

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Per Kurier
Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

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

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

www.geulenklinger.com

24. Oktober 2023

Verfassungsbeschwerde

des jungen Erwachsenen [REDACTED]
[REDACTED]

- Beschwerdeführer zu 1) -

der Minderjährigen [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

- Beschwerdeführerin zu 2) -

Verfahrensbevollmächtigte:

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

wegen

Verletzung des Gebots der intertemporalen Freiheitssicherung durch das am 4. Oktober 2023 nach § 9 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) beschlossene Klimaschutzprogramm der Bundesregierung.

Namens und in Vollmacht der Beschwerdeführenden erheben wir

Verfassungsbeschwerde.

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

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

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

A.	Gegenstand der Verfassungsbeschwerde.....	4
1.	Gigantische Zielverfehlung des Klimaschutzprogramms 2023	8
2.	Intertemporale Freiheitssicherung bedingt effektives Klimaschutzprogramm	12
3.	Klimaschutzprogramm verletzt Gebot intertemporaler Freiheitssicherung.....	14
a.	Klimaschutzprogramm führt zu Beschneidung von Freiheit unter ungünstigeren Bedingungen.....	15
b.	Kein entwicklungsfördernder Planungshorizont.....	17
4.	Politischer Umgang mit dem Klimaschutzgesetz.....	20
B.	Sachverhalt.....	23
I.	Zweck des Klimaschutzprogramms	23
II.	Intertemporale Freiheit und Klimabeschluss vom 21. März 2021	24
III.	KSG-Novelle 2021.....	27
IV.	Umsetzung des KSG: Fortgesetzter Rechtsbruch	28
V.	Klimaschutzprogramm vom 4. Oktober 2023	30
VI.	KSG-Novelle 2023.....	31
VII.	Kurs des Klimaschutzprogramms führt zu drastischer Überschreitung maßgeblicher CO ₂ -Budgets.....	33
VIII.	Zusammenfassung.....	36
C.	Rechtliche Würdigung.....	38
I.	Zulässigkeit	38

1. Beschwerdefähigkeit.....	38
2. Beschwerdegegenstand	38
3. Beschwerdebefugnis	38
a. Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung.....	39
aa. Schutzbereich	40
bb. Mögliche eingriffsähnliche Vorwirkung auf den Schutzbereich	40
(1) Eingriffsähnliche Vorwirkung durch Art. 20a GG rechtlich vermittelt .	40
(2) Klimaschutzprogramm führt zu schnellerem Verbrauch des CO ₂ -	
Budgets als vorgesehen.....	42
(3) Eingriffsähnliche Vorwirkung auch durch KSG-Minderungspfad	
vermittelt	43
(4) Zwischenergebnis zur eingriffsähnlichen Vorwirkung	45
cc. Keine Rechtfertigung der eingriffsähnlichen Vorwirkung.....	45
(1) Mögliche Unverhältnismäßigkeit der eingriffsähnlichen Vorwirkung..	45
(2) Möglicher Verstoß gegen sonstiges objektives Verfassungsrecht	47
dd. Zwischenergebnis zur Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung	48
b. Betroffenheit.....	48
aa. Selbstbetroffenheit.....	48
bb. Gegenwärtige Betroffenheit	48
(1) Keine rechtzeitige Nachsteuerung <i>de lege lata</i>	49
(2) Keine rechtzeitige Nachsteuerung <i>de lege ferenda</i>	52
(3) Zwischenergebnis	54
cc. Unmittelbare Betroffenheit	54
4. Frist	56
5. Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde	56
a. Kein zulässiger Rechtsweg	57
b. Vorsorglich: Zulässigkeit trotz fehlender Rechtswegerschöpfung	59
aa. Allgemeine Bedeutung der Verfassungsbeschwerde	59
bb. Schwerer Nachteil bei Verweisung auf den Rechtsweg.....	60

cc. Keine Gebotenheit fachgerichtlichen Rechtsschutzes	62
6. Zwischenergebnis	62
II. Begründetheit	63
1. Eingriffsähnliche Vorwirkung auf die geschützte Freiheit	63
a. Schutzbereich	63
b. Eingriff	63
c. Zwischenergebnis	66
2. Keine Rechtfertigung des Eingriffs	66
a. Verstoß gegen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	66
(1) Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms nicht prognostisch ermittelbar	69
(2) Viele Maßnahmen mit <i>Nullprognose</i>	70
(3) Unbestimmter zeitlicher Horizont	74
(4) Ökonomische und ordnungspolitische Instrumente weitgehend ausgespart	75
b. Unbegründete Zielerreichungslücke verstößt gegen Willkürverbot und Rechtsstaatsprinzip	76
c. Verstoß gegen Wesentlichkeitsgrundsatz	79
3. Ergebnis zur Begründetheit	80
D. Antrag	81

A. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde

Diese Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen das Klimaschutzprogramm, das die Bundesregierung am 4. Oktober 2023 beschlossen hat.

Dieses wird als

Anlage VB 2

überreicht.

Das für Klimaschutz zuständige Bundesministerium hat dazu am 4. Oktober 2023 eine Erläuterung veröffentlicht, die wir als

Anlage VB 3

beifügen.

Das Klimaschutzprogramm soll nach § 9 Abs. 1 Satz 2, 3 KSG (aktueller Fassung) die Erreichung der Klimaschutzziele sicherstellen, d.h. die Einhaltung der in § 4 KSG nach Sektoren und Jahren differenzierten Emissionsmengen gewährleisten.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht bedeutet dies, dass das Klimaschutzprogramm sicherstellen muss, dass der zur Wahrung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung festgelegte Emissionsminderungspfad kein bloßes Zahlenwerk bleibt, sondern seine grundrechtsschützende Wirkung *tatsächlich* entfaltet.

Mit anderen Worten: Ohne effektives Klimaschutzprogramm kein wirksamer intertemporaler Freiheitsschutz.

Nur mit einem inhaltlich ausreichenden Klimaschutzprogramm kann die intertemporale Freiheit wirksam gewährleistet werden.

Mit Beschluss des neuen Klimaschutzprogramms hatte die Bundesregierung die Chance, die intertemporale Freiheit zu sichern, indem man die deutsche Klimapolitik am Emissionsminderungspfad des KSG ausrichtet.

Diese Chance wurde vertan.

Die bis 2030 bestehende Klimaschutzlücke ist mit über 200 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten, wahrscheinlich sogar bis zu 331 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten, so groß, dass sie in der nächsten Legislaturperiode nur noch dann aufzuholen ist, wenn die nächste Bundesregierung und der nächste Bundestag zu erheblichen Eingriffen in die Freiheitsrechte greifen.

Um eine Vorstellung davon zu bekommen, wie enorm groß diese Klimaschutzlücke ist, die das Klimaschutzprogramm bis zum Jahr 2030 lässt, muss man sich nur vergegenwärtigen, dass die Summe aller im Verkehrssektor zugelassenen Emissionen in den

Jahren 2028, 2029 und 2030 bei 286 Millionen Tonnen und damit wahrscheinlich kleiner ist als die jetzt gelassene Lücke in den bis 2030 zu erbringenden Emissionsreduzierungen.

Ebenso plastisch wird das Emissionsminderungsdefizit des Klimaschutzprogramms, wenn man sich vor Augen führt, dass die Summe aller in Deutschland im Gesamtjahr 2030 vorgesehenen CO₂-Äquivalente bei 438 Millionen Tonnen und damit nicht weit entfernt vom Defizit des Klimaschutzprogramms (deutlich über 200 Millionen t CO₂-Äquivalente, wahrscheinlich aber bis zu 331 Millionen t CO₂-Äquivalente) liegt.

Der durch das Klimaschutzprogramm bis 2030 angehäufte Reduktionsrückstand entspricht außerdem in etwa den Treibhausgasemissionen, die das KSG für die Zeit nach 2040 bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität (2045) implizit vorsieht.¹ Entscheidet sich die Bundesregierung (gesetzeswidrig) diese gewaltige Emissionslücke nicht rechtzeitig, sondern erst spätestmöglich zu schließen, müsste also bereits um das Jahr 2040 Treibhausgasneutralität in Deutschland erreicht werden – etwa ein halbes Jahrzehnt früher als es das KSG derzeit vorsieht.

Die Bundesregierung hat sich somit mit dem nun beschlossenen, völlig unzulänglichen Klimaschutzprogramm in eine Situation gebracht, aus der es nur einen verfassungskonformen Ausweg gibt: Sie muss schleunigst eine Fortschreibung des Klimaschutzprogramms beschließen, mit der auf einer konsistenten Datengrundlage hinreichend konkrete Maßnahmen formuliert werden, mit denen der gesetzliche Emissionsminderungspfad gewahrt wird.

Alle anderen Handlungsmöglichkeiten sind verfassungswidrig.

Respektiert die Bundesregierung die im KSG festgelegten Emissionsmengen (erstmalig) erst beim nächsten Klimaschutzprogramm – das nach aktueller Rechtslage voraussichtlich erst 2029 und nach beabsichtigt novellierter Rechtslage erst mit Wirksamkeit ab 2027 vorliegt –, muss sie zu deren Einhaltung neben den in diesen Jahren ehemals immer härter werdenden Emissionsminderungspflichten zu drastischen weiteren

¹ Zwar sieht das KSG für den Zeitraum nach 2040 noch keine jährlichen Treibhausgasemissionen vor. Im Jahr 2040 ist aber nach Anlage 3 zu § 4 KSG eine Menge von 150 Mio. t CO₂-Äquivalenten zugelassen (entspricht 88% Minderung gegenüber dem Treibhausgasausstoß des Jahres 1990). Unterstellt man hiervon ausgehend eine lineare Reduktion bis zur Treibhausgasneutralität im Jahr 2045, sind in den Jahren 2041-2044 insgesamt 120, 90, 60 bzw. 30 Mio. t CO₂-Äquivalente zugelassen. Dies entspricht einer Gesamtmenge von 300 Mio. t CO₂-Äquivalenten im Zeitraum 2041-45 bzw. 450 Mio. t CO₂-Äquivalenten im Zeitraum 2040-2045.

Reduktionsmaßnahmen greifen, mit denen innerhalb weniger Jahren die aufgelaufene Emissionslücke von 200-331 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten geschlossen werden kann. Dies ginge absehbar mit aus heutiger Sicht hoch wahrscheinlich unzumutbaren Freiheitsbeschränkungen einher, sodass ein solches Vorgehen die Beschwerdeführenden in ihrem verfassungsrechtlichen Anspruch auf intertemporale Freiheitssicherung verletzen würde. Der Emissionsminderungspfad des KSG – konkretisiert in den Jahresemissionsmengen der Anlage 2 und den jährlichen Minderungszielen der Anlage 3 – ist in seiner vorliegenden Form freiheitssichernd abgestimmt – wird dieser Pfad gesetzeswidrig grob verlassen, in dem erhebliche Emissionsminderungsberge in die Zukunft verschoben werden, indiziert dies zukünftige unzumutbare Freiheitsbeschränkungen.

Die Alternative wäre, dass sich eine zukünftige Bundesregierung dafür entscheidet, harte Reduktionsmaßnahmen am Ende der Dekade nicht vorzunehmen, weil man sich an die gesetzlichen Vorgaben des KSG nicht gebunden fühlt (die sog. „Ist-uns-doch-egal“-Alternative). Hiermit aber würde der entwicklungsfördernde Planungshorizont des KSG komplett entwertet, der zur grundrechtsschonenden Bewältigung der möglicherweise sehr hohen Reduktionslasten nach 2030 verfassungsrechtlich notwendig ist. Auch hierin läge daher ein Verstoß gegen das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung. Zudem würden die drohenden Beschränkungen grundrechtlicher Freiheit dadurch lediglich noch weiter in die Zukunft verschoben, mit der Folge, dass die Kluft zwischen tatsächlich zugelassenen Emissionen und dem Emissionsminderungspfad des KSG noch größer wird und umso härtere Reduktionsmaßnahmen zur Schließung dieser Kluft erforderlich werden.

Die Bundesregierung muss daher unverzüglich mit einer Nachbesserung des nun beschlossenen Klimaschutzprogramms auf den Emissionsminderungspfad des KSG einschwenken, der vom Gesetzgeber zur Konkretisierung der nach Art. 20a GG zulässigen Emissionsmengen und zur grundrechtsschonenden Verteilung dieser Emissionsmengen über die Zeit geschaffen wurde.

Da das nächste Klimaschutzprogramm nach aktueller Rechtslage erst im Jahr 2029 vorzulegen ist² und selbst unter Zugrundelegung eines derzeit dem Deutschen Bundestags

² Dies ergibt sich aus § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG, der die Aufstellung erst nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans verlangt. Der Klimaschutzplan als deutsche Langfriststrategie ist aber nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 VO (EU) 2018/1999, sog. EU-Governance-Verordnung, erst zum 1. Januar 2029 wieder vorzulegen. Die in Art. 15 Abs. 1 Satz 2 vorgesehene Aktualisierung nach 5 Jahren ist eine Soll-Vorschrift, von der „erforderlichenfalls“ Gebrauch gemacht werden „sollte“. Da die Langfriststrategie, der Klimaschutzplan, auf

vorliegenden Novellierungsentwurfs zum KSG nicht vor Ende 2026 vorgelegt werden muss, so dass die zusätzlich zu beschließenden Maßnahmen frühestens ab 2027 wirken können, muss die Bundesregierung jetzt mit dieser Verfassungsbeschwerde zu einer unverzüglichen Nachbesserung des Klimaschutzprogramms bewegt werden.

1. Gigantische Zielverfehlung des Klimaschutzprogramms 2023

Das Klimaschutzprogramm verfehlt die gesetzlichen Ziele und den darin konkretisierten freiheitssichernden Emissionsminderungspfad enorm.

Dies wird im Klimaschutzprogramm eingeräumt. Zur Erreichung der gesetzlichen Ziele, heißt es dort, werden

„weitere Anstrengungen aus heutiger Sicht mit hoher Wahrscheinlichkeit notwendig“ (Klimaschutzprogramm, Anlage VB 2, S. 4).

Welche Anstrengungen aus heutiger Sicht mit hoher Wahrscheinlichkeit notwendig werden und warum diese notwendigen Maßnahmen nicht bereits heute – wie von § 9 Abs. 1 KSG gefordert – im Klimaschutzprogramm zu finden sind, sagt das Klimaschutzprogramm nicht.

Es sagt auch nicht, wann mit diesen Anstrengungen zu rechnen ist und ob eine Fortschreibung des Programms vor Ablauf der gesetzlich dafür vorgesehenen Fristen³ zu erwarten ist.

Legt man die Aussage der Bundesregierung im Klimaschutzprogramm zugrunde, wird die Zielerreichungslücke selbst bei vollständiger Umsetzung der darin genannten Maßnahmen und Unterstellung ihrer Wirksamkeit die bis 2030 zugelassenen Jahresemissionsmengen um 200 Millionen Tonnen CO₂e überschreiten.⁴

Selbst diese erhebliche Überschreitung ist indes noch deutlich zu optimistisch kalkuliert.

einen Horizont von 30 Jahren ausgerichtet ist, ist die zeitliche Verbindung des auf die Einhaltung der Klimaschutzziele des KSG, u.a. dem Ziel 2030, wie sie durch das Klimaschutzprogramm erreicht werden soll, bereits strukturell verfehlt.

³ In § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG heißt es, dass die Bundesregierung „mindestens“ nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm beschließt, in § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG in der Fassung des Novellierungsentwurfs 2023 heißt es, dass dieses „spätestens“ bis zum Ablauf von 12 Monaten nach Beginn einer Legislaturperiode erfolgt.

⁴ Vgl. Klimaschutzprogramm, Anlage VB 2, S. 3: Behauptet wird eine angebliche Reduzierung der ursprünglichen Emissionslücke von 1.100 Mio. t CO₂e um 900 Mio. t.

Für seine Einschätzung, dass das Klimaschutzprogramm zu einer Zielerreichungslücke von „nur“ ca. 200 Millionen CO₂e führe, möchte sich die Bundesregierung nach der als

Anlage VB 4

beigefügten Vorabveröffentlichung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) von Zahlen des Projektionsberichts 2023 auf das dort enthaltene sogenannten „Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario“ (MWMS) stützen.⁵

Der im August 2023 mit mehrmonatiger Verspätung⁶ erschienene Projektionsbericht 2023 des Umweltbundesamts wird als

Anlage VB 5

übersandt.

Er beschreibt die projizierte Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland in einem Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS) sowie in einem Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario (MWMS) für die Jahre 2023 bis 2050 und vergleicht sie mit dem Minderungspfad des Klimaschutzgesetzes.

Das Umweltbundesamt führt auf seiner Internetseite aus:

„Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt gemäß dem Zuschnitt der Sektoren des KSG (...) sowie gemäß der Unterteilung in Emissionen unter der europäischen Lastenteilungsverordnung (ESR) und dem europäischen Zertifikathandel (EU-ETS 1). Das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität bis 2045 wird in beiden Szenarien nicht erreicht. Die Gesamtlücke zu den Zielen bis zum Jahr 2030 beträgt 331 Mio. t CO₂-Äquivalente (MMS) und 194 Mio. t CO₂-Äquivalente (MWMS).“

(<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/projektionsbericht-2023-fuer-deutschland>, abgerufen zuletzt am 26. September 2023; Unterstreichung durch die Unterzeichnenden)

Daraus ergibt sich, dass die „mit weiteren Maßnahmen“ vorgenommenen Projektionen zwar eine Lücke von „nur“ 194 Mio. Tonnen, damit also die von der Bundesregierung

⁵ Vgl. Vorabveröffentlichung von Zahlen des Projektionsbericht 2023 durch das BMWK: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/klimaschutz/klimaschutzmassnahmen-projektionen-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=6

⁶ Nach § 10 Abs. 2 KSG wäre der Bericht spätestens bis zum 31. März 2023 vorzulegen gewesen.

behauptete Lücke von ca. 200 Mio. Tonnen ergeben (was bereits für sich genommen riesig ist).

Die Emissionslücke des Klimaschutzprogramms ist indes größer als die im MWMS projizierte Zielerreichungslücke. Denn die im Klimaschutzprogramm aufgenommenen Maßnahmen sind nicht deckungsgleich mit denjenigen Maßnahmen, die der Projektionsbericht im MWMS zugrunde gelegt hat.

Dies bestätigt der Expertenrat für Klimafragen der Bundesregierung in seiner als

Anlage VB 6

beigefügten Stellungnahme nach § 12 Abs. 3 Nr. 3 KSG vom 22. August 2023 zum Entwurf des Klimaschutzprogramms:

„Die quantitativen Aussagen der Bundesregierung werden nicht durch eine konsistente Datengrundlage für die Quantifizierung der Wirkung der Maßnahmen gestützt. Als Grundlage zieht die Bundesregierung vor allem ein Szenario aus dem Projektionsbericht 2023 heran (sogenanntes „Mit-weiteren-Maßnahmen-Szenario“, MWMS). Dessen Annahmen sind allerdings nicht deckungsgleich mit den im Klimaschutzprogramm 2023 enthaltenen Maßnahmen. (...) In Anbetracht der vorliegenden inkonsistenten Datenlage ist eine zuverlässige Aussage über die Gesamtminderwirkung der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2023 methodisch nicht möglich.“

(Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, Anlage VB 6, S. 5, vorletzter Absatz, Unterstreichung durch die Unterzeichnenden).

Der Expertenrat für Klimafragen kommt daher zu dem Ergebnis,

„dass selbst nach vollständiger Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2023 mit hoher Wahrscheinlichkeit die kumulierte Zielerreichungslücke größer ausfallen wird als jene, die sich im Projektionsbericht 2023 (MWMS) zwischen Emissionspfad und Zielpfad des Klimaschutzgesetzes bis zum Jahr 2030 ergibt und in Höhe von 194 Mt CO₂-Äq. ausgewiesen ist.“

(ebd., S. 5, letzter Absatz)

Die im MWMS betrachteten geplanten Maßnahmen entsprechen nämlich nicht mehr dem Planungsstand, auf den sich die Bundesregierung im August 2023, dem Zeitpunkt der Bewertung durch den Expertenrat, verständigt hatte.

So wird beispielsweise im MWMS noch die ursprüngliche Entwurfsfassung der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes zugrunde gelegt. Dieser Entwurf wurde jedoch im Laufe des parlamentarischen Verfahrens erheblich verändert und abgeschwächt, ohne dass entsprechende Kompensationen zur THG-Minderung an anderer Stelle beschlossen worden sind. Die sich daraus ergebenden geringeren Emissionsminderungseffekte sind im Projektionsbericht 2023 dementsprechend nicht berücksichtigt.

Aus der festgestellten Zielerreichungslücke folgt, so der Expertenrat, dass das Klimaschutzprogramm nicht den Anforderungen des Klimaschutzgesetzes entspricht.⁷

Hinzu kommt, dass das Ambitionsniveau in der Zeit seit der Stellungnahme des Expertenrats weiter reduziert wurde, fast wöchentlich wird von Vorhaben abgerückt, die noch vor kurzem dem offiziellen Planungsstand der Bundesregierung entsprachen.

So hat sich die Bundesregierung Mitte September 2023 darauf verständigt, dass man sich auf der Ebene der Europäischen Union gegen die im Green Deal vorgesehene Sanierungspflicht für ältere, nicht energieeffiziente Gebäude einsetzen werde. Noch im Klimaschutzsofortprogramm für den Gebäudesektor 2022 hatte man die europäische Initiative als wichtiges und entscheidendes Instrument zur Erreichung der Klimaziele bezeichnet.⁸

Am 25. September 2023 ist des Weiteren öffentlich geworden, dass die Bundesregierung die noch im Entwurf des Klimaschutzprogramms genannte Angleichung der Neubau-Standards an den EH40-Standard zum 1. Januar 2025 nicht umsetzen, sondern verschieben wird.⁹

Ungeachtet dieser erheblichen Abschwächungen, die nach Veröffentlichung des Entwurfs des Klimaschutzprogramms und der Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen erfolgten, behauptet die Bundesregierung auch in der endgültigen Fassung des Klimaschutzprogramm vom 4. Oktober 2023 weiterhin eine Emissionslücke des Klimaschutzprogramm von „nur“ ca. 200 Millionen Tonnen CO₂e.

⁷ Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, Anlage VB 6, S. 5, dritter Absatz.

⁸ Sofortprogramm Gebäudesektor 2022, Seite 5, 3. Absatz, abrufbar unter: [sofortprogramm-sektor-gebaeude.pdf;jsessionid=6FA9DE75D95F3912AA92DA1A5892DFDC.2_cid504 \(bund.de\)](https://www.bund.de/media/sofortprogramm-sektor-gebaeude.pdf;jsessionid=6FA9DE75D95F3912AA92DA1A5892DFDC.2_cid504)

⁹ <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/habeck-daemmung-haeuser-bundesbaugipfel-100.html>

Tatsächlich deutet nach der Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen aber alles darauf hin, dass die Emissionslücke von 331 Millionen t CO₂e, die der Projektionsbericht 2023 für das MMS ausweist, durch das Klimaschutzprogramm nicht substantziell verringert werden kann und jedenfalls deutlich größer ausfällt als die von der Bundesregierung eingeräumten mehr als ca. 200 Millionen t CO₂e.

2. Intertemporale Freiheitssicherung bedingt effektives Klimaschutzprogramm

Diese offenkundige Unzulänglichkeit des Klimaschutzprogramms ist nicht nur ein bewusster Gesetzesbruch (§ 9 Abs. 1 KSG¹⁰), sondern überdies grundrechtswidrig.

