

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

Per beA

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit *¹
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *
John Peters
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke

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

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

30.09.2024

00324/24 /R /R/jf
Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki
Durchwahl: 040-278494-11
Email: drzewiecki@rae-guenther.de

Verfassungsbeschwerde

der eingetragenen Vereine

1. **Greenpeace e.V.**, vertreten durch den geschäftsführenden Vorstand (Martin Kaiser, Sophie Lampl und Nina Schoenian), Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg
2. **Germanwatch e.V.**, vertreten durch die besonderen Vertreter (Christoph Bals und Gerold Kier), Dr. Werner-Schuster-Haus, Kaiserstr. 201, 53113 Bonn

sowie

3. **Lüke Recktenwald,** [REDACTED]
4. **Sabrina L** [REDACTED]
5. **Birgit Huneke,** [REDACTED]
6. **[REDACTED] Dorothea U** [REDACTED]
7. **Lydia P** [REDACTED]

- Beschwerdeführende -

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Günther, Mittelweg 150,
20148 Hamburg

wegen: Gesetzgeberisches Unterlassen – Treibhausgasreduktionen –
Verkehrssektor

Vollmachten sind beigelegt und werden im Original separat überstellt.

Namens und im Auftrage der Beschwerdeführenden erheben wir Verfassungsbeschwerde und beantragen wie folgt festzustellen:

1. Der Gesetzgeber ist gehalten, in allen Sektoren einschließlich des Verkehrssektors unverzüglich alle im Rahmen des Verhältnismäßigen möglichen Vorkehrungen zu treffen, um die Einhaltung des Klimaschutzgebots in Übereinstimmung mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen zu sichern;

hilfsweise

2. Der Gesetzgeber ist gehalten, unverzüglich Vorkehrungen zu treffen, um im Verkehrssektor in Übereinstimmung mit dem aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz ableitbaren CO₂ Budget einen ausreichend grundrechtsschonenden Reduktionspfad zu sichern;

weiter hilfsweise

3. Der Gesetzgeber ist gehalten, unverzüglich Vorkehrungen zu treffen, um insgesamt in Übereinstimmung mit dem aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz ableitbaren CO₂ Budget einen ausreichend grundrechtsschonenden Reduktionspfad zu sichern;

sowie kumulativ zu 1, 2 oder 3:

4. Der Gesetzgeber ist gehalten, unverzüglich Vorkehrungen zu treffen, um gleichheitssatzwidrige Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor zur Gewährleistung intertemporaler Gleichheit zu vermeiden.

Gerügt wird die Verletzung der Beschwerdeführenden (Bf.) zu 3) bis 7)

in ihrer über Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG intertemporal geschützten grundrechtlichen Freiheit sowie die Verletzung ihrer ebenfalls intertemporal geschützten Gleichheitsgrundrechte aus Art. 3 Abs. 1-3 GG i.V.m. mit Art. 20 Abs. 1 und 20a GG durch gesetzgeberisches Unterlassen;

sowie

die Verletzung dieser Grundrechte sowie grundrechtlicher Schutzpflichten nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 3 und Art. 25 Satz 1 GG im Hinblick auf Art. 8 und Art. 6 der EMRK.

Die Bf. zu 1) und 2) rügen eine Verletzung der genannten Grundrechte und Schutzpflichten in grundrechtlicher Prozeßstandschaft, sowie ggf. eine Verletzung von Art. 6 EMRK (i.V.m. Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention), sollte ihre Verbandsklagebefugnis abgelehnt werden.

Hinweis: Die Bf. haben zum Az. 1 BvR 2113/24 am 13.09.2024 bereits mit über 54.000 weiteren Bf. eine Verfassungsbeschwerde gegen die KSG-Novelle 2024 erhoben. Die vorliegende Verfassungsbeschwerde weist im Sachverhalt notwendige Parallelen zu jener Verfassungsbeschwerde auf. Insofern wird zur Erleichterung der Bearbeitung auf Parallelen und Unterschiede anhand der Gliederung hingewiesen in

Sachverhalt Parallelen und Unterschiede zu 1 BvR 2113/24, anbei als

Anlage Bf. 1

Dies vorausgeschickt folgt die Beschwerdeschrift der folgenden

GLIEDERUNG

Zusammenfassung	9
A. Sachverhalt	18
I. Wissenschaftlicher Erkenntnisstand	18
1. Stand und Folgen des Klimawandels	18
a) Globale und allgemeine Folgen	19
b) Drastischere Erwärmung in Deutschland und Europa	27
aa) Temperaturextreme und Folgen für die Gesundheit	28
bb) Weitere Folgen	31
2. (Fehlendes) CO ₂ -Restbudget	33

II.	Stand des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik	37
1.	International	37
a)	Stand der Umsetzung des Pariser Übereinkommens	37
b)	EGMR: Klimaschutz und Menschenrechte	40
aa)	Entwicklung und Umsetzung eines wirksamen Regelungsrahmens	40
bb)	Menschenrechtliche Verbandsklage	42
c)	Anspruch auf Maßnahmen im Verkehrssektor als Gegenstand eines gerichtlichen Vergleichs im US-Staat Hawai'i.	43
2.	Europäische Union	44
a)	Rechtliche Vorgaben	45
aa)	Rahmenvorgaben: Ziele und Berichterstattung	46
(i)	Europäisches Klimagesetz: Klimaneutralität bis 2050	46
(1)	Verbindliche Ziele für 2050 und 2030	46
(2)	Noch keine weiteren Zwischenziele oder Budgets nach 2030	46
(3)	Monitoring	48
(ii)	Governance-Verordnung: Berichte in NECPs	48
(iii)	Zwischenfazit	49
bb)	Reduktionspfade	49
(i)	Emissionshandel	50
(1)	ETS 1	50
(2)	ETS 2	51
(ii)	Klimaschutzverordnung (ESR)	60
(iii)	LULUCF-Verordnung	62
cc)	Sektorbezogene Maßnahmen im Verkehrssektor	62
dd)	Sozialverträglichkeit, Klima-Sozialfonds	64
b)	Stand der Umsetzung und Projektionen	65
aa)	Unzureichende Fortschritte hinsichtlich der Klimaziele der Union	66
bb)	Unzureichende Fortschritte im Bereich der ESR	68
cc)	Unzureichende Fortschritte im Verkehrssektor	70
c)	Zusammenfassung EU-Ebene	71
3.	Deutschland	72
a)	Rechtliche Vorgaben	72
aa)	Verfassungsrecht	72
(i)	Klimabeschluss und Folgerechtsprechung des Ersten Senats	73
(ii)	Das KTF-Urteil des Zweiten Senats	74

bb)	KSG-Novelle 2024	76
(i)	Abschaffung der Sektorziele und Übergang zu einer sektorübergreifenden, mehrjährigen Gesamtrechnung (§ 4 Abs. 1, Anlage 2 KSG)	77
(ii)	Nachsteuerungsmechanismus bis 2030 (§ 8 Abs. 1 i.V.m. § 5a KSG)	78
(iii)	Projektionen und Nachsteuerung für die Zeit nach 2030 (§§ 5a Satz 1 Hs. 2, 8 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2, Abs. 4 KSG)	79
cc)	Nationale CO ₂ -Bepreisung, BEHG	79
dd)	(Fehlende) Maßnahmen im Verkehrssektor	81
ee)	(Fehlende) Maßnahmen zur Sozialverträglichkeit	86
b)	Stand der Umsetzung und Projektionen	87
aa)	Klimaschutzziele und Jahresemissionsgesamtmengen unter dem KSG	87
(i)	Projektionsbericht 2023 und KSP 2023	88
(ii)	Projektionen 2024	91
bb)	Emissionszuweisungen nach ESR	98
cc)	Verkehrssektor	101
(i)	Bisherige Emissionsentwicklung im Verkehrssektor	102
(ii)	Projektionen für den Verkehrssektor	105
(iii)	Auswirkungen weiter verzögerten Handelns im Verkehrssektor	112
(1)	Sektorspezifische Szenarien und Reduktionspfade	114
(2)	Sektorspezifische Szenarien und notwendige Maßnahmen	119
(3)	Zur Kompensation durch andere Sektoren	126
(iv)	Soziale Implikationen	131
(v)	Exemplarisch: Gesellschaftlicher Nutzen von Maßnahmen im Verkehrsbereich	133
c)	Zusammenfassung Deutschland	135
B.	Die Beschwerdeführenden	138
I.	Verbandskläger	138
II.	Natürliche Personen	140
C.	Zulässigkeit	153
I.	Beschwerdeberechtigung	153
II.	Beschwerdegegenstand und Beschwerdefrist	157
III.	Beschwerdebefugnis	159
1.	Maßstab	159
2.	Intertemporale Freiheit (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG)	161
a)	Möglichkeit der Grundrechtsverletzung	161
aa)	Betroffenheit (eingriffsähnliche Vorwirkung)	161

bb)	Möglichkeit der Verletzung	166
(i)	Bisherige Verschleppung von Maßnahmen im Verkehrssektor und deren Folgen	167
(ii)	Besonders gravierende Betroffenheit der Bf. zu 3) bis 7)	168
b)	Selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen	173
3.	Intertemporale Gleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG)	174
a)	Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung	174
aa)	Betroffenheit (gleichheitswidrige Vorwirkung)	175
bb)	Möglichkeit der Verletzung	179
b)	Selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen	179
4.	Benachteiligungsverbot (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG)	180
5.	Grundrechtliche Schutzpflichten	181
IV.	Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität	182
V.	Keine abschließenden Regelungen im Unionsrecht	185
VI.	Annahmefähigkeit, § 93a BVerfGG	185
D.	Begründetheit	186
I.	Intertemporale Freiheitssicherung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG)	186
1.	Eingriffsähnliche Vorwirkung	187
a)	Eingriffsähnliche Vorwirkung durch gesetzgeberisches Unterlassen	187
b)	Verfassungs- und unionsrechtliche Vermittlung der eingriffsähnlichen Vorwirkung	189
aa)	Verfassungsrechtliche Vermittlung: Klimaschutzgebot (Art. 20a GG)	189
(i)	Nationale Mengengrenzung weiter notwendig, kein übergeordnetes „EU-Budget“	190
(ii)	Notwendigkeit von Maßnahmen gerade im Verkehrssektor	193
bb)	Unionsrechtliche Vermittlung: Klimaneutralitätsziel 2050 und ETS 2	195
(i)	Vorwirkung aufgrund des Klimaneutralitätsziel 2050	196
(ii)	Vorwirkung aufgrund des ETS 2	196
2.	Keine Rechtfertigung	197
a)	Verstoß gegen Art. 20a GG (Antrag zu 1.)	197
b)	Unverhältnismäßigkeit bei Zugrundelegung des „KSG-Budgets“: Maßnahmen spezifisch im Verkehrssektor notwendig (Antrag zu 2.)	203
aa)	„KSG-Budget“ als äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen	204
bb)	Unverhältnismäßigkeit auf Grundlage des „Sektorbudgets“ für den Verkehrssektor	206

(i)	Verfassungsrechtliche Indizfunktion der Sektorziele nach Anlage 2a und eines daraus abgeleiteten „Sektorbudgets“	206
(ii)	Unverhältnismäßige Gefährdung intertemporaler Freiheit	209
(1)	Ausgangssituation: Projektionen 2024	209
(2)	Auswirkungen der bisherigen Versäumnisse („Verpasste Chance“ vs. „Sofortiges Handeln“)	212
(a)	Allgemeine Maßnahmen zur Emissionsreduktion, insbesondere CO ₂ -Preis	213
(b)	Antriebs- und Verkehrswende (Hochlauf E-Mobilität und Aufbau von Pkw-Alternativen)	218
(c)	Zwischenfazit	220
(3)	Auswirkungen eines weiteren Unterlassens („Sofortiges Handeln“ vs. „Kompensation verspäteten Handelns – im Verkehr“)	221
(a)	Greifbare und naheliegende Gefahr eines weiteren Unterlassens von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor bis 2030	221
(b)	Unausweichlichkeit von aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffen	223
(iii)	Fazit zur Unverhältnismäßigkeit aufgrund des „Sektorbudgets“ für den Verkehrssektor	226
cc)	Unverhältnismäßigkeit bei „Aushelfen“ anderer Sektoren	227
(i)	Unmöglichkeit oder jedenfalls Unverhältnismäßigkeit der Verlagerung von Transformationslasten auf andere Sektoren	227
(ii)	Verbleibende Reduktionslasten im Verkehrssektor weiter unverhältnismäßig freiheitsgefährdend	231
dd)	Unverhältnismäßigkeit bei „Strecken“ des Budgets bis 2050	232
c)	Unverhältnismäßigkeit bei Zugrundelegung des „KSG-Budgets“: Hilfsweise sektorübergreifende Maßnahmen notwendig (Antrag zu 3.)	233
d)	Keine Rechtfertigung durch Unionsrecht	234
3.	Zusammenfassung und Rechtsfolge: Grundrechtsschonende Vorkehrungen durch wirksame Klimaschutzmaßnahmen notwendig	235
a)	Unverzögliche Maßnahmen in allen Sektoren unter Ausschöpfung des Verhältnismäßigen bei Zugrundelegung des aktualisierten SRU-Budgets (Antrag zu 1.)	236
b)	Hilfsweise: Unverzögliche wirksame Maßnahmen im Verkehrssektor bei Zugrundelegung des KSG-Budgets (Antrag zu 2.)	236
c)	Weiter hilfsweise: Sektorübergreifend unverzügliche wirksame Maßnahmen bei Zugrundelegung des KSG-Budgets	238
d)	Keine hinreichende Abhilfe allein durch Änderung der Rahmengesetzgebung (KSG)	239

II.	Intertemporale Gleichheitssicherung (Art. 3 Abs. 1 bis Abs. 3 i.V.m. Art. 20a, 20 Abs. 1 GG)	240
1.	Eigenständige Bedeutung der Gleichheitssicherung neben der Freiheitssicherung	240
2.	Gleichheitswidrige Vorwirkung	242
a)	Teilhaberechte	243
aa)	Mobilitätsbezogene Teilhaberechte in der Transformation	244
bb)	Maßstäbe	247
cc)	Subsumtion	251
b)	Grundsatz der (Transformations-)Lastengleichheit	252
aa)	Gleichheitsgerechte Transformationslastenverteilung	253
bb)	Insbesondere: Belastungen durch den CO ₂ -Preis	254
c)	Diskriminierungsverbote und Gleichstellungsgebote (Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG)	256
3.	Keine Rechtfertigung	257
a)	Strenger Verhältnismäßigkeitsmaßstab	258
b)	Unausweichlichkeit, jedenfalls unverhältnismäßige Gefahr gleichheitswidriger Auswirkungen	259
4.	Fazit und Rechtsfolge	261
a)	Unverzügliche Klimaschutzmaßnahmen, insbesondere im Verkehrssektor (Anträge zu 1. bis 3.)	262
b)	Unverzügliche Vorkehrungen zur Vermeidung gleichheitssatzwidriger Auswirkungen im Verkehrssektor (Antrag zu 4.)	263
III.	Kumulative Betrachtung von intertemporaler Freiheit und Gleichheit	264
IV.	Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) i.V.m. Art. 8 EMRK	265
1.	Art. 20a GG (Antrag zu 1.)	266
2.	Anwendung der Vorgaben des EGMR	267
a)	Maßstab	267
b)	Anwendung	270
aa)	Maßnahmen zur Einhaltung des nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen verfügbaren Restbudgets (Antrag zu 1.)	270
bb)	Hilfsweise: Zumindest Maßnahmen zur tatsächlichen Umsetzung des Steuerungskonzepts des KSG (Hilfsanträge zu 2. und 3.)	271
3.	Verbleibender gesetzgeberischer Spielraum	271
E.	Ergebnis	273

Zusammenfassung

1.

Vor drei Jahren hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem „Klimabeschluss“ vom 24. März 2021 eine Grundsatzentscheidung getroffen: Erstens muss der deutsche Staat seinen Beitrag zur Erreichung der Temperaturziele des Pariser Übereinkommens (ParisÜ) leisten. Zweitens muss er die dafür notwendigen Prozesse rechtzeitig einleiten und darf Reduktionslasten nicht einseitig in die Zukunft verlagern. Auch der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) hat im April 2024 bestätigt: Den Gesetzgeber treffen umfangreiche Klimaschutzpflichten auf Regulations- und Umsetzungsebene. Aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen zudem, dass das für Deutschland verfügbare Treibhausgas-Restbudget deutlich kleiner ist als noch 2021 zum Zeitpunkt des Klimabeschlusses angenommen.

Trotzdem werden Klimaschutzmaßnahmen in Deutschland teilweise nur sehr zögerlich auf dem Weg gebracht, seit 2021 sind erhebliche Chancen verpasst worden. Dies gilt ganz besonders im **Verkehrssektor**, der seine Ziele in der Vergangenheit verfehlt hat und auch weiterhin nicht ansatzweise auf einem hinreichenden Transformationspfad ist. Werden wirksame Maßnahmen in diesem Sektor weiter verzögert, so können die nach dem Klimaschutzgebot (Art. 20a GG) verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen **allenfalls noch mit radikalen künftigen Freiheitseinschnitten** erreicht werden, sei es durch ordnungsrechtliche Beschränkungen fossiler Mobilität oder massive Anstiege der CO₂-Preise. Diese Einschnitte werden **bestimmte Personengruppen besonders hart treffen**: Menschen mit geringem Einkommen, die auf Individualmobilität angewiesen sind, weil sie ohne hinreichende Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel auf dem Land leben oder körperlich beeinträchtigt sind.

Ihnen drohen massive Beschränkungen ihrer Mobilität und damit ihrer Freiheitsrechte durch ordnungsrechtliche Verbote (z.B. Fahrverbote und Pkw-Stilllegungen) und/oder prohibitive CO₂-Preise, wenn im Verkehrssektor nicht sofort umgesteuert wird.

2.

Vor diesem Hintergrund wenden sich die Bf. zu 3) bis 7), fünf besonders in ihrer künftigen Freiheit bedrohte natürliche Personen, gegen das fortgesetzte gesetzgeberische **Unterlassen** hinreichender Klimaschutzmaßnahmen im Allgemeinen und im Verkehrssektor im Besonderen.

Die Bf. zu 3) bis 7) verfügen nur über ein geringes Einkommen und sind auf Individualmobilität angewiesen: Vier von ihnen leben auf dem Land mit schlechter oder keiner Anbindung an den ÖPNV, die Bf. zu ■) ist aufgrund ihrer Behinderung auf einen Pkw angewiesen. Wenn die Transformation im Verkehrssektor weiter verschleppt wird, drohen sie durch die künftig notwendigen radikalen Maßnahmen von Mobilität insgesamt abgeschnitten zu werden, denn sie können weder auf den

ÖPNV ausweichen noch die zu erwartenden (hohen) CO₂-Preise oder gar ein E-Auto finanzieren.

Mit dem ersten Antrag wird der Gesetzgeber aufgefordert, in allen Sektoren einschließlich des Verkehrssektors unverzüglich alle im Rahmen des Verhältnismäßigen möglichen Vorkehrungen zu treffen, um die Einhaltung des Klimaschutzgebots in Übereinstimmung mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen zu sichern; dieser Antrag basiert auf der Erkenntnis, dass der Reduktionspfad des Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) das für Deutschland verfassungsmäßig zur Verfügung stehende Budget nicht mehr abbildet. Derartige Maßnahmen sichern die künftige Freiheit der Bf. im Allgemeinen und im Mobilitätsbereich im Besonderen, indem sie noch gravierendere künftige Eingriffe vermeiden. Spezifisch im Bereich der Mobilität muss die Transformation unverzüglich eingeleitet werden, damit künftig überhaupt alternative emissionsfreie Mobilitätsangebote für die Bf. verfügbar sind.

Hilfsweise fordern die Bf. den Gesetzgeber auf, unverzüglich Vorkehrungen zu treffen, um den Verkehrssektor zumindest in Übereinstimmung mit dem aus dem KSG ableitbaren CO₂-Budget auf einen ausreichend grundrechtsschonenden Reduktionspfad zu lenken. Unverzügliche Maßnahmen im Verkehrssektor sind erforderlich, weil anderenfalls aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Einschränkungen drohen und weitere Versäumnisse nicht realistisch in anderen Sektoren ausgeglichen werden können.

Ist das Gericht der Auffassung, dass die mangelhaften Maßnahmen im Verkehrssektor nicht Ziel einer Verfassungsbeschwerde sein können, weil andere Sektoren aushelfen können, greift der weitere Hilfsantrag (Vorkehrungen zu treffen, um insgesamt einen ausreichend grundrechtsschonenden Reduktionspfad zu sichern).

Jedenfalls und parallel dazu möchten die Bf. erreichen, dass der Gesetzgeber unverzüglich Vorkehrungen trifft, um gleichheitssatzwidrige Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor zu vermeiden, also die Einhaltung von Art. 3 GG im Sinne einer intertemporalen Gleichheitssicherung sicherstellt.

Mit ihnen gehen die zwei Verbandskläger Greenpeace und Germanwatch (Bf. zu 1) und 2)) im Wege der Prozessstandschaft auf Grundlage der Feststellungen des EGMR in der Sache *Klimaseniorinnen* vor.

3.

Der Verkehrssektor hat seine nach dem KSG bislang verbindlichen **Sektorziele** in den vergangenen drei Jahren durchgängig **verfehlt**. Nach der alten Rechtslage erforderliche Sofortprogramme hat das zuständige Ministerium nicht, oder nur in unzulänglicher Form vorgelegt. Dieses Verhalten hat das OVG Berlin-Brandenburg bereits als **rechtswidrig** bewertet und die Bundesregierung zur Vorlage hinreichender Sofortprogramme verurteilt. Ein wirksames Sofortprogramm im Verkehr

fehlt weiterhin – stattdessen wurden mit der aktuellen KSG-Novelle die verbindlichen Sektorziele und die Nachsteuerung durch sektorbezogene Sofortprogramme abgeschafft. Bleibt dieses Gesetz bestehen, nimmt dies den Handlungsdruck vom Verkehrssektor.

Diese Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG greifen die Bf. mit einer separaten Verfassungsbeschwerde an (Az. 1 BvR 2113/24)

4.

Auch in der Zukunft ist eine Transformation des Verkehrssektors nach den aktuellen **Projektionen** nicht in Sicht. Nach den Projektionsdaten 2024 des Umweltbundesamt (UBA) schien die Einhaltung des Gesamtbudgets bis 2030 unter dem KSG erreichbar. Dies aber nur, weil die an den (nunmehr indikativen, Anlage 2a KSG) Sektorzielen gemessenen hohen Rückstände des Verkehrssektors bis 2030 möglicherweise durch andere Sektoren aufgefangen werden können.

Der Expertenrat für Klimafragen (ERK) hält die Einschätzungen des UBA für zu optimistisch und geht weiter (wie seit Jahren) von einer Gesamtzielverfehlung für das Jahr 2030 aus, zu welcher der Verkehrssektor dann den wesentlichen Anteil beigetragen hätte.

Für die **Zeit nach 2030** sieht es nach den Projektionen allgemein und im Verkehrssektor noch deutlich schlechter aus. Bis 2040 ist sektorübergreifend eine kumulierte Zielverfehlung von 278 Mt¹ CO₂-Äq. projiziert, das **Gesamtbudget des KSG wäre bereits vor 2040 aufgebraucht**.

Besonders beunruhigend sind die Prognosen für den **Verkehrssektor**. Der aktuelle Projektionsbericht 2024 projiziert nicht nur eine Gesamtlücke von 180 Mt. CO₂-Äq. bis 2030. Auch die tatsächlichen Veränderungen sind viel zu langsam: So sollen im Jahr 2030 noch 36 Millionen reine Verbrenner (von insgesamt knapp 50 Millionen Pkw) auf deutschen Straßen unterwegs sein, im Klimaneutralitätjahr 2045 sind es immer noch 9,1 Millionen (plus 1,1 Millionen Plug-in-Hybride).

5.

Auch das **EU-Recht** stellt Anforderungen im Zusammenhang mit der Dekarbonisierung des Verkehrssektors. Bis 2050 muss die EU, und also auch der Verkehrssektor, klimaneutral sein. Die Lastenteilungsverordnung (*Effort Sharing Regulation* = ESR) gibt den Mitgliedstaaten bis 2030 Reduktionsziele für die Sektoren außerhalb des EU-Emissionshandels vor; hierzu zählen auch der Gebäude- und Verkehrssektor. Deutschland wird diese Ziele absehbar verfehlen, selbst nach den (laut ERK deutlich zu optimistischen) Prognosen des UBA um 179 Mt CO₂-Äq.

¹ Mt = Mega = Millionen (Mio.). Tonnen.

Durch den nach der ESR zulässigen Zukauf von Emissionsberechtigungen anderer Mitgliedstaaten wird diese Lücke kaum zu schließen sein, weil die große Mehrzahl der Mitgliedstaaten nicht „auf Kurs“ ist und daher wohl kein hinreichendes Angebot für den Zukauf verfügbar sein wird.

6.

Ab 2027 greift zudem der neue EU-Emissionshandel für die Sektoren Gebäude und Verkehr (**ETS 2**). Weil beim Klimaschutz in diesen Sektoren auch EU-weit erhebliche Defizite bestehen, drohen massive **Preissprünge** beim CO₂-Preis, weil die Nachfrage das gesetzlich begrenzte Angebot deutlich übersteigt: Nach Schätzungen drohen Preise von 200 bis 350 Euro/Tonne CO₂ bis zum Jahr 2030 (derzeit: 45 Euro/Tonne), wenn wirksame flankierende Klimaschutzmaßnahmen unterbleiben. Dies hätte einen Anstieg der Benzinpreise um ca. 36 bis 72 Cent/Liter netto bzw. 43 bis 86 Cent/Liter „an der Zapfsäule“ zur Folge. Es ist offensichtlich, dass dies zu enormen sozialen Verwerfungen führen würde. Je mehr flankierende Klimaschutzmaßnahmen umgekehrt ergriffen werden, desto geringer fällt die Nachfrage (und damit der Preis) nach fossiler Individualmobilität aus und desto eher wird es möglich sein, den steigenden Preisen auszuweichen (ÖPNV, E-Mobilität.).

7.

Die Bf. rügen vor diesem Hintergrund, dass das andauernde Unterlassen wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor **eingriffsähnliche Vorwirkung** auf ihre (allgemeine und insbesondere mobilitätsbezogene) künftige Freiheit entfaltet. Im Klimabeschluss von 2021 hat das BVerfG zum **Rahmengesetz, also zum KSG** entschieden: Der gesetzlich festgelegte Reduktionspfad darf ein CO₂-Budget, das mit dem ParisÜ vereinbar ist, nicht überschreiten (Art. 20a GG). Dieses begrenzte Budget muss zudem so über die Zeit verteilt werden, dass Reduktionslasten nicht einseitig in die Zukunft verlagert werden – anderenfalls droht eine „Vollbremsung“ mit drastischen Eingriffen.

Diese Grundsätze sind auf die **Maßnahmenebene** übertragbar: Das CO₂-Budget wird tatsächlich durch das Unterlassen von Maßnahmen irreversibel aufgezehrt und heutige Versäumnisse müssen in der Zukunft durch umso härtere Maßnahmen wieder aufgeholt werden („Vollbremsung“). Das BVerfG formuliert im Klimabeschluss wie folgt:

*„So sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt. **Klimaschutzmaßnahmen**, die gegenwärtig **unterbleiben**, um Freiheit aktuell zu verschonen, müssen in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden, und würden dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.“*

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 120 (eig. Hervorhebungen)

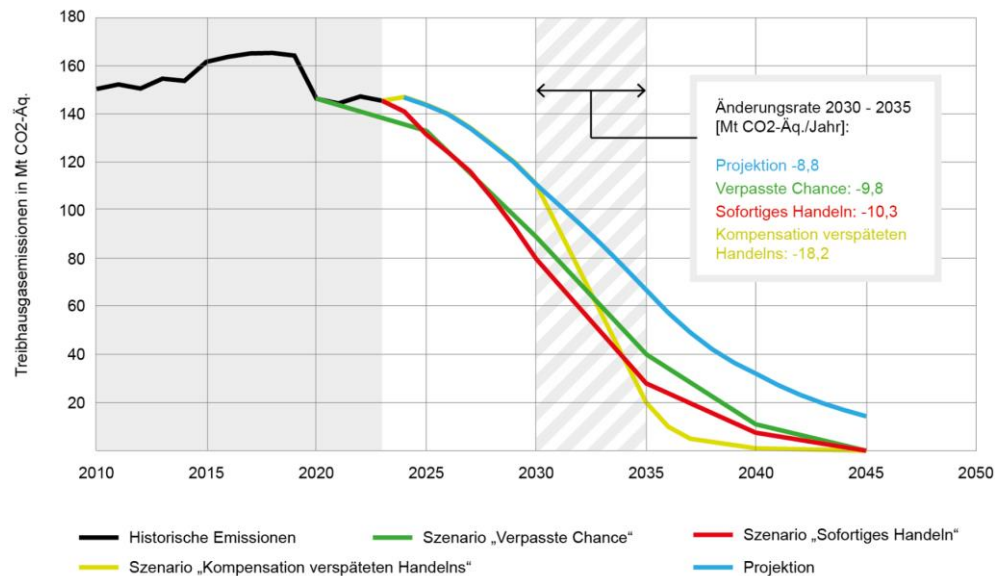
Die Einhaltung des Paris-kompatiblen Restbudgets hat dabei Verfassungsrang (Art. 20a GG). Zudem sind Freiheitsbeschränkungen bereits jetzt – mit Anwendungsvorrang – im EU-Recht angelegt, und zwar u.a. durch das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 im EU-Klimagesetz sowie durch den zur Erreichung von EU-Klimazielen zwingend notwendigen ETS 2 mit den daraus folgenden, verbrauchssenkenden Preissteigerungen.

8.

Die Bf. konkretisieren die im Verkehrssektor und darüber hinaus drohenden Beeinträchtigungen bei fortgesetzter Untätigkeit anhand einer eigens erstellten **Szenario-Studie**, die drei Szenarien miteinander vergleicht:

- Ein kontrafaktisches Szenario („Verpasste Chance“), in dem **bereits 2021**, d.h. unmittelbar nach dem Klimabeschluss, mit wirksamen Maßnahmen im Verkehrssektor (z.B. Tempolimit, Abbau klimaschädlicher Subventionen, Infrastrukturausbau) begonnen worden wäre;
- Ein Szenario „Sofortiges Handeln“, in dem ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor **ab jetzt** eingeführt werden;
- Ein Szenario „Kompensation verspäteten Handelns“, in dem das **Unterlassen bis 2030** andauert. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und der Umstellung der Steuerungsarchitektur des KSG ist ein solches Szenario **akut zu befürchten**, weil bis 2030 nach derzeitigem Stand des KSG keine ambitionierte Nachsteuerung nötig und aufgrund der bisherigen Erfahrungen auch nicht zu erwarten ist

Die Unterschiede der Reduktionspfade, die nötig wären, um das aus Anlage 2a KSG ableitbare „Sektorbudget“ für den Verkehrssektor unter dem jeweiligen Szenario einzuhalten, veranschaulicht die folgende Grafik (unten Anlage Bf. 35a):



Gut erkennbar ist, dass die Projektionen (blau) weit jenseits aller vertretbarer Pfade verlaufen. Ebenfalls ist gut erkennbar, dass der 2021 noch mögliche grüne Pfad deutlich „entspannter“ gewesen wäre als der jetzt allenfalls noch mögliche rote Pfad. Wird bis 2030 zugewartet, müssten die Emissionen danach rapide sinken – zwischen 2030 und 2035 nahezu doppelt so schnell wie es bei einem Handeln im Jahr 2021 nötig gewesen wäre.

Im Szenario Kompensation verspäteten Handelns beträgt die jährliche Reduktionsrate für den Verkehr schwindelerregende 18,2 Mt. pro Jahr im Verhältnis zu derzeit -0,30 Mt. CO₂-Äq./Jahr zwischen 2020 bis 2023 oder -1,8 Mt. CO₂-Äq./Jahr bezogen auf 2022 /2023. Geht man vom derzeit gesetzlich vorgeprägten (KSG-Novelle 2024) Szenario aus, das bis 2030 keine erhebliche Nachsteuerung erforderlich macht, so muss im Verkehrssektor also zwischen 2030 und 2035 pro Jahr etwa 10-mal so schnell reduziert werden wie heute.

9.

Mit diesen deutlich auseinanderklaffenden Reduktionsgeschwindigkeiten je nach Einstiegsdatum korrespondieren **unterschiedlich harte Maßnahmen**. Bei einem Handeln unmittelbar nach dem Klimabeschluss wäre ein moderater Anstieg des CO₂-Preises auf etwa 120 Euro/Tonne bis zum Jahr 2030 ausreichend gewesen, der Hochlauf der E-Mobilität und der Aufbau klimafreundlicher Infrastruktur hätte gleichmäßig erfolgen können. Wird jetzt mit wirksamen Maßnahmen begonnen, ist 2030 bereits ein CO₂-Preis von circa 250 Euro/Tonne notwendig, um die gleichen Effekte zu erzielen. Derartiger Preise sind aufgrund des ETS 2 auch tatsächlich zu erwarten (s.o.). Der Hochlauf der E-Mobilität müsste bereits „ruckartig“ anziehen und Infrastrukturinvestitionen deutlich stärker steigen. **Noch können radikale Maßnahmen wie Stilllegungen von Pkw oder Fahrverbote aber vermieden werden.** Bei einem weiteren Zuwarten bis 2030 – wie es in der Gesetzeslage nach

der KSG-Novelle angelegt ist – wäre dies nicht mehr vermeidbar. Die Versäumnisse beim Hochlauf der E-Mobilität und den Infrastrukturinvestitionen könnten realistisch nicht mehr aufgeholt werden.

10.

Eine weitere Verzögerung von Maßnahmen im Verkehrssektor kann auch **nicht durch andere Sektoren ausgeglichen** werden – jedenfalls nicht, ohne dass es stattdessen dort zu unzumutbaren Einschnitten kommt. Der Gebäudesektor hinkt seinen Zielen bereits – wenn auch in geringerem Umfang als der Verkehr – hinterher, sodass ein Ausgleich hier nicht zu erwarten ist. In der Industrie und der Energiewirtschaft sind gewisse Emissionen nach heutigem Stand unvermeidbar, sodass auch von dieser Seite kein wesentliches „Aushelfen“ zu erwarten ist – für diese Sektoren wird vielmehr bereits heute geplant, dass technische Lösungen nachhelfen sollen² (§ 3b KSG). Gleiches gilt für die Landwirtschaft, die ihre Emissionen selbst in ambitioniertesten Szenarien bis 2045 nur um die Hälfte reduziert. Ein Ausgleich durch natürliche Senken (Wälder, Moore) ist nach den derzeitigen Projektionen nicht zu erwarten, der Landnutzungssektor droht vielmehr bis 2045 eine Quelle zu sein, sodass die diesbezüglichen Senkenziele (§ 3a KSG) derzeit weit außer Reichweite sind.

Möglich wäre ein Ausgleich der Rückstände im Verkehr nach 2030 in anderen Sektoren nur noch durch radikale Freiheitsbeschränkungen: etwa weitreichende Eingriffe in das Konsumverhalten (Ernährung und Konsumgüter) und die Lebensverhältnisse (Wohnfläche) an. Im Gebäude- und Industriebereich müssten Zwangssanierungen schneller durchgeführt werden als nach Sanierungszyklen notwendig, fossile Heizungen müssten vor Ende der Lebensdauer ausgetauscht werden.

Obwohl nach Auffassung der Bf. sofortige Maßnahmen gerade im Verkehrssektor verfassungsrechtlich geboten sind, beantragen sie **hilfsweise sektorübergreifend** sofortige Vorkehrungen, damit das verfassungsrechtlich vorgeprägte Budget mit den dies umsetzenden Zielen freiheitsrechtsschonend erreichbar bleiben. Diese sind in jedem Falle notwendig, um die drohenden aus heutiger Sicht unzumutbaren Freiheitsbeschränkungen noch zu vermeiden.

11.

Bei alledem legt die mit der Beschwerde vorgelegte Studie die nach dem **KSG zulässigen Emissionsmengen** zugrunde. Dies ist **verfassungsrechtlich bereits zu großzügig**: Das Gesetz lässt Emissionsmengen zu, die weit über das verbleibende CO₂-Budget hinausgehen, das der Bundesrepublik Deutschland (noch) zusteht. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) leitet – ausdrücklich unter Beibehaltung seiner Berechnungsmethode – für die vom BVerfG im Klimabeschluss zugrunde gelegte Temperaturschwelle (1,75 °C mit 67 % Wahrscheinlichkeit bei Annahme einer globalen *per capita* Verteilung) ein Restbudget von 3,9 Gt CO₂ ab –

² Diese sind freilich im Einzelnen noch nicht ausgereift oder marktfähig.

dieses wäre bei Umsetzung der Vorgaben des derzeitigen KSG bereits 2033 aufgebraucht. Legt man die aktuellen Berechnungen des SRU zugrunde, sind die intertemporalen Freiheitsgefährdungen noch einmal deutlich gravierender. Dies reflektiert der Feststellungsantrag zu 1.

12.

Die Bf. zu 3) bis 7) machen neben der Verletzung ihrer intertemporalen Freiheitsrechte auch einen Verstoß gegen das Gebot der **intertemporalen Gleichheitssicherung** geltend (**Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 20a GG**), das ihrer Auffassung nach in Fortentwicklung des Klimabeschluss neben der intertemporalen (allgemeinen) Freiheitssicherung anzuerkennen ist.

Die durch das fortgesetzte Unterlassen wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor drohenden Maßnahmen treffen die einzelnen Bf. nämlich ungleich härter als andere Gruppen in Deutschland, die beispielsweise in der Stadt wohnen oder wohlhabend sind. Diese Personengruppen können den drohenden Einschränkungen ausweichen (ÖPNV, elektrisch betriebene Kfz) oder höhere Preise ohne spürbare Beeinträchtigung in Grundrechten zahlen (CO₂-Preis). Demgegenüber droht den Bf. ein Mobilitätsausschluss bzw. Mobilitätsarmut.

Dies verletzt verfassungsrechtliche **Teilhaberechte**, weil der Staat unter den Bedingungen eines schrumpfenden CO₂-Budgets dafür Sorge tragen muss, dass Emissionsmöglichkeiten nicht frühzeitig auf Kosten derjenigen (im wahrsten Sinne des Wortes) „verbrannt“ werden, die sie am dringendsten benötigen. Plakativ gesagt führen etwa durch das Dienstwagenprivileg ermöglichte Emissionen heute bei Menschen wie den Bf. dazu, dass ihnen der Weg zur Arbeit in der Zukunft faktisch oder wirtschaftlich unmöglich wird.

Insbesondere durch den jetzt schon notwendigen und bei weiterem Zuwarten immer drastischeren Anstieg des CO₂-Preises droht zudem eine „Freiheit nach Maßgabe des Geldbeutels“. Dies verstößt gegen den **Grundsatz der Lastengleichheit**, der nach Auffassung der Bf. auch für die Verteilung der Transformationslasten gelten muss – so steht es bezogen auf die Generationengerechtigkeit schon im Klimabeschluss selbst.

Die besonderen **Diskriminierungs- und Benachteiligungsverbote** und Gleichstellungsgebote des Art. 3 Abs. 2 GG (Gleichberechtigung von Männern und Frauen) und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 (Benachteiligungsverbot bei Behinderung) sind durch das Unterlassen ebenfalls betroffen.

Wird mit wirksamen Klimaschutzmaßnahmen weiter (gar bis 2030) zugewartet, ist ein Ausgleich gleichheitswidriger Belastungen nicht mehr realistisch möglich oder allenfalls durch eine umfassende staatliche Zuteilung und Rationierung von (Mobilitäts-)Freiheiten, die am ehesten mit einer Kriegswirtschaft zu vergleichen wäre.

Dies wäre wiederum mit aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen Freiheitseingriffen verbunden.

13.

Der gebotene intertemporale Grundrechtsschutz der Bf. zu 3) bis 7) kann nicht auf andere Weise hergestellt werden als durch sofortige Maßnahmen im Verkehrssektor und/oder (hilfsweise) sektorübergreifende Maßnahmen. Insbesondere ist ein **Vorgehen gegen die Schwächung des KSG nicht ausreichend**, um die Bf. zu schützen. Zwar enthält die KSG-Novelle zahlreiche Schwächungen der Steuerungsarchitektur, die von den Bf. mit einer gesonderten Verfassungsbeschwerde auch angegriffen werden.

Allerdings führt eine Änderung des Rahmengesetzes nicht zu dem, was den Bf. allein hilft: wirksame **Klimaschutzmaßnahmen, die tatsächlich CO₂ einsparen**. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Verabschiedung von Programmen entweder nicht oder nur unzureichend erfolgte und angekündigte Maßnahmen nicht umgesetzt wurden (z.B. Abbau klimaschädlicher Subventionen). Rechtlich besteht auch kein Anspruch auf die Umsetzung solcher Programme, sodass den Bf. durch eine bloße Verbesserung des KSG nicht hinreichend geholfen ist.

Anders als bei anderen Konstellationen greift die hier begehrte Feststellung gesetzgeberischen Unterlassens auch nicht einseitig in die Spielräume des demokratisch legitimierten Gesetzgebers ein, sondern sichert vielmehr künftige demokratische Handlungsspielräume. Beim intertemporalen Freiheitsschutz geht es tatsächlich auch um den **intertemporalen Schutz demokratischer Gestaltungsmöglichkeiten**: Jede Verzögerung von Klimaschutzmaßnahmen führt zu einer weiteren Aufzehrung des Budgets und reduziert die dem künftigen Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Maßnahmen.

14.

Die Pflicht zur tatsächlichen Einführung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen ergibt sich auch aus der aktuellen Rechtsprechung des EGMR. Dieser verlangt für die Einhaltung von Art. 8 EMRK sowohl die Festlegung eines Paris-kompatiblen Schutzniveaus und Reduktionspfades als auch dessen Durchsetzung in der Realität. Die beschwerdeführenden Verbände können den gerügten Verstoß gegen Art. 8 EMRK nach der Rechtsprechung des EGMR in Prozessstandschaft geltend machen.

A. Sachverhalt

Beschwerdegegenstand ist das andauernde gesetzgeberische Unterlassen hinsichtlich struktureller und wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor. Zur rechtlichen Einordnung sowie zur Substantiierung der geltend gemachten Verfassungsverstöße ist der tatsächliche und rechtliche Sachverhalt unerlässlich. Im Folgenden wird daher die wissenschaftliche, rechtliche und politische Ausgangslage dargestellt. Die grundlegenden Wirkzusammenhänge des anthropogenen Klimawandels und seine Auswirkungen hat das Bundesverfassungsgericht in

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 16 ff.

bereits festgestellt (i.F. auch kurz „Klimabeschluss“ bezeichnet).

Die dort dargestellten Wirkmechanismen und Gefahren des Klimawandels haben sich seitdem nicht grundlegend verändert. Allerdings sind der Klimawandel selbst und die von ihm ausgehenden Gefahren (auch „Klimakrise“) seitdem weiter fortgeschritten und der diesbezügliche wissenschaftliche Erkenntnisstand hat sich fortentwickelt (I.). Das Klimaschutzrecht und die Klimaschutzpolitik auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene sind – gemessen daran – in der Ambition weiter unzureichend und werden zudem nur defizitär umgesetzt. Dies gilt insbesondere für den Verkehrssektor, dessen Transformation sowohl auf europäischer als auch insbesondere auf deutscher Ebene weit hinter den gesetzlichen und wissenschaftlich notwendigen Erfordernissen zurückbleibt (II.).

I. Wissenschaftlicher Erkenntnisstand

Im Folgenden wird auf den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis vor allem insofern eingegangen, als seit dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts relevante Neuerungen zu konstatieren sind.

1. Stand und Folgen des Klimawandels

Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Klimabeschluss vom 24.03.2021 auf den wissenschaftlichen Stand des fünften Sachstandsberichtes des IPCC (*Assessment Report V* von 2014, kurz AR5) gestützt, ergänzt durch die Feststellungen aus dem 1,5 °C-Sondergutachten des IPCC aus dem Jahr 2018.³ Die Berichte spiegeln den zu dem Zeitpunkt aktuellen Stand wider.

Mittlerweile hat der IPCC den sechsten Sachstandsbericht (AR6) vollständig veröffentlicht. Im sog. Synthesebericht (*Synthesis Report*) werden die drei AR6-Teilberichte aus den Jahren 2021-2023 zusammengefasst. Die kurze, deutschsprachige Fassung der Hauptaussagen dieses Syntheseberichtes der deutschen IPCC-Koordinierungsstelle wird als

³ Alle Berichte sowie Glossare auf www.ipcc.ch.

IPCC, Hauptaussagen AR6 Deutsche Fassung, 2021-2023, anbei als

Anlage Bf. 2

angefügt.

Detaillierte Angaben finden sich indessen im 186 Seiten starken „Synthesis Report“ der auch die sog. Zusammenfassung für Entscheidungsträger enthält (*Summary for Policymakers*, SPM), zu dem keine offizielle Übersetzung existiert. Der volle Synthesebericht in englischer Sprache einschließlich der aktuellen AR6-SMP wird im Anhang als

IPCC, Synthesis Report inkl. Summary for Policymakers (Synthesebericht) AR6, 2021-2023, anbei als

Anlage Bf. 3

eingereicht und aus diesem im Weiteren ggf. mit eigener Übersetzung zitiert.

Die wissenschaftlichen Zusammenhänge sind aktuell auch vom Europäischen Menschenegerichtshof ausführlich ausgewertet und dargestellt worden, es wird daher bereits an dieser Stelle beigelegt eine deutsche Fassung⁴ des Urteils *Verein Klimaseniorinnen v. Schweiz*, Appl. No. 53600/20, Urteil vom 9.4.2024,

Urteil EGMR, Verein Klimaseniorinnen vs. Schweiz (eigene Übersetzung), vom 9.4.2024, Rn. 64 ff. und v.a. Rn. 103 ff., vom 9.4.2024, anbei als

Anlage Bf. 4

Ausgehend davon und weiteren wissenschaftlichen Quellen sind die folgenden Veränderungen seit dem Entscheidungszeitpunkt des Klimabeschlusses besonders wichtig:

a) Globale und allgemeine Folgen

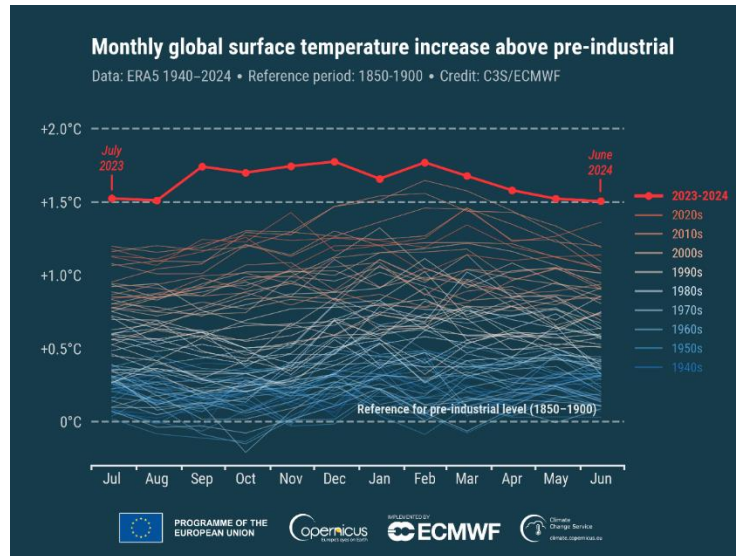
Die globale Oberflächentemperatur lag im Zeitraum von 2011-2020 um rund 1,1 °C höher als zur vorindustriellen Zeit. Die langfristige Erderwärmung war in diesem Zeitraum nur noch 0,4 °C vom 1,5 °C-Ziel entfernt,

IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), A.1.1

⁴ Eigene Übersetzung des Volltextes.

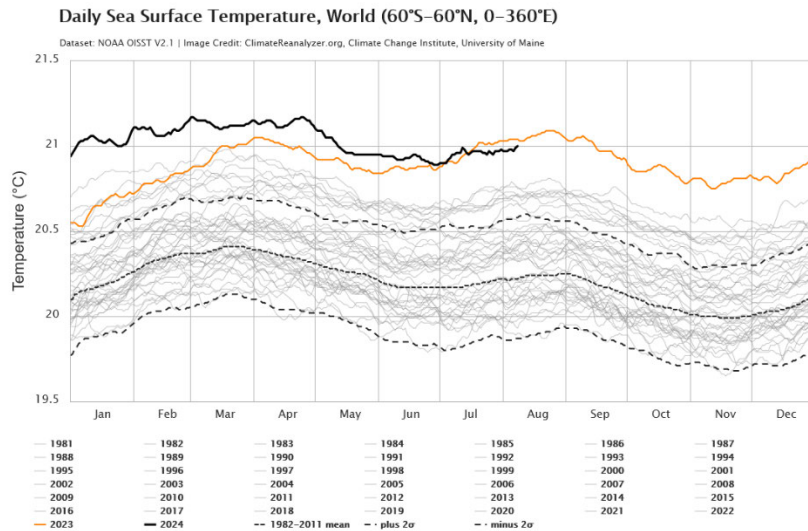
Es ist in der Klimawissenschaft nötig, für die Errechnung der Durchschnittstemperatur aufgrund der dem Erdsystem innewohnenden Variabilität einen verhältnismäßig langen Zeitraum zu vergleichen (wie die o.g. Periode von 2011-2020).

Der Zeitraum Juli 2023 bis Juni 2024 stellte indessen die bisherigen Rekorde dadurch in den Schatten, als dass erstmalig die 1,5 °C-Grenze über 12 Monate überstiegen wurde:



s. Copernicus (Europäischer Klimadienst), June 2024 marks 12th month of global temperature reaching 1.5 °C above pre-industrial, 4. Juli 2024, abzurufen unter <https://climate.copernicus.eu/copernicus-june-2024-marks-12th-month-global-temperature-reaching-15deg-above-pre-industrial> (08.08.2024).

Auch spiegelt sich die hohe Durchschnittstemperatur in der Erwärmung der Weltmeere wider, die bisher den Treibhauseffekt stark abgemildert bzw. gedämpft haben. Diese Dämpfungswirkung, v.a. erreicht durch die Aufnahme der Wärme selbst und zu einem Teil durch die Bindung von CO₂ im Wasser, verringert sich, je wärmer die Meere werden.



Die schwarze Linie stellt den diesjährigen Verlauf dar, die gelbe den des letzten Jahres. Die gestreckt gestrichelte Linien stellen eine zweifache Standardabweichung des Mittels der Jahre 1982-2011 dar. Daraus wird ersichtlich, dass sich die Meerestemperatur seit Sommer des letzten Jahres sprunghaft um seitdem durchgehend mehrere Standardabweichungen erhöht hat. 2021 und 2022 hingegen lagen noch in der dichten Streuungsbreite.

Beide Temperaturentwicklungen sind zwar Momentaufnahmen, stellen aber möglicherweise den Beginn eines beschleunigten, langfristigen und unumkehrbaren Trends dar.

Denn die Bewertung des IPCC in AR6 zum Stand des Klimawandels lautet nunmehr:

*„Das Zeitfenster, in dem eine lebenswerte und nachhaltige Zukunft für alle gesichert werden kann, **schließt sich rapide** (sehr hohes Vertrauen). Die in diesem Jahrzehnt getroffenen Entscheidungen und durchgeführten Maßnahmen werden sich jetzt und für Tausende von Jahren auswirken (hohes Vertrauen).“*

IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), C.1 (eig. Hervorhebung und Übersetzung)

Notwendig seien demnach „tiefgreifende, sofortige und nachhaltige Maßnahmen“, die **schon jetzt mit „disruptiven Veränderungen“** einhergehen müssen. Verzögerte Maßnahmen zur Minderung des Klimawandels und Anpassung daran würden eine Infrastruktur mit hohen Emissionen festschreiben, die Risiken von verlorenen Vermögenswerten und Kostensteigerungen erhöhen, die Machbarkeit verringern sowie Verluste und Schäden vergrößern,

IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), SMP C.2 sowie S. 92.

Mit den zurzeit über die Strukturen des Paris Übereinkommens (ParisÜ) von 2015 angekündigten Maßnahmen (Selbstverpflichtungen, Nationale Klimabeiträge (NDC)) steuert die Welt auf eine langfristige Erderwärmung von 2,8 °C oder sogar – je nach Umsetzung – bis zu 3,2 °C zu,

IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), A.4.3, A.4.4.

Schon jetzt ist die Konzentration von CO₂ in der Atmosphäre höher als zu jedem Zeitpunkt der letzten zwei Millionen Jahren. Gleichzeitig hat sich erwiesen, dass CO₂-Senken an Land und durch die Ozeane weniger effektiv sind als angenommen,

IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), S. 42, 82.

Die EU-Kommission stellt im Februar 2024 hierzu in ihrer Zielsetzung für die EU-Klimaziele nach 2040 fest:

„Im Jahr 2023 hat sich der Klimawandel stärker beschleunigt denn je, was zum ersten Mal zu einer Erderwärmung von 1,48 °C über dem vorindustriellen Niveau und zu Meerestemperaturen und einer Eisschmelze im Antarktischen Ozean, die weit über allen bisher gemessenen Werten liegen, geführt hat. Noch nie war es so offensichtlich, dass nur durch die drastische und rasche Senkung der weltweiten Treibhausgasemissionen (THG) sowie die Vorbereitung auf die künftigen Auswirkungen des Klimawandels ein stabiles Klima geschaffen und ein lebensfähiger Planet für heutige und künftige Generationen erhalten werden kann.“

Mitteilung der Kommission vom 06.02.2024, COM (2024) 63 final – „Europas Klimaziel für 2040 und Weg zur Klimaneutralität bis 2050 für eine nachhaltige, gerechte und wohlhabende Gesellschaft“

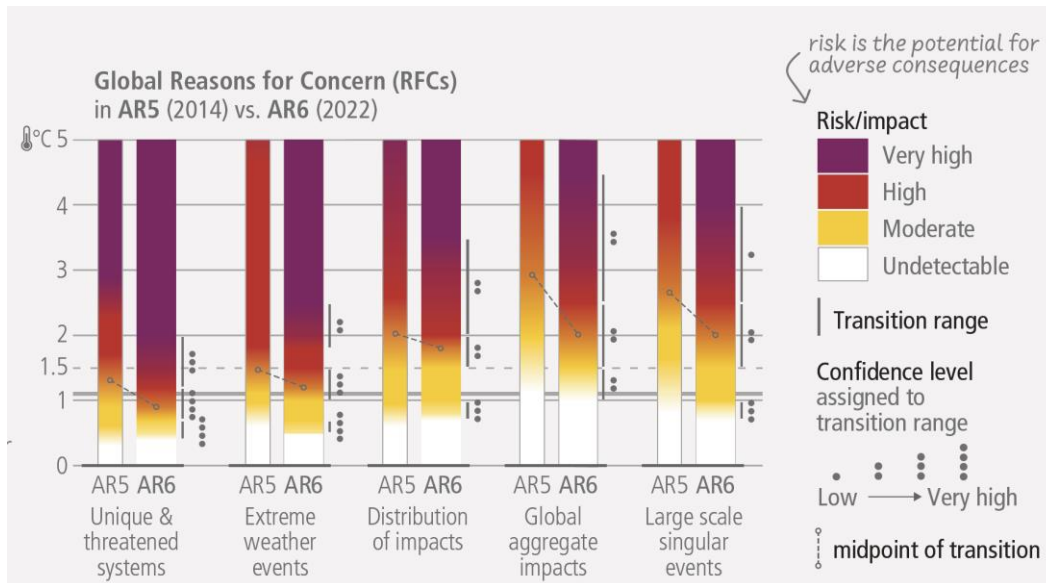
Seit dem Sachstand AR5, der dem Klimabeschluss 2021 zugrunde lag,

IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), A.2.1

hat sich aufgrund der globalen Zielverfehlungen und erhöhten Methodengenauigkeiten gezeigt, dass der Klimawandel folgeschwerer verläuft als bisher vermutet und dass jede weitere Erwärmung die Risiken erhöht („**Risks are increasing with every increment of warming**“). Dabei hat sich auch gezeigt, dass viele der globalen negativen Folgen des Klimawandels bereits bei geringeren Temperaturen eintreten als bisher angenommen. Insbesondere die oben erwähnte „tiefgreifende, sofortige und nachhaltige“ Treibhausgasreduktion verringert die

Wahrscheinlichkeit sog. Kippunkte, d.h. unumkehrbare Prozesse, die das Erdsystem als Ganzes bedrohen,

IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), B. 3, S. 18; S. 71; zu Kippunkten s. auch BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 21, 161, 211.



IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), S. 75

Die in der Abbildung dargestellten Balkenpaare spiegeln jeweils links den Stand von AR5, rechts den Stand von AR6 wider. Die in den Balken dargestellten Kreise zeigen den Übergang von einem moderaten zu einem hohen Risiko des Eintrittes. Anhand der dazwischen dargestellten gestrichelten Linie ist ersichtlich, dass für alle obigen fünf schweren Klimawandelfolgenkategorien („Global Reasons for Concern“⁵) sich die Risikoschwelle „moderat-hoch“ seit AR5 signifikant abgesenkt hat. Das Balkenpaar ganz rechts umfasst das Risiko von irreversiblen Kippunkten, wie dem Abschmelzen des Antarktiseises oder dem Erliegen der Atlantischen Umwälzströmung (AMOC).

⁵ Wissenschaftliche Kategorisierung von Risiken in fünf großen Kategorien. Beispiele jeweils: RFC1: Korallenriffe, die Arktis, Berggletscher; RFC2: Risiken durch extreme Wetterereignisse wie Hitzewellen, Starkregen, Dürre, Waldbrände sowie Überschwemmungen; RFC3: Risiken/Auswirkungen, die bestimmte Gruppen aufgrund der ungleichen Verteilung der physischen Gefahren des Klimawandels, der Exposition oder der Anfälligkeit unverhältnismäßig stark betreffen; RFC4: Auswirkungen auf sozioökologische Systeme, die global zu einer einzigen Metrik zusammengefasst werden können, wie z. B. monetäre Schäden, betroffene Menschenleben, Artenverlust; RFC5: große, abrupte und irreversible Veränderungen in Systemen, die durch die globale Erwärmung verursacht werden, wie z. B. die Instabilität von Eisschilden oder die Verlangsamung der thermohalinen Zirkulation; s. hierzu Fn. 121 auf S. 71 d. Anlage Bf. 5.

Erreicht die globale Erderwärmung – wie selbst bei Umsetzung aller derzeit angekündigten Maßnahmen prognostiziert – 2,8 bis 3,2 °C, ist das Überschreiten von Kippunkten möglich, die kaskadenartige, unkontrollierbare Folgen nach sich ziehen könnten, bei denen nicht ausgeschlossen werden kann, dass das gesamte Erdsystem zum Erliegen kommt,

**BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 115;
IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), S. 77.**

Das Ziel des Pariser Übereinkommens, die Erwärmung auf deutlich unter 2 °C und vorzugsweise 1,5 °C zu begrenzen, ist daher bereits keine sichere Schwelle, da bereits bei 1,5 °C die Gefahr besteht, dass mehrere Kippunkte überschritten werden.

Laut dem Global Tipping Points Report von 2023 könnten 4 von 25 erfassten Kippunkten schon bei einer globalen Erwärmung von 1,5 °C erreicht sein, sodass ein Großteil der weltweiten Korallenriffe verschwinden würde. Bei 2 °C könnten mehrere weitere Systeme kippen, darunter der Amazonas-Regenwald und subglaziale Becken in der Ostantarktis, und es droht der irreversible Zusammenbruch des grönländischen und westantarktischen Eisschildes,

T. M. Lenton, et.al. (eds), 2023, The Global Tipping Points Report 2023.⁶

Das Überschreiten dieser Kippunkte kann weitere Rückkopplungen erzeugen, die die Wahrscheinlichkeit des Überschreitens anderer Kippunkte erhöhen.

Die Erhöhung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre wird schon bei 1,5 °C globaler Erwärmung zu so negativen Zuständen in Bezug auf Wetter, Hitze, Meeresspiegel und soziale Krisen führen, wie sie bisher unbekannt sind. Diese Erkenntnis ist seit dem Klimabeschluss noch deutlicher geworden.

Das BVerfG hatte dort bereits den 1,5 °C-Sonderbericht des IPCC von 2018 verwendet, aus dem sich die 1,5 °C-Schwelle als das maßgebliche Ziel entnehmen lässt, um die Folgen des Klimawandels risikoarm zu halten, denn nach der Unterzeichnung des Pariser Übereinkommens hat sich durch die weitere wissenschaftliche Arbeit herausgestellt, dass die Folgen bei einer 1,5 °C-Überschreitung deutlich schwerwiegender sind als noch 2015 angenommen.

Gleichzeitig gibt es harte Grenzen der Klimawandelfolgen-Anpassbarkeit: Viele Anpassungsoptionen haben eine mittlere bis hohe Durchführbarkeit bei einer

⁶ Der Bericht umfasst mehr als 500 Seiten, von einer Beifügung wird abgesehen. Die obige Aussage und der gesamte Bericht finden sich hier: <https://www.pik-potsdam.de/de/aktuelles/nachrichten/500-seiten-200-forschende-global-tipping-points-report-liefert-umfassende-bewertung-von-kippunkten-deren-risiken-und-gesellschaftlichen-chancen> (zuletzt abgerufen am 09.09.2024).

Erderwärmung bis 1,5 °C, wobei bereits einige dieser „harten“ Anpassungsgrenzen überschritten wurden. Mit Übersteigerung von 1,5 °C werden immer mehr harte Limits der Anpassbarkeit erreicht,

IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), S. 78, 92.

Vor dem Hintergrund dieser wissenschaftlichen Erkenntnisse haben die Unterzeichnerstaaten des Paris Übereinkommens auf der 26. Vertragsstaatenkonferenz mit dem Glasgow-Pakt Ende 2021 das Erderwärmungsziel aktualisiert (zeitlich nach dem Klimabeschluss). Es wurde ein nochmals höheres Gewicht auf die 1,5 °C-Schwelle gelegt als im Pariser Übereinkommen. Es solle demnach alles dafür getan werden, die 1,5 °C-Grenze nicht zu überschreiten und die Treibhausgasneutralität bis zur Mitte des Jahrhunderts zu erreichen. Die Konferenz der Pariser Vertragsstaaten

"erkennt an, dass die Auswirkungen des Klimawandels bei einem Temperaturanstieg von 1,5 °C wesentlich geringer sein werden als bei 2 °C, und beschließt, die Bemühungen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C fortzusetzen. (...) Die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C erfordert eine rasche, tiefgreifende und nachhaltige Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen, einschließlich einer Reduktion der globalen Kohlendioxidemissionen um 45 % bis 2030 im Vergleich zum Stand von 2010 und bis zur Mitte des Jahrhunderts auf netto null, sowie eine tiefgreifende Reduktion anderer Treibhausgase"

Glasgow Climate Pact, Decision 1/CMA.3, IV Mitigation Ziff. 21-22⁷.

Auch der EGMR betont, dass es globaler Konsens sei, dass „viele vorzeitige Todesfälle sowie Gesundheitseinschränkungen verhindert werden können, wenn das 1,5 °C-Limit eingehalten wird“,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 68

und hat darauf hingewiesen, dass die Maßgeblichkeit der Schwelle von 1,5 °C letztlich im Verfahren von allen Parteien, intervenierenden Staaten und Streithelfern nicht bestritten wurde,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 432.

In Rn. 436 dieses Urteils fasst der Gerichtshof zusammen:

„dass es hinreichend verlässliche Anhaltspunkte dafür gibt, dass der anthropogene Klimawandel existiert, dass er eine ernste

⁷ Abrufbar unter https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf (08.08.2024).

gegenwärtige und künftige Bedrohung für die Ausübung der durch die Konvention garantierten Menschenrechte darstellt, dass die Staaten sich dessen bewusst sind und in der Lage sind, Maßnahmen zu ergreifen, um ihm wirksam zu begegnen, dass die einschlägigen Risiken voraussichtlich geringer sind, wenn der Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau, wenn dringende Maßnahmen ergriffen werden, und dass die derzeitigen weltweiten Bemühungen zur Eindämmung des Klimawandels nicht ausreichen, um das letztgenannte Ziel zu erreichen.“

Zusammengefasst lässt sich sagen:

Die Folgen des Klimawandels sind selbst bei geringeren Temperaturanstiegen schwerer als bisher angenommen, bei deutlich geminderter Anpassbarkeit ab 1,5 °C. Globale existenzielle Folgen können schon bei 2,0 °C nicht mehr vernünftigerweise ausgeschlossen werden. Die Staaten haben seit dem Klimabeschluss hinsichtlich der Treibhausgasreduktion hingegen global keine ausreichende Trendwende erreicht. Das Maßnahmenfenster für das ursprüngliche Pariser Ziel schließt sich noch diese Dekade, bzw. für das 1,5 °C-Ziel in den nächsten Jahren. Dies ist eine deutliche Veränderung gegenüber dem Sachstand zum Zeitpunkt des Klimabeschlusses.

Die wissenschaftliche Methodik hat sich seit AR5 deutlich verbessert. Klimawandelfolgen können besser attribuiert werden und Projektionen für relevante Emissionsszenarien werden genauer. Auch das verbleibende CO₂-Budget kann mittlerweile präziser bestimmt werden als noch zum Zeitpunkt des Klimabeschlusses. Es steht fest, dass im Mittel pro 1.000 Gt CO₂ die globale Durchschnittstemperatur um 0,45 °C ansteigt, sodass

„Diese Beziehung impliziert, dass es ein begrenztes Kohlenstoffbudget gibt, das nicht überschritten werden darf, um die Erwärmung auf ein bestimmtes Niveau zu begrenzen.“

IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), S. 82.

Eine ähnliche Bilanz zu den Veränderungen durch AR6 hat der EGMR gezogen,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 110 ff.

Diese wissenschaftlichen Entwicklungen haben Auswirkungen auf die zulässigen Annahmen zu einem Deutschland noch zustehenden CO₂-Budget (im Einzelnen hierzu s. unter 2.).

b) Drastischere Erwärmung in Deutschland und Europa

Europa und Deutschland erwärmen sich aufgrund regionaler Besonderheiten schneller als der weltweite Durchschnitt.

Öffentlich zugängliche Daten hierzu können entnommen werden

European Environment Agency (EEA), Global and European temperatures, Stand 26.06.2024, anbei als

Anlage Bf. 5 (englische Originalfassung).

Die jährliche Durchschnittstemperatur über dem **europäischen Festland** lag nach den Daten der EEA (Anlage Bf. 5) danach im Zeitraum 2013-2023 bei 2,12 bis 2,19 °C über den vorindustriellen Werten. Projektionen deuten darauf hin, dass die Temperaturen in den europäischen Landgebieten in diesem Jahrhundert weiterhin stärker ansteigen werden als im globalen Durchschnitt. Die Landtemperaturen in Europa werden nach dem SSP1-2.6-Emissions-Szenario des IPCC, das ambitionierte Klimaschutzanstrengungen annimmt, voraussichtlich um 1,2 bis 3,4 °C und nach dem SSP5-8.5-Szenario, das schwache Klimaschutzanstrengungen voraussetzt, um 4,1 bis 8,5 °C weiter ansteigen (bis 2071-2100, verglichen mit 1981-2010).⁸

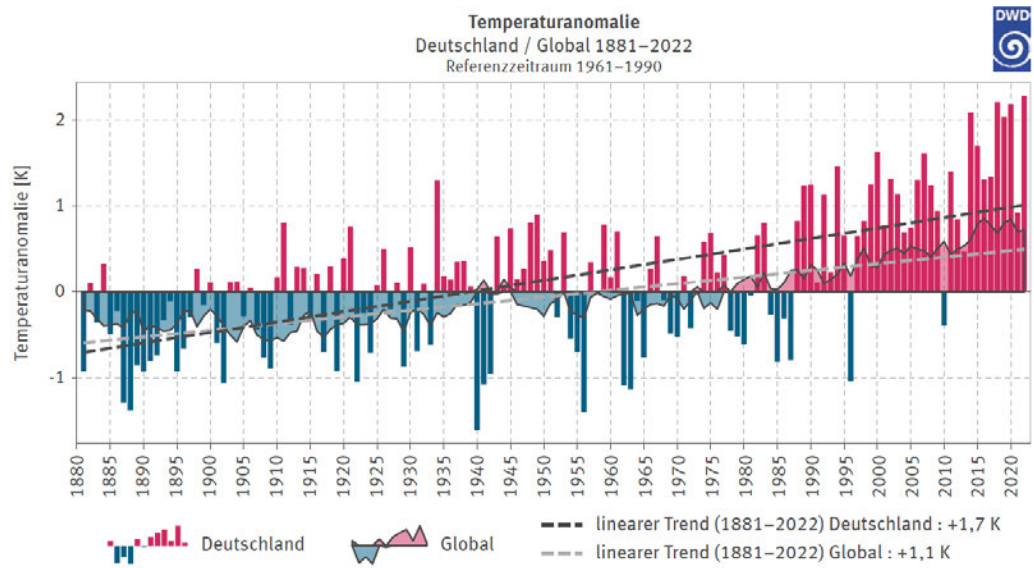
Das Jahresmittel der Lufttemperatur in **Deutschland** ist von 1881 bis 2023 um 1,8 °C angestiegen. Dieser Wert liegt um 0,7 °C höher als der globale Temperaturanstieg während des gleichen Zeitraums. Bei einer globalen Erwärmung von rund 1,1 °C waren die Jahre 2013–2022 in Deutschland schon 2,1 °C wärmer als die ersten Jahrzehnte 1881–1910 der Aufzeichnungen,

Deutscher Wetterdienst, Klimastatusbericht für Deutschland 2023, anbei als

Anlage Bf. 6.

Zur Illustration dient diese Abbildung:

⁸ SSP steht nach der IPCC-Klassifizierung für engl. Shared Socio-economic Pathway (zu dt. „gemeinsamer sozioökonomischer Pfad“). Dem Szenario liegen sozioökonomische Trends zugrunde, wobei der IPCC neutral ist in Bezug auf Annahmen aus der Wissenschaft, die nicht alle möglichen Zukunftsszenarien abdecken. In der Notation von SSPx.y steht „X“ für den jeweiligen sozioökonomischen Pfad, „Y“ steht für das ungefähre Niveau des Strahlungsantriebs (in Watt pro Quadratmeter), das sich aus dem Szenario im Jahr 2100 ergibt; siehe näher Anlage Bf. 4, S. 63, Cross-Section Box.2.



Seit dem letzten veröffentlichten Monitoringbericht zur deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) im Jahr 2019 zeigen die gemessenen Daten bis zum Bericht von 2023 einen deutlicheren Einfluss des Klimawandels auf die Folgen. Die Auswirkungen in diesen vier Jahren haben sich verstärkt. Zahlreiche extreme und verheerende Starkregenereignisse, Überschwemmungen, Hitze- und Dürreperioden sind jeweils für sich genommen als klimawandelbedingt identifizierbar,

s. UBA, **Monitoringbericht Anpassungsstrategie (DAS), 2023, S. 13,**
anbei als

Anlage Bf. 7

Im Einzelnen, v.a. soweit sich die Datenlage seit dem Klimabeschluss verändert hat:

aa) Temperaturextreme und Folgen für die Gesundheit

Klimawandelbedingt steigende Temperaturen und Hitzewellen haben schon in der Vergangenheit zu einer erhöhten Sterblichkeit und Gesundheitseinbußen geführt. Kurz- wie langfristig nimmt die Zahl der vorzeitigen Todesfälle sowie Krankheiten vor allem bei älteren Menschen und Kleinkindern deutlich zu. Die Gesamtzahl der Personentage, an denen Menschen Hitzewellen ausgesetzt sind, hat sich im letzten Jahrzehnt im Vergleich zum vorherigen Jahrzehnt um 97 % erhöht.⁹ Die

⁹ Van Daalen, Kim R et al, The 2024 Europe Report of the Lancet Countdown on health and climate change: unprecedented warming demands unprecedented action, The Lancet Public Health, Volume 9, Issue 7, e498.

hitzebedingte Sterblichkeit der über 65-Jährigen ist weltweit zwischen 2000-2004 und 2017-2021 um etwa 68 % gestiegen.

Von allen Klimarisiken ist Hitze die mit Abstand häufigste Todesursache in Europa. Klimawandelbedingte Hitzefolgen sind u.a. Hyperthermie, Erschöpfung, Hitzeschläge, und Verschlimmerung bestehender Erkrankungen wie u.a. Herz-Kreislauf-, Atemwegs- und Nierenerkrankungen sowie psychische Erkrankungen und Stress,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 65 mit Verweis auf IPCC AR6.

Ältere Erwachsene, Frauen und Personen mit chronischen Krankheiten sind dem höchsten Risiko für temperaturbedingte Morbidität und Mortalität ausgesetzt. Insgesamt waren Frauen über 75 Jahren einem höheren Risiko für vorzeitigen Tod, schwerer Beeinträchtigung des Lebens sowie des Familien- und Privatlebens infolge der durch den Klimawandel verursachten übermäßigen Hitze ausgesetzt als die allgemeine Bevölkerung,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 66 ff. mit Verweis auf IPCC AR6.

Es besteht wissenschaftlicher Konsens darüber, dass viele vorzeitige Todesfälle und gesundheitliche Beeinträchtigungen durch Einhaltung der 1,5 °C-Grenze verhindert werden können,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 67 ff. mit Verweis auf IPCC AR6.

In Deutschland wurde 2022 erstmals weltweit eine Temperatur von 40 °C über dem 53. Breitengrad gemessen. 2023 war in Europa das zweitwärmste Jahr seit Beginn der Aufzeichnungen (wärmstes Jahr: 2020) mit Temperaturen über 45 °C; in Deutschland hingegen war es das wärmste je gemessene (seit 1881),

UBA, Monitoringbericht Anpassung (Anlage Bf. 7), S. 13.

Im Jahr 2023 gab es in Europa eine Rekordzahl an Tagen mit „extremem Hitzestress“, d.h. einer gefühlten Lufttemperatur über 46 °C. Die Zahl der Tage mit mindestens „starkem Hitzestress“ (gefühlte 38 bis 46 °C) nimmt in ganz Europa zu. Die hitzebedingte Sterblichkeit ist in den letzten 20 Jahren um etwa 30 % gestiegen. Die Zahl der hitzebedingten Todesfälle ist in 94 % der überwachten europäischen Regionen gestiegen. Aufgrund dieser Daten stellt auch der EGMR fest, dass Hitzewellen seit dem Jahr 2000 zehntausende vorzeitige Todesfälle in Europa verursacht habe,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 510.

Der Trend zeigt sich auch in Deutschland. Gegenüber dem langjährigen Mittel traten etwa 2023 180 % mehr „Heiße Tage“ (Tagesmaximaltemperatur von 30 °C oder mehr bei insgesamt 20 Tagen; 56 Tage über 25 °C) auf,

DWD Klimastatusbericht (Anlage Bf. 6), S. 4.

Nach den aktuellen Erkenntnissen des Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)

SRU, Sondergutachten Umwelt und Gesundheit konsequent zusammendenken, 2023, Rn. 216, anbei als

Anlage Bf. 8

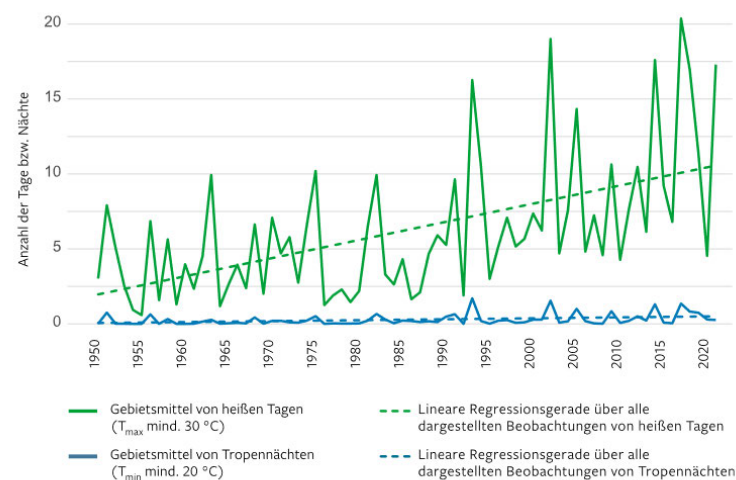
ist festzustellen:

„Zahlreiche Untersuchungen gehen davon aus, dass durch den Klimawandel auch in Deutschland vermehrt mit extremen Hitzeereignissen mit teilweise drastischen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit zu rechnen ist (...). Eine steigende Exposition gegenüber Hitze drückt sich etwa durch die Zunahme heißer Tage oder Tropennächte aus.“

Schon jetzt sind daher alle Bf. durch den menschengemachten Klimawandel einer erhöhten Exposition ausgesetzt, die heißen Tage und Nächte steigen deutlich:

◦ **Abbildung 3-12**

Anzahl heißer Tage und Tropennächte im Gebietsmittel in Deutschland zwischen 1951 und 2022



SRU, eigene Darstellung; Datenquelle: DWD o. J.-b

SRU, Sondergutachten Umwelt und Gesundheit (Anlage Bf. 8), S. 81

Allein in Deutschland hat die Anzahl heißer Tage mit >25 °C, wie in der Grafik ersichtlich, erheblich zugenommen. Allein für die Jahre 2018, 2019 und 2020 schätzt das Umweltbundesamt, dass 19.300 Menschen zusätzlich in Folge von Hitze in Deutschland starben.¹⁰ 2018 hatte Deutschland nach Indien und China die dritthöchste Anzahl an Hitzetoten zu verzeichnen.¹¹ Dabei sind die Gruppen mit dem höchsten temperaturbedingtem Krankheits- und Todesrisiko u.a. Seniorinnen, Kinder, Frauen, Menschen mit chronischen Krankheiten sowie mit Bedarf spezieller Medikamente,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 510 f.

Im Sommer 2022 starben allein in Deutschland schätzungsweise 4.500 Menschen an Hitze,

SRU, Sondergutachten Umwelt und Gesundheit (Anlage Bf. 8), S. 16.

Insbesondere die Bf. zu 4) und 5) gehören zu dieser besonders vulnerablen Gruppe. Ihre konkreten bestehenden Beeinträchtigungen und prognostizierten Einbußen in Zukunft werden unter B. dargestellt.

bb) Weitere Folgen

Die Erkenntnisse über die beobachteten Veränderungen bei Extremen wie Starkniederschlägen, Hitzewellen, Dürren und tropischen Stürmen, sowie insbesondere für deren Zuordnung zum menschlichen Einfluss, haben sich seit dem Kenntnisstand von AR5 von 2014 (der dem Klimabeschluss zugrunde lag) deutlich verdichtet,

IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), S. 5 - A.2.1.

Insbesondere die Attributionsforschung ist in den letzten Jahren deutlich präziser geworden. Erstmals in AR6 hat der IPCC diesen Forschungszweig auch ausführlich aufgenommen. Beispielhaft seien als zwei wichtige Forschungsergebnisse genannt:

- Die Extremniederschläge, die zur sog. Ahrtal-Flut von 2021 geführt haben, wurden durch den Klimawandel um den Faktor 1,2 bis 9-fach wahrscheinlicher,

¹⁰ Die konkrete Berechnungsmethode findet sich hier: <https://www.umweltbundesamt.de/monitoring-zur-das/handlungsfelder/gesundheit/ge-i-2/indikator>.

¹¹ Watts et al., 2021, S. 136; Jesko Hirschfeld et al., 2021a: Systematische Kategorisierung möglicher Kostendimensionen von Klimaschäden, S. 35.

vgl. UBA, Monitoringbericht Anpassung (Anlage Bf. 7), S. 13.

- Die Hitzewelle im Sommer 2022 und die damit einhergehende sehr starke meteorologische bzw. landwirtschaftliche Dürre in Deutschland in dem Jahr wurde durch den Klimawandel 5 bis 6-fach bzw. 3 bis 4-fach wahrscheinlicher. Diese Dürre ist nunmehr alle 20 Jahre zu erwarten, während es sich ohne den Klimawandel um eine 60-80-jährliche Dürre gehandelt hätte.¹² Eine Hitzewelle dieses Ausmaßes auf der Nordhalbkugel der Erde wäre ohne den menschengemachten Klimawandel praktisch unmöglich gewesen.

Auch die ökonomische Einschätzung dieser Folgen ist präziser geworden. Eine großangelegte Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) ergab, dass durch Extremwetter in Deutschland zwischen 2018 und 2021 materielle Schäden in der Höhe von mindestens 80 Milliarden Euro entstanden sind; seit 2000 im Schnitt 6,6 Milliarden Euro pro Jahr. Allein die Hitzewellen 2018 bis 2019 verursachten einen monetären Schaden von 34,9 Milliarden Euro und 7.500 Todesfälle,

Prognos, Extremwetterschäden in Deutschland seit 2018 - Zusammenfassung, März 2022, anbei als

Anlage Bf. 9

Ebenfalls im Rahmen dieser Studie (Vollversion) ergab sich, dass die volkswirtschaftlichen Folgekosten des Klimawandels auch bei konservativen Annahmen kumulierte Kosten für den Zeitraum von 2022 bis 2050 von mindestens 280 Milliarden Euro bis 900 Milliarden Euro betragen. Das wären das 1,5- bis 5-fache der durchschnittlichen jährlichen Kosten von Extremereignissen der letzten zwei Jahrzehnte.

Wissenschaftlichen Prognosen zufolge wird es in Folge der Klimakrise in den nächsten 26 Jahren zu einem Einkommensrückgang von global ca. 19 % kommen. Allein diese Schäden übersteigen die Kosten für die Senkung von Emissionen zur Begrenzung der globalen Erwärmung auf 2 °C in diesem kurzfristigen Zeitraum bereits um das Sechsfache,

Kotz et.al., The economic commitment of climate change, Nature 628, 551–557, 2024, anbei als

¹² Vgl. Zusammenfassung der Studie unter <https://www.imperial.ac.uk/news/240391/droughts-northern-hemisphere-made-20-times/> (abgerufen 08.07.2024). Diese werden nicht als Anlage beigefügt, da sie nur der Illustration dienen. Die Bf. sind jederzeit bereit, hierzu weitere Substantiierungen zu leisten bzw. die Anlagen zu erweitern.

Anlage Bf. 10

Von den Folgen des Klimawandels – einschließlich der Wohlstandsfolgen – sind Gruppen mit niedrigem sozioökonomischem Status besonders betroffen. Sie haben zwar weniger zum Klimawandel beigetragen, werden aber den Folgen stärker ausgesetzt sein; etwa durch Feinstaub- und Hitzebelastung wegen schlechterer Wohnraumqualität und -lage. Zugleich haben sie weniger Zugang zu Grün- und Bewegungsflächen. Schäden durch Extremwetterereignisse nehmen im Vergleich einen höheren Anteil an ihrem Vermögen ein, so die Erkenntnisse des IPCC,

IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), A.2.6 und A.2.7. C.5.3 sowie ab S. 48 ff.

2. (Fehlendes) CO₂-Restbudget

Die für die Erreichung bestimmter Temperaturziele notwendigen Emissionsreduktionen können über den sogenannten Budgetansatz anhand von CO₂-Restbudgets quantifiziert werden. Das BVerfG hat den Budgetansatz im Klimabeschluss ungeachtet der verbleibenden Unsicherheiten bei der exakten Quantifizierung als geeigneten Ansatz zur Bestimmung notwendiger Emissionsreduktionen anerkannt,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 216 ff.

Für Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht konkret die vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) vorgenommene Budgetbestimmung – als Ableitung aus dem globalen Restbudget laut IPCC – für die verfassungsrechtliche Prüfung herangezogen, denen der Gesetzgeber Rechnung tragen muss.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 215, 220 ff., 229.

Das auf dieser Grundlage bestimmte globale und nationale CO₂-Budget hat sich seit der Entscheidung des BVerfG im März 2021 erheblich verkleinert. Dies beruht zum einen auf der weiter fortschreitenden Emissionsentwicklung und zum anderen auf aktualisierten wissenschaftlichen Erkenntnissen, wonach die Größe der Restbudgets bislang strukturell überschätzt wurde. Die vom BVerfG noch betonte Unsicherheit, das Restbudget könnte sowohl größer als auch kleiner sein,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 247,

hat sich mithin dahingehend konkretisiert, dass das Budget tatsächlich kleiner ist als bislang angenommen; im Hinblick auf das 1,5 °C-Ziel ist es für Deutschland sogar schon vollständig aufgebraucht.

Die Gründe für die Verkleinerung des globalen CO₂-Restbudgets stellt der SRU in einer aktuellen Stellungnahme dar,

SRU, Wo stehen wir beim CO₂-Budget? Eine Aktualisierung, März 2024,

anbei als Anlage Bf. 11

Die zentralen Aussagen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Der 6. Sachstandbericht des IPCC ging für eine Temperaturgrenze von 1,75 °C mit einer Wahrscheinlichkeit der Einhaltung von 67 % noch von einem globalen Restbudget von 775 Gt¹³ CO₂ ab 2020 aus. Dieses globale Restbudget hat sich zum einen aufgrund der seitdem ausgestoßenen Emissionen um 120 Gt CO₂ auf 655 Gt CO₂ ab 2023 verringert. Hinzu kommt eine deutliche Verringerung des Restbudgets aufgrund von methodischen Aktualisierungen. Diese führen dazu, dass das globale Restbudget um weitere 86 Gt CO₂ kleiner ist.

Die Reduzierung des globalen Budgets um insgesamt 206 Gt CO₂ ist also zu knapp 60 % auf Mehremissionen und zu gut 40 % auf methodische Aktualisierungen, also eine Fortentwicklung des Stands der Wissenschaft, zurückzuführen. Insgesamt verbleibt unter Berücksichtigung beider Faktoren ein globales Restbudget von 569 Gt CO₂.

Für Deutschland leitet der SRU – ausdrücklich unter Beibehaltung seiner Berechnungsmethode – für die vom BVerfG im Klimabeschluss zugrunde gelegte Temperaturschwelle (1,75 °C mit 67 % Wahrscheinlichkeit bei Annahme einer globalen *per capita* Verteilung) ein Restbudget von 3,9 Gt CO₂ ab. Die Budgets für 1,5 °C sind dagegen bereits aufgebraucht – und zwar selbst dann, wenn man nur eine 50 %-ige Wahrscheinlichkeit der Einhaltung dieser Schwelle zugrunde legt.

Diese Ergebnisse fasst der SRU in der folgenden Tabelle zusammen:

¹³ Gt = Gigatonne = 1 Milliarde (Mrd.) Tonnen.

Vorschlag des SRU: Maximale CO₂-Budgets ab Anfang 2024

Maximales CO ₂ -Budget in Gt CO ₂		Welt					
		1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %			
IPCC AR6 ¹	ab 2020	775	500	400			
IPCC AR6 ¹ (abzüglich Emissionen 2020–2022)	ab 2023	655	380	280			
FORSTER et al. ²	ab 2023	569	231	168			
Maximales CO ₂ -Budget in Gt CO ₂ ab 2024		Deutschland			EU		
		1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %	1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %
basierend auf IPCC AR6 ¹		4,8	1,7	0,6	34,8	18,4	12,4
basierend auf FORSTER et al. ²		3,9	0,1	-0,6	22,5	2,4	-1,4
Jahr, in dem das CO ₂ -Budget bei linearer Emissionsreduktion aufgebraucht ist (bzw. wurde)							
basierend auf IPCC AR6 ¹		2040	2029	2026	2052	2038	2034
basierend auf FORSTER et al. ²		2037	2024	2022	2042	2025	2023

SRU, Wo stehen wir beim CO₂-Budget (Anlage Bf. 11), S. 3.

Die Aktualisierungen bei der Budgetberechnung sind methodisch kompatibel mit der Berechnungsmethode des IPCC. Sie sind kein „aliud“, sondern eine Fortführung der IPCC-Methodik. So geht ein erheblicher Teil der Budgetverkleinerung auf die Anwendung einer aktuellen Version des vom IPCC selbst verwendeten MAGICC-Modells zurück. Diese lang bei der Erstellung der Budgetberechnung durch die Arbeitsgruppe I („Die physikalischen Grundlagen“) im Jahr 2021 noch nicht vor, wurde von der Arbeitsgruppe III („Minderung des Klimawandels“) im Jahr 2022 aber bereits herangezogen. Ein weiterer Anteil der Verkleinerung des Budgets beruht darauf, dass die aktuellen Szenarien der Arbeitsgruppe III des IPCC verwendet werden, die bei der Erstellung der Budgetberechnung im Jahr 2021 ebenfalls noch nicht vorlagen,

näher SRU, Wo stehen wir beim CO₂-Budget (Anlage Bf. 11), S. 8 f.

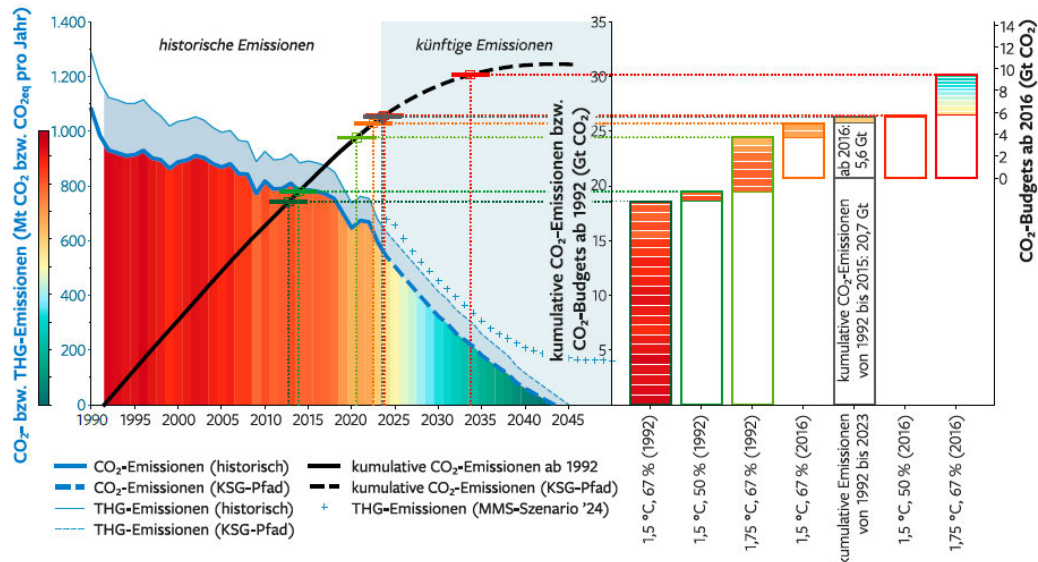
Das Budget, das Deutschland für eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,75 °C mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % noch zur Verfügung steht, wäre nach den Berechnungen des SRU bei linearer Reduktion im Jahr 2037 aufgebraucht. Nach dem weniger ambitionierten Reduktionspfad des KSG, der sich näherungsweise aus den lückenhaften Vorgaben des KSG ableiten lässt,

näher SRU, Wo stehen wir beim CO₂-Budget (Anlage Bf. 11), S. 10,

wäre dies sogar bereits im Jahr 2033 der Fall,

SRU, Wo stehen wir beim CO₂-Budget (Anlage Bf. 11), S. 4.

