an, dass der Staat bereits jetzt zum ökologischen Schaden beiträgt und rechtswidrig handelt, indem er das Budget überschreitet.

Es stellt fest, dass wegen der bereits eingetretenen Erwärmung um ca. 1°C bereits ein kausal dem Staat anteilig zurechenbarer Schaden vorliegt. Diese Aussagen zum Kausalzusammenhang und die Zurechnung des Unterlassens des Staates zu einem Schaden (im Falle der Gemeinde Grande Synthe nicht allein ökologischer Schaden, sondern konkreter Schaden an den eigenen Anlagen) sind aus Sicht der Bf. bei der Auslegung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 Abs. 1 BVerfGG beachtlich.

Übertragen auf die hiesige Beschwerde führt jedes weitere Unterlassen für die Bf. selbst gegenwärtig und unmittelbar zu Schäden und also zu Eingriffen in ihre Grundrechte. Ein Schaden ist nichts anderes als ein realisiertes Risiko.

3. Rechtlicher Maßstab

a) Prüfungsmaßstäbe verfehlt

Der *Bundestag* erkennt an, dass grundsätzlich ein Schutzanspruch bestehen kann (S. 11):

„Nach allem haben die Beschwerdeführer hinreichend dargelegt, dass der Klimawandel Gefahren und Risiken für Menschen in Deutschland begründet. Sie betreffen die Gesundheit und das Leben und damit höchste Rechtsgüter. Dass sich die Gefahren realisieren und die geschützten Rechtsgüter Schäden erleiden, ist nicht nur eine abstrakte Möglichkeit, sondern vorauszusehen und sehr wahrscheinlich. Der Staat wird daher durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verpflichtet, Maßnahmen zum Schutz vor den Gefahren bzw. Risiken zu ergreifen, die ihre Ursache in erster Linie in den Emissionen Privater finden.“

verneint aber dann in der Folge, dass der Gesetzgeber evident unzureichend handelt.

Das rechtliche Vorbringen der Bf. wird damit nicht mit durchgreifenden Argumenten in Frage gestellt. Zunächst ist hervorzuheben, dass der *Bundestag* im Grundsatz nicht in Abrede stellt, dass es für die gesetzgeberischen Herausforderungen, die die drohende Klimakatastrophe darstellt, ein zu beachtendes Untermaßverbot gibt, dem der Gesetzgeber zu entsprechen hat. Die Antwort auf den möglichen Inhalt des hier zu beachtenden Untermaßverbots bleibt allerdings der *Bundestag*, ebenso wie die *Bundesregierung*, schuldig, dazu bereits oben (II.1) Vor dem Hintergrund des Vortrags der Bf. und der Fülle an wissenschaftlichen Erkenntnissen, die diesen tragen, lassen die Stellungnahmen von *Bundestag* und *Bundesregierung* gänzlich ungeklärt, wie sie ohne eine Konkretisierung – oder zumindest Annäherung – des grundrechtlich gebotenen Mindestschutzniveaus und anschließender Bewertung der Geeignetheit der getroffenen Maßnahmen zur Erreichung dieses Schutzniveaus zu dem Ergebnis gelangen können, die gesetzgeberischen Maßnahmen seien jedenfalls nicht „gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich“.

Die bloße Reproduktion der bekannten verfassungsgerichtlichen Rhetorik, wonach die Grundrechtsbetroffenen keine spezifischen Maßnahmen einfordern könnten und dass dem Gesetzgeber bei der Umsetzung eines Schutzkonzepts ein weiter Gestaltungsspielraum zukomme (*Bundestag* S. 12/13), führt im Kontext der existentiellen Bedrohung durch die drohende Klimakatastrophe nicht weiter.

