

## Zu zwei Klimaklagen vor dem Bundesverfassungsgericht

(Vertretung der Beschwerdeführer:innen durch RA Prof. R. Klinger, Berlin)

Hier: [Entgegnung vom 01.02.2021](#) seitens RA Klinger auf die Stellungnahmen des Bundestags und der Bundesregierung

**Meine Bewertung vorweg:**

**Nach meiner Einschätzung gibt es derzeit keine bessere Erklärung und zugleich Infragestellung der aktuellen, ungenügenden, von Bundestag und Bundesregierung vertretenen Klimaschutzpolitik.**

Fazit der Stellungnahme: Nur bei sofortiger voller Respektierung des CO<sub>2</sub>-Budgetansatzes und der vom IPCC bezifferten Größe des ab 2018 noch nutzbaren globalen CO<sub>2</sub>-Budgets bzgl. des 1,5°-Ziels (bei Zweidrittel Erfolgsaussicht) und dessen Herunterbrechung auf nationale CO<sub>2</sub>-Budgets kann es noch gelingen, das Pariser Ziel einzuhalten, „... möglichst eine globale Erwärmung um mehr als 1,5 °C zu verhindern“. Die ungenügende Operationalisierung dieses Ziels durch Art. 4 der Pariser Übereinkunft (*freiwillige* NDCs) muss dringend durch einen an der ökologischen Notwendigkeit orientierten gesetzlichen Rahmen festgelegt werden.

**Deshalb:** [Unterstützt die GermanZero-Gesetzesinitiative für max. +1,5°!](#)

### Auszüge zur zentralen Argumentation (Zitate in blauer Schrift)

**S. 19:** Zur Erfüllung ihrer aus der Schutzpflicht resultierenden Verantwortung ist zuvorderst der Bundesgesetzgeber, aber auch die Bundesregierung, verpflichtet, diejenigen geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, die dem deutschen Anteil an zu hohen Treibhausgasen entsprechen, um die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit jedenfalls soweit zu schützen als es als nationaler Beitrag möglich und angemessen ist.

Die Stellungnahme des Bundestags, S. 12 ff. ist der Auffassung, dass eine derartige Schutzpflicht zwar dem Grunde nach besteht, dies aber keinen Anspruch auf die gesetzliche Normierung oder Einhaltung eines bestimmten CO<sub>2</sub>-Budgets rechtfertige.

Die Stellungnahme der Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass eine Budgetbetrachtung deshalb nicht in Betracht komme, weil sie keinem derzeit geltenden internationalen Rechtsrahmen zu entnehmen sei. Im Übrigen bestünde eine tatsächliche Unsicherheit über das zur Verfügung bestehende Budget, so dass derartige Budgets „international nicht konsensfähig“ seien. Daher sei, statt des Budgetansatzes, mit Zielen (den sogenannte NDC's [\*]) vorzugehen. Der durch die Beschwerdeführerinnen begehrte Weg über ein CO<sub>2</sub>-Restbudget in Höhe von 3,465 Gigatonnen CO<sub>2</sub> ab dem Jahr 2020 sei ein „eigener Maßstab der Beschwerdeführerinnen“, dem keine international verbindliche vertragliche Vereinbarung zu Grunde liege.

\* Gemeint ist der Prozess, der zur [NDC-Partnerschaft](#) führte (*kursiv = Zitat aus der Website*):

*Die **Nationally Determined Contributions (NDCs)**, die "national festgelegten Beiträge", sind Ziele von Staaten zur Treibhausgas-Emissionsminderung, die in der internationalen Klimadiplomatie seit 2014 eine Hauptrolle spielen. Bis zur Pariser Klimakonferenz Ende 2015 gab es **INDCs**, wobei das I für "Intended" (beabsichtigt, geplant) steht.*

*In Paris konnte man sich nicht auf vertraglich per Beschluss einer Klimakonferenz festgelegten Klimaschutzvorgaben (gesetzlich relevant) festlegen. Stattdessen wurde nur vereinbart, dass die Länder ihre NDCs nun selbst bestimmen und sie melden dem UN-Klimasekretariat (Art. 4,2ff). Dieses prüft die Anzeigen und ermittelt den Gesamtklimanutzen. Reichen die Beiträge nicht für das*

*Pariser Ziel, sollen die NDCs "nachgeschärft" werden. Das Kalkül: Werden die Ziele nicht "von oben herab" verordnet, sondern als Selbstverpflichtung veröffentlicht, stoßen sie auf weniger Widerstand.*

Zitat von der Website [NDC-Partnerschaft](#): *Um die Umsetzung der NDCs im Einklang mit den Entwicklungszielen der [Agenda 2030](#) voranzutreiben, hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zusammen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), der marokkanischen Regierung und der Forschungseinrichtung [World Resources Institute](#) (WRI) die **globale** NDC-Partnerschaft initiiert. Sie wurde **Ende 2016** auf der **Klimakonferenz in Marrakesch**, Marokko, gegründet.*

**S. 19 unten:** Die Stellungnahmen von Bundestag und Bundesregierung sind der Auffassung, dass man besser in *Zielen* rechnen solle [als in Budgets], die durch das Klimaschutzgesetz des Bundes und das darin normierte Klimaschutzprogramm dokumentiert werden.

**S. 20:** Dies ... *verkennt jedoch, dass jährliche Klimaschutzziele, wie sie im Klimaschutzgesetz des Bundes festgelegt worden sind, nicht anderes sind, als die Festlegung eines Emissionsbudgets.*

Zitate aus der Stellungnahme der Bundesregierung:

*„Das Bundes-Klimaschutzgesetz normiert die Klimaschutzziele gesetzlich. Zudem legt es bis zum Jahr 2030 für jeden relevanten Sektor zulässige Jahresemissionsmengen und damit jährliche Emissionsbudgets fest.“ ...*

*„...Verteilung des globalen CO<sub>2</sub>-Restbudgets ...“*

Dieser Budgetansatz wird selbst im Bundes-Klimaschutzgesetz geteilt.

**S.21:** Letztlich geht es jedoch nicht um Begrifflichkeiten. ...

Die **Unterschiede in der Wortwahl** rühren daher, dass die Stellungnahmen von Bundestag und Bundesregierung im Grunde mit dem Begriff „Ziele“ eine bestimmte Botschaft transportieren wollen.

Diese besteht zum einen darin, dass „Ziele“ etwas Weicheres als ein Budget sind: Ein Ziel kann man sich setzen, ein Ziel kann man aber auch deutlich verfehlen, das ist das Wesen des Ziels. Das Festhalten an Zielen belässt somit eine politische Hintertür, das ist der erste Aspekt. ...

Viel wichtiger ist jedoch, und dies ist der zweite Grund für diese Herangehensweise, dass (bloße) Ziele hinter dem aus Gründen der Ökologie noch zur Verfügung stehenden Restbudget zurückbleiben können. Die im KSG gesetzten Ziele sind nicht aus dem klimawissenschaftlich Notwendigen ermittelt, sondern Ergebnis eines politischen Kompromisses. Dieser erfolgte zwar nicht völlig ohne Blick auf die Klimawissenschaft, kam im Ergebnis aber abgekoppelt von deren Erkenntnissen zustande, weil sie (die Klimaschutzziele) „Thema eines wichtigen politischen Verhandlungsprozesses“ ... waren.

Man spricht also von „Zielen“, weil dies politische Spielräume eröffnet. Und diese Spielräume sollen hinter dem zurückbleiben können, was unter Beachtung noch zur Verfügung stehender Budgetmengen zu akzeptieren ist. ...

Die Beschwerdeführerinnen sprechen von „Budgets“, weil sie das zur Verfügung stehende Restbudget an CO<sub>2</sub> aus dem zur Einhaltung des 1,5°-Ziels und daher dem ökologisch Notwendigen ableiten. Damit soll derjenige nationale Anteil erbracht werden, der **S. 22:** zur Verhinderung der Überschreitung des 1,5°-Ziels erforderlich ist. Dabei gehen auch die Beschwerdeführerinnen davon aus, dass es insoweit auf Abschätzungen anhand praktischer Vernunft ankommen muss; Ungewissheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft sind unentrinnbar. Dies setzt jedoch voraus, dass man, zunächst rein rational und von wissenschaftlicher Vernunft geleitet, benennt, was nach diesem Maßstab erforderlich ist. Dies tun weder Bundestag noch Bundesregierung. Sie gehen vielmehr davon aus, dass sie selbst den Maßstab dessen, was an THG-Emissionsreduzierungen zur Nichtüberschreitung planetarer Grenzen erforderlich ist, rein politisch bestimmen könnten.

Dabei räumen Bundesregierung und Bundestag zwar ein, dass jenseits des aus Gründen der ökologischen Notwendigkeit bestehenden globalen CO<sub>2</sub>-Budgets mit hoher Wahrscheinlichkeit noch innerhalb dieses Jahrhunderts die gravierendsten ökologischen Konsequenzen auf die Menschheit zukommen, die sich in

der Geschichte der Menschheit ereignet haben. Gleichwohl ziehen sie daraus trotz der die Vorstellungskraft fast übersteigender Konsequenzen nicht den Schluss, dass das ökologisch Notwendige der Ausgangspunkt und Maßstab des politischen Handels sein muss. Dies wäre aber erforderlich gewesen. Erst, wenn man die dazu nötigen Emissionsreduzierungen ermittelt hat, kann politisch über die richtigen Maßnahmen zur Lösung des Problems entschieden werden.

**Die Herangehensweise von Bundesregierung und Bundestag verschließt den Blick auf die Dimension des Problems und verkennt damit die verfassungsrechtlichen Anforderungen.** (Hervorhebung durch H. E.) ...

Denn es entspricht der Rechtsprechung des Gerichts, dass die staatlichen Organe, mithin auch der Gesetzgeber, aus ihrer verfassungsrechtlichen Pflicht, dem gemeinen Wohl zu dienen, insbesondere wegen der aus Art 1 Abs 1 Satz 2 GG folgenden objektiv-rechtlichen Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die Würde des Menschen zu schützen, gehalten sind, alle Anstrengungen zu unternehmen, um mögliche Gefahren frühzeitig zu erkennen und ihnen mit den erforderlichen, verfassungsmäßigen Mitteln zu begegnen. Dies setzt voraus, dass das zur Behandlung der Gefahren Erforderliche erkannt wird und sich die Maßnahmen daran ausrichten. Sollten sich Anzeichen dafür einstellen, dass Gefahren dieser Art mit einiger Wahrscheinlichkeit entstehen – dies abzuschätzen ge- **S. 23:** hört ebenfalls in den Verantwortungsbereich der politischen Staatsorgane –, ist der Gesetzgeber zu einem neuerlichen Tätigwerden verpflichtet. Der Gesetzgeber ist erst recht zu einem ausreichenden Tätigwerden verpflichtet, wenn diese Gefahren bereits bekannt sind. [Hier scheint mir der Bezug auf die Aussagen des IPCC-Sonderberichts SR 1.5 aus 2018 angesprochen zu sein.] Sein gesetzgeberischer Ansatz darf daher nicht hinter der Größe der Aufgabe zurückbleiben.

**Dies ist der Kern der Differenz zwischen der Verfassungsbeschwerde und den Stellungnahmen von Bundestag und Bundesregierung.** (Hervorhebung durch H. E.)

Dies ist der Grund dafür, warum Bundestag und Bundesregierung von (bloßen) Zielen ausgehen, die jenseits des ökologisch Notwendigen liegen. Und *deshalb* bringt die Bundeskanzlerin in ihrer Wortmeldung auf der Bundespressekonferenz am 20. September 2019 diesen Dissens wie folgt auf den Punkt:

„Nun werden Sie fragen, was wir jetzt die vielen Stunden und schon die vielen Stunden vorher getan haben. Ich darf Ihnen sagen, dass das ein Beispiel für das ist, was Politik ist. Das unterscheidet Politik von Wissenschaft und auch von ungedulden jungen Menschen. Politik ist das, was möglich ist. Diese Möglichkeiten haben wir ausgelotet, mit unterschiedlichen Herkünften und mit unterschiedlichen Schwerpunkten in unserer Arbeit.“

Oder, um es anders zu formulieren: Ob uns die Wissenschaft oder die Natur einen Rahmen vorgibt, den wir beachten müssen, um schwerwiegende Grundrechtsverletzungen zu verhindern, interessiert letztlich nicht, denn „das unterscheidet Politik von Wissenschaft“, die Politik gibt den Rahmen vor, so die Rechtsauffassung der Bundesregierung, egal was Wissenschaft und Natur sagen und verlangen. ...

Man ist mit dem KSG der Auffassung, dass man die Messlatte des an Klimaschutzbemühungen Notwendigen politisch aushandeln könne. Man erkennt nicht, dass die **Messlatte durch die Natur gesetzt** ist. (Hervorhebung durch H. E.)

Infolge dieser Argumentation geht es bei der Klage entscheidend um die Feststellung, dass zum einen die durch die „Messlatte der Natur“ gegebene Grenze noch möglicher CO<sub>2</sub>-Emissionen nur durch Orientierung an nationalen CO<sub>2</sub>-Budgets erfolgen kann, die aus dem vom IPCC 2018 veröffentlichten globalen CO<sub>2</sub>-Budget abgeleitet worden sind. Zum anderen ist es die Intention der Stellungnahme herauszuarbeiten, dass das Bundes-Klimaschutzgesetz dieser Anforderung nicht genügt.

**S. 28:** Im Ergebnis ist somit zu konstatieren, dass eine Budgetfestlegung/Zielfestlegung zu erfolgen hat, die die Belastungsgrenzen wahrt und berücksichtigt, dass eine ausreichende Sicherheit vor sogenannten Kippunkten erfolgt. Dies hat zur Folge, dass jedenfalls derjenige in der Klimawissenschaft anerkannten Verteilungsmodus zu wählen ist, der für die Bundesrepublik Deutschland am günstigsten ist und bei

globaler Umsetzung jedenfalls mit überwiegender Wahrscheinlichkeit (von bei dem durch die Beschwerdeführerinnen genannten Budget mit einer Wahrscheinlichkeit von 66 %) zur Einhaltung des 1,5°-Ziels führt.

**S. 30:** Die aktuell geltenden gesetzlichen Festlegungen legen sich nicht die Messlatte, diejenigen Ziele/Budgets zu erreichen, die aus Gründen einer Beschränkung der Erwärmung auf maximal 1,5° erforderlich sind.

Das Ziel/das Budget wurde politisch ausgehandelt und festgelegt. Zwar knüpft die Zweckbestimmung des § 1 KSG ausdrücklich an das Pariser Abkommen an. Die im Jahr 2016 mit dem Zustimmungsgesetz in das deutsche Recht transformierte Verpflichtung der Staatengemeinschaft zur Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf unter 2 °C, möglichst auf 1,5 °C, gegenüber dem vorindustriellen Niveau ist nach § 1 Satz 3 KSG eine „Grundlage des Gesetzes“.

**Zwischen dieser „Grundlage“ und den Inhalten des Gesetzes besteht jedoch eine gravierende Divergenz.** (Hervorhebung durch H. E.) Die Zielmarken der Emissionsminderungsvorgaben des KSG harmonisieren nicht mit der Grundlage, respektive Zweckbestimmung, erst recht nicht mit den ökologischen Notwendigkeiten. Verfassungsrechtlich erforderlich wäre es jedoch, dass das Ziel/das Budget aus naturwissenschaftlichen Gründen abgeleitet und gesetzt wird und erst die zur Erreichung des Ziels/des Budgets erforderlichen Maßnahmen dem politischen Aushandlungsprozess unterliegen.

**S. 33:** ... Treibhausgasneutralität ab dem Jahr 2050... Im Ergebnis bedeutet dies selbst bei Erreichen dieses politischen Ziels, dass das Budget, von dem Bundesregierung und Bundestag ausgehen, mehr dreimal höher (exakt 3,4mal höher) liegt als dasjenige Budget, welches für den nach fachlichen Kriterien geringst möglichen Beitrag zur Erreichung des 1,5°-Ziels erforderlich wäre.

**S. 38:**

#### **Zwischenergebnis**

Danach ist festzustellen, dass das Rechtsproblem nicht im Fehlen eines gesetzlichen Rahmens liegt, diesen gibt es mit dem KSG, wir haben die nötige Governance-Struktur.<sup>48</sup> Das Problem liegt im Versagen der Bundesregierung und des Bundestags bei der konkreten Ausgestaltung dieses Rahmens.

Bundesregierung und Bundestag gingen weiterhin in Verkennung der tatsächlichen Umstände davon aus, dass sie das *Maß* ihrer Zielfestlegungen an Gründen politischer Opportunität ausrichten können statt an der ökologischen Notwendigkeit. ...

**Selbst wenn man der (inakzeptablen) Auffassung wäre, dass es immer noch ausreichend ist, die Erderwärmung bei 2°Celsius zu stabilisieren, sind die bisher festgesetzten Maßnahmen von Bundesregierung und Bundestag nicht kompatibel mit diesem Ziel.** (Hervorhebung des letzten Absatzes durch H. E.)

**S. 41:** Wenn die zehn Staaten der Erde mit den zurzeit größten CO<sub>2</sub>-Emissionsraten, darunter Deutschland, ihr klimaneutrales Handeln erst ab 2050 erreichten, würde das CO<sub>2</sub>-Budget zur Erreichung des 1,5°-Ziels schon allein durch diese zehn Staaten voll ausgeschöpft, <https://klimaneutral-handeln.de/pet/hochrechnung.pdf>.