

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

Per Boten

Verfassungsbeschwerde

der Jugendlichen und jungen Erwachsenen

- 1) **Luisa Neubauer**
- 2) **Sophie Backsen**
- 3) **Paul Backsen**
- 4) **Hannes Backsen**
- 5) **Jakob Backsen,**
- 6) **Lucas Lütke Schwienhorst**
- 7) **Franziska Blohm**
- 8) **Johannes Blohm**
- 9) **Lueke Recktenwald**

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)

¹ Fachanwalt für Familienrecht
² 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

06.02.2020
00362/19/R /H
Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki
Durchwahl: 040-278494-11
Email: drzewiecki@rae-guenther.de

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße | Fern- und S-Bahnhof Dammtor | Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse

IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83

BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG

IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00

BIC DRESDEFF200

GLS Bank

IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00

BIC GENODEM1GLS

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Günther Partnerschaft, Mittelweg 150, 20148 Hamburg – Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen und Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit

- Beschwerdeführer -

Wegen: Bundesklimaschutzgesetz (BGBl. I (2019) S. 2513 ff)
Gesetzgeberisches Unterlassen

Namens und im Auftrage der Beschwerdeführer erheben wir Verfassungsbeschwerde.

Die Vollmachten in beglaubigter Kopie sind beigelegt.

Es werden Verletzungen des Grundrechts der Menschenwürde, Leben und körperliche Unversehrtheit (Art 1, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG jeweils i.V.m mit Art 20a GG), der Berufsfreiheit sowie der Eigentumsgarantie (Art. 12 Abs. 1 bzw. 14 Abs. 1 Satz 1 GG), sowie die Verletzung dieser Grundrechte i.V.m. Art 20 Abs. 3 GG im Hinblick auf Art. 2 und 8 der EMRK gerügt.

Die Beschwerdeführer beantragen,

1. festzustellen, dass der Gesetzgeber mit der Implementierung einer Minderungsquote von 55 % in Bezug auf Treibhausgase für das Zieljahr 2030 gem. § 3 Abs. 1 KSG sowie der Fixierung der jährlichen Minderungsziele für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft und Sonstiges in § 4 Abs. 1 i.V.m. den Anlagen 1 und 2 KSG die Grundrechte der Beschwerdeführer aus Art. 1 i.V.m. 20a GG, Art. 2 Abs. 2, Art. 12, Art. 14 verletzt.
2. festzustellen, dass der Bundesgesetzgeber verpflichtet ist, innerhalb einer vom Bundesverfassungsgericht zu setzenden Frist durch eine gesetzliche Neuregelung der Minderungsquoten für Treibhausgase dafür Sorge zu tragen, dass Treibhausgasemissionen in der Bundesrepublik Deutschland auf Grundlage nachvollziehbarer Prognosen und unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips so gering wie möglich gehalten werden.

3. festzustellen, dass der Bundesgesetzgeber verpflichtet ist, innerhalb der nach Nr. 2 bestimmten Frist Regelungen zu schaffen, die es der Bundesrepublik Deutschland untersagen, Übertragungen von Emissionszuweisungen auf Basis von § 4 Abs. 3 KSG i.V.m. Art. 5 der VO(EU) 2018/842 vom 30 Mai 2018 auf europäische Nachbarstaaten zuzulassen, solange das EU-Klimaschutzrecht kein grundrechtsadäquates Schutzniveau aufweist.
4. der Bundesrepublik Deutschland die Erstattung der notwendigen Auslagen der Beschwerdeführer aufzuerlegen.

Dem Gericht wird höflich mitgeteilt, dass die Bundesrepublik Deutschland aus sachlich ähnlichen Gründen wie die in dieser Verfassungsbeschwerde vorgetragene derzeit Beschwerdegegner in einem Verfahren mehrerer Kinder und Jugendlicher auf Grundlage der 1992 ratifizierten UN Kinderrechtskonvention ist (auf Grundlage des Art. 5 des Dritten Zusatzprotokolls).

Es wird Bezug genommen auf die dem Gericht bereits vorliegenden Verfassungsbeschwerden in dieser bzw. ähnlicher Sache:

- **Göppel u.a., Az. 1 BvR 2656/18**
- **Yi Yi Prue u.a., Az. 1 BvR 78/20**
- **Steinmetz u.a., Az. 1 BvR 96/20**

und – sollten sie zur Entscheidung angenommen werden – angeregt, diese mit dieser Beschwerde gem. § 66 BVerfGG zu verbinden.

Den Anlagen ist eine Anlagenliste mit Nummern vorangestellt.

Die Beschwerdeschrift folgt der folgenden Gliederung:

GLIEDERUNG

I.	Zusammenfassung des Vortrags.....	7
II.	Sachlicher und rechtlicher Ausgangspunkt.....	13
1.	Der Klimawandel.....	13
a)	Wissenschaftliche Grundlagen und deutsche Emissionen	14
b)	Der Klimawandel im Völkerrecht: Das Paris Übereinkommen	24
c)	Die (unabwendbaren) Auswirkungen des Klimawandels	26
aa)	Allgemein	26
bb)	Das Generationenproblem weiter steigender Temperaturen.....	33
(1)	Hitzewellen	34
(2)	Allergene.....	37
(3)	Asthma.....	39
(4)	Neuartige Krankheiten.....	40
(5)	Erhöhtes Hautkrebsrisiko.....	41
(6)	Globale Politische Instabilität	42
(7)	Meeresspiegelanstieg.....	42
(8)	Kosten.....	43
(9)	Tipping Points	44
2.	Das CO ₂ -Budget	46
a)	Grundlagen	46
b)	Konkrete Berechnungen und Aufteilung.....	48
c)	Negative Emissionen oder Climate Engineering.....	53
III.	Klimaschutzgesetz und nationales Klimaschutzprogramm	54
1.	Gesetzliche Klimaschutzziele – KSG - Beschwerdegegenstand.....	56
2.	Verfehltes Klimaschutzziel 2020.....	58
3.	Klimaschutzplan 2050.....	60
4.	Klimaschutzprogramm 2030	61
5.	Machbarkeit weiterer Maßnahmen	63
a)	RESCUE Studie.....	63

b) Maßnahmen aus dem Dialog um den Klimaschutzplan 2050.....	64
c) Weitere Maßnahmen.....	65
d) Aktuelles Kohleausstiegsgesetz.....	66
IV. EU-Recht und EU-Budget	68
1. Das Bundesklimaschutzgesetz setzt (nur) EU Recht um.....	68
2. Das EU Klimaschutzregime	69
3. Das EU Budget und Handlungsverpflichtung	73
V. Die Beschwerdeführer	76
VI. Die Entscheidungen im Fall Urgenda in den Niederlanden.....	80
VII. Rechtsausführungen.....	88
1. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde	88
a) Beschwerdefähigkeit	88
b) Beschwerdegegenstand	89
aa) Antrag zu 1.	89
bb) Antrag zu 2.....	91
cc) Antrag zu 3.	92
c) Beschwerdebefugnis	92
aa) Grundrechtsverletzung	93
aaa) Grundrechte als Schutzpflichten	93
bbb) Art. 1 GG: Menschenwürde	94
ccc) Art. 2 Abs. 2 GG: Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.....	96
ddd) Art. 12 und Art. 14 GG: Berufs- und Eigentumsfreiheit.....	97
bb) Betroffensein	99
aaa) Selbst.....	99
bbb) Gegenwärtig.....	100
ccc) Unmittelbar	101
d) Frist	102
e) Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität	102

2.	Annahmefähigkeit nach § 93a BVerfGG.....	103
a)	Grundsätzliche Bedeutung	103
b)	Durchsetzung der Grundrechte	104
3.	Begründetheit der Verfassungsbeschwerde	105
a)	Verstoß gegen Art. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG.....	105
aa)	Vorbemerkung	106
bb)	Gewährleistungsbereich von Art. 1 Abs. 1 GG.....	106
cc)	Art. 20a GG: Schutz natürlicher Lebensgrundlagen in Verantwortung für zukünftige Generationen.....	109
dd)	Art. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG: Recht auf menschenwürdige Zukunft	113
ee)	Verletzung der Schutzpflicht aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20a GG auch unter Berücksichtigung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers.....	116
aaa)	Zum Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	116
bbb)	Verletzung des Untermaßverbots durch Festlegung unzureichender Klimaschutzziele bzw. eines unzureichenden Reduktionspfads.....	121
ccc)	Verletzung des Untermaßverbots durch die Ermöglichung der Übertragung von Emissionszuweisungen.....	131
ff)	Ergebnis zu Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art 20a GG	133
b)	Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art 20a GG.....	134
c)	Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 GG	137
aa)	Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG	137
bb)	Verletzung von Art. 14 GG.....	139
4.	Gesamtergebnis	142

Der ausführlichen Begründung wird zur besseren Übersichtlichkeit eine Zusammenfassung des Klagebegehrens unter I. vorangestellt.

I. Zusammenfassung des Vortrags

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass einzelne Regelungen des Bundesklimaschutzgesetzes, insbesondere das mit konkreten Emissionsmengen pro Sektor unterlegte Reduktionsziel bis 2030 (55% gegenüber 1990) unzureichend sind und deshalb der Gesetzgeber durch Unterlassen Grundrechte der Beschwerdeführer verletzt hat.

Wegen der konkreten Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie der zivilisatorischen Risiken lebensbedrohender Art und zahlenmäßig nicht abschätzbaren Umfangs, die mit dem Klimawandel verbunden sind, ist das beanstandete Unterlassen mit der herausragenden Schutzfunktion, die die Menschenwürdegarantie aus Art. 1 GG in Verbindung mit Art. 20a GG, sowie dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG den Beschwerdeführern vermittelt, nicht vereinbar und deshalb verfassungswidrig. Durch staatliches Handeln oder Unterlassen dürfen nicht die Grundlagen der Selbstentfaltung anderer und die Erhaltung der Existenzbedingungen zukünftiger Generationen zerstört werden. Aus Art. 1 GG folgt, dass Menschen weiter eine menschenwürdige Zukunft haben müssen. Eine zentrale Funktion des Menschenwürdeprinzips ist in der „Sicherung menschenwürdegerechter Lebensgrundlagen“ zu sehen. Die Beschwerdeführer zu 2. – 9. sind auch in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 GG und ihrer Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG durch gesetzgeberisches Unterlassen verletzt.

Das Bundesklimaschutzgesetz

Mit dem Klimaschutzplan 2050, beschlossen 2016, hat sich die Bundesregierung verpflichtet, bis 2030 eine Treibhausgasreduktion um 55% zu erreichen und bis 2050 dann eine „weitgehende Dekarbonisierung“. Dieses Ziel berücksichtigt nicht die seitdem substantiierten Erkenntnisse der Wissenschaft und des IPCC, und es berücksichtigt auch nicht die Deutschland und die EU bindende völkerrechtliche Verpflichtung aus dem Pariser Übereinkommen, die globale Temperaturerhöhung auf „deutlich unter 2° C“, und möglichst auf 1,5° C gegenüber vorindustriellen Werten zu begrenzen. Das Gesetz übernimmt schlicht dieses

Ziel – letztlich 1:1 die nationale Umsetzung des auf EU Ebene bislang vorgegebenen Ziels, EU-weit eine Reduktion von 40% gegenüber 1990 bis 2030 zu erreichen – über § 3 und Anlage 2 zum Gesetz. Einen Reduktionspfad nach 2030 enthält das Gesetz nicht, ebenso wenig Angaben zu dem noch zulässigen Treibhausbudget global und national.

Klimawandel: Der Status Quo und das Risiko für Leib und Leben

Der Mensch beeinflusst und verändert durch Treibhausgasemissionen und Zerstörung von Senken (vor allem Wälder) das globale Klima. Deutschland ist heute für einen Anteil ca. 2% der globalen Emissionen verantwortlich und emittiert jährlich über 900 Millionen (Mio.) Tonnen (t) Treibhausgase (THG). Gerechnet auf die Zeit seit 1800 steht Deutschland an fünfter Stelle der größten Emittenten von Treibhausgasen der Welt. Die jährlichen Pro-Kopf-CO₂-Emissionen Deutschlands sind mit rund 9,6 t immer noch ungefähr doppelt so hoch wie der internationale Durchschnitt (4,8 t pro Kopf).

Bis heute hat dies zu einer Erwärmung der globalen Durchschnittstemperaturen um rund 1°C und in Deutschland von sogar 1,4 °C geführt, davon ein erheblicher Teil durch die Emissionen aus Deutschland seit Beginn der Industrialisierung. Selbst wenn die Menschheit Treibhausgasemissionen unmittelbar und sofort stoppen würde, würden die Temperaturen weiter steigen. Die Erwärmung durch Emissionen seit vorindustrieller Zeit bis heute wird für Jahrhunderte bestehen bleiben und langfristige Änderungen im Klimasystem bewirken. Möglich ist nach Aussagen des Weltklimarats (IPCC) sogar, dass allein die bereits in die Atmosphäre entlassenen Treibhausgase eine globale Erwärmung von 1,5 °C verursachen. Schon heute kann keineswegs ausgeschlossen werden, dass allein aufgrund vergangener Emissionen abrupte und unaufhaltbare sowie unkontrollierbare Wirkungen ausgelöst werden (sog. Kippunkte, *tipping points*). In diesem Falle könnten ganze Bereiche Nordeuropas und anderer Kontinente unbewohnbar werden. Jede weitere THG Emission verstärkt dieses Risiko.

Diese Phänomene schlagen sich auch bereits jetzt lokal und damit auch auf die Rechtspositionen der Beschwerdeführer nieder. Der Extremsommer in Deutschland 2018 und Wetterextreme im Jahr 2019 sind durch den Klimawandel (mit)veranlasst (attribuiert), da solche Ereignisse deutlich häufiger auftreten als ohne den menschengemachten Klimawandel. Die Zahl extremer Wetterereignisse in Deutschland hat sich in den letzten 50 Jahren mehr als verdoppelt. Die im

Winter 2019/2020 in Australien wütenden Busch- und Waldbrände sind genau das, was Klimawissenschaftler bereits 2007 im Hinblick auf die Auswirkungen des Klimawandels für das Jahr 2020 bei ca. 1°C globaler Erwärmung prognostiziert haben. Gleiches gilt für die extreme Betroffenheit des deutschen Waldes vor allem durch anhaltende Trockenheit heute.

Der Klimawandel ist ein selbst verantwortetes, und seit mindestens 40 Jahren vorhersehbares existenzielles physikalisches Phänomen, dem der Gesetzgeber entschlossen entgegenzutreten muss und zumindest zur Vermeidung der schlimmsten Risiken noch kann. Dabei ist auf Grundlage der Erkenntnisse des IPCC und auch auf Grundlage der niederländischen Urteile in der Rechtssache *Urgenda* nach Auffassung der Bf. objektiv erforderlich, dass entschlossen zumindest eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5° C gegenüber vorindustriellen Werten verfolgt werden muss. Gibt man dieses Schutzniveau auf, werden nach den Erkenntnissen des IPCC Millionen von Menschen durch die Folgen des Klimawandels akut gefährdet bzw. etwa durch steigende Meeresspiegel gekoppelt mit Wetterextremen, auch getötet, und steigt die Chance, dass *tipping points* überschritten werden, erheblich an.

Diese Zusammenhänge und reale, grundrechtsbedrohende Gefahren sind durch die niederländischen Gerichte durch drei Instanzen im Fall *Urgenda* anerkannt worden und führen nach der dortigen Rechtsanwendung zu einer konkreten Schutzpflicht des Staates, vor einem gefährlichen Klimawandel zu schützen, und dazu im globalen Zusammenhang das „seine“ beizutragen.

Dieses Schutzniveau verfolgt das Klimaschutzgesetz nicht, und gibt auch keinen Reduktionspfad bis zur Treibhausgasneutralität vor, der mit diesem Schutzniveau global gesehen kompatibel wäre. Dabei ergibt sich aus den bereits vorliegenden Schadensereignissen durch den Klimawandel auch in den Betrieben der Beschwerdeführer bzw. ihrer Eltern, und der inzwischen wohl unstrittigen existenziellen Bedrohung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Verpflichtung, soweit möglich und verhältnismäßig keine Treibhausgase mehr freizusetzen.

Es ist wissenschaftlicher Konsens, dass es ein finales globales Treibhausgasbudget gibt, das der Menschheit noch zur Verfügung steht, sollen globale Klimaziele erreicht werden. Dieses Budget lässt sich aufgrund eines maximalen

globalen Temperaturziels – hier also allein aufgrund des Schutzes von Menschenleben und der erheblichen Risiken des Eintritts von sog. *tipping points* auf 1,5° C zu definieren – der Eintrittswahrscheinlichkeit und einem globalen Verteilungsschlüssel für die wenigen verbleibenden Tonnen von Treibhausgasen errechnen.

Es ist schon nicht ersichtlich, dass diese Erwägungen dem Klimaschutzgesetz zu Grunde liegen – jedenfalls aber ist aufgrund der ausdrücklichen Emissionsmengen im Anhang zum Bundesklimaschutzgesetz das zur Verfügung stehende Budget in wenigen Jahren vollständig aufgebraucht, geht man – wie etwa der Sachverständigenrat für Umweltfragen und das Berliner Verwaltungsgericht in der *Greenpeace* Klimaklage (Az. 10 K 412.18) – von einem gleichen pro-Kopf Ansatz für Emissionsberechtigungen weltweit aus.

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass – unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf andere Grundrechte – alle zum Schutz des Klimasystems und kommender Generationen sowie der Grundrechte der Beschwerdeführer objektiv möglichen und notwendigen gesetzlichen Regelungen zu implementieren und die hierfür erforderlichen Maßnahmen zu treffen sind. Entgegen dieser auch durch die niederländischen Gerichte definierten Handlungsverpflichtung ist Deutschland nicht auf dem Weg, seinen Anteil an den globalen notwendigen Reduktionen auf dem Weg zur Treibhausgasneutralität zu leisten. Das Klimaschutzgesetz genügt diesen Ansprüchen nicht.

Das Gesetz ist zur Sicherung des 1,5° C Ziel ungeeignet

Betrachtet man die vom IPCC ausgewerteten wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Machbarkeit und Notwendigkeit von globalen Reduktionen bis zur Treibhausgasneutralität, um das 1,5° C Ziel noch einzuhalten, müsste Deutschland bis 2030 deutlich mehr reduzieren als 55%, ca. 70 % gegenüber 1990, um „seinen Teil“, jedenfalls das minimale des globalen Notwendigen zu leisten. Deutschland wird – festgesetzt durch das Klimaschutzgesetz – seine Emissionen weit unter dem globalen Durchschnitt des Notwendigen reduzieren. Die Beschwerdeführer machen deshalb gelten, dass die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes schon evident ungeeignet sind, das 1,5° C Ziel zu erreichen.

Der globale Durchschnitt eines mit 1,5° C globaler Erwärmung zu vereinbarenden Kurses stellt aus Sicht der Beschwerdeführer auch das absolute Untermaß einer Handlungsanforderung an den Gesetzgeber dar (wie auch in der *Urgenda*

Entscheidung als Maßstab angenommen), und nicht etwa eine extrem vorsorgende oder bestmögliche Reduktionsleistung, und zwar schon deswegen, weil die durch den IPCC betrachteten Emissionsszenarien jeweils nur eine Wahrscheinlichkeit abbilden, dass dieses Ziel tatsächlich gehalten werden kann, und keine Sicherheit der Risikovermeidung, und weil dieser Ansatz die historische Verantwortung der Industriestaaten ausblendet.

Insgesamt hat der deutsche Gesetzgeber also ein un schlüssiges, ungeeignetes und mit Schutzpflichten unvereinbares Gesetz erlassen, das bis 2030 deutlich zu viele Treibhausgasemissionen in deutschem Hoheitsgebiet zulässt, und damit der Generation der Beschwerdeführer die Entscheidungsmöglichkeit über ihre eigene Zukunft nimmt. Deutschland tut nicht „seinen Teil“. Auch tatsächlich sind solche Reduktionen machbar, wie offizielle Studien (etwa des Umweltbundesamtes) zeigen.

Zusammenhang mit dem EU Budget

Das deutsche Gesetz setzt lediglich das EU-Ziel für 2030 um, nämlich eine 40% ige Reduktion von Treibhausgasemissionen relativ zu 1990. Dieses Ziel ist objektiv ungeeignet und aus EU- und menschenrechtlicher Perspektive rechtswidrig. Dies thematisiert die u.a. durch den Beschwerdeführer zu 9) geführte Klage vor den europäischen Gerichten (Carvalho et.al., C-565/19 P).

Es muss deshalb durch das Gericht vorgegeben werden, dass weitergehende Reduktionen in Deutschland nicht an das EU Ausland abgegeben werden – denn dann würden diese im EU-Gesamtbudget aufgehen und wären zum Schutz der Grundrechte der Bf. ungeeignet.

Umsetzungsmaßnahmen

Unabhängig vom Schutzniveau des Gesetzes selbst ist auch die Umsetzung von ausreichenden Reduktionsmaßnahmen nicht ersichtlich. Der Gesetzgeber selber hat keine Prognosen darüber angestellt, wie und inwieweit sich das durch das Klimaschutzgesetz selbst vorgesehene 55 % Ziel durch die bisher erlassenen Maßnahmen umsetzen lässt. Studien schätzen, dass mit den bisher vorgelegten Gesetzen selbst dieses erheblich verfehlt wird. Wie die Erfahrungen mit dem nicht erreichten Klimaschutzziel für das Jahr 2020 zeigen, müssen Ziele aber mit Maßnahmen unterlegt werden, die auch prognostisch mit ausreichender Sicherheit zur Zielerreichung führen.

Eine deutlich schnellere Umsetzung von Reduktionen, auch zur Umsetzung eines angemessenen Zwischenziels von etwa 70% Reduktion gegenüber 1990 ist in allen Sektoren möglich und verhältnismäßig.

Die Beschwerdeführer (Bf.)

Die Bf. sind Jugendliche und junge Erwachsene die zum Teil selbst bzw. deren Familien in Deutschland ökologische Landwirtschaft und nachhaltigen Tourismus betreiben und zwar auf der Nordseeinsel Pellworm, im Alten Land an der Elbe nahe Stade und in Brandenburg, sowie auf der Insel Langeoog. Die Bf zu 1). lebt in Hamburg und Göttingen und studiert Geografie.

Die Bf. sind zwischen 15 und 32 Jahre alt, und werden damit voraussichtlich sämtlich die prognostizierten Auswirkungen des Klimawandels bis zum Jahrhundertwechsel erleben. Sie sind bereits heute von den spürbaren Auswirkungen des Klimawandels in Deutschland betroffen (etwa Extremwetterlagen, Hitzewellen), können sich aber allein durch ihre demokratischen Rechte und insbesondere Wahlen nicht schützen. Sie fühlen sich hilflos dem wirtschaftlichen und politischen „Weiter So“ ausgesetzt und sind unter erheblichem Stress im Hinblick auf ihre eigene Zukunft.

Die Bf zu 2-8 waren Mit-Kläger in der Klage gegen die Bundesregierung auf Vollzug des Klimaschutzziels 2020 (Reduktion um 40% gegenüber 1990), die im abweisenden Urteil des VG Berlin vom 31.10.2019, Az. VG 10 K 412.18 mündete, in dem das Gericht aber deutlich machte, dass aus grundrechtlichen Schutzpflichten ein Recht auf ausreichenden Klimaschutz ableitbar ist.

Der Bf. zu 9) ist Mit-Kläger der europäischen Klimaklage im Hinblick auf die unzureichenden Klimaziele der EU, die derzeit beim europäischen Gerichtshof in der Berufungsinstanz zum Aktenzeichen C-565/19 P anhängig ist.

II. Sachlicher und rechtlicher Ausgangspunkt

1. Der Klimawandel

Der Mensch beeinflusst und verändert durch Treibhausgasemissionen, vor allem in Form von Kohlendioxid (CO₂) und die Zerstörung von Senken (vor allem Wälder) das globale Klima. Bis heute hat dies zu einer Erwärmung der globalen Durchschnittstemperaturen um rund 1,1 °C gegenüber vorindustriellen Werten geführt (in Deutschland gemittelt 1,4°C). Die Temperaturerhöhung wäre noch deutlicher spürbar, hätten nicht die Ozeane erhebliche Mengen von CO₂ und der Temperaturerhöhung aufgenommen: Die globalen Meere haben sich seit 1970 stetig erwärmt und mehr als 90% der überschüssigen Wärme im Klimasystem aufgenommen – sie sind jetzt an ihrer physikalischen und ökologischen Grenze. Vergangene Generationen haben diese „Senke“ aufgebraucht, sie steht für die jetzige und kommende Generation und damit die Beschwerdeführer (Bf.) nicht mehr zur Verfügung. Der Klimawandel beschleunigt sich daher zusehends, und verändert und bedroht die gesamte Lebensrealität der Bf.

Gegenstand des Verfahrens und der Anträge ist das nationale Klimaschutzgesetz sowie gesetzgeberisches Unterlassen im Hinblick auf die effektive Reduktion von Treibhausgasen bis hin zur notwendigen Treibhausgasneutralität.

Der Beschwerdegegenstand in der Fassung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT Dr. 19/14337 mit Begründung liegt als

Anlage Bf. 1

bei. Das Gesetz wurde am 17.12.2019 im Bundesgesetzblatt (Teil I, Nr. 48, S. 2513) veröffentlicht, und ist damit seit dem 18.12.2019 in Kraft.

Mit ihm erkennt der Gesetzgeber die Zusammenhänge und Folgen des Klimawandels an. Die Bf. sind aber der Auffassung, dass das Bundesklimaschutzgesetz sowie die mangelhafte Umsetzung von Klimaschutz in Form von Treibhausgasreduktionen und grundlegende Umgestaltung der Wirtschafts- und Lebensordnung in der Vergangenheit und Zukunft sie in ihren Grundrechten verletzt, auch weil der Gesetzgeber die Fakten und Handlungsnotwendigkeiten objektiv verkannt hat. Eine ausführliche Darlegung des Sachverhalts und vor allem der Folgen für die Rechtspositionen der Bf. ist daher erforderlich.

Dazu wird zunächst auf das Urteil des niederländischen Höchsten Gerichts (Supreme Court)

Hoge Raad, ECLI: NL:HR:2019:2006, Urteil vom 20.12.2019

Bezug genommen, da die Fakten insoweit nicht abweichen und diese bereits mehrfach gerichtlich überprüft und kurz formuliert wurden. Dieses (letztinstanzliche) Urteil aus der Sache „Urgenda“ wird in der offiziellen englischen Vollübersetzung und eigenen deutschen Übersetzung als

Anlage Bf. 2

beigefügt. Das höchste Gericht der Niederlande hat nach zwei Vorinstanzen die niederländische Regierung abschließend zu mehr Klimaschutz verurteilt: bis Ende 2020 müssen die niederländischen Treibhausgasemissionen um mindestens 25% gegenüber 1990 reduziert werden.

Es gibt nach diesen Urteilen auf Grundlage menschenrechtsbasierter Schutzpflichten eine *mindestens* einzuhaltende Handlungsverpflichtung zur Reduktion von Treibhausgasen durch einzelne Staaten – hier 25% gegenüber dem Niveau von 1990 bis Ende 2020. Zu diesen Urteilen wird detailliert unter VI. ausgeführt.

a) Wissenschaftliche Grundlagen und deutsche Emissionen

ECLI: NL:HR:2019:2006, Absatz 2.1 „Fakten“

„Der Klimawandel und seine Folgen

(1) Seit Beginn der industriellen Revolution nutzt die Menschheit Energie in großem Maßstab, hauptsächlich aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe (Kohle, Öl und Gas). Dabei wird Kohlendioxid freigesetzt. Diese Verbindung der Elemente Kohlenstoff und Sauerstoff wird mit der chemischen Formel CO₂ angegeben. Das freigesetzte CO₂ wird zum Teil in die Atmosphäre abgegeben, wo es für Hunderte von Jahren oder länger vorhanden ist, und zum Teil von den Ökosystemen der Wälder und Meere aufgenommen. Diese Absorptionsmöglichkeit wird durch die Abholzung der Wälder und die Erwärmung des Meerwassers immer geringer.

(2) CO₂ ist das wichtigste Treibhausgas und hält zusammen mit anderen Treibhausgasen die von der Erde abgegebene Wärme in der Atmosphäre zurück. Dies nennt man den Treibhauseffekt. Der Treibhauseffekt wird

stärker, je mehr CO₂ in die Atmosphäre gelangt. Dadurch heizt sich die Erde immer weiter auf. Das Klimasystem reagiert verzögert auf den Ausstoß von Treibhausgasen: Treibhausgase, die heute ausgestoßen werden, haben erst in dreißig bis vierzig Jahren ihre volle wärmende Wirkung. Weitere Treibhausgase sind Methan, Lachgas und fluorierte Gase.

(3) Die Einheit "Teile pro Million" (im Folgenden: ppm) wird zur Angabe der Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre verwendet. Die Bezeichnung "ppm CO₂-Äquivalent" wird verwendet, um die Konzentration aller Treibhausgase zusammen anzugeben, wobei die Konzentration der anderen Treibhausgase als CO₂ aufgrund des Erwärmungseffekts in CO₂ umgerechnet wird.

(4) Es besteht ein direkter, linearer Zusammenhang zwischen den vom Menschen verursachten Treibhausgasemissionen, die zum Teil durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe verursacht werden, und der globalen Erwärmung. Die Erde wird bereits um etwa 1,1 °C gegenüber der Durchschnittstemperatur zu Beginn der industriellen Revolution erwärmt. Das Berufungsgericht¹ ging davon aus, dass die Konzentration der Treibhausgase in der Atmosphäre zum Zeitpunkt seines Urteils bei etwa 401 ppm lag. In den letzten Jahrzehnten sind die weltweiten CO₂-Emissionen jährlich um 2% gestiegen.

(5) Die Erderwärmung kann durch eine Verringerung der Emission von Treibhausgasen in die Atmosphäre verhindert oder verringert werden. Dies wird als Minderung bezeichnet. Darüber hinaus können Maßnahmen zur Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels ergriffen werden, wie z.B. die Anhebung des Deichs für niedrig gelegene Gebiete. Das Ergreifen solcher Maßnahmen wird als Anpassung bezeichnet.

(6) In der Klimawissenschaft – d.h. in den Klimawissenschaften und der Wissenschaft vom Klimawandel – und innerhalb der internationalen Gemeinschaft besteht seit langem ein Konsens darüber, dass die Durchschnittstemperatur auf der Erde um nicht mehr als 2° C gegenüber der Durchschnittstemperatur in der vorindustriellen Zeit ansteigen sollte. Wenn die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre im Jahr

¹ Berufungsgerichtliche Entscheidung: Gerichtshof Den Haag, Urteil vom 09.10.2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2610.

2100 nicht mehr als 450 ppm beträgt, besteht nach den Erkenntnissen der Klimawissenschaft eine vernünftige Chance, dass dieses Ziel (im Folgenden: das Zwei-Grad-Ziel) erreicht wird. In den letzten Jahren hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass ein sicherer Temperaturanstieg nicht mehr als 1,5 °C betragen darf, mit einer damit verbundenen Konzentration von Treibhausgasen von höchstens 430 ppm im Jahr 2100.

(7) Weltweit bleibt nur noch wenig Raum für Treibhausgasemissionen, wenn man das derzeitige Niveau der Treibhausgaskonzentration (401 ppm) mit einem maximalen Konzentrationsniveau von 430 oder 450 ppm im Jahr 2100 vergleicht. Der gesamte weltweit verbleibende Raum, um noch Treibhausgasemissionen zu stoppen, wird als Treibhausgasbudget (*Carbon Budget*) bezeichnet. Die Chance, die globale Erwärmung auf einen Temperaturanstieg von maximal 1,5° C zu begrenzen, ist heute extrem gering.

(8) Erwärmt sich die Erde um mehr als 2° C gegenüber der Durchschnittstemperatur in der vorindustriellen Zeit, so führt dies unter anderem zu Überschwemmungen aufgrund des Anstiegs des Meeresspiegels, Hitzestress durch intensivere und längere Hitzeperioden, Zunahme von Atemwegserkrankungen aufgrund der verschlechterten Luftqualität, Dürreperioden (mit schweren Waldbränden), zunehmende Verbreitung von Infektionskrankheiten, schwere Überschwemmungen aufgrund übermäßiger Niederschläge und Störungen der Nahrungsmittelproduktion und der Trinkwasserversorgung. Auch Ökosysteme, Flora und Fauna sind betroffen, und es kommt zu einem Verlust der biologischen Vielfalt. Eine unzureichende Klimapolitik wird allein in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts in Westeuropa zu Hunderttausenden von Opfern führen.

(9) Mit fortschreitender globaler Erwärmung nehmen nicht nur die Folgen an Schwere zu. Durch die Anreicherung von CO₂ in der Atmosphäre kann der Prozess des Klimawandels einen Kipppunkt erreichen, der zu einem abrupten Klimawandel führen kann, so dass sich weder Mensch noch Natur richtig darauf einstellen können. Das Risiko solcher Kipppunkte steigt mit einem Temperaturanstieg zwischen 1° C und 2° C steiler an.

Der IPCC

(10) 1988 gründeten das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und die Weltorganisation für Meteorologie (WMO) den Zwischenstaatlichen Ausschuss für Klimaänderungen (IPCC) unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen. Das IPCC konzentriert sich darauf, durch wissenschaftliche Forschung Erkenntnisse über alle Aspekte des Klimawandels zu gewinnen. Es führt selbst keine Forschung durch, sondern untersucht und bewertet unter anderem die neuesten wissenschaftlichen und technischen Informationen, die weltweit verfügbar sind. Der IPCC ist nicht nur eine wissenschaftliche, sondern auch eine zwischenstaatliche Organisation. 195 Länder sind Mitglied, darunter die Niederlande. Seit seiner Gründung hat das IPCC fünf Berichte (Assessment Reports) mit begleitenden Teilberichten zum Stand der Klimawissenschaften und zur Klimaentwicklung herausgegeben. Von besonderer Bedeutung sind dabei der vierte Bericht aus dem Jahr 2007 und der fünfte Bericht von 2013-2014.“

Die Sachstandsberichte des IPCC („Assessment Reports“) werden im Internet veröffentlicht unter:

http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml#1.

Derzeit befindet sich der 6. Sachstandsbericht in der Vorbereitung.

Deutsche Übersetzungen der wichtigsten IPCC-Veröffentlichungen und zusammenfassende Übersetzungen der Assessment Reports werden hier veröffentlicht:

<https://www.de-ipcc.de/128.php>

Von der Beifügung aller hier in Bezug genommenen Berichte wird hier aufgrund auch ihres Umfangs abgesehen.

Die Ergebnisse des IPCC stellen den aktuellen Stand der Wissenschaft dar. Die Sachstandsberichte sowie auch die Sonderberichte enthalten zudem Handlungsempfehlungen für die Politik (Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger (Summary for Policy Makers, SPM). Diese zusammenfassenden Berichte

des IPCC werden Zeile für Zeile durch Vertreter der Staaten angenommen. Die weltweite, europäische und bundesdeutsche Klimapolitik basiert im Wesentlichen auf diesen Ergebnissen und Handlungsempfehlungen des IPCC.

Am 06. Oktober 2018 veröffentlichte der IPCC den „Sonderbericht über 1,5 °C globale Erwärmung“ (Special Report - SR1.5). Der SPM des SR 1.5 in deutscher Übersetzung wird beigefügt als

Anlage Bf. 3

Dieser zeigt zusammengefasst auf, dass die bereits spürbaren Folgen des Klimawandels bei 1,5°C Erwärmung stärker werden, dass aber mit diesen weitgehend durch Anpassungsmaßnahmen umgegangen werden kann, und vor allem die tödlichen Folgen begrenzt bleiben. Das ist schon bei globalen Temperaturerhöhung um 2°C nicht mehr der Fall. Zudem steigen bei einer Erwärmung von 2°C die Gefahren von unkontrollierbaren systematischen Zerstörungen, *tipping points* erheblich. Hierzu wird unten weiter ausgeführt.

Zentrales Ergebnis ist zudem, dass nicht ausgeschlossen ist, dass allein aufgrund der bis heute emittierten Treibhausgasmengen bzw. durch den Abbau von Treibhausgasen eine Temperaturerhöhung um 1,5° C gegenüber vorindustriellen Werten eintreten wird (Anlage Bf. 3, Absatz A.2).

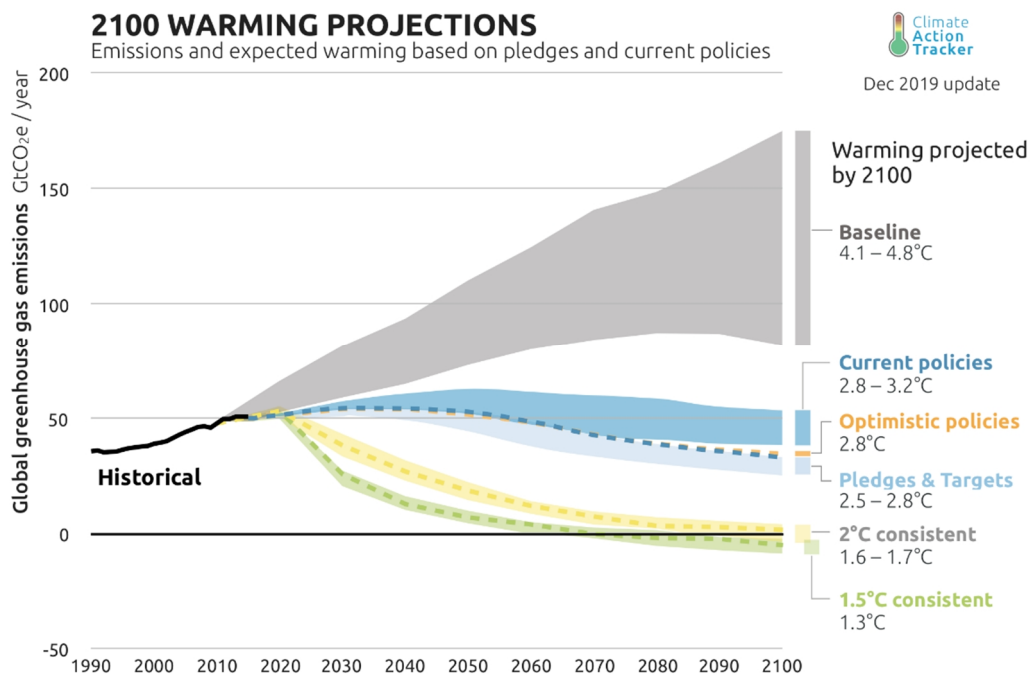
Zentrales Ergebnis ist auch, dass Reduktionspfade *möglich* sind, um global das 1,5°C Ziel noch einzuhalten. Der IPCC schreibt dazu: „Unterschiedliche Minderungsstrategien können die Netto-Emissionsminderungen erzielen, die erforderlich wären, um einem Pfad zu folgen, der die globale Erwärmung ohne oder mit geringer Überschreitung auf 1,5 °C begrenzt.“ (Anlage Bf. 3, S. 18)

Die menschengemachten Emissionen steigen global weiter an, derzeit um mehr als 40 Milliarden Tonnen pro Jahr. Aus einer Hochrechnung der momentanen Emissionen mit Trends weltweit ist ableitbar, dass sich die Erde – ändert sich das Emissionsverhalten nicht dramatisch – in den nächsten 80 Jahren um fast 5°C erwärmen würde, und bei Umsetzung **aller** bisher global vorgelegten Politiken und Maßnahmen² – also auch der EU und Deutschlands – um ca. 3,2° C, vgl.

Anlage Bf. 4

² Also auch rechtlich unverbindlicher Pläne und Programme.

Dies ist grafisch aufbereitet beim global anerkannten Analyseportal „Climate Action Tracker“ (CAT),³ einer Datenbank die vor allem die Klimapolitik und -diplomatie über den Stand der unter dem Paris Abkommen vorgelegten nationalen Verpflichtungen („nationally determined contributions“, NDC) informieren will, hier: Projektionen globaler Erwärmung 2100, Stand Dezember 2019:



Diese Zahlen nutzt im Übrigen auch die Bundesregierung, vgl. die Broschüre „Klimaschutz in Zahlen 2019“ des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit,

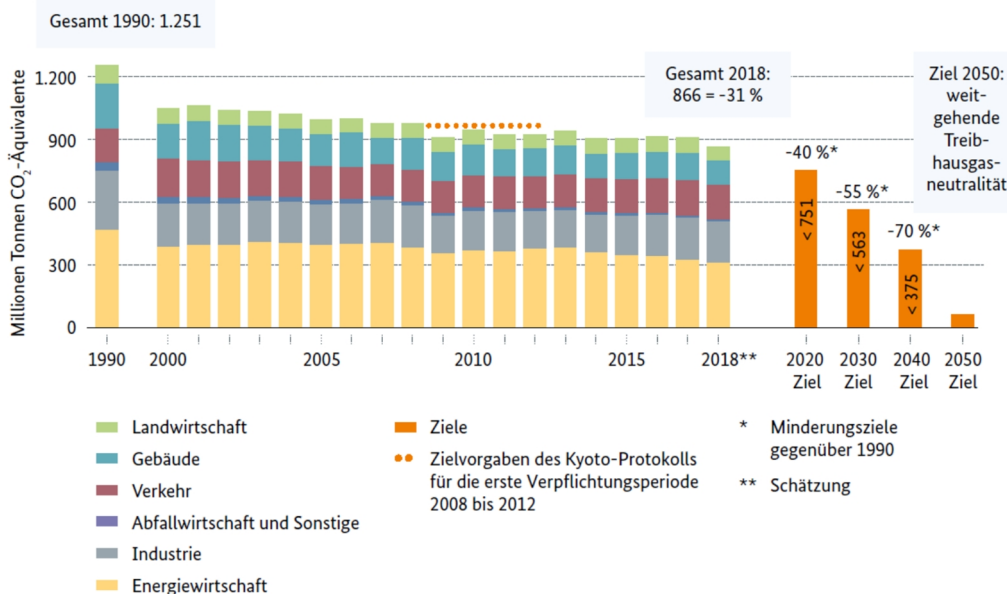
Anlage Bf. 5

die auch einen umfassenden Überblick zu den bisherigen Emissionen, Zielen, Maßnahmen und Trend in der deutschen und europäischen Klimaschutzpolitik gibt.

³ Online unter <https://climateactiontracker.org/global/temperatures/>. (zuletzt besucht am 20.01.2020).

Deutschland ist heute für einen Anteil von ca. 2% der globalen Emissionen verantwortlich und emittiert (2019) rund 811 Millionen (Mio.) Tonnen (t) Treibhausgase (vorläufige Zahlen⁴ für 2019, angegeben als CO₂ Äquivalente, CO₂ Äq.). Gerechnet auf die Zeit seit 1800 steht Deutschland an fünfter Stelle der größten Emittenten von Treibhausgasen der Welt. Die jährlichen Pro-Kopf-CO₂-Emissionen Deutschlands sind mit rund 9,6 t immer noch ungefähr doppelt so hoch wie der internationale Durchschnitt (4,8 t pro Kopf).

Die deutschen Emissionen sind zwischen 1990 und dem Jahr 2000 aufgrund der deutschen Einheit 1990 und der Schließung von Emissionsquellen gesunken. Dies zeigt sich anschaulich anhand der Grafik aus Anlage Bf. 5:



Seit der Jahrtausendwende sind nur geringe Reduktionen zu beobachten, aus Sicht der Bf. vor allem, weil die völkerrechtlichen Ziele und die EU Klimaschutzziele gegenüber 1990 als Basisjahr beurteilt wurden, und damit reales Handeln im „Hier und Jetzt“ kaum bewertet wurde. Durch das Ausbleiben drastischer Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen in den letzten

⁴ Hier aus einem vorläufigen Bericht der AGORA Energiewende, Die Energiewende im Stromsektor: Stand der Dinge 2019, Januar 2020. Die offiziellen Inventare für 2019 sind noch nicht verfügbar. Abrufbar unter: www.agora-energiewende.de. (zuletzt besucht am 20.01.2020).

20 Jahren hat auch Deutschland bis heute das zur Verfügung stehende globale Treibhausgasbudget weiter reduziert – zu Lasten des Weltklimas und der Bf.

Zu den Auswirkungen des Klimawandels wird unten detaillierter vor allem im Hinblick auf die hiesigen Bf. vorgetragen.