Mit der diesbezüglichen Rechtsprechung haben sich die Bf. bereits in ihrer Beschwerdebegündung ausführlich auseinandergesetzt (S.116 ff) und dabei aufgezeigt, dass die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung keineswegs auf diesen angeblichen Kern reduziert werden kann. Das Untermaßverbot fordert einen *angemessenen* und *wirksamen* Schutz. Dabei ist eine schutzgutbezogene Betrachtung geboten. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht auch an die erste Stelle die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers gesetzt, aber zugleich klargestellt, dass der Prüfungsmaßstab je nach Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs von einer bloßen Evidenzkontrolle bis zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen kann.²³ Die Bf. machen geltend, dass die Anforderungen an die Kontrolle der Eignung von Maßnahmen umso höher ausfallen müssen, je existentieller die Menschenwürdegarantie und das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit betroffen sind. Der Gestaltungsspielraum kann sich verengen und sogar auf eine einzige gebotene Maßnahme reduzieren, wie der *Bundestag* richtig erkennt (Seite 13). Das Untermaßverbot wird verletzt, wenn höchste Rechtsgüter auf dem Spiel stehen und dennoch die gesetzgeberischen Anstrengungen wegen vorhersehbarer Verfehlung des Schutzziels nicht ausreichend dimensioniert sind und deshalb den geforderten angemessenen und wirksamen Schutz nicht zu vermitteln vermögen.

Die Bf. haben ausführlich dargelegt, dass das Bundesklimaschutzgesetz in sich widersprüchlich ist und die Schutzanforderungen aus den Grundrechten verletzt. Sie genügen nicht einmal der sehr weit gefassten Evidenzformel, wonach das Bundesverfassungsgericht erst eingreift, wenn Maßnahmen evident ungeeignet sind, das Schutzziel zu erreichen. Die Bf. halten daran fest, dass durch das Menschenwürdeprinzip und das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit das Schutzniveau im Kontext der Klimakrise so bestimmt werden muss, dass effektiv menschenwürdige Lebensgrundlagen, Menschenleben und Entscheidungsmöglichkeiten der Bf. in der Zukunft erhalten bleiben (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 GG i.V.M. Art. 20 a GG).²⁴

Die Stellungnahmen begründen ihren eigenen rechtlichen Maßstab nicht, indem sie ihre Kernaussage, dass der Gesetzgeber das „effektive“ Mindestmaß bzw. das Untermaß an Schutz bereitstellt, nicht sachlich untermauern. Selbst nach dem engen Evidenzmaßstab, der, wie die Bf. dargelegt haben (S. 116), verfassungsrechtlich umstritten ist, wird die Argumentation der Kläger nicht in Frage gestellt.

²³ BVerfGE 50, 290/333; BVerfGE 150, 1/89.

²⁴ Vgl. *Buser*, Ein Grundrecht auf Klimaschutz? Möglichkeiten und Grenzen grundrechtlicher Klimaklagen in Deutschland, DVBl.2020, 1389.

Das Paris Abkommen mit seinem Temperaturziel, geschaffen im Kontext des Art. 2 der Klimarahmenkonvention, das die Staatengemeinschaft verpflichtet, gefährlichen Klimawandel zu verhindern, ist nach § 1 Satz 3 KSG „Grundlage des Gesetzes“. Diesen Grundlagen entspricht der vom Gesetzgeber bisher über das KSG verfolgte Reduktionspfad eindeutig nicht.

Unabhängig davon, ob der errechnete Anteil am globalen Treibhausgasbudget rechtlich bindend (dagegen sowohl *Bundesregierung* als auch *Bundestag*) oder lediglich eine Größe zur Plausibilitätskontrolle ist (so die *Bundesregierung* S. 6), ist offensichtlich, dass bei Verfolgen des jetzigen Reduktionspfades das Ausschöpfen des Budgets unmittelbar bevorsteht, und zwar unabhängig von der Aufteilung unter Staaten. Das Budget, von dem *Bundesregierung* und *Bundestag* jedenfalls impliziert als Konzeptannahme für das KSG ausgehen, ist über dreimal höher als dasjenige Budget, welches für die Kriterien (Aufteilung eines globalen Budgets auf einzelne Staaten) auf S. 48 ff. der Beschwerdeschrift für den absoluten Mindestbeitrag zur Erreichung des 1,5°-Ziels erforderlich wäre. Dass der angestrebte Reduktionspfad nicht mit den Mindestvorgaben der entsprechenden IPCC Szenarien (S. 116 ff. der Beschwerdeschrift) übereinstimmt, bestreiten die Stellungnahmen beide nicht.

Damit muss wohl als unstreitig vorausgesetzt werden, dass die Bundesrepublik Deutschland zwar Klimaschutzanstrengungen unternimmt, diese soweit festgelegt im KSG aber nicht an diesen Zielen ausgerichtet sind, diese also nicht erreichen kann.