Dies veranschaulicht der SRU a.a.O. in der folgenden Grafik:



Die rechte rote senkrecht Linie markiert den Punkt, an dem der KSG-Reduktionspfad das Restbudget erreicht. Die weiteren senkrechten Linien zeigen, dass andere Budgets bereits aufgebraucht oder jedenfalls nicht mehr realistisch erreichbar sind.

Der SRU nennt Möglichkeiten, das Budget für Deutschland „größer zu rechnen“, weist diese aber aus wissenschaftlicher Perspektive und normativ deutlich zurück:

Negativemissionen durch technische Verfahren (vgl. § 3b KSG n.F.) seien weiterhin spekulativ. Real seien sie nur ansatzweise verfügbar, darüber hinaus energieintensiv und teuer: „Kosten und Risiken werden auf künftige Generationen verschoben“. Emissionsminderungen im Ausland sind theoretisch denkbar, es fehlt aber an Vereinbarungen oder finanziellen Vorkehrungen, sodass dieser Weg ebenfalls rein spekulativ sei. Die alternative Berechnungsmethode des „grandfatherings“ (statt per capita) schreibe die hohen Emissionen der Industriestaaten fort und sei daher ungeeignet, um den angemessenen Anteil der Vertragsstaaten im Sinne der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten“ (Art. 2 Abs. 2 Pariser Übereinkommen) zu bestimmen,

SRU, Wo stehen wir beim CO₂-Budget (Anlage Bf. 11), S. 5.

Im Klimabeschluss legte das BVerfG seiner Entscheidung ein nationales Restbudget von gut 6 Gt CO₂ zugrunde,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 232.

Davon sind nach der dargestellten aktualisierten Berechnung des SRU nur noch knapp 4 Gt CO₂ übrig.

Damit ist das verfassungsrechtlich anzusetzende Restbudget Deutschlands um ein Drittel kleiner als noch vor drei Jahren angenommen, und wäre (s.o.) zudem auf Grundlage der geltenden Rechtslage (KSG alte und neue Fassung) bereits 2033 aufgebraucht.

II. Stand des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik

Trotz dieser wissenschaftlichen Tatsachen und Erkenntnisse bleibt die Klimaschutzpolitik international, auf Ebene der EU sowie auf nationaler Ebene weiter hinter ihren eigenen Ansprüchen zurück. Die völkerrechtlich vorgegebenen Ziele des Pariser Übereinkommens werden – ohne erhebliche Intervention – global nicht annähernd eingehalten werden (dazu 1.).

Die Klimaschutzziele auf europäischer und nationaler Ebene sind als Beitrag zur Zielerreichung des Pariser Übereinkommens (ParisÜ),

dazu ausführlich darstellend: BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 7 ff.

unzureichend und werden zudem absehbar verfehlt, wenn nicht unverzüglich gegengesteuert wird (dazu 2. zur EU und 3. zu Deutschland).

1. International

Auf internationaler Ebene sind die Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele des Übereinkommens von Paris (ParisÜ) eklatant unzureichend, die Welt steuert auf eine globale Erhitzung von etwa 3 °C zu (siehe a)). Zugleich hat der EGMR im April 2024 entschieden, dass wirksamer Klimaschutz in Übereinstimmung mit den Zielen des Pariser Übereinkommens auch aus menschenrechtlicher Sicht zwingend geboten ist (siehe b)).

a) Stand der Umsetzung des Pariser Übereinkommens

Mit den zurzeit umgesetzten Maßnahmen steuert die Welt auf eine langfristige Erderwärmung von 3,2 °C zu. Selbst wenn global alle durch die Staaten angekündigten (auch gesetzlich für die Zukunft bestimmte) Maßnahmen umgesetzt werden, kann die Erderwärmung 2,8 °C erreichen (s. bereits oben, I.1.a)),

IPCC, Synthesis Report AR6 (Anlage Bf. 3), A.4.3, A.4.4.

Im Rahmen der letzten Klimakonferenz in Dubai (COP 28) fand die erste weltweite Bestandsaufnahme nach dem ParisÜ statt. Die Ergebnisse fasst ein Beschluss der

Vertragsstaaten (Decision Outcome of the first global stocktake - 1/CMA.5) zusammen, welcher hier in englischer Sprache als

Decision 1/CMA.5 – Outcome of the first Global Stocktake, 15th March 2024, anbei als

Anlage Bf. 12

beigefügt ist. Dieser bezieht sich auf den Fortschritt bei Emissionsreduktionen bis 2020 und dann die Selbstverpflichtungen (nationally determined contributions, NDC) bis 2030.

Darin stellt die Vertragsstaatenkonferenz zunächst fest, dass die Vertragsparteien gemeinsam weiterhin noch nicht auf dem Weg zur Erreichung des Zwecks des Pariser Übereinkommens und seiner langfristigen Ziele sind (dort Absatz I.2) und die Staaten nehmen mit Sorge und ernster Besorgnis die Ergebnisse des AR6 des IPCC zur Kenntnis (dort Absatz I.15).

Hervorgehoben wird weiterhin, dass die Klimaschutzpolitik der Industriestaaten in der Zeit vor 2020 sowohl bei den Zielen der Emissionsminderung als auch bei der Umsetzung unzureichend war, und das vom IPCC ausgegebene Ziel, ihre Emissionen bis 2020 um 25-40 % unter das Niveau von 1990 zu senken, nicht erreicht haben (dort Absatz I.17). Ferner wird deutlich gemacht, dass die Umsetzung der derzeit festgelegten Beiträge (NDCs) die Emissionen bis 2030 im Vergleich zum Stand von 2019 um durchschnittlich 2 % verringern würde, aber wesentlich stärkere Emissionsreduzierungen erforderlich wären, um die Pariser Ziele zu erreichen. Diese Lücke müsse dringend geschlossen werden, das Zeitfenster hierfür schließe sich schnell (II.A.24).

Weiterhin wird festgestellt, dass die bis Ende 2020 umgesetzten Maßnahmen voraussichtlich zu höheren globalen Treibhausgasemissionen führen werden, als in den NDCs vorgesehen ist. Auch diese Lücke sei dringend zu schließen (dort Absatz II.A.23).

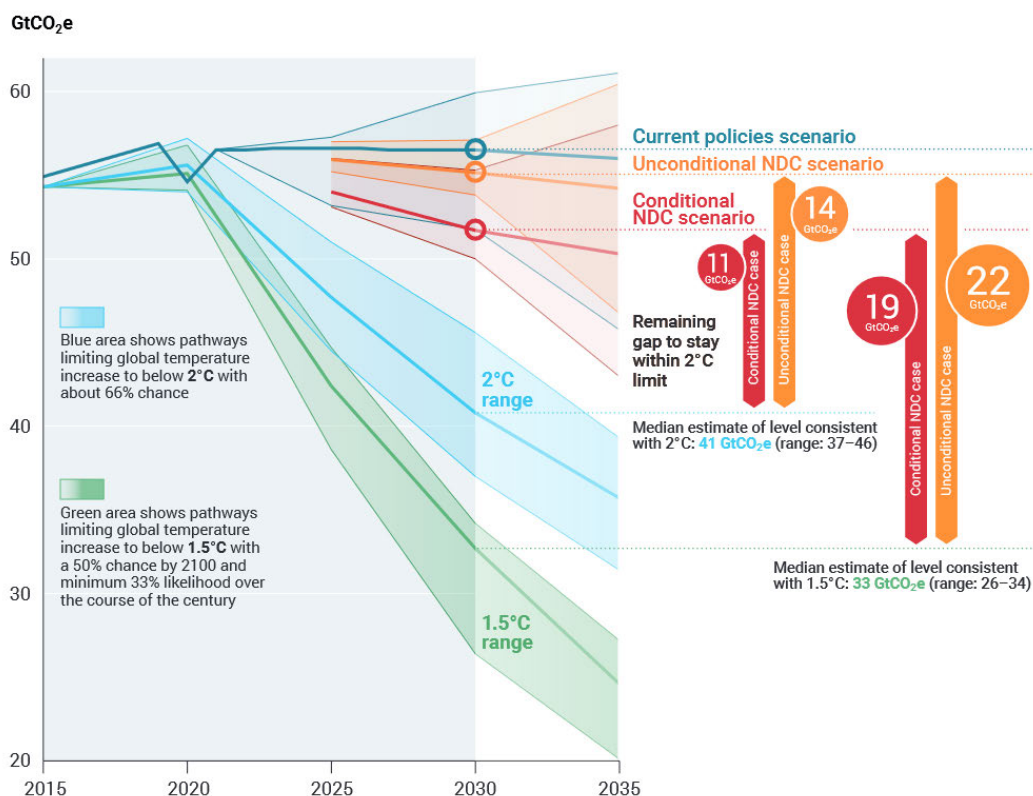
Insgesamt hat die globale Bestandsaufnahme also ergeben, dass die derzeit von den Staaten in ihren NDCs angekündigten Maßnahmen unzureichend sind und dass auch die bis 2020 angekündigten Maßnahmen nur defizitär umgesetzt wurden.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Vertragsstaaten in der Abschlusserklärung darauf geeinigt, dass tiefgreifende, schnelle und dauerhafte Reduzierungen von Emissionen notwendig sind. In diesem Zusammenhang soll etwa die globale Kapazität erneuerbarer Energien verdreifacht werden. Insbesondere ein Ausstieg aus fossilen Energieträgern konnte aber nach wie vor nicht erreicht werden, stattdessen ist nur von einer „Abkehr“ („*transitioning away*“) die Rede (dort Absatz 28.d).

Auf internationaler Ebene sind damit weiterhin keine annähernd ausreichenden Maßnahmen zu verzeichnen, um die Ziele des ParisÜ erreichen zu können. Dies veranschaulicht auch folgende Grafik aus dem aktuellen Emissions Gap Report 2023 des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP):

UN Environment Programme (UNEP), Broken Record. Emissions Gap Report 2023, S. XXI, anbei als

Anlage Bf. 13



Die Abbildung zeigt den Bereich von Emissionspfaden, die mit einer Erderwärmung um 1,5 °C bzw. 2 °C vereinbar wären. Weit darüber verlaufen diejenigen Pfade, die sich aufgrund der aktuellen Politiken (blaue Linie), bei vollständiger Umsetzung der in den NDCs „unbedingt“ angekündigten Maßnahmen (orangene Linie) und bei vollständiger Umsetzung sämtlicher weiterer, nur „bedingt“ angekündigter Maßnahmen ergeben würden (rote Linie). Selbst im letzten Falle liegen die Ziele des ParisÜ weit außer Reichweite, zugleich wurden die NDCs in der Vergangenheit nur unzureichend umgesetzt (s.o.).

b) **EGMR: Klimaschutz und Menschenrechte**

Der EGMR hat am 09. April 2024¹⁴ in der Rechtssache „Klimaseniorinnen“ grundlegende menschenrechtliche Anforderungen an die Klimaschutzpolitik der Vertragsstaaten aufgestellt und in diesem Zusammenhang auch ein neues menschenrechtliches Verbandsklagerecht aus der EMRK abgeleitet,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4)

Die Entscheidung des EGMR ist für die Interpretation des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht unmittelbar relevant, da die EMRK (und ihre Auslegung durch den EGMR) nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte heranzuziehen ist,

BVerfG, Urteil vom 26.2.2020 – 2 BvR 2347/15 u.a. = NJW 2020, 905, Rn. 302 m.w.N.; Beschluss vom 14.10.2004, 2 BvR 1481/04 = BVerfGE 111, 307 ff.

In der Rechtssache *Klimaseniorinnen* entwickelte der EGMR insbesondere eine menschenrechtliche Pflicht zur Entwicklung und Umsetzung eines wirksamen und kohärenten Regelungsrahmens sowie eine menschenrechtliche Verbandsklagebefugnis zur Durchsetzung dieser Rechte. Die wesentlichen Aussagen werden hier mit Randnummern aus der Entscheidung (Anlage Bf. 4) zitiert.

aa) Entwicklung und Umsetzung eines wirksamen Regelungsrahmens

Der EGMR knüpft die menschenrechtlichen Klimapflichten der Vertragsstaaten an Art. 8 EMRK an, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Er urteilte, dass Art. 8 EMRK

„so zu verstehen (ist), dass er das Recht des Einzelnen auf wirksamen Schutz durch die staatlichen Behörden vor schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf sein Leben, seine Gesundheit, sein Wohlergehen und seine Lebensqualität umfasst.“ (Rn. 519)

Zu dieser Schutzverpflichtung zählt, dass die Vertragsstaaten die notwendigen Regelungen und Maßnahmen treffen, um im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen (insbesondere im Rahmen des UNFCCC und des ParisÜ) und den wissenschaftlichen Erkenntnissen (insbesondere des IPCC) einen Anstieg der

¹⁴ Die Entscheidung in Sachen *Duarte* ist für den hiesigen Streitgegenstand weniger relevant und wird deshalb hier nicht weiter eingeführt (ECtHR (Grand Chamber), *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others*, Urteil vom 9. April 2024, appl. no. 39371/20). Dazu Winter, *Climate Protection before the European Court of Human Rights: The KlimaSeniorinnen and Duarte Agostinho Cases in Perspective*, ZaÖRV, 2024 (i.E.).

Treibhausgase in der Atmosphäre und der globalen Temperaturen zu verhindern, der gravierende und unumkehrbare Folgen für die Menschenrechte hätte (Rn. 544 ff.).

Eine bloße Bezugnahme auf die Temperaturziele des Pariser Übereinkommens genügt hierfür nicht, vielmehr muss jeder Vertragsstaat einen eigenen angemessenen Reduktionspfad definieren und anhand aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse aktualisieren (Rn. 546, 550 d)).

In diesem Zusammenhang sind die bis zur Klimaneutralität zulässigen Emissionen durch ein Kohlenstoffbudget oder einen vergleichbaren Ansatz zu quantifizieren (Rn. 550 a). Neben der Definition eines Reduktionspfades und einer Quantifizierung der zulässigen Emissionsmengen gebietet Art. 8 EMRK die tatsächliche Implementierung des Reduktionspfades. Notwendig sind sowohl ein Monitoring der Fortschritte als auch die rechtzeitige, angemessene und kohärente Ausarbeitung und *Umsetzung* der für die Zielerreichung notwendigen Maßnahmen. (Rn. 548 f., 550 c) und e)).

Es genügt danach also nicht, ein Rahmengesetz zu schaffen, denn ein solches allein entspricht nicht den menschenrechtlichen Vorgaben:

„Die Staaten sind auch verpflichtet, diesen Rahmen in der Praxis wirksam anzuwenden; in der Tat nützen Vorschriften zum Schutz garantierter Rechte wenig, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werden, und die Konvention soll wirksame Rechte schützen, keine illusorischen. Die entsprechenden Maßnahmen müssen rechtzeitig und wirksam angewendet werden“ (Rn. 538 b))

Der EGMR sah einen menschenrechtlichen Verstoß der Schweiz auf allen Ebenen als gegeben an. So habe die Schweiz kein CO₂-Budget festgelegt, nur einen lückenhaften Reduktionspfad festgesetzt und diesen zudem nicht hinreichend umgesetzt (Rn. 558 ff., 573).

Der EGMR äußert sich in der Entscheidung auch zu dem Spielraum, den die Vertragsstaaten bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen haben. Hinsichtlich der Festlegung und Umsetzung angemessener Reduktionsziele, Emissionsbudgets und Reduktionspfade im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen unter dem ParisÜ ist der Spielraum der Vertragsstaaten beschränkt. Dies begründet das Gericht mit der Art und Schwere der Bedrohung und des allgemeinen Konsenses über die Bedeutung eines wirksamen Klimaschutzes im Einklang mit den genannten Verpflichtungen. Hinsichtlich der Wahl der Mittel zur tatsächlichen Erreichung dieser Ziele (d.h. der konkreten Klimaschutzmaßnahmen) wird den Vertragsstaaten hingegen ein weiterer (Auswahl-)Spielraum zugestanden (Rn. 543).

Insgesamt hat der EGMR eine menschenrechtliche Verpflichtung der Vertragsstaaten ausgeurteilt, mit internationalen Vereinbarungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen kompatible Ziele, Reduktionspfade und Emissionsmengen festzulegen. Diese Festlegungen sind tatsächlich umzusetzen, wobei Spielräume bei der Auswahl der konkreten Maßnahmen, nicht aber beim „Ob“ der Festlegung und Umsetzung Paris-kompatibler Ziele bestehen.

bb) Menschenrechtliche Verbandsklage

In prozessualer Hinsicht hat der EGMR in der Klimageseniorinnen-Entscheidung aus der EMRK eine menschenrechtliche Verbandsklage abgeleitet (Rn. 489 ff.).

Ausdrücklich, so kommentieren Calliess/Täuber,

„... ergänzt der Gerichtshof auf diese Weise Art. 34 EMRK im Wege der Rechtsschöpfung um eine menschenrechtsbasierte altruistische Klimaverbandsklage.“

Calliess/Täuber, Klimaklagen nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2024, 945 (948).

Der Gerichtshof sieht menschenrechtliche Schutzpflichten gegenüber Individuen im Hinblick auf Art. 34 EMRK nur unter engen Bedingungen als durch den Klimawandel betroffen an („Opferstatus“) (EGMR, **Anlage Bf. 4**, Rn. 487). Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Rechtsfigur der intertemporalen (vorwirkenden Rechte) kommentiert er als zukünftige Betroffenheit im Kontext des Art 34 EMRK (EGMR, **Anlage Bf. 4**, Rn. 471), lehnt dies aber im Ergebnis für die Individualklägerinnen ab.

Wegen der Besonderheiten des Klimawandels ist aber eine menschenrechtliche Verbandsklage zulässig, um die soeben dargestellten menschenrechtlichen Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels durchzusetzen, und zwar unter Rückgriff auf die Aarhus-Konvention (Rn. 491 ff.). An die Aarhus-Konvention angelehnt formuliert der EGMR auch die Kriterien, die eine Organisation erfüllen muss, um eine (klimabezogene) menschenrechtliche Verbandsklage erheben zu können. Die Organisation muss in der betreffenden Rechtsordnung nach Rn. 502 des Urteils (**Anlage Bf. 4**):

- a) rechtmäßig niedergelassen und tätig sein,
- b) satzungsgemäß den Zweck verfolgen, die Menschenrechte seiner Mitglieder oder anderer betroffener Personen innerhalb der betreffenden Jurisdiktion zu schützen, und

c) nachweisen können, dass sie als wirklich qualifiziert und repräsentativ angesehen werden kann, um im Namen von Mitgliedern oder anderen Personen zu handeln, die von den Bedrohungen oder nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind.

c) Anspruch auf Maßnahmen im Verkehrssektor als Gegenstand eines gerichtlichen Vergleichs im US-Staat Hawai'i.

Die Zahl der gerichtlich geltend gemachten Ansprüche auf effektiven Klimaschutz steigt. Während in den letzten Jahrzehnten vor allem Ansprüche auf die Verankerung von höheren Klimaschutz- bzw. Emissionsreduktionszielen („Ambition“) vorgeherrscht haben, nimmt inzwischen die Anzahl von Verfahren zu, mit dem Gesetzgeber und Exekutive zu Maßnahmen verpflichtet werden. Darunter sind auch Verfahren mit einer verfassungsrechtlichen Grundlage in einer Verfassungsgerichtsbarkeit.¹⁵

In der Sache Navahine F. u.a. gegen das Verkehrsministerium des Bundesstaates Hawai'i u.a. haben 13 Jugendliche gegen den Staat Hawai'i, vertreten durch den Gouverneur Josh Green, das Verkehrsministerium von Hawai'i ("HDOT") und dessen Direktor eine verfassungsrechtlich begründete Klage erhoben, in der sie Verstöße gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz geltend machen, nachdem der Staat alle öffentlichen natürlichen Ressourcen treuhänderisch zum Wohle der Bevölkerung verwaltet (Verfassung von Hawai'i, Art. XI, § 1). Sie machen auf Basis des verfassungsmäßigen Rechts auf eine saubere und gesunde Umwelt (Verfassung von Hawai'i, Art. XI, § 9) einen Feststellungs- und Unterlassungsanspruch geltend.

Der Staat Hawaii hat sich nun am 20. Juni 2024 mit den jugendlichen Klägerinnen und Klägern, unterstützt durch das Gericht, verglichen. In der Sache wird hier auch der Gesetzgeber verpflichtet. Der Vergleich basiert auf der Anerkennung von Schutzpflichten des Staates auf Grundlage der oben genannten Verfassungsbestimmungen, und der besonderen Betroffenheit von Kindern, die aufgrund der natürlichen Physiologie ihres sich entwickelnden und wachsenden Körpers besonders anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels sind.

Im gerichtlichen Vergleich in der Rechtssache Navahine, der hier als

Anlage Bf. 14 (Vergleich Original, englisch)

im englischen Original und als

Anlage Bf. 15 (Vergleich, deutsche Übersetzung)

¹⁵ Umfassend zu Kategorien und Entwicklungen: Kahl/Weller, **Climate Change Litigation**, A Handbook, Beck, 2021 und aktuell: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2024-snapshot/>

in einer eigenen deutschen Übersetzung vorgelegt wird, wird anerkannt, dass Maßnahmen sofort ergriffen werden müssen, bevor es für zukünftige Generationen zu spät ist, um zu handeln.

Der Staat ist nach den dem Vergleich zugrundeliegende Erwägungen verpflichtet, die Treibhausgasemissionen seines landesweiten Verkehrssystems nach den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen und den gesetzlichen Bestimmungen zu reduzieren, um den Klimawandel zu bekämpfen und die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger von Hawai'i zu schützen. Insgesamt muss der Staat Maßnahmen ergreifen, die geeignet sind, bis 2045 einen emissionsfreien Verkehrssektor zu schaffen.

Das Ministerium verpflichtet sich in dem Vergleich dementsprechend Maßnahmen zu ergreifen, um bis 2045 alle Treibhausgasemissionen im Verkehr, einschließlich Boden-, See- und Lufttransport, auf Null zu reduzieren, wobei Zwischenziele für 2030, 2035 und 2040 festgelegt werden. Es muss ein umfassender Plan zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Verkehrssystem entwickeln und umgesetzt werden, der bis spätestens ein Jahr nach Unterzeichnung des Abkommens fertiggestellt sein muss.

Dies erinnert an das deutsche KSG und die danach notwendigen Pläne und Programme. Der Vergleich geht aber weiter: Die Kläger sind an der Überwachung der Umsetzung zu beteiligen, und können auch langfristig Umsetzung über das Gericht beanspruchen. Das Ministerium muss ein Verfahren entwickeln, um öffentliche Projekte danach zu bewerten und zu priorisieren, wie die Reduzierung der Treibhausgasemissionen und des Verkehrsaufkommens in ihnen berücksichtigt wird. Das Prinzip der "Complete Streets", wonach alle Nutzer der öffentlichen Straßen einschließlich Fußgängern, Radfahrern, Nutzern von öffentlichen Verkehrsmitteln, Autofahrer sowie Personen jeden Alters und jeder Fähigkeit, angemessenen Zugang und Mobilität erhalten, wird als Priorität aufgenommen. Der Staat verpflichtet sich zudem konkret, bis 2030 mindestens 40 Millionen Dollar in die öffentliche Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge investieren und gleichzeitig Haushaltsmittel beantragen, um die Fußgänger-, Fahrrad- und Transitnetze innerhalb von fünf Jahren auszubauen.

Der Vergleich ist natürlich in einer anderen Jurisdiktion zu Stande gekommen, auch mit ihm waren aber Grundsätze der Gewaltenteilung zu wahren. Die Alternative zum Vergleich für den Staat war das ansonsten bevorstehende Urteil des Circuit Court.

2. Europäische Union

Die EU ist – wie das Gericht im Klimabeschluss bereits festgestellt hat – ebenso wie die Bundesrepublik Deutschland an die Vorgaben des ParisÜ gebunden, und die Klimaschutzregelungen der EU überlappen mit bzw. schließen teilweise an die

der Mitgliedstaaten an. Daher ist eine Darstellung der verschachtelten Regelungen der EU hier als Vorspann für die verfassungsrechtliche Würdigung erforderlich.

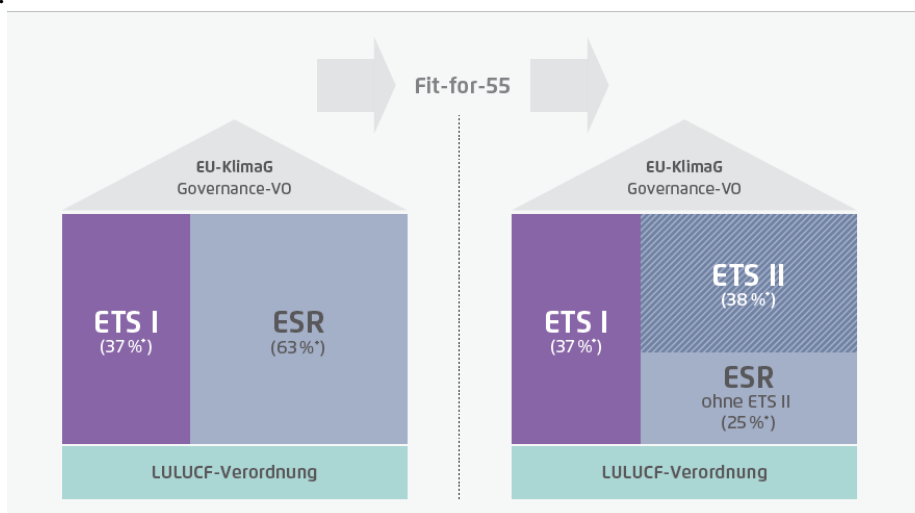
Die EU hat in der Zeit nach dem Klimabeschluss, also März 2021, verschiedene Regelungen erlassen oder verschärft, die den europäischen Beitrag zur Einhaltung der Pariser Temperaturziele konkretisieren (im Zuge des „Green Deal“ und des „Fit for 55“-Pakets).

Die maßgeblichen rechtlichen Vorgaben (siehe a)) sowie die tatsächlichen Fortschritte bei ihrer Umsetzung (siehe b)) werden im Folgenden dargestellt, wobei der Fokus auf dem Verkehrssektor liegt.

a) **Rechtliche Vorgaben**

Wie das Gericht bereits festgestellt hat (Klimabeschluss, Rn. 4 ff. und 11 ff.) ist die Regelungsarchitektur als Rahmen der EU-Klimaschutzgesetzgebung nicht deckungsgleich mit der des nationalen Rechts, insbesondere des KSG.

Die europäische Rahmen-Klimagesetzgebung (als Abgrenzung von konkreten Maßnahmegesetzen) findet auf verschiedenen Ebenen statt. Das Europäische Klimagesetz und die Governance-Verordnung enthalten übergreifende Rahmenvorgaben (siehe aa)). Auf zweiter Ebene ergeben sich bereichsspezifisch mengenbezogene Reduktionspfade in unterschiedlicher Form aus der Emissionshandelsrichtlinie und der Lastenteilungsverordnung sowie der LULUCF-Verordnung (siehe bb)).



Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, Der CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel, 2023, S. 13, anbei als

Anlage Bf. 16

Teilweise hat die EU – über den Emissionshandel hinaus – sektorbezogene Regelungen für den Verkehrssektor erlassen (siehe cc)). Relevant ist im vorliegenden Zusammenhang auch der für sozialen Ausgleich vorgesehene Klimasozialfonds (siehe dd)).

aa) Rahmenvorgaben: Ziele und Berichterstattung

Die Rahmenvorgaben aus dem Europäischen Klimagesetz und der Governance-Verordnung regeln die Klimaschutzziele der EU und geben einen prozeduralen Rahmen zur Überprüfung der Zielerreichung vor.

(i) Europäisches Klimagesetz: Klimaneutralität bis 2050

Das sogenannte Europäische Klimagesetz (EU-KlimaG)¹⁶ wurde im Juni 2021 erlassen. Als Verordnung bindet es die Mitgliedstaaten unmittelbar (Art. 288 UAbs. 2 AEUV), hat aber gleichwohl Rahmencharakter, weil es im Wesentlichen übergeordnete Ziele und prozedurale Vorgaben enthält,

Schlacke/Köster/Thierjung, Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, EuZW 2021, 620 (622); Verheyen/Franke: Klimaschutzrecht; in: Koch u.a. (Hrsg.) Handbuch Umweltrecht, 2024, Rn. 37 ff., 44 ff.

(1) Verbindliche Ziele für 2050 und 2030

Das EU-KlimaG gibt zunächst das verbindliche Ziel vor, zur Verwirklichung des in Art. 2 Abs. 1 lit. a) ParisÜ festgelegten langfristigen Temperaturziels bis zum Jahr 2050 in der Union Klimaneutralität zu erreichen (Art. 1 UAbs. 1 EU-KlimaG).

Weiter setzt die Verordnung für 2030 das ebenfalls verbindliche Zwischenziel, die Nettotreibhausgasemissionen innerhalb der Union um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken (Art. 4 Abs. 1 EU-KlimaG). Der Beitrag des Nettoabbaus von Treibhausgasen wird dabei auf 225 Mt CO₂-Äquivalente beschränkt, um sicherzustellen, dass ausreichende Minderungsmaßnahmen ergriffen werden (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 EU-KlimaG).

(2) Noch keine weiteren Zwischenziele oder Budgets nach 2030

Weitere Zwischenziele enthält die Verordnung (bislang) nicht. Nach Art. 4 Abs. 3 bis 5 EU-KlimaG soll die Kommission innerhalb von sechs Monaten nach der ersten weltweiten Bestandsaufnahme nach Art. 14 ParisÜ (also bis Mitte dieses Jahres) einen Legislativvorschlag für ein Klimaziel der Union für 2040 erarbeiten.

¹⁶ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. L 2021, 243.

Zugleich soll sie in einem gesonderten Bericht ein indikatives Treibhausgasbudget der EU von 2030-2050 veröffentlichen, Art. 4 Abs. 4 EU KlimaG. Bislang liegt hierzu nur eine Mitteilung der Kommission vor,

**EU-Kommission, Mitteilung vom 06.02.2024, COM(2024) 63 final:
„Unsere Zukunft sichern – Europas Klimaziel für 2040 und Weg zur
Klimaneutralität bis 2050 für eine nachhaltige, gerechte und wohlha-
bende Gesellschaft“.**

Darin schlägt die Kommission EU-weit für 2040 ein Reduktionsziel von 90 % gegenüber dem Stand von 1990 vor (Kommission, Mitteilung, S. 7). Als CO₂-Budget im Zusammenhang mit der Festlegung eines Reduktionsziels von 90 % nennt die Kommission – ohne sich allerdings klar festzulegen – ein Restbudget von 16 Gt CO₂-Äq. zwischen 2030 und 2050 (a.a.O., S. 8) als die einzige Option, die im Einklang mit den Empfehlungen des ESABCC stehe (Kommission, Mitteilung, S. 8).

Der ESABCC (European Scientific Advisory Board on Climate Change) wurde als wissenschaftlicher Beirat durch Art. 12 EU-KlimaG etabliert, seine Empfehlungen sind u.a. bei der Festlegung des Zwischenziels zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 5 lit. a) EU-KlimaG). Der ESABCC hatte sich in seinen wissenschaftlichen Empfehlungen für die Festlegung eines EU-weiten Klimaziels für 2040 und eines indikativen Treibhausgasbudgets für 2030 bis 2050,

**ESABCC, Scientific Advice for the determination of an EU-wide 2040
climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050, 15.06.2023,
anbei als**

Anlage Bf. 17 (im englischen Original),

für ein Budget von 11 bis 14 Gt CO₂-Äq. zwischen 2030 und 2050 ausgesprochen,

ESABCC, Advice 2040 Climate Target (Anlage Bf. 17), S. 10.

Als Punktziel für 2040 empfahl das Expertengremium eine Reduktion zwischen 90 % und 95 % gegenüber 1990,

ESABCC, Advice 2040 Climate Target (Anlage Bf. 17), S. 14 f.

Diese Empfehlungen wurden vor Veröffentlichung der oben (siehe I.2.) dargestellten neuen Erkenntnisse zur geringeren Größe der CO₂-Restbudgets gemacht, berücksichtigen diese also noch nicht.

(3) Monitoring

Die Kommission überprüft bis zum 30. September 2023 und danach alle fünf Jahre sowohl die gemeinsamen Fortschritte der Mitgliedstaaten als auch die Unionsmaßnahmen im Hinblick auf die Verwirklichung des Ziels der Klimaneutralität bis 2050 (Art. 6 Abs. 1, Abs. 2 EU-KlimaG).

Im gleichen Turnus bewertet die Kommission die Vereinbarkeit der nationalen Maßnahmen der Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Klimaneutralität anhand der im Rahmen der Governance-Verordnung vorzulegenden Berichte (Art. 7 Abs. 1 lit. a) EU-KlimaG).

Eine Sanktionierung bzw. ein effektives Gegensteuern ist der Kommission allerdings nur begrenzt möglich, nämlich nur hinsichtlich der Unionsmaßnahmen (Art. 6 Abs. 3 EU-KlimaG). Soweit die Mitgliedstaaten nicht auf Kurs sind, kann die Kommission nur unverbindliche (Art. 288 Abs. 5 AEUV) Empfehlungen aussprechen.¹⁷

(ii) Governance-Verordnung: Berichte in NECPs

Die Verordnung (EU) 2021/1119 (Governance-VO)¹⁸ enthält primär eine prozedurale Steuerung durch Berichtspflichten. Zentrales Instrument sind dabei die nationalen Energie- und Klimapläne (NECP), die nach Art. 3 ff. Governance-VO von den Mitgliedstaaten zu erstellen sind.

Die NECP beziehen sich nicht nur auf die Dekarbonisierung, sondern auf die fünf Dimensionen der Energieunion (Dekarbonisierung, Energieeffizienz, Energiesicherheit, Energiebinnenmarkt und Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, vgl. Art. 4 Governance-VO). Im Hinblick auf die Dekarbonisierung ist insbesondere zur (beabsichtigten) Umsetzung der Pflichten aus der EU-Klimaschutzverordnung (siehe unten, bb)(ii)) sowie der LULUCF-Verordnung (siehe unten, bb)(iii)), siehe Art. 4 lit. a) Nr. 1 Governance-VO.

Die NECP sind, beginnend mit dem Jahr 2019, alle zehn Jahre zu erstellen (Art. 3 Abs. 1 Governance-VO); alle zwei Jahre sind Fortschrittsberichte zu ihrer Umsetzung vorzulegen (Art. 17 ff. Governance-VO). Gemäß Art. 14 Governance-VO müssen die NECPs zudem nach fünf Jahren (also erstmals zum Jahr 2024 und danach alle 10 Jahre) aktualisiert werden. Entsprechende Entwürfe mussten von den Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 2023 vorgelegt werden (Art. 14 Abs. 1

¹⁷ Solche Empfehlungen sind öffentlich zugänglich und der betroffene Mitgliedstaat müsste in seinem ersten Fortschrittsbericht gemäß der Governance-Verordnung (s. (ii)) berichten, inwieweit diese berücksichtigt wurde. Wird die Empfehlung nicht umgesetzt, muss der Mitgliedsstaat der Kommission seine Gründe dafür darlegen.

¹⁸ Verordnung (EU) 2021/1119 vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz (...), ABl. L 328.

Governance-VO). Die bisher vorgelegten Entwürfe zeigen erhebliche Defizite auf (siehe näher unten, b)).

Die Kommission bewertet die NECP und ihre Aktualisierung (Art. 13 Governance-VO) sowie alle zwei Jahre die Fortschritte auf Unionsebene und auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten unter anderem in Bezug auf den Klimaschutz (Art. 29 Abs. 1, Abs. 5 Governance-VO). Eine Sanktionierung oder „harte“ Durchsetzung gegenüber den Mitgliedstaaten ist der Kommission aber auch hier nicht möglich. Ihre Handlungsmöglichkeiten beschränken sich auch hier auf unverbindliche Empfehlungen (Art. 31 f., 34 Governance-VO) bzw. auf den Vorschlag von Maßnahmen und die Ausübung ihrer Befugnisse auf Unionsebene (Art. 31 Abs. 3 Governance-VO).

(iii) Zwischenfazit

Die Rahmenvorgaben auf Ebene der EU sind lückenhaft und nicht mit effektiven Durchsetzungsmechanismen unterlegt. Klimaschutzziele gibt es nur für die Jahre 2030 und 2050, die Festlegung eines Zwischenziels für 2040 und eines (ohnehin nur indikativen) Treibhausgasbudgets für die Jahre 2030 bis 2050 ist noch nicht absehbar.

Eine effektive Durchsetzung ist durch das Rahmenregime selbst nicht gesichert, weil die Kommission bei unzureichenden Ambitionen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten lediglich unverbindliche Empfehlungen aussprechen kann. Auch das Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens entfällt weitgehend, weil lediglich prozedurale Pflichten der Mitgliedstaaten vorgesehen sind und daher auch nur ein Verstoß gegen diese Pflichten sanktioniert werden kann,

Schlacke, Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, NVwZ 2022, 905 (906); Schlacke/Knodt, Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz, ZUR 2019, 404 (408).

bb) Reduktionspfade

Mengenbezogene Reduktionspfade ergeben sich im EU-Recht aus zwei bzw. drei komplementären Instrumenten. Der Emissionshandel regelt die begrenzte – und über die Zeit absinkende – Zuweisung von handelbaren Emissionsrechten; künftig soll ein Emissionshandel auch in den Sektoren Gebäude und Verkehr eingeführt werden (siehe (i)). Die EU-Klimaschutzverordnung setzt verbindliche Reduktionsziele für die einzelnen Mitgliedstaaten (siehe (ii)). Schließlich gilt für den Bereich der Landnutzung die sogenannte LULUCF-Verordnung, die den Mitgliedstaaten insbesondere Ziele für den Erhalt und Ausbau von Treibhausgasen vorgibt (siehe (iii)).

(i) Emissionshandel

Der europäische Emissionshandel ist weiterhin das zentrale sektorübergreifende Instrument der EU, um Treibhausgas-Emissionen unionsweit zu senken. Der europäische Emissionshandel funktioniert nach dem sogenannten „Cap and Trade“-System. Das bedeutet, dass die zulässigen Emissionen im Anwendungsbereich des Handelssystems mengenmäßig begrenzt werden („Cap“) und dann zwischen den jeweiligen Marktakteuren gehandelt werden können („Trade“). Das Emissionshandelssystem ist gerichtsbekannt,

z.B. BVerfG, Beschluss vom 13.03.2007 – 1 BvF 1/05 und Klimabeschluss, Rn. 12.

Im Zusammenhang mit dem „Fit-for-55“-Paket wurde das Ambitionsniveau des ursprünglichen Emissionshandels (ETS I) erhöht und ein neuer Emissionshandel (ETS II) für die Bereiche Gebäude und Verkehr vorbereitet, der ab 2027/2028 greifen soll. Beide Handelssysteme sind voneinander getrennt und in der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87¹⁹ (ETS-RL) in ihrer derzeit gültigen Fassung²⁰ geregelt.

(1) ETS 1

Das ursprüngliche EU-Emissionshandelssystem (ETS 1) umfasst neben Energiewirtschaft und energieintensiven Industrieanlagen auch den innereuropäischen Luftverkehr und den internationalen Schiffsverkehr. Nur der inländische Flugverkehr ist dem Verkehrssektor im Sinne des KSG zuzuordnen (Anlage 1 Nr. 4 KSG). Damit spielt der ETS 1 als Regulierungsinstrument im Verkehrssektor nur eine untergeordnete Rolle, weil dort der Straßenverkehr mit 98 % den bei weitem größten Emissionsanteil ausmacht (siehe mit Nachweisen unten, 3.b)cc)(i)).

Das ETS 1-Reduktionsziel bis 2030 wurde auf 62 % gegenüber dem Referenzjahr 2005 angehoben, um die angestrebte unionsweite Gesamtreduktion von 55 % bis 2030 erreichen zu können. Wird der nunmehr geltende jährliche Minderungsfaktor (Art. 9 UAbs. 3 ETS-RL) von 4,3 % (ab 2024) bzw. 4,4 % (ab 2028) konsequent durchgeführt, würden ab 2040 keine neuen Zertifikate (ein Zertifikat = eine Tonne CO₂-Äq.) mehr in den Markt kommen,

**Vollmer, Die stille Transformation, Verfassungsblog vom 04.05.2023,
<https://verfassungsblog.de/die-stille-transformation/>.**

¹⁹ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. EU L 275/32.

²⁰ Geändert insbesondere durch Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl. EU L 130/134.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass ab 2040 keine Emissionen in den betroffenen Sektoren mehr möglich wären. Denn die Zertifikate verfallen nicht, sondern bleiben gemäß Art. 13 ETS-RL gültig.

Im Übrigen unterliegt die Menge der im ETS 1 noch ausgegebenen Zertifikate Unsicherheiten, die sich aus der sogenannten Marktstabilitätsreserve (MSR) ergeben. Diese ist im MSR-Beschluss²¹ geregelt und reguliert die Anzahl der Emissionszertifikate im Umlauf, um Marktüberschüsse zu vermeiden und Preisschwankungen zu reduzieren. Wenn die Anzahl der im Umlauf befindlichen Zertifikate (Total Number of Allowances in Circulation, TNAC) einen Schwellenwert (833 Millionen) überschreitet, werden 24 % des Überschusses in die MSR verschoben. Umgekehrt werden Zertifikate aus der MSR freigegeben, wenn die TNAC unter 400 Millionen fällt (Art. 1 Abs. 5, Abs. 6 MSR-VO). Daher ist das **ETS 1-Budget nicht „fix“**.

(2) ETS 2

Im Zusammenhang mit dem „Fit-for-55“-Paket wurde ein neuer EU-Emissionshandel (ETS 2) für die Bereiche Gebäude und Straßenverkehr gesetzlich eingeführt, der ab 2027, ggf. 2028, greifen soll. Beide Handelssysteme (ETS 1 und ETS 2) sind voneinander getrennt und in der Emissionshandelsrichtlinie²² (ETS-RL) in ihrer derzeit gültigen Fassung²³ geregelt.

Der ETS 2 ist im vorliegenden Zusammenhang besonders relevant, weil er ein unionsweites Cap für die kumulativen Emissionen des Gebäudesektors und des Straßenverkehrs setzt. Damit begrenzt er einerseits die EU-weiten Emissionen in den genannten Bereichen und führt zugleich zu voraussichtlich ganz erheblichen finanziellen Mehrbelastungen der Bürgerinnen und Bürger.

Der ETS 2 greift ab 2027 bzw. im Falle hoher Energiepreise erst ab 2028, Art. 30k ETS-RL. Er umfasst insbesondere den Straßenverkehr und den Gebäudesektor (Art. 30a ff. ETS-RL). Über das sukzessiv absinkende Cap soll bis 2030 eine unionsweite Emissionsminderung von 43 % gegenüber 2005 erreicht werden (ErwG (80) der Änderungs-RL 2023/959/EU).

²¹ Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, ABl. L 264/1.

²² Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. EU L 275/32.

²³ Geändert insbesondere durch Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl. EU L 130/134.

Das Cap wird für die ab 2027 vergebenen Zertifikate wie folgt gebildet: Anhand der Emissionsobergrenze nach Art. 4 Abs. 2 der EU-Klimaschutzverordnung (ESR siehe (ii)) wird für das Jahr 2024 ein Ausgangswert für die erfassten Sektoren berechnet, der dann anhand eines linearen Kürzungsfaktors von 5,1 % jährlich gesenkt wird (Art. 30c Abs. 1 ETS-RL). Damit bilden zunächst die nach der ESR zulässigen Emissionen den Ausgangspunkt der Berechnung, wobei dieser Wert für das Cap ab 2027 bereits drei Mal um jeweils 5,1 % abgesenkt wurde. Das bedeutet zugleich, dass die tatsächliche Emissionsentwicklung von diesem rechnerischen Verlauf deutlich abweichen kann. Dies ist auch projiziert und kann zu einem Unterangebot und daraus resultierenden Preisschock im Jahr 2027 führen (näher sogleich).

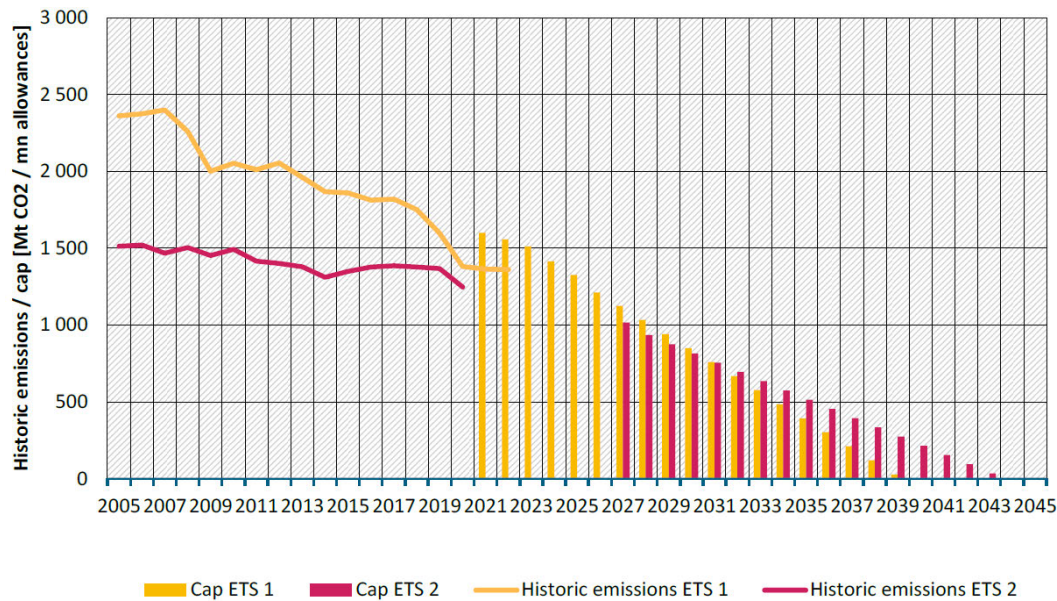
Ab dem Jahr 2028 sind die für die Jahre 2024 bis 2026 berichteten durchschnittlichen Emissionen maßgeblich (Art. 30c Abs. 2 ETS-RL). Diese werden ab 2025 um einen linearen jährlichen Kürzungsfaktor von 5,38 % gesenkt (Art. 30c Abs. 2 ETS-RL). Damit beruht der Ausgangswert für das Cap ab dem Jahr 2028 auf tatsächlichen Emissionen. Nach Anhang IIIa ETS-RL wird der Kürzungsfaktor aber angepasst, wenn die tatsächlichen Emissionen mehr als 2 % über dem gemäß Art. 30c Abs. 1 ETS-RL für 2025 errechneten Wert liegen, sodass sich tatsächliche Mehremissionen nur begrenzt auf das Cap auswirken können.

Im Ergebnis wird das ETS-2-Cap ausweislich aktueller Studien unionsweit jährlich um etwa 62 Mt CO₂ sinken. Die durchschnittliche jährliche Emissionsreduktion in den betroffenen Sektoren betrug zwischen 2005 und 2021 durchschnittlich etwa 11 Mt CO₂. Das Cap sinkt damit mehr als fünfmal so schnell wie die EU-weiten Emissionen der betroffenen Sektoren im Durchschnitt der vergangenen 16 Jahre,

**Öko-Institut, Interim Report. Supply and demand in the ETS 2, in:
UBA (Hrsg.), Climate Change 09/2024, S. 13, anbei als**

Anlage Bf. 18 (in englischer Sprache mit deutscher Zusammenfassung)

Wird der ETS 2 auf Grundlage des Caps und des linearen Minderungsfaktors konsequent durchgeführt, kämen ab 2043 keine neuen Zertifikate mehr auf den Markt:



Öko-Institut, ETS 2 (Anlage Bf. 18), S. 38 ff., Abb. auf S. 40

Wie beim ETS 1 bedeutet dies aber nicht, dass ab 2043 keine Emissionen in den betroffenen Sektoren mehr möglich wären. Die ETS-RL enthält keine Vorgaben, welche die Gültigkeit der Zertifikate unter dem ETS 2 begrenzen würden.

Die Menge und die Geschwindigkeit der ausgegebenen Zertifikate wird durch verschiedene Regelungen in der ETS-RL (potenziell) modifiziert.

So werden in 2027 130 % der eigentlich zulässigen Emissionszuteilungen ausgegeben; die zusätzlichen Versteigerungsmengen werden von den Zuteilungen aus 2029 bis 2031 abgezogen (sog. „Frontloading“, Art. 30d Abs. 2 UAbs. 1 ETS-RL). Das Frontloading führt nach Berechnungen des Öko-Instituts im Auftrag des UBA zu folgendem Reduktionspfad bis 2032:

Tabelle 2: Angebot von ETS 2 Zertifikaten

	2027	2028	2029	2030	2031	2032
ETS 2 Obergrenze	1 040	978	915	853	790	727
Frontloading	312		-104	-104	-104	
Gesamtangebot	1 352	978	811	749	686	727

Quelle: Eigene Berechnungen, Öko-Institut

Öko-Institut, ETS 2 (Anlage Bf. 18), S. 14.

Gut erkennbar ist, dass die ausgegebenen Emissionsrechte nach dem Frontloading im Jahr 2027 schnell zurückgehen, bis zum Jahr 2031 (also innerhalb von nur vier Jahren) um die Hälfte.

Ferner wird für den ETS 2 eine eigene Marktstabilitätsreserve (MSR) eingerichtet, die mit 600 Millionen Zertifikaten ausgestattet wird (Art. 30d Abs. 2 UAbs. 2 ETS-RL). Die MSR soll Über- und Unterangeboten von Zertifikaten – und damit einhergehenden Preisverwerfungen – vorbeugen. Dies ist näher im MSR-Beschluss²⁴ geregelt. Nach Art. 1a Abs. 5 MSR-Beschluss werden der MSR 100 Millionen zusätzliche Zertifikate zugeführt, die eigentlich im kommenden Jahr zu versteigern gewesen wären, wenn das Angebot an Zertifikaten die Emissionen um mehr als 440 Millionen Zertifikate übersteigt. Umgekehrt gibt die MSR 100 Millionen zusätzliche Zertifikate frei, wenn die Differenz zwischen Angebot und Nachfrage geringer als 210 Millionen Zertifikate ist. Auf diese Weise werden die Versteigerungsmengen verknappt, wenn aus Sicht des Gesetzgebers zu viele Zertifikate im Umlauf sind, und ausgeweitet, wenn Knappheiten drohen.

Unabhängig davon können aus der MSR zudem bei plötzlichen Preissteigerungen zusätzliche Zertifikate freigegeben werden. Die hierfür gesetzlich vorgesehenen Fälle sind in Art. 30h Abs. 1 bis Abs. 3 ETS-RL geregelt. Freigegeben werden

- 20 Millionen Zertifikate, wenn der Preis für Zertifikate eine Preisobergrenze von 45 EUR während eines Zeitraums von zwei aufeinanderfolgenden Monaten übersteigt; dieser Mechanismus gilt bis zum 31.12.2029 (Art. 30h Abs. 2 ETS-RL),
- 50 Millionen Zertifikate, wenn sich der Durchschnittspreis der versteigerten Zertifikate in mehr als drei aufeinanderfolgenden Monaten gegenüber dem Durchschnittspreis der Zertifikate bei Versteigerungen in den sechs vorangegangenen aufeinanderfolgenden Monaten mehr als verdoppelt hat (Art. 30h Abs. 1 ETS-RL) und
- 150 Millionen Zertifikate, wenn sich der Durchschnittspreis der versteigerten Zertifikate gegenüber dem Durchschnittspreis der Zertifikate bei Versteigerungen in den sechs vorangegangenen aufeinanderfolgenden Monaten mehr als verdreifacht hat (Art. 30h Abs. 3 ETS-RL).

Grundsätzlich soll nach der Anwendung eines der Mechanismen eine Freigabe weiterer Zertifikate nicht früher als zwölf Monate später erfolgen (Art. 30h Abs. 6 ETS-RL). Allerdings kann die Kommission die Anwendung dieser Regel nach sechs Monaten mittels eines Durchführungsrechtsakts ausschließen, wenn der Preis der Zertifikate über 45 Euro steigt, sodass eine erneute Anwendung im Ergebnis bereits nach einem halben Jahr möglich ist (Art. 30h Abs. 7 ETS-RL).

Die 600 Millionen ursprünglich in die MSR eingestellten Zertifikate verfallen zum 01.01.2031 (Art. 1a Abs. 3 Satz 2 MSR-Beschluss).

²⁴ Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, ABl. L 264/1.

Die MSR hat also zwei Effekte: Zum einen erhöht sie potenziell das Cap und relativiert damit die eigentlich bezweckte Begrenzung zulässiger Emissionsmengen. Zum anderen soll sie die Preise stabilisieren, um politisch ungewollt hohe Preise für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu verhindern.

Trotz des politischen Bestrebens, den CO₂-Preis bei 45 Euro zu stabilisieren, ist das preisstabilisierende Potenzial der MSR begrenzt – außerhalb der vorgesehenen Tatbestände können keine weiteren Zertifikate freigegeben werden und der Preis bildet sich insoweit am Markt. Dementsprechend kann ein Preis von 45 Euro nach der geltenden Rechtslage nicht garantiert werden. Vielmehr kommt es entscheidend darauf an, wie hoch die Differenz zwischen Angebot und Nachfrage der im Umlauf befindlichen Emissionszertifikate ist. Dies hängt wiederum vor allem davon ab, **in welchem Umfang flankierende Maßnahmen** zur Emissionsreduzierung in den betroffenen Sektoren eingeführt werden, um so die Nachfrage nach fossiler Mobilität oder Wärme einzudämmen.

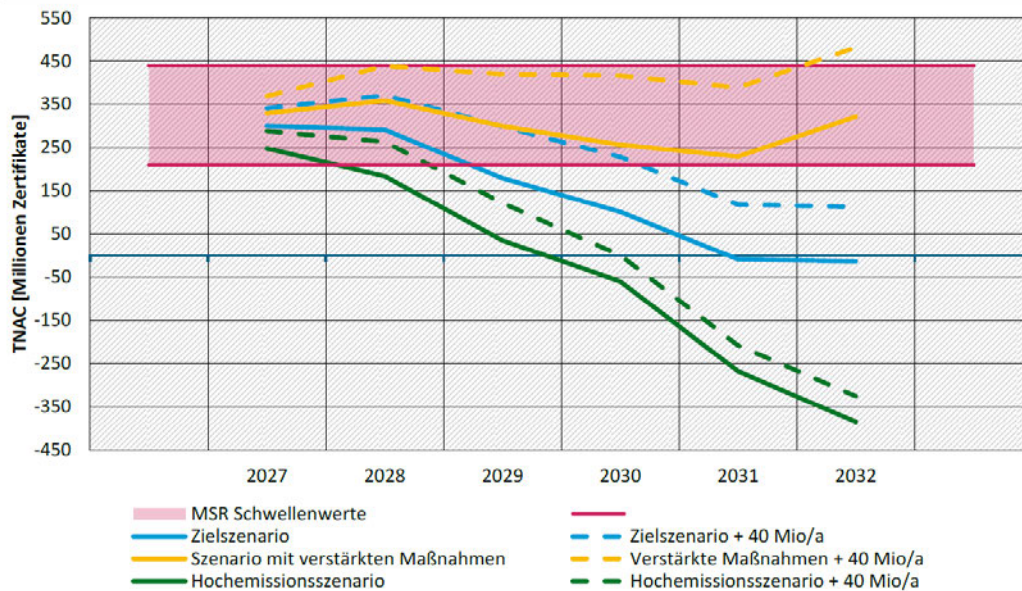
Das Öko-Institut hat im Auftrag des UBA anhand von drei Szenarien untersucht, wie sich die Differenz von Angebot und Nachfrage (*Total Number of Allowances in Circulation* = TNAC) im ETS 2 entwickelt, wenn flankierende Maßnahmen in unterschiedlichem Umfang getroffen werden. Nach dem „**Zielszenario**“, das auch die EU-Kommission in ihrem Impact Assessment (s.u., Anlage Bf. 18) zugrunde gelegt hat, **sinken die Emissionen so schnell wie das Cap**, was äußerst ambitioniert ist angesichts der Tatsache, dass das Cap mehr als fünfmal schneller sinkt als die durchschnittlichen EU-weiten jährlichen Reduktionen der vergangenen 16 Jahre. Gleichwohl gelingt es selbst in diesem Szenario nicht, den TNAC-Wert in dem von der MSR anvisierten Korridor zu halten (blaue und blau gestrichelte²⁵ Linie der Darstellung unten).

Eingehalten würde der Korridor allein im Szenario mit verstärkten Maßnahmen (gelbe Linien der Darstellung unten); hier wird angenommen, dass die Gesamtnachfrage für die Jahre 2027 bis 2032 noch einmal um 7 % niedriger liegt als im Zielszenario. Dies erscheint äußerst unrealistisch angesichts der bisherigen, derzeitigen und projizierten Emissionsentwicklung in den erfassten Sektoren (hier sind vor allem die ESR-Daten aufschlussreich, die sowohl den Gebäude- als auch den Verkehrssektor umfassen, dazu b)bb)).

Schließlich modelliert die Studie auch ein „Hochemissionsszenario“, das unterstellt, dass sich die Emissionsminderungsraten im Vergleich zum vorangegangenen Fünfjahreszeitraum „nur“ verdoppeln (grüne Linie der Darstellung unten). In diesem Szenario wären bereits ab 2029/2030 nicht genügend Zertifikate vorhanden, um die Nachfrage zu decken. Die Folge wäre ein extremer Anstieg der CO₂-Preise, bis die Emissionen ausreichend zurückgehen.

²⁵ Die gestrichelte Linie gibt in den Szenarien jeweils den Wert an, wenn jährlich zwei Mal 20 Millionen zusätzliche Zertifikate aus der MSR freigegeben werden, weil der Preis dauerhaft oberhalb von 45 Euro liegt.

Abbildung 2: TNAC Entwicklung in den Jahren 2027 – 2032 in den verschiedenen Emissionsszenarien mit und ohne Preissteuerung



Quelle: Eigene Darstellung, Öko-Institut.

Öko-Institut, ETS 2 (Anlage Bf. 18), S. 15; zu den Szenarien a.a.O., S. 14, 27 ff.

Da die künftigen CO₂-Preise im ETS 2 wesentlich von den flankierenden Maßnahmen abhängen, weisen verfügbare Preisschätzungen eine erhebliche Spannweite auf – je nachdem, in welchem Umfang sie zusätzliche Maßnahmen unterstellen. Dies wird in der nachstehenden Übersichtstabelle aus einer Studie des Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft und des Öko-Institut deutlich:

Tabelle 2: Überblick über vorliegende Schätzungen zur CO₂-Preisentwicklung im ETS II

Preisniveau 2030 (Euro/tCO ₂)	Quelle	Ansatz
48 – 80	EU-Kommission (2021)	Weitere effektive Klimaschutzmaßnahmen werden angenommen
126	PIK (2023)	Reformszenario, bei dem neue Reformen („Fit For 55“-Paket) mit einbezogen werden
180	Cambridge Econometrics (2021)	E3ME Model, basierend auf 2015 Preisen
175 – 350	Abrell u.a. (2022)	CO ₂ -Preise sind die einzigen politischen Maßnahmen zum Klimaschutz
200 – 300	MCC (2023)	Annahme, dass flankierende Maßnahmen bei Gebäude und Verkehr ausbleiben
297	IfW Kiel (2023)	General equilibrium model DART

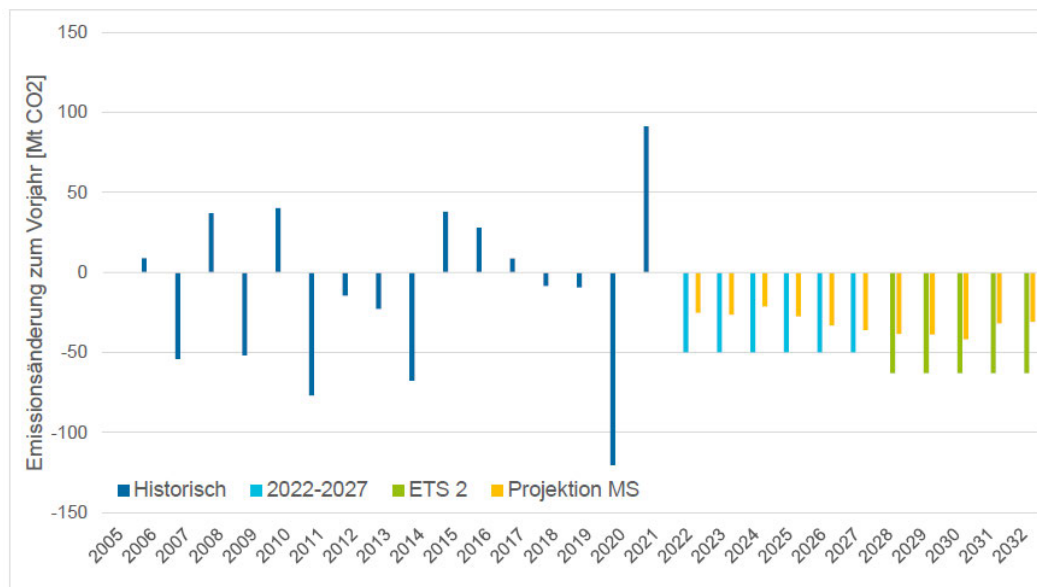
FÖS/Öko-Institut, CO₂-Preis in Deutschland, Umsetzung des ETS II und des Klima-Sozialfonds in Deutschland, Februar 2024, S. 14,

anbei als Anlage Bf. 19.

Die derzeitige Entwicklung und aktuelle Projektionen geben allerdings keinen Anlass, eine moderate Preisentwicklung zu erwarten.

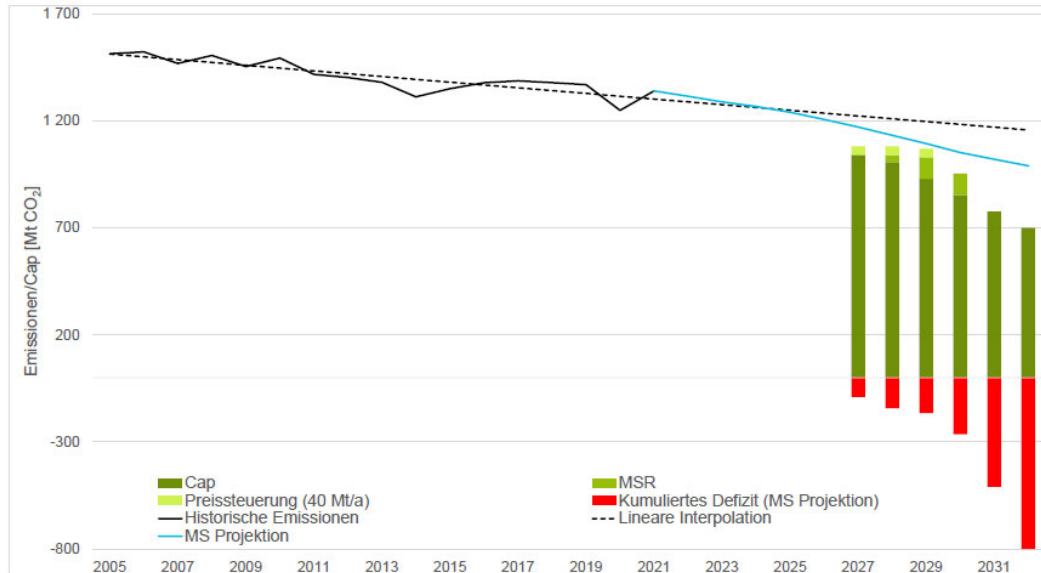
Die aktuellen Projektionen der Mitgliedstaaten für die betroffenen Sektoren liegen deutlich über dem ETS 2-Cap. Bereits beim Start des ETS 2 ist daher mit einer plötzlichen Verknappung des Angebots und entsprechenden Preissprüngen zu rechnen. Zwischen 2005 und 2021 sanken die Emissionen der Mitgliedstaaten durchschnittlich nur um 11 Mt CO₂ pro Jahr. Um den Cap zu Beginn des Handels im Jahr 2027 zu „treffen“, müssten die Emissionen ab 2022 schon um durchschnittlich 50 Mt CO₂ pro Jahr sinken. Mit Beginn des ETS 2 sinkt der Cap dann um jährlich 63 Mt CO₂. Die Projektionen der Mitgliedstaaten sagen indes nur weitaus geringere Reduktionen voraus.

Die folgende Grafik weist in dunkelblau die historischen Emissionen aus. In hellblau werden von 2022 bis 2027 die für den ETS 2-Cap zu Beginn des Emissionshandels unterstellten Reduktionen dargestellt, in hellgrün für die Zeit danach die jährlich vorgesehenen Minderungen. Gelb dargestellt sind im Vergleich dazu die Projektionen der Mitgliedstaaten. Es wird deutlich, dass die projizierten Minderungen durchgängig deutlich unter den gesetzlichen Annahmen bzw. Vorgaben liegen:



FÖS/Öko-Institut, CO₂-Preis in Deutschland (Anlage Bf. 19), S. 10 f.

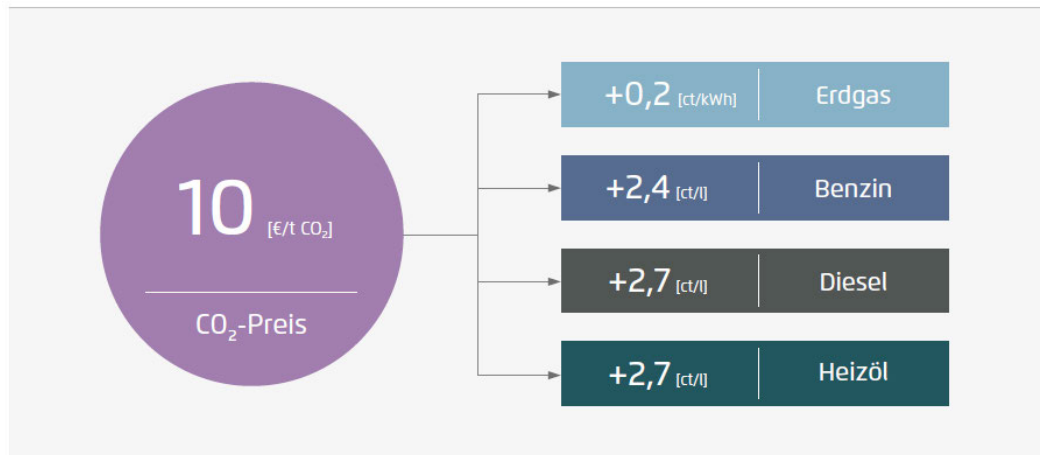
Die kumulierte Lücke der projizierten Emissionen zum Cap des ETS 2 bis 2032 ist erheblich und kann nur zu 20 % durch die dargestellten Flexibilitätsmechanismen in der MSR aufgefangen werden. Dies zeigt die folgende Darstellung, welche die größtmögliche Ausschüttung von Zertifikaten aus der MSR unterstellt:



FÖS/Öko-Institut, CO₂-Preis in Deutschland (Anlage Bf. 19), S. 11 f.

Angesichts der erheblichen Lücke zwischen Nachfrage und Angebot wird der CO₂-Preis voraussichtlich rapide ansteigen. Auch wenn sich das Ausmaß des Preisanstiegs nicht exakt vorhersagen lässt, ist klar, dass dieser vor allem davon abhängt, inwieweit außerhalb des ETS 2 weitere Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden.

Die potenziellen Auswirkungen verzögerten Handelns sind gravierend. Nach Berechnungen der Agora Energiewende bedeutet ein Anstieg des CO₂-Preises um 10 Euro/Tonne CO₂ folgende Preisanstiege bei Treib- und Heizstoffen; die Mehrwertsteuer ist darin noch nicht enthalten:



Agora Energiewende (2018). Anmerkung: Die Preisangaben enthalten keine Mehrwertsteuer.

Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr (Anlage Bf. 16), S. 12.

Bei einem aktuellen nationalen CO₂-Preis von 45 Euro/Tonne bedeutet selbst ein in Anbetracht der vorliegenden Schätzungen (s.o.) vergleichsweise moderater Anstieg auf 150 Euro/Tonne CO₂ bei ansonsten gleichbleibenden Rahmenbedingungen einen Anstieg der Preise für²⁶

- Benzin um 29,98 Cent/Liter (25,2 Cent/Liter zzgl. 19 % MwSt)
- Diesel und Heizöl um je 33,74 Cent/Liter (28,35 Cent/Liter zzgl. 19 % MwSt)
- Erdgas um 2,5 Cent/Liter (2,1 Cent/kWh zzgl. 19 % MwSt).

Auch ein Anstieg um das Doppelte ist aufgrund der vorliegenden Studien ohne weiteres möglich. Tatsächlich sind CO₂-Preise im Bereich von bis zu 300 Euro/Tonne im Jahr 2030 nicht nur ein realistisches Ergebnis des ETS 2. Auf der nationalen Ebene werden derartige Preise aufgrund der bisherigen Verzögerungen der Verkehrswende voraussichtlich sogar notwendig sein, um eine hinreichende Steuerungswirkung für den notwendigen Klimaschutzbeitrag des Verkehrssektors zu erzielen (dazu näher unten, 3.b)cc)(iii)(2)).

Ohne rechtzeitige, flankierende Maßnahmen, die eine fossilfreie Versorgung ermöglichen und sicherstellen, drohen Mobilität und auch Wärme für Teile der Bevölkerung unerschwinglich zu werden.

Insgesamt ist der ETS 2 als alleiniges Instrument zur Reduzierung der Emissionen im Straßenverkehr und im Gebäudesektor unzureichend. Dies hebt die EU-Kommission in ihrer Folgenabschätzung zum EU-ETS mehrfach hervor. Zum Ziel einer

²⁶ Die CO₂-Preiserhöhung beträgt im Beispiel 105 Euro/Tonne. Damit sind die in Anlage Bf. 16 genannten Nettowerte mit 10,5 zu multiplizieren, hinzu kommt die MwSt.

Emissionsreduktion um 43 % könne der Emissionshandel als Bestandteil eines „Policy Mix“ beitragen,

EU-Kommission, Impact Assessment Report zur Reform des Emissionshandels, SWD 2021, 601 final, Part 1/4, S. 111, anbei als

Anlage Bf. 20 (in englischer Sprache).

Mit Blick auf den Verkehrssektor hebt die Kommission die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen besonders deutlich hervor:

„Auch für den Verkehrssektor ist es wichtig zu betonen, dass ein Emissionshandelssystem nur als ergänzende Maßnahme zu anderen verkehrspolitischen Maßnahmen in Betracht gezogen werden sollte: Angesichts des vorherrschenden Marktversagens im Verkehrssystem ist ein Instrumentenmix erforderlich, um den Sektor umzugestalten.“

EU-Kommission, Impact Assessment Emissionshandel Part 1/4 (Anlage Bf. 20), S. 113 (eig. Übersetzung).

(ii) Klimaschutzverordnung (ESR)

Die EU-Klimaschutzverordnung²⁷ (*Effort Sharing Regulation*, ESR) umfasst sämtliche Bereiche, die nicht dem ETS 1 unterliegen und damit auch den Verkehrssektor bzw. insbesondere den Straßenverkehr.

Die ESR gilt auch nach Inkrafttreten des ETS 2 fort, wie ErwG (9) der jüngsten Änderungs-VO zur ESR²⁸ explizit hervorhebt. Damit bleibt die ESR auch künftig auf den Straßenverkehr und den Gebäudesektor anwendbar, beide Regime sind parallel anwendbar. Dies verdeutlicht, dass der europäische Gesetzgeber die mitgliedstaatsbezogenen Reduktionsziele der ESR weiterhin für notwendig erachtet, um wirksame Klimaschutzmaßnahmen zu bewirken.

Die ESR legt verbindliche nationale Emissionsreduktionsziele für die Mitgliedstaaten für das Jahr 2030 gegenüber dem Basisjahr fest (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I, Spalte 2 ESR). Ferner ermächtigt sie die Kommission, diese

²⁷ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl. EU L 156/26.

²⁸ Verordnung 2023/857/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999, ABl. EU L 111/1.

Reduktionsmaßgabe in delegierten Rechtsakten durch mengenbezogene Emissionszuweisungen zu konkretisieren (Art. 4 Abs. 3 Abs. 4 ESR).

Infolge der Ambitionssteigerung beim 2030-Zwischenziel der EU wurde auch das Gesamtreduktionsziel der ESR von 30 % auf 40 % bis 2030 gegenüber dem Niveau von 2005 angehoben (Art. 1 ESR). Die Emissionsreduktionsziele für die einzelnen Mitgliedstaaten orientieren sich an deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, für Deutschland gilt etwa ein Reduktionsziel von 50 % (Anhang I, Spalte 2 ESR).

Die aus den Emissionsreduktionszielen abgeleiteten jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten sind derzeit in Anhang zum – derzeit auf Unionsebene wegen unzureichender Ambition angegriffenen²⁹ – Durchführungsbeschluss 2023/1319/EU³⁰ geregelt. Festgelegt sind darin nur die Mengen bis einschließlich 2025, die Mengen für die Folgejahre sollen erst im Jahr 2025 festgelegt werden (ErwG (6) des Durchführungsbeschlusses).

Hinsichtlich der Einhaltung der Emissionszuweisungen sieht Art. 5 ESR gewisse Flexibilisierungsmöglichkeiten vor. Konkret können Mitgliedstaaten Emissionen aus späteren Jahren vorwegnehmen (Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 ESR) sowie in früheren Jahren eingesparte Emissionen auf spätere Jahre übertragen (Art. 5 Abs. 3 ESR). Schließlich besteht die Möglichkeit, Emissionszuweisungen an andere Mitgliedstaaten zu übertragen, d.h. zu verkaufen (Art. 5 Abs. 4 ESR). Alle Flexibilitätsmechanismen unterliegen dabei quantitativen Grenzen, beispielsweise dürfen Mitgliedstaaten für die Jahre 2021 bis 2025 maximal 10 % und für die Jahre 2026 bis 2030 maximal 15 % der jährlichen Emissionszuweisungen übertragen.

Zur Durchsetzung der Einhaltung der Emissionszuweisungen sieht die ESR zwei Mechanismen vor:

Nach Art. 8 ESR ist innerhalb von drei Monaten ein Plan für Abhilfemaßnahmen vorzulegen, wenn ein Mitgliedstaat aufgrund der jährlichen Fortschrittsbewertung des NECP durch die EU-Kommission gem. Art. 29 Abs. 5 Governance-VO (siehe oben, aa)(ii)) keine ausreichenden Fortschritte bei der Erfüllung seiner ESR-Verpflichtungen erzielt. Der Plan muss unter anderem zusätzliche Maßnahmen enthalten, die den NECP ergänzen oder dessen Umsetzung verstärken und diese Maßnahmen mit einer detaillierten Darstellung zu den erwarteten Treibhausgaseinsparungen unterlegen, soweit möglich mit quantitativen Angaben (Art. 8 Abs. 1 lit. c) ESR), zudem ist ein strikter Zeitplan zur Durchführung vorzulegen (Art. 8 Abs. 1

²⁹ <https://caneurope.org/ngos-legal-action-2030-climate-targets/>. Es handelt sich um ein Verfahren auf Grundlage der Aarhus-Verordnung 1367/2006, ein Request for internal review (RIR), https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/aarhus/requests-internal-review_en#repository-of-requests-for-internal-review-logged-with-the-european-commission-pursuant-to-article-10-of-regulation--ec-no-13672006-aarhus-regulation für die offizielle Dokumentation, dort Verfahren Nr. 8 (IR/2023/540061).

³⁰ Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2126 der Kommission vom 28. Juni 2023 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2020/2126 zur Überarbeitung der jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2023 bis 2030, ABl. EU 163/9.

lit. d) ESR). Die Kommission kann hierzu unverbindliche Empfehlungen aussprechen (Art. 8 Abs. 3 ESR). Bemerkenswerterweise verlangt Art. 8 ESR (anders als z.B. § 8 KSG a.F.) nicht ausdrücklich, dass der Abhilfeplan den Mitgliedstaat auf den ESR-Zielpfad „zurückführen“ muss.

Eine echte Compliance-Kontrolle, die sich auf eine umfassende Analyse der Treibhausgasinventare der Mitgliedstaaten stützt, sieht Art. 9 ESR vor, allerdings nur in den Jahren 2027 (für die Jahre 2021-2025) und 2032 (für die Jahre 2026-2030). Als Sanktion bei Verstößen ist insbesondere ein Strafzuschlag auf die im nächsten Jahr berichteten Emissionen in Höhe des Überschusses, multipliziert mit dem Faktor 1,08, vorgesehen (Art. 9 Abs. 1 lit. a) ESR). Die Anwendung des Sanktionsmechanismus verringert damit die dem Mitgliedstaat insgesamt zur Verfügung stehenden Emissionszuweisungen.

Die ESR **endet im Jahr 2030**. Ob der Mechanismus fortgeführt wird oder nicht, ist unklar, die ESR enthält hierzu keine Aussagen. Dementsprechend hat auch die Compliance-Kontrolle im Jahr 2032 nach derzeitiger Rechtslage keine Konsequenzen mehr.

(iii) LULUCF-Verordnung

Die LULUCF-Verordnung³¹ betrifft die Emissionen und den Abbau von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft. Der Abbau von Treibhausgasen ist im vorliegenden Kontext insbesondere für die Frage relevant, inwieweit Emissionen aus anderen Sektoren ausgeglichen werden können. Dies ist derzeit in Deutschland gar nicht der Fall (dazu unten, 3.b)aa)(ii)).

Der Inhalt der LULUCF-VO lässt sich wie folgt grob zusammenfassen: Die Verordnung enthält für den Zeitraum von 2021 bis 2025 eine „Netto-Null Verpflichtung“ im Hinblick auf Emissionen und den Abbau von Treibhausgasen im Sektor Landnutzung (Art. 4 Abs. 1 LULUCF-VO), und für den Zeitraum von 2026 bis 2030 ähnelt der Steuerungsmechanismus der ESR. Den Mitgliedstaaten werden jährliche Zielwerte für den Nettoabbau von Treibhausgasen vorgegeben, welche die Kommission in Durchführungsrechtsakten festlegt (Art. 4 Abs. 5 LULUCF-VO). Auch die LULUCF-VO ist auf den Zeitraum bis 2030 begrenzt und ihre Fortführung ungewiss.

cc) Sektorbezogene Maßnahmen im Verkehrssektor

Schließlich enthält das Unionsrecht verschiedene klimaschutzbezogene Maßnahmen im Verkehrssektor. Kurz dargestellt werden hier nur die Maßnahmen als solche. Für die (projizierten) Auswirkungen ist auf die Projektionen auf europäischer

³¹ Verordnung (EU) 2018/841 vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 (...) ABl. EU 156/1.

und nationaler Ebene zu verweisen, die weiter unten dargestellt werden (siehe unten, b) sowie 3.b)).

Ein wesentliches unionsrechtliches Klimaschutzinstrument ist der bereits dargestellte ETS 2, der ab 2027/2028 auch den Straßenverkehr umfasst (siehe oben, bb)(i)).

Daneben dienen vor allem die CO₂-Emissionsnormen („Flottengrenzwerte“) für neu zugelassene Fahrzeuge dazu, die Klimaziele zu erreichen:

Für neu zugelassene Pkw und leichte Nutzfahrzeuge wurden die Ziele zuletzt im Rahmen des „Fit-for-55-Pakets“ verschärft. Art. 1 Abs. 5 Verordnung (EU) 2019/631³² legt nunmehr strengere CO₂-Grenzwerte fest, die bis 2030 eine Reduktion der Emissionen um 55 % für Pkw und um 50 % für leichte Nutzfahrzeuge im Vergleich zu den Werten von 2021 vorschreiben. Nach Art. 1 Abs. 5a Verordnung (EU) 2019/631 dürfen ab 2035 EU-weit nur noch emissionsfreie Pkw und leichte Nutzfahrzeuge neu zugelassen werden. Der Bestand ist hierdurch nicht betroffen. Auch bei Neuzulassungen ist ein Ende des Verbrennungsmotors damit nicht zwangsläufig verbunden, weil sich die EU-Kommission auf Drängen der Bundesregierung in ErwG (11) der Änderungsverordnung³³ verpflichtet hat, einen Vorschlag für die Zulassung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor auch nach 2035 vorzulegen, sofern diese ausschließlich mit CO₂-neutralen Kraftstoffen („E-Fuels“) betrieben werden. Für die Bundesregierung ist dies offenbar sogar zentraler Gehalt der Einigung, wie in einer unmittelbar danach veröffentlichten Pressemitteilung des Verkehrsministeriums deutlich wird, die mit dem Satz beginnt:

„Die heute in Brüssel von den EU-Mitgliedsstaaten beschlossene Neuregelung der CO₂-Flottengrenzwerte macht den Weg frei für Verbrenner, die ausschließlich mit CO₂-neutralen Kraftstoffen betankt werden.“

<https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2023/029-wissing-flottengrenzwerte-und-e-fuels.html>

Tatsächlich ist die Verwendung von E-Fuels im Straßenverkehr völlig illusorisch. Andere, schwieriger dekarbonisierbare Bereiche werden die begrenzten Kapazitäten benötigen. Aktuelle Auswertungen der derzeit global bis 2035 angekündigten E-Fuels-Projekte zeigen, dass die weltweite Produktion dieser Anlagen lediglich rund 10 % der unverzichtbaren E-Fuel-Bedarfe in Deutschland (Flug- und Schiffsverkehr sowie Chemie) decken würden. Selbst unter der Annahme eines

³² Verordnung (EU) 2019/631 vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge (...), ABl. EU L 111/13.

³³ Verordnung (EU) 2023/851 vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/631 im Hinblick auf eine Verschärfung der CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge im Einklang mit den ehrgeizigeren Klimazielen der Union, ABl. EU L 110/5.

exponentiellen Wachstums der Produktionskapazitäten ähnlich wie bei Solar-Photovoltaik reicht die globale Herstellung im Jahr 2035 nur für rund 50% der unverzichtbaren E-Fuel-Bedarfe in Deutschland.

PIK Potsdam, E-Fuels – Aktueller Stand und Projektionen, dort unter Nr. 4, März 2023, anbei als

Anlage Bf. 21.

Dass bei dieser Sachlage irgendetwas für den deutschen Straßenverkehr „übrig sein“ könnte, ist ausgeschlossen. Gleichzeitig nutzt die Bundesregierung diese Falschbehauptung, um die dringend notwendige Transformation weiter hinauszuzögern.

Für neue schwere Nutzfahrzeuge schreibt Art. 1 Verordnung (EU) 2019/1242³⁴ vor, dass die Emissionen bis 2030 um 30 % im Vergleich zu den Werten von 2019 gesenkt werden müssen. Die Regelung bezieht sich noch auf die alten Klimaziele der ESR, berücksichtigt also noch nicht die Verschärfung der Klimaziele der EU im Rahmen des „Fit-for-55“-Pakets.

Im Zuge der Überarbeitung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EE-RL)³⁵ wurden zudem die Zielwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien angehoben. Nach Art. 25 Abs. 1 lit. a) i) EE-RL müssen die Mitgliedstaaten Kraftstoffanbieter unter anderem verpflichten, dafür zu sorgen, dass die Menge der Kraftstoffe und der Elektrizität aus erneuerbaren Quellen, die dem Verkehr bereitgestellt werden, bis 2030 zu einem Mindestanteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Endenergieverbrauch im Verkehr von 29 % führt.

dd) Sozialverträglichkeit, Klima-Sozialfonds

Das Unionsrecht möchte die Sozialverträglichkeit der notwendigen Transformationen vor allem über die Bereitstellung finanzieller Mittel durch den Klima-Sozialfonds (KSF) fördern.

Der KSF ist in der Verordnung 2023/955/EU (KSF-VO)³⁶ geregelt. Die Mittel des Fonds sind gesetzlich auf 65 Milliarden Euro für die Jahre 2026 bis einschließlich 2032 begrenzt (Art. 10 Abs. 1 KSF-VO). Die Mittel werden aus dem Aufkommen des ETS 2 finanziert (Art. 30d Abs. 3, Abs. 4 ETS-RL). Die Obergrenze von 65 Milliarden Euro ist allerdings fix und hängt nicht von den tatsächlichen CO₂-Preisen ab. Der Anteil am Gesamtaufkommen des ETS 2 sinkt daher mit

³⁴ Verordnung (EU) 2019/1242 vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge (...) ABl. EU L 198/202.

³⁵ Richtlinie (EU) 2018/2001 vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU L 328/28.

³⁶ Verordnung (EU) 2023/955 vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, ABl. EU L 130/1.

steigenden Zertifikatpreisen. Er beträgt 25 % bei einem CO₂-Preis von 50 Euro/Tonne, bei einem – gemessen an den Projektionen immer noch sehr moderaten – Preis von 100 Euro/Tonne sind es nur noch 12,5 %,

FÖS/Öko-Institut, CO₂-Preis in Deutschland (Anlage Bf. 19), S. 21.

Dies führt dazu, dass die Mittel des KSF mit steigenden CO₂-Preisen im Verhältnis zur Belastung der Bürgerinnen und Bürger sinken.

Die Mittel aus dem KSF werden nach einem Schlüssel auf die Mitgliedstaaten verteilt, die maximale Mittelzuweisung ergibt sich aus Art. 14 i.V.m. Anhang II KSF-VO. Für Deutschland gilt etwa ein Anteil von 8,18 % oder absolut bis zu 5,3 Milliarden Euro (für den Gesamtzeitraum 2027 bis 2032). Dies ist nur ein sehr geringer Anteil der voraussichtlichen ETS-2-Erlöse, die in diesem Zeitraum auf Deutschland entfallen. Diese liegen bei einem CO₂-Preis von 50 Euro/Tonne bei 48,5 Mrd. Euro, bei 100 Euro/Tonne bei ca. 111,4 Mrd. Euro,

FÖS/Öko-Institut, CO₂-Preis in Deutschland (Anlage Bf. 19), S. 5.

Tatsächlich dürften die Preise und mithin die Erlöse deutlich höher liegen (dazu oben, bb)(i)(2)), ohne dass die KSF-Mittel entsprechend „mitwachsen“ würden. Damit könnten weniger als nur ein geringer einstelliger Prozentsatz der Erlöse an die Bevölkerung zurückverteilt werden.

Die Verwendung in den Mitgliedstaaten erfolgt nach Maßgabe von „Klima-Sozialplänen“, die der EU-Kommission vorzulegen sind (Art. 4 KSF-VO). Die Mittel aus dem KSF sind dabei um einen 25 %-igen Finanzierungsanteil der Mitgliedstaaten zu ergänzen (Art. 15 KSF-VO). Die KSF-VO enthält darüber hinaus Vorgaben für die Mittelverwendung, danach sind die Mittel aus dem KSF auf die Förderung vulnerabler Gruppen zu fokussieren (Art. 7 ff. KSF-VO), z.B. zur Bekämpfung von Energie- und Mobilitätsarmut,

Näher FÖS/Öko-Institut, CO₂-Preis in Deutschland (Anlage Bf. 19), S. 23 f.

b) Stand der Umsetzung und Projektionen

Im Folgenden werden der Stand der Umsetzung der Klimaschutzpolitik sowie die maßgeblichen Projektionen auf EU-Ebene dargestellt. An dieser Stelle geht es um eine Darstellung der unionsweiten Lage; speziell auf Deutschland bezogene Aussagen zur Umsetzung der EU-Vorgaben werden im Zusammenhang mit den Ausführungen zum Stand der deutschen Klimapolitik einbezogen (siehe unten, 3.b)).

Auf europäischer Ebene sind schon die Fortschritte hinsichtlich der Erreichung der übergeordneten Klimaziele aus dem EU-KlimaG unzureichend (dazu aa)). Dies gilt

erst recht für den ESR-Bereich (dazu bb)) und noch mehr für den Verkehrssektor (dazu cc)).

aa) Unzureichende Fortschritte hinsichtlich der Klimaziele der Union

Die Erreichung der EU-Klimaziele auf EU-Ebene ist bereits für das 2030-Ziel sehr fraglich, über diesen Zeitraum hinaus sind erst recht keine hinreichenden Reduktionen erkennbar. Dies ergibt sich zunächst aus dem aktuellen Assessment Report des Europäischen Klimabeirats ESABCC aus Januar 2024 zu den klimapolitischen Fortschritten der EU, anbei als

ESABCC, Towards EU Climate Neutrality – Assessment Report 2024, anbei als

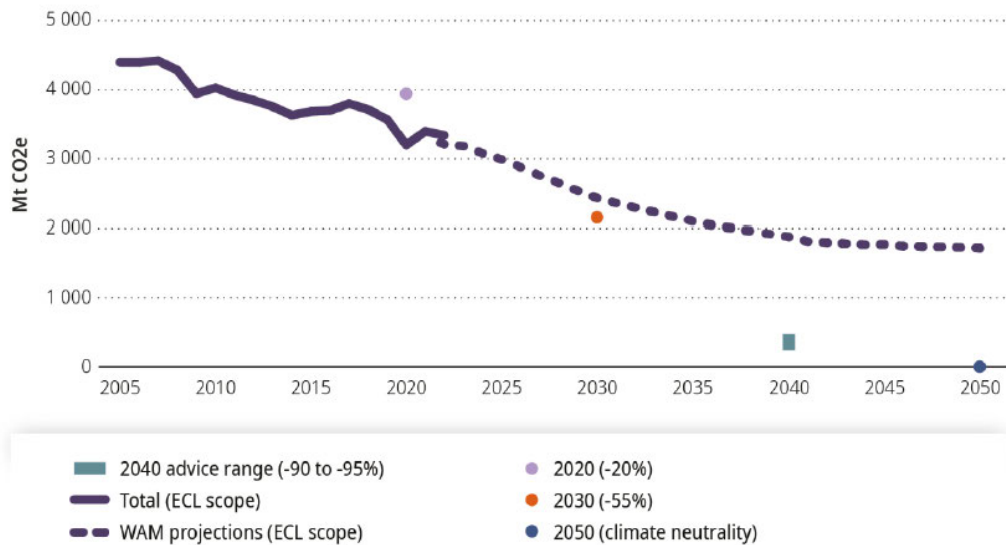
Anlage Bf. 22 (im englischen Original)

Nach dem aktuellen Assessment Report des ESABCC muss die Geschwindigkeit der Emissionsreduzierung zwischen 2022 und 2030 gegenüber dem Zeitraum seit 2005 mehr als verdoppelt werden, um das 2030-Ziel der EU noch zu erreichen. Verglichen mit den durchschnittlichen Reduktionen zwischen 2018 und 2022 (die freilich „günstige“ Verzerrungen aufgrund der Corona-Pandemie enthalten) wäre immer noch eine Steigerung der Geschwindigkeit um 50 % erforderlich,

ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 22), S. 18.