Bereits hier sei aber betont, dass die Lage bereits als aussichtslos und real existenzbedrohend beschrieben wird. Denn die Chancen, den Temperaturanstieg wirksam global zu beschränken sind inzwischen als durchaus gering einzuschätzen. Dies ergibt sich schon aus dem folgenden Zitat aus dem IPCC Sonderbericht zu 1,5°C:

A.2 Die Erwärmung durch anthropogene Emissionen seit vorindustrieller Zeit bis heute wird für Jahrhunderte bis Jahrtausende bestehen bleiben und wird weiterhin zusätzliche langfristige Änderungen im Klimasystem bewirken, wie zum Beispiel einen Meeresspiegelanstieg und damit verbundene Folgen (hohes Vertrauen), aber es ist unwahrscheinlich, dass diese Emissionen allein eine globale Erwärmung von 1,5 °C verursachen (mittleres Vertrauen).

Diese Aussage bedeutet nach der Methodologie des IPCC eine bis zu 50%ige Wahrscheinlichkeit, dass dies doch der Fall sein wird, also allein aufgrund der heute in der Atmosphäre befindlichen Emissionen der (aus dem Paris Abkommen stammende, hierzu unter b)) Schwellenwert von 1,5°C Temperaturerhöhung gerissen wird.

Zudem hängt die Einhaltung von Temperaturschwellen von der globalen Erfüllung von Handlungsverpflichtungen ab. Der IPCC macht daher auch keine Aussagen im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, ob bestimmte Folgen eintreten, sondern lediglich dazu, ob diese Folgen im Hinblick auf bestimmte Reduktionspfade in globalen Szenarien eintreten werden.

Der IPCC verwendet in seinem Sonderbericht zu 1,5°C Reduktionspfade, also Klimamodelle mit Emissionsszenarien, die machbar und möglich sind, die aber vom gesamtgesellschaftlichen bzw. politischen Willen abhängen. Wie oben dargestellt, befindet sich die Welt derzeit auf geradem Weg in eine 3-4°C Zukunft, und nicht etwa in eine 1,5°C Zukunft.

Dabei ist zudem zu beachten, dass bei den entsprechenden Prognosen meist Emissionen des zivilen Luftverkehrs und der internationalen Seeschifffahrt unberücksichtigt bleiben, weil sie von internationalen und europäischen Klimaschutzzielen bislang nicht erfasst sind.

Für die Treibhausgasemissionen des zivilen Luftverkehrs und der internationalen Seeschifffahrt fehlt es bislang sowohl auf internationaler als auch auf europäischer Ebene an konkreten rechtlichen Instrumenten.

Die zu erwartenden Auswirkungen dieser Umstände sind für die Generation der Bf. sowie aller weiteren drastisch.

Der Wissenschaftler Prof. Bendell (University of Cumbria) hat 2018 in seinem Diskussionspapier „Deep Adaptation – A Map for Navigating Climate Tragedy“ auf der Basis der auch hier verwendeten und ausgewerteten wissenschaftlichen Erkenntnisse folgendes vertreten:

"Die Befunde weisen darauf hin, dass wir uns auf zerstörerische und unkontrollierbare Ausmaße des Klimawandels zubewegen, die Hunger, Zerstörung, Bevölkerungswanderungen, Krankheiten und Krieg mit sich bringen werden"

"Unsere Verhaltensnormen – das, was wir 'Zivilisation' nennen – können sich auch auflösen." und zwar durch die „globale Umweltkatastrophe ... die noch zu unseren Lebzeiten eintreten wird."

Dieser Aufsatz, der den Sachstand eines physikalischen Phänomens (anthropogener Treibhauseffekt) im Hinblick auf seine gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen sowie deren psychologische Effekte zusammenfasst, wird dem Gericht in englischem Original und in deutscher Übersetzung beigelegt als

Anlage Bf. 6

Der Autor beschreibt nicht weniger als die durchaus realistische Möglichkeit, dass der Klimawandel bereits in den nächsten Jahrzehnten zu einer globalen Katastrophe führt, bis hin zur völligen Auslöschung der menschlichen Zivilisation wie sie heute bekannt ist.

Die Beschwerdeführer als Vertreter der jungen Generation gehen davon aus, dass diese realistische Prognose vom höchsten Gericht der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigt wird. Sie muss auslegungsleitenden Einfluss auf die

Beantwortung der Frage haben, welche Ansprüche sich zugunsten der Beschwerdeführer aus der Schutzpflichtdimension der Grundrechte, vor allem aus Art. 1 und Art. 2 Abs. 2 GG und 20a GG herleiten lassen. Der Klimawandel löst nach Auffassung der Beschwerdeführer in Ansehung der mit ihm verbundenen existentiellen Grundrechtsgefährdungen Schutzpflichten des Gesetzgebers in bislang nicht dagewesener Art und Weise aus. Dazu rechtlich weiter unten.

Für die Beschwerdeführer geht es dabei keinesfalls lediglich um allgemeine und abstrakte Bedrohungen. Im Gegenteil: Im Hinblick auf den rechtlichen Zugriff und die Rechtsposition der einzelnen Beschwerdeführer ist schon im Zusammenhang mit den wissenschaftlichen Grundlagen zu betonen, dass die Auswirkungen des Klimawandels nicht allgemein und abstrakt sind, sondern konkrete Ereignisse, Trends und Auswirkungen an bestimmten Orten und für bestimmte Rechtsträger, die schon jetzt mit beträchtlicher Aussagesicherheit nach einem inzwischen verbreiteten Zurechnungsmodus kausal auf den Klimawandel zurückzuführen sind.

Die Bf. argumentieren entsprechend, dass ihre spezifischen Rechte aufgrund des anthropogenen Klimawandels und seiner Auswirkungen verletzt werden oder in Zukunft gefährdet sind. Diese Aussage erfordert wissenschaftlich gesehen die so genannte "Erkennung und Zurechnung" des "menschlichen Klimasignals" („*detection and attribution*“).

Der IPCC hat dieses Konzept bereits in seinem 3. Sachstandsbericht von 2001 definiert. Es ermöglicht Klimawissenschaftlern im Wesentlichen, ein beobachtetes Phänomen (z.B. Temperaturerhöhungen oder extreme Wetterereignisse) mit den vom Menschen verursachten Treibhausgasemissionen zu verknüpfen. Im 5. Sachstandsbericht von 2014 gibt es dazu ausführliche Erklärungen (Kapitel 10) auf die sich die Bf. methodisch für ihre Betroffenheit stützen können.

Auf dieser Grundlage ist es auch grundsätzlich möglich, einzelnen Verursachungsbeiträgen konkrete Klimawirksamkeit (ausgedrückt in °C zuzuordnen), etwa Staaten oder anderen großen Emittenten. Dass konkrete Folgen in dieser Form auch Verursachern zugeordnet werden können, hat u.a. das OLG Hamm bereits im Grundsatz entschieden.⁵

⁵ OLG Hamm, Beschluss vom 30. November 2017 - I-5 U 15/17 -, ZUR 2018, 118 (119).

b) Der Klimawandel im Völkerrecht: Das Paris Übereinkommen

Der Klimawandel ist bereits seit Jahrzehnten völkerrechtlich anerkannt und (wenn auch im Ergebnis unzureichend) reguliert. Es wird hier wiederum zurückgegriffen auf die Zusammenfassung aus dem höchst gerichtlichen Urteil in der Sache Urgenda:

vgl. Hoge Raad, ECLI: NL:HR:2019:2006, Absatz 2.1 „Fakten“:

„Die UN-Klimakonvention und die Klimakonferenzen

(13) Die UN-Klimakonvention wurde 1992 verabschiedet. Ziel dieses Vertrags ist es, die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene (vom Menschen verursachte) Störung des Klimasystems verhindert wird. Die Vertragsparteien der UN-Klimakonvention werden in Annex-I-Länder und andere Länder unterschieden. Die Annex-I-Länder sind die entwickelten Länder, darunter die Niederlande⁶. (...)

(15) Auf der Klimakonferenz in Kyoto im Jahr 1997 (COP-3) wurde das Kyoto-Protokoll zwischen einer Reihe von Anhang-I-Ländern, darunter die Niederlande, vereinbart. In diesem Protokoll wurden Reduktionsziele für den Zeitraum 2008 - 2012 festgelegt. Nach diesem Protokoll wurde für die damaligen Mitgliedsstaaten der EU ein Reduktionsziel von 8 % gegenüber 1990 festgelegt. (...)

(18) Auf der anschließenden Klimakonferenz in Cancún im Jahr 2010 (COP-16) haben die an den Vereinbarungen von Cancún beteiligten Parteien als langfristiges Ziel anerkannt, dass die Temperatur der Erde gegenüber der Durchschnittstemperatur der vorindustriellen Zeit um nicht mehr als 2° C ansteigen soll, wobei eine Verschärfung auf maximal 1,5° C möglich ist. Sie verwiesen in der Präambel auf die Dringlichkeit einer erheblichen Verringerung der Emissionen. (...)

Das Pariser Abkommen

⁶ In diese Kategorie gehört auch Deutschland, ebenso wie auch die gesamte EU.

(21) Auf der Pariser Vertragsstaatenkonferenz 2015 (COP-21) wurde das Pariser Übereinkommen geschlossen. In diesem Vertrag ist jeder Vertragsstaat in eigener Verantwortung angesprochen. Der Vertrag legt fest, dass die Erderwärmung deutlich unter der Grenze von 2 °C ("deutlich unter 2 °C") gegenüber der Durchschnittstemperatur in der vorindustriellen Zeit liegen muss, mit dem Ziel, möglichst einen Temperaturanstieg von höchstens 1,5 °C zu sichern. Die Vertragsparteien müssen nationale Klimapläne aufstellen, die ehrgeizig sein müssen und deren Ambitionen mit jedem neuen Plan zunehmen müssen.“

Das Bundesklimaschutzgesetz inkorporiert die Ziele des Abkommens *expressis verbis* in seinem § 1.

Das Abkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 beinhaltet keine verpflichtenden quantitativen Ziele einzelner Staaten, sondern beruht auf Selbstverpflichtungen („nationally determined contributions“, NDC). Es wird beigefügt als

Anlage Bf. 7

Deutschland hat das Abkommen am 5.10.2016 ratifiziert⁷, die EU hat es am 5. Oktober 2016 angenommen,⁸ und am 04.11.2016 ist es in Kraft getreten,

Anlage Bf. 8

Deutschland hat selbst kein NDC vorgelegt, sondern beteiligt sich als Mitgliedsstaat der EU. Die EU hat sich in diesem Rahmen verpflichtet, Treibhausgasemissionen bis 2030 um insgesamt 40% zu senken.

Inzwischen haben viele Staaten unter Berufung auf das Paris Abkommens verbindliche Treibhausgasneutralitätsziele und Reduktionspfade angenommen. In Norwegen zum Beispiel soll 2030 Treibhausgasneutralität erreicht werden, in Schweden im Jahr 2040. In Finnland soll dies laut Koalitionsvertrag 2035 erreicht werden, in Island 2040.

⁷ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil II Nr. 31 (21. November 2016).

⁸ Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates vom 5. Oktober 2016 über den Abschluss des Pariser Abkommens im Namen der Europäischen Union, ABl. 2016, L 282/1.

c) Die (unabwendbaren) Auswirkungen des Klimawandels

aa) Allgemein

Die Auswirkungen des Klimawandels werden durch die Wissenschaft seit dem ersten IPCC Bericht 1990 mit zunehmender Plastizität beschrieben, und sind heute keine abstrakte Größe mehr. Der Klimawandel betrifft die Bf. heute und hier, und wird ihr Leben in Zukunft prägen. Sie werden in Anlage Bf. 6 auf be-
klemmende Art und Weise zusammengefasst.

Die Frage ist lediglich, in welchem Umfang diese Folgen eintreten, und ob die existenziellen Folgen bereits heute mit hinreichender Gewissheit prognostiziert werden können, um daraus ein rechtlich relevantes Verhalten bzw. Unterlassen abzuleiten.

Für die dabei durch Klimamodelle angestellten Prognosen kommt es entscheidend auf die angenommene (noch zulässige) globale Temperaturerhöhung an, also auf Grund der Vorgaben der Klimarahmenkonvention von 1992 und im Paris Übereinkommen von 2015 meist 2° oder 1,5°C über vorindustriellen Werten.

Das höchste Gericht der Niederlande hat die Rechtsrelevanz bereits bejaht, und insbesondere auf die „sicheren“ Grenzen der Erwärmung hingewiesen:

Hoge Raad, ECLI: NL:HR:2019:2006, Kapitel 4: Grundsätze zu den Gefahren und Folgen des Klimawandels:

„In der Klimawissenschaft besteht seit langem ein großer Konsens darüber, dass die globale Erwärmung auf maximal 2 °C begrenzt werden muss und dass dies bedeutet, dass die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre auf maximal 450 ppm begrenzt werden muss. Die Klimawissenschaft geht heute davon aus, dass die eine noch sichere Erwärmung auf maximal 1,5 °C begrenzt ist und dass dies bedeutet, dass die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre auf maximal 430 ppm begrenzt werden muss. Oberhalb dieser Konzentrationen besteht die ernste Gefahr, dass die genannten Auswirkungen in großem Maßstab auftreten werden.

...

Bei einer unzureichenden Reduktion der Treibhausgasemissionen ist ein gefährlicher Klimawandel in absehbarer Zeit nicht auszuschließen. Laut

dem Synthesebericht 2014 AR5 des IPCC ... besteht die Gefahr, dass die unter 4.2 genannten "Kipp-Punkte" auch bei einer Erwärmung zwischen den 1 und 2 ° C "mit steiler werdender Geschwindigkeit" auftreten.

4.6 Die Notwendigkeit, die Treibhausgasemissionen zu reduzieren, wird immer dringlicher. Jede Emission von Treibhausgasen führt zu einem Anstieg der Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre und trägt somit zur Erreichung der kritischen Werte von 450 und 430 ppm bei. Die Begrenzung des verbleibenden Raums (das "Treibhausgasbudget", ... bedeutet, dass jede Verzögerung bei der Reduzierung der Emissionen bedeutet, dass die Reduzierung der Emissionen in Zukunft entsprechend größer sein muss, um das verbleibende Treibhausgasbudget zu erhalten. (...)

4.7 Das Berufungsgericht schlussfolgert auf Grundlage dieser Fakten völlig verständlich, dass "eine reale Gefahr eines gefährlichen Klimawandels besteht, mit der Folge, dass ein ernsthaftes Risiko besteht, dass die gegenwärtige Generation von Bewohnern mit dem Verlust von Leben und/oder der Unterbrechung des Familienlebens konfrontiert wird". Das Berufungsgericht hat außerdem (in Rdnr. 37) festgestellt, dass "es absolut plausibel ist, dass die gegenwärtige Generation der Niederländer, insbesondere, aber nicht ausschließlich, die jungen Menschen unter ihnen, die negativen Auswirkungen des Klimawandels während ihres Lebens erfahren werden, wenn die globalen Treibhausgasemissionen nicht ausreichend reduziert werden."

Aufgrund des konkret gestellten Antrags im Fall Urgenda, nämlich festzustellen, dass die Niederlande rechtswidrig handeln, wenn sie ihre inländischen Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 nicht mindestens um 25 % bis Ende des Jahres 2020 reduzieren, waren weitergehende Feststellungen im Hinblick auf das 1,5° C oder andere Temperaturziele für das Gericht in diesem Fall nicht erforderlich. Anders als in dem vorliegenden Verfahren ging es dort nie um einen insgesamt problemangemessenen Reduktionspfad, sondern nur um Ziele bis zum Jahr 2020.

Zur grundlegenden Einordnung der Prognosen des IPCC: Die in den Berichten vorgenommenen Bewertungen der prognostizierten künftigen Veränderungen basieren auf den Projektionen eines bzw. mehrerer Klimamodelle unter Verwendung von Emissionsreduktionspfaden. Dies sind Szenarien, die Emissionen und

Konzentrationen der gesamten Breite von Treibhausgasen und Aerosolen und chemisch aktiven Gasen sowie die Landnutzung abdecken. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen in den relevanten Klimamodellen und Szenarien sind dabei Emissionsziele meist nicht mehr im Vergleich zu dem Basisjahr 1990 angegeben, sondern im Vergleich zu 2010. Das deutsche Klimaschutzgesetz und sein 55 % Ziel im Verhältnis zu 1990 lässt sich im Hinblick auf das Basisjahr 2010 übersetzen als eine Reduktionsverpflichtung von minus 41%.

Der IPCC⁹ hat die Risiken eines weiteren Temperaturanstiegs auf Grundlage der verschiedenen Emissionspfade und Erwärmungsstufen wie folgt zusammengefasst:

- Gefahr von Tod, Verletzung, Gesundheitsschäden oder Zerstörung von Lebensgrundlagen in **tief gelegenen Küstengebieten** und kleinen Inselentwicklungsstaaten und anderen kleinen Inseln aufgrund von **Sturmfluten, Küstenüberschwemmungen und Meeresspiegelanstieg**.

Dies stellt eine besondere Betroffenheit der Bf zu 2-5) und 9), dar, die sämtlich auf Nordseeinseln leben. Das Abschmelzen der Eis- und Gletschersysteme der Welt (Kryosphäre) sowie die thermische Ausbreitung der sich erwärmenden Meere führt bereits heute zu einem globalen Anstieg der Meeresspiegelanstieg um ca. 20 cm. Aufgrund der Erwärmung der Meere in den letzten Jahrzehnten steigt die Geschwindigkeit des Schmelzens von Meereis insbesondere, und der IPCC rechnet nunmehr seit dem letzten Sonderbericht zu „Ozeane und die Kryosphäre in einem sich verändernden Klima“¹⁰ mit einem globalen Meeresspiegelanstieg von bis zu 40 cm bereits im Jahr 2050. Dies ist im Zusammenhang zu sehen mit heute rund 680 Millionen Menschen (fast 10% der Weltbevölkerung) die in Küstenzonen leben – bis 2050 werden es 1 Milliarde Menschen sein. Bei Annahme eines globalen Temperaturanstiegs von 1,5°C

⁹ Ausführungen auf Grundlage des IPCC 5. Sachstandsbericht sowie IPCC SR 1.5 Bericht, soweit nicht anders referenziert. Im 5. Sachstandsbericht ist maßgeblich der Bericht der Working Group 2 (Impacts, Adaptation and Vulnerability). Einige Ergebnisse ergeben sich auch aus dem Sonderbericht des IPCC „Ozeane und die Kryosphäre in einem sich verändernden Klima“, September 2019.

¹⁰ IPCC; The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate, September 2019.

werden bis zu 20 Millionen mehr Menschen vom Verlust ihrer Lebensgrundlagen betroffen sein, als bei 2°C Szenarien. Für Deutschland gelten „als potenziell überflutungsgefährdet“ die Gebiete an der Nordsee, die nicht höher als 5 Meter über dem Meeresspiegel liegen. An der Ostseeküste zählen dazu die Bereiche bis 3 Meter über dem Meeresspiegel. In den überflutungsgefährdeten Gebieten leben rund 3,2 Millionen Menschen.

Vgl. dazu die Auswertung der 2018 aktuellen wissenschaftlichen Quellen: Meeresspiegelanstieg und seine Auswirkungen auf die Bevölkerung, Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages WD 8 - 3000 - 085/18.

Anlage Bf. 9

- **Gefahr schwerer Gesundheitsschäden und Zerstörung von Lebensgrundlagen** für große städtische Siedlungen (vor allem in Asien und Afrika) aufgrund von Überschwemmungen im Landesinneren in einigen Regionen, vor allem aufgrund von extremen Wetterereignissen, aber auch aufgrund des Meeresspiegelanstiegs und Eindringen von Salzwasser in Süßwasserquellen. Dies trifft bei erheblichem Meeresspiegelanstieg auch für die Bf. zu 7) und 8) zu, deren elterlicher Hof im tiefliegenden Alten Land an der Elbe liegt. Trinkwasserleiter und Böden würden durch den Eintritt von salzhaltigem Wasser zerstört.
- Systemische Risiken aufgrund **extremer Wetterereignisse**, die zum **Ausfall von Infrastrukturnetzen** und kritischen Diensten wie Elektrizität, Wasserversorgung sowie Gesundheits- und Rettungsdiensten führen. Die Anzahl der Überflutungen und anderer hydrologischer Ereignisse hat sich gegenüber 1980 bereits mehr als vervierfacht, und gegenüber 2004 verdoppelt. Die Bf. zu 2) - 5) haben bereits mehrfach extreme Regenereignisse erleben müssen, die in bisher unbekanntem Maß die Insel Pellworm haben „vollaufen“ lassen.
- Risiko von **Mortalität und Morbidität** in Zeiten **extremer Hitze**, insbesondere für gefährdete städtische Bevölkerungsgruppen und Personen, die im Freien in städtischen oder ländlichen Gebieten arbeiten. Die Anzahl der Hitzewellen hat seit 1980 um das Fünzigfache zugenommen. Die Zahl der Menschen, die ihnen ausgesetzt waren, stieg zwischen 2000

und 2016 um geschätzt 125 Millionen. Heiße Temperaturen beeinträchtigen die Fähigkeit des Körpers seine eigene Temperatur zu regulieren. Dies kann ein breites Spektrum an physiologischem Stress verursachen u.a. Hitzekrämpfe, Hitzeschlag, Hyperthermie und Erschöpfung. Außerdem können Temperaturextreme bereits bestehende Erkrankungen verschlimmern, hierzu detaillierter sogleich.

- Risiko der **Ernährungsunsicherheit** und des Zusammenbruchs der Nahrungsmittelsysteme im Zusammenhang mit Erwärmung, **Dürre**, Überschwemmungen und Niederschlägen, insbesondere für ärmere Bevölkerungsgruppen in städtischen und ländlichen Gebieten.
- Risiko des Verlustes der ländlichen Lebensgrundlagen und des Einkommens durch unzureichenden Zugang zu **Trink- und Bewässerungswasser** und verminderte landwirtschaftliche Produktivität. Dies trifft bereits heute auf die (elterlichen) Betriebe der Bf zu 2)-8) zu.
- **Waldbrände** und Verlust von Landökosystemen. Bereits heute ist in ganz Europa die Waldbrandgefahr deutlich gestiegen, und zwar aufgrund von mit dem Klimawandel attribuierbarem Temperaturanstieg und Trockenheit. Weltweit hat sich die Feuersaison seit 1979 bereits um fast 20 Prozent ausgedehnt. Statistisch sterben jedes Jahr weltweit zwischen 260.000 und 600.000 Menschen durch den Rauch, den die Waldbrände verursachen. Mit jedem weiteren Grad Erderwärmung könnte die Zerstörung durch Flammen um den Faktor vier wachsen. Auch in Deutschland ist inzwischen der Wald als extrem geschädigt und gefährdet erkannt worden. Mit einer Fläche von rund 11,4 Millionen Hektar und einem Anteil von 32 Prozent an der Fläche Deutschlands ist der Wald Kulturlandschaft und zentraler Garant von Ökosystemdienstleistungen, Luftreinhaltung, und nachhaltigem Mikroklima. Laut dem zuständigen Ministerium sind die Schäden und Bedrohung eindeutig: „Die starken Stürme in den Jahren 2017 und 2018, die extreme Dürre und Hitzewellen in den Jahren 2018 und 2019 sowie die darauffolgende massenhafte Vermehrung von Borkenkäfern haben den Wäldern in Deutschland schwere, unübersehbare Schäden zugefügt. Auf rund 180.000 Hektar sind die Wälder neu aufzubauen. Millionen Bäume zeigen sehr hohe Schadenssymptome. Vielerorts sind die jungen Bäume in den Beständen vertrocknet. Insbesondere Fichte und Buche wurden schwer geschädigt. Die Anzahl und

das Flächenausmaß von Waldbränden waren in einigen Regionen außergewöhnlich hoch“.¹¹ Zu dem Betrieb des Beschwerdeführers zu 6) gehört ein bewirtschafteter Wald, der bereits heute betroffen ist.

- Risiko des Verlusts von **Meeres- und Küstenökosystemen**, ebenso wie von **Land- und Binnengewässerökosystemen**, der Biodiversität und der damit verbundenen Ökosystemgüter, -funktionen und -dienstleistungen. Einige tropische Korallenökosysteme sind bereits mit den heutigen Temperaturerhöhungen unwiederbringbar verloren.

Die aktuellen und prognostizierten Auswirkungen des Klimawandels sind auch aus dem umfangreichen Bericht der Europäischen Umweltagentur (EEA) von 2017 ersichtlich, in dem die Auswirkungen des Klimawandels in den wichtigsten Regionen Europas bewertet und modelliert wurden. Dieser stützt sich auf die im 5. Sachstandsbericht des IPCC von 2014, Arbeitsgruppe II, zusammengefassten wissenschaftlichen Erkenntnisse. Diese Forschung modelliert auch spezifische Auswirkungen, z.B. ist die Nordseeküste durch den Anstieg des Meeresspiegels stark von Sturmfluten bedroht, die Landwirtschaft und Forstwirtschaft im Osten Europas (auch der Osten Deutschland) durch steigende Temperaturen und mangelnde Bodenfeuchte. Dieser Bericht ist extrem umfangreich und vollständig sowie einzeln nach Kapiteln online einsehbar

<https://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016>

von der Beifügung wird daher abgesehen.

Die bereits heute unabwendbaren Folgen des Klimawandels werden in Deutschland zentral vom Umweltbundesamt aufgearbeitet, und zwar nach Regionen und Sektoren/Branchen:





<https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/folgen-des-klimawandels/klimafolgen-deutschland>

¹¹ BMEL- Eckpunkte Wald im Klimawandel, September 2019, abrufbar auf: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Wald-Jagd/Wald_Diskussionspapier.html (zuletzt besucht am 20.01.2020).

Unstreitig muss Deutschland sich kostenintensiv bereits heute an die Folgen des Klimawandels anpassen, um Todesfälle und extreme wirtschaftliche Einbußen etwa durch Verlust von Infrastruktur zu vermeiden.

Generell gilt dabei in den Worten des IPCC: „Die klimabedingten Risiken für natürliche und menschliche Systeme sind bei einer globalen Erwärmung um 1,5°C höher als heute, aber geringer als bei 2 °C (hohes Vertrauen).“ Zur Illustration hier die grafische Aufarbeitung des zuständigen Bundesministeriums aus der Publikation des BMU, Klimaschutz in Zahlen, S. 11, Anlage Bf. 5:

Abbildung 03: Gegenüberstellung ausgewählter Klimafolgen bei einem Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur im Vergleich zum vorindustriellen Niveau um 1,5 °C und 2 °C

Bereich	Folgen		Temperaturanstieg um 1,5 °C	Temperaturanstieg um 2 °C
 Süßwasser	Dürre	Zusätzliche Stadtbewohner, die schwerer Dürre ausgesetzt sind	Etwa 350 ± 159 Mio.	Etwa 411 ± 214 Mio.
	Hochwasser	Zunahme der von Flusshochwasser betroffenen Bevölkerung (Vergleich zu 1976 bis 2005)	100 %	170 %
 Terrestrische Ökosysteme	Verlust an Biodiversität	Insekten, die mehr als die Hälfte ihres Lebensraums verlieren (Anteil)	Etwa 6 %	Etwa 18 %
		Pflanzen, die mehr als die Hälfte ihres Lebensraums verlieren (Anteil)	Etwa 8 %	Etwa 16 %
		Wirbeltiere, die mehr als die Hälfte ihres Lebensraums verlieren (Anteil)	Etwa 4 %	Etwa 8 %
 Ozeane	Meeresspiegelanstieg	Anstieg bis 2100	Um bis zu etwa 1 m*	Um etwa 10 cm höher als bei 1,5°C*
	Meereisfreie arktische Sommer	Häufigkeit	Etwa alle 100 Jahre	Etwa alle zehn Jahre
	Verlust an tropischen Korallenriffen	Verlorener Anteil	70-90 %	> 99 %
	Sinkende Fischbestände	Rückgang der jährlichen Meeresschereierträge	Etwa 1,5 Mio. t	> 3 Mio. t
 Küstengebiete	Folgen von Meeresspiegelanstieg und zunehmenden Stürmen	Betroffene Anzahl an Menschen (ohne Schutzmaßnahmen)	Etwa 128-143 Mio.	Etwa 141-151 Mio.
		Betroffene Anzahl an Menschen (mit Schutzmaßnahmen von 1995)	Jährlich etwa 2-28 Mio.	Jährlich etwa 15-52 Mio.

* Die Instabilität der polaren Eisschilde könnte außerdem einen Meeresspiegelanstieg um mehrere Meter über einen Zeitraum von hunderten bis tausenden Jahren zur Folge haben.

Quelle: Eigene Darstellung nach IPCC-Sonderbericht über 1,5 °C globale Erwärmung

Nach den aktuellen IPCC Sonderberichten zu 1,5°C und zu Ozeanen und Kryosphäre ist zudem bislang ungeklärt, ob Permafrostgebiete (die bereits in erheblichem Umfang schmelzen) auch Methan in die Umwelt entlassen. Diese Möglichkeit steigt jedoch ebenfalls bei zunehmenden Temperaturen.

Ganz offensichtlich ist es also aus Sicht der Begrenzung der bereits heute eintretenden Schäden und Bedrohungen notwendig, die Temperaturerhöhung soweit wie überhaupt möglich zu beschränken – es stehen in unvorstellbarem Umfang Leib und Leben auf dem Spiel, und zwar schon bei einer Erwärmung um nur 1,5°C.

Dies ist auch die Auffassung der Staatengemeinschaft, nimmt man die in Vorbereitung auf das Paris Abkommen 2012 etablierten Experten Dialog ernst. Im Bericht 2015 (erstellt durch das Sekretariat der UN FCCC) heißt es prägnant, dass das 2°C Ziel nur eine „*defence line*“ (Verteidigungslinie) sei und grundsätzlich Temperaturen so niedrig wie möglich zu halten sind.¹²

bb) Das Generationenproblem weiter steigender Temperaturen

Deutschland hat eine Bevölkerung von etwa 83 Millionen Menschen, von denen 18% unter 19 Jahren alt sind. Ein durchschnittlicher 15-jähriger deutscher Staatsbürger wird voraussichtlich bis zum Alter von 90 Jahren leben. Diese demographischen Schätzungen können mit den Projektionen des Anstiegs der globalen Mitteltemperatur gekoppelt werden.

Nach der besten Schätzung des zukünftigen Temperaturverlaufs auf der Grundlage des Climate Action Tracker (siehe oben, also bei Annahme der bisher vorgelegten Politiken, inklusive der der Bundesrepublik Deutschland) wird die globale Mitteltemperatur im Jahr 2035 1,5° C, im Jahr 2055 2° C und im Jahr 2100, 3°C überschreiten. Nahezu alle Kinder und Jugendliche, inklusive die Bf. dieses Verfahrens, haben also eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit, eine 2° C wärmere Welt und die damit verbundenen Auswirkungen zu erleben, wobei ein Teil von ihnen sogar eine noch höhere Erwärmung erleben wird.

¹² Report on the Structured Expert Dialogue on the 2013-2015 review, abrufbar in englischer Sprache auf: <https://unfccc.int/topics/science/workstreams/periodic-review/the-structured-expert-dialogue-the-2013-2015-review>. (zuletzt besucht am 20.01.2020).

Bereits 2015 beschrieb ein UNICEF-Bericht zentral die Folgen des Klimawandels für Kinder und Jugendliche¹³ und machte darauf aufmerksam, dass auch in Europa der Meeresspiegelanstieg, erhöhte Intensität und Frequenz extremer Wetterereignisse, Wassermangel, sowie extreme Hitzeereignisse mit gesundheitlichen Folgen vor allem Kinder und Jugendliche treffen – insbesondere, weil sich die Folgen des Klimawandels gerade während ihres Lebens immer weiter verschlimmern werden. Mindestens im globalen Süden führen diese Folgen des Klimawandels zu erheblichen weiteren Konflikten um Wasser, Nahrungsmittel und Lebensräume führen werden, die die Lebensumstände der gesamten Generation entscheidend destabilisieren können. Kinder mit chronischen Gesundheitsproblemen, Kinder die in Armut leben und keine angemessene Ernährung, Wasser oder sanitäre Einrichtung genießen, sind danach einem besonders hohen Risiko ausgesetzt.

Jeder Anstieg der globalen Temperatur (z.B. +0,5°C) wird sich vor allem mit negativen Folgen auf die menschliche Gesundheit auswirken – dies ist nach dem IPCC Sonderbericht zu 1,5°C (Anlage Bf. 3) in der wissenschaftlichen Literatur unstrittig. Bereits heute führt der Klimawandel u.a. zu gesundheitlichen Risiken und Schäden die sich in der Lebenszeit der Bf. entsprechend vervielfachen werden. Der Klimawandel wird das Risiko, dass ihr Leben entsprechend konkret verkürzt wird, erheblich erhöhen. Auch die Kosten des Klimawandels und der Anstieg der Meeresspiegel betrifft am stärksten die Bf. und ihre Generation:

(1) Hitzewellen

Jede der letzten drei Dekaden war sukzessive wärmer als alle vorangegangenen Jahrzehnte in Deutschland. Das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts wurde als das wärmste verzeichnet. Die Hitzewellen werden in Europa und Deutschland immer häufiger. Der Juni 2019 war der wärmste Juni in Deutschland seit Beginn der Wetteraufzeichnung.

Die folgende Abbildung zeigt die Veränderung der Häufigkeit europäischer Klimaextreme bei verschiedenen Stufen der globalen Erwärmung.

¹³ Unicef, Unless we act now, The impact of climate change on children, 2015; www.unicef.org, (zuletzt besucht am 20.01.2020).

—— Likelihood of similar event per year ——

EVENT	CONTEXT, IMPACT	VARIABLE	NATURAL	CURRENT	1.5°C	2°C
Europe 2016	Hottest year on record	T	0% (0%)	27% (17-37%)	52% (42-63%)	88% (83-92%)

Dies zeigt die Veränderung der Häufigkeit europäischer Klimaextreme bei unterschiedlichen Erwärmungsgraden¹⁴.

Die Wahrscheinlichkeit, in einem bestimmten Jahr ähnliche Temperaturen wie während der Hitzewelle 2016 zu erreichen, sind für eine natürliche Welt, eine 1,5°C-Welt und eine 2°C-Welt dargestellt. In einer 2°C wärmeren Welt ist der Hitzesommer 88% wahrscheinlicher, und schon bei 1,5°C doppelt so wahrscheinlich. Die Abbildung zeigt also, dass Europa bei einem globalen Temperaturanstieg von 2°C in neun von zehn Sommern (Juni) Temperaturen wie in 2016 erleben wird. Ähnlich wäre die Korrelation zum Hitzesommer 2018. Die Bf werden die Hälfte ihres Lebens in einer 1,5°C oder wärmeren Welt verbringen, und sie werden nicht nur häufiger Hitzeextreme erleben, sondern auch solche, die es in Deutschland so noch gar nicht gab.

Bei Hitzewellen kommt es zu einer erhöhten Krankheitslast, insbesondere von Lungen- und Herzkreislauferkrankungen, sowie zu gesteigerten Sterberaten. So verstarben 2003 während der sommerlichen Hitzewellen in zwölf europäischen Ländern schätzungsweise 50.000 bis 70.000 Menschen zusätzlich, was bis heute als eine der größten europäischen „Naturkatastrophen“ zu werten ist. Diese Hitzewelle war das erste Extremereignis für das eine wissenschaftliche sog. *Attribution*-Studie durchgeführt wurde. Diese kam zu dem Ergebnis, dass ohne den anthropogenen Klimawandel diese Hitzewelle nur sehr unwahrscheinlich eingetreten wäre.¹⁵ Mit anderen Worten: Der Klimawandel erhöht die Wahrscheinlichkeit für solche Ereignisse um mehrere Größenordnungen.

Der Klimawandel erhöht das Risiko von Bedingungen, die die menschliche Thermoregulationskapazität überschreiten. Zahlreiche Studien belegen die erhöhte Mortalitätsrate, die mit extremen Hitzeereignissen einhergeht. Hitzewel-

¹⁴ Entnommen aus: King /Karoly, Climate extremes in Europe at 1.5 and 2 degrees of global warming, Environmental Research Letters, Volume 12, Number 11. (2017).

¹⁵ Stott et.al.. Human contribution to the European heatwave of 2003. *Nature* 2004, 432:610–614.

len in Europa haben in den letzten Jahrzehnten an Häufigkeit und Intensität deutlich zugenommen. Im Rahmen des Klimawandels wird die Anzahl der Hitzewellen weiter zunehmen. Es wird erwartet, dass daher auch die Anzahl der hitzebedingten Todesfälle weiter steigen wird¹⁶ und damit auch das Risiko für die Bf.

Die Hitzewellen in Europa in den Jahren 2003, 2017 und 2018 werden keine Einzelfälle bleiben. Die insoweit führende Wissenschaftlerin und IPCC Mitautorin Prof. Friederike Otto schreibt in ihrem Buch „*Wütendes Wetter – Auf der Suche nach den Schuldigen für Hitzewellen, Hochwasser und Stürme* (2019)“ plastisch: „Hitzewellen werden zur sommerlichen Normalität werden.“

Die Sterblichkeit (Mortalität) war etwa während der Hitzewelle 2003 in Baden-Württemberg besonders hoch. *Koppe* und *Jendritzky* zeigen deutlich gestiegene Mortalitätsraten in unmittelbarer Abhängigkeit solcher Hitzeepisoden auf.¹⁷

Betroffen sind aber nicht nur die Becken- und Tallagen Süddeutschlands. Auch in West- und Norddeutschland werden bei Hitzewellen erhöhte Sterberaten verzeichnet. In großen Städten wie Berlin oder Hamburg steigt die Sterblichkeitsrate von Menschen während intensiver Hitzewellen nachweislich.

Atmungssystemerkrankungen zeigen neben den Herz-Kreislaufsystem-Erkrankungen und der Gesamtheit aller Erkrankungen die stärksten Wärmebelastungseffekte an.¹⁸ Der Einfluss von Witterungsextremen auf die Ereignisrate vulnerabler Patientengruppen konnte bereits belegt werden. Klinische Studien zeigten, dass Patienten mit COPD – (Chronisch obstruktive Lungenerkrankung (englisch chronic obstructive pulmonary disease)) vom Hitzestress sehr stark betroffen sind.¹⁹

¹⁶ *Muthers/Matzarakis* (2018) Hitzewellen in Deutschland und Europa. In: Lozán JL, Graßl H, Breckle S-W (Hrsg) Warnsignal Klima. Extremereignisse: wissenschaftliche Fakten.

¹⁷ *Koppe/Jendritzky* (2005) Inclusion of short-term adaptation to thermal stresses in a heat load warning procedure. *Metereologische Zeitschrift* 14(2):271–278. doi:10.1127/0941-2948/2005/0030.

¹⁸ *Scherber* (2014) Auswirkungen von Wärme- und Luftschadstoffbelastungen auf vollstationäre Patientenaufnahmen und Sterbefälle im Krankenhaus während Sommermonaten in Berlin und Brandenburg. Dissertation, Humboldt-Universität zu Berlin.

¹⁹ *Scherber et. al.* (2014) Spatial analysis of hospital admissions for respiratory diseases during summer months in Berlin taking bioclimatic and socio-economic aspects into account. *Die Erde* (144, 3-4):217–237. doi:10.12854/erde 144.

(2) Allergene

Die WHO beziffert die Zahl der Menschen, die weltweit unter Allergien leiden, auf 30-40 % der Gesamtbevölkerung. In Deutschland sind laut einer Studie des Robert Koch-Instituts 30 % der Bevölkerung von Allergien betroffen, wobei 14,8 % der Bevölkerung unter Heuschnupfen leiden. Allergische Erkrankungen stellen in vielen Ländern der Welt eines der größten Gesundheitsprobleme dar; ihre Verbreitung hat darüber hinaus in den letzten 50 Jahren drastisch zugenommen. Neben Herz-, Kreislauf- und Infektionskrankheiten sind es vor allem Allergien als Folgen des Klimawandels, die die Gesundheit der Betroffenen beeinträchtigen.²⁰

Durch den Klimawandel verschieben sich Klimazonen und jahreszeitliche Rhythmen. Durch den Temperaturanstieg und die damit einhergehende erhöhte CO₂-Konzentration wird zudem das Pflanzenwachstum beeinflusst, was zu einer längeren Bestäubungszeit auf der Nordhalbkugel sowie zum Auftreten von Neophyten²¹ mit allergenen Eigenschaften in Mitteleuropa führt.²² Dies führt zu einer Veränderung der Pollensaison, Pollenmenge sowie Pollenallergenität, außerdem wird die Verbreitung von invasiven Arten begünstigt.²³ Die folgenden, mit dem Klimawandel assoziierten Faktoren, beeinflussen also die Allergie-Entstehung:

- **längere Pollensaison:** Aufgrund der mildereren Witterung im Frühjahr startet die Pollensaison heute bereits merklich früher. Eine europaweite Studie zeigt, dass sich Frühjahrsphasen durchschnittlich um etwa 2 Wochen verfrüht haben. Eine Verlängerung der Pollensaison wird vor allem für Gräser beobachtet.
- **invasive Arten:** Die wärmeliebende Art *Ambrosia artemisiifolia* L. (*Ambrosia*, Beifußblättriges Traubenkraut) gedeiht in Deutschland vor allem im Rheintal, Südhessen, Ostbayern sowie in Berlin und Brandenburg und wird sich mit steigenden Temperaturen sehr wahrscheinlich weiter ausbreiten. In einigen Teilen Europas (und Deutschlands) erzeugt die *Ambrosia* etwa 50% der gesamten

²⁰ Behrendt/Ring (2012). Climate change, environment and allergy. *Chemical Immunology and Allergy*, 96, 7-14.

²¹ Pflanzen, die sich in Gebieten ansiedeln, in denen sie zuvor nicht heimisch waren.

²² Behrendt/Ring, a.a.O.

²³ Vgl. Brasseur et. al. (Hrsg) (2017) Klimawandel in Deutschland. Entwicklung, Folgen, Risiken und Perspektiven. Springer Spektrum, Berlin.

Pollenproduktion. Die Ambrosia war vor noch 30 Jahren extrem selten, heutzutage aber besonders im Rheintal und in Bayern eine häufige Gefahr.²⁴ In Deutschland sind heute bereits 1-2 Millionen Menschen von einer Ambrosia-Allergie betroffen, da sie aber nicht zu den Standardallergenen gehört, wird sie in der Routine-Allergiepraxis nicht getestet.²⁵ Aufgrund der Erfahrungen in anderen Ländern ist vor dem beschriebenen Hintergrund auch in Deutschland von einer ernst zu nehmenden Gefahr für die Gesundheit auszugehen, sollte sich die Beifuß-Ambrosie vermehrt ausbreiten.²⁶ Beifuß-Ambrosie ist besonders schädlich für die öffentliche Gesundheit, da jede Pflanze eine große Menge an Pollen produziert (< 1 Milliarde Körner pro Jahr) und ihr allergenes Potenzial hoch ist.²⁷ Die Allergie kann starke Heuschnupfen-Symptome, allergisches Asthma und allergische Hautreaktionen auslösen. Im März 2015 hat die EU die höchste Alarmstufe für die Verbreitung von Beifuß-Ambrosie veröffentlicht.²⁸ Dabei machen sie darauf aufmerksam, dass sich die Notlage für Allergiker verschärfen könnte und neue Symptome entstehen könnten.

Dennoch werden sich die Folgen des Klimawandels nicht nur auf Ambrosia beschränken. Eine kürzlich durchgeführte Studie zeigt auf, dass auch andere pollenproduzierende Arten vom Klimawandel begünstigt werden.²⁹

- **Pollenmenge und -allergenität:** In Deutschland wird eine generelle Zunahme der gesamten Pollenmenge beobachtet. Die in den vergangenen Jahrzehnten gestiegene Pollenmenge – vor allem in Städten – ist ein Faktor, der auch zu häufigeren, schwereren allergischen Erkrankungen und neuen Sensibilisierungen führen kann. Als Ursache der steigenden Pollenallergenität gilt sowohl die Temperaturzunahme als auch eine erhöhte atmosphärische CO₂-Konzentration. So belegen europäische Studien, dass das Hauptallergen

²⁴ Behrendt/Ring a.a.O.

²⁵ Behrendt/Ring a.a.O.

²⁶ Beate/Stefan (2008) Ausbreitung der Beifuß-Ambrosie in Deutschland – zunehmende Gefahr für die Gesundheit? In: Lozàn JL, Maier WA (Hrsg) Warnsignale Klima. Gesundheitsrisiken : Gefahren für Menschen, Tiere und Pflanzen. Wiss. Auswertungen, Hamburg.

²⁷ Lake, et.al.. (2018). Climate Change and Future Pollen Allergy in Europe. *Environmental Health Perspectives*, 126(7), 079002.