Das bedeutet nichts anderes, als dass *Bundestag* und *Bundesregierung* – ohne dies allerdings zu quantifizieren – die Bf. darauf verweisen, zu hoffen, dass überproportionale Reduktionsanstrengungen in anderen Ländern erfolgen. Hierzu tragen weder *Bundesregierung* noch *Bundestag* quantifiziert vor. Angesichts der Tatsachenlage (pro Kopf-CO₂-Emissionen und historische Verantwortlichkeit) ist dies auch nicht wahrscheinlich. Mit anderen Worten: Wie das Merkmal des „effektiven Rechtsgüterschutz“ schon im Sinne einer Evidenz erfüllt sein kann, wenn Deutschland zwar global 2% der Emissionen verursacht, aber unter 1% der Weltbevölkerung stellt, erklären die Stellungnahmen nicht.

Dass der formale Verweis auf Evidenz nicht mehr tragen kann, meinen sogar die eigenen Prozessbevollmächtigten der Bundesregierung im Verfahren vor dem VG Berlin, die anerkennen, dass der Verweis auf die fehlende Evidenz „in dem Maße an Überzeugungskraft verliert, in dem der naturwissenschaftliche Erkenntnisstand – hier: zu den Auswirkungen des Klimawandels – voranschreitet...“²⁵

Wenn also der eigene Reduktionspfad das Ziel nicht erreichen *kann* und ansonsten nicht weitergehend schlüssig ist, wie das Schutzniveau erreichbar ist, verbleibt als einziges mögliches Instrument des Gesetzgebers zur Erfüllung seiner Schutzpflichten nur noch die Methode des aktiven Herausnehmens von Treibhausgasen im Sinne des Carbon Dioxide Removal. Dass dies als Instrument mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die hinreichende Sicherheit von Abwendung schon Schäden unvereinbar ist, wurde in der Beschwerdeschrift bereits vorgetragen. Zudem ist dieses Instrument mit großer Wahrscheinlichkeit – ebenso wie Anpassungsmaßnahmen – nicht in der Lage, die Überschreitung der *Tipping Points* zu vermeiden.

Hier aber soll im Hinblick auf die Anwendung des Evidenzmaßstabs Folgendes herausgestellt werden: Zu diesem Instrument (Carbon Dioxide Removal) schweigen Bundestag und Bundesregierung. Sie wollen es (zu Recht) nur als letzten Ausweg verstehen, um das Ziel der Treibhausgasneutralität umzusetzen (vgl. § 2 Nummer 9 KSG: das Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Treibhausgasemissionen und dem Abbau solcher Gase durch das Senken der Emissionen). Denn es handelt sich um einen ungedeckten Scheck auf die Zukunft.

Zudem wird – auch wenn diese Debatte erst am Anfang steht – zunehmend deutlich: Es handelt sich bei CDR um eine Parallele zur Abfallbeseitigung. Wenn also die Anstrengungen bei Reduktionen in den nächsten Jahrzehnten unzureichend bleiben, wird Deutschland proportional zu den historischen Emissionen eine sehr viel größere Verantwortung treffen als derzeit bei der Reduktionsleistung.²⁶ Denn Deutschland hat historisch einen viel größeren Anteil an Treibhausgasen emittiert als andere Staaten.

Wohlgemerkt: Die auf S. 126 der Beschwerdeschrift aggregierten Reduktionspfade des IPCC wie auch der Internationalen Energieagentur beziehen sämtlich

²⁵ Oexle/Lammers, NVwZ 2020, 1723/1725.

²⁶ Fyson et al., Fair-share carbon dioxide removal increases major emitter responsibility, nature climate change 2020, <https://doi.org/10.1038/s41558-020-0857-2>.

wenn auch in unterschiedlichem Maße bereits ein unsichereres und bisher ungeplantes Arbeitsprogramm ein – nämlich eben CDR. Dieser Aspekt wird im Übrigen auch nicht etwa durch die EU LULUCF Verordnung abgebildet oder geregelt. Durch die Verordnung wird jeder Mitgliedstaat lediglich verbindlich verpflichtet, sicherzustellen, dass die verbuchten Emissionen aus der Landnutzung vollständig ausgeglichen werden, indem durch Maßnahmen im gleichen Sektor eine entsprechende Menge CO₂ aus der Atmosphäre abgebaut wird.