Selbst wenn die geplanten Maßnahmen aus den von den Mitgliedstaaten vorgelegten NECP Plänen (zu diesen oben, a)aa)(ii)) vollständig umgesetzt werden, würde das 2030-Ziel um sechs Prozentpunkte verfehlt, also nur eine Reduktion um 49 % statt um 55 % gegenüber 2005 erzielt. Nach 2030 vergrößert sich die Erfüllungslücke weiter. Dies gilt zunächst mit Blick auf das noch nicht verabschiedete Ziel für 2040, das nach wissenschaftlicher Einschätzung des ESABCC 90-95 % und nach dem aktuellen Vorschlag der EU-Kommission 90 % betragen soll (siehe dazu oben, aa)(i)(2)) und ebenso für das Klimaneutralitätsziel 2050. Die projizierten Abweichungen zeigt die folgende Grafik:

Figure 4 Overall progress towards the EU's 2030 and 2050 objectives since 2005



ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 22), S. 19.

Insbesondere mit Blick auf das langfristige Klimaneutralitätsziel mahnt der ESABCC neue Maßnahmen auch auf Unionsebene an. Diese sollten zeitnah umgesetzt werden, um rechtzeitig Wirkung zu erzielen und abrupte Verschärfungen des Rechtsrahmens zu vermeiden,

ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 22), S. 22 ff.

Der ESABCC hebt im Übrigen hervor, dass hinsichtlich der Umsetzung einer effektiven Klimapolitik insbesondere die Mitgliedstaaten in der Verantwortung stehen. Denn in vielen Fällen werden zwar die Ziele auf Unionsebene festgelegt (ESR, LULUCF), die Umsetzung durch konkrete Maßnahmen liege aber bei den Mitgliedstaaten,

ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 22), S. 9.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die aktuelle Bewertung der EU-Kommission zu den Entwürfen der aktualisierten NECP, die von den Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 2023 vorzulegen waren (Art. 14 Abs. 1 Governance-VO). Die Mitteilung der EU-Kommission zur EU-weiten Bewertung der aktualisierten NECP-Entwürfe aus dem Dezember 2023 kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Leicht abweichend von der Bewertung durch den ESABCC kommt die EU-Kommission zu dem Ergebnis, dass das 2030-Ziel um vier statt sechs Prozentpunkte verfehlt wird (also 51 % statt 55 % Reduktion),

EU-Kommission, Mitteilung COM(2023) 796 final³⁷, S. 4.

Dabei sieht die EU-Kommission (a.a.O.) ebenfalls primär die Mitgliedstaaten in der Pflicht, die Lücke durch ausreichende sektorbezogene Politiken zu schließen.

bb) Unzureichende Fortschritte im Bereich der ESR

Der ESR-Bereich – also der Bereich außerhalb des ETS 1, siehe oben, a)bb)(ii) – ist besonders problematisch.

Die EU-Kommission kommt in ihrer EU-weiten Bewertung der Entwürfe der aktualisierten NECPs (vgl. Art. 14 Governance-VO) zu dem Ergebnis, dass nur acht Mitgliedstaaten (Kroatien, Griechenland, Ungarn, Luxemburg, Portugal, Slowenien, Spanien und Schweden) ihre Emissionszuweisungen ohne Nutzung von Flexibilitätsmechanismen (dazu oben, a)bb)(ii)) einhalten. Insgesamt bleibt die unionsweite Emissionsreduktion im Anwendungsbereich der ESR um 6,2 Prozentpunkte hinter dem Ziel zurück (33,8 % statt 40 % Reduktion bis 2030 gegenüber 2005),

EU-Kommission, COM(2023) 796final, S. 6 f.

Auch der ESABCC sieht den ESR-Bereich als besonders problematisch an und kritisiert insbesondere die unzureichenden Durchsetzungsmechanismen in Art. 8 und Art. 9 ESR (dazu oben, a)bb)(ii)). Der 5-Jahres-Zyklus der förmlichen Compliance-Kontrolle führe zu erheblichen Verzögerungen zwischen der tatsächlichen Emissionsentwicklung und ihrer Überprüfung, wodurch eine effektive Durchsetzung erheblich erschwert sei,

ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 22), S. 24, 271.

Der ESABCC hebt zudem hervor, dass es unklar ist, ob genügend jährliche Emissionszuteilungen zur Verfügung stehen, um mögliche Emissionslücken durch die Übertragung zwischen Mitgliedstaaten zu schließen,

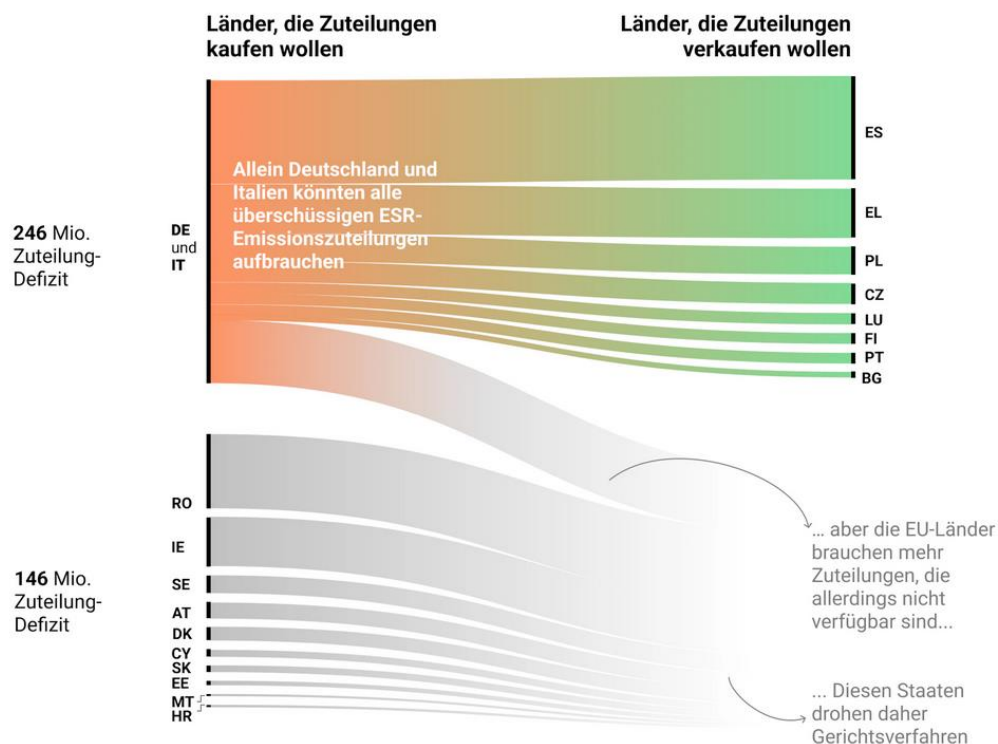
ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 22), S. 219.

Angesichts der Tatsache, dass nur acht von 27 Mitgliedstaaten ihre Ziele für 2030 ohne Nutzung von Flexibilitätsmechanismen erreichen (s.o.) und die Übertragung von Emissionszuweisungen außerdem quantitativen Grenzen unterliegt (oben, a)bb)(ii)), erscheint die Verfügbarkeit ausreichender Zertifikate äußerst zweifelhaft.

³⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 18.12.2023: EU-weite Bewertung der Entwürfe der aktualisierten nationalen Energie- und Klimapläne: Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu den ehrgeizigeren Energie- und Klimazielen für 2030 im Rahmen des europäischen Grünen Deals und von REPowerEU, COM(2023) 796 final.

Dies bestätigt auch eine aktuelle Untersuchung der Denkfabrik Transport & Environment. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass allein Deutschland und Italien sämtliche verfügbaren Zertifikate benötigen könnten und ein Zuteilungsdefizit von 146 Mio. Zertifikaten entstehen könne. Dies illustriert die folgende Grafik:³⁸

Allein Deutschland und Italien könnten alle überschüssigen ESR-Emissionszuteilungen aufbrauchen



Quelle: T&E-Analyse.

Anmerkung: In den Handelsströmen sind nur Länder vertreten, die die Vorschriften einhalten, und solche, die sie nicht einhalten, ausgenommen die sieben Länder, bei denen ein Risiko besteht oder deren Einhaltung unwahrscheinlich ist.



Auch die Einführung des ETS 2 kann nach Einschätzung des ESABCC die Einhaltung der ESR-Ziele nicht sichern bzw. hinreichend stützen. Nach dem ESABCC ist es problematisch, dass der politisch anvisierte CO₂-Preis von 45 Euro im ETS 2 absehbar nicht zu halten sein wird, und daher weitere Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve (MSR) freigegeben werden (dazu oben, a)bb)(i)(2)). Eine Freigabe erhöht den Cap unter dem ETS 2, sodass das Reduktionsziel von 43 % bis 2030 gefährdet ist. Denn die 600 Millionen Zertifikate in der MSR kommen zu der Menge hinzu, die mit dem 43 %-Reduktionsziel des ETS 2 bis 2030 vereinbar wäre,

³⁸ Abrufbar unter <https://www.transportenvironment.org/te-deutschland/articles/fehlender-klimaschutz-im-verkehr-deutschland-drohen-als-schlusslicht-bei-eu-verpflichtungen-kosten-in-milliardenhoehe>.

ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 22), S. 24, 216.

Die hoch problematischen sozialen Auswirkungen stark ansteigender CO₂-Preise für Heizen und Mobilität kommen hinzu.

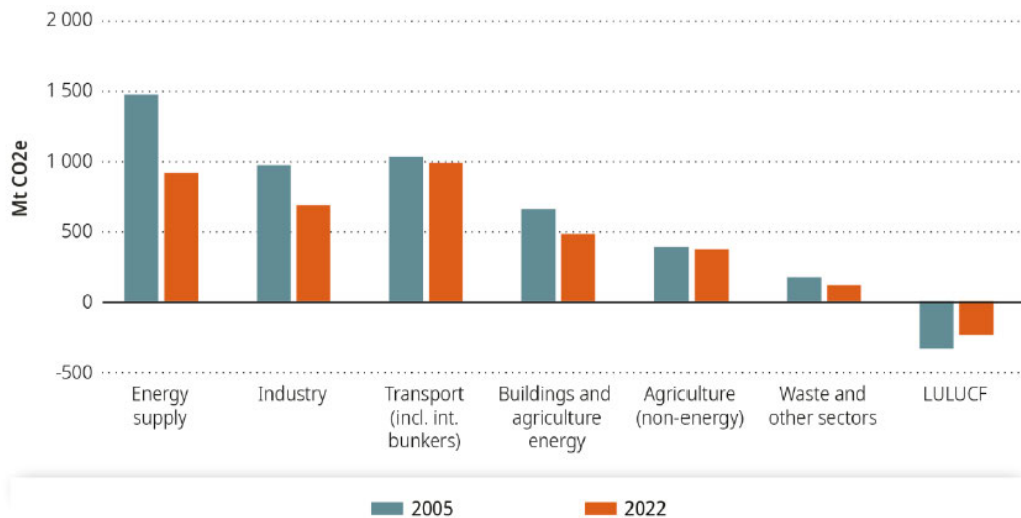
cc) Unzureichende Fortschritte im Verkehrssektor

Die Dekarbonisierung des Verkehrssektors verläuft auch unionsweit äußerst schleppend und ist innerhalb des ohnehin problematischen ESR-Bereichs besonders defizitär.

Zwischen 2005 und 2022 wurden hier lediglich Reduktionen um 47 Mt CO₂-Äq. erzielt, was eine minimale Gesamtreduktion von nur 5 % bedeutet (in der zudem die Auswirkungen der Corona-Pandemie enthalten sind),

ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 22), S. 41.

Den fehlenden Fortschritt, auch im Vergleich zu den meisten anderen Sektoren, veranschaulicht die folgende Abbildung („Transport“, der blaue Balken zeigt die Emissionsmengen in 2005, der orangene diejenigen in 2022):



ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 22), S. 42.

Der ESABCC kommt daher zu dem Schluss, dass es der EU seit 2005 nicht gelungen ist, die Emissionen im Verkehrssektor strukturell zu senken,

ESABCC, Assessment Report (Anlage Bf. 22), S. 107.

Auch die EU-Kommission rügt in ihrer Bewertung der NECP-Entwürfe die mangelnde Emissionsminderung im Verkehrsbereich und fordert weitere gezielte Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten,

EU-Kommission, COM (2023) 796 final, S. 7.

c) Zusammenfassung EU-Ebene

Die EU hat auf verschiedenen Ebenen Rechtsakte zum Klimaschutz erlassen, die für den Klimaschutz im Verkehrssektor relevant sind:

- Auf übergeordneter Ebene stehen das EU-KlimaG und die Governance-VO („Umbrella-Rechtsakte“). Im EU-KlimaG sind Klimaschutzziele der Union für die Jahre 2030 (55 % Reduktion gegenüber 2005) und 2050 (Klimaneutralität) geregelt. Im Übrigen enthalten das EU-KlimaG und die Governance-VO vor allem einen Rechtsrahmen für Berichterstattung und Monitoring.
- Mengenbezogene Vorgaben zu Emissionen ergeben sich aus dem Emissionshandel, der in der Emissionshandels-RL geregelt ist. Für den Verkehrssektor relevant ist der ab 2027 oder 2028 einsetzende ETS 2 (v.a. Gebäude und Straßenverkehr). Der im ETS 2 politisch für die ersten Jahre anvisierte Preis von 45 Euro/Tonne CO₂ kann durch die Regelungen nicht garantiert und aller Voraussicht nach nicht eingehalten werden. Wie stark der Preis ansteigt (und wie stark dies die Bürgerinnen und Bürger betrifft), hängt vor allem davon ab, inwieweit weitere Maßnahmen in den betroffenen Sektoren getroffen werden, welche die Nachfrage senken und Substitute verfügbar machen. Verschiedene Studien erwarten ohne wirksame flankierende Maßnahmen Preise von 200-300 Euro/Tonne CO₂ bis 2030. Nach der EU-Kommission ist der ETS 2 nicht als alleiniges oder primäres Steuerungsmittel konzipiert und wäre als solches ungeeignet.
- Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten und daraus resultierende Reduktionspfade mit Relevanz für den Verkehrssektor ergeben sich ferner aus der EU-Klimaschutzverordnung bzw. Lastenteilungsverordnung (ESR). Diese endet jedoch im Jahr 2030 ohne Perspektive einer Fortführung. Die Kontrolle der Vorgaben ist lückenhaft, eine „harte“ Überprüfung mit Konsequenzen ist nur 2027 und dann (nach Auslaufen der Verordnungen und daher letztlich ohne Konsequenzen) 2032 vorgesehen.
- Im Hinblick auf die Sozialverträglichkeit der Klimaschutzpolitik wurde der Klimasozialfonds eingerichtet, der aus Mitteln aus dem ETS gespeist wird. Die Höhe der verfügbaren Mittel für die Jahre 2026 bis 2032 ist unabhängig vom tatsächlichen CO₂-Preis auf 65 Milliarden Euro begrenzt, auf Deutschland entfallen davon maximal 5,3 Milliarden Euro.

Die tatsächlichen Fortschritte beim Klimaschutz auf EU-Ebene sind gemessen an den eigenen Zielen unzureichend:

- Das Reduktionsziel für 2030 wird nach Auffassung des ESABCC um 6 Prozentpunkte verfehlt, die EU-Kommission beziffert die Klimaschutzlücke auf 4 Prozentpunkte.
- Im ESR-Bereich sind die Defizite besonders eklatant. Hier sind nach der Auswertung der aktualisierten NECP-Entwürfe durch die EU-Kommission nur 8 von 27 Mitgliedstaaten auf Kurs. Damit droht eine erhebliche Überschreitung der für diesen Bereich insgesamt vorgesehenen Emissionsmengen. Aktuelle Untersuchungen zufolge ist nicht davon auszugehen, dass hinreichend Zertifikate zur Verfügung stehen, um sämtliche Verfehlungen auszugleichen.
- Der Verkehrssektor ist auch auf EU-Ebene besonders problematisch. Hier konnten in den vergangenen 15 Jahren nur eine minimale Reduzierung der Emissionen insgesamt um 5 % erreicht werden.

3. Deutschland

Für Deutschland werden im Folgenden die zentralen rechtlichen Entwicklungen (siehe a)) sowie die tatsächlichen Fortschritte bei ihrer Umsetzung (siehe b)) dargestellt. Dabei liegt ein Fokus auf den Entwicklungen im Verkehrssektor sowie der in einem Parallelverfahren (Az. 1 BvR 2113/24) mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen jüngsten Novellierung des KSG.

a) Rechtliche Vorgaben

Anforderungen an das Klimaschutzrecht in Deutschland ergeben sich zunächst aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, einschließlich der Rechtsprechung des Zweiten Senats zum Klimatransformationsfonds (KTF) und zur Schuldenbremse (dazu aa)). Zentrales Rahmengesetz für die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben bleibt das KSG, das zuletzt am 17.07.2024 novelliert und in diesem Zuge deutlich geschwächt wurde (dazu bb)). Daneben ist das BEHG als weiteres sektorübergreifendes Gesetz im Zusammenhang mit dem Emissionshandel in den Blick zu nehmen (dazu cc)). Schließlich ist der Verkehrssektor selbst zu betrachten, wo wirksame Klimaschutzmaßnahmen weiterhin verschleppt werden (dazu dd)).

aa) Verfassungsrecht

Auf verfassungsrechtlicher Ebene sind vor allem zwei für den Klimaschutz im Ergebnis gegenläufige Rechtsprechungslinien des BVerfG relevant. Auf der einen Seite steht die Rechtsprechung des Ersten Senats zur verfassungsrechtlichen

Notwendigkeit eines rechtzeitigen Klimaschutzes, auf der anderen Seite die Rechtsprechung des Zweiten Senats zum Klimatransformationsfonds (KTF), die zum Entzug von Finanzmitteln führte, welche auch für die Transformation im Verkehrssektor vorgesehen waren.

(i) Klimabeschluss und Folgerechtsprechung des Ersten Senats

Der Klimabeschluss des Ersten Senats des BVerfG muss an dieser Stelle nicht näher dargestellt werden; seine zentralen Aussagen werden im Kontext der folgenden Darstellungen kurz referiert.

Danach verpflichten sowohl die grundrechtlichen Schutzpflichten als auch Art. 20a GG den Staat zum Klimaschutz. Die grundrechtlichen Schutzpflichten sah das BVerfG in seiner Entscheidung noch nicht als verletzt an, insbesondere mit Blick auf mögliche Anpassungsmaßnahmen,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 143 ff.

Dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG entnahm das BVerfG jedoch die Pflicht, die deutschen Treibhausgasemissionen im Einklang mit den Temperaturzielen aus Art. 2 Abs. 1 lit. a) ParisÜ zu reduzieren, also den eigenen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele zu leisten. Dieser Beitrag lässt sich durch den sogenannten Budget-Ansatz operationalisieren, indem das mit dem Temperaturziel kompatible internationale Restbudget auf Deutschland heruntergerechnet wird. Das BVerfG zog hierzu den „Pro-Kopf-Ansatz“ des SRU heran (der die historische Verantwortung Deutschlands unberücksichtigt lässt). Im Ergebnis sah es das Klimaschutzgebot unter Berücksichtigung der Spielräume des Gesetzgebers und wissenschaftlicher Unsicherheiten als noch nicht verletzt an,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 187 ff.

Allerdings begrenzt Art. 20a GG die verfassungsrechtlich zulässige Menge an Emissionen. Deswegen ist in der gegenwärtigen Zulassung von Emissionen die Gefährdung künftiger Freiheit unumkehrbar angelegt, soweit diese Freiheit mit dem Ausstoß von CO₂ verbunden ist. Je länger die Reduktion von Emissionen aufgeschoben wird, desto abrupter und gravierender müssen künftige Reduktionen ausfallen („Vollbremsung“). Deswegen schützen die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft.

Zudem müsse sich jede „Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzzielen wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts vor Artikel 20a GG rechtfertigen lassen“,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., Rn. 212.

Das KSG 2019 war mit diesen Vorgaben unvereinbar, weil das auf Deutschland entfallende Restbudget bis 2030 nahezu aufgebraucht gewesen wäre und Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der nach 2030 drohenden Reduktionslast und eine hinreichende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele nach 2030 fehlten,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 182 ff., 214 ff.

Infolge des Klimabeschlusses verschärfte der Gesetzgeber den Reduktionspfad des KSG im Jahr 2021, hob das Minderungsziel bis 2030 von 55 % auf 65 % gegenüber 1990 an und zog den Zeitpunkt für Klimaneutralität auf 2045 vor. Weiterhin legte er für die Zeit von 2031 bis 2040 jährliche Minderungsziele fest (Anlage 3 zu § 4 KSG), die im Jahr 2024 durch Rechtsverordnung der Bundesregierung in Jahresemissionsmengen zu „übersetzen“ sind (§ 4 Abs. 4 KSG).

Eine gegen das KSG 2021 eingelegte Verfassungsbeschwerde im Hinblick auf das Ambitionsniveau nahm das BVerfG nicht zur Entscheidung an,

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 25.05.2022 – 1 BvR 188/22.

Diese Entscheidung wurde dem EGMR vorgelegt, ist aber bisher nicht an den Mitgliedstaat kommuniziert worden (Engels u.a. ./ Germany, Appl. No. 46906/22).³⁹

Ebenfalls nicht zur Entscheidung angenommen wurde eine Verfassungsbeschwerde gegen verschiedene Landesklimaschutzgesetze,

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022 – 1 BvR 1565/21 u.a.

Wegen unzureichender Substantiierung nahm das BVerfG eine Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an, die sich gegen die gesetzgeberische Untätigkeit im Verkehrssektor wendete und insbesondere die Einführung eines Tempolimits forderte. Die Beschwerdeführenden hatten nicht hinreichend dargelegt, dass die unterlassenen Maßnahmen im Verkehrssektor in ihre intertemporale Freiheit eingriffen und dass Emissionsreduktionen von Verfassung wegen gerade im Verkehrssektor erbraucht werden müssten,

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22.

(ii) Das KTF-Urteil des Zweiten Senats

Das KTF-Urteil des Zweiten Senats des BVerfG wird ebenfalls nur kurz in seinen vorliegend relevanten Kernaussagen dargestellt. In seinen Auswirkungen schränkt

³⁹ Zum Stand der verschiedenen Verfahren beim EGMR vgl. die Zusammenfassung vom April 2024: https://prd-echr.coe.int/documents/d/echr/fs_climate_change_eng.

es die finanziellen Möglichkeiten der Klimaschutzpolitik des Bundes und der Länder ein, so dass die bisherigen Projektionen für Wirkungen von Klimaschutzmaßnahmen (die auf den Investitionsansätzen mit den Mitteln aus dem KTF basieren) zu korrigieren sind (so der Expertenrat für Klimafragen, näher unten, b)aa)(ii)).

Mit dem KTF-Urteil erklärte das BVerfG das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 für nichtig, mit dem eine ursprünglich im Bundeshaushalt 2021 als Reaktion auf die Corona-Pandemie vorgesehene Kreditermächtigung in Höhe von 60 Milliarden Euro an den Klimatransformationsfonds (KTF) – damals noch „Energie- und Klimafonds“ – übertragen werden sollte,

BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22.

Der KTF ist ein Sondervermögen des Bundes, das zweckgebunden für die Förderung von Maßnahmen vorgesehen ist, die der Erreichung der Klimaschutzziele nach dem KSG dienen (§ 1 KTFG). Dem KTF fließen insbesondere die Mittel aus dem Emissionshandel zu sowie ggf. weitere Mittel aus dem Bundeshaushalt (§ 4 KTFG).

Die weitere Mittelzuweisung aus der „Umwidmung“ von Kreditermächtigungen, die ursprünglich zur Bewältigung der Corona-Pandemie vorgesehen waren, erklärte das BVerfG für verfassungswidrig. Es fehle an einem hinreichenden sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen; die Transformationsaufgaben im Bereich Klimaschutz und Digitalisierung seien nicht hinreichend mit der Bewältigung der Corona-Pandemie verknüpft,

BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 125 ff, 195 ff.

Weiterhin urteilte das BVerfG, dass die Folgen von Krisen, die lange absehbar waren, nicht unter den Tatbestand der „außergewöhnlichen Notsituation“ subsumiert werden können,

BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 109.

Die Literatur sieht darin die schon zuvor herrschende Auffassung bestätigt, dass der Klimawandel selbst nicht als verfassungsrechtliche Notsituation gewertet werden könne,

z.B. Meyer, Die Bremswirkung der Schuldenbremse, DÖV 2024, 90 (92 f. m.w.N. zur h.M.).

Durch das KTF-Urteil bzw. im Anschluss fehlende Grundgesetzänderungen werden dem Fonds effektiv Mittel in Höhe von 41,7 Milliarden Euro entzogen, die ursprünglich für verschiedene Investitions- und Förderprogramme in den Jahren

bis 2027 eingeplant waren. Dies stellte der Expertenrat für Klimafragen (ERK) in seinem Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023 fest (siehe auch noch unten, b)aa)),

ERK, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023, 15. April 2024, Rn. 147, anbei als

Anlage Bf. 23.

Den Verfassungsauftrag zum Klimaschutz berücksichtigt das KTF-Urteil nicht. Diese fehlende Auseinandersetzung mit dem Klimabeschluss ist in der Literatur auf deutliche Kritik gestoßen,

z.B. Erbguth, Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021: Erdbeben sans raison?, DÖV 2024, 224; Fisahn, Klimaschutz und Schuldenbremse, ZUR 2024, 67.

bb) KSG-Novelle 2024

Mit dem am 17. Juli 2024 in Kraft getretenen Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes⁴⁰ wurde das KSG novelliert. Die Änderungen zielen insbesondere auf die Governance-Struktur und den Vollzug des Gesetzes und schwächen beides im Ergebnis erheblich.

Die KSG-Novelle wird derzeit mit verschiedenen Verfassungsbeschwerden angegriffen, die unter anderem auch von den Unterzeichnern vertreten werden (Az. 1 BvR 2113/24). Die vorliegende Verfassungsbeschwerde richtet sich nicht gegen die Neuregelungen im KSG. Die problematischen Änderungen werden im Folgenden gleichwohl kurz dargestellt, weil und soweit sie für das gesetzgeberische Unterlassen im Verkehrssektor relevant sind.

Dies betrifft die Abschaffung der Sektorziele zugunsten einer „sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung“ (dazu (i)), die abgeschwächte Nachsteuerung, die insbesondere eine projizierte Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmenen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren voraussetzt (dazu (ii)) und die Verpflichtung zur Erhebung von Projektionsdaten und zur Nachsteuerung für die Zeit nach 2030 erst ab 2029/2030 (dazu (iii)).

⁴⁰ S. BGBl. 2024 I Nr. 235 vom 16.07.2024.

(i) Abschaffung der Sektorziele und Übergang zu einer sektorübergreifenden, mehrjährigen Gesamtrechnung (§ 4 Abs. 1, Anlage 2 KSG)

Die zentrale Änderung des Steuerungsmechanismus des KSG besteht darin, die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen abzuschaffen und durch eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung zu ersetzen.

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 KSG wird zur Einhaltung der (unveränderten) nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG nunmehr eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung durchgeführt. Dazu legt das Gesetz in Anlage 2 KSG Jahresemissionsgesamtmengen fest. Die bisherige Anlage 2 KSG a.F. mit den sektorbezogenen Jahresemissionsmengen ist nunmehr Anlage 2a KSG und für die (Nach-)Steuerung nicht mehr verbindlich, sondern nur noch indikativ. Dies ergibt sich daraus, dass § 4 Abs. 1 Satz 5 KSG nur die Jahresemissionsmengen für verbindlich erklärt, der Ausrichtung der Nachsteuerung allein an der Anlage 2 KSG (§ 8 Abs. 1 KSG) sowie aus der Streichung des Wortes „zulässig“ in der Anlage 2a zum KSG.

Die Anlage 2 KSG hat nunmehr folgenden Inhalt:

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Jahresemissionsgesamtmenge in Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalent	813	786	756	720	682	643	604	565	523	482	438“.

Die zuvor in Anlage 2 KSG a.F. (nunmehr Anlage 2a) enthaltenen sektorbezogenen Jahresemissionsmengen sind nicht mehr verbindlich:

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Vor der Gesetzesänderung hatten die Sektoren Gebäude und vor allem Verkehr ihre Sektorziele in den Jahren 2021 und 2022 verfehlt. Das OVG Berlin-Brandenburg hatte hierzu im November 2023 entschieden, dass beide Sektoren ihrer Pflicht zur Vorlage rechtmäßiger Sofortprogramme nicht nachgekommen waren (siehe auch noch unten, b)cc)(i)).

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30.11.2023 – 11 A 1/23, juris.

Das Verfahren befindet sich in der Revision, angesichts der Änderung der Rechtslage ist wohl eine weitgehende Aufhebung des Urteils durch das BVerwG zu erwarten.

(ii) Nachsteuerungsmechanismus bis 2030 (§ 8 Abs. 1 i.V.m. § 5a KSG)

§ 8 KSG regelt das Vorgehen bei einer Überschreitung von Jahresemissionsmengen. Anders als unter der Vorgängerregelung in § 8 KSG a.F. zu den Sofortprogrammen ist die Nachsteuerung nun nicht mehr sektorbezogen als Reaktion auf vergangene Überschreitungen konzipiert, sondern sektorübergreifend und auf Grundlage von Projektionen (§§ 5a, 2 Nr. 10 KSG).

Eine Nachsteuerung ist nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 KSG nur erforderlich, wenn die Projektionsdaten (§ 2 Nr. 10 KSG) nach Feststellung des Expertenrats für Klimafragen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren ausweisen, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der nach Anlage 2 KSG zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen überschreitet. Die vom UBA erstellten Projektionsdaten aus dem Jahr 2024 (Inkrafttreten) gelten als Projektionsdaten nach § 5a KSG, sodass die aktuellen Projektionsdaten des UBA einzubeziehen sind. Diese Daten weisen zwischen den Jahren 2021 und 2030 eine Übererfüllung um 47 Mt CO₂-Äq. aus. Die Ergebnisse wurden vom Expertenrat für Klimafragen allerdings in Frage gestellt, dieser geht vielmehr von einer leichten Überschreitung des Budgets bis 2030 aus (näher unten, b)aa)(ii)).

Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 KSG findet eine Nachsteuerung zudem nicht statt, wenn die Bundesregierung in demselben Jahr, in dem die wiederholte Überschreitung festgestellt wurde, oder in dem vorangehenden Jahr bereits einen Beschluss gefasst hat, der die gesetzlichen Anforderungen erfüllt. Auch dies schränkt die Notwendigkeit einer Nachsteuerung weiter ein.

Die Nachsteuerung ist zudem nicht mehr sektorbezogen. Die projizierten Lücken bis 2030 können in beliebigen Sektoren geschlossen werden, unabhängig vom Stand der Transformation in den verschiedenen Bereichen.

Konkret für den Verkehrssektor bedeutet dies: Selbst wenn die Transformation hier weiter verschleppt und Rückstände maßgeblich darauf zurückgehen, gibt es keine gesetzliche Notwendigkeit zur Nachsteuerung gerade im Verkehrssektor. Da die projizierte Lücke derzeit jedenfalls gering ist (nach den Zahlen des UBA sogar nicht vorhanden), ist aufgrund der gesetzlichen Regelungen keine Beschleunigung der Transformation im Verkehrssektor zu erwarten.

(iii) Projektionen und Nachsteuerung für die Zeit nach 2030 (§§ 5a Satz 1 Hs. 2, 8 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2, Abs. 4 KSG)

Für die Zeit zwischen 2031 und 2040 kommt die Nachsteuerung nach § 8 Abs. 4 KSG deutlich zu spät.

Grundlage für die Nachsteuerung sind Projektionsdaten, die das UBA nach § 5a Satz 1 Hs. 1 KSG jährlich erstellt. Eine jahresscharfe Projektion für die Zeit zwischen 2031 und 2040 ist nach den gesetzlichen Regelungen jedoch erst ab dem Jahr 2029 vorgesehen (§ 5a Satz 1 Hs. 2 KSG).

Die späte Verfügbarkeit jahresscharfer Projektionen für die Zeit nach 2030 setzt sich auf Ebene der Nachsteuerung notwendigerweise fort. Eine solche ist für die Jahre 2031 bis einschließlich 2040 erst ab dem Jahr 2030 erforderlich. Dies legt § 8 Abs. 4 KSG ausdrücklich fest („beschließt die Bundesregierung ab dem Jahr 2030 Maßnahmen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2031 bis 2040 sicherstellen“) und ist notwendige Folge der Tatsache, dass Projektionsdaten zum Abgleich mit den Jahresemissionsgesamtmengen erst ab dem Jahr 2029 vorgesehen sind. Auch für den Zeitraum von 2031 bis 2040 ist eine Überschreitung der Gesamtmengen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren notwendig (§ 8 Abs. 4 KSG), sodass eine Nachsteuerung frühestens im Jahr 2030 erfolgt.

Für den Verkehrssektor bedeutet dies: Versäumnisse vor 2030, welche die Gesamtziele auf längere Sicht (bis 2040) gefährden, können zunächst ausgeblendet werden und wirksame Maßnahmen bis 2030 verschleppt werden.

Für die Zeit nach 2040 sieht das Gesetz sogar überhaupt keine Nachsteuerung mehr vor; der Mechanismus in § 8 Abs. 4 KSG endet im Jahr 2040 ohne irgendeine Regelung für die Zeit danach.

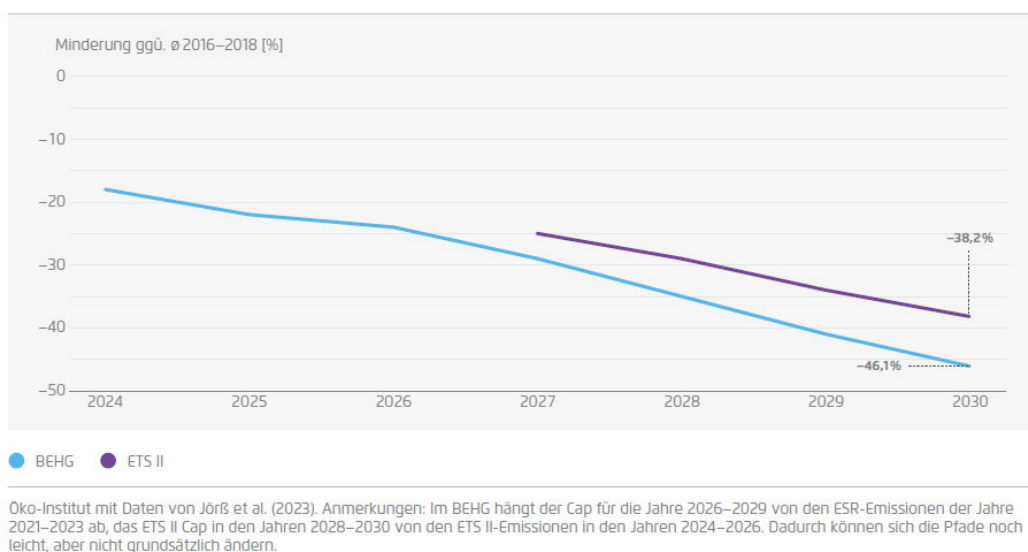
cc) Nationale CO₂-Bepreisung, BEHG

Das BEHG regelt die nationale CO₂-Bepreisung außerhalb des Anwendungsbereichs des ETS 1 (dazu oben, 2.a)bb)(i)(1)), siehe § 1 BEHG. Es ist damit auch für den Verkehrssektor relevant.

Derzeit verfolgt das BEHG eine reine Preissteuerung mit Fixpreisen, stellt also keinen Emissionshandel dar. Im Jahr 2026 soll ein eingeschränkter Handel innerhalb eines Preiskorridors zwischen 55 und 65 Euro/Tonne CO₂ stattfinden, erst ab 2027 sieht das Gesetz den Übergang zu einem „echten“ Emissionshandel mit Emissionsobergrenzen („Cap“) statt (vgl. § 10 Abs. 1, Abs. 2, § 4 BEHG). Im Jahr 2027 soll allerdings auch auf europäischer Ebene der ETS 2 starten (dazu oben, 2.a)bb)(i)(2)). Ausweislich der Gesetzesbegründung soll das BEHG in den europäischen Emissionshandel überführt werden, sobald dieser im Anwendungsbereich des BEHG eingeführt wird,

BT-Drs. 19/14746, S. 32.

Das Ambitionsniveau des deutschen Emissionshandels richtet sich gemäß § 4 Abs. 1 BEHG nach den Emissionszuweisungen an Deutschland nach der ESR (dazu oben, 2.a)bb)(ii)), also bis 2030 eine Reduktion um 50 % gegenüber 2005 (Anhang I Spalte 2 ESR). Demgegenüber orientiert sich der ETS 2 an einer unionsweiten Minderung von 43 % gegenüber 2005 (dazu oben, 2.a)bb)(i)(2)). Im Ergebnis ist der Cap-Verlauf nach dem BEHG ambitionierter als der nach dem ETS 2, was anhand der folgenden Darstellung für die Minderung gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 dargestellt ist (BEHG in blau, ETS 2 in lila):



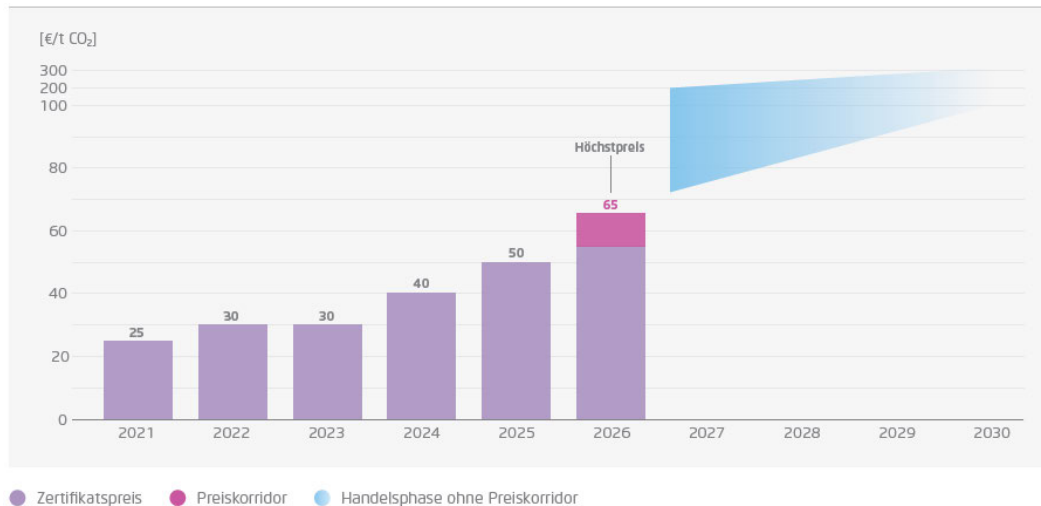
Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr (Anlage Bf. 16), S. 20.

Ein Umstieg vom BEHG auf den ETS 2 würde damit zu einem verminderten Ambitionsniveau auch im Verkehrssektor führen und die Orientierung an den Emissionszuweisungen nach der ESR aufheben. Ein solcher Umstieg ist aufgrund der Gesetzesbegründung zum BEHG zu erwarten, außerdem wäre die unionsrechtliche Zulässigkeit eines parallelen nationalen Handelssystems neben dem ETS 2 zumindest fraglich und würde jedenfalls zu erheblichem Aufwand und Rechtsunsicherheiten bei den betroffenen Unternehmen führen,

Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr (Anlage Bf. 16), S. 19.

Unabhängig davon, ob auf den ETS 2 umgeschwenkt wird oder das BEHG – entgegen allen Erwartungen und Ankündigungen – aufrecht erhalten bleibt, droht im Jahr 2027 ein großer Preissprung im Emissionshandel. Für den ETS 2 wurde bereits dargestellt, dass der avisierte Höchstpreis von 45 Euro/Tonne CO₂ aller

Voraussicht nach nicht annähernd zu halten sein wird (dazu oben, 2.a)bb)(i)(2)). Für eine Fortführung des ambitionierteren BEHG würde dies erst recht gelten. Der erwartbare Preissprung nach dem BEHG ist in der folgenden Grafik dargestellt:



Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr (Anlage Bf. 16), S. 11.

Die prognostizierten potenziellen Auswirkungen auf Sprit- und Heizkosten für deutsche Haushalte wurden anhand des ETS 2 bereits oben dargestellt (unter 2.a)bb)(i)(2)).

Im Projektionsbericht 2023⁴¹ hat das UBA im „Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario“ (MWMS, zum Begriff unten, b)aa)(i)) einen CO₂-Preisanstieg auf 80 Euro/Tonne im Jahr 2027, 125 Euro/Tonne im Jahr 2030 und 275 Euro/Tonne im Jahr 2040 zugrunde gelegt. Aber auch andere Preisentwicklungen wurden untersucht. Im Szenario „mittlerer Sprung 2027“ ergeben sich bereits deutlich höhere Preise (2027: 150 Euro/Tonne; 2030: 195 Euro/Tonne; 2040: 330 Euro/Tonne). Im Szenario „hoher Sprung 2027“ sind die Preise noch einmal deutlich höher (2027: 255 Euro/Tonne; 2030: 340 Euro/Tonne; 2040: 684 Euro/Tonne).

UBA, Projektionsbericht 2023 für Deutschland, S. 84 ff., anbei als

Anlage Bf. 24.

dd) (Fehlende) Maßnahmen im Verkehrssektor

Im Verkehrsbereich wurden in den vergangenen Jahren einige Maßnahmen erlassen, andere jedoch weiterhin unterlassen und aufgeschoben oder infolge des KTF-

⁴¹ Im Projektionsbericht 2024 sind die entsprechenden Angaben aus den *Verf.* unbekanntenen Gründen nicht enthalten, sodass insoweit auf den Projektionsbericht 2023 Bezug genommen wird.

Urteils (dazu oben, aa)(ii)) abgebrochen. Die Maßnahmen werden hier nur (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) skizziert. Ihre (unzureichende) Minderungswirkung ergibt sich aus den aktuellen Projektionen für den Verkehrsbereich, die unten näher dargestellt sind (dazu b)cc)). Die auf Unionsebene eingeführten Maßnahmen im Verkehrssektor wurden bereits oben dargestellt (siehe 2.a)cc)).

Die sogenannte THG-Quote ist in § 37a BImSchG geregelt und verpflichtet die Anbieter fossiler Otto- und Dieselmotoren, die CO₂-Emissionen ihrer Kraftstoffe um eine prozentuale Quote zu senken. Im Mai 2021 beschloss der Bundestag eine Gesetzesnovelle, wonach die THG-Quote von 6 % im Jahr 2021 schrittweise auf 25 % im Jahr 2030 steigt (§ 37a Abs. 4 BImSchG). Um die Quote zu senken, können die Kraftstoffanbieter beispielsweise Biokraftstoffe, auf (erneuerbar erzeugtem) Strom basierte Kraftstoffe oder den direkten Einsatz von (erneuerbarem) Strom verwenden (§ 37a Abs. 5 BImSchG). Hintergrund der Regelung ist die unionsrechtliche EE-Richtlinie (vgl. oben, 2.a)cc)).

Neu eingeführt wurde auch das 49-Euro-Ticket, mit dem der öffentliche Nahverkehr in Deutschland zu einem Pauschaltarif von monatlich 49 Euro genutzt werden kann. Die Maßnahme soll die Attraktivität des ÖPNV steigern und so Verkehr von der Straße auf die Schiene verlagern. Für das Jahr 2025 wurde schon eine Preiserhöhung auf 58 Euro beschlossen,⁴² ohne ein deutschlandweites Sozialticket.

Die Investitionen in die Deutsche Bahn und erst recht zur Umsetzung des Deutschlandtakts sind ebenfalls nicht hinreichend gesichert. Die Deutsche Bahn benötigt zur Deckung des Investitionsbedarfs allein zur Sanierung des Bestandsnetz bis zum Jahre 2027 nach eigenen Angaben rund 45 Milliarden Euro zusätzlich zu schon zugesagten Mitteln. Allein in dieser Hinsicht klafft nach den Kürzungen im Bundeshaushalt 2024 bis 2027 noch eine Lücke von 18 Mrd. Euro, wie die Deutsche Bahn in ihrem Nachtragsbericht zum Konzernlagebericht 2023 feststellt.

<https://ibir.deutschebahn.com/2023/de/zusammengefasster-konzernlagebericht/nachtragsbericht/bundeshaushalt-2024-beschlossen/>

Darin sind die fehlenden Mittel für Neu- und Ausbauprojekte zur Umsetzung des Deutschlandtaktes noch nicht enthalten.

Der aktuelle Projektionsbericht 2024 des UBA zählt für den Verkehrssektor im „Mit-Maßnahmen-Szenario“ (MMS) insgesamt die folgenden Maßnahmen auf:

⁴² <https://www.tagesschau.de/inland/regional/brandenburg/rbb-einigung-deutschlandticket-soll-ab-naechstem-jahr-58-euro-kosten-100.html>.

Tabelle 89: Bündelung der Instrumente im MMS

Bündelname	Wirkungsmechanismus	Enthaltene Instrumente
Anschaffung	Hauptsächlicher Einfluss auf die Anschaffungentscheidung regulativ oder durch TCO	<ul style="list-style-type: none"> • CO₂-Emissionsstandards für LNF • Kaufförderung elektrische LNF • CO₂-Emissionsstandards für Pkw • Stärkere Gewichtung der CO₂-Komponente der Kraftfahrzeugsteuer ab 2021 • Kaufprämie E-Pkw • Absenkung der Dienstwagenbesteuerung für E-Pkw mit Erstzulassung bis Ende 2030 • CO₂-Emissionsstandards für schwere Nutzfahrzeuge • Zuschuss für schwere Nutzfahrzeuge mit klimaschonenden Antrieben
Kilometerkosten	Hauptsächlicher Einfluss auf die Kilometerkosten und auf Verkehrsverlagerung	<ul style="list-style-type: none"> • Senkung der Stromkosten – Abschaffung EEG-Umlage • CO₂-Bepreisung in den Sektoren Wärme und Verkehr (BEHG) • THG-Quote (inklusive Förderprogramm für fortschrittliche Biokraftstoffe und strombasierte Kraftstoffe) – indirekte Wirkung auf die Kraftstoffkosten • Ausweitung und CO₂-Differenzierung der Lkw-Maut
Nachfrage	Direkte Wirkung auf die Verkehrsnachfrage	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbau von Radwegen und Fahrradparkmöglichkeiten sowie Verbesserung der Rahmenbedingungen • Erhöhung der Attraktivität im ÖV • Wirkung Deutschlandticket
Nicht gebündelt		<ul style="list-style-type: none"> • Bundesfinanzhilfen zum Ausbau der Landstromversorgung in Häfen • Förderung effizienter Trailer • Beimischquote für PtL im Flugverkehr

Quelle: eigene Darstellung Öko-Institut

UBA, Projektionsbericht 2024, Langfassung, S. 231, anbei als

Anlage Bf. 25.

TCO bedeutet hier „Total Cost of Ownership“ (d.h. Gesamtkosten über den ganzen Nutzungszeitraum hinweg), LnF bedeutet Leichte Nutzfahrzeuge, ÖV bedeutet Öffentlicher Verkehr und PtL steht für Power to Liquid (sog. E-Fuels).

Das MMS enthält die zum Zeitpunkt der Erstellung der Projektionen umgesetzten oder angenommenen Politiken,

Näher UBA, Projektionsbericht 2024 (Anlage Bf. 25), S. 64 f.

Mittlerweile eingeführt wurde ferner eine CO₂-Komponente bei der Lkw-Maut, deren Höhe künftig auch vom CO₂-Ausstoß abhängt. Die Höhe beträgt seit dem 1.12.2023 200 Euro/Tonne CO₂ und tritt als Komponente neben die Kosten der Infrastruktur, der Luftverschmutzung und der Lärmbelästigung,

siehe <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/lkw-maut-co2-2194574>.

Demgegenüber wurde und wird eine Reihe seit Langem diskutierter und wirksamer Maßnahmen weiterhin nicht umgesetzt. Nur beispielhaft seien an dieser Stelle die Einführung eines Tempolimits auf Autobahnen sowie die Abschaffung oder Reform von Dienstwagen- und Dieselprivileg und sonstiger klimaschädlicher Subventionen genannt.⁴³

In einer aktuellen, groß angelegten Studie wurden erstmals umfassend die Klimawirkungen staatlicher Subventionen untersucht. Dabei entfiel ein erheblicher Anteil der bestehenden klimaschädlichen Subventionen auf den Verkehrssektor. Konkret zu nennen sind die zusätzlichen Emissionen (= kumulierte Treibhausgaswirkung) bis 2030 durch

- die Energiesteuerbegünstigung für Dieseldieselkraftstoff (kumulierte Treibhausgaswirkung bis 2030 von 25,7 Mt CO₂-Äq.),
- die Entfernungspauschale (kumulierte Treibhausgaswirkung bis 2030 von 16,41 Mt CO₂-Äq.) und
- die pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen (kumulierte Treibhausgaswirkung bis 2030 von 7,89 Mt CO₂-Äq.),

Öko-Institut, Quantifizierung der Treibhausgaswirkung von staatlichen Begünstigungen in Deutschland, Juli 2024, S. 30 f., anbei als

Anlage Bf. 26.

Allein die Fortführung klimaschädlicher Subventionen bis 2030 auf Grundlage der jährlichen Haushaltsgesetze würde also zu projizierten Mehremissionen von rund 50 Mt CO₂-Äq. führen, immerhin mehr als ein Viertel der bis 2030 für den Verkehrssektor im Vergleich zu den Zielen nach Anlage 2a KSG projizierten Erfüllungslücke (dazu unten, b)cc)(ii)).

Schließlich verhindert die (infolge des KTF-Urteils erfolgte) Streichung von Mitteln aus dem KTF (auch) im Verkehrssektor die Fortführung eigentlich vorgesehener finanzieller Anreizinstrumente. So wurde der Umweltbonus gestrichen, der den Kauf von E-Autos mit Zuschüssen von 3.000 Euro bis 4.500 Euro förderte und aufgrund dessen zwischen 2016 und 2023 etwa 10 Milliarden Euro für rund 2,1 Millionen E-Autos ausgezahlt worden waren,

⁴³ Zu den Einsparpotenzialen dieser Maßnahmen noch unten, A.II.3.b)cc)(iii)(2), anhand der als Anlage Bf. 35 vorgelegten Szenario-Studie.

siehe etwa <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/eenergie-und-mobilitaet/faq-umweltbonus-1993830>.

Der E-Auto-Absatz ist wohl auch infolgedessen dramatisch eingebrochen – im August 2024 um 69 % gegenüber dem Vorjahresmonat; der Anteil von E-Autos an den Gesamtabsatzzahlen lag im August 2024 bei nur noch 13,7 % aller Neuzulassungen gegenüber 31 % im Vorjahresmonat,

dazu <https://www.adac.de/news/neuzulassungen-kba/>.

Als weitere Förderprogramme im Verkehrssektor, die im KSP 2023 enthalten waren, für die Haushaltsmittel aber infolge der KTF-Kürzungen im Jahr 2024 gekürzt wurden, nennt der ERK in seinem Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023,

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. 152,

beispielhaft die Förderung der Ladeinfrastruktur, die Stärkung des Schienengüterverkehrs und die Ausbauinitiative Radverkehrsinfrastruktur, weitere kleinere Programme kommen hinzu. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen beklagt massive Kürzungen im Schienenverkehr und ÖPNV, z.B. hinsichtlich Infrastruktur- und Trassenpreisförderung, ÖPNV-Modellprojekten und E-Bus-Förderung.

<https://www.vdv.de/bundshaushalt.aspx>

Der aktuelle Finanzplan zum KTF zeigt, dass eine Kehrtwende bei den Investitionen in Klimaschutz allgemein und klimafreundliche Mobilität im Besonderen nicht beabsichtigt ist. Gegenüber dem Soll für 2024 schmelzen die Programmausgaben im KTF insgesamt von rund 58 Mrd. Euro (Soll 2024) bereits im Jahr 2025 auf weniger als 35 Milliarden Euro ab und sinken in der Folge weiter. Darin noch nicht enthalten ist eine globale Minderausgabe von 9 Mrd. Euro in den Jahren 2025-2028. Das bedeutet, dass die Bundesregierung davon ausgeht, dass in den jeweiligen Jahren von den veranschlagten Ausgaben zur Reduktion von CO₂-Emissionen Geldmittel in dieser Höhe gar nicht abfließen werden und am Ende des Jahres eingespart werden. Das effektive Volumen des KTF halbiert sich damit auf rund 25 Mrd. Euro im Jahr 2025 und steigt in den Folgejahren nur geringfügig an. Für die Förderung klimafreundlicher Mobilität (exklusive Bahninvestitionen, die außerhalb des KTF finanziert werden) waren für 2024 noch Mittel von 3,7 Mrd. Euro vorgesehen, in den Jahren 2025 bis 2028 sind es nur noch zwischen 2,9 und 3,4 Mrd. Euro jährlich.

Unterrichtung durch die Bundesregierung, Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028, BT-Drs. 20/12401, S. 52 ff., insbes. 53 f.

Festzuhalten ist, dass Klimaschutzinvestitionen insgesamt massiv zurückgefahren werden und auch der Verkehrssektor, der im Vergleich der Sektoren weit zurückliegt (dazu unten, b)cc)), von Kürzungen betroffen ist. Diese können – sofern aufgrund der globalen Minderausgabe Mittel eingespart werden müssen – auch noch deutlich drastischer ausfallen als im Plan angegeben.

ee) (Fehlende) Maßnahmen zur Sozialverträglichkeit

Die Sozialverträglichkeit der Transformation spielt in der deutschen Klimaschutzgesetzgebung und -politik bislang bestenfalls eine untergeordnete Rolle.

Das Klimaschutzprogramm 2023 (KSP 2023)⁴⁴ hätte nach § 9 Abs. 2 Satz 3 KSG a.F. (nunmehr Abs. 2 Satz 2) unter anderem eine soziale Folgenabschätzung enthalten sollen. Diese kommt im Programm aber nicht vor, wie auch der ERK im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen (§ 12 Abs. 3 Nr. 3 KSG a.F.) Stellungnahme zum Entwurf des KSP 2023 feststellt,

ERK, Stellungnahme zum Entwurf eines Klimaschutzprogramms 2023, 22.08.2023, Rn. 18, 22, anbei als

Anlage Bf. 27.

Hinsichtlich der „Gestaltung einer sozial gerechten Transformation“ möchte der KSP 2023 ein „Sozialmonitoring“ einführen, das bisher nicht vorhanden ist. Dies ist ausdrücklich anerkannt in

Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2023, BT-Drs. 20/8150, S. 20.

Das KSP 2023 enthält an dieser Stelle vor allem allgemeine Absichtserklärungen. Als vorhandene Programme genannt werden allein das Bundesprogramm STARK zur Stärkung der Transformation in ehemaligen Kohlerevieren und die Unterstützung finanzschwacher Kommunen bei der Einstellung von Fachpersonal im kommunalen Klima- und Energiemanagement.

Das im Koalitionsvertrag angekündigte sog. Klimageld wurde bisher nicht in einem Haushaltsgesetz konkret umgesetzt und ist auch im Haushalt 2025 nicht enthalten. Es wird im KSP 2023 nicht erwähnt.

Nach seiner politisch und wissenschaftlich diskutierten Konzeption⁴⁵ sollte das Klimageld einen Teil der Einnahmen aus dem Emissionshandel an die Bürgerinnen

⁴⁴ Hierzu ist ebenfalls eine Verfassungsbeschwerde beim Gericht anhängig (Steinmetz u.a., datiert 24.10.2023).

⁴⁵ Zu Ausgestaltungsmöglichkeiten unter Einbeziehung des KSF siehe FÖS/Öko-Institut, CO₂-Preis in Deutschland (Anlage Bf. 19), S. 29 ff.

und Bürger auszahlen, und zwar den gleichen Betrag für jede und jeden. Damit würde bereits eine gewisse Umverteilung erreicht, weil Menschen mit geringem Einkommen deutlich weniger CO₂ verbrauchen, durch das Klimageld also überproportional entlastet würden. Problematisch erweist sich aber auch hier die Finanzierung. Die Einnahmen aus dem Emissionshandel fließen in den KTF (§ 4 Abs. 1, Abs. 2 KTFG). Aus diesem sollen (und müssen) allerdings auch andere Maßnahmen finanziert werden, während die verfügbaren Mittel infolge des KTF-Urteils um gut 41 Milliarden Euro geschrumpft sind (siehe oben, aa)(ii)).

Unabhängig davon würde allerdings das so angedachte Klimageld allein nicht ausreichen, um die notwendigen Investitionen der Privathaushalte in klimafreundliche Technologien und Emissionsminderungen zu ermöglichen, namentlich in den Bereichen Gebäude und Verkehr.

siehe FÖS/Öko-Institut, CO₂-Preis in Deutschland (Anlage Bf. 19), S. 6.

Aus dem Europäischen Sozialfonds fließen Deutschland in den Jahren 2026 bis 2032 maximal 5,3 Milliarden Euro zu, sofern ein Eigenanteil von 25 % aufgebracht wird und die übrigen Bedingungen der KTF-VO erfüllt sind (dazu oben, 2.a)dd)).

b) Stand der Umsetzung und Projektionen

Der tatsächliche Stand der deutschen Klimapolitik wird im Folgenden dargestellt. Dabei wird unterschieden zwischen der Erreichung der Klimaschutzziele und Jahresemissionsgesamtmengen des KSG bis 2030 und darüber hinaus (dazu aa)), der Einhaltung der Emissionszuweisungen an Deutschland unter der ESR (dazu bb)) und der Situation im Verkehrssektor (dazu cc)).

Für den Verkehrssektor wird zudem anhand verschiedener Szenarien aufgezeigt, wie die Geschwindigkeit der Emissionsreduktion und die Eingriffsintensität der notwendigen Maßnahmen aufgrund der bisherigen Versäumnisse bereits zugenommen hat und bei weiterem Zuwarten weiter zunehmen wird.

aa) Klimaschutzziele und Jahresemissionsgesamtmengen unter dem KSG

Im Hinblick auf die Einhaltung des Klimaschutzziels für 2030 und der nach dem KSG kumulativ zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen bis zu diesem Zeitpunkt wurde bis zum Frühjahr 2024 noch eine deutliche Zielverfehlung angenommen (dazu unter (i)).

Nach den neuesten Projektionen könnten die Ziele für 2030 jedoch knapp bzw. nahezu erreicht werden. Grund hierfür sind allerdings nicht strukturell wirksame Klimaschutzmaßnahmen, sondern die Auswirkungen der gegenwärtigen Wirtschaftskrise. Zudem sind die Auswirkungen des KTF-Urteils in den Projektionen noch nicht berücksichtigt. Das maßgebliche Gremium, der Expertenrat für

Klimafragen (ERK), schätzt die Projektionszahlen des UBA vom März 2024 (Anlage Bf. 21) vor diesem Hintergrund als zu optimistisch ein und geht stattdessen von einer Zielverfehlung bereits für den Zeitraum bis 2030 aus (dazu unter (ii)). Einen Hauptgrund dafür sieht der ERK vor allem darin, dass die Mehrheit der im KTF verfolgten Klimaschutzmaßnahmen fiskalischer Natur sind und dem Fonds in Folge der oben dargestellten Rechtsprechung des 2. Senats des BVerfG (dazu oben, a)aa)(ii)) erhebliche Mittel entzogen wurden.

Mit Blick auf die Zeit nach 2030 und das Ziel der Treibhausgasneutralität bestehen auf Grundlage der vorhandenen Maßnahmen und Programme nach einhelliger Einschätzung erhebliche Defizite.

Die im Folgenden dargestellten Befunde und Entwicklungen sind auch im gerade erschienenen Klimaschutzbericht 2024 der Bundesregierung zusammengefasst,

Bundesregierung, Klimaschutzbericht 2024 vom 30.08.2024, BT-Drs. 20/12760.

Im Einzelnen:

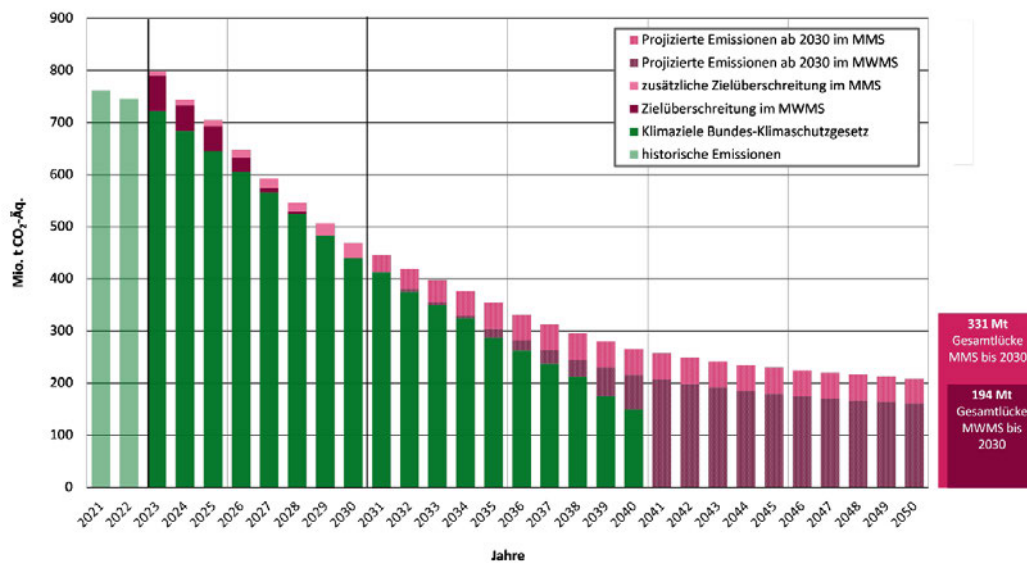
(i) Projektionsbericht 2023 und KSP 2023

Der Projektionsbericht des UBA vom März 2023 prognostizierte bis 2030 noch eine erhebliche kumulierte Klimaschutzlücke im Vergleich zu den nach Anlage 2 KSG zulässigen Emissionsmengen.

Für die Projektionen verwendet das UBA zwei Szenarien, das „Mit-Maßnahmen-Szenario“ (MMS) und das „Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario“ (MWMS). Während das MMS, wie bereits erwähnt, nur umgesetzte und angenommene Politiken enthält, umfasst das „Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario“ zusätzlich geplante Instrumente, die eine realistische Chance haben, verabschiedet zu werden. Es ist gegenüber dem MMS also mit weiteren Unsicherheiten hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung der einbezogenen Maßnahmen verbunden,

UBA, Projektionsbericht 2023 (Anlage Bf. 24), S. 64 f.

In beiden Szenarien sagte der Projektionsbericht 2023 eine deutliche Überschreitung der nach Anlage 2 zum KSG a.F. bis 2030 insgesamt zulässigen Jahresemissions(gesamt)mengen voraus. Im MMS Szenario betrug die kumulierte Lücke bis 2030 geschätzte 331 Millionen t CO₂-Äq., im MWMS immer noch 194 Millionen t CO₂-Äq.:



Quelle: Modellierung: Öko-Institut, Fraunhofer ISI, IREES, Thünen-Institut; Inventardaten: (UBA 2023a), (UBA 2023b).

UBA, Projektionsbericht 2023 (Anlage Bf. 24), S. 22; s. auch S. 5, 75.

Auch das in § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG festgelegte Klimaschutzziel für 2040, eine Emissionsreduktion um 88 % gegenüber 1990 zu erreichen, wurde danach in beiden Szenarien verfehlt (Reduktion nach MMS: 79 %, nach MWMS: 83 %). Gleiches gilt für das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 gemäß § 3 Abs. 2 KSG (Reduktion nach MMS: 82 %, nach MWMS: 86 %).

Die folgende Tabelle aus dem Projektionsbericht 2023 stellt die Emissionsentwicklung in beiden Szenarien dar. Sie beziffert jeweils die erreichte Minderung und die mengenmäßige Abweichung in Mt CO₂-Äq. für das jeweilige Jahr (2023, 2025, 2030 usw.). Die kumulierte Lücke zwischen 2023 und 2030 ist jeweils in der ganz rechten Spalte ausgewiesen:

Sektor	Einheit	2023	2025	2030	2035	2040	2045	2050	Kumulierte Lücke (2023 bis 2030)
Gesamt									
Minderungsziel Bundes-Klimaschutzgesetz 2021	% Minderung			65%	77%	88%			
MMS gesamt (ohne LULUCF)	Mio. t CO ₂ -Äq.	798	704	467	354	265	229	209	
MMS gesamt (ohne LULUCF)	% Minderung	36%	44%	63%	72%	79%	82%	83%	
Abweichung MMS/KSG	Mio. t CO ₂ -Äq.	77	60	28	67	115			331
MWMS gesamt (ohne LULUCF)	Mio. t CO ₂ -Äq.	789	692	438	305	216	179	160	
MWMS gesamt (ohne LULUCF)	% Minderung	37%	45%	65%	76%	83%	86%	87%	
Abweichung MWMS/KSG	Mio. t CO ₂ -Äq.	67	47	-2	17	66			194

UBA, Projektionsbericht 2023, (Anlage Bf. 24), S. 34.

Die Bundesregierung stützte sich in ihrem Klimaschutzprogramm 2023 (KSP 2023) für die Quantifizierung der Minderungswirkung dort aufgeführter Maßnahmen maßgeblich auf das MWMS des Projektionsberichts 2023 und ging dementsprechend von einer kumulierten Zielverfehlung bis 2030 von etwa 200 Millionen Tonnen CO₂-Äq. Aus,

Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2023, BT-Drs. 20/8150, S. 3.

Der Expertenrat für Klimafragen (ERK) kam bei der gesetzlich vorgesehenen (§ 12 Abs. 3 Nr. 3 KSG a.F.) Stellungnahme zum Entwurf des KSP 2023 zu dem Ergebnis, dass die Wirkung der Maßnahmen von der Bundesregierung überschätzt werde. Auch nach Umsetzung des KSP 2023 verbleibe eine Zielerreichungslücke von deutlich mehr als 200 Mt CO₂-Äq. bei den kumulierten Emissionen bis zum Jahr 2030. Ferner rügte der Expertenrat, dass die Bundesregierung keine konsistente Datengrundlage für die Bewertung der zusätzlichen THG-Minderungswirkung der im KSP 2023 enthaltenen Maßnahmen übermittelt habe. Festgestellt wurden zudem methodische Defizite bei der konkreten Beschreibung von Maßnahmen, der korrekten Abbildung der Maßnahmen in den Modellrechnungen sowie der fehlenden Berücksichtigung von unsicheren Rahmenbedingungen,

Expertenrat für Klimafragen, Stellungnahme Klimaschutzprogramm 2023 (Anlage Bf. 27), Rn. 22

Das OVG Berlin-Brandenburg hat das KSP 2023 zuletzt für rechtswidrig erklärt. Grund hierfür war zum einen der eingestandene Verstoß gegen die (Klimaschutz- und (Sektor-)Ziele des KSG a.F., zum anderen wurde aber auch unter Verweis auf den ERK das methodische Vorgehen der Bundesregierung gerügt,

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil Klimaschutzprogramm vom 16.05.2024, 11 A 31.22 (unveröffentlicht), S. 43 ff., anbei als

Anlage Bf. 28

Skeptisch äußerte sich der ERK zudem in seinem gesetzlich vorgesehenen (§ 12 Abs. 1 KSG) Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023,

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23),

insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen des KTF-Urteils. Wie bereits erwähnt (vgl. oben, a)aa)(ii)), müssen aufgrund dessen bis 2027 41,7 Milliarden Euro gekürzt werden. Gleichzeitig sind fast die Hälfte der im KSP 2023 genannten Maßnahmen fiskalische Maßnahmen, konkret 62 von 138 Maßnahmen. Vor diesem Hintergrund machte das Expertengremium Zweifel an der Umsetzung des Programms geltend,

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. 147 ff.

Das KSP 2023 stellt jedenfalls dort alle genannten Maßnahmen ausdrücklich unter „Finanzierungsvorbehalt“,

Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2023, BT-Drs. 20/8150, S. 2.

(ii) Projektionen 2024

Für das Jahr 2024 liegt nunmehr der ausführliche Projektionsbericht seit Juni 2024 vor, der als

UBA, Projektionsbericht 2024 (Anlage Bf. 25)

beigefügt ist. Eine Kurzfassung ist als

UBA, Treibhausgas-Projektionen 2024 - Ergebnisse kompakt, anbei als

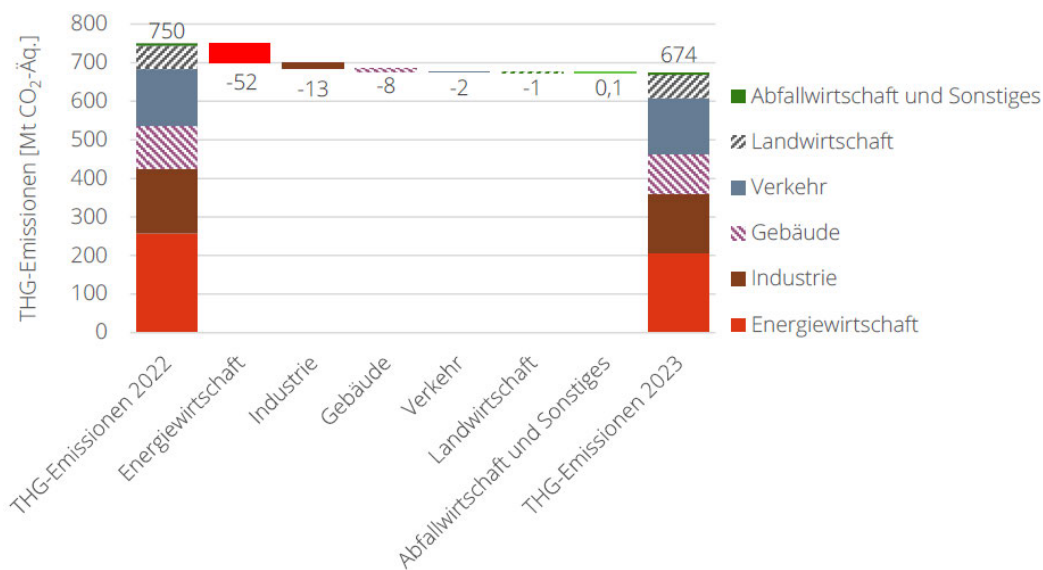
Anlage Bf. 29

beigefügt. Danach ergibt sich für die Zeit bis 2030 im Hinblick auf die nach Anlage 2 KSG insgesamt zulässigen Emissionsmengen eine kumulierte Übererfüllung von 47 Mt CO₂-Äq, und zwar bereits auf Basis des MMS,

UBA, Projektionen 2024 kompakt (Anlage Bf. 29) S. 8.

Dass sich die Projektionen für die Zeit bis 2030 so plötzlich und radikal – konkret um nahezu 250 Mt CO₂-Äq. – verbessert haben, ist nur in geringem Umfang auf eine wirksame Klimaschutzpolitik zurückzuführen. Entscheidend war vor allem ein unerwartet starker Rückgang der Emissionen im Jahr 2023, der aber in erster Linie auf externe Effekte im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Energie- und Wirtschaftskrise zurückzuführen ist.

Dies führt der ERK in seinem Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023 näher aus. Die wesentlichen Rückgänge waren danach im Energie- und Industriesektor zu verzeichnen, wie die folgende Grafik zeigt:



ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. 104

Die – nur sehr begrenzt langfristig wirksamen – Ursachen werden im Folgenden kurz dargestellt:

Im Energiesektor beruhte ein wesentlicher Anteil des Emissionsrückgang auf einem Anstieg der Stromimporte bei gleichzeitigem Rückgang der Stromexporte, so dass im Ergebnis mehr Strom importiert als exportiert wurde. Dies ist relevant, weil der importierte Strom nach dem Territorialitätsprinzip im Ausland bilanziert wird, der exportierte Strom hingegen im Inland. Deswegen führt ein Importüberschuss in der Bilanz zu niedrigeren Emissionen,

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. 110 mit Fn. 30, 31, Rn. 117 f.

Eine wirksame Transformations- bzw. Klimaschutzpolitik ist insoweit also nicht die Grundlage des Emissionsrückgangs.

Ein weiterer Faktor für die Reduktionen im Energiesektor war ein Rückgang des Stromverbrauchs um 20,3 TWh. Maßgeblich hierfür waren die hohen Strompreise. Vor allem in der energieintensiven Industrie ging der Verbrauch stark zurück, allein hier ist ein Rückgang um 14,4 TWh zu verzeichnen,

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. 111.

Damit hat der Rückgang des Stromverbrauchs vor allem konjunkturelle Gründe und ist nicht auf langfristig emissionsreduzierende, wirksame Klimaschutzpolitik zurückzuführen.

Gezielte Klimaschutzpolitik und -gesetzgebung trug zur Senkung der Emissionen im Energiesektor vor allem durch den verstärkten Zubau erneuerbarer Energien und die gestiegenen Preise im Emissionshandel bei,

Vgl. ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. 112 ff.

Im Industriesektor ist der starke Rückgang der Emissionen um 7,7 % zum Großteil auf kriegs- bzw. krisenbedingte Produktionsrückgänge zurückzuführen, die zum einen auf hohen Energiepreisen und zum anderen auf einer schlechten Auftragslage beruht,

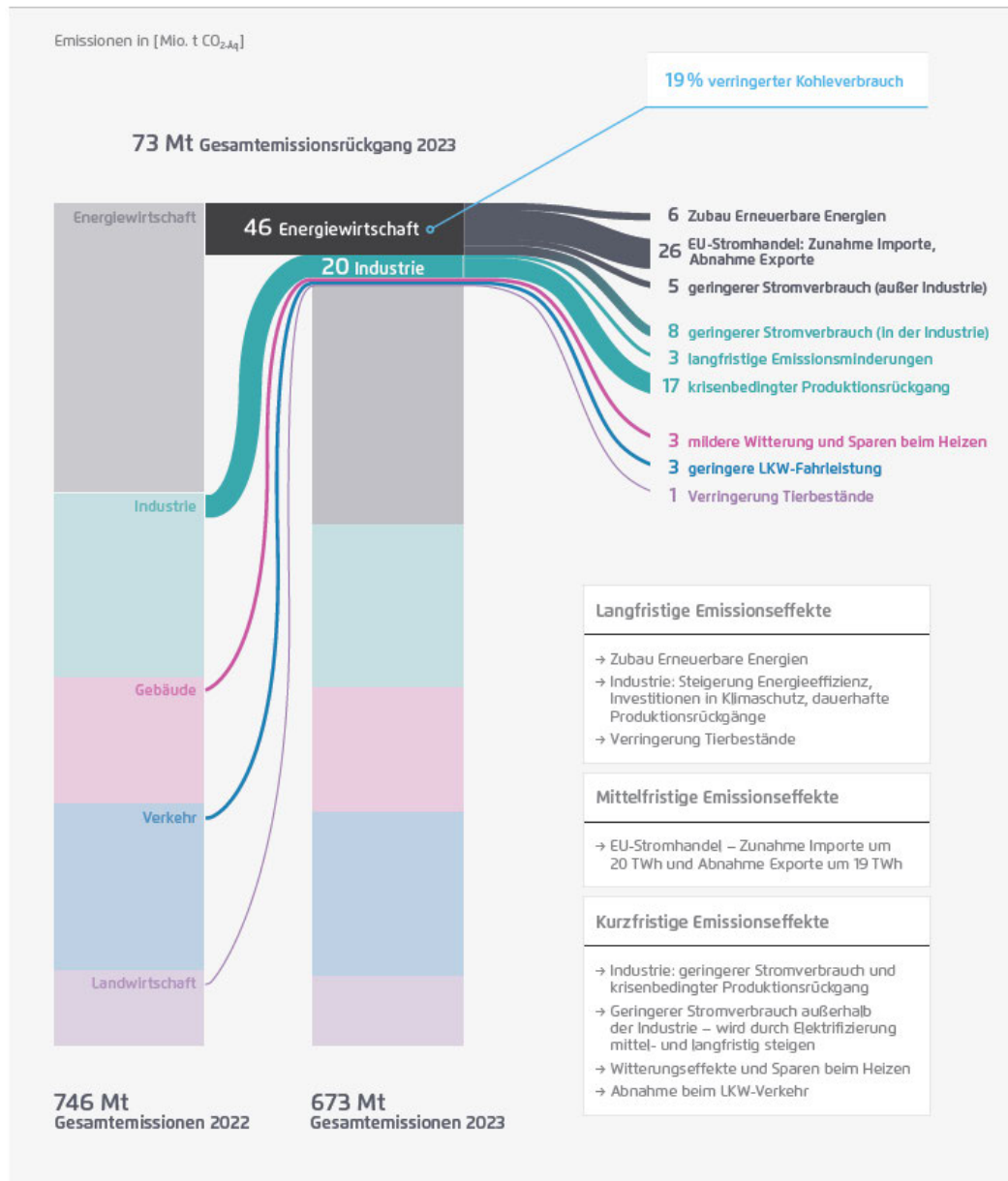
ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. 121 ff.

Die Emissionsreduktionen in der energieintensiven Industrie sind mithin zum größten Teil nicht auf klimapolitische oder gesetzgeberische und langfristig wirksame Weichenstellungen zurückzuführen.

Eine Analyse der Agora Energiewende kommt zu dem Ergebnis, dass nur 15 % der Emissionsminderungen im Jahr 2023 auf langfristig wirksame Klimaschutzmaßnahmen zurückzuführen sind und veranschaulicht dies in der folgenden Grafik:

Gesamtemissionen und Emissionsminderung 2023 im Vergleich zu 2022

→ Abb. 1_1



UBA (2023a) • 2023: Prognose von Agora Energiewende basierend auf AGEB (2023a/c), Destatis (2023a/b), DWD (2023), BNetzA (2023a). Die Zuschreibung der Emissionsminderung zu den Sektoren bzw. Ursachen erfolgt durch die Auswertung sektor- bzw. branchenspezifischer Produktionsstatistiken in Kombination mit Daten zum Energieverbrauch.

Agora Energiewende, Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2023, Januar 2024, S. 10 f.⁴⁶

⁴⁶ Abrufbar unter https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-35_DE_JAW23/A-EW_317_JAW23_WEB.pdf.

Unabhängig davon gelangen die Experten des ERK zu einer anderen Einschätzung als das UBA. In seiner Feststellung zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024 vom Juli 2024, die der Beschwerde als

ERK, Feststellung zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, 24.07.2024, anbei als

Anlage Bf. 30

beigefügt ist, zieht er die Ergebnisse des UBA in Zweifel und kommt zu dem Ergebnis, dass die Annahmen zu optimistisch seien.

Es heißt dort unter Rn. 2 ausdrücklich:

„Der Expertenrat für Klimafragen stellt gemäß § 12 Abs. 1 des novellierten Bundes-Klimaschutzgesetzes fest, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren sowie bei Bezugnahme auf einen 50/50-Emissionspfad die Summe der THG-Emissionen gemäß den Emissions- und Projektionsdaten in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2 KSG in Verbindung mit § 4 Abs. 2 KSG für diese Jahre überschreitet. Der Expertenrat kann damit die von den Projektionsdaten 2024 ausgewiesene kumulierte Zielerreichung für die Jahre 2021 bis 2030 auf der Grundlage dieser Erwägungen nicht bestätigen, sondern geht im Gegenteil von einer Zielverfehlung aus.“

Es handelt sich hierbei um die gesetzlich vorgesehene Feststellung gemäß der Übergangsvorschrift des § 16 Abs. 2 KSG n.F. in Verbindung mit § 12 Abs. 1 Satz 4 KSG n.F.

Für seine Schlussfolgerung stellt der ERK in seinem Sondergutachten zur Prüfung der Projektionsdaten 2024 maßgeblich darauf ab, dass die Kürzungen im KTF infolge des KTF-Urteils des 2. Senats des BVerfG (dazu oben, a)aa)(ii)) noch nicht in die Projektionen 2024 berücksichtigt wurden,

ERK, Sondergutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024 vom 03.06.2024, z.B. Rn. 61, 88, 106, anbei als

Anlage Bf. 31

Insbesondere die Mittelkürzungen im KTF haben damit zur Folge, dass die unterstellten Emissionsreduktionen bis 2030 nicht mehr in dem Maße gewährleistet sind, wie noch von den UBA-Projektionen angenommen. Dies hat zur Folge, dass die unterstellten Emissionsreduktionen bis 2030 nicht mehr in dem Maße

gewährleistet sind und Deutschland Emissionsreduktionen in die Zukunft verschoben wird, wo sie auch fiskalisch nur umso kostspieliger wieder aufgeholt werden können.

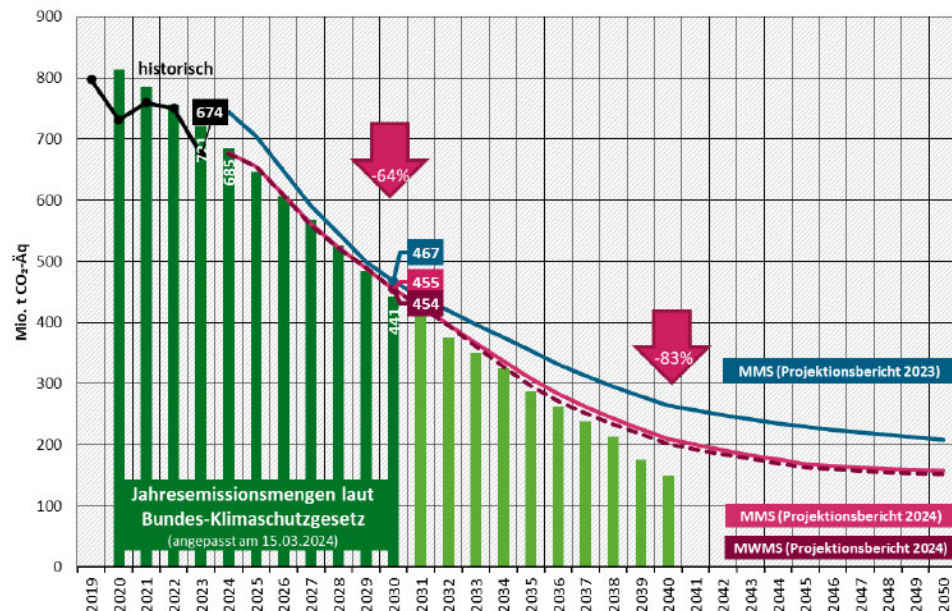
Zugleich werden weiterhin erhebliche Finanzmittel zur Subventionierung fossiler Energien eingesetzt. Nach einer aktuellen Studie führen insgesamt 35,8 Milliarden Euro Subventionen und weitere staatliche Begünstigungen bis 2030 in den Sektoren Energie, Verkehr, Industrie und Landwirtschaft zu klimaschädlichen Emissionen in Höhe von 156 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten,

Öko-Institut, Quantifizierung der Treibhausgaswirkung von staatlichen Begünstigungen in Deutschland (Anlage Bf. 26)

Unabhängig von alledem sehen auch die UBA-Projektionen 2024 für die **Zeit nach 2030** und im Hinblick auf das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität 2045 weiterhin erhebliche Lücken. Mit den derzeitigen Politiken verbleiben nach Angaben des UBA im Jahr 2045 noch 169 Mt CO₂-Äq. und damit fast fünf Mal so viele Restemissionen wie unter dem aktuellen Klimaschutzgesetz festgelegt,

UBA, Projektionen 2024 kompakt (Anlage Bf. 29), S. 10.

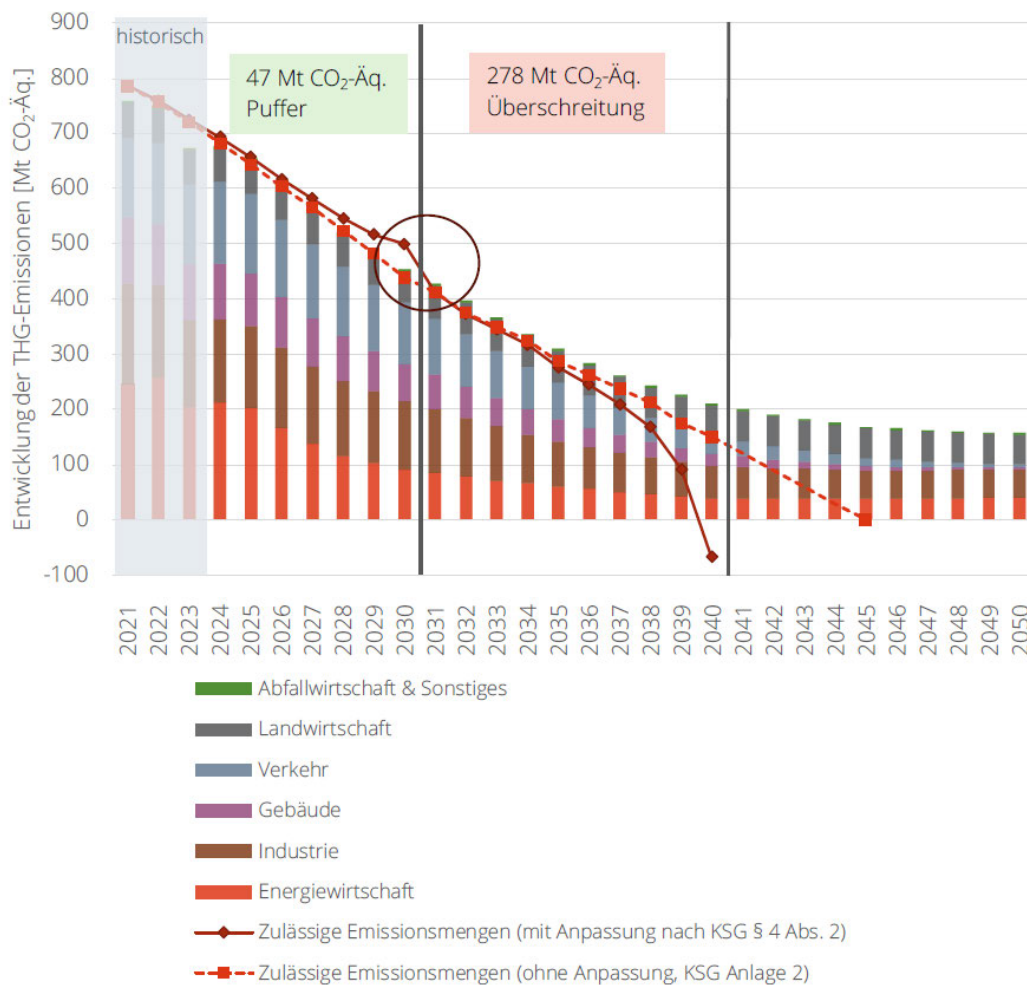
Abbildung 1: Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland zwischen 2019 und 2050 im MMS und MWMS (ohne LULUCF)²



Quelle: Modellierung: Öko-Institut, Fraunhofer ISI, IREES, Thünen-Institut; Inventardaten und Jahresemissionsmengen: UBA (2024b)

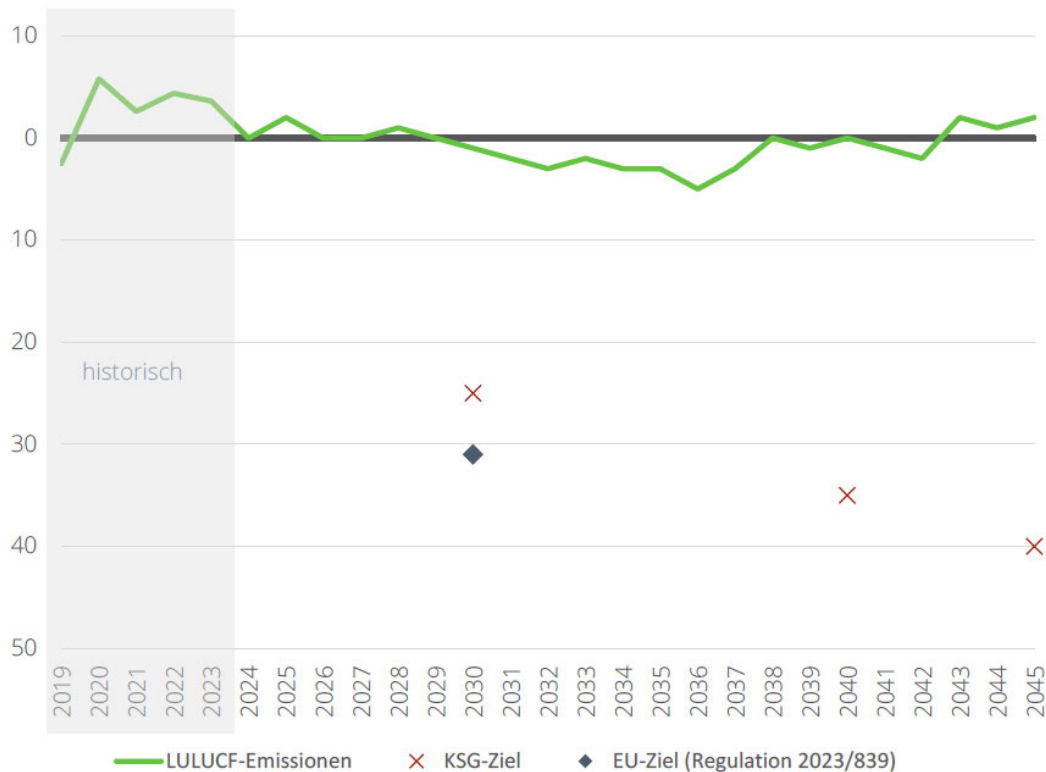
Grafik aus UBA, Projektionsbericht 2024, Langfassung (Anlage Bf. 25), S. 25.

Auch der Expertenrat unterstreicht, dass die Ziele **ab 2031** weit verfehlt zu werden drohen: Zwischen 2031 und 2040 droht eine kumulierte Überschreitung von 278 Mt. CO₂-Äq. Bei der gebotenen Anpassung des Reduktionspfades nach § 4 Abs. 2 KSG wäre das KSG-Budget bereits vor 2040 erschöpft, wie die folgende Grafik veranschaulicht:



ERK, Sondergutachten Projektionsdaten 2024 (Anlage Bf. 31), S. 74; näher ausgeführt a.a.O., Rn. 139 ff.

Der Expertenrat weist zudem darauf hin, dass auch die **Senkenziele** des § 3a KSG nach den aktuellen Projektionen weit verfehlt werden. Entgegen den gesetzlichen Zielen kann der LULUCF-Sektor (vgl. oben, 2.a)bb)(iii)) bis 2045 keine relevante Senkenleistung erbringen, sondern droht im Gegenteil eine Quelle von Emissionen zu sein:



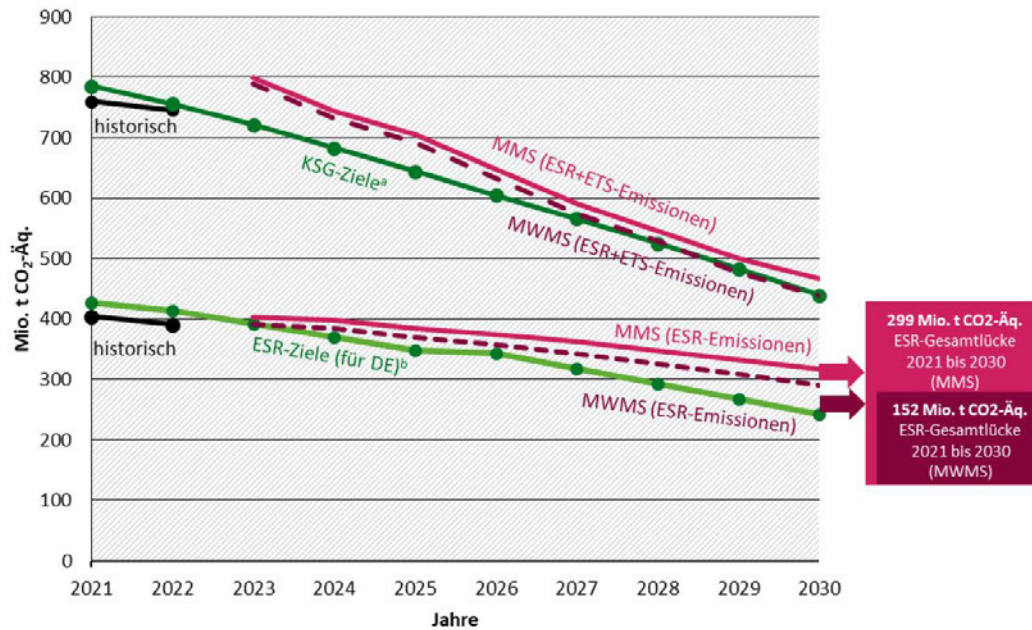
**ERK, Sondergutachten Projektionsdaten 2024 (Anlage Bf. 31), S. 75;
näher ausgeführt a.a.O., Rn. 143 ff.**

Die obere grüne Linie zeigt die projizierten (positiven oder negativen) LULUCF-Emissionen, die roten Kreuze markieren die KSG-Ziele, die schwarze Raute das EU-LULUCF-Ziel. Es ist auf den ersten Blick erkennbar, dass sämtliche Ziele weit verfehlt werden und nicht einmal ein positiver Trend besteht. Insofern kann nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand nicht darauf vertraut werden, dass Restemissionen in den Quellsektoren im Jahr 2045 und danach durch natürliche Senken (Wälder, Moore usw.) ausgeglichen werden können.

bb) Emissionszuweisungen nach ESR

Hinsichtlich der Einhaltung der ESR-Ziele bis 2030 – über diesen Zeitpunkt hinaus enthält die ESR keine Vorgaben (siehe 2.a)bb)(ii)) – sind die Prognosen für Deutschland eindeutig: Die Ziele werden deutlich verfehlt. Dies ist insbesondere auf den Verkehrssektor zurückzuführen.

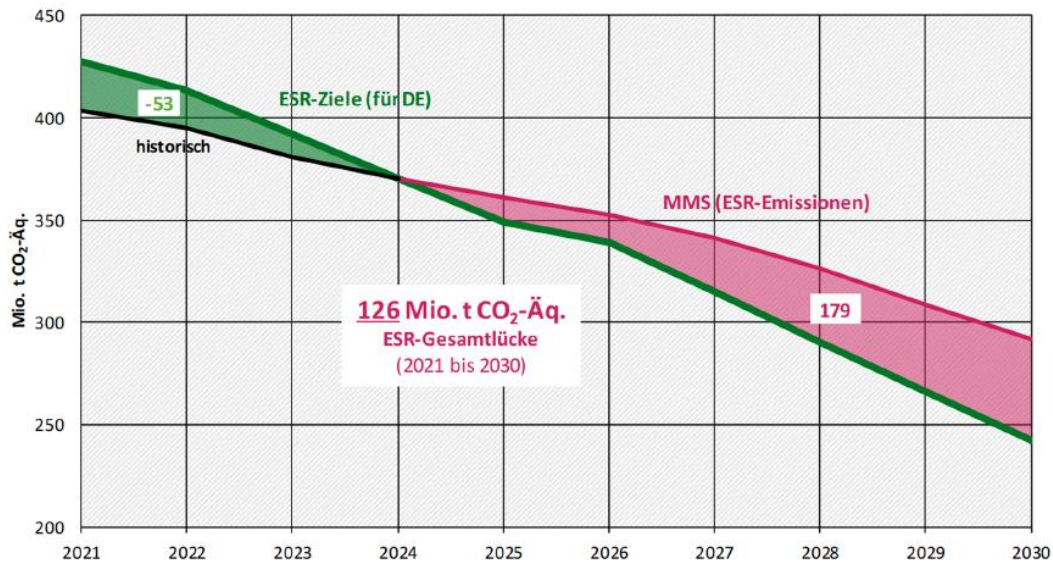
Der Projektionsbericht 2023 ging insoweit von einer kumulierten ESR-Lücke bis 2030 von 299 Mio. t CO₂-Äq. im MMS und von 152 Mio. t CO₂-Äq. im MWMS aus:



UBA, Projektionsbericht 2023 (Anlage Bf. 24), S. 76.

Damit beruhte die im Projektionsbericht insgesamt bis 2030 vorausgesagte Lücke von 331 Mio. t CO₂-Äq. (MMS) bzw. 194 Mio. t CO₂-Äq. (MWMS) zum überwiegenden Teil auf den ESR-Sektoren. Denn auch wenn der Bezugspunkt einerseits das KSG und andererseits die ESR ist, orientieren sich die im KSG festgelegten Jahresemissionsmengen an den nach ESR zulässigen Emissionsmengen.

Im ESR-Bereich ist auch nach den Projektionen 2024 weiterhin eine deutliche Überschreitung der bis 2030 zulässigen Emissionsmengen zu erwarten. Diese beträgt zwischen 2024 und 2030 kumuliert 179 Mio. t CO₂-Äq., die Gesamtlücke ab 2021 beläuft sich auf 126 Mio. t CO₂-Äq.

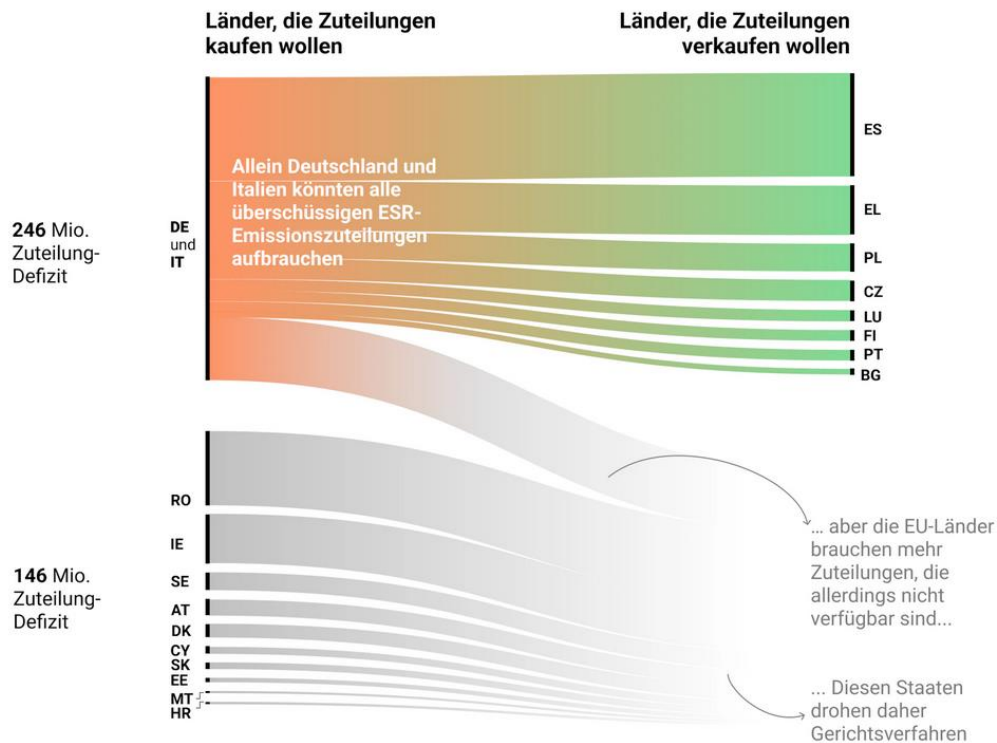


UBA, Projektionen 2024 kompakt (Anlage Bf. 29), S. 9.

Die Projektionen verhalten sich nicht dazu, ob und inwieweit die Lücke unionsrechtlich möglicherweise durch Nutzung der in der Verordnung vorgesehenen Flexibilitätmechanismen geschlossen werden könnte. Zweifel sind allerdings angebracht, weil diese mengenmäßig begrenzt sind (dazu 2.a)bb)(ii)) und zudem der ganz überwiegende Teil der Mitgliedstaaten nicht auf Kurs ist (dazu 2.b)bb)), so dass die Verfügbarkeit von ankaufbaren Zertifikaten als sehr ungewiss gilt. Eine aktuelle Studie nimmt an, dass die Bedarfe deutlich über das Angebot hinausgehen (nämlich um 146 Mio. Zertifikate) und allein Deutschland und Italien das gesamte Angebot benötigen würden (siehe bereits oben, 2.b)bb)). Die dies veranschaulichende Grafik wird hier noch einmal dargestellt:⁴⁷

⁴⁷ Abrufbar unter <https://www.transportenvironment.org/te-deutschland/articles/fehlender-klimaschutz-im-verkehr-deutschland-drohen-als-schlusslicht-bei-eu-verpflichtungen-kosten-in-milliardenhoehe>.

Allein Deutschland und Italien könnten alle überschüssigen ESR-Emissionszuteilungen aufbrauchen



Quelle: T&E-Analyse.

Anmerkung: In den Handelsströmen sind nur Länder vertreten, die die Vorschriften einhalten, und solche, die sie nicht einhalten, ausgenommen die sieben Länder, bei denen ein Risiko besteht oder deren Einhaltung unwahrscheinlich ist.



Insgesamt ist für den ESR-Bereich (nicht ETS 1) zu konstatieren, dass ein Verstoß gegen die Mengenvorgaben ohne die Nutzung von Flexibilitätsmechanismen zu erwarten ist und auch sonst wahrscheinlich erscheint. Damit drohen möglicherweise bereits bei der Compliance-Kontrolle im Jahr 2027 Strafkürzungen der Emissionszuweisungen für die Folgejahre (Art. 9 ESR, auch dazu oben, 2.a)bb)(ii)).

cc) Verkehrssektor

Die Transformation des Verkehrssektors kommt in Deutschland weiterhin nur äußerst schleppend voran. Nennenswerte Fortschritte sind in den vergangenen Jahren weiterhin nicht zu verzeichnen. Damit besteht die akute Gefahr, dass die bislang aufgeschobene, aber verfassungsrechtlich notwendige Transformation nur noch mit gravierenden Freiheitseinschnitten im Verkehrssektor realisierbar ist.

Im Folgenden werden zunächst die Emissionsentwicklung (dazu (i)) sowie die Projektionen für den Sektor präsentiert (dazu (ii)). Sodann legen die Bf. anhand einer eigenen szenarienbasierten Studie dar, welche Auswirkungen im Hinblick auf die

Erreichung der Klimagesamtziele sowie die künftige Freiheitsausübung die bisherige Verzögerung bereits hat und ein weiteres Zuwarten haben wird (dazu (iii)). Abschließend wird auf die soziale Dimension der Verschleppung der (weiteren) Transformation eingegangen (dazu (iv)).

(i) Bisherige Emissionsentwicklung im Verkehrssektor

Der Verkehrssektor hat seit 2021 seine nunmehr in Anlage 2a KSG geregelten Sektorziele (Anlage 2 KSG a.F.) drei Mal in Folge verfehlt und allein in diesen Jahren einen kumulierten Rückstand im Vergleich zum sektoralen KSG-Zielpfad von über 25 Mt CO₂-Äq. aufgebaut.

Im Jahr 2021 betrug die Überschreitung 3,1 Mt CO₂-Äq.,

ERK, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022, Rn. Z 18, anbei als

Anlage Bf. 32.

Als Reaktion legte das Verkehrsministerium (BMDV) unter Minister Wissing ein 2,5-seitiges, als „Sofortprogramm“ bezeichnetes Papier vor, das in Bulletpoints sechs allgemein gehaltene „Maßnahmen“ enthielt,

BMDV, Sofortprogramm für den Sektor Verkehr aufgrund einer Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für das Jahr 2021 auf Grundlage von § 8 Absatz 1 KSG, 12.07.2022, anbei als

Anlage Bf. 33.

Der ERK wies das Sofortprogramm sehr deutlich als ungenügend und gemessen an § 8 KSG a.F. rechtswidrig zurück. Er wies darauf hin, dass ohne weitere Maßnahmen „kritische Herausforderungen in Bezug auf die Einhaltung der ESR-Ziele und der zukünftig zulässigen Jahresemissionsmengen gemäß angepasstem Zielpfad“ drohen,

ERK, Prüfbericht Sofortprogramme 2022 (Anlage Bf. 32), Rn. Z 19, 115.

Im Jahr 2022 überschritt der Verkehrssektor seine Jahresemissionsmengen nach Anlage 2 KSG a.F. abermals, diesmal um 9,7 Mt CO₂-Äq.,

ERK, Prüfbericht 2023 für die Sektoren Gebäude und Verkehr, 22.08.2023, Rn. 2, anbei als

Anlage Bf. 34.

Das BMDV legte kein Sofortprogramm nach § 8 KSG a.F. vor. Stattdessen vertrat die Bundesregierung die Auffassung, das KSP 2023 enthalte zugleich das nach § 8 KSG a.F. notwendige Sofortprogramm. Der ERK prüfte daher die im KSP 2023 enthaltenen Maßnahmen für den Verkehrssektor. Er kam abermals zum Ergebnis, dass die Maßnahmen nicht ausreichen, um den Sektor wieder auf den Zielpfad zurückzuführen. Im Übrigen sei die Erreichung der unterstellten THG-Minderungswirkung nur teilweise wahrscheinlich,

ERK, Prüfbericht 2023 Gebäude und Verkehr (Anlage Bf. 34), Rn. 73 ff., 77.

Im November 2023 urteilte das OLG Berlin-Brandenburg, dass die Bundesregierung ihre Pflicht zur Vorlage von Sofortprogrammen gem. § 8 KSG a.F. im Verkehrssektor (sowie im Gebäudesektor) für beide Jahre verletzt habe,

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30.11.2023, 11 A 1/23, juris.

Die Emissionsdaten für das Jahr 2023 weisen abermals eine deutliche Überschreitung der Jahresemissionsmengen des Verkehrssektors im Vergleich zu Anlage 2 KSG a.F. auf, diesmal um etwa 13 Mt CO₂-Äq.,

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. 88.

Damit schnitt der Verkehrssektor von allen in Anlage 2a KSG genannten Sektoren im Vergleich zu den Sektorzielen mit Abstand am schlechtesten ab. Die Differenz der Sektoren zu ihren Zielvorgaben ist in der folgenden Abbildung dargestellt, rot unterlegt sind dabei Verfehlungen, grün Übererfüllungen:

Sektor	Vom UBA angepasste zulässige Jahres-emissionsmenge KSG 2023 [Mt CO ₂ -Äq.]	Berechnung Emissionsdaten UBA 2023 [Mt CO ₂ -Äq.]	Änderung Emissionsdaten in 2023 gegenüber 2022 [Mt CO ₂ -Äq.]	KSG-Zielüber-/unterschreitung: Differenz BVE minus angepasster zulässiger Jahres-emissionsmenge [Mt CO ₂ -Äq.]	Unsicherheit der BVE (95 %-Intervall) [Mt CO ₂ -Äq.]	Wahrscheinlichkeit für das Erreichen der zulässigen Jahres-emissionsmenge auf Basis der IPCC-Skala (Siehe Fußnote 21)
Energie-wirtschaft*	241,3*	205,4	-51,8	-35,9*	198-213	praktisch sicher*
Industrie	173	155	-12,9	-18	151-159	praktisch sicher
Gebäude	101,1	102,2	-8,3	+1,2	94-110	etwa ebenso wahrscheinlich wie nicht
Verkehr	132,7	145,5	-1,8	+12,8	138-153	besonders unwahrscheinlich
Landwirtschaft	67,4	60,3	-1,1	-7,1	50-71	sehr wahrscheinlich
Abfallwirtschaft und Sonstiges	8,9	5,5	-0,1	-3,3	(-3)-14	wahrscheinlich
LULUCF	-	3,6	-0,8	-	2-5	-
Gesamt (ohne LULUCF)	-	674	-76,8	-	655-693	-

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), S. 61.

Die Zielverfehlung gegenüber den in Anlage 2a genannten Sektorzielen ist mit Abstand am größten. Zugleich stagnieren die Emissionen bei einer Gesamtmenge von 145,5 Mt CO₂-Äq. im Jahr 2023, was nur eine minimale Verbesserung von minus 1,8 Mt gegenüber dem Vorjahr bedeutet.

Die Zahlen verdeutlichen, dass eine strukturelle Transformation im Verkehrssektor nicht eingesetzt hat. Dies gilt insbesondere für den Straßenverkehr. Dieser macht mit 98 % aller bilanzierten Emissionen den bei weitem größten Anteil an den verkehrsbezogenen Emissionen i.S.v. Anlage 1 Nr. 4 KSG aus,

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. 133.

Hier sind bislang keine Fortschritte zu verzeichnen. Selbst der geringfügige Rückgang der Emissionen im Jahr 2023 um 1,8 Mt CO₂-Äq. gegenüber dem Vorjahr ist nach dem ERK im Wesentlichen auf eine geringere Fahrleistung im Straßengüterverkehr und damit auf die gesunkene Wirtschaftsleistung zurückzuführen. Die Fahrleistung und die Emissionen im Pkw-Verkehr sind hingegen sogar angestiegen.

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. Z 24, 135 f.

Der fossile Bestand der Pkw-Flotte in Deutschland reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr lediglich um 0,1 %. Zwar stieg der Bestand an reinen Elektrofahrzeugen in demselben Zeitraum um 39 % an, dies konnte aber keine strukturelle Veränderung bewirken. Stattdessen lagen die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der neu zugelassenen Pkw in Deutschland sogar um 4,9 g/km höher (!) als im Vorjahr,

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. 137.

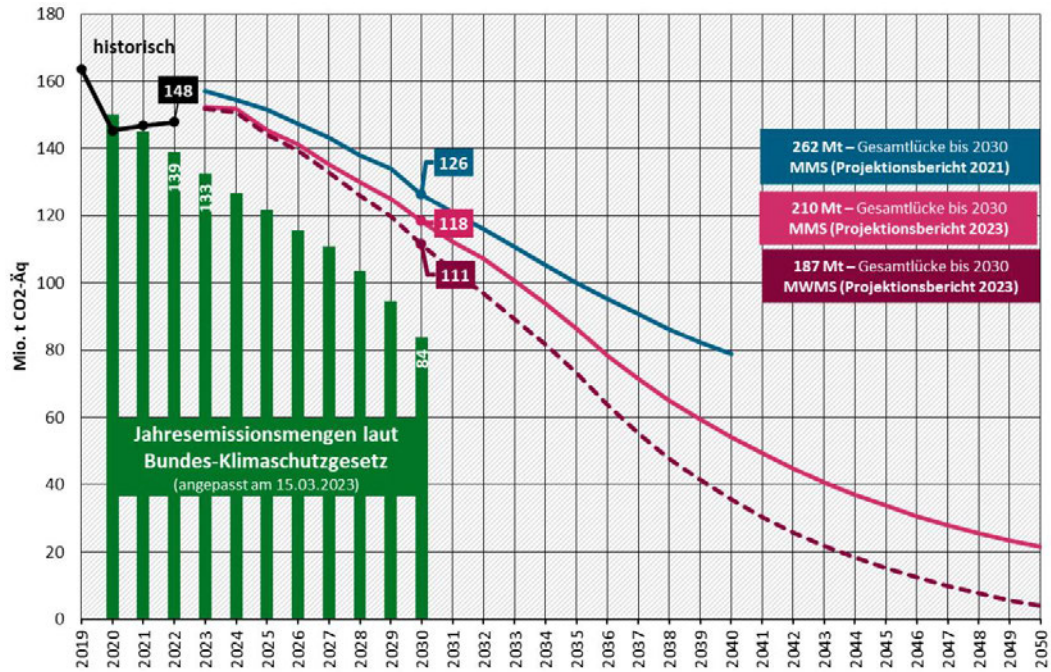
Im Rahmen seiner Prüfung der Emissionsdaten für das Jahr 2023 ist der ERK zudem auf die Umsetzung der Sofortprogramme (bzw. der sektorbezogenen Maßnahmen im KSP 2023) im Verkehrssektor eingegangen. Im Hinblick auf die aktuellen Zahlen und die Finanzierungsunsicherheiten gerade auch im Verkehrssektor kommt der ERK zu dem Ergebnis, dass die angenommene Minderungswirkung der verkehrsbezogenen Maßnahmen im KSP 2023 „deutlich überschätzt“ wurde und nur eine abgeschwächte Wirkung zu erwarten ist,

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. 159 f.

Dass im Zuge der Mittelkürzungen infolge des KTF-Urteils bereits Förderprogramme gekürzt und gestrichen wurden, wurde bereits dargestellt (siehe oben, a)dd)).

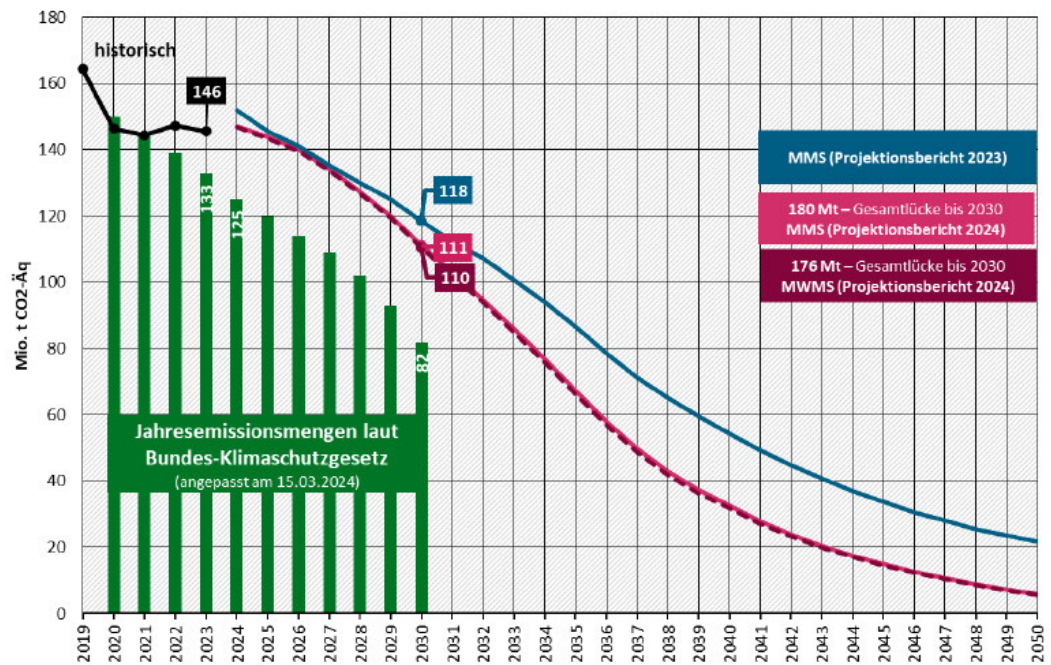
(ii) Projektionen für den Verkehrssektor

Auch die Projektionen sind für den Verkehrssektor deutlich schlechter als in allen anderen Quellsektoren. Der Projektionsbericht 2023 ging im MMS von einer kumulierten Lücke gegenüber dem sektorbezogenen Zielpfad der Anlage 2a KSG von 210 Mt CO₂-Äq. aus, im MWMS von einer kumulierten Lücke von 187 Mt CO₂-Äq.:



UBA, Projektionsbericht 2023 (Anlage Bf. 24), S. 202.

In den Projektionen 2024 schneidet der Verkehr nur geringfügig besser ab. Prognostiziert wird im MMS nunmehr eine Erfüllungslücke von 180 Mt CO₂-Äq.:



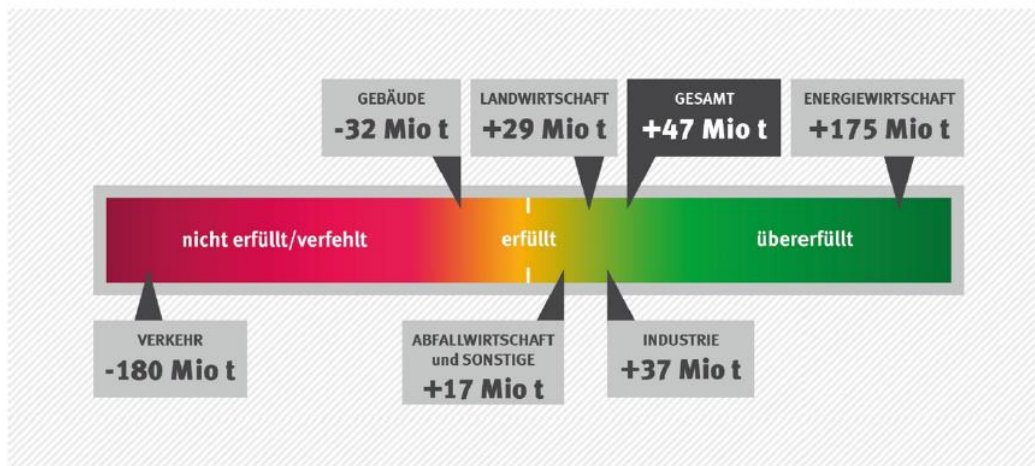
UBA, Projektionsbericht 2024 (Anlage Bf. 25), S. 221.

Treibhausgasneutralität wird nach den aktuellen Projektionen, wie aus dem Diagramm oben erkennbar, weder im Jahr 2045 noch 2050 erreicht.

Die Verbesserung gegenüber dem MMS aus dem Projektionsbericht 2023 ist vor allem darauf zurückzuführen, dass im MMS 2024 Maßnahmen aus dem MWMS des Projektionsberichts 2023 enthalten sind, z.B. die CO₂-Differenzierung der Lkw-Maut und das Deutschlandticket,

UBA, Projektionen 2024 kompakt (Anlage Bf. 29), S. 16.

Gerade im Vergleich mit den anderen Sektoren schneidet der Verkehrssektor auch bei den Projektionen bis 2030 katastrophal ab. Selbst von dem Gebäudesektor, welcher als einziger weiterer Sektor das sektorbezogene Budget überschreitet, das sich aus Anlage 2a KSG ergibt, ist der Verkehrssektor meilenweit entfernt:



UBA, Projektionen 2024 kompakt (Anlage Bf. 29), S. 9.

Das UBA konstatiert dementsprechend, dass im Sektor weiterhin keine Trendwende zu erkennen ist. Die Zielverfehlung des Verkehrssektors bis 2030 ist so groß wie ein Viertel der zulässigen Gesamtemissionen im Jahr 2023 und die Lücke zu den Zielen aus Anlage 2a KSG nimmt bis zum Jahr 2030 stetig zu,

UBA, Projektionen 2024 kompakt (Anlage Bf. 29), S. 16.

Der ERK schätzt die Lage im Verkehrssektor sogar noch dramatischer ein und kommt in seiner Prüfung der Projektionsdaten 2024 zu dem Ergebnis, dass der modellierte Rückgang der THG-Emissionen um 23 % innerhalb der nächsten 6 Jahre eher unwahrscheinlich erscheint und überschätzt wird,

ERK, Sondergutachten Projektionsdaten 2024 (Anlage Bf. 31), Rn. 100.

Der ausführliche Projektionsbericht 2024 enthält zudem weitere Daten. Dies betrifft zum einen die prognostizierte Minderungswirkung der im Verkehrssektor eingeführten (MMS) bzw. erwarteten (MWMS) Maßnahmen. Die bei weitem höchsten Minderungsbeiträge bis 2030 und darüber hinaus ergeben sich aus dem Emissionshandel (BEHG bzw. ETS 2, dazu oben, a)cc)), der höheren EU-CO₂-Emissionsstandards, der Mautbefreiung von Nutzfahrzeugen mit alternativen Antrieben, der THG-Quote und der Ausweitung und CO₂-Differenzierung der Lkw-Maut,

UBA, Projektionsbericht 2024 (Anlage Bf. 25), S. 232 f.

Auffällig ist, dass die Mehrheit (Emissionshandel, Emissionsstandards, THG-Quote) unmittelbar auf unionsrechtliche Vorgaben zurückgeht.⁴⁸ Auch die CO₂-Differenzierung bei der Lkw-Maut geht auf Art. 7ga Eurovignetten-RL⁴⁹ zurück. Im Ergebnis lässt sich damit festhalten, dass eigene Anstrengungen der deutschen Regierung oder des Gesetzgebers zur Transformation des Verkehrssektors weitgehend fehlen bzw. eklatant unzureichend sind (z.B. Bereitstellung von Investitionsmitteln).

Außerhalb der genannten Maßnahmen mit hoher Minderungswirkung dominieren für den Verkehrssektor im KSP 2023 fiskalische Maßnahmen,

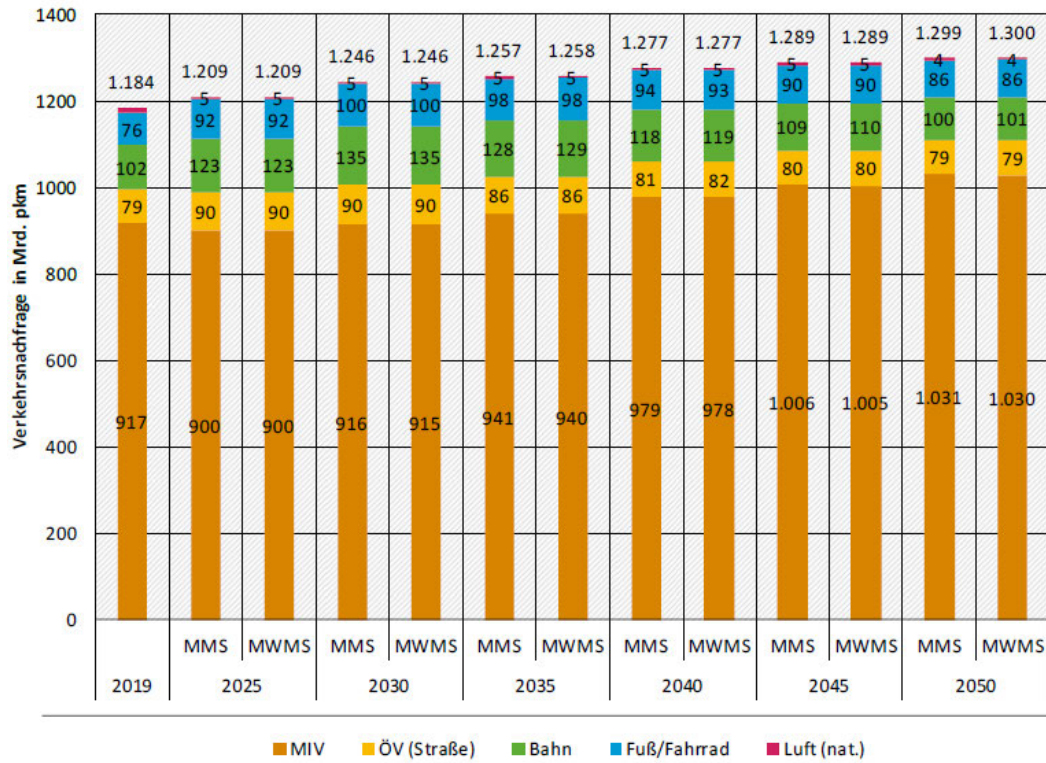
ERK, Prüfbericht 2023 Gebäude und Verkehr (Anlage Bf. 34), Rn. 76.

Ob eine entsprechende Mittelbereitstellung tatsächlich erfolgt, ist angesichts des KTF-Urteils, der Schuldenbremse und der auf absehbare Zeit deswegen angespannten Haushaltslage ungewiss.

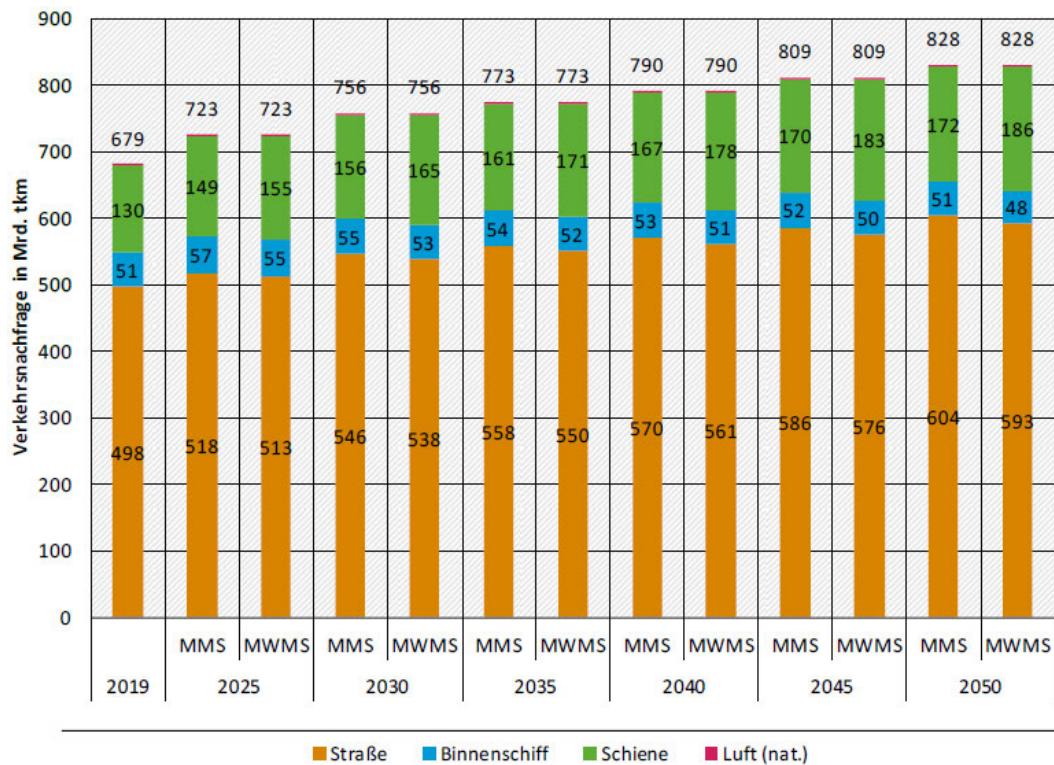
Eine Verkehrswende ist damit insgesamt aus Sicht der Bf. und auch aus Sicht der Wissenschaft nicht in Sicht. Der Projektionsbericht 2024 erwartet keine Verkehrsverlagerung von der Straße auf andere Verkehrsträger. Dies veranschaulichen die folgenden Grafiken für den Personenverkehr:

⁴⁸ Vgl. dazu oben, A.II.2.a)bb)(i)(2), A.II.2.a)cc).

⁴⁹ Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Straßeninfrastrukturen durch Fahrzeuge, ABl. EG L 187/42.



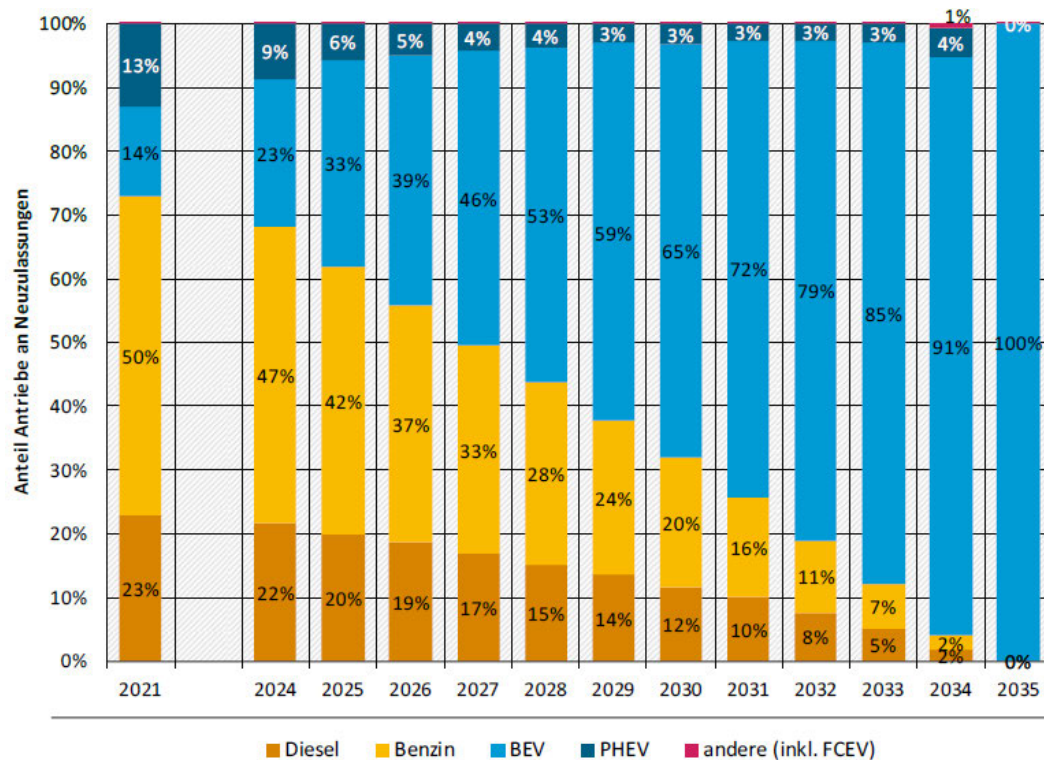
und für den Güterverkehr:



UBA, Projektionsbericht 2024 (Anlage Bf. 25), S. 228 f.

Aus den Diagrammen geht hervor, dass der Anteil der umweltfreundlichen Verkehrsmittel (ÖPNV, Bahn, Fahrrad/Fuß) beim Individualverkehr ab 2040 sogar deutlich zurückgeht (oberes Diagramm). Im Güterverkehr bleibt die Aufteilung zwischen Straße einerseits und Schiene und Binnenschifffahrt andererseits in etwa gleich (unteres Diagramm).

Auch eine sogenannte Antriebswende im Sinne einer Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf elektrisch betriebene Pkw kommt nur schleppend und verspätet in Gang. Bei den Neuzulassungen erzwingen die verschärften CO₂-Emissionsstandards der EU bis 2035 – sofern sie aufrecht erhalten bleiben⁵⁰ – zwar mittelfristig eine Substitution von Verbrennungsmotoren durch rein elektrisch betriebene Fahrzeuge (die viel debattierten E-Fuels spielen in der Projektion keine beifferbare Rolle):



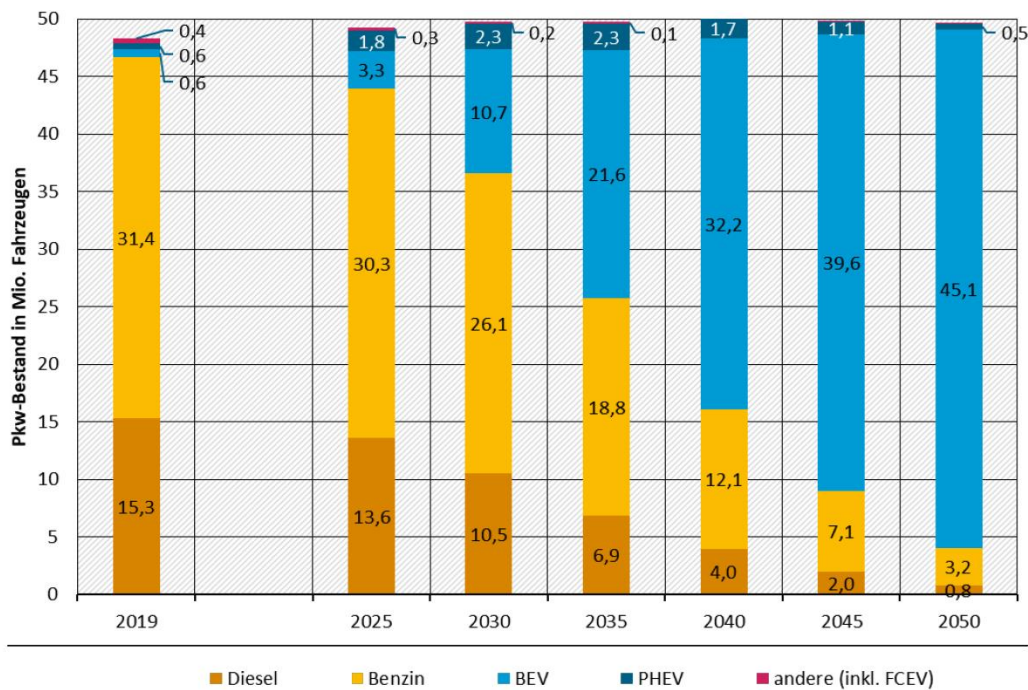
⁵⁰ Die EU hat beschlossen, dass ab 2035 nur noch solche Neuwagen mit Verbrennermotor zugelassen werden, die beim Fahren CO₂-emissionsfrei sind. Diese Entscheidung wurde in den letzten Monaten in Politik und seitens Automobilindustrie kritisiert. So forderte der europäische Interessenverband der Autoindustrie ACEA in einem geleakten Positionspapier das Aufschieben der CO₂-Grenzwerte für 2025 um zwei Jahre, <https://www.transportenvironment.org/te-deutschland/articles/krisenklausel-autoindustrie-stellt-absurde-forderung-an-die-eu>. Die Regierungspartei FDP fordert ein „Aus für das Verbrenner-Aus“, <https://www.fdp.de/aus-fuer-das-verbrenner-aus>. Die Union stellte im Juni 2024 einen Antrag an die Bundesregierung, um ein Aus von Neuwagen mit Verbrennungsmotors in der EU ab 2035 noch zu verhindern. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/union-verbrennungsmotor-100.html>.

UBA, Projektionsbericht 2024 (Anlage Bf. 25), S. 224.

Zur Erläuterung der Grafik: BEV steht für batterieelektrische Fahrzeuge (engl. *battery electric vehicles*), PHEV für Plug-In-Hybrid-elektrische Fahrzeuge (*plug-in hybrid electric vehicle*), „andere“ enthält Fahrzeuge mit Brennstoffzellenantrieb (FCEV, *fuel cell electric vehicles*) sowie – wegen fehlender Relevanz – nicht einmal ausdrücklich genannt Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor, die von sog. E-Fuels (strombasierte Kraftstoffe) betrieben werden.

Allerdings ist von den oben dargestellten Neuzulassungen die Entwicklung des Bestands zu unterscheiden. Für die Emissionen ist der Gesamtbestand an Fahrzeugen in den Blick zu nehmen. Die Projektionen gehen insoweit von einem unverändert hohen Gesamtbestand an Pkw aus. Die rein elektrisch betriebenen Fahrzeuge werden nach den Prognosen aber erst um das Jahr 2040 herum gegenüber Verbrennern und Plug-in-Hybriden in der Überzahl sein. Im Jahr 2030 wären noch 36,6 Mio. reine Verbrenner (26,1 Mio. Benzin und 10,5 Mio. Diesel) sowie weitere (in der Praxis kaum klimafreundlichere⁵¹) 2,3 Mio. Plug-in-Hybride (PEHV) auf deutschen Straßen unterwegs. Selbst im Jahr 2045 – also im Zeitpunkt der angestrebten Treibhausgasneutralität – wären es noch 9,1 Mio. reine Verbrenner (7,1 Mio. Benzin und 2 Mio. Diesel) sowie 1,1 Mio. PEHV:

⁵¹ Plug-In-Hybride bieten kaum Klimavorteile, weil der Spritverbrauch auf der Straße um ein Vielfaches höher ist als in der Werbung angegeben. Dies liegt u.a. daran, dass die Fahrzeuge auf der Straße deutlich mehr fossil als elektrisch fahren und durch die beiden Antriebstechnologien vergleichsweise schwer sind. Dazu der International Council on Clean Transport (ICCT): „Im Durchschnitt liegt der Kraftstoffverbrauch – und damit auch die CO₂-Emissionen – von privat genutzten Plug-in-Hybriden in Deutschland zwei- bis dreimal wie offiziell angegeben. Bei Dienstwagen liegen die Emissionen im Durchschnitt sogar viermal so hoch.“, <https://theicct.org/wp-content/uploads/2022/03/PHEV-LCA-Webinar.pdf>



Quelle: Eigene Berechnungen Öko-Institut

UBA, Projektionsbericht 2024 (Anlage Bf. 25), S. 225.

Der aktuelle Projektionsbericht zeigt mithin auf allen Ebenen gravierende Defizite der Klimaschutzpolitik im Verkehrssektor auf.

(iii) Auswirkungen weiter verzögerten Handelns im Verkehrssektor

Die fortdauernde Untätigkeit im Verkehrssektor hat dazu geführt, dass bereits heute deutlich einschneidendere Maßnahmen erforderlich sind, als dies bei einem Beginn zumindest im Jahr 2020, also nach Einführung des KSG, oder 2021 nach dem Klimabeschluss der Fall gewesen wäre. Jede weitere Verzögerung führt dazu, dass künftige Maßnahmen *noch* radikaler sein müssen.

Die Bf. legen in diesem Zusammenhang mit der Verfassungsbeschwerde ein Gutachten des Klimaforschungs- und Beratungsinstitutes NewClimate Institute vor, das anhand von drei Szenarien darlegt, welche Auswirkungen die bisherige und jede weitere Verzögerung von effektiven Maßnahmen im Verkehrssektor hat,

NewClimate Institute, Wie ausbleibender Klimaschutz im Verkehr zukünftige Generationen belastet, September 2024, anbei als

Anlage Bf. 35.

Das Gutachten bildet für eine vergleichende Analyse drei verschiedene Szenarien und beleuchtet diese auf Grundlage bereits vorliegender, veröffentlichter und wissenschaftlich angelegter prognostischer Studien für den Verkehrssektor:

- Im ersten (kontrafaktischen) Szenario „Verpasste Chance“ setzen Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor bereits im Jahr 2021 unmittelbar nach dem Klimabeschluss ein und entfalten ab dann ihre Wirkung.
- Im zweiten Szenario „Sofortiges Handeln“ setzen Maßnahmen im Verkehrssektor ab sofort und deutlich vor 2030 ein.
- Im dritten Szenario „Kompensation verspäteten Handelns“ setzen verstärkte Maßnahmen im Verkehrssektor erst ab 2030 ein.

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 9 f.

Der Szenarienwahl liegen folgende rechtliche Erwägungen zugrunde:

- Szenario „Verpasste Chance“: Die verfassungsrechtliche Pflicht zur Umsetzung eines Paris-kompatiblen Reduktionspfades begann spätestens mit dem Klimabeschluss im Jahr 2021 (eigentlich bereits vorher mit Erlass des KSG im Dezember 2019 und der darin enthaltenen Konkretisierung des Art. 20a GG durch die Pariser Temperaturziele).
- Szenario „Sofortiges Handeln“: Entspricht dem Begehren der Bf., jetzt sofort das gesetzgeberische Unterlassen zu beenden und wirksame, sektorspezifische gesetzliche Regelungen zu erlassen (z.B. durch „Klimaschutzmaßnahmen-gesetze“, Bereitstellung entsprechender Förderung im Haushaltsgesetz, Beendigung klimaschädlicher Subventionen), wobei die Auswahl der konkreten Maßnahmen im Ermessen des Gesetzgebers steht.
- Szenario „Kompensation verspäteten Handelns“: Entspricht der konkret drohenden Situation, dass bis nach 2030 mit weiteren Maßnahmen im Verkehrssektor zugewartet wird, weil das KSG nach geltendem Recht zuvor kaum eine Nachsteuerung erfordern wird und Maßnahmen aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit nicht zu erwarten sind (trotz der bisherigen Rechtslage mit Nachsteuerungspflicht im Verkehrssektor folgten weder wirksame Programme noch Maßnahmen)

Im Folgenden wird anhand der vorgelegten Studie dargestellt, wie der Reduktionspfad im Verkehrssektor in verschiedenen modellierten Szenarien aussehen würde, wenn man die Emissionsanteile und das daraus folgende CO₂-Budget des Verkehrssektors aufgrund der bisherigen Sektorziele des KSG zugrunde legt (dazu (1)) und welche Maßnahmen dann erforderlich wären (dazu (2)). Abschließend wird dargestellt, dass ein nennenswertes „Aushelfen“ durch andere Sektoren nicht realistisch ist (dazu (3)).

(1) Sektorspezifische Szenarien und Reduktionspfade

Als Maßstab orientieren sich die in der vorgelegten Szenario-Studie untersuchten Szenarien für den Verkehrssektor an den Sektorzielen der Anlage 2a KSG. Die Reduktionspfade der untersuchten Szenarien werden mit dem Budget abgeglichen, das dem Verkehrssektor unter dem KSG zustünde, wenn man die in Anlage 2a KSG aufgeführten Mengen bis zum Zeitpunkt der Klimaneutralität im Jahr 2045 (§ 3 Abs. 2 KSG) linear fortschreibt.

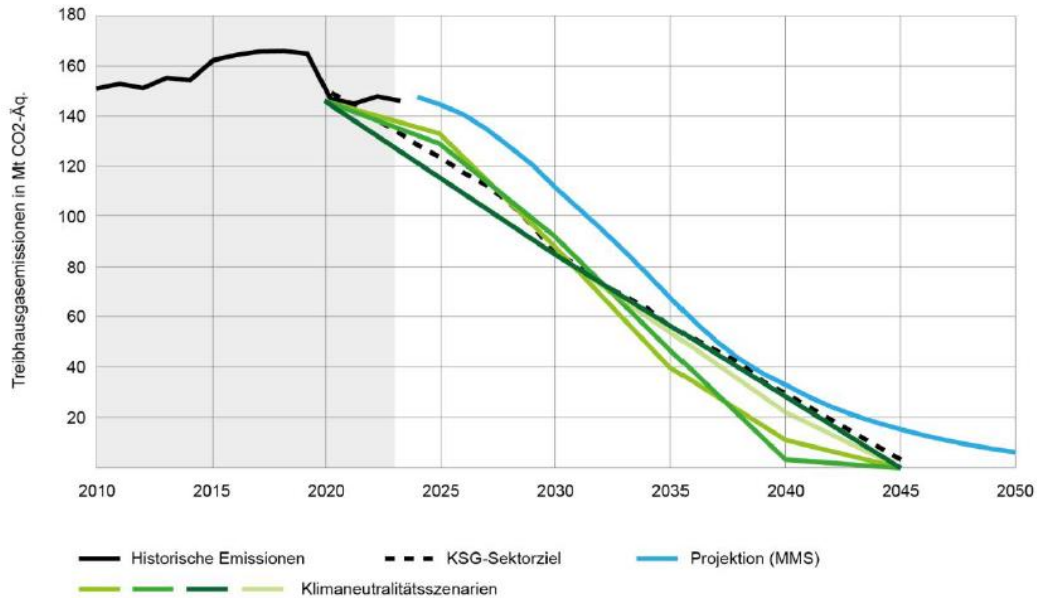
Die (fortgeschriebenen) Sektorziele für den Verkehrssektor stellen den Ausgangspunkt der Betrachtung dar, weil hierzu verschiedene wissenschaftliche Szenarien vorliegen und weil die Sektorziele – auch wenn sie nach dem novellierten KSG nicht mehr verbindlich und daher nicht mehr Maßstab der Nachsteuerung nach § 8 KSG sind – weiterhin die einzige gesetzliche Orientierung für eine Aufteilung der Reduktionslast zwischen den Sektoren sind und daher auch verfassungsrechtliche Indizwirkung entfalten (siehe noch unten, D.I.2.b)bb)(i)).

Die nachfolgend dargestellten Reduktionspfade halten das dem Verkehrssektor nach dieser Methodik zustehende Budget bei unterschiedlichem Maßnahmenbeginn jeweils ein. Die in der Studie zusammengeführten Szenarien haben im Detail unterschiedliche Maßstäbe und sind nicht durchgängig auf eine „Punktlandung“ im Sinne einer vollständigen Ausnutzung des Sektorbudgets ausgerichtet – teilweise bleibt also vom fortgeschriebenen Sektorbudget „etwas übrig“. Angesichts der unvermeidlichen inhärenten Unsicherheiten von Szenarien sind diese Abweichungen im Detail für die Vergleichbarkeit jedoch unerheblich, zumal die von den Bf. vorgelegte Szenario-Studie Mittelwerte aus den Szenarien bildet.

Aus dem Vergleich der Szenarien ergibt sich eindeutig, dass durch die bisherigen Verzögerungen im Verkehrssektor bereits erhebliche Rückstände aufgelaufen sind, die einen steileren Reduktionspfad notwendig machen. Eine weitere Verzögerung bis 2030 würde dazu führen, dass ruckartig eine extreme Steigerung der jährlichen Reduktionen erforderlich würde.

In Szenarien, die 2021 mit Maßnahmen beginnen („Verpasste Chance“), sehen die Reduktionspfade der untersuchten Szenarien wie folgt aus (in grün dargestellt, die blaue Linie stellt die MMS-Projektionen⁵² des Projektionsberichts des UBA dar, die gestrichelte Linie das fortgeschriebene KSG-Sektorziel nach Anlage 2a):

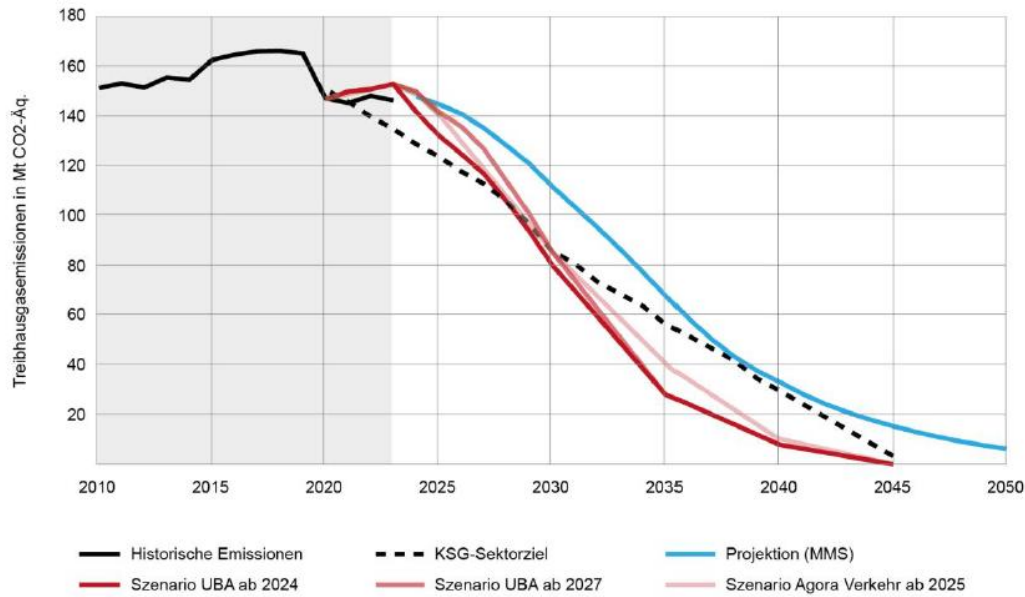
⁵² „Mit-Maßnahmen-Szenario“, enthält die zum Zeitpunkt der Erstellung der Projektionen umgesetzten oder angenommenen Politiken, siehe oben, A.II.3.a)dd).



NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 18.

Das CO₂-Budget, das „verbraucht“ wird, ist die Fläche unter den durch die Striche grafisch dargestellten Pfaden. Die Projektionen liegen – siehe schon die Darstellung oben – ganz erheblich über dem fortgeschriebenen KSG Sektorziel und dem damit assoziierten CO₂-Budget aus Anlage 2a). Erkennbar ist auch, dass die meisten untersuchten Klimaneutralitätsszenarien, die 2021 mit Maßnahmen einsetzen (grüne Linien), das KSG-Sektorbudget teilweise nicht ganz ausschöpfen. Dies ist daran erkennbar, dass die Fläche oberhalb des gestrichelten Sektorziels (v.a. vor 2030) kleiner ist als die Fläche unterhalb des Sektorziels (v.a. ab Mitte der 2030er Jahre). Es bliebe langfristig also sogar etwas übrig, um anderen Sektoren „auszuhelfen“.

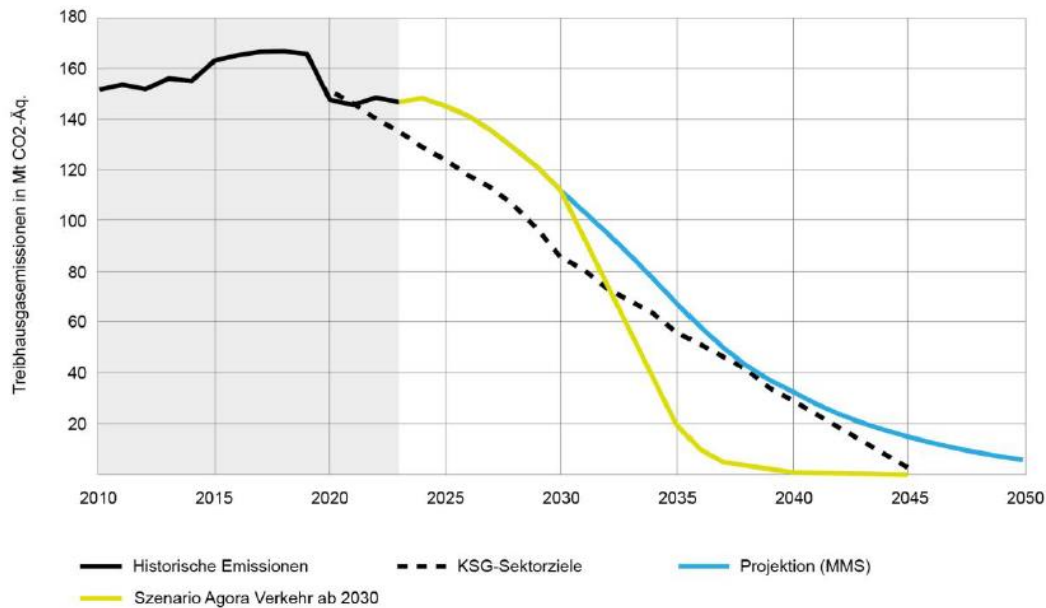
Würde man sofort oder alsbald mit Maßnahmen beginnen („Sofortiges Handeln“), verändern sich aufgrund des Zeitverlusts die von den untersuchten Szenarien ausgeworfenen Reduktionspfade wie folgt (in rot dargestellt, die blaue Linie stellt die MMS-Projektionen des UBA dar, die gestrichelte Linie das KSG-Sektorziel nach Anlage 2a):



NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 19.

Im Vergleich zu den vorherigen Szenarien sind weitere erhebliche Überemissionen aufgelaufen (Kurve oberhalb der gestrichelten Linie), sodass der Reduktionspfad in der Folge bereits deutlich steiler verläuft. Auch in diesen Szenarien ist zum Teil (insbesondere bei der dunkelroten Linie, die schon 2024 mit Reduktionen beginnt) eine geringfügige Übererfüllung des „Sektorbudgets“ erkennbar.

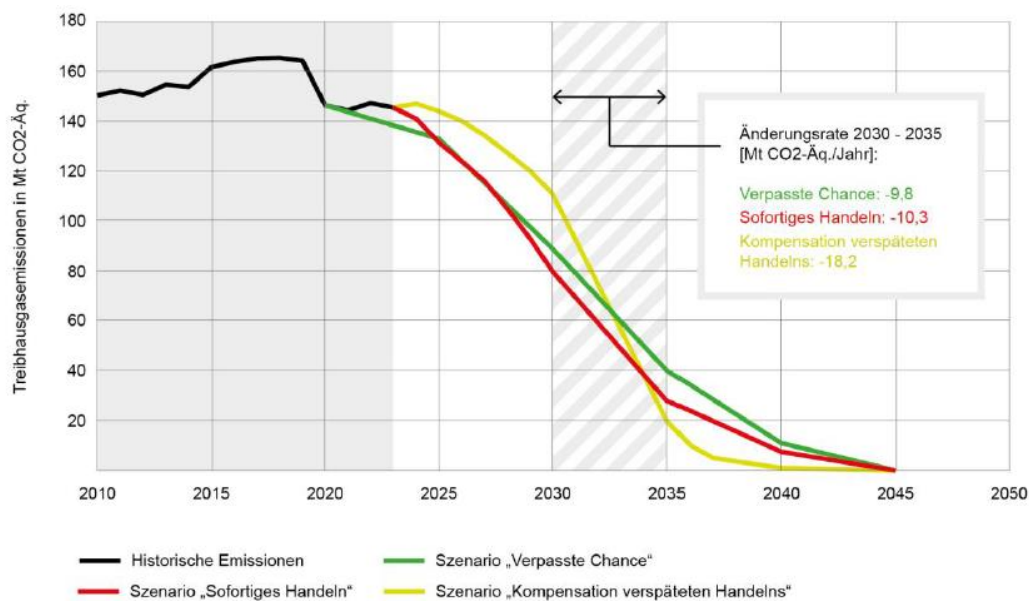
Verläuft der Pfad hingegen bis 2030 auf dem Pfad der aktuellen MMS-Projektionen („Kompensation verspäteten Handelns“), so stellt sich der „budgetwahrende“ Reduktionspfad wie folgt dar (in gelb, die blaue Linie zeigt weiterhin die MMS-Projektionen, die gestrichelte Linie das KSG-Sektorziel nach Anlage 2a):



NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 20.

Der fast vertikale Verlauf des Reduktionspfads zeigt auf den ersten Blick, dass extreme Reduktionen nach 2030 erforderlich wären. Die Grafik zeigt nichts anderes als die „Vollbremsung“, die das Gericht im Klimabeschluss ausschließen wollte. Das zugrundeliegende Szenario geht zudem nicht von einer Übererfüllung aus, sondern nur von einer „Punktlandung“ innerhalb des linear fortgeschriebenen KSG-Budgets.

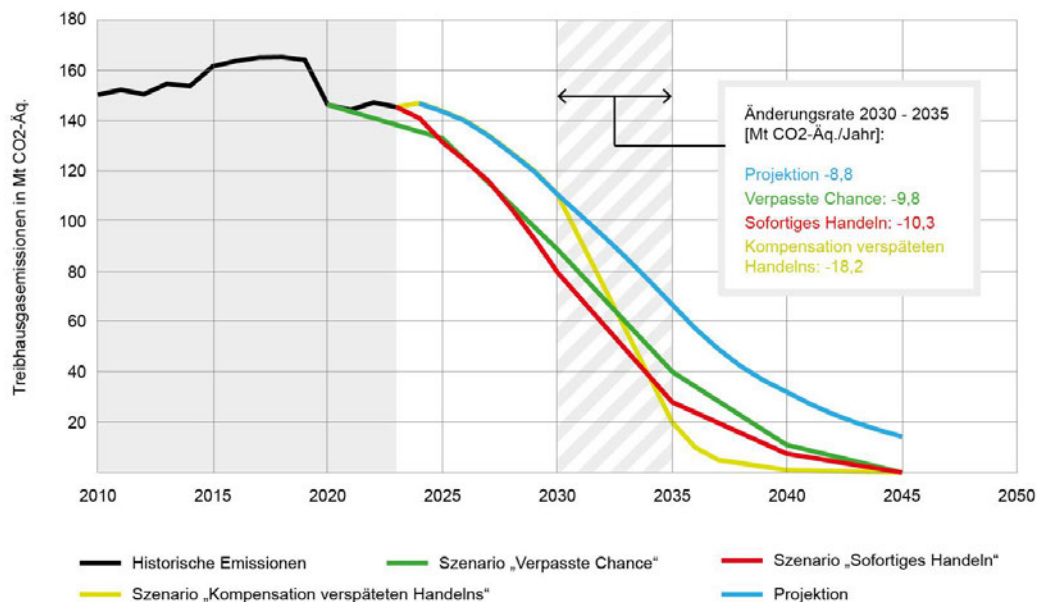
Bildet man Mittelwerte für die drei Szenarien ergibt sich folgendes Bild:



NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 3, 39.

Zu sehen sind die gemittelten Verläufe der Reduktionspfade in den drei Szenarien (grün: verpasste Chance, rot: sofortiges Handeln, gelb: Kompensation verspäteten Handelns). Im Kasten daneben angegeben ist die notwendige Reduktionsrate in den Jahren zwischen 2030 und 2035. Gut erkennbar ist, dass ein weiteres Zuwarten bis 2030 einen enormen Anstieg der Reduktionsrate auf annähernd das Doppelte zur Folge hätte.

Legt man die aktuellen Projektionen daneben (blaue Linie in der folgenden Abbildung), so zeigt sich, dass diese weit jenseits jeglicher zielkompatibler Reduktionspfade verlaufen. Die Änderungsrate zwischen 2030 und 2035 ist sogar geringer als dies bei einem Beginn effektiver Maßnahmen in 2021 (d.h. fast 10 Jahre zuvor) notwendig gewesen wäre. Klimaneutralität ist im Jahr 2045 nicht in Reichweite:



Die obenstehende Grafik (Vergleich der Reduktionspfade des Verkehrssektors in den unterschiedlichen Szenarien der Anlage Bf. 35 und den MMS-Projektionen gemäß Anlage Bf. 25) wird gesondert beigefügt als

Anlage Bf. 35a

Die Szenarien unterscheiden sich in der durchschnittlichen jährlichen Änderungsrate – d.h. hier die notwendigen jährlichen Emissionsminderungen – ganz erheblich. Im kontrafaktischen Szenario „Verpasste Chance“ beträgt sie zwischen 2030 und 2035 „nur“ 9,8 Mt CO₂-Äq., in diesem Szenario wäre darüber hinaus der weitere Verlauf bis hin zur Klimaneutralität deutlich moderater möglich gewesen. Im Szenario „Sofortiges Handeln“ steigt die notwendige jährliche Änderungsrate

zwischen 2030 und 2040 bereits auf 10,3 Mt CO₂-Äq., im Falle einer Untätigkeit bis 2030 schnellst sie auf 18,2 Mt CO₂-Äq. in die Höhe.

Zum Vergleich: die mit den derzeitigen Maßnahmen bis 2030 projizierte jährliche Änderungsrate beträgt lediglich 5 Mt CO₂-Äq.⁵³ und seit 2010 (!) sind die Emissionen im Verkehrssektor – wie anhand der schwarzen Linie in der Grafik oben erkennbar – nahezu unverändert geblieben.

(2) Sektorspezifische Szenarien und notwendige Maßnahmen

Die grafisch dargestellten Reduktionspfade veranschaulichen die Geschwindigkeit, in der die Transformation im Verkehrssektor verlaufen müsste, um die (fortgeschriebenen) Sektorziele und damit ein „CO₂-Sektorbudget“ einzuhalten. Dem entspricht, dass Maßnahmen in unterschiedlicher Geschwindigkeit und damit Radikalität durchzuführen wären. Dies betrifft Investitionen in Infrastruktur sowie die Transformation des motorisierten Individualverkehrs und des Güterverkehrs.

Infrastrukturinvestitionen (z.B. in Schieneninfrastruktur, Fuß- und Radwege und Ladeinfrastruktur für E-Fahrzeuge) wirken langfristig. Bereits jetzt wurde wertvolle Zeit verloren, weil Maßnahmen gar nicht oder zu zögerlich umgesetzt wurden. Wäre mit dem konsequenten Ausbau zukunftsfähiger Infrastruktur bereits unmittelbar nach dem Klimabeschluss im Jahr 2021 begonnen worden (Szenario „Verpasste Chance“), so hätten sich positive Effekte (z.B. Verkehrsverlagerung auf die Schiene, Anbindung des ländlichen Raums an klimafreundliche Infrastruktur) bereits in 2025/2026 gezeigt. Diese Chance wurde bereits vertan. Setzen die gleichen notwendigen Maßnahmen ab jetzt ein (Szenario „Sofortiges Handeln“), so sind die gleichen Effekte erst (aber immerhin) ab 2030 zu erwarten,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 26.

Maßnahmen, die unter dem Szenario „Sofortiges Handeln“ angenommen werden, umfassen:

	Einsparpotenzial [MtCO ₂ -Äq./a]	Kommentare	Quellen
Infrastrukturausbau Schienenverkehr	Infrastruktur ermöglicht Emissionsreduktionen woanders, deshalb ist hier kein Reduktionspotenzial aufgeführt.	18 – 22 Mrd. € jährliche Ausgaben ab 2025 (5-8 Mrd. € pro Jahr mehr als im Referenzszenario ohne zusätzliche Maßnahmen)	(Agora Verkehrswende, 2024)
Förderung Radverkehrsinfrastruktur		30 Euro je Person und Jahr – jährliche Fördersumme von rund 2,5 Mrd. €. (1,9 Mrd. Euro pro Jahr mehr als im Referenzszenario ohne zusätzliche Maßnahmen)	(Kreye et al., 2024)

⁵³ Eigene Berechnung aufgrund der Zahlen des Projektionsberichtes 2024 (Anlage Bf. 25), S. 221: Historische Emissionen 2023 = 146 Mt CO₂-Äq. Im MMS projizierte Emissionen in 2030: 111 Mt CO₂-Äq. Die Differenz von 35 Mt CO₂-Äq. ist durch sieben Jahre zu teilen, sodass die bis 2030 projizierte durchschnittliche jährliche Minderungsrate 5 Mt CO₂-Äq. entspricht.

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 26.

Würde der konsequente Ausbau klimafreundlicher Infrastruktur gar bis 2030 hinausgezögert, also den Projektionen bis zu diesem Zeitpunkt folgen (Szenario „Kompensation verspäteten Handelns“), so müsste er danach um zwei Drittel schneller erfolgen. Dies bedingt zum einen erhebliche Mehrkosten, zum anderen ist ein Aufholen wegen langer Planungs- und Umsetzungszeiten aber in weiten Teilen im Grunde unmöglich. Die positiven Effekte, namentlich die Verkehrsverlagerung auf die Schiene und die Anbindung des ländlichen Raums an klimafreundliche Infrastruktur, verzögern sich noch weiter. Es kommt zu Fehlinvestitionen in Auto-Infrastrukturen, die in diesem Umfang nicht mehr benötigt werden,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 27.

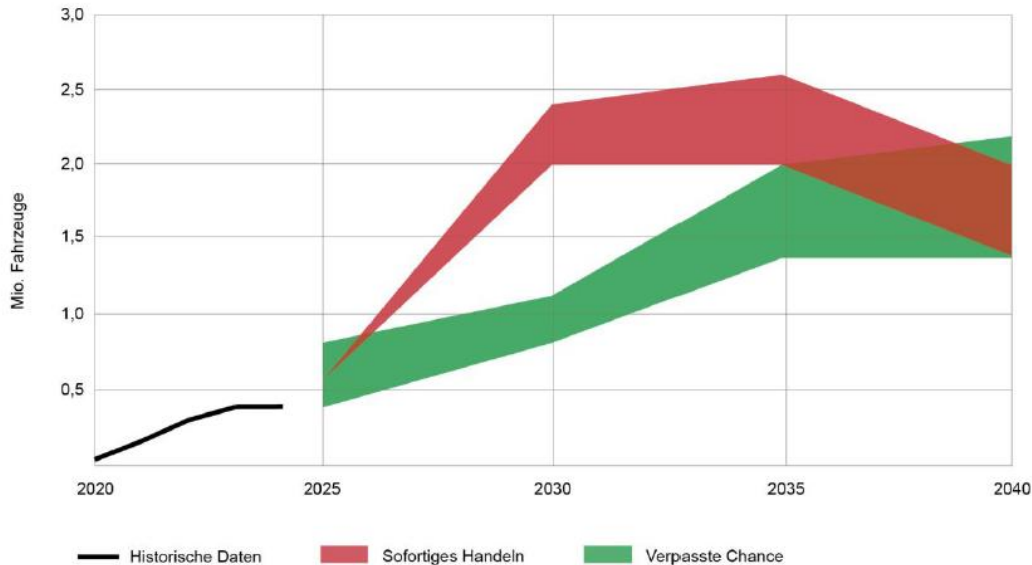
Die folgende Tabelle fasst die Auswirkungen der unterschiedlichen Szenarien für den Infrastrukturausbau zusammen:

	Verpasste Chance	Sofortiges Handeln	Kompensation verspäteten Handelns
Erforderliche Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> Gleichmäßige Infrastrukturausgaben 	<ul style="list-style-type: none"> Höhere Infrastrukturausgaben pro Jahr 	<ul style="list-style-type: none"> Extrem hohe Infrastrukturausgaben pro Jahr
Effekte in der Transformation	<ul style="list-style-type: none"> Keine Fehlinvestitionen in später nicht mehr genutzte Autoinfrastruktur Jährliche Investitionen in die Bahn von ~15 Mrd. EUR 	<ul style="list-style-type: none"> Fehlinvestitionen in später nicht mehr genutzte Autoinfrastruktur Jährliche Investitionen in die Bahn von ~20 Mrd. EUR ab sofort 	<ul style="list-style-type: none"> Hohe Fehlinvestitionen in später nicht mehr genutzte Autoinfrastruktur Jährliche Investitionen in die Bahn von ~15 Mrd. EUR vor 2030 und 25 Mrd. EUR nach 2030
Soziale Effekte	<ul style="list-style-type: none"> Mehr Mobilität insbesondere im ländlichen Raum und für ökonomisch schwächere Bevölkerung 	<ul style="list-style-type: none"> Verzögerung der Steigerung der Mobilität im ländlichen Raum und für ökonomisch schwächere Bevölkerung 	<ul style="list-style-type: none"> Erhebliche Verzögerung der Mobilität Extreme Belastung des Haushalts in den 2030er Jahren

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 25.

Im Hinblick auf den *motorisierten Individualverkehr* sind ebenfalls Möglichkeiten versäumt worden, die Transformation weniger radikal und damit freiheitsschonender zu gestalten. Hätten Maßnahmen 2021 begonnen („Verpasste Chance“), wäre der motorisierte Individualverkehr zugunsten des ÖPNV und nicht motorisierten Verkehrsmitteln bereits bis 2030 deutlich zurückgegangen. Außerdem hätte der Anstieg von E-Pkw im Bestand weniger ruckartig und disruptiv verlaufen müssen. Zwischen 2030 und 2035 wäre „nur“ ein gleichmäßiger Zuwachs im Bestand zwischen 1 und 2 Millionen Fahrzeugen jährlich erforderlich gewesen. Jetzt („Sofortiges Handeln“) ist bereits ein viel schnellerer Anstieg auf 2 bis 2,5 Millionen Pkw

jährlich ab 2030 erforderlich. Die folgende Darstellung veranschaulicht den notwendigen Zuwachs (nicht: die Neuzulassungen) im Pkw-Bestand in den Szenarien „Verpasste Chance“ (grün) und „Sofortiges Handeln“ (rot):



NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 31; siehe auch zuvor S. 29 f.

Der (bereits verpasste) gleichmäßige Hochlauf in der grünen Kurve wäre für Bevölkerung wie Automobilindustrie deutlich schonender gewesen als der jetzt schon notwendige ruckartige Anstieg. Wie ambitioniert der notwendige Zuwachs von jährlich 2 bis 2,5 Millionen E-Pkw im Bestand (ab 2030) ist, zeigt sich daran, dass im Jahr 2023 insgesamt nur 2,8 Millionen neue Pkw (alle Antriebsarten inkl. Verbrenner) zugelassen wurden.

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 33.

Bereits jetzt sind also erhebliche Disruptionen im Bereich der Individualmobilität unvermeidlich.

Auch der CO₂-Preis (dazu bereits oben, unter 2.a)bb)(i) sowie unter a)cc)) muss wegen der bisherigen Verzögerungen im Jahr 2030 voraussichtlich bereits 250-300 Euro/Tonne betragen, wenn er eine hinreichende Lenkungswirkung erzeugen soll. Dies entspricht dem oberen Ende der unter dem ETS 2 erwartbaren Preise (dazu oben, 2.a)bb)(i)), die mithin nicht nur aufgrund der europäischen Regelungen zu befürchten, sondern zudem zur Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor notwendig sind. Wäre mit Klimaschutzmaßnahmen bereits 2021 begonnen worden, so wäre ein Preis von 70-128 Euro/Tonne CO₂ ausreichend gewesen,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 31 f.

Gerade im Hinblick auf den CO₂-Preis bestehen zudem deutliche Unterschiede zwischen den Szenarien, die für das Szenario „Sofortiges Handeln“ der Anlage Bf. 35 ausgewertet wurden.⁵⁴ Die UBA-Studie, die in das Szenario eingeflossen ist, enthält zwei Unterszenarien, die mit Maßnahmen 2024 bzw. 2027 beginnen. Bei Maßnahmenbeginn 2024 sieht die UBA-Studie den 2030 notwendigen CO₂-Preis bei 289 Euro/Tonne, bei Maßnahmenbeginn 2027 muss der CO₂-Preis im Jahr 2030 jedoch bereits 402 Euro/Tonne betragen.

UBA, Verkehrssektor auf Kurs bringen: Szenarien zur Treibhausgasneutralität 2045, November 2023, S. 59, anbei als

Anlage Bf. 36.

Mögliche Maßnahmen unter dem Szenario „Sofortiges Handeln“ sind:

	Einsparpotenzial [MtCO ₂ -Äq./a]	Kommentare	Quellen
Tempolimit	7,3	Autobahnen 120 km/h, Landstraßen 80 km/h	(UBA, 2021a)
CO₂ Preis vor 2027 (ETS II) erhöhen	N/A	Keine Quantifizierung verfügbar, qualitative Einschätzungen siehe Quellen	(Agora Energiewende und Agora Verkehrswende, 2023)
PKW-Maut	9,2		(Agora Verkehrswende, 2022)
Emissionsabhängige KFZ-Steuer bei Kauf	N/A	Keine Quantifizierung verfügbar, qualitative Einschätzungen siehe Quellen	(UBA, 2021b)
Entfernungspauschale reformieren	2,4	Mit Härtefallregelung, maximale Einsparung ohne wären 4,7	(Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, 2023b)
Dienstwagenprivileg abschaffen	1,9 – 5,8		(Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, 2023a)
Dieselprivileg abschaffen	2,2		(FÖS, 2020)
Erhöhung von Parkgebühren in Städten	N/A	Keine Quantifizierung verfügbar	
Subvention von Tickets im öffentlichen Nahverkehr (Deutschlandticket)	Bereits in den Projektionen berücksichtigt, daher kein zusätzliches Einsparpotenzial	Derzeit umgesetzt, zukünftige Finanzierung nicht gesichert. Effekt auf CO ₂ -Emissionen wird mit 0,6 bis 2,8 MtCO ₂ -Äq im Jahr 2030 abgeschätzt.	(Expertenrat für Klimafragen, 2023)

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 29.

All diese Maßnahmen wären bereits 2021 (oder früher) möglich gewesen, wurden aber hinausgezögert. Die in der zweiten Spalte von links angegebenen jährlichen CO₂-Einsparungen hätten also bereits mehrere Jahre realisiert werden können.

⁵⁴ Wie oben dargestellt, sind die Szenarien der Anlage Bf. 35 das Ergebnis einer Auswertung bestehender Szenarien, die ihrerseits auf umfangreiche Modellierungen zurückgehen. Die Szenarien der Anlage Bf. 35 bilden „Mittelwerte“ aus den untersuchten Szenarien.

Wird gar bis 2030 zugewartet („Kompensation verzögerten Handelns“), droht eine dramatische Situation. Pkw haben in Deutschland eine durchschnittliche Lebensdauer von 15 bis 18 Jahren.

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 24 mit Fn. 4

Da im Szenario „Kompensation verzögerten Handelns“ weiterhin Verbrenner verkauft würden, deren Lebensdauer länger ist als der anvisierte Zeitpunkt der Klimaneutralität, müssten Fahrzeuge stillgelegt werden. Fahrverbote zur Einschränkung gefahrener Kilometer würden ebenfalls notwendig. Diese könnten entweder ordnungsrechtlich umgesetzt werden oder mittelbar über den CO₂-Preis. Soll Letzterer den Übergang mit gleichem Effekt steuern, drohen die (de-facto-)Fahrverbote dann spezifisch für einkommensschwache Haushalte.

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 33 f.

Die folgende Tabelle fasst die Auswirkungen der unterschiedlichen Szenarien für den motorisierten Individualverkehr zusammen:

	Verpasste Chance	Sofortiges Handeln	Kompensation verspäteten Handelns
Erforderliche Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Früher Abbau CO₂-Emissionen unterstützender Subventionen • Frühe Einführung des Tempolimits • Gleichmäßiger und moderater Anstieg des CO₂-Preises (~120 Euro/tCO₂) mit sozialem Ausgleich 	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau CO₂-Emissionen unterstützender Subventionen ab heute • Einführung eines Tempolimits ab heute • Zügiger Anstieg des CO₂-Preises ab heute auf hohes Niveau (~250 €/tCO₂ in 2030 und ~300 €/tCO₂ in 2040), unter Berücksichtigung des EU ETS II ab 2027 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortführung von Fehlanreizen, die dann nach 2030 rückgängig gemacht werden müssen • Extrem verspätete Einführung eines Tempolimits • Sprunghaft extrem hoher CO₂-Preis ab 2030, zusätzlich zu schnellem Anstieg des Preises unter EU ETS II ab 2027
Effekte in der Transformation	<ul style="list-style-type: none"> • Die Änderung des E-PKW Bestands nimmt bis 2035 gleichmäßig an Fahrt auf (von ~0,6 Mio. neue E-PKW im Jahr 2025, über ~1 Mio. im Jahr 2030, hin zu ~1,7 Mio. im Jahr 2035) 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Änderung des E-PKW Bestands erfolgt sprunghaft (von 0,5 Mio. neue E-PKW im Jahr 2025 auf ~2,2 Mio. im Jahr 2030 und bis 2035) 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Änderung im E-PKW Bestand erfolgt langsam (~1,2 Mio. pro Jahr) bis 2030, dann rapide um 4,8 Mio. pro Jahr zwischen 2030-35, sodass über 1 Mio. Verbrenner frühzeitig stillgelegt werden müssen
Soziale Effekte	<ul style="list-style-type: none"> • Gleichmäßiger CO₂-Preisanstieg kann durch soziale Maßnahmen abgefedert werden • Gleichmäßiger Hochlauf von elektrischen Fahrzeugen • Rückgang von Verkehrstoten • Bessere Luftqualität in Städten • ~10 Mrd. EUR pro Jahr Mehreinnahmen durch wegfallende Subventionen, die zurzeit eher den reicheren Bevölkerungsschichten zugutekommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Schnellerer CO₂-Preisanstieg, vor allem mit Auswirkungen auf sozial Schwache, wenn ohne Ausgleich • Schneller Hochlauf von elektrischen Fahrzeugen • Austausch des Fuhrparks im Rahmen der typischen Lebensdauer der Fahrzeuge • Rückgang von Verkehrstoten ab heute • Höhere Luftqualität in Städten ab heute • Ab heute ~10 Mrd. EUR pro Jahr Mehreinnahmen durch wegfallende Subventionen, die zurzeit eher der reicheren Bevölkerung zugutekommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Extremes CO₂-Preisanstieg trifft vor allem sozial Schwache und kommt für diese Gruppe einem Fahrverbot gleich • Extrem schneller und nur kurzfristig hoher Verkauf von elektrischen Fahrzeugen nach Jahren der Unsicherheit stellt Autoindustrie vor große Herausforderungen • Austausch des Fuhrparks vor Ende der typischen Lebensdauer der Fahrzeuge, kumulative Mehrkosten von 400 Mrd. EUR

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 28.

Es zeigt sich, dass die bisherige Verzögerung der Transformation bereits massive Folgen für die jetzt notwendige Klimapolitik im Verkehrssektor und die einhergehenden Freiheitseinschnitte inklusive deren soziale Implikationen hat. Diese Folgen verstärken sich mit jeder Verzögerung weiter.

Im *Güterverkehr* wurden ebenfalls bereits Möglichkeiten zur Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene versäumt. Diese Versäumnisse können nun z.B. durch einen rascheren Abbau von klimaschädlichen Subventionen und schnelleren Anstieg von CO₂-Preisen wieder eingeholt werden.

Maßnahmen unter dem Szenario „Sofortiges Handeln“ sind:

	Einsparpotenzial [MtCO ₂ -Äq./a]	Kommentare	Quellen
CO ₂ Preis vor 2027 (ETS II) erhöhen	N/A	Keine Quantifizierung verfügbar, qualitative Einschätzungen siehe Quellen	(Agora Energiewende und Agora Verkehrswende, 2023)
Dieselprivileg abschaffen	1,5		(FÖS, 2020)
Emissionsabhängige LKW-Maut	Bereits in den Projektionen berücksichtigt, daher kein zusätzliches Einsparpotenzial	Effekt auf CO ₂ -Emissionen wird mit 7,4 bis 8,9 MtCO ₂ Äq im Jahr 2030 abgeschätzt. Der Expertenrat für Klimafragen bewertet die Realisierungswahrscheinlichkeit der abgeschätzten Maßnahmenwirkung als „kaum erwartbar“.	(Expertenrat für Klimafragen, 2023)
Emissionsabhängige KFZ-Steuer bei Kauf	N/A	Keine Quantifizierung verfügbar, qualitative Einschätzungen siehe Quelle	(UBA, 2021b)
Förderung von klimaneutralen Antrieben für schwere Nutzfahrzeuge	Bereits in den Projektionen berücksichtigt, daher kein zusätzliches Einsparpotenzial	Umgesetzt aber von Haushaltsproblemen betroffen	

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 35.

Ein weiteres Zuwarten hätte ähnliche Implikationen wie im Individualverkehr. Die Preise müssten massiv ansteigen (mit entsprechenden Folgen für die Verbraucherinnen und Verbraucher), ein Stilllegen von Verbrennern und ordnungsrechtliche Fahrverbote (bzw. Begrenzungen der Fahrleistung) wären notwendig.

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 35 ff.

Die folgende Tabelle fasst die Auswirkungen der unterschiedlichen Szenarien für den Güterverkehr zusammen:

	Verpasste Change	Sofortiges Handeln	Kompensation verspäteten Handelns
Erforderliche Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Früher Abbau CO₂-Emissionen unterstützender Subventionen • Früher, gleichmäßiger und moderater Anstieg des CO₂-Preises 	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau CO₂-Emissionen unterstützender Subventionen ab heute • Zügiger Anstieg des CO₂-Preises auf hohes Niveau ab heute 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortführung von Fehlanreizen, die dann nach 2030 rückgängig gemacht werden müssen • Sprunghaft extrem hoher CO₂-Preis ab 2030
Soziale Effekte	<ul style="list-style-type: none"> • Frühe Verlagerung von Transport auf die Schiene ohne signifikante Auswirkungen auf die Transportpreise 	<ul style="list-style-type: none"> • Zügiger Anstieg der Transportkosten, mit Auswirkungen auf sozial Schwache, falls ohne Gegenmaßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Extrem sprunghafter Anstieg der Transportkosten, mit großen Auswirkungen auf sozial Schwache

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 34.

Zusammenfassend sind bereits jetzt erheblich härtere Maßnahmen zur Transformation des Verkehrssektors erforderlich als vor vier oder fünf Jahren. Ein weiteres

Zuwarten verschärft die Situation bis hin zur Unbeherrschbarkeit. Zu den im Szenario „Kompensation verspäteten Handelns“ notwendigen Maßnahmen führt die Studie zusammenfassend aus:

*„Dabei ist das Aufholen ab 2030 ein eher theoretisches Szenario: ein Sprung von zusätzlichen 10 Milliarden Investitionen für die Bahn oder Absatz von erst 1,5 Millionen und dann fast 5 Millionen Elektroautos pro Jahr ist zwar als Szenario-Annahme möglich, scheint aber **in der Realität nicht umsetzbar.**“*

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 34 (eig. Hervorhebung).

Die rechtzeitige Dekarbonisierung des Verkehrssektors droht also – unabhängig von den erheblichen Belastungen für die hier lebenden Menschen – insgesamt zu scheitern, wenn nicht sofort wirksame Maßnahmen eingeleitet werden. Konkret bedeutet dies massive Mobilitätseinschränkungen: es drohen Fahrverbote und Stilllegungen von Fahrzeugen, ohne dass klimafreundliche Alternativen hinreichend verfügbar wären.

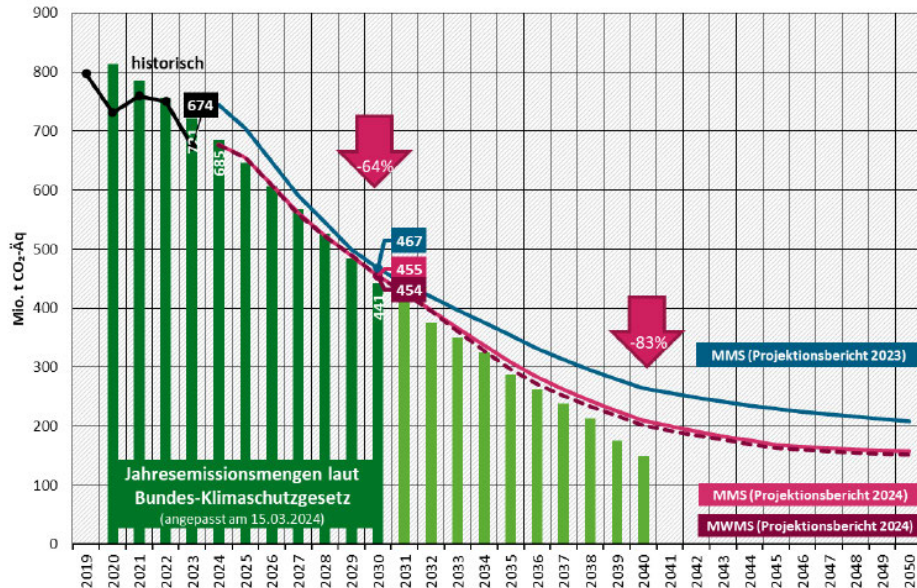
(3) Zur Kompensation durch andere Sektoren

Da für den Klimaschutz – und die verfassungsrechtliche Bewertung – nicht entscheidend ist, ob ein einzelner Sektor „sein“ Budget einhält, sondern ob die Mengen insgesamt eingehalten werden, enthält die Studie ein weiteres Szenario, in dem die Versäumnisse im Verkehrssektor nach 2030 so weit wie irgendwie theoretisch denkbar durch Reduktionen in anderen Sektoren kompensiert werden.

Das Szenario geht dabei davon aus, dass alle Sektoren bis 2030 auf dem Pfad der Projektionen verlaufen. Diese Annahme begründet sich wie folgt: Die Projektionen gehen davon aus, dass bis 2030 keine neuen Maßnahmen wirksam werden und nach der jüngsten Novelle des KSG ist eine wesentliche Nachsteuerung vor 2030 voraussichtlich nicht notwendig.⁵⁵ Außerdem verlaufen das MMS und das MWMS des Projektionsberichts sogar bis 2050 nahezu deckungsgleich. Das bedeutet, dass derzeit keine weiteren wirksamen Klimaschutzmaßnahmen konkret angekündigt sind:

⁵⁵ Weil allenfalls eine knappe Überschreitung des Budgets bis 2030 projiziert ist, siehe oben, A.II.3.b)aa)(ii) und das KSG für die Nachsteuerung nur noch auf diesen Zeitraum abstellt, dazu A.II.3.a)bb).

Abbildung 1: Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland zwischen 2019 und 2050 im MMS und MWMS (ohne LULUCF)²



Quelle: Modellierung: Öko-Institut, Fraunhofer ISI, IREES, Thünen-Institut; Inventardaten und Jahresemissionsmengen: UBA (2024b)

UBA, Projektionsbericht 2024 (Anlage Bf. 25), S. 25, siehe auch ausdrücklich a.a.O., S. 26: „kaum zusätzliche Emissionsminderungen“

Der Rahmen, innerhalb dessen die Möglichkeit einer Kompensation nach 2030 geprüft wird, ist das „KSG-Gesamtbudget“, das sich näherungsweise aus den Jahresemissionsgesamtmengen aus Anlage 2 KSG n.F., den jährlichen Minderungszielen aus Anlage 3 KSG n.F. sowie einer linearen Fortschreibung des Pfades bis 2045 ergibt, wie es auch der SRU seinen Berechnungen zugrunde legt.⁵⁶

Damit die Versäumnisse des Verkehrssektors nach 2030 in anderen Sektoren aufgefangen werden können, wären dort radikale Maßnahmen erforderlich, die nicht realistisch erscheinen. Der Stromsektor – der bislang primär „ausgeholfen“ hat, s.o., aa)(ii) – soll ohnehin bereits 2035 klimaneutral sein. Im Industriesektor wird es sehr schwierig, z.B. die Zement- und Stahlproduktion umzustellen, der Gebäudesektor hängt aufgrund der vielen verschiedenen Akteure und Konstellationen schon jetzt hinterher.

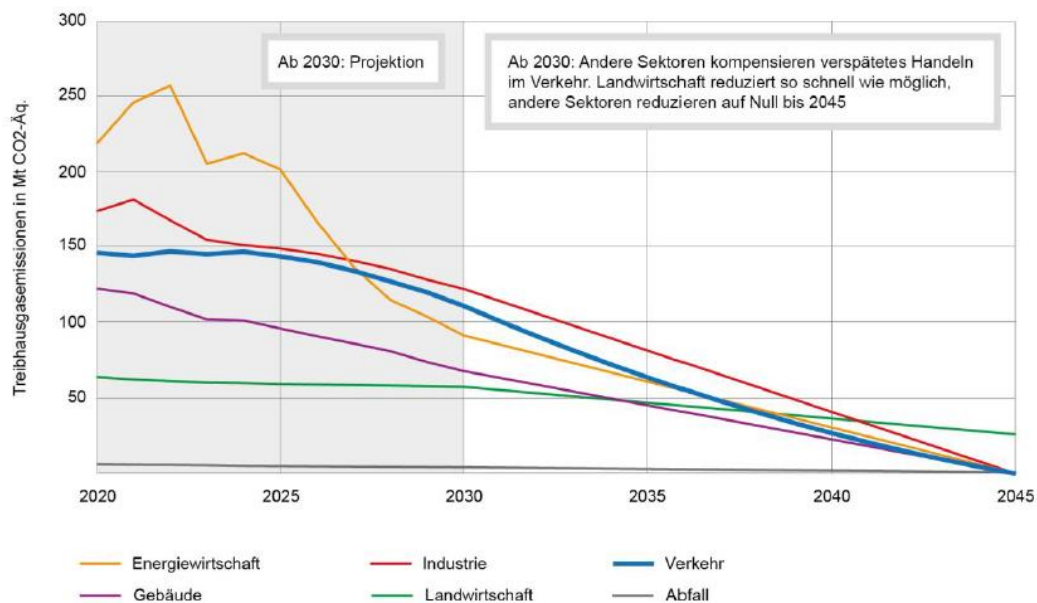
In dem Szenario „Kompensation verspäteten Handelns – durch andere Sektoren“ wird dennoch unterstellt, dass Industrie- und Gebäudesektor sehr schnell auf null reduzieren, die Landwirtschaft so schnell reduziert wie in den ambitioniertesten Szenarien angenommen und die Forstwirtschaft das gesetzliche Ziel aus § 3a

⁵⁶ Dass dieses Budget nach derzeitigem Erkenntnisstand selbst für 1,75 °C mit 67 % Wahrscheinlichkeit zu hoch bemessen ist, wurde bereits dargestellt, oben A.I.2.

Abs. 1 S. 3 Nr. 3 KSG erreicht und 40 Mt CO₂-Äq. im Jahr 2045 ausgleicht, obwohl sie nach aktuellen Projektionen nicht nur nichts ausgleichen kann, sondern sogar zur Quelle wird, also mehr CO₂ emittiert als sie aufnimmt (siehe oben, aa)(ii)). Selbst bei diesen unrealistischen Annahmen würde der Verkehr lediglich 15 % an Emissionsspielraum gewinnen und müsste nach 2030 doppelt so schnell reduzieren wie zuvor.

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 22.

Die entsprechende Kurve sieht vereinfacht wie folgt aus:



NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 21.

Die Grafik unterstellt zur Vereinfachung lineare Reduktionen, da den Kurven keine Modellierungen zugrunde liegen. Tatsächlich sähen die Pfade strukturell ähnlich aus wie in den Darstellungen oben (d.h. erst steiler, dann abflachend), da die „letzten Tonnen“ immer am schwersten zu dekarbonisieren sind.

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 22.

Die Umsetzung einer solchen „Strategie“, die den Verkehrssektor zulasten anderer Sektoren maximal verschont, wäre mit massiven und volkswirtschaftlich unsinnigen Eingriffen in anderen Sektoren verbunden.

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 37 f.

Die dann notwendigen radikalen Maßnahmen in anderen Sektoren fasst die nachstehende Tabelle beispielhaft zusammen (rechte Spalte) und stellt sie den deutlich

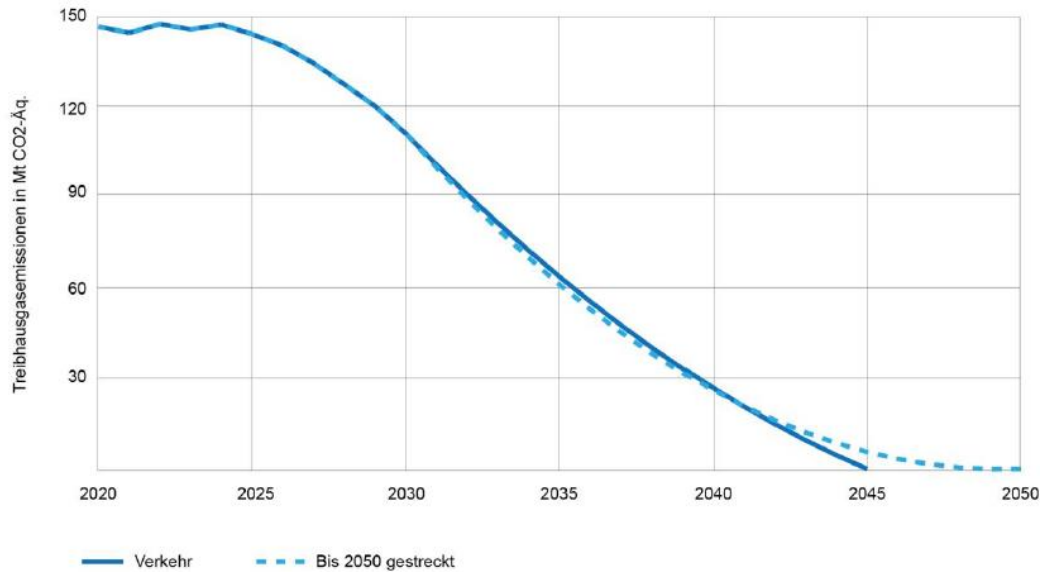
geringeren Belastungen bei gleichmäßiger Transformation (linke Spalte) gegenüber:

Bereich	Transformation mit ähnlicher Belastung in allen Sektoren	Transformation mit zusätzlicher Belastung durch verspätetes Handeln im Verkehrssektor
Stromsektor	100% erneuerbare Energien (möglich durch erprobte, kosteneffiziente Technologien)	Entnahme von CO ₂ aus der Atmosphäre im Stromsektor nötig, was nur durch den Einsatz von neuen, teuren Technologien möglich ist (z.B. Direct Air Capture), und/oder zusätzliche Landfläche benötigt (z.B. Bioenergy Carbon Capture and Storage)
Konsumverhalten	Steigender Anteil an pflanzlicher Ernährung, generell zeigen Szenarien jedoch keine substantielle Änderung des Lebensstils	Stark steigender Anteil an pflanzlicher Ernährung, Einschränkung der Wohnfläche, Anpassung des Konsumverhaltens bei Kleidung und anderen Konsumgütern
Industrie	Schnelle Dekarbonisierung des Industriesektors. Technische Sanierungszyklen können weitgehend berücksichtigt werden und die internationale Wettbewerbsfähigkeit bleibt erhalten. CCS wird in einigen Sektoren nötig (z.B. Zementherstellung), einige Restemissionen können ausgestoßen werden (und werden durch den Forstsektor kompensiert).	Forst-Senken müssen für den Transportsektor kompensieren, d.h. alle Industriezweige müssen auf Brutto-Null Emissionen. CCS wird trotz hoher Kosten in mehr Sektoren nötig. Industrie muss schneller als die technischen Sanierungszyklen dekarbonisieren, was zu höheren Preisen und Wettbewerbsnachteilen führen kann.
Gebäude	Bei Heizungseinbau werden von nun an nur noch klimafreundliche Technologien genutzt und alle Gebäude werden bis 2045 energetisch auf höchsten Standard saniert.	Öl- und Gas-Heizungen müssen vor Ende der Lebensdauer gegen klimafreundliche Alternativen ausgetauscht werden.

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 37.

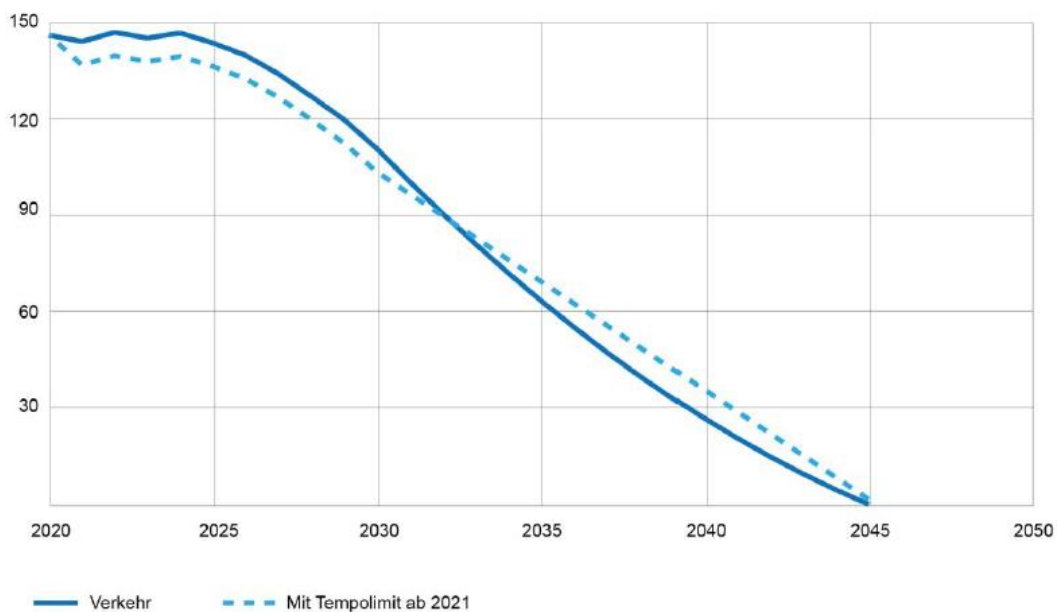
Deutlich wird, dass Sanierungszyklen in Industrie- und Gebäudesektor durchbrochen werden müssten (d.h. funktionierende Maschinen und Heizungen müssten vorzeitig ausgetauscht werden) und erheblich steuernde Eingriffe in das private Konsumverhalten (Ernährung, Konsum) notwendig würden.

Auch wenn man das KSG-Gesamtbudget bis 2050 „streckt“ (dem Zeitpunkt der Klimaneutralität nach EU-Recht), wäre damit kaum etwas gewonnen; es muss sogar in den Jahren zuvor schneller reduziert werden, um „hintenraus“ Zeit zu gewinnen:



NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 22.

Demgegenüber hätte z.B. allein die Einführung eines Tempolimits bereits im Jahr 2021 tatsächlich erheblich „Luft“ verschafft. Der Verlauf der gestrichelten Linie zeigt, dass die durch das Tempolimit reduzierten CO₂-Emissionen einen flacheren Verlauf der Reduktionskurve in den 2030er und 2040er Jahren erlaubt hätte.



NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 23.

Festzuhalten bleibt: Ein Ausgleich weiterer Verfehlungen des Verkehrssektors in anderen Sektoren ist nicht möglich, ohne dort die Transformation radikal

voranzutreiben und dabei nicht nur massive, sondern letztlich unrealistische Maßnahmen und Einschnitte vorzunehmen. Unter anderem würde es bedeuten, bereits in die Wege geleitete Prozesse (z.B. im Energie-, Industrie- und Gebäudebereich) plötzlich radikal zu verschärfen und weitreichend in das private Konsumverhalten einzugreifen. Und selbst das würde dem Verkehrssektor keinen erheblichen Spielraum verschaffen, sondern allenfalls 15 % mehr Emissionen bis zur Klimaneutralität.

(iv) Soziale Implikationen

Die sozialen Implikationen der fortgesetzten Verschleppung der Transformation des Verkehrssektors wurden bereits angesprochen.

Gegenwärtig gibt es im Verkehrssektor kaum wirksam flankierende Klimaschutzmaßnahmen neben dem 2027/2028 einsetzenden CO₂-Preis. Soll der CO₂-Preis die Emissionsreduktionen ganz oder in wesentlichen Teilen steuern, drohen Preissteigerungen für CO₂-relevante Mobilität und Wärme, die vor allem einkommensschwache Haushalte relativ zu ihrem Einkommen stark belasten. Ohne ausgleichende Maßnahmen wie ein Klimageld – dessen Einführung derzeit nicht absehbar ist – wirken CO₂-Preise regressiv, belasten also weniger Leistungsfähige verhältnismäßig am stärksten.

Hinzu kommt, dass einkommensschwache Haushalte den steigenden CO₂-Preisen regelmäßig nicht ausweichen können, weil es ihnen an Investitionsmitteln (z.B. für ein E-Auto) fehlt. Wohlhabende können hingegen auf Preisanstiege reagieren, sich z.B. frühzeitig ein E-Auto zulegen und den finanziellen Belastungen so ausweichen. Der steigende CO₂-Preis trifft somit immer weniger Personen immer härter – und zwar ausgerechnet diejenigen mit wenig Geld. Dies verschärft die regressive Wirkung des CO₂-Preises weiter und kann sogar dazu führen, dass selbst die absoluten Belastungen für ärmere Haushalte höher sind als für wohlhabende.

In besonders herausgehobener Weise betroffen sind Menschen auf dem Land, die über ein geringes Einkommen verfügen, für ihre (berufliche und private) Mobilität aber auf das Auto angewiesen sind.

Nach einer aktuellen Studie der Agora Verkehrswende zur Mobilitätsarmut sind Orte des täglichen Bedarfs ohne Pkw häufig nicht gut erreichbar. In Deutschland leben 27 Millionen Menschen in Gemeinden mit sehr schlechtem ÖPNV-Angebot (d.h. Abfahrten seltener als im Stundentakt), dies betrifft insbesondere die Landbevölkerung,

Agora Verkehrswende, Mobilitätsarmut in Deutschland, September 2023, S. 11 ff., anbei als

Anlage Bf. 37.

Einkommensarme Personen sind zudem selbst dann in ihrer Mobilität eingeschränkt, wenn sie einen Pkw haben. Die Summe der zurückgelegten Wege ist im unteren Quintil (also die 20 % mit dem geringsten Einkommen) bereits 30 % niedriger als bei mittlerem Einkommen, obwohl die anteiligen Ausgaben am Nettoeinkommen deutlich höher sind,

Agora Verkehrswende, Mobilitätsarmut (Anlage Bf. 37), S. 14 f.

Geringes Einkommen und schlechte ÖPNV-Anbindung sind auch die entscheidenden Faktoren für eine Vulnerabilität gegenüber steigenden Benzinpreisen durch den CO₂-Preis. Laut der Studie leben in Deutschland knapp 2 Millionen Menschen in Gemeinden, die eine sehr hohe Vulnerabilität gegenüber steigenden Benzinkosten haben, zahlreiche weitere Gemeinden weisen eine hohe Vulnerabilität auf,

Agora Verkehrswende, Mobilitätsarmut (Anlage Bf. 37), S. 20 ff.

Die Bevölkerungszahl der Gemeinden mit hoher Vulnerabilität wird in der Studie nicht beziffert. Da aber bereits 27 Millionen Menschen seltener als stündlich an den ÖPNV angebunden sind (s.o.), darunter auch die hiesigen Bf. zu 5) bis 7), wird deutlich, dass deutlich mehr als 2 Millionen Menschen von stark steigenden CO₂-Preisen massiv betroffen sein werden.

Insgesamt gilt: Soweit keine Investitionsmittel für ein E-Auto verfügbar sind, keine entsprechende Ladeinfrastruktur vorhanden ist und/oder keine gute Anbindung an den ÖPNV besteht, drohen Menschen von Mobilität vollständig abgeschnitten zu werden.

Darüber hinaus sind Frauen gegenüber Männern stärker gefährdet, weil sie im Durchschnitt ein abweichendes Mobilitätsverhalten haben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Frauen weiterhin durchschnittlich einen größeren Anteil der Sorgearbeit übernehmen. Während Männer häufig ein eher „lineares“ Mobilitätsbedürfnis haben (Weg zur Arbeit und zurück), sind Sorgearbeitswege durch die Kombination verschiedener Wege gekennzeichnet, sog. „Sorgekettenwege“ (Transport von Kindern oder Einkäufen, sonstige Erledigungen),

Agora Verkehrswende, Mobilitätsarmut (Anlage Bf. 37), S. 23 ff.

Dadurch sind Frauen stärker auf eine gute Anbindung verschiedener Ziele in der näheren Umgebung angewiesen – und damit auf ein Auto, weil der ÖPNV oft nicht hinreichend ausgebaut ist (siehe oben). Hinzu kommt, dass Frauen im Durchschnitt nach wie vor deutlich weniger verdienen als Männer („Gender Pay Gap“), sodass sie auch insofern besonders vulnerabel sind.

Besonders betroffen sind zudem Personen, die aus gesundheitlichen Gründen oder wegen einer Behinderung auf ein Auto angewiesen sind und keine hinreichenden finanziellen Mittel für die Beschaffung eines E-Autos haben.

Dies alles wird anhand der Bf. zu 3) bis 7) konkret dargelegt (dazu unter B.).

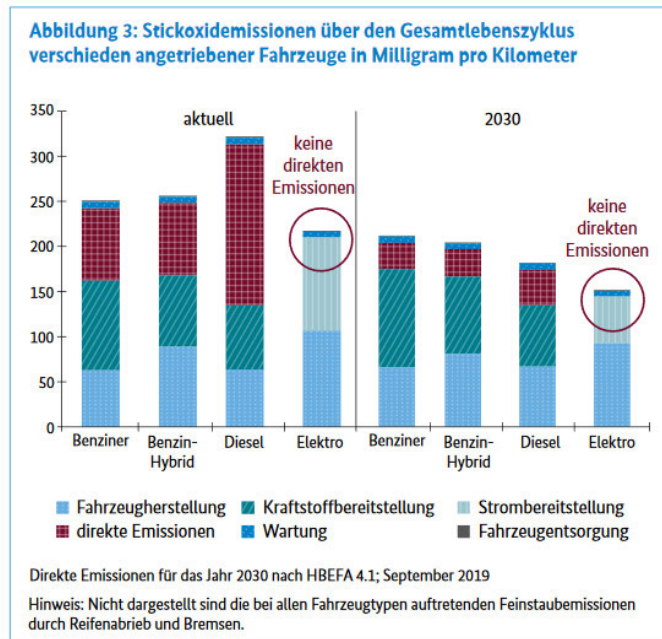
(v) Exemplarisch: Gesellschaftlicher Nutzen von Maßnahmen im Verkehrsbereich

Die schnelle Umsetzung von Maßnahmen zur Dekarbonisierung im Verkehrsbereich hätte zudem unstreitig vielfältige andere positive gesellschaftliche Effekte, von denen im Folgenden einige beispielhaft dargestellt werden:

Laut Schätzungen der Europäischen Umweltagentur (EEA) und des Umweltbundesamts (UBA) sterben jährlich mehrere zehntausend Menschen in Deutschland vorzeitig aufgrund von Luftverschmutzung, vor allem durch Feinstaub (PM10, PM2.5), Stickoxiden (NO_x) und bodennahem Ozon (O₃). Verkehr ist eine maßgebliche Quelle dieser Luftverschmutzung. So betrug der Anteil von Verkehr an Feinstaub und Ozon bezogenen vorzeitigen Todesfällen 2019 knapp ein Drittel (31,4%). Dieselfahrzeuge im Straßenverkehr trugen zu zwei Dritteln der gesundheitlichen Verkehrsbelastung in Deutschland bei.

[https://theicct.org/wp-content/uploads/2022/01/Germany_DE_pollution health transport factsheet 20190226.pdf](https://theicct.org/wp-content/uploads/2022/01/Germany_DE_pollution_health_transport_factsheet_20190226.pdf)

Bei den Folgen für Luftqualität unterscheidet sich das E-Auto (abgesehen vom Reifenantrieb, den unabhängig vom Antrieb alle Fahrzeuge verzeichnen), deutlich von Verbrennern: Elektroautos verursachen keine direkten Emissionen.



<https://www.bmvv.de/themen/verkehr/elektromobilitaet/luft-und-laerm>

Die Einführung eines Tempolimits von 120 km/h auf deutschen Autobahnen und einer Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h würde nachweislich neben CO₂-Einsparungen auch die Luftqualität verbessern: So würde sich der Ausstoß von gesundheitsschädlichen Abgasen wie Stickoxid um 11,1 % und Feinstaub um 7,3 % verringern.

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/umweltwirkung_eines_tempolimits_auf_autobahnen_und_ausserortsstrassen.pdf

Die Einführung einer innerstädtischen Regelgeschwindigkeit von 30 km/h würde nicht nur die Luftqualität verbessern, sondern auch die Lärmbelastung für Bewohnerinnen und Bewohner verringern.

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/klimaschutz-und_luftreinhalteeffekte_durch_tempo_30_innerorts_in_den_stadtregionen_dresden_magdeburg_und_stuttgart.pdf

Im Jahr 2023 starben laut Erhebungen des Statistischen Bundesamts 302 Menschen auf deutschen Autobahnen, dazu kommen tausende Schwer- und Leichtverletzte: Im Jahr 2023 gab es in Deutschland etwa 19.000 Unfälle auf Autobahnen, bei denen Personen verletzt oder getötet wurden. Bei Unfällen auf Autobahnen und

Landstraßen ist zu schnelles Fahren eine der Hauptunfallursachen. Bei sog. “Geschwindigkeitsunfällen” auf Autobahnen starben 130 Menschen, das entspricht 43 % aller bei Unfällen auf Autobahnen Getöteten.

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/07/PD24_261_46241.html

Traxler und Bauernschuster (2021) prognostizieren auf Grundlage einer Modellrechnung für die Einführung eines Tempolimits von 130 km/h einen Rückgang der Getöteten um 15 bis 47 %, einen Rückgang der Schwerverletzten um 11 bis 38 %, sowie einen Rückgang der Leichtverletzten um 5 bis 27 %.

https://www.wiwi.uni-passau.de/fileadmin/dokumente/fakultaeten/wiwi/lehrstuehle/bauernschuster/Publikationen/Bauernschuster-Traxler_Tempolimit_preprint.pdf

Schließlich fördert die Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln die Bewegung: Studien zeigen, dass eine längere Pendelstrecke im Auto u.a. mit unzureichender körperlicher Aktivität, zu wenig Schlaf, Fettleibigkeit sowie einer schlechteren körperlichen und geistigen Gesundheit verbunden ist. Wer den öffentlichen Nahverkehr nutzt, bewegt sich dagegen körperlich mehr.

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4049576/>

Diese hier nur beispielhaft aufgeführten Effekte denkbarer Maßnahmen veranschaulichen die weiteren positiven Auswirkungen der Transformation des Verkehrssektors.

c) **Zusammenfassung Deutschland**

Der oben dargestellte Stand des Klimaschutzrechts und der Maßnahmen in Deutschland lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Auf nationaler Ebene sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Klimaschutzpolitik durch den Klimabeschluss des Ersten Senats des BVerfG und die Folgerechtsprechung strukturiert: Die deutsche Klimaschutzpolitik muss mit den Temperaturzielen des ParisÜ kompatibel sein und die hierfür notwendigen Emissionsreduktionen müssen rechtzeitig eingeleitet werden, um eine spätere „Vollbremsung“ mit gravierenden Freiheitseinschränkungen zu vermeiden. Dies gilt auch für einzelne Sektoren. Auf der anderen Seite erschweren das KTF-Urteil des Zweiten Senats des BVerfG und die verfassungsrechtliche Schuldenbremse die Klimaschutzpolitik, indem sie ihr fiskalisch enge Grenzen setzen (dazu insgesamt oben, a)aa)).

- Mit der KSG-Novelle 2024 schwächt der Gesetzgeber die Architektur des Gesetzes erheblich, die Auswirkungen treffen vor allem auch den Verkehrssektor. Statt sektorbezogenen Jahresemissionsmengen sind künftig nur noch sektorübergreifende Jahresemissionsgesamtmengen maßgeblich. Dies führt dazu, dass der Verkehrssektor in Zukunft keine sektorbezogenen Sofortprogramme mehr vorlegen muss. Entscheidend für die Notwendigkeit der Nachsteuerung sind nicht mehr vergangene Überschreitungen im Sektor, sondern projizierte Überschreitungen der kumulierten Gesamtmengen bis zum Jahr 2030 (und später bis 2040). Dadurch können sektorbezogene Maßnahmen im Verkehr weiter hinausgezögert werden. Eine Nachsteuerung ist ferner nur dann erforderlich, wenn Projektionen zwei Jahre in Folge eine Zielverfehlung ausweisen. Der Zeitraum von 2031 bis 2040 wird überhaupt erstmalig 2029 im Rahmen der Projektionen jahresscharf betrachtet, eine Nachsteuerung ist insoweit frühestens 2030 möglich. Der Zeitraum nach 2040 wird durch das Gesetz sogar völlig ausgeblendet (dazu insgesamt oben, a)bb)).
- Die CO₂-Bepreisung nach dem BEHG, die auch den Verkehrssektor umfasst, wird aller Voraussicht nach ab 2027 mit dem ETS 2 zusammengelegt. Vorher sieht das Gesetz keinen freien Handel mit fester Begrenzung der Emissionen vor, sondern nur eine (im Jahr 2026 variable) Bepreisung. Ein Übergang zum ETS 2 bedeutet eine Senkung der Ambition des BEHG, da dieses sich bislang an den ESR-Zielen für Deutschland orientiert. Je nach Projektion und abhängig davon, in welchem Umfang begleitende Maßnahmen eingeführt werden, drohen hohe Preise und ein erheblicher Preissprung ab 2027 und danach (dazu insgesamt oben, a)cc)).
- Nationale Maßnahmen wurden im Verkehrssektor in den vergangenen Jahren kaum eingeführt. Lange bekannte Maßnahmen wie die Einführung eines Tempolimits auf Autobahnen und die Kürzung klimaschädlicher Subventionen werden nicht angegangen. Umgekehrt wurden infolge des KTF-Urteils einige Förderprogramme gekürzt oder – wie die Umweltprämie beim Kauf eines Elektroautos – ganz gestrichen (dazu oben, a)dd)).
- Maßnahmen zur Sozialverträglichkeit fehlen. Sozio-ökonomische Folgeabschätzungen fehlen im KSP 2023, das Klimageld ist nach wie vor nicht in Sicht, fiskalische Unterstützung wird infolge des KTF-Urteils, der Schuldenbremse und der Haushaltslage immer schwieriger (dazu oben, a)ee)).

Was den Stand der Umsetzung angeht, ergibt sich folgendes Bild:

- Im Hinblick auf die Erreichung der Klimaschutzziele und die Einhaltung der kumulierten Jahresemissionsgesamtmengen (also des „Budgets“) unter dem KSG sagten der Projektionsbericht 2023 und das KSP 2023 noch eine deutliche Klimaschutzlücke bis 2030 voraus. Nach den Projektionsdaten

2024 des UBA schien die Einhaltung des Gesamtbudgets bis 2030 unter dem KSG wieder erreichbar, der Expertenrat für Klimafragen geht jedoch weiter von einer Zielverfehlung aus. Grund für den unerwartet starken Rückgang der Emissionen im Jahr 2023 waren ohnehin in erster Linie externe Effekte – insbesondere der Wirtschaftskrise – und nicht effektive Klimaschutzmaßnahmen. Nach 2030 gehen alle Projektionen weiterhin von einer deutlichen Zielverfehlung aus (dazu insgesamt oben, b)aa)).

- Hinsichtlich der ESR-Ziele wird nach den Projektionen 2024 weiterhin eine deutliche Verfehlung der unionsrechtlichen Vorgaben erwartet. Ob diese Lücke durch die Nutzung von Flexibilitätsmechanismen ausgeglichen werden kann, ist äußerst ungewiss (dazu insgesamt oben, b)bb)).
- Der Verkehrssektor hat die sektorbezogenen Ziele unter dem KSG in den letzten drei Jahren kontinuierlich verfehlt, wobei die Lücken in den einzelnen Jahren jeweils zunahm. Geeignete Sofortprogramme gemäß § 8 KSG a.F. wurden nicht vorgelegt. Auch die neuen Projektionen 2024 sagen für den Verkehrssektor bis 2030 eine kumulierte Überschreitung der Sektorziele nach Anlage 2a KSG um 180 Mt CO₂-Äq. voraus. Eine Trendwende ist nicht erkennbar, die Transformation wird weiter verschleppt. Dies zeigt sich nicht nur an den Projektionen bis 2030. Auch danach sehen die Projektionen keine Verkehrsverlagerung auf die Schiene und im Pkw-Bestand werden für das Klimaneutralitätsjahr 2045 noch 9,1 Mio. reine Verbrenner und weitere 1,1 Mio. Plug-in-Hybride erwartet (dazu oben, b)cc)(i) und b)cc)(ii)).
- Anhand von Szenarien kann dargelegt werden, dass die verschleppte Transformation im Verkehrssektor bereits jetzt deutlich härtere und schneller wirkende Maßnahmen erfordert, als dies der Fall gewesen wäre, wenn man 2021 begonnen hätte. Wartet man weiter zu und verbleibt bis 2030 auf dem derzeit projizierten Pfad, so ist die Transformation zur Klimaneutralität bis 2045 oder auch nur 2050 faktisch nicht mehr zu schaffen bzw. allenfalls durch die Stilllegung von Fahrzeugen und umfassende Fahrverbote. Die Versäumnisse im Verkehrssektor können auch nicht realistisch in anderen Sektoren aufgeholt werden. Um dort die notwendigen Ergebnisse zu erzielen, wären radikale Maßnahmen mit ungewissen Erfolgsaussichten erforderlich, bisherige Reduktionsstrategien müssten über Bord geworfen werden. Selbst wenn man die theoretischen Möglichkeiten ungeachtet der Konsequenzen und Kosten ausreizen würde, hätte der Verkehrssektor unter dem „KSG-Budget“ nur 15 % mehr Emissionen übrig und müsste nach 2030 die Reduktionsgeschwindigkeit dennoch verdoppeln.
- Die Verteilungswirkungen der derzeitigen Klimapolitik im Verkehrssektor sind stark regressiv und belasten untere Einkommensgruppen am stärksten. Dies liegt an den Auswirkungen des CO₂-Preises, der nach derzeitiger

Rechtslage das zentrale Instrument ist und ab 2027/2028 wirkt. Werden nicht sofort wirksame transformative Maßnahmen einschließlich Infrastrukturausbau getroffen, drohen Teile der (Land-)Bevölkerung, die derzeit auf fossile Mobilität zwingend angewiesen sind, von Mobilität als solcher abgeschnitten zu werden.

B. Die Beschwerdeführenden

I. Verbandskläger

Die Bf. zu 1) und 2) sind Umwelt- und Menschenrechtsverbände.

Der Bf. zu 1) (Greenpeace e.V.) ist eine der bekanntesten Umweltschutzorganisationen in Deutschland sowie weltweit. Greenpeace in Deutschland wurde im Jahr 1980 gegründet und setzt sich seitdem aktiv und bundesweit für den Schutz der Umwelt und der Lebensgrundlagen ein. Der Verein ist im Vereinsregister des Amtsgericht Hamburg unter der VR-Nummer 9774 eingetragen.

Der Zweck des Vereins ist gemäß § 2 der aktuellen Satzung:

... vorrangig die Förderung des Natur-, Umwelt- und Klimaschutzes. Der Verein fördert dazu auch den umwelt- und gesundheitsrelevanten Verbraucherschutz, insbesondere durch Aufklärung und Beratung der Verbraucher, sowie den Tierschutz. Greenpeace setzt sich daneben auch weltweit für Völkerverständigung und Frieden ein. Greenpeace macht als international tätige ökologische Organisation die Probleme der Umwelt, insbesondere die globalen, bewusst und will so die Beeinträchtigung oder Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen von Menschen, Tieren und Pflanzen verhindern. Greenpeace setzt sich für die sozial-ökologische Transformation zur Erreichung der Zwecke des Satzes I ein.“

Satzung Greenpeace e.V. (geänderte Fassung vom 26.06.2024), anbei als

Anlage Bf. 38.

Der Bf. zu 1) beschäftigt derzeit ca. 450 festangestellte Mitarbeitende und ermöglicht und unterstützt die Arbeit von ca. 5000 bundesweit aktiv tätigen Ehrenamtlichen. Der Bf. zu 1) hat 2018 und 2019 die Klimaklage am VG Berlin unterstützt, bei der Landwirte auf Einhaltung des Klimaziel 2020 geklagt hatten,

vgl. VG Berlin, Urteil vom 31.10.2019 - 10 K 412.18 - juris.

Er hat auch die Verfassungsbeschwerde des Bf. zu 3) unterstützt, die 2021 zum Klimabeschluss geführt hat, und erhebt parallel Verfassungsbeschwerde unter dem Az. 2113/24 gegen die Novelle des KSG. Greenpeace ist global in über 40 klima-bezogene Verfahren beteiligt, und war dies unter anderem auch im Verfahren der Klimaseniorinnen vor dem EGMR.

Der Bf. zu 2) (Germanwatch e.V.) ist seit mehr als 30 Jahren vor allem im Bereich Klima- und Entwicklungspolitik tätig, und beschäftigt mehr als 100 haupt- und ehrenamtliche Mitarbeitende.

Laut § 2 der aktuellen Satzung

Satzung Germanwatch e.V. vom 26.08.2022, anbei als

Anlage Bf . 39,

verfolgt er als Zweck u.a. ausdrücklich

„ - die Förderung der Entwicklungszusammenarbeit, etwa durch eine menschenrechtsbasierte Umsetzung der Globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung

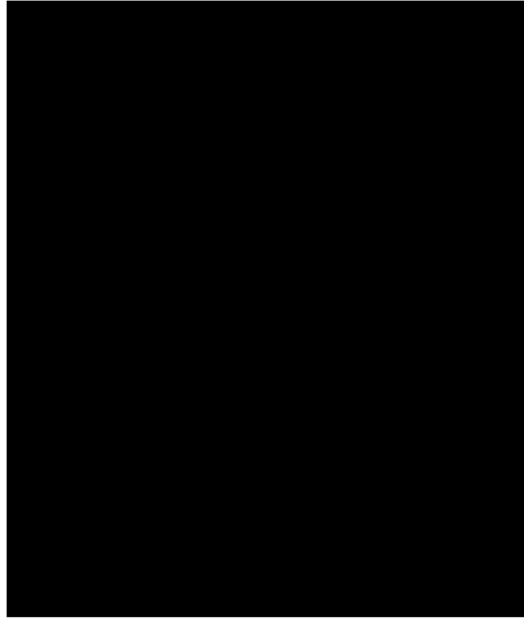
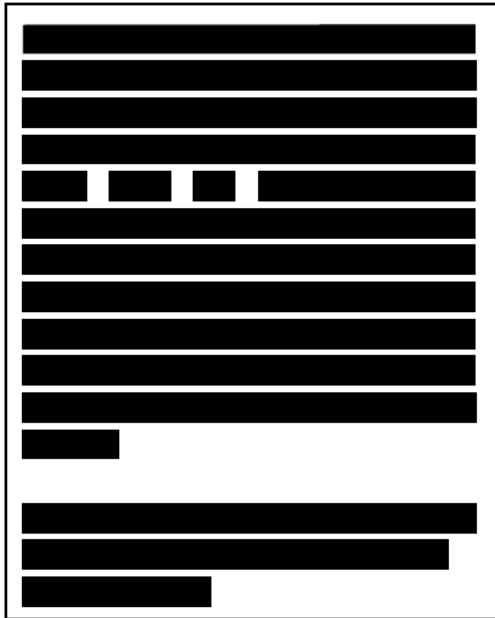
- die Förderung des Umweltschutzes und der ökologischen Lebensgrundlagen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung und der Ziele des Pariser Klimaabkommens... “

Der Bf. zu 2) hat 2018-2021 die Klagen mehrerer Betroffener vor dem EuG und EuGH im Verfahren Carvalho et al. / Parlament und Rat⁵⁷ unterstützt, die 2021 mangels Zulässigkeit zurückgewiesen wurden. Er hat auch die Verfassungsbeschwerde u.a. des Bf. zu 3) unterstützt, die 2021 zum Klimabeschluss geführt hat.

⁵⁷ ECLI:EU:C:2021:252.

II. Natürliche Personen

Zum Bf. zu ■:



■ Bf. selbst wird aufgrund der Vulnerabilität der Insel von zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels persönlich betroffen sein, nicht nur allgemein in seinen Freiheitsrechten: Es ist unstreitig, dass der Meeresspiegelanstieg und damit einhergehende Veränderungen der Winde und Wellenhöhe sich negativ bis katastrophal auf sandige Küsten und Inseln auswirken können. Weitere ernsthafte Bedenken betreffen das Thema Trinkwasser, das in Langeoog aus einer unterirdischen Süßwasserlinse im östlichen Teil der Insel gewonnen wird. In diesem Gebiet sind die Dünen weniger hoch und die Linse droht von Hochwasser und stürmischen Wellen überflutet zu werden, was die Trinkwasserversorgung und damit die Zukunft der Insel insgesamt in Frage stellt.

■ Bf. macht sich zudem über die konkreten Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen besonders im Sektor Verkehr und die Preisentwicklung Sorgen und sieht eine massive Ungleichbehandlung auf sich und mit ihm vergleichbare Personen zukommen.



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Diese Zahlen wurden auf Anforderung der Prozessbevollmächtigten für alle Bf. 3) bis 7) konkret berechnet unter Auswertung von statistischen Daten und bezogen konkret auf ihre Einkommensverhältnisse und Mobilität. Sie sind gebündelt und mit Methode enthalten in der Ausarbeitung

Entwicklung der Kosten für Pkw-gebundene Mobilität bei den Beschwerdeführenden (natürliche Personen), anbei als

Anlage Bf. 40.

Die Studie untersucht die den Bf. zu 3) bis 7) drohenden finanziellen Belastungen bei unterschiedlichen CO₂-Preisszenarien. Die Szenarien orientieren sich an den verfügbaren Schätzungen für den CO₂-Preis unter dem ETS 2 bis 2030. Anhand dessen differenziert die Studie zwischen einem moderaten CO₂-Preis (80 Euro/Tonne), wie ihn die EU-Kommission ihrem Impact Assessment zugrunde legte, der aber angesichts der tatsächlichen Emissionsentwicklung nicht realistisch ist.⁵⁸ Ferner zieht die Studie einen mittleren CO₂-Preis (197 Euro/Tonne) als gerundeten Mittelwert der Preisszenarien und einen hohen CO₂-Preis (350 Euro/Tonne) als höchste Schätzung heran.

Anlage Bf. 40, S. 1 f.

Die Studie zeigt zunächst, dass der Anteil der Ausgaben für den eigenen Pkw am Nettoeinkommen bei ihnen bereits heute hoch ist – zwischen 18 und 43 Prozent des zur Verfügung stehenden Einkommens wird für die Pkw-Mobilität verwendet.

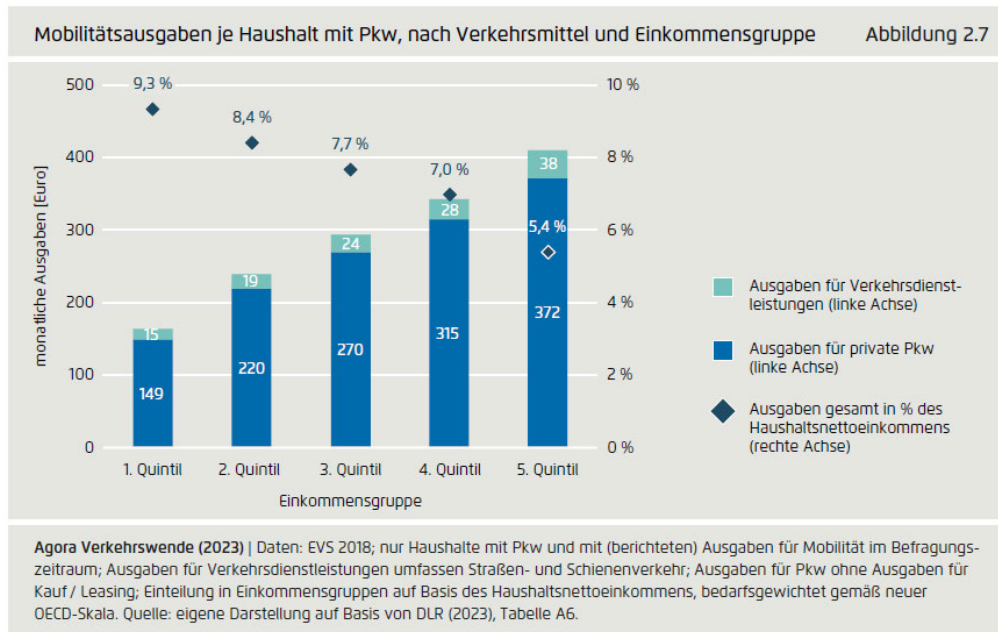
Anlage Bf. 40, S. 6 f.

Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes (2018) gaben die Deutschen bei einem Nettoeinkommen von 1.100 – 1.700 € im Durchschnitt monatlich 91 € für Mobilität mit dem Auto (Unterhalt, Betrieb, Versicherung etc.) aus, also ca. 5-8 % ihres Nettoeinkommens. Dies ergibt sich mit weiteren Nachweisen aus einer Untersuchung zu Mobilität und Nutzungsverhalten der Deutschen, interaktiv einsehbar auf:

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/07/PD21_N045_639.html.

⁵⁸ Dazu eingehend oben, A.II.2.a)bb)(i)(2): Die EU-Kommission legt ihrer Schätzung zugrunde, dass die EU-weiten Emissionen in den Sektoren Gebäude und Verkehr so schnell sinken wie das ETS 2-Cap. Tatsächlich sind die Emissionen in den Mitgliedstaaten von solchen Reduktionsraten weit entfernt und die Projektionen der Mitgliedstaaten liegen weit über dem ETS 2-Cap. Mit Einführung des ETS 2 droht also plötzliche Knappheit und damit ein erheblicher Preissprung.

Diese Zahlen sind für die unterschiedlichen Einkommensquintile (d.h. von den untersten bis obersten 20 % der Einkommen) ausgewertet in der bereits vorgelegten Anlage Agora Verkehrswende, Anlage Bf. 37 (dort S. 15):



Zudem konkretisiert die Ausarbeitung in Anlage Bf. 40 die drohende Ungleichbehandlung im Vergleich zu nicht auf individuelle Mobilität angewiesenen Personen bzw. solchen mit höheren Einkommen: Mit steigenden Treibstoffkosten durch höhere CO₂-Preise könnte der Anteil am Nettoeinkommen teilweise bis auf die Hälfte steigen (50,3 Prozent). Für ein dem derzeitigen Verbrenner-Pkw gleichartiges E-Auto müssten die Bf. ebenfalls bis zur Hälfte des monatlichen Nettoeinkommens (49,9 %) aufwenden. Darauf wird im Einzelnen in den rechtlichen Ausführungen zurückzukommen sein.

Da die Preisentwicklung im ETS II maßgeblich davon abhängig ist, welche zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen in den EU-Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, hat sich Bf. zu 3) gemeinsam mit den folgenden Bf. zu 4) bis 7) entschlossen, das Bundesverfassungsgericht anzurufen, um solche Maßnahmen und Vorkehrungen schnell zu erreichen, damit die Preisentwicklung im Einklang mit dem Verfassungsauftrag zur intertemporalen Freiheitssicherung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG), und auch gleichheitssatzschonend im Einklang mit Art. 3 GG kontrollierbar bleibt.

Zur Bf. zu ■:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

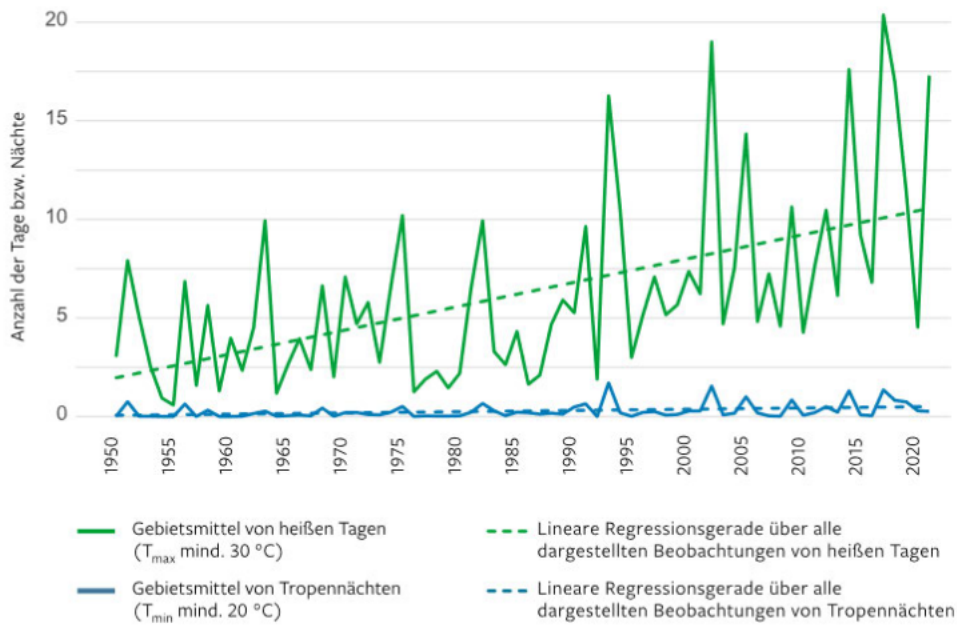
[REDACTED]

[REDACTED]

■■■■■ Schon jetzt ist die Bf. deshalb einer erhöhten Exposition und Stärke ihrer Symptome ausgesetzt, denn die Anzahl heißer Tage und Nächte steigen auch in Deutschland deutlich:

o **Abbildung 3-12**

Anzahl heißer Tage und Tropennächte im Gebietsmittel in Deutschland zwischen 1951 und 2022



SRU, eigene Darstellung; Datenquelle: DWD o. J.-b

SRU, Sondergutachten Umwelt und Gesundheit (Anlage Bf. 8), S. 81.

■■■■■
■■■■■
■■■■■

■■■■■
■■■■■
■■■■■
■■■■■
■■■■■
■■■■■
■■■■■
■■■■■
■■■■■
■■■■■

■■■■■
■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■

[REDACTED]

[REDACTED]

Kurzfristig sind Einschnitte allerdings durch den Preisanstieg beim Betrieb des Pkw mit Verbrennungsmotor zu erwarten.

[REDACTED]

Entwicklung der Kosten für Pkw-gebundene Mobilität bei den Bf. (Anlage Bf. 40), S. 7

[REDACTED]

[REDACTED]

Sie befürwortet Klimaschutz, sieht aber konkret Freiheitsrechtsschutz in der Zukunft nur für Besserverdienende und besser gestellte Menschen garantiert. Sie sieht sich auch und gerade aufgrund ihrer körperlichen Behinderung benachteiligt durch Szenarien mit hohem CO₂-Preis und der voraussichtlich erforderlichen „Vollbremsung“, wenn das CO₂-Budget aufgezehrt ist.

Zur Bf. zu ■:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

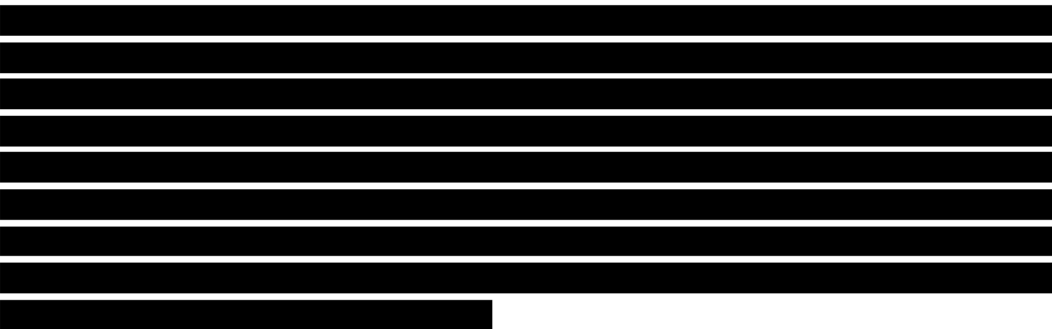
[REDACTED]

⁵⁹ Vgl. Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt-, und Raumforschung 2023,
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/oev-anbindung-regionen.html>



[redacted] Hitzewellen machen ihr inzwischen erheblich zu schaffen. Sie ist dann auch nur eingeschränkt mobil.

Sie setzt sich selbst seit Jahren für den Klima- und Umweltschutz ein, sieht aber den Einschränkungen durch notwendige Klimaschutzmaßnahmen vor allem im Verkehrsbereich und den Preisentwicklungen mit Sorge entgegen.

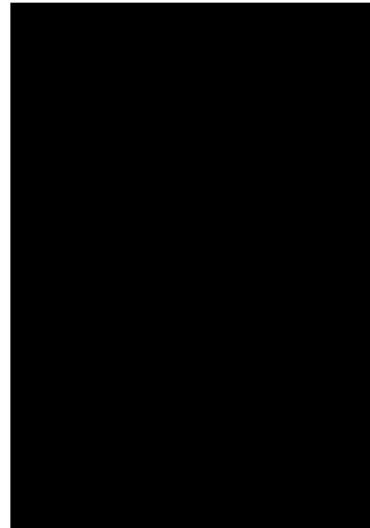


Entwicklung der Kosten für Pkw-gebundene Mobilität bei den Bf. (Anlage Bf. 40), S. 7

Erneut: Nach Berechnungen des statistischen Bundesamtes (2018, Quelle siehe oben) gaben die Deutschen bei einem mit dem der Bf. vergleichbaren Nettoeinkommen von 1 100 - 1 700 € im Durchschnitt monatlich 91.-€ für Mobilität mit dem Auto (Unterhalt, Betrieb, Versicherung etc.) aus, also ca. 5-8 %.

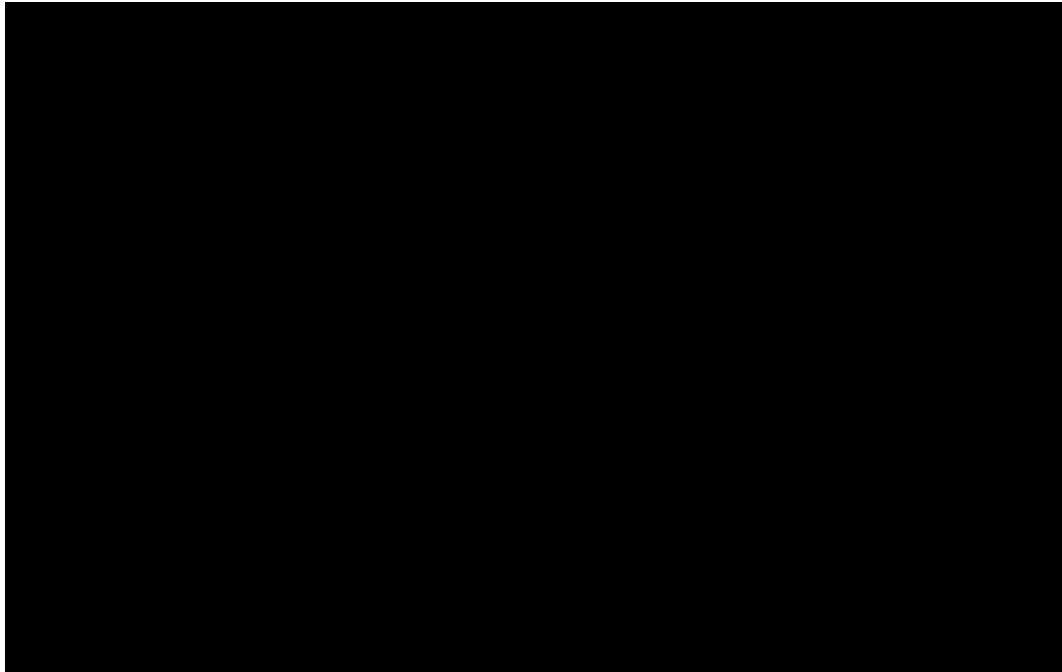
Zur Bf. zu ■

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]



Die Bf. setzt sich selbst seit Jahren für den Klima- und Umweltschutz ein, sieht aber den Einschränkungen durch notwendige Klimaschutzmaßnahmen vor allem im Verkehrsbereich und der Preisentwicklung mit Sorge entgegen. Der von ihr erlernte Beruf kann nur im ländlichen Raum ausgeübt werden, und somit kommt ein Rück-Umzug in die Stadt ohne lange Arbeitswege mit dem Pkw kaum in Betracht.



**Vgl. Entwicklung der Kosten für Pkw-gebundene Mobilität bei den Bf.
(Anlage Bf. 40), S. 7**

Erneut: Nach Berechnungen des statistischen Bundesamtes (2018) gaben die Deutschen, bei einem mit dem der Bf. vergleichbaren Nettoeinkommen von 1.100 - 1.700 €, im Durchschnitt monatlich 91 € für Mobilität mit dem Auto (Unterhalt, Betrieb, Versicherung etc.) aus, also ca. 5-8%.

Zur Bf. zu ■

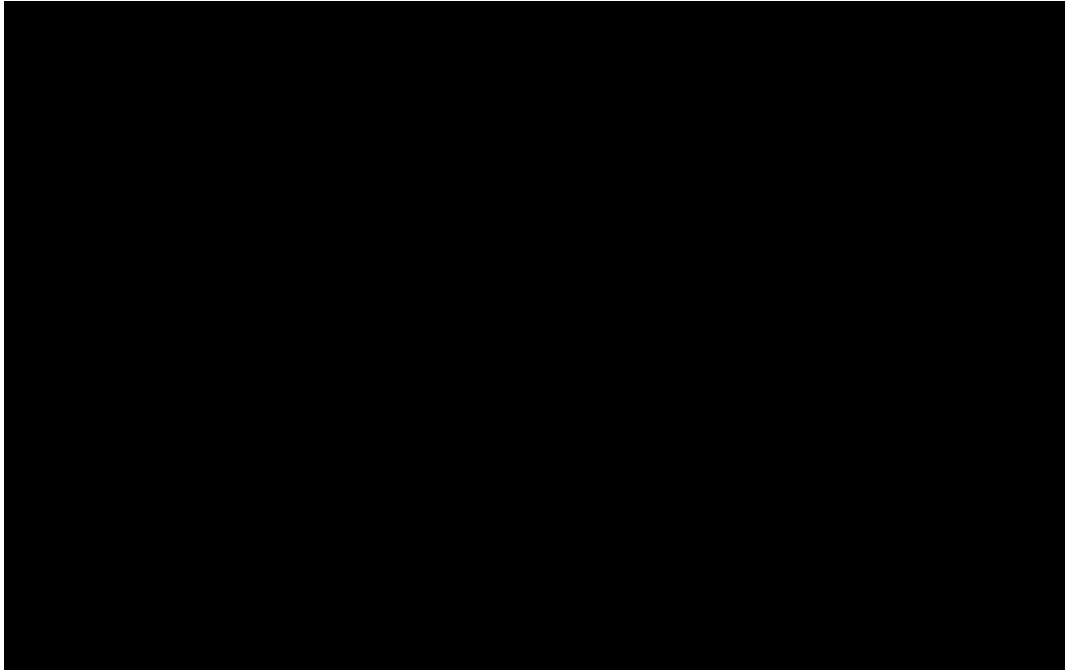
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[Redacted line]

[Redacted line]
[Redacted line]
[Redacted line]

[Redacted line]
[Redacted line]
[Redacted line]
[Redacted line]
[Redacted line]

**Vgl. Entwicklung der Kosten für Pkw-gebundene Mobilität bei den Bf.
(Anlage Bf. 40), S. 7**

Der Bf. sind keine für sie nutzbaren Car Sharing- oder Sammeltaxi-Angebote bekannt.

C. Zulässigkeit

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

I. Beschwerdeberechtigung

Die Bf. zu 3) bis 7) sind als natürliche Personen grundrechts- und damit beschwerdefähig.

Die Beschwerdefähigkeit der Bf. zu 1) und 2) richtet sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG, da es sich um eingetragene Vereine und damit um inländische juristische Personen handelt. Für sie gelten die Grundrechte, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Diese Vorgabe ist im Lichte der Entscheidung des EGMR im Fall „Klimaseniorinnen“ und der Aarhus-Konvention völkerrechtsfreundlich auszulegen. Dies führt dazu, dass die Bf. zu 1) und 2) grundrechtliche Schutzpflichten (einschließlich der Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung von grundrechtsschützenden Zielen) in Prozessstandschaft geltend machen können.

Die Bf. zu 1) und 2) begehren mit der Verfassungsbeschwerde im Einklang mit der Entscheidung des EGMR im Fall „Klimaseniorinnen“ (dazu oben, 1.b)bb)) und im Rahmen ihrer satzungsmäßigen Zwecke den Schutz der Grundrechte der vom Klimawandel betroffenen Menschen in Deutschland. Diese menschenrechtliche Verbandsklageberechtigung durch den EGMR kann im Einklang mit nationalem Verfassungsprozessrecht anerkannt werden.

In seiner „Klimaseniorinnen“-Entscheidung hat der EGMR für den Bereich des Klimaschutzes als „gemeinsames Anliegen der Menschheit“ eine menschenrechtliche Verbandsbeschwerde anerkannt. Nach dem Urteil können Verbände unter bestimmten Umständen den Schutz der durch den Klimawandel betroffenen Menschenrechte im Rahmen der Individualbeschwerde (Art. 34 EMRK) kollektiv geltend machen,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 489 ff., siehe auch bereits oben, 1.b)bb).

Nach der Entscheidung gebieten es die Besonderheiten des Klimawandels, die Möglichkeit anzuerkennen, dass Verbände unter bestimmten Bedingungen als Vertreter der betroffenen Personen auftreten können, um deren Menschenrechte geltend zu machen (EGMR, a.a.O., Rn. 498).

Für eine solche Beschwerdeberechtigung ist nach dem EGMR erforderlich, dass ein Verband

- a) in der jeweiligen Rechtsordnung rechtmäßig niedergelassen und tätig ist,
- b) satzungsgemäß den Zweck verfolgt, die Menschenrechte seiner Mitglieder oder anderer betroffener Personen innerhalb der betreffenden Rechtsordnung vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen, und
- c) nachweisen kann, dass er als wirklich qualifiziert und repräsentativ angesehen werden kann, um im Namen von Mitgliedern oder anderen Personen zu handeln, die von den Bedrohungen oder nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind,

EGMR, a.a.O., Rn. 502.

Diese Anforderungen treffen auf die Bf. zu 1) und 2) zu. Beide sind in Deutschland rechtmäßig niedergelassen und seit vielen Jahren tätig.

Ausweislich ihrer Satzungen (siehe oben B.I) verfolgen sie zudem den Zweck, die Menschenrechte ihrer Mitglieder und anderer Menschen in Deutschland und zu diesem Zweck die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Auch tatsächlich sind sie in diesem Sinne seit vielen Jahren sowohl gerichtlich als auch außegerichtlich tätig und daher im Sinne der EGMR-Rechtsprechung als qualifiziert und repräsentativ anzusehen.

Gemäß der Satzung des Bf. zu 1), (Anlage Bf. 38) verfolgt dieser unter anderem den Zweck, die Beeinträchtigung oder Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen von Menschen zu verhindern. Dies betrifft insbesondere die menschenrechtlich relevanten Auswirkungen des Klimawandels. Diesbezüglich ist der Bf. zu 1) in zahlreichen Projekten tätig, wie im Einzelnen seiner Webseite,

<https://www.greenpeace.de/klimaschutz>

entnommen werden kann. Der Bf. zu 1) engagiert sich in verschiedenen klimawandelbezogenen Gerichtsverfahren, auch wenn er aufgrund der restriktiven – in Bezug auf das UmwRG völkerrechtswidrigen⁶⁰ – Regelungen zur Verbandsklage in Deutschland bisher kein eigenes Klagerecht hat.

Siehe zu den vom Bf. zu 1) unterstützten „Klimaklagen“ auch

[https://www.greenpeace.de/klimaschutz/klimakrise/klimaklagen.](https://www.greenpeace.de/klimaschutz/klimakrise/klimaklagen)

⁶⁰ Hintergrund ist das Erfordernis einer demokratischen Binnenstruktur nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 UmwRG, das vom Aarhus Compliance Committee als völkerrechtswidrig gerügt wurde, vgl. <https://www.bmu.de/meldung/aarhus-compliance-beschluss-vii-8g-oeffentlichkeitsbeteiligung-gestartet>. Eine Reform des UmwRG wird vorbereitet, ein Referentenentwurf liegt vor, <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-umwelt-rechtsbehelfsgesetzes-und-weiterer-umweltrechtlicher-vorschriften>.

In allen Verfahren wird in der Sache die Verletzung von Grund- und/oder Menschenrechten infolge der Auswirkungen des Klimawandels gerügt.

Der Bf. zu 2) verfolgt nach seiner Satzung (Anlage Bf. 39) gemäß deren § 2 Abs. 3 unter anderem den Zweck, die ökologischen Lebensgrundlagen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung und die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu fördern. Er sieht sich dabei nach § 2 Abs. 1 der Satzung ausdrücklich auch „Menschenrechten verpflichtet“. Auch der Bf. zu 2) verfolgt seine Ziele beständig und seit langer Zeit in verschiedenen Projekten, wie seiner Webseite,

<https://www.germanwatch.org/de/thema/klima>,

entnommen werden kann.

Damit liegen die vom EGMR entwickelten Zulässigkeitsvoraussetzungen im Hinblick auf beide beschwerdeführenden Verbände vor. Ihre Beschwerdeberechtigung ist auch im Hinblick auf die vorliegende Verfassungsbeschwerde als menschenrechtliche Prozessstandschaft anzuerkennen, denn die Vereine machen keine eigene Rechtsverletzung geltend,

vgl. EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 498.

Die Begründung, mit welcher das BVerfG die Beschwerdebefugnis der Umweltverbände im Klimabeschluss 2021 zurückwies, ist auf die vorliegende Konstellation nicht übertragbar. Dort lehnte das BVerfG eine altruistische Klageberechtigung von Umweltverbänden als „Anwälten der Natur“ ab, eine solche Klageberechtigung ergebe sich auch nicht aus dem Unionsrecht,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 136 f.

Vorliegend geht es aber nicht um die Geltendmachung von Unionsumweltrecht, sondern um eine menschenrechtliche Prozessstandschaft, die vom EGMR auf Grundlage der EMRK anerkannt wurde. Die EMRK und die Urteile des EGMR binden das BVerfG zwar nicht unmittelbar, sind aber als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte heranzuziehen,

BVerfG, Urteil vom 26.2.2020 – 2 BvR 2347/15 u.a. = NJW 2020, 905, Rn. 302 m.w.N.

Den vom EGMR formulierten grundlegenden konventionsrechtlichen Wertungen im Sinne verallgemeinerungsfähiger allgemeiner Grundlinien ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung zu tragen,

BVerfG, Urteil vom 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12 u.a. = NJW 2018, 2695, Rn. 173.

Die menschenrechtliche Verbandsklage zum Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels ist eine solche grundlegende konventionsrechtliche Wertung. Ihr ist deswegen bei der Auslegung des Verfassungsprozessrechts Rechnung zu tragen, indem ausnahmsweise eine Prozessstandschaft zur Geltendmachung der Grundrechte Dritter anerkannt wird,

Zur ausnahmsweisen Zulässigkeit der Prozessstandschaft Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 63. EL Juni 2023, § 90 Rn. 361.

Die Eröffnung der Prozessstandschaft ist wegen der restriktiven Rechtsprechung des BVerfG zu den grundrechtlichen Schutzpflichten geboten. Dies gilt jedenfalls, soweit den menschenrechtlichen Maßstäben des EGMR nicht im Rahmen der intertemporalen Freiheitssicherung umfassend Rechnung getragen wird.

Für die Anwendung der menschenrechtlichen Verbandsklagebefugnis ist unter anderem maßgeblich, inwieweit das nationale (Verfassungs-)Recht Individuen einen konventionsrechtlich hinreichenden Menschenrechtsschutz vor den Auswirkungen des Klimawandels gewährt,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 503.

Dies ist in Deutschland im Hinblick auf die grundrechtlichen Schutzpflichten, die dogmatisch dem Ansatz des EGMR entsprechen, nicht der Fall. Die Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf die Verletzung des Untermaßverbots (gar keine oder evident unzureichende Maßnahmen) durch unterlassenen Klimaschutz,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 152 m.w.N.,

ist nicht vereinbar mit der weitergehenden Rechtsprechung des EGMR zu den positiven Schutzpflichten, welche die Vertragsstaaten im Hinblick auf den Klimawandel treffen,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 538 ff.; siehe auch Calliess/Täuber, Klimaklagen nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2024, 945, (951 f.).

Insbesondere ist nach der Rechtsprechung des EGMR zu gewährleisten, dass nicht nur eine Klimaschutz-Rahmengesetzgebung erfolgt, sondern Ziele und Reduktionspfade mit entsprechenden Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden (s. bereits oben unter 1.b)aa) sowie noch unten, D.IV.2).

Legt man die bisherige Schutzpflichtendogmatik des BVerfG zugrunde, wäre eine Verbandsklage in Prozessstandschaft vorliegend zuzulassen, weil die Beschränkung der Prüfung auf eine Untermaßverletzung deutlich und strukturell hinter den Vorgaben aus Art. 8 EMRK zurückbleibt.

Den Bf. ist allerdings bewusst, dass das BVerfG mit der Figur der intertemporalen Freiheitsrechte im Klimabeschluss einen anderen Anknüpfungspunkt für die Rechtsverletzung wählte als der EGMR. Insoweit könnte das nach Art. 8 EMRK gebotene menschenrechtliche Schutzniveau auch über die Figur der intertemporalen Freiheitssicherung (i.V.m. Art. 20a GG) hergestellt werden. Eben dies wird mit der vorliegenden Verfassungsbeschwerde geltend gemacht, die sich auf eine Verletzung der intertemporalen Freiheits- und Gleichheitsrechte der Bf. zu 3) bis 7) stützt.

Allerdings ist bislang in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht geklärt, ob das Schutzniveau der intertemporalen Freiheitssicherung auf Maßnahmenebene den vom EGMR entwickelten Anforderungen zu Art. 8 EMRK genügt, also einen materiell hinreichenden Menschenrechtsschutz aufgrund von Individualbeschwerden gewährleistet. Insoweit die Maßstäbe unterschiedlich wären, also das Gericht den Maßstab des EGMR bei einer Individualverfassungsbeschwerde nicht vollumfänglich anwenden sollte (insbesondere auch im Hinblick auf die Anordnung der tatsächlichen Umsetzung des Reduktionspfades), ist es zur Gewährleistung des konventionsrechtlichen Schutzniveaus (Art. 8, Art. 6 EMRK) geboten, eine Verbandsklagebefugnis in Prozessstandschaft zuzulassen.

II. Beschwerdegegenstand und Beschwerdefrist

Die Verfassungsbeschwerde betrifft einen zulässigen Beschwerdegegenstand und ist nicht fristgebunden.

Tauglicher Beschwerdegegenstand ist das andauernde gesetzgeberische Unterlassen, also das Unterlassen von materiell-rechtlichen und ggf. auch finanziellen/steuerlichen Regelungen, um insbesondere den Verkehrssektor auf den verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionspfad zu bringen. Der Gesetzgeber soll Vorkehrungen treffen, um die (intertemporal determinierte) Grundrechtsverletzung zu beenden.

Dass ein Unterlassen tauglicher Beschwerdegegenstand sein kann, ergibt sich grundsätzlich schon aus § 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG. Nach der Rechtsprechung des BVerfG kann ein Unterlassen des Gesetzgebers Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein, wenn sich eine Handlungspflicht des Gesetzgebers aus dem Grundgesetz herleiten lässt,

BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20, Rn. 67, juris m.w.N.

Dies ist im Hinblick auf die von den Bf. geltend gemachten Unterlassungen der Fall. Die Handlungspflicht des Gesetzgebers ergibt sich vorliegend zunächst aus dem verbindlichen Klimaschutzgebot des Grundgesetzes (Art. 20a GG) im Zusammenspiel mit der Pflicht des Gesetzgebers zur intertemporalen Freiheitssicherung. Daraus folgt die Pflicht des Gesetzgebers, Treibhausgasemissionen rechtzeitig und wirksam im Einklang mit den Temperaturzielen des ParisÜ zu begrenzen,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Ls. 2, Ls. 4.

Diese Handlungspflicht erstreckt sich notwendig auch auf den Erlass von Maßnahmen, welche geeignet sind, das aus dem Klimaschutzgebot und den Grundrechten folgende Schutzniveau *tatsächlich* zu gewährleisten. Nach dem durch das BVerfG aus den Grundrechten abgeleitete Konzept der intertemporalen Freiheitssicherung kann künftige Freiheit nur durch die *tatsächliche* Reduktion von Emissionen gesichert werden, nicht allein durch die Festlegung von Zielen und Reduktionspfaden.

Eine Handlungspflicht des Gesetzgebers folgt ferner aus dem allgemeinen und besonderen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 sowie Abs. 3 Satz 2 GG):

Die Auswirkungen der unzureichenden Klimaschutzpolitik im Verkehrssektor sind gleichheitswidrig, Art. 3 Abs. 1 GG. Es ist anerkannt, dass gesetzgeberisches Unterlassen ein tauglicher Beschwerdegegenstand ist, wenn der Gesetzgeber einen Verfassungsauftrag (hier: zum Paris-konformen und freiheitsschonenden Klimaschutz, s.o.) unzureichend und in gleichheitswidriger Weise wahrnimmt,

BVerfG, Beschluss vom 20.02.1957, 1 BvR 441/53 = NJW 1957, 584.

Zusätzlich macht die Bf. zu ■ Benachteiligungsrisiken geltend, weil sie aufgrund ihrer Behinderung durch die drohenden radikalen Einschnitte im Bereich der fossilen Mobilität besonders betroffen wäre. Insoweit ergibt sich eine Handlungspflicht des Gesetzgebers auch aus dem Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, den das BVerfG als Grundlage für eine Handlungspflicht bereits anerkannt hat,

BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20, Rn. 67.

Die notwendigen Maßnahmen im Verkehrssektor erfordern jedenfalls *auch* ein gesetzgeberisches Tätigwerden. Es ist nicht erkennbar, dass allein exekutives Handeln (etwa in der Form von Rechtsverordnungen) in der Lage wäre, die für die Einhaltung des Klimaschutzgebots und die hinreichende Gewährleistung künftiger Freiheit und Teilhabe (insbesondere im Verkehrsbereich) notwendigen Entwicklungen in Gang zu setzen. Selbst ein Ansatz, der allein auf finanzielle Anreize und Ausgleichsmechanismen bzw. deren Abschaffung setzen würde, wäre auf die Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers angewiesen.

III. Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdeführenden sind beschwerdebefugt.

Die Bf. zu 1) und 2) sind nach der Rechtsprechung des EGMR befugt, die Rechte aus Art. 8 EMRK (i.V.m. Grundrechten) der in Deutschland lebenden Menschen im Hinblick auf den Klimawandel geltend zu machen und insbesondere die tatsächliche Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen zu verlangen. Dies gilt jedenfalls, soweit den individuellen Bf. zu 3) bis 7) Rechtsschutz verwehrt wird (dazu soeben, I.). Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf die natürlichen Personen, also die Bf. zu 3) bis 7). Ist ihre Verfassungsbeschwerde unzulässig, muss – abgesehen von den Voraussetzungen der Prozessstandschaft selbst – die Verfassungsbeschwerde der Verbände nach den Vorgaben des EGMR zulässig sein.

Die Bf. zu 3) bis 7) tragen vor, dass sie durch das gerügte gesetzgeberische Unterlassen selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren Grundrechten verletzt sein können. Mit der Verfassungsbeschwerde rügen die Bf. zu 3) bis 7) eine Verletzung ihrer intertemporal geschützten grundrechtlichen Freiheit (zur Begründetheit unten D.I2). Darüber hinaus machen sie eine (ebenfalls intertemporale) Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG geltend, die Bf. zu 4) darüber hinaus eine Verletzung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG (zur Begründetheit insgesamt unten, D.II.). Die Bf. zu 4) und 5) rügen zudem eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten.

Zuvor ist kurz auf den Maßstab für die Rechtsverletzung durch gesetzgeberisches Unterlassen im vorliegenden Zusammenhang einzugehen.

1. Maßstab

Die Möglichkeit einer Verletzung dieser Grundrechte wird im Folgenden mit Bezug auf die persönliche Situation der Bf. zu 3) bis 7) im Einzelnen dargelegt. Die Darlegung orientiert sich an den Maßstäben, die das BVerfG in seiner Triage-Entscheidung für die Rüge eines gesetzgeberischen Unterlassens aufgrund der Verletzung von Schutzpflichten angewendet hat,

BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20, Rn. 68 ff.

Insbesondere legen die Bf. ihre intertemporale Betroffenheit und deren mögliche Folgen konkret dar und nicht nur eine vage Aussicht, dass sie irgendwann einmal in Zukunft betroffen sein können,

BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20, Rn. 72.

Die Bf. weisen allerdings darauf hin, dass es in der vorliegenden Konstellation bei Anwendung der durch das Gericht selbst gesetzten Maßstäbe um einen staatlichen

Eingriff durch Unterlassen und nicht um eine Schutzpflichtverletzung geht. An die Substantiierung dürften daher tendenziell geringere Anforderungen zu stellen sein, zumal der Zusammenhang zwischen einer Verzögerung von Klimaschutz und der Intensität intertemporaler Grundrechtseingriffe vom BVerfG anerkannt ist: Mit der fortschreitenden Aufzehrung des CO₂-Budgets werden immer intensivere Grundrechtseingriffe verfassungsrechtlich notwendig, um den Anforderungen des Klimaschutzgebots und grundrechtlichen Schutzpflichten zu genügen,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 185 f.

Diese Feststellung ist die Grundlage des Klimabeschlusses und trägt die Aufforderung zum rechtzeitigen gesetzgeberischen Tätigwerden im Hinblick auf die tatsächliche Schonung des Restbudgets (d.h. Emissionsreduktionen durch wirksame Klimaschutzmaßnahmen) bereits in sich.

Hinzu kommt, dass es im vorliegenden Zusammenhang – anders als sonst im Zusammenhang mit gesetzgeberischem Unterlassen – nicht einseitig um eine Beschneidung gesetzgeberischer Spielräume geht. Vielmehr geht es zugleich um den Erhalt gesetzgeberischer Spielräume in der Zukunft. Der Gedanke der intertemporalen Freiheitssicherung setzt sich insoweit auf Ebene des demokratisch legitimierten Gesetzgebers fort: Je länger dieser die tatsächliche Reduktion von Emissionen aufschiebt, desto geringer werden die demokratischen Spielräume in der Zukunft. In diesem Sinne ist es auch vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung die Aufgabe des BVerfG sicherzustellen,

„dass der demokratische Prozess offenbleibt, auf Grund anderer Mehrheitsentscheidungen rechtliche Umwertungen erfolgen können.“

BVerfG, Urteil vom 18.03.2014, 2 BvR 1390/12 u.a. = NVwZ 2014, 1505 (Rn. 173 m.w.N.).

Ohnehin werden mit der Verfassungsbeschwerde nicht konkrete Gesetze verfassungsgerichtlich eingefordert, sondern die bloße Feststellung, *dass* der Gesetzgeber tätig werden muss. Die Wahl der Mittel liegt bei ihm, soweit der verfassungsrechtliche Klimaschutzauftrag aus Art. 20a GG erfüllt werden kann.

Im Übrigen orientiert sich die Darlegung an den Maßstäben des Tempolimit-Beschlusses des BVerfG. Die Bf. legen insbesondere dar, dass unverzügliche Treibhausgasreduktionen von Verfassung wegen unausweichlich gerade im Verkehrssektor erbracht werden müssen, wenn das verfassungsrechtlich vorgezeichnete *Gesamtbudget* in verfassungskonformer Weise – d.h. insbesondere hinreichend freiheitsschonend – eingehalten werden soll,

vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022, 1 BvR 2146/22, Rn. 5.

Dies vorausgeschickt, wird im Folgenden die Betroffenheit der Bf. zu 3) bis 7) in ihren Grundrechten dargelegt.

2. Intertemporale Freiheit (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG)

Die Bf. zu 3) bis 7) sind zunächst mit Blick auf die intertemporale Dimension ihrer Freiheitsgrundrechte (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG) beschwerdebefugt.

Das fortgesetzte gesetzgeberische Unterlassen wirksamer Klimaschutzmaßnahmen insbesondere im Verkehrssektor, aber auch darüber hinaus, entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die Grundrechte der Bf. Es verletzt möglicherweise bereits das Klimaschutzgebot, sofern man aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zugrunde legt. Jedenfalls verschiebt es Reduktionslasten möglicherweise (und auch tatsächlich, dazu unten D.I.) unverhältnismäßig in die Zukunft.

a) Möglichkeit der Grundrechtsverletzung

Die Möglichkeit einer Verletzung intertemporaler Freiheit ergibt sich daraus, dass das andauernde Unterlassen wirksamer Klimaschutzmaßnahmen insbesondere im Verkehrssektor, aber auch sektorübergreifend Reduktionslasten irreversibel in die Zukunft verschiebt. Zur Einhaltung des verfassungsrechtlich gemäß Art. 20a GG vorgezeichneten Gesamtbudgets drohen daher künftig unausweichlich radikale, aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Eingriffe in die Grundrechte der Bf. zu 3) bis 7). Jedenfalls besteht die nicht hinreichend eingedämmte Gefahr schwerwiegender Grundrechtsbeeinträchtigungen in der Zukunft,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 195.

Dies gilt selbst dann, wenn man das gemessen an den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen deutlich zu großzügig (siehe oben, A.I.2.) aus dem KSG ableitbare CO₂-Budget zugrunde legt. Die folgenden Ausführungen gelten erst recht, wenn man das nach Art. 20a GG eigentlich jedenfalls als Orientierung maßgebliche im Jahr 2024 aktualisierte SRU-Budget heranzieht (siehe dazu unten, D.I.2.a)).

aa) Betroffenheit (eingriffsähnliche Vorwirkung)

Das fortgesetzte Unterlassen wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung im Hinblick auf die Freiheitsrechte der Bf. zu 3) bis 7) (siehe zur eingriffsähnlichen Vorwirkung auch unten, D.I.1.).

Nach dem Klimabeschluss des Gerichts entfaltet die Entscheidung des Gesetzgebers, durch die Festlegung eines Reduktionspfades bestimmte Emissionsmengen zuzulassen, eingriffsähnliche Vorwirkung. Denn einerseits ist grundrechtliche

Freiheitsausübung in vielen Fällen weiterhin auf die Emission von Treibhausgasen angewiesen. Andererseits ist die absolute Menge an zulässigen Emissionen verfassungsrechtlich durch das Klimaschutzgebot (Art. 20a GG) begrenzt, dessen Inhalt der Gesetzgeber dahingehend konkretisiert hat, dass die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist. Daher steht für die Freiheitsausübung nur ein begrenztes Restbudget an Emissionen zur Verfügung.

Wegen der Unumkehrbarkeit der Ablagerung von Treibhausgasen in der Atmosphäre begründen Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, weil sie das verfassungsrechtlich durch das Klimaschutzgebot (Art. 20a GG) vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinern,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 184 ff.

Potenziell betroffen ist dabei praktisch jegliche Freiheit, weil heute nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens mit der Emission von Treibhausgasen verbunden sind und damit von drastischen Einschränkungen bedroht sein können, wenn die Emissionsreduktionen, die Art. 20a GG verfassungsrechtlich gebietet, nicht rechtzeitig einsetzen,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 117, 184.

In diesem Sinne verpflichtet das Grundgesetz bei der verfassungsrechtlich gebotenen Reduktion von Treibhausgasen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Ls. 4.

Die eingriffsähnliche Vorwirkung ergibt sich nach der Rechtsprechung des BVerfG also aus der Zulassung von Treibhausgasemissionen, weil jede Emission von Treibhausgasen das vorhandene, mit dem Pariser Temperaturziel zu vereinbarende Restbudget irreversibel verkleinert. Diese Zulassung von Emissionen hat das BVerfG im Klimabeschluss in der Festlegung eines Reduktionspfades im KSG gesehen. Ein solcher begrenzt zwar die Zulässigkeit von Emissionen, lässt sie innerhalb des gesetzten Rahmens aber zugleich hoheitlich zu. Das KSG normiert in diesem Sinne eine positive, aber auch negative „Bewirtschaftungsordnung“,

z.B. Winter, Von der Bewahrung zur Bewirtschaftung, ZUR 2022, 215; v. Weschpfennig, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 3 KSG Rn. 1; Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 104. EL Juni 2024, § 4 KSG Rn. 17 m.w.N.

Es ist insofern zumindest auch die „Nichtuntersagung“ von Emissionen, welche in die intertemporale Freiheit eingreift.

Dieser Dogmatik des Klimabeschlusses entspricht es, dass auch das Unterlassen wirksamer Klimaschutzregelungen eingriffsähnliche Vorwirkung entfalten kann,

vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022, 1 BvR 1565/21 u.a.; v. Weschpfennig, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 3 KSG Rn. 20; Franke/Verheyen, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 119,

denn das Unterlassen von Klimaschutzmaßnahmen lässt ebenfalls Emissionen zu, und verschiebt Emissionsreduktionslasten irreversibel in die Zukunft. Erst reale Emissionsreduktionen dämmen die Gefahr radikaler und plötzlicher Maßnahmen in der Zukunft ein. Erst die tatsächliche Umsetzung eines verfassungskonformen Reduktionspfades ist freiheitsschonend, nicht allein dessen Festlegung.

Verfassungsrechtlich kommt es mithin darauf an, dass Emissionen tatsächlich und rechtzeitig reduziert werden. Insofern formulierte das BVerfG im Klimabeschluss:

„Praktisch verlangt die Schonung künftiger Freiheit hier den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. In allen Lebensbereichen (...) müssen Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann. Allerdings wäre der Staat weder in der Lage noch ist es allein seine Aufgabe, alle technologischen und sozialen Entwicklungen zur Ersetzung und Vermeidung von treibhausgasintensiven Prozessen und Produkten und den Ausbau hierfür erforderlicher Infrastrukturen selbst zu erbringen. (...). Verfassungsrechtlich verpflichtet ist er aber, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.“

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 248.

Daraus ergibt sich ein Regulierungsauftrag an den Staat, der zwar – selbstverständlich – nicht alle notwendigen Entwicklungen vollumfänglich vorgeben, aber sehr wohl ein verfassungskonformes Ergebnis gewährleisten muss.

Dieses Ergebnis wiederum ist zunächst vorgegeben durch Art. 20a GG. In Bezug auf den Reduktionspfad formuliert das BVerfG insoweit:

„Maßgeblich bleibt bei alledem das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG. Die Festlegungen für die weitere Zukunft müssen

einen Reduktionspfad weisen, der unter Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets zur Klimaneutralität führt.“

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 255.

Dieser Maßstab gilt aus den oben genannten Gründen auch für die tatsächliche Umsetzung eines derartigen Reduktionspfades. Der Gesetzgeber muss also wegen Art. 20a GG sicherstellen, *dass überhaupt* Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden, die einen Paris-kompatiblen Reduktionspfad umsetzen.

Zugleich erfordert die Schonung künftiger Freiheit die *rechtzeitige* Verabschiedung derartiger Klimaschutzmaßnahmen, damit diese in Zukunft – zur Wahrung des Emissionsbudgets – nicht erheblich radikaler ausfallen müssen. Dies hat das BVerfG im Klimabeschluss bereits wie folgt zum Ausdruck gebracht:

*„So sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt. **Klimaschutzmaßnahmen**, die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen, müssen in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden, und würden dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.“*

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 120 (eig. Hervorhebung).

Dass ein verfassungskonformer Reduktionspfad nicht nur definiert, sondern auch tatsächlich beschritten werden muss, ergibt sich schließlich auch aus der Rechtsprechung des EGMR, die bei der Interpretation des Verfassungsrechts zu berücksichtigen ist. In seiner *Klimaseniorinnen*-Entscheidung formuliert der EGMR:

„Die Staaten sind auch verpflichtet, diesen Rahmen in der Praxis wirksam anzuwenden; denn die Vorschriften zum Schutz der garantierten Rechte nützen wenig, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werden, und die Konvention zielt darauf ab, tatsächliche Rechte zu schützen, nicht illusorische. Die entsprechenden Maßnahmen müssen rechtzeitig und wirksam angewandt werden.“

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 538

Nach alledem besteht kein Zweifel daran, dass auch das Unterlassen rechtzeitiger Klimaschutzmaßnahmen in die intertemporale Freiheit eingreift. Dies hat das BVerfG auch in seiner Tempolimit-Entscheidung grundsätzlich anerkannt, selbst wenn im konkreten Fall an einer hinreichenden Substantiierung fehlte:

*„[D]as im Klimaschutzgebot des Art. 20a GG enthaltene Ziel der Herstellung von Klimaneutralität [gewinnt] bei fortschreitendem Klimawandel in allen Abwägungsentscheidungen des Staates weiter an relativem Gewicht (...). Dies gilt nicht nur für Verwaltungsentscheidungen über klimaschutzrelevante Vorhaben, Planungen et cetera, sondern **auch für den Gesetzgeber**, dem die Beschwerdeführenden hier im Kern vorwerfen, **Maßnahmen**, die im Verkehrsbereich alsbald die emittierte CO₂-Menge senken könnten, in Abwägung mit anderen Belangen kein hinreichendes Gewicht beigemessen zu haben.“*

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022, 1 BvR 1565/21 u.a., Rn. 3.

Der eingriffsähnlichen Vorwirkung steht vorliegend auch nicht entgegen, dass sich die Verfassungsbeschwerde grundsätzlich gegen die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen richten muss, weil regelmäßig nur diese, nicht aber punktuellen Tun oder Unterlassen des Staates, die Reduktionlasten insgesamt unverhältnismäßig auf die Zukunft verschieben könnte,

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022, 1 BvR 1565/21 u.a., Rn. 4; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022, 1 BvR 2146/22, Rn. 5; Christ, Der Klimaschutzbeschluss des BVerfG – mögliche Konsequenzen und Handlungsalternativen, NVwZ 2023, 1193 (1196 f.).

Die Bf. beziehen sich bei der Begründung der eingriffsähnlichen Vorwirkung auf die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen.

Dies gilt zunächst, soweit sie mit dem Antrag zu 1. in allen Sektoren unverzüglich Maßnahmen fordern, weil anderenfalls – unter Zugrundelegung der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse, d.h. dem aktualisierten „SRU-Budget“ (dazu oben, A.I.2.) – das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG verletzt wäre (zur Begründetheit unten, D.I.2.a)).

Die Bf. beziehen sich aber auch auf die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen, soweit sie spezifisch Maßnahmen im Verkehrssektor fordern (Antrag zu 2.). Sie machen insoweit geltend, dass eine weitere Untätigkeit des Gesetzgebers und der Bundesregierung im Verkehrssektor dazu führt, dass das dem deutschen Staat verfassungsrechtlich zustehende *Gesamtbudget* nicht mehr oder nur noch durch aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Maßnahmen einzuhalten ist bzw. dass jedenfalls künftige Freiheit unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig gefährdet ist.

Die eingriffsähnliche Vorwirkung wird damit im Sinne der Anforderungen des BVerfG hinreichend substantiiert. Nach der „Tempolimit“-Entscheidung ist bei

einer auf einzelne Sektoren bezogene Verfassungsbeschwerde darzulegen, dass Treibhausgasminderungen von Verfassung wegen gerade in einem bestimmten Sektor erbracht werden müssen,

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022, 1 BvR 2146/22, Rn. 5.

Dies legt die Verfassungsbeschwerde ausführlich dar. Sie zeigt insbesondere auch auf, dass die im Verkehrssektor verschleppten Reduktionen nicht verfassungskonform in anderen Sektoren ausgeglichen werden können (siehe bereits oben, A.II.3.b)cc)(iii)(3) sowie unten im Rahmen der Begründetheit, D.I.2.b)cc)).

Hilfsweise fordern die Bf. sektorübergreifend unverzügliche wirksame Maßnahmen ein und beziehen sich damit abermals auf die Gesamtheit der Emissionen (Antrag zu 3.). Selbst wenn man annähme, dass Maßnahmen (noch) nicht notwendig im Verkehrssektor zu ergreifen sind, so müssen jedenfalls ab sofort sektorübergreifend (also „irgendwo“) Maßnahmen ergriffen werden, damit die Versäumnisse des Verkehrssektors noch innerhalb des Budgets und ohne „Vollbremsung“ eingeholt werden können (zur Begründetheit unten, D.I.2.c) sowie D.I.3.c)).

Darüber hinaus ist eine eingriffsähnliche Vorwirkung im vorliegenden Fall auch unionsrechtlich vermittelt. Denn auch das Unionsrecht steckt – wie das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG – einen Rahmen ab, innerhalb dessen sich mit der Emission von Treibhausgasen verbundene Freiheit (künftig) bewegt. Insoweit ergeben sich Grenzen der Freiheitsausübung aus dem verbindlichen Klimaneutralitätsziel 2050 sowie aus dem ETS 2 (näher unten, D.I.1.b)bb)D.I.1.b)bb)).

bb) Möglichkeit der Verletzung

Die Bf. zu 3) bis 7) leben dauerhaft in Deutschland und sind daher der deutschen Hoheitsgewalt und etwaigen radikalen künftigen Freiheitseingriffen ausgesetzt.

Diese Freiheitseingriffe betreffen „praktisch jegliche Freiheit“, weil die Freiheitsausübung nach wie vor weitgehend mit der Emission von Treibhausgasen verbunden ist,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 117.

Legt man die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse (also das aktualisierte SRU-Budget) zugrunde, so muss Deutschland bei linearer Reduktion bis 2037 klimaneutral sein (siehe oben, A.I.2.). Dies kann kaum noch gelingen, sodass ab sofort die im Rahmen des Verhältnismäßigen möglichen Maßnahmen zu ergreifen sind, damit die Bf. in der Zukunft nicht anderenfalls noch weit radikaleren (dann aber notwendigen) Eingriffen in ihre Freiheit ausgesetzt sind und damit das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG als objektiv-rechtliche Grenze des intertemporalen

Freiheitseingriffs eingehalten werden kann. Daraus ergibt sich die Möglichkeit der Grundrechtsverletzung hinsichtlich des Antrags zu 1. (zur Begründetheit unten, D.I.2.a)).

Legt man das deutlich großzügigere „KSG-Budget“ zugrunde, liegt eine unverhältnismäßige Gefährdung jeglicher Freiheit vor, weil ohne sofortige Maßnahmen im Verkehrssektor (Antrag zu 2.) oder jedenfalls sektorübergreifend (Antrag zu 3.) Maßnahmen erforderlich werden, die aus heutiger Sicht unverhältnismäßig sind. Diese drohen dann entweder im Verkehrssektor oder „zum Ausgleich“ in anderen Sektoren (zur Begründetheit unten, zum Antrag zu 2. unter D.I.2.b) und zum Antrag zu 3. unter D.I.2.c)).

Die Bf. zu 3) bis 7) machen darüber hinaus spezifisch und insbesondere eine Verletzung ihrer *mobilitätsbezogenen* künftigen Freiheit geltend, weil sie gerade von der Verschleppung der Transformation im Verkehrssektor in besonderer Weise betroffen sind. Dies wird im Folgenden näher dargestellt.

(i) Bisherige Verschleppung von Maßnahmen im Verkehrssektor und deren Folgen

Das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung verlangt, dass die zur Einhaltung des Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) notwendige Transformation rechtzeitig eingeleitet wird:

„In allen Lebensbereichen müssen Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann.“

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 248.

Diese Entwicklungen wurden im Verkehrssektor bereits erheblich verschleppt, so dass bereits jetzt – d.h. bei sofortigem Handeln – deutlich härtere Grundrechtseingriffe notwendig sind, als dies bei sofortigem Handeln nach dem Klimabeschluss im Jahr 2021 der Fall gewesen wäre (siehe dazu oben, A.II.3.b)cc)(iii)).

Trotz der verfehlten Sektorziele wurden in der Vergangenheit nicht einmal im Ansatz taugliche Sofortprogramme zur Bewältigung der einfachgesetzlich bereits aufgelaufenen Rückstände vorgelegt (siehe oben, A.II.3.b)cc)). Selbst auf der Programmebene fehlt es an einer bloßen Ankündigung von Maßnahmen.

Erst recht wurden keine wirksamen (gesetzlichen) Maßnahmen ergriffen. Die veränderte Governance-Struktur des KSG verschärft dieses Problem noch weiter. Sie führt dazu, dass eine Nachsteuerung – nunmehr einfachgesetzlich rechtmäßig – weiter verschleppt werden kann (siehe oben, A.II.3.a)bb)).

Die offiziellen Projektionen zeigen, dass die beschlossenen und beabsichtigten Maßnahmen im Verkehrssektor weit davon entfernt sind, die notwendigen Veränderungen einzuleiten. Vielmehr sinken die Emissionen viel zu langsam, die Anzahl der Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren bleibt selbst 2045 und danach sehr hoch und eine Verkehrsverlagerung auf die Schiene findet auf absehbare Zeit nicht statt (siehe oben, A.II.3.b)cc)(ii)).

Weiterhin zeigen die Bf. anhand einer Szenario-Studie (Anlage Bf. 35) auf, wie radikal die Einsparungen und Maßnahmen im Verkehrssektor künftig ausfallen müssten, wenn nicht sofort Maßnahmen eingeleitet werden (siehe A.II.3.b)cc)(iii)).

(ii) Besonders gravierende Betroffenheit der Bf. zu 3) bis 7)

Die Bf. zu 3) bis 7) sind vor diesem Hintergrund durch jede weitere Verzögerung von Maßnahmen im Verkehrssektor besonders gravierend in ihrer künftigen, mobilitätsbezogenen Freiheit betroffen. Sie sind derzeit und voraussichtlich auf absehbare Zeit auf fossile Individualmobilität angewiesen. Sie wohnen auf dem Land, sind nicht oder nur schlecht an den ÖPNV angebunden und verfügen nicht über die finanziellen Mittel, um ein E-Auto finanzieren zu können.

Von ihren vergleichsweise niedrigen Einkommen wenden sie bereits jetzt einen erheblichen Anteil für Mobilitätskosten auf (siehe ausführlich oben, B.II.),

Entwicklung der Kosten für Pkw-gebundene Mobilität bei den Bf. (Anlage Bf. 40)

Die Bf. zu 3) bis 7) sind von den künftig notwendigen Freiheitseingriffen und einer bei weiterem Zuwarten drohenden „Vollbremsung“ mit radikalen Maßnahmen (z.B. Fahrverbote, Stilllegung von Verbrennern, prohibitive CO₂-Preise) besonders hart betroffen, weil sie derartigen Beschränkungen nicht ausweichen können. Ein Umstieg auf zumutbare öffentliche Verkehrsmittel ist nicht möglich, weil eine entsprechende Anbindung nicht bzw. nur völlig unzureichend vorhanden ist und die Anschaffung eines E-Autos für sie nicht finanzierbar ist (insgesamt ausführlich oben, B.II.).

Im Hinblick auf die damit verbundenen Ungleichbelastungen der Bf. im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen ergibt sich eine weitere mögliche Grundrechtsverletzung aus Art. 3 Abs. 1 GG (dazu unten, 33.).

Die gravierenden Freiheitsbeeinträchtigungen, die den Bf. zu 3) bis 7) bereits aufgrund des bisherigen Zuwartens drohen und die sich mit jeder weiteren Verzögerung verschärfen, lassen sich aus der vorgelegten Szenario-Studie (Anlage Bf. 35) konkret ableiten. Diese wurde bereits oben vorgestellt (A.II.3.b)cc)(iii)) und wird im Rahmen der Begründetheit aus rechtlicher Sicht noch vertieft behandelt. An dieser Stelle seien nur die folgenden Eckpunkte genannt:

- Die Studie vergleicht ein kontrafaktisches Szenario, in dem mit Maßnahmen unmittelbar nach dem Klimabeschluss begonnen worden wäre (Szenario „Verpasste Chance“), ein Szenario, in dem jetzt mit wirksamen Maßnahmen begonnen wird (Szenario „Sofortiges Handeln“) und ein Szenario, in dem mit wirksamen Maßnahmen im Verkehrssektor bis 2030 zugewartet wird (Szenario „Kompensation verspäteten Handelns“). Letzteres ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Verkehrssektor und der jüngsten Schwächung der Steuerungsarchitektur durch die KSG-Novelle 2024 ein leider sehr wahrscheinliches Szenario (näher unten, D.I.2.b)bb)(ii)(3)(a)).
- Der Szenario-Studie liegt als Maßstab das aus dem Gesetz näherungsweise ableitbare KSG-Budget zugrunde, obwohl dieses mit den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen zur tatsächlichen Größe des Restbudgets für Deutschland nicht vereinbar ist. Das KSG-Budget bildet insofern die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen (näher unten, D.I.2.b)aa)).
- Die Szenario-Studie legt im Ausgangspunkt ein „Sektorbudget“ für den Verkehrssektor zugrunde, das auf der Anlage 2a KSG n.F. aufbaut und diese anhand des geltenden Rechts fortschreibt. Damit orientiert sie sich für die Aufteilung der Reduktionslasten zwischen den Sektoren am Gesetzgeber, der die Anlage 2a auch für die verfassungsrechtlich gebotene Orientierungsfunktion beibehalten hat, weshalb ihr eine verfassungsrechtliche Indizfunktion zukommt (näher unten, D.I.2.b)bb)(i)).
- Die Szenario-Studie stellt zudem dar, dass ein Ausgleich von Versäumnissen im Verkehrssektor durch andere Sektoren selbst unter weitgehend unrealistischen Annahmen nicht in nennenswertem Umfang möglich ist. Jedenfalls wären dann unverhältnismäßige Freiheitseingriffe in anderen Sektoren nötig, sodass eine „Auslagerung“ der Reduktionslasten auf andere Sektoren keine verfassungskonforme Alternative ist (näher unten, D.I.2.b)cc)).

Die Verfassungsbeschwerde legt anhand der Szenario-Studie konkret dar, welche Verschärfungen der Klimapolitik im Verkehrssektor aufgrund der bisherigen Verzögerungen bereits jetzt notwendig sind und was ein weiteres Verschleppen für künftige, dann noch härtere Maßnahmen bedeutet. Sie macht damit sowohl die bereits eingetretene Beeinträchtigung der künftigen Freiheit der Bf. deutlich als auch die bei weiterem Zuwarten drohenden, immer härteren Eingriffe.

Die Szenario-Studie geht konkret auf die Bereiche Infrastruktur, Individualmobilität und Güterverkehr ein. Für die intertemporale mobilitätsbezogene Freiheit der Bf. zu 3) bis 7) sind insbesondere die ersten beiden Aspekte zentral. Bereits

aufgrund der bisherigen Verzögerungen sind die Bf. zu 3) bis 7) in ihrer intertemporalen Freiheit möglicherweise verletzt.

Im Bereich der Individualmobilität hätten Maßnahmen (wie z.B. Tempolimit, Abbau klimaschädlicher Subventionen oder Pkw-Maut) bereits 2021 eingeführt werden können. In diesem Fall wäre der Anteil des motorisierten Individualverkehrs bereits 2030 deutlich niedriger als dies jetzt noch möglich ist, der Hochlauf der E-Mobilität wäre deutlich weiter und es bestünde insgesamt ein größerer Spielraum bei der Auswahl der verbleibenden Maßnahmen,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 28 f.

Wären effektive Maßnahmen bereits 2021 eingeführt worden, wäre heute also deutlich mehr „Platz im Budget“ für die Bf. und ihr dringendes Bedürfnis nach (auf absehbare Zeit fossiler) motorisierter Individualmobilität.

Besonders deutlich wird die bereits jetzt notwendige künftige Belastung der Bf. zu 3) bis 7) am Niveau des CO₂-Preises, das notwendig wäre, um den (aus einer Fortschreibung von Anlage 2a KSG ableitbaren) Reduktionspfad des Verkehrssektors einzuhalten. Der CO₂-Preis unter dem BEHG/ETS 2 muss hierfür selbst bei sofortigem Handeln bereits in dieser Dekade deutlich ansteigen, und zwar auf ca. 250 Euro/Tonne bis 2030. Damit bewegt sich der Preis im mittleren bis oberen Bereich der Schätzungen für den ETS 2-Preis im Jahr 2030 (dazu oben, A.II.2.a)bb)(i)),

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 29 f.

CO₂-Preise um die 250 Euro sind inzwischen notwendig, damit – im Verbund mit anderen Instrumenten – die Emissionsmengen, die dem Verkehrssektor aufgrund eines fortgeschriebenen „Sektorbudgets“ zustehen, überhaupt noch eingehalten werden können. Dabei reagiert der notwendige CO₂-Preis sehr sensitiv auf Verzögerungen. Nach den Szenarien der UBA-Studie, die in die vorgelegte Szenario-Studie (Anlage Bf. 35) eingeflossen sind, müsste der CO₂-Preis bei sofortigem Handeln im Jahr 2024 bereits 289 Euro/Tonne im Jahr 2030 betragen, bei einer Verzögerung bis 2027 sind es im Jahr 2030 bereits 402 Euro/Tonne,

UBA, Verkehrssektor auf Kurs bringen (Anlage Bf. 36), S. 59.

Wäre mit frühzeitigen Maßnahmen bereits 2021 begonnen worden, wäre ein moderater Anstieg des CO₂-Preises auf etwa 70-128 Euro bis 2030 ausreichend gewesen,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 30.

Der CO₂-Preis wirkt – auch wenn er als Emissionshandel ausgestaltet ist – wie eine Lenkungsabgabe. Diese sind wegen und hinsichtlich des Verhaltensanreizes (hier: Minderung fossiler Mobilität) auch freiheitsrechtlich zu bewerten, jedenfalls wenn

der Anreiz final erfolgt oder eine gewisse Intensität erreicht und „funktionales Äquivalent“ eines Eingriffs wird (siehe auch noch unten, D.I.2.b)bb)(ii)(2)(a)).

Im Hinblick auf Art. 12 GG BVerfG, Beschluss vom 25.07.2007, 1 BvR 1031/07, Rn. 32 (juris); siehe auch BVerfG, Beschluss vom 17.07.1974, 1 BvR 51/69, Rn. 114 ff. (juris); allgemein Overkamp, Ökonomische Instrumente und Ordnungsrecht, 2020, S. 212 m.w.N.

Für die Bf. zu 3) bis 7) liegt ein solches Eingriffsäquivalent vor. Der deutlich stärkere Anstieg des CO₂-Preises bis 2030, der aufgrund des bisherigen Zögerns zur Einhaltung des Klimaschutzbeitrags des Verkehrssektors einerseits aus Klimaschutzgründen notwendig geworden und andererseits aufgrund des ETS 2 zu erwarten ist, belastet sie ähnlich stark wie z.B. ordnungsrechtliche Beschränkungen der Fahrleistung.

Die von den Bf. zu 3) bis 7) vorgelegte Darstellung in Anlage Bf. 40 zeigt, wie sich unterschiedliche CO₂-Preise auf ihre Mobilitätskosten auswirken (im Einzelnen oben unter B.II.). Der CO₂-Preis, der aufgrund der bisherigen Verzögerungen jetzt schon zur Einhaltung des aus Anlage 2a KSG ableitbaren Klimaschutzbeitrags des Verkehrssektors zu den KSG-Zielen notwendig sein wird (ca. 250 Euro/Tonne), liegt zwischen den Szenarien „mittlerer CO₂-Preis“ (197 Euro/Tonne) und „hoher CO₂-Preis“ (350 Euro/Tonne),

Entwicklung der Kosten für Pkw-gebundene Mobilität bei den Bf. (Anlage Bf. 40), S. 2.

Ein starker Anstieg des CO₂-Preises auf ein Niveau zwischen 200 und 350 Euro ist im Übrigen nicht nur aufgrund der bisherigen Versäumnisse notwendig, sondern allein aufgrund des ETS 2, also des geltenden EU-Rechts, zu erwarten. Das Szenario der EU-Kommission („niedriger CO₂-Preis“ in der Anlage Bf. 40), das Preise nur bis 80 Euro/Tonne annimmt, ist mittlerweile unrealistisch. Es legt – wie oben dargestellt, A.II.2.a)bb)(i) – die Annahme zugrunde, dass die Emissionen aufgrund mitgliedstaatlicher Maßnahmen so schnell sinken wie das Cap, d.h. fünfmal so schnell wie in den Jahren von 2005 bis 2021,

Öko-Institut, ETS 2 (Anlage Bf. 18), S. 14, 27 ff.

Hiervon ist die tatsächliche Emissionsentwicklung in den Mitgliedstaaten meilenweit entfernt (dazu oben, A.II.2.b)bb) sowie A.II.2.b)cc)). Im Bereich der ESR (der den Anwendungsbereich des ETS 2, also Verkehr- und Gebäudesektor, mit umfasst) werden die Reduktionsziele bis 2030 nur von einer kleinen Minderheit der Mitgliedstaaten erreicht, im Verkehr stagniert die Entwicklung weitgehend.

Den Bf. zu 3) bis 7) drohen damit aufgrund des (aus Klimaschutzgründen notwendigen und unionsrechtlich determinierten) starken Anstiegs des CO₂-Preises

massive Einschnitte in ihre Mobilität, die bereits jetzt unausweichlich sind. Der Benzin- und Dieselpreis würde bei einem notwendigen und rechtlich angelegten CO₂-Preis von 250 Euro/Tonne bereits um circa 60 Cent/Liter ansteigen⁶¹, was für die Bf. eine enorme Belastung bedeuten würde. Noch kostspieliger wäre allerdings ein Umstieg auf ein E-Auto, sodass eine Ausweichmöglichkeit auf emissionsfreie Individualmobilität nicht gegeben ist (zum Ganzen Anlage Bf. 40 sowie oben, B.II.).

Ebenso haben die Bf. zu 3) bis 7) nicht die Möglichkeit, auf öffentliche Verkehrsmittel auszuweichen. Diese sind, wie oben konkret dargestellt (B.II.), nicht zumutbar verfügbar oder wegen körperlicher Beeinträchtigungen nicht nutzbar, sodass der intertemporale Eingriff in die Individualmobilität umso schwerer wiegt. Die bisherigen Verzögerungen beim klimafreundlichen Infrastrukturausbau (Schiene, ÖPNV) sind zeitlich – selbst bei einem sofortigen Anstieg der Investitionen – nicht mehr vollständig aufzuholen (dazu oben, A.II.3.b)cc)(iii)(2)) und treffen die Bf. zu 3) bis 7) in besonderem Maße.

Insgesamt ist es bei sofortigem Handeln zwar noch möglich, den Verkehrssektor auf einen Reduktionspfad zurückzuführen, der zumindest mit den (bereits zu wenig ambitionierten, dazu unten, D.I.2.a)) Zielen des KSG kompatibel ist. Allerdings müssen die notwendigen Umstellungen schon jetzt viel abrupter erfolgen als dies bei einer Einführung von effektiven Klimaschutzmaßnahmen unmittelbar nach dem Klimabeschluss 2021 notwendig gewesen wäre. Die mobilitätsbezogene künftige Freiheit der Bf. zu 3) bis 7) ist daher bereits jetzt erheblich und irreversibel beeinträchtigt.

Mit jeder weiteren Verzögerung wirksamer Maßnahmen im Verkehrssektor vertieft sich die eingriffsähnliche Vorwirkung in die Grundrechte der Bf. zu 3) bis 7). Wird effektiver Klimaschutz im Verkehrssektor bis 2030 verschleppt, so kann das „Sektorbudget“ des Verkehrssektors nur noch mit radikalen Maßnahmen wie der Stilllegung von Pkw mit Verbrennungsmotoren oder weitreichenden Fahrverboten eingehalten werden. Sollen die notwendigen Effekte über den CO₂-Preis erreicht werden, so wären exorbitante Preise notwendig, die für die Bf. zu 3) bis 7) einem Fahrverbot gleichkämen. Die dann notwendigen Preise gingen noch weit über das hinaus, was in der Anlage Bf. 40 als „hoher CO₂-Preis“ mit 350 Euro/Tonne untersucht wird⁶².

⁶¹ Zugrunde gelegt wird ein Anstieg der Benzinpreise um 2,4 Cent/Liter und der Dieselpreise um 2,7 Cent/Liter für jede Erhöhung des CO₂-Preises um netto 10 Euro/Tonne, siehe Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr (Anlage Bf. 16), S. 12 (s. bereits oben, A.II.2.a)bb)(i)(2)). Bei derzeit 45 Euro/Tonne sind die angegebenen Preissteigerungen in Cent/Liter daher mit 20,5 zu multiplizieren und 19 % MwSt aufzuschlagen.

⁶² Das ergibt sich schon daraus, dass das UBA bei einer Verzögerung von Maßnahmen „nur“ bis 2027 bereits mit einem notwendigen CO₂-Preis von gut 400 Euro/Tonne kalkuliert, dazu soeben (Anlage Bf. 36, S. 59).

Nach alledem ist eine Verletzung der intertemporalen Freiheit der Bf. zu 3) bis 7) durch das andauernde Unterlassen des Gesetzgebers wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor jedenfalls möglich.

Dieses Ergebnis wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass andere Sektoren dem Verkehrssektor „aushelfen“ und so das deutsche Gesamtbudget „retten“ könnten (näher unten, D.I.2.b)cc)). Die Einsparmöglichkeiten in anderen Sektoren sind selbst bei unrealistischen Annahmen stark begrenzt, sodass nach 2030 weiterhin harte Einschnitte im Verkehrssektor nötig wären. Ferner wäre selbst dieses begrenzte „Aushelfen“ nur um den Preis aus heutiger Sicht unverhältnismäßiger Maßnahmen in diesen Sektoren zu realisieren (siehe bereits oben).

Damit besteht keine verfassungskonforme Alternative zu Maßnahmen im Verkehrssektor. Vielmehr würden sich die unverhältnismäßigen Eingriffsfolgen lediglich verlagern und die Bf. zu 3) bis 7) in anderen Bereichen ihrer intertemporal umfassend geschützten grundrechtlichen Freiheit (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG) unverhältnismäßig beeinträchtigen.

b) Selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen

Die Bf. zu 3) bis 7) sind in ihrer intertemporalen Freiheit auch selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.

Die Bf. sind selbst betroffen. Sie leben dauerhaft in Deutschland und können die künftig drohenden gravierenden Freiheitsbeschränkungen noch selbst erleben,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 258.

Hinsichtlich der im Verkehrssektor drohenden Beeinträchtigungen konkretisieren die Bf. zu 3) und 7) ihre eigene, besonders gravierende Betroffenheit wie soeben dargelegt.

Die intertemporale Freiheit der Bf. zu 3) bis 7) ist auch gegenwärtig betroffen. Die dargelegte unverhältnismäßige Gefahr schwerwiegender künftiger Freiheitsbeschränkungen ist im aktuellen Recht (und auch gemeinschaftsrechtlich) angelegt, weil die Aufzehrung des CO₂-Restbudgets nach heutigem Stand unumkehrbar ist und später folgende Freiheitsbeschränkungen wegen des dann fortgeschrittenen Klimawandels nicht mehr erfolgreich angegriffen werden könnten, selbst wenn sie aus heutiger Sicht unverhältnismäßig wären,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 130.

Diese Grundsätze gelten ebenso für das gesetzgeberische Unterlassen im Verkehrssektor. Für die Aufzehrung des CO₂-Budgets und die daraus folgende Gefahr künftig notwendiger radikaler – dann aber gerechtfertigter – Grundrechtseingriffe ist

unerheblich, ob sie auf ein Tun oder ein Unterlassen des Gesetzgebers zurückgehen.

Schließlich sind die Bf. zu 3) bis 7) auch unmittelbar in ihrer intertemporalen Freiheit betroffen. Der Unmittelbarkeit einer Betroffenheit steht vorliegend nicht entgegen, dass die eigentlichen Grundrechtsbeeinträchtigungen erst infolge künftiger Regelungen drohen. Denn die Notwendigkeit derartiger (einschneidender) Regelungen ist der heutigen Zulassung (bzw. unterlassenen Beschränkung) von Emissionen unumkehrbar angelegt,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 133.

Dies gilt ebenso, wenn sich die eingriffsähnliche Vorwirkung aus dem Unterlassen konkreter Klimaschutzmaßnahmen ergibt.

Sofern in Anlehnung an die Triage-Entscheidung für die Substantiierung weiter zu fordern ist, das konkrete Risiko und die möglichen Folgen für die Bf. näher darzulegen, ist auch diese Anforderung erfüllt. Die Bf. legen ihre künftige Betroffenheit konkret dar, ihnen steht die sog. „Vollbremsung“ deutlich und berechenbar vor Augen und ihre Darlegungen gehen weit über eine vage Aussicht hinaus, irgendwann einmal in Zukunft betroffen sein zu können,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20, Rn. 72.

3. Intertemporale Gleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG)

Die Beschwerdebefugnis der Bf. zu 3) bis 7) ergibt sich zudem aus Art. 3 Abs. 1 GG. Sie machen insoweit geltend, dass das fortgesetzte Unterlassen des Gesetzgebers im Verkehrssektors sie nicht nur in ihrer künftigen Freiheit verletzt, sondern auch gegenüber anderen Personengruppen schon jetzt in irreversibler und verfassungswidriger Weise intertemporal benachteiligt. Die Bf. zu 3) bis 7) werden von den künftig notwendigen Maßnahmen deutlich härter betroffen sein als andere Personengruppen (Stadtbevölkerung, Wohlhabende), die Mobilitätsbeschränkungen werden ausweichen können.

a) Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung

Die Bf. zu 3) bis 7) können durch das Unterlassen des Gesetzgebers bereits jetzt in ihrem Gleichheitsrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt sein. Die irreversible Aufzehrung des verfassungsrechtlich vorgezeichneten CO₂-Restbudgets bedeutet für die Bf. zu 3) bis 7) eine besonders gravierende Freiheitsgefährdung, wie soeben dargestellt (dazu 2.a)bb)(ii)). Die bereits jetzt notwendigen und mit jedem weiteren Zuwarten härteren Maßnahmen im Verkehrssektor treffen sie im Vergleich zu anderen Personengruppen notwendig umso härter und werden unausweichlich Gleichheitsverletzungen zur Folge haben. Jedenfalls besteht die nicht hinreichend eingedämmte Gefahr von Gleichheitsverletzungen in der Zukunft.

Die Bf. zu 3) bis 7) rügen konkret eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung als Teil der Gruppe von Menschen mit niedrigem Einkommen, die auf ein Kfz zwingend angewiesen sind, aber auf absehbare Zeit nicht auf eine emissionsfreie motorisierte Individualmobilität umsteigen können. Die Ungleichbehandlung besteht gegenüber denjenigen Menschen, die nicht auf ein Kfz angewiesen sind und/oder einen Umstieg auf emissionsfreie motorisierte Individualmobilität finanzieren können.

Die Bf. machen also eine – neben die „absolute“ Freiheitsverletzung tretende – relative unverhältnismäßige Benachteiligung gegenüber anderen Personengruppen geltend. Ihnen werden bereits jetzt und mit fortschreitender Aufzehrung des CO₂-Budgets immer weiter zunehmend „Sonderopfer“ für die Transformation abverlangt, indem ihnen Freiheitseinschränkungen zugemutet werden, die den Rest der Gesellschaft nicht treffen.

aa) Betroffenheit (gleichheitswidrige Vorwirkung)

Das Unterlassen hinreichend wirksamer Maßnahmen im Verkehrssektor begründet neben der eingriffsähnlichen Vorwirkung auch eine gleichheitswidrige Vorwirkung (siehe auch noch unten, D.II.2.).

Der allgemeine Gleichheitssatz verbietet es dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches ungleich und wesentlich Ungleiches gleich zu behandeln. Dies gilt umfassend für ungleiche Begünstigungen und ungleiche Belastungen,

**siehe nur BVerfG, Beschluss vom 17.4.2008, 2 BvL 4/05, Rn. 41 (juris);
BVerfG, Urteil vom 30.7.2008, 2 BvR 3262/07, Rn. 150 f. (juris).**

Eine Verletzung des Gleichheitssatzes kann sich dabei auch aus einem (teilweisen) Unterlassen des Gesetzgebers ergeben, wenn der Gesetzgeber einen Verfassungsauftrag zur Regelung unvollständig erfüllt hat,

BVerfG, Beschluss vom 20.02.1957, 1 BvR 441/53 = NJW 1957, 584.

Eben dies werfen die Bf. dem Gesetzgeber im vorliegenden Verfahren vor.

Der verfassungsrechtliche Handlungsauftrag folgt hier aus dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG und dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung (Art. 2 Abs. 1 GG). Geboten ist nicht nur die Definition, sondern auch die tatsächliche Umsetzung eines Paris-kompatiblen und freiheitsschonenden Reduktionspfades bis hin zur Klimaneutralität. Daraus ergibt sich der oben dargestellte intertemporale Eingriff in die (mobilitätsbezogene) Freiheit der Bf. zu 3) bis 7) (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG, dazu soeben, 2.a)aa)).

Dieser intertemporale Freiheitseingriff wirkt sich bereits jetzt unausweichlich ungleich aus. Er entfaltet in diesem Sinne eine gleichheitswidrige Vorwirkung, indem er eine unumkehrbare Beschränkung (mobilitätsbezogener) Teilhaberechte bewirkt sowie einen unumkehrbar angelegten Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Transformationslastengleichheit (im Einzelnen unten, D.II.2.). Die bei anhaltender Verzögerung von Maßnahmen innerhalb absehbarer Zeit unvermeidbaren drastischen Maßnahmen werden die Bf. als Angehörige einer besonders vulnerablen Personengruppe (ökonomisch Schwächere, die auf einen Pkw zwingend angewiesen sind) ungleich härter treffen als andere und ihnen kaum noch Handlungsspielräume belassen.

Die gleichheitswidrige Vorwirkung ergibt sich, ebenso wie die eingriffsähnliche Vorwirkung, unmittelbar aus der irreversibel fortschreitenden Aufzehrung des CO₂-Budgets.

Jede Tonne CO₂, die heute verbraucht wird, steht künftig nicht mehr für CO₂-relevanten Freiheitsgebrauch zur Verfügung und schränkt ihn daher bereits heute ein (dazu oben, 2.a)aa)). Dieser CO₂-relevante Freiheitsgebrauch ist aber keineswegs für alle Personen in Deutschland gleichermaßen wichtig: Wer in der Stadt lebt und gut an den ÖPNV angebunden ist, oder sogar zu Fuß oder mit dem Fahrrad Zugriff auf Infrastruktur und Arbeitsstätte hat, der wird auch von einer künftigen „Vollbremsung“ im Verkehrssektor nicht allzu stark betroffen sein. Gleiches gilt für Personen, die den Umstieg auf ein E-Auto finanzieren können – auch an ihnen werden künftig notwendige mobilitätsbezogene Beschränkungen weitgehend vorbeigehen. Anderes gilt aber für Personen, die – wie die Bf. zu 3) bis 7) – auf absehbare Zeit auf Individualmobilität angewiesen sind und zugleich aus finanziellen Gründen nicht auf E-Mobilität umsteigen können.

Insofern liegt im Verschleppen wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor zugleich eine intertemporale Beeinträchtigung verfassungsrechtlicher Teilhaberechte.

Ein verfassungsrechtliches Recht auf Mobilitätsteilhabe im Sinne eines Anspruchs auf Mobilitätsgewährleistung wird aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitet. Es ist auf die Gewährleistung von Mobilität gerichtet, jedenfalls soweit sie für eine gleichberechtigte Teilhabe am Arbeits- und am sozialen Leben unverzichtbar erscheint,

Fehling, Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente, ZUR 2020, 387 (389); Pfannkuch, Ladeinfrastruktur als Bestandteil der Daseinsvorsorge, KommJur 2023, 245 (246).

Dieses allgemeine Teilhaberecht ist nunmehr unter den Bedingungen eines schwindenden CO₂-Budgets staatlich zu gewährleisten. Insofern kann die Rechtsprechung

des Bundesverfassungsgerichts zur Teilhabe an staatlich bereitgestellten Leistungen herangezogen werden,

vgl. BVerfG, Urteil vom 18.07.1972, 1 BvL 32/70 u.a. = NJW 1972, 1561 (Numerus clausus); BVerfG, Beschluss vom 08.05.2013, 1 BvL 1/08 (Studienplätze)

Die hierzu entwickelten Grundsätze sind auf eine Teilhabe an den (mobilitätsbezogenen) Freiheiten übertragbar, die unter den Bedingungen eines begrenzten CO₂-Budgets insgesamt noch verfügbar sind und durch dieses „verkörpert“ werden. Auch hier geht es um die staatliche Zuteilung begrenzter Ressourcen. Die „Verwaltung“ des verbleibenden Restbudgets durch den Staat wird in der Literatur dementsprechend zu Recht vielfach als „Bewirtschaftungsordnung“ qualifiziert (Nachweise bereits oben C.III.2.a)aa)).

Die klimawandelbedingte Transformation erweist sich als faktischer Verteilungsprozess mit Blick auf die über die Zeit hinweg verfügbaren Ressourcen und Freiheiten. Der Staat muss diesen Verteilungsprozess steuern. Er ist zu einer „Verwaltung“ des begrenzten CO₂-Budgets im Sinne einer Freiheitsgewährleistung über die Zeit hinweg nach dem Klimabeschluss verfassungsrechtlich verpflichtet.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 248 ff.

Diese Verantwortung umfasst auch die Pflicht, eine hinreichend gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe unter den Bedingungen eines begrenzten CO₂-Budgets zu gewährleisten. Die „Verwaltung“ des Budgets muss daher auch am Gleichheitssatz überprüfbar sein.

Auch aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie aus Abs. 3 Satz 2 GG (dazu im Hinblick auf die Bf. zu 4) noch sogleich) sowie im Hinblick auf die unterschiedliche Mobilität von Frauen und Männern (Art 3. Abs. 2 GG) folgt für den Gesetzgeber die Aufgabe, dass Reduktionen rechtzeitig eingeleitet werden müssen, damit von dem begrenzten CO₂-Budget genug für diejenigen übrig bleibt, die in besonderer Weise darauf angewiesen sind.

Zugleich weist der Auftrag zur intertemporalen Gleichheitssicherung im Sinne einer Teilhabesicherung darüber hinaus und verlangt, dass eine ausreichende Teilhabe auch unter den Bedingungen der Klimaneutralität gewährleistet ist, denn

„[i]n allen Lebensbereichen - (...) letztlich bezüglich aller heute noch CO₂-relevanten Vorgänge – müssen Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann.“

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 248 (Hervorhebungen von uns).

Darin wird die teilhaberechtliche Dimension des Auftrags zur Freiheitssicherung deutlich. Das Konzept der intertemporalen Freiheit beruht auf dem Gedanken der Sicherung künftiger Handlungsmöglichkeiten (z.B. im Bereich der Mobilität). Diese müssen – so fordern es Art. 3 Abs. 1 bis Abs. 3 GG – hinreichend gleichheitsgerecht verteilt sein.

Dies schließt ein, dass eine Teilhabe nicht vor prohibitive wirtschaftliche Hürden gestellt wird,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.05.2013, 1 BvL 1/08, Rn. 38.

Der intertemporale Eingriff in Teilhaberechte durch Aufzehrung des Budgets wird in dieser Hinsicht weiter verstärkt durch den Grundsatz der Transformationslastengleichheit, der sich aus Sicht der Bf. aus dem im Abgabenrecht anerkannten Grundsatz der Lastengleichheit und dem Leistungsfähigkeitsprinzip (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG) ableiten lässt,

z.B. BVerfG, Beschluss vom 15.1.2014, 1 BvR 1656/09, Rn. 52 ff. (juris).

Dieser abgabenrechtliche Grundsatz besagt, dass die Bürgerinnen und Bürger nach ihrer Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben heranzuziehen sind, was insbesondere auch aus dem Sozialstaatsprinzip folgt. In ähnlicher Weise darf auch die Klimatransformation – die nach dem Klimabeschluss „alle Lebensbereiche“ betrifft – nicht einseitig die weniger leistungsfähigen Teile der Bevölkerung unverhältnismäßig belasten.

In der gegenwärtigen (unterlassenen) Klimaschutzpolitik im Verkehrssektor ist eine solche Ungleichbehandlung zu Lasten der ökonomisch weniger Leistungsfähigen aber unausweichlich angelegt. Wegen der bislang fehlenden flankierenden Maßnahmen werden bereits jetzt bis zum Jahr 2030 hohe CO₂-Preise notwendig sein, die zudem absehbare Folge des europäischen Emissionshandels (ETS 2) sind. Diese Preise wirken degressiv und laufen daher dem Leistungsfähigkeitsprinzip grundsätzlich zuwider,

BVerfG, Beschluss vom 15.1.2014, 1 BvR 1656/09, Rn. 62 ff. (juris).

Auch die sog. Vollbremsung – also mit einer Aufzehrung des Budgets z.B. verbundene Einschränkung der mit fossilen Treibstoffen betriebenen Mobilität – wäre in ihrer belastenden Wirkung ungleich verteilt und träfe die Bf. sehr viel stärker als andere Personengruppen, wie bereits beschrieben.

Nach alledem entfaltet das Unterlassen von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor gleichheitswidrige Vorwirkung. Die damit verbundene frühzeitige Aufzehrung des Restbudgets beeinträchtigt unausweichlich die intertemporale Freiheit verschiedener Gruppen extrem unterschiedlich stark: einige müssen allenfalls (für ihre Verhältnisse: ein wenig) mehr zahlen, andere ganz auf Mobilität verzichten.

bb) Möglichkeit der Verletzung

Die Bf. zu 3) bis 7) sind möglicherweise in ihren intertemporalen Gleichheitsrechten verletzt. Insoweit kann im Wesentlichen auf die Darlegung ihrer besonders gravierenden Betroffenheit ihrer intertemporalen Freiheit verwiesen werden (oben, 2.a)bb)(ii)).

Die Bf. zu 3) bis 7) gehören einer durch die bisherige und andauernde Verschleppung von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor besonders betroffenen Gruppe an und können daher in intertemporalen Teilhaberechten verletzt sein.

Sie wohnen auf dem Land und sind für ihre Teilhabe am Arbeits- und Sozialleben in besonderer Weise auf den Pkw angewiesen. Für die Bf. zu ■ folgt die Angewiesenheit auf den Pkw aus ihrer Behinderung (siehe noch sogleich, 4.4)

Zugleich verfügen die Bf. zu 3) bis 7) nur über vergleichsweise geringe Einkommen, von denen sie bereits jetzt einen erheblichen Teil von 18 bis 42,6 % für Mobilität aufwenden müssen. Die besondere Angewiesenheit der Bf. zu 3) bis 7) auf einen Pkw und ihre gegenüber dem Durchschnitt der Bevölkerung und auch ihrer Einkommensgruppe sehr deutlich erhöhten Mobilitätskosten wurden oben bereits eingehend dargestellt (unter B.II., s. auch Anlage Bf. 40). Sie können den unausweichlichen (mobilitätsbezogenen) Freiheitsbeschränkungen nicht durch die Anschaffung eines E-Autos (finanzielle Gründe) oder den Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel (fehlende zumutbare Infrastruktur bzw. Taktzeiten) ausweichen (auch dazu unter B.II.). Die frühzeitige Aufzehrung des CO₂-Budgets und die fehlende Einleitung der Verkehrs- und Antriebswende geht damit insbesondere zu ihren Lasten und gefährdet ihre intertemporale Freiheit im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen unverhältnismäßig.

Die Bf. zu 3) bis 7) können zudem in ihrem Recht auf Transformationslastengleichheit verletzt sein. Die Verzögerung der Transformation im Verkehrssektor trifft sie als ökonomisch weniger Leistungsfähige in besonderem Maße. Insbesondere der bereits jetzt unausweichlich angelegte starke Anstieg des CO₂-Preises wird sie besonders stark und entgegen dem Leistungsfähigkeitsprinzip belasten.

b) Selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen

Die Bf. zu 3) bis 7) sind auch selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.

betroffenen älteren Frauen, so dass der durch den EGMR festgestellte wissenschaftliche Stand hier zur Betroffenheit zu übertragen ist.

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 510.

IV. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität

Der Grundsatz der Rechtswegerschöpfung bzw. der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde steht der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Danach sind grundsätzlich, neben allen förmlichen Rechtsbehelfen, auch alle weiteren Mittel zu ergreifen, die der geltend gemachten Grundrechtsverletzung abhelfen können (vgl. § 90 Abs. 2 BVerfGG). Derartige Mittel sind vorliegend allerdings ebenso wenig vorhanden wie beim ursprünglichen Klimabeschluss,

dazu BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 139 f.

Die Verfassungsbeschwerde fordert sofortige wirksame Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor und rügt insoweit ein verfassungswidriges Unterlassen des Gesetzgebers, das unverhältnismäßig in die künftige Freiheit der Bf. eingreift.

Ein Tätigwerden des parlamentarischen Gesetzgebers kann über die Fachgerichte von vornherein nicht erzwungen werden; gegen gesetzgeberisches Unterlassen ist ein fachgerichtlicher Rechtsschutz nicht eröffnet.

Die Bf. können auch nicht darauf verwiesen werden, gegen Maßnahmen- oder Klimaschutzprogramme nach §§ 8 und 9 KSG vorzugehen oder auf solche zu klagen.

Zum einen schließt der Gesetzgeber einen Individualrechtsschutz gegen solche Programme gesetzlich aus (§ 4 Abs. 1 Satz 6 KSG). Zum anderen und vor allem genügen Programme nach §§ 8 und 9 KSG nicht dem Rechtsschutzinteresse der Bf. Die genannten Programme führen nicht unmittelbar zu Klimaschutzmaßnahmen. Sie enthalten lediglich einen „Fahrplan“, wie die Bundesregierung *beabsichtigt*, die Klimaschutzziele und Jahresemissionsgesamtmengen einzuhalten. Eine gesetzliche Pflicht zur tatsächlichen Umsetzung der enthaltenen Maßnahmen existiert nicht, erst recht keine gerichtlich durchsetzbare Pflicht. Zuletzt stellte der ERK nicht nur bei der Erstellung, sondern auch bei der Umsetzung von Klimaschutz- und Sofortprogrammen erhebliche Defizite fest,

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. 146 ff., Rn. 155 ff.

Darüber hinaus sind der Nachsteuerungsmechanismus in § 8 KSG und das Klimaschutzprogramm in § 9 KSG nicht (mehr) sektorbezogen ausgestaltet und im Wesentlichen auf die Zeit bis 2030 beschränkt. Die Programme nach § 8 Abs. 1 KSG sind allein darauf gerichtet, die Einhaltung der Summe der sektorübergreifenden

Jahresemissionsmengen für die Jahre 2021 bis 2030 sicherzustellen. Das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG weist zwar grundsätzlich über das Jahr 2030 hinaus, Sektorziele sind aber auch hier nicht zu beachten. Darüber hinaus müssen jahresscharfe Projektionen für die Zeit nach 2030 erst ab dem Jahr 2029 überhaupt erstellt werden (§ 5a Satz 1 Hs. 2 KSG).

Dementsprechend lassen auch die derzeit bei den Fachgerichten anhängigen „Programmklagen“ anerkannter Umweltverbände das Rechtsschutzbedürfnis der Bf. nicht entfallen. Zwar wurde die Bundesregierung jüngst verurteilt, ein rechtmäßiges Sofortprogramm nach § 8 KSG a.F.,

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30.11.2023 – 11 A 1/23, juris,

sowie ein rechtmäßiges Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG a.F.,

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil Klimaschutzprogramm (Anlage Bf. 28),

vorzulegen und die bisherigen Programme als unzureichend bewertet. In beiden Verfahren ist die Revision beim BVerwG anhängig. Hinsichtlich des Urteils zu den Sofortprogrammen nach § 8 KSG a.F. ist von einer Zurückverweisung auszugehen, weil die Pflicht zur Erstellung von Sofortprogrammen mit der KSG-Novelle 2024 abgeschafft wurde. Auch das Urteil zum Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG a.F. beruhte noch auf den damals insoweit gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG a.F. verbindlichen Sektorzielen und wird in dieser Form daher keinen Bestand haben. Bis zu rechtskräftigen Entscheidungen wird mithin noch einige Zeit vergehen. Unabhängig davon werden etwaige spätere Programme aufgrund einer rechtskräftigen Verurteilung nicht sektorbezogen ausgerichtet sein und einen zu kurzen Zeitraum (nämlich nur die Zeit bis 2030) in den Blick nehmen.

Vor allem aber bleibt es dabei, dass das Rechtsschutzziel ein anderes ist: Das bloße Programm der Bundesregierung führt nicht zu einer durchsetzbaren Umsetzungspflicht – nicht für die Bundesregierung und erst recht nicht für den Gesetzgeber. Das Rechtsschutzziel entfällt daher selbst dann nicht, wenn die durch die Bf. erhobene Verfassungsbeschwerde gegen die Novelle des KSG Erfolg hätte.

Unabhängig davon ist den Bf. ein Zuwarten bis zum Erlass eines Programms und dessen Umsetzung schließlich nicht zuzumuten. Für die laufenden Gerichtsverfahren wurde bereits aufgezeigt, dass hier nicht zeitnah mit rechtskräftigen Entscheidungen zu rechnen ist. Mit Blick auf die gesetzlich vorgesehenen Instrumente gilt Folgendes:

- § 8 Abs. 1 KSG: Nach der Konzeption des KSG ist ein Nachsteuerungsprogramm erst nach dem zweiten Verstoß in Folge zu erstellen, d.h. frühestens

zum Ende des Kalenderjahres 2025 (§ 8 Abs. 2 Satz 3 KSG).⁶³ Mit der tatsächlichen Einführung von Maßnahmen wäre dann frühestens im Verlauf des Jahres 2026 zu rechnen – wobei völlig unklar ist, inwieweit derartige Maßnahmen der Transformation des Verkehrssektors hinreichendes Gewicht einräumen werden. Die Vergangenheit stimmt hier äußerst pessimistisch. Ohnehin würden die Maßnahmen in einem solchen Programm voraussichtlich (und im Einklang mit den einfachgesetzlichen Vorgaben) nur homöopathisch ausfallen, weil die bis 2030 projizierte Lücke nach Einschätzung des ERK zwar vorhanden, aber nicht besonders groß ist.

- Ein Klimaschutzprogramm ist nach § 9 Abs. 1 KSG nunmehr spätestens zwölf Kalendermonate nach Beginn einer Legislaturperiode vorzulegen. Bei einer regulären Neuwahl im Herbst 2025 und einem Zusammentritt des Bundestags spätestens am dreißigsten Tage danach (Art. 39 Abs. 2 GG) wäre ein neues Klimaschutzprogramm mithin erst im Herbst 2026 erforderlich. Mit der Einführung von Maßnahmen wäre entsprechend frühestens ab 2027 zu rechnen. Auch insoweit ist unklar, inwieweit der Transformation des Verkehrssektors angesichts des sektorübergreifenden Ansatzes ein hinreichendes Gewicht eingeräumt würde. Rechtlich notwendig wäre dies de lege lata jedenfalls nicht.
- Maßnahmenprogramme nach Art. 8 ESR (dazu oben, A.II.2.a)bb)(ii)) wären zwar immerhin spezifisch auf den ESR-Bereich (d.h. den gesamten Bereich außerhalb des ETS 1) auszurichten. Nach den Projektionen und der Einschätzung des ERK sind für den ESR-Bereich bereits ab 2024 Überschreitungen der Emissionszuweisungen zu erwarten. Allerdings werden die maßgeblichen Daten hier mit einjährigem Verzug berichtet, im Jahr 2024 waren die Daten für 2022 verfügbar,

dazu ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023, Rn. 101 f.

Dementsprechend liegen die Daten für 2024 erst im Jahr 2026 vor. Bis auf dieser Grundlage ein Abhilfeprogramm verabschiedet oder gar umgesetzt wäre, würden weitere Jahre vergehen. Außerdem fehlen in diesem Zusammenhang klare rechtliche Maßstäbe oder gar Durchsetzungskompetenzen für die EU-Kommission (dazu oben, A.II.2.a)bb)(ii)).

Insgesamt können die Bf. also nicht auf die Durchsetzung ihres Anliegens über Klimaschutz- und Nachsteuerungsprogramme (durch die Fachgerichte) verwiesen werden, weil

- insoweit schon kein subjektiver Rechtsschutz besteht (§ 4 Abs. 1 Satz 6 KSG),

⁶³ Insoweit dürfte es auf die Feststellungen des ERK ankommen, der im Widerspruch zum UBA von einer Zielverfehlung ausgeht, dazu oben, A.II.3.b)aa)(ii).

- bloße Programme nicht die Einführung tatsächlicher Klimaschutzmaßnahmen gewährleisten (können),
- nach dem KSG keine sektorbezogene Betrachtung mehr vorgesehen ist und die Zeit nach 2030 nicht rechtzeitig in den Blick genommen wird und
- etwaige (ungewisse!) Maßnahmen aufgrund von künftigen Programmen zu spät kämen.

Jeder dieser Gründe ist für sich genommen hinreichend, um eine Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde in der vorliegenden Konstellation auszuschließen.

Verwiesen werden kann schließlich auch nicht – unabhängig von den Programmpflichten – auf Ansprüche gegen die Bundesregierung als verpflichtete Exekutive. Es ist ausgeschlossen, dass die hier geltend gemachten Grundrechtsverstöße durch alleiniges Handeln der Verwaltung zu verhindern oder abzustellen sind. Die in der von den Bf. vorgelegten Szenario-Studie (Anlage Bf. 35) beispielhaft aufgeführten Maßnahmen bzw. Investitionen hinsichtlich Infrastrukturausbau (a.a.O., S. 26) Individualmobilität (a.a.O., S. 29) und Güterverkehr (a.a.O., S. 35) erfordern zwingend ein Tätigwerden des Sach- oder Haushaltsgesetzgebers und es ist nicht erkennbar, dass gleichermaßen wirksame Maßnahmen z.B. im Verordnungswege durchzusetzen wären.

V. Keine abschließenden Regelungen im Unionsrecht

Die unionsrechtlichen Regelungen zum Klimaschutz stehen der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Das Begehren der Bf. ist an den nationalen Grundrechten zu messen. Die Klimaschutzpolitik im Verkehrssektor ist nicht vollständig durch das Unionsrecht determiniert, wie es für einen Ausschluss der verfassungsgerichtlichen Kontrolle am Maßstab der Grundrechte notwendig wäre,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 141.

Das Unionsrecht enthält lediglich einige Regelungen zum Verkehrssektor (siehe oben A.II.2.a)cc)), die aber nicht abschließend sind und die Befugnis der Mitgliedstaaten zur klimapolitischen Regulierung des Sektors unberührt lassen.

Die unionsrechtlichen Regelungen im Verkehrssektor vermitteln auch kein verfassungsrechtlich hinreichendes Schutzniveau. Dies ist indes eine Frage der Begründetheit und wird dort an den jeweils relevanten Stellen dargestellt.

VI. Annahmefähigkeit, § 93a BVerfGG

Die Verfassungsbeschwerde ist nach § 93a BVerfGG zur Entscheidung anzunehmen, weil beide Alternativen in § 93a Abs. 2 BVerfGG erfüllt sind. Die Verfassungsbeschwerde hat grundsätzliche Bedeutung und ist zur Durchsetzung der Grundrechte der Bf. angezeigt.

Grundsätzliche Bedeutung hat die Verfassungsbeschwerde, weil die Übertragung der Dogmatik des Klimabeschlusses auf die Maßnahmenebene grundlegende verfassungsrechtliche Fragen aufwirft. Zum Schutz der Grundrechte der Bf. ist eine Annahme notwendig, weil ihnen anderenfalls irreversible Nachteile drohen, die aus der frühzeitigen Aufzehrung des CO₂-Budgets resultieren. Der intertemporale Schutz ihrer Grundrechte durch einen gesetzlichen Reduktionspfad bleibt Fiktion, wenn er nicht mit realen CO₂-Einsparungen, also tatsächlichen Klimaschutzmaßnahmen unterlegt wird.

D. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist auch begründet. Das gerügte, oben unter A.II.2.a)cc) dargestellte gesetzgeberische Unterlassen verletzt die Bf. zu 3) bis 7) in ihren intertemporal zu sichernden Freiheits- und Gleichheitsgrundrechten. Es ist wie beantragt zu erkennen.

Auf Ebene der Begründetheit ist insofern – wie im Bereich der Normenkontrolle – ein abstrakter Prüfungsmaßstab anzuwenden, der die Auswirkungen des gesetzgeberischen Unterlassens auch über die Bf. hinaus einbezieht,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20 -Triage, Rn. 87.

Das gesetzgeberische Unterlassen im Verkehrssektor verletzt Grundrechte. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die intertemporalen Freiheitsrechte (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG, dazu unter I.) als auch hinsichtlich des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 bis Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20a, 20 Abs. 1 GG, dazu unter II.). Die Auswirkungen auf Freiheits- und Gleichheitsrechte sind dabei auch kumulativ in eine Gesamtabwägung einzustellen (dazu III.). Das Begehren der Bf. ergibt sich außerdem aus der Anwendung grundrechtlicher Schutzpflichten (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 8 EMRK (dazu IV.)

Die rechtliche Würdigung überlappt hier mit der Zulässigkeitsstation (oben C.). Zur Vermeidung von Wiederholungen wird soweit als möglich konkret dorthin und in die Sachverhaltsstation (A. und B.) verwiesen. Das Prüfungsschema folgt dabei weitgehend der Eingriffsprüfung (Eingriff, Rechtfertigung) – dies wird sogleich begründet.

I. Intertemporale Freiheitssicherung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG)

Die fortgesetzte Untätigkeit des Gesetzgebers und der Bundesregierung im Hinblick auf Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor verletzt das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG). Das gesetzgeberische Unterlassen entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die grundrechtlich umfassend geschützte Freiheit der Bf. und gefährdet diese unverhältnismäßig.

1. Eingriffsähnliche Vorwirkung

Unter Zugrundelegung der Feststellungen des Gerichts begründen Vorschriften, die CO₂-Emissionen zulassen, eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, weil sich mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget (Art. 20a GG) irreversibel verkleinert sowie CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, zunehmend verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird (zur allgemeinen Herleitung bereits näher oben C.III.2.a)aa).

Dies hat das BVerfG im Klimabeschluss für die Begrenzung zulässiger Emissionsmengen bzw. Für die Festlegung eines Reduktionspfades durch das KSG entschieden,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 184 ff.

Vorliegend werden keine gesetzlichen Vorschriften angegriffen, die Emissionen zulassen. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist vielmehr das fortgesetzte Unterlassen von Klimaschutzmaßnahmen im Allgemeinen (Anträge zu 1. und 3.) und im Verkehrssektor im Besonderen (Anträge zu 1. und 2.). Dies steht einer eingriffsähnlichen Vorwirkung jedoch nicht entgegen.

a) Eingriffsähnliche Vorwirkung durch gesetzgeberisches Unterlassen

Eine eingriffsähnliche Vorwirkung kann sich grundsätzlich nicht nur aus der gesetzlichen Zulassung von Emissionen ergeben, sondern auch aus dem Unterlassen von Klimaschutzmaßnahmen (siehe bereits oben C.III.2.a)aa)).

Dies ergibt sich in der vorliegenden Konstellation allgemein daraus, dass auch das Unterlassen von Klimaschutzmaßnahmen Emissionsreduktionen irreversibel in die Zukunft verschiebt (unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit bei Aufzehrung des Restbudgets), und konkret daraus, dass nicht nur der Reduktionspfad „auf dem Papier“ eingreift, sondern es für den Grundrechtsschutz auf dessen tatsächliche Einhaltung ankommt, also die Umsetzung von Maßnahmen. Dementsprechend wird auch in der Literatur angenommen, dass nach der Dogmatik des Klimabeschlusses eine mangelhafte Eindämmung treibhausgasemittierender Tätigkeiten wie Energieerzeugung, Verkehr oder Gebäudebau ihrerseits eingriffsähnliche Vorwirkung entfalten kann,

vgl. etwa v. Weschpfennig, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 3 KSG Rn. 20.

Zum Maßstab für die Prüfung des gesetzgeberischen Unterlassens im Zusammenhang mit unterlassenen Klimaschutzmaßnahmen wurde bereits ausgeführt (C.III.1.). Hier sei rekapituliert:

Anders als bei anderen Konstellationen greift die Feststellung gesetzgeberischen Unterlassens hier nicht einseitig in die Spielräume des demokratisch legitimierten Gesetzgebers ein, sondern sichert vielmehr künftige demokratische Handlungsspielräume. Beim intertemporalen Freiheitsschutz geht es tatsächlich auch um den intertemporalen Schutz demokratischer Gestaltungsmöglichkeiten: Jede Verzögerung von Klimaschutzmaßnahmen führt zu einer weiteren Aufzehrung des CO₂-Budgets und reduziert die dem künftigen Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Maßnahmen.

Im Zusammenhang mit dem parlamentarischen Budgetrecht hat das Gericht bereits entschieden, dass es seine Aufgabe ist sicherzustellen,

„dass der demokratische Prozess offenbleibt, auf Grund anderer Mehrheitsentscheidungen rechtliche Umwertungen erfolgen können (...) und eine irreversible Präjudizierung künftiger Generationen vermieden wird.“

BVerfG, Urteil vom 18.03.2014, 2 BvR 1390/12 u.a. = NVwZ 2014, 1505 (Rn. 173 m.w.N.).

Danach sind Bindungen in Bezug auf das Ausgabeverhalten unzulässig, wenn sie die Gestaltungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers unverhältnismäßig einengen. Eine irreversible Präjudizierung künftiger Generationen und des künftigen demokratischen Gesetzgebers ist im vorliegenden Zusammenhang noch weit relevanter als im Haushaltsrecht. Denn in Bezug auf das Ausgabeverhalten sind dem Gesetzgeber (selbst in Anbetracht der Schuldenbremse) keine „irreversiblen“ Grenzen gesetzt. Das fiskalische Budget unterliegt stetigen Veränderungen, die der Gesetzgeber selbst beherrscht, er kann das Budget auch vergrößern (z.B. Steueraufkommen). Demgegenüber geht es im Zusammenhang mit dem Klimawandel explizit um einen irreversiblen naturwissenschaftlichen Vorgang, nämlich die Aufzehrung des verbleibenden CO₂-Budgets, das durch den Gesetzgeber nicht einseitig vergrößert werden kann. Das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG bildet dabei eine objektiv-rechtliche Grenze, die der Gesetzgeber grundsätzlich einhalten muss.

Daher geht heutiges Unterlassen notwendig zu Lasten künftiger Gestaltungsmöglichkeiten, was bei der Prüfung des gesetzgeberischen Unterlassens zu berücksichtigen ist.

Die eingriffsähnliche Vorwirkung des hier gerügten gesetzgeberischen Unterlassens ist daher nicht etwa an einen eventuell weiteren Maßstab für Schutzpflichtverletzungen und gesetzgeberisches Unterlassen allgemein, sondern an den Maßstäben des Klimabeschlusses zu messen. Dies gilt sowohl für sektorübergreifend unzureichende Maßnahmen (Antrag zu 1. und Hilfsantrag zu 3.) als auch für die spezifisch im Verkehrssektor unzureichenden Maßnahmen (Antrag zu 1. und Hilfsantrag zu 2.).

Im Folgenden werden zunächst die rechtlichen Anknüpfungspunkte für die eingriffsähnliche Vorwirkung unterlassener Maßnahmen allgemein und im Verkehrssektor näher dargelegt. Die eingriffsähnliche Vorwirkung ist auch hinsichtlich unterlassener bereichsspezifischer Maßnahmen im Verkehrssektor verfassungs- und (inzwischen auch) unionsrechtlich vermittelt (dazu b)).

b) Verfassungs- und unionsrechtliche Vermittlung der eingriffsähnlichen Vorwirkung

Die Rechtsfigur der intertemporalen Freiheit setzt einen (objektiv-)rechtlichen „Freiheitsrahmen“ voraus. Eine unausweichliche, eingriffsähnliche Vorwirkung kann nur dann angenommen werden, wenn sie nicht bloß faktischer Art, sondern rechtlich vermittelt ist,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 187.

Derartige verfassungsrechtlich beachtliche Pflichten ergeben sich zum einen aus dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG (dazu aa)). Zum anderen folgen sie inzwischen auch aus unionsrechtlichen Vorgaben, konkret der Verpflichtung der unionsweiten Klimaneutralität 2050 und dem ETS 2 (dazu bb)).

aa) Verfassungsrechtliche Vermittlung: Klimaschutzgebot (Art. 20a GG)

Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Minderung von Treibhausgasen ergibt sich insbesondere aus dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG. Dieses hat der Gesetzgeber in Wahrnehmung seiner Konkretisierungsbefugnis dahingehend ausgestaltet, dass die deutschen Emissionen mit den Temperaturzielen des Pariser Übereinkommens vereinbar sein müssen.

Damit sind die in Deutschland verfassungsrechtlich zulässigen Emissionen begrenzt, in den Worten des Gerichts:

„Es ist das Verfassungsrecht selbst, das mit jedem Anteil, der vom endlichen CO₂-Budget verzehrt wird, umso dringender aufgibt, weitere CO₂-relevante Freiheitsausübung zu unterbinden. Diese rechtlich vermittelte eingriffsähnliche Vorwirkung aktueller Emissionsmengenregelungen bedarf wegen der gegenwärtig weitestgehend irreversiblen Wirkung der einmal zugelassenen und in die Erdatmosphäre gelangten Emissionsmengen bereits heute verfassungsrechtlicher Rechtfertigung.“

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 187.

Das im Rahmen von Art. 20a GG relevante Budget ist weiterhin national zu bestimmen; das Unionsrecht enthält nach wie vor keine umfassenden Regelungen

zulässiger Emissionsmengen, die eine Orientierung an nationalen Budgets entbehren machen würde (dazu (i)). Die Verfassungsbeschwerde nimmt zudem die Gesamtheit der Emissionen in den Blick und legt diesbezüglich dar, dass sich die eingriffsähnliche Vorwirkung bereits aus dem sektorbezogenen Unterlassen im Verkehrssektor ergibt (dazu (ii)).

(i) Nationale Mengengrenzung weiter notwendig, kein übergeordnetes „EU-Budget“

Der nach Art. 20a GG gebotene nationale Klimaschutzbeitrag (im Sinne einer nationalen Mengengrenzung) entfällt nicht wegen einer hinreichenden Budgetfestlegung auf EU-Ebene.

Der Klimaschutzverpflichtung aus Art. 20a GG, die inhaltlich auf die Einhaltung des Temperaturziels des Pariser Übereinkommens (bzw. eines entsprechenden nationalen Beitrags) gerichtet ist, steht nicht entgegen, dass die Probleme des Klimawandels nicht durch die Klimaschutzbeiträge eines Staates allein gelöst werden können,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 199.

Dass Deutschland allein den Klimawandel nicht aufhalten kann, entbindet den deutschen Staat nicht von seiner Verantwortung. Auch ein Verweis auf die Verfehlungen anderer Staaten kann eigenen unzureichenden Klimaschutz nicht legitimieren. Das Pariser Übereinkommen hat das wechselseitige Vertrauen in besonderer Weise zur Wirkungsvoraussetzung gemacht und setzt darauf, dass Staaten ihren eigenen Anteil erfüllen,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 202 ff.

Andererseits enthält das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG auch eine internationale Dimension, innerhalb derer der deutsche Staat darauf hinzuwirken hat, eine Lösung des Klimaschutzproblems gerade auch auf überstaatlicher Ebene und in internationaler Kooperation zu suchen,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 200 f.

Wäre eine solche internationale oder supranationale Lösung gefunden, so könnte sich der deutsche Staat möglicherweise darauf zurückziehen, Teil eines derartigen Systems zu sein. Insofern kommt – mangels wirksamer internationaler Vereinbarungen – allenfalls das EU-Klimaschutzrecht in Betracht, das seit dem Klimaabschluss erheblich ausgeweitet wurde (siehe oben, A.II.2.a)),

vgl. Christ, Der Klimaschutzbeschluss des BVerfG – mögliche Konsequenzen und Handlungsalternativen, NVwZ 2023, 1193 (1200 ff.).

Ein „Aufgehen“ des deutschen Klimaschutzbeitrags im Unionsrecht dürfte zwar schon deswegen ausscheiden, weil der Gesetzgeber eine dahingehende Absicht bei der Novellierung des KSG 2024 nicht hat erkennen lassen. Dies wäre nach dem Klimabeschluss jedoch erforderlich. Eine „grundlegende Neuausrichtung“ des Klimaschutzrechts muss danach im Gesetz klar erkennbar werden, damit sie auch von der politischen Öffentlichkeit diskutiert werden kann,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 213.

Unabhängig davon ist das Unionsrecht aber auch schlicht unzureichend, um das verfassungsrechtlich gebotene Schutzniveau zu gewährleisten. Hierfür müsste auf Ebene der EU eine Lösung gefunden sein, welche das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG „mitgewährleistet“. Voraussetzung wäre allerdings ein umfassender Reduktionspfad bzw. ein Budget, das mit dem Temperaturziel des Art. 2 ParisÜ unionsweit vereinbar ist,

Christ, Der Klimaschutzbeschluss des BVerfG – mögliche Konsequenzen und Handlungsalternativen, NVwZ 2023, 1193 (1201 f.).

Daran fehlt es jedoch:

Das EU-KlimaG regelt lediglich Punktziele für das Jahr 2030 (55 % Reduktion gegenüber 2005) sowie das Jahr 2050 (Klimaneutralität). Ein 2040-Zwischenziel ist noch nicht definiert. Gleiches gilt für das indikative Treibhausgasbudget der Union für die Zeit zwischen 2030 und 2050, welches zudem erst ab 2030 greifen würde und nicht verbindlich, sondern nur indikativ wäre (siehe insgesamt oben, A.II.2.a)aa)(i)). Die Regelungen im EU-KlimaG sind mithin unzureichend, weil Punktziele in bestimmten Zieljahren für sich genommen nicht geeignet sind, eine bestimmte Temperaturschwelle zu wahren und vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 156.

Die daneben bestehenden Regelungen der EU zu Reduktionspfaden (dazu oben, A.II.2.a)bb)) sind weiterhin lückenhaft.

Die Emissionshandelssysteme (ETS 1 und ETS 2) sind zwar mengenbezogene Steuerungsinstrumente, die gewissermaßen ein gesamteuropäisches Budget „aufspannen“⁶⁴, sofern man den linearen Minderungspfad fortschreibt, bis keine weiteren Zertifikate mehr ausgegeben werden. Dabei gibt es allerdings beträchtliche Unsicherheiten. Diese betreffen vor allem die Frage, wie viele zusätzliche Zertifikate aus der MSR im Rahmen des ETS 1 oder des ETS 2 ausgegeben werden. Die Größe des ETS-Budgets steht schlicht nicht fest (dazu oben, A.II.2.a)bb)(i)).

⁶⁴ Allerdings ausschließlich auf EU-Ebene, für die einzelnen Mitgliedstaaten enthalten die Emissionshandelssysteme keine Minderungsvorgaben.

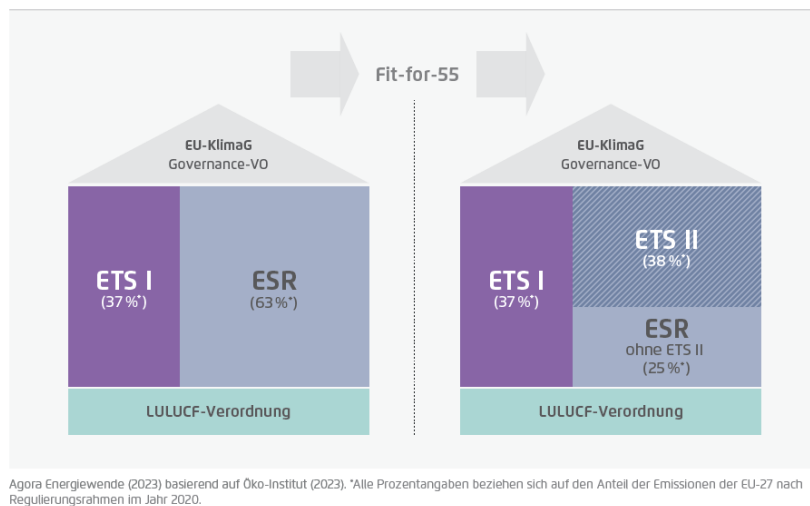
Im Übrigen bleibt die weitere Ausgestaltung insbesondere des ETS 2 abzuwarten. Das Anfangsbudget ist noch nicht endgültig festgelegt, weil die Menge der ausgebenen Zertifikate ab 2028 auf Basis der durchschnittlichen Emissionen von 2024 bis 2026 bestimmt und erst Mitte 2027 bekannt gegeben wird (Art. 30c Abs. 2 ETS-RL). Der Preisstabilisierungsmechanismus bei einem Preis über 45 Euro für zwei aufeinanderfolgende Monate soll spätestens bis Ende 2029 evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden (Art. 30h Abs. 5 ETS-RL). Abschließende Aussagen zur Größe des Budgets unter dem ETS 2 können auch deswegen noch nicht getroffen werden. In den Worten des ERK:

„Sowohl das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) als auch der EU-ETS II der Europäischen Union sind noch weit davon entfernt, harte Mengengrenzen sicher zu implementieren.“

ERK, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen 2022, 17.04.2023, Rn. 197, anbei als

Anlage Bf. 43.

Ohnehin umfassen die Emissionshandelssysteme weiterhin nicht alle Emissionen innerhalb der EU. Immerhin ein Viertel der Gesamtemissionen unterliegt keinem Emissionshandelssystem, sondern allein der ESR, vgl. anschaulich die - bereits oben eingefügte - Abbildung der Agora Energiewende:



Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr (Anlage Bf. 16), S. 12.

Die ESR wiederum gilt überhaupt nur bis 2030 und verfügt zudem über keine wirksamen Durchsetzungsmechanismen. Mengenziele sind bislang sogar nur bis 2025

festgelegt (siehe insgesamt oben, A.II.2.a)bb)(ii)). Dementsprechend kann von einem grundrechtsschützend festgelegten Treibhausgasbudget auf EU-Ebene, auf das Deutschland sich zurückziehen könnte, keine Rede sein.

(ii) Notwendigkeit von Maßnahmen gerade im Verkehrssektor

Grundsätzlich muss sich eine Verfassungsbeschwerde, die sich auf die Figur der eingriffsähnlichen Vorwirkung stützt, gegen die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen richten, weil regelmäßig nur diese, nicht aber punktuelleres Tun oder Unterlassen des Staates, die Reduktionlasten insgesamt unverhältnismäßig auf die Zukunft verschieben könnte. Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen das (gesetzgeberische) Unterlassen in einem konkreten Sektor, so ist darzulegen, dass Treibhausgasmindernungen auch von Verfassung wegen unausweichlich gerade im Verkehrssektor erbracht werden müssen,

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022, 1 BvR 2146/22, Rn. 5.

Diesen Darlegungsanforderungen wird die vorliegende Verfassungsbeschwerde gerecht, soweit sie mit dem Antrag zu 2., Maßnahmen spezifisch im Verkehrssektor fordert.

Sie nimmt zur Begründung der Verletzung intertemporaler Freiheit nicht isoliert die Emissionen im Verkehrssektor in den Blick. Vielmehr legt sie ebenfalls dar, dass die Versäumnisse im Verkehrsbereich praktisch nicht in anderen Sektoren kompensiert werden können (siehe bereits oben, A.II.3.b)cc)(iii)(3) und noch unten, 2.b)cc)).

Maßstab für die Betrachtung ist insofern das „KSG-Gesamtbudget“ auf Grundlage des Reduktionspfades, der sich aus den bislang festgelegten Jahresemissionsgesamtmenen und ihrer linearen Fortschreibung anhand der jährlichen Minderungsziele aus Anlage 3 KSG und dem Punktziel der Klimaneutralität 2045 ergibt,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35).

Dieser Reduktionspfad ist gemessen an den Pariser Temperaturzielen bereits verfassungswidrig, bildet jedenfalls aber die äußerste Grenze dessen, was gemäß Art. 20a GG als noch verfassungsrechtlich vertretbar angesehen werden kann (näher unten, 2.b)bb)(i)).

Das auf Grundlage des KSG-Gesamtreduktionspfades gebildete Szenario „Kompensation verspäteten Handelns – durch andere Sektoren“ unterstellt zunächst einen Verlauf anhand der offiziellen Projektionen bis 2030. Dies ist realistisch, weil aufgrund der aktuellen Projektionen jedenfalls keine wesentlichen Überschreitungen der Ziele bis 2030 erwartet werden und dementsprechend bis zu diesem

Zeitpunkt keine erhebliche Nachsteuerung zu erwarten ist (A.II.3.b)aa)(ii) sowie noch unten, 2.b)bb)(ii)(3)(a)).

Für die Zeit nach 2030 unterstellt das Szenario dann weitgehend unrealistische Reduktionsbeschleunigungen in anderen Sektoren, z.B.:

- Die Reduktionsgeschwindigkeit im ebenfalls problematischen Gebäudesektor müsste sich rapide erhöhen, was u.a. eine erhebliche Verschärfung des „Heizungsgesetzes“ (Gebäudeenergiegesetz, GEG) erfordern würde.
- Es müsste gelingen, Bereiche (z.B. in der Industrie) zu dekarbonisieren, in denen es noch an entsprechenden Lösungen fehlt (hier würde also auf das „Prinzip Hoffnung“ gesetzt werden).
- Der Landnutzungssektor (LULUCF) erreicht die gesetzlich angestrebte Senkenleistung von 40 Mt CO₂-Äq. im Jahr 2045, obwohl der Sektor den aktuellen Projektionen zufolge keine Senke, sondern eine Quelle sein wird (dazu oben, A.II.3.b)aa)(ii)).

Selbst bei Annahme dieser unrealistischen Prämissen können für den Verkehrssektor lediglich 15 % mehr Emissionen „herausgeschlagen“ werden. Sogar dann müsste der Verkehrssektor nach 2030 doppelt so schnell reduzieren wie zuvor, wenn er sich bis zu diesem Zeitpunkt auf dem Pfad der offiziellen Projektionen bewegen würde,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 22.

Hinzu kommt, dass die Verzögerungen im Verkehrssektor gravierende und aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Freiheitseingriffe in anderen Sektoren zur Folge hätten. Gerade erst eingeschlagene Transformationsstrategien müssten massiv verschärft werden. Im Gebäudebereich müssten etwa Öl- und Gasheizungen vor Ende ihrer Lebensdauer zwangsweise ausgetauscht werden, darüber hinaus wären erhebliche Konsumumstellungen in der Bevölkerung notwendig (starker Anstieg pflanzlicher Ernährung, Einschränkung der Wohnfläche u.Ä.). Mithin würde der Versuch einer weitreichenden Verlagerung der Reduktionslasten auf andere Sektoren lediglich dazu führen, dass es dann (auch) dort zu unverhältnismäßigen intertemporalen Freiheitsbeeinträchtigungen käme (siehe auch noch unten, 2.b)cc)).

Die Versäumnisse des Verkehrssektors können damit nicht (jedenfalls nicht verfassungskonform) durch Einsparungen in anderen Sektoren ausgeglichen werden, sodass die Reduktionen unausweichlich im Verkehrssektor erfolgen müssen. Das Unterlassen im Verkehrssektor entfaltet schon heute eingriffsähnliche Vorwirkung auf die (insbesondere mobilitätsbezogenen) grundrechtlich geschützten Freiheiten der Bf.

Die Bf. kündigen an, dass im weiteren Verfahren zu diesem Punkt auf eine deutlich größer angelegte Untersuchung der Agora Energiewende zurückgegriffen werden kann, die heute allerdings noch nicht veröffentlicht ist, und daher hier nicht vorgelegt werden darf.

bb) Unionsrechtliche Vermittlung: Klimaneutralitätsziel 2050 und ETS 2

Die eingriffsähnliche Vorwirkung, die unterlassene Maßnahmen im Verkehrssektor auf die Grundrechte der Bf. zu 3) bis 7) entfalten, ergibt sich ferner aus dem Unionsrecht, konkret aus dem unionsweiten Klimaneutralitätsziel bis 2050 sowie aus dem ETS 2. Die daraus folgenden Anforderungen bzw. Rahmenbedingungen treten zu denjenigen aus Art. 20a GG hinzu. Das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot bleibt daneben weiterhin anwendbar, weil das Unionsrecht kein umfassendes Paris-konformes Budget enthält und der Gesetzgeber sich hierauf auch nicht erkennbar beruft (siehe oben, aa)(i)).

Wie das Verfassungsrecht vermag auch das Unionsrecht eine eingriffsähnliche Vorwirkung zu vermitteln. Denn das Unionsrecht genießt Anwendungsvorrang vor dem nationalen (Verfassungs-)Recht und steckt daher auch einen äußeren Rahmen ab, innerhalb dessen sich die nationalen Grundrechte entfalten. Das Unionsrecht selbst ist nicht am Verfassungsrecht zu messen, wohl aber dessen Umsetzung durch das nationale Recht, soweit dabei Spielräume bestehen,

BVerfG, Beschluss vom 6.11.2019, 1 BvR 16/13 (Recht auf Vergessen I); BVerfG, Beschluss vom 6.11.2019, 1 BvR 276/17 (Recht auf Vergessen II).

Vor diesem Hintergrund kann auch das Unionsrecht eine rechtliche Vorwirkung auf die intertemporale Freiheit unter dem Grundgesetz entfalten: Soweit das Unionsrecht verbindliche Rahmenvorgaben für die Reduktion von Treibhausgasen macht, sind diese objektiv-rechtlich einzuhalten – ebenso wie das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG zieht das Unionsrecht eine äußere Grenze, die von den Klimaschutzanstrengungen des deutschen Staates zu beachten ist und zu deren Einhaltung Eingriffe in Grundrechte unausweichlich sind.

Zugleich ist es verfassungsrechtlich geboten, die grundrechtlichen Freiheiten innerhalb des unionsrechtlich gezogenen Rahmens zu schützen – ebenso wie innerhalb des durch Art. 20a GG verfassungsrechtlich aufgespannten Budgets. Da das Unionsrecht nicht abschließend determiniert, wie Klimaschutzmaßnahmen innerhalb des verbindlichen Rahmens ausgestaltet sein müssen, gelten insoweit die nationalen Grundrechte, und damit auch das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung.

(i) Vorwirkung aufgrund des Klimaneutralitätsziel 2050

Eingriffsähnliche Vorwirkung vermittelt zunächst das unionsrechtliche Klimaneutralitätsziel Art. 1 UAbs. 1 EU-KlimaG (dazu A.II.2.a)aa(i)). Es setzt objektiv-rechtlich einen verbindlichen und auch verfassungsrechtlich beachtlichen Schlusspunkt: 2050 muss unionsweit Klimaneutralität erreicht sein, mithin auch in Deutschland und dort im Verkehrssektor. Werden Reduktionen bis kurz vor diesen Endpunkt aufgeschoben, so müssen sie – rechtlich und nicht nur faktisch vermittelt – dann plötzlich und radikal heruntergefahren werden.

Daher entfaltet das unter A.II.2.b) beschriebene Unterlassen von Maßnahmen - und konkret auch im Verkehrssektor mit Blick auf das Klimaneutralitätsziel 2050 - eingriffsähnliche Vorwirkung auf die Grundrechte der Bf.

(ii) Vorwirkung aufgrund des ETS 2

Eingriffsähnliche Vorwirkung auf grundrechtliche Freiheit im Verkehrssektor vermittelt zudem der ETS 2 für den Gebäude- und Verkehrssektor.

Zwar enthält der ETS 2 nur eine unionsweite Beschränkung der Emissionen (d.h. ein unionsweites, wenn auch lückenhaftes „Cap“) und keine spezifischen Reduktionsmaßgaben für Deutschland. Er verringert aber – rechtlich verbindlich und wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts auch verfassungsrechtlich beachtlich – schrittweise das anzunehmende Restbudget, das unionsweit für die Sektoren Gebäude und Verkehr zur Verfügung steht.

Die Preisbelastungen durch den ETS 2 werden zudem rechtlich determiniert umso gravierender ausfallen, je weniger effektive flankierende Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden (näher oben, A.II.2.a)bb(i)).

Eine hohe Nachfrage nach CO₂-relevanter Mobilität treibt zunächst den Preis in die Höhe und kann schließlich sogar Menschen vollständig von fossiler Mobilität abschneiden, sofern sie den Preis hierfür nicht zahlen können. Dabei entscheidet die Verfügbarkeit von alternativen Mobilitätsangeboten und -möglichkeiten (Fahrrad, ÖPNV, E-Mobilität) darüber, ob die Menschen den Preissteigerungen und Angebotsverknappungen werden ausweichen können.

Das ab 2027 (ggf. 2028) gleichmäßig absinkende unionsweite Cap ist – wie das Budget aus Art. 20a GG und das EU-Klimaneutralitätsziel 2050 – eine für den Gesetzgeber unverfügbare rechtliche Bedingung der Klimaschutzpolitik. Wie stark die Einschränkungen durch den ETS 2 am Ende ausfallen werden, entscheidet sich danach, inwieweit effektive Klimaschutzmaßnahmen den Preis dämpfen und/oder Ausweichmöglichkeiten auf klimafreundliche Infrastruktur ermöglichen.

Damit entfaltet das Unterlassen effektiver Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor, auch vermittelt über den ETS 2, eingriffsähnliche Vorwirkung auf die CO₂-relevante (insbesondere mobilitätsbezogene) Freiheitsausübung in Deutschland.

2. Keine Rechtfertigung

Die eingriffsähnliche Vorwirkung des andauernden Unterlassens wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor ist auch nicht zu rechtfertigen.

Dies ist in einem Dreischritt zu prüfen:

Der Eingriff in die intertemporale Freiheit ist zunächst dann nicht zu rechtfertigen, wenn das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG verletzt ist. Soweit dies (noch) nicht der Fall ist, liegt eine Verletzung vor, wenn das derzeitige Unterlassen in der Zukunft unausweichlich aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Grundrechtseingriffe bewirkt. Soweit sich dies noch nicht sicher feststellen lässt, ist schließlich eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Freiheit verfassungswidrig, die sich insbesondere aus dem Fehlen grundrechtsschonender Vorkehrungen ergeben kann,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 183 ff.

Der Rahmen, innerhalb dessen die intertemporale Freiheit zu sichern ist, ergibt sich dabei verfassungsrechtlich aus Art. 20a GG und wird unionsrechtlich ergänzt durch die Vorgaben des Klimaneutralitätsziels 2050 und des ETS 2 (dazu soeben, 1.b)bb)).oben A.II.2.a)

Zentrale verfassungsrechtliche Vorgabe⁶⁵ bleibt dabei das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG. Dessen Größe hat sich seit dem Klimabeschluss noch einmal deutlich verkleinert, sodass Art. 20a GG es gebietet, im Rahmen des Verhältnismäßigen sofortige Maßnahmen in allen Sektoren einzuleiten (dazu a)). Doch selbst wenn man diesen aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand für nicht maßgeblich hält und allein auf das Budget abstellt, das sich aus dem geltenden KSG ableiten lässt, bedeutet die fortgesetzte Untätigkeit des Gesetzgebers jedenfalls eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Freiheit. Daher sind sofortige Maßnahmen im Verkehrssektor (dazu b)) bzw. zumindest sektorübergreifend (d.h. „irgendwo“) geboten (dazu c)). Auch das Unionsrecht kann den Eingriff nicht rechtfertigen (dazu d)).

a) Verstoß gegen Art. 20a GG (Antrag zu 1.)

Die für Deutschland verbleibenden CO₂-Mengen sind nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen deutlich kleiner als bislang gedacht. Im Hinblick auf den Reduktionspfad hat das BVerfG entschieden, dass die entsprechenden Festlegungen

⁶⁵ Dazu, dass dieser Maßstab nicht durch das Unionsrecht abgelöst wurde, siehe oben, D.I.1.b)aa)(i).

unter Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets zur Klimaneutralität führen müssen,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 255.

Übertragen auf die Maßnahmenebene bedeutet dies, dass Klimaschutzmaßnahmen gewährleisten müssen, dass das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG – und damit das auf Deutschland entfallende CO₂-Budget – insgesamt eingehalten wird. Der Eingriff in die intertemporale Freiheit ist auch bei unterlassenen Maßnahmen nicht zu rechtfertigen, wenn er gegen Art. 20a GG als objektiv-rechtliches Verfassungsrecht verstößt,

für den Reduktionspfad BVerfG Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 189 ff.

Damit spannt Art. 20a GG auch auf Maßnahmenebene den Rahmen auf, innerhalb dessen sich CO₂-bezogene Freiheit allgemein sowie im Verkehrssektor verfassungsrechtlich bewegt und begrenzt in diesem Sinne den CO₂-bezogenen Freiheitsraum. Denn das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG macht Eingriffe in diese Freiheiten verfassungsrechtlich notwendig und gewinnt umso stärker an Gewicht, je weiter der Klimawandel fortschreitet,

BVerfG Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 185.

Um den verfassungsrechtlichen, CO₂-relevanten Freiheitsraum zu umreißen, ist der Inhalt des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG, also das relevante CO₂-Budget, zu bestimmen.

Zur verfassungsrechtlichen Kontrolle hat das BVerfG im Klimabeschluss die nationale Budgetbestimmung des SRU herangezogen. Konkret stützte sich das BVerfG auf die Berechnungen für das nationale Budget, um die Erderwärmung mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % auf 1,75 °C zu begrenzen. Auf dieser Grundlage ermittelte der SRU ab 2020 ein verbleibendes konkretes nationales Restbudget von 6,7 Gigatonnen,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 219 ff.

Das vom SRU berechnete Budget ist aufgrund verbleibender Unsicherheiten zwar kein zahlengenaues Maß für die verfassungsrechtliche Prüfung. Gleichwohl müssen die gesetzlichen Reduktionsmaßgaben dem schlüssig berechneten Restbudget Rechnung tragen, wobei dem Gesetzgeber aufgrund der Gefahr des irreversiblen Klimawandels und der Verantwortung für künftige Generationen eine besondere Sorgfaltspflicht auferlegt ist,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 229.

Hinsichtlich der insoweit bestehenden Spielräume ist zudem die Rechtsprechung des EGMR zu beachten und in die verfassungsgerichtliche Prüfung einzubeziehen. Dieser hat zunächst deutlich gemacht, dass er einen – vom SRU verwendeten – Per Capita-Ansatz zur Bestimmung nationaler Budgets (also eine Aufteilung des „Weltbudgets“ anhand der Bevölkerungsgröße) als Grenze des Zulässigen betrachtet. Der EGMR formuliert insoweit, dass die Schweiz unter ihrer gegenwärtigen Klimastrategie mehr Emissionen zuließe als *sogar* („*even*“) ein Pro-Kopf-Ansatz dem Staat zugestehen würde,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 569.

Weitergehende Ansätze, wie insbesondere das „*grandfathering*“, welches das Emissionsniveau der Industriestaaten fortschreibt, sind damit unzulässig und wären auch nicht mit dem Grundsatz der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten“ aus Art. 2 Abs. 2 ParisÜ vereinbar.

Darüber hinaus betont der EGMR, dass das Ermessen der Staaten auf Ebene der Ziele eng begrenzt ist und hier gerade keine weiten Einschätzungsspielräume bestehen:

„Ausgehend von dem Grundsatz, dass den Staaten in diesem Bereich ein gewisser Ermessensspielraum zustehen muss, ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen eine Unterscheidung zwischen dem Umfang des Ermessensspielraums in Bezug auf das Bekenntnis des Staates zur Notwendigkeit der Bekämpfung des Klimawandels und seiner nachteiligen Auswirkungen und die Festlegung der hierfür erforderlichen Ziele einerseits und in Bezug auf die Wahl der Mittel zur Erreichung dieser Ziele andererseits. Was den ersten Aspekt anbelangt, so erfordern die Art und Schwere der Bedrohung und der allgemeine Konsens über die Bedeutung des übergeordneten Ziels eines wirksamen Klimaschutzes durch Gesamtziele für die Verringerung der Treibhausgasemissionen im Einklang mit den von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen zur Erreichung der Kohlenstoffneutralität einen geringeren Ermessensspielraum für die Staaten.“

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 543.

Für die Budgetbestimmung zugrunde zu legen sind die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Größe des globalen Restbudgets und des daraus ableitbaren nationalen Restbudgets, die der SRU im Jahr 2024 für Deutschland erarbeitet hat (siehe oben, A.I.2.). Insofern haben sich die bestehenden wissenschaftlichen Unsicherheiten derart konkretisiert, dass das Budget deutlich kleiner ist als noch 2021 angenommen. Diese Möglichkeit hatte das BVerfG im Klimabeschluss bereits erkannt und hervorgehoben,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 228.

Nach den oben unter A.I.2. dargestellten aktualisierten Berechnungen des SRU ist das Restbudget für Deutschland deutlich kleiner als noch zum Zeitpunkt des Klimabeschlusses angenommen, vgl. die bereits oben eingefügte Übersicht:

	Deutschland			EU		
	1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %	1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %
Maximales CO₂-Budget in Gt CO₂ ab 2024						
basierend auf IPCC AR6 ¹	4,8	1,7	0,6	34,8	18,4	12,4
basierend auf FORSTER et al. ²	3,9	0,1	-0,6	22,5	2,4	-1,4
Jahr, in dem das CO₂-Budget bei linearer Emissionsreduktion aufgebraucht ist (bzw. wurde)						
basierend auf IPCC AR6 ¹	2040	2029	2026	2052	2038	2034
basierend auf FORSTER et al. ²	2037	2024	2022	2042	2025	2023

SRU, Aktualisierung CO₂-Budget (Anlage Bf. 11), S. 3.

Die Zahlen von Forster et al. spiegeln dabei den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand wider. Die Verkleinerung des globalen Budgets gegenüber IPCC AR6 ist zu knapp 60 % auf das Fortschreiten des Klimawandels und zu gut 40 % auf methodische Aktualisierungen unter Fortführung der Methodik des IPCC zurückzuführen (siehe dazu oben, A.I.2.).

Unter Zugrundelegung der aktualisierten Budgets sind für Deutschland alle Budgets, die mit dem 1,5-Grad-Ziel vereinbar wären, bereits erschöpft.

Das vom BVerfG im Klimabeschluss zugrunde gelegte Budget (1,75 °C mit 67 % Wahrscheinlichkeit) beträgt noch 3,9 Gt CO₂-Äq. und ist damit bereits um mehr als ein Drittel geschrumpft (Klimabeschluss: 6,7 Gt CO₂-Äq.). Bei linearer Reduktion wäre das Budget im Jahr 2037 verbraucht. Nach dem aus dem KSG ableitbaren Reduktionspfad, der weniger ambitioniert ist, wäre das Budget sogar bereits im Jahr 2033 aufgezehrt (siehe oben, A.I.2.),

SRU, Aktualisierung CO₂-Budget (Anlage Bf. 11), S. 4.

Insofern verfehlt der KSG-Reduktionspfad das nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich Gebotene deutlich, die Ambition des KSG-Reduktionspfades ist verfassungsrechtlich unzureichend. Dies wird mit einer gesonderten Verfassungsbeschwerde geltend gemacht (1 BvR 2113/24), begründet aber zugleich die Notwendigkeit sofortiger Maßnahmen in allen Sektoren im Sinne des Antrags zu 1.

Legt man die aktuellen Berechnungen des SRU zugrunde, so hat das gesetzgeberische Unterlassen im Verkehrssektor und allen anderen Sektoren unausweichlich

aus heutiger Sicht unzumutbare Freiheitseingriffe zur Folge, wenn das auf Grundlage aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse verbleibende Restbudget (Art. 20a GG) noch eingehalten werden soll. Damit ist der Eingriff in die intertemporale Freiheit unverhältnismäßig,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 245 f.;
BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022, 1 BvR 2146/22,
Rn. 5.

Tatsächlich dürfte es kaum noch realistisch möglich sein, das vom SRU aktuell errechnete Restbudget überhaupt noch einzuhalten, die tatsächlich fehlende Umsetzung der verfassungsrechtlichen Reduktionsmaßgaben verstößt bereits jetzt gegen die Vorgaben aus Art. 20a GG. Daher ist nach Auffassung der Bf. vom Gesetzgeber das Bestmögliche zu verlangen: In allen Sektoren, einschließlich des Verkehrssektors, sind sofort umfassend sämtliche Maßnahmen erforderlich, die Emissionen im Rahmen des Verhältnismäßigen reduzieren. Es ist schlicht das verfassungsrechtlich Bestmögliche geboten. So war es bereits in der ersten, u.a. vom hiesigen Bf. zu 3) erhobenen Verfassungsbeschwerde beantragt worden.

vgl. zu einem solchen “Best possible Means”-Ansatz wegen Aufzehrung des Budgets Winter, Climate Protection before the European Court of Human Rights, ZaÖRV 2024 (i.E.)

Das vom SRU errechnete Budget wäre bei Einhaltung des KSG-Pfades im Jahr 2033 erschöpft, bei linearer Reduktion im Jahr 2037. Zugleich wird der KSG-Reduktionspfad nach den aktuellen Projektionen allenfalls bis 2030 möglicherweise – nach Einschätzung des UBA, anders der Expertenrat – bei einer Gesamtbetrachtung über die Sektoren hinweg knapp eingehalten, danach aber nach einhelliger Auffassung verfehlt (siehe oben, A.II.3.b)aa)). Der Verkehrssektor steht noch weit aus schlechter da. Hier wird bis 2030 bereits eine kumulierte Erfüllungslücke von 180 Mt CO₂-Äq. gegenüber den Sektorzielen (Anlage 2a KSG) projiziert (siehe oben, A.II.3.b)cc)(ii)).

Angesichts dieser Zahlen liegt es auf der Hand, dass eine Einhaltung des aktualisierten SRU-Budgets allenfalls noch mit aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen Maßnahmen im Verkehrssektor und anderen Sektoren möglich wäre. Selbst bei einer linearen Gesamtreduktion – die ambitionierter ist als der KSG-Reduktionspfad – müssten alle Sektoren bis 2037 in Summe klimaneutral sein. Etwaige „Gut-schriften“ durch Senken (Wälder, Moore) können nicht dem Verkehrssektor zugutekommen, denn sie werden von anderen Sektoren – insbesondere der Landwirtschaft und Industrie – dringender benötigt, weil diese vorerst nicht vollständig dekarbonisiert werden können,

vgl. New Climate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 17.

Unabhängig davon gibt es allerdings derzeit und auf absehbare Zeit keine natürlichen Senken, stattdessen ist der LULUCF-Sektor aktuell eine Quelle zusätzlicher Emissionen (dazu oben, A.II.3.b)aa)(ii)).

Dementsprechend müssten der Verkehr und die anderen Sektoren bis zum Jahr 2037 auf null reduzieren, wenn das vom SRU errechnete Gesamtbudget gehalten werden soll.

Was dies bedeutet, wird im Folgenden kurz dargestellt. Ein eigenes Szenario legen die Bf. nicht vor, weil dies nicht erforderlich ist: Die notwendigen Veränderungen lassen sich aber anhand der vorhandenen, aufgrund des deutlich großzügigeren KSG-Budgets entwickelten Szenarien verdeutlichen.

Bis 2037 sind es noch 13 Jahre. Derzeit stagnieren die Emissionen des Verkehrssektors bei einer Gesamtmenge von 145,5 Mt CO₂-Äq. im Jahr 2023, was nur eine minimale Verbesserung von minus 1,8 Mt gegenüber dem Vorjahr bedeutet (siehe oben, A.II.3.b)cc)(i)). Um bis 2037 Null-Emissionen zu erreichen, müssten die Emissionen daher ab sofort jedes Jahr durchschnittlich um 11,15 Mt. CO₂-Äq. (145,5 / 13) reduziert werden. Jedes versäumte bzw. „langsamere“ Jahr erhöht die notwendige Reduktionsgeschwindigkeit in der verbleibenden Zeit.

Die bis 2037 verbleibenden 13 Jahre sind eine kürzere Zeitspanne als die durchschnittliche Nutzungsdauer eines Pkw mit Verbrennungsmotor. Diese beträgt bei konservativer Schätzung 15 Jahre (tatsächlich sind Pkw derzeit durchschnittlich sogar 18 bis 20 Jahre alt),

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 24 mit Fn. 4.

Mithin ist es für die Einhaltung des vom SRU berechneten Budgets bereits jetzt unausweichlich, dass zahlreiche PKW vorzeitig stillgelegt werden müssen. Daneben und zuvor sind einschneidende Maßnahmen erforderlich, um die gefahrenen „fossilen Kilometer“ zurückzudrängen (z.B. ordnungsrechtliche Fahrverbote oder -beschränkungen sowie eine massive und abrupte Anhebung des CO₂-Preises, die einem De-facto-Fahrverbot für die ökonomisch schwächer gestellte Bevölkerung gleichkäme).

Die notwendigen Maßnahmen sind insoweit insgesamt ähnlich wie in dem vorgelegten Szenario „Kompensation verzögerten Handelns“, welches den großzügigeren KSG-Reduktionspfad zugrunde legt, zugleich aber eine Verschleppung zusätzlicher Maßnahmen bis 2030 annimmt,

vgl. NewClimate, Szenario-Studie (Anlage Bf. 35), S. 19 f.

Im Unterschied zu diesem Szenario sind die genannten – aus heutiger Sicht unzumutbaren – Maßnahmen aber bereits jetzt unausweichlich, wenn man dem

Klimaschutzgebot (Art. 20a GG) weiterhin das vom SRU aufgrund der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse berechnete Restbudget zugrunde legt und dessen Einhaltung verlangt.

Zugleich ist fraglich, ob die nach diesem Maßstab gebotenen Reduktionen überhaupt noch rechtzeitig zu leisten sind. Dies gilt zum einen in tatsächlicher Hinsicht, insbesondere in schwierig vollständig zu dekarbonisierenden Sektoren wie Landwirtschaft und Industrie. Zum anderen gilt dies aber auch in (verfassungs-)rechtlicher Hinsicht, weil selbst bei einer Verletzung des Klimaschutzgebots bestimmte Maßnahmen wie ein fossiles Heizverbot im Winter weiterhin unverhältnismäßig sein dürften.

Vor diesem Hintergrund ist ein sofortiges Gegensteuern in allen Sektoren im Sinne des Antrag zu 1. geboten, um einen Verstoß gegen Art. 20a GG möglichst zu vermeiden, aber in jedem Falle eine Budgetüberschreitung so gering wie möglich zu halten. Dabei ist Art. 20a GG ein hohes Gewicht einzuräumen, weil die Aufzehrung des Budgets bereits so weit fortgeschritten ist, dass seine Einhaltung kaum mehr möglich ist,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 198.

**b) Unverhältnismäßigkeit bei Zugrundelegung des „KSG-Budgets“:
Maßnahmen spezifisch im Verkehrssektor notwendig (Antrag zu 2.)**

Der Eingriff in die intertemporale Freiheit der Bf. zu 3) bis 7) durch das gesetzgeberische Unterlassen im Verkehrssektor ist aber auch dann unverhältnismäßig, wenn man die im KSG niedergelegten deutlich großzügigeren Ziele und Reduktionspfade zugrunde legt. Dies ergibt sich aus den aktuellen Projektionen, aber auch konkreter aus der von den Bf. vorgelegten Szenario-Studie (Anlage Bf. 35).

Der Gesamtreduktionspfad und damit das „Gesamtbudget“ unter dem KSG ist jedenfalls die äußerste Grenze des nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich Zulässigen, sodass seine strikte Einhaltung geboten ist (dazu aa)).

Die Einhaltung des *Gesamtbudgets* erfordert sofortige wirksame Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor. Das bisherige Unterlassen derartiger Maßnahmen führt bereits jetzt zu einer unverhältnismäßigen Gefährdung künftiger Freiheit:

Dies gilt zunächst, wenn man die (fortgeschriebenen) sektorbezogenen Reduktionspfade aus § 5 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Anlage 2a KSG (neue Fassung) zugrunde legt (dazu bb)). Auch ein „Aushelfen“ anderer Sektoren kann die unverhältnismäßige Freiheitsgefährdung allenfalls verlagern, nicht aber beseitigen (dazu cc)). Schließlich hilft auch ein „Strecken“ des Budgets auf den spätestmöglichen, weil unionsrechtlich festgeschriebenen Zeitpunkt der Klimaneutralität in 2050 nicht weiter (dazu dd)).

Die wegen der unverhältnismäßigen Freiheitsgefährdung gebotenen grundrechtsschonenden Vorkehrungen sind sofortige wirksame Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor, sodass der Antrag zu 2. begründet ist. Sollte dem nicht zu folgen sein, wäre zumindest (hilfsweise) sektorübergreifend (also „irgendwo“) unverzüglich zu handeln, und also der Antrag zu 3. begründet, dazu unten D.I.2.c).

aa) „KSG-Budget“ als äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen

Die verfassungsrechtliche Verbindlichkeit des sektorübergreifenden Gesamtreduktionspfades und des daraus resultierenden „KSG-Budgets“ ergibt sich daraus, dass sich der Gesetzgeber mit den danach zugelassenen Emissionsmengen am äußersten Ende des verfassungsrechtlich Zulässigen bewegt (Art. 20a GG).

Dem KSG lässt sich ein Gesamtreduktionspfad und damit – näherungsweise – ein Gesamtbudget entnehmen. Bis 2030 ergibt sich dieses aus der Anlage 2 KSG, danach aus einer linearen Fortschreibung anhand der jährlichen Minderungsziele in Anlage 3 KSG, die gemäß § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG noch in diesem Jahr in Emissionsmengen zu „übersetzen“ sind. Für die Zeit zwischen 2041 bis 2045 fehlen bislang jährliche Minderungsziele, die näherungsweise Budgetbestimmung der Szenarien geht daher von einem linearen Verlauf aus,

New Climate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 13; vgl. auch SRU, Aktualisierung CO₂-Budget (Anlage Bf. 11), S. 10.

Es wurde ausführlich dargelegt, dass dieser Reduktionspfad und das sich daraus ergebende Budget, auch unter Berücksichtigung verbleibender gesetzgeberischer Gestaltungsspielräume, mit Art. 20a GG nicht mehr vereinbar ist (siehe oben, a)).

Ginge man gleichwohl davon aus, dass die durch das KSG zugelassenen Emissionsmengen noch nicht Art. 20a GG verletzen, so bewegt sich der Reduktionspfad jedenfalls am äußersten Rand des verfassungsrechtlich Zulässigen.

Damit ist die konsequente Einhaltung der nach dem KSG zulässigen Emissionsmengen zentral, um künftige Freiheit zu schützen. Vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots bestehen keine Spielräume – jedes Versäumnis muss auch verfassungsrechtlich zwingend aufgeholt werden, es ist „keine Luft“ im Budget.

Die Situation ist insoweit vergleichbar mit derjenigen, die dem Klimabeschluss zugrunde lag. Auch dort hatte der Gesetzgeber die Grenzen des verfassungsrechtlich nach Art. 20a GG Zulässigen weitgehend ausgeschöpft, indem er bis 2030 jedenfalls einen ganz wesentlichen Teil der Emissionen aufgebraucht hatte, die Deutschland vertretbar zugestanden werden konnten. Daher kam grundrechtsschonenden

Vorkehrungen zur angemessenen Verteilung der Minderungslast über die Zeit eine zentrale Bedeutung zu,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 244.

So liegt der Fall auch hier: Die Vorgaben des Klimaschutzgebots werden durch die mit dem KSG zugelassenen Emissionsmengen richtigerweise bereits verletzt, jedenfalls aber maximal ausgereizt. Klimaschutzmaßnahmen, die zumindest eine Einhaltung der durch das KSG zugelassenen Mengen sicherstellen, müssen daher rechtzeitig durchgeführt werden, damit sich nicht Rückstände aufstauen, die dann allenfalls noch mit umso härteren Grundrechtseingriffen wieder eingeholt werden müssen:

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

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 120.

Dass gesetzlich festgelegte Reduktionspfade auch tatsächlich umgesetzt und mit Maßnahmen unterlegt werden müssen, entspricht schließlich auch der Rechtsprechung des EGMR:

*Die Staaten sind auch verpflichtet, diesen **Rahmen in der Praxis wirksam anzuwenden**; denn die Vorschriften zum Schutz der garantierten Rechte nützen wenig, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werden, und die Konvention zielt darauf ab, tatsächliche Rechte zu schützen, nicht illusorische.“*

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 538 b).

Staaten müssen

*„bei der Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften **und Maßnahmen** rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise handeln“*,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 550 e) (jeweils eigene Hervorhebungen).

Sowohl das Verfassungsrecht als auch Art. 8 EMRK verlangen dementsprechend mindestens eine Umsetzung des im KSG festgelegten Gesamtreduktionspfades.

bb) Unverhältnismäßigkeit auf Grundlage des „Sektorbudgets“ für den Verkehrssektor

Eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung intertemporaler Freiheit durch das fortgesetzte Unterlassen wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor ergibt sich zunächst, wenn man die Einhaltung eines „Sektorbudgets“ für den Verkehrssektor als Maßstab anlegt, das sich aus den gesetzlich weiterhin vorgesehenen Sektorzielen aus Anlage 2a KSG und deren linearer Fortschreibung ableiten lässt.

Die (fortgeschriebenen) sektoralen Reduktionspfade sind verfassungsrechtlich relevant, weil die Anlage 2a KSG nach wie vor den einzigen gesetzlichen Anhaltspunkt für die Verteilung der Reduktionslasten zwischen den Sektoren darstellen und insoweit eine verfassungsrechtlich gebotene Orientierungsfunktion erfüllen sollen (dazu (i)(i)). Legt man das „Sektorbudget“ des Verkehrssektors zugrunde, ist die (mobilitätsbezogene) künftige Freiheit durch das gesetzgeberische Unterlassen im Verkehrssektor schon jetzt verletzt bzw. unverhältnismäßig gefährdet (dazu (ii)(ii)).

(i) Verfassungsrechtliche Indizfunktion der Sektorziele nach Anlage 2a und eines daraus abgeleiteten „Sektorbudgets“

Die den Szenarien zugrunde liegenden fortgeschriebenen Sektorziele sowie das daraus abgeleitete Budget des Verkehrssektors sind für die verfassungsrechtliche Kontrolle relevant. Zwar sind die Sektorziele in Anlage 2a KSG verfassungsrechtlich insbesondere nicht mehr verbindlich für die Nachsteuerung (dazu oben, A.II.3.a)bb(i)). Gleichwohl bilden sie weiterhin den einzigsten gesetzlichen Anhaltspunkt dafür, wie die Reduktionslasten zwischen den Sektoren zu verteilen sind.

Im Klimabeschluss hat das BVerfG festgehalten, dass die Temperaturmaßgabe des Pariser Übereinkommens auch für die verfassungsrechtliche Kontrolle maßgeblich ist,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 213.

Diese Temperaturmaßgabe „übersetzte“ das BVerfG dann in ein Treibhausgasbudget, das für die verfassungsrechtliche Kontrolle zwar „kein zahlengenaues Maß“ war, aber gleichwohl hinreichende Beachtung verlangte (dazu oben, a)).

Wegen der Endlichkeit des Treibhausgasbudgets und zur Schonung künftiger Freiheit ist es verfassungsrechtlich geboten,

*„Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert [festzulegen], 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.“

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 254 (eig. Hervorhebungen).

Darin kommt bereits zum Ausdruck, dass auch eine sektorale Orientierung geboten ist. Dies ergibt sich noch klarer aus der folgenden, unmittelbar auf den Verkehrssektor bezogenen Passage:

*„Grundlegend (...) für eine vorausschauende Schonung künftiger Freiheit ist allerdings, dass der Gesetzgeber einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse auch für die Zeit nach 2030 Orientierung bietet und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an **Entwicklungsdruck und Planungssicherheit** vermittelt. Der nötige Entwicklungsdruck entsteht, indem absehbar wird, **dass und welche** Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kulturinstitutionen, 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.“*

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 249 (eig. Hervorhebungen).

Vor diesem Hintergrund ist einerseits die Abschaffung der verbindlichen Sektorziele, also ihre Abwertung zu bloß indikativen Vorgaben, verfassungswidrig, wie auch unter anderem von den Bf. mit einer parallel erhobenen Verfassungsbeschwerde (1 BvR 2113/24) geltend gemacht wird. Andererseits erfüllen die Sektorziele in Anlage 2a KSG weiterhin eine gewisse Orientierungsfunktion, die ihnen ausweislich der Gesetzesbegründung zur KSG-Novelle auch vom Gesetzgeber zugeordnet ist:

*„Die frühzeitige Festlegung von rechtsverbindlichen Jahresemissionsgesamtsummen **und von Jahresemissionsmengen im Rahmen des Monitorings**, deren Höhe sich im Vergleich zur aktuellen Fassung nicht ändert, **sichert die grundrechtsschonende Ausgestaltung der Klimaschutzgesetzgebung ab**. Denn dies verhindert Fehlinvestitionen und vermeidet später notwendige drastische Grundrechtseingriffe. (...) Über das Monitoring wird volle*

Transparenz über die Emissionsentwicklung insgesamt und in den Sektoren hergestellt, so dass das KSG auch weiterhin den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Orientierungs- und Planungsfunktion gerecht wird.“

BT-Drs. 20/8290, S. 17 (eig. Hervorhebungen).

Die Gegenüberstellung mit den „rechtsverbindlichen Jahresemissionsgesamtmengen“ betont zwar einerseits die rechtliche Unverbindlichkeit der sektorbezogenen Jahresemissionsmengen. Andererseits sollen diese Mengen nach der Vorstellung des Gesetzgebers weiterhin einen Beitrag zur grundrechtsschonenden Ausgestaltung der Klimaschutzgesetzgebung und zur Einhaltung der Vorgaben des BVerfG leisten. Dies ist nur dann möglich, wenn sie auch eine Leitlinie für die Klimaschutzpolitik sind.

Aufgrund ihrer vom Gesetzgeber ausdrücklich nicht aufgegebenen Orientierungs- und Planungsfunktion können die Sektorziele für die Verteilung der Reduktionslast zwischen den Sektoren herangezogen werden. Sie stellen hierfür den einzigen gesetzlichen Anhaltspunkt dar und dienen darüber hinaus der Gewährleistung der verfassungsrechtlich gebotenen Planungs- und Orientierungsfunktion.

Damit erfüllen die Sektorziele nach Anlage 2a KSG für die verfassungsgerichtliche Kontrolle der (unterlassenen) Klimaschutzbemühungen in einzelnen Sektoren jedenfalls eine gewichtige Indizfunktion.

Dass sich die tatsächliche Klimaschutzfähigkeit des Staates bzw. des Gesetzgebers (zumindest näherungsweise) an den Sektorzielen in Anlage 2a KSG orientieren muss, entspricht auch der Rechtsprechung des EGMR. Diese verlangt, dass ein kohärentes Klimaschutzkonzept nicht nur entwickelt, sondern auch tatsächlich umgesetzt wird (siehe soeben, aa)). In der Systematik des KSG sind die Sektorziele nach Anlage 2a weiterhin Teil dieses Gesamtkonzepts. Gleiches gilt für das Klimaneutralitätsziel 2045.

Aufgrund der Indizfunktion des „Sektorbudgets“ im Verkehrssektor für die auch verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutzanstrengungen kann sich der Gesetzgeber bei dessen deutlicher Verfehlung (dazu sogleich, (ii)) jedenfalls nicht einfach auf die pauschale Behauptung zurückziehen, die Mängel könnten durch Einsparungen in anderen Sektoren „geheilt“ werden. Mindestens wäre im Einzelnen darzulegen, mit welchen Maßnahmen dies gelingen soll.

Hierfür ist bislang – insbesondere auf Grundlage der aktuellen, offiziellen Projektionen – nichts ersichtlich. Tatsächlich kann ein „Aushelfen“ der anderen Sektoren unverhältnismäßige intertemporale Freiheitsbeeinträchtigungen nicht verhindern, sondern allenfalls teilweise verlagern, wie unter cc) näher dargelegt wird. Auch ein Hinauszögern der Klimaneutralität auf den unionsrechtlich verbindlich

vorgegebenen Zeitpunkt 2050 vermeidet unzumutbare künftige Belastungen nicht, weil das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Budget gleichwohl einzuhalten ist und allenfalls „gestreckt“ werden kann (dazu unten, dd)).

(ii) Unverhältnismäßige Gefährdung intertemporaler Freiheit

Die bisherigen und fortgesetzten Versäumnisse der Klimaschutzpolitik im Verkehrssektor stellen eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger (mobilitätsbezogener) Freiheit dar.

NewClimate, Sektor-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 3, 39 .

Nach dem Klimabeschluss liegt eine Verletzung vor, wenn das derzeitige Unterlassen in der Zukunft unausweichlich aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Grundrechtseingriffe bewirkt, oder – soweit sich dies noch nicht sicher feststellen lässt – eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Freiheit aufgrund des Fehlens grundrechtsschonender Vorkehrungen festzustellen ist.

Im Folgenden wird zunächst auf die Situation eingegangen, die sich aus den aktuellen Projektionen ergeben würde und die bei ungehindertem Fortschreiten zweifelsohne gegen das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot und das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung verstieße (dazu (1)). Zusätzliche Maßnahmen im Verkehrssektor sind dementsprechend notwendig und es kann nur noch darum gehen, wann diese Maßnahmen von Verfassung wegen einsetzen müssen. Zusätzlich legen die Bf. anhand der von ihnen vorgelegten Szenario-Studie (Anlage Bf. 35) dar, welche unverhältnismäßigen Folgen die bisherigen Versäumnisse in der Verkehrspolitik für die künftige mobilitätsbezogene Freiheit bereits haben (dazu (2)) und wie sich diese Beeinträchtigungen bei fortgesetztem Unterlassen bis 2030 weiter intensivieren werden (dazu (3)).

(1) Ausgangssituation: Projektionen 2024

Sollten sich die Emissionen im Verkehrssektor tatsächlich so entwickeln, wie es auf Grundlage der derzeitigen Projektionen vorhergesagt ist, müssten die Emissionen des Verkehrssektors abrupt „abgewürgt“ werden. Es käme zu einer „Vollbremsung“ mit aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen Freiheitseingriffen.

Dies veranschaulicht zunächst die oben bereits dargestellte projizierte Emissionsentwicklung im Verkehrssektor, die bis 2030 von einer Überschreitung von 180 Mt CO₂-Äq. im Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS) und von 176 Mt CO₂-Äq. im Mit-weiteren-Maßnahmen-Szenario (MWMS) ausgeht. Diese Einschätzung wird vom ERK sogar noch für zu optimistisch gehalten (dazu A.II.3.b)cc)(ii)).

Damit hat der Verkehrssektor die ihm bis 2030 nach Anlage 2a KSG bis 2030 zustehenden Emissionsmengen bereits Anfang 2029 vollständig aufgebraucht. Die Lücke entspricht nahezu den für die Jahre 2029 und 2030 nach Anlage 2a KSG

kumuliert zugelassenen Emissionen (2029: 96 Mt CO₂-Äq., 2030: 85 Mt CO₂-Äq.). Dies veranschaulicht die folgende Grafik des ERK aus seinem Sondergutachten zur Bewertung der Projektionsdaten 2024:



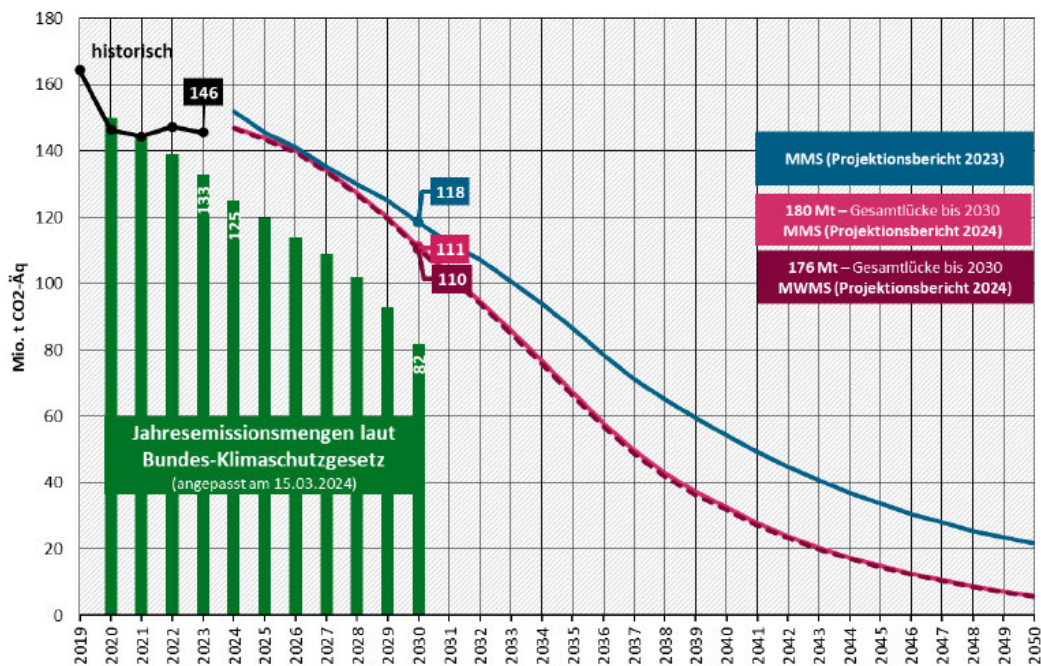
ERK, Sondergutachten Projektionsdaten 2024 (Anlage Bf. 31), S. 53

Die Balken zeigen die tatsächlichen, sowie ab 2024 die projizierten Emissionen des Verkehrssektors. Die abfallende Linie veranschaulicht den vorzeitigen Verbrauch, der dem Verkehrssektor nach Anlage 2a KSG kumuliert zur Verfügung stehenden Emissionsmengen. Die Darstellung orientiert sich an § 4 Abs. 2 KSG, wonach Über- und Unterschreitungen der Jahresemissionsgesamtmengen auf die verbleibenden Jahresemissionsgesamtmengen bis zum nächsten in § 3 Abs. 1 genannten Zieljahr (hier: 2030) gleichmäßig angerechnet werden. Diese Methodik wendet der ERK auf die Sektorziele nach Anlage 2a KSG an, wie es nach § 4 Abs. 3 KSG a.F. vorgesehen war.

Weil die Anrechnung nur bis 2030 erfolgt, bedeutet die obige Darstellung zwar nicht, dass das „Sektorbudget“ des Verkehrssektor bereits 2029 vollständig aufgebraucht wäre. Es verdeutlicht aber, wie groß der allein bis 2030 aufgelaufene projizierte Rückstand ist: bereits zu diesem Zeitpunkt wäre „für zwei zusätzliche Jahre“ emittiert worden. Dieser Rückstand kann nach den Projektionen in der Folge nicht annähernd aufgeholt werden. Das veranschaulicht eine Gegenüberstellung der drei Szenarien aus der Szenario-Studie mit den Projektionen für den Verkehrssektor, vgl. bereits vorgelegte Grafik in

Anlage Bf. 35a

Der Abstand der Projektionen zu den „Sektorbudget-kompatiblen“ Pfaden verringert sich nicht, sondern wird immer größer. Die jährliche Änderungsrate bzw. Reduktionsrate zwischen 2030 und 2035 ist in den Projektionen sogar niedriger als dies notwendig wäre, wenn bereits 2021 wirksame Maßnahmen eingeführt worden wären (grüne Linie „Verpasste Chance“). Deutlich wird zudem, dass das Ziel der Treibhausgasneutralität im Verkehrssektor im Jahr 2045 noch weit entfernt ist, nach den Projektionen 2024 ist sie selbst 2050 nicht erreicht (siehe bereits oben, A.II.3.b)cc)(ii)):



UBA, Projektionsbericht 2024 (Anlage Bf. 25), S. 221.

Die aktuellen Projektionen werden in der obenstehenden Grafik durch die durchgezogene (MMS) und die gestrichelte (MWMS) Linie veranschaulicht. Bemerkenswert ist dabei, dass kaum Unterschiede zwischen dem MMS und dem MWMS bestehen. Das bedeutet schlicht, dass aktuell keine weiteren wirksamen Maßnahmen im Verkehrssektor geplant sind.⁶⁶

Schon diese rein quantitativen Darstellungen der Emissionsentwicklung zeigen, dass der Verkehrssektor nach den Projektionen meilenweit davon entfernt ist, den notwendigen Beitrag zur Einhaltung des „KSG-Gesamtbudgets“ zu leisten. Das Ausmaß der Abweichung von einem vertretbaren Transformationspfad und insbesondere die Auswirkungen auf die künftige mobilitätsbezogene Freiheit wird noch

⁶⁶ Zur Definition des MWMS siehe oben, A.II.3.b)aa)(i): geplante Maßnahmen, die eine realistische Realisierungschance haben. Auch sektorübergreifend entsprechen sich MMS und MWMS weitestgehend, es sind also auch insgesamt keine wirksamen Klimaschutzmaßnahmen konkret geplant, vgl. Anlage Bf. 25, S. 25. Siehe dazu auch noch unten, D.I.2.b)cc)(i).

klarer, wenn man die weiteren im Sachverhalt bereits genannten Indikatoren einbezieht:

Genannt seien hinsichtlich des Emissionsgeschehens in 2023 (s.o., A.II.3.b)cc)(i)):

- Die Fahrleistung und die Emissionen im Pkw-Verkehr sind zuletzt im Jahr 2023 sogar angestiegen.
- Der fossile Bestand der Pkw-Flotte in Deutschland reduzierte sich 2023 gegenüber dem Vorjahr lediglich um 0,1 % und die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der neu zugelassenen Pkw in Deutschland waren sogar um 4,9 g/km höher als im Vorjahr.

Hinsichtlich der Projektionen ist zu konstatieren (s.o., A.II.3.b)cc)(ii)):

- Die Antriebswende kommt nicht in Gang, im Jahr 2045 sollen noch 9,1 Mio. reine Verbrenner unterwegs sein sowie 1,1 Mio. Plug-in-Hybride.
- Eine Verkehrswende ist nicht in Sicht, eine Verkehrsverlagerung auf klimafreundliche Verkehrsträger findet nicht statt, im Personenverkehr ist sogar eine rückläufige Entwicklung projiziert.
- Die Projektionen dürften sogar zu optimistisch sein, u.a. weil aufgrund der Streichungen finanzieller Mittel aus dem KTF bestimmte fiskalische Maßnahmen wegfallen.

Es liegt auf der Hand, dass ein „Laufenlassen“ der gegenwärtigen Situation nicht möglich ist, ohne dass eine „Vollbremsung“ mit aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen Maßnahmen notwendig wird. Die Frage kann nicht sein, *ob*, sondern nur *wann* der Gesetzgeber aus verfassungsrechtlichen Gründen mit zusätzlichen wirkungsvollen Maßnahmen beginnen muss.

(2) Auswirkungen der bisherigen Versäumnisse („Verpasste Chance“ vs. „Sofortiges Handeln“)

Die durch die bisherigen Verzögerungen eingetretene und weiter andauernde Beeinträchtigung intertemporaler Freiheit im Verkehrssektor ist erheblich. Ihre Intensität zeigt sich anhand der vorgelegten Szenario Studie (Anlage Bf. 35) aus einem Vergleich der Szenarien „Verpasste Chance“ (2021) und „Sofortiges Handeln“ (2024 bis 2027) und den unter dem jeweiligen Szenario notwendigen Maßnahmen und Grundrechtseingriffen.

Aufgrund des Klimabeschlusses war spätestens im Frühjahr 2021 klar, dass die Einhaltung der Temperaturziele des Pariser Übereinkommens bzw. ein damit kompatibler nationaler Emissionsreduktionsbeitrag auch verfassungsrechtlich geboten ist. Gleiches gilt für die Verpflichtung, zur Schonung künftiger Freiheit frühzeitig zu handeln. Daher war jedenfalls ab dem Frühjahr 2021 die verfassungsrechtliche

Pflicht bekannt, entsprechende Maßnahmen rechtzeitig auf den Weg zu bringen. Rechtlich bestand diese Pflicht bereits zuvor, nämlich seit Inkrafttreten des KSG und der darin enthaltenen verfassungsrechtlichen Konkretisierung des Art. 20a GG im Dezember 2019 bzw. seit der Ableitbarkeit des CO₂-Budgets seit dem IPCC Sonderbericht 2018 (siehe bereits oben, A.II.3.b)cc)(iii)).

Das kontrafaktische Szenario „Verpasste Chance“ unterstellt die Einführung wirksamer Maßnahmen unmittelbar nach dem Klimabeschluss und beruht auf der Analyse verschiedener Szenarien, die zu diesem Zeitpunkt einsetzen,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 15 f.

Das Szenario ist insoweit großzügig, weil wirksame Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor eigentlich bereits 2020 hätten einsetzen können und müssen.

Das Szenario „Sofortiges Handeln“ ist ein Querschnitt aus verschiedenen Szenarien, die wirksame Klimaschutzmaßnahmen im Verkehr zwischen 2024 und 2027 unterstellen,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 16 f.

Die beiden Szenarien sind in der bereits mehrfach eingeführten folgenden Grafik (**Anlage Bf. 35a**) in grün („Verpasste Chance“) und rot („Sofortiges Handeln“) gekennzeichnet. Logischerweise erfolgen die Reduktionen im Szenario „Verpasste Chance“ über die Zeit hinweg relativ gleichmäßig. Ein solcher Verlauf ist bereits jetzt nicht mehr möglich. Im Szenario „Sofortiges Handeln“ sind schon deutlich schnellere Reduktionen erforderlich. Die Reduktionsgeschwindigkeit ist insbesondere zwischen 2030 und 2035 bereits jetzt deutlich erhöht (10,3 Mt/Jahr statt 9,8 Mt/Jahr). Zugleich sind die „verfügbaren Emissionen“ (Y-Achse) bei „Sofortigem Handeln“ ab Ende der 2020er Jahre und danach durchgängig deutlich niedriger, als wenn bereits 2021 mit wirksamen Maßnahmen begonnen worden wäre. Diverse allgemeine Maßnahmen, die bereits 2021 hätten eingeführt werden können, hätten seitdem bereits erhebliche Einsparungen erbracht und „Budget gespart“. Diese Potenziale sind unwiederbringlich verloren, Maßnahmen wie der CO₂-Preis müssen nun schneller oder stärker wirken (dazu (a)). Daneben wurde im Bereich der Verkehrs- und Antriebswende Zeit vertan, die nur noch eingeschränkt und unter großen Anstrengungen aufzuholen ist (dazu (b)).

Im Einzelnen:

(a) Allgemeine Maßnahmen zur Emissionsreduktion, insbesondere CO₂-Preis

Zur Senkung der Emissionen im Verkehrssektor (Individual- und Güterverkehr) waren bereits 2021 verschiedene Maßnahmen ohne weiteres möglich, die bis heute nicht eingeführt wurden, aber ein erhebliches Einsparpotenzial haben. Zu nennen

sind etwa die Abschaffung klimaschädlicher Subventionen, die Einführung von Pkw-Maut und Tempolimit sowie die allmähliche Erhöhung des CO₂-Preises, um sprunghafte Preisanstiege zu vermeiden.

Allein die Einführung eines Tempolimit (Autobahnen 120 km/h, Landstraßen 80 km/h) und einer Pkw-Maut sowie eine Reform der Entfernungspauschale und die Abschaffung von Diesel- und Dienstwagenprivileg hätte allein im Bereich des motorisierten Individualverkehrs kumuliert ein jährliches Einsparpotenzial von etwa 23 bis 27 Mt/CO₂,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 29

Zwar lassen sich die Einspareffekte wegen bestehender Wechselwirkungen nicht 1:1 aufaddieren,⁶⁷ sodass das kumulierte Einsparpotenzial im Ergebnis geringer ausfallen dürfte. Gleichwohl wird aus diesen Zahlen klar, dass seit 2021 bereits erhebliche Einsparungen „verschenkt“ wurden, da die Einsparungen in jedem Jahr wirksam geworden wären. Umgekehrt formuliert: Durch das Unterlassen dieser Maßnahmen wurde und wird jedes Jahr mehr emittiert, sodass sich Emissionen über die Zeit kumulieren, was eine deutlich schnellere Reduktion in der Zukunft nötig macht.

Die Auswirkungen der Verzögerung lassen sich an der konkreten Lage im Verkehrssektor wie folgt veranschaulichen: Der bisherige, über drei Jahre aufgelaufene kumulierte Rückstand des Verkehrssektors beträgt 25 Mt CO₂ (s.o., A.II.3.b)cc)(i)). Durch eine *teil- oder schrittweise Umsetzung* der genannten Maßnahmen ab 2021 hätte diese Lücke wohl ohne Weiteres und mit geringen Eingriffen vermieden werden können. Nunmehr wäre selbst die vollständige Einführung sämtlicher Maßnahmen ohne Übergangsregelungen (wegen der Wechselwirkungen bei den Einsparungen) wohl nicht mehr ausreichend, um auch nur den aufgelaufenen Rückstand wieder einzuholen.

Dieses Beispiel verdeutlicht, wie Potenziale für freiheitsschonende Übergangsregelungen durch die Verschleppung von Maßnahmen im Verkehrssektor immer weiter abnehmen und bereits abgenommen haben. Dies gilt unabhängig davon, dass der Gesetzgeber natürlich nicht genau die genannten Maßnahmen wählen muss oder hätte wählen müssen.

Auch der CO₂-Preis muss bereits jetzt erheblich schneller ansteigen als dies bei einem Handeln unmittelbar nach dem Klimabeschluss notwendig gewesen wäre. Der irreversibel angelegte künftige Anstieg ergibt sich dabei aus zwei Faktoren:

- Zum einen wird mit jedem weiteren Zuwarten ein höherer CO₂-Preis notwendig, damit der notwendige Lenkungseffekt erzielt wird, um das

⁶⁷ Z.B.: Wird wegen des Wegfalls klimaschädlicher Subventionen weniger Auto gefahren, fallen die Einsparungen durch das Tempolimit geringer aus.

„Sektorbudget“ des Verkehrssektors und damit das „KSG-Gesamtbudget“ noch halten zu können (zur fehlenden Ausgleichsmöglichkeit durch andere Sektoren unten, cc)).

- Zum anderen etabliert der ETS 2 unionsrechtlich einen Emissionshandel, der ab 2027 greift und der für sich genommen eingriffsähnliche Vorwirkung entfaltet, weil er die Grenzen der Freiheitsausübung im Verkehrssektor rechtlich mit Anwendungsvorrang determiniert (dazu oben, 1.b)bb)).C.III.2.a)bb)(i).

Die (künftigen) Belastungen durch den steigenden CO₂-Preis sind ein (intertemporaler) Freiheitseingriff, weil der Emissionshandel wie eine Lenkungsabgabe wirkt und daher wegen und hinsichtlich des Verhaltensanreizes (hier: Minderung fossiler Mobilität) auch freiheitsrechtlich zu bewerten ist, jedenfalls wenn der Anreiz final, also zielgerichtet erfolgt oder eine gewisse Intensität erreicht („funktionales Eingriffsäquivalent“).

Im Hinblick auf Art. 12 GG BVerfG, Beschluss vom 25.07.2007, 1 BvR 1031/07, Rn. 32 (juris); siehe auch BVerfG, Beschluss vom 17.07.1974, 1 BvR 51/69, Rn. 114 ff. (juris); allgemein Overkamp, Ökonomische Instrumente und Ordnungsrecht, 2020, S. 212 m.w.N.

Für den CO₂-Preis trifft beides zu. Er ist final auf eine Reduktion fossiler Mobilität ausgerichtet und erreicht auch eine erhebliche Intensität, wenn er einen ernsthaften Beitrag zum Klimaschutz leisten soll. Dies gilt insbesondere dann, wenn er – wie derzeit – das zentrale Instrument für eine Senkung der Emissionen im Verkehrssektor darstellen soll. Die gravierenden drohenden Auswirkungen wurden anhand der Bf. zu 3) bis 7) bereits im Rahmen der Klagebefugnis dargestellt, C.III.2.a)bb)(ii)).

Am CO₂-Preis lässt sich die Auswirkung der bisherigen Verzögerung besonders gut veranschaulichen:

In Szenarien, in denen unmittelbar nach dem Klimabeschluss Maßnahmen eingeführt werden („Verpasste Chance“), steigt der CO₂-Preis Schritt für Schritt auf 70 bis 128 Euro/Tonne im Jahr 2030,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 32.

Eine Steigerung des CO₂-Preises um 10 Euro/Tonne bedeutet eine Erhöhung der Benzinkosten um 2,4 Cent/Liter und der Dieselposten um 2,7 Cent/Liter exklusive Mehrwertsteuer (siehe auch oben, A.II.2.a)bb)(i)),

Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, CO₂-Preis (Anlage Bf. 16), S. 12.

Gegenüber dem heutigen CO₂-Preis von 45 Euro/Tonne wären die Preissteigerungen (das Gleichbleiben aller anderen Preisfaktoren unterstellt) also spürbar, aber noch vergleichsweise moderat:

- Ein CO₂-Preis von 70 Euro/Tonne bedeutet einen Aufschlag von 25 Euro/Tonne gegenüber heute. Dies bedeutet Zusatzkosten „an der Zapfsäule“ von 7,14 Cent/Liter (netto 6 Cent zzgl. 19 % MwSt.) für Benzin und 8,03 Cent/Liter für Diesel (netto 6,75 Cent zzgl. 19 % MwSt).
- Ein CO₂-Preis von 128 Euro/Tonne bedeutet einen Aufschlag von 83 Euro/Tonne gegenüber heute. Dies bedeutet Zusatzkosten „an der Zapfsäule“ von bereits 23,7 Cent für Benzin (19,92 Cent netto zzgl. 19 % MwSt) für Benzin und 26,67 Cent für Diesel (22,41 Cent netto zzgl. 19 % MwSt).

Derartige Preise sind inzwischen aber bereits nicht mehr ausreichend.

Wie in der Szenario-Studie ebenfalls dargelegt, muss der CO₂-Preis selbst bei sofortigem Handeln bereits in dieser Dekade deutlich ansteigen, wenn das „Sektorbudget“ des Verkehrssektors noch eingehalten werden soll. Notwendig sind Modellierungen zufolge Preise von ca. 250 Euro/Tonne bis 2030 – und selbst dies setzt weitere flankierende effektive Maßnahmen zur Emissionsminderung im Verkehrssektor voraus,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 31 f.

Innerhalb von sechs Jahren muss der CO₂-Preis danach von derzeit 45 Euro/Tonne um mehr als das Fünffache ansteigen auf ca. 250 Euro/Tonne. Dies bedeutet einen Aufschlag um 205 Euro/Tonne. Nach der oben dargestellten Berechnung ergeben sich enorme Zusatzkosten „an der Zapfsäule“ von 58,55 Cent für Benzin (49,2 Cent netto zzgl. 19 % MwSt) für Benzin und 65,87 Cent für Diesel (55,35 Cent netto zzgl. 19 % MwSt).

Der für den erforderlichen Lenkungseffekt notwendige Preis steigt zudem mit jeder weiteren Verzögerung rasch an. Nach der aktuellen Studie des UBA beträgt der CO₂-Preis bei sofortigem Handeln im Jahr 2024 schon 289 Euro/Tonne im Jahr 2030, bei einer Verzögerung bis 2027 wären im Jahr 2030 gar 402 Euro/Tonne nötig,

UBA, Verkehrssektor auf Kurs bringen (Anlage Bf. 36), S. 59.

Aus alledem geht – trotz stets vorhandener Unsicherheiten im Rahmen von Projektionen – klar hervor, dass jetzt schon massive Freiheitseinschnitte notwendig sind, die insbesondere Personen treffen, die – wie die Bf. zu ■ bis ■ – mangels Alternativen auf Individualmobilität angewiesen sind und über ein geringes Einkommen verfügen (in dieser Benachteiligung gegenüber anderen gesellschaftlichen

Gruppen liegt zugleich ein Gleichheitsverstoß, dazu unten, II.). Gleiches gilt für bestimmte Berufsgruppen (Handwerker), die den stark gestiegenen Mobilitätskosten ausgesetzt sind, sofern sie nicht finanziell und allgemein (z.B. regionale Verfügbarkeit von Ladeinfrastruktur) in der Lage sind, auf E-Mobilität umzusteigen.

Ausnahmen und Kompensationen sind nur begrenzt möglich, weil sie die notwendige Lenkungswirkung des CO₂-Preises konterkarieren; mit jedem weiteren Zuwarten verschwinden auch insoweit die Spielräume,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 33 f.

Ein massiver Anstieg des CO₂-Preises ist zum einen notwendig, um das „Sektorbudget“ des Verkehrssektors einhalten zu können. Zum anderen ist er aber auch aufgrund des Unionsrechts zu erwarten. Der Preis von 250 Euro/Tonne CO₂ für das Jahr 2030 bewegt sich im mittleren bis oberen Bereich der Schätzungen für den ETS 2-Preis in dieser Zeit (dazu oben, A.II.2.a)bb)(i) sowie Anlage Bf. 40)

Das Szenario der Kommission („niedriger CO₂-Preis“ in der Anlage Bf. 40) das bis 2030 Preise von nur 80 Euro/Tonne zugrunde legt, ist mittlerweile nicht mehr realistisch zu erreichen (siehe auch schon m.w.N. im Zusammenhang mit der Beschwerdebefugnis, C.III.2.a)bb)(ii)). Es legt die Annahme zugrunde, dass die Emissionen aufgrund mitgliedstaatlicher Maßnahmen so schnell sinken wie das Cap des ETS 2, d.h. fünfmal so schnell wie in den Jahren von 2005 bis 2021. Die EU-Kommission legte ihrer Schätzung aus 2021 also die Annahme zugrunde, dass in den Mitgliedstaaten sofort mit ambitionierten Klimaschutzmaßnahmen begonnen werde. Hiervon ist die tatsächliche Emissionsentwicklung in den Mitgliedstaaten jedoch weit entfernt (dazu oben, A.II.2.b)bb) sowie A.II.2.b)cc)).

In seiner derzeit festgelegten Form, die der Verfassungsbeschwerde zugrunde zu legen ist, sind also Emissionshandelspreise von 200 bis 300 Euro/Tonne wahrscheinlich, weil die Mitgliedstaaten bislang keine wirksamen flankierenden Maßnahmen erlassen oder auch nur angekündigt haben. Die „Preisbremsungsmechanismen“ (z.B. „Frontloading“, Nachschießen von Zertifikaten aus der Marktstabilitätsreserve = MSR) sind jedenfalls bei weitem nicht stark genug, um den Preis bei den politisch avisierten 45 Euro/Tonne zu stabilisieren (eingehend oben, A.II.2.a)bb)(i)).

Damit sind erhebliche Belastungen durch den CO₂-Preis bereits durch die bisherige Untätigkeit des Gesetzgebers zur Wahrung des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG notwendig geworden. Die Untätigkeit des Gesetzgebers – und insoweit auch anderer EU-Mitgliedstaaten – hat ferner dazu geführt, dass auch wegen des ETS 2 im Jahr 2030 CO₂-Preise von 200 bis 300 Euro drohen (teils liegen die Schätzungen auch noch höher).

Damit ist klar: Wäre mit wirksamen Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor unmittelbar nach dem Klimabeschluss im Jahr 2021 begonnen worden, so hätte z.B. ein schrittweiser Rückbau klimaschädlicher Subventionen in Verbindung mit einem Tempolimit und moderaten Anstiegen des CO₂-Preises ausgereicht, um das „Sektorbudget“ des Verkehrssektors einzuhalten. Nunmehr würde es nicht einmal ausreichen, all diese Maßnahmen auf einen Schlag einzuführen, um die aufgelaufenen Rückstände zu kompensieren, und der CO₂-Preis muss deutlich stärker ansteigen als es früher notwendig gewesen wäre.

Immerhin ist eine Einhaltung des „Sektorbudgets“ mit den genannten – oder gleich wirksamen Maßnahmen – aber noch möglich. Werden derartige Maßnahmen jetzt umgesetzt, wird der motorisierte Individualverkehr bereits in dieser Dekade und noch deutlicher zwischen 2030 und 2040 zurückgehen,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 29 f.

Werden Maßnahmen jedoch weiter oder gar – wie gesetzlich vorbereitet und konkret zu befürchten – bis 2030 verzögert, drohen unausweichlich aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Freiheitseingriffe (dazu unten, (3)).

(b) Antriebs- und Verkehrswende (Hochlauf E-Mobilität und Aufbau von Pkw-Alternativen)

Auch bei der Verkehrswende – im Sinne eines Umstiegs auf klimafreundliche Verkehrsträger – und bei der Antriebswende – im Sinne einer Umstellung auf E-Mobilität im Individual- und Güterverkehr – wurden bereits Gelegenheiten unwiederbringlich vertan, mit der Folge erheblicher Gefährdungen für die künftige mobilitätsbezogene Freiheit der Menschen in Deutschland.

Die Intensität der eingriffsähnlichen Vorwirkung durch die soeben skizzierten Verzögerungen konkreter Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor hängt maßgeblich davon ab, inwiefern für die Bürgerinnen und Bürger Alternativen zur Individualmobilität verfügbar sind. Eine damit angesprochene *Verkehrswende* ist wiederum auf die umfassende Verfügbarkeit leistungsfähiger klimaneutraler Verkehrsinfrastruktur angewiesen (z.B. Schiene, Fahrradwege, ÖPNV oder Ladeinfrastruktur für E-Autos). Derartige Infrastruktur würde einerseits die jetzt schon notwendigen Eingriffe im Bereich der Individualmobilität abmildern (wegen der Ausweichmöglichkeiten). Zugleich würde wegen der einhergehenden Verkehrsverlagerung „Platz im Budget“ geschaffen und so die an anderer Stelle notwendige Reduktionsgeschwindigkeit und die einhergehenden Freiheitseingriffe verringert.

Im Hinblick auf den Infrastrukturausbau ist bereits viel Zeit seit 2021 vertan worden – mit den verbundenen intertemporalen Grundrechtsgefährdungen.

Aufgrund der Verzögerung sind zunächst deutlich erhöhte Investitionen notwendig. Bei einem Beginn im Jahr 2021 hätten z.B. jährliche Investitionen in das Schienennetz von 15 Mrd. Euro ausgereicht, nunmehr müssen es bereits jährlich bereits etwa 20 Mrd. Euro sein,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 25.

Die derzeit geplanten Investitionsmittel für die Schienenwege reichen nicht einmal für das Bestandsnetz, sondern verfehlen den von der Bahn von 2024 bis 2027 angegebenen Bedarf um 18 Milliarden Euro (siehe oben, A.II.3.a)dd)). Die für einen „Deutschlandtakt“ notwendigen Investitionen in den Ausbau werden erst recht nicht erreicht.

Ohnehin ist die eingetretene Verzögerung auch mit erheblichen Finanzmitteln nicht vollständig aufzuholen, sodass insbesondere im ländlichen Raum und damit bei allen der Bf. außer der Bf. zu ■ bereits irreversible Nachteile eingetreten sind.

Wäre der Ausbau klimafreundlicher Infrastruktur bereits ab 2021 konsequent vorangetrieben worden, stünden mehr Möglichkeiten für klimafreundliche Mobilität zur Verfügung und es wäre bereits ab 2025 ein spürbarer Effekt der Verkehrsverlagerung mit signifikant mehr gefahren Personenkilometern (Pkm) im Schienenverkehr eingetreten. Dies ist nicht mehr möglich. Selbst wenn die notwendigen Investitionen ab jetzt in der gebotenen Höhe und dauerhaft in klimafreundliche Infrastruktur fließen, steigen die Kapazitäten der Bahn erst ab 2030 spürbar an,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 26.

Die Verkehrswende wurde damit bereits jetzt erheblich und irreversibel verzögert.

Auch bei der *Antriebswende* wurden Gelegenheiten bereits irreversibel versäumt. Szenarien, die ein Handeln unmittelbar nach dem Klimabeschluss annahmen („Verpasste Chance“), gingen von einem deutlich moderateren und gleichmäßigeren Zuwachs des E-Pkw-Bestands gegenüber dem Verbrennerbestand aus als Szenarien, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt einsetzen („Sofortiges Handeln“). Dies zeigt der folgende Tabellenausschnitt, der links die Annahmen aus 2021 und rechts die gegenwärtigen Annahmen aufzeigt:

Effekte in der Transformation		
	<ul style="list-style-type: none">Die Änderung des E-PKW Bestands nimmt bis 2035 gleichmäßig an Fahrt auf (von ~0,6 Mio. neue E-PKW im Jahr 2025, über ~1 Mio. im Jahr 2030, hin zu ~1,7 Mio. im Jahr 2035)	<ul style="list-style-type: none">Die Änderung des E-PKW Bestands erfolgt sprunghaft (von 0,5 Mio. neue E-PKW im Jahr 2025 auf ~2,2 Mio. im Jahr 2030 und bis 2035)

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 28.

Der Hochlauf der E-Mobilität muss also bereits jetzt sehr schnell vonstattengehen, der Zuwachs der E-Fahrzeuge im Bestand muss von derzeit 0,5 Mio. Pkw/Jahr bis 2030 auf 2 bis 2,5 Mio Pkw/Jahr ansteigen. Wie ambitioniert dies ist, zeigt sich daran, dass sich die Gesamtzahl der Neuzulassungen (d.h. inklusive Verbrenner) im Jahr 2023 auf 2,8 Millionen belief,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 33.

Eine rechtzeitige Umstellung von Industrie und Markt ist daher bereits herausfordernd, aber immerhin noch möglich,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 30.

Anders als bei einem weiteren Hinauszögern von Maßnahmen (dazu sogleich unten, (3)) wäre ein Austausch der Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor gegen E-Pkw noch innerhalb der typischen Nutzungsdauer möglich.

(c) Zwischenfazit

Insgesamt haben die Verzögerungen von Klimaschutzmaßnahmen, die im Verkehrssektor seit 2021 möglich und notwendig gewesen wären, bereits eine erhebliche Gefährdung künftiger Freiheit bewirkt.

Zwar ist es noch möglich, den Verkehrssektor auf einen Reduktionspfad zurückzuführen, der mit einem aus dem KSG ableitbaren „Sektorbudget“ kompatibel ist. Allerdings müssen die hierfür notwendigen Umstellungen schon jetzt viel eingriffsintensiver erfolgen, als dies bei einer Einführung von effektiven Klimaschutzmaßnahmen unmittelbar nach dem Klimabeschluss 2021 der Fall gewesen wäre: Die gleichen Maßnahmen müssen für denselben Effekt schneller und disruptiver eingeführt werden, der im Jahr 2030 notwendige CO₂-Preis hat sich gegenüber einem Handeln unmittelbar nach dem Klimabeschluss im Jahr 2021 bereits verdoppelt. Zugleich ist beim Ausbau klimafreundlicher Infrastruktur Zeit vertan worden, die auch mit erhöhten Investitionen nicht vollständig wieder aufzuholen ist, und die Umstellung auf E-Mobilität bis zum Jahr 2045 ist zwar noch möglich, erfordert aber sofortiges Handeln.

Jedes weitere Zuwarten bedeutet daher eine unverhältnismäßige Gefährdung intertemporaler Freiheit. Sofortige grundrechtsschonende Maßnahmen – d.h. unverzügliche wirksame Maßnahmen im Verkehrssektor³ – sind notwendig.

(3) Auswirkungen eines weiteren Unterlassens („Sofortiges Handeln“ vs. „Kompensation verspäteten Handelns – im Verkehr“)

Jedes weitere Zuwarten mit effektiven Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor intensiviert die dargestellten intertemporalen Freiheitsgefährdungen weiter. Wird gar bis 2030 mit weiteren Maßnahmen zugewartet, ist die Wahrung des „Sektorbudgets“ im Grunde unmöglich, jedenfalls werden aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Grundrechtseingriffe vollends unausweichlich,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 245 f.

Ein solches Szenario ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Verkehrssektor konkret zu befürchten und aufgrund der Schwächung der Governance-Struktur infolge der KSG-Novelle sogar rechtlich vorbereitet (dazu (a)). Kommt es zu einer solchen Verzögerung, werden massive Grundrechtseingriffe unausweichlich, die aus heutiger Sicht unverhältnismäßig wären (dazu (b)).

(a) Greifbare und naheliegende Gefahr eines weiteren Unterlassens von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor bis 2030

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und der mit der KSG-Novelle 2024 erfolgten Schwächung des Steuerungsmechanismus des KSG ist ein weiteres Unterlassen wirksamer Maßnahmen im Verkehrssektor bis 2030 eine greifbare und naheliegende Gefahr.

Ein fortgesetztes Unterlassen von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor ist schon deswegen zu befürchten, weil aus der dreimaligen Überschreitung der Jahresemissionsmengen des Verkehrssektors in den Jahren 2021 bis 2023 keine Konsequenzen gezogen wurden (dazu oben, A.II.3.b)cc)(i)). Das zuständige Verkehrsministerium hat nicht einmal im Ansatz hinreichende Sofortprogramme vorgelegt, die Bundesregierung keine hinreichenden Maßnahmen beschlossen. Die Rechtswidrigkeit dieses Verhaltens wurde vom OVG Berlin-Brandenburg gerichtlich festgestellt,

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30.11.2023, 11 A 1/23, juris.

Auch aus dieser Entscheidung wurden aber keine Konsequenzen gezogen. Stattdessen hat die Bundesregierung Revision gegen das Urteil eingelegt und eine (ebenfalls mit Verfassungsbeschwerden angegriffene) Änderung des KSG auf den Weg gebracht.

Infolge der Änderungen durch die KSG-Novelle 2024 muss auf sektorale Zielverfehlungen nicht mehr mit einem Sofortprogramm nach § 8 KSG a.F. reagiert werden. Stattdessen erfolgt nunmehr nur noch eine „sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 KSG) anhand von sektorübergreifenden Jahresemissionsgesamtmengen. Eine Nachsteuerung ist nach § 8 Abs. 1 KSG nur

noch erforderlich, wenn aufgrund von Projektionsdaten (§ 5a KSG) in zwei aufeinanderfolgenden Jahren eine Überschreitung der kumulierten Jahresemissionsgesamtmenen für den gesamten Zeitraum von 2021 bis 2030 vorhergesagt wird. Die Zeit nach 2030 wird gemäß § 5a S. 1 Hs. 2 KSG erst ab dem Jahr 2029 überhaupt betrachtet, eine Nachsteuerung für diesen Zeitraum erfolgt erst ab dem Jahr 2030 (§ 8 Abs. 4 KSG).

Diese Änderungen haben zur Folge, dass der Transformationsdruck im Verkehrssektor bis 2030 verschwindet (siehe auch bereits oben, A.II.3.a)bb)).

- Erstens ist bis 2030 allenfalls eine knappe Verfehlung der kumulierten Jahresemissionsgesamtmenen zu erwarten (so der Expertenrat für Klimafragen), nach dem UBA können die Mengen sogar eingehalten werden (dazu oben, A.II.3.b)aa)(ii)). Dies verschleiert die enormen Transformationsdefizite des Verkehrssektors, der bis 2030 nach den aktuellen Projektionen ein kumuliertes Defizit von 180 Mt CO₂-Äq. aufgehäuft haben wird (dazu oben, A.II.3.b)cc)(ii)). Das sind gut 1/3 der im Jahr 2030 insgesamt zulässigen Jahresemissionsgesamtmenen von 438 Mt CO₂-Äq. (Anlage 2 KSG).
- Zweitens müssten etwaige Nachsteuerungsmaßnahmen nicht notwendig im Verkehrssektor ansetzen, selbst wenn dieser für die projizierte Überschreitung der Ziele maßgeblich verantwortlich ist.
- Drittens müssen etwaige Nachsteuerungsmaßnahmen bis zum Jahr 2029 nur den Zeitraum bis 2030 in den Blick nehmen und können die Zeit danach ignorieren. Versäumnisse im Verkehrssektor können daher selbst dann bis zum Jahr 2030 ausgeblendet werden, wenn sie die Erreichung der sektorübergreifenden Gesamtziele (d.h. des „KSG-Budgets“) auf längere Sicht (d.h. zunächst bis 2040) gefährden oder gar unmöglich machen.

Auch die weiteren (Nach-)Steuerungsmechanismen in § 9 KSG und Art. 8 und 9 ESR können diese Defizite nicht kompensieren (vgl. auch bereits oben im Zusammenhang mit der Subsidiarität, C.IV.). Auch diese Mechanismen mindern das Risiko einer Verschleppung weiterer Maßnahmen im Verkehrssektor bis 2030 nicht oder kaum:

- Ein Klimaschutzprogramm nach § 9 Abs. 1 KSG ist nur einmal pro Legislaturperiode fällig. Vor 2030 gibt es daher nur ein einziges Klimaschutzprogramm, das innerhalb von zwölf Monaten nach Beginn der Legislaturperiode, die auf die Bundestagswahl im kommenden Herbst folgt, also in etwa bis Ende 2026 zu erstellen ist. Maßstab für das Klimaschutzprogramm sind abermals die sektorübergreifenden Jahresemissionsgesamtmenen, sodass es keinerlei Gewähr dafür gibt, dass gerade im Verkehrssektor wirksame Maßnahmen beschlossen und umgesetzt werden. Hinzu kommt, dass

für die Zeit nach 2030 im Jahr 2026 noch keine jahresscharfen Projektionen vorliegen (§ 5a S. 1 Hs. 2 KSG).

- Im Bereich der ESR sind Zielverfehlungen ab 2024 projiziert, die entsprechenden Daten werden aber erst 2026 vorliegen (siehe oben, C.IV.). Daher wäre ein Abhilfeprogramm nach Art. 8 ESR voraussichtlich erst im Jahr 2026 fällig. Maßnahmen wären auch hier nicht zwingend im Verkehrssektor zu ergreifen. Die Kommission verfügt über keine Durchsetzungsmöglichkeiten bei unzureichenden Programmen. Außerdem eröffnet Art. 5 ESR (wenn auch in Grenzen) verschiedene Möglichkeiten, Emissionszuweisungen vorzuziehen oder von anderen Staaten zu erwerben, sodass eine Reaktion auf Zielverfehlungen auch auf diesem Wege zumindest herausgezögert werden kann (und realistischerweise wird). Die Compliance-Kontrolle nach Art. 9 ESR erfolgt erst im Jahr 2027 und die Rechtsfolgen sind ohnehin nicht auf effektive Maßnahmen gerichtet. Da die ESR außerdem im Jahr 2030 insgesamt endet, läuft die zweite Compliance-Kontrolle im Jahr 2032 leer und es fehlen jegliche Vorgaben für die besonders kritische Zeit nach 2030.

Allgemein gilt zudem: Weder ein Klimaschutzprogramm noch ein Abhilfeprogramm setzt konkrete Klimaschutzmaßnahmen in Kraft. Dies erfordert vielmehr weitere Umsetzungsakte, die erstens Zeit benötigen und zweitens in keiner Weise gesetzlich abgesichert sind. Dass frühere Klimaschutzprogramme nicht umgesetzt wurden, hat z.B. auch der ERK bereits gerügt (siehe insgesamt auch bereits oben, C.IV.),

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023 (Anlage Bf. 23), Rn. 146 ff., Rn. 155 ff.

Insgesamt lässt die gegenwärtige Sach- und Rechtslage also eine weitere Verschleppung effektiver Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor bis zum Jahr 2030 konkret erwarten. Hierfür spricht zunächst die Erfahrung, dass das Recht in der Vergangenheit sogar offen gebrochen wurde, um keine Sofortprogramme erstellen zu müssen. Mit der KSG-Novelle 2024 ist eine weitere Untätigkeit bis 2030 aktiv gesetzlich vorbereitet und legitimiert worden.

(b) Unausweichlichkeit von aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffen

Das konkret drohende fortgesetzte Unterlassen wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor bis 2030 hätte unausweichlich aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Grundrechtseingriffe zur Folge, wenn das aus dem KSG ableitbare „Sektorbudget“ für den Verkehrssektor eingehalten werden soll (zur fehlenden Kompensationsmöglichkeit in anderen Sektoren sogleich, cc)). Eine radikale „Vollbremsung“ wäre unvermeidlich.

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 20.

Die Auswirkungen der Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor, die bei einem Zuwarten bis 2030 nötig wären, macht die Szenario-Studie deutlich. Die Ergebnisse werden im Folgenden (erneut) zusammengefasst. Bereits an dem für die Zielerreichung notwendigen Reduktionspfad (**Anlage Bf. 35a**) ist allerdings ohne Weiteres zu erkennen, wie einschneidend die Maßnahmen bei dem gelb dargestellten Szenario sein müssten: innerhalb weniger Jahre (konkret zwischen 2030 und 2037) müsste das Emissionsgeschehen im Verkehrssektor fast gänzlich „heruntergefahren“ werden. Eine derartige Reduktion wäre zwingend mit der Stilllegung einer großen Zahl von Pkw mit Verbrennungsmotor verbunden,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 20.

Bei einem fortgesetzten Unterlassen bis 2030 würden die Stilllegung von Kfz oder umfassende Fahrverbote und -beschränkungen sowohl im Individual- als auch im Güterverkehr unvermeidlich, um das „Sektorbudget“ noch zu halten. Soll der notwendige Effekt (auch) durch den CO₂-Preis erzielt werden, müsste dieser – insbesondere für die unteren Einkommensschichten – verbotsgleich wirken,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 33 f.

Diese Auswirkungen einer erst ab 2030 einsetzenden Transformation im Verkehrssektor werden auch durch einen Blick in den aktuellen Projektionsbericht gestützt: Danach sollen im Jahr 2030 noch 36,7 Millionen reine Verbrenner (hinzu kommen 2,3 Millionen Plug-in-Hybride) auf deutschen Straßen unterwegs sein, die bis 2045 (KSG) bzw. 2050 (EU) „verschwinden“ müssten.

UBA, Projektionsbericht 2024 (Anlage Bf. 35), S. 225.

Darüber hinaus könnte es bei verstärkten Maßnahmen erst ab 2030 kaum noch gelingen, die Voraussetzungen für eine Verkehrs- und Antriebswende herzustellen.

Hinsichtlich der Antriebswende müsste der Bestand an E-Autos ab 2030 um 4,8 Millionen Pkw pro Jahr zunehmen, damit der Fuhrpark rechtzeitig elektrifiziert werden könnte. Dieser Wert ist nicht nur ambitioniert, sondern unrealistisch: Noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik wurden insgesamt so viele Fahrzeuge (d.h. inklusive Verbrenner) zugelassen, der historische Höchstwert betrug 3,6 Mio. Pkw/Jahr. Zusätzlich zu derartigen, historisch einmaligen Absatzzahlen müssten über 1 Million Verbrenner pro Jahr frühzeitig aus dem Markt genommen werden,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 33.

Die mit einer derartigen Kehrtwende verbundenen Einschnitte bei Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger wären ersichtlich katastrophal.

Im Güterverkehr wären mit der verspäteten und dann radikalen „Vollbremsung“ erhebliche Folgen für die Hersteller, Transportunternehmen und mittelbar auch die Verbraucherinnen und Verbraucher verbunden. Für Härtefallregelungen wäre wegen des geringen verbleibenden Budgets kaum noch Raum,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 36 f.

Im Bereich der Infrastruktur wären bis 2030 aufgelaufene Verzögerungen – wie bereits dargestellt – nicht mehr vollständig aufzuholen. Gegenüber einem Beginn im Jahr 2021 („Verpasste Chance“) müsste der Ausbau klimafreundlicher Infrastruktur um 66 % schneller erfolgen. Dies ist angesichts Planungs- und Umsetzungszeiten sowie Arbeitskräftemangel unrealistisch. Die Kosten würden sich ebenfalls massiv erhöhen, auf etwa 26 Milliarden Euro/Jahr. Aufgrund der früheren Fehlinvestitionen bliebe (Straßen-)Infrastruktur ungenutzt und müsste ggf. rückgebaut werden,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 27.

Wie dringlich eine sofortige Investitionsoffensive bei der klimafreundlichen Infrastruktur ist, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass eine Verkehrsverlagerung bis 2050 (!) offiziell nicht projiziert ist. Im Gegenteil steigen Personenkilometer (Pkm) im Bereich der motorisierten Individualmobilität kontinuierlich an, während die mit der Bahn und ÖPNV zurückgelegten Strecken nach 2035 absolut und relativ sinken.

UBA, Projektionsbericht 2024 (Anlage Bf. 25), S. 228.

Damit dieses Szenario nicht eintritt, müssen wegen der langen Vorlaufzeiten jetzt Investitionsmaßnahmen ergriffen werden.

Letztlich dürfte es nicht nur schwierig, sondern unmöglich sein, bei einem Zuwarten bis 2030 noch die Voraussetzungen für eine „ruckartige“ Verkehrs- und Antriebswende zu schaffen:

„Dabei ist das Aufholen ab 2030 ein eher theoretisches Szenario: ein Sprung von zusätzlichen 10 Milliarden Investitionen für die Bahn oder Absatz von erst 1,5 Millionen und dann fast 5 Millionen Elektroautos pro Jahr ist zwar als Szenario-Annahme möglich, scheint aber in der Realität nicht umsetzbar.“

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 40.

Bei einem Zuwarten bis 2030 kann die Transformation des Verkehrssektors innerhalb des für ihn ableitbaren „Sektorbudgets“ also nicht mehr realistisch gelingen. Jedenfalls wäre sie unausweichlich mit Grundrechtseingriffen verbunden, die aus heutiger Perspektive unverhältnismäßig wären.

(iii) Fazit zur Unverhältnismäßigkeit aufgrund des „Sektorbudgets“ für den Verkehrssektor

Aus dem KSG kann durch Fortschreibung der Anlage 2a KSG ein „Sektorbudget“ für den Verkehrssektor abgeleitet werden. Dieses kann verfassungsrechtlich als Indiz für die dem Verkehrssektor insgesamt zufallenden Reduktionslasten herangezogen werden. Denn die Festlegung sektoraler Jahresemissionsmengen beruht auf einer demokratisch legitimierten Entscheidung des Gesetzgebers und dient – ausweislich der Gesetzesbegründung weiterhin – der verfassungsrechtlich gebotenen Gewährleistung von Planungssicherheit und Entwicklungsdruck.

Legt man das „Sektorbudget“ des Verkehrssektors zugrunde, ist die intertemporale Freiheit durch das bisherige und andauernde gesetzgeberische Unterlassen, hinreichend ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen auf den Weg zu bringen, verletzt bzw. unverhältnismäßig gefährdet:

Bereits jetzt sind durch das Unterlassen deutlich härtere Freiheitseingriffe im Verkehrssektor notwendig geworden. Maßnahmen, die nach dem Klimabeschluss 2021 hätten auf den Weg gebracht werden können, müssen beschleunigt und verschärft werden. Dies führt etwa dazu, dass zuvor mögliche Übergangs- und Härtefallregelungen (z.B. Wegfall klimaschädlicher Subventionen) für die Erzielung der gleichen Klimawirkung wegfallen müssten. Der bis 2030 notwendige CO₂-Preis muss selbst bei sofortigem Handeln schon doppelt so hoch sein, wie dies bei konsequentem Handeln ab 2021 notwendig geworden wäre. Das bedeutet erhebliche Belastungen insbesondere für ökonomisch Schwächere, die auf fossile Individualmobilität angewiesen sind. Versäumte Infrastrukturinvestitionen können nur noch eingeschränkt aufgeholt werden, sodass klimafreundliche Mobilitätsalternativen bereits irreversibel verzögert wurden. Der Hochlauf der E-Mobilität muss bereits jetzt deutlich abrupter erfolgen, mit den daraus folgenden Konsequenzen für Industrie sowie Verbraucherinnen und Verbraucher. Bereits jetzt wäre ein Anstieg des Bestandszuwachses um das Vierfache bis 2030 nötig – der jährliche Zuwachs an E-Autos müsste bis 2030 in den Bereich der jährlichen Neuzulassungen (inkl. Verbrenner) vorstoßen.

Bei einem weiteren **Unterlassen bis 2030** wären aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Grundrechtseingriffe in der Folgezeit unausweichlich. Es drohen Stilllegungen von Fahrzeugen, Fahrverbote und -beschränkungen sowie für Teile der Gesellschaft prohibitive CO₂-Preise. Die Verkehrs- und Antriebswende nach 2030 noch rechtzeitig zu schaffen, ist im Grunde unmöglich. Eine weitere Verschleppung von Maßnahmen bis 2030 ist aber konkret zu befürchten. Schon die bisherigen rechtswidrigen Verzögerungen deuten darauf hin. Mit der KSG-Novelle 2024 wurden diese Verzögerungen nachträglich legalisiert und eine weitere Verschleppung bis 2030 gesetzlich geradezu vorbereitet.

Dies alles verdeutlicht, dass das noch vorhandene Zeitfenster sich rapide schließt: Bereits durch die bisherigen Verzögerungen sind Grundrechtsgefährdungen

eingetreten, die ohne grundrechtsschonende Maßnahmen unverhältnismäßig sind. Jede weitere Verzögerung in Richtung 2030 führt dazu, dass aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Maßnahmen zur Budgetwahrung immer wahrscheinlicher und schließlich unausweichlich werden.

Diese Gefahr kann, wie im Folgenden dargestellt wird, auch durch den Verweis auf ein mögliches „Aushelfen“ anderer Sektoren nicht realistisch und verfassungskonform eingedämmt werden.

cc) **Unverhältnismäßigkeit bei „Aushelfen“ anderer Sektoren**

Die unverhältnismäßige Gefährdung intertemporaler Freiheit durch das fortgesetzte Unterlassen im Verkehrssektor besteht auch, wenn man die Möglichkeit eines „Aushelfens“ durch andere Sektoren in den Blick nimmt. Dies ist notwendig, weil es verfassungsrechtlich auf die Einhaltung des Gesamtbudgets (Art. 20a GG) ankommt. Es ist insofern darzulegen, dass

„Treibhausgasminderungen (...) auch von Verfassungs wegen unausweichlich gerade im Verkehrssektor erbracht sein müssen.“

BVerfG, Beschluss vom 15.12.2022, 1 BvR 2146/22, Rn. 5.

Dies ist inzwischen der Fall. Das Gesamtbudget unter dem KSG – welches jedenfalls die äußerste Grenze des nach Art. 20a GG Zulässigen bildet (dazu oben, aa) – ist nur bei sofortigen Maßnahmen im Verkehrssektor noch verfassungskonform einzuhalten. Für das „Sektorbudget“ des Verkehrssektors, das hinsichtlich des Anteils an den Reduktionslasten auch verfassungsrechtlich Indizwirkung entfaltet (dazu oben, bb)(i)), wurde die Notwendigkeit sofortiger Maßnahmen soeben aufgezeigt. Die anderen Sektoren können dem Verkehrssektor nicht so „aushelfen“, dass das KSG-Gesamtbudget mit verhältnismäßigen Freiheitseingriffen ohne sofortige Maßnahmen im Verkehrssektor gehalten werden kann.

Ein mengenmäßiger Ausgleich durch andere Sektoren ist bei weiterem Zuwarten praktisch unmöglich, jedenfalls wäre er nur mit aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen Freiheitseingriffen in anderen Sektoren denkbar (dazu (i)). Selbst dies unterstellt, könnte die unverhältnismäßige Freiheitsgefährdung im Verkehrssektor nicht beseitigt werden, (ii).

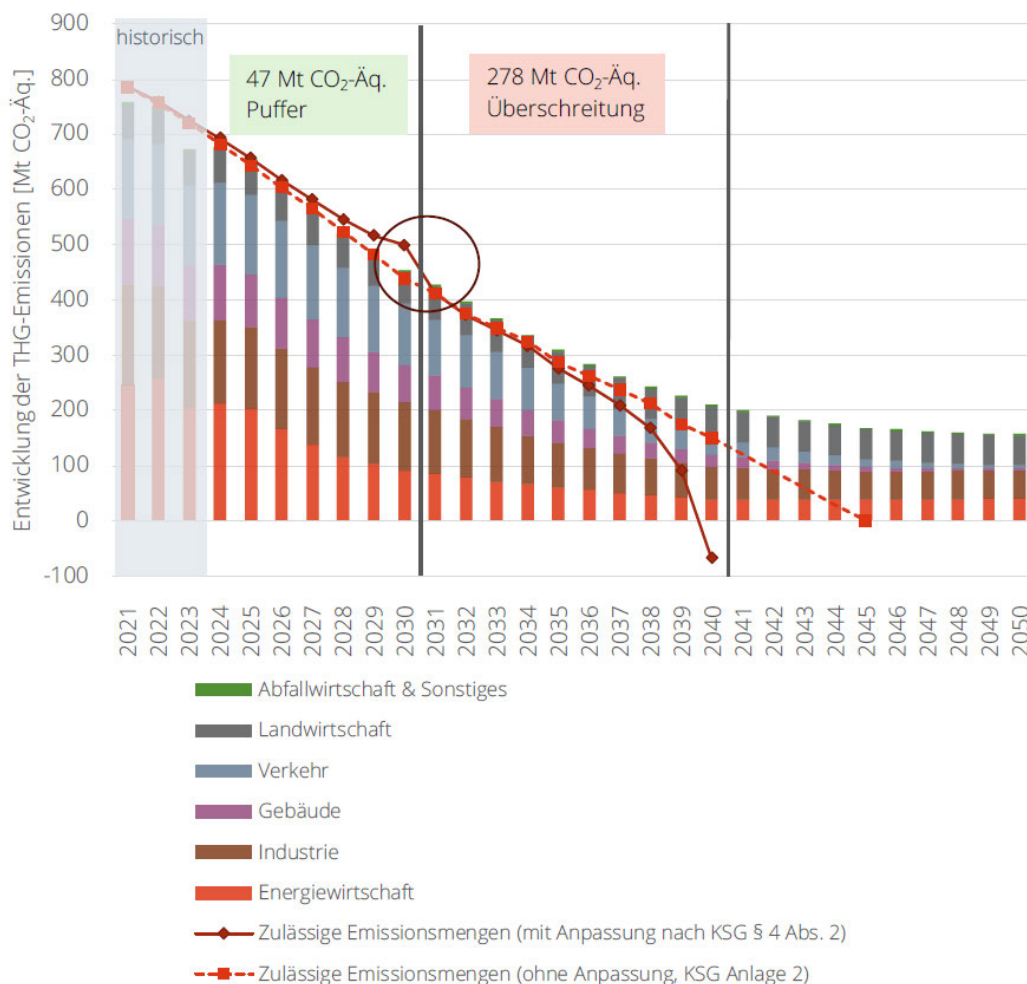
Im Einzelnen:

(i) Unmöglichkeit oder jedenfalls Unverhältnismäßigkeit der Verlagerung von Transformationslasten auf andere Sektoren

Nach den gegenwärtigen Projektionen häuft der Verkehrssektor schon bis 2030 einen Rückstand von 180 Mt CO₂-Äq. an – dies ist gut ein Drittel der 2030 insgesamt zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen (siehe oben, A.II.3.b)cc)(ii)).

Dieser Rückstand kann durch die anderen Sektoren bis 2030 möglicherweise gerade so (UBA) oder knapp nicht (ERK) ausgeglichen werden (oben, A.II.3.b)aa)(ii)).

In der Zeit nach 2030 wird ein Ausgleich absehbar nicht mehr möglich sein. Nichts an den gegenwärtigen Projektionen deutet darauf hin, dass in den anderen Sektoren „Luft“ wäre, die dem Verkehrssektor zugutekommen könnte. Im Gegenteil: Nach 2030 ist über alle Sektoren hinweg eine massive Zielverfehlung zu erwarten, der an die erwarteten Zielverfehlungen angepasste Reduktionspfad (§ 4 Abs. 2 KSG) fällt nach 2030 rapide ab und erreicht sektorübergreifend Nullemissionen noch vor 2040, wie aus der folgenden, oben bereits eingeführten Grafik des Expertenrats für Klimafragen deutlich wird:



ERK, Sondergutachten Projektionsdaten 2024 (Anlage Bf. 31), S. 73; näher ausgeführt a.a.O., Rn. 139 ff.

Daran wird bereits überdeutlich, dass die Anstrengungen insgesamt erhöht werden müssen, um das KSG-Budget überhaupt einhalten zu können. Angesichts dieser Sachlage zu unterstellen, „es werde schon etwas für den Verkehrssektor übrigbleiben“, ist reine Hoffnung ohne Tatsachengrundlage und kommt einem vom BVerfG nicht gebilligten „Klimaschutz ins Blaue hinein“ gleich,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 218.

In der von den Bf. vorgelegten Szenario-Studie wird zusätzlich dargelegt, dass ein Ausgleich in anderen Sektoren nach 2030 nicht in relevantem Umfang möglich sein wird. Dass in den anderen Sektoren bis 2030 keine weiteren Maßnahmen wirksam werden, entspricht den Annahmen des aktuellen Projektionsberichts, der im eigentlich anspruchsvolleren Szenario MWMS gegenüber dem feststehenden Szenario MMS keine weiteren Minderungen erwartet (siehe oben, A.II.3.b)cc)(iii)(3)). Die Umstellung des Steuerungsmechanismus des KSG wird aller Voraussicht nach ebenfalls keine grundlegende Nachsteuerung verlangen, weil es bis 2030 noch „ganz gut aussieht“ und die Zeit danach bis 2030 ignoriert werden darf (siehe oben, A.II.3.a)bb)(iii)).

Nimmt man deswegen – leider realistisch – eine sektorübergreifende Untätigkeit bis 2030 an, können die Versäumnisse im Verkehrssektor nach 2030 nicht mehr ausgeglichen werden:

Der Stromsektor, auf den die bisherigen strukturellen Minderungsleistungen in der Energiewirtschaft primär zurückzuführen sind, soll bereits im Jahr 2035 klimaneutral sein und steht dann als Ausgleich nicht mehr zur Verfügung. Im Industriesektor stehen die schwierigsten Prozesse (CO₂-freier Stahl oder Zement) noch an, hier fehlt es bislang an technischen Lösungen, sodass eine Beschleunigung der Transformation nicht zu erwarten ist. Der Gebäudesektor wiederum hat in den vergangenen vier Jahren seine eigenen Sektorziele verfehlt und ist jetzt schon ein „Sorgenkind“. Ein Ausgleich ist auch hier also nicht zu erwarten,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 20 f.

In der Landwirtschaft ist die Transformation überdurchschnittlich schwierig und Restemissionen sind unvermeidlich. Dies kommt auch im Reduktionspfad nach Anlage 2a KSG zum Ausdruck, der deutlich „flacher“ verläuft als in anderen Sektoren (von 2020 bis 2030: Reduktion von 70 auf 56 Tonnen, dagegen z.B. Energiewirtschaft: 280 auf 108 Tonnen; Verkehr: 150 auf 85 Tonnen).

Wird bis 2030 mit weiteren Maßnahmen zugewartet, ist ein Aushelfen durch andere Sektoren daher nur noch ein theoretisches Szenario, dass – sofern überhaupt möglich – nur bei aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen Freiheitseingriffen in anderen Sektoren zu haben wäre.

Nach der von den Bf. vorgelegten Szenario-Studie könnte dem Verkehrssektor unter folgenden, im Wesentlichen unrealistischen Annahmen im Hinblick auf die anderen Sektoren ein „Puffer“ von (nur) 15 % „erkämpft“ werden:

- Der LULUCF-Sektor erreicht bis 2045 tatsächlich eine jährliche Senkenleistung von 40 Mt CO₂-Äq.. Nichts deutet darauf hin, vielmehr sagen die Projektionen voraus, dass der Sektor eine Emissionsquelle sein wird (A.II.3.b)aa)(ii)).
- Die Landwirtschaft reduziert nach dem ambitioniertesten Szenario auf die Hälfte der Emissionen in 2030, sodass sie nur ein Minimum der unterstellten (unrealistischen) Negativemissionen aus dem LULUCF-Sektor benötigt.
- Energiewirtschaft, Industrie und Gebäude reduzieren linear auf null bis 2045 und benötigen dann ebenfalls keinen Ausgleich von Restemissionen. Die Dekarbonisierung des Gebäudesektors müsste in diesem Fall extrem schnell voranschreiten, wobei gerade erst etablierte Pfade (GEG) verlassen werden müssten. Außerdem wird unterstellt, dass bislang nicht verfügbare technische Lösungen für bestimmte Emissionsquellen, gerade in der Industrie, gefunden werden

Diese Annahmen sind nicht nur optimistisch, sondern unrealistisch. Das „Prinzip Hoffnung“ regiert – insbesondere im LULUCF-Sektor und hinsichtlich noch nicht bestehender Technologien im Industriesektor ohne Anknüpfungspunkt in der Realität. Das Szenario kann mithin schon im Ausgangspunkt nicht als ernsthafte Alternative zu Reduktionsmaßnahmen im Verkehrssektor diskutiert werden.

Hinzu kommt, dass die notwendigen Maßnahmen und Einschnitte ihrerseits aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Grundrechtseingriffe unausweichlich zur Folge hätten. Die Szenario-Studie führt insoweit beispielhaft weitreichende Eingriffe in das Konsumverhalten (Ernährung und Konsumgüter) und die Lebensverhältnisse (Wohnfläche) an. Im Gebäude- und Industriebereich müssten Zwangssanierungen schneller durchgeführt werden als nach Sanierungszyklen notwendig, fossile Heizungen müssten vor Ende der Lebensdauer ausgetauscht werden,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 35.

In allen diesen Lebensbereichen müssten also radikale Veränderungen einsetzen, die nur mit massiven Grundrechtseingriffen durchgesetzt werden könnten. Das gesetzgeberische Unterlassen im Verkehrssektor bewirkt daher nicht nur eine unverhältnismäßige Gefährdung mobilitätsbezogener Freiheit, sondern – alternativ – eine unverhältnismäßige Gefährdung jeglicher treibhausgasgebundener Freiheitsausübung in anderen Sektoren.

Anders formuliert: Eine verfassungskonforme Alternative zu Maßnahmen gerade im Verkehrssektor ist nicht verfügbar.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht wäre ein Ausgleich der Überschreitungen des Verkehrssektors in anderen Bereichen zudem extrem ineffizient,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 37 f.

Auch unter diesem Gesichtspunkt stellt sich – ohne dass es darauf noch ankäme – die Frage, ob der Gesetzgeber das überragende Allgemeininteresse an einer funktionierenden Transformation zugunsten einer „Schonung“ des Verkehrssektors zurückstellen darf.

(ii) Verbleibende Reduktionslasten im Verkehrssektor weiter unverhältnismäßig freiheitsgefährdend

Hinzu kommt: Selbst wenn das oben skizzierte unrealistische und unverhältnismäßige Szenario einträte, wäre damit auch für die mobilitätsbezogene intertemporale Freiheit wenig gewonnen.

Für den Verkehrssektor ließen sich mit den dargestellten tatsächlich unrealistischen und rechtlich radikalen Annahmen lediglich 15 % Mehremissionen heraus schlagen. Damit wäre nach 2030 weiterhin eine Verdopplung der Reduktionsgeschwindigkeit gegenüber der Zeit davor erforderlich,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 8, 40.

Unabhängig von der abstrakten Reduktionsgeschwindigkeit, blieben auch die konkreten Herausforderungen im Vergleich zum Szenario „Kompensation verzögerten Handelns – im Verkehrssektor“ identisch (dazu eingehend oben). Denn weiterhin muss der Verkehrssektor bis 2045 (KSG) oder spätestens bis 2050 (EU) klimaneutral sein.

Dieser Schlusspunkt ist unabhängig vom Budget, Treibhausgasneutralität ist auch verfassungsrechtlich zwingend zu erreichen,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., z.B. Ls. 2 und Rn. 255.

Wegen der auch insoweit bestehenden verfassungsrechtlichen Indizfunktion des KSG („Orientierungs- und Planungshorizont“) ist dieser Zeitpunkt richtigerweise im Jahr 2045 anzusetzen, spätestens aber aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben im Jahr 2050 (dazu auch noch sogleich, dd)).

Die oben skizzierten tatsächlichen (unverhältnismäßigen) Herausforderungen bei einem Zuwarten bis 2030 blieben daher jedenfalls teilweise bestehen. Beispielsweise wäre es nach wie vor notwendig, den für 2030 projizierten Verbrennerbestand von 36,7 Millionen Fahrzeugen (plus 2 Millionen Plug-in-Hybride) innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit auf Null zu reduzieren. Klimafreundliche alternative

Infrastruktur müsste innerhalb kürzester Zeit aufgebaut werden und der Bestand von E-Pkw jährlich um 4,8 Millionen Fahrzeuge im Jahr ansteigen. Die Probleme bei der Verkehrs- und Antriebswende, die zwar „als Szenario-Annahme möglich, (...) aber in der Realität nicht umsetzbar“ scheinen,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 40,

blieben also im Wesentlichen erhalten.

dd) Unverhältnismäßigkeit bei „Strecken“ des Budgets bis 2050

Die bisherigen Ausführungen und Szenarien bezogen sich hinsichtlich des Zeitpunkts der Klimaneutralität auf das im KSG verankerte 2045-Ziel (§ 3 Abs. 2 KSG). Wegen der grundrechtssichernden und verfassungsrechtlich gebotenen Orientierungsfunktion des KSG-Reduktionspfades,

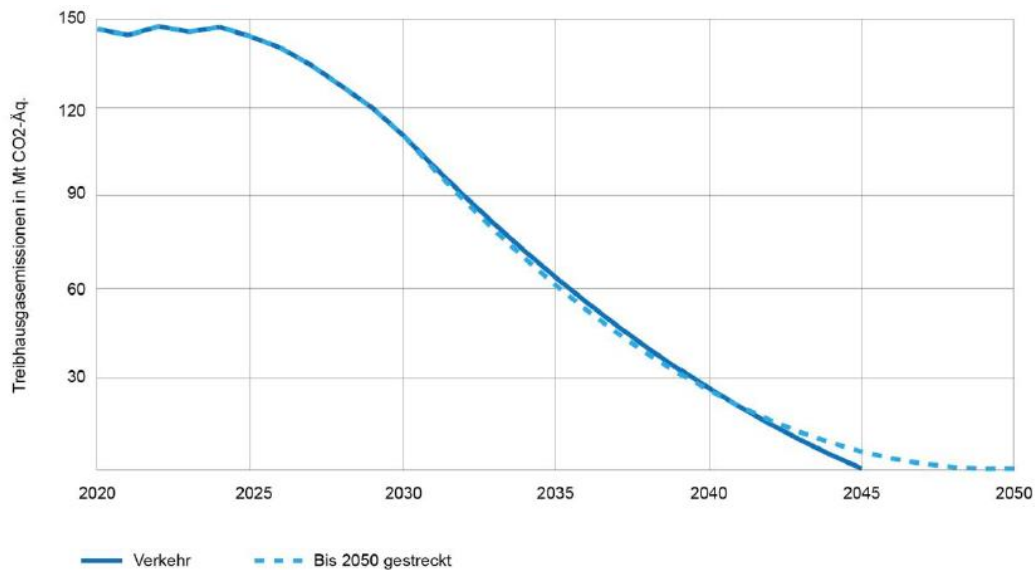
BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 252, 254,

ist dieser Zeitpunkt der verfassungsrechtlichen Prüfung im Ausgangspunkt zumindest als Indiz zugrunde zu legen (vgl. bereits oben, bb)(i)).

Spätestens geboten ist das Erreichen von Klimaneutralität aber jedenfalls im Jahr 2050, weil das Unionsrecht diesen Zeitpunkt festlegt (Art. 1 UAbs. 1 EU-KlimaG). Dieser Zeitpunkt ist wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts auch verfassungsrechtlich beachtlich, im Hinblick auf das Punktziel der Klimaneutralität ist der intertemporale Eingriff insoweit unionsrechtlich vermittelt (dazu bereits oben, A.II.2.a)bb).

Legt man diesen späteren Zeitpunkt 2050 zugrunde, ist hiermit für die intertemporale Freiheitssicherung (gegenüber 2045) jedoch nichts gewonnen. Dies liegt daran, dass das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Budget⁶⁸ gleichbleibt und nur über weitere fünf Jahre „gestreckt“ werden kann. Soll dieser Spielraum hinsichtlich des Punktziels Klimaneutralität ausgenutzt werden, müssen die Mengen vorher eingespart werden, es muss also früher schneller reduziert werden. Die Reduktionslast in den 2030er Jahren sinkt nicht, sondern steigt im Gegenteil. Dies legt die von den Bf. vorgelegte Szenario-Studie dar und veranschaulicht es mit der folgenden Grafik:

⁶⁸ Das hier zugrunde gelegten KSG-Budget überschreitet dieses Budget eigentlich bereits, reizt es jedenfalls maximal aus (dazu oben, A.I.2. D.I.2.b)aa)).



NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 22.

Soll das KSG-Budget (äußerste Grenze des nach Art. 20a GG Vertretbaren) also bis 2050 (letzter vertretbarer Zeitpunkt der Klimaneutralität) „gestreckt“ werden, so sind also erst recht sofortige wirksame Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor geboten.

c) Unverhältnismäßigkeit bei Zugrundelegung des „KSG-Budgets“: Hilfswise sektorübergreifende Maßnahmen notwendig (Antrag zu 3.)

Sollte das Gericht trotz der vorstehenden Ausführungen Maßnahmen spezifisch im Verkehrssektor noch nicht für verfassungsrechtlich notwendig erachten, so wären jedenfalls sektorübergreifend (d.h. „irgendwo“) Maßnahmen anzuordnen.

Es wurde soeben unter b) ausführlich dargelegt, dass die bei einer fortgesetzten gesetzgeberischen Untätigkeit bis 2030 drohenden Rückstände unausweichlich zu unverhältnismäßigen Maßnahmen im Verkehrssektor und/oder in anderen „aushelfenden“ Sektoren führen würde. Richtigerweise sind deswegen (auch) im Verkehrssektor unverzügliche Maßnahmen notwendig.

Jedenfalls aber steht außer Zweifel, dass unverzüglich überhaupt, d.h. sektorübergreifend Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen sind. Wenn man annähme, dass sich Maßnahmen im Verkehrssektor noch verfassungskonform aufschieben lassen, so müssen andere Sektoren jedenfalls schon jetzt und nicht erst nach 2030 „aushelfen“. Denn bei einem sektorübergreifenden Zuwarten bis 2030 sind aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Freiheitseingriffe unvermeidlich (dazu soeben, b)cc)(i)).

Eine unverhältnismäßige Gefährdung intertemporaler Freiheitsrechte liegt damit jedenfalls (hilfswise) im sektorübergreifenden Unterlassen hinreichender

Klimaschutzmaßnahmen. Soweit man unverzügliche Maßnahmen im Verkehrssektor noch nicht für verfassungsrechtlich geboten hielt, müssen zur intertemporalen Freiheitssicherung als grundrechtsschonende Vorkehrungen jedenfalls anderswo bzw. irgendwo sofort Klimaschutzmaßnahmen eingeführt werden.

Nach alledem sind jedenfalls sektorübergreifend Maßnahmen geboten. Wohlgemerkt: Nach Auffassung der Bf. ist dies nicht ausreichend, weil es den drohenden spezifisch mobilitätsbezogenen Freiheitsbeschränkungen allenfalls teilweise vorbeugen kann. Es kann möglicherweise „Platz im Budget“ schaffen, Belastungen durch unzureichenden Infrastrukturausbau, die Verschleppung der Antriebswende und steigende CO₂-Preis aber nicht effektiv vermeiden.

d) Keine Rechtfertigung durch Unionsrecht

Die eingriffsähnliche Vorwirkung durch die Verzögerung wirksamer Klimaschutzmaßnahmen kann durch das Unionsrecht nicht geheilt werden. Insbesondere lässt sich nicht einwenden, dass die notwendigen Einsparungen in anderen Mitgliedstaaten erfolgen werden.

Für den Antrag zu 1. scheidet dies schon deswegen aus, weil das Deutschland zustehende Budget (1,75 Grad mit 67 % Wahrscheinlichkeit) bei Zugrundelegung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse selbst bei sofortigen Maßnahmen in allen Sektoren kaum noch zu halten ist und bereits ein Verstoß gegen Art. 20a GG vorliegt (dazu oben, a)).

Ein Verweis auf andere Staaten wäre insoweit schon deswegen unzulässig, weil das Unionsrecht – wie oben dargestellt – kein umfassendes Budget etabliert, sodass der deutsche Gesetzgeber nicht auf den europäischen Rechtsrahmen verweisen darf, um eigene Klimaschutzmaßnahmen zu unterlassen. Deutschland trifft verfassungsrechtlich eine eigene Minderungspflicht.

Ein Verweis auf das Unionsrecht kann aber auch ansonsten (d.h. bezüglich der Anträge zu 2. und 3.) kein weiteres Unterlassen eigener Klimaschutzmaßnahmen legitimieren.

Dies gilt zunächst im Hinblick auf den theoretisch möglichen Zukauf von Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten unter der ESR. Da die Mehrzahl der Mitgliedstaaten ihre ESR-Ziele verfehlt, werden erstens die Gesamtziele nicht erreicht und zweitens absehbar nicht genügend Zertifikate für einen Ankauf verfügbar sein (A.II.2.b)bb)). Zur Legitimierung der eigenen Zielverfehlung kann offenkundig nicht auf ein System verwiesen werden, das die eigenen Ziele nicht erreicht. Außerdem endet die Möglichkeit eines Zukaufs von Zertifikaten im Jahr 2030 (zeitlicher Anwendungsbereich der ESR), sodass Versäumnisse aufgrund einer vorherigen „Verlagerung“ von Emissionsreduktionen in andere Mitgliedstaaten in der Folge umso schneller aufgeholt werden müssten.

Auch der ETS 2 bietet keine Grundlage dafür, eigene Reduktionsanstrengungen zurückzufahren. Erstens sichert der Emissionshandel intertemporale Freiheit nicht, sondern gefährdet sie, sofern er nicht mit hinreichenden flankierenden Maßnahmen unterlegt ist, weil für Teile der Gesellschaft prohibitive Preissteigerungen drohen (dazu oben, z.B. A.II.2.a)bb)(i) sowie A.II.2.a)cc) und in den unterschiedlichen Szenarien). Mechanismen wie das „Frontloading“⁶⁹, also das Vorziehen von Emissionsrechten aus späteren Jahren auf das Jahr 2027, gefährdet unmittelbar intertemporale Freiheit, weil die vorgezogenen Emissionen später fehlen. Die Freigabe zusätzlicher Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve (MSR) erhöht wiederum die Gesamtmenge der verfügbaren Zertifikate und läuft damit dem Klimaschutz selbst zuwider. Der EU-Klimarat hat insofern festgestellt, dass sich das Reduktionsziel des ETS 2 (43 % bis 2030 gegenüber 2005) nicht mehr halten lässt, wenn Zertifikate aus der MSR freigegeben werden (siehe oben, A.II.2.b)bb)). Abermals ist insoweit auf die Einschätzung des ERK zu verweisen, wonach sowohl das BEHG als auch der ETS 2 weit davon entfernt sind, harte Mengengrenzen sicher zu implementieren,

ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2022 (Anlage Bf. 43), Rn. 197.

Schließlich ist mit Blick auf den Verkehrssektor erneut auf die realen Herausforderungen bei der Verkehrs- und Antriebswende zu verweisen, also den Ausbau klimafreundlicher Infrastrukturen und den Hochlauf der E-Mobilität: Wird die Transformation hier weiter verzögert, sind die notwendigen strukturellen Veränderungen im Verkehrssektor schon bald schlicht nicht mehr rechtzeitig – d.h. unter Wahrung des verbleibenden CO₂-Budgets und des Klimaneutralitätsziels 2045 bzw. 2050 – möglich.

3. Zusammenfassung und Rechtsfolge: Grundrechtsschonende Vorkehrungen durch wirksame Klimaschutzmaßnahmen notwendig

Nach alledem stellt das fortgesetzte Unterlassen hinreichend wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Freiheit dar. Es sind „grundrechtsschonende Vorkehrungen“ notwendig, die den bestehenden Gefahren hinreichend vorbeugen,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 244 ff.

Als grundrechtsschonende Vorkehrungen kommen nur sofortige Klimaschutzmaßnahmen in Betracht, weil nur diese den beschriebenen Gefahren, die auf die irreversible Aufzehrung des verbleibenden verfassungsrechtlichen Restbudgets zurückzuführen sind, vorbeugen können.

⁶⁹ Konkret die vorzeitige Freigabe von insgesamt 130 % der eigentlich 2027 zulässigen Menge, die dann von den Jahren 2029 bis 2031 abgezogen wird, Art. 30d Abs. 2 UAbs. 1 ETS-RL.

Im Einzelnen gilt anhand der Anträge das im Folgenden unter a) bis c) Dargestellte, wobei eine Verbesserung der Governance-Struktur des KSG als Abhilfe unzureichend wäre (dazu unter d)):

a) Unverzügliche Maßnahmen in allen Sektoren unter Ausschöpfung des Verhältnismäßigen bei Zugrundelegung des aktualisierten SRU-Budgets (Antrag zu 1.)

Legt man die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse zugrunde, so sind ab sofort und in allen Sektoren umfassende Klimaschutzmaßnahmen unter Ausschöpfung des Verhältnismäßigen notwendig.

Das verbleibende CO₂-Restbudget ist um ein Drittel kleiner als noch im Klimabechluss angenommen. Nach dem KSG-Reduktionspfad wäre das Budget im Jahr 2033 aufgebraucht, bei linearer Reduktion ab jetzt wäre das Ende im Jahr 2037 erreicht (dazu oben, 2.a)).

Damit ist das Budget bereits jetzt kaum noch zu halten, da selbst bei linearer Reduktion bis zum Jahr 2037 – also acht Jahre vor dem in § 3 Abs. 2 KSG genannten Zeitpunkt – Klimaneutralität über alle Sektoren hergestellt sein müsste. Gegenwärtig ist Deutschland aber sogar weit davon entfernt, die Ziele des KSG (insbesondere über 2030 hinaus) und das dort vorausgesetzte Budget einzuhalten. Eine Einhaltung des aktualisierten SRU-Budgets wäre allenfalls noch mit sofortigen weitreichenden Maßnahmen kumulativ in allen Sektoren und unter Ausschöpfung des Verhältnismäßigen möglich („best possible means“). Die gleiche Rechtsfolge ergibt sich, wenn man davon ausgeht, dass das Budget schlicht nicht mehr zu halten ist, weil bestimmte Restemissionen nach gegenwärtigem Stand der Technik unvermeidlich sind und bestimmte Maßnahmen selbst bei einer Überschreitung des verbleibenden Restbudgets unzumutbar sind (z.B. fossiles Heizverbot im Winter). Denn wenn das objektiv-rechtlich verbindliche (Art. 20a GG) Budget wegen faktischer oder rechtlicher Unmöglichkeit nicht mehr zu halten ist, muss jedenfalls Mögliche und Verhältnismäßige umgehend geboten sein. Die Ausschöpfung des jetzt Verhältnismäßigen ist geboten, weil ein weiteres Zuwarten nur dazu führen würde, dass – wegen des zunehmenden Gewichts des Klimaschutzgebots – künftig noch gravierendere Einschnitte geboten wären.

Dies beantragen die Bf. mit ihrem Antrag zu 1.

b) Hilfsweise: Unverzügliche wirksame Maßnahmen im Verkehrssektor bei Zugrundelegung des KSG-Budgets (Antrag zu 2.)

Legt man anstelle der maßgeblichen aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse das „KSG-Budget“ zugrunde (also diejenigen Emissionsmengen, die sich bei einer Fortschreibung der Mengenvorgaben des KSG näherungsweise ergäben), so sind unverzüglich wirksame Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor geboten. Dabei sind neben den folgenden Ausführungen zur intertemporalen

Freiheitssicherung ergänzend die sonstigen positiven gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor einzubeziehen (dazu oben, A.II.3.b)cc)(v)).

Das KSG-Budget bildet jedenfalls die äußerste Grenze dessen, was im Rahmen gesetzgeberischer Spielräume in Anbetracht der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse nach Art. 20a GG noch hinzunehmen sein könnte. Daher ist zumindest dieses Budget strikt einzuhalten (dazu 2.b)aa)). Die andauernde Untätigkeit des Gesetzgebers im Verkehrssektor stellt vor diesem Hintergrund eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Freiheit dar.

Dies ergibt sich zum einen dann, wenn man die dem Verkehrssektor zufallenden Emissionsmengen (d.h. den Anteil am Gesamtbudget) anhand der Anlage 2a KSG und deren Fortschreibung bestimmt. Ein solches „Sektorbudget“ ist die Grundlage der von den Bf. vorgelegten Szenarien. Verfassungsrechtlich kommt dem „Sektorbudget“ eine Indizfunktion für die notwendige Lastenteilung zwischen den Sektoren zu, weil die Anlage 2a KSG hierfür den einzigen gesetzgeberischen Anhaltspunkt darstellt und eine verfassungsrechtlich gebotene Orientierungsfunktion erfüllen soll (dazu 2.b)bb)(i)).

Legt man das „Sektorbudget“ des KSG zugrunde, sind bereits jetzt erheblich härtere Freiheitseinschnitte notwendig, als dies bei einem Transformationsbeginn im Jahr 2021 der Fall gewesen wäre (dazu 2.b)bb)(ii)(2)). Eine gesetzlich durch die KSG-Novelle 2024 vorbereitete weitere Verzögerung bis zum Jahr 2030 hätte unausweichlich aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Freiheitseinschränkungen im Verkehrssektor zur Folge.

Wegen der verfassungsrechtlichen Indizfunktion der Lastenverteilung in Anlage 2a KSG ergibt sich bereits aus der projizierten überdeutlichen Verfehlung des „Budgets“ des Verkehrssektors die Notwendigkeit, in diesem Sektor unverzüglich grundrechtsschonende Vorkehrungen in Form wirksamer Klimaschutzmaßnahmen auf den Weg zu bringen. Ein pauschaler Verweis darauf, dass andere Sektoren theoretisch „aushelfen“ könnten, ist unzulässig. Nichts an den aktuellen Projektionen deutet auf eine Kompensation der Verfehlungen des Verkehrssektors hin, insbesondere für die Zeit nach 2030. Vor diesem Hintergrund kann ein pauschaler Verweis auf theoretische Ausgleichsmöglichkeiten durch andere Sektoren nicht ausreichen, um die verfassungsrechtliche Notwendigkeit sofortiger Maßnahmen im Verkehrssektor auszuräumen – es wäre vielmehr substantiiert darzulegen, wie und wo ein solcher Ausgleich möglich sein soll.

Unabhängig davon zeigen die Bf. aber selbst auf, dass eine weitere Verzögerung der Transformation im Verkehrssektor nach 2030 nicht mehr realistisch in anderen Sektoren ausgeglichen werden kann bzw. ein solcher Versuch jedenfalls unausweichlich zu aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen Freiheitseinschnitten und -gefährdungen in jenen Sektoren führen würde (dazu 2.b)cc)). Dabei wäre der

„Freiheitsgewinn“ für den Verkehrssektor marginal, zumal zwingend notwendige Prozesse wie die Antriebswende (Hochlauf E-Mobilität) und Verkehrswende (alternative klimafreundliche Infrastrukturen) unvermeidlich jetzt angestoßen werden müssen, wenn sie noch rechtzeitig umgesetzt werden sollen.

Ein „Hinausschieben“ der Klimaneutralität auf den letztmöglichen Zeitpunkt 2050 würde an alledem nichts ändern. Da das gleiche Budget „gestreckt“ werden müsste, würde dies den Transformationsdruck in den 2030er Jahren im Vergleich zum 2045-Ziel (§ 3 Abs. 2 KSG) sogar noch erhöhen (dazu 2.b)dd)).

Damit ist festzuhalten: Ohne Emissionsreduktionen im Verkehrssektor geht es nicht. Damit das „KSG-Budget“ ohne „Vollbremsung“ (im Verkehrssektor oder anderen Sektoren) eingehalten werden kann, sind unverzügliche Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor als grundrechtsschonende Vorkehrungen notwendig.

Dies beantragen die Bf. mit ihrem (Hilfs-)Antrag zu 2.

c) Weiter hilfsweise: Sektorübergreifend unverzügliche wirksame Maßnahmen bei Zugrundelegung des KSG-Budgets

Richtigerweise sind unverzügliche Maßnahmen im Verkehrssektor – wie dargestellt – unverzichtbar. Dies gilt, weil die Budgeteinhaltung und damit die künftige Freiheit anderenfalls unverhältnismäßig gefährdet wäre, und weil Prozesse wie die Antriebs- und Verkehrswende schlicht nicht mehr rechtzeitig gelingen können, wenn sie weiter aufgeschoben werden.

Nähme man gleichwohl an, dass andere Sektoren die Versäumnisse des Verkehrssektors möglicherweise noch ausgleichen könnten, so müssten entsprechende Maßnahmen jedenfalls unverzüglich einsetzen. Ein weiteres Zuwarten ist unverträglich, nach 2030 wäre ein Ausgleich durch andere Sektoren – wie dargelegt – nur noch mit aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen Maßnahmen möglich.

Selbst wenn es das Gericht also trotz der umfassenden Darlegungen der Bf. (noch) nicht für sicher hielte, dass unverzügliche Maßnahmen verfassungsrechtlich gerade im Verkehrssektor zwingend notwendig sind, so wären doch jedenfalls sektorübergreifend unverzügliche Maßnahmen erforderlich. Jedenfalls dies ist unumgänglich, um die unverhältnismäßigen Einschnitte zu vermeiden, die im Verkehrssektor und/oder anderen Sektoren unausweichlich werden, wenn weiter zugewartet wird. Angesichts der konkret und spätestens ab 2030 unvermeidlich drohenden radikalen Freiheitseinbußen bei fortgesetzter Untätigkeit kann sich der Gesetzgeber nicht auf die Behauptung zurückziehen, es werde künftig „schon irgendwie möglich sein“, das Budget zu halten.

Jedenfalls gilt also: Eine „Vollbremsung“ kann nur noch mit sofortigen wirksamen Klimaschutzmaßnahmen vermieden werden, selbst wenn man annähme, dass diese nicht notwendig im Verkehrssektor erfolgen müssen.

Dies beantragen die Bf. mit ihrem (Hilfs-)Antrag zu 3.

d) Keine hinreichende Abhilfe allein durch Änderung der Rahmengesetzgebung (KSG)

Eine Verbesserung der Rahmengesetzgebung (KSG) ist allein nicht geeignet, einen hinreichenden Grundrechtsschutz zu gewährleisten.

Mit der KSG-Novelle 2024 wurde die Klimaschutzarchitektur massiv geschwächt. Verschiedene problematische Änderungen (z.B. Abschaffung der sektorbezogenen Nachsteuerung, viel zu späte Betrachtung des Zeitraums nach 2030) wurden bereits dargestellt (dazu A.II.3.a)bb)). Die Verfassungswidrigkeit des so veränderten KSG wird von den Bf. mit der gesonderten Verfassungsbeschwerde geltend gemacht (Az. 1 BvR 2113/24) und soll hier nicht noch einmal wiederholt werden. Hier ist lediglich entscheidend: Auch wenn diese Erfolg hätte, würde die Notwendigkeit unverzüglicher Klimaschutzmaßnahmen hierdurch nicht entfallen. Die Rahmengesetzgebung durch das KSG und die tatsächliche Einführung von Maßnahmen sind verfassungsrechtlich komplementär notwendig und nicht alternativ.

Dass eine Verbesserung der Rahmengesetzgebung allein nicht ausreicht, wurde oben z.B. im Rahmen der Subsidiarität (oben C.IV.) im Wesentlichen bereits dargestellt. Der zentrale Punkt ist: Eine Rahmengesetzgebung mit etwaigen Programmpflichten führt eben noch nicht zu konkreten Klimaschutzmaßnahmen. Dies hat die Vergangenheit überdeutlich gezeigt: Gerade im Verkehrssektor wurden schon keine rechtmäßigen Programme erstellt, geschweige denn umgesetzt. Auch die alte Governance-Struktur war mithin offensichtlich nicht ausreichend. Es bestand und besteht keine Pflicht, die in Programmen angekündigten Maßnahmen tatsächlich umzusetzen, die Umsetzung war auch in der Vergangenheit defizitär.

Darüber hinaus sind weitere Verzögerungen mit Blick auf die dargestellte dramatische Situation nicht tragbar: Es ist nicht mehr hinnehmbar, erst eine Veränderung der Rahmengesetzgebung abzuwarten, dann die Erstellung von Programmen auf deren Grundlage, um schließlich darauf zu hoffen, dass diese Programme ausreichend sind und auch umgesetzt werden. Bereits die „Programmklagen“, die zu einer Verurteilung der Bundesregierung durch das OVG Berlin-Brandenburg geführt haben, waren mehrere Jahre anhängig und sind (bis auf das Urteil zum LULUCF-Sektor) nicht rechtskräftig,

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30.11.2023, 11 A 11/22 (Sofortprogramme), Urteil vom 16.05.2024, 11 A 22/21

**(Klimaschutzprogramm, Anlage Bf. 28) sowie Urteil vom 16.05.2024,
11 A 31/22 (LULUCF, noch unveröffentlicht, anbei als Anlage Bf. 44).**

Vor allem aber: Weil und soweit zur Umsetzung der Programme gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich sind, kann ihr Vollzug nicht bzw. wiederum nur vor dem BVerfG durchgesetzt werden.

II. Intertemporale Gleichheitssicherung (Art. 3 Abs. 1 bis Abs. 3 i.V.m. Art. 20a, 20 Abs. 1 GG)

Das Unterlassen hinreichender Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor verstößt zudem gegen Gleichheitsgrundrechte, die ebenfalls intertemporal zu sichern sind (Art. 3 Abs. 1 bis Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20a, 20 Abs. 1 GG). Die Gleichheitsdimension tritt eigenständig neben die freiheitsrechtliche Prüfung (dazu 1.). Das gerügte Unterlassen entfaltet eine gleichheitswidrige Vorwirkung, konkret im Hinblick auf grundrechtliche Teilhaberechte, den Grundsatz der Transformationslastengleichheit und Diskriminierungsverbote (dazu 2.). Die gleichheitswidrige Vorwirkung ist auch nicht zu rechtfertigen. Es besteht jedenfalls eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Gleichheit, die sich insbesondere nicht durch einen allgemeinen Verweis auf die zukünftige Möglichkeit sozialen Ausgleichs beseitigen lässt (dazu 3.).

Dies führt insgesamt zur Notwendigkeit gleichheitssichernder Vorkehrungen, jedenfalls zur notwendigen Tenorierung im Umfang des Antrags zu 4. (dazu 4.)

1. Eigenständige Bedeutung der Gleichheitssicherung neben der Freiheitssicherung

Das Konzept der intertemporalen Freiheitssicherung hat eine gleichheitsgerechte Freiheitsverteilung in zeitlicher Hinsicht zum Gegenstand, indem es die Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen in den Blick nimmt. Das Recht auf intertemporale Freiheit wird vor diesem Hintergrund teilweise als „Recht auf generationengerechte Lastenverteilung“ gelesen,

Möllers/Weinberg, Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2021, 1069 (1073 f.).

Allerdings nimmt das Konzept der intertemporalen Freiheitssicherung keinen Vergleich zwischen Personengruppen vor. Sachlich geht es zwar um die Verteilung der Belastungen zwischen jetziger und künftiger Generation bzw. deren Möglichkeit der Grundrechtsausübung. Angesprochen wird aber allein die verhältnismäßige Freiheitsverteilung *über* die Zeit, und zwar „für alle“. Demgegenüber betrifft die intertemporale Gleichheitssicherung (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a, 20 Abs. 1 GG) die gleichberechtigte Freiheitsverteilung *in* der Zeit. Es geht um die jetzt

schon angelegten unterschiedlichen Auswirkungen künftiger Freiheitsbeschränkungen auf unterschiedliche Personengruppen.

Eine ungleiche Verteilung von Lasten und Teilhabemöglichkeiten im Rahmen der Transformation droht nicht allein auf der Zeitachse (heutige und künftige Freiheit), sondern auch bezogen auf den Vergleich künftiger Belastungen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen: zwischen denjenigen, die auf dem Land und in der Stadt leben, zwischen Frauen und Männern, zwischen Menschen mit hohen und niedrigen finanziellen Ressourcen, zwischen Menschen mit und ohne Behinderung.⁷⁰

Die damit verbundenen Gleichheitsfragen werden im KSG nur abstrakt angesprochen (§ 1 Satz 2 KSG: soziale Folgen „werden berücksichtigt“, § 9 Abs. 2 Satz 2 KSG: „Abschätzungen“ zu sozialen Folgen im Klimaschutzgesetz, § 12 Abs. 7 KSG: ERK nimmt Stellung zu „sozialen Verteilungswirkungen“).

Um eine auch künftig hinreichend gleichberechtigte Teilhabe aller unter den Bedingungen der Transformation sicherzustellen und einer unverhältnismäßigen Belastung und Benachteiligung bestimmter Gruppen entgegenwirken zu können, genügt eine rein freiheitsrechtliche Analyse nicht. Diese bedarf der Ergänzung um eine gleichheitsrechtliche Betrachtungsweise.

Das Gleichheitsrecht stellt im Verhältnis zu den Freiheitsrechten sicher, dass da, wo Freiheit geschützt werden muss oder geschützt wird, dies gleichheitsgerecht zu erfolgen hat,

zu dieser „flankierenden Schutzfunktion“ des Gleichheitsrechts siehe z.B. Nußberger, in: Sachs, GG Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 67, mit Verweis auf BVerfGE 84, 197 (199 ff.). Vgl. grundlegend zur Bedeutung des Gleichheitsrechts neben den Freiheitsrechten (und der Menschenwürde) auch Baer, Dignity, Liberty, Equality: A Fundamental Rights Triangle of Constitutionalism, University of Toronto Law Journal 4 (2009), 417-468.

Dies gilt auch für grundrechtliche Freiheiten in ihrer intertemporalen Dimension: Nur durch die Einbeziehung der gleichheitsrechtlichen Perspektive wird die bei anhaltender gesetzgeberischer Untätigkeit im Verkehrssektor unabwendbar

⁷⁰ vgl. die Differenzierung zwischen *sozialstrukturellen Faktoren* (wie Geschlecht, Migrationsstatus oder auch den Unterschied zwischen Vermietenden und Mietenden), *räumlichen Faktoren* (Unterschiede zwischen Stadt und Land oder Ost und West) und *zeitlichen Faktoren* (Unterschiede zwischen den Generationen), von denen die Verteilungswirkungen der Klimapolitik abhängen, bei Zukunft KlimaSozial: Brigitte Knopf, Ines Verspohl, Astrid Schaffert, Marie-Louise Zeller (Hrsg.), Eine sozial gerechte und klimaneutrale Zukunft sichern: 11 Thesen für eine Klimasozialpolitik, S. 10 f., abrufbar unter https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2024/06/Zukunft-KlimaSozial_11-Thesen-fuer-eine-Klimasozialpolitik.pdf.

ungleiche Verteilung (zukünftiger) Freiheiten – zwischen privilegierten Mehrheiten auf der einen Seite und benachteiligten Minderheiten auf der anderen Seite – sichtbar.

Die weitere Verschleppung wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor führt insoweit nicht nur zu einem *absolut* unverhältnismäßigen Eingriff in die mobilitätsbezogene Freiheit bestimmter Personengruppen (z.B. ökonomisch schwache Landbevölkerung, körperlich Beeinträchtigte), denen auch die Bf. angehören (dazu ausführlich oben, I.2.b) sowie bezogen auf die Bf. unter C.III.2.a)bb)(ii)). Vielmehr beinhalten die diesen besonders belasteten Personengruppen drohenden künftigen Freiheitsbeschränkungen auch eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen, weniger betroffenen Personengruppen (z.B. Stadtbevölkerung, Wohlhabende, Gesunde).

Das Konzept der intertemporalen Freiheitssicherung beruht auf dem Gedanken der Sicherung künftiger Handlungsmöglichkeiten (z.B. Mobilität). Diese Handlungsmöglichkeiten dürfen nicht ungleich verteilt sein.

Ein – relativ unverhältnismäßiger – Gleichheitsverstoß kann insofern auch dann vorliegen, wenn eine – absolut – unverhältnismäßige Freiheitsverletzung verneint würde.

2. Gleichheitswidrige Vorwirkung

Das fortgesetzte Unterlassen hinreichender Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor entfaltet gleichheitswidrige Vorwirkung (dazu auch oben, C.III.3.a)aa)).

Der allgemeine Gleichheitssatz verbietet es dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches ungleich und wesentlich Ungleiches gleich zu behandeln,

**siehe nur BVerfG, Beschluss vom 17.4.2008, 2 BvL 4/05, Rn. 41 (juris);
BVerfG, Urteil vom 30.7.2008, 2 BvR 3262/07, Rn. 150 f. (juris).**

Eine Verletzung des Gleichheitssatzes kann sich auch aus einem (teilweisen) Unterlassen des Gesetzgebers ergeben, wenn der Gesetzgeber einen Verfassungsauftrag zur Regelung unvollständig erfüllt hat,

BVerfG, Beschluss vom 20.02.1957, 1 BvR 441/53 = NJW 1957, 584

Vorliegend kommt der Gesetzgeber seinem verfassungsrechtlichen Handlungsauftrag nicht nach, innerhalb der Grenzen des Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) grundrechtliche Handlungsmöglichkeiten über die Zeit hinreichend freiheits- und gleichheitswährend zu verteilen (Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1, 20 Abs. 1, 20a GG).

Der oben dargelegte intertemporale Freiheitseingriff wirkt sich bereits jetzt gleichheitswidrig aus. Die anhaltende Verzögerung wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor macht drastische Maßnahmen unvermeidbar. Bei weiterem Zuwarten werden aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Freiheitseingriffe unausweichlich (dazu oben, I.2.b)bb)(ii)(3)(b) sowie I.2.b)cc) und I.2.c)). Bereits jetzt liegt daher eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Freiheit vor, zumal auch bei sofortigem Handeln deutlich härtere Maßnahmen erforderlich sind, als dies bei einer Einleitung der Transformation im Anschluss an den Klimabeschluss 2021 notwendig gewesen wäre (dazu oben, I.2.b)bb)(ii)).

Diese Maßnahmen treffen keineswegs alle Personengruppen gleich oder auch nur ähnlich. Bestimmte vulnerable Personengruppen wird es ungleich härter treffen als andere: Konkret werden die erforderlichen Maßnahmen ökonomisch schwächere Menschen, die keine Alternative zur CO₂-gebundenen Individualmobilität haben, existentiell betreffen. Diese Gruppe umfasst insbesondere Teile der Landbevölkerung (wie die Bf. zu ■ und ■, ■ und ■ und bestimmte Menschen mit Behinderungen (wie die Bf. zu ■, aber auch Frauen im Verhältnis zu Männern (dazu oben, A.II.3.b)cc)(iv)). Diese Personengruppen werden bereits aufgrund der bisherigen Verzögerungen wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor stark eingeschränkt sein und im Falle einer weiteren Verschleppung künftig kaum noch Handlungsspielräume im Bereich der Mobilität haben. Demgegenüber können andere Personengruppen künftigen Mobilitätsbeschränkungen ausweichen – sei es infrastrukturell (Stadtbevölkerung) oder finanziell (Wohlhabende).

Die gleichheitswidrige Vorwirkung folgt nach dem vorstehenden aus den künftig zur Wahrung des Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) notwendigen Freiheitsbeschränkungen und ergibt sich – ebenso wie die eingriffsähnliche Vorwirkung – unmittelbar aus der irreversibel fortschreitenden Aufzehrung des CO₂-Budgets. Jede Tonne CO₂, die heute aufgrund unterlassener Maßnahmen im Verkehrssektor freigesetzt wird, steht irreversibel nicht mehr für CO₂-relevanten Freiheitsgebrauch zur Verfügung. Sie fehlt künftig damit vor allem denjenigen, die in besonderer Weise auf fossile Mobilität angewiesen sind bzw. wird für diese Personen absehbar unerschwinglich.

In diesem Sinne bewirkt das fortgesetzte Unterlassen wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor eine unumkehrbar angelegte Beschränkung mobilitätsbezogener Teilhaberechte (dazu a)) sowie einen unumkehrbar angelegten Eingriff in den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Transformationslastengleichheit (dazu b)) und in verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbote (dazu c)).

a) Teilhaberechte

Die Verschleppung der Transformation im Verkehrssektor entfaltet gleichheitswidrige Vorwirkung zunächst unter dem Gesichtspunkt verfassungsrechtlicher Teilhaberechte (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1, 20 Abs. 1, 20a GG). Den Staat

trifft ein gleichheitsrechtlicher und sozialstaatlicher Auftrag zur Gewährleistung von Mobilität unter den Bedingungen eines schwindenden CO₂-Budgets.

aa) Mobilitätsbezogene Teilhaberechte in der Transformation

Mobilität ist Bestandteil der Daseinsvorsorge, soweit sie Voraussetzung der Befriedigung von Grundbedürfnissen ist (z.B. Arbeitsweg, gesellschaftliche Teilhabe). Die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge ergibt sich nach allgemeiner Auffassung aus Art. 20 Abs. 1 GG, daneben werden auch die staatlichen Schutzpflichten genannt (im Hinblick auf die Mobilität Art. 2 Abs. 1 GG). Das bedeutet nicht, dass der Staat sämtliche Leistungen der Daseinsvorsorge in Eigenregie bereitstellen müsste, er muss aber die Voraussetzungen dafür schaffen, dass ein angemessenes Leistungsniveau im Ergebnis „gewährleistet“ ist. Ihren positivrechtlichen Ausdruck in der Verfassung hat die Gewährleistungsverantwortung im Bereich der Telekommunikation (Art. 87f Abs. 1 GG) und der Eisenbahn (Art. 87e Abs. 4 GG) gefunden.

Prägnant zusammengefasst bei Kersten, in: Schoch/Eifert, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2024, Kap. 3 Rn. 23.

Die staatliche Gewährleistungsverantwortung im Bereich der Daseinsvorsorge war Gegenstand und Ergebnis einer ausführlichen rechtswissenschaftlichen Diskussion im Zusammenhang mit der Privatisierungswelle in den 1990er Jahren und entspricht der wohl allgemeinen Auffassung,

vgl. z.B. Voßkuhle, Beteiligung Privater an öffentlichen Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62 (2003), S. 266 ff.; Eifert, Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen im Gewährleistungsstaat, 1998; Knauff, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, 2004.

Die staatliche Gewährleistungsverantwortung hat zudem eine gleichheitsrechtliche Dimension im Sinne eines grundrechtlichen Teilhaberechts (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG). Im Bereich der Mobilitätsgewährleistung ist dieses Teilhaberecht darauf gerichtet, dass für alle zumindest eine im Wesentlichen gleiche Beteiligung am Arbeits- und am sozialen Leben möglich ist,

Fehling, Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente, ZUR 2020, 387 (389); Pfannkuch, Ladeinfrastruktur als Bestandteil der Daseinsvorsorge, KommJur 2023, 245 (246).

Im Klimabeschluss hat das Gericht selbst die Gewährleistungsverantwortung des Staates für die Klimatransformation in einer bereits zitierten Passage des Beschlusses wie folgt beschrieben:

*„Praktisch verlangt die Schonung künftiger Freiheit hier den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. In allen Lebensbereichen (...) müssen Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, **gehaltvoll** Gebrauch gemacht werden kann. Allerdings wäre der Staat weder in der Lage noch ist es allein seine Aufgabe, alle technologischen und sozialen Entwicklungen zur Ersetzung und Vermeidung von treibhausgasintensiven Prozessen und Produkten und den Ausbau hierfür erforderlicher Infrastrukturen selbst zu erbringen. Es könnte dem Gesetzgeber auch kaum gelingen, die erforderlichen Entwicklungen konkret vorzugeben. Verfassungsrechtlich **verpflichtet ist er aber, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.**“*

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 248 (eig. Hervorhebungen).

Daraus ergibt sich zum einen, dass der Staat die Transformation zwar nicht in Eigenregie leisten, wohl aber im Ergebnis gewährleisten muss („grundlegende Voraussetzungen und Anreize“ schaffen). Zum anderen wird die teilhaberechtliche Dimension dieses Gewährleistungsauftrags deutlich: die Ausübung grundrechtlicher Freiheit muss auch unter den Bedingungen der Transformation und im Anschluss (dann CO₂-frei) „gehaltvoll“ möglich sein.

Der Annahme von Teilhaberechten steht nicht entgegen, dass diese in der Rechtsprechung des BVerfG grundsätzlich derivativ ausgestaltet sind, d.h. auf die gleichberechtigte Teilhabe an einem staatlichen Angebot (z.B. Schulen oder Universitäten) beschränkt sind.

Vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021, 1 BvR 971/21 u.a. = NJW 2022, 167 (Rn. 58 ff. m.w.N.); Nußberger, in: Sachs, GG Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 53 ff.; Suhr, Teilhaberechte aus verfassungsrechtlicher Perspektive, RphZ 2024, 141 ff.

Eine strikte Begrenzung verfassungsrechtlicher Teilhaberechte auf bestehende staatliche Leistungen ist schon deswegen nicht plausibel, weil den Staat – wie soeben dargestellt – gerade im Bereich der Daseinsvorsorge eine Gewährleistungspflicht trifft. Er muss das verfassungsrechtlich Gebotene zwar nicht durch eigene Leistungen erbringen, aber doch im Ergebnis sicherstellen. Daher ist der Staat

– wie für den Bereich der Mobilität oben dargestellt – auch zur Gewährleistung einer hinreichenden Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger verpflichtet.

In den bislang entschiedenen Fällen zu staatlichen Bildungsangeboten stellte sich diese Frage nicht, weil sich die Schulen und Hochschulen in Deutschland ganz überwiegend in staatlicher Hand befinden. In seiner ersten Grundsatzentscheidung zum Numerus clausus hat das BVerfG ausdrücklich offengelassen,

„ob „Teilhaberrechte“ [sic!] in gewissem Umfang bereits daraus hergeleitet werden könnten, daß der soziale Rechtsstaat eine Garantienstellung für die Umsetzung des grundrechtlichen Wertesystems in die Verfassungswirklichkeit einnimmt.“

BVerfG, Urteil vom 18.07.1972, 1 BvL 32/70 u.a. = NJW 1972, 1561 (1564)

vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021, 1 BvR 971/21 u.a. = NJW 2022, 167 (Rn. 58 ff.), wo zunächst allgemein von einer „teilhaberechtlichen Gewährleistungsdimension“ die Rede ist.

Richtigerweise ist eine gleichberechtigte Teilhabe an grundlegenden Voraussetzungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens auch außerhalb staatlicher Leistungsangebote geboten – würde z.B. das Universitätssystem weitgehend privatisiert, wäre eine gleichberechtigte Teilhabe daran weiterhin zu sichern.

Unabhängig davon tritt der Staat im Kontext der verfassungsrechtlich gebotenen (Art. 20a GG) Transformation der Wirtschaft und Gesellschaft im Allgemeinen und des Verkehrssektors im Besonderen in eine spezifische Verantwortungsstellung ein. Grundrechtliche Freiheiten sind nunmehr unter den Bedingungen eines schwindenden CO₂-Budgets staatlich zu gewährleisten. Der Staat ist zur grundrechtsschonenden „Verwaltung“ dieses Restbudgets und der darin verkörperten Freiheiten verpflichtet,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2565/18 u.a., Rn. 248 ff.

Diese Verwaltung des begrenzten Budgets wird in der Literatur wie erwähnt vielfach als „Bewirtschaftungsmodell“ oder „Bewirtschaftungsordnung“ qualifiziert, in der es zentral um das Management knapper Ressourcen geht (Nachweise bereits oben C.III.2.a)aa).

Die klimawandelbedingte Transformation erweist sich damit als Verteilungsprozess mit Blick auf die über die Zeit hinweg verfügbaren Ressourcen und verbundenen Freiheiten. Der Staat muss diesen Verteilungsprozess unter Beachtung der Gleichheitsgebote steuern. Dies betrifft zum einen die Freiheitsgewährleistung über die Zeit hinweg,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 248 ff.

Die staatliche Verteilungsverantwortung umfasst – entsprechend der „freiheitsflankierenden“ Bedeutung des Gleichheitsrechts, dazu oben, 1. – aber ebenso die Pflicht, den Verteilungsprozess unter Beachtung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie der Gleichstellungsgebote und Diskriminierungsverbote aus Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 Sätze 1 und 2 GG zu steuern und das gebotene Maß gleichberechtigter gesellschaftlicher Teilhabe unter den Bedingungen eines begrenzten CO₂-Budgets zu gewährleisten.

Wegen des verfassungsrechtlichen „Bewirtschaftungsauftrags“ hinsichtlich des Restbudgets (Art. 20a GG) und der daraus folgenden Verteilungsverantwortung ist die vorliegende Konstellation mit der Teilhabe an staatlich bereitgestellten Leistungen grundsätzlich vergleichbar. Hier wie dort geht es um die staatliche Verwaltung knapper Ressourcen und deren gleichheitsgerechte Verteilung,

für Teilhaberechte Suhr, Teilhaberechte aus verfassungsrechtlicher Perspektive, RphZ 2024, 141 (146).

Unerheblich ist, dass sich das Verteilungssystem nicht „positiv“ auf unmittelbar staatlich bereitgestellte Leistungen bezieht, sondern „negativ“ einen Prozess der Verteilung schwindender Ressourcen betrifft, aufgrund dessen Freiheiten, die heute bestehen, reduziert werden. In beiden Fällen geht es um eine gerechte Verteilung von Ressourcen, die vom Staat verwaltet werden, und der damit ermöglichten Freiheitsbetätigung.

Gegenstand des mobilitätsbezogenen Teilhabeanspruchs unter den Bedingungen der Transformation ist sowohl die „Teilhabe am und unter dem Budget“ (verbleibende CO₂-gebundene Mobilitätsmöglichkeiten) als auch die „Teilhabe nach dem Budget“ (kommende emissionsfreie Mobilitätsmöglichkeiten).

bb) Maßstäbe

Teilhabeansprüche an staatlichen Leistungen leitet das BVerfG in ständiger Rechtsprechung aus den betroffenen Freiheitsrechten i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) her,

BVerfG, Urteil vom 18.07.1972, 1 BvL 32/70 u.a. = NJW 1972, 1561 (1564); BVerfG, Beschluss vom 08.05.2013, 1 BvL 1/08, Rn. 36 (juris).

Diese Anforderungen hat das BVerfG vor allem in Bezug auf den Hochschulzugang näher ausbuchstabiert. Die dort entwickelten Grundsätze und Wertungen lassen sich auf die staatliche Aufgabe der Mobilitätsgewährleistung unter den Bedingungen eines schwindenden CO₂-Budgets übertragen.

In seinem ersten Numerus clausus-Urteil hat das BVerfG zunächst entschieden, dass absolute Zulassungsbeschränkungen unter Ausschöpfung der vorhandenen Ressourcen unbedingt notwendig sein müssen, wobei ein strenger Verhältnismäßigkeitsmaßstab anzuwenden ist,

BVerfG, Urteil vom 18.07.1972, 1 BvL 32/70 u.a. = NJW 1972, 1561 (1566).

Es gilt also – ähnlich wie im Klimabeschluss – ein Auftrag zur Grundrechtsschonung. Dieser lässt sich auf die Mobilitätsteilhabe in der Transformation so übertragen, dass das verbleibende CO₂-Budget so genutzt werden muss, dass es möglichst nicht zu einem Ausschluss von Mobilitätsmöglichkeiten kommt (Teilhabe *am und unter* dem Budget). Weil das CO₂-Budget – anders als Hochschulplätze – irreversibel schwindet, kommt es für die grundrechtsschonende Verteilung der Kapazitäten und der damit verbundenen Freiheiten in erster Linie darauf an, dass das Budget nicht frühzeitig „verschwendet“ wird. Stattdessen ist es für diejenigen zu erhalten, die auf seine Nutzung in besonderer Weise angewiesen sind, damit es für diese nicht zu einem Ausschluss von Mobilität kommt. Dies betrifft Bevölkerungsteile, die aus ökonomischen und infrastrukturellen Gründen derzeit und auf absehbare Zeit noch auf fossile Individualmobilität angewiesen sind.

Zugleich muss Vorsorge für die Zeit *nach* dem CO₂-Budget getroffen werden, insbesondere durch den rechtzeitigen Aufbau klimafreundlicher Infrastrukturen. Auch hierfür finden sich Grundlagen im ersten Numerus Clausus-Urteil des BVerfG. Das Gericht hat dort anerkannt, dass Teilhaberechte „nicht von vornherein auf das jeweils Vorhandene beschränkt sind“. Sie stehen (nur) unter dem „Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann“,

BVerfG, Urteil vom 18.07.1972, 1 BvL 32/70 und 25/71 = NJW 1972, 1561 (1564 f.).

Es sollte außer Zweifel stehen, dass der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft die Gewährleistung von Mobilität in einem Ausmaß verlangen kann, das eine Beteiligung am Arbeits- und am sozialen Leben zu im Wesentlichen gleichen Bedingungen ermöglicht. Dies hat das BVerfG im Klimabeschluss bereits grundsätzlich anerkannt und wie oben ausgeführt Entwicklungen gefordert, „die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann.“

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 248.

Derartige Entwicklungen setzen im Verkehrssektor z.B. voraus, dass klimafreundliche Mobilitätsalternativen rechtzeitig vorbereitet werden, damit sie später

hinreichend verfügbar sind. Damit ist die Mobilitäts- und Antriebswende angesprochen: Ohne den rechtzeitigen Aufbau flächendeckender Alternativen zu fossiler Individualmobilität werden die beschriebenen besonders vulnerablen Bevölkerungsteile (wie die Bf. von 3) bis 7)) immer weiter und unausweichlich von Mobilität insgesamt abgeschnitten.

Eine hinreichend gleichberechtigte Teilhabe ist zudem nur dann möglich, wenn sie nicht nur formell, sondern auch materiell (d.h. insbesondere ökonomisch) realisierbar ist. Auch hierzu hat sich das BVerfG in seiner Rechtsprechung zu Zulässigkeit und Grenzen von Studiengebühren bereits verhalten.

Zwar gibt es danach keinen Anspruch auf Kostenfreiheit des Hochschulstudiums. Der Gesetzgeber darf den Zugang zu staatlich geschaffenen Ausbildungseinrichtungen aber jedenfalls nicht von prohibitiven Gebühren abhängig machen und muss diese sozial verträglich ausgestalten. Gebühren dürfen keine unüberwindliche soziale Barriere vor dem Hochschulzugang errichten,

BVerfG, Beschluss vom 08.05.2013, 1 BvL 1/08, Rn. 38 ff.

Die Verfassung gebietet zwar nicht den Ausgleich jeglicher sozialen, insbesondere ökonomischen, Ungleichheiten, die auch in der familiären, sozialen oder individuellen Herkunft der Ausbildungswilligen ihre Ursache haben kann. Der Gesetzgeber darf diese Umstände jedoch nicht völlig unberücksichtigt lassen,

BVerfG, Beschluss vom 08.05.2013, 1 BvL 1/08, Rn. 41.

Das Grundgesetz verbietet es, die nur begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel beim Hochschulzugang bevorzugt einem privilegierten Teil der Bevölkerung zugutekommen zu lassen,

BVerfG, Beschluss vom 08.05.2013, 1 BvL 1/08, Rn. 42.

Ebenso verbietet es Art. 3 Abs. 1 GG, dass die unter dem verbleibenden CO₂-Budget nur begrenzt verfügbaren Emissionen im Verkehrssektor nur einem privilegierten Teil der Bevölkerung zugutekommen. Eine Verteilung, die allein oder primär auf den Emissionshandel und damit auf den Markt setzt, verteilt Mobilitätsteilhabe aber gerade zugunsten der ökonomisch Stärkeren und gerät damit mit den Anforderungen des BVerfG tendenziell in Konflikt. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass die CO₂-Bepreisung kein zulässiges und sinnvolles Klimaschutzinstrument wäre. Je stärker sie aber das *alleinige* Mittel zur Emissions- und damit (mobilitätsbezogenen) Freiheitsverteilung wird, desto weniger ist dies mit den Anforderungen aus Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbaren.

Auch in der Literatur wird ein Teilhaberecht an Mobilität unter den Bedingungen der Transformation vertreten, und zwar bereits vor dem Klimabeschluss. Ein

verfassungsmäßiges Recht auf Mobilitätsteilhabe bestehe insbesondere da, wo Mobilität besonders daseinsbedürftig ist und keine zumutbaren Mobilitätsalternativen (z.B. ÖPNV) bestehen – wie gerade auch bei den hiesigen Bf. [REDACTED]

[REDACTED]. Wird ärmeren Bevölkerungsteilen ein weitgehender Verzicht auf das eigene Auto zugemutet, so müssen von Verfassung wegen zugleich Substitutionsmöglichkeiten vorgesehen werden (z.B. ÖPNV-Alternativen). Das aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitete Mobilitäts-Teilhaberecht verbiete es, Mobilitätsfreiheiten „in hohem Maße sozial selektiv“ zu verteilen. Das Gleichheitsrecht verbietet – in anderen Worten – einen weitgehenden Ausschluss von Mobilität, der nur bestimmte Bevölkerungsgruppen trifft. Dementsprechend wird eine primär über den CO₂-Preis gesteuerte Dekarbonisierung des Verkehrssektors kritisch gesehen, weil die Belastungen deutlich regressiv wirken (untere Einkommen und Vermögen also relativ viel härter treffen) und soziale Ausgleichsmöglichkeiten begrenzt sind, weil sie den angestrebten Lenkungseffekt abschwächen,

Fehling, Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente, ZUR 2020, 387 (389 ff.).

Zusammenfassend ist eine hinreichend gleiche Mobilitätsteilhabe nach Art. 3 Abs. 1 GG unter den Bedingungen eines schwindenden CO₂-Budgets zu gewährleisten:

Die irreversible Aufzehrung des CO₂-Budgets entfaltet gleichheitswidrige Vorwirkung im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gebotene Teilhabemöglichkeit, weil das Restbudget frühzeitig auf Kosten derjenigen „verschwendet“ wird, die auf seine Nutzung für mobilitätsbezogene (und damit verbunden: gesellschaftliche) Teilhabe angewiesen sind. Ferner müssen rechtzeitig Alternativen für die Zeit nach dem CO₂-Budget aufgebaut werden (Verkehrs- und Antriebswende). Diese grundrechtlich gewährleistete gleiche Teilhabe steht zwar unter dem Vorbehalt des Möglichen. Der Staat kann sich seiner Verantwortung aber nicht dadurch entledigen, dass er Unmöglichkeit gezielt eintreten lässt. Gerade der Vorbehalt des Möglichen verlangt daher unverzügliches Handeln: Noch sind (infrastrukturelle) Maßnahmen möglich, die künftig nicht mehr realisierbar sein werden (vgl. auch bereits oben, z.B. I.2.b)bb)(ii)(3)(b)) mit den damit verbundenen Folgen für die Teilhabe. Schließlich darf Teilhabe nicht von ökonomischen Hürden abhängig sein, die sich prohibitiv auf Teile der Bevölkerung auswirken. Dies gebietet auch der Grundsatz der Transformationslastengleichheit (dazu unten, b)). Mobilität muss in der Realität zu vertretbaren Kosten für alle Teile der Bevölkerung erhalten bleiben. Andernfalls werden weite Teile der Bevölkerung von einer im Wesentlichen gleichen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben abgeschnitten.

cc) Subsumtion

Die fortgesetzte gesetzgeberische Untätigkeit bei der Transformation des Verkehrssektors beeinträchtigt bereits jetzt irreversibel künftige Teilhaberechte. Die Auswirkungen der bisherigen und weiteren Verzögerung notwendiger Maßnahmen im Verkehrssektor wurden oben bereits ausführlich dargestellt (I.2.b)bb)(ii)). Diese Auswirkungen betreffen verschiedene Teile der Bevölkerung sehr unterschiedlich.

Sowohl die Versäumnisse beim Infrastrukturausbau als auch die drohenden (und zur Wahrung des Art. 20a GG notwendigen) Kostensprünge beim CO₂-Preis wirken sich insbesondere auf die ökonomisch schwächere Bevölkerung aus, die derzeit keine Alternativen zur fossilen Individualmobilität hat, weil öffentliche Verkehrsalternativen nicht vorhanden sind und ein E-Auto nicht erschwinglich ist.

Dies wurde anhand der Bf. zu 3) bis 7) im Einzelnen aufgezeigt (siehe oben, B.II. und C.III.2.a)bb)(ii)) und gilt allgemein: Wird nicht jetzt mit einer Schonung des Budgets durch wirksame Klimaschutzmaßnahmen sowie mit dem Infrastrukturausbau begonnen, droht Mobilität für die benachteiligten Gruppen gar nicht mehr oder nur noch zu existenzbedrohenden Kosten möglich zu sein. Bereits aufgrund der bisherigen Verzögerungen ist künftig ein CO₂-Preis notwendig, der für die ökonomisch weniger Leistungsfähigen eine enorme Belastung darstellen wird. Auch der Hochlauf der E-Mobilität und der Ausbau klimafreundlicher Infrastrukturen wurde schon so weit aufgeschoben, dass bereits jetzt erhebliche – wenn auch zumindest noch leistbare – Anstrengungen erforderlich sind, um Versäumnisse aufzuholen.

Wird die Transformation im Verkehrssektor hingegen – wie im KSG angelegt und aufgrund der bisherigen gesetzgeberischen Praxis zu befürchten – bis nach 2030 verschleppt, werden zum einen radikale Maßnahmen notwendig werden, welche für die genannten Teile der Bevölkerung einen weitreichenden Ausschluss von Mobilität und der damit zusammenhängenden gesellschaftlichen Partizipation bedeuten: Stilllegungen und Fahrverbote für Pkw mit Verbrennungsmotor und/oder verbotsgleiche CO₂-Preise. Darüber hinaus wäre der Rückstand beim Hochlauf der E-Mobilität und beim Infrastrukturausbau schlicht nicht mehr aufholbar und Alternativen zur CO₂-gebundenen Individualmobilität somit nicht in ausreichendem Maße verfügbar. Dies gilt in besonderem Maße für den Ausbau der Bahninfrastruktur, aber auch für den sonstigen ÖPNV: der massive CO₂-Preisanstieg droht bereits ab 2027 und auch der Aufbau alternativer Verkehrsangebote z.B. mit Bussen benötigt Zeit und muss jetzt beginnen, wenn er noch rechtzeitig sein soll, um gleichheitswidrige Zustände zu vermeiden.

Da insbesondere die Landbevölkerung betroffen ist, wird Art. 3 Abs. 1 GG durch den verfassungsrechtlichen Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse verstärkt. Denn aus Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 72 Abs. 2 GG ergibt sich der Auftrag, allen Bürgerinnen und Bürgern gleichwertige Lebensverhältnisse zu eröffnen,

vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 22.11.2000, 1 BvR 2307/94 u.a., Rn. 252 (juris).

Im Hinblick auf Menschen mit Behinderungen ergibt sich eine Schutzverstärkung zudem aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, für Frauen gilt Ähnliches mit Blick auf Art. 3 Abs. 2 GG (dazu unten, c)).

Der jetzt schon irreversibel angelegten Benachteiligung kann auch nicht – entgegen dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse – entgegengehalten werden, dass ein Ausgleich „irgendwie“ in der Zukunft möglich sein werde. Ebenso wie im Rahmen der intertemporalen Freiheitssicherung setzt der grundrechtliche Gleichheits- und Diskriminierungsschutz nicht erst ein, wenn sich verfassungswidrige Zustände endgültig materialisiert haben. Denn ein Ausgleich wird bei weiterem Zuwarten nicht mehr oder nur noch unter aus heutiger Sicht unzumutbaren Freiheitseingriffen möglich sein (siehe unten, 3.b)).

b) Grundsatz der (Transformations-)Lastengleichheit

Eine gleichheitswidrige Vorwirkung ergibt sich ferner aus dem Grundsatz der Lastengleichheit, dessen Grundsätze auf die Lastenverteilung bei der Transformation anzuwenden sind. Insoweit lässt sich aus Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 20a GG ein Grundsatz der Transformationslastengleichheit ableiten. Dieser ist durch die andauernde Verzögerung beim Klimaschutz im Verkehrssektor bereits jetzt verletzt, weil die Verschleppung von Maßnahmen besonders die ökonomisch weniger Leistungsfähigen belastet.

Der abgabenrechtliche Grundsatz der Lastengleichheit besagt, dass Abgaben die Zahlungspflichtigen rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belasten müssen. Zentrale Leitlinie ist dabei die Belastung nach Maßgabe der finanziellen Leistungsfähigkeit, die gleichheitsrechtlich und wegen des Sozialstaatsprinzips nach Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG geboten ist,

statt vieler: BVerfG, Beschluss vom 15.01.2014, 1 BvR 1656/09, Rn. 56 ff. m.w.N. (juris).

Im vorliegenden Zusammenhang ergänzt der Grundsatz der Lastengleichheit die soeben dargestellte teilhaberechtliche Dimension. Als Grundsatz der Transformationslastengleichheit ist er die Kehrseite des Anspruchs auf intertemporale Teilhabesicherung (dazu aa)) und steht insbesondere der jetzt schon und mit jedem weiteren Zuwarten verstärkt ungleichen Belastung durch den CO₂-Preis entgegen (dazu bb)).

aa) Gleichheitsgerechte Transformationslastenverteilung

Allgemein gebietet Art. 3 Abs. 1 GG eine gleichheitsgerechte Belastung der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Transformation. Einzelne gesellschaftliche Gruppen dürfen im Vergleich zu anderen nicht unverhältnismäßig in Anspruch genommen werden.

Der Grundsatz der Lastengleichheit findet über das Abgabenrecht hinaus insbesondere im Recht der Bauleitplanung Anwendung. Dort verlangt der in Art. 3 Abs. 1 GG wurzelnde Grundsatz der Lastengleichheit, dass die von der Planung betroffenen privaten Belange in der Abwägung nicht ohne sachliche Rechtfertigung ungleich behandelt werden dürfen,

BVerwG, Beschluss vom 04.01.2007, 4 B 74/06, Rn. 6 (juris); VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.09.2023, 14 S 891/22, Rn. 116 (juris); OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 09.06.2022, 1 KN 11/18, Rn. 84 (juris); Überblick über verschiedene Fallkonstellationen bei Gierke, in: Brügelmann, BauGB, 129. EL Januar 2024, § 1 Rn. 1567 ff.

Dabei geht es nicht nur um finanzielle Belastungen, sondern allgemein um die in die Abwägung einzustellende Belange. Die baurechtliche Abwägung darf bei der Verfolgung des Planungsziels nicht einzelne Private benachteiligen.

Dieser Gedanke lässt sich auf die Klimatransformation übertragen. Auch hier geht es um einen planerischen Gestaltungsauftrag. Dieser ist sogar deutlich umfassender und das Ziel (Treibhausgasneutralität unter Wahrung des CO₂-Budgets) ist verfassungsrechtlich vorgegeben. Der Verfassungsauftrag zur „Bewirtschaftung“ (dazu oben, a)aa), Nachweise unter C.III.2.a)aa)) des Restbudgets muss ebenso gleichheitskonform ausgeführt werden wie eine Bauleitplanung.

Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass alle Betroffenen im Ergebnis gleich belastet werden müssen. Eine strukturelle Mehrbelastung bestimmter Bevölkerungsgruppen, die zudem die am wenigsten Leistungsfähigen trifft, genügt den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung nach Auffassung der Bf. aber nicht. Eine solche unzulässige Lastenverteilung ist jetzt schon unvermeidliche Folge der bisherigen Verzögerungen bei der Transformation des Verkehrssektors, wobei sich die künftige Benachteiligung mit jedem weiteren Zuwarten vertieft (vgl. bereits oben, a)cc)). Dies gilt über die nachfolgend betrachteten ökonomischen Belastungen hinaus bereits für die künftige Verfügbarkeit von Mobilität für vulnerable Personengruppen (ökonomisch Schwächere ohne ÖPNV-Anbindung): werden Verkehrs- und Antriebswende nicht unverzüglich konsequent angegangen, wird Mobilität für diese Teile der Bevölkerung bald nicht mehr oder nur noch stark eingeschränkt verfügbar sein.

bb) Insbesondere: Belastungen durch den CO₂-Preis

Der Grundsatz der Transformationslastengleichheit steht einem weiteren Zuwarten mit Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor insbesondere wegen der immer drastischeren Auswirkungen des steigenden CO₂-Preises entgegen. Ein Anstieg des CO₂-Preises ist einerseits zur Wahrung des Budgets notwendig (Art. 20a GG) und zum anderen durch den ETS 2 unionsrechtlich vorbereitet (vgl. dazu oben A.II.2.a)bb). Auch hier ist der Grundsatz der Belastungsgleichheit die Kehrseite des Teilhaberechts aus Art. 3 Abs. 1 GG, das eine Verteilung von Teilhabemöglichkeiten allein nach Zahlungsfähigkeit verbietet (dazu oben, a)bb)).

Im Steuerrecht gebietet der Grundsatz der Lastengleichheit insbesondere eine Besteuerung nach Maßgabe der finanziellen Leistungsfähigkeit. Dies ergibt sich sowohl aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) als auch aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG),

BVerfG, Beschluss vom 15.01.2014, 1 BvR 1656/09, Rn. 56 f. m.w.N. (juris).

Der CO₂-Preis unter dem BEHG und künftig unter dem ETS 2 wirkt materiell wie eine indirekte Verbrauchssteuer. Er verteuert fossile Treibstoffe. Unmittelbare Abgabenschuldner sind zwar die Inverkehrbringer der fossilen Brennstoffe, diese können und werden ihre Belastungen aber an die Endkunden weiterreichen, welche die Belastung am Ende tragen. Bei indirekten Steuern ist in der Rechtsprechung des BVerfG anerkannt, dass unter dem Gesichtspunkt der Lastenverteilung auch die Gruppe der End- oder Letztverbrauchenden, welche die indirekte Steuerlast letztlich tragen sollen, in den Blick zu nehmen ist,

BVerfG, Urteil vom 20.04.2004, 1 BvR 1748/99 u.a., Rn. 57 (juris).

Wegen der identischen materiellen Wirkung ist die CO₂-Bepreisung gegenüber den Endverbrauchern an den Grundsätzen der Lastengleichheit und dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu messen, wie sie für Verbrauchssteuern gelten – unabhängig von der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung der Abgabepflicht der unmittelbar betroffenen Unternehmen.

Dazu Wernsmann/Bering, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Vorteilsabschöpfungsabgaben – am Beispiel der CO₂-Bepreisung nach dem BEHG, NVwZ 2020, 497 ff.; Einordnung des ETS 1 als Vorteilsabschöpfungsabgabe bei BVerfG, Beschluss vom 05.03.2018, 1 BvR 2864/13 = NVwZ 2018, 972 (Rn. 31).

Für die belasteten Endverbraucherinnen und -verbraucher ist es unerheblich, ob der Preis durch den Markt oder durch unmittelbare staatliche Festlegung festgesetzt wurde oder wie dies finanzverfassungsrechtlich zu qualifizieren ist. Entscheidend

ist, dass die CO₂-Preise wie eine Verbrauchssteuer auf Abwälzung angelegt sind und bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern ankommen. Dies gilt auch für den ETS 2, dessen Zertifikatspreise aller Voraussicht nach im Wesentlichen 1:1 weitergegeben werden. Insoweit besteht ein zentraler Unterschied zum ETS 1 darin, dass der ursprüngliche EU-Emissionshandel dazu dient, die unterschiedlichen Reduktionspotenziale in der Industrie und der Energiewirtschaft durch Wettbewerb auszuloten („Wo lohnt sich die CO₂-Vermeidung wirtschaftlich?“). Beim ETS 2 hingegen ist der CO₂-Preis für die Mineralölkonzerne ein durchlaufender Posten. Die Reduktionspotenziale liegen auf Seiten der Verbraucherinnen und Verbraucher und werden nicht durch Wettbewerb und Innovation, sondern rein nach Zahlungsfähigkeit oder Ausweichmöglichkeiten bestimmt („Wer kann sich den CO₂-Preis leisten oder ihn umgehen?“),

vgl. Ernst, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022 § 1 BEHG, Rn. 10, 19.

Da der CO₂-Preis also wie eine Verbrauchssteuer wirkt, ist auch der Grundsatz der Belastungsgleichheit auf Ebene der Verbraucherinnen und Verbraucher anzuwenden, was insbesondere das Leistungsfähigkeitsprinzip einschließt.

Insoweit liegt eine massive Beeinträchtigung zunächst darin, dass der CO₂-Preis (wie oben dargestellt, A.II.3.b)cc)(iv)) regressiv wirkt, also die ökonomisch Schwächsten am stärksten belastet. Für den ähnlichen Fall eines degressiv gestaffelten Zweitwohnungssteuertarifs, der mit steigendem Mietaufwand zu prozentual niedrigeren Belastungen führte, hat das BVerfG entschieden, dass er das Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzt, wenn dies nicht durch hinreichend gewichtige sachliche Gründe gerechtfertigt ist. Zur Begründung führte das Gericht an:

„Am Maßstab vertikaler Steuergerechtigkeit gemessen, bewirkt der (...) degressive Steuertarif eine steuerliche Ungleichbehandlung der Steuerschuldner, weil er weniger leistungsfähige Steuerschuldner prozentual höher belastet als wirtschaftlich leistungsfähigere.“

BVerfG, Beschluss vom 15.01.2014, 1 BvR 1656/09, Rn. 62.

Eine solche prozentual höhere Belastung der weniger Leistungsfähigen ergibt sich auch aus dem CO₂-Preis (siehe oben, A.II.3.b)cc)(iv)). Im Unterschied zur Zweitwohnungssteuer werden hier zwar keine degressiven Tarife festgesetzt – alle zahlen für den Liter Benzin den gleichen Aufschlag, der dann „nur“ ökonomisch Schwächere härter trifft. Gleichwohl läuft eine Regulierung ausschließlich oder primär über den CO₂-Preis – eine solche ist Folge der gesetzgeberischen Untätigkeit im Übrigen – dem Grundsatz der Lastengleichheit grundlegend zuwider. Es greift hier schon nicht die grundlegende Prämisse, die Verbrauchssteuern im

Hinblick auf das Leistungsfähigkeitsprinzip zugrunde liegt: Dass sich in der Inanspruchnahme bzw. dem Verbrauch des besteuerten Gutes die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit manifestiere, im Sinne einer „im Verbrauch vermuteten Leistungsfähigkeit des Verbrauchers“,

z.B. BVerfG, Urteil vom 07.05.1998, 2 BvR 1991–95 u.a. = NJW 1998, 2341 (2343).

Diese Vermutung greift für den CO₂-Preis nicht, im Gegenteil: Gerade die wirtschaftlich Leistungsfähigen können den Preissteigerungen ausweichen und werden dies mit steigenden Preisen auch zunehmend tun, z.B. durch die Anschaffung eines E-Autos. Je höher der CO₂-Preis steigt, desto stärker und desto ausschließlicher wird er die wenig Leistungsfähigen treffen. Diesen bleibt allenfalls die Möglichkeit, auf das Fahrrad oder den ÖPNV auszuweichen, sofern Letzterer vorhanden ist – anderenfalls müssen sie ihre Mobilität einschränken.

Dieser dem Leistungsfähigkeitsprinzip diametral entgegenstehenden Belastungswirkung muss der Gesetzgeber entgegenwirken. Zwar liegt der Grund für die im heutigen Recht bereits unausweichlich angelegte zunehmende Belastung gerade der ökonomisch Schwächeren durch den CO₂-Preis maßgeblich im Unionsrecht, die eingriffsähnliche Vorwirkung ist insoweit unionsrechtlich vermittelt. Wie gravierend die Ungleichbehandlung „nach Maßgabe des Geldbeutels“ aber ausfällt, liegt maßgeblich in der Hand des Gesetzgebers. Dieser kann und muss durch unverzügliche Klimaschutzmaßnahmen sowohl die Nachfrage nach CO₂-gebundener Mobilität senken als auch für infrastrukturelle Alternativen sorgen.

c) Diskriminierungsverbote und Gleichstellungsgebote (Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG)

Die dargestellte gleichheitswidrige Vorwirkung des fortgesetzten Unterlassens wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor betrifft schließlich mittelbar auch die in Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 GG geregelten Gleichstellungsgebote und Diskriminierungsverbote. Für eine Diskriminierung ist die rein faktische unterschiedliche Betroffenheit ausreichend,

vgl. z.B. BVerfG, Urteil vom 18.06.2008, 2 BvL 6/07 = NVwZ 2008, 987 (Rn. 56 f.).

Die dargestellten Auswirkungen der bisherigen und andauernden Untätigkeit des Gesetzgebers betrifft Personen in besonderem Maße, deren Diskriminierung Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 GG verbietet.

Besonders betroffen sind zunächst bestimmte Personen mit körperlicher Behinderung wie die Bf. zu ■, die für ihre Mobilität auf Individualmobilität angewiesen sind und die sich den Umstieg auf ein E-Auto nicht leisten können. Körperliche

Behinderungen fallen zudem häufig mit einer schwierigen ökonomischen Situation zusammen, weil Betroffene wie die Bf. zu ■ nicht oder nur eingeschränkt erwerbsfähig sind. Sie sind daher in besonderem Maße von der drohenden „Vollbremsung“ im Verkehrssektor betroffen und wegen des Benachteiligungsverbot (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) auch verfassungsrechtlich besonders schutzbedürftig.

Das Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung gem. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG statuiert einen besonders ausgeprägten Teilhabeanspruch, der der beschriebenen exkludierenden Wirkung der gesetzgeberischen Untätigkeit konträr entgegenläuft. Soweit das Merkmal der Behinderung betroffen ist, statuiert Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG nicht nur ein Benachteiligungsverbot, sondern zudem ein Fördergebot; der Staat hat – was sich bereits in dem von Satz 1 abweichenden Wortlaut andeutet – darauf hinzuwirken, dass bestehende Benachteiligungen beseitigt werden. Ein Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe (allgemein oben, a)) besteht demnach auch und ganz besonders mit Blick auf das Merkmal der Behinderung,

Baer/Markard, in: v. Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8 Aufl. 2024, Art. 3 Abs. 2 und 3 Rn. 543.

Darüber hinaus führt das gesetzgeberische Unterlassen im Verkehrssektor zu einer verfassungsrechtlich verbotenen Benachteiligung von Frauen, der aktiv entgegenzuwirken ist (Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 GG). Bereits die drohende „Freiheit nach Maßgabe des Geldbeutels“ führt zu einer mittelbaren Diskriminierung von Frauen, weil diese ökonomisch weiterhin strukturell benachteiligt sind. Trotz langjähriger Gleichstellungsbestrebungen verdienen Frauen im Durchschnitt noch immer deutlich weniger als Männer, wie der „Gender-Pay-Gap“ verdeutlicht, der nach wie vor bei 18 % liegt,

vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 083 vom 5. März 2024, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/03/PD24_083_621.html.

Hinzu kommt, dass Frauen durch ihre strukturell abweichenden Mobilitätsbedürfnisse (Stichwort „Sorgekettenwege“ wie Transport von Kindern oder Einkäufen, sonstige Erledigungen) im Vergleich zu Männern herausgehoben betroffen sind. Sie sind in besonderem Maße auf das Auto bzw. flächendeckend verfügbare Mobilitätsalternativen angewiesen (dazu oben, A.II.3.b)cc)(iv)).

Die drohende „Vollbremsung“ im Verkehrssektor betrifft damit Frauen und deren Mobilität entgegen Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 GG in besonderem Maße.

3. Keine Rechtfertigung

Die gleichheitswidrige Vorwirkung des Unterlassens hinreichender Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor ist auch nicht gerechtfertigt. Insoweit ist ein

strenger Verhältnismäßigkeitsmaßstab anzulegen, welcher mit der freiheitsrechtlichen Prüfung korrespondiert (dazu a)). Auf dieser Grundlage ist die intertemporale Gleichheit jedenfalls unverhältnismäßig gefährdet, weil auch ein zukünftiger Ausgleich bei weiterem Zuwarten absehbar nicht mehr oder nur unter unverhältnismäßigen Eingriffen möglich sein wird (dazu b)).

a) Strenger Verhältnismäßigkeitsmaßstab

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Art. 3 Abs. 1 GG ist jedenfalls dann verletzt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst sachlich einleuchtender Grund für eine gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich insbesondere aus den betroffenen Freiheitsrechten ergeben,

**BVerfG, Beschluss vom 08.07.2021, 1 BvR 2237/14, Rn. 111 (juris)
m.w.N.**

Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die Differenzierung anknüpft, für Einzelne verfügbar sind, je weniger also die Betroffenen in der Lage sind, durch ihr Verhalten die Verwirklichung der Kriterien zu beeinflussen, nach denen die Ungleichbehandlung erfolgt oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern,

st. Rspr., z.B. BVerfG, Beschluss vom 21.06.2011, 1 BvR 2035/07, Rn. 65 (juris); BVerfG, Beschluss vom 19.12.2012, 1 BvL 18/11, Rn. 45 (juris).

Diese Kriterien wurden zwar für die Ungleichbehandlung durch gesetzliche Regelungen entwickelt. Für die hier in Rede stehende Ungleichbehandlung als notwendige Folge des Unterlassens wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor kann aber nichts anderes gelten. Mit dem Verfassungsauftrag zur intertemporalen Freiheitssicherung in den Grenzen eines verfassungskonformen CO₂-Budgets (Art. 20a GG) hat der Gesetzgeber zugleich notwendig den verfassungsrechtlichen Auftrag, die intertemporale Freiheit gleichheitskonform, d.h. als hinreichend gleichberechtigte Freiheit zu sichern und zu gewährleisten. Hierfür sind die genannten Kriterien des BVerfG heranzuziehen, zumal es sich bei dem Unterlassen von Maßnahmen dogmatisch um einen Grundrechtseingriff (und nicht eine Schutzpflicht) handelt.

Die ungleichen Auswirkungen des fortgesetzten Unterlassens von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor betreffen Mobilität als Grundvoraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe und damit grundlegende Freiheiten, die außerdem die sozialstaatlich gebotene Daseinsvorsorge betreffen (dazu oben, 2.a)). Darüber hinaus sind auch die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG betroffen (dazu oben, 2.c)).

Damit ist für die intertemporale Gleichheitssicherung im Bereich des Klimaschutzes ein strenger Verhältnismäßigkeitsmaßstab zugrunde zu legen. In Anlehnung an die Maßstäbe des BVerfG an die Rechtfertigung der eingriffsähnlichen Vorwirkung (dazu oben, I.2.) lässt sich formulieren, dass die gleichheitswidrige Vorwirkung dann nicht zu rechtfertigen ist, wenn sie entweder unausweichlich zu aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen Ungleichbehandlungen führt oder zumindest eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Gleichheit besteht.

b) Unausweichlichkeit, jedenfalls unverhältnismäßige Gefahr gleichheitswidriger Auswirkungen

Gemessen an diesem Maßstab ist die dargestellte gleichheitswidrige Vorwirkung nicht zu rechtfertigen.

Bereits jetzt sind durch die Verzögerungen beim Ausbau klimafreundlicher Infrastrukturen und beim Erlass von Maßnahmen zur Senkung des CO₂-Verbrauchs im Verkehrssektor (z.B. Tempolimit, Abbau klimaschädlicher Subventionen, Maßnahmen zum Hochlauf der E-Mobilität usw.) seit 2021 Rückstände aufgelaufen, die erhebliche ungleiche Auswirkungen schon jetzt sicher zur Folge haben werden. Sowohl der Anstieg des CO₂-Preises als auch Defizite bei der Infrastrukturanbindung (ÖPNV, Bahn) können bereits nicht mehr vollständig aufgeholt bzw. „eingefangen“ werden (dazu ausführlich oben, I.2.b)bb)(ii)(2)). Die Folgen treffen insbesondere bestimmte vulnerable Gruppen.

Die unterschiedlichen Auswirkungen auf die künftige Freiheit der Bürgerinnen und Bürger verstärken sich mit jedem weiteren Zuwarten, die bereits unumkehrbar angelegte Ungleichbehandlung nimmt mit fortgesetzter Verzögerung immer weiter zu: Die Aufzehrung des Budgets verstärkt die Gefahr, dass gerade diejenigen, die in besonderer Weise auf fossile Mobilität angewiesen sind, von gesellschaftlicher Teilhabe abgeschnitten werden, weil sie keine hinreichenden finanziellen Mittel haben, um den CO₂-Preis zu zahlen oder ihm auszuweichen bzw. die infrastrukturellen Grundlagen (ÖPNV) hierfür fehlen.

Ein rechtfertigender Grund hierfür ist nicht ersichtlich, im Gegenteil: die besonders belasteten, ökonomisch schwächeren Teile der Gesellschaft haben im Durchschnitt wenig zur bisherigen Budgetaufzehrung beigetragen. Ferner werden diejenigen, die es sich leisten können oder eine entsprechende infrastrukturelle Anbindung haben, mit fortschreitendem Klimawandel (und steigenden CO₂-Preisen) auf

emissionsfreie Alternativen umsteigen. Die zunehmend härteren Maßnahmen und Lasten werden zunehmend nur noch diejenigen treffen, für die Alternativen aus finanziellen oder infrastrukturellen Gründen nicht zu Verfügung stehen.

Ob eine unverhältnismäßige Benachteiligung dieser Gruppen aus heutiger Sicht bereits unausweichlich ist (Verletzung künftiger Gleichheit), hängt vor allem von der Möglichkeit eines (künftigen) Ausgleichs ab. Ein solcher erscheint indes bereits jetzt zweifelhaft. Zwar könnten manche ungleichen Auswirkungen möglicherweise durch finanzielle Zuwendungen ausgeglichen werden, gerade beim CO₂-Preis. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Spielräume mit fortschreitendem Klimawandel schwinden, weil das Klimaschutzgebot (Art. 20a GG) Emissionsminderungen verlangt und finanzielle Ausgleichsmechanismen z.B. beim CO₂-Preis dessen Lenkungseffekt relativieren,

NewClimate, Szenario-Studie Verkehr (Anlage Bf. 35), S. 33 f.

Rechtlich vorbereitet ist ein finanzieller Ausgleich ohnehin nicht bzw. nur in äußerst geringem Umfang. Der Klimasozialfonds der EU (KSF) sieht nur einen kleinen Teil der Einnahmen aus dem ETS 2 für soziale Maßnahmen vor, in Deutschland 5,3 Mrd. Euro für den Zeitraum von 2027 bis 2032 (dazu oben, A.II.2.a)dd)). Auf nationaler Ebene ist bisher kein sozialer Ausgleich vorgesehen bzw. wurden keine entsprechenden Strukturen geschaffen. Das insoweit nur politisch skizzierte Klimageld ist die einzige – für sich genommen kaum ausreichende – Maßnahme, die überhaupt diskutiert wurde. Es ist aber nach wie vor nicht in Sicht und wurde nicht einmal mehr in das Klimaschutzprogramm 2023 aufgenommen (dazu oben, A.II.3.a)ee)).

Für die Versäumnisse beim Infrastrukturausbau ist ein Aufholen unabhängig davon in jedem Falle bereits jetzt schwierig.

Jedenfalls liegt eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Gleichheit vor. Die Möglichkeit eines sozialen Ausgleichs wird mit fortschreitender Aufzehrung des Budgets immer schwieriger. Wird gar – wie durch die KSG-Novelle 2024 vorbereitet und aufgrund der bisherigen Erfahrungen zu befürchten – mit wirksamen Maßnahmen im Verkehrssektor bis 2030 zugewartet, so wären auch unverhältnismäßige Ungleichheiten nicht mehr zu vermeiden. Sowohl beim Hochlauf der E-Mobilität als auch beim Infrastrukturausbau wären die aufgelaufenen Rückstände zu groß, um das „Sektorbudget“ des Verkehrssektors noch zu erreichen (dazu oben, I.2.b)bb)(ii)(3)(b)). Damit wären alternative Mobilitätsformen schlicht nicht hinreichend verfügbar, um flächendeckend eine Grundteilhabe an Mobilität zu gewährleisten.

Die hiesigen Bf. zu 3) bis 7) würden ihre individuelle Mobilität schlicht einstellen müssen, ohne eine Alternative zu haben. Gleichheitswidrige Auswirkungen könnten allenfalls noch durch aus heutiger Sicht unverhältnismäßige Freiheitseingriffe

vermieden werden. Die anderen Sektoren könnten ohne derartige Eingriffe nicht hinreichend „aushelfen“, um die bis 2030 projizierten Rückstände des Verkehrssektors auszugleichen. Selbst wenn man die notwendigen und aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen Freiheitsbeschneidungen unterstellt, müsste die Transformation im Verkehrssektor gleichwohl innerhalb kürzerer Zeit bewältigt werden (dazu insgesamt oben, I.2.b)cc)) – beim Aufbau der Infrastruktur und bei der Antriebswende blieben die Freiheits- und damit verbundenen Gleichheitsprobleme also erhalten.

Eine Sicherung hinreichender Mobilitätsteilhabe wäre bei einer Verschleppung der Verkehrswende bis 2030 nur noch durch Maßnahmen wie einer strikten Kontingentierung von CO₂-gebundener Mobilität oder der hoheitlichen Zuteilung knapper emissionsfreier Fahrzeuge verbunden. Derartige Konzepte wecken allerdings „fatale Assoziationen an Kriegs- und Mangelwirtschaft“,

Fehling, Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente, ZUR 2020, 387 (392),

und wären mit Freiheitseingriffen verbunden, die aus heutiger Sicht geradezu unvorstellbar sind und derzeit zweifelsohne unverhältnismäßig wären.

Insgesamt schrumpfen mit fortschreitender Aufzehrung des CO₂-Budgets und andauerndem Unterlassen des Gesetzgebers im Verkehrssektor die Spielräume nicht nur hinsichtlich notwendiger drastischer und ungleich wirkender Freiheitseingriffe, sondern auch hinsichtlich eines möglichen künftigen Ausgleichs. Es besteht jedenfalls eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Gleichheit, die auch insoweit – parallel zur intertemporalen Freiheitssicherung – grundrechtsschonende Vorkehrungen erfordert.

4. Fazit und Rechtsfolge

Aufgrund der jedenfalls unverhältnismäßigen Gefährdung intertemporaler Gleichheit sind – ebenso wie unter dem Gesichtspunkt intertemporaler Freiheitssicherung – unverzügliche grundrechtsschonende Maßnahmen zur intertemporalen Gleichheitssicherung geboten.

Einen Gleichheitsverstoß kann der Gesetzgeber grundsätzlich in verschiedene Richtungen auflösen,

Vgl. etwa Nußberger, in: Sachs, GG Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 130 f.

Diese Entscheidungsfreiheit ist in der vorliegenden Konstellation allerdings insoweit beschränkt, als der Gesetzgeber nicht einfach von Klimaschutzmaßnahmen

absehen darf, um Gleichheitsverstöße im Bereich der Mobilität zu verhindern. Dem stünde das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot des Art. 20a GG entgegen.

Das verfassungsrechtliche Gebot intertemporaler Gleichheitssicherung kann mithin nicht gegen, sondern nur innerhalb des Klimaschutzgebots verwirklicht werden: Zum einen gebietet es unverzüglich wirksame Klimaschutzmaßnahmen, weil rechtzeitiger Klimaschutz gerade auch den benachteiligten Personengruppen zugutekommt und (noch) gravierendere künftige Beeinträchtigungen ihrer Mobilität verhindert (dazu a)). Zum anderen kann intertemporale Gleichheit ergänzend durch sonstige gleichheitssichernde Vorkehrungen