²⁸ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/red-alert-ragweed-allergy> (geöffnet am 17.01.2020)

²⁹ Lake et al. a.a.O.

der Birke (Bet v 1) verstärkt bei höheren Temperaturen gebildet wird. Im Hinblick auf die Ambrosia-Pollenkonzentration und die verlängerte Pollensaison wird prognostiziert, dass betroffene Personen wesentlich schwerwiegendere Symptome erleben werden.³⁰

Allergische Erkrankungen wirken sich auch auf die Wirtschaft eines Landes und der Europäischen Union aus. Im Jahr 2007 beliefen sich die Gesamtkosten für allergische Erkrankungen für die Europäische Union laut Schätzungen auf zwischen 55 und 151 Milliarden Euro.³¹

(3) Asthma

Zu den gesundheitlichen Auswirkungen des Klimawandels gehören außerdem eine Zunahme der Prävalenz allergischer Atemwegserkrankungen, die Verschlimmerung einer chronisch obstruktiven Lungenerkrankung, vorzeitige Mortalität und ein Rückgang der Lungenfunktion.³²

Allergische Asthmasymptome können durch Pollen in Kombination mit Luftschadstoffen hervorgerufen werden.

Sowohl Veränderungen des Wetters als auch die Veränderung des Langzeitklimas wirkt sich negativ auf Patienten mit allergischen Asthmaerkrankungen aus.³³ Darüber hinaus begünstigt der Klimawandel die Zuwanderung und Verbreitung von allergieauslösenden Neophyten, dessen Pollen eine allergische Reaktion und Asthma hervorrufen.³⁴ Die Umgebungslufttemperatur hängt aller Wahrscheinlichkeit nach mit dem erneuten Auftreten und dem Krankenhausaufenthalt von asthmatischen Patienten zusammen. Die oben beschriebene Ambrosie blüht im Spätsommer und verlängert damit die Beschwerdezeit für Personen mit Asthma.

³⁰ Lake et al. a.a.O.

³¹ Lake et al. a.a.O.

³² D'Amato et. al. (2015) Effects on asthma and respiratory allergy of Climate change and air pollution. *Multidiscip Respir Med* 10:39. doi:10.1186/s40248-015-0036-.

³³ Poole et. al. (2019). Impact of weather and climate change with indoor and outdoor air quality in asthma: A Work Group Report of the AAAAI Environmental Exposure and Respiratory Health Committee. *Journal of Allergy and Clinical Immunology*, 143(5), 1702–1710.

³⁴ Bunz/Mücke (2017). Klimawandel – physische und psychische Folgen. *Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz*, 60(6), 632–639.

Neben den möglichen Auswirkungen im Freien, gibt es auch Bedenken über Schimmelpilzwachstum in Innenräumen in Verbindung mit einer steigenden Luftfeuchtigkeit, insbesondere nach extremen Stürmen oder Überschwemmungen. Auch wenn eine Schimmelpilzallergie selten ist, hat sich gezeigt, dass Asthma und Atemwegsbeschwerden in feuchten Häusern zu 30-50% mehr prävalent sind.³⁵ Beispielsweise haben in den USA die katastrophalen Überschwemmungen durch Hurrikane Katrina ein starkes Mikroben- und Schimmelpilzwachstum hervorgerufen, was mit negativen Auswirkungen auf die Gesundheit der Atemwege verbunden ist.³⁶

Auch Luftverschmutzung kann die Häufigkeit von Notaufnahmebesuchen und Krankenhausaufenthalten für Asthmapatienten erhöhen, die Inzidenz und Entwicklung von Asthma steigern und fördernd auf die Entwicklung einer Pollenallergie wirken.³⁷

Die Umgebungslufttemperatur hängt aller Wahrscheinlichkeit nach mit dem erneuten Auftreten und dem Krankenhausaufenthalt von asthmatischen Patienten zusammen. Die Ergebnisse einiger Studien haben gezeigt, dass extrem heiße und kalte Temperaturen die Asthma-Inzidenz bei Kindern erhöhen.³⁸

(4) Neuartige Krankheiten

Bei den Auswirkungen des Klimawandels auf die Gesundheit stehen meist Infektionskrankheiten im Mittelpunkt, dennoch können sich die klimatischen Veränderungen auch auf nicht-infektiöse Krankheiten auswirken. Beispielsweise können Sturm- oder Flutkatastrophen zu psychischen Traumatisierungen führen.³⁹

Die Bf. werden tropische und für Deutschland neue Krankheiten erleben, die vielleicht medizinisch bekämpft werden können, vielleicht aber auch nicht.

³⁵ Cecchi et al. (2010). Projections of the effects of climate change on allergic asthma: The contribution of aerobiology. *Allergy: European Journal of Allergy and Clinical Immunology*, 65(9), 1073–1081.

³⁶ Poole et al. a.a.O.

³⁷ Poole et al. a.a.O.

³⁸ Khanjani (2019) The Relation between Ambient Temperature and Asthma Exacerbation in Children: A Systematic Review. *J Lung Health Dis*:1–9.

³⁹ Stark et al. (2009). Die Auswirkungen des Klimawandels : Welche neuen Infektionskrankheiten und gesundheitlichen Probleme sind zu erwarten?

Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz, 52(7), 699–714.

Klimafaktoren können die Populationsstärke von Insekten, Arthropoden, Nagetieren oder Vögeln stark beeinflussen, wodurch sich bedingt über Vektoren übertragene Infektionskrankheiten wie Gelbfieber, Dengue-Fieber und Malaria erhöhen könnten.⁴⁰ Das Überleben der relevanten Vektoren und/oder Erregern in Deutschland wird durch den Klimawandel ermöglicht. In Mitteleuropa wurden in den letzten 30 Jahren mehr als 800 neue Pflanzenarten und über 1000 neue Tierarten, insbesondere Insekten, beobachtet.⁴¹ Milde Winter und ein damit einhergehendes größeres Nahrungsangebot könnte zu wachsenden Nagetierpopulationen führen. Dies könnte wiederum Epidemien wie die Hantavirus Epidemie auslösen, was schwere Lungenerkrankungen, akutes Nierenversagen oder Fiebererkrankungen auslösen kann.⁴²

Generell wird die anthropogene Erwärmung bessere Bedingungen für bisher nicht-einheimische Vektoren und Erreger schaffen und damit neue Gefahren nach Deutschland bringen. Ein Beispiel dafür ist die Asiatische Tigermücke, die sich durch ein wärmeres Klima in den letzten drei Jahrzehnten in Europa etabliert hat – sie überträgt unter anderem das Dengue-Fieber.⁴³ Durch die rasche Ausbreitung der Tigermücke wird Deutschland einem neuen Risiko einer Epidemie ausgesetzt. Auch hier steigt das Risiko mit steigender Erwärmung, für die Bf. wie für ihre gesamte Generation.

(5) Erhöhtes Hautkrebsrisiko

Wenig beachtet ist bislang die erhöhte schädliche UV-Strahlung aufgrund der veränderten Dichteverhältnisse in der Atmosphäre sowie die ozonschädlichen Treibhausgase, auch wenn hier noch erhebliche Unsicherheiten in der Prognose vorherrschen:

Hierzu führen Prof. Augustin et. al.⁴⁴ aus:

Kelfkens et al. (2002) haben die veränderte Hautkrebshäufigkeit unter dem Klimawandel für Europa modelliert. Die Ergebnisse zeigen, dass

⁴⁰ Stark et.al. a.a.O.

⁴¹ Behrendt/Ring, a.a.O.

⁴² Stark et. al. (2009). Die Auswirkungen des Klimawandels : Welche neuen Infektionskrankheiten und gesundheitlichen Probleme sind zu erwarten?

Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz, 52(7), 699–714.

⁴³ Ingendahl/Thieme (2009). Gesundheitliche Effekte des Klimawandels. Aufklärung und Bewusstseinsbildung als wesentlicher Bestandteil von Anpassungsmaßnahmen. *Klimawandel Und Gesundheit*, 5–7.

⁴⁴ Augustin et.al., Kapitel 14 - Gesundheit, in: Brasseur/ Jacob /Schuck-Zöllner (Hrsg.) *Klimawandel in Deutschland*, Springer 2017.

die durch den Klimawandel zusätzlich auftretenden Hautkrebsfälle in Mitteleuropa noch mehrere Jahrzehnte zunehmen werden. Norval et al. (2011) prognostizieren für die Vereinigten Staaten von Amerika einen Anstieg des Grauen Stars bis zum Jahr 2050 um 1,3–6,9 %.

Insgesamt sind die gesundheitlichen und lebensverkürzenden Auswirkungen des Klimawandels für die Generation der Bf. unbestritten. Die Bund/Länder Ad-hoc Arbeitsgruppe "Gesundheitliche Anpassung an die Folgen des Klimawandels (GAK)" des Robert Koch Instituts empfiehlt zum Schutz der menschlichen Gesundheit die Erarbeitung von Hitzeaktionsplänen⁴⁵ und gibt Handlungsempfehlungen für Risikogruppen, die besonderer Beachtung bedürfen, heraus, darunter Menschen mit chronischen Erkrankungen wie Asthma.

(6) Globale Politische Instabilität

Unbestritten ist auf Grundlage der vom IPCC ausgewerteten Forschung inzwischen auch, dass der Klimawandel eine Hauptursache von Armut und globalen Ungleichheiten ist und sein wird, vor allem aufgrund von einerseits zu wenig und andererseits (zerstörerisch) zuviel Wasser im Falle von Überflutungen etc. Dies wird nach der allgemeinen wissenschaftlichen Daten- und Prognoselage und auch nach Einschätzung des IPCC zu kriegerischen Auseinandersetzungen und generell weiterer geopolitischer Destabilisierung führen – zu Lasten der Bf.

(7) Meeresspiegelanstieg

Die Bf. werden steigende Meeresspiegel und extreme Ereignisse wie Sturmfluten erleben, die die derzeitig als sicher angesetzten Deichhöhen übersteigen. Ob diese überall in Deutschland sicher angepasst werden können, ist unsicher. Zeit ist vor allem dann nicht mehr, wenn weitere Generationen einbezogen werden. Denn etwa im Hinblick auf den globalen Anstieg der Meeresspiegel führen fünf Jahre Verzögerung im Erreichen des Scheitelpunkts der globalen CO₂-Emissionen zu einem zusätzlichen Meeresspiegelanstieg von ungefähr 20 cm – langfristig das Aus für einen Großteil der Menschheit, die im Bereich der Küstenlinien leben. Dies ist im IPCC Bericht über Ozeane und die Kryosphäre aktuell zusammengefasst.

⁴⁵ Robert Koch Institut (2017) Handlungsempfehlungen für die Erstellung von Hitzeaktionsplänen zum Schutz der menschlichen Gesundheit. Bundesgesundheitsblatt Gesundheitsforschung Gesundheitsschutz 60(6):662–672. doi:10.1007/s00103-017-2554-5.

Die Folgen für die Bf. und ihre Heimat sind in den Anlagen Bf. 29 und 32 ausgeführt.

(8) Kosten

Die Generation der Bf. ist schließlich die, die für die Folgen des Klimawandels global, aber auch konkret in Deutschland aufkommen wird, nicht nur gesundheitlich wie oben dargelegt, sondern auch volkswirtschaftlich.

Die Bestimmung der Kosten und die Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Klimawandels sind – nicht nur wegen des zeitlichen Elementes sehr komplex. Allerdings gibt es seit dem sog. *Stern Report* von 2007⁴⁶ (der erstmals wissenschaftlich deutlich machte, dass Investitionen in Klimaschutz ökonomisch Sinn machen, weil die Kosten des Klimawandels sehr viel höher sein werden), in erheblichem Umfang modellbasierte Schätzungen, die etwa Schäden als Anteil am Bruttoinlandsprodukt oder in absoluten Zahlen zu einem bestimmten Zeitpunkt auswerfen⁴⁷.

Derzeit schätzt das Umweltbundesamt die gesamtwirtschaftlichen Kosten einer Tonne CO₂ global auf 180 €/t.⁴⁸ Umgerechnet allein auf die Treibhausgasemissionen Deutschlands 2018 (865,6 Mio. t CO₂) entspricht dies Gesamtkosten von rund 155,8 Mrd. Euro – in einem Jahr und ohne Berücksichtigung vorangegangener oder darauf folgender Jahre. Zum Vergleich: Der Bundeshaushalt 2018 betrug 343,6 Mrd.

Diese Kosten werden nicht sämtlich in Deutschland auftreten, aber vor allem werden sie nicht heute und durch die Verursacher der Vergangenheit „beglichen“, sondern durch zukünftige Generationen von Steuerzahlern, und zwar weil es sich bei „Schäden durch den Klimawandel um generationenübergreifende Schäden handelt“, vgl. Auszug aus der Methodenkonvention des UBA,

Anlage Bf. 10

⁴⁶ *Stern*, The Economics of Climate Change, Cambridge University Press, 2007.

⁴⁷ Vgl. umfassend für Deutschland: *Klepper et.al.*, 25. Kosten des Klimawandels und Auswirkungen auf die Wirtschaft, in: Brasseur/ Jacob /Schuck-Zöllner (Hrsg.) Klimawandel in Deutschland, Springer 2017

⁴⁸ „Methodenkonvention 3.0 zur Ermittlung von Umweltkosten“ von 2018, abrufbar auf www.umweltbundesamt.de

Unbestritten aber werden die Kosten des Klimawandels in dem Maße steigen, in dem sich das Klima zunehmend stärker verändert. Während also heute die (angeblichen) Kosten von Investitionen in Klimaschutz politisch abgewogen werden, ist dies für die steigenden volkswirtschaftlichen Kosten des Klimawandels, u.a. durch Infrastrukturschäden, Flächenaufgabe, Kosten von Flüchtlingshilfe, etc. nicht der Fall.

Dies kommt aus Sicht der Kläger einer Kreditaufnahme für die Zukunft gleich, die Auswirkungen auf die Gewährleistung ihrer Grundrechte haben wird, die aber vom Gesetzgeber nicht berücksichtigt wurde.

(9) Tipping Points

Über die hier prognostizierten Auswirkungen hinaus ist für die Grundrechte der Bf. zu berücksichtigen, dass mit steigenden globalen Temperaturen auch das Risiko global unumkehrbarer und höchst zerstörerischer Folgen droht – tritt dies ein, sind Menschen nach heutigem Wissensstand nicht mehr zu wirksamen Vermeidungsmaßnahmen in der Lage. Sie – also insbesondere die Generation der Bf. werden zu Objekten statt handelnden Subjekten. Dies geht bereits aus Anlage Bf. 6 eindrucksvoll hervor.

Sowohl der 5. IPCC Sachstandsbericht als auch SR1.5 beschäftigen sich mit diesen sog. "*tipping points*" also Wendepunkten (die bereits Bestandteil der Analyse des IPCC im 4. Sachstandsbericht von 2007 waren), an denen große und irreversible Veränderungen des Erdsystems ausgelöst werden, wie die Destabilisierung des westantarktischen Eisschildes, die vollständige Zerstörung der Korallenriffe und die starke Veränderung des Golfstromsystems.

Die Zusammenhänge sind auf der Website des Potsdam Institut für Klimafolgenforschung so zusammengefasst:

„Kippelemente sind Bestandteile des Erdsystems von überregionaler Größe, die ein Schwellenverhalten in Bezug auf das Hintergrundklima aufweisen. Das bedeutet, dass sie, sofern sie schon nahe an einem Schwellenwert operieren, bereits durch kleine externe Störungen in einen qualitativ neuen Zustand versetzt werden können. Beim Vergleich mit dem menschlichen Körper könnten Organe als Kippelemente beschrieben werden. Diese verändern ihre gewohnte Funktionsweise drastisch oder stellen die gar ein, sobald bestimmte Voraussetzungen, wie zum Beispiel Sauerstoffzufuhr, nicht mehr in ausreichendem Maße erfüllt sind.

Dem Schwellenverhalten im Erdsystem liegen oft selbstverstärkende Prozesse zugrunde, die – einmal angestoßen – auch ohne weiteren externen Einfluss weiterlaufen. Dadurch kann es passieren, dass der neue Zustand eines Kippelementes erhalten bleibt, selbst wenn das Hintergrundklima wieder hinter den Schwellenwert zurückfällt. Der Übergang nach dem Überschreiten eines systemspezifischen Kippunktes kann dabei sprunghaft, aber auch kriechend erfolgen. Seine Umweltauswirkungen sind weitreichend und könnten die Lebensgrundlagen vieler Millionen Menschen gefährden.

Dieses Umkippen der „tipping points“ wird erheblich wahrscheinlicher mit steigender Erwärmung, so sehr eindeutig die Aussage des IPCC im SR 1.5 Bericht, Anlage Bf.3.

Dies wird in einer aktuellen Publikation des Leiters des Potsdam Institut für Klimafolgenforschung, Prof. Rockström mit dem wohl bekanntesten Klimawissenschaftler Deutschland, Prof. Rahmstorf im Wissenschaftsmagazin Nature unter der Überschrift „Climate tipping points - too risky to bet against“, also „Kippunkte im Klimasystem: Zu viel Risiko um darauf zu wetten“ zusammengefasst

Anlage Bf. 11.

Dort heißt es:

„Wenn Kippkaskaden auftreten können und ein globaler Wendepunkt nicht ausgeschlossen werden kann, dann ist dies eine existenzielle Bedrohung der Zivilisation.

Unserer Ansicht nach legen schon allein die wissenschaftlichen Zusammenhänge zu *tipping points* nahe, dass wir uns in einem Zustand des planetären Notfalls befinden: Sowohl das Risiko als auch die Dringlichkeit der Situation sind akut ... Wir meinen, dass die verbleibende Interventionszeit um das Kippen zu verhindern schon auf Null geschrumpft sein könnte, während die Reaktionszeit um global Netto-Null-Emissionen zu erreichen bestenfalls 30 Jahre beträgt.“

Daher geht es konkret laut Aussagen des wohl prominentesten deutschen Klimawissenschaftlers, WBGU Mitglied und langjährigen Beraters der Bundesregierung (Prof. Dr. John Schellnhuber) um „jedes hundertstel Grad“ Erwärmung, das vermieden werden muss.

2. Das CO₂-Budget

Aus dem wissenschaftlichen Sachverhalt ergibt sich für die Beschwerdeführer schon denklöglich, dass weitere THG Emissionen ohnehin soweit wie nur möglich zu vermeiden sind – nur so ist wirksamer Schutz von Grundrechten überhaupt zu erreichen.

Diese Erkenntnis wird verstärkt durch die Erkenntnisse zum Treibhausgasbudget, die in den letzten Jahren erheblich verfestigt worden sind:

a) Grundlagen

Wie oben als Zitat aus der Entscheidung des niederländischen höchsten Gerichts bereits ausgeführt, ist entscheidend für die Erreichung von Schutzniveaus bzw. eines Temperaturziels wie etwa „1,5 °C bis deutlich unter 2 °C“ des Abkommens von Paris die weltweite Begrenzung der absoluten Menge an CO₂ und anderer Treibhausgase in der Atmosphäre. Denn faktisch ist jedes Temperaturziel ein globales Budgetziel: bis zu einem definierten Zeitpunkt dürfen zur Erreichung des Temperaturziels nur noch eine bestimmte Menge an Treibhausgasen freigesetzt werden.

Im Detail bestehen zwar wissenschaftliche Unsicherheiten, welche absoluten Grenzmengen dies sind und welche tatsächliche Reduzierung an absoluten CO₂-Mengen (global und regional) notwendig werden, um das 1,5 °C-Ziel oder das den deutschen Zielen noch zugrundeliegende 2° C-Ziel zu erreichen. Dies ist aber im rechtlichen Zusammenhang der vorliegenden Klage nicht entscheidend. Maßgeblich ist, dass es nicht nur auf zeitlich definierte Ziele, sondern auch auf den Weg dorthin, auf die zeitliche Dimension, ankommt.

Die Kläger rügen schon im Grundsatz, dass das angefochtene Gesetz keinerlei Aussagen hierzu macht oder zumindest auf ihnen beruht. Dies führt im Ergebnis dazu, dass für die Bf. selbst in ihrem Lebenszyklus im Zweifel kein oder kein relevantes Budget übrig bleibt, sie also nur für die Kosten des Klimawandels aufkommen, aber kein Recht für sich in Anspruch werden nehmen können, Treibhausgase zu emittieren.

Die folgende Abbildung, entnommen aus einer Veröffentlichung des WBGU (Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen, WBGU, Zeit-gerichtete Klimapolitik, Politikpapier 9, September 2018)

Anlage Bf. 12

illustriert das Budget und erklärt auch die Notwendigkeit raschen Handelns, bzw. die Bedeutung des Zeitpunkts der Freisetzung von Treibhausgasen für die Einhaltung der Temperaturziele:

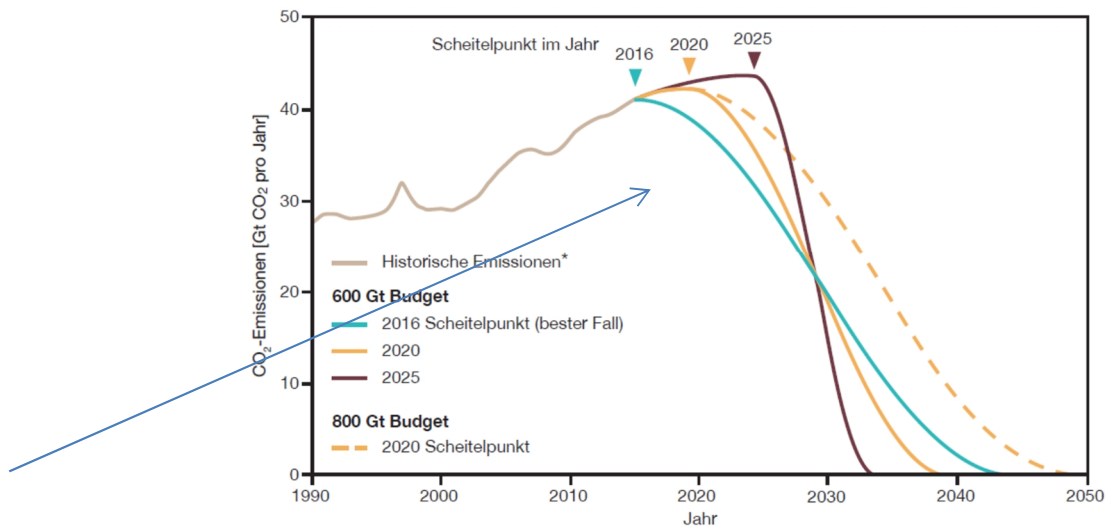


Abbildung 1

Zusammenhang zwischen dem Scheitelpunkt der globalen CO₂-Emissionen und der notwendigen Transformationsgeschwindigkeit. Das Ausmaß des Klimawandels hängt von den kumulierten CO₂-Emissionen ab. Je später also der Höchststand der Emissionen überschritten wird, desto schneller müssen die Emissionen anschließend sinken, um ein bestimmtes Klimaziel zu erreichen. Für die Begrenzung des Klimawandels auf 1,5–2°C wird hier am Beispiel eines mittleren Emissionsbudgets von 600 Gt CO₂ gezeigt, wie sich eine Verschiebung des Scheitelpunkts auf die erforderliche Transformationsgeschwindigkeit auswirkt. Ein größeres Budget von 800 Gt CO₂ würde den Zeitraum, bis die Emissionen auf Null sinken müssen, um etwa 10 Jahre verlängern, geht aber mit einem höheren Risiko einher, die Klimaziele zu verfehlen.

Quelle: nach Figueres et al., 2017; *Daten des Global Carbon Project

Deutlich wird: Es geht für die Einhaltung von Temperaturzielen und damit für den Klimaschutz bzw. den Schutz konkreter Rechtsgüter (hier der Bf.) um die Bereiche unter den Kurven (blauer Pfeil), und nicht nur um Punkte auf einer Zeitskala bis 2050, die Reduktionsziele (-20%, -40% etc.) definieren. Es geht um den Reduktionspfad bis zur Treibhausgasneutralität.

Der WBGU geht dabei (2018) von einem Budget von 600 Gt aus. bzw. 800 Gt für das 2°C Ziel.

Der WBGU hatte bereits 2009 öffentlich und ausdrücklich auf die Zusammenhänge von Klimaschutzzielen und dem Budgetansatz hingewiesen und die damalige Bundesregierung aufgefordert, entsprechende rechtliche Grundlagen zu schaffen. Das damalige Gutachten, das auch die internationale Dimension der

Verteilung des globalen Budgets einbezog („Kassensturz für den Weltklimavertrag“) wird hier – weil immer noch grundlegend aktuell – beigelegt als

Anlage Bf. 13.

Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat diesen Zusammenhang mehrfach deutlich angesprochen, zuletzt in einem offenen Brief an die Bundesregierung

Anlage Bf. 14.

b) Konkrete Berechnungen und Aufteilung

Laut dem IPCC Sonderbericht zu 1,5°C (Anlage Bf. 3) betrug das globale CO₂-Budget zur Einhaltung des 1,5°C Ziels ab 2018 noch 420 Gigatonnen, um mit der in diesem Bericht größtmöglichen Wahrscheinlichkeit (66 %) die Erderwärmung auf 1,5 °C zu beschränken, und 580 Gt. bei einer 50%igen Wahrscheinlichkeit (bei Verwendung der globalen mittleren Lufttemperatur in Bodennähe).

Zu beachten ist hier im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeitsaussagen folgendes:

Der IPCC hat über die Jahre wissenschaftliche Aussagen in Wahrscheinlichkeitsaussagen übersetzt. Eine Wahrscheinlichkeit von mehr als 66% für ein bestimmtes Ergebnis wird übersetzt mit "wahrscheinlich". Das Einhalten einer Temperaturerhöhung mit einer Wahrscheinlichkeit von 66% ist daher die Prognose, dass es wahrscheinlich ist, dass die "Erwärmung unter x° C gehalten werden kann" wenn mit weiteren Emissionen eine bestimmte Treibhausgasdichte in der Atmosphäre erreicht ist. Die Formulierung im Paris Abkommen lautet nun „deutlich unter 2°C" und dies kann sich auf das absolute Temperaturniveau oder die Sicherheit/Wahrscheinlichkeit der Einhaltung beziehen.

Es heißt beim IPCC weiter:

„Die Unsicherheiten bezüglich des Umfangs dieser geschätzten verbleibenden CO₂-Budgets sind erheblich und von mehreren Größen abhängig. Unsicherheiten bezüglich der Klimareaktion auf CO₂- und Nicht- CO₂-Emissionen tragen ±400 Gt CO₂ dazu bei und der Grad der historischen Erwärmung ±250 Gt CO₂ (mittleres Vertrauen). Eine potenzielle zusätzliche Freisetzung von Kohlenstoff durch künftiges Tauen von Permafrost und Methanfreisetzung aus Feuchtgebieten würde die Budgets um bis zu

100 Gt CO₂ im Verlauf dieses Jahrhunderts und anschließend weiter reduzieren (mittleres Vertrauen). Darüber hinaus könnte das Ausmaß der künftigen Nicht- CO₂-Minderung das verbleibende CO₂-Budget um 250 Gt. CO₂ in beide Richtungen ändern (mittleres Vertrauen).“

Dieses Budget vergrößert sich auf 1085 Gt. CO₂ wenn die Temperaturerhöhung mit einer 66%igen Wahrscheinlichkeit auf 2,0°C begrenzt werden soll, bzw. nur noch 800 Gt. wenn die Einhaltungswahrscheinlichkeit auf 80% angesetzt wird. 800 Gt würden gleichzeitig ca. 33% Sicherheit geben, dass das 1,5°C Ziel eingehalten werden kann.⁴⁹

Diese aktuellen Zahlen und Methoden ergeben sich aus einem Gutachten das im Zuge der Vorbereitungen zum 6. IPCC Sachstandsbericht angefertigt wurde und das in englischer Sprache beigefügt wird (Constrain, The remaining carbon budget decadal warming rates, 2019)

Anlage Bf. 15.

Die jährlichen globalen CO₂-Emissionen gibt der IPCC im Sonderbericht zu 1,5° C mit 42 Gigatonnen (plus/minus 3 Gigatonnen) an.⁵⁰ Verwendet man diese und auch die oben zitierten IPCC Zahlen verbleiben für das 1,5 °C Ziel bei einer 66%igen Wahrscheinlichkeit des Einhaltens ab dem 01.01.2020 noch ein CO₂-Budget von 336 Gigatonnen CO₂:

Gigatonnen CO ₂	
420	Verbleibendes Budget ab 1.01.2018
- 42	Jährl. Emissionen 2018 (Schätzung nach IPCC)
- 42	Jährl. Emissionen 2019 (Schätzung nach IPCC)
= 336	Verbleibendes Budget ab 1.01.2020

⁴⁹ Diese Zahlen ergeben sich aus der Anlage Bf.15, allerdings unter Hinzurechnung von jeweils 100 Gt CO₂. Die Constrain Studie hat sich entschieden die vom IPCC geschätzte Unsicherheitsspanne im Hinblick auf Emissionen aus Permafrostböden direkt vom Budget abzuziehen, weil feststeht, dass Emissionen erfolgen, die jedoch bezüglich ihres Umfangs mit erheblichen Unsicherheiten belegt sind.

⁵⁰ IPCC, SR1,5, Zusammenfassung, 2018, C.1.3 (Anlage Bf. 3)

Je nach Berechnungsmethode und Reduktionspfad folgt daraus für das 1,5°C Ziel global zwischen 9-16 Jahren verbleibender „Emissionsraum“.

Der SRU (Anlage Bf. 14) schlägt auf dieser Grundlage ein Budget für Deutschland bei Annahme gleicher Pro-Kopf Emissionsrechte vor. Dieser Ansatz führt zu folgenden Größenordnungen (hier auch für weitere Temperaturziele dargestellt):

Maximale Erderwärmung	CO ₂ -Budget global ab 01.01.2020	CO ₂ -Budget Deutschland ab 01.01.2020
1,5 °C	336 Gigatonnen ⁵¹ CO ₂	3,465 Gigatonnen CO ₂ ⁵²
1,75	736 Gigatonnen CO ₂	6,6 Gigatonnen CO ₂
2,0	1085 Gigatonnen CO ₂	9,652 Gigatonnen CO ₂

Das VG Berlin

Anlage Bf. 16

hat in seinem Urteil diesbezüglich folgendes ausgeführt:

„Die Frage der Verteilung des globalen CO₂-Restbudgets ist nicht Gegenstand deskriptiver Naturwissenschaft, sondern es geht um einen normativen und ethischen Diskurs zu Fragen der Gerechtigkeit und Billigkeit (equity) und um das Thema eines wichtigen politischen Verhandlungsprozesses. Es spricht viel dafür, das weltweit verbleibende CO₂-Restbudget zumindest gleichmäßig pro Kopf der Weltbevölkerung aufzuteilen“.

Der IPCC hat sich mit den Optionen zur Aufteilung mehrfach befasst und die Ansätze ausgewertet, die in letzter Zeit zunehmend Bezug nehmen auf die Vor-

⁵¹ 1 Gigatonne (Gt) = 1 Milliarde Tonnen (t)

⁵² Also umgelegt auf Millionen Tonnen: 3465 Mio t. CO₂

gaben des Art. 4 Abs. 3 Paris Abkommen (geteilte und unterschiedliche Verantwortung je nach den nationalen Gegebenheiten). Darunter finden sich die folgenden Maßstäbe:

- die Verantwortung eines Staates in Form seiner historischen Emissionen,
- die Fähigkeit/Bedürftigkeit eines Staates, also den Pro-Kopf BIP oder den Human Development Index,
- gleiches Pro-Kopf-CO₂-Emissionsrecht,
- Capacity, also etwa Wissen und Kapital zur Umsetzung von Transformation

Hilfreich ist hier für das Verständnis der wissenschaftlichen und normativen Elemente bei der Bestimmung eines Budgets die folgende Grafik aus Constrain, Anlage Bf. 15, S. 7:

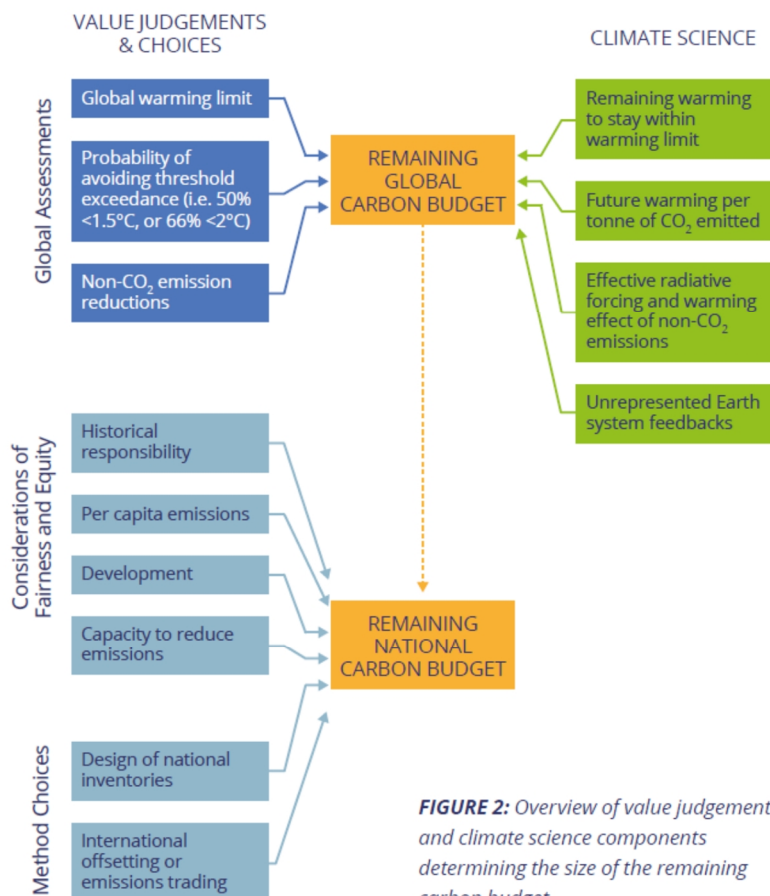


FIGURE 2: Overview of value judgements and climate science components determining the size of the remaining carbon budget.

In der Klage vor dem VG Berlin haben die dortigen Kläger argumentiert, dass nach allen Verteilungsmethoden eine 40%ige Reduktion bis 2020 im Hinblick auf die Temperaturziele beim heute noch global verfügbaren Budget das verfassungsrechtliche Untermaß darstellt. Ähnliches kann im Hinblick auf das Deutschland insgesamt noch zustehende Budget auch hier subsumiert werden:

Die Aufteilung des Budgets rein nach dem Bevölkerungsanteil ist für die Bundesrepublik eine günstige Sichtweise. Danach würden der Bundesrepublik an dem verbleibenden CO₂-Budget von 336 Gigatonnen CO₂ ab 1.1.2020 noch 3,465 Gigatonnen CO₂ zustehen. Die in § 3 Abs. 1 KSG festgelegte Minderungsquote von mindestens 55 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 lässt in Verbindung mit den jährlichen Jahresemissionsmengen nach § 4 Abs. 1 i.V.m Anlage 2 KSG zu, dass dieses nationale Budget bereits ca. 2025 erschöpft sein wird. Dies ergibt die reine Addition der zulässigen Sektor-Emissionsmengen in Anlage 2⁵³ unter Berücksichtigung der notwendigen Umrechnungsfaktoren.

Die Bf. nehmen im Übrigen ausdrücklich Bezug auf die diesbezügliche ausführliche Berechnung in Anlage 2 zur Verfassungsbeschwerde Yi Yi Prue et. al., Az. 1 BvR 78/20.⁵⁴

Würde zusätzlich auf die historischen Emissionen der Bundesrepublik abgestellt, wäre das CO₂-Budget der Bundesrepublik bereits aufgebraucht, vgl. eine entsprechende Berechnung bei *Höhne et al*, Was Deutschland tun muss, 2019, III, online unter https://newclimate.org/wp-content/uploads/2019/03/Deutschland_1.5_Web.pdf

Anlage Bf. 17.

Auch wenn auf das Pro-Kopf BIP oder den Human Development Index abgestellt werde, könnte die Bundesrepublik nur einen wesentlich geringeren Anteil am verbleibenden globalen CO₂-Budget beanspruchen. Deutschland führt den Human Development Index mit an und hat ein, auch im G-20-Vergleich, extrem

⁵³ Unter Annahme einer linearen Reduktion im Sektor Energiewirtschaft – dort sind konkrete Zahlen nur angegeben für 2020, 2022 und 2030 und nach Umrechnung von CO Äquivalenten.

⁵⁴ Deutsche Umwelthilfe (DUH), Berechnung des CO₂-Budgets auf Basis der geltenden Klimaziele der Bundesregierung, 7. November 2019, Anlage 2.

hohes BIP. Allein bei einem Abstellen auf die Kosteneffizienz, also den Wohlstandsverlust bei Einsparung von CO₂, könnte die Bundesrepublik eventuell einen größeren Anteil beanspruchen. Dies ist allerdings aus Sicht der Bf. kein rechtlich taugliches Aufteilungskriterium.

c) Negative Emissionen oder Climate Engineering

Ist das Budget tatsächlich final? In der Wissenschaft, auch in den jüngsten IPCC-Berichten werden verschiedene technische Möglichkeiten diskutiert, das verbleibende CO₂-Budget zu erhöhen. Dabei ist zwischen der gezielten Entnahme von Kohlendioxid aus der Atmosphäre (Carbon Dioxide Removal – CDR) und einer Beeinflussung der Strahlungsbilanz (Solar Radiation Management – SRM) zu unterscheiden.

Es bestehen verschiedene Möglichkeiten, Kohlenstoff aus der Atmosphäre zu entnehmen (CDR), darunter Aufforstung oder Wiederaufforstung, Bodenkohlenstoffbindung, CO₂-Speicherung nach Aufnahme von Biomasse oder direkter Entfernung aus der Luft, beschleunigte Verwitterung von Gestein und Düngung der Meere. Die meisten Szenarien im IPCC-Sonderbericht zu 1,5°C sehen neben der Verringerung der THG-Emissionen auch eine Form der Entfernung von Kohlendioxid aus der Atmosphäre in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts vor, um die globale Temperaturgrenze zu erreichen. Die dort ausgewerteten Modellrechnungen stützen sich zum größten Teil auf die Kopplung von Bioenergie (BE) mit CO₂-Abscheidungs- und -Speicherungs-Technologien (CCS) für die Strom- oder Kraftstoffproduktion (BECCS). Pflanzen absorbieren Kohlenstoff; wenn man diese zur Energiegewinnung verbrennt und dabei den freigesetzten Kohlenstoff auffängt kann dieser in geologischen Standorten langfristig gespeichert werden.

1,5°C-kompatible Reduktionspfade, die der IPCC auswertet, sehen bis 2100 negative Emissionen von wenigen Prozent bis hin zu 50% der heutigen globalen CO₂-Emissionen vor.

Die Bundesregierung hat sich bislang gegen einen Einsatz derartiger Technologien und Verfahren entschieden. Die künftige Entnahme großer Mengen Treibhausgase aus der Atmosphäre ist nach heutigem Stand unwahrscheinlich.

SRM-Technologien haben zudem bereits keinen Einfluss auf die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre, die Ursache des anthropogenen Klimawandels, sondern zielen allein auf die Beeinflussung einzelner Folgen des Klimawandels, insbesondere die Erderwärmung. Von weiten Teilen der Wissenschaft, auch dem IPCC, werden sie deshalb und wegen ihrer großen Risiken kritisiert. Ihr großflächiger Einsatz erscheint derzeit ebenfalls sehr unwahrscheinlich. Negative Emissionen (oder jedenfalls CDR Optionen) sind also bereits Bestandteil der Reduktionspfade des IPCC die mit einer Wahrscheinlichkeit von 50-66% das 1,5°C Ziel noch einhalten können – sie erhöhen nicht das Budget bzw. den Handlungsspielraum insgesamt. Sie sind daher als Argument gegen notwendige Reduktionen im Urgenda Verfahren bereits höchstrichterlich zurückgewiesen worden, siehe unten.

III. Klimaschutzgesetz und nationales Klimaschutzprogramm

Im Zentrum dieser Beschwerde steht die Frage, ob der deutsche Gesetzgeber ausreichend Schutz veranlasst und umsetzt. Die nationalen Klimaschutzziele beruhten bislang allein auf Beschlüssen der Bundesregierung, und zwar erstmals seit den Kabinettsbeschlüssen zum „Integrierten Energie- und Klimaprogramm (IEKP)“ 2007, in denen das Ziel gesetzt wurde, die THG-Emissionen bis 2020 um 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren⁵⁵. Es folgten Festlegungen auf EU-Ebene für 2020 (20%) und 2050 (80-95% Reduktion).

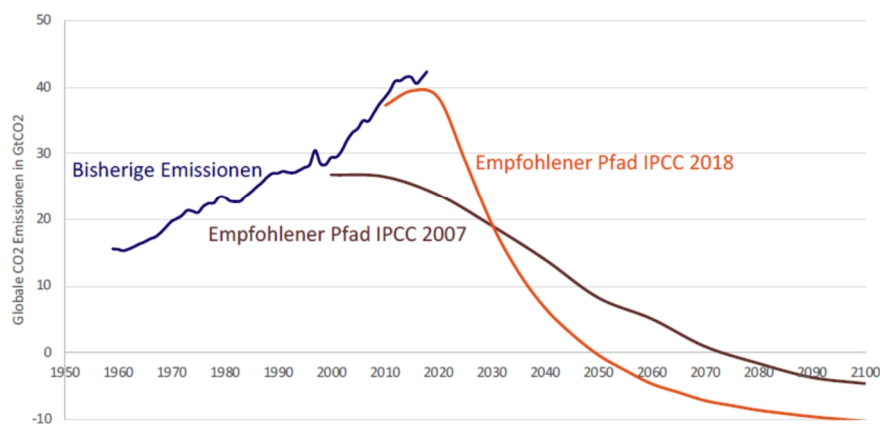
Dies wurde im „Energiekonzept 2020“ bestätigt und weitere Klimaschutzziele festgelegt. Danach sollten die deutschen THG-Emissionen bis 2030 um 55 % reduziert werden, bis 2040 um 70 % und bis 2050 um 80-95 %. Diese Ziele wurden von den folgenden Regierungskoalitionen immer wieder bestätigt. Im Klimaschutzplan 2050 legte die Bundesregierung 2016 erstmals auch sektor-spezifische Minderungspfade fest (für Energiewirtschaft, Gebäude, Verkehr, Industrie und Landwirtschaft).

Dabei sind die oben beschriebenen wissenschaftlichen Zusammenhänge und die Notwendigkeit nicht mehr 2°C, sondern 1,5°C als Temperaturziel anzustreben

⁵⁵ Mit allein diesem Ziel befasste sich die Klage vor dem VG Berlin, Urteil vom 31.10.2019, VG 10 K 412.18 – noch nicht in Sammlung veröffentlicht, oben Anlage Bf. 16.

nicht berücksichtigt. Die deutschen Ziele gehen letztlich auf die EU Festlegungen aus dem Jahr 2009 zurück, und beruhen damit auf den Erkenntnissen des 4. Sachstandsbericht des IPCC von 2007.

Ein Großteil des verbleibenden globalen Budgets wurde zudem in den letzten 12 Jahren aufgebraucht. Die weltweiten CO₂- Emissionen sind heute 45% höher als im Jahr 2000. Die globalen Emissionsminderungspfade, die der IPCC in seinem Sonderbericht (Anlage Bf. 3) untersucht sind deswegen jetzt viel steiler als zum Zeitpunkt des vierten Sachstandsberichts des IPCC (2007).



Diese Grafik (mit freundlicher Genehmigung von Prof. Niklas Höhne) illustriert wie die Emissionen der vergangenen Jahre und damit der geringer werdende Handlungsspielraum das notwendige Reduktionsniveau beeinflusst. „IPCC 2018“ bezeichnet den Durchschnitt der vom IPCC im Sonderbericht zu 1,5°C (Anlage Bf. 3) ausgewertete Reduktionspfade, „IPCC 2007“ dasselbe für den damaligen Zeitpunkt und Wissensstand, also bezogen auf ein Konzentrationsniveau in der Atmosphäre, das globale Temperaturerhöhung > 1,5°C bis ca. 2°C nach sich zieht. Die rote Linie „IPCC 2018“ bewegt sich unter Null wegen der einbezogenen negativen Emissionen, hierzu bereits unter II.2 c)

Dieser Zusammenhang ist zentral für diese Beschwerde und das Verständnis der auseinanderklaffenden Ziele bzw. das mangelnde Schutzniveau. Der Gesetzgeber hat nämlich genau diesen Zusammenhang vernachlässigt und ein in sich widersprüchliches Gesetz erlassen.

1. Gesetzliche Klimaschutzziele – KSG - Beschwerdegegenstand

Mit Verabschiedung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) wurden einige der genannten Klimaschutzziele der Bundesregierung gesetzlich verankert.

§ 1 S. 1 KSG benennt die Einhaltung der nationalen und europäischen Klimaschutzziele als Zweck des Gesetzes. Grundlage hierfür seien nach § 1 S. 3 KSG das Übereinkommen von Paris, also „den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius ... zu begrenzen“ und das „Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland [...] Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen“:

Damit reflektiert das Gesetz jedenfalls indirekt bereits die oben dargestellten Fakten, nämlich dass jeder weitere Anstieg der globalen Temperaturen aktiv in Kauf nimmt, dass Millionen von Menschenleben sowie das Überschreiten von unkontrollierbaren Wendepunkten im Klimasystem riskiert werden. Die Begründung formuliert, dass Deutschland verpflichtet ist „einen Beitrag zur Erreichung des 1,5 bis 2 Grad Ziels zu leisten“ (Anlage Bf. 1, S. 19)

In § 3 KSG werden die „nationalen Klimaschutzziele“ definiert. Nach § 3 Abs. 1 KSG gilt bis zum Zieljahr 2030 eine „Minderungsquote“ in Höhe von 55 % gegenüber 1990. Nach § 3 Abs. 2 sind diese Ziele auch über An- und Zukäufe aus dem europäischen oder außereuropäischen Ausland möglich. Dies bedeutet, dass die Minderungen nicht zwingend in Deutschland zu erreichen sind. § 3 Abs. 3 KSG sieht vor, dass die Bundesregierung Schritte zur Erhöhung der Klimaschutzziele einleitet, wenn dies zur Erfüllung europäischer oder internationaler Klimaschutzziele erforderlich werden sollte. Entsprechend den Vorgaben des Paris Abkommens (Art. 4 Abs. 3) können „Klimaschutzziele erhöht, aber nicht abgesenkt werden“. Für die Zeit nach 2030 ist ein Reduktionspfad nicht vorgegeben – dieser soll im Jahr 2025 durch die Bundesregierung als „jährlich absinkende Emissionsmengen“ durch Rechtsverordnung festgelegt werden (§ 4 Abs. 6).

§ 4 Abs. 1 S. 3 KSG legt jährliche sektor-spezifische Jahresemissionsmengen über Anlage 2 fest („Die Jahres Emissionsmengen für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 richten sich nach Anlage 2.“).

Aus dieser Regelung ergibt sich das gesamte deutsche Emissionsbudget von 2020 bis 2030.

Anlage 2 – Zulässige Jahresemissionsmengen (zu § 4)

Jahresemissionsmenge in Mio. Tonnen CO ₂ - Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								175
Industrie	186	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
Gebäude	118	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5

Wie diese Ziele erreicht werden, definiert das Gesetz nicht, dazu muss die Regierung – wie bisher – Maßnahmenprogramme und Einzelregelungen beschließen.⁵⁶

§ 8 KSG definiert, welche Maßnahmen bei Überschreiten der sektorspezifischen Minderungsziele zu ergreifen sind. Danach hat das zuständige Bundesministerium der Bundesregierung bei Verfehlung der Emissionsminderungsziele ein „Sofortprogramm“ vorzulegen, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen für die folgenden Jahre sicherstellen soll. Nach § 8 Abs. 2 kann die Bundesregierung auch „die bestehenden Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung berücksichtigen und die Jahresemissionsmengen der Sektoren gemäß § 4 Absatz 5 ändern“. Damit können verfehlte Reduktionsziele durch Ankauf von Emissionsberechtigungen im EU Ausland (zum EU Klimaschutzregime unter IV) ausgeglichen werden. Nach § 4 Abs. 3 KSG werden die Jahresbudgets für das Folgejahr bei einer Überschreitung der Jahressektormengen gekürzt.

§ 9 definiert Klimaschutzprogramme als Planinstrument zur Umsetzung der Vorgaben des Klimaschutzplans und damit der Klimaschutzziele. § 10 enthält

⁵⁶ Scharlau et. al., Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1.

Vorgaben für die Berichterstattung und die Projektionen im Hinblick auf den Stand der Umsetzung. § 11 etabliert den „Expertenrat“ für Klimafragen, dessen Aufgaben nach § 12 beschränkt sind auf die Umsetzungsprognose, und nicht die Kontrolle der Angemessenheit der Ziele bzw. des Reduktionspfads selbst beinhalten.

Beschwerdegegenstand sind lediglich die quantitativen Regelungen des Gesetzes und Zielbestimmungen, also §§ 1, 3, 4 mit Anlage 2 und § 7. Die Regelungen zur Berichterstattung und Planung von Umsetzungsprogrammen werden nicht angegriffen.

2. Verfehltes Klimaschutzziel 2020

Wie oben bereits dargelegt wird das seit 2007 durchgehend durch Kabinettsbeschlüsse postulierte (mangels Klimaschutzgesetz aber nicht formell gesetzlich festgelegte) Ziel, deutsche Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um 40 % bis Ende 2020 zu senken, deutlich verfehlt, erreicht wird lediglich eine Reduktion um 32-35%. An einer objektiven Begründung hierfür fehlt es, bzw. ist diese ausschließlich im politischen Raum zu finden.

Grundlage für dieses Ziel waren die sog. Meseberger Beschlüsse oder des Meseberger Klimaprogramms: „Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm“, welche das Bundeskabinett am 23./24.7.2007 (in Meseberg). Dieses „Klimaschutzprogramm“ mit dem darin enthaltenen „Gesetzgebungs- und Maßnahmenprogramm“ mit „paralleler Energieaußenpolitik“ betraf alle maßgeblichen Sektoren (Industrie, Verkehr, Gebäude und Verbraucher) und umfasste 29 Aktionsfelder, für die jeweils quantifizierte CO₂-Einsparvolumina bis zum Jahr 2020 festgelegt wurden. Auf dieser Grundlage sollten die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 40% gegenüber dem Jahr 1990 gesenkt werden.

Das Bundeskabinett bekannte sich 2010 ausdrücklich erneut zu dem Ziel, bis Ende 2020 die deutschen Treibhausgasemissionen um 40% im Vergleich zu 1990 zu senken und beschloss hierzu am 28. September 2010 das sog. Energiekonzept 2010 („Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 28. September 2010). Mit Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014 bekräftigte auch die neue Bundesregierung dieses Ziel und beschloss das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“, um das Klimaschutzziel 2020 noch erreichen zu können (Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014).

Das Ziel wurde dann im Juni 2018 faktisch durch fehlende Umsetzungsabsicht aufgegeben. Der insoweit operative Klimaschutzbericht 2017 (veröffentlicht im Juni 2018) enthielt kein Szenario und auch keine zusätzlichen Maßnahmen, um das Ziel noch zu erreichen. Das VG Berlin hat festgestellt, dass auf Grundlage der Anlage 2 zum Klimaschutzgesetz dieses Ziel erst 2023 erreicht wird (vgl. Anlage Bf. 16).

Auf Grundlage bisher vorgestellten Maßnahmen (also nicht des numerischen Ziels aus Anlage 2) kommt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung

Anlage Bf. 18

allerdings zu dem Ergebnis, dass das Reduktionsziel frühestens im Jahr 2025 erreicht wird.

Die DIW-Studie untersucht die im September 2019 angekündigten Maßnahmen des „Klimaschutzprogramms 2030“ der Bundesregierung. Die Autoren kalkulieren, wann das 2020-Ziel tatsächlich erreicht wird, also die jährlichen deutschen CO₂-Emissionen auf 750 Millionen Tonnen voraussichtlich gesenkt sind. Nach heutigem Stand wird die CO₂-Lücke zu diesem Ziel im Jahr 2020 rund 85 Millionen Tonnen betragen und der Ausstoß frühestens im Jahr 2025 auf 750 Millionen Tonnen sinken.

Dem 2020-Ziel lag die Annahme zugrunde, dass der Reduktionspfad grob linear nach unten verläuft. Bereits seit 2010 war dies aber nicht der Fall. Gegenüber einer linearen Reduktion werden mangels schlüssigem Reduktionspfad bis Ende 2020 ca. 650 Mio. t CO₂ Äq. zu viel emittiert sein. Dadurch gelangen über das kommende Jahrzehnt zwischen 2020 und 2030 insgesamt zusätzlich ca. 800 Millionen Tonnen CO₂ in die Atmosphäre, so die DIW Berechnung.

Das Klimaschutzziel für das Jahr 2020 hat die Bundesregierung und alle Koalitionsparteien seit 2007 als verbindlich bezeichnet. Auch wenn es keine gesetzliche Grundlage dafür gab, wäre also zu erwarten gewesen, dass dieses durch Gesetz und andere Umsetzungsmaßnahmen auch beibehalten wird. Mögliche Maßnahmen, um es - zu jedem Zeitpunkt auf der Zeitskala seit 2007 - zu erreichen, gab es zur Genüge, dies wurde zu keinem Zeitpunkt bestritten, auch nicht im Verfahren vor dem vor dem VG Berlin (Anlage Bf. 16).

Dieser Vortrag ist für die Beschwerdeführer wichtig, nicht nur weil die Bf. zu 2-8 Mitkläger in dem dortigen Gerichtsverfahren waren, sondern weil der Sachverhalt aufzeigt, dass ohne prognostisch ausreichend sichere Umsetzungsmaßnahmen selbst die hier als unzureichend gerügten Klimaschutzziele des § 4 in Verbindung mit Anlage 2 des KSG nicht zu erreichen sind.

Zudem hat der Gesetzgeber sicherstellen wollen, dass die Erfüllung der Klimaziele und damit Sektorziele nicht überprüfbar bleiben, vgl. § 4 Abs. 2 KSG. Ein nennenswerter Unterschied besteht insoweit zwischen dem seit 2007 postulierten Ziel für 2020, und dem nunmehr im Gesetz festgelegten Ziel für 2030 nicht, zumal auch für die Zielverfehlung zwischen 2013 und 2020 aufgrund der europäischen Lastenteilungsentscheidung erhebliche Kosten für die Verfehlung angefallen sind und anfallen werden, dazu sogleich.

3. Klimaschutzplan 2050

Mit Kabinettsbeschluss vom 14. November 2016 wurde der „Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung“

Anlage Bf. 19

angenommen. Dieser beschreibt die klimaschutzpolitischen Grundsätze und Ziele der deutschen Bundesregierung, enthält aber – wie das KSG – selber keine Maßnahmen, sondern Zielvorgaben: 40 % für 2020, 55 % für 2030 und 70 % für 2040, sowie eine Reduktion von 85 % im Jahr 2050, jeweils gegenüber 1990.

Wie oben beschrieben bewegt sich der Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung entlang von Zielmarken, die den wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht mehr entsprechen.

Das hier streitgegenständliche KSG bezieht den Plan in den Regulierungskontext ein, er ist nach § 2 Nr. 7 die Langfriststrategie nach der EU Governance Verordnung (EU 2018/1999), er ist aber von den im KSG normierten Klimaschutzprogrammen zu unterscheiden, und gehört nicht zu den Steuerungsmechanismen⁵⁷.

⁵⁷ Scharlau et. al., Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1/3.

4. Klimaschutzprogramm 2030

Nach dem Projektionsbericht der Bundesregierung auf Basis der bis zum 31.08.2018 verabschiedeten Maßnahmen war offensichtlich, dass das Einsparziel 55% nicht erreicht werden konnte. Der Projektionsbericht⁵⁸ ist seit 2014 das maßgebliche Instrument zur Analyse der Maßnahmen der Klimaschutzprogramme auf Grundlage der EU Verordnung (EU) Nr. 525/2013⁵⁹ und analysiert jeweils alle bis zum 31. August verabschiedeten klima- und energiepolitischen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Effekte für die Entwicklung der THG-Emissionen in Deutschland. Der Projektionsbericht enthält für einzelne Maßnahmen auch prognostizierte Einsparpotentiale. Danach werden für 2030 noch Emissionen in Höhe von 730 Millionen Tonnen CO₂e erwartet. Um das 55 %-Ziel für 2030 zu erreichen, dürften allerdings nur noch 563 Millionen Tonnen CO₂e emittiert werden.

Die Bundesregierung hat am 20. September 2019 „Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030“ beschossen, die inzwischen konkretisiert im Beschluss der Bundesregierung als “Klimaschutzprogramm 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplan 2050“ vom 09.10.2019 vorliegen

Anlage Bf. 20.

Das Klimaschutzprogramm 2030 sieht u.a. die Einführung einer CO₂-Bepreisung für Verkehr und Gebäude, den Kohleausstieg und Ausbau erneuerbarer Energien, die Förderung von Gebäudesanierung, Elektromobilität und billigere Bahntickets vor. Die Maßnahmen sind teilweise gesetzgeberisch umgesetzt:

⁵⁸ Abrufbar auf: <https://www.bmu.de/download/projektionsbericht-der-bundesregierung-2019/> (zuletzt besucht am 20.01.2020).

⁵⁹ Nach dieser Verordnung sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichtet, alle zwei Jahre eine Schätzung vorzunehmen, wie sich ihre jeweiligen Treibhausgasemissionen in den nächsten etwa 20 Jahren voraussichtlich entwickeln. Dem deutschen Bericht liegt das sog. „Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS)“ für die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland für den Zeitraum 2020 bis 2035 zu Grunde. Das Klimaschutzprogramm 2030 wäre abzubilden in dem sog. „Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario (MWMS)“, das aber nicht modelliert wurde. Etwa: „Da die Ergebnisse der Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung erst nach Fertigstellung des MMS vorlagen und noch nicht in beschlossene Instrumente überführt wurden, sind sie nicht Bestandteil des MMS.“ (Projektionsbericht 2019, S. 152).

- Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen, BGBl. Teil I, 2728 vom 12.12.2019
- Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht, BGBl. Teil I, 2886 vom 21.12.2019
- Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften, BGBl. Teil I, 2451 vom 12.12.2019
- Gesetz zur Änderung des Luftverkehrssteuergesetzes, BGBl. Teil I, 2492 vom 12.12.2019

Es fehlt weiterhin das sog. Kohleausstiegsgesetz zur Umsetzung der Beschlüsse der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (WSB), der sog. Kohlekommission, die im Wesentlichen in Anhang 2 zu § 4 KSG unter „Energiesektor“ schon aufgenommen wurde. Eine politische Einigung erfolgte am 15.01.2019, ein Gesetz wurde im Bundeskabinett am 29.01.2020 angenommen⁶⁰, hat den deutschen Bundestag aber noch nicht passiert. Danach wird der Beschluss der Kohlekommission für Steinkohle einerseits und Braunkohle andererseits gesetzlich umgesetzt. Für Braunkohle-Kraftwerke wird ein Stilllegungspfad vertraglich festgelegt, §§ 42 ff. des Gesetzentwurfs, für Steinkohlekraftwerke wird ein Ausschreibungsmodell geschaffen ähnlich dem des EEG (§§ 10 ff).

Das Gesetzgebungsverfahren wird voraussichtlich zusammen mit dem sog. Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen abgeschlossen.⁶¹

Welchen konkreten Beitrag die jeweiligen Gesetze und weiteren Einzelmaßnahmen zur Emissionsminderung leisten sollen, bleibt vollständig offen. Weder im Klimaschutzprogramm 2030 noch in den Begründungen der verschiedenen Gesetze finden sich Zahlen oder Prognosegrundlagen zu den Einsparungspotentialen der Maßnahmen, oder zum langfristigen Reduktionspfad. Diese waren in der inoffiziellen Ursprungsfassung des Klimaschutzprogramm 2030 zwar noch er-

⁶⁰ Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz). Gesetzentwurf der Bundesregierung, 31.01.2020 - BR-Drucksache 51/20.

⁶¹ Der Gesetzesentwurf findet sich in Bundestags Drs. 400/19 (DIP Id. 19-252514)

halten, die Zahlen wurden dann aber vor der offiziellen Veröffentlichung gestrichen.⁶² Die Auswahl der Maßnahmen ist nicht nachvollziehbar oder überprüfbar. Neben dem gesetzlich in Anlage 2 vorgegebenen Mengengerüst des KSG ist ein tatsächlicher Reduktionspfad nicht vorhanden, schlüssig oder nachprüfbar.⁶³

5. Machbarkeit weiterer Maßnahmen

Klimaschutz ist machbar und generationenübergreifend sogar kosteneffizient. Dies gilt für die Vergangenheit – es hätte also schon seit Jahrzehnten deutlich konsequenter gehandelt werden können – aber auch für die Zukunft.

Verschiedene Studien zeigen, dass und wie wesentlich ambitioniertere Klimaschutzziele in Deutschland umgesetzt werden können, ohne dass dies zu schwerwiegenden Nachteilen bzw. sogar zu Vorteilen für Industrie oder Gesellschaft führt.

a) RESCUE Studie

So legt etwa die aktuelle RESCUE-Studie⁶⁴ des Umweltbundesamts dar, wie eine Minderungsquote bis 2030 um 70 % (ggü. 1990), erreicht werden kann. Es handelt sich dabei um ein konkretes Szenario unter Annahme verschiedener politischer und gesetzgeberischer Maßnahmen.

Anlage Bf. 21

Danach können bis 2050 die Treibhausgasemissionen um 95% bis 97% gegenüber 1990 gemindert werden. In Verbindung mit einer nachhaltigen land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung können Netto-Null-Emissionen erreicht werden.

⁶² ARD Tagesschau, Klimaschutzprogramm vorerst ohne Zahlen, 27. September 2019, online unter <https://www.tagesschau.de/inland/klimapaket-zahlen-101.html>.

⁶³ So im Ergebnis auch *Schwarze*, Das Klimapaket der Bundesregierung: Außen hui innen pfui?, ZUR 2019, 641.

⁶⁴ *Purr et al*, Wege in eine ressourcenschonende Treibhausgasneutralität, RESCUE-Studie, Climate Change 36/2019, S. 417 RESCUE-Studie, Climate Change 36/2019.

Die Umsetzung eines solchen Reduktionspfads erfordert nach der Studie zwar erhebliche Anstrengungen, geht aber nicht von unrealistischen Annahmen aus, so werden etwa in allen Industriebereichen geringe verbleibende Treibhausgasemissionen angenommen (S. 73) und zwar ein vergleichsweise geringer Primärrohstoffkonsum, dabei aber ein hohes technologisches und Wohlstands-Niveau. Auch diese Studie kommt im Übrigen zu folgendem Ergebnis:

„Für eine Entwicklung Deutschlands, die sich am Klima-Übereinkommen von Paris orientiert, sind die nationalen Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber 1990 um mindestens 70 % zu mindern.“

Auf Maßnahmenebene soll nach der RESCUE Studie ein Ausstieg aus der Kohleverstromung bis 2030, der vollständige Ausstieg aus der Kohlenutzung (also auch Wärme und Rohstoff in der Industrie) bis spätestens 2040 erfolgen.

Die Studie „Energy Transition in Europa Across Power, Heat, Transport and Desalination Sectors“ belegt dabei, dass ein nachhaltiges Energiesystem kostengünstiger wäre als das bestehende System, das hauptsächlich auf fossilen Brennstoffen und Kernenergie basiert⁶⁵ und die Studie „Coal Phase-Out Pathway for Germany“ verweist ergänzend darauf, dass durch die Energiewende wohl mehr Jobs entstehen werden, als verloren gehen.⁶⁶

b) Maßnahmen aus dem Dialog um den Klimaschutzplan 2050

Das im Zuge der 2. Dialogrunde des offiziellen (durch das Bundesumweltministerium organisierten) Beteiligungsprozesses zum Klimaschutzplan 2050 erarbeitete Maßnahmenset enthält Maßnahmen-Steckbriefe mit quantifiziert Minde- rungspotenzialen, von denen die meisten ohne europäische Beteiligung erreicht werden können, und die zum großen Teil im Klimaschutzprogramm 2030 nicht oder nur mit abgeschwächter Klimawirkung enthalten sind. Zu erwähnen sind –

⁶⁵ Ram M. et al., Global Energy System based on 100 % Renewable Energy - EnergyTransition in Europe Across Power, Heat, Transport and Desalination Sectors, 2018, I, online unter http://energywatchgroup.org/wp-content/uploads/2018/12/EWG-LUT_Full-Study_Energy-Transition-Europe.pdf. (zuletzt besucht am 20.01.2020).

⁶⁶ Climate Analytics, Science based coal phase-out pathway for Germany in line with the Paris Agreement 1.5 °C warming limit: Opportunities and benefits of an accelerated energy transition, 2018, S. 20 online unter https://climateanalytics.org/media/germany_coalphaseout_report_climateanalytics_final.pdf. (zuletzt besucht am 20.01.2020).

neben den Wirkungen eines schnellen Kohleausstiegs – insbesondere die Maßnahmen im Handlungsfeld Verkehr, etwa das Tempolimit sowie die Fahrleistungs- und emissionsabhängige Pkw-Maut mit immerhin 7,3 Mio. Co₂ Minderungspotenzial pro Jahr, oder auch die Steuerungsmaßnahmen zur Reduktion der Tierbestände mit immerhin 5 Mio. t. pro Jahr oder die Aktivierung der Moore als Kohlenstoffspeicher mit 37 Mio. t.

Anlage Bf. 22.

Der Maßnahmenkatalog des gesamten Dialogprozesses zum Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung wird ebenfalls vorgelegt,

Anlage Bf. 23,

Ziel war dabei vor allem die Entwicklung von strategischen Maßnahmen, also Maßnahmen, die die Umsetzung eines transformativen Pfades bis 2030 (beseitigt Hemmnisse, setzt Anreize) ermöglichen.

c) Weitere Maßnahmen

Es werden hier zudem exemplarisch einige naheliegende Einzelmaßnahmen mit hohem zusätzlichem Einsparungspotential aufgezeigt. Mit freundlicher Genehmigung wird an dieser Stelle Bezug genommen auf die dem Gericht bereits vorliegende Verfassungsbeschwerde **Yi Yi Prue** u.a.:

„Eine wirksame CO₂-Steuer könnte bis 2030 zusätzliche 83 Millionen Tonnen CO₂ einsparen.

Durch die Einführung eines Tempo-Limits auf Autobahnen könnten jährlich bis zu 3,5 Millionen Tonnen CO₂ zusätzlich eingespart werden. Diese Maßnahme liegt besonders nahe, da sie mit allenfalls sehr geringen Eingriffen in die Grundrechte anderer Menschen (so ein schnelles Fahren auf Autobahnen überhaupt Grundrechtsqualität hat) einherginge, eher im Gegenteil: Der Schutz des Lebens und der gesundheitlichen Unversehrtheit würde deutlich gestärkt.

Die Abschaffung der steuerlichen Begünstigungen von Dieselmotoren und Kerosin könnte bis 2030 zu einer Einsparung von mindestens 48 Millionen Tonnen CO₂ zusätzlich beitragen. Die Reduktion der CO₂-Grenzwerte für Neufahrzeuge könnte eine CO₂ Einsparung von zusätzlich 20 Millionen Tonnen CO₂ bis 2030 bedeuten, ein Verbot von Verbrennungsmotoren 23 Millionen zusätzlich eingesparte Tonnen CO₂ beitragen (letzteres gegenüber 2015).

Eine Ausweitung der Lkw-Maut und die Einführung einer Pkw-Maut auf allen Straßen könnte über 32 Millionen Tonnen CO₂ zusätzlich einsparen.

Energetische Standards für Neubauten könnten über 2,1 Millionen zusätzlich eingesparte Tonnen CO₂ beitragen, Bestandssanierungen bis 2030 zusätzlich 3,2 Millionen Tonnen CO₂. Weitere entscheidende Maßnahmen im Gebäudesektor wären: ein Verbot von Ölheizung von 2020, Verbot von Gasheizungen ab 2025, ein sofortiger Förderstopp fossiler Heizungen.“

Die entsprechende Anlage mit der Maßnahmenliste wird hier beigelegt als

Anlage Bf. 24

(Deutsche Umwelthilfe (DUH), Übersicht zu ausbleibenden Einzelmaßnahmen mit hohem CO₂-Einsparungspotentiale, 13. November 2019).

Diese Tabelle ist nicht abschließend, bezieht sich aber auf vielfältigste Studien aus dem technischen und wissenschaftlichen Bereich, und wiederholt zu Teilen die bereits im Maßnahmen Katalog des Klimaschutzplan 2050 erwähnten Maßnahmen bzw. Ansätze.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen greift teilweise nicht einmal in Grundrechte ein, so etwa die Verankerung eines Tempolimits oder die Beseitigung von Subventionen im Ganzen für fossile Brennstoffe. Es ist zudem davon auszugehen, dass eine umfassende Dach- und Fassaden-Nutzung mit Solarenergie nicht nur technisch sondern auch unter Berücksichtigung von Kostenaspekten den Strom- und Wärmebedarf Deutschlands decken kann.⁶⁷ Die Bereitstellung von Wärme für Gebäude und Prozesse benötigt rund die Hälfte der in Deutschland verwendeten Endenergie.⁶⁸

d) Aktuelles Kohleausstiegsgesetz

80% der deutschen Treibhausgasemissionen fallen an, um das Land mit Energie zu versorgen (zzgl. Stromexport). Die Kohleverstromung macht in Deutschland ca. 30 % der Treibhausgas-Emissionen aus. Daher liegt es nahe, in diesem Bereich möglichst schnell und entschlossen Treibhausgase zu reduzieren.

⁶⁷ *Fath*, Technical and Economic Potential for Photovoltaic Systems on Buildings, KIT, 2018.

⁶⁸ Vgl. *Maaß*, Wärmeplanung: Grundlagen einer neuen Fachplanung, ZUR 2020, 23.

Eine Studie des *Fraunhofer Instituts* hatte – konkret zur Umsetzung des 1,5°C Ziels – festgestellt, dass – konkret ohne die Versorgungssicherheit zu gefährden – ein schneller Ausstieg aus der Kohleverstromung bis 2030 machbar ist (2030 kohlefrei – Wie eine beschleunigte Energiewende).

Anlage Bf. 25

Der dort entwickelte Ausstiegspfad reduziert Emissionen um 72% bis 2030 – also entsprechend dem Pfad der RESCUE Studie.

Demgegenüber hatte die sog. Kohlekommission, die Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (KWSB), besetzt aus Vertretern aus Wissenschaft, Energiewirtschaft, Gewerkschaften und anderen Interessengruppen in ihrem Bericht vom Januar 2019⁶⁹ vorgeschlagen, mit einem konkreten Fahrplan die Verstromung aus Kohle spätestens 2038 zu beenden. Dies würde offensichtlich zu deutlich geringeren Einsparungen führen, war aber als Anfangskompromiss tragfähig, weil der Pfad der Kommission für den Kapazitätsabbau und die Emissionsminderungen der Kohlekraftwerke ab 2018 als *stetig* vorgegeben und mit einem Zwischenziel für das Jahr 2025 versehen wurde (substantielle Emissionsminderung von weiteren 10 Millionen Tonnen Kohlendioxid im Bereich der Braunkohlekraftwerke in 2025).

Die Bundesregierung hat diesen gesellschaftlichen Anfangskompromiss nun im sog. Kohleausstiegsgesetz umgesetzt, siehe bereits oben. Die vorgesehenen Abschaltungen bei Braunkohlenkraftwerken bedeuten eine Verschlechterung im Hinblick auf den Kompromiss der Kohlekommission: Insgesamt werden im Vergleich zum von der KWSB empfohlenen stetigen Minderungspfad allein durch die Braunkohlenkraftwerke bis 2030 etwa 40 Millionen Tonnen zusätzlich emittiert.

Dies legt eine Stellungnahme u.a. der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission dar (allerdings noch zum Vorentwurf),

Anlage Bf. 26.

⁶⁹ Abrufbar hier: <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung/> (zuletzt besucht am 20.01.2020).

Insgesamt werden aber über den gesetzlich vorgegebenen Stufenplan über den Zeitraum 2018 bis 2038 ca. 180 Mio. t bis 200 Mio. t CO₂ allein im Braunkohlesegment mehr emittiert, als gegenüber einem *stetigen* Reduktionspfad. Dies kann zwar teilweise durch Stilllegungen im Bereich Steinkohle kompensiert werden, in welcher Höhe ist aber unklar.

Es ist bislang zudem unklar, ob die Umsetzung im Hinblick auf die Steuerungswirkung des EU Emissionshandels (dazu sogleich) überhaupt relevante Klimawirkungen entfaltet werden. Dies liegt vor allem an dem langsamen Ausstiegspfad, und an den politischen Eingriffsmöglichkeiten nach der EU Emissionshandelsrichtlinie.

An diesem konkreten Beispiel wird deutlich: Es sind Maßnahmen mit erheblicher Reduktionsleistung machbar und ohne Gefährdung der Versorgungssicherheit umsetzbar, eine gesellschaftliche Einigung wird erzielt, die dahinter zwar zurück bleibt, aber immerhin einen annähernd sinnvollen stetigen Reduktionspfad einschlagen soll. Die Bundesregierung (und wohl auch der Gesetzgeber, jedenfalls zum Zeitpunkt der Verhandlung dieser Beschwerde wird das Gesetz in Kraft sein) entscheiden sich dann aber – ohne Quantifizierung der Wirkungen und ohne Abwägung der Auswirkungen für einen ausreichenden Reduktionspfad und das verbleibende Budget für eine noch weniger klimawirksame Maßnahme.

IV. EU-Recht und EU-Budget

1. Das Bundesklimaschutzgesetz setzt (nur) EU Recht um

Der Beschwerdegegenstand, das Bundesklimaschutzgesetz kann ohne Einordnung in das europarechtliche Geflecht von Regelungen und vor allem das EU Gesamtbudget für Treibhausgase nicht eingeordnet und bewertet werden.

Das deutsche Klimaschutzgesetz verfolgt ausdrücklich das Ziel der Sicherung der Umsetzung der EU Klimaschutzziele und -gesetze. Aus der Gesetzesbegründung (Anlage Bf. 1):

- „Die jährlichen nationalen Minderungsziele sind weitgehend europarechtlich vorgegeben“ (S. 21).
- „Das nationale Ziel einer Treibhausgasminderung von mindestens 55% bis 2030 gegenüber dem Emissionsniveau von 1990 ist nahezu de-

ckungsgleich mit dem auf Deutschland entfallenden Anteil an der Erreichung des europäischen Klimaschutzziels für 2030... von einer Reduktion von 40% gegenüber 1990...“(S. 27)

Vorgesehen und zugelassen ist ausdrücklich die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 des Gesetzes durch Maßnahmen außerhalb von deutschem Hoheitsgebiet: § 3 Abs. 2 und § 7 des Gesetzes erlaubt sowohl die Erfüllung durch Zukäufe von Emissionsberechtigungen im EU Ausland als auch außerhalb der EU soweit ein rechtlich verbindliches Regime vorliegt, z B. über Art. 6 des Paris Übereinkommens.

2. Das EU Klimaschutzregime

Der Anteil der EU an den weltweiten Treibhausgasemissionen lag 2018 bei ca. 9 % bei einem Anteil der EU-Bevölkerung an der Weltbevölkerung von ca. 6%. Für das Jahr 2060 wird ein Rückgang auf 5,1 % prognostiziert. Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungs- und Konsumpfade der Mitgliedsstaaten ist der Pro-Kopf-Verbrauch in der EU insgesamt deutlich niedriger als in Deutschland (8,4 t).

Auf Grundlage des Art. 191 AEUV hat die EU bzw. bereits die EG sich selbst das Ziel gesetzt, bis 2020 Treibhausgasemissionen um 20% zu senken, und dieses in verschiedenen Rechtsakten umgesetzt. Dieses Ziel wird voraussichtlich erreicht, liegt aber auch deutlich unterhalb dessen, was der IPCC schon im 4. Sachstandsbericht 2007 als notwendige Reduktion in Industrieländern angegeben hatte (25%-40% bis 2020).⁷⁰

Die EU ist aufgrund der EU Grundrechtecharta sowie EU Primärrecht, insbesondere Artikel 191 AEUV verpflichtet, mit ihrer Umwelt- und Klimapolitik ein "hohes Maßes an Schutz, Prävention und Vorsorge" einzuhalten. Sie muss Schäden durch den Klimawandel und die damit verbundenen Verletzungen grundlegender Menschenrechte vermeiden. Da der Klimawandel bereits jetzt Schäden verursacht, muss jedes Ziel für die Verringerung der Emissionen auf der Grundlage einer Bewertung der Realisierbarkeit im Lichte der rechtlichen Verpflichtungen der EU und der Bedrohung durch den Klimawandel festgelegt werden.

⁷⁰ Hierzu ausführlich Hohe Raad, Anlage Bf. 2.

Die EU hat seit dem Vertrag von Lissabon (2009) zunehmend die Zuständigkeit für den Bereich Klimaschutz übernommen. Sie besitzt nach Art 47 EUV Rechtspersönlichkeit, und hat auf Grundlage des Art. 216 AEUV u.a. das Paris Abkommen angenommen. Es handelt sich im Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten zwar um eine gemischte Zuständigkeit, seit dem Lissaboner Vertrag 2009 aber mit weitgehenden Befugnissen (Art. 3 f. AEUV). Im Ergebnis wächst der EU eine weitgehende ausschließliche Außenvertretungskompetenz zu – auch deshalb hat nur die EU auf Grundlage des Paris Abkommens eine Verpflichtungserklärung abgegeben (*nationally determined contribution*), Deutschland jedoch nicht. Die EU hat – zumindest seit dem letzten Paket von Richtlinien und Verordnungen – letztlich ein vollständiges internes EU-Budget von maximal erlaubten Treibhausgasemissionen geschaffen, die unter bestimmten Bedingungen handelbar sind. Die Regelungen lassen nationale Verschärfungen ausdrücklich zu.

Damit handelt es sich also um eine Mindestharmonisierung und Mitgliedsstaaten können strenger vorgehen, weitergehende Reduktionsleistungen in einzelnen Mitgliedsstaaten machen aber so lange keinen Unterschied für die Atmosphäre und damit den Grundrechtsschutz der Beschwerdeführer, wie diese Zertifikate bzw. Emissionsberechtigungen nicht vollständig „aus dem Markt“ genommen werden.

Im Einzelnen:

Bereits seit Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls von 1997 hat die EU mehrere Rechtsakte erlassen, die u.a. den Handel mit Emissionszertifikaten innerhalb der EU erlauben (Richtlinie 2003/87)⁷¹, aber auch konkrete Ziele für die Reduktion von Emissionen außerhalb der von diesem Handelssystem umfassten Sektoren beschlossen (Entscheidung 406/2009), die für die Mitgliedsstaaten verbindlich sind. Für den gesamten EU Energie- und Industriesektor (Emissionen die von EU Mitgliedsstaaten in den umfassten Anlagen ausgestoßen werden) gilt bis 2020 das EU-weite Minderungsziel von 21 % gegenüber 2005 (vgl. Richtlinie

⁷¹ Zu der der Tatsache, dass es sich bei den Zielen im Kontext des Emissionshandels nur um eine Mindestharmonisierung handelt, also Umsetzungsspielräume verbleiben, die vom Bundesverfassungsgericht am Maßstab der Grundrechte zu messen sind bereits BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 5. März 2018 - 1 BvR 2864/13 -, juris - Rn. 23.

2009/29/EG⁷²). Für die anderen Bereiche setzt die Lastenteilungsentscheidung 2020 (406/2009/EG) ein EU-weites Minderungsziel von 10 % gegenüber 2005 fest, wobei die Mitgliedstaaten entsprechend ihres Pro-Kopf-Bruttoinlandprodukts unterschiedlich hohe Beiträge leisten müssen. Hintergrund dieser Differenzierung ist nach den Erwägungsgründen, dass das verhältnismäßig hohe Wirtschaftswachstum weniger wohlhabender Länder zu höheren Emissionen führt und zudem ihre Investitionsmöglichkeiten kleiner sind. Deutschland hat nach diesen Kriterien bis 2020 eine Reduktionsleistung von 14 % gegenüber 2005 zu erbringen, zu berechnen nach absoluten Emissionsberechtigungen aufgrund der Entscheidung 406/2009, dies entspricht ungefähr -20 % gegenüber 1990. Dieses Ziel wird durch inländische Maßnahmen nicht erreicht. In der Gesetzesbegründung zum Bundesklimaschutzgesetz (Anlage Bf. 1) wird ausgeführt, dass in diesen Bereichen die Emissionen bis 2017 nur um 3% gesunken sind.

Unter dem Eindruck des 4. Sachstandsberichts des IPCC und in Vorbereitung der Verhandlungen um ein neues völkerrechtliches Abkommen zum Anschluss an das Kyoto Protokoll hat die EU sich 2014 das Ziel gesetzt, im Zeitraum 2021-2030 zu THG-Emissionen in der EU so zu reduzieren, dass die Emissionen bis 2030 um 40 % unter dem Niveau von 1990 liegen würden, d.h. die EU erlaubt letztlich positiv bis zu 60 % des Niveaus von 1990 für die EU insgesamt.

Die drei maßgeblichen rechtlichen Instrumente betreffen drei verschiedene Kategorien von Emissionsquellen:

- Quellen aus Energieerzeugung, Schwerindustrie und Luftfahrt; diese unterliegen der Richtlinie über das Emissionshandelssystem (Richtlinie "ETS");⁷³
- Quellen außerhalb des ETS, z.B. aus Gebäuden, Verkehr, Landwirtschaft usw.; sie unterliegen der Verordnung über die Lastenverteilung (Klimaschutzverordnung oder "ESR");⁷⁴.

⁷² Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. EG L 140, 5.6.2009, 63.

⁷³ Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Förderung kosteneffizienter Emissionsminderungen und kohlenstoffarmer Investitionen und der Entscheidung (EU) 2015/1814, ABl. L 76/3.

⁷⁴ Verordnung 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates über verbindliche jährliche Verringerungen der Treibhausgasemissionen durch die Mitgliedstaaten von 2021 bis 2030,

- Quellen und Senken aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft ("LULUCF"); diese unterliegen der LULUCF-Verordnung.⁷⁵

Insgesamt setzen diese das o.g. Ziel um, die Gesamtmenge der Emissionen bis 2030 um mindestens 40 % des Niveaus von 1990 zu senken, bzw. erlauben eine Gesamtemission im Umfang von 60% des Niveaus von 1990. Das Emissionshandelssystem (ETS) und seine Funktionsweise ist gerichtsbekannt und war Gegenstand mehrerer Beschlüsse.⁷⁶ Das hier gegenständliche Klimaschutzgesetz bezieht sich insbesondere auf die Ziele nach der ESR oder Klimaschutzverordnung 2018/842, die auf Emissionen außerhalb des ETS gilt.

Nach der Entscheidung des VG Berlin (Anlage Bf. 16) steht jedenfalls erstinstanzlich fest, dass die von der Vorläufer-Entscheidung zur Klimaschutzverordnung, die sog. Lastenteilungsentscheidung Nr. 406/2009/EG umfassten Emissionen zwischen 2013 und 2020 nur um 3 % statt 14% gesunken sind. Dennoch konnte das Gericht keinen Verstoß gegen EU-Recht feststellen, weil die Lastenteilungsentscheidung erhebliche Spielräume zur Pflichterfüllung einräumt (Übertragung von jährlichen Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedsstaaten, Ansparen von eigenen Emissionszuweisungen und spätere Erfüllung in einem Folgejahr).

Die Klimaschutz-Verordnung legt für die nicht-ETS Sektoren die Reduktionsziele insgesamt und für jeden Mitgliedstaat fest. Gemäß Artikel 4 der Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Emissionen gemäß einem linearen Minderungspfad von Emissionen aus 2021, die vom Durchschnitt der Emissionen von 2016 bis 2018 bis zum für 2030 festgelegten Grenzwert der einzelnen Mitgliedstaaten reicht, zu reduzieren. Mit anderen Worten, werden den Mitgliedstaaten von 2021 bis 2030 jährliche Emissionsmengen zugeteilt, die den durch diesen linearen Minderungspfad erlaubten Emissionen entsprechen. Den Mitgliedstaaten wird Flexibilität bei der Einhaltung der Vorschriften eingeräumt,

die zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Pariser Übereinkommen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 (ABl. L 156/26) beitragen. ESR ist die Abkürzung des englischen Wortes „Effort Sharing Regulation“.

⁷⁵ Verordnung 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einbeziehung von Treibhausgasemissionen und -entfernungen aus der Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft in den Klima- und Energierahmen für 2030 und zur Änderung der Verordnung (EU) 525/2013 und der Entscheidung 529/2013/EU, ABl. L 156/1.

⁷⁶ Vgl. etwa BVerfG, NVwZ 2007, 937.

Art. 5: Flexibilität durch Vorwegnahme, Übertragung auf nachfolgende Jahre und Übertragung an andere Mitgliedstaaten, sowie Art 7 (Anrechnung von Mengen aus LULUCF).

Neben dem bereits bestehenden zentralen Erfassungssystem für Emissionen aus den Emissionshandelssektoren führt die Klimaschutzverordnung das Unionsregister fort, indem jährliche Emissionszuweisungen abschließend erfasst werden. Es besteht also ein vollständiges EU-Treibhausgas-Budget oder „Emissionskonto“ für jeden Mitgliedstaat.

Für die weiteren „grünen“ Bereiche bilanziert die EU-Verordnung Treibhausgasemissionen und Senken aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF). Wie beim ETS und ESR wurden die LULUCF-Emissionen einer "Lernphase" unterzogen. Artikel 4 der LULUCF-Verordnung 2018/842 enthält nun jedoch eine Reduktionsverpflichtung für Nicht-Nettoemissionen des Sektors, die so genannte No-Debit-Regel.⁷⁷ Danach müssen die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2021-2030 insgesamt eine mindestens neutrale CO₂-Bilanz im LULUCF Sektor herstellen, das heißt die Treibhausgasemissionen durch LULUCF dürfen den Abbau der THG-Emissionen durch die Vegetation nicht überschreiten.

3. Das EU Budget und Handlungsverpflichtung

Das EU Klimaschutzziel für 2030 mit dem resultierenden mengenmäßigen Budget ist nicht kompatibel mit dem bestmöglichen Klimaschutz bzw. dem 1,5°C (und auch nicht dem 2°C) Ziel.

Die derzeit bei den europäischen Gerichten anhängige Klage von 10 europäischen und außereuropäischen Familien belegt, dass die EU ihren Verpflichtungen aus der EU Grundrechte Charta, dem Primärrecht unter Anwendung von völkerrechtlichen Grundsätzen nicht entspricht. Eine deutsche Übersetzung der Klageschrift wird beigelegt als

Anlage Bf. 27.

⁷⁷ Die No-Debit-Verpflichtung gilt nur für die Emissionen und den Abbau, die der Mitgliedstaat nach der LULUCF-Verordnung zu verbuchen hat. Dabei handelt es sich um Emissionen und Entfernungen aus folgenden Landnutzungskategorien: aufgeforstetes Land, abgeholztes Land, bewirtschaftetes Ackerland, bewirtschaftetes Grünland und bewirtschaftetes Waldland.

Ähnlich wie oben für Deutschland berechnet ist das der EU nach Bevölkerungsanteil zustehende Treibhausgasbudget bereits in den nächsten Jahren aufgebraucht. Selbst unter Anlegung eines (nach Auffassung der Bf. aus grundrechtlicher Perspektive unzumutbaren) 2° C Temperaturziels wäre dies der Fall. Dies ist in der Klageschrift ausführlich dargelegt.

Unter Prüfung der technischen und wirtschaftlichen Machbarkeit kommt die Klage zu dem Ergebnis, dass Treibhausgasemissionen in der EU bis 2030 mindestens 55-60 % gegenüber 2010 zu reduzieren sind.

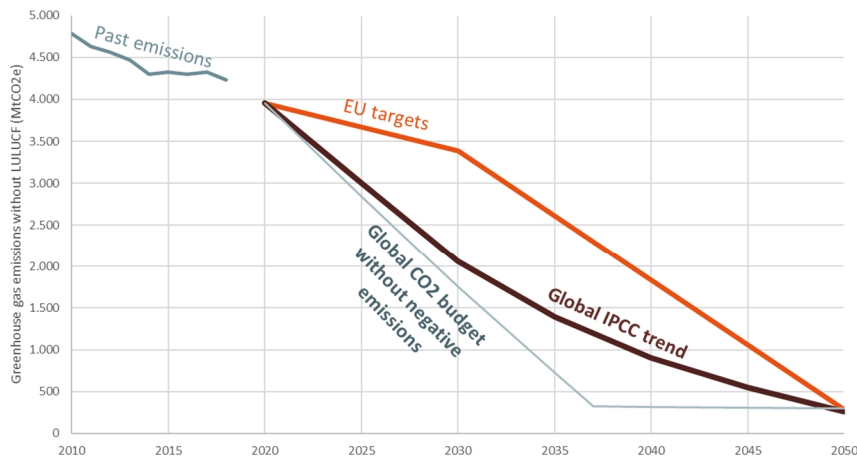
Eine aktuelle Studie im Auftrag des Bundesumweltministeriums⁷⁸ bestätigt dies und kommt zu dem folgenden Ergebnis:

„Auch das Ziel einer "mindestens 40%igen" Reduktion bis 2030 gegenüber 1990 steht nicht im Einklang mit der langfristigen Temperaturgrenze des Pariser Abkommens. Es ist überholt, da es aus der Informationsbasis von vor 10 Jahren stammt. In den vorhergehenden Kapiteln haben wir gezeigt, dass der gerechte Anteil der EU darin besteht, ihre Emissionen fast sofort (2030 bis 2040) auf Null zu reduzieren, und dass eine Reduzierung auf Netto-Null bis 2050 nur möglich ist, wenn dieser Übergang sofort eingeleitet wird. Dazu müsste auch das Ziel für 2030 aktualisiert und verbessert werden.

Die globalen Netto-CO₂-Emissionen würden 2030 um 45 % unter dem Niveau von 2010 liegen, um dem Grenzwert von 1,5°C zu entsprechen (IPCC, 2018). Die Anwendung dieses globalen Trends für CO₂ (und des damit verbundenen Trends für andere Treibhausgasemissionen) würde für die EU eine Verringerung aller Treibhausgase unter 1990 im Jahr 2030 um 54 % bedeuten, wobei die höhere Verantwortung und Fähigkeit der EU im Vergleich zu anderen Ländern noch nicht berücksichtigt ist. Untersuchungen deuten darauf hin, dass das Potenzial noch weiter in der Größenordnung von 60 % liegen könnte (Cornet et al., 2018). Die Position des Umweltbundesamtes lautet "60% oder mehr".

⁷⁸ *New Climate Institute*, 2019, A possible 2050 climate target for the EU, 2019, <http://newclimate.org/publications/>

Die offensichtliche Verfehlung eines problemangemessenen Reduktionspfades durch die EU illustriert diese Grafik des *NewClimateInstitut*:



Die Berechnung und Emissionsmengenannahmen (erstellt von Prof. Niklas Höhne) ergeben sich aus

Anlage Bf. 28.

Die hellrote Linie zeigt die derzeit geltenden EU Ziele, also 20% Reduktion gegenüber 1990 bis 2020 und 40% gegenüber 2030 und danach ein linearer Pfad zur Treibhausgasneutralität. Die weinrote Linie bildet den Durchschnitt möglicher Reduktionspfade ab, die sich aus dem Sonderbericht des IPCC zu 1,5°C ergeben (hierzu unten detaillierter im Kontext der deutschen Schutzpflichten). Die blaue Linie zeigt die notwendige Reduktion, wenn negative Emissionen nicht in Kauf genommen werden sollen. Die Abweichung zwischen der EU Wirklichkeit und dem notwendigen Pfad, will man ernsthaft das 1,5°C Ziel noch einhalten oder jedenfalls verfolgen, ist evident.

Eine weitere maßgebliche Rüge in der europäischen Klimaklage ist die Tatsache, dass der europäische Gesetzgeber sich nicht abwägend mit den Reduktionspfaden und maßgeblichen Temperaturzielen auseinandergesetzt hat. Diese Sorgfaltspflicht ist im europäischen Recht für den Gesetzgeber anerkannt, und in der menschenrechtlichen Dimension von den niederländischen Gerichten akzeptiert, siehe unten.

Das europäische Parlament hat mehrfach zu einer Verschärfung des Klimaziels für 2030 aufgefordert. Inzwischen hat sich auch die europäische Kommission mit diesen Fragen grundlegend auseinandergesetzt,⁷⁹ und kommt jetzt in der Kommunikation über den europäischen Grünen Deal („Green New Deal“)⁸⁰ zu dem Ergebnis, dass stringenter Klimaziele und Reduktionspfade notwendig sind zum Erhalt der Lebensgrundlagen, sowie auch machbar im Kontext der europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

In diesem Dokument finden sich in erheblichem Umfang Aussagen dazu, dass nicht nur die technische Machbarkeit für einen deutlich strengen Reduktionspfad der Europäischen Union vorliegt, sondern eine solche Vorreiterrolle auch für die kommenden Generationen von Europäern vorteilhaft wäre.

V. Die Beschwerdeführer

Die Bf. zu 1 ist 23 Jahre alt, Studentin der Geographie und hat das Netzwerk „Friday’s For Future“ mitbegründet. Sie beschäftigt sich seit Jahren mit dem Klimawandel, der inzwischen aufgrund der existenziellen Risiken für ihre Generation ihr Leben maßgeblich bestimmt. Aus ihrer Sicht gibt es keine Alternative zu einem schnellen und schlüssigen Handeln. Das Bundesklimaschutzgesetz bedeutet für die Beschwerdeführerin, dass das Risiko existenzieller Auswirkungen auf ihr Leben und ihre Gesundheit weiter steigt, ohne dass Treibhausgasreduktionen so weit wie möglich realisiert werden. Sie sorgt sich insbesondere auch um ihren Neffen, 3 und ihre Nichte, 0 Jahre alt, deren Handlungsoptionen in den nächsten 2 Dekaden vollständig determiniert und aufgebraucht werden. Sie und ihre Familie werden zu Objekten ohne wirklichen Handlungs- und Entscheidungsspielraum. Sie macht eine Verletzung von Art. 1, 2 und 20a GG geltend.

Die Bf. zu 2)-5) sind Kinder und potentielle Hoferben eines seit 1703 bestehenden landwirtschaftlichen Betriebs (vor allem Rinderhaltung und Ackerbau) mit

⁷⁹ Vgl. European Commission, In-Depth Analysis in Support of the Commission Communication, COM(2018) 773, 28 Nov. 2018.

⁸⁰ Vgl. Mitteilung „Der europäische Grüne Deal“ vom 11.12.2019 (KOM(2019) 640 sowie Mitteilung „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa – Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“, (Mitteilung KOM(2020) 21.

insgesamt 180 ha auf der Nordseeinsel Pellworm, der durch die Folgen des anthropogenen Klimawandels schon jetzt beeinträchtigt ist. Sie waren sämtlich Kläger in der Klage zum Verwaltungsgericht Berlin, die am 31.10.2019 abgewiesen wurde (Anlage Bf. 16) – u.a. aufgrund des Beschlusses der Bundesregierung zum Bundesklimaschutzgesetz.

Dem Biobetrieb, der noch von ihrem 60-jährigen Vater bewirtschaftet wird, sind im Betriebsjahr 2018 aufgrund des Extremsommers Ernteeinbussen von ca. 30% entstanden. Der Sommer 2018 liegt innerhalb der Prognosen für die jetzt schon beobachteten über 1°C Erwärmung. Ähnliche Bedingungen werden mit dem weiteren Klimawandel und proportional zur weiteren Erwärmung immer häufiger – sie werden die neue Norm, auf die sich Betriebe einstellen müssen. Eine anfeuchtende Beregnung ist auf Pellworm aber ausgeschlossen. Zudem wird der vorhandene Küstenschutz unter den aktuellen Klimaszenarien und angesichts der aktuellen Prognosen des Meeresspiegelanstiegs an seine Grenzen kommen – der Eigentumsschutz wird aber rechtlich nicht durch einen Anspruch auf Küstenschutz gewährleistet. Um das Eigentum und den Betrieb langfristig zu sichern, kommt nur schneller und entschlossener Klimaschutz in Betracht. Erhebliche Betriebserschwernisse erwartet der Betrieb auch aufgrund der erschwerten Flächenentwässerung nach Extremereignissen – diese hatte Pellworm auch 2019 zu verzeichnen.

Die konkreten betrieblichen Betroffenheiten, sowie die Auswirkungen des Klimawandels heute und in Zukunft sind detailliert beschrieben in

Anhang Bf. 29.

Die Bf. zu 2) ist 21 Jahre alt und studiert derzeit Agrarwissenschaften, der Bf. zu 3) ist 20 Jahre alt und befindet sich in Ausbildung zum Landwirt. Der Bf. zu 4) (noch 17 Jahre alt) befindet sich in der Abiturvorbereitung, der Bf. zu 5) ist Schüler und 15 Jahre alt. Alle können sich vorstellen, allein oder gemeinsam den Familienbetrieb führen. Sie alle helfen regelmäßig im elterlichen Betrieb aus, und kümmern sich sowohl um Haus, Flächen und Tiere. Sie wollen den Familienbetrieb erhalten und machen sich erhebliche Sorgen um ihre Heimat Pellworm. Sie machen über Verletzungen von Art. 1, 2 und 20a auch Art. 12 und 14 GG geltend.

Der Bf. zu 6). ist 32 Jahre alt und zusammen mit seinen Eltern Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs in Brandenburg. Er war ebenfalls einer der Kläger

in der Klage zum Verwaltungsgericht Berlin, die am 31.10.2019 abgewiesen wurde.

Es handelt sich um einen über ökologisch wirtschaftenden Milchviehbetrieb in Südbrandenburg, im Landkreis Oberspreewald-Lausitz im südlichsten Teil von Brandenburg. Der Betrieb verfügt über ca. 420 ha landwirtschaftliche Fläche und ca. 100 ha Forst. Im Jahr 2018 hat der Betrieb 50% Ernteeinbußen zu verzeichnen, und auch im Jahr 2019 ist das Resultat vor allem mangelnde Niederschläge erhebliche Einbußen und Schäden, u.a. auch im Forst. Der Betrieb muss sich auf diese neue Norm einstellen, flächenhafte Beregnung aus dem Grundwasser ist angesichts der bereits beobachteten Folgen des Klimawandels notwendig, aber langfristig mit dem Klimawandel nicht gesichert. Auch das Milchvieh ist akut gefährdet, wenn die Temperaturen weiter steigen. Nach aktuellen Prognosen wird es gerade an heißen Tagen und Nächten mit weiterer globaler Erwärmung noch heißer, was für das Milchvieh gesundheitliche Risiken auslöst. Dem könnte mittelfristig nur durch klimatisierte Ställe begegnet werden – eine erhebliche Investition. Insgesamt ist auch hier nur effektiver Klimaschutz ein wirksamer Schutz. Er macht ebenfalls Verletzungen von Art. 1, 2, 20a, 12 und 14 GG geltend. Details zur aktuellen Situation und Betroffenheit durch Folgen des Klimawandels und Prognosen für den Betrieb ergeben sich aus

Anhang Bf. 30.

Die Bf. zu 7 (27 Jahre) und der Bf. 8 (29 Jahre) sind potentielle Hoferben eines ökologisch wirtschaftenden Obsthofs im Alten Land vor Hamburg, den der über Vater, Claus Blohm (geb. 1957) bislang noch führt. Dieser hat – zurückzuführen auf klimawandelbedingte Temperaturerhöhungen (im Durchschnitt) in Norddeutschland – mit neuen Schädlingen zu kämpfen (etwa dem Apfelwickler und der Kirschfruchtfliege), die er als Bioland-Betrieb nur beschränkt bekämpfen kann. Das Wasserdargebot hängt stark von der tidebeeinflussten Elbe ab – das Grundwasser und die Oberflächengewässer sind mit steigendem Meeresspiegel vor Salzwassereinfluss nicht geschützt. Vor allem Extremereignisse wie die bereits deutlich gestiegene Anzahl von Hagel- und Starkregenereignissen gefährden die Ernte und damit den Hof. Auch hier ist der einzig effektive Schutz, dass die Klimaerwärmung möglichst niedrig gehalten wird. Die Bf. helfen regelmäßig auf dem Betrieb aus, hauptsächlich im Frühling bis Herbst. Sie machen ebenfalls Verletzungen von Art. 1, 2, 20a, 12 und 14 GG geltend.

Die konkreten betrieblichen Betroffenheiten, sowie die Auswirkungen des Klimawandels heute und in Zukunft sind detailliert beschrieben in

Anhang Bf. 31.

Der Bf. zu 9 (18 Jahre alt) ist zurzeit noch Schüler und lebt mit seiner Familie auf der Nordseeinsel Langeoog. Er ist gemeinsam mit seiner Familie Kläger in der europäischen Klimaklage, die derzeit in der Berufungsinstanz bei EuGH anhängig ist.⁸¹

Die Familie besitzt und betreibt ein Restaurant und ein Hotel, die zusammen zwei Familien versorgen und ca. 50 Mitarbeiter (teilweise saisonal) beschäftigen. Der Bf. arbeitet schon derzeit im Betrieb mit. Der Bf. möchte das Familienunternehmen nach seiner Ausbildung ggf. übernehmen, macht sich aber erhebliche Sorgen darum. Die Gebäude des Restaurants befinden sich auf einer Düne, etwa 20 Meter über dem Meeresspiegel. Das Hotel liegt auf einer niedrigeren Höhe, hinter der Düne. Beide Gebäude sind durch ständigen Meeresspiegelanstieg und Sturmfluten und die damit verbundene Erosion der Schutzdünen gefährdet. Der Strand zwischen dem Meer und den Dünen muss inzwischen alle 2-3 Jahre künstlich mit Sand aufgefüllt werden, im Gegensatz zu viel längeren Abständen vor 20 Jahren. Außerdem ist die Trinkwasserquelle der Insel und damit die Wasserversorgung der auch des Bf. zu 9 gefährdet, wenn eine Sturmflut den östlichen unteren Teil der Insel, wo sich die Quelle befindet, überschwemmt.

Beobachtungen zeigen einen lokalen Meeresspiegelanstieg von 3,6 mm - 4,2 mm pro Jahr. Das Land Niedersachsen unternimmt Schritte zur Anpassung an dieses Risiko, vor allem durch Dünenaufspülung, wobei dies keine langfristige Lösung bieten kann. Wissenschaftliche Analysen gehen davon aus, dass der Meeresspiegel in dieser Region bis 2050 um 33 bis 75 cm ansteigt. Es besteht also ein erhebliches Risiko, dass das Eigentum der Familie des Bf. überschwemmt wird, wenn die Dünen ihre Schutzfunktion verlieren, ihre Lebensgrundlage zerstört und ihr Wohlbefinden gefährdet wird, und dass sich dieses Risiko bei höheren Emissionen noch steigert. Er macht Verletzungen von Art 1, 2, 20a, 12 und 14

⁸¹ Anlage Bf. 27. Vgl. *Winter, Armando Carvalho et al. versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht*; ZUR 2019, 259.

GG geltend. Details zum Betrieb und den Betroffenheiten auf der Insel ergeben sich aus

Anlage Bf. 32.

Auf Grundlage der Emissionsszenarien des IPCC und konkreter wissenschaftlicher Arbeiten in Bezug auf die konkrete Region werden in den **Anlagen Bf. 29-32** für alle vier Betriebe bereits heute Schäden durch den Klimawandel dargelegt, sowie das erhebliche Interesse daran, schnell und effektiv weitere Treibhausgasemissionen zu begrenzen. Wenn eine Auswirkung auf den Klimawandel zurückgeführt werden kann, würde sie – einfach ausgedrückt – ohne das menschliche Klimasignal, d.h. ohne die anthropogenen Emissionen, nicht in gleicher Weise auftreten bzw. wäre der Eintritt deutlich unwahrscheinlicher.

Für alle Kläger gilt, dass sie auf Grundlage der heute besten verfügbaren Wissenschaft bereits durch vergangene und in der Atmosphäre weiter verbleibende Treibhausgasemissionen möglicherweise unwiederbringlich negativ betroffen sind, insbesondere wenn das Eintreten sogenannter *tipping points* nicht mehr verhindert werden kann. Es erwarten sie ungewisse bis schlechte Lebensaussichten, zudem unbeherrschbare Kosten für die notwendige Anpassung, die bereits heute nach der Methode des UBA auf €180 /t CO₂ geschätzt werden.

VI. Die Entscheidungen im Fall Urgenda in den Niederlanden

Aufgrund der erheblichen Vergleichbarkeit und Relevanz der Entscheidungen der niederländischen Gerichtsbarkeit im Fall Urgenda werden diese den folgenden Rechtsausführungen vorangestellt.

Die „Urgenda-Entscheidung“ des Haager Distriktgerichts (De Haagse Rechtsbank) aus dem Juni 2015 ist die erste Entscheidung eines europäischen Gerichts zu den Schutzpflichten einer Regierung auf Grundlage der EMRK im Kontext des globalen Klimawandels. Klägerin (im eigenen und in Namen von 886 privaten Klägern) war die private niederländische Umweltstiftung „Urgenda“ (engl. *Urgent Agenda*).

Rechtsgrundlage war die Grundnorm zur unerlaubten Handlung im Zivilgesetzbuch der Niederlande. Wie *Saurer*⁸² richtig ausführt, enthält das Zivilgesetzbuch der Niederlande einen eigenständigen Rechtsbehelf für private Stiftungen und Vereinigungen zur Durchsetzung von Gemeinwohlbelangen, der Klagen gegen Privatpersonen, aber auch gegen den Staat ermöglicht. Letztes erklärt sich durch die Tatsache, dass das niederländische Rechtssystem eine Verfassungsbeschwerde nicht kennt, bzw. eine Verfassungsgerichtsbarkeit nicht etabliert.

Beantragt wurde – aufgrund der konkreten zeitlichen Umstände – die Verpflichtung des niederländischen Staates bis zum Jahr 2020, konkret seine Treibhausgasemissionen um 25 % gegenüber dem Basisjahr 1990 zu reduzieren. Dem hat das Höchste Gericht in der bereits als Anlage Bf. 2 beigefügten Entscheidung abschließend entsprochen. Zusammenfassend kann man das Ergebnis der Klage aus drei Instanzen mit dem folgenden Satz: Klimaschutz ist Menschenrecht, und die konkrete Handlungspflicht des Staates kann ggf. durch Gerichte definiert werden.

Zum besseren Verständnis des Falls wird hier die Zeitlinie eingefügt, damit das Gericht die Urteile der Instanzen und des höchsten Gerichts entsprechend einordnen kann:

In der ersten Instanz:

- 12. November 2012 – Anspruchsschreiben an die Regierung
- 20. November 2013 – Klage
- 24. Juni 2015 – Urteil des Distriktsgerichts von Den Haag

Anlage Bf. 33

(offizielle englische Fassung und eigene deutsche Übersetzung)

Zu beachten ist, dass zum Zeitpunkt der Klage 2013 die neueste wissenschaftliche Basis der 4. Sachstandsbericht des IPCC von 2007 war, und im internationalen Rahmen die Verhandlungen um ein neues Klimaschutzabkommen, die

⁸² *Saurer*, Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht – Eine rechtsvergleichende Analyse (ZUR 2018, 679)

dann im Paris Übereinkommen von 2015 mündeten, gerade erst begonnen hatten.

In der zweiten Instanz folgte am 9. Oktober 2018 die abschlägige Entscheidung des Berufungsgerichts auf die Berufung des niederländischen Staates, in der erneut umfangreich auf die Schutzpflichten aus der EMRK und den Sorgfaltsmaßstab zur Verhinderung von gefährlichen Klimawandel eingegangen wurde:

Anlage Bf. 34

(offizielle englische Fassung und eigene deutsche Übersetzung)

Auf den Antrag der niederländischen Regierung auf Aufhebung der Berufungsentscheidung erfolgte dann abschließend am 20. Dezember 2019 die Entscheidung des höchsten Gerichts der Niederlande, wonach die berufsgerichtliche Entscheidung zugunsten der Kläger vollumfänglich aufrechterhalten wurde (bereits vorgelegt als Anlage Bf. 2)

Alle Instanzen stützen sich zum einen auf Völkerrecht und dessen Auslegung (u.a. das völkergewohnheitsrechtliche „no harm principle“), vor allem aber auf staatliche Schutzpflichten, die sich aus Art. 2 (Recht auf Leben) und 8 (Schutz der Familie) der EMRK ergeben. Hierzu wurden die einschlägigen Urteile des europäischen Menschengerichtshofs ausführlich ausgewertet, und sodann bei der Auslegung der nach niederländischem Recht geltenden Sorgfaltspflichten (unerlaubte Handlung nach dem Zivilgesetzbuch) berücksichtigt.

Die Rechtssysteme der Niederlande und Deutschland sind – außer der prozessualen Durchsetzbarkeit – durchaus vergleichbar, ebenso die inhaltlichen Fragen im vorliegenden und dortigen Prozeß, nämlich vor allem, ob in Ermangelung einer übergeordneten Instanz zur Regulierung des globalen Problems des Klimawandels eine staatliche Verpflichtung aufgrund von wissenschaftlichen Aussagen sowie den im Völkerrecht zu findenden Maßstäben aus menschenrechtlichen Normen bzw. Schutzpflichten gerichtlich hergeleitet werden kann. Denn eine konkrete völkerrechtliche Verpflichtung zur Reduktion von Treibhausgasen in den Niederlanden oder Deutschland bis 2020, oder 2030 sind weder im Paris Abkommen noch in anderen völkerrechtlichen Verträgen enthalten.

In allen Instanzen spielte die Frage eine Rolle, ob überhaupt konkrete Schutzpflichten im Hinblick auf den Klimawandel bestehen, oder ob in dieser Hinsicht der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers (*margin of appreciation*) bzw. das

Gewaltenteilungsprinzip eine gerichtliche Entscheidung über einen Schutzstandard verbietet. In allen Instanzen spielte auch die Aufgabenverteilung zwischen der EU und dem einzelnen Mitgliedstaat eine Rolle, sowie die Frage, wie bei einem globalen Problem wie dem Klimawandel Pflichten im Hinblick auf einzelne Staaten definiert werden können.

Basierend hauptsächlich auf der letztinstanzlichen Entscheidung des höchsten Gerichts sind folgende relevante Aussagen getroffen worden:

- die EMRK enthält nach der Auslegung durch den EGMR in Art. 2 und 8 Schutzpflichten im Hinblick auf den globalen Klimawandel: (Anlage Bf. 2, Zusammenfassung des Urteils)

„Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verpflichtet die Mitgliedsstaaten der Konvention, ihren Einwohnern die in der Konvention verankerten Rechte und Freiheiten zu gewährleisten. Art. 2 EMRK schützt das Recht auf Leben und Art. 8 EMRK das Recht auf Achtung des Privat-, Familien- und Berufslebens. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ist ein Vertragsstaat nach diesen Bestimmungen verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn eine reale und unmittelbare Gefahr für das Leben oder das Wohlbefinden von Personen besteht und er sich dessen bewusst ist.“

Berufungsgericht, Anlage Bf. 34, Abs. 41:

„Gemäß Artikel 2 EMRK und Artikel 8 EMRK hat die Regierung sowohl positive als auch negative Verpflichtungen im Hinblick auf die durch diese Artikel geschützten Interessen, einschließlich der positiven Verpflichtung, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um eine künftige Beeinträchtigung dieser Interessen zu verhindern (kurz: eine Sorgfaltpflicht). ... (siehe u.a. Öneriyildiz/Türkei (EMRK 30. November 2004, Nr. 1)). 48939/99), Budajewa und andere gegen Russland (EMRK 20. März 2008, Nrn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 und 15343/02), Kolyadenko und andere gegen Russland (EMRK 28. Februar 2012, Nrn. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 und 35673/05) und Fadejewa/Russland (EGMR 9. Juni 2005, Nr. 55723/00).“

Dies lässt sich auf Grundlage der bestehenden Rechtsprechung des EMGR bestimmen, ist „ausreichend klar“ (Anlage Bf. 2, Abs. 5.6.4) und muss daher nicht

im Wege einer Auslegungsaufforderung durch den EGMR selbst beantwortet werden. Dies entspricht dem Urteil des VG Berlin (Anlage Bf. 16), das ebenfalls klar vom Bestehen einer Schutzpflicht ausgeht.

- Jeder Staat muss „seinen Anteil“ leisten um gefährlichen Klimawandel zu verhindern, selbst wenn es ein globales Problem ist (Anlage Bf. 2, Zusammenfassung des Urteils):

„Die Art. 2 und 8 EMRK dürfen nicht dazu führen, dass ein Staat unmöglich oder unverhältnismäßig belastet wird. Sie verlangen aber, dass Maßnahmen zur Abwendung der drohenden Gefahr tatsächlich getroffen werden, soweit dies zumutbar ist.“

„Jedes Land ist daher für seinen Anteil verantwortlich. Daher kann das Argument, dass die eigenen Emissionen im globalen Maßstab relativ gering sind und dass die Reduzierung der eigenen Emissionen im globalen Maßstab nur eine geringe Wirkung hat, ein Land nicht von seiner Teilverantwortung für Maßnahmen entlasten. Der Staat ist daher verpflichtet, entsprechend seinem Anteil die Treibhausgasemissionen auf seinem Territorium zu reduzieren. Diese Verpflichtung des Staates, "das Seine" zu tun, basiert auf Art. 2 und 8, weil die ernsthafte Gefahr besteht, dass eine gefährliche Klimaveränderung eintritt, die das Leben und das Wohlergehen vieler Menschen in den Niederlanden bedroht.“

Dies entspricht auch der Aussage im Urteil des VG Berlin zum Klimaschutzziel 2020 (Anlage Bf. 16):

„In Deutschland lebt etwa 1,1 % der Erdbevölkerung und von hier gehen etwa 2 % der weltweiten Treibhausgasemissionen aus (vgl. Rahmstorf, Emissionsbudget, Spiegel-online vom 20. Oktober 2019). Der Prozentsatz, um den das Klimaschutzziel 2020 verfehlt wird, hat einen vergleichsweise geringen Anteil an den jährlichen Emissionen. Gleichwohl steht der Staat in einer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit für die Abschwächung des Klimawandels (vgl. Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens von Paris). Ein Vertragsstaat kann sich der eigenen Verantwortung nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen“

- Bei der Bestimmung, was jedes Land zu tun hat, ist auf wissenschaftliche und international allgemein akzeptierte Standards abzustellen, vor allem auf die Bewertungen des IPCC:

„Unter Umständen kann es auch im internationalen Kontext so klare Auffassungen, Vereinbarungen und/oder Konsens über die Verteilung der Maßnahmen auf die Länder geben, dass das Gericht bestimmen kann, was nach einer breit abgestützten und teilweise auf klimawissenschaftlichen Vorstellungen von Staaten und internationalen Organisationen als der minimale "gerechte Anteil" des Staates angesehen werden kann.“
(Anlage Bf. 2, Abs. 6.3)

- Es besteht eine Pflicht zur schlüssigen Darlegung, wie der gerechte Anteil erfüllt werden kann (Abs. 6.5 des Urteils des Höchsten Gerichts, Anlage Bf.2):

„Aus dieser Verpflichtung kann sich unter Umständen auch die Verpflichtung ergeben, Maßnahmen eines bestimmten Umfangs oder Inhalts zu ergreifen. Darüber hinaus impliziert diese Pflicht, dass der Staat unter bestimmten Umständen ordnungsgemäß erklären muss, dass seine Politik den zu stellenden Anforderungen entspricht, d.h. dass er eine Politik verfolgt, bei der er über der Untergrenze seines "gerechten Anteils" bleibt.“

Hier wendet das Gericht also sogar ausdrücklich einen Maßstab an, der dem Untermaßgebot („Untergrenze“) des BVerfG ähnelt.

Bei der eigentlichen Bestimmung des Sorgfaltsmaßstabs, oder des gerechten Anteils der Niederlande bei der Bekämpfung eines gefährlichen Klimawandels gingen die Gerichte wie folgt vor:

Nach ausführlicher Diskussion über die wissenschaftlichen Grundlagen, und der Feststellung, dass zum Zeitpunkt der Klage (noch) ein Temperaturziel von 2° als ausreichend zur Vermeidung eines gefährlichen Klimawandels anzustreben und internationaler Konsens war (ohne dass dies in einem völkerrechtlichen Vertrag ausdrücklich niedergelegt war), beschreibt das erstinstanzliche Gericht die Rolle, Aufgaben, und Maßstäbe der Bewertungen und Berichte des Weltklimarats. In ihrem Antrag hatte Urgenda sich maßgeblich auf eine durch den IPCC ausgewerteten und im 4. Sachstandsbericht aufgeführten Verteilungsmethode

für Emissionsreduktionen bis zum Jahr 2020 bezogen. Dies ist sodann Grundlage aller Urteile. Der 4. Sachstandsbericht von 2007 enthielt für die dort relevante Frage (Reduktionsverpflichtung bis 2020) eine Tabelle für die sogenannten Annex 1 Staaten nach der Klimarahmenkonvention. Diese sind weitgehend, aber nicht vollständig deckungsgleich mit den OECD Mitgliedsländern.

Die erstinstanzliche Entscheidung fasst die zentrale Vorgabe des IPCC in Abs. 2.15 wie folgt zusammen (eigene Übersetzung):

"Nach einer Analyse der verschiedenen Szenarien zu der Frage, welche Emissionsminderungen zur Erreichung bestimmter Klimaziele erforderlich sind, kam der IPCC zu dem Schluss, dass zur Erreichung einer Konzentration von maximal 450 ppm die Gesamtemission von Treibhausgasen durch die Annex-I-Länder (einschließlich der Niederlande, wie unten erläutert) um 25-40% niedriger sein muss als 1990. In diesem Szenario müssen die Gesamtemission dieser Länder gegenüber 1990 um 80 bis 95% reduziert werden. Siehe die nachstehende Tabelle (Kasten 13.7)".

Dieser Kasten wird hier direkt aus dem 4. Sachstandsbericht des IPCC eingefügt und findet sich auch im Urteil abgedruckt:

Policies, Instruments and Co-operative Arrangements Chapter 13

Box 13.7 The range of the difference between emissions in 1990 and emission allowances in 2020/2050 for various GHG concentration levels for Annex I and non-Annex I countries as a group^a

Scenario category	Region	2020	2050
A-450 ppm CO ₂ -eq ^b	Annex I	-25% to -40%	-80% to -95%
	Non-Annex I	Substantial deviation from baseline in Latin America, Middle East, East Asia and Centrally-Planned Asia	Substantial deviation from baseline in all regions
B-550 ppm CO ₂ -eq	Annex I	-10% to -30%	-40% to -90%
	Non-Annex I	Deviation from baseline in Latin America and Middle East, East Asia	Deviation from baseline in most regions, especially in Latin America and Middle East
C-650 ppm CO ₂ -eq	Annex I	0% to -25%	-30% to -80%
	Non-Annex I	Baseline	Deviation from baseline in Latin America and Middle East, East Asia

Notes:

^a The aggregate range is based on multiple approaches to apportion emissions between regions (contraction and convergence, multistage, Triptych and intensity targets, among others). Each approach makes different assumptions about the pathway, specific national efforts and other variables. Additional extreme cases – in which Annex I undertakes all reductions, or non-Annex I undertakes all reductions – are not included. The ranges presented here do not imply political feasibility, nor do the results reflect cost variances.

^b Only the studies aiming at stabilization at 450 ppm CO₂-eq assume a (temporary) overshoot of about 50 ppm (See Den Elzen and Meinshausen, 2006).

Source: See references listed in first paragraph of Section 13.3.3.3

Es handelte sich hierbei um eine Auswertung bestehender Literatur zu der Frage, wie ein vorgegebenes Konzentrationsniveau in der Atmosphäre und damit letztlich ein global vorgegebenes Temperaturziel von 2° mit verschiedenen Emissionspfaden und damit Reduktions-Zwischenzielen erreichbar ist.

Dem zugrunde lagen verschiedene Studien mit Emissionsszenarien für die gesamte Welt, also aggregierte Klimamodelle mit Annahmen im Hinblick auf Emissionsverhalten, Technologieentwicklung, Bevölkerungsentwicklung etc. jeweils mit dem Ziel, dass die Zielwerte für die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre nicht überschritten werden. In der entsprechenden Tabelle hat der IPCC dabei auch auf Grundlage der damals vorhandenen Literatur Annahmen für eine global gerechte Verteilung der Reduktionslasten getroffen und insofern für die Annex I -Länder als historisch maßgeblich verantwortliche Staatengruppe (was entsprechend auch in der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto Protokoll abgebildet war) eine höhere Emissionsreduktion dargestellt, als etwa für Länder des globalen Südens oder Schwellenländer.

Neue Methoden oder Modelle hat der IPCC an dieser Stelle nicht eingeführt, sondern - wie immer - lediglich die beste verfügbare Wissenschaft ausgewertet.

Aus dieser Vorgabe, also letztlich der besten verfügbaren Wissenschaft leiteten alle Instanzen die mindestens erforderliche Reduktionsverpflichtung der Niederlande für 2020 ab, also den notwendigen Anteil am global notwendigen Reduktionspfad. Dabei erörtern alle Instanzen die Tatsache, dass das Temperaturziel nicht gesetzlich oder völkerrechtlich bindend vorgesehen war.

Eine Anwendung bzw. Weiterführung dieser Herangehensweise erfolgt im Hinblick auf den vorliegenden Fall der Bundesrepublik Deutschland und das KSG bzw. den zukünftigen notwendigen Reduktionspfad unten im Rahmen der rechtlichen Subsumption.

Zu berücksichtigen ist dabei, daß die Szenarien des AR4 von 2007 noch von einem gänzlich anderen verbleibenden Budget bzw. verbleibenden möglichen Emissionen bis zum maximal zulässigen Konzentrationslimit (in ppmv) ausgingen, und damit auch die Reduktionsziele bis 2020 zum Einhalten dieses Budgets noch moderat waren. Seit dem dem 4. Sachstandsbericht zugrundeliegenden wissenschaftlichen Ausarbeitungen ist das international zur Verfügung stehende Treibhausgasbudget in erheblichem Umfang bereits aufgebraucht worden, siehe bereits oben.

Diese Tatsache wird vom Obersten Gericht der Niederlande auch anerkannt, insbesondere in Abs. 2.1 (6), wonach die Klimawissenschaft lange einen Konsens vertrat, wonach die globale Durchschnittstemperatur nicht mehr als 2° steigen

solle, inzwischen aber die Überzeugung eingesetzt hat, dass eine „sichere Temperaturerhöhung 1,5° nicht übersteigen darf“. Der wissenschaftliche Rahmen für die Handlungsverpflichtung im Fall Urgenda jedoch bezog sich nun einmal auf das Jahr 2020 und damit auf die damaligen wissenschaftlichen Erkenntnisse.

Deutschland ist derzeit auf dem Weg, bis Ende 2020 maximal eine Reduktion von 32-35% zu erreichen. Diese Tatsache hat das Verwaltungsgericht Berlin (Anlage Bf. 16) konkret auf in Bezugnahme auf die Urgenda Entscheidungen zum Anlass genommen zu konstatieren, dass bislang und im Hinblick auf 2020 keine Verletzung des verfassungsrechtlichen Untermaßverbots vorliegt:

„Das Klimaschutzziel 2020 mit einer Reduzierung von 40 % gegenüber 1990 stellt damit im internationalen Vergleich ein ambitioniertes Ziel am oberen Ende der Empfehlungen dar. Die Auffassung der Kläger, es handle sich dabei um das verfassungsrechtlich gebotene Minimum, ist vor diesem Hintergrund nur schwer nachvollziehbar.“

Nicht berücksichtigt hat das Verwaltungsgericht Berlin trotz entsprechenden Vortrags an dieser Stelle, dass sich die Reduktionsverpflichtung im Fall Urgenda insoweit eben nur am 2° C Temperaturziel orientiert hat, und sich der wissenschaftliche Konsens seit 2007, dem Publikationsdatum des 4. Sachstandsberichts, erheblich weiterentwickelt hat, zumal auch seit 2007 Emissionen fortgeschritten sind.

VII. Rechtsausführungen

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig (dazu unter 1.), annahmefähig (dazu unter 2.) und auch begründet (dazu unter 3.).

1. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

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

a) Beschwerdefähigkeit

Sämtliche Beschwerdeführer sind als natürliche Personen beschwerdeberechtigt. Auch Minderjährige können beteiligten- und prozessfähig im Verfassungsbeschwerdeverfahren sein und als Beschwerdeführer auftreten. Die minderjährigen

Beschwerdeführer (Bf. zu 4 und 5) werden durch die Sorgeberechtigten vertreten.

b) Beschwerdegegenstand

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen einzelne Bestimmungen des Bundesklimaschutzgesetzes sowie gegen das gesetzgeberische Unterlassen, welches die Beschwerdeführer wegen Verankerung unzureichender Schutz- und Minderungsziele in den beanstandeten Vorschriften des Bundesklimaschutzgesetzes als grundrechtswidrig rügen.

aa) Antrag zu 1.

Mit ihrem Antrag zu 1. begehren die Beschwerdeführer,

- festzustellen, dass der Gesetzgeber mit der Implementierung einer Minderungsquote von 55 % in Bezug auf Treibhausgase für das Zieljahr 2030 gem. § 3 Abs. 1 KSG sowie der Fixierung der jährlichen Minderungsziele für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft und Sonstiges in § 4 Abs. 1 i.V.m. den Anlagen 1 und 2 KSG die Grundrechte der Beschwerdeführer aus Art. 1 i.V.m. 20a GG, Art. 2 Abs. 2, Art. 12, Art. 14 verletzt

Mit dem Antrag zu 1. wird geltend gemacht, dass der Gesetzgeber in Ansehung der äußerst schwerwiegenden Folgen der Klimakrise mit den beanstandeten Regelungen im KSG die aus den gerügten Grundrechten folgenden verfassungsrechtlichen Schutzpflichten verletzt hat, die auch in Bezug auf die Beschwerdeführer zu beachten sind (dazu noch unten).

Die Beschwerdeführer sehen den Schwerpunkt ihres „Angriffs“ in dem Versäumnis, dass mit dem KSG kein grundrechtskonformes Schutzniveau verankert worden ist, also im Kern in einem Unterlassen. Deshalb kann hier der Hinweis genügen, dass auch Unterlassen nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁸³ Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein kann, wie sich auch aus §§ 92, 95 Abs. 1 Satz 2 BVerfG ergibt. Es liegt ein Fall des unechten

⁸³ BVerfGE 129, 124, 176; *Kleine-Cosack*, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 3. Aufl. 2013, Rn. 327 ff, m.w.N.

Unterlassens vor, weil der Gesetzgeber mit dem Klimaschutzgesetz nicht gänzlich untätig geblieben ist, sondern seiner Normerlasspflicht nur in unzureichender Weise nachgekommen ist.⁸⁴

An dieser Stelle soll bereits darauf hingewiesen werden, dass die hier gerügten Vorschriften des KSG einen janusköpfigen Charakter aufweisen und deshalb über ein bloßes Unterlassen hinausgehen. Durch die Fixierung völlig unzureichender Klimaschutzziele und damit unzureichender sektorspezifischer Reduzierungspfade ermöglicht und sanktioniert das Gesetz zulasten der Beschwerdeführer die Emission deutlich überhöhter Treibhausgasmengen, die geeignet sind, die grundrechtsgeschützte Sphäre der Beschwerdeführer schon heute und zukünftig erheblich zu beeinträchtigen. Wenn das Bundesklimaschutzgesetz Treibhausgasemittenten Spielräume eröffnet, die geeignet sind, grundrechtlich geschützte Bereiche Dritter zu beeinträchtigen, rückt dies das gerügte Unterlassen nach Auffassung der Beschwerdeführer bereits in die Nähe eines Eingriffs.

Eine vergleichbare Konstellation ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht unbekannt. So hat etwa das Gericht jüngst ausdrücklich anerkannt, dass Eingriffe auch mittelbar dadurch erfolgen können, dass der Staat die Beeinträchtigung von grundrechtlich geschützten Interessen durch Dritte in Kauf nimmt:

„Der Grundrechtsschutz ist nicht auf imperative Eingriffe beschränkt, das heißt auf Maßnahmen, die unmittelbar und gezielt (final) durch ein vom Staat verfügtes, erforderlichenfalls zwangsweise durchzusetzendes Ge- oder Verbot zu einer Verkürzung grundrechtlich geschützter Interessen führen. Grundrechte können vielmehr auch bei mittelbaren und faktischen Beeinträchtigungen betroffen sein, wenn diese in Zielsetzung und Wirkung imperativen Eingriffen gleichkommen. Hängt die Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter Interessen vom Verhalten anderer Personen ab oder beruht sie auf einem komplexen Geschehensablauf, so setzt die Bejahung eines Eingriffs voraus, dass der Staat diese als für ihn vorhersehbare Folge zumindest in Kauf nimmt.“⁸⁵

Vergleichbare Voraussetzungen sind nach Auffassung der Beschwerdeführer auch hier gegeben. Wie bereits vorstehend ausgeführt wurde, bleiben die mit

⁸⁴ So schon BVerfGE 13, 248, 253.

⁸⁵ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. März 2018 – 2 BvR 1371/13 –, juris, Rn. 29.

dem Klimaschutzgesetz fixierten Reduktionsziele und -pfade weit hinter den Reduktionsnotwendigkeiten zurück und verfehlen auch die Reduktionspotenziale, die schon heute erreicht werden könnten. Es werden mithin weiterhin Möglichkeitsräume für Emissionen eröffnet, die innerhalb der Lebensspanne der Beschwerdeführer geeignet sind, nicht nur die Beschwerdeführer, sondern die Bevölkerung insgesamt, erheblich zu beeinträchtigen. Indem das Klimaschutzgesetz hinter den schon heute möglichen Reduktionspotentialen erheblich zurückbleibt, nimmt es zugleich in Kauf, dass die Beschwerdeführer von Dritten (Treibhausgasemittenten) weit über das unvermeidliche Maß hinaus durch die Auswirkungen überhöhter Treibhausgasemissionen beeinträchtigt werden können.

bb) Antrag zu 2.

Mit ihrem Antrag zu 2. begehren die Beschwerdeführer,

- festzustellen, dass der Bundesgesetzgeber verpflichtet ist, innerhalb einer vom Bundesverfassungsgericht zu setzenden Frist durch eine gesetzliche Neuregelung der Minderungsquoten für Treibhausgase dafür Sorge zu tragen, dass Treibhausgasemissionen in der Bundesrepublik Deutschland auf Grundlage nachvollziehbarere Prognosen und unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips so gering wie möglich gehalten werden.

Während der Antrag zu 1. wegen des gerügten (unechten) gesetzgeberischen Unterlassens auf die Feststellung von Grundrechtsverstößen gerichtet ist, geht es im Feststellungsantrag zu 2. um deren Beseitigung. Die Beschwerdeführer werden im Rahmen der Begründetheitsprüfung darlegen, dass die aus den gerügten Grundrechten folgenden Schutzpflichten durch die beanstandeten Vorschriften des Bundesklimaschutzgesetzes evident verfehlt werden und vor allem dem aus Art. 1 Abs. 1, und Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 20a GG zu gewinnenden Untermaßverbot nicht genügen. Der im KSG festgeschriebene Reduktionspfad ist objektiv und evident ungeeignet, um das Ziel des Gesetzgebers zu erreichen.

Nach Auffassung der Beschwerdeführer sind aufgrund der bereits eingetretenen Beeinträchtigungen der Grundrechte der Beschwerdeführer sowie deren Gefährdung im Hinblick auf zukünftige THG-Emissionen alle verfügbaren Minderungs- und Reduktionspotenziale auszuschöpfen, um eine Verschärfung der Klimakrise zu vermeiden und die Folgen des Klimawandels für die Beschwerdeführer so gering wie möglich zu halten. Hierin sehen die Beschwerdeführer die hier zur Erfüllung der Schutzpflichten beachtliche Untermaßgrenze.

cc) Antrag zu 3.

Mit ihrem Antrag zu 3. begehren die Beschwerdeführer,

- festzustellen, dass der Bundesgesetzgeber verpflichtet ist, innerhalb der nach Nr. 2 bestimmten Frist Regelungen zu schaffen, die es der Bundesrepublik Deutschland untersagen, Übertragungen von Emissionszuweisungen auf Basis von § 4 Abs. 3 KSG i.V.m. Art. 5 der VO(EU) 2018/842 vom 30 Mai 2018 auf europäische Nachbarstaaten zuzulassen, solange das EU-Klimaschutzrecht kein grundrechtsadäquates Schutzniveau aufweist.

Mit dem Bundesklimaschutzgesetz intendiert der Bundesgesetzgeber, wie dargelegt wurde (unter IV.), die Umsetzung der Klimaschutzziele der EU. Vorgehen und zugelassen ist danach zum einen ausdrücklich die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 des Gesetzes durch Maßnahmen außerhalb von deutschem Hoheitsgebiet: § 3 Abs. 2 und § 7 des Gesetzes erlauben sowohl die Erfüllung durch Zukäufe von Emissionsberechtigungen im EU Ausland als auch außerhalb der EU.

Zum anderen folgt aus dem Umstand, dass die Vorgaben der Europäischen Klimaschutzverordnung nach § 4 Abs. 3 Satz 2 KSG „unberührt bleiben“, auch die Berechtigung der Bundesrepublik Deutschland, „Emissionszuweisungen“ nach den Vorgaben von Art. 5 der VO(EU) 2018/842 v. 30 Mai 2018 auf andere Mitgliedsstaaten zu übertragen. Mit dem Antrag zu 3. wollen die Beschwerdeführer erreichen, dass Klimaschutzanstrengungen, die über die Anforderungen der Europäischen Klimaschutzverordnung hinausgehen, nicht durch eine Übertragung von Emissionszuweisungen auf andere Mitgliedstaaten die im Inland erzielten weiterreichenden Einsparungen de facto verpuffen.

c) Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdeführer sind beschwerdebefugt. Sie sind durch die angegriffenen unzureichenden gesetzlichen Regelungen bzw. durch das gerügte gesetzgeberische Unterlassen unmittelbar, gegenwärtig und selbst in ihren Grundrechten betroffen.⁸⁶

⁸⁶ Vgl. etwa BVerfGE 97, 157, 164; 102, 197, 206.

Die Beschwerdeführer werden dies nachstehend in der für die Darlegung der Beschwerdebefugnis erforderlichen Tiefe darlegen und verweisen im Übrigen auf die Ausführungen im Rahmen der Begründetheitsprüfung.

aa) Grundrechtsverletzung

Die Beschwerdeführer können geltend machen, durch die als unzureichend angegriffenen gesetzlichen Regelungen bzw. durch das gerügte gesetzgeberische Unterlassen in ihren Grundrechten aus Art. 1 und Art. 2 Abs. 2, jeweils i.V.m. Art. 20a GG sowie in Art. 12 und Art. 14 GG betroffen zu sein. Sie rügen damit spezifisches Verfassungsrecht.

aaa) Grundrechte als Schutzpflichten

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass aus Grundrechten auch Schutzpflichten folgen können. Insbesondere interpretiert das Gericht seit dem 1. Urteil zum Schwangerschaftsabbruch⁸⁷ Grundrechte auch als Gewährleistungen, die einem Grundrechtsträger Rechte gegenüber dem Staat zu vermitteln vermögen, vor Eingriffen Dritter geschützt zu werden. Das entspricht der hier vorliegenden Konstellation, nämlich der Beeinträchtigung der Beschwerdeführer durch von Dritten veranlassten THG-Emissionen. Die zunächst vor allem auf Art. 2 Abs. 2 GG gestützte Rechtsprechung ist vom Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen verfestigt worden, die insbesondere auch den Schutz vor Risiken im Umweltbereich betreffen.⁸⁸ Schutzpflichten folgen aber auch aus anderen Grundrechten, insbesondere aus Art. 12 GG⁸⁹ und Art. 14 GG.⁹⁰

Die Beschwerdeführer verkennen nicht, dass das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit dem Staat bei der Erfüllung seiner Schutzpflichten einen weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt hat. Danach ist es im Rahmen der Funktionsordnung des Grundgesetzes primäre Aufgabe des Gesetzgebers, die notwen-

⁸⁷ BVerfGE 39, 1, 42 ff; siehe auch BVerfGE 88, 87, 363 – Schwangerschaftsabbruch II.

⁸⁸ BVerfGE 49, 89 – Kalkar I; BVerfGE 53, 30 – Mühlheim-Kärlich; BVerfGE 56, 54 – Fluglärm; BVerfGE 77, 170 – Lagerung chemischer Waffen; BVerfGE 77, 381 – Gorleben; BVerfGE 79, 174 – Straßenverkehrslärm; BVerfG NJW 1996, 651 – Ozon.

⁸⁹ BVerfGE 92, 26, 46 f – Zweitregister; BVerfGE 92, 140, 150 – Sonderkündigungsrecht.

⁹⁰ BVerfG NVwZ 2010, 114 – Schacht Konrad; *Jarass*, Jarass/Pieroth, 15. Aufl., 2018, Art. 14, Rn 33.

digen Einschätzungen und Abwägungen vorzunehmen und in politisch zu verantwortendes Handeln umzusetzen.⁹¹ Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht ebenso verdeutlicht, dass die Prärogative des Gesetzgebers nicht grenzenlos ist. Getroffene gesetzgeberische Maßnahmen, die der Verwirklichung von grundrechtlichen Schutzpflichten dienen, dürfen jedenfalls nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzureichend sein.⁹² Zudem muss das Untermaßverbot, wie es vom Bundesverfassungsgericht in seinem 2. Urteil zum Schwangerschaftsabbruch⁹³ entwickelt worden ist, beachtet werden. Notwendig ist danach ein – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessener Schutz. Entscheidend ist, dass er als solcher wirksam ist.⁹⁴

Dabei sind nach inzwischen ständiger Rechtsprechung des BVerfG auch die Rechte und Pflichten aus der EMRK zu beachten und zumindest bei der Auslegung der Grundrechte des GG zu berücksichtigen.⁹⁵ Die notwendige völkerrechtsfreundliche Auslegung ist auch bei der Frage der Existenz und Reichweite von Schutzpflichten zu beachten. Nach der Rechtsprechung des EGMR ergeben sich aus Art 2 und 8 umweltbezogene Schutzpflichten (vgl. die entsprechende Zusammenfassung der Rechtsprechung des EGMR im Fall Urgenda, siehe oben).

Nach Auffassung der Beschwerdeführer ist, wie bereits ausgeführt wurde, in Ansehung der existenziellen Gefahren für die Menschheit und die Beschwerdeführer, vorliegend das Untermaßverbot durch den unabweisbaren Imperativ auszufüllen, dass alle verfügbaren Minderungspotenziale auszuschöpfen sind, um eine Verschärfung der Klimakrise zu vermeiden und die Folgen des Klimawandels für die Beschwerdeführer so gering wie möglich zu halten.

bbb) Art. 1 GG: Menschenwürde

Sämtliche Beschwerdeführer können sich auf eine Verletzung des in Art. 1 GG verankerten Menschenwürdeprinzips berufen.

⁹¹ BVerfG NUR 1996, 507, 508 – Ozon.

⁹² Z.B. BVerfG NVwZ 2011, 99, 993 f.

⁹³ BVerfGE 88, 203 – Schwangerschaftsabbruch II.

⁹⁴ Ebenda S. 254.

⁹⁵ Seit BVerfGE 111, 307ff.

Durch staatliches Handeln oder Unterlassen dürfen nicht die Grundlagen der Selbstentfaltung anderer und die Erhaltung der Existenzbedingungen zukünftiger Generationen zerstört werden. Aus Art. 1 GG folgt, dass Menschen weiter eine menschenwürdige Zukunft haben müssen.⁹⁶ Eine zentrale Funktion des Menschenwürdeprinzips ist in der „Sicherung menschenwürdegerechter Lebensgrundlagen“⁹⁷ zu sehen. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat diese Erkenntnis bisher vor allem zu der Anerkennung eines Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum geführt.⁹⁸

Nach Auffassung der Beschwerdeführer folgt aus dem Menschenwürdeprinzip i.V.m. Art. 20a GG (dazu noch unten) in Ansehung der vorstehend aufgezeigten bereits auftretenden Schäden und mit dem Klimawandel verbundenen Bedrohungsszenarien die schon heute bestehende Verpflichtung, Lebensbedingungen zu gewährleisten, in denen sich die Subjektqualität des Menschen und der Beschwerdeführer auch zukünftig entfalten kann. Klimaschutzende Regelungen, die nicht erwarten lassen, dass das kategorisch gebotene Ziel, „menschengerechte Lebensgrundlagen zu sichern“ erreicht wird, verstoßen nach Auffassung der Beschwerdeführer gegen Art. 1 GG.⁹⁹ Denn sie negieren die Subjektqualität der Beschwerdeführer, weil Menschen ohne gesicherte Lebensgrundlagen zu bloßen Objekten einer Entwicklung werden, die sie nicht mehr selbst beeinflussen können.

U.a. in der jüngst erschienenen gemeinsamen Erklärung von 5 UN-Menschenrechtsgremien zu „Menschenrechte im Klimawandel“¹⁰⁰ wird darauf hingewiesen, dass der Klimawandel eine der wichtigsten und ernsthaftesten Bedrohungen für das Leben zukünftiger Generationen (dazu siehe oben II.1.c) darstellt. Der Klimawandel bedroht schon heute die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit, so auch die Gerichte im Fall *Urgenda*. Es steht nicht weniger als die Existenz der Gattung „Mensch“ auf dem Spiel, wie sich u.a. aus Anlage Bf. 6 deutlich ergibt. Anerkannt ist auch, dass zur Vermeidung katastrophaler

⁹⁶ zutreffend *Frenz*, Klimaschutz und Menschenwürde, UPR 2020, 1.

⁹⁷ So *Höfling*, in: Sachs, Grundgesetz 8. Aufl. 2018, GG Art. 1 Rn. 19, 30 ff.

⁹⁸ BVerfGE 125, 175; zuletzt BVerfG, Urteil vom 05. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, juris).

⁹⁹ ähnlich *Frenz*, Klimaschutz und Menschenwürde, UPR 2020, 1, 4.

¹⁰⁰ 16.09.2019, Joint Statement on "Human Rights and Climate Change"

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E>
(zuletzt besucht am 20.01.2020).

Folgen in Ansehung des vor allem durch Untätigkeit angewachsenen Problem-drucks nur noch ein schnelles Handeln hilfreich sein kann.

ccc) Art. 2 Abs. 2 GG: Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit

Vor dem Hintergrund der unter aaa) angeführten gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können sämtliche Beschwerdeführer auch geltend machen, durch die angegriffenen Vorschriften bzw. durch das gerügte Unterlassen des Gesetzgebers in Art. 2 Abs. 2 Satz 11 GG i.V.m. Art. 20a GG beeinträchtigt zu sein, denn, wie vorstehend ausgeführt wurde, vermag jede vermeidbare Emission von THG-Gasen das Risiko zu erhöhen, Opfer klimabedingter Gesundheitsschäden zu werden.

In der bereits verhandelten und entschiedenen Klimaklage vor dem VG Berlin (Anlage Bf. 16) führt dieses aus:

„Zwar liegen bloße Grundrechtsgefährdungen im Allgemeinen noch im Vorfeld verfassungsrechtlich relevanter Grundrechtsbeeinträchtigungen. Sie können jedoch unter besonderen Voraussetzungen Grundrechtsverletzungen gleich zu setzen sein... Eine auf Grundrechtsgefährdung bezogene Risikovorsorge kann von der Schutzpflicht der staatlichen Organe umfasst werden ...“

Wie ausgeführt wurde, ist schon heute deutlich zu erkennen, dass das Morbiditäts- und Mortalitätsrisiko der Bevölkerung (dazu bereits unter II. 1. C bb)) – und damit auch das der Beschwerdeführer – aufgrund des Klimawandels erheblich steigt. Folgt aus einer grundrechtlich verankerten staatlichen Schutzpflicht ein Individualrecht eines Drittbetroffenen, geht dieses keinesfalls in einem Bevölkerungsrisiko oder Kollektivrisiko unter, weil zugleich eine Vielzahl anderer Personen oder sogar die Bevölkerung allgemein gleichermaßen betroffen ist¹⁰¹. Allein der Umstand, dass eine sehr große Zahl von Personen von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen ist, schließt eine individuelle Betroffenheit nicht von vornherein aus.¹⁰² Die Risiken, durch den Klimawandel in ihrem Le-

¹⁰¹ Ähnlich etwa auch BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 – 7 C 39/07 –, BVerwGE 131, 129-147, Rn. 23, für die atomrechtliche Schadensvorsorge.

¹⁰² VG Berlin, Anlage Bf. 16, S. 21. So auch in allen Instanzen die Gerichte im Fall Urgenda, siehe oben VI.

ben und in ihrer Gesundheit beeinträchtigt zu werden (durch Unwetterkatastrophen, Hitzewellen, Allergene, Asthma, neuartige Krankheiten), betreffen, wie im Einzelnen vorstehend dargelegt wurde, auch die Beschwerdeführer.

ddd) Art. 12 und Art. 14 GG: Berufs- und Eigentumsfreiheit

Die Beschwerdeführer zu 2) – 8) sind Landwirte oder befinden sich in der Ausbildung zum Landwirt, bzw. sind bereit, zukünftig die Betriebe ihrer Eltern zu übernehmen. Soweit sie noch nicht selbst Betriebsinhaber sind, arbeiten sie in ihren elterlichen Betrieben mit und sind in diesem Sinne „Mitbesitzer“ der elterlichen Betriebe. Wie bereits ausgeführt wurde, sind schon heute die Betriebe aufgrund klimabedingter Ereignisse in ihrer Bewirtschaftung erheblich beeinträchtigt. Es ist klar erkennbar, dass klimainduzierte Erschwernisse geeignet sind, die Berufsausübung der Beschwerdeführer empfindlich zu beeinträchtigen. Die Beschwerdeführer sind mithin durch die unzureichenden Regelungen in dem KSG auch in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG beeinträchtigt. Der Bf. 9) ist ähnlich betroffen, weil die Tourismus-Eignung der Insel als Ganzes in Gefahr steht, und damit auch der elterliche Betrieb.

Bekanntlich ist die ursprüngliche Trennschärfe der Drei-Stufen-Dogmatik in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zunehmend durch die Postulierung eines einheitlichen Grundrechts der Berufsfreiheit in eine stufenspezifische Verhältnismäßigkeitsprüfung überführt worden.¹⁰³ Faktische Beeinträchtigungen der Berufsausübungsfreiheit, die in ihrer Intensität einer Berufswahlregelung gleichkommen, sind deshalb einer stringenten Prüfung zu unterziehen.¹⁰⁴ Es ist deshalb hier in Rechnung zu stellen, dass wegen eines möglichen Zwangs, aufgrund klimabedingter Schädigungen den Betrieb aufgeben zu müssen, ein stringenter Prüfungsmaßstab in Ansatz zu bringen ist.

Der Beschwerdeführer zu 6). ist Miteigentümer eines landwirtschaftlichen Betriebes in Brandenburg (Spreewald) der – vgl. Anlage Bf. 30 – schon heute sowohl im Hinblick auf die Landwirtschaft als auch die Forstwirtschaft von den Folgen des Klimawandels erheblich betroffen ist. Der Bf. musste bereits aufgrund unzureichender gesetzlicher Maßnahmen zum Klimaschutz Schäden hinnehmen und muss mit solchen aufgrund der unzureichenden Regelungen im

¹⁰³ So *Mann*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 12 Rn. 137, 138

¹⁰⁴ Etwa BVerfGE 30, 292 (311); 30, 336 (351); 44, 103 (104); 50, 290 (365); vgl. auch BVerfGE 86, 28 (38 f.); 99, 202 (211).

KSG in Zukunft noch deutlich verstärkt rechnen. Mit der Implementierung eines völlig unzureichenden Klimaschutzniveaus, welches nicht geeignet ist, Treibhausgasemissionen auf ein Minimum zu reduzieren, sind weitere Schäden geradezu vorprogrammiert. Sie werden sich als erhebliche Betriebserschwerungen auswirken, bis hin zu einem möglichen Zwang, den Betrieb aufgeben zu müssen.

Diese durch Treibhausgas-Emittenten induzierten Einwirkungen auf den Betrieb des Beschwerdeführers berühren auch den Eigentumsfreiheitsbereich. Es ist anerkannt, dass auch aus der Eigentumsgarantie wie schon aus der Berufsfreiheit staatliche Schutzpflichten resultieren.¹⁰⁵

Der Eigentumsfreiheitsbereich kann nach allgemeiner Meinung auch durch „faktische, influenzierende und indirekte Einwirkungen auf die Nutzung, Verfügung oder Verwertung von Eigentumspositionen beeinträchtigt werden.“¹⁰⁶ Das gilt nach Auffassung der Beschwerdeführer auch dann, wenn Dritteinwirkungen in Form von vermeidbaren THG Emissionen, die vom Staat durch die Verankerung unzureichender Klimaschutzziele toleriert werden, in Rede stehen. Die Situation ist zwar nicht mit der einer Nachbarklage identisch, aber doch vergleichbar. Art. 14 GG bietet anerkanntermaßen Schutz gegenüber der Erteilung einer Genehmigung, die für einen Nachbarn nachteilige Nebenwirkungen hat.¹⁰⁷

Auch die Beschwerdeführer zu 2 – 5 sowie 7) bis 9) können sich auf die Eigentumsgarantie berufen. Sie bereiten sich schon heute durch Absolvierung entsprechender Ausbildungen sowie durch Mitarbeit in dem Betrieb ihrer Eltern auf die Übernahme des Betriebs vor. Sie sind deshalb bereits als Mitbesitzer des Betriebes anzusehen. Als Besitzer des Betriebes können sie sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf Art. 14 GG¹⁰⁸ berufen. Den Inselbewohnern droht infolge des Klimawandels, des Meeresspiegelanstiegs sowie der erheblich wachsenden Sturmflutrisiken auch der Verlust der „Heimat“.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Vgl. BVerfGE 114, 1 (37 ff., 56 ff.); 73 (89 ff.); BVerfG NJW 2006, 1783 ff.; NJW 1998, 3264 ff.; NJW 1983, 2931 ff; Maunz/Dürig/Papier/Shirvani, 88. EL August 2019, GG Art. 14 Rn. 134.

¹⁰⁶ So *Wendt*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 14, Rn. 52.

¹⁰⁷ BVerwGE 32, 173 (178 f.); 50, 282 (286 ff.).

¹⁰⁸ BVerfG, Beschluss vom 26. Mai 1993 – 1 BvR 208/93 –, BVerfGE 89, 1-14.

¹⁰⁹ Dazu BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2013 – 1 BvR 3139/08 –, BVerfGE 134, 242-357, Rn. 248 – Garzweiler II.

Die Erbenstellung in einem landwirtschaftlichen Familienbetrieb entfaltet zudem grundrechtsrelevante Vorwirkung nach Art einer Anwartschaft, die ebenfalls nach Art. 14 Absatz 1 GG geschützt wird. Zwischen dem Eigentum und Erbrecht besteht unter Geltung des Grundgesetzes ein innerer Zusammenhang.¹¹⁰ Eine „Entwertung“ des Erbes, die auf der möglichen Verletzung einer Schutzpflicht beruht, kann nach Auffassung der Beschwerdeführer nicht auf einer zulässigen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Erbrechts beruhen und kann deshalb schon vor Eintritt des Erbfalls als unzulässige Ingerenz in das durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Erbrecht angesehen werden.

bb) Betroffensein

Die Beschwerdeführer sind zudem durch das angefochtene „unechte“ Unterlassen in der Ausprägung des Klimaschutzgesetzes selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren Grundrechten aus Art. 1 i.V.m Art. 20a GG, Art. 2, Art. 12, Art. 14 GG betroffen.

aaa) Selbst

Die Beschwerdeführer sind selbst betroffen.

Sie sind zunächst *faktisch* von den bereits heute feststellbaren Auswirkungen des Klimawandels sowie dem erheblichen Gefährdungspotenzial bei weiteren Erderwärmung betroffen. Dies wird im Hinblick auf die Betriebe in den Anlagen Bf. 29-32 dargelegt, im Hinblick auf gesundheitliche und andere globale Risiken im Abschnitt II.1.c).

Sie sind aber auch *rechtlich* „selbst“ betroffen. Die Selbstbetroffenheit ist in dem beanstandeten Unterlassen zu sehen. Sie kann nicht mit dem Argument verneint werden, die Beschwerdeführer seien nicht „Adressaten“ des Klimaschutzgesetzes, denn dies würde ausblenden, dass die Beschwerdeführer geltend machen, durch ein (unechtes) gesetzgeberisches Unterlassen in Gestalt der unzureichenden Vorgaben des Klimaschutzgesetzes und mangelnde Umsetzung eines hinreichenden Reduktionspfades durch Maßnahmen in den gerügten Grundrechten verletzt zu sein. Der geforderte „hinreichend enge Zusammenhang“¹¹¹ zwischen

¹¹⁰ So *Wendt*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, GG Art. 14 Rn. 193.

¹¹¹ *Kleine-Cosack*, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 3. Aufl. 2013, Rn. 361.

den Grundrechtspositionen der Beschwerdeführer und dem mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen gesetzgeberischen Unterlassen liegt hier bei allen Beschwerdeführern vor. Wie dargelegt geht es vor allem im Hinblick auf das Auslösen von sog. *tipping points* um jede Tonne CO₂ und um jedes hundertstel Grad Erwärmung.

bbb) Gegenwärtig

Die Beschwerdeführer sind auch gegenwärtig betroffen.

Durch die gerügte Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten, insbesondere durch Missachtung des Untermaßverbots, ist in der Vergangenheit der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zur der Klimakrise und zu einem beschleunigten Temperaturanstieg weit über das verfassungsrechtlich zulässige Maß hinaus angewachsen. Die Folgen des Unterlassens sind für die Beschwerdeführer schon heute bei ca. 1,1°C globaler Erwärmung spürbar und werden bei einer Perpetuierung des gerügten Unterlassens den noch jungen Beschwerdeführern eine menschenwürdige Zukunft rauben, die aufgezeigten Gefahren für Leib und Leben, Gefahren für deren Eigentum sowie deren berufliche Entfaltungsmöglichkeiten induzieren.

Gegenwärtigkeit verlangt im Übrigen nicht, dass sich eine Gefährdung unmittelbar mit Verabschiedung eines angegriffenen Gesetzes realisieren muss. Es genügt vielmehr, dass ein angegriffenes Gesetz oder ein angegriffenes Unterlassen für die Beschwerdeführer mit einer ernsthaft zu besorgenden Grundrechtsgefährdung verbunden ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können etwa auch schon Regelungen, die im Laufe ihrer Vollziehung zu einer nicht unerheblichen Grundrechtsgefährdung führen mit dem Grundgesetz in Widerspruch geraten.¹¹²

Wie bereits aufgezeigt wurde, muss davon ausgegangen werden, dass es zur Vermeidung katastrophaler Folgen des Klimawandels darauf ankommt, schon heute jede überflüssige Emission von Treibhausgasen zu vermeiden. Die Beschwerdeführer auf einen späteren Zeitpunkt zu verweisen, wäre mit der möglichen Folge verbunden, dass zu diesem Zeitpunkt bereits irreversible Folgen (durch Überschreitung von *tipping points*) eingetreten sein können. Es ist nicht realistisch oder machbar in großem Maßstab THG aus der Atmosphäre zu entnehmen (siehe

¹¹² BVerfGE 49, 89, 141 – Kalkar I.

oben II.2.c) . Der Erfüllung der Schutzpflicht ist deshalb gegenwärtig, d. h. hier und heute Rechnung zu tragen.

Ein fortdauerndes Unterlassen, welches mit Gefährdungen für hochrangige Rechtsgüter verbunden ist, ist deshalb nach Auffassung der Beschwerdeführer immer auch gegenwärtig.

ccc) Unmittelbar

Die Beschwerdeführer sind auch unmittelbar betroffen.

Die Unmittelbarkeit ist gegeben, wenn eine Rechtsverletzung unmittelbar aus dem Gesetz oder aus einem gesetzgeberischen Unterlassen folgt, es mithin zum Eintritt einer Rechtsverletzung keines selbstständig gerichtlich angreifbaren Vollziehungsakts bedarf.¹¹³ Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn gesetzgeberisches Unterlassen in Rede steht.¹¹⁴

Das Klimaschutzgesetz sieht keine besonderen Umsetzungsschritte in Form von Vollzugsakten vor. Es definiert ressortübergreifende Reduktionsziele, die – wie ausgeführt wurde – weit hinter dem zurückbleiben, was zum Schutz der Beschwerdeführer und zu einem realistischen Beitrag Deutschlands, das 1,5°C Temperaturziel einzuhalten, möglich und erforderlich ist. Die unter Missachtung grundrechtlicher Schutzpflichten viel zu niedrig angesetzten Reduktionsverpflichtungen bzw. der fehlende schlüssige Reduktionspfad zusammen mit fehlenden Maßnahmen, die entweder die Ziele des KSG, geschweige denn darüber hinaus einen schlüssigen Reduktionspfad verfolgen und umsetzen, determinieren den zulässigen Emissionsrahmen für THG-Emissionen, ohne dass hierfür weitere Umsetzungsakte erforderlich wären. Der unzulässig hoch angesetzte Emissionsrahmen wird dazu führen, dass sich alles hieran anknüpfende gesetzgeberische oder exekutivische Handeln daran ausrichten wird, mit der Folge, dass die zur Eindämmung des Temperaturanstiegs nach schlüssigen Verteilungsmethoden noch zur Verfügung stehenden Treibhausgasbudgets zwangsläufig weit überschritten werden.

Das Bundesklimaschutzgesetz programmiert sozusagen alles zukünftige Handeln des Staates auf ein Ziel, welches die in Bezug auf die Beschwerdeführer zu

¹¹³ BVerfGE 110, 370, 381 f; 87, 157, 164.

¹¹⁴ BVerfGE 77, 170, 219/220.

beachtenden Schutzpflichten missachtet. Die damit verbundenen Grundrechtsgefährdungen betreffen die Beschwerdeführer schon heute unmittelbar.

d) Frist

Die Verfassungsbeschwerde ist auch fristgerecht.

Die Jahresfrist nach § 93 Abs. 3 BVerfGG ist eingehalten. Soweit gesetzgeberisches Unterlassen in Rede steht, greifen im Übrigen die Fristvorschriften des § 93 BVerfGG nicht ein.¹¹⁵

e) Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität

Der Verfassungsbeschwerde steht auch nicht der Grundsatz der Rechtswegerschöpfung und der Subsidiarität entgegen.

Zunächst ist festzustellen, dass den Beschwerdeführern, soweit sie sich gegen das Bundesklimaschutzgesetz wenden, kein Rechtsweg eröffnet ist. Dem steht das Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts (Art. 100 GG) entgegen.

Auch die Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde ist gewahrt, denn fachgerichtlicher Rechtsschutz ist hier nicht möglich. Der Grundsatz der Subsidiarität fordert, dass vor Einlegung einer Verfassungsbeschwerde alle zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen sind, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern. Das gilt selbst dann, wenn zweifelhaft ist, ob ein entsprechender Rechtsbehelf statthaft ist und im konkreten Fall in zulässiger Weise eingelegt werden kann.¹¹⁶ Ein solcher Rechtsbehelf ist jedoch hier *prima facie* nicht ersichtlich.¹¹⁷

Allenfalls zu denken wäre in diesem Zusammenhang an eine in jüngster Zeit vom Bundesverfassungsgericht verstärkt ins Spiel gebrachte Feststellungsklage.¹¹⁸ Eine solche wäre hier jedoch aussichtslos, denn eine Feststellungsklage

¹¹⁵ BVerfGE 77, 170, 214.

¹¹⁶ std. Rspr. BVerfGE 16, 1, 2 f.; 145, 20, 54, Rn. 85.

¹¹⁷ Ebenso *Volland*, zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz, ZUR 2019, 114, 118.

¹¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018 – 1 BvR 2795/09 –, BVerfGE 150, 309-345, Rn. 44 f.

nach § 43 Abs. 1 VwGO wäre offenkundig unzulässig. Eine solche Klage setzt das Vorliegen eines feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses zwischen *Normanwender* und Normadressaten voraus. Ein solches ist hier jedoch nicht ersichtlich.

Im Falle der Beschwerdeführer besteht ein Rechtsverhältnis ausschließlich in Bezug auf den Gesetzgeber. Zwar ist eine Normerlassklage bezüglich untergesetzlichen Rechts anerkannt¹¹⁹, nicht jedoch in Bezug auf gesetzgeberisches Unterlassen, welches sich auf formelle Gesetze bezieht.

2. Annahmefähigkeit nach § 93a BVerfGG

Die Verfassungsbeschwerde ist sowohl nach § 93a Abs. 2 a) als auch nach § 93a Abs. 2 b) BVerfGG zur Entscheidung anzunehmen.

a) Grundsätzliche Bedeutung

Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Verfassungsbeschwerde zu, wenn sie eine verfassungsrechtliche Frage aufwirft, die sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lässt und noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung geklärt oder durch die veränderten Verhältnisse erneut klärungsbedürftig geworden ist.¹²⁰

Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Der Klimawandel stellt eine in der Menschheitsgeschichte bisher einzigartige Herausforderung dar, die – wie bereits ausgeführt wurde – die Existenz der Gattung Mensch infrage stellt. Die dadurch aufgeworfenen Rechtsfragen nach der Bedeutung des Menschenwürdeprinzips (Art. 1 GG) und des Prinzips der Generationengerechtigkeit (Art. 20a GG) sowie der Reichweite des Schutzpflichtgehalts der weiteren gerügten personalen Grundrechte (Art. 2 Abs. 2, Art. 12, Art. 14 GG) sind nach Auffassung der Beschwerdeführer nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz zu beantworten und bisher auch nicht geklärt. In Ansehung der seit Jahrzehnten unzureichenden Antworten des Gesetzgebers auf die Klimakrise bestehen ernsthafte Zweifel, ob

¹¹⁹ BVerwG NVwZ 2002, 1505 ff; BVerwGE 80, 355, 361; BVerwG NVwZ 1990, 162 f; *Sodan*, Der Anspruch auf Rechtsetzung und seine prozessuale Durchsetzbarkeit, NVwZ 2000, 601, 608 f.

¹²⁰ Grundl. BVerfG, Beschluss vom 08. Februar 1994 – 1 BvR 1693/92 –, BVerfGE 90, 22-27, Rn. 11; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 05. März 2018 – 1 BvR 2926/14 –, Rn. 15, juris.

die Fortschreibung eines unzureichenden Schutzniveaus, wie mit den angefochtenen Bestimmungen geschehen, verfassungsrechtlich hingenommen werden kann.

Zudem sind die Beschwerdeführer der Auffassung, dass die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verletzung des Schutzpflichtgehalts von Grundrechten im Bereich des Umweltschutzes aufgrund veränderter Verhältnisse im Hinblick auf die Klimakrise neu justiert werden muss. Das zutreffende Fazit des früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, dass bisher noch in keinem umweltrechtlichen Fall ein Schutzpflichtverstoß des Staates angenommen worden ist,¹²¹ deutet auf eine zu geringe Resonanzfähigkeit der bisherigen Rechtsprechung für Grundrechtsgefährdungen im Umweltbereich hin. Vor allem im Hinblick auf die einzigartigen Gefahren, die mit der Klimakrise verbunden sind, besteht nach Auffassung der Beschwerdeführer Anlass zu einer Überprüfung der bisherigen Maßstäbe.

An der Klärung des Beschwerdegegenstandes besteht ersichtlich auch ein objektives, die gesamte Gesellschaft, d. h. über den Kreis der Beschwerdeführer hinausgehendes, gewichtiges Klärungsinteresse. Das KSG ist so angelegt, dass es über Jahrzehnte hinaus die Klimapflichten der Bundesrepublik Deutschland definiert – neben seiner Funktion zur Umsetzung des EU-Sekundärrechts. Auch wenn das KSG die Fortschreibung der Sektorziele durch Rechtsverordnung erlaubt, beinhaltet das Gesetz selbst doch keinen Hinweis auf das langfristig angestrebte Schutzniveau im Hinblick auf Budget oder Reduktionspfad.

b) Durchsetzung der Grundrechte

Die Verfassungsbeschwerde ist auch zur Durchsetzung der Grundrechte der Beschwerdeführer angezeigt.

Das ist der Fall, wenn die geltend gemachte Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten besonderes Gewicht hat oder den Beschwerdeführer in existentieller Weise betrifft. Besonders gewichtig ist eine Grundrechtsverletzung, die auf eine generelle Vernachlässigung von Grundrechten hindeutet oder wegen ihrer Wirkung geeignet ist, von der Ausübung von Grundrechten abzuhalten. Eine geltend gemachte Verletzung hat ferner dann besonderes Ge-

¹²¹ *Vofßkuhle*, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1, 7.

wicht, wenn sie auf einer groben Verkennung des durch ein Grundrecht gewährten Schutzes oder einem geradezu leichtfertigen Umgang mit grundrechtlich geschützten Positionen beruht oder rechtsstaatliche Grundsätze krass verletzt. Eine existentielle Betroffenheit der Beschwerdeführer kann sich vor allem aus dem Gegenstand der angegriffenen Entscheidung oder seiner aus ihr folgenden Belastung ergeben.¹²²

Gemessen an diesen Maßstäben ist die Annahme der Verfassungsbeschwerde hier angezeigt. Die geltend gemachte Verletzung von Schutzpflichten durch gesetzgeberisches Unterlassen weist, wie aufgezeigt wurde, eine existenzielle Dimension nicht nur für die Beschwerdeführer auf. Zudem ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber überhaupt die grundrechtsrelevanten Auswirkungen des festgelegten Schutzniveaus gegenüber anderen Verfassungsgütern abgewogen hat. Die Tatsache, dass die bisher vorgelegten Maßnahmen nicht einmal die (unzureichenden) Ziele des § 3 und Anlage 2 KSG erreichen können, bzw. hierzu keine prognostische Bewertung erfolgt, zeigt die besondere Leichtfertigkeit und das Verkennen der Grundrechtsbindung durch den Gesetzgeber.

3. Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist auch begründet. Die beanstandeten Vorschriften des Bundesklimaschutzgesetzes sowie das beanstandete gesetzgeberische Unterlassen verletzen die Beschwerdeführer in ihren Grundrechten aus Art. 1 GG und in Art. 2 Abs. 2 GG, jeweils i.V.m. Art. 20a GG, sowie Art. 12 und 14 GG.

a) Verstoß gegen Art. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG

Die Beschwerdeführer sind in ihrem Grundrecht aus Art. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG verletzt.

¹²² BVerfG, Beschluss vom 08. Februar 1994 – 1 BvR 1693/92 –, BVerfGE 90, 22-27, Rn. 13.

aa) Vorbemerkung

Die Beschwerdeführer werden darlegen, dass aus dem in Art. 1 GG verankerten Menschenwürdeprinzip in Verbindung mit Art. 20a GG eine Verpflichtung des Staats folgt, durch Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen dem Menschen langfristig ein seiner Würde entsprechendes Leben zu ermöglichen. Dieser Verpflichtung wird vor dem Hintergrund der existenziellen Dimension der Klimakrise auf Basis der Vorgaben des Klimaschutzgesetzes sowie des beanstandeten gesetzgeberischen Unterlassens derzeit nicht entsprochen. Die beanstandeten Vorschriften verfehlen den geforderten Schutz, weil sie evident ungeeignet sind, das angemessene Schutzniveau nicht erreichen und dadurch das Untermaßverbot verletzen.

Wegen des langjährigen defizitären staatlichen Handelns sowie der hierdurch verursachten Zuspitzung der Klimakrise sind staatliche Aktivitäten gefordert, die hinreichend sicher erwarten lassen, dass der weitere Ausstoß von Treibhausgasen auf ein Minimum reduziert wird. Nur noch durch ein entschlossenes Handeln kann der staatlichen Schutzpflicht entsprochen werden.¹²³ Die Beschwerdeführer haben vor diesem Hintergrund Anspruch auf die mit der Verfassungsbeschwerde begehrten Feststellungen und Entscheidungen.

bb) Gewährleistungsbereich von Art. 1 Abs. 1 GG

Der Garantie der Menschenwürde kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts innerhalb der Verfassungsrechtsordnung der Charakter eines „tragendes Konstitutionsprinzips“¹²⁴ zu. Sie kann durch keine andere Verfassungsnorm beschränkt („ist unantastbar“) werden, ist abwägungsresistent und selbst einer Änderung durch den Verfassungsgesetzgeber entzogen (Art. 79 Abs. 3 GG).

Der Eigenwert des Menschen steht im Zentrum der Menschenwürdegarantie. Er wird verletzt, wenn ein Mensch zum bloßen Objekt staatlichen Handelns gemacht wird, seine Subjektqualität also grundsätzlich infrage gestellt wird.¹²⁵ Menschliches Handeln hat sich danach an verallgemeinerungsfähigen Maximen

¹²³ Ähnlich *Groß*, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20a GG?, ZUR 2009, 364, 367.

¹²⁴ BVerfGE 87, 209/228.

¹²⁵ BVerfGE 9, 89, 95; E 72, 105, 116; E 115, 118, 153 – Luftsicherheitsgesetz.

zu orientieren, die Menschen nicht auf bloße Mittel reduzieren, sondern immer auch als Zweck an sich selbst respektieren. Die Garantie der Menschenwürde umfasst danach insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit. Ihr liegt eine Vorstellung vom Menschen zugrunde, die diesen als Person begreift, die in Freiheit über sich selbst bestimmen und ihr Schicksal eigenverantwortlich gestalten kann¹²⁶. Die Zerstörung der Grundlagen der Selbstentfaltung anderer ist nach Auffassung der Beschwerdeführer danach mit dem Menschenwürdeprinzip nicht vereinbar.¹²⁷

Die Gewährleistung der Menschenwürde durch das Grundgesetz reduziert sich dabei nicht auf die Abwehr von Ingerenzen des Staates. Aus Art. 1 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG folgt vielmehr schon nach dem Wortlaut unmittelbar eine Schutzpflicht. Der Staat ist nach dem Grundgesetz verpflichtet, die Menschenwürde auch positiv zu schützen.¹²⁸ Es wird die Nähe des hier gerügten Unterlassens eines ausreichenden Schutzes zu einem (mittelbaren oder faktischen) Eingriff betont. Zwar emittiert der Gesetzgeber nicht selbst – die konkrete Feststellung der Zulässigkeit von Gesamtemissionsmengen im Anhang 2 kommt aber einer Erlaubnis genau dieser (überhöhten) Mengen an THG Emissionen aus Sicht der Bf. gleich.

Die Garantie der Menschenwürde begründet hier – pointiert ausgedrückt – die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die Bedingungen menschenwürdiger Existenz zu sichern und Vorkehrungen gegen Würdeverletzungen durch Private zu treffen.¹²⁹

Mit dieser objektiven Pflicht korrespondiert ein subjektiver Schutzanspruch potentiell Beeinträchtigter. Es wäre verfehlt und würde der Bedeutung des Grundrechts nicht gerecht, der Schutzpflichtdimension lediglich einen objektivrechtlichen Gehalt zuzumessen.¹³⁰ Dies folgt, wie *Alexy* zutreffend angemerkt hat, letztlich auch aus dem zu Unrecht häufig dem Schutzpflichtgedanken gegenüber

¹²⁶ BVerfGE 144, 20-369, Rn. 539 – NPD Verbot; BVerfGE 45, 187, 227; 49, 286, 298.

¹²⁷ In diesem Sinne *Frenz*, Klimaschutz und Menschenwürde, UPR 2020, 1.

¹²⁸ Sachs/*Höfling*, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, GG Art. 1 Rn. 49.

¹²⁹ Maunz/*Dürig/Herdegen*, 88. EL August 2019, GG Art. 1 Abs. 1 Rn. 78.

¹³⁰ Zutreffend *Alexy*, Theorie der Grundrechte, Frankfurt 1986, S. 414; *Ekardt*, Menschenrechte und Umweltschutz, ZUR 2015, 579, 582; *Epping*, Grundrechte, 8. Aufl., 2019, Rn. 138 f; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 3, Rn. 26.

gestellten liberalen Grundrechtsverständnis. Das liberale Grundrechtsverständnis lässt sich ideengeschichtlich auf die neuzeitliche Begründung des Staates im Rahmen eines Vertragsmodells zurückführen. Nach diesem Modell ist der Übergang vom vorstaatlichen zum staatlichen Zustand mit einem Verzicht des Einzelnen auf effektiven Selbstschutz verbunden.¹³¹ Rational zu rechtfertigen ist ein solcher Verzicht aber nur, wenn dem Einzelnen als Gegenleistungen für seinen Verzicht ein Recht auf umfassenden staatlichen Schutz zuwächst.¹³² Auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts findet sich dieser Gedanke wieder, etwa wenn unter Rekurs auf den Schutzpflichtgedanken und das staatliche Gewaltmonopol eine Pflicht zur Verfolgung von Gewaltverbrechen und vergleichbarer Straftaten konstatiert wird.¹³³

Eine wichtige Gewährleistungsdimension der Menschenwürdegarantie sieht die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung in dem Schutz vor sozialer Deprivation. Das Bundesverfassungsgericht hat aus der Garantie der Menschenwürde (Art 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs.1 GG) einen Anspruch auf die Gewährleistung des materiellen Existenzminimums abgeleitet.¹³⁴ Bereits *Dürig* hat in der Erstkommentierung des Standardkommentars zum Grundgesetz (Maunz/Dürig 1958) formuliert, dass die Menschenwürde auch betroffen sei, „wenn der Mensch gezwungen ist, ökonomisch unter Lebensbedingungen zu existieren, die ihn zum Objekt erniedrigen“.¹³⁵ Ohne Gewährleistung von Mindestbedingungen ökonomischer Subsistenz droht nicht nur „Erniedrigung“, sondern auch der Verlust der Freiheit, über sich selbst und sein Schicksal eigenverantwortlich zu bestimmen. Gesichert werden muss auf Basis von Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip deshalb einheitlich die physische und soziokulturelle Existenz.¹³⁶ Die Untergrenze eines menschenwürdigen Existenzminimums darf danach kategorisch nicht unterschritten werden.

¹³¹ Siehe auch *Callies*, Handbuch der Grundrechte, Bd. II, Allgemeine Lehren, 2006, § 44 Schutzpflichten, in: S. 984.

¹³² *Alexy*, Ebenda, S. 415.

¹³³ Zuletzt BVerfG, Bschl. v. 15.1.2020, 2 BvR 1763/16, juris, Rn. 36, m.w.N.

¹³⁴ BVerfGE 82, 60, 85; 125, 175; ebenso BVerwGE 82, 364, 367/368.

¹³⁵ Zitiert nach VonMünch/Kunig-Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 1 Rn. 36 – Existenzminimum.

¹³⁶ BVerfG, Urteil vom 05. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, juris.

Dies beinhaltet auch die Verpflichtung, die Höhe der Leistungen, die das Existenzminimum ausfüllen sollen, insgesamt tragfähig zu begründen.¹³⁷ Den Staat trifft insoweit eine stringente Darlegungslast. Ähnlich argumentiert auch das höchste Gericht der Niederlande im Kontext der Gewährleistung aus Art. 2 und Art. 8 EMRK, wonach der Staat darlegen muss, dass und wie er seiner Schutzpflicht nachkommt (siehe oben unter VI.).

An diese Rechtsprechung lässt sich nach Auffassung der Beschwerdeführer auch im hier streitgegenständlichen Kontext anknüpfen, vor allem, wenn man die Verpflichtung des Staates hinzunimmt, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen.

cc) Art. 20a GG: Schutz natürlicher Lebensgrundlagen in Verantwortung für zukünftige Generationen

Die in Art. 20a GG verankerte Zielsetzung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen enthält eine, vom Verfassungsgesetzgeber gewollte¹³⁸, bindende verfassungsrechtliche Zielsetzung. Das BVerfG hat in der Schacht-Konrad-Entscheidung offen gelassen, ob sich ein Grundrechtsträger auf eine Verletzung der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG berufen kann.¹³⁹ Die herrschende Meinung geht allerdings davon aus, dass im Unterschied zu einem Grundrecht Art. 20a GG keinen subjektiven Anspruch des Einzelnen verbürgt, sondern lediglich eine objektive Verpflichtung des Staates statuiert.¹⁴⁰

Unstreitig ist hingegen, dass es um eine rechtliche Verpflichtung und nicht lediglich um einen unverbindlichen Programmsatz geht.¹⁴¹ Vergleichbar dem Sozialstaatsprinzip, etabliert Art. 20a GG ein Rechtsprinzip, aus dem sich nach h.M. eine verfassungsrechtliche Wertentscheidung zugunsten des Umweltschutzes ableiten lässt.¹⁴² Andere Autoren gehen sogar noch weiter. *Kloepfer* erkennt

¹³⁷ BVerfGE 137, 34, 74 f. Rn. 80, m.w.N.

¹³⁸ BT-Drs-12/6000, 47.

¹³⁹ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 10. November 2009 – 1 BvR 1178/07 –, juris.

¹⁴⁰ Z.B. BVerwG NVwZ 1998, 1080 (1081).

¹⁴¹ Sachs/*Murswiek*, 8. Aufl. 2018, GG Art. 20a Rn. 12.

¹⁴² Jarass/*Pieroth-Jarass*, Grundgesetz für die Bundesligen Deutschland, 15. Aufl., 2018, Art. 20a, Rn. 1.

in der Verfassungsnorm eine „Staatsstrukturbestimmung“, die als entscheidender Schritt zum Umweltstaat anzusehen ist.¹⁴³ Nach *Murswiek* ist der Umweltschutz nicht nur als Staatsziel zu qualifizieren, sondern – unabhängig von jeder Normierung – als ein fundamentaler Staatszweck, weil die Legitimität des Staates davon abhängt, dass er diese Aufgabe in ausreichendem Maß erfüllt.¹⁴⁴ Denn, so *Murswiek*, eine Verletzung der Pflicht zur Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen droht die Legitimität des Staates und die freiheitliche Verfassung in Frage zu stellen.¹⁴⁵ Dem ist im Grundsatz zuzustimmen. Ohne eine Vorsorge, die zukunftsgerichtet die natürlichen Lebensgrundlagen sichert, können sich tatsächlich bestehende Handlungsräume in einem Maße verdichten, dass keine echten Entscheidungsspielräume mehr verbleiben.¹⁴⁶ Eine solche Sachlage erodiert Freiheitsräume sowie die Legitimationsgrundlagen des Staates gleichermaßen.

Schutzobjekte von Art. 20a GG sind die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere. Die Verpflichtung des Staates besteht in erster Linie darin, Beeinträchtigungen dieser Schutzobjekte zu unterlassen bzw. abzuwehren.¹⁴⁷ Es ist unstrittig, dass sich der Schutz nicht nur auf die klassischen Umweltmedien wie Luft, Wasser und Boden bezieht, sondern auch auf das Klima.¹⁴⁸ Im Hinblick auf den Schutz des Klimas ist von erheblicher Bedeutung, dass auch Umweltgüter außerhalb von Deutschland durch Art. 20a GG erfasst werden, sofern sich eine Rückbeziehung auf die Umwelt in Deutschland ergibt oder Umweltgüter von der deutschen Jurisdiktion unterliegenden Verhaltensweisen betroffen sind.¹⁴⁹ Deshalb verpflichtet Art. 20a GG die Bundesrepublik Deutschland auch zur internationalen Zusammenarbeit zum Schutz des Klimas, oder – wie die Gerichte in den

¹⁴³ *Kloepfer*, Umweltrecht 4. Aufl., 2016, § 3, Rn. 23.

¹⁴⁴ *Sachs/Murswiek*, 8. Aufl. 2018, GG Art. 20a Rn. 14.

¹⁴⁵ *Murswiek*, Umweltschutz als Staatszweck, Die ökologischen Legitimationsgrundlagen des Staates, 1995, S. 85.

¹⁴⁶ *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, 533.

¹⁴⁷ *Sachs/Murswiek*, 8. Aufl. 2018, GG Art. 20a Rn. 20.

¹⁴⁸ BVerfGE 118, 79, 110; *Heselhaus*, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2012, § 1, Rn. 19, m.w.N.; *Gärditz*, in: Landman/Rohmer, Umweltrecht, 90. EL Juni 2019, Rn. 9; *Groß*, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20a GG?, ZUR 2009, 364, 366.

¹⁴⁹ *Heselhaus*, Ebenda.

Niederlanden es ausdrücken, zur Erfüllung „seines Teils“ des notwendigen Klimaschutzes.

Dieser weite territoriale Ansatz von Art. 20a GG wird zudem durch einen zukunftsgerichteten, intertemporalen Ansatz ergänzt. Die daraus resultierenden Schutzdimensionen umfassen nach weitgehend konsentierter Auffassung

- das Gebot der Schadensverhütung (Gefahrenabwehrprinzip);
- das Gebot der Beseitigung oder zumindest Kompensation eingetretener Schäden;
- das Gebot der Minimierung von Risiken (Risikovorsorge);
- das Gebot der nachhaltigen Ressourcenschonung und
- das Verbot der wesentlichen Verschlechterung der Umwelt.¹⁵⁰

Ein fortschreitender, ungebremster Klimawandel tangiert vorhersehbar das Gebot der Schadensverhütung, das Gebot der Minimierung von Risiken sowie das Verbot der wesentlichen Verschlechterung der Umwelt und nicht zuletzt auch das Gebot der Beseitigung oder Kompensation eingetretener Schäden.¹⁵¹ Vor allem das Vorsorgegebot als einer der Kerngehalte des Staatsziels Umweltschutz gebietet es, sofort effektive Maßnahmen zur Senkung des Ausstoßes von Treibhausgasen zu ergreifen.¹⁵² Ohne effektive Wahrnehmung dieser Verantwortung zur Gefahrenabwehr und Vorsorge in Bezug auf die Gefahren des Klimawandels steht nach dem Sachvortrag unter II, und kürzlich auch einer offiziellen Äußerung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen *Guterres* auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos 2020 das Überleben der Menschheit auf dem Spiel („Die Menschheit muss handeln, sonst ist sie dem Untergang geweiht“¹⁵³).

Für die Beschwerdeführer als junge Menschen zwischen 15 und 32 ist die Zukunftsgerichtetheit der Gewährleistung naturgemäß von besonderer Relevanz. Art. 20a GG schützt dauerhaft die Umwelt auch im Hinblick auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für künftige Generationen.

¹⁵⁰ Siehe *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl., 2003, § 1, Rn. 151

¹⁵¹ Vgl. *Verheyen*, Climate Change Damage and International Law – Prevention Duties and State Responsibility, 2006.

¹⁵² *Groß*, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20a GG?, ZUR 2009, 364, 367.

¹⁵³ https://www.kleinezeitung.at/politik/aussenpolitik/5757316/Davos_UNGeneralsekretaer_Wir-verlieren-den-Kampf-gegen-den. (zuletzt besucht am 20.01.2020).

Die Vorschrift verlangt durch den Bezug auf die künftigen Generationen ausdrücklich eine Langfristbetrachtung der schädlichen Folgen von Umweltveränderungen.¹⁵⁴ Angesprochen ist dabei vor allem die Frage der Nachwelt- und Zukunftsverantwortung, die aus der vollständigen oder teilweisen Irreversibilität von Umweltbelastungen resultieren kann. Das trifft im besonderen Maße, wie aufgezeigt wurde, für den Klimawandel zu. Im Falle der Beschwerdeführer sind Folgen, wie dargelegt wurde, schon heute vorhanden (die Betriebe sind schon jetzt erheblichen Schäden ausgesetzt, die lokalen Meeresspiegel steigen, Extremwetterlagen werden die neue Norm), für die Zukunft deutlich zu erkennen, und mit weiteren schwerwiegenden Folgen für ihre Lebensumwelt und für ihr eigenes Leben ist bereits zu Lebzeiten zu rechnen. Sie sind zudem noch diejenigen, die für die Folgen des Klimawandels „zahlen“. Dies ist unter II. 1c) bb) ausführlich dargelegt worden.

Der Aspekt der Generationengerechtigkeit hat vor allem in der Debatte um die Verfassungsmäßigkeit der Kernenergienutzung eine nicht unerhebliche Rolle gespielt¹⁵⁵. In der Rechtsprechung¹⁵⁶ und Literatur ist das Thema insbesondere in Bezug auf die Langzeitfolgen der Endlagerung von Atommüll Gegenstand von Diskussionen gewesen. Der Gesetzgeber hat inzwischen im Standortauswahlgesetz mit der Regelung in § 1 Abs. 2 Satz 3 StandAG anerkannt, dass bei der Findung eines Standorts für ein Endlager mit der bestmöglichen Sicherheit unzumutbare Lasten und Verpflichtungen für zukünftige Generationen zu vermeiden sind.¹⁵⁷ Die in dieser Regulierung anerkannte Verpflichtung zur „Generationengerechtigkeit“ ist nach Auffassung der Beschwerdeführer auch hier in Ansatz zu bringen.

¹⁵⁴ *Groß*, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20a GG?, ZUR 2009, 364, 367.

¹⁵⁵ *Wollenteit*, Zur Langzeitsicherheit von Endlagern, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 10. ATRS, 2000, 333 f, m.w.N.

¹⁵⁶ OVG-Lüneburg, Urt. v. 8.3.2006 – 7 KS 145/02, Rn. 1002; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 10. November 2009 – 1 BvR 1178/07 –, juris.

¹⁵⁷ *Wollenteit*, in: Frenz (Hrsg.), Atomrecht, Atomgesetz und Ausstiegsgesetze, StandAG, § 1, Rn. 15.

Auch die Beschwerdeführer können sich auf den in Art. 20a GG verankerten Grundsatz der Generationengerechtigkeit berufen.¹⁵⁸ Wie aufgezeigt wurde, führen die im KSG verankerten Klimaziele mit den konkret zulässigen Emissionsmengen in Anhang 2 zu § 3 dazu, dass das noch verbleibende CO₂ Budget vor schnell noch in ihrer Lebenszeit aufgebraucht und der Temperaturanstieg nur unzureichend gebremst werden wird. Ein Reduktionspfad, der mit der Einhaltung des 1,5°C Ziels auch nur annähernd vereinbar ist, ist mit dem KSG nicht erkennbar. Die Beschwerdeführer müssen voraussichtlich noch in ihrer Lebenszeit sehr einschneidende Verschlechterungen ihrer Lebensumwelt hinnehmen, die daraus resultieren, dass vorangegangene Generationen von der Emission von Treibhausgasen erheblich profitiert und dadurch das Ökosystem schwer beschädigt haben. Wie ebenfalls dargelegt, ist das vorhandene Treibhausgasbudget genau deshalb so dezimiert, weil auch der bundesdeutsche Gesetzgeber seit Erkennen des Problems nicht bzw. unzureichend gehandelt hat. Dies zeigt sich u.a. an der Genese des Klimaziels für 2020 deutlich (oben III.2), aber auch insgesamt an dem aufgrund der „verlorenen Zeit“ kleiner gewordenen Handlungsraum und notwendig steiler verlaufenden Reduktionskurve, vgl. oben III.

dd) Art. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG: Recht auf menschenwürdige Zukunft

Nach Auffassung der Beschwerdeführer ist das Staatsziel des Art. 20a GG nicht nur wegen seiner Stellung und Fassung, sondern auch wegen seiner Bedeutung mit Art. 20 GG vergleichbar.¹⁵⁹ Das legt es nahe, auch einen Bezug zur Menschenwürdegarantie herzustellen. Wie bekannt hat das Bundesverfassungsgericht aus der Garantie der Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums hergeleitet. Entsprechend lässt sich auch aus der Garantie der Menschenwürde in Verbindung mit Art. 20a GG ein Anspruch auf Erhaltung „menschenwürdegerechte Lebensgrundlagen“, d.h. solcher natürlicheren Lebensgrundlagen herleiten¹⁶⁰, die eine Existenz ohne menschenunwürdige Deprivation zulassen. Zum Teil wird dieses Minimum auch als „ökologisches Minimum“

¹⁵⁸ Siehe auch *Saurer*, Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht – Eine rechtsvergleichende Analyse, ZUR 2018, 679, 685 m.w.N.

¹⁵⁹ Zutreffend *Gassner*, die verfassungsrechtliche Profilierung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen, NVwZ 2020, 29.

¹⁶⁰ So auch schon *Steinberg*, Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmungen, NJW 1996, 1985, 1987.

bezeichnet.¹⁶¹ Schlagwortartig kann man auch von an einem „Recht auf menschenwürdige Zukunft“ sprechen.

Es geht dabei nicht allein um die Gewährleistung eines Minimums im Sinne nicht deprivierender Lebensumstände, die aufgrund irreversibler Umweltschäden wegen des Klimawandels eintreten können. Vielmehr intendiert die Menschenwürdegarantie auch die Gewährleistung von Lebensbedingungen, in denen sich die Subjektqualität des Menschen und der Beschwerdeführer zukünftig weiter entfalten kann. Es ist zutreffend konstatiert worden, dass die Menschenwürde ohne den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nicht gesichert werden kann.¹⁶² Wenn angesichts zugespitzter globaler Probleme Spielräume für neue Entwicklungen dahingehend verengt werden, dass Zukunft nur noch das zu bringen vermag, was bei Strafe ihres Untergangs erzwungen ist,¹⁶³ steht für heutige und zukünftige Generationen nicht nur die Spannbreite demokratischer Teilhabe und der Freiheitsrechte, sondern auch ihre Subjektqualität zunehmend auf dem Spiel. Eine solche Fesselung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten ist auch, vergleichbar der Einengung der Gestaltungsmöglichkeiten durch übermäßige Kreditaufnahme¹⁶⁴, unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips (Art. 20 GG) höchst bedenklich. Ein Fortschreiten auf dem bisherigen Pfad raubt den Beschwerdeführern und künftigen Generationen in bisher nie dagewesenem Ausmaß die Gestaltungs- und Zukunftsperspektiven.

Klimaschützende Regelungen, die nicht erwarten lassen, dass das kategorisch gebotene Ziel, „menschenwürdegerechte Lebensgrundlagen zu sichern“, erreicht wird, verstoßen deshalb nach Auffassung der Beschwerdeführer gegen Art. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG. Mitmenschen müssen weiterhin eine menschenwürdige Zukunft haben.¹⁶⁵ Ein Leben ohne menschenwürdige Zukunft negiert die Subjektqualität des Menschen und der Beschwerdeführer, weil Menschen ohne

¹⁶¹ Z.B. *Luthe*, Das ökologische, gesundheitliche und soziale Existenzminimum und das Vorsorgeprinzip, in: Festschrift für Frank Götz, 77; *Köck/Dilling*, Was bleibt? Deutsches Umweltrecht in vergleichender Perspektive, DöV 2018, 594, 595 m.w.N.

¹⁶² *Gassner*, die verfassungsrechtliche Profilierung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen, NVwZ 2020, 29, 30.

¹⁶³ Siehe auch *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, 535.

¹⁶⁴ BVerfG, Urteil vom 07. September 2011 – 2 BvR 987/10 –, BVerfGE 129, 124-186, Rn. 104 – Euro-Rettungsschirm.

¹⁶⁵ *Frenz*, Klimaschutz und Menschenwürde, UPR 2020, 1.

gesicherte natürliche Lebensgrundlagen nicht nur deprivierende Lebensumstände (zum Beispiel infolge von Naturkatastrophen) zu gewärtigen haben, sondern auch zu bloßen Objekten einer Entwicklung werden, die sie nur noch eingeschränkt oder überhaupt nicht mehr selbst beeinflussen können.

Nach Auffassung der Beschwerdeführer folgt aus der normativen Verpflichtung des Staates, auch zukünftig menschenwürdegerechte Lebensgrundlagen zu gewährleisten, die Notwendigkeit, zukünftig Treibhausgasemissionen so zu begrenzen, dass das „1,5° Ziel“ noch gehalten werden kann, wenn alle Staaten entsprechend handeln würden („sein Beitrag“). Dem neigt auch die niederländische Gerichtsbarkeit im Fall Urgenda zu, wenn dies auch nicht entschieden werden musste. Im Übrigen entspricht dies auch der völkerrechtlichen Verpflichtung aus dem Pariser Abkommen, wonach ein Festhalten an Zielen, die ein 2°C Ziel zugrunde legen, schon offensichtlich unzureichend sind. Schon nach rein völkerrechtlichen Maßstäbe muss der Gesetzgeber „Anstrengungen unternehmen“ um den Temperaturanstieg auf 1,5°C zu begrenzen – dafür ist aus dem KSG und auch ansonsten aus dem Verhalten des Gesetzgebers nichts ersichtlich.

Bei der Festlegung von Klimaschutzzielen hat sich der Gesetzgeber im Hinblick auf den Schutzauftrag aus Art. 1 und 20a GG ansonsten grundsätzlich an diesem Stand der Wissenschaft zu orientieren und damit einen Reduktionspfad seinem Handeln zu Grunde zu legen, der dem notwendigen Schutzniveau entspricht. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass ein Anstieg von globalen Temperaturen über 1,5° (mit den physikalischen und rechnerischen Unsicherheiten) aktiv in Kauf nimmt, dass Millionen von Menschenleben sowie das Überschreiten von unkontrollierbaren Wendepunkten (*tipping points*) mit unabsehbaren Folgen für das Klimasystem riskiert werden. Die Emissionspfade des IPCC sind auch in den drei gerichtlichen Entscheidungen im Fall Urgenda als bester wissenschaftlicher Maßstab zur Rechtfertigung der Entscheidung herangezogen worden, siehe oben VI.

Ein weniger ambitioniertes Schutzziel ist nach Auffassung der Beschwerdeführer nicht geeignet, die Schutzpflicht aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20a GG auszufüllen. Die Notwendigkeit, dieses Klimaschutzziel zu erreichen, um möglicherweise katastrophale Folgen für die Menschheit, die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland und der Beschwerdeführer zu vermeiden, ist wissenschaftlich, wie dargelegt wurde, weitgehend unumstritten.

Der Gesetzgeber hat auch nicht dargelegt, warum er ggf. ein anderes Schutzniveau anlegen möchte.

ee) Verletzung der Schutzpflicht aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20a GG auch unter Berücksichtigung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers

Die beanstandeten Regelungen des Klimaschutzgesetzes sowie das beanstandete (unechte) gesetzgeberische Unterlassen genügen der aus der Garantie der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20a GG erwachsenden Schutzpflicht aus den vorgenannten Gründen auch unter Berücksichtigung der vom Bundesverfassungsgericht respektierten Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers nicht.

aaa) Zum Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Bei der Erfüllung von Schutzpflichten räumt die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung dem Gesetzgeber grundsätzlich einen weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum ein. Eine Verletzung von Schutzpflichten soll danach nur dann vorliegen, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offenkundig gänzlich ungeeignet oder völlig unzureichend sind, das Schutzziel zu erreichen (Evidenzformel).¹⁶⁶ Ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum kommt prinzipiell auch bei der Schutzpflicht aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20a GG in Betracht. Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist der Spielraum des Gesetzgebers bei den Ausgestaltungen des sozialen „Existenzminimums“ allerdings beschränkt.¹⁶⁷

Die Evidenzformel ist nach Auffassung der Beschwerdeführer zudem nicht absolut. Neben der häufig kritisierten¹⁶⁸ und die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung dominierenden¹⁶⁹ „Evidenzformel“ hat auch das Bundesverfassungsgericht in anderen Entscheidungen schon die Möglichkeit angedeutet, dass auf-

¹⁶⁶ BVerfGE 56, 54, 80 f - Fluglärm; BVerfGE 79, 175, 202 - Straßenlärm; BVerfGE 77, 170, 214f - Lagerung chemischer Waffen; BVerfG NuR 1996, 507, 508 – Ozon

¹⁶⁷ BVerfG, Urteil vom 05. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, juris.

¹⁶⁸ Appel, § 2 Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., § 2, Rn. 129, m.w.N.; Winkler, Klimaschutzrecht, 2005, S. 102 ff.

¹⁶⁹ Siehe *Vofßkuhle*, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1, 7.

grund von Besonderheiten des zur Entscheidung stehenden Sachverhalts ein verschärfter Prüfungsmaßstab in Betracht kommen kann. Im Einzelfall kann sich die Gestaltungsfreiheit sogar in einer Weise verengen, dass allein nur durch eine bestimmte Maßnahme der Schutzpflicht Genüge getan werden kann.¹⁷⁰ Das folgt naheliegendermaßen daraus, dass der Umfang eines Prognose- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers nur unter Bezugnahme auf die jeweils betroffenen grundrechtlichen Prinzipien bestimmt werden kann und entscheidend von dessen Gewicht im jeweils zu entscheidenden Fall abhängen muss.¹⁷¹

Als erkenntnisfördernd kann hier auch die für den Bereich des technischen Sicherheitsrechts entwickelte und in dem Vorsorgegrundsatz verankerte „je-desto-Formel“ herangezogen werden.¹⁷² Je größer das Gefahren- oder Risikopotenzial für höchste Rechtsgüter ist, desto niedriger liegt die Schwelle der Wahrscheinlichkeit für die Prognose eines Schadenseintritts, bei deren Überschreitung wirksame staatliche Schutzmaßnahmen geboten sind.¹⁷³ Diese Formel gilt auch für mögliche Gefährdungen der Menschenwürde im Kontext der Klimakrise. Im Klartext heißt dies, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, wie etwa auch der der Exekutive im Atomrecht¹⁷⁴, bereits durch ein Besorgnispotenzial¹⁷⁵ eingeschränkt sein kann, wenn ohne Erfüllung der Schutzpflicht ein besonders hohes Schadensausmaß in Rede steht.

Diese Sichtweise entspricht auch der des BVerfG im Kalkar-Beschluss, wonach ein Schutz vor den Risiken der Atomkraftnutzung bis zur Grenze des Restrisikos geboten ist.¹⁷⁶ Daraus lässt sich der allgemeine Maßstab gewinnen, dass immer dann, wenn Gefahren und Risiken mit Schadenspotenzialen besonders hohen Ausmaßes in Rede stehen, eine bestehende Schutzpflicht prinzipiell „bestmögliche Gefahren- und Risikovorsorge“ verlangt.

¹⁷⁰ BVerfGE 77, 170, 215 – Lagerung chemischer Waffen; BVerfGE 115, 118, 159 f – Luftsicherheitsgesetz.

¹⁷¹ Zutreffend *Alexy*, Theorie der Grundrechte, Frankfurt 1986, S. 427, m.w.N.; *Epping*, Grundrechte, 8. Aufl., 2019, Rn. 128 ff.

¹⁷² Siehe auch *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 3, Rn. 21.

¹⁷³ BVerfG NVwZ 2010, 702. 703f - Apokalypse vor dem BVerfG.

¹⁷⁴ BVerwGE 72, 300, 315f.

¹⁷⁵ BVerfG NVwZ 2010, 702. 703f – Apokalypse vor dem BVerfG.

¹⁷⁶ Beschl. v. 8.8.1978, 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89, 141.

Die für das Atomrecht maßgeblichen Abwägungsgesichtspunkte lassen sich auf den anthropogen verursachten Klimawandel übertragen.¹⁷⁷ In Bezug auf den Klimawandel muss bereits von einer Gefahr gesprochen werden, denn die Beschwerdeführer haben vor dem Hintergrund der unzureichenden Vorgaben des KSG dargelegt, dass es bei einem ungehinderten Kausalverlauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden im Sinne einer Grundrechtsverletzung kommt. Im Hinblick auf die Betriebe der Bf. zu 6) bzw. der elterlichen Betriebe der Bf. zu 2) -5) und 7)-8) liegen zudem Schäden bereits vor.

Diese Rechtsprechung ist allerdings kaum 1:1 auf die Klimakrise in dem Sinne übertragbar, dass Schäden praktisch ausgeschlossen sein müssen, denn das würde bedeuten, dass Treibhausgas-Emissionen, etwa zur Vermeidung des Eintretens des Risikos katastrophaler Folgen durch Überschreitung von Kippunkten, sofort zu unterbinden wären. Es liegt auf der Hand, dass solch ein drastischer Einschnitt aufgrund eines möglichen Zusammenbruchs des Wirtschaftssystems und der hierdurch bedingten allgemeinen Not zu mannigfaltigen anderweitigen Grundrechtsverletzungen führen kann. Deshalb bedeutet bestmögliche Gefahren- und Risikovorsorge im Kontext der Klimakrise nicht mehr und nicht weniger, als dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, schon heute dafür Sorge zu tragen, dass zukünftig – soweit möglich – keine Treibhausgase mehr freigesetzt werden, also THG-Emissionen unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes so gering wie nur möglich gehalten werden. Die Erfüllung der Schutzpflicht erfordert nach Auffassung der Beschwerdeführer in diesem Sinne kategorisch die belegbare Beachtung dieses Minimierungsgebots.

Dies ergibt sich bereits aus der heute realisierten Erwärmung und der Tatsache, dass nicht ausgeschlossen ist, dass allein aufgrund vergangener THG Emissionen, die in der Atmosphäre hunderte von Jahre nachwirken, ein Temperaturanstieg bis 1,5° C gegenüber vorindustriellen Werten eintritt. Die gesicherten Erkenntnisse zu den erheblichen Auswirkungen, die sich aus einer noch weiteren Erwärmung ergeben (Unterschied zwischen den Temperaturzielen 1,5°C und 2°C) wurden oben ausführlich dargelegt. Es geht um „jedes hundertstel Grad“ und damit jede Tonne Treibhausgase, die vermieden werden kann, um weitergehende negative Auswirkungen auf die Bf. und ihre Generation zu vermeiden.

Entsprechend ist auch im vorliegenden Fall das Untermaßverbot zu bestimmen.

¹⁷⁷ Zutreffend *Frank*, Staatlich Klimaschutzpflichten, NVwZ – Extra 22/2016, 1, 6.

Das Untermaßverbot in Konkretisierung der aus Art. 20a GG fließenden staatlichen Langzeitverantwortung verlangt nach einem geeigneten und wirksamen Schutzkonzept.¹⁷⁸ Das Untermaßverbot hat das Bundesverfassungsgericht in seiner zweiten Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch¹⁷⁹ entwickelt. Der Erfüllung der Schutzpflicht des Staates gegenüber menschlichem Leben genügen danach nicht schon Maßnahmen, die nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind. Vielmehr muss der Gesetzgeber angemessene, wirksame und auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhende Schutzvorkehrungen treffen.¹⁸⁰ Zurecht ist bereits in der Vergangenheit gefordert worden, das Untermaßverbot unter Relativierung der Evidenzformel auch für die umweltbezogene Rechtsprechung stärker zu aktivieren.¹⁸¹ In Ansehung der Zuspitzung der Klimakrise und der damit verbundenen Risiken für die Menschenwürde und die natürlichen Lebensgrundlagen muss von einem Klimaschutzgesetz in Verantwortung für künftige Generationen mindestens erwartet werden, dass Vorkehrungen getroffen werden, die dafür Sorge tragen, dass – soweit möglich und verhältnismäßig – ab sofort keine Treibhausgase mehr freigesetzt werden.

Zur Begründung der Bestimmung des Untermaßverbots anhand dieses Maßstabs lässt sich schließlich auch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Gewährleistung des sozialen Existenzminimums anführen. Denn auch hier fordert die Rechtsprechung stringente Begründungen und Maßnahmen. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist eng und der Bedarf nach einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle ist groß, weil es bei der Sicherung des Existenzminimums um die physische Existenz des Menschen geht.¹⁸² Das konvergiert mit der existenziellen Dimension, vor die die Menschheit und die Beschwerdeführer mit der Klimakrise gestellt ist.

¹⁷⁸ so zutreffend *Callies*, Abstand halten: Rechtspflichten der Klimaschutzpolitik aus planetaren Grenzen, ZuR 2019, 385, 386.

¹⁷⁹ BVerfGE 88, 203.

¹⁸⁰ BVerfGE 88, 203, 254, 263.

¹⁸¹ Zutreffend *Appel*, § 2 Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., § 2, Rn. 129, m.w.N.; *Wolleneit/Wenzel*, Das Bundesverfassungsgericht und das Ozongesetz, NuR 1997, 60, 63.

¹⁸² BVerfGE 125, 175, 224 f.

Fruchtbar zu machen sind insoweit insbesondere auch die Vorgaben der Rechtsprechung zu den Darlegungs- und Begründungspflichten des Gesetzgebers, die, wenn es nicht um das Existenzminimum geht, in der Regel eher als gering angesetzt werden. Weil verfassungsrechtliche Höchstwerte in Rede stehen, trifft den Gesetzgeber die Obliegenheit, im Einzelnen nachvollziehbar die eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte zur Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums offenzulegen.¹⁸³ Wegen des singulären Charakters der Klimakrise und der sich daraus ergebenden Schutzpflicht hat auch hier Entsprechendes zu gelten. Dies entspricht der Darlegungspflicht, die der höchste Gerichtshof der Niederlande im Kontext der Art. 2 und 8. EMRK gefordert hat.

Die Klimakrise hat in mehrfacher Hinsicht singulären Charakter. Sollte es nicht gelingen, die Erderwärmung auf 1,5° zu begrenzen, sind ubiquitäre Risiken lebensbedrohender Art und zahlenmäßig nicht abschätzbaren Umfangs zu besorgen. Teile der Erde könnten unbewohnbar werden. Inselbewohnern, darunter auch schon die hier betroffenen Bf. oder deren Abkömmlinge, drohen erhebliche Gefahren – etwa der Verlust der Heimat – durch Sturmfluten und andere Extremereignisse bisher nicht gekannten Ausmaßes.¹⁸⁴ Die bereits aufgezeigten Beeinträchtigungen der Beschwerdeführer können sich noch zu ihrer Lebenszeit weiter erheblich verschärfen. Es stehen bei einer Verletzung der Schutzpflicht verfassungsrechtliche Höchstwerte zur Disposition. Treibhausgasemissionen sind deshalb zwingend auf ein Minimum zu begrenzen, wie vorstehend aufgezeigt wurde.

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wird nicht dadurch erweitert, dass wegen des ubiquitären Charakters der Klimakrise diese nicht alleine durch effektive Maßnahmen des deutschen Gesetzgebers verhindert werden kann. Wie auch das höchste niederländische Gericht zutreffend erkannt hat, kann – wenn überhaupt – die Klimakrise nur dann verhindert werden, wenn sich dem Beispiel einzelner Staaten, die ihre Treibhausgasemissionen auf ein Minimum reduzieren, andere Staaten anschließen. Wie bereits ausgeführt wurde, verpflichtet Art. 20a GG die Bundesrepublik auch zur internationalen Zusammenarbeit zum Schutz des Klimas. Diese wird durch ein Vorbild, welches die Bundesrepublik Deutschland abzugeben vermag, erheblich erleichtert. Ein „bottom up approach“

¹⁸³ Ebenda.

¹⁸⁴ Siehe dazu auch *Frank*, Staatlich Klimaschutzpflichten, NVwZ – Extra 22/2016, 1, 6.

zum Schutz des Klimas, bei dem einzelne Staaten vorangehen, wird in der internationalen Diskussion als notwendig und durchaus potentiell erfolgsträchtig angesehen.¹⁸⁵ Die Bundesrepublik Deutschland kann sich ihrer Schutzpflicht nicht dadurch entziehen, dass sie auf notwendige Aktivitäten anderer Staaten verweist. Für die Beurteilung der Eignung eines Gesetzes kommt es auch nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung in erster Linie auf die Förderung der Zielerreichung im eigenen Hoheitsbereich an.¹⁸⁶

bbb) Verletzung des Untermaßverbots durch Festlegung unzureichender Klimaschutzziele bzw. eines unzureichenden Reduktionspfads

Das im Klimaschutzgesetz in § 3 Abs. 1 normierte nationale Klimaschutzziel (55 % bis zum Zieljahr 2030) und die in § 4 Abs. 1 in Verbindung mit der Anlage 1 und Anlage 2 festgelegten sektorspezifischen Minderungsziele verfehlen danach das von der Menschenwürdegarantie in Verbindung mit Art. 20a GG geforderte Schutzniveau. Der Ansatz des KSG ist bereits evident ungeeignet, den Temperaturanstieg auf 1,5° C zu begrenzen (i) und genügt im weiteren auch nicht dem Anspruch, die THG-Emissionen so gering wie verhältnismäßig möglich zu halten (Untermaßverbot) (ii)).

- i) Ansatz des Bundesklimaschutzgesetzes nach dem Stand der Klimawissenschaft evident ungeeignet

Schon die Eignung des Ansatzes des KSG (55 % THG-Reduzierung bis zum Zieljahr 2030) muss in Zweifel gezogen werden. Nach § 1 Satz 3 KSG sollen die Vorgaben des Gesetzes dazu beitragen, auf Basis des Übereinkommens von Paris den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf möglichst 1,5° C zu begrenzen. Eine Minimierung der Treibhausgas-Emissionen auf 55% bis zum Zieljahr 2030 (Basisjahr 1990) vermag jedoch, wie dargelegt wurde, keine Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5° C zu bewirken, da schon in den nächsten Jahren das der Bundesrepublik Deutschland auf Basis einer sinnhaften globalen Betrachtung (gleiche pro-Kopf-Emissionsrechte) noch zustehende Treibhausgasbudget aufgebraucht wäre. Im Kontext der globalen Verpflichtung, wonach – wie es das höchste Gericht der Niederlande ausgedrückt hat – jedes Land

¹⁸⁵ Etwa *Bodansky*, A Tale of two Architectures: The Once and Future U.N. Climate Change Regime, in: Koch/König/Sanden/Verheyen (Hrsg.), *Climate Change and Environmental Hazards Related to Shipping*, Leiden Boston 2013, 35, insbs. 50 f.

¹⁸⁶ BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, BVerfGE 143, 246-396, Rn. 287 – Atomausstieg.

zumindest „seinen Teil“ erfüllen muss, ist eine Zielerreichung ausgeschlossen. Insofern lägen sogar die Voraussetzungen für die Annahme einer Schutzpflichtverletzung auf Basis der Evidenzformel des Bundesverfassungsgerichts vor.

Die Ungeeignetheit des Ansatzes des KSG lässt sich zudem gut entlang der unter VI. dargelegten Argumentationen der niederländischen Gerichte im Urgenda-Fall nachvollziehen und soll an dieser Stelle noch einmal vertieft werden. Gemessen an den von den dortigen Gerichten aufgestellten Maßstäben befindet sich auch Deutschland evident nicht auf einem Reduktionspfad, der mit dem 1,5°C-Ziel auch nur annähernd vereinbar wäre. Es befindet sich vielmehr weitab von einem global lediglich im Durchschnitt erforderlichen Pfad und erfüllt deshalb auch offenkundig nicht „seinen Teil“, wie es die niederländischen Gerichte argumentieren:

- Unter der Annahme, dass ein Anstieg von globalen Temperaturen über 1,5° (mit den physikalischen und rechnerischen Unsicherheiten) aktiv in Kauf nimmt, dass Millionen von Menschenleben sowie das Überschreiten von unkontrollierbaren Wendepunkten im Klimasystem riskiert werden, und daher ein weniger ambitioniertes Schutzniveau auf jeden Fall rechtlich unzulässig ist, bieten sich die Emissionspfade des IPCC im Sonderbericht 1,5° C als bester wissenschaftlicher Maßstab an. Das Klimaschutzgesetz erkennt dies zumindest mit der Regelung in § 1 Satz 3 KSG implizit an, wenn danach auf Basis des Übereinkommens von Paris den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf möglichst 1,5° C begrenzt werden soll.

Wie bereits dargelegt wurde, haben alle Instanzen im Fall Urgenda die im IPCC 4. Sachstandsbericht von 2007 vorgefundene Tabelle für die staatlichen Reduktionsziele bis 2020 als „beste Wissenschaft“ bzw. Schätzung angewendet.

- Der IPCC hat sich seitdem nicht damit begnügt, ein Reduktionsziel (1,5° C) und das Erfordernis von dessen unbedingter Einhaltung zu begründen, sondern vor allem auch mit erheblichem Aufwand Wege zu Erreichung dieses Ziels aufgezeigt. Wie bereits beschrieben, wertet der IPCC Sonderbericht zu 1,5°C (Anlage Bf. 3) machbare Reduktionspfade (früher bezeichnet als Emissionsszenarien) aus, so wie dies auch bereits im 5. Sachstandsbericht erfolgt war. Solche Reduktionspfade lagen auch der

im Urgenda Fall als Maßstab genutzten Tabelle im 4. Sachstandbericht zugrunde. In Anlage Bf. 3 befasst sich das Kapitel C mit den Emissionspfaden, die mit dem 1,5° C Ziel kompatibel sind.

Sie werden dort wie folgt definiert:

„In dieser Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger werden die modellierten Entwicklungsverläufe der globalen anthropogenen Emissionen über das 21. Jahrhundert hinweg als Emissionspfade bezeichnet. Emissionspfade werden nach ihrem Temperaturverlauf im 21. Jahrhundert klassifiziert: Pfade, die basierend auf dem aktuellen Wissen die globale Erwärmung mit einer Wahrscheinlichkeit von mindestens 50 % auf unter 1,5 °C begrenzen, werden als „ohne Überschreitung“ klassifiziert, diejenigen, welche die Erwärmung auf unter 1,6 °C begrenzen und bis 2100 auf 1,5 °C zurückkehren, werden als „geringe Überschreitung“ klassifiziert, während solche, die über 1,6 °C hinausgehen, aber bis 2100 immer noch auf 1,5 °C zurückkehren, als „höhere Überschreitung“ klassifiziert werden.“

Der Annahme „Vereinbarkeit mit dem 1,5° Ziel“ liegt dabei, wie bereits beschrieben – die physikalisch mögliche Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre zu Grunde (in ppmv).

- Dabei kommen komplexe Modellierungen zum Einsatz. Emissions- bzw. Reduktionspfade werden von großen integrierten Bewertungsmodellen (Integrated Assessment Models (IAMs)) entwickelt und abgebildet. Sie enthalten Annahmen über die zukünftige Entwicklung von Bevölkerung, Konsum, Waren und Dienstleistungen (einschließlich Lebensmittel), Wirtschaftswachstum, Verhalten, Technologie, Politiken und Institutionen und ermöglichen hierdurch eine Abschätzung der inländischen Minderungsbeiträge in allen geographischen Regionen sowie für alle Sektoren, mit dem Ziel, eine Einhaltung des gesetzten Klimaziels bei möglichst geringen Kosten zu gewährleisten.

Auf diese Weise können IAMs Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlicher Entwicklung, Energieverbrauch und Emissionen, unter "idealisierten" Bedingungen (zum Beispiel unter Annahme eines globalen Kohlenstoffpreises oder Emissionshandelssystems) berücksichtigen. Wie jedes

Modell, aber auch jede Prognose, unterliegen diese Modelle Beschränkungen, auch weil sie von bestimmten Annahmen abhängig sind. Sie sind aber durchaus geeignet, Reduktionspfade einzelner Regionen und Länder auszuwerfen, ohne dabei unrealistische oder unmögliche Annahmen zu treffen. Das Ergebnis ist eine Schätzung der "wirtschaftlich optimalen" inländischen Beiträge.

Der IPCC hat bereits im 5. Sachstandbericht eine grundlegende Übereinstimmung statuiert zwischen den durch IAM abgebildeten Szenarien und konkreten sektorspezifischen Studien, also konkreten Prognosen zu Technologieentwicklung etwa im Bereich der erneuerbaren Energien. Anders als bei der Berechnung eines globalen CO₂ Budgets unter Anwendung von Verteilungsschlüsseln (Equity, wie etwa gleiche pro Kopf Emissionsrechte), wird in den IAM auf die technische und wirtschaftliche Machbarkeit der Reduktion von Treibhausgasemissionen insgesamt unter Vermeidung eines Kollaps von Wirtschaft und Gesellschaft abgestellt, es geht also per Definition nicht um ein sofortiges Einstellen jeglicher Emissionen oder jedenfalls ab einem bestimmten Punkt, wenn ein definiertes Budget aufgebraucht ist.

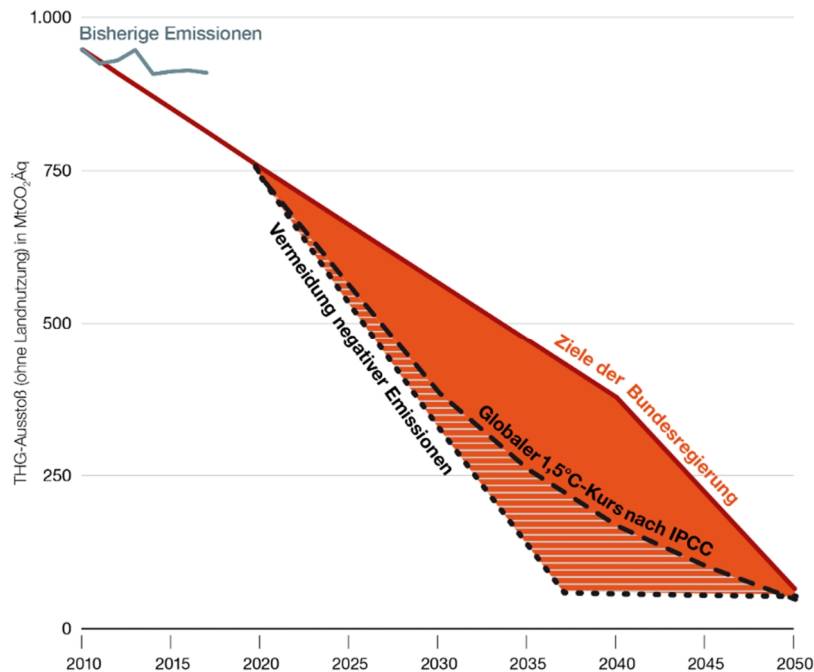
Damit stellen die durch den IPCC überprüften und dargestellten Reduktionspfade bereits eine *Verhältnismäßigkeitsprüfung* ein. Jeder vom IPCC vorgestellte Reduktionspfad ist per definitionem machbar - wenn auch nur auf abstrakter Modellebene.

Diese Pfade sind auch in sich realistisch: Die betrachteten Reduktionspfade, die jedenfalls ansatzweise mit dem 1,5° Ziel kompatibel sind, zeigen selbst mit dem vollen Umfang der Energieeffizienzverbesserungen und der Dekarbonisierung der meisten Sektoren verbleibende CO₂ Emissionen aus fossilen Brennstoffen (insbesondere Öl und Gas) auf, zum Beispiel im Transportsektor, aus der Luftfahrt und insbesondere in der Industrie, in der die volle Elektrifizierung möglich, aber sehr teuer wäre, wie z.B. in der Stahlerzeugung und anderen industriellen Hochtemperaturprozessen. Keines der vom IPCC untersuchten Szenarien etwa nimmt an, dass das globale Energiesystem vor 2050 zu 100 % auf erneuerbare Energien umgestellt wird. Sie zeichnen also keine „unmögliche“ Zukunft.

- Für den IPCC Sonderbericht wurden die Reduktionspfade in 4 Typen eingeteilt, dort genannt P1-P4, Figur SPM 3b in Anlage Bf. 3. Keins dieser Szenarien bzw. Emissionsreduktionspfade verzichtet gänzlich auf negative Emissionen, also entweder durch aktive Senken-Maßnahmen (Aufforstung etc.), siehe oben unter II.2.c) oder aber nicht existierende Technologien zur Entfernung von CO₂ aus der Atmosphäre.

Die Gruppe der Szenarien, die in die Kategorie P4 fallen allerdings verlassen sich ganz wesentlich auf diese negativen Emissionen in der 2. Hälfte des Jahrhunderts. Diese Szenarien sind in der IPCC Zusammenfassung für Entscheidungsträger deshalb grau gekennzeichnet. Die Pfade P1-P3 sind gekennzeichnet durch die Tatsache, dass sie, verteilt auf die gesamte Welt, Emissionspfade abbilden, die keine oder nur geringfügige Überschießung des globalen Temperaturziels zulassen („no overshoot“ oder „low overshoot“), aber gleichzeitig sämtlich auch Annahmen treffen für ein aktives Entziehen von CO₂ aus der Atmosphäre durch Aufforsten oder anderen, jedenfalls vorhandenen Techniken („negative Emissionen“).

- Betrachtet man nun die vom IPCC untersuchten wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Machbarkeit und Notwendigkeit von Reduktionen bis zur Treibhausgasneutralität, um das 1,5° Ziel noch einzuhalten bzw. anzustreben, müsste Deutschland bis 2030 deutlich mehr reduzieren, nämlich mindestens und unter Ausblendung der tatsächlichen historischen Verantwortlichkeit 70% gegenüber 1990, um „seinen Teil“, jedenfalls das Minimale des global Notwendigen zu leisten. Deutschland wird – festgesetzt durch das Klimaschutzgesetz – seine Emissionen aber weit unter dem globalen Durchschnitt des nach den IPCC-Pfaden Notwendigen reduzieren. Dies illustriert die folgende Grafik.



Quelle: adaptiert von New Climate Institute, 1,5°C: Was Deutschland tun muss, 2019, mit Genehmigung (<https://newclimate.org/2019/03/14/15c-was-deutschland-tun-muss/>) mit freundlicher Genehmigung von Prof. Niklas Höhne

Aggregiert man die vielen Emissionspfade der Gruppen P1-P3, die der IPCC in seinem Sonderbericht von 2018 zu 1,5° C Erwärmung bewertet hat, erhält man eine durchschnittliche Reduktionslinie als Emissionspfad, der *global* geeignet wäre, das 1,5° Ziel jedenfalls annähernd zu halten. Die gestrichelte Linie in der folgenden Grafik (globaler 1,5° Kurs nach dem IPCC) zeigt den Kurs der deutschen Emissionen, wenn sie ab 2020 diesem globalen Pfad grob folgen würden.

Betrachtet man nun die tatsächlichen Emissionen in Deutschland bis 2019 (Daten des Umweltbundesamtes), sowie die jährlichen nach Anhang 2 des Klimaschutzgesetzes vorgesehenen Emissionen Deutschlands bis 2030 und danach einen linearen Pfad in Richtung Treibhausgasneutralität bis 2050, wie in § 1 des Gesetzes angestrebt¹⁸⁷, ergibt sich die rote Linie (Ziele der Bundesregierung).

¹⁸⁷ Dies ist deckungsgleich mit den Zielen und Annahmen aus dem Klimaplan 2050, der nach öffentlichen Aussagen der Bundesregierung auch weiter umgesetzt werden soll, und der als Grundlage für das angegriffene Klimaschutzgesetzes dient.

Die Abweichung zwischen den beiden Linien zeigt die evidente Nichteignung des durch den Gesetzgeber angestrebten Reduktionspfad auf. Es ergibt sich vielmehr, dass in Deutschland bis zum Jahr 2030 grob eine Reduktionsleistung um -70 % umgesetzt werden müsste, 2040 -85 % und dann 2050 -95 %, jeweils gegenüber 1990.

Die Abschätzung ist nicht einmal sonderlich konservativ. Wie dargelegt, beziehen die Szenarien der Emissionspfade, die im IPCC Bericht ausgewertet wurden, negative Emissionen in unterschiedlichem Umfang ein. Würde man diese komplett aussparen, ergibt sich der gepunktete Emissionspfad (Vermeidung negativer Emissionen). Dies erklärt sich schlicht mit dem geringeren dann anzunehmenden Treibhausgasbudget. Wollte man auf der sicheren Seite sein, müssten also die Reduktionsanstrengungen noch einmal verschärft werden. Dies haben auch die niederländischen Gerichte so gesehen und die Einwände der niederländischen Regierung, man müsse verstärkt auf die Möglichkeiten von negativen Emissionen setzen, zurück gewiesen.¹⁸⁸ Konservativ ist der Ansatz auch, weil die Reduktionspfade nur 50% -66% Sicherheit geben, dass global gesehen das 1,5°C Ziel einzuhalten ist.

- Diese Art der Annäherung an den global im Durchschnitt erforderlichen Pfad zur Vermeidung weiterer Schäden schreibt – neben dem Beleg des evident Ungeeigneten im Sinne der Schutzpflichtendogmatik – den im Falle Urgenda aufgestellten Rechtssatz fort, wonach sich das, was jedes Land leisten muss, um Schutzpflichten ausreichend zu erfüllen, am wissenschaftlich verfügbaren Wissen, bzw. bestem wissenschaftlichen Wissen und Konsens zu orientieren hat. Nach Auffassung der Beschwerdeführer lässt sich diese Forderung nach Orientierung einer adäquaten Klimaschutzgesetzgebung an einem anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisstand mit den Vorgaben begründen, die von der verfassungsge-

¹⁸⁸ Vgl. Berufungsinstanz, Anlage Bf. 34, Absatz 49: „... Der Staat hat es versäumt, dies zu bestreiten, indem er keine ausreichenden Beweise dafür vorgelegt hat. Das Gericht geht daher davon aus, dass die Option, CO₂ in Zukunft mit bestimmten Technologien aus der Atmosphäre zu entfernen, sehr unsicher ist und dass die auf solchen Technologien basierenden Klimaszenarien nach dem derzeitigen Stand der Dinge nicht sehr realistisch sind.“

richtlichen Rechtsprechung an die Darlegungs- und Begründungspflichten des Gesetzgebers gestellt werden, wenn es um die Gewährleistung des Existenzminimums geht.

Der oben dargestellte Ansatz ist gegenüber dem in der Urgenda-Entscheidung herangezogenen sogar insoweit objektiver und konservativer, als dass die prozentualen Verpflichtungen für Annex I Staaten aus dem 4. Sachstandsbericht zwar ebenfalls aus ähnlichen Emissionspfaden global errechnet wurden, jedoch zudem noch versehen mit einem Verteilungs- bzw. Gerechtigkeitsschlüssel (Equity). Würde die besondere Verantwortung Deutschlands als entwickeltes Land mit hohen Emissionen und hoher Wirtschaftskraft mit einbezogen, müsste Deutschland seine Emissionen erheblich schneller als der globale Durchschnitt reduzieren.

Stellt man die vorstehenden Erkenntnisse in Rechnung, muss man konstatieren, dass das getroffene Reduzierungsziel (55 % THH-Reduzierung bis zum Zieljahr 2030) offenkundig gänzlich ungeeignet bzw. völlig unzureichend ist, das erforderliche und im Gesetz implizit zum Ausdruck gekommene Schutzziel (Begrenzung des Temperaturanstiegs auf möglichst 1,5° C) zu erreichen. Insofern disqualifiziert sich also das im KSG verankerte Reduktionsziel sogar schon auf Basis der Evidenzformel des Bundesverfassungsgerichts. Der nicht hinreichend anspruchsvolle Reduktionspfad ist damit schon prima facie nicht geeignet, den Beschwerdeführern eine menschenwürdegerechte Zukunft zu garantieren.

ii) Verstoß gegen das Gebot, THG-Emissionen so gering wie möglich zu halten

Das Klimaschutzgesetz verfehlt nicht nur das Ziel, den Temperaturanstieg auf möglichst 1,5° C zu begrenzen, sondern auch das Gebot, THG-Emissionen so gering wie möglich zu halten. Wie dargelegt wurde (unter VII. 3. A) ee) aaa)), definiert dieses Gebot das hier maßgebliche Untermaß.

Hergeleitet wurde dies aus der unabweisbaren Erkenntnis, dass die Risiken, die mit dem Klimawandel verbunden sind, nur auf Basis eines Konzepts effektiv bekämpft werden können, welches auf eine bestmögliche Gefahrenabwehr und Risikovorsorge setzt. Daraus folgt die Verpflichtung, soweit möglich und verhältnismäßig keine Treibhausgase mehr freizusetzen, also THG-Emissionen unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes so stark und schnell wie möglich zu reduzieren. Dieser Ansatz trägt auch dem Umstand Rechnung, dass selbst die Emissionsminderungspfade des IPCC keinesfalls herausragend konservativ sind und dass es nach Auffassung anerkannter Klimaexperten für

die Abwendung schlimmster Auswirkungen der Klimakrise auf die Ausschöpfung aller Reduzierungspotentiale ankommt (Prof. Dr. John Schellnhuber: „jedes hundertstel Grad“ Erwärmung muss vermieden werden). Zudem unterliegen die IPCC Reduktionspfade bereits einer Art Verhältnismäßigkeitsprüfung, sie sind machbar und nehmen in teilweise großem Umfang in Kauf, dass Technologien und Methoden genutzt werden (negative Emissionen), die es heute nicht gibt oder die im Hinblick auf ihre Wirkung unsicher sind.

Der Zielfestsetzung in § 3 und § 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 KSG sowie dem restlichen Gesetz lässt sich nichts dafür entnehmen, dass der Gesetzgeber Vorkehrungen getroffen hat, die dafür Sorge tragen, dass zum Schutz des Klimas - soweit möglich und verhältnismäßig - keine Treibhausgase mehr freigesetzt werden. Er bewegt sich in keiner Weise auf einem annähernd ausreichenden Reduktionspfad. Im Gegenteil, er hat ein Reduktionsziel implementiert, welches weit dahinter zurückbleibt, und hat aktuell mit den Gesetzen im Rahmen des Klimaprogramm 2030 keine Anstrengungen unternommen, das Schutzniveau zu erhöhen. Insbesondere wird – voraussichtlich – das Ambitionsniveau etwa im Hinblick auf den Kohleausstieg sogar noch herabgesetzt. Es fehlt auch an Begründungsansätzen, die Rückschlüsse auf entsprechende Bemühungen zuließen.

Damit hat der Gesetzgeber in Ansehung des Umstandes, dass höchste Rechtsgüter durch den Klimawandel ins Risiko gesetzt werden, auch seinen Darlegungspflichten nicht genügt. In Ansehung der betroffenen Rechtsgüter hätte er darlegen müssen, durch welche Minderungsmaßnahmen er THG-Emissionen soweit wie möglich reduzieren will, um zukünftig menschenwürdige Lebensgrundlagen zu sichern. Es ist nicht ersichtlich, dass sich der Gesetzgeber überhaupt die Frage gestellt hat, wie Treibhausgasneutralität so rasch wie möglich erreicht werden kann, ob und welche Reduktionspfade und Zwischenziele technisch machbar sind und welche Auswirkungen ein solcher Reduktionspfad auf die Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland hätte. Angemessene, hinreichend wirksame und auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhende Schutzvorkehrungen sind nirgends zu erkennen.

Der Begründung lässt sich vielmehr im Wesentlichen nur entnehmen, dass der Gesetzgeber die europarechtlichen Vorgaben aus der Europäischen Klimaschutzverordnung umsetzen wollte, auch um daraus resultierende „erhebliche

Zahlungspflichten“ zu vermeiden.¹⁸⁹ Damit hat er bereits verkannt, dass die bloße Beachtung der EU Klimaschutzziele das aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG resultierende und verfassungsrechtlich gebotene Schutzniveau verfehlt.

Denn das EU Klimaschutzziel für 2030 mit dem daraus resultierenden mengenmäßigen Budget, ist, wie aufgezeigt wurde (oben IV.3), mit den Ansprüchen, die an einen bestmöglichen Klimaschutz zu stellen sind, sowie dem „1,5°C Ziel“ nicht kompatibel. Die EU verfehlt, wie die Beschwerdeführer dargelegt haben und zum Teil auch vor europäischen Gerichten geltend machen, ihre Verpflichtungen aus der EU-Grundrechte-Charta und dem Primärrecht unter Anwendung von völkerrechtlichen Grundsätzen. Die europäische Klimaschutzverordnung ist auch nicht geeignet, den Spielraum des deutschen Gesetzgebers zu determinieren, denn es handelt sich lediglich um eine Mindestharmonisierung, die nationalstaatliche Verschärfungen ausdrücklich zulässt. Schutzansprüchen, die sich aus den deutschen Grundrechten ergeben, ist deshalb weiterhin vollumfänglich Rechnung zu tragen.

Um eine der Schutzpflicht genügende Sicherung menschenwürdegerechter natürlicher Lebensgrundlagen zu gewährleisten, hätte der Gesetzgeber im Klimaschutzgesetz konsequent einen Pfad einschlagen müssen, der so schnell wie verhältnismäßig möglich Treibhausgasneutralität gewährleistet. Das ist – gemessen an den machbaren IPCC Reduktionspfaden – offensichtlich nicht der Fall. Der mit dem KSG eingeschlagene Pfad erlaubt bis zum Erreichen des Ziels einer vollständigen Dekarbonisierung deutlich zu hohe Emissionsmengen und ist deshalb mit dafür verantwortlich, dass sich die Erde unter Inkaufnahme von Risiken für Millionen von Menschenleben sowie für das Klimasystem (durch Überschreiten von unkontrollierbaren Wendepunkten) weiter über das nach derzeitigem wissenschaftlichen Erkenntnisstand gerade noch erträgliche Maß hinaus erwärmen wird.

Die Beschwerdeführer haben auch dargelegt, dass Klimaschutz in einem anspruchsvollen Sinn machbar ist und dass nach anerkannten Studien eine Minderung von mehr als 70 % bis 2030 auch unter Abwägung mit anderen Rechtsgütern möglich wäre. Neben dem deutlich schnelleren Ausstieg aus der Kohleverstromung sind auch zahlreiche weitere Maßnahmen möglich, die nicht ergriffen

¹⁸⁹ BT-Drs. 19/14337, S. 1.

werden. Es ist aus Sicht der Bf. teilweise nicht einmal erkennbar, dass vorgeschlagene Maßnahmen überhaupt in den grundrechtrelevanten Bereich Dritter eingreifen (etwa im Hinblick auf ein Tempolimit).

Wie dargelegt, ergibt sich die Machbarkeit und Verhältnismäßigkeit von steileren, 1,5°C kompatiblen Reduktionspfaden auch auf Grundlage der durch den IPCC geprüften Reduktionspfade auf Grundlage der IAMs. Diese sind inhärent machbar und kosteneffizient – auch wenn sie teilweise erhebliche Änderungen in der Wirtschaftsstruktur voraussetzen.

Die Forderung, mögliche Minderungspotenziale auszuschöpfen, hat zu Recht auch das niederländische oberste Gericht vor dem in dem dortigen Verfahren zu berücksichtigenden menschenrechtlichen Hintergrund der EMRK an seinen nationalen Gesetzgeber gestellt. Diese Verpflichtung besteht aus den dargelegten Gründen auch für den deutschen Gesetzgeber. Der deutsche Gesetzgeber hat bei der Definition des Schutzniveaus über das KSG nicht dafür Sorge getragen, dass ab sofort ein Pfad beschritten wird, nach dem – soweit möglich und verhältnismäßig – keine Treibhausgase mehr freigesetzt werden dürfen, und also zumindest den globalen Durchschnitt eines 1,5°C kompatiblen Reduktionspfades eingeschlagen.

Damit verfehlen die angegriffenen Rechtsvorschriften des Klimaschutzgesetzes das Untermaßverbot eklatant.

ccc) Verletzung des Untermaßverbots durch die Ermöglichung der Übertragung von Emissionszuweisungen

Das KSG übernimmt – neben der ohnehin parallelen Weitergeltung des EU Emissionshandels – den flexiblen Ansatz der europäischen Klimaschutzverordnung, der es prinzipiell zulässt, Klimaschutzverpflichtungen im Ausland zu erbringen und Emissionszuweisungen auf andere Mitgliedstaaten zu übertragen.

In diesem Sinne stellt § 3 Abs. 3 KSG klar, dass die Möglichkeit, die nationalen Klimaschutzziele teilweise im Rahmen von staatenübergreifenden Mechanismen zur Minderung von THG-Emissionen zu erreichen, unberührt bleibt. Nach § 4 Abs. 3 Satz 2 bleiben zudem die Vorgaben der Europäischen Klimaschutzverordnung im Zusammenhang mit der Über- und der Unterschreitung von Treibhausgasemissionen unberührt. Das kann auch bedeuten, dass Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedsstaaten bezogen oder an andere Mitgliedstaaten

verkauft werden. Dass der Gesetzgeber dabei offenbar primär an den Ankauf von Emissionszuweisungen gedacht hat, legt die Regelung in § 7 KSG nahe.

Auch wenn aus Kosteneffizienzgründen eine Erfüllung von Reduktionspflichten im Ausland mglw. anzustreben ist, sehen die Bf. diese Vorschriften kritisch. Sie ermöglichen eine weitere Depotenzierung der im Hinblick auf die historische Verantwortung ohnehin nicht hinreichend anspruchsvollen Reduktionsziele im Inland. Denn sie ermöglichen es der Bundesrepublik Deutschland, im Inland zu erbringende Reduktionskontingente im Ausland zu realisieren. Diese Verlagerungsmöglichkeit ist im hohen Maße geeignet, Fehlanreize zu setzen, und hierdurch das „Minimierungsgebot“, welches nach den vorstehenden Ausführungen das Untermaßverbot ausfüllt, im Inland zu schwächen. Sie verfehlt auch elementare Gerechtigkeitsprinzipien, denn es besteht das Risiko, dass Reduktionsverpflichtungen zulasten von Regionen des Erdballs verschoben werden, die in der Vergangenheit von den „Segnungen“ des CO₂-Ausstoßes nicht profitiert haben.

Nach Auffassung der Beschwerdeführer erscheint für die Bundesrepublik Deutschland ein Bedarf für die Erbringung von Klimaschutzverpflichtungen im Ausland oder den Ankauf von Emissionszuweisungen aber ausgeschlossen, wenn – wie verfassungsrechtlich geboten ist und von den Beschwerdeführern vorgeschlagen wird – konsequent zureichende Klimaschutzziele festgelegt und zureichende Reduktionspfade eingeschlagen werden, aufgrund derer gewährleistet ist, dass – soweit möglich und verhältnismäßig – keine Treibhausgase mehr freigesetzt werden dürfen. Deutschland würde dann – anders als die EU als Ganzes – seinen Anteil am notwendigen Klimaschutz erfüllen. Deshalb muss vor allem auch sichergestellt werden, dass die weitergehenden, im Inland zu erbringenden Reduktionsleistungen nicht in das EU-Ausland abgegeben werden und hierdurch im EU-Gesamtbudget untergehen. Dürften die im Inland erbrachten über die Anforderungen der VO(EU) 2018/842 v. 30 Mai 2018 hinausgehenden Reduktionsleistungen, die von dem Untermaßverbot im Sinne eines „Minimierungsgebots“ gefordert sind, im EU-Gesamtbudget aufgehen, müsste ihr Beitrag zum Schutz der Grundrechte der Beschwerdeführer als ungeeignet angesehen werden.

Deshalb begehren die Beschwerdeführer vom Bundesverfassungsgericht die Feststellung, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, innerhalb der vom Gericht zu setzenden Frist Regelungen zu schaffen, die es der Bundesrepublik Deutschland untersagen, Übertragungen von Emissionszuweisungen auf Basis von § 4 Abs. 3 KSG i.V.m. mit Art. 5 der VO(EU) 2018/842 v. 30 Mai 2018 auf europäische

Nachbarstaaten zuzulassen. Solcher Regelungen bedarf es allerdings dann nicht mehr, wenn EU-weit ein grundrechtskonformes Klimaschutzregime etabliert ist, welches sicherstellt, dass in der EU insgesamt ein Pfad beschritten wird, nach dem – soweit möglich und verhältnismäßig – keine Treibhausgase mehr freigesetzt werden dürfen.

ff) Ergebnis zu Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art 20a GG

Als Ergebnis ist danach festzuhalten, dass der Gesetzgeber durch die in § 3 Abs. 1 KSG normierte Minderungsquote von 55 % in Bezug für Treibhausgase (Zieljahr 2030) und die Fixierung der jährlichen Minderungsziele für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft und Sonstiges in § 4 Abs. 1 i.V.m. den Anlagen 1 und 2 seine ihm obliegende Schutzpflicht aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG nicht beachtet hat. Eine Minderungsquote von 55 % ist schon evident ungeeignet, den Temperaturanstieg auf 1,5° C zu begrenzen. Zum Schutz menschenwürdiger natürlicher Lebensgrundlagen in Verantwortung für zukünftige Generationen bedarf es in Ansehung der Bedrohung höchster Rechtsgüter effektiver gesetzlicher Minderungsziele und Reduktionspfade, die nach Maßgabe des hier beachtlichen Untermaßverbots geeignet sind, THG-Emissionen so gering wie unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes möglich zu halten. Würde diese Pflicht eingehalten, müsste in § 3 das Ziel nicht 55% Reduktion lauten, sondern eher 70%. Nur dann würde Deutschland „das Seine“ leisten, um die Grundrechte der Bf. wirksam zu schützen.

Deshalb ist nicht nur – wie mit dem Antrag zu 1. begehrt wird – die Feststellung begründet, das die defizitären Regelungen die Beschwerdeführer in ihrer Menschenwürdegarantie nach Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG verletzen, sondern auch die mit dem Antrag zu 2. begehrte Feststellung zu treffen, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, entsprechende Regelungen innerhalb einer vom Bundesverfassungsgericht zu setzenden Frist zu schaffen.

Schließlich bedarf es auch der mit dem Antrag zu 3. begehrten Feststellung. Die Etablierung eines Klimaschutzregimes, welches THG-Emissionen auf ein Niveau begrenzt, welches unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes so gering wie möglich ausfällt, darf nicht durch die Übertragung hierdurch bedingter Einsparungen von THG-Emissionen auf andere Mitgliedstaaten unterlaufen werden, damit die Schutzverpflichtung nicht leerläuft.

b) Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art 20a GG

Die Beschwerdeführer sind des Weiteren in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit) in Verbindung mit Art 20a GG verletzt.

Der Schutzpflichtcharakter von Art. 2 Abs. 2 GG ist, wie bereits dargelegt wurde (VII. 1. c) aa) aaa)), seit dem ersten Urteil zum Schwangerschaftsabbruch¹⁹⁰ unbestritten und durch zahlreiche Entscheidungen bestätigt worden, die insbesondere auch den Schutz vor Risiken im Umweltbereich betreffen.¹⁹¹

Wie unter II. dargelegt, muss auf Grundlage der zurzeit besten verfügbaren Wissenschaft davon ausgegangen werden, dass durch vergangene und in der Atmosphäre weiter verbleibende THG-Emissionen sowie zusätzliche weitere Emissionen schon heute potentiell irreversible Änderungen der Lebensgrundlagen induziert wurden und weiter ausgelöst werden können. Durch ein fortdauerndes Unterlassen des Gesetzgebers und den damit verbundenen Risikosteigerungen sind die Beschwerdeführer bereits heute erheblich negativ auch in ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit betroffen – u.a. weil die Untätigkeit der Gesetzgeber zu einem zu hohen Emissionsniveau geführt hat und das globale Budget trotz klarere Erkenntnisse zum Klimawandel weiter aufgebraucht wurde. Zu den zu erwartenden Folgewirkungen gehören vor allem erheblich steigende Morbiditäts- und Mortalitätsrisiken, die oben bereits näher dargelegt wurden (II.1. c) bb)). Das Risiko, durch den Klimawandel in ihrem Leben und in ihrer Gesundheit beeinträchtigt zu werden (durch Unwetterkatastrophen, Hitzewellen, Allergene, Asthma, neuartige Krankheiten), betrifft die Beschwerdeführer schon in ihrer Lebenszeit.

Ohne einen regulativen Ansatz, der sich einem Reduktionspfad verschreibt, welcher THG-Emissionen auf ein Minimum reduziert, droht zudem schon heute, dass ein Eintreten sogenannter *tipping points* nicht mehr verhindert werden kann. Damit verbundene Veränderungen der Umwelt können in Form von Umweltkatastrophen unbekanntem Ausmaßes lebensbedrohlichen Charakter nicht

¹⁹⁰ BVerfGE 39, 1, 42 ff; siehe auch BVerfGE 88, 87, 363 – Schwangerschaftsabbruch II.

¹⁹¹ BVerfGE 49, 89 – Kalkar I; BVerfGE 53, 30 – Mühlheim-Kärlich; BVerfGE 56, 54 – Fluglärm; BVerfGE 77, 170 – Lagerung chemischer Waffen; BVerfGE 77, 381 – Gorleben; BVerfGE 79, 174 – Straßenverkehrslärm; BVerfG NJW 1996, 651 – Ozon; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 02. Juli 2018 – 1 BvR 612/12 –, juris, Rn. 41 = NVwZ 2018, 1555 – Fluglärm.

nur für die Beschwerdeführer, sondern auch für die Menschheit insgesamt gewinnen. Das ist prinzipiell unstrittig – fraglich ist nur, wann die Kippunkte erreicht werden.

Die hier geltend gemachte Grundrechtsverletzung durch gesetzgeberisches Unterlassen kann nicht entgegengehalten werden, dass Gesundheitsbeeinträchtigungen (im Sinne eines Schadenseintritts) schon heute vorliegen müssen, um Handlungspflichten des Gesetzgebers auszulösen. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass Schutzpflichten bereits im Vorfeld von Schadenseintritten beachtlich sind. Geht es um Risiken mit erheblichem Schadenspotential, was bei der Klimakrise zweifellos zu bejahen ist, genügen bloße Grundrechtsgefährdungen, um die Schutzpflicht zu aktivieren.¹⁹² Dies hat im Hinblick auf den Klimaschutz auch das VG Berlin im Grundsatz bestätigt (Anlage Bf. 16). Auch die Schutzpflicht nach Art. 2 Abs. 1 Satz 1 GG ist unter Einbeziehung von Art. 20a GG zukunftsgerichtet zu verstehen. Die diesbezüglichen Ausführungen zur Menschenwürdegarantie (unter VII 3. a) cc) – ee)) können hier deshalb entsprechend herangezogen werden. Die Schutzpflicht erst zu aktivieren, wenn bereits irreversible Schadensketten in Gang gesetzt sind, wäre für eine Schadensverhütung schlichtweg sinnlos.

Art. 2 Abs.2 GG i.V.m. Art. 20a GG entfaltet in diesem Sinne insbesondere auch dann Schutzwirkungen, wenn die Beherrschbarkeit zukünftiger Gefahren infrage steht.¹⁹³ Ob es überhaupt noch möglich ist, die Folgen der Klimakrise zu beherrschen, erscheint, wie dargelegt wurde, bereits heute durchaus fraglich. Verfassungsrechtliche Schutzpflichten gebieten es deshalb kategorisch, rechtliche Regelungen schon heute so auszugestalten, dass die Gefahr von Grundrechtsverletzungen eingedämmt bleibt.¹⁹⁴ Es gilt insoweit auch hier der Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge¹⁹⁵, dem nicht nur die verfas-

¹⁹² BVerfGE 49, 89, 141 – Kalkar I.

¹⁹³ BVerfGE 77, 170, 223 – Lagerung chemischer Waffen.

¹⁹⁴ Ebenda, S. 142.

¹⁹⁵ Ebenda, S. 139; BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 1979 – 1 BvR 385/77 –, BVerfGE 53, 30-96, Rn. 55 – Mühlheim-Kärlich; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 12. November 2008 – 1 BvR 2456/06 –, Rn. 27, juris.

sungsgerichtliche Rechtsprechung im Zusammenhang mit technologischen Risiken mit erheblichen Schadenspotential unter Bezug auf Art. 2 Abs. 2 GG Verfassungsrang zumisst.¹⁹⁶

Wie bereits dargelegt wurde (VII. 1. c) aa) ccc)), wird der Schutzbedarf auch nicht dadurch relativiert, dass zugleich eine Vielzahl anderer Personen oder sogar die Bevölkerung allgemein gleichermaßen betroffen ist¹⁹⁷. Allein der Umstand, dass eine sehr große Zahl von Personen von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen ist, schließt eine individuelle Betroffenheit keinesfalls aus.¹⁹⁸ Es wäre absurd, Grundrechtsschutz gerade in solchen Fällen zu versagen, bei denen eine besonders große Anzahl von Menschen betroffen ist.¹⁹⁹

Bezüglich der Erfüllung der den Gesetzgeber danach treffenden Schutzpflicht ist bereits dargelegt worden, dass das Untermaßverbot zu beachten ist. Erforderlich ist danach ein – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessener Schutz, der als solcher wirksam ist.²⁰⁰ Danach hat sich der Gestaltungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers dahingehend verengt, dass alle möglichen und verhältnismäßigen Minderungspotenziale auszuschöpfen sind, um eine Verschärfung der Klimakrise zu vermeiden und die möglichen Folgen des Klimawandels für die Beschwerdeführer so gering wie möglich zu halten. Insoweit kann auf die Ausführungen unter VII. 3. a) ee) verwiesen werden.

Dieser Schutzpflicht kann auch nicht entgegen gehalten werden, dass Deutschland allein das Problem nicht lösen kann. Die Schutzpflicht gilt insoweit jeder Staat das Seine, seinen Anteil leisten muss. Wie oben mit Hilfe der Grafik dargelegt, tut Deutschland nicht einmal das globale Minimum, geschweige denn setzt es einen besonders fortschrittlichen oder seine historische Verantwortung

¹⁹⁶ Z.B. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 – 7 C 1/11 –, BVerwGE 142, 159-179, Rn. 25 – Zwischenlager Unterweser.

¹⁹⁷ Ähnlich etwa auch BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 – 7 C 39/07 –, BVerwGE 131, 129-147, Rn. 23, für die atomrechtliche Schadensvorsorge.

¹⁹⁸ VG Berlin, Anlage Bf. 16, Umdruck. S. 21.

¹⁹⁹ Ebenso *Hoffmann-Riem/Rubbert*, Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit, 1984, S. 41.

²⁰⁰ BVerfGE 88, 203, 254 – Schwangerschaftsabbruch II.

für die Nutzung des globalen Kohlenstoffbudgets angemessenen Reduktionspfad um. Die Bf. verweisen auf die überzeugenden Ausführungen der Gerichte im Fall Urgenda, oben VI.

c) Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 GG

Die Beschwerdeführer zu 2-9 werden durch die beanstandeten Vorschriften des Bundesklimaschutzgesetzes sowie durch das beanstandete gesetzgeberische Unterlassen auch in ihren Grundrechten aus Art. 12 GG und Art. 14 GG verletzt.

aa) Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG

Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistet die freie Berufswahl sowie die Berufsausübung. Als deutsche Staatsangehörige können sich alle Beschwerdeführer auf das Grundrecht berufen. Altersgrenzen sind dem Schutzbereich nicht immanent.²⁰¹ Geschützt ist jede Tätigkeit, die der Schaffung und Erhaltung einer Existenzgrundlage dient.²⁰²

Dass auch in Bezug auf die Gewährleistung der Berufsfreiheit den Staat Schutzpflichten treffen können, ist prinzipiell unbestritten.²⁰³ In Ansatz zu bringen ist hier auch die bereits erwähnte Janusköpfigkeit (VII. 1. b bb)), die in der Fixierung völlig unzureichender Klimaschutzziele und unzureichender sektorspezifischer Reduzierungspfade zu sehen ist. Hierdurch ermöglicht das Gesetz zulasten der Beschwerdeführer die Emission deutlich überhöhter Treibhausgasemengen durch Dritte, die geeignet sind, die grundrechtsgeschützte Berufsausübungsfreiheit der Beschwerdeführer schon heute und zukünftig erheblich zu beeinträchtigen. Wenn das KSG Treibhausgasemittenten durch das Unterlassen konsequenter Vorgaben Spielräume eröffnet, die geeignet sind, grundrechtlich geschützte Bereiche der Beschwerdeführer zu beeinträchtigen, rückt dies das gerügte Unterlassen bereits in die Nähe eines Eingriffs, auch wenn es insoweit an einer berufsregelnden Tendenz fehlt.²⁰⁴ Jedenfalls trägt die Bundesrepublik Deutschland erhebliche Mitverantwortung für ein Geschehen, welches geeignet ist, die

²⁰¹ von Münch/Kunig-Kämmerer, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 12 Rn. 11.

²⁰² Ebenda, Rn. 19.

²⁰³ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. November 2018 – 1 BvR 1572/17 –, Rn. 16, juris, bezugnehmend auf BVerfGE 59, 231, 262; 84, 133, 146 f.; 92, 140, 150; 97, 169, 175; 128, 157, 176 f.).

²⁰⁴ BVerfGE 95, 267, 302.

Grundrechtssphäre der Beschwerdeführer erheblich zu beeinträchtigen, denn es ist zu erwarten, dass die durch das Bundesklimaschutzgesetz zugelassenen Emissionsmengen auch durch entsprechende Genehmigungsentscheidungen ausgeschöpft werden.

Die Beschwerdeführer zu 2) – 8) sind, wie dargelegt wurde (V.), Landwirte oder befinden sich in der Ausbildung zum Landwirt, um zukünftig die Betriebe ihrer Eltern zu übernehmen, oder streben dies grundsätzlich weiter an. Soweit sie noch nicht selbst Betriebsinhaber sind, arbeiten sie in ihren elterlichen Betrieben mit und sind in diesem Sinne bereits „Mitbesitzer“ der elterlichen Betriebe. Mit dem Ergreifen einer Ausbildung und der Mitarbeit im elterlichen Betrieb, gehen sie schon heute einer Tätigkeit nach, die der Schaffung und Erhaltung ihrer Existenzgrundlage zu dienen bestimmt ist. Sie können sich deshalb schon heute auf den grundrechtlichen Schutz berufen. Dies gilt im Hinblick auf den elterlichen Betrieb des Bf. zu 9) gleichermaßen, auch wenn es sich um Hotelgewerbe und Restaurant handelt.

Wie bereits ausgeführt wurde, sind schon heute die Betriebe der Bf. 2-9 aufgrund klimabedingter Ereignisse in ihrer Bewirtschaftung erheblich beeinträchtigt. Es ist klar erkennbar, dass klimainduzierte Erschwernisse geeignet sind, die Berufsausübung der Beschwerdeführer empfindlich zu beeinträchtigen. Soweit Betriebe auf überflutungsgefährdeten Inseln belegen sind, kann es sogar dazu kommen, dass die heutige Berufswahlentscheidung der Beschwerdeführer, den elterlichen Betrieb übernehmen zu wollen, im Ergebnis nachträglich völlig entwertet wird. Auch das lässt sich als Begründung dafür anführen, dass die Beschwerdeführer durch die unzureichenden Regelungen in dem KSG auch in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG beeinträchtigt sein können.

Bekanntlich ist die ursprüngliche Trennschärfe der Drei-Stufen-Dogmatik in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zunehmend durch die Postulierung eines einheitlichen Grundrechts der Berufsfreiheit in eine stufenspezifische Verhältnismäßigkeitsprüfung überführt worden.²⁰⁵ Faktische Beeinträchtigungen der Berufsausübungsfreiheit, die in ihrer Intensität einer Berufswahlregelung gleichkommen, sind deshalb einer stringenten Prüfung zu unterziehen.²⁰⁶

²⁰⁵ So *Mann*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 12 Rn. 137, 138.

²⁰⁶ Etwa BVerfGE 30, 292 (311); 30, 336 (351); 44, 103 (104); 50, 290 (365); vgl. auch BVerfGE 86, 28 (38 f.); 99, 202 (211).

Es ist deshalb hier in Rechnung zu stellen, dass wegen eines möglichen Zwangs, aufgrund klimabedingter Schädigungen den Betrieb aufgeben zu müssen, ein stringenter Prüfungsmaßstab in Ansatz zu bringen ist.

Der Beschwerdeführer zu 6.) ist selbst Miteigentümer eines landwirtschaftlichen Betriebes in Brandenburg (Spreewald) der – wie ausgeführt wurde – schon heute sowohl im Hinblick auf die Landwirtschaft als auch die Forstwirtschaft von den Folgen des Klimawandels erheblich betroffen ist. Der Beschwerdeführer musste bereits aufgrund unzureichender gesetzlicher Maßnahmen zum Klimaschutz Schäden hinnehmen und muss mit solchen u.a. aufgrund der unzureichenden Regelungen im KSG in Zukunft noch deutlich verstärkt rechnen.

Mit der Implementierung eines völlig unzureichenden Klimaschutzniveaus, welches nicht geeignet ist, THG-Emissionen auf ein Minimum zu reduzieren, sind weitere Schäden geradezu vorprogrammiert. Sie werden sich als erhebliche Betriebserschwerungen auswirken, bis hin zu einem möglichen Zwang, den Betrieb aufgeben zu müssen.

Die Beschwerdeführer zu 2) – 9) sind deshalb auch in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt.

bb) Verletzung von Art. 14 GG

Diese durch Treibhausgas-Emittenten induzierten Einwirkungen auf das Grundeigentum und die landwirtschaftlichen Betriebe der Beschwerdeführer von 2) – 9) berühren auch den Eigentumsfreiheitsbereich. Es ist anerkannt, dass auch aus der Eigentumsgarantie, wie schon aus der Berufsfreiheit, staatliche Schutzpflichten resultieren.²⁰⁷

Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum ist nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet.²⁰⁸ Eigentum soll als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein.²⁰⁹ Dabei genießt es einen besonders

²⁰⁷ Vgl. BVerfGE 114, 1 (37 ff., 56 ff.); 73 (89 ff.); BVerfG NJW 2006, 1783 ff.; NJW 1998, 3264 ff.; NJW 1983, 2931 ff; Maunz/Dürig/Papier/Shirvani, 88. EL August 2019, GG Art. 14 Rn. 134.

²⁰⁸ std. Rspr. vgl. BVerfGE 31, 229, 240; 100, 226, 241; 143, 246, 323 Rn. 216.

²⁰⁹ vgl. BVerfGE 100, 226, 241.

ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht.²¹⁰

Es ist unstrittig, dass der so beschriebene Eigentumsfreiheitsbereich auch durch „faktische, influenzierende und indirekte Einwirkungen auf die Nutzung, Verfügung oder Verwertung von Eigentumspositionen beeinträchtigt“²¹¹ werden kann, wenn hierdurch die Privatnützigkeit in Frage gestellt wird. Es liegt deshalb auch nicht fern, Dritteinwirkungen in Form von vermeidbaren THG-Emissionen, die vom Staat durch die Verankerung unzureichender Klimaschutzziele mitzuverantworten sind, als Eigentumsbeeinträchtigungen anzusehen. Die Dritten eröffneten Handlungsspielräume sowie die damit verbundenen Grundrechtsbeeinträchtigungen sind dem Staat zurechenbar.

Wie bereits früher angemerkt wurde, ist diese Situation zwar nicht mit der einer Nachbarklage identisch, bei der Art. 14 GG anerkanntermaßen Schutz bietet.²¹² Es ist jedoch geboten, auch bei der hier gegebenen Sachlage eine grundrechtliche Kontrolle mittels der staatlichen Schutzpflichten zu aktivieren²¹³, weil Grundrechtsbeeinträchtigungen, die den Gewährleistungsbereich von Art. 14 GG betreffen, auch von Handlungsspielräumen ausgehen können, die der Gesetzgeber Dritten eröffnet und die diese vorhersehbar zulasten Grundrechtsbetroffener ausschöpfen werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Waldschaden-Entscheidung prinzipiell die Möglichkeit angedeutet, dass Art. 14 Abs. 1 GG aufgrund einer bestehenden Schutzpflicht auch durch gesetzgeberisches Unterlassen verletzt sein kann. Es hat allerdings in der Waldschaden-Entscheidung wegen bestehender Erkenntnislücken dem Gesetzgeber noch einen angemessenen Erfahrungs- und Anpassungsspielraum in Bezug auf die Anerkennung einer möglichen Schutzpflichtverletzung zugebilligt.²¹⁴ Daran ist hier nicht anzuknüpfen. Welche Klimaschutzziele anzustreben sind, um mögliche katastrophale Folgen des Klimawandels abzuwehren, ist letztlich wissenschaftlich nicht umstritten. Es kann, wie

²¹⁰ vgl. BVerfGE 50, 290, 340; 143, 246, 323 Rn. 216.

²¹¹ So *Wendt*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 14, Rn. 52.

²¹² BVerwGE 32, 173 (178 f.); 50, 282 (286 ff.).

²¹³ ähnlich *Epping*, Grundrechte, 8. Aufl., 2019, Rn. 394.

²¹⁴ Nichtannahmebeschluss vom 26.05.1998, – 1 BvR 188/88 –, Rn. 16, juris, Rn. 23 ff, NJW 1998, 3264 ff.

dargelegt wurde, auch kein ernsthafter Zweifel daran bestehen, dass das Klimaschutzgesetz, wie bereits ausgeführt wurde, das geforderte Schutzniveau verfehlt. Das Bundesverfassungsgericht ist deshalb bei der hier gegebenen Sachlage nicht daran gehindert, auch eine Schutzpflichtverletzung in Bezug auf Art. 14 Abs. 1 GG festzustellen.

Besonders gefährdet von einem Klimawandel sind die landwirtschaftlichen Betriebe. Durch Extremwetterereignisse, Überflutungen, Dürreperioden etc. sind landwirtschaftliche Betriebe, z.B. in Form von Ernteaussfällen oder Ertragsausfällen in der Milchviehhaltung etc. den Folgen des Klimawandels besonders ausgesetzt. Allerdings ist unklar, wie weit bei Betrieben ein möglicher Eigentumschutz reicht. In Bezug auf das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (hier: landwirtschaftliche Betriebe) hat das BVerfG regelmäßig offengelassen, ob das im Zivilrecht anerkannte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb Eigentumschutz nach Art. 14 Abs. 1 GG) genießt.²¹⁵

Der gewährleistete Schutz des Betriebs umfasst aber zumindest den Schutz, den seine wirtschaftliche Grundlage genießt, und erfasst den konkreten Bestand an Rechten und Gütern.²¹⁶ Geschützt ist das Recht auf Fortsetzung des Betriebs im bisherigen Umfang nach den schon getroffenen betrieblichen Maßnahmen, losgelöst von lediglich künftigen Verdienstmöglichkeiten oder Chancen.²¹⁷ Die Fortsetzung der Betriebe erscheint jedoch aufgrund der erheblichen Risiken, die aus dem Klimawandel resultieren, in hohem Maße gefährdet.

Auch die Beschwerdeführer zu 2) – 5) sowie 7) bis 9) können sich auf die Eigentumsgarantie berufen. Sie bereiten sich schon heute durch Absolvierung entsprechender Ausbildungen sowie durch Mitarbeit in dem Betrieb ihrer Eltern auf die Übernahme des Betriebs vor. Sie sind deshalb bereits als Mitbesitzer (und über Hofnachfolge oder Erbe als Anwärter) des Betriebes anzusehen. Als Besitzer des Betriebes können Sie sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf Art. 14 GG²¹⁸ berufen.

²¹⁵ Etwa BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, BVerfGE 143, 246-396, Rn. 240 – Atomausstieg.

²¹⁶ *Wendt*, in *Sachs*, GG, 8. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 47.

²¹⁷ *Jarass*, *Jarass/Pieroth*, 15. Aufl., 2018, Art. 14, Rn. 26.

²¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 26. Mai 1993 – 1 BvR 208/93 –, BVerfGE 89, 1-14.

Soweit die Beschwerdeführer zu 2) – 5) und 9) ihren Lebensmittelpunkt auf überflutungsgefährdeten Inseln haben, können sie auch geltend machen, durch den möglichen Verlust ihrer Heimat aufgrund fortschreitend überhöhter THG Emissionen in ihrem Grundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG verletzt zu sein. Nach dem Garzweiler II-Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird ein gewisser Schutz des gewachsenen sozialen Umfelds, der unter dem Begriff der "Heimat" z.T. in Art. 11 GG verortet wird, im Ergebnis durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet. Dabei wiegt der Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG umso schwerer, je umfassender und für die Freiheitsentfaltung gravierender die mit dem Entzug von Wohneigentum verbundene Beeinträchtigung oder gar Vernichtung des Wohnumfelds ist.²¹⁹

Die Erbenstellung in einem landwirtschaftlichen Familienbetrieb entfaltet nach Auffassung der Beschwerdeführer grundrechtsrelevante Vorwirkung nach Art einer Anwartschaft, die ebenfalls nach Art. 14 Absatz 1 GG geschützt ist. Zwischen dem Eigentum und Erbrecht besteht unter Geltung des Grundgesetzes ein innerer Zusammenhang.²²⁰ Eine „Entwertung“ des Erbes, die auf der möglichen Verletzung einer Schutzpflicht beruht, kann nach Auffassung der Beschwerdeführer nicht auf einer zulässigen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Erbrechts beruhen und deshalb schon vor Eintritt des Erbfalls als unzulässige Ingerenz in das durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Erbrecht angesehen werden. Das Verwandtenerbrecht als Strukturmerkmal der deutschen Erbrechtsordnung fällt in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG.²²¹

Die Beschwerdeführer zu 2) bis 9) sind danach auch in ihrem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG verletzt.

4. Gesamtergebnis

Die zulässige (VII. 1.) und annahmefähige (VII 2.) Verfassungsbeschwerde ist nach allem begründet (VII 3.).

²¹⁹ BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2013 – 1 BvR 3139/08 –, BVerfGE 134, 242-357, Rn. 265.

²²⁰ So *Wendt*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, GG Art. 14 Rn. 193.

²²¹ von Münch/Kunig-Bryde, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 14, Rn. 45.

Mit den angegriffenen Vorschriften des Klimaschutzgesetzes genügt der Gesetzgeber den ihn treffenden Schutzpflichten nicht. Die in § 3 Abs. 1 KSG normierte Minderungsquote von 55 % für Treibhausgase (Zieljahr 2030) und die Fixierung der jährlichen Minderungsziele für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft und Sonstiges in § 4 Abs. 1 i.V.m. den Anlagen 1 und 2 sind evident ungeeignet, den Beschwerdeführern in Bezug auf die gerügten Grundrechte den grundrechtlich gebotenen Schutz zu vermitteln und verstoßen gegen das Untermaßverbot.

Verletzt werden hierdurch alle Beschwerdeführer in ihren Grundrechten

- aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG auf Gewährleistung menschenwürdiger natürlicher Lebensgrundlagen,
- aus Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 20a GG auf Gewährleistung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit

sowie zusätzlich die Beschwerdeführer Nr. 2) – 9)

- in ihrer Berufsfreiheit nach Art 12. GG sowie ihrer Eigentumsfreiheit nach Art 14 GG.

Zugleich rügen sie die Verletzung dieser Grundrechte i.V.m. Art 20 Abs. 3 GG im Hinblick auf Art. 2 und 8 der EMRK.

Der Gesetzgeber ist deshalb verpflichtet, innerhalb einer vom Bundesverfassungsgericht zu setzenden Frist durch eine gesetzliche Neuregelung der Minderungsquoten dafür Sorge zu tragen, dass THG-Emissionen in der Bundesrepublik Deutschland auf Grundlage nachvollziehbarer Prognosen und unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips so gering wie möglich gehalten werden.

Zudem hat der Bundesgesetzgeber innerhalb der vom Bundesverfassungsgericht zu setzenden Frist Regelungen zu schaffen, die es der Bundesrepublik Deutschland untersagen, Übertragungen von Emissionszuweisungen auf Basis von § 4 Abs. 3 KSG i.V.m. mit Art. 5 der VO(EU) 2018/842 v. 30 Mai 2018 auf europäische Nachbarstaaten zuzulassen, solange das EU-Klimaschutzrecht kein grundrechtsadäquates Schutzniveau aufweist.

Die Beschwerdeführer haben deshalb Anspruch auf die begehrten Feststellungen.

Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen

Rechtsanwalt
Dr. Ulrich Wollenteit