Wenn also Bundestag und Bundesregierung meinen, das KSG erfülle evident das Gebot des effektiven Rechtsgüterschutzes nach dem Maßstab des Untermaßverbots, kann dem in *sachlicher* Hinsicht schlicht nicht gefolgt werden. Die Bundesrepublik engagiert sich und hat das KSG erlassen. Die rechtliche Hürde nimmt dies aber bei weitem nicht.

Zudem gesteht die Bundesregierung selbst ein, dass selbst gemessen an dem unzureichenden Reduktionspfad eine Zielerreichung derzeit nicht gewährleistet ist. Die von der Bundesregierung, S. 12 zitierten Gutachten von Prognos und Ökoinstitut u.a. prognostizieren eben keine Zielerreichung. Nach der Prognose von Prognos werden die Emissionen bis 2030 nur um 52% gegenüber 1990 (statt 55%) gemindert, nach den Berechnungen des Öko-Instituts nur um 51%. Das gesetzgeberische Unterlassen wird damit noch unterstrichen.

b) Begründungspflicht / Vertretbarkeitskontrolle

In der Beschwerdeschrift wurde herausgestellt, dass die verfassungsrechtliche Schutzpflicht neben der materiellen Dimension formelle Anforderungen enthält. Dies gesteht die Stellungnahme des *Bundestags* auch zu (S. 12).

Die Stellungnahme des *Bundestages* verneint allerdings nicht nur die Verletzung von Pflichten des Gesetzgebers bei der Auswertung und Bewertung der verfügbaren Erkenntnisse zum Klimawandel, sondern auch bei der prozeduralen Darlegung der Prognosen, auf die die legislativen Maßnahmen zur THG-Reduktion beruhen (S. 20/21). Der Gesetzgeber sei grundsätzlich nicht verpflichtet, seine gesetzgeberischen Entscheidungen zu begründen, da diese im parlamentarischen Verfahren öffentlich diskutiert würden und Raum für Verhandlungen und für den politischen Kompromiss bleiben müsse (S. 20).

Es ist richtig, dass die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung grundsätzlich nicht verlangt, dass der Gesetzgeber seine Legislativakte zu begründen hat, sondern vielmehr entscheidend darauf abstellt, ob durch ein Gesetz der erforderliche

Schutz gewährt wird.²⁷ Allerdings greifen hier ein weiteres Mal die Ausführungen des *Bundestages* zu kurz.

Auch wenn eine generelle Begründungspflicht dem Grundgesetz fremd ist, kann kein Zweifel daran bestehen, dass der Begründung eines Gesetzes durchaus auch eine grundrechtssichernde Funktion zukommen kann. Das gilt sowohl für die effektive Durchsetzung des „Willens“ des Gesetzgebers als auch für die Überprüfung von Gesetzen durch das Bundesverfassungsgesetz. Ohne einen halbwegs verlässlichen Einblick in die „Motive“ des Gesetzgebers dürfte es häufig schwer sein, die Vorschriften später sachgerecht anzuwenden. Eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Vorschrift erfordert zudem, dass die Motive des Gesetzgebers auch von außen nachvollziehbar sind.

Es überrascht deshalb nicht, dass auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Vergangenheit zum Teil durchaus stringente Begründungsanforderungen an die Prognosen und Einschätzungen gestellt hat. Erhöhte Begründungsanforderungen ergeben sich etwa aus dem Vertretbarkeitsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts, wonach sich der Gesetzgeber bei potenziell intensiven Grundrechtseingriffen an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials zu orientieren sowie ihm zugängliche Erkenntnisquellen auszuschöpfen hat, um die voraussichtlichen Auswirkungen einer Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können.²⁸ Nach Auffassung der Bf. muss vor dem Hintergrund dieser Vorgaben der Ausgangspunkt für die zu fordernde Stringenz einer Begründung und für die den Gesetzgeber treffenden Tatsachenermittlungsanforderungen die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs unter besonderer Berücksichtigung seiner grundrechtlichen Prägung sein.

Beispielhaft lässt sich diese anhand der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums²⁹ zeigen. Die in diesem Urteil folgende Verpflichtung des Gesetzgebers zur nachvollziehbaren Offenlegung der eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte zur Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums sind erkennbar dem Umstand geschuldet, dass die Gefährdung verfassungsrechtlicher „Höchstwerte“, nämlich des Menschenwürdeprinzips (Art. 1 Abs. 1 GG) sowie des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG), schon im

²⁷ Dazu etwa im Kontext der 13. AtG-Novelle, *Wollenteit*, Vom Ende des Restrisikos, ZUR 2013, 232 ff, m.w.N.

²⁸ BVerfGE 57, 139, 160.

²⁹ BVerfGE 125, 175, 226

Falle eines methodisch falschen Rechenweges nicht ausgeschlossen werden konnte. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wird hier vom Bundesverfassungsgericht enger konzipiert, weil der Bedarf nach stringenter verfassungsgerichtlicher Kontrolle größer ist, wenn es um die Konkretisierung dessen geht, was die physische Existenz des Menschen ausmacht.³⁰ Wenn sich nicht mehr methodisch und sachlich nachvollziehen lässt, ob Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums bedarfsgerecht berechnet sind, geraten schon allein deshalb höchste Rechtsgüter in Gefahr. Diesem Nexus zwischen einer existentiellen Gefährdung und einem Begründungs- und Darlegungsdefizit ist auch bei der hier gegebenen Sachlage Rechnung zu tragen.

Der *Bundestag* meint, die Anwendbarkeit dieser Rechtsprechungslinie unter Anlehnung an das *Zensusurteil* des BVerfG³¹ mit dem Einwand zurückweisen zu können, dass besondere Anforderungen an die Begründungslast nur dort zu stellen seien, wo typischerweise die gesetzliche Ausgestaltung von in der Verfassung selbst angelegten (Leistung-) Rechten, die ohne entsprechende Anforderung an Ermittlung und Begründung der Rechtsgrundlagen leer zu laufen drohen, in Rede stehen (S. 21). Die Aussage des Bundesverfassungsgerichts ist aber nicht dahingehend zu verstehen, dass sie nur auf grundrechtlich gewährleisteten „Leistungsansprüche“ im engeren Sinn Anwendung finden kann. Der hier geltend gemachte Anspruch auf Schutz aus Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 20 a GG weist strukturelle Parallelen zu dem Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums auf, der auf Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 GG gestützt ist. Auch hier ist der Gestaltungsspielraum enger zu konzipieren und der Bedarf nach stringenter verfassungsgerichtlicher Kontrolle größer, weil es ebenfalls um die Konkretisierung dessen geht, was die Lebensgrundlagen des Menschen und damit letztlich auch der physischen Existenz der Bf. ausmacht.³²

Der *Bundestag* lehnt eine besondere Begründungslast auch mit dem Argument ab, dass es genüge, wenn Gesetze im parlamentarischen Verfahren öffentlich diskutiert würden und damit auch Raum für Verhandlungen und für den politischen Kompromiss gewährleistet bleibe (S. 20, in Anknüpfung an BVerfGE 137, 34, 73, Rn. 77). Die Bf. haben in Bezug auf die Klimakrise hierzu bereits ausgeführt, dass der Raum für Verhandlungen und für den politischen Kompromiss zukünftig dramatisch verkürzt wird, wenn es hier und jetzt nicht gelingt, den Gesetzgeber in

³⁰ BVerfGE 125, 175, 224.

³¹ BVerfGE 150, 1, S. 90/91 (Rn. 178).

³² BVerfGE 125, 175, 224.

Bezug auf die Klimakrise auf ein nachprüfbares effektives Handeln zu verpflichten. Denn ohne eine Vorsorge, die zukunftsgerichtet die natürlichen Lebensgrundlagen sichert, können Handlungszwänge induziert werden, die tatsächlich bestehende Handlungsräume in einem Maße verkürzen, dass keine echten Entscheidungsspielräume mehr verbleiben (Beschwerdeschrift S. 110).

c) Zur individuellen Betroffenheit

Es entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde nur befugt ist, wer selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist. Die eigene und gegenwärtige Betroffenheit der Bf. wird vom Bundestag nicht angezweifelt (S. 30).

Soweit *Bundestag* (S. 31) und *Bundesregierung* (S. 38 ff.) eine unmittelbare Betroffenheit der Bf. ablehnen, weil diese durch den Klimawandel nicht „individuell“ betroffen seien, schaffen sie hiermit ein neues, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unbekanntes Kriterium zur Einschränkung der Beschwerdebefugnis von Grundrechtsträgern gegen die Verletzung von Schutzpflichten.³³

(1) Es überzeugt angesichts des Stellenwerts der Schutzgüter und der – auch in den Stellungnahmen eingeräumten – hohen Wahrscheinlichkeit ihrer Beeinträchtigung nicht, dass eine Beschwerdebefugnis der Bf. deshalb entfallen solle, weil eine Vielzahl weiterer Menschen ebenfalls betroffen sei. Einer solchen Einschränkung der Gewährleistung von Art. 19 Abs. 4 GG hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eine Absage erteilt:

„Das Bundesverfassungsgericht stellt die individuelle Grundrechtsrelevanz einer belastenden hoheitlichen Maßnahme nicht mit dem Hinweis auf eine große Zahl Mitbetroffener beziehungsweise eine gleichartige Betroffenheit der Allgemeinheit in Frage.“³⁴

Auch in anderen Verfahren hat das Bundesverfassungsgericht für eine unmittelbare Betroffenheit durch ein staatliches Unterlassen nicht gefordert, dass ein Bf. stärker betroffen sein müsse als die Allgemeinheit.³⁵

Gleichermaßen stellte auch das VG Berlin in dem vom Bundestag zitierten Urteil fest:

³³ So auch Meyer, NJW 2020, 894, 899.

³⁴ BVerfG, Beschluss vom 21.01.2009 - 1 BvR 2524/06 – Rn. 49.

³⁵ BVerfGE 77, 170, Rn. 110; BVerfG, Urt. v. 11. März 2008 - 1BvR2074/05-, -1BvR1254/07.

„Allein der Umstand, dass eine sehr große Zahl von Personen von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen ist, schließt eine individuelle Betroffenheit nicht von vorneherein aus.“³⁶.

Auch das Bundesverwaltungsgericht hat, wie die Bf. bereits ausgeführt haben (Beschwerdeschrift S. 96), entschieden, dass ein Individualrecht eines Drittbetroffenen keinesfalls in einem Bevölkerungsrisiko oder Kollektivrisiko untergeht, weil zugleich eine Vielzahl anderer Personen oder sogar die Bevölkerung allgemein gleichermaßen betroffen ist.³⁷ Es wäre absurd, Grundrechtsschutz gerade in solchen Fällen zu versagen, bei denen eine besonders große Anzahl von Menschen betroffen ist.³⁸

(2) Soweit der *Bundestag* auf (BVerfG, Beschluss vom 15. März 2018 – 2 BvR 1371/13 – Rn. 47) Bezug nimmt, vermag auch dies eine solche Einschränkung der Beschwerdebefugnis nicht zu begründen, denn der dort vom Bundesverfassungsgericht erstmals und einmalig angewandte Maßstab ist nicht auf die vorliegende Beschwerde übertragbar. In dem zitierten Beschluss ging es um die Abwehr von Risiken, über deren Eintreten eine wissenschaftliche *Ungewissheit* bestand, für deren Eintritt also keinerlei wissenschaftlichen Methoden eine objektive und quantitative Eintrittswahrscheinlichkeit anzugeben vermochten, da ihr Auftreten einzigartig ist und es wenig Erfahrungswerte gibt. Dazu führe das zugrundeliegende Urteil des VG Köln bereits aus:

“Im vorliegenden Fall mangelt es an verlässlichen Verfahren, mit deren Hilfe der Steigerungsgrad der Gefahren für Leib und Leben der Klägerin im Wege der richterlichen Erkenntnis ermittelt werden könnte. Denn bei den Quellen der Gefährdung handelt es sich um Entscheidungen von Terroristen [...] oder um Entscheidungen fremder souveräner Staaten [...]. Darüber lassen sich im Voraus keine gerichtlich nachprüfbaren Erkenntnisse gewinnen.“³⁹

Bezüglich des Eintritts von solchen ungewissen Gefahren mag für die Unmittelbarkeit der Grundrechtsbetroffenheit durch das Unterlassen von Schutzmaßnahmen ein strengerer Maßstab in Betracht kommen.

³⁶ NVwZ 2020, 1289, Rn. 68

³⁷ In diesem Sinne etwa BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 – 7 C 39/07 –, BVerwGE 131, 129-147, Rn. 23, für die atomrechtliche Schadensvorsorge.

³⁸ Hoffmann-Riem/Rubbert, Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit, 1984, S. 41.

³⁹ VG Köln, Urteil vom 14.07.2011 - 26 K 3869/10, Rn. 110.

Demgegenüber besteht über den Eintritt der Folgen des Klimawandels lediglich *Unsicherheit*, d.h. es lassen sich anhand wissenschaftlicher Methoden Aussagen über die Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts treffen. Dies ist auch nach Auffassung des Bundestags unstrittig, wonach die beschriebenen Folgen „nicht nur eine abstrakte Möglichkeit, sondern vorauszusehen und sehr wahrscheinlich“ sind (S. 11). Dieser maßgebliche Unterschied steht einer Übertragung des zitierten Beschlusses auf die vorliegende Beschwerde entgegen.

(3) Schließlich verfängt auch der Verweis von *Bundesregierung* und *Bundestag* auf die Ablehnung der Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage durch das EuG⁴⁰ zur Begründung des Erfordernisses einer individuellen Betroffenheit nicht. Beide Stellungnahmen verkennen diesbezüglich bereits den grundlegenden verfahrensrechtlichen Unterschied der Zulässigkeitsvoraussetzungen zwischen Art. 263 AEUV und der Verfassungsbeschwerde nach dem Grundgesetz. Die europarechtliche Nichtigkeitsklage erkennt als abstrakte Normenkontrollklage gegen europäische Rechtsakte wegen des insofern vorrangigen Wegs über die nationalen Gerichte eine Klagebefugnis natürlicher oder juristischer Personen nur als Ausnahme an und stellt entsprechend dieser Subsidiarität besondere Individualisierungsanforderungen in Art. 263 Abs. 4 AEUV. Demgegenüber ist die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG das zentrale verfassungsrechtliche Instrument zur Durchsetzung der Grundrechte, die „von jedermann“ erhoben werden kann.

IV. Zu den Anträgen

Die *Bundesregierung* stellt den Sinn der Anträge der Bf. in Frage (S. 18 f.). Es für die Bf. nicht klar, worin das (prozessuale) Problem liegen soll. Sie meint ggf., ein Angriff gegen gesetzliche Normen auf der Grundlage unechten Unterlassens sei nicht möglich:

S. 19: „Nur wenn man den zweiten und dritten Antrag der Beschwerdeführer so verstehen würde, dass die gesetzlichen Regelungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes grundrechtliche Schutzpflichten verletzen, wenn der Gesetzgeber die THG Emissionen nicht so gering wie möglich halten würde, könnte es sich um den zulässigen Beschwerdegegenstand einer Verfassungsbeschwerde handeln.“

⁴⁰ EuG, Beschluss v. 08. Mai 2019, T-330/18 Rn. 43 ff.

Genau das ist der Vortrag der Bf. Insoweit allerdings die *Bundesregierung* ausführt „es ist nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die grundrechtlichen Schutzpflichten zu konkreten Handlungspflichten umzudeuten“ missversteht sie das Begehren der Bf. Davon abgesehen widerspricht die *Bundesregierung* damit aber auch ausdrücklich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Denn dieser ist es (worauf die Bf. bereits auf S. 116 und 117 hingewiesen haben) nicht fremd, unter besonderen Umständen einen über die Evidenzkontrolle hinausgehenden Maßstab anzulegen und grundrechtliche Schutzpflichten ausnahmsweise derart zu verengen, dass nur bestimmte Maßnahmen die Vorgaben der Verfassung erfüllen:

„unter ganz besonderen Umständen kann sich diese Gestaltungsfreiheit in der Weise verengen, daß allein durch eine bestimmte Maßnahme der Schutzpflicht Genüge getan werden kann. [...] Will der Beschwerdeführer geltend machen, daß die öffentliche Gewalt ihrer Schutzpflicht allein dadurch genügen kann, daß sie eine ganz bestimmte Maßnahme ergreift, muß er auch dies und die Art der zu ergreifenden Maßnahme schlüssig darlegen.“⁴¹

⁴¹ BVerfGE 77, 170, Rn. 112.

Der *Bundestag* trägt vor, die Bf. würden die Erfüllung eines Anspruchs auf "die Nutzung eines spezifischen Schutzinstruments in einer spezifischen Weise" fordern (S.12). Das geht allerdings an den gestellten Anträgen und ihrer Begründung vorbei. Denn die Bf. machen nur einen Anspruch auf Einhaltung des grundrechtlich gewährleisteten Mindest-Schutzniveaus geltend, fordern aber gerade nicht die Tenorierung der notwendigen Maßnahmen.

Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen

Rechtsanwalt
Dr. Ulrich Wollenteit

Abschritt