Das Klimaschutzprogramm soll nach seiner gesetzlichen Konzeption die Einhaltung der Ziele, insbesondere der Jahresemissionsmengen des KSG sicherstellen. Die in § 9 geregelten Klimaschutzprogramme sind das Scharnier zwischen den Klimaschutzziele aus § 3 und den konkreten Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele. Sie sind daher das zentrale Instrument der Klimaschutzplanung¹¹, ihr Herzstück¹², da sie einerseits die Ziele als Steuerungsmechanismus in praktisch-politisches Handeln übersetzen¹³, andererseits das Handeln der Politik daraufhin überprüfbar machen, ob die politischen Maßnahmen ausreichend mit den Klimaschutzziele in Einklang stehen. Das jeweils geltende Klimaschutzprogramm hat sicherzustellen, dass die gesetzlichen Klimaschutzziele und jährlichen Minderungspflichten aus dem Unionsrecht erfüllt werden¹⁴ und die Klimaschutzpolitik am langfristigen Ziel der Treibhausgasneutralität ausgerichtet wird.¹⁵

Der Inhalt des Programms gibt Auskunft darüber, wie viele THG-Emissionen in den nächsten Jahren *tatsächlich* noch zugelassen werden sollen und in welchen Sektoren welche Reduktionsmaßnahmen geplant sind. Der Inhalt des Klimaschutzprogramms wirkt sich damit noch unmittelbarer auf die Gefährdung oder Sicherung intertemporaler Freiheit aus als die im Emissionsminderungspfad des KSG festgelegten Emissionsmengen.

Die Sicherung intertemporaler Freiheit kann nur dann erreicht werden, wenn es einen ausreichenden gesetzlich vorgegebenen Emissionsminderungspfad gibt und das

¹⁰ Sofern in dieser Verfassungsbeschwerde das KSG benannt wird, handelt es sich um die aktuell geltend Fassung. Sofern die in den Deutschen Bundestag eingebrachte Novelle des KSG gemeint ist, wird die jeweilige Vorschrift mit „KSG-E“ bezeichnet.

¹¹ *Schlacke*, NVwZ 2022, 905, 909.

¹² *Posser*, in: Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2021, § 9 KSG Rn. 1.

¹³ *Scharlau* u.a., NVwZ 2020, 1, 3.

¹⁴ BT-Drs. 19/14337, S. 21, 33.

¹⁵ *Scharlau* u.a., NVwZ 2020, 1, 3.

Klimaschutzprogramm mit seinen darin enthaltenen Maßnahmen diesen Pfad tatsächlich beschreitet und die im Klimaschutzprogramm enthaltenen Maßnahmen umgesetzt werden.

Ohne ein effektives, auf den Minderungspfad des KSG ausgerichtetes Klimaschutzprogramm bleiben die Emissionsmengen des KSG bloßes Zahlenwerk, ohne jeden Einfluss auf die tatsächliche Emissionsbegrenzung.

Zudem erodiert die entwicklungsfördernde Orientierungsfunktion des Emissionsminderungspfads. Der im KSG festgelegte Emissionsminderungspfad muss für die Politik erkennbar handlungsleitend sein. Nur dann kann er den zur grundrechtsschonenden Bewältigung notwendigen Entwicklungsdruck in Gesellschaft und Wirtschaft erzeugen. Wenn schon die Bundesregierung diese Bindung nicht ernst nimmt und ein um hunderte Millionen Tonnen CO₂e zu schwaches Klimaschutzprogramm beschließt, wäre es nicht verwunderlich, wenn sich die gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Akteure, denen mit den Sektorzielen eine Orientierung für ihr zukünftiges Handeln aufgezeigt werden soll, für den nach Einzeljahren und Sektoren gegliederten Emissionsminderungspfad des KSG nicht mehr interessieren. Warum sollten sie das, wenn sich nicht einmal die unmittelbar hierzu verpflichtete Bundesregierung im Klimaschutzprogramm hieran ausrichtet?

Am Inhalt des Klimaschutzprogramm entscheidet sich daher, ob die mit dem Minderungspfad des KSG bezweckte intertemporale Freiheitssicherung tatsächlich wirksam wird. Das Grundgesetz begnügt sich nicht mit einem Grundrechtsschutz auf dem Papier. Ohne ein effektives und hinreichend konkretes und differenziertes Klimaschutzprogramm bleibt der Emissionsminderungspfad des KSG ein Papiertiger. Dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung wird man damit nicht gerecht.

Mit anderen Worten:

Der Gesetzgeber hat mit dem bis 2045 geregelten Minderungspfad und mit dem unter THG-Budgetgesichtspunkten entscheidenden Zwischenziel 2030 sowie dem Umsetzungsinstrument des Klimaschutzprogramms ein konsistentes System geschaffen, um die grundrechtlich umfassend geschützte Freiheit intertemporal zu sichern. Minderungspfad, nationale Klimaschutzziele des § 3 KSG und Klimaschutzprogramm mit den darin enthaltenen Maßnahmen sind eine strukturelle Einheit. Wird diese Struktur aufgebrochen, in dem einer dieser Bausteine verletzt oder aufgegeben wird, bricht die Systematik des Klimaschutzes auseinander.

Der Bundesregierung ist durch das KSG der Ball auf den Elfmeterpunkt gelegt worden. Ein Tor für den Grundrechtsschutz der Beschwerdeführenden hätte sie erzielen können, wenn sie im Klimaschutzprogramm auf seriöser Datengrundlage hinreichend konkrete und zur Zielerreichung geeignete Maßnahmen beschlossen hätte. Mit dem nun beschlossenen Klimaschutzprogramm hat sie den Ball leider weit am Tor vorbeigeschossen. Mit dieser Verfassungsbeschwerde soll erreicht werden, dass der Ball der Bundesregierung schnellstmöglich nochmals auf den Punkt gelegt wird und diejenigen Nachjustierungen erfolgen, die erforderlich sind, um erhebliche Gefährdungen zukünftiger Freiheit zu vermeiden.

3. Klimaschutzprogramm verletzt Gebot intertemporaler Freiheitssicherung

Das nun beschlossene Klimaschutzprogramm verletzt das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung.

Der intertemporale Freiheitschutz steht auf zwei Säulen:

1. Es darf keine einseitige Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft geben.¹⁶ Dies wird dadurch gewährleistet, dass das KSG mit seinen in Anlage 2 und 3 geregelten Emissionsminderungsverpflichtungen einen freiheitswahrenden Emissionsminderungspfad vorgibt. Wird dieser um Dimensionen verlassen, indiziert dies eine unzulässige Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft.
2. Es ist ein rechtzeitiges Einleiten des Übergangs zur Klimaneutralität durch frühzeitige transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion erforderlich. Danach sind entsprechende Maßgaben so zu formulieren, dass sie für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.¹⁷

Das Klimaschutzprogramm ist mit beiden Säulen des Gebots der intertemporalen Freiheitssicherung unvereinbar.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, 4. Leitsatz, 1. Absatz.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, 4. Leitsatz, 2. Absatz.

a. Klimaschutzprogramm führt zu Beschneidung von Freiheit unter ungünstigeren Bedingungen

Durch das unzureichende Klimaschutzprogramm wird eine immense Reduktionsanstrengung von bis zu 331 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten in die (unbestimmte) Zukunft verschoben.

Zur Einhaltung der im KSG zugelassenen Emissionsmengen wird diese Anstrengung, ohne die hier begehrte Nachsteuerung, nach aktueller Gesetzeslage erst ab dem Jahr 2029 und nach der im KSG-E vorgesehenen Gesetzeslage erst ab Ende des Jahres 2026 mit frühester Wirkung ab 2027 zu erbringen sein. Dort müssen die heute unterlassenen Reduktionsanstrengungen „unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden, und würden dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.“¹⁸

Die bis zum Jahr 2030 auflaufende Emissionslücke von 331 Millionen Tonnen CO₂e, jedenfalls aber deutlich mehr als 200 Millionen Tonnen CO₂e, ist bei Beschluss des nächsten Klimaschutzprogramms im Jahr 2029 (KSG) bzw. Ende 2026 (KSG-E) nicht mehr grundrechtsschonend zu schließen.

Das nächste Klimaschutzprogramm ist nach geltender Rechtslage voraussichtlich erst im Jahr 2029 zu beschließen. Dies ergibt sich aus § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG, der die Aufstellung erst nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans verlangt. Der Klimaschutzplan als deutsche Langfriststrategie ist aber nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 VO (EU) 2018/1999, sog. EU-Governance-Verordnung, erst zum 1. Januar 2029 wieder vorzulegen. Die in Art. 15 Abs. 1 Satz 2 vorgesehene Aktualisierung nach 5 Jahren ist (lediglich) eine Soll-Vorschrift, von der „erforderlichenfalls“ Gebrauch gemacht werden „sollte“. Da die Langfriststrategie, der Klimaschutzplan, auf einen Horizont von 30 Jahren ausgerichtet ist, ist die zeitliche Verbindung des auf die Einhaltung der Klimaschutzziele des KSG, u.a. dem Ziel 2030, wie sie durch das Klimaschutzprogramm erreicht werden soll, bereits strukturell verfehlt.

Selbst wenn man auf den aktuell dem Deutschen Bundestag vorliegenden Novellierungsentwurf des KSG abstellt, ist das nächste Klimaschutzprogramm erst Ende 2026

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

vorzulegen, da § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG-E die Vorlage eines Klimaschutzprogramm erst spätestens 12 Monate nach Beginn einer Legislaturperiode fordert.

Die nächste Bundestagswahl wird voraussichtlich im Herbst 2025 stattfinden, 12 Monate nach Beginn der nächsten Legislaturperiode sind – unter Zugrundelegung des Datums des Beginns der aktuellen Legislaturperiode – voraussichtlich bis zum 26. Oktober 2026.¹⁹

Geht man davon aus, dass die Bundesregierung das Klimaschutzprogramm nicht erst im Jahr 2029 beschließt, sondern entsprechend des § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG-E nach Ablauf von einem Jahr nach Beginn der nächsten Legislaturperiode, mithin im Herbst 2026, sind also ab dem Jahr 2027 innerhalb von nur noch vier Jahren Einsparungen in Höhe von bis zu 331 Mio. t CO₂-Äquivalenten zu erbringen.²⁰

Welche Zumutungen die kurzfristige Schließung dieser Lücke bedeuten würde, lässt sich ermessen, wenn man sich vor Augen führt, dass

- die Emissionslücke in einer Größenordnung mit allen in den Jahren 2028, 2029 und 2030 zugelassenen THG-Emissionen im Verkehrssektor, nämlich 286 Mio. t CO₂-Äquivalente, liegt, die Schließung der Lücke also Null-Emissionen im Verkehrssektor in drei der vier bis 2030 verbleibenden Jahre entspricht;
- die Emissionslücke in etwa den im Gebäudebereich von 2027 bis 2030 zugelassenen Treibhausgasmengen entspricht, die Schließung der Lücke also Null-Emissionen im Gebäudesektor in allen vier bis 2030 verbleibenden Szenarien entspricht;
- die im KSG zugelassene Gesamtemissionsmenge des Jahres 2030 438 Mio. t CO₂-Äquivalente beträgt, die Schließung der Lücke von ca. bis zu 330 Mio. t CO₂-Äquivalenten also dem völligen Verbot jeder treibhausgasrelevanten Tätigkeit für drei Viertel des Jahres 2030 entspricht.²¹

Die durch das Klimaschutzprogramm hervorgerufenen drohenden Freiheitsgefährdungen sind daher mit den Händen zu greifen.

¹⁹ Die konstituierende Sitzung der aktuell 20. Legislaturperiode war am 26. Oktober 2021.

²⁰ Auf eine rechtzeitige Nachsteuerung durch die Bundesregierung in der Zwischenzeit können sich die Beschwerdeführenden nicht verlassen. Siehe hierzu ausführlich unten S. 48 ff. unter den Überschriften „Keine rechtzeitige Nachsteuerung *de lege lata*“ und „Keine rechtzeitige Nachsteuerung *de lege feranda*“.

²¹ $0,75 \times 438 \text{ Mio. CO}_2\text{-Äquivalente} = 328,5 \text{ Mio. CO}_2\text{-Äquivalente}$.

b. Kein entwicklungsfördernder Planungshorizont

Zu dieser einseitigen Verlagerung Emissionsminderungslasten in die Zukunft kommt hinzu, dass der Programminhalt nicht geeignet ist, den verfassungsrechtlich notwendigen Entwicklungsdruck für einen grundrechtsschonenden Übergang zur Treibhausgasneutralität zu erzeugen.

Das gerade einmal 28-seitige Programm ist weit überwiegend derart unbestimmt formuliert ist, dass nicht erkennbar wird, mit welchen Reduktionsmaßnahmen in welchem Bereich der Wirtschaft und des gesellschaftlichen Lebens in den nächsten Jahren konkret zu rechnen ist. Im Grunde lässt sich sagen, dass die vor allem aus politischen Programmsätzen bestehenden Aussagen gar keine „Maßnahmen“ (§ 9 Abs. 1 Satz 2 KSG) sind.

So formuliert das Programm etwa das Ziel, 15 Millionen vollelektrische Pkw bis 2030 auf Deutschlands Straßen zu bringen²², ohne dies mit fiskalischen und/oder ordnungspolitischen Maßnahmen oder Ankündigungen zu Gesetzesinitiativen der Bundesregierung zu unterfüttern. Prototypisch ist auch die schlagworthafte Ankündigung einer Offensive zur Stärkung der Digitalisierung des Schienenbestandsnetzes²³ ohne weitere Konkretisierung von Maßnahmen oder die Auflistung von in ihrer Minderungswirkung nicht quantifizierbaren Mikromaßnahmen wie etwa lokalen ÖPNV-Modellprojekten.²⁴

Der notwendige Entwicklungsdruck zur Entwicklung klimaneutraler Wirtschafts- und Verhaltensweisen kann von derartigen Inhalten nicht ausgehen. Die Ankündigungen und Zielsetzungen lassen nicht erkennen,

„welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind.“ (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249).

²² Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, Seite 12.

²³ Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, Seite 13.

²⁴ Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, Seite 14.

Dies wiegt deshalb besonders schwer, weil mit der geplanten Novelle des KSG die in die Gesellschaft und Wirtschaft hineinwirkende Orientierungsfunktion des gesetzlichen Emissionsminderungspfads (entwicklungsfördernder Planungshorizont) verloren geht.²⁵

Denn weder der Minderungspfad, d.h. die jährlich bis 2030 und schließlich zum Jahr 2045 absinkenden Emissionsmengen, noch die sektoralen Jahresemissionsmengen werden nach dem Referentenentwurf künftig noch eine maßgebliche Rolle spielen.

Stattdessen soll die Einhaltung künftig anhand einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung überprüft werden. Maßgeblich ist nach § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG-E die Einhaltung der nach § 4 zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamt-mengen. Es kommt daher künftig weder auf eine Zielerreichung in den einzelnen Sektoren noch in einzelnen Jahren an, entscheidend soll allein die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmenge kumuliert bis 2030 sein.

Dies mag für sich genommen mit Art. 20a GG vereinbar sein, da die Begrenzung der globalen Erderhitzung nicht davon abhängt, in welchem Jahr wie viel CO₂ emittiert wird, sondern davon, wie viel CO₂-Emissionen insgesamt noch entstehen.²⁶

Mit dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung ist es aber unvereinbar, alle jährlichen und sektoralen Emissionsmengen in einen großen Topf zu werfen. Die Verteilung von Emissionsmengen über die Zeit und auf Sektoren bleibt dann zwar auf dem Papier bestehen, ist aber rechtlich wie tatsächlich weitestgehend bedeutungslos, denn es gibt keinen Hinweis mehr dafür, in welchen Jahren und in welchen Sektoren, welche Emissionseinsparungen bis 2030 erbracht werden müssen. Der Sache nach wäre der Emissionsminderungspfad damit abgeschafft. Der Gesetzgeber könnte genauso gut anordnen, dass im Zeitraum von 2021 bis 2030 oder gar bis 2045 nur eine Gesamtmenge von X Gigatonnen CO₂e zulässig ist. Die aggregierte Betrachtung der Jahresemissionsmengen verbirgt den Verlauf künftiger Emissionsminderungen dann in einer „Black Box“. Das ist das genaue Gegenteil eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts.

²⁵ Die Novelle wird daher nach ihrem Inkrafttreten ggf. – je nach finaler Fassung – zum Gegenstand einer weiteren Verfassungsbeschwerde gemacht. Eine gemeinsame Geltendmachung in einer gebündelten Verfassungsbeschwerde war nicht möglich, weil gegenüber dem Klimaschutzprogramm die Frist von einem Monat zur Einlegung der Verfassungsbeschwerde zu beachten war und sich das Novellierungsvorhaben zum KSG noch im parlamentarischen Verfahren befindet.

²⁶ So auch die Einschätzung im Vortrag *Klinger* in Karlsruhe am 14. Juni 2023 auf Einladung des Justizpressekonferenz e.V.

Dieser Zustand könnte nur dann vor dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung bestehen, wenn wenigstens im Klimaschutzprogramm die notwendige Konkretisierungsleistung bezüglich der in einzelnen Jahren und Sektoren zu erwartenden Minderungslasten vorgenommen würde.

Diese Konkretisierungsleistung findet man im beschlossenen Klimaschutzprogramm aber – wie bereits angeklungen ist und in dieser Verfassungsbeschwerde noch ausführlich dargestellt werden wird – nicht im Ansatz. Es wird noch nicht einmal begründet, warum man die verbleibende Klimaschutzlücke nicht mit diesem Programm zu schließen gedenkt.²⁷

Schon unter der geltenden Rechtslage ist dieser Zustand mit dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung unvereinbar.

Denn das bestehende Klimaschutzprogramm konterkariert den im Emissionsminderungspfad des KSG angelegten Planungshorizont, weil es keine Ausrichtung an den jährlichen und sektoral aufgeteilten Emissionsmengen erkennen lässt.

Schon jetzt steht der nach Jahren und Sektoren ausdifferenzierte Minderungspfad bis 2030 weitgehend beziehungslos neben den (wenigen) Maßnahmen, allgemeinen politischen Programmsätzen und vagen Ankündigungen des Klimaschutzprogramms und entfaltet daher keine Orientierungswirkung. Insofern unternimmt die geplante KSG-Novelle nur den (verfassungswidrigen) Versuch, den ohnehin schon bestehenden verfassungswidrigen Zustand zu legalisieren, bei dem zwar ein nach Jahren und Sektoren ausdifferenzierter Minderungspfad bis 2030 auf dem Papier besteht, dieser sich bisher aber nicht in den Umsetzungsmaßnahmen niederschlägt.

Einfach gewendet: Unter der geltenden Rechtslage des KSG entwertet das Klimaschutzprogramm den gesetzlichen Planungshorizont, ohne selbst einen eigenen Planungshorizont zu etablieren. Unter der Geltung des KSG-E wird es schon gar keinen gesetzlichen Planungshorizont mehr geben. Dies wäre nur dann hinnehmbar, wenn das Klimaschutzprogramm dieses Defizit mit einem eigenen Planungshorizont und einer Ausrichtung an den Klimaschutzziele ausgleicht. Dies ist indes nicht der Fall. Die Abweichung von den verbindlichen Klimaschutzziele ist nicht nur marginal, sondern gravierend, eine

²⁷ Eine Vereinbarkeit mit dem Rechtfertigungsgebot, das das BVerfG in der Klimaschutzentscheidung in Rn. 198 aufgestellt hat, kann darin nicht gesehen werden (BVerfGE 157, 30, Rn. 198). Die Bundesregierung rechtfertigt mit keinem Wort, warum sie dieses erhebliche Defizit zulässt.

konkrete Minderungswirkung ist weder sektorbezogen noch sektorübergreifend zuverlässig feststellbar. Beide Zustände sind mit dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung unvereinbar.

4. Politischer Umgang mit dem Klimaschutzgesetz

Das nun beschlossene Klimaschutzprogramm ist der vorläufige Tiefpunkt einer Entwicklung der Klimaschutzpolitik der Bundesregierung, wie man sie nach dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 21. März 2021 kaum für möglich gehalten hätte.

Wer erwartet hatte, dass der Klimabeschluss das Bewusstsein der handelnden Akteure für die Verbindlichkeit gesetzlicher Klimaschutzverpflichtungen vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Pflichten aus Art. 20a GG und der intertemporalen Freiheitssicherung geschärft hätte, muss enttäuscht sein.

Das KSG, das verabschiedet worden war, damit die Klimaschutzpolitik „insgesamt auf solide Grundlagen gestellt und verbindlich gemacht“²⁸ wird, hat die beabsichtigte Steuerungswirkung de facto nicht erbracht.

Sofortprogramme nach § 8 KSG werden nicht oder mit offensichtlich zur Zielerreichung ungeeignetem Inhalt beschlossen.²⁹ Projektionsberichte erscheinen mit ca. halbjährlicher Verspätung.³⁰ Und die Bundesregierung beschließt im Herbst 2023 – erstmals unter Geltung des KSG und damit fast 4 Jahre nach seinem Inkrafttreten – ein offensichtlich zielverfehlendes Klimaschutzprogramm.

Die nächsten Verzögerungen sind schon jetzt erkennbar. So soll es nach § 5a KSG-E eine neue Projektionsberichterstellung geben, für die zukünftig ein Forschungskonsortium verantwortlich sein soll. Für die Auswahl der Teilnehmer dieses Konsortiums bedarf es des Einvernehmens (!) von, sage und schreibe, sechs Bundesministerien plus des Bundeskanzleramts. Wenig überraschend blockiert aktuell mindestens ein Ministerium diesen bereits gestarteten Prozess, so dass das Umweltbundesamt schon jetzt, Stand 20. Oktober 2023, ca. 4 Wochen hinter dem Zeitplan zur Erstellung des

²⁸ BT-Drucks. 19/14337, S. 17, zitiert in BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 6.

²⁹ <https://expertenrat-klima.de/news/news-veroeffentlichung-des-pruefberichts-zu-den-sofortprogrammen-2022-fuer-den-gebaeude-und-verkehrssektor/> (zuletzt geöffnet am 8. Oktober 2023).

³⁰ Nach § 10 Abs. 2 Satz 2 KSG ist dieser zum 31. März eines Jahres vorzulegen. Tatsächlich wurde er in diesem Jahr am 1. August 2023 veröffentlicht. Der vorherige Projektionsbericht 2021 wurde sogar erst im November 2021 dem Bundestag zugeleitet (vgl. BT-Drs. 19/32706).

Projektionsberichts 2024 liegt. Es wäre kaum überraschend, wenn sich das Einvernehmen zwischen den Ministerien nicht herstellen lässt, mit dem Ergebnis, dass es zukünftig gar keine Projektionsdaten gibt, die den Steuerungsmechanismus des novellierten KSG auslösen.³¹

Der Versuch, die Einhaltung der Bestimmungen des KSG durch Verbandsklagen auf dem Verwaltungsrechtsweg einzufordern, erweist sich aufgrund überlanger Verfahrensdauern bislang als ein noch nicht ausreichend effektiver Hebel.³² Individualklägern wie den Beschwerdeführenden wird der Rechtszugang durch § 4 Abs. 1 Satz 10 KSG³³ erschwert.

Daher bedarf es dieser Verfassungsbeschwerde zur Durchsetzung der Rechte der Beschwerdeführenden.

Zwar begründet nicht jede Verfehlung von im KSG normierten Pflichten zugleich einen Verstoß gegen objektives oder subjektives Verfassungsrecht, der die Notwendigkeit von Individualrechtsschutz auslöst.³⁴ Nicht jedes unzureichende Sofortprogramm, nicht jeder verzögerte Projektionsbericht, nicht jede geringfügigere Zielverfehlung eines Klimaschutzprogramms führen dazu, dass erhebliche Emissionsmengen einseitig in die Zukunft verlagert werden und/oder der nötige Entwicklungsdruck zur Einleitung des Übergangs zu Klimaneutralität in verfassungswidriger Weise auf der Strecke bleibt. Diese Verfassungsbeschwerde würde nicht erhoben, wenn ein konkretes und ausdifferenziertes Klimaschutzprogramm vorliegen würde, dass eine überschaubare Verfehlung der KSG-Ziele innerhalb des der Bundesregierung zustehenden Prognosespielraums ausweisen würde oder wenn gesetzlich geregelt wäre, dass die nötige Nachjustierung um

³¹ Warum eigentlich schon jetzt diese Abstimmung der Ministerien vorgenommen wird und damit so getan wird, als sei das KSG bereits novelliert, ist ein weiteres Mysterium. Mag man dies noch als eine Art vorweggenommene Vorbereitung auf eine bevorstehende Gesetzesänderung abtun. Grob rechtsstaatswidrig ist es jedoch, wenn die Bundesregierung trotz der eindeutigen Gesetzeslage in § 8 KSG für die Überschreitungen in den Sektoren Verkehr und Gebäude im Sommer 2023 erst gar keine Sofortprogramme mehr vorlegte und der Vizeregierungssprecher dies damit begründete, dass man trotz unveränderter gesetzlicher Regelung eine „andere Beschlusslage“ habe: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-04/gruene-klimaschutzgesetz-klarstellung-olaf-scholz>.

³² Die Deutsche Umwelthilfe hat ihre auf § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG gestützte und wegen § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG erstinstanzlich beim Oberverwaltungsgericht anhängige Klage auf ein ausreichendes Klimaschutzprogramm im Verkehrssektor nach § 9 KSG am 11. September 2020 erhoben und durch Klage vom 8. März 2021 auf alle anderen Sektoren der Anlage 2 des KSG ergänzt. Die erstinstanzliche mündliche Verhandlung ist für den 1. Februar 2024, fast 3,5 Jahre nach Klageerhebung, vorgesehen. Dies liegt vor allem an einem zwischenzeitlichen Konkurrentenrechtsstreit zur Nachbesetzung des Senatsvorsitzes, die den zuständigen Senat des OVG längere Zeit nur bedingt handlungsfähig machte.

³³ § 4 Abs. 1 Satz 10 KSG lautet: „Subjektive Rechte oder klagbare Rechtspositionen werden durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes nicht begründet.“

³⁴ So mit Blick auf Art. 20a GG das BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 238.

die noch zu erbringenden Minderungsmaßnahmen in einem zeitlich angemessenen und damit unverzüglichen Rahmen erfolgt.

Wenn aber – wie nun geschehen – die leichtfertige bis ignorante Behandlung des Klimaschutzgesetzes in ein Klimaschutzprogramm mündet, das die hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Art. 20a GG „auf Kante genähten“ gesetzliche Reduktionsvorgaben bis 2030 in Höhe mehrerer hundert Millionen Tonnen CO₂e überschreitet und dessen „Maßnahmen“ weitgehend derart unklar sind, dass ein bestimmter Minderungseffekt für ein Sachverständigengremium wie den Expertenrat für Klimafragen nicht einmal absehbar ist, ja wenn noch nicht einmal ansatzweise begründet wird, warum man das verbleibende Defizit nicht zu schließen gedenkt, und wenn man überdies keinen Anhaltspunkt dafür findet, dass die bestehende Lücke in einem Zeitrahmen geschlossen wird, der zur Vermeidung unzumutbarer Freiheitsgefährdungen angemessen ist, dann ist ein Punkt erreicht, an dem das Handeln der Bundesregierung nicht mehr nur gesetzeswidrig, sondern auch grundrechtswidrig und daher mit der Verfassungsbeschwerde angreifbar ist.

Dem (erwartbaren) Einwand der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde gegenüber fachgerichtlichem Rechtsschutz vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit werden wir entgegengetreten, vor allem mit der Darstellung gravierender zeitlicher Probleme bei der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes.

Die Zeit rinnt schlicht davon, 2027 ist es zu spät für eine ausreichende und halbwegs konfliktfreie Nachsteuerung.

Im Grunde stehen wir an einem Punkt, der sich mit der Formel „*now or never*“ bezeichnen lässt: Entweder es gelingt eine zeitnahe Nachsteuerung oder die absehbare Emissionslücke wird nur noch mit aus heutiger Sicht unzumutbaren Grundrechtsbeeinträchtigungen zu schließen sein.

Die aktuelle Bundesregierung hat sich dafür entschieden, die verbleibende Emissionsminderungslücke und damit die Lösung des Problems auf die nächste Legislaturperiode zu verschieben, um aktuell weitere Diskussionen zum Klimaschutz zu vermeiden. Der nächste Bundestag und die nächste Bundesregierung, so das politische Kalkül, soll mit einem schier uneinholbaren Reduktionsrückstand starten und sich dann für die absehbare Verfehlung der Klimaschutzziele verantworten müssen. Dass dies auch ein greifbares demokratisches Problem ist, kann an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben.

Die Sache ist überdies von allgemeiner Bedeutung, da die Freiheitsgewährungen, die durch das unzureichende Klimaschutzprogramm gefährdet werden, alle Bürgerinnen und Bürger treffen (§ 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG). Der Einwand der Subsidiarität greift daher auch aus diesem Grund nicht.

Diese Verfassungsbeschwerde ist die letzte Gelegenheit dafür zu sorgen, dass der Staat gerade noch rechtzeitig in der Umsetzung seiner auf dem Gesetzespapier bestehenden Verpflichtungen auf einen grundrechtsschonenden Klimaschutzkurs einschwenkt.

Schon in Kürze wird es hierfür zu spät sein.

B. Sachverhalt

Der Beschwerdeführer zu 1) [REDACTED] ist 20 Jahre alt und lebt in Berlin. Er engagiert sich als Sprecher von „Fridays for Future“ für eine gerechtere und nachhaltige Zukunft und möchte verhindern, dass seiner Generation die Lebenschancen genommen werden, die sie ohne den Klimawandel hätten. Er war der Beschwerdeführer zu 1) im Verfahren 1 BvR 96/20.

Die Beschwerdeführerin zu 2) [REDACTED] ist 17 Jahre alt und kommt aus Berlin. Sie engagiert sich ebenfalls bei „Fridays for Future“ und war ebenfalls eine der Beschwerdeführenden im Verfahren 1 BvR 96/20.

Mit dieser Verfassungsbeschwerde richten sie sich gegen das am 4. Oktober 2023 beschlossene Klimaschutzprogramm der Bundesregierung.

Sie werden dabei durch den Deutsche Umwelthilfe e.V. unterstützt.

I. Zweck des Klimaschutzprogramms

Mit dem am 12. Dezember 2019 vom Deutschen Bundestag beschlossenen Klimaschutzgesetz sollte die Klimaschutzpolitik „insgesamt auf solide Grundlagen gestellt und verbindlich gemacht“³⁵ werden.

³⁵ BT-Drucks. 19/14337, S. 17.

Die Klimaschutzpolitik sollte also nicht mehr nach politischer Opportunität agieren, die anfällig dafür ist, unpopuläre Reduktionsanstrengungen auf kommende Generationen (und Regierungen) zu verlagern.

Zweck des Gesetzes ist die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben. Grundlage bildet die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist, § 1 Satz 3 KSG.

Das Klimaschutzprogramm soll nach § 9 Abs. 1 Satz 2, 3 KSG die Erreichung der Klimaschutzziele sicherstellen, d.h. die Einhaltung der in § 4 KSG nach Sektoren differenzierten Jahresemissionsmengen gewährleisten. Es ist daher *das zentrale* Instrument zur Verwirklichung des Gesetzeszwecks. Ohne Klimaschutzprogramm und Umsetzung der darin enthaltenen Maßnahmen bleibt das KSG und insbesondere der darin geregelte Emissionsminderungspfad eine leere Hülle.

II. Intertemporale Freiheit und Klimabeschluss vom 21. März 2021

Auf mehrere Verfassungsbeschwerden unter anderem der hiesigen Beschwerdeführenden erklärte das BVerfG mit Beschluss vom 21. März 2021 das KSG in seiner damaligen Form teilweise für verfassungswidrig.

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

Die Grundrechte der Beschwerdeführenden sah das BVerfG verletzt, weil der Gesetzgeber keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen hatte, die – wegen der gesetzlich bis

2030 zugelassenen Emissionen in späteren Zeiträumen möglicherweise sehr hohen – Emissionsminderungspflichten grundrechtsschonend zu bewältigen.³⁶

Die Entscheidung des Gesetzgebers, bis zum Jahr 2030 die in § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 geregelte Menge an CO₂-Emissionen zuzulassen, entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden.³⁷

Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, haben eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit zur Folge, weil sich mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert und ein CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird.³⁸

Ein schneller Verbrauch des CO₂-Budgets verschärft das Risiko schwerwiegender Freiheitseinbußen, weil damit die Zeitspanne für technische und soziale Entwicklungen knapper wird, mit deren Hilfe die Umstellung von der heute noch umfassend mit CO₂-Emissionen verbundenen Lebensweise auf klimaneutrale Verhaltensweisen freiheitsschonend vollzogen werden könnte. Je kleiner das Restbudget und je höher das Emissionsniveau ist, desto kürzer ist die verbleibende Zeit für die erforderlichen Entwicklungen. Je weniger aber auf solche Entwicklungen zurückgegriffen werden kann, desto empfindlicher werden die Grundrechtsberechtigten von den bei schwindendem CO₂-Budget verfassungsrechtlich immer drängenderen Beschränkungen CO₂-relevanter Verhaltensweisen getroffen.³⁹

Diese Gefährdung ist verfassungsrechtlich nur zu rechtfertigen, wenn die zugelassenen Emissionsmengen einerseits vor objektiven Verfassungsrecht, insbesondere Art. 20a GG, bestehen können und andererseits der Übergang zur Treibhausgasneutralität so rechtzeitig eingeleitet wird, dass bei der drohenden „Vollbremsung“ der Emissionen⁴⁰ bereits ausreichend treibhausgasneutrale Alternativen zur Verfügung stehen, die die belastende Wirkung der erforderlichen drastischen Reduktionsanstrengungen abmildern.⁴¹

³⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 182.

³⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 184.

³⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 186.

³⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 186.

⁴⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 192.

⁴¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 188 ff.

Letzteres erfordert, dass der Gesetzgeber einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bietet und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermittelt.⁴²

„Der nötige Entwicklungsdruck entsteht, indem absehbar wird, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind. Legte der Gesetzgeber beispielsweise frühzeitig konkret fest, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur entfalten. Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung CO-relevanter Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten. Würde dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht, könnte das CO₂-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen.“

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

Die Jahresemissionsmengen und die Reduktionsmaßgaben müssen so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht. Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind. Wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.⁴³

Das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung fordert demnach zweierlei:

Erstens darf die durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasreduzierungslast nicht einseitig in die Zukunft verlagert werden. Dies wird dadurch gewährleistet, dass das KSG mit seinen in Anlage 2 und 3 geregelten Emissionsminderungsverpflichtungen einen freiheitswahrenden Emissionsminderungspfad vorgibt. Wird dieser um Dimensionen

⁴² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

⁴³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 254.

verlassen, indiziert dies eine unzulässige Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft.

Zweitens muss der Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig durch frühzeitige und transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion eingeleitet werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.⁴⁴

III. KSG-Novelle 2021

Der Gesetzgeber reagierte auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts mit dem am 31. August 2021 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Klimaschutzgesetzes.

Mit der Novelle sollte den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Fortschreibung des Emissionspfades ab dem Jahr 2031 entsprochen werden. Für die Jahre 2031-2040 wird der Reduktionspfad nun in Form von jährlichen Gesamtminderungszielen fortgeschrieben, die durch den Verordnungsgeber in einzelne Sektorenbudgets zu unterteilen sind.⁴⁵ Weiterhin wurde das Zieljahr für die Erreichung nationaler Treibhausgasneutralität von 2050 auf 2045 vorgezogen. Das Minderungszwischenziel für das Jahr 2030 gegenüber dem Vergleichsjahr 1990 wurde von 55 % auf 65 % angehoben und die Emissionsbudgets der Sektoren ab 2024 entsprechend teilweise angepasst.⁴⁶

Eine weitere Verfassungsbeschwerde gegen die Novelle des Emissionsminderungspfades, mit der im Wesentlichen geltend gemacht wurde, dass der neu geregelte Emissionsminderungspfad immer noch nicht die geforderte Schonung künftiger grundrechtlicher Freiheit leiste, weil die nunmehr bis 2045 zugelassenen Emissionsmengen in Höhe von fast 8 Gigatonnen jedes mit dem Pariser Klimaabkommen vereinbare CO₂-Budget erheblich, teilweise sogar um ein Vielfaches überschreiten und daher gegen Art. 20a GG verstoße, wurde nicht zur Entscheidung angenommen.⁴⁷

⁴⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, 4. Leitsatz.

⁴⁵ Anlage 3 KSG.

⁴⁶ Anlage 2 KSG.

⁴⁷ BVerfG, Beschluss vom 25. Mai 2022 – 1 BvR 188/22.

IV. Umsetzung des KSG: Fortgesetzter Rechtsbruch

Da mit dem Nichtannahmebeschluss vom 25. Mai 2022⁴⁸ implizit die Verfassungsmäßigkeit des derzeit geltenden Emissionsminderungspfads bestätigt schien⁴⁹, hat sich der Fokus seither stärker auf die Umsetzung und Einhaltung der im KSG festgelegten Ziele und Emissionsmengen gerichtet. Denn ohne zuverlässige Umsetzung der im KSG festgelegten Ziele, kann der Emissionsminderungspfad seine freiheitssichernde Wirkung nicht entfalten.

Hier zeigten und zeigen sich gravierende Defizite.

Obwohl nach der gesetzgeberischen Konzeption das Klimaschutzprogramm nach § 9 Abs. 1 KSG der Kern der gesetzlichen Regelung ist, mit dem die Ziele und Emissionsmengen mit Leben gefüllt werden, stellte die Bundesregierung jahrelang schlicht kein Klimaschutzprogramm nach § 9 Abs. 1 KSG auf.

Das dem jetzigen Klimaschutzprogramm 2023 vorangegangene „Klimaschutzprogramm 2030“ datierte vom Oktober 2019 – also zwei Monate vor Inkrafttreten des KSG a.F.. Selbst nach der Verschärfung der Ziele und der teilweisen Verringerung der zulässigen Emissionsmengen im Zuge der KSG-Novelle im August 2021 beließ es die Bundesregierung bis zum Beschluss des hier streitgegenständlichen Klimaschutzprogramms vom 4. Oktober 2023 bei dem veralteten und ungenügenden Programm, obwohl es die gesetzliche Regelung erlaubt hätte, deutlich früher zu handeln.⁵⁰

Gegen die hierin liegende Verletzung von § 9 Abs. 1 KSG richtet sich eine bereits am 11. September 2020 für den Verkehrssektor vor dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg erhobene Klage der Deutschen Umwelthilfe e.V.. Mit Klage vom 8. März 2021 wurde eine weitere Klage für die anderen Sektoren⁵¹ erhoben. Die mündliche Verhandlung beider Klagen ist für den 1. Februar 2024, also fast 3,5 Jahre nach Klageerhebung, terminiert.⁵² Durch das nunmehr vorgelegte Klimaschutzprogramm hat sich die Klage nicht erledigt, wie die bereits dargestellte erhebliche Zielerreichungslücke zeigt. Selbst

⁴⁸ BVerfG, Beschluss vom 25. Mai 2022 – 1 BvR 188/22.

⁴⁹ Gegen den Nichtannahmebeschluss wurde Beschwerde zum EGMR erhoben (Beschwerde-Nr. 46906/22).

⁵⁰ § 9 Abs. 1 KSG spricht davon, dass das Klimaschutzprogramm „mindestens“ nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans zu beschließen ist.

⁵¹ Mit Ausnahme des unproblematischen und in seiner Größenordnung zu vernachlässigenden Sektors „Abfallwirtschaft und Sonstiges“.

⁵² Die Länge des Verfahrens hat vor allem damit zu tun, dass der Senatsvorsitzende im Februar 2022 in Pension ging und die Nachbesetzung mit einem Konkurrentenrechtsstreit belastet war.

bei Inkrafttreten der Novelle des KSG 2023 wird keine Erledigung eintreten, da der nach § 9 Abs. 1 KSG-E einzuhaltende Maßstab nur so verändert wird, dass es zukünftig nicht mehr auf die einzelnen Sektoren, sondern auf die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmenge bis 2030 ankommen soll.

Vorsorglich haben sich nunmehr auch die Beschwerdeführenden als weitere Kläger den beiden vor dem OVG Berlin-Brandenburg geführten Klagen auf Erlass eines dem § 9 Abs. 1 KSG entsprechenden Klimaschutzprogramms angeschlossen. Der Schriftsatz zur subjektiven Klageerweiterung auf die hiesigen Beschwerdeführenden wird als

Anlage VB 7

beigefügt.

Auch die Verpflichtung zur Aufstellung von Sofortprogrammen nach § 8 Abs. 1 KSG, die bei Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellen sollen, wurde durch die dafür zuständigen Ministerien mehrfach missachtet. So wurden in den Sektoren Gebäude und Verkehr im Jahr 2022 Sofortprogramme von den jeweils zuständigen Ministerien vorgelegt, die nach Einschätzung des Expertenrats für Klimafragen offensichtlich rechtswidrig sind, weil die Einhaltung der Jahresemissionsmengen für die Folgejahre erheblich verfehlt wird.⁵³ Im Jahr 2023 war dies ebenfalls so.⁵⁴

Egal ob Klimaschutzprogramm oder Sofortprogramme für die einzelnen Sektoren – immer zeigt sich das gleiche Bild: Die Programme werden – wenn überhaupt – verspätet aufgestellt, entbehren einer konsistenten Abschätzung der Treibhausgasminderungswirkung und verfehlen nach allen vorliegenden sachverständigen Einschätzungen die gesetzlich geforderte Einhaltung der Jahresemissionsmengen ganz erheblich. Es gibt bisher seit dem Inkrafttreten des KSG kein einziges inhaltlich und damit auch rechtlich ausreichendes Maßnahmenprogramm des Bundes.

⁵³ <https://expertenrat-klima.de/news/news-veroeffentlichung-des-pruefberichts-zu-den-sofortprogrammen-2022-fuer-den-gebaeude-und-verkehrssektor/>

⁵⁴ https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/09/ERK2023_Pruefbericht-Gebaeude-Verkehr.pdf

Hinzu kommen vermeintlich kleinere Verstöße wie die ca. halbjährliche Verspätung von Projektionsberichten.⁵⁵ Auf diese Weise geht wertvolle Zeit für den Klimaschutz verloren und es schwindet das Vertrauen, dass sich in Zukunft an Fristen des KSG gehalten wird.

Die Behandlung der Umsetzungsinstrumente des KSG (Klimaschutzprogramm, Sofortprogramme) ist demnach – man muss es so sagen – vor allem eine Geschichte des fortgesetzten Gesetzesbruchs, die mit dem nun beschlossenen Klimaschutzprogramm ihren vorläufigen Tiefpunkt erreicht hat.

V. Klimaschutzprogramm vom 4. Oktober 2023

Das am 4. Oktober 2023 vom Bundeskabinett beschlossene Klimaschutzprogramm verfehlt die gesetzlichen Ziele erheblich.

Dies wird schon im Klimaschutzprogramm selbst eingeräumt. Zur Erreichung der gesetzlichen Ziele, heißt es dort, werden

„weitere Anstrengungen aus heutiger Sicht mit hoher Wahrscheinlichkeit notwendig.“

(Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, S. 4)

Welche Anstrengungen aus heutiger Sicht mit hoher Wahrscheinlichkeit notwendig werden und warum diese notwendigen Maßnahmen nicht bereits heute – wie von § 9 Abs. 1 KSG gefordert – im Klimaschutzprogramm zu finden sind, dazu schweigt das Klimaschutzprogramm.

Es fehlt an jeder Begründung.

Es wird auch nicht mitgeteilt, wann man die verbleibende Lücke zu schließen gedenkt. Ist es erst im Jahr 2029 der Fall, wie nach der aktuellen Gesetzeslage möglich? Oder setzt man auf die Novelle des KSG, die einen „frühzeitigeren“⁵⁶ Beschluss, nämlich „schon“ Ende 2026 vorsieht?

⁵⁵ Wie oben dargelegt, ist zudem der Zeitplan zur Aufstellung des Projektionsberichts 2024 schon jetzt um 4 Wochen überschritten und dies, obwohl die eigentlichen inhaltlichen Arbeiten noch nicht einmal begonnen haben.

⁵⁶ BT-Drs. 20/8290, Seite 15, 6. Absatz.

Dass man damit die enorme Zielerreichungslücke, die wir oben bereits dargestellt haben, nicht mehr ohne erhebliche grundrechtliche „Kollateralschäden“ aufholen kann, liegt auf der Hand.

Zudem ist das gerade einmal 28-seitige Papier derart vage, dass eine konkrete Minderungswirkung schon nicht konkret absehbar ist. Weder erschließt sich bei Lektüre des Programms, was sich inhaltlich hinter den meist nur schlagwortartigen Ankündigungen verbirgt, noch gibt es Hinweise darauf, zu welchem Zeitpunkt die umschriebenen Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Zwar trifft es zu, dass ein Klimaschutzprogramm der Bundesregierung die in vielen Fällen erforderlichen parlamentarischen Arbeiten nicht vorwegnehmen kann. Die Bundesregierung besitzt aber ein Gesetzesinitiativrecht⁵⁷, dessen Ausübung in entsprechender Konkretisierung des Klimaschutzprogramms in der für eine Prognose ausreichenden Form in Aussicht zu stellen ist.⁵⁸ Es ist daher nicht einmal im Groben erkennbar, welche Reduktionsanstrengungen wann in welchen Sektoren oder sektorenübergreifend zu erwarten sind.

VI. KSG-Novelle 2023

Die Bundesregierung hat in diesem Sommer einen Referentenentwurf zur Novellierung des KSG vorgelegt.

Das Klimaschutzprogramm ist nach § 9 Abs. 1 KSG-E künftig ein Jahr nach Beginn einer Legislaturperiode zu beschließen. Das nächste Klimaschutzprogramm würde demgemäß im Herbst 2026 beschlossen (nächste Bundestagswahl voraussichtlich im Herbst 2025). Reduktionsdefizite in Höhe von mehreren hundert Millionen Tonnen CO₂ wären dann innerhalb von vier Jahren (2027, 2028, 2029, 2030) aufzuholen, wobei damit zu rechnen ist, dass ein Ende 2026 verabschiedetes Programm im Jahr 2027 nur eine geringe Wirksamkeit entfalten kann⁵⁹, so dass es faktisch nur drei Jahre sein werden (2028, 2029 und 2030).

Dies ist grundrechtsschonend nicht möglich.

⁵⁷ Art. 76 Abs. 1 GG.

⁵⁸ So auch Posser, in: Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2021, § 9 KSG Rn. 12.

⁵⁹ Viele Beschlüsse werden erst noch durch unter Umständen längere Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden müssen.

Zudem würde mit der KSG-Novelle der nach Jahren und Sektoren differenzierte Emissionsminderungspfad weitgehend an Bedeutung verlieren.

Weder der Minderungspfad, d.h. die jährlich bis 2030 und schließlich zum Jahr 2045 absinkenden Emissionsmengen, noch die sektoralen Jahresemissionsmengen werden nach dem Referentenentwurf künftig noch eine maßgebliche Rolle spielen. Stattdessen soll die Einhaltung künftig anhand einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung überprüft werden. Maßgeblich ist nach § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG-E die Einhaltung der nach § 4 zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2020-2030. Es kommt daher künftig weder auf eine Zielerreichung in einzelnen Sektoren noch in einzelnen Jahren an.

Der geplanten Ausrichtung an den Jahresemissionsgesamtmengen entspricht, dass die Pflicht zur Aufstellung von Sofortprogrammen nach § 8 Abs. 1 KSG bei Überschreitung der zulässigen sektorbezogenen Jahresemissionsmengen abgeschafft werden soll. Stattdessen soll nach § 8 Abs. 1 KSG-E künftig abgewartet werden, bis zwei Jahre in Folge die Prognosen auf die Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2021 bis 2030 weisen. Erst wenn dies der Fall ist, soll eine Pflicht zur Nachsteuerung des Klimaschutzprogramms ausgelöst werden.

Da davon auszugehen ist, dass das Gesetz erst im Jahr 2024 in Kraft tritt und nach § 16 Abs. 2 KSG-E das erste maßgebliche Jahr das Jahr des Inkrafttretens sein soll, hat dies zur Folge, dass man erst die Projektionen 2024 und 2025 abwarten muss. Der Projektionsbericht 2025 liegt erst frühestens zum März 2025, nach aller Erfahrung mit der Vorlage bisheriger Projektionsberichte aber realistischerweise erst zum Ende des Sommers 2025 vor.

Damit käme eine Überarbeitung des nun beschlossenen Klimaschutzprogramms nach der gesetzlichen Konzeption frühestens Ende 2025, realistischerweise aber – mit Blick auf die Bundestagswahlen im Herbst 2025 und sich anschließende Koalitionsverhandlungen – erst mit einer neuen Bundesregierung im Jahr 2026 zustande.⁶⁰

Eine Überarbeitung des Klimaschutzprogramms wird daher sowohl nach § 8 KSG-E als auch nach § 9 KSG-E absehbar erst im Jahr 2026 durch die nächste Bundesregierung

⁶⁰ Vgl. ausführlich unten S. 51 f. unter der Überschrift „Keine rechtzeitige Nachsteuerung *de lege ferenda*“.

erfolgen wird, die noch umzusetzenden Maßnahmen wirken frühestens ab dem Jahr 2027.

Für die aktuelle Bundesregierung ist dies fein kalkuliert: Sie muss de facto bis zum Ende der Legislaturperiode überhaupt keine Überarbeitung des Klimaschutzprogramms mehr vorlegen.

Wenn man aber schon jetzt weiß, dass eine Zielverfehlung vorliegen wird, weil der Ausgangszustand ungeeignet ist, um die Jahresemissionsgesamtmenge des KSG-E einzuhalten, kommt eine Nachsteuerung 2026 zu spät. Man weiß schließlich heute schon, dass die Prognose nicht aufgeht. Dann darf man aber nicht erst noch mehrere Jahre abwarten, um dann unter schwierigeren Bedingungen zu reagieren. Die in §§ 8, 9 KSG-E vorgesehene Nachsteuerung ist für unvorhergesehene Abweichungen von der Prognose gemacht worden, sie ist kein Instrument, um von vornherein in Kauf genommene Abweichungen von mehreren hundert Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten auszugleichen.

VII. Kurs des Klimaschutzprogramms führt zu drastischer Überschreitung maßgeblicher CO₂-Budgets

Das Klimaschutzprogramm verlässt nicht nur den gesetzlichen Minderungspfad des KSG, es schlägt zudem einen Reduktionskurs ein, der zu einer drastischen Überschreitung der aus den Pariser Temperaturgrenzen abgeleiteten nationalen CO₂-Budgets führt.

Das Paris-kompatible nationale CO₂-Budget, dessen Einhaltung die Erderwärmung mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % auf 1,7°C begrenzt,⁶¹ wird bis zum Jahr 2045 um nahezu 4 Gigatonnen CO₂ überschritten (Mit-Maßnahmen-Szenario des Projektionsberichts). Selbst im Mit-weiteren-Maßnahmen-Szenario, das laut Expertenrat für Klimafragen deutlich ambitionierter ist als das beschlossene Klimaschutzprogramm, wird dieses CO₂-Budget bis zum Jahr 2045 um ca. 3,25 Gigatonnen CO₂ überschritten. Das Klimaschutzprogramm schlägt damit einen Kurs ein, der selbst die bereits im KSG angelegte Budgetüberschreitung noch einmal um bis zu 1,7 Gigatonnen überschreitet.⁶² 1,7

⁶¹ Vergleichbare Anstrengungen der übrigen Staaten werden – ohne dies stets ausdrücklich zu erwähnen – vorausgesetzt.

⁶² Der Minderungspfad des KSG lässt bis zum Jahr 2045 bei Zugrundelegung von 1,7° C und 67% eine Überschreitung dieses Budgets um ca. 2,3 Gigatonnen CO₂ zu.

Gigatonnen CO₂ – das ist das gut 13-fache des Jahresausstoßes, den das KSG für das Jahr 2040 vorsieht.

Selbst das nationale CO₂-Budget, dessen Einhaltung lediglich die Erderwärmung mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % auf 1,8°C begrenzt – wobei 1,8°C mit Art. 20a GG schon nicht mehr vereinbar wäre – würde durch den Reduktionskurs des Klimaschutzprogramms bis zum Jahr 2045 um bis zu ca. 2,3 Gigatonnen CO₂ (Mit-Maßnahmen-Szenario), jedenfalls aber um mehr als ca. 1,6 Gigatonnen CO₂ überschritten (Mit-weiteren-Maßnahmen-Szenario). Das entspricht einer mehr als doppelt so hohen, wahrscheinlich sogar bis nahezu vierfach höheren Überschreitung als im KSG zugelassen wird.⁶³

Die vollständigen aktualisierten nationalen CO₂-Budgets inklusive des Rechenweges nach der vom BVerfG anerkannten Methode des Sachverständigenrates für Umweltfragen werden in der als

Anlage VB 8

beigefügten Übersicht dargestellt und den zu erwartenden bzw. zugelassenen Emissionsmengen im Mit-Maßnahmen-Szenario, dem Mit-weiteren-Maßnahmen-Szenario und im KSG-Minderungspfad gegenübergestellt.

Diese Zahlen machen deutlich: Die Bundesregierung schlägt mit dem nun beschlossenen Klimaschutzprogramm einen Kurs ein, der die im KSG ohnehin schon angelegte Überschreitung maßgeblicher Budgetwerte massiv verschärft. Damit hebt die Bundesregierung auch die Gefahr einer künftigen aus heutiger Sicht unzumutbaren Beschränkung grundrechtlicher Freiheit auf ein neues Niveau.

Das BVerfG hat zwar entschieden, dass ganz exakte zahlengenaue Schlussfolgerungen hinsichtlich des noch zur Verfügung stehenden Budgets nicht möglich sind, die Unsicherheiten aber in beide Richtungen gehen.⁶⁴ Trotz dieser Unsicherheiten müssen die Reduktionsmaßgaben diesen Erkenntnissen jedoch Rechnung tragen.⁶⁵ Der dem

⁶³ Der Minderungspfad des KSG lässt bis zum Jahr 2045 bei Zugrundelegung von 1,8° C und 67% eine Überschreitung dieses Budgets um ca. 0,6 Gigatonnen CO₂ zu.

⁶⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 220.

⁶⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 229.

Gesetzgeber zustehende Wertungsspielräume ist nicht dem politischen Belieben anheimgestellt, sondern erfordert eine besondere Sorgfaltspflicht.⁶⁶

Das BVerfG hat ebenfalls erkannt, dass unter Zugrundelegung der Zielfestlegungen des KSG schon bald nach dem Jahr 2030 eine Klimaneutralität erforderlich ist, was nur dann anders ist, wenn man die Temperaturgrenze auf einen Wert zwischen 1,75°C und 2°C setzt.⁶⁷ Bei einer Temperaturgrenze von 1,75°C, wie sie unter Berücksichtigung des Pariser Abkommens nachvollziehbar durch den SRU zugrunde gelegt wurde, ist das Budget aber bis zum Jahr 2030 nahezu aufgezehrt.⁶⁸

Man kann die entsprechenden Passagen in der Klimaschutzentscheidung des BVerfG auch anders ausdrücken: Die Zielfestlegungen des KSG sind unter Budgetgesichtspunkten mindestens „auf Kante genäht“, wenn sie nicht von vornherein unvereinbar waren. Allenfalls die (unvermeidliche) wissenschaftliche Ungewissheit über die exakte Größe der Budgets rechtfertigte es, die Zielfestlegungen noch nicht als mit dem verfassungsrechtlichen Rahmen unvereinbar anzusehen.

Wenn die Ziele des KSG unter Budgetgesichtspunkten ehemals verfassungsrechtlich und naturwissenschaftlich „auf Kante genäht sind“, muss die Exekutive dem dadurch Rechnung tragen, dass sie keine gesetzeswidrigen Emissionsminderungsberge anhäuft, die eine Erreichung der Ziele nur noch unter in späterer Zeit noch ungünstigeren Bedingungen für die Gewährung ausreichender Freiheit möglich macht.

Wenn also das Budget für die Einhaltung des Budgets für die Temperaturgrenze von 1,75°C bis zum Jahr 2030 „nahezu aufgezehrt“⁶⁹ ist, darf nicht bis zum Jahr 2030 noch ein weiterer Berg von bis zu 331 Millionen Tonnen hinzukommen, den man ohne eine unverzügliche Nachsteuerung nur noch dadurch vermeiden kann, wenn man ihn innerhalb von wenigen Jahren in der Zeit zwischen 2027 bis 2030 unter erheblichen Freiheitseinschränkungen abbaut.

Die Bundesregierung verfügt, anders als der Gesetzgeber, nicht über einen Wertungsspielraum bei der Bestimmung Art. 20a GG-konformer Emissionsmengen. Ihr steht es nicht zu, die im KSG-Minderungspfad vorgenommene demokratisch legitimierte

⁶⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 229.

⁶⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 234.

⁶⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 236.

⁶⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 236.

Wertungsentscheidung durch das eigenmächtige und bewusste Zulassen gewaltiger zusätzlicher Emissionsmengen zu unterminieren.

Je mehr Zeit ohne hinreichend ambitionierte Reduktionsmaßnahmen vergeht, desto größer wird die Kluft zwischen den tatsächlich zugelassenen Emissionsmengen und dem Emissionsminderungspfad des KSG – und desto härter werden die zur Schließung dieser Kluft erforderlichen Reduktionsmaßnahmen auf die künftige grundrechtliche Freiheit der Beschwerdeführenden durchschlagen.

Intertemporaler Freiheitsschutz kann nicht mit einem Klimaschutzprogramm gelingen, das bis 2030 einen zusätzlichen Emissionsminderungsberg von 200-331 Millionen t CO₂e anhäuft und sich hinsichtlich der notwendigen Schließung dieser Lücke, mit der Feststellung begnügt, dass

„weitere Anstrengungen aus heutiger Sicht mit hoher Wahrscheinlichkeit notwendig“ werden (Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, S. 4).

Intertemporaler Freiheitsschutz funktioniert nicht mit inhaltlich unbestimmten exekutiven Ankündigungen, sondern erfordert, dass der Gesetzgeber die nach Art. 20a GG aufgegebene Reduktionslast in einem Emissionsminderungspfad grundrechtsschonend über die Zeit bis hin zur Treibhausgasneutralität verteilt und die Exekutive diesen freiheitsschonenden Pfad tatsächlich beschreitet.

VIII. Zusammenfassung

Das Klimaschutzprogramm führt zu einer erheblichen Überschreitung der im KSG zugelassenen Emissionsmengen, obwohl das verfassungsrechtlich zu berücksichtigenden CO₂-Budgets zu einer strengen Einhaltung der gesetzlichen Emissionsmengen drängen.

Die Gefahr einer drastischen Beschränkung grundrechtlicher Freiheit durch Reduktionsanstrengungen, die einer „Vollbremsung“ der Treibhausgasemissionen gleichkommen, ist daher mit Händen zu greifen.

Diese Gefahr wird dadurch erhöht, dass das Klimaschutzprogramm, indem es den gesetzlichen Emissionsminderungspfad missachtet, dessen entwicklungsfördernde Wirkung untergräbt, die nach dem vorliegenden Entwurf einer Novelle des KSG ohnehin wegfallen soll.

Das beschlossene Klimaschutzprogramm ist in weiten Teilen derart unbestimmt, dass eine konkrete Minderungswirkung weder insgesamt noch in den einzelnen Sektoren abschätzbar ist. Von ihm kann daher keine ausreichende Orientierung und Entwicklungsdruck für die nötige Umgestaltung hin zur Treibhausgasneutralität ausgehen.

Eine Begründung, warum es unter Abwägung aller Belange geboten ist, dieses Defizit jetzt nicht zu schließen, wird nicht erbracht. Es wird auch nicht mitgeteilt, wann man die gebotene Nachsteuerung zur Schließung des Defizits vornehmen wird.

Mit den in den Anlagen 2 und 3 des KSG geregelten Emissionsminderungsverpflichtungen hat der Gesetzgeber einen freiheitswahrenden Emissionsminderungspfad vorgegeben. Wird dieser um Dimensionen verlassen, indiziert dies eine unzulässige Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft.

C. Rechtliche Würdigung

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

1. Beschwerdefähigkeit

Die Beschwerdeführenden sind als natürliche Personen grundrechts- und damit beschwerdefähig.

2. Beschwerdegegenstand

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen einen tauglichen Beschwerdegegenstand (§ 90 Abs. 1 BVerfGG).

Das Klimaschutzprogramm wird nach § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG von der Bundesregierung beschlossen und ist daher als Akt der Exekutive tauglicher Beschwerdegegenstand. Es enthält gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 und 3 KSG die Maßnahmen, die zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele ergriffen werden, wobei hierfür die Einhaltung der nach § 4 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen maßgeblich sein soll.

Dem Anliegen eines umfassenden und lückenlosen prozessualen Grundrechtsschutzes entspricht es, dass als öffentliche Gewalt im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG i. V. m. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG jedes potenziell grundrechtsverletzende Verhalten des Staates – Tun oder Unterlassen – in Betracht kommt.⁷⁰

Die potenziell grundrechtsverletzende Wirkung des Klimaschutzprogramms wird in der Beschwerdebefugnis und in der Begründetheit ausführlich dargestellt.

3. Beschwerdebefugnis

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

⁷⁰ Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, 62. EL Januar 2022, BVerfGG, § 90 Rn. 176.

Das Klimaschutzprogramm verschiebt erhebliche Emissionsminderungsanstrengungen an das Ende der Dekade und erzeugt nicht den notwendigen Planungsdruck zur Schonung künftiger grundrechtlicher Freiheit.

Dadurch besteht zumindest die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung, d.h. eine Verletzung der Grundrechte der Beschwerdeführenden erscheint zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen (a.).

Die Beschwerdeführenden sind hierdurch auch selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen (b.).

a. Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung

Die Beschwerdeführenden sind möglicherweise in ihren Freiheitsrechten verletzt, weil das Klimaschutzprogramm in eingriffsähnlicher Weise auf die zukünftige Freiheit der Beschwerdeführenden vorwirkt.⁷¹

Die grundrechtliche Freiheit droht künftig – aus heutiger Sicht unzumutbar – plötzlich, radikal und ersatzlos beschnitten zu werden, da das Klimaschutzprogramm einerseits gravierende Defizite bei der Emissionsminderung lässt und andererseits keinen hinreichenden Entwicklungsdruck auf Wirtschaft und Gesellschaft zur Entwicklung und Etablierung treibhausgasneutraler Alternativen erzeugt.

Das Klimaschutzprogramm schwächt daher beide Säulen der intertemporalen Freiheitsgewährleistung: Den Schutz vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft durch das Verlassen des freiheitsgefährdenden Emissionsminderungspfads der Anlagen des KSG (erste Säule)⁷² und den notwendigen Entwicklungsdruck sowie die Planungssicherheit für die Umgestaltung hin zur Treibhausgasneutralität (zweite Säule).⁷³ Jedenfalls in ihrem Zusammenwirken ist diese von zwei Seiten erfolgende Schwächung der intertemporalen Freiheitssicherung nicht mehr mit den Grundrechten der Beschwerdeführenden vereinbar.

⁷¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 117.

⁷² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 117, 183, 184, 192, 193.

⁷³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 248, 252.

Im Einzelnen:

aa. Schutzbereich

Das Grundgesetz schützt sämtliche menschlichen Freiheitsbetätigungen durch spezielle Freiheitsgrundrechte und jedenfalls durch die in Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit. Geschützt ist auch die hohe Zahl an Verhaltensweisen des täglichen Lebens, des Arbeitens und des Wirtschaftens, die unmittelbar oder mittelbar dazu führen, dass CO₂-Emissionen in die Erdatmosphäre gelangen.

Bei heutiger Lebensweise ist noch nahezu jegliches Verhalten unmittelbar oder mittelbar mit dem Ausstoß von CO₂ verbunden.⁷⁴ Dieser Befund des BVerfG im Klimabeschluss vom 21. März 2021 gilt auch ca. zweieinhalb Jahre später im Wesentlichen unverändert. Beispielhaft zu nennen sind die Nutzung von Brenn- und Kraftstoffen oder von elektrischem Strom beim Heizen, Kochen, Beleuchten und für Mobilität etc. Treibhausgasemissionen entstehen entlang der gesamten Wertschöpfungskette von Waren und Dienstleistungen von der Herstellung über Lagerung und Transport bis zur Entsorgung. Auch die Verwendung energieintensiv produzierter Baustoffe (etwa Schaum- und Dämmstoffe, Feuerlöscher, Klimaanlage, Aluminiumprodukte, Schallschutzfenster, Lacke oder Klebstoffe) bei der Errichtung von Gebäuden trägt zu Treibhausgasemissionen bei.⁷⁵

bb. Mögliche eingriffsähnliche Vorwirkung auf den Schutzbereich

Das Klimaschutzprogramm, dessen Umsetzung darauf hinausläuft, dass jetzt und in naher Zukunft erhebliche (und mit dem nationalen Budget nach Art. 20a GG und dem KSG unvereinbare) CO₂-Emissionen zugelassen werden, greift – jedenfalls möglicherweise – in diesen Schutzbereich ein.

(1) Eingriffsähnliche Vorwirkung durch Art. 20a GG rechtlich vermittelt

Die mit dem Klimaschutzprogramm zugelassenen Emissionen begründen eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung der grundrechtlichen Freiheit in der Zukunft, weil sich mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich durch Art. 20a GG vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert und CO₂-

⁷⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 37.

⁷⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 37 m. w. Bsp.

relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird.

Den Möglichkeiten, von grundrechtlich geschützter Freiheit in einer Weise Gebrauch zu machen, die direkt oder indirekt mit CO₂-Emissionen verbunden ist, sind durch Art. 20a GG Grenzen gesetzt, weil CO₂-Emissionen nach derzeitigem Stand im Wesentlichen unumkehrbar zur Erwärmung der Erde beitragen, der Gesetzgeber einen unbegrenzt fortschreitenden Klimawandel aber wegen Art. 20a GG nicht tatenlos hinnehmen darf.

Der Gesetzgeber hat das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG durch das Ziel konkretisiert, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Einhaltung dieses Ziels schließt notwendig die Verpflichtung ein, das dieser Temperaturschwelle entsprechende Restbudget an CO₂-Emissionen nicht zu überschreiten.

Art. 20a GG verpflichtet dementsprechend den Gesetzgeber, „einen Reduktionspfad (zu) weisen, der unter Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets zur Klimaneutralität führt.“⁷⁶ Dem entspricht eine verfassungsrechtliche Pflicht, den gesetzgeberischen Reduktionspfad tatsächlich zu beschreiten. Das zentrale Instrument hierzu ist das Klimaschutzprogramm nach § 9 Abs. 1 KSG.

Das Klimaschutzprogramm weist aber trotz der insofern eindeutigen Verpflichtung in § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG („Maßnahmen zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele“) keinen Pfad bis zur Erreichung der Klimaneutralität, es blickt im Grunde nur bis zum Jahr 2030. Allein dies ist rechtswidrig.

Art. 20a GG wiegt umso schwerer, je mehr vom verbleibenden CO₂-Budget aufgebraucht ist. Das zunehmende Gewicht des Art. 20a GG führt dazu, dass bei kleiner werdendem oder gar vollständig aufgezehrtem Budget auch gravierende, aus heutiger Sicht unzumutbare Grundrechtseingriffe zur Emissionsreduktion verfassungsrechtlich zulässig und sogar verfassungsrechtlich notwendig sein werden.⁷⁷

Zwar müssen CO₂-relevante Verhaltensweisen angesichts der Knappheit verbleibender Budgets ohnehin in einer für die Größe der Herausforderung relativ kurzen Zeitspanne im Wesentlichen unterbunden werden, weil sich die Erderwärmung nur anhalten lässt,

⁷⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 255.

⁷⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 185.

wenn die anthropogene CO₂-Konzentration in der Erdatmosphäre nicht mehr weiter steigt.

Ein schneller Verbrauch des CO₂-Budgets schon bis 2030 oder früher verschärft jedoch das Risiko schwerwiegender Freiheitseinbußen, weil damit die Zeitspanne für klimaneutrale technische und soziale Entwicklungen noch knapper wird. Je weniger aber auf solche Entwicklungen zurückgegriffen werden kann, desto empfindlicher werden die Grundrechtsberechtigten von den bei schwindendem CO₂-Budget verfassungsrechtlich immer drängenderen Beschränkungen CO₂-relevanter Verhaltensweisen getroffen.

Der Umbruch zur Treibhausgasneutralität müsste bei einem Verbrauch des Budgets auf einem bis dato hohen Emissionslevel notwendigerweise im Stil einer „Vollbremsung“ – also abrupt und radikal und damit keineswegs grundrechtsschonend – vollzogen werden.⁷⁸

Die eingriffsähnliche Vorwirkung ist damit nicht nur faktisch, sondern rechtlich durch Art. 20a GG vermittelt.

(2) Klimaschutzprogramm führt zu schnellerem Verbrauch des CO₂-Budgets als vorgesehen

Das Klimaschutzprogramm begründet genau diese Gefahr.

Indem das Klimaschutzprogramm auf eine Überschreitung der im KSG bis 2030 zugelassenen CO₂-Emissionen um bis zu 331 Millionen Tonnen CO₂e hinausläuft, verlässt das Klimaschutzprogramm den gesetzlichen Minderungspfad des KSG. Es perpetuiert damit nicht nur die bereits in der gesetzlichen Zulassung erheblicher Emissionsmengen liegende Gefahr, sondern begründet eine darüber noch hinausgehende Verschärfung der Gefahr, künftig aus heutiger Sicht unzumutbare Freiheitsbeschränkungen erleiden zu müssen.

Diese Gefahr ist vor dem Hintergrund besonders groß, dass bereits die Emissionsmengen des KSG vor dem Hintergrund des Art. 20a GG „auf Kante genäht sind“.⁷⁹ Kommen zu den Emissionsmengen des KSG nun innerhalb eines kurzen Zeitraums noch bis zu 331 Millionen Tonnen CO₂e hinzu, dringt man weit in den „roten Bereich“ vor, in dem eine

⁷⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 186.

⁷⁹ Siehe ausführlich oben Gliederungspunkt B.VII, S. 30 ff.

kurzfristige und radikale Reduktion der Treibhausgasemissionen zur Wahrung des verfassungskonformen Treibhausgasbudgets jederzeit erforderlich werden kann.

Die künftige Freiheit der Beschwerdeführenden droht daher plötzlich, radikal und ersatzlos beschnitten zu werden.⁸⁰

(3) Eingriffsähnliche Vorwirkung auch durch KSG-Minderungspfad vermittelt

Die eingriffsähnliche Vorwirkung des Klimaschutzprogramms ist rechtlich nicht nur über das nach Art. 20a GG begrenzte verfassungsrechtliche CO₂-Budget vermittelt, sondern auch durch den gesetzlichen Minderungspfad des KSG selbst.

Die Gefahr künftiger aus heutiger Sicht unzumutbarer Grundrechtsbeeinträchtigungen ergibt sich aus dem KSG selbst, weil die verbindlichen Emissionsmengen nach § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG i.V.m. Anlage 2 KSG bzw. § 4 Abs. 1 Satz 2 KSG-E i.V.m. Anlage 2a KSG-E bei Erlass des nächsten Klimaschutzprogramms in der zweiten Hälfte der 2020er Jahre⁸¹ zur kurzfristigen Schließung der durch das jetzige Klimaschutzprogramm hinterlassenen Emissionslücke zwingen.

Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass die Emissionsmengen des KSG keine maßstäbliche Konkretisierung des Art. 20a GG darstellen.⁸² Denn daraus folgt nur, dass theoretisch auch andere Emissionsminderungspfade noch mit Art. 20a GG vereinbar sein könnten. Hat sich der Gesetzgeber in Ausübung des ihm zustehenden Wertungsspielraums für einen bestimmten Emissionsminderungspfad entschieden und damit einen entwicklungsfördernden Planungshorizont zur Sicherung der intertemporalen Freiheit geschaffen, so kann die Bundesregierung dem Auftrag zur intertemporalen Freiheitssicherung nur gerecht werden, wenn sie diesen Pfad auch tatsächlich beschreitet. Verlässt die Bundesregierung eigenmächtig den gesetzgeberisch vorgegebenen Emissionsminderungspfad bzw. unter Geltung des KSG-E die vorgegebenen Emissionsgesamtmengen, kann von diesen auch nicht mehr der zur Schonung künftiger Freiheit notwendige Entwicklungsdruck ausgehen.

Damit wird deutlich, dass die Bundesregierung sich mit dem unzureichenden Klimaschutzprogramm in eine Pflichtenkollision bringt, die in Zukunft nicht grundrechtskonform

⁸⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 253.

⁸¹ Zum voraussichtlichen Zeitpunkt des Beschlusses des nächsten Klimaschutzprogramms siehe die oben in der Einleitung gemachten Begründungen auf S. 15 f.

⁸² So BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 238.

auflösbar ist, sondern zwangsläufig zu einer Grundrechtsverletzung der Beschwerdeführenden führt:

Denn entweder respektiert die Bundesregierung beim nächsten Klimaschutzprogramm (erstmal) die Emissionsmengen des KSG und ergreift zu deren Einhaltung zu drastischen Reduktionsmaßnahmen, mit denen innerhalb von wenigen Jahren die aufgelaufene Emissionslücke von 200-331 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten geschlossen werden kann. Dies ginge absehbar mit aus heutiger Sicht unzumutbaren Freiheitsbeschränkungen einher, sodass ein solches Vorgehen den Beschwerdeführenden in ihrem verfassungsrechtlichen Anspruch auf intertemporale Freiheitssicherung verletzen würde.

Oder aber die Bundesregierung erklärt schon heute, dass man harte Reduktionsmaßnahmen am Ende der Dekade nicht vornehmen wird, weil man sich an die Vorgaben des KSG nicht gebunden fühlt. Hiermit aber würde der entwicklungsfördernde Planungshorizont des KSG entwertet, der zur grundrechtsschonenden Bewältigung der möglicherweise sehr hohen Reduktionslasten nach 2030 verfassungsrechtlich notwendig ist. Auch hierin läge daher ein Verstoß gegen das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung. Zudem würden die drohenden Beschränkungen grundrechtlicher Freiheit dadurch lediglich weiter in die Zukunft verschoben mit der Folge, dass die Kluft zwischen tatsächlich zugelassenen Emissionen und dem Emissionsminderungspfad des KSG noch größer wird und umso härtere Reduktionsmaßnahmen zur Schließung dieser Kluft erforderlich sind.

Im Übrigen verstieße das Errichten eines vom KSG erheblich abweichenden Minderungspfads durch die Bundesregierung gegen den Vorbehalt des Gesetzes. Zur Konkretisierung der nach Art. 20a GG zulässigen Emissionsmengen und zur grundrechtsschonenden Verteilung dieser Emissionsmengen über die Zeit (entwicklungsfördernder Planungshorizont) ist der Gesetzgeber berufen. Dessen Wertungsentscheidungen darf die Bundesregierung nicht per Kabinettsbeschluss mit dem Klimaschutzprogramm unterlaufen.

Damit gibt es aus dieser Situation nur einen verfassungskonformen Ausweg: Die Bundesregierung muss schleunigst eine Fortschreibung des Klimaschutzprogramms beschließen, die auf einer konsistenten Datengrundlage hinreichend konkrete sektorbezogene und sektorübergreifende Maßnahmen formuliert, mit denen der gesetzliche Emissionsminderungspfad gewahrt wird.

(4) Zwischenergebnis zur eingriffsähnlichen Vorwirkung

Das Klimaschutzprogramm wirkt in eingriffsähnlicher Weise auf die grundrechtlich umfassend geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden vor. Die eingriffsähnliche Vorwirkung ist dabei rechtlich durch Art. 20a GG, aber auch durch den Emissionsminderungspfad des KSG vermittelt.

cc. Keine Rechtfertigung der eingriffsähnlichen Vorwirkung

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Gefahr künftiger Freiheitseinbußen setzt zum einen voraus, dass der darin liegende Eingriff mit elementaren Grundentscheidungen des Grundgesetzes vereinbar ist und zum anderen darf er nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der Beschwerdeführenden führen.⁸³

Insoweit erscheint zumindest möglich, dass die eingriffsähnliche Vorwirkung des Klimaschutzprogramms unverhältnismäßig ist, weil zugleich der zur verhältnismäßigen Begrenzung der Gefahr erforderliche entwicklungsfördernde Planungshorizont entwertet wird (1). Im Übrigen ist zumindest möglich, dass eine Rechtfertigung auch an objektivem Verfassungsrecht scheitert, namentlich am Rechtsstaatsprinzip und dem Willkürverbot sowie am Vorbehalt des Gesetzes (2).

(1) Mögliche Unverhältnismäßigkeit der eingriffsähnlichen Vorwirkung

Die durch das Klimaschutzprogramm bewirkte eingriffsähnliche Vorwirkung ist – jedenfalls möglicherweise – unverhältnismäßig.

Die in dem frühzeitigen Verzehr großer CO₂-Mengen liegende Grundrechtsgefährdung muss auf ein verhältnismäßiges Maß begrenzt werden. Die staatlichen Organe müssen sowohl wegen der allgemeinen Verpflichtung zum schonenden Umgang mit den Grundrechten als auch wegen der Verpflichtung, die Gefahr erheblicher Grundrechtsverletzungen einzudämmen, Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der Reduktionslast treffen.⁸⁴

Um künftige Freiheit zu schonen, muss der Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig eingeleitet werden. Es müssen technologische und soziale Entwicklungen einsetzen, die es ermöglichen, von grundrechtlicher Freiheit auf der Grundlage CO₂-freier

⁸³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 188.

⁸⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 247.

Verhaltensalternativen Gebrauch zu machen. Dies kann und soll der Staat nicht allein bewältigen. Es ist aber seine verfassungsrechtliche Pflicht, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.⁸⁵

Der Gesetzgeber muss daher einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.⁸⁶

Dieser Pflicht des Gesetzgebers entspricht eine verfassungsrechtliche Pflicht der Bundesregierung, die im gesetzlichen Minderungspfad angelegte Orientierungswirkung nicht dadurch zu entwerten, dass das Klimaschutzprogramm die Vorgaben des Minderungspfad erheblich überschreitet und auch sonst keine Ausrichtung an den sektoralen Jahresemissionsmengen (KSG) bzw. Jahresemissionsgesamtmengen (KSG-E 2023) erkennen lässt.

Denn wenn sich schon die Bundesregierung nicht an den Emissionsminderungspfad des KSG hält, obwohl sie hierzu unmittelbar nach § 9 Abs. 1 KSG verpflichtet ist, kann dieser erst recht keine mittelbare Wirkung in Wirtschaft und Gesellschaft hinein zur frühzeitigen Entwicklung treibhausgasneutraler Alternativen entfalten. Einfach gesagt: Wenn die Bundesregierung die nach Sektoren gegliederten Jahresemissionsmengen nicht ernst nimmt, dann wird sich erst recht kein Bürger oder Unternehmer danach ausrichten.⁸⁷ Ohne ein Klimaschutzprogramm, dessen Maßnahmen hinreichend konkret entsprechend der Jahresemissionsmengen des KSG einzelne Sektoren adressieren, bleiben die im Emissionsminderungspfad geregelten Emissionsmengen eine leere Hülle ohne orientierungsstiftende Wirkung.

Das Klimaschutzprogramm leistet diese Orientierungsfunktion nicht.

Die Maßnahmen des Programms sind weit überwiegend als bloße politische Programmsätze formuliert. Der Expertenrat für Klimafragen nicht in der Lage war, überhaupt eine konkrete Minderungswirkung für das Programm zuverlässig zu ermitteln.⁸⁸

⁸⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 248.

⁸⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

⁸⁷ Was man bei der Änderung des Gesetzesvorhabens zum Gebäudeenergiegesetz gut sehen konnte: Unter anderen durch die politische Debatte, die zur Entkernung des Gesetzes führte, brach der Verkauf von Wärmepumpen ein: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/energie/waermepumpe-absatz-einbruch-strompreis-100.html> .

⁸⁸ Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, Anlage VB 6, S. 5, vorletzter Absatz.

Damit ist vollkommen unklar, zu welchen Emissionsminderungen es in welchen Bereichen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens in den nächsten Jahren kommen wird. Insbesondere ist auch die Zeitschiene des Programms unklar. Es fehlen in den meisten Fällen entsprechende Aussagen dazu, wann einzelne Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Dies wäre aber zum einen für die Abschätzung der Minderungswirkung des Programms unerlässlich, denn eine Maßnahme, die erst 2029 begonnen wird, kann zur Reduktion der Treibhausgase im Zeitraum bis 2030 nicht mehr viel beitragen. Zum anderen ist die Frage, wann mit welchen emissionsmindernden Maßnahmen zu rechnen ist, eine unverzichtbare Voraussetzung des entwicklungsfördernden Planungshorizonts.

Mitgeteilt wird auch nicht, warum das Programm trotz des klaren und unmissverständlichen gesetzlichen Auftrags eine derart gravierende Emissionsminderungslücke lässt.

Es wird ebenfalls verschwiegen, bis wann man diese Lücke zu schließen gedenkt, um unverhältnismäßige Beschränkungen zukünftiger Freiheit vermeiden zu können.

(2) Möglicher Verstoß gegen sonstiges objektives Verfassungsrecht

Überdies verstößt – zumindest möglicherweise – das Klimaschutzprogramm gegen das Willkürverbot und das Rechtsstaatsprinzip, indem es ohne sachlichen Grund erhebliche Emissionsmengen auf das Ende der Dekade oder darüber hinaus verschiebt.⁸⁹

Ebenso liegt möglicherweise ein Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes mit Blick auf den Wesentlichkeitsgrundsatz darin, dass das Klimaschutzprogramm auf eine Verfehlung der KSG-Ziele hinausläuft, die derart erheblich ist, dass hierdurch in der Sache ein alternativer, exekutiv eingeführter Minderungspfad abweichend vom gesetzlichen Minderungspfad des KSG errichtet wird. Denn zur Konkretisierung der nach Art. 20a GG zulässigen Emissionsmengen und zur grundrechtsschonenden Verteilung dieser Emissionsmengen über die Zeit (entwicklungsfördernder Planungshorizont) ist der Gesetzgeber berufen. Dessen Wertungsentscheidungen darf die Bundesregierung nicht per Kabinettsbeschluss mit dem Klimaschutzprogramm unterlaufen.⁹⁰

⁸⁹ Ausführlich unten C.II.2.b.

⁹⁰ Ausführlich unten C.II.2.c.

dd. Zwischenergebnis zur Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung

Eine Grundrechtsverletzung wegen einer nicht gerechtfertigten eingriffsähnlichen Vorwirkung auf die durch das Klimaschutzprogramm ist zumindest möglich.

b. Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind durch das unzureichende Klimaschutzprogramm selbst, gegenwärtig und unmittelbar im Sinne von § 90 Abs. 1 BVerfGG in seinen Grundrechten betroffen.

aa. Selbstbetroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind selbst betroffen.

Sie werden die nach 2026 erforderlichen Maßnahmen zur Reduktion von CO₂-Emissionen selbst erleben. Zwar treffen die dann erforderlichen Beschränkungen jede dann in Deutschland lebende Person. Dies steht der eigenen Betroffenheit aber nicht entgegen. Eine sehr große Zahl betroffener Personen schließt eine individuelle Grundrechtsbetroffenheit nicht aus. Eine besondere Betroffenheit, die die Beschwerdeführenden von der Allgemeinheit abhebt, ist nicht erforderlich.⁹¹

bb. Gegenwärtige Betroffenheit

Die Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen begründet gegenwärtig eine Grundrechtsbetroffenheit, weil diese Gefahr im aktuellen Klimaschutzprogramm unumkehrbar angelegt ist.⁹²

Das Klimaschutzprogramm führt schon heute zu einer unumkehrbaren Grundrechtsgefährdung, weil CO₂-Emissionen, die in den nächsten Jahren und Jahrzehnten zugelassen werden, der Erdatmosphäre nach heutigem Stand allenfalls in äußerst geringfügigen Mengen wieder entnommen werden können.

Die Maßnahmenlücke des Klimaschutzprogramms, die auf eine Überschreitung der gesetzlich zugelassenen Emissionsmengen um mehrere hundert Millionen Tonnen CO₂e

⁹¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 110, 131.

⁹² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 130.

hinausläuft, setzt somit unumkehrbar eine Grundrechtsbeeinträchtigung in Gang, die mit einer späteren Verfassungsbeschwerde gegen am Ende der Dekade oder später erfolgende Freiheitsbeschränkungen nicht mehr ohne Weiteres erfolgreich angegriffen werden könnte.⁹³ Deswegen sind die Beschwerdeführenden schon jetzt beschwerdebefugt.

Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass das Klimaschutzprogramm vor 2026 nachgebessert werden könnte, um die gesetzlichen Klimaschutzziele doch noch zu erreichen.

Denn auf eine fakultative Nachsteuerung ohne gesetzliche Verpflichtung können sich die Beschwerdeführenden nicht verlassen. Es deutet auch nichts darauf hin.

Schon jetzt weigert sich die Bundesregierung im vollen Bewusstsein der gesetzlichen Unzulänglichkeit ihres Klimaschutzprogramms, diejenigen Maßnahmen zu beschließen, die zur Einhaltung der gesetzlichen Ziele erforderlich wären. Es fehlt daher jedes Vertrauen, dass die Bundesregierung von sich aus in absehbarer Zeit auf einen zielkonformen Reduktionskurs einschwenkt. Hieran können weder die geltenden KSG-Vorschriften (1) noch die ggf. erfolgende Novellierung des KSG (2) etwas ändern. Sie führen beide absehbar erst zu Nachsteuerungen in der zweiten Hälfte der 2020er Jahre. Zu diesem Zeitpunkt wird eine grundrechtsschonende Nachsteuerung nicht mehr möglich sein. Hinzu kommt, dass die im KSG bzw. KSG-E in § 8 vorgesehenen Nachsteuerungsinstrumente solche sind, die bei einer unvorhergesehenen Ziel- bzw. Prognoseverfehlung greifen. Sie sind nicht dazu da, vorn vornherein erkennbare Nachbesserungen, die wegen einer bewusst rechtswidrigen Anwendung des Gesetzes erforderlich werden, vorzunehmen.

Im Einzelnen:

(1) Keine rechtzeitige Nachsteuerung *de lege lata*

Die Regelungen des aktuell geltenden KSG lassen – jedenfalls de facto – nicht erwarten, dass die Bundesregierung zeitnah das Klimaschutzprogramm in einer Weise überarbeitet, dass die Emissionsmengen eingehalten werden und außerdem erkennbar wird, mit welchen Reduktionsanstrengungen in welchen Sektoren es konkret erreicht wird.

Zum einen ist nach geltender Rechtslage das nächste Klimaschutzprogramm nach § 9 Abs. 1 KSG voraussichtlich erst im Jahr 2029 zu beschließen. Der Beschluss eines

⁹³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 130.

hinreichend ambitionierten und hinreichend konkreten Klimaschutzprogramms muss aber zeitnah erfolgen, damit von ihm einerseits eine hinreichende Begrenzung der CO₂-Emissionen und andererseits ein hinreichender Entwicklungsdruck noch rechtzeitig vor 2030 ausgehen können. Die Unzulänglichkeiten, die im nun beschlossenen Klimaschutzprogramms in den nächsten Jahren angelegt sind, können am Ende der Dekade nicht rückgängig gemacht werden. Sie können nur so gut wie möglich mit dann umso härter wirkenden Klimaschutzmaßnahmen wettgemacht werden. Das beseitigt aber nicht die hier geltend gemachte Grundrechtsgefährdung, sondern verwirklicht diese gerade. Zudem ist es schon denklogisch ausgeschlossen, im Jahr 2029 rückwirkend den zur intertemporalen Freiheitssicherung erforderlichen Entwicklungsdruck und Planungshorizont zu schaffen.

Zum anderen kann auch die Pflicht zur Aufstellung von Sofortprogrammen nach § 8 Abs. 1, 2 KSG, die nach § 9 Abs. 1 2. Hs. KSG zu einer Aktualisierung des Klimaschutzprogramms um die auf Grundlage der Sofortprogramme beschlossenen Maßnahmen führen soll, nichts an der gegenwärtigen Gefährdung durch das nun beschlossene Klimaschutzprogramm ändern. Denn bislang wurde nach Zielüberschreitungen in einzelnen Sektoren (insbesondere Gebäude und Verkehr) nicht ein einziges Sofortprogramm vorgelegt, das dem gesetzlichen Anspruch, die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherzustellen, entsprochen hätte. Dass sich hieran zukünftig etwas ändert, ist nicht abzusehen. Wenn die Bundesregierung nicht davor zurückscheut, ein offensichtlich unzulängliches Klimaschutzprogramm zu beschließen, wird sie auch und erst recht nicht bei Sofortprogrammen aufgrund künftiger Zielüberschreitungen mit größerer Ambition zu Werke gehen. Schließlich nimmt die Bundesregierung die Überschreitung der sektoralen Emissionsmengen mit dem nun beschlossenen Klimaschutzprogramm von vornherein billigend in Kauf und findet sich offenbar mit ihnen ab.

Im Übrigen hat die Bundesregierung bis zum Erlass des nun beschlossenen Klimaschutzprogramms keine einzige Aktualisierung des Klimaschutzprogramms um die Maßnahmen der Sofortprogramme nach § 9 Abs. 1 2. Hs. KSG vorgenommen. Die Bundesregierung hält sich schlicht nicht an diese Vorgabe.

Gegen die rechtswidrigen Sofortprogramme können die Beschwerdeführenden (wohl) auch keinen Individualrechtsschutz erlangen, da nach der Rechtsprechung des BVerfG⁹⁴ regelmäßig nur die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen die Reduktionslasten

⁹⁴ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. Dezember 2022 – 1 BvR 2146/22 –, juris.

insgesamt unverhältnismäßig auf die Zukunft verschieben und damit in die Grundrechte des Beschwerdeführenden eingreifen kann. Dies ist aber bei Sofortprogrammen – anders als beim Klimaschutzprogramm nach § 9 Abs. 1 KSG – nicht der Fall, da sie nicht die Gesamtheit der Emissionen adressieren, sondern nur die Emissionen eines Sektors in den auf das Sofortprogramm folgenden Jahren.

Zwar könnten Umweltverbände ggf. auf den Beschluss gesetzeskonformer Sofortprogramme klagen. Entsprechende Klagen des Deutsche Umwelthilfe e.V. und des BUND e.V. sind beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg auch anhängig. Zum einen stehen die Verbände hier aber vor dem Problem, dass das Gerichtsverfahren wegen seiner überlangen Dauer den jährlichen Zielverfehlungen und der hierdurch jährlich neu ausgelösten Pflicht zur Erstellung eines neuen Sofortprogramms stets hinterherhinkt. Zum anderen ist ungeklärt, ob die Umweltverbände klagebefugt sind, da § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG dies nur zulässt, wenn ein Sofortprogramm der Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung unterliegen kann. Für Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG ist das unproblematisch, da diese Programme in der Anlage 5 der SUP-pflichtigen Programme des UVPG enthalten sind. Sofortprogramme sind dort aber nicht aufgeführt, so dass erst eine unionsrechtskonforme Auslegung⁹⁵ bzw. eine teleologische Reduzierung⁹⁶ dieser mit Art. 9 Abs. 3 der Konvention von Aarhus unvereinbaren Beschränkung des Rechtsschutzes eine Klagebefugnis der Verbände begründet.

Im Übrigen müssen sich die Beschwerdeführenden nicht darauf verlassen, dass Umweltverbände – gewissermaßen „für sie“ – in Zukunft den Aufwand eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens auf sich nehmen, um die Bundesregierung zu gesetzeskonformen und damit grundrechtsschonenden Maßnahmenprogrammen zu bewegen.

⁹⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2023 – 10 CN 1.23.

⁹⁶ Der Gesetzgeber beabsichtigte mit der letzten Novelle des UmwRG zwar eine 1:1-Umsetzung der Aarhus-Konvention und ihres Art. 9. Die Beschränkung des Rechtsschutzes auf Pläne und Programme, die möglicherweise einer SUP-Pflicht unterliegen, ist damit aber unvereinbar. Dies gilt erst recht, wenn man berücksichtigt, dass bundesrechtliche Pläne nur angreifbar sein sollen, wenn sie in der Anlage 5 des UVPG genannt sind, bei landesrechtlichen Plänen aber über die Öffnungsklausel der in vielen Landesgesetzen dem § 35 Abs. 2 UVPG nachempfundenen Vorschrift eine SUP-Pflichtigkeit sich auch dann ergibt, wenn die Pläne nur einen Rahmen für die Zulassung von Vorhaben setzen. Dieser durch den Gesetzgeber gänzlich unbeabsichtigte Mechanismus würde dazu führen, dass landesrechtliche Klimaschutzpläne dem Rechtsschutz zugänglich sind, die Sofortprogramme des Bundes aber nicht, was durch eine teleologische Reduktion aufzulösen ist.

Nach alledem steht § 8 Abs. 1, Abs. 2 KSG i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 1 2. Hs. KSG der gegenwärtigen Betroffenheit nicht entgegen.

(2) Keine rechtzeitige Nachsteuerung *de lege ferenda*

Auch wenn man auf den aktuell dem Deutschen Bundestag vorliegenden Novellierungsentwurf des KSG abstellt, sind die Beschwerdeführenden durch das Klimaschutzprogramm gegenwärtig in ihren grundrechtlichen Freiheiten betroffen.

Denn auch nach den in der Novelle vorgesehenen Bestimmungen ist eine zeitnahe Überarbeitung des Klimaschutzprogramm ohne gerichtliches Einschreiten nicht in Sicht.

Da § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG-E die Vorlage eines Klimaschutzprogramm erst spätestens 12 Monate nach Beginn einer Legislaturperiode fordert, ist das nächste Klimaschutzprogramm erst Ende 2026 vorzulegen.

Die nächste Bundestagswahl wird voraussichtlich im Herbst 2025 stattfinden. 12 Monate nach Beginn der nächsten Legislaturperiode sind – unter Zugrundelegung des Datums des Beginns der aktuellen Legislaturperiode – somit voraussichtlich bis zum 26. Oktober 2026.⁹⁷ Bei Beschluss des nächsten Klimaschutzprogramms sind also ab dem Jahr 2027 innerhalb von nur noch 4 Jahren zusätzliche Einsparungen in Höhe von bis zu 331 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente zu erbringen. Wie unglaublich hoch diese Zahl ist, verdeutlicht die simple Rechnung, nach der die Summe aller in den Jahren 2028, 2029 und 2030 zugelassenen THG-Emissionen im Verkehrssektor 286 Mio. CO₂-Äquivalente beträgt.

Zudem soll auch die bislang vorgesehene, ggf. jährliche Aktualisierung des Klimaschutzprogramms im Zuge der Sofortprogrammaufstellung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 KSG wegfallen. Denn die unliebsame Pflicht zur Aufstellung von Sofortprogrammen nach § 8 Abs. 1, 2 KSG, die den Blick der Öffentlichkeit jährlich auf das Versagen der Klimaschutzpolitik insbesondere im Verkehrsbereich, aber auch im Gebäudebereich gelenkt hat, soll abgeschafft werden. Stattdessen soll nach § 8 Abs. 1 KSG-E künftig abgewartet werden, dass zwei Jahre in Folge die Projektionsdaten auf die Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2021 bis 2030 weisen. Erst wenn dies der Fall ist, soll eine Pflicht zur Nachsteuerung des Klimaschutzprogramms ausgelöst werden.

⁹⁷ Die konstituierende Sitzung der aktuell 20. Legislaturperiode war am 26. Oktober 2021.

Da davon auszugehen ist, dass das Gesetz erst im Jahr 2024 in Kraft tritt und nach § 16 Abs. 2 KSG-E das erste maßgebliche Jahr das Jahr des Inkrafttretens sein soll, hat dies zur Folge, dass man erst die Projektionen der Jahre 2024 und 2025 abwarten muss.

Das erste Nachsteuerungsprogramm auf Basis des § 8 KSG-E ist dann erst bis Ende 2025 vorzulegen. Realistischerweise kommt es aber – mit Blick auf die Bundestagswahlen im Herbst 2025 und sich anschließende Koalitionsverhandlungen – erst mit einer neuen Bundesregierung im Jahr 2026 zustande.

Denn an die (unterstellt) fristgerechte Fertigstellung der Projektionsdaten zum 15. März 2023 schließt sich eine zweimonatige Prüfungsphase durch den Expertenrat für Klimafragen (§ 5a Satz 4 KSG-E, § 12 Abs. 1 KSG-E) und hieran wiederum eine 3-monatige Frist der Bundesministerien zur Vorlage von Maßnahmenvorschlägen an (§ 8 Abs. 2 Satz 1 KSG-E). Erst danach, mithin Mitte August 2025, hätte die Bundesregierung über die Maßnahmen zu beraten und diese „schnellstmöglich, spätestens aber innerhalb desselben Kalenderjahres“, zu beschließen (§ 8 Abs. 2 Satz 3 KSG-E). Vor Erstellung der Beschlussvorlage über die Maßnahmen sind dem Expertenrat für Klimafragen aber noch die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion zur Prüfung zu übermitteln und das Prüfungsergebnis der Beschlussvorlage beizufügen, § 8 Abs. 2 Satz 5 und 6 KSG-E. Die Beratungen der Bundesregierung müssten mithin in der finalen Phase des Bundestagswahlkampfs 2025 erfolgen, womöglich ist die Bundesregierung zum Zeitpunkt der Beratung und des Beschlusses nur noch geschäftsführend im Amt. Dass in einer solchen Situation der Beschluss weitreichender und kontroverser Klimaschutzmaßnahmen gelingt, darf bei realitätsnaher Betrachtung als ausgeschlossen gelten. Vielmehr wird man diese Aufgabe der neu zu konstituierenden Bundesregierung überlassen, sodass der Zeitpunkt der Nachsteuerung nach § 8 KSG-E im Ergebnis in denselben Zeitraum (Jahr 2026) fallen wird, in dem ohnehin nach 9 Abs. 1 KSG-E ein neues Klimaschutzprogramm zu beschließen ist.

Da auch in der Vergangenheit Projektionsberichte regelmäßig erst mit erheblicher Verspätung fertiggestellt wurden,⁹⁸ wäre selbst ohne Bundestagswahlen im Jahr 2025 unwahrscheinlich, dass eine Überarbeitung des Klimaschutzprogramms – wie von § 8 Abs. 2 Satz 3 KSG-E gefordert – innerhalb desselben Kalenderjahres beschlossen werden könnte. Wenn der Projektionsbericht wie in diesem Jahr erst im August oder gar – wie der Projektionsbericht 2021 – erst im Oktober erscheint, dann ist mit dem vielgliedrigen

⁹⁸ Siehe oben Fn. 25 und 47.

Entscheidungsprozess des § 8 Abs. 2 KSG-E praktisch ausgeschlossen, dass die Bundesregierung das Klimaschutzprogramm im selben Kalenderjahr beschließt.

Auch unter dem ggf. novellierten KSG müssen die Beschwerdeführenden mithin damit rechnen, dass eine Nachsteuerung des Klimaschutzprogramms erst in der zweiten Hälfte der 2020er Jahre erfolgen würde – zu spät, um eine einseitige Verlagerung der Reduktionslasten auf das Ende der Dekade zu verhindern und zu spät, um den *jetzt* notwendigen Entwicklungsdruck für treibhausgasneutrale Alternativen zu erzeugen.

Die Beschwerdeführenden haben vor dem Hintergrund des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung einen Anspruch darauf, dass der Staat einer „möglichst frühzeitigen“ Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse“ Orientierung bietet und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermittelt.⁹⁹

Damit ist es unvereinbar, erst in der zweiten Hälfte der 2020er Jahre ein hinreichend konkretes, prognostisch die Zielerreichung gewährleistendes Klimaschutzprogramm zu beschließen, obwohl schon jetzt klar absehbar ist, dass mit den beschlossenen Maßnahmen nicht annähernd die gesetzlichen Ziele erreicht werden können. Zu diesem Zweck sind die Nachsteuerungsmöglichkeiten des Gesetzes nicht geschaffen worden.

(3) Zwischenergebnis

Die Beschwerdeführenden sind durch das unzureichende Klimaschutzprogramm gegenwärtig betroffen.¹⁰⁰

cc. Unmittelbare Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind unmittelbar betroffen.

Das ist der Fall, wenn die Einwirkung auf die Rechtsstellung ohne weiteren Akt bewirkt wird oder von einem solchen Akt nicht abhängt.

Zwar wird die eigentliche Grundrechtsbeeinträchtigung hier erst durch die zukünftigen Beschränkungen CO₂-relevanter Verhaltensweisen eintreten. Diese Beeinträchtigungen

⁹⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

¹⁰⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 130.

sind aber in den Defiziten des beschlossenen Klimaschutzprogramms, was Emissions-
einsparungen in den nächsten Jahren anbelangt, bereits unumkehrbar angelegt:

„So sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits in Groß-
zügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt. Klimaschutzmaß-
nahmen, die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen, müs-
sen in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen
werden, und würden dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit dras-
tischer beschneiden.“

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

Daher ist die Unmittelbarkeit der Betroffenheit schon heute zu bejahen.

Gegen künftige Einzelmaßnahmen bzw. das Unterlassen einzelner Maßnahmen könn-
ten sich die Beschwerdeführenden auch nicht mehr erfolgreich mit der Verfassungsbe-
schwerde zu Wehr setzen, da von punktuellen Einzelmaßnahmen regelmäßig keine ein-
griffsähnliche Verlagerung von Emissionen in die Zukunft ausgeht.¹⁰¹

So hat das BVerfG in der Tempolimit-Entscheidung geklärt, dass es keinen Rechtsschutz
wegen des Unterlassens punktueller Einzelmaßnahmen, wie ein Tempolimit, gibt. Klar-
gestellt wurde, dass sich

„die Verfassungsbeschwerde (...) gegen die Gesamtheit der zugelassenen Emis-
sionen richten (muss), weil regelmäßig nur diese, nicht aber punktuelles Tun oder
Unterlassen des Staates die Reduktionslasten insgesamt unverhältnismäßig auf
die Zukunft verschieben könnte“.¹⁰²

(Unterstreichung durch die Unterzeichnenden).

Das Klimaschutzprogramm ist die verfahrensrechtliche Bündelung der Gesamtheit der
zugelassenen Emissionen.

Es fasst die Klimaschutzbemühungen Deutschlands in einem Dokument zusammen und
macht es durch Einbindung des Expertenrats überprüf- und nachvollziehbar.

Das Klimaschutzprogramm ist daher nach der Festlegung der zulässigen Emissions-
mengen der letzte die Gesamtheit der Emissionen adressierende klimaschützende

¹⁰¹ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. Dezember 2022 – 1 BvR 2146/22 –, juris.

¹⁰² A.a.O., Rn. 5 unter Verweis auf den Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. Januar 2022
– 1 BvR 1565/21 u.a. –, Rn. 12 m.w.N.

Konkretisierungsakt des Staates, gegen den die Beschwerdeführenden noch grundrechtlichen Schutz verlangen kann.

Können sie es auf dieser Ebene nicht tun, ist ihnen der Schutz ihrer Grundrechte insgesamt verwehrt.

Das Klimaschutzprogramm steht damit sogar noch näher an der drohenden Beschränkung grundrechtlicher Freiheit als die im KSG zugelassenen Emissionsmengen, für die eine eingriffsähnliche Vorwirkung und unmittelbare Betroffenheit im Klimabeschluss vom 21. März 2021 anerkannt wurde.

Weil das Klimaschutzprogramm Aufschluss darüber gibt, welche Emissionsmengen tatsächlich bis 2030 zu erwarten sind, wirkt es „unmittelbarer“ auf die künftige Freiheit vor als die im KSG geregelten Emissionsmengen.

Wenn also schon letztere die Beschwerdeführenden unmittelbar in ihrer künftigen Freiheit betroffen haben, muss dies erst recht für das den Emissionsminderungspfad verlassende Klimaschutzprogramm gelten.

4. Frist

Die Verfassungsbeschwerde ist fristgerecht erhoben.

Das Klimaschutzprogramm wurde am 4. Oktober 2023 beschlossen und veröffentlicht.

Mit Einlegung der Verfassungsbeschwerde ist die Monatsfrist nach § 93 Abs. 1 BVerfGG gewahrt.

Es kann daher an dieser Stelle dahinstehen, ob es sich bei dem Klimaschutzprogramm um eine „Entscheidung“ im Sinne des § 93 Abs. 1 BVerfGG oder um einen sonstigen Hoheitsakt nach § 93 Abs. 3 BVerfGG handelt, der innerhalb eines Jahres ab Erlass mit der Verfassungsbeschwerde anzugreifen ist.

5. Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde

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

a. Kein zulässiger Rechtsweg

Gemäß § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtswegs erhoben werden, wenn gegen die Verletzung der Rechtsweg zulässig ist.

Zwar haben die Beschwerdeführenden mit ihrer vor dem Oberverwaltungsgericht erhobenen subjektiven Klageerweiterung den Versuch unternommen, die hier geltend gemachte Rechtsverletzung auf dem Verwaltungsrechtsweg abzuwehren.

Es ist aber gerichtlich ungeklärt, ob die Beschwerdeführenden vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit den Erlass eines dem Gebot des intertemporalen Freiheitsschutz genügenden Klimaschutzprogramms verlangen können.

Einer hierauf gerichteten Klage könnte zum einen § 4 Abs. 1 Satz 10 KSG entgegenstehen, wonach subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen durch das oder aufgrund des KSG nicht begründet werden. Teile der Rechtsliteratur gehen davon aus, dass daher kein subjektiver Rechtsschutz auf ein ausreichendes Klimaschutzprogramm vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit geltend gemacht werden kann.¹⁰³

Dem steht jedoch entgegen, dass sich subjektive-öffentliche Rechte auch aus Grundrechten ergeben können, die hier durch die Beschwerdeführenden geltend gemacht werden können.

Denn wenn die Bundesregierung ein Klimaschutzprogramm beschließt, das offensichtlich ungeeignet ist, die nationalen Klimaschutzziele gem. § 3 Abs. 1 KSG zu erreichen, kann angesichts der möglichen Verletzung des Untermaßverbots auch eine Individualklage gerichtet auf den Beschluss eines geeigneten Klimaschutzprogramms, das die zur Einhaltung der nationalen Klimaziele notwendigen Maßnahmen enthält, in Betracht kommen. § 4 Abs. 1 S. 10 KSG steht dem nicht entgegen, da sich diese mögliche Klagebefugnis von Individualklägern nicht durch das KSG begründet wird, sondern sich unmittelbar aus Grundrechten ergibt. Die Grundrechte können im Wege verfassungskonformer Auslegung oder Reduktion dazu führen, dass subjektive Rechte auf Aufstellung

¹⁰³ So etwa *Schlacke/Römling*, DVBl 2021, 144, 148, die aber nur die Konstellation in den Blick nehmen, bei denen Kläger gegen Maßnahmen vorgehen wollen, die in ein Klimaschutzprogramm aufgenommen wurden. Diese abwehrrechtliche Situation ist aber nicht vergleichbar mit der hier relevanten Konstellation, bei der ein Kläger/Beschwerdeführenden auf ausreichende Maßnahmen in einem Klimaschutzprogramm klagt. Ähnlich, aber mit Zweifeln in Hinblick auf den aus Grundrechten zu gewährleistenden Schutzstandard *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 101. EL Juni 2023, KSG § 4 Rn. 30-36.

eines den gesetzlichen Maßgaben genügenden Klimaschutzprogramms trotz gegenteiliger Absicht des Normsetzers anzuerkennen sind.¹⁰⁴

Eine abschließende Klärung zu dieser Argumentation, die es den Beschwerdeführenden erlaubt, von der innerhalb der Monatsfrist zu erhebenden Verfassungsbeschwerde abzusehen, liegt jedoch nicht vor.

Hinzu kommt, dass der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz nur erfolgreich sein kann, wenn die Beschwerdeführenden in der Lage sind, vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit einen öffentlich-rechtlichen Leistungsanspruch auf Dynamisierung des Klimaschutzprogramms durchzusetzen. Sobald die Novelle des KSG in der jetzt vorliegenden Form wirksam ist, könnte dem der theoretische Einwand entgegengehalten werden, dass es dafür einer Rechtsgrundlage bedarf. Das novellierte KSG sieht in § 9 Abs. 1 KSG vor, dass das nächste Klimaschutzprogramm erst spätestens 12 Monate nach Beginn der nächsten Legislaturperiode vorzulegen ist, so dass die Kläger zu früh kommen, wenn sie „bereits jetzt“ ein ergänztes Klimaschutzprogramm verlangen.

Diese Argumentation verkennt, dass man auf diese Weise den Rechtsschutz stets in die Zukunft verschieben könnte, ohne jemals auf ein Klimaschutzprogramm zu stoßen, welches einen ausreichenden Inhalt hat. Selbst wenn die Beschwerdeführenden nach Vorlage des nächsten Klimaschutzprogramms eine erneute Klage auf Fortschreibung des Programms erheben, könnte ihnen der Einwand, sie sollten doch bitte in der darauffolgenden Legislaturperiode wieder kommen, entgegengehalten werden. Diese Argumentation ließe sich also ins Absurde in die Zukunft fortsetzen. Insofern ist jedenfalls das Wort „spätestens“ in § 9 Abs. 1 KSG-E verfassungskonform so auszulegen, dass das offenkundig unzureichende Klimaschutzprogramm unverzüglich so nachzubessern ist, dass es den gesetzlichen (und verfassungsrechtlichen) Anforderungen an eine dem Schutz der intertemporalen Freiheit genügenden Ausgestaltung entspricht.¹⁰⁵

¹⁰⁴ *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 19 Rdnr. 131 m.w.N.; konkret für den Rechtsschutz nach dem KSG siehe *Wickel*, in: *BerlKommEnR*, 5. Aufl. 2022, KSG § 4 Rn. 28-32; zum aus Grundrechten abgeleiteten Rechtsschutz bei Verletzung des KSG auch *v. Weschpfennig*, in: *Fellenberg/Guckelberger*, 1. Aufl. 2022, KSG, § 4 Rn. 29-31; vgl. auch *VG Berlin*, Urteil vom 31. Oktober 2019 – 10 K 412.18 Rn. 46 ff.

¹⁰⁵ Für die aktuelle Fassung des KSG spielt dieses Argument deshalb keine Rolle, weil die Bundesregierung von der in § 9 Abs. 1 KSG enthaltenen Möglichkeit der Vorlage eines neuen Klimaschutzprogramms Gebrauch gemacht hat (dieses war „mindestens“ nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans zu beschließen), so dass es dann auch den gesetzlichen Anforderungen zu entsprechen hat.

Aber auch diese verfassungsrechtliche Argumentation ist noch gerichtlich ungeklärt, so dass sie ein Absehen von der innerhalb der Monatsfrist einzulegenden Verfassungsbeschwerde nicht rechtfertigen kann.

Deshalb war diese Verfassungsbeschwerde jetzt zu erheben.

Denn sollte sich der Verwaltungsrechtsweg als unzulässig oder unbegründet erweisen, liefen die Beschwerdeführenden Gefahr, wegen Ablaufs der Monatsfrist nach § 93 Abs. 1 BVerfGG die Grundrechtsverletzung nicht mehr abwehren zu können.¹⁰⁶

b. Vorsorglich: Zulässigkeit trotz fehlender Rechtswegerschöpfung

Selbst wenn man davon ausgeht, dass der verwaltungsgerichtliche Rechtsweg für eine auf eine Verletzung von Grundrechten gestützte Klage gegen den Erlass des unzureichenden Klimaschutzprogramms offensteht, wäre die Verfassungsbeschwerde gleichwohl zulässig, weil sie einer Vorabentscheidung gemäß § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG zugänglich ist.

aa. Allgemeine Bedeutung der Verfassungsbeschwerde

Das Bundesverfassungsgericht kann gemäß § 90 Abs. 2 Satz 2 Var. 1 BVerfGG über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist.

Eine Verfassungsbeschwerde ist von allgemeiner Bedeutung, wenn „sie die Klärung grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Fragen erwarten lässt und über den Fall der Beschwerdeführenden hinaus zahlreiche gleich gelagerte Fälle praktisch mitentschieden werden.“¹⁰⁷

So liegt es hier.

Mit dieser Verfassungsbeschwerde wird die Frage geklärt, ob das Klimaschutzprogramm in unverhältnismäßiger Weise eingriffsähnlich auf die künftige grundrechtliche Freiheit der Beschwerdeführenden vorwirkt, weil es einerseits bis zum Jahr 2030 CO₂-Mengen in zu großem Umfang zulässt und andererseits keinen hinreichenden Entwicklungsdruck

¹⁰⁶ Vgl. *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, 62. EL Januar 2022, BVerfGG, § 90 Rn. 388a.

¹⁰⁷ BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 2003 – 1 BvR 1712/01 –, BVerfGE 108, 370-403, Rn. 68.

auf Wirtschaft und Gesellschaft zur Entwicklung und Etablierung treibhausgasneutraler Alternativen erzeugt.

Durch die Klärung dieser Rechtsfrage wird zugleich über Millionen gleich gelagerter Fälle praktisch mitentschieden.

Denn alle Bewohner Deutschlands, die aufgrund ihrer Lebenserwartung von den in Zukunft drohenden plötzlichen, radikalen und ersatzlosen Beschneidungen der umfassenden grundrechtlichen Freiheit betroffen sein werden, befinden sich in einer im Wesentlichen gleichen verfassungsrechtlichen Gefahrenlage wie die Beschwerdeführenden und wären mithin genauso beschwerdebefugt.¹⁰⁸

bb. Schwerer Nachteil bei Verweisung auf den Rechtsweg

Ebenso ist gemäß § 90 Abs. 2 Satz 2 Var. 2 BVerfGG über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort zu entscheiden, wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde.

Schwere und unabweisbare Nachteile setzen einen besonders intensiven Grundrechtseingriff voraus, der auch bei späterem Erfolg eines Rechtsmittels nicht mehr beseitigt werden könnte, also irreparabel ist.¹⁰⁹

Auch diese Voraussetzung ist gegeben.

Es ist den Beschwerdeführenden nicht zuzumuten, die Erschöpfung des Rechtswegs abzuwarten. Den Beschwerdeführenden drohen aus heutiger Sicht unzumutbare Beschränkungen ihrer grundrechtlich umfassend geschützten Freiheit. Zu dem Zeitpunkt, an dem der Rechtsweg durchschritten und über eine ggf. zur Rechtsdurchsetzung erforderliche anschließende Urteilsverfassungsbeschwerde zu entscheiden wäre, könnte die hier geltend gemachte eingriffsähnliche Rechtsgefährdung nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Die durch die Deutsche Umwelthilfe vor dem OVG Berlin-Brandenburg erhobene Klage ist seit dem 11. September 2020 (Verkehrssektor) bzw. dem 8. März 2021 (andere Sektoren) anhängig. Ob die subjektive Klageerweiterung der Beschwerdeführenden als

¹⁰⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 110.

¹⁰⁹ *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, 62. EL Januar 2022, BVerfGG, § 90 Rn. 399.

zulässig angesehen wird, hängt davon ab, ob die Beklagte der Klageerweiterung zustimmt oder das Gericht sie als sachdienlich ansieht (§ 91 Abs. 1 VwGO). Es ist nicht geklärt, ob dies geschehen wird. Wenn nicht, müssen die Beschwerdeführenden in einer neuen Klage mit einem viele Jahre dauernden Rechtsstreit zu rechnen. Selbst wenn die Klageerweiterung als zulässig angesehen wird, liegt ein rechtskräftiges Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, gegen das bei Klageabweisung eine Urteilsverfassungsbeschwerde erhoben werden kann, nach aller Wahrscheinlichkeit nicht vor Mitte 2025 vor. Würde das BVerfG erst dann tätig werden und der gegen ein Urteil gerichteten Verfassungsbeschwerde stattgeben, wäre damit nicht vor 2026 zu rechnen.

Der Beschluss eines hinreichend ambitionierten und hinreichend konkreten Klimaschutzprogramms muss aber zeitnah erfolgen, damit von ihm einerseits eine hinreichende Begrenzung der Treibhausgasemissionen und andererseits ein hinreichender Entwicklungsdruck noch rechtzeitig vor 2030 ausgehen können.

Die Defizite, die im nun beschlossenen Klimaschutzprogramms in den nächsten Jahren angelegt sind, können am Ende der Dekade nicht ohne Weiteres rückgängig gemacht werden. Sie können nur so gut wie möglich mit dann umso härter wirkenden Klimaschutzmaßnahmen wettgemacht werden. Das beseitigt aber nicht die hier geltend gemachte Grundrechtsgefährdung, sondern verwirklicht diese gerade.

Zudem ist es schon denklogisch ausgeschlossen, nach einem voraussichtlich mehrjährigen Durchschreiten des Rechtswegs rückwirkend den zur intertemporalen Freiheitssicherung erforderlichen Entwicklungsdruck und Planungshorizont zu schaffen.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass die Beschwerdeführenden ihre Rechte im verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz sichern könnten. Denn dem stände das Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache entgegen. Eine vorläufige Regelung des Zustands, mit der die Rechtsgefährdung einstweilen ausgeräumt würde, könnte nur in der Verpflichtung zum Erlass eines hinreichenden Klimaschutzprogramms bestehen. Diese Verpflichtung ist aber nicht „vorläufig“ auszusprechen, weil ihre Verwirklichung nicht rückgängig gemacht werden kann. Die Hauptsache würde also in unzulässiger Weise vorweggenommen werden.

cc. Keine Gebotenheit fachgerichtlichen Rechtsschutzes

Die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist im Übrigen dann nicht geboten, wenn von der vorherigen Durchführung eines Gerichtsverfahrens weder die Klärung von Tatsachen noch die Klärung von einfachrechtlichen Fragen zu erwarten ist, auf die das Bundesverfassungsgericht bei der Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen angewiesen wäre, sondern deren Beantwortung allein von der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe abhängt.¹¹⁰

Auch danach ist eine Anrufung der Fachgerichte nicht erforderlich, weil hiervon keine Vertiefung oder Verbreiterung des tatsächlichen und rechtlichen Materials zu erwarten wäre.

In tatsächlicher Hinsicht stützt sich diese Verfassungsbeschwerde im Wesentlichen auf die im Klimaschutzgesetz vorgesehenen und allgemein anerkannten Projektionsberichte bzw. Stellungnahmen des Umweltbundesamtes und des Expertenrats für Klimafragen sowie auf Budgetberechnungen des IPCC bzw. des Sachverständigenrats für Umweltfragen. Diesbezüglich wäre von einer ggf. vor den Instanzgerichten vorgenommenen sachverständigen Beweisaufnahme keine Vertiefung oder Verbreiterung des tatsächlichen Materials zu erwarten. Dementsprechend stützte sich das BVerfG auch im Klimabeschluss vom 21. März 2021 für den tatsächlichen Teil auf vorhandene Berichte des IPCC und des Sachverständigenrats für Umweltfragen.

Auch ist das BVerfG für die Beantwortung der Frage, ob das Klimaschutzprogramm die Grundrechte der Beschwerdeführenden verletzt, nicht auf eine Klärung einfachrechtlicher Fragen durch die Instanzgerichte angewiesen.

Deren Beantwortung hängt allein von der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe ab.

6. Zwischenergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

¹¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 139 - 140.

II. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

Indem die Bundesregierung mit dem Klimaschutzprogramm bis zum Jahr 2030 ein CO₂-Minderungsdefizit in Höhe von bis zu 331 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente zulässt, wirkt sie eingriffsähnlich auf die durch das Grundgesetz umfassend geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden vor (1.).

Da sie mit dem beschlossenen Klimaschutzprogramm zugleich den entwicklungsfördernden Planungshorizont des Emissionsminderungspfads des KSG entwertet, ist der Eingriff durch das Klimaschutzprogramm unverhältnismäßig (2.).

1. Eingriffsähnliche Vorwirkung auf die geschützte Freiheit

Das Klimaschutzprogramm wirkt eingriffsähnlich auf die grundrechtliche Freiheit der Beschwerdeführenden vor.

a. Schutzbereich

Das Grundgesetz schützt sämtliche menschlichen Freiheitsbetätigungen durch spezielle Freiheitsgrundrechte und jedenfalls durch die in Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit. Geschützt ist auch die hohe Zahl an Verhaltensweisen des täglichen Lebens, des Arbeitens und des Wirtschaftens, die unmittelbar oder mittelbar dazu führen, dass CO₂-Emissionen in die Erdatmosphäre gelangen. Bei heutiger Lebensweise ist noch nahezu jegliches Verhalten unmittelbar oder mittelbar mit dem Ausstoß von CO₂ verbunden.¹¹¹

b. Eingriff

Das Klimaschutzprogramm, das jetzt und in naher Zukunft CO₂-Emissionen in erheblichem, weit über die gesetzlich zugelassenen Emissionsmengen hinausgehenden Umfang zulässt, greift in diesen Schutzbereich ein.

Die dort zugelassenen Emissionen begründen eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung dieser Freiheit in der Zukunft, weil sich mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich durch Art. 20a GG vorgezeichnete

¹¹¹ Siehe ausführlich oben C.I.3.a.aa.; BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 37.

Restbudget irreversibel verkleinert und CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird.

Diese eingriffsähnliche Vorwirkung ist nicht nur faktischer Natur, sondern über Art. 20a GG rechtlich vermittelt.

Die Bundesregierung schlägt mit dem nun beschlossenen Klimaschutzprogramm einen Kurs ein, der die im KSG ohnehin schon angelegte Überschreitung der nach Art. 20a GG maßgeblichen Budgetwerte massiv verschärft. Damit hebt die Bundesregierung auch die Gefahr einer künftigen aus heutiger Sicht unzumutbaren Beschränkung grundrechtlicher Freiheit auf ein neues Niveau. Sie perpetuiert nicht nur die bereits in der gesetzlichen Zulassung erheblicher Emissionsmengen liegende Gefahr, sondern begründet eine darüber noch hinausgehende Verschärfung der Gefahr, künftig aus heutiger Sicht unzumutbare Freiheitsbeschränkungen erleiden zu müssen.

Diese Gefahr ist auch deshalb besonders hoch, weil die im KSG zugelassenen Emissionsmengen ohnehin schon verfassungsrechtlich „auf Kante genäht sind“.

Das BVerfG hat zwar entschieden, dass dem Gesetzgeber bei der Festlegung der nach Art. 20a GG zulässigen Emissionsmengen bestimmte Wertungsspielräume zustehen, die allerdings nicht dem politischen Belieben anheimgestellt sind, sondern eine besondere Sorgfaltspflicht mit sich bringen.¹¹²

Das BVerfG hat ebenfalls erkannt, dass unter Zugrundelegung der Zielfestlegungen des KSG schon bald nach dem Jahr 2030 eine Klimaneutralität erforderlich ist, was nur dann anders ist, wenn man die Temperaturgrenze auf einen Wert zwischen 1,75 °C und 2 °C setzt.¹¹³ Bei einer Temperaturgrenze von 1,75 °C, wie sie unter Berücksichtigung des Pariser Abkommens nachvollziehbar durch den SRU zugrunde gelegt wurde, ist das Budget aber bis zum Jahr 2030 nahezu aufgezehrt.¹¹⁴

Die Zielfestlegungen des KSG sind daher unter Budgetgesichtspunkten verfassungsrechtlich und naturwissenschaftlich „auf Kante genäht“. Die Exekutive muss dem dadurch Rechnung tragen, dass sie nicht neben diesen mindestens grenzwertigen gesetzlichen Emissionsmengen zusätzliche gesetzeswidrige Emissionsminderungsberge

¹¹² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 229.

¹¹³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 234.

¹¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 236.

anhäuft, die eine Erreichung der Ziele nur noch unter in späterer Zeit noch ungünstigeren Bedingungen für die Gewährung ausreichender Freiheit möglich machen.

Wenn also das Budget für die Einhaltung des Budgets für die Temperaturgrenze von 1,75°C bis zum Jahr 2030 „nahezu aufgezehrt“¹¹⁵ ist, darf nicht bis zum Jahr 2030 noch ein weiterer Berg von bis zu 331 Millionen Tonnen hinzukommen, den man ohne eine unverzügliche Nachsteuerung nur noch dadurch vermeiden kann, wenn man ihn innerhalb von wenigen Jahren in der Zeit zwischen 2027 bis 2030 unter erheblichen Freiheitseinschränkungen, vor allem im Verkehrssektor, abbaut.

Die eingriffsähnliche Vorwirkung ist aber neben Art. 20a GG, auch über das KSG selbst vermittelt.

Die Gefahr künftiger aus heutiger Sicht unzumutbarer Grundrechtsbeeinträchtigungen ergibt sich aus dem KSG selbst, weil die verbindlichen Emissionsmengen nach § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG i.V.m. Anlage 2 KSG bzw. § 4 Abs. 1 Satz 2 KSG-E i.V.m. Anlage 2a KSG-E bei Erlass des nächsten Klimaschutzprogramms in der zweiten Hälfte der 2020er Jahre¹¹⁶ zur kurzfristigen Schließung der durch das jetzige Klimaschutzprogramm hinterlassenen Emissionslücke zwingen. Denn die intertemporale Freiheitssicherung kann nur auf dem gesetzlich hierfür vorgesehenen Emissionsminderungspfad gelingen. Nur dieser gesetzliche Minderungspfad vermittelt den nötigen Planungshorizont und Entwicklungsdruck, nicht aber inhaltlich unbestimmte exekutive Ankündigungen, wonach eine bewusst in Kauf genommene und erhebliche gesetzeswidrige Minderungslücke in unbestimmter Zukunft durch unbestimmte Anstrengungen aufgeholt werden soll.

Da die Bundesregierung schon in der zweiten Hälfte der 2020er Jahre (und erst recht später, wenn die Kluft zwischen realen Emissionen und KSG-Minderungspfad noch größer geworden ist) nicht mehr in der Lage sein wird, grundrechtsschonend die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des KSG bis 2030 sicherzustellen, ist die verfassungsrechtlich gebotene Rückkehr auf den Emissionsminderungspfad des KSG grundrechtsschonend nur *jetzt* möglich.

Aus der derzeitigen Situation gibt es damit nur einen verfassungskonformen Ausweg: Die Bundesregierung muss schleunigst eine Fortschreibung des Klimaschutzprogramms

¹¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 236.

¹¹⁶ Zum voraussichtlichen Zeitpunkt des Beschlusses des nächsten Klimaschutzprogramms siehe die oben in der Einleitung gemachten Begründungen.

beschließen, die auf einer konsistenten Datengrundlage hinreichend konkrete sektorbezogene und sektorübergreifende Maßnahmen formuliert, mit denen der gesetzliche Emissionsminderungspfad gewahrt wird.

c. Zwischenergebnis

Der durch das Klimaschutzprogramm zugelassene Verbrauch des verfassungsrechtlich nach Art. 20a GG zur Verfügung stehen CO₂-Budgets sowie die hierdurch zugelassene erhebliche Überschreitung des nach dem KSG bis 2030 zur Verfügung stehenden Emissionsbudgets wirken eingriffsähnlich auf die künftige Freiheit der Beschwerdeführenden vor.

2. Keine Rechtfertigung des Eingriffs

Der Eingriff ist nicht gerechtfertigt.

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Gefahr künftiger Freiheitseinbußen setzt zum einen voraus, dass der darin liegende Eingriff mit elementaren Grundentscheidungen des Grundgesetzes vereinbar ist und zum anderen darf er nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der Beschwerdeführenden führen.¹¹⁷

Das Klimaschutzprogramm wird dem nicht gerecht.

Es verstößt insbesondere gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot (a), das Rechtsstaatsprinzip (b) und den Wesentlichkeitsgrundsatz (c).

a. Verstoß gegen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Das Klimaschutzprogramm gefährdet die Grundrechte der Beschwerdeführenden in unverhältnismäßiger Weise.

aa. Pflicht des Gesetzgebers zur Schaffung eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts

Der Gesetzgeber muss sowohl wegen der allgemeinen Verpflichtung schonenden Umgangs mit den Grundrechten als auch wegen der Verpflichtung, die Gefahr erheblicher

¹¹⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 188.

Grundrechtsverletzungen einzudämmen, Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der nach 2030 drohenden Reduktionslast treffen.¹¹⁸

Um künftige Freiheit zu schonen, muss der Gesetzgeber den Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einleiten. Es müssen technologische und soziale Entwicklungen einsetzen, die es ermöglichen, von grundrechtlicher Freiheit auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen Gebrauch zu machen. Dies kann und soll der Staat nicht allein bewältigen. Es ist aber seine verfassungsrechtliche Pflicht, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.¹¹⁹

Der Gesetzgeber muss daher einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse auch für die Zeit nach 2030 Orientierung bieten und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.¹²⁰

Erforderlich ist zum einen, dass weitere Reduktionsmaßgaben rechtzeitig über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden.¹²¹

Zum anderen müssen weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht. Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind. Wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.¹²²

Mit der ersten Novelle des KSG ist der Gesetzgeber dieser Pflicht zur Schaffung eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts in verfassungsgemäßer Weise nachgekommen.¹²³

¹¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 247.

¹¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 248.

¹²⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

¹²¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 253.

¹²² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 254.

¹²³ BVerfG, Beschluss vom 25. Mai 2022 – 1 BvR 188/22.

bb. Pflicht der Bundesregierung zur Wahrung des gesetzgeberischen Planungshorizonts

Der durch den Gesetzgeber vorgegebene Emissionsminderungspfad kann seine freiheitssichernde Wirkung nur entfalten, wenn er auch *tatsächlich* beschritten wird.

Dieser verfassungsrechtlichen Pflicht des Gesetzgebers entspricht eine verfassungsrechtliche Pflicht der Bundesregierung, die im gesetzlichen Minderungspfad angelegte Orientierungswirkung nicht dadurch zu entwerten, dass das Klimaschutzprogramm die Vorgaben des Minderungspfads erheblich überschreitet und auch sonst keine Ausrichtung an den sektoralen Jahresemissionsmengen oder dem Erreichen der Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 ohne vorangegangene Budgeterschöpfung erkennen lässt.

Denn wenn sich schon die Bundesregierung nicht an den Emissionsminderungspfad des KSG unter Beachtung der Budgetgrenzen hält, obwohl sie hierzu unmittelbar nach § 9 Abs. 1 KSG verpflichtet ist, dann kann dieser auch keine mittelbare Wirkung in Wirtschaft und Gesellschaft hinein entfalten.

Einfach gesagt: Wenn die Bundesregierung die nach Sektoren gegliederten Jahresemissionsmengen nicht ernst nimmt, dann wird erst recht kein Bürger oder Unternehmer sein Verhalten danach ausrichten. Ohne ein Klimaschutzprogramm, dessen Maßnahmen hinreichend konkret entsprechend der Jahresemissionsmengen des KSG einzelne Sektoren adressieren, bleiben die im Emissionsminderungspfad geregelten Emissionsmengen eine leere Hülle ohne orientierungsstiftende Wirkung.

Dabei fordert weder das KSG noch das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung von der Bundesregierung Unmögliches. Selbstverständlich kann und soll die Bundesregierung im Klimaschutzprogramm nicht sämtliche beabsichtigten Reformen, Regelungen oder Förderkonzepte in allen Details ausbreiten. Selbstverständlich kann die Bundesregierung auch nicht das Ergebnis einer regelmäßig erforderlichen legislativen Beratung und Umsetzung der Maßnahmen der Bundesregierung vorwegnehmen. Der Bundesregierung steht auch ein weiter Spielraum bei der Auswahl der zu ergreifenden Maßnahmen zu, der nicht auf bestimmte Einzelmaßnahmen beschränkt ist.

Das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung erfordert aber zumindest, dass die Bundesregierung ein Programm beschließt, dessen Maßnahmen auf Grundlage einer konsistenten Datenlage nach Inhalt und zeitlichem Horizont so konkret gefasst sind, dass jedenfalls im Groben abschätzbar wird, zu welchen Reduktionsanstrengungen und

Emissionsminderungen in welchen Bereichen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens in welchen Zeiträumen bei plangemäßer Umsetzung kommen wird und wann welche Gesetzesinitiativen ergriffen werden. Andernfalls ginge jede Orientierungsfunktion verloren. Deshalb muss jedenfalls dann, wenn eine zentrale Klimaschutzmaßnahme aufgegeben oder deutlich abgeschwächt wird (Beispiel: Gebäudeenergiegesetz) jedenfalls eine klimaschützende Alternative ähnlicher Größenordnung beschlossen werden, mit der die Gefahr ansonsten in der Zukunft zu ergreifender freiheitsbeschränkender Eingriffe abgewendet werden kann.

cc. Klimaschutzprogramm verletzt Pflicht der Bundesregierung

Das Klimaschutzprogramm leistet die hiernach geforderte Orientierungsfunktion nicht.

Es verletzt daher die aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgende Pflicht der Bundesregierung, den zur Grundrechtsschonung erforderlichen entwicklungsfördernden Planungshorizont zu wahren und zu konkretisieren.

Im Einzelnen:

(1) Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms nicht prognostisch ermittelbar

Es ist schon nicht möglich, die Treibhausgasminderung des Klimaschutzprogramms überhaupt zuverlässig abzuschätzen.

Der Expertenrat für Klimafragen führt aus:

„Die quantitativen Aussagen der Bundesregierung werden nicht durch eine konsistente Datengrundlage für die Quantifizierung der Wirkung der Maßnahmen gestützt. Als Grundlage zieht die Bundesregierung vor allem ein Szenario aus dem Projektionsbericht 2023 heran (sogenanntes „Mit-weiteren-Maßnahmen-Szenario“, MWMS). Dessen Annahmen sind allerdings nicht deckungsgleich mit den im Klimaschutzprogramm 2023 enthaltenen Maßnahmen. Für den Verkehrssektor liegen überdies zusätzliche und voneinander abweichende Wirkungsabschätzungen aus unterschiedlichen Gutachten vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz vor. In Anbetracht der vorliegenden inkonsistenten Datenlage ist eine zuverlässige Aussage über die Gesamtminderungswirkung der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2023 methodisch nicht möglich. Auch liegt kein konsolidierter Emissionspfad vor, wie er sich aus Sicht der Bundesregierung nach Umsetzung der im Klimaschutzprogramm 2023 enthaltenen Maßnahmen ergeben würde.“

(Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 3 KSG zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, Anlage VB 6, S. 5, vorletzter Absatz, Unterstreichung durch die Unterzeichnenden).

Mit anderen Worten: Es ist unklar, zu welchen Treibhausgasreduktionen die Umsetzung des Klimaschutzprogramms insgesamt, in einzelnen Sektoren oder in einzelnen Jahren führen wird.

Das Klimaschutzprogramm weicht damit nicht nur erheblich vom gesetzlichen Minderungspfad ab und entwertet diesen dadurch. Es versäumt nach dem Expertenrat für Klimafragen auch, anstelle des entwerteten gesetzlichen Minderungspfads einen eigenen Minderungspfad zu etablieren, der orientierungsstiftend für den nötige Entwicklung treibhausgasneutraler Alternativen in allen Lebens- und Wirtschaftsbereichen sein könnte.

Damit kann man nur zu dem Ergebnis kommen, dass vom Klimaschutzprogramm nicht der nötige Entwicklungsdruck ausgeht. Hierfür wäre es erforderlich, dass

„absehbar wird, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind.“

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

Es ist aber nicht absehbar, sondern im Gegenteil nach dem Inhalt des Klimaschutzprogramms unklar, „dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind“.

(2) Viele Maßnahmen mit *Nullprognose*

Der nötige Entwicklungsdruck kann vom Klimaschutzprogramm auch deshalb nicht ausgehen, weil der Inhalt vieler angekündigten Maßnahmen nicht bestimmbar ist.

Vielfach sind die angekündigten „Maßnahmen“ (§ 9 Abs. 1 Satz 2 KSG) eher als vage Absichtserklärungen formuliert, aus denen sich nicht ergibt, was nun eigentlich wann konkret umgesetzt werden soll. Ihr Minderungspotential lässt sich in einer Prognose

daher nur mit Null festlegen. Absichtserklärungen sind keine „Maßnahmen“ im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG.¹²⁴

Der Expertenrat für Klimafragen stellt insoweit fest:

„Weiterhin weisen die im Klimaschutzprogramm 2023 enthaltenen Maßnahmen eine große Diskrepanz in ihrem Umsetzungsstand auf (siehe Abbildung 7). Während ein Teil der Maßnahmen bereits mit dem Osterpaket von April 2022 und sukzessive in den Folgemonaten beschlossen wurde oder sich zumindest in einem weit fortgeschrittenen Stadium der Umsetzung befindet (wie die GEG-Novelle oder das Energieeffizienzgesetz), sind andere Maßnahmen (wie beispielsweise der Klimacheck) noch so unkonkret, dass sie sich in diesem Gutachten nur schwer bewerten ließen. Auch grundsätzlich hoch relevante Maßnahmen, die an Schlüsselstellen dem Abbau von Umsetzungshemmnissen und damit der schnelleren und stärkeren Ausschöpfung von Einsparpotenzialen dienen sollen, haben eher den Charakter von Absichtserklärungen als von schlüssig ausgestalteten Maßnahmen. Dazu gehören u.a. die Sicherung von Fachkräften für den Klimaschutz, die Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung, die Erarbeitung einer Ernährungsstrategie der Bundesregierung oder die Verbesserung der Datenverfügbarkeit für den Vollzug bei der landwirtschaftlichen Düngung.“

(Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 3 KSG zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, Anlage VB 6, S. 25, Unterstreichungen durch die Unterzeichnenden).

Besonders unbestimmt fällt die Ankündigung von „Maßnahmen“ ausgerechnet im Verkehrssektor aus, obwohl dieser den größten Aufholbedarf an Reduktionsanstrengungen hat. Lediglich beispielhaft seien hier aufgeführt:

„**Stärkung Investitionshochlauf Schiene:** Die Bundesregierung wird die Modernisierung des Schienennetzes und den notwendigen Kapazitätsausbau für den Personen- und Güterverkehr beschleunigen und damit die Umsetzung des Deutschlandtaktes voranbringen. Die Kapazitäten für den kombinierten Verkehr werden modernisiert und ausgeweitet.“¹²⁵

„**Stärkung und Digitalisierung des Bestandsnetzes Schiene:** Damit die Kapazitäten für den Personen- und Güterverkehr auf der Schiene gesteigert werden können, unterstützt die Offensive zur Stärkung und Digitalisierung des Bestandsnetzes die Verkehrsverlagerung auf die Schiene.“¹²⁶

„**Stärkung Schienengüterverkehr:** Der Schienengüterverkehr soll bis 2030 einen Marktanteil von 25 Prozent erreichen. Dazu wird die anteilige Förderung der Trassenpreise im Schienengüterverkehr fortgesetzt, die Anreize für Investitionen aus dem Sektor in die Erprobung sowie die Markteinführung von Innovationen im

¹²⁴ Vgl. zu nicht als „Maßnahmen“ zu betrachtende Absichten bei der Einhaltung von Luftqualitätsgrenzwerten VG Stuttgart, Beschl. v. 14. August 2009 - 13 K 511/09, juris, Rn. 148.

¹²⁵ Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, S. 13

¹²⁶ Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, S. 13

Bereich Digitalisierung, Automatisierung und Fahrzeugtechnik im Schienengüterverkehr verstärkt und eine Verstärkung der Entlastung des Einzelwagenverkehrs vorgenommen.“¹²⁷

„Ausbau- und Qualitätsoffensive ÖPNV: Durch die Einführung des Deutschlandtickets haben der Bund und Länder die Weichen für eine deutlich höhere Nachfrage nach den Leistungen des ÖPNV gestellt. In den kommenden Jahren wird es darum gehen, auch das Angebot, insbesondere in suburbanen und ländlichen Räumen weiter auszubauen. Für Investitionen und den Betrieb stellt der Bund in den kommenden Jahren bereits erhebliche Finanzmittel bereit.“¹²⁸

„Förderung alternativer Antriebe bei Schienenfahrzeugen: Die Beschaffung von Schienenfahrzeugen mit innovativen emissionsarmen/-freien Antrieben im Schienen-personennahverkehr und Schienengüterverkehr sowie zur Errichtung der für den Betrieb notwendigen Betankungs- bzw. Ladeinfrastruktur wird gefördert.“¹²⁹

„Förderung von Ladeinfrastruktur und des Netzanschlusses: Das BMDV wird bis Mitte 2024 Förderprogramme für öffentlich zugängliche Ladeinfrastruktur in Kommunen, Eigenstromnutzung für Elektrofahrzeuge, gewerblich genutzte Schnellladeinfrastruktur sowie Ladeinfrastruktur für Mehrparteienhäuser aufsetzen.“¹³⁰

„Klimaneutrales Fliegen: Ziel der Fortentwicklung des Luftfahrtforschungsprogramms (LuFo) ist die Entwicklung von Luftfahrttechnologien auf Basis klimaneutraler Antriebe bis 2026. Die in LuFo Klima entwickelten Technologien tragen dazu bei, die Klimawirkung der Luftfahrt schon bis 2030 signifikant zu verringern – zunächst in der Klasse der Regionalflugzeuge bis 2028.“¹³¹

Diese Beispiele ließen sich zahlreich aus den anderen Sektoren fortsetzen. Der rote Faden des Klimaschutzprogramms – wenn man von einem solchen sprechen möchte¹³² – ist, dass allenthalben von „Förderungen“ und „Förderprogrammen“, von „Stärkungen“, „ausweiten“, „beschleunigen“, „voranbringen“, von „modernisieren“ und „Digitalisierung“ die Rede ist, ohne dass in aller Regel konkretisiert wird,

- was genau ab wann nach welchen Kriterien in welchem Umfang gefördert werden soll

¹²⁷ Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, S. 13

¹²⁸ Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, S. 14

¹²⁹ Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, S. 14

¹³⁰ Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, S. 17

¹³¹ Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, S. 18

¹³² Der Expertenrat für Klimafragen kommt zu dem Schluss, dass es sich eher um eine zusammenhangslose Zusammenstellung von Einzelmaßnahmen handelt: *„Insgesamt entsteht jedoch der Eindruck, dass die Vielzahl von Maßnahmen Bottom-up ohne Berücksichtigung von übergeordneten Auswahlkriterien Eingang in das Klimaschutzprogramm 2023 gefunden hat, statt Top-down auf der Grundlage eines schlüssigen und in sich konsistenten Gesamtkonzepts abgeleitet worden zu sein.“* (Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 3 KSG zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, Anlage VB 6, S. 25).

und

- mit welchen konkreten Maßnahmen wann die beabsichtigte „Stärkung“, „Ausweitung“, „Beschleunigung“, „Modernisierung“ etc. herbeigeführt werden soll.

Auch bei potenziell besonders wirksamen sektorübergreifenden „Maßnahmen“ bleibt es unkonkret:

„Abbau klimaschädlicher Subventionen: Die Bundesregierung wird ein Reformkonzept vorlegen, um klimaschädliche Subventionen abzubauen oder im Sinne einer weniger schädlichen Klimawirkung umzugestalten.“¹³³

„Reform der Abgaben, Umlagen, Steuern und Entgelte im Energiesystem: Die Bundesregierung wird das Finanzierungssystem aus Steuern, Umlagen und Abgaben im Energiebereich grundlegend reformieren und konsequent auf das Ziel der Treibhausgasneutralität ausrichten.“¹³⁴

Welche konkreten klimaschädlichen Subventionen wann abgebaut werden sollen, sagt das Klimaschutzprogramm nicht einmal beispielhaft – es teilt noch nicht einmal mit, wann überhaupt das angekündigte Reformkonzept vorgelegt werden soll. Genauso im Ungewissen bleibt die angekündigte Reform des Finanzierungssystems im Energiebereich.

Der Expertenrat für Klimafragen hält insoweit fest:

„Die Rücknahme oder eine dem Klimaschutz förderliche Umgestaltung solcher konterkarierenden Instrumente könnte einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der KSG-Ziele leisten. Dazu gehören insbesondere die immer noch beträchtlichen Summen an umwelt- und klimaschädlichen Subventionen, aber auch eine dem Klimaschutz nicht förderliche Ausgestaltung von Instrumenten (wie die verschiedenen Energiesteuervergünstigungen und auch weitere Vergünstigungen im Verkehrssektor). Hierzu nimmt das Klimaschutzprogramm 2023 zwar mit dem Verweis auf die Notwendigkeit der Vermeidung von Fehlinvestitionen, des Abbaus klimaschädlicher Subventionen oder der Reform der Abgaben, Umlagen, Steuern und Entgelte im Energiesystem Bezug. Es fehlt jedoch bisher eine Konkretisierung der Umsetzung dieser Maßnahmen. Auch die Nichteinführung von Maßnahmen, mit denen sich ein dem Klimaschutz entgegenwirkendes Verhalten steuern ließe, lässt sich hier einordnen. Dazu gehören beispielsweise Maßnahmen wie die Einführung eines bundesweiten Tempolimits auf Autobahnen oder die Möglichkeit, innerorts Tempo 30 als Regelgeschwindigkeit einzuführen.“

¹³³ Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, S. 26.

¹³⁴ Klimaschutzprogramm 2023, Anlage VB 2, S. 26.

(Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, Anlage VB 6, S. S. 29, Unterstreichungen durch die Unterzeichnenden).

Sofern die Bundesregierung einwenden möchte, dass eine solche Konkretisierung bei in weitere Zukunft reichenden „Maßnahmen“ noch nicht möglich sei, hat dies im Grunde bereits die Verfassungswidrigkeit der KSG-Novelle zur Folge.

Denn dort will man nun einen gänzlichen Perspektivwechsel auf Prognosen in ferner Zukunft vornehmen. Derartige Prognosen setzen aber grundlegend voraus, dass konkretisierte Maßnahmen vorhanden sind, auf deren Basis eine Prognose vorgenommen werden kann. Es gibt daher nur zwei Alternativen: Entweder dürfen keine unbestimmten und prognostisch nur mit „Null“ zu wertenden „Maßnahmen“ in das Programm aufgenommen werden. Oder der Prognoseansatz des KSG-E ist untauglich zur Erreichung der verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 20a GG.

(3) Unbestimmter zeitlicher Horizont

Wie schon angeklungen, ist die Zeitschiene des Programms insgesamt unbestimmt.

Es fehlen weit überwiegend Aussagen dazu, wann einzelne Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Ebenso wird nicht mitgeteilt, wann die verbleibende Emissionsminderungslücke geschlossen werden soll.

Angaben zum zeitlichen Horizont der angekündigten Maßnahmen wären aber zum einen für die Abschätzung der Minderungswirkung des Programms unerlässlich (eine Maßnahme, die erst 2029 begonnen wird, kann zur Reduktion der Treibhausgase im Zeitraum bis 2030 nicht mehr viel beitragen).

Zum anderen ist die Frage, wann mit welchen emissionsmindernden Maßnahmen zu rechnen ist, eine unverzichtbare Voraussetzung des entwicklungsfördernden Planungshorizonts.

Der zeitliche Horizont ist auch nicht auf die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele des § 3 KSG ausgerichtet, wie es sowohl zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG als auch zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags, einen Pfad zur Erreichung der Treibhausgasneutralität zu weisen, erforderlich wäre.

(4) Ökonomische und ordnungspolitische Instrumente weitgehend ausgespart

Konkrete ordnungspolitische Maßnahmen oder ökonomische Anreizinstrumente, mit denen bestimmte klimaschädliche Verhaltensweisen oder Produkte verboten, beschränkt oder finanziell/wirtschaftlich unattraktiv werden, wurden größtenteils vermieden werden.

Der Expertenrat für Klimafragen konstatiert:

„Ordnet man das Klimaschutzprogramm 2023 in das klimapolitische Instrumentarium der letzten 20 Jahre ein (siehe Abbildung 9), so stellt es im Wesentlichen eine Fortsetzung des stark auf Förderinstrumenten basierenden Ansatzes im letzten Jahrzehnt dar.“

(Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, S. 28).

Dies steht in augenfälligem Widerspruch zum Klimabeschluss des BVerfG, der wie selbstverständlich auf der Erkenntnis beruht, dass die Wahrung des zur Einhaltung des Pariser Klimaschutzübereinkommens zur Verfügung stehenden CO₂-Budgets nicht nur „herbeigefördert“ werden kann, sondern auch freiheitsbeschränkende Maßnahmen voraussetzt.

Die Bundesregierung verweigert sich im Klimaschutzprogramm dieser Erkenntnis. Das vom Expertenrat identifizierte Handlungsfeld „Reduktion von Aktivitäten“ adressiert sie weiterhin allenfalls am Rande.¹³⁵

Der Expertenrat für Klimafragen führt aus:

„Die Maßnahmen des Klimaschutzprogramm 2023 zielen vorrangig auf die Handlungsfelder zur THG-Minderung ab, die bereits in der Vergangenheit adressiert wurden. Der Fokus liegt weiterhin auf der Erhöhung der Effizienz des bestehenden fossilen Kapitalstocks sowie dem Energieträger- und Technologiewechsel, während der Rückbau des fossilen Kapitalstocks und die Reduktion von Aktivitäten kaum adressiert werden. Erforderlich wäre jedoch eine Adressierung der THG-Minderungspotenziale aller verfügbaren Handlungsfelder, um die bestehende Zielerreichungslücke weiter zu reduzieren.“

(Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, S. 28, Unterstreichung durch die Unterzeichnenden).

¹³⁵ Eine wirkliche Reduktion von THG-verursachenden Aktivitäten erfolgte bislang nur krisenbedingt während der Corona-Pandemie, nicht aber klimapolitisch intendiert (vgl. Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, Anlage VB 6, S. 30, letzter Absatz).

Das Klimaschutzprogramm folgt damit exakt der Maxime, die das BVerfG im Klimaschutzbeschluss für unvereinbar mit dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung erklärte: Das Klimaschutzprogramm unterlässt gegenwärtig Klimaschutzmaßnahmen, um Freiheit aktuell zu verschonen, und riskiert dadurch zulasten der Beschwerdeführenden, dass diese in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden, und dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.¹³⁶ Die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft sind bereits in den Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzprogramms angelegt.¹³⁷

Wenn man auf ordnungspolitische Maßnahmen weitestgehend verzichtet – was innerhalb des Beurteilungsspielraums der Bundesregierung liegt –, muss man dann aber in der Lage sein, die nötigen Emissionsminderungen verlässlich und ausreichend auf anderem Weg zu erreichen.

Dass dies gerade nicht der Fall ist, wurde ausgeführt.

Ist es nicht der Fall, muss man begründen, warum man von welchen Maßnahmen Abstand nimmt und warum dies verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein soll.¹³⁸

b. Unbegründete Zielerreichungslücke verstößt gegen Willkürverbot und Rechtsstaatsprinzip

Verfassungsrechtlich unzulänglich ist das Klimaschutzprogramm auch deshalb, weil es keine auch nur ansatzweise Begründung dafür liefert, warum es die bestehenden Defizite zur Schließung der Emissionsminderungslücke hinnimmt.

Das BVerfG hat zwar entschieden, dass der Klimaschutz nicht alle anderen Belange überragt, es aber gleichwohl einer ausreichenden Rechtfertigung bedarf, wenn beabsichtigt ist, die Klimaschutzziele nicht einzuhalten.¹³⁹

Hierfür spricht auch, dass das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung eine strukturelle Nähe zum Gleichheitsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG aufweist, weil es in der Sache fordert, nicht willkürlich zukünftige Freiheitsbedürfnisse schlechter zu behandeln als im

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

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

¹³⁸ Zu den insofern engen Voraussetzungen siehe BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 198.

¹³⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 212.

Wesentlichen gleiche gegenwärtige Freiheitsbedürfnisse.¹⁴⁰ Dementsprechend wird man als Ausfluss des Willkürverbots¹⁴¹ zumindest einen sachlichen Grund für die im Klimaschutzprogramm angelegte Ungleichbehandlung durch die außergesetzliche Verschiebung von Reduktionslasten in die Zukunft und damit zulasten künftiger Freiheitsbedürfnisse zu fordern haben.

Das Klimaschutzprogramm nennt indes keinen einzigen Sachgrund für die in Kauf genommene Zielverfehlung und die darin liegende Ungleichbehandlung, sondern begnügt sich damit festzuhalten, dass in unbestimmter Zukunft

„weitere Anstrengungen (...) aus heutiger Sicht mit hoher Wahrscheinlichkeit erforderlich“

sind.

Dieses Vorgehen ist willkürlich.

Der einzige „sachliche“ Grund, den man ohne Bösartigkeit als Grund für das Vorgehen der Bundesregierung vermuten darf, ist der politische Wunsch der Regierungsparteien, sich nicht durch vermeintlich unpopuläre Klimaschutzmaßnahmen um Stimmenanteile bei der nächsten Bundestagswahl zu bringen. Diesem „Sachgrund“ der politischen Opportunität etwas entgegenzusetzen, ist aber gerade Sinn und Zweck des Art. 20a GG und der einfach-gesetzlichen Konkretisierungen des KSG.¹⁴² Er kann daher die außergesetzliche Verschiebung von Reduktionslasten in die Zukunft nicht rechtfertigen.

Das BVerfG hat insoweit festgehalten:

„In Art. 20a GG ist der Umweltschutz zur Angelegenheit der Verfassung gemacht, weil ein demokratischer politischer Prozess über Wahlperioden kurzfristiger organisiert ist, damit aber strukturell Gefahr läuft, schwerfälliger auf langfristig zu verfolgende ökologische Belange zu reagieren und weil die besonders betroffenen künftigen Generationen heute naturgemäß keine eigene Stimme im politischen Willensbildungsprozess haben. Mit Blick auf diese institutionellen

¹⁴⁰ Vgl. *Franzius*, Der Klimabeschluss des BVerfG - Eine verfassungsrechtliche Einordnung, *KlimR* 2022, 102: „Die durch die eingriffsähnlichen Vorwirkungen ausgelösten Freiheitsrechte wandeln sich auf der Rechtfertigungsebene in Gleichheitsrechte. Es ist nicht unbemerkt geblieben, dass es bei der Intertemporalität weniger um Freiheit als um Gleichheit in der generationengerechten Lastenverteilung geht.“

¹⁴¹ *P. Kirchhof*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, 101. EL Mai 2023, GG, Art. 3 Abs. 1 Rn. 265.

¹⁴² Siehe zum potenziellen Spannungsverhältnis zwischen Klimaschutzgebot und Demokratieprinzip und der justiziellen Durchsetzung der Verfassungsbindung an Art. 20a GG auch *Gabriele Britz*, Verfassungsrechtliches Klimaschutzgebot in den Kommunen, *NdsVBl.* 2023, 65 (68 f.).

Bedingungen erlegt Art. 20a GG der demokratischen Entscheidung inhaltliche Bindungen auf (vgl. dazu Steinberg, *Der ökologische Verfassungsstaat*, 1998, S. 342, 431; Appel, *Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge*, 2005, S. 75; Eifert, in: *KJ, Verfassungsrecht und gesellschaftliche Realität*, 2009, S. 211 <216> m.w.N.; Kleiber, *Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen*, 2014, S. 5; Kube, in: Kahl <Hrsg.>, *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, 2016, S. 137 ff.; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, *Umweltrecht*, 93. EL August 2020, Art. 20a GG Rn. 13). Diese durch Art. 20a GG angestrebte Bindung des politischen Prozesses drohte verloren zu gehen, wenn über den materiellen Gehalt des Art. 20a GG vollumfänglich im tendenziell kurzfristiger und an direkt artikulierbaren Interessen orientierten tagespolitischen Prozess entschieden würde.“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 206).

Dementsprechend soll auch das KSG sicherstellen, dass die „Klimaschutzpolitik insgesamt auf solide Grundlagen gestellt und verbindlich gemacht“¹⁴³ wird.

Die fehlende Begründung ist auch unter Berücksichtigung des aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Abwägungsgebots relevant.

Das Abwägungsgebot folgt aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und ist aus dem Übermaß- oder, hier relevant, dem Untermaßverbot abgeleitet worden. Es besitzt daher verfassungskräftige Geltung.¹⁴⁴ Einfachgesetzlich ist es für das Klimaschutzrecht in § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG normiert, es gilt daher auch bei der Aufstellung des Klimaschutzprogramms. Das Abwägungsgebot erfordert, dass alle Belange ermittelt und in die Abwägung eingestellt werden, wobei die Bedeutung der jeweils zu schützenden Interessen nicht verkannt wird. Dies setzt eine entsprechende Dokumentation der Abwägung, die nur durch eine entsprechende Begründung zu erzielen ist, voraus.

Die Bedeutung der Verfahrensgestaltung ist auch aus der Schutzdimension der Grundrechte heraus anerkannt.¹⁴⁵ Das Verfahren ist so zu gestalten, dass das Schutzziel gewahrt werden kann. Auch daraus folgt die Pflicht zu entsprechender Dokumentation und Begründung.

Daran fehlt es hier grundlegend.

¹⁴³ BT-Drucks. 19/14337, S. 17, zitiert in BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 6.

¹⁴⁴ BVerfGE 23, 127 (133); 61, 126 (134 m.w.N.); *Kunig*, *Das Rechtsstaatsprinzip*, S. 350 m.w.N.

¹⁴⁵ Siehe zusammenfassend *Gabriele Britz*, *Grundrechtliche Schutzpflichten*, NVwZ 2023, 1449 (1457).

Die Bundesregierung hat eine entsprechende Begründung und Abwägung gänzlich vermissen lassen.

c. Verstoß gegen Wesentlichkeitsgrundsatz

Das Klimaschutzprogramm verstößt außerdem gegen den Vorbehalt des Gesetzes in Gestalt des Wesentlichkeitsgrundsatzes.

Das Klimaschutzprogramm läuft auf einen Bruch mit den verbindlichen Zielen des KSG für den Zeitraum 2020-2030 hinaus.

Zwar handelt es sich bei den Bestimmungen des KSG grundsätzlich um einfach-rechtliche Bestimmungen ohne Verfassungsrang. Jedoch ist der Gesetzgeber mit Normierung des Minderungspfads bis 2045 seiner verfassungsrechtlichen Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung nachgekommen:

„Die Grundrechte verpflichten den Gesetzgeber, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend so zu gestalten, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und die Reduktionslasten über die Zeit und zwischen den Generationen nicht einseitig zulasten der Zukunft verteilt sind.“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 192 [Unterstreichung durch die Unterzeichnenden]).

Dementsprechend hat das BVerfG auch der Einbindung des Ordnungsgebers bei der Festlegung des Emissionsminderungspfades Grenzen aufgezeigt. Diese Einbindung sei zwar grundsätzlich möglich, der Gesetzgeber

„muss aber nach Art. 80 Abs. 1 GG und dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts selbst Regelungen zur Größe der Jahresemissionsmengen treffen.“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 259).

Die wesentlichen Fragen sind unmittelbar durch den Gesetzgeber oder durch entsprechend bestimmte Regelungen von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung in einem formellen Gesetz zu klären.¹⁴⁶

¹⁴⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 260.

Dies entspricht dem aus dem Vorbehalt des Gesetzes fließenden Wesentlichkeitsgrundsatz, wonach der parlamentarische Gesetzgeber verpflichtet ist, wesentliche, für die Grundrechtsverwirklichung maßgebliche Regelungen selbst zu treffen und nicht anderen Normgebern oder der Exekutive zu überlassen.¹⁴⁷

Damit kann selbstverständlich nicht jeder Verstoß der Exekutive gegen einfaches Recht zum verfassungsrechtlichen Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes in Gestalt der Wesentlichkeitstheorie „hochgestuft“ werden.

Die Schwelle zum Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes in Gestalt des Wesentlichkeitsgrundsatzes ist aber dann überschritten, wenn anstelle des demokratisch legitimierten Gesetzgebers die Bundesregierung de facto einen eigenen Minderungspfad errichtet, indem sie auf Umsetzungsebene die vom Gesetzgeber für die Zeit nach 2030 vorgesehenen CO₂-Mengen durch ein unzulängliches Klimaschutzprogramm um mehrere hundert Millionen Tonnen CO₂e reduziert.

Die Bundesregierung ist nicht ermächtigt, durch die bewusste und erhebliche Überschreitung der gesetzlich zugelassenen Emissionsmengen anstelle des Gesetzgebers eine abweichende Verteilung von Freiheitschancen und Reduktionslasten über die Zeit vorzunehmen. Eine Verfehlung der KSG-Ziele, die derart erheblich ist, dass hierdurch in der Sache ein alternativer, exekutiv eingeführter Minderungspfad errichtet wird, ist objektiv verfassungswidrig.

Die von der Bundesregierung in Kauf genommene Emissionslücke entspricht einem stillschweigenden Vorzug des Datums für die Treibhausgasneutralität um etwa ein halbes Jahrzehnt oder aber einschneidenden Reduzierungen der für 2027 bis 2045 gesetzlich vorgesehenen Emissionsmengen.

Einem solchen exekutiven Alternativminderungspfad steht der Wesentlichkeitsgrundsatz entgegen.

3. Ergebnis zur Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist nach alledem begründet.

¹⁴⁷ BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14 –, BVerfGE 147, 253-363.

D. Antrag

Es wird beantragt, wie folgt zu erkennen:

1. Das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung vom 4. Oktober 2023 ist mit den Grundrechten der Beschwerdeführenden, insbesondere Art. 2 Abs. 1 GG, unvereinbar.
2. Die Bundesregierung ist verpflichtet, innerhalb von 6 Monaten¹⁴⁸ nach der Verkündung der Entscheidung eine den Gründen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts folgende Fortschreibung des Klimaschutzprogramms vom 4. Oktober 2023 zu beschließen.

Professor Dr. Remo Klinger
Rechtsanwalt

Lukas Rhiel
Rechtsanwalt

¹⁴⁸ Diese Frist ist deshalb angemessen, weil der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Novelle des KSG in § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG-E eine Frist von 3 Monaten vorsieht, innerhalb derer die Bundesministerien die Vorschläge zur Vorbereitung des Beschlusses der Bundesregierung zu machen haben. Der Beschluss der Bundesregierung hat danach „schnellstmöglich“ zu erfolgen (§ 8 Abs. 2 Satz 4 KSG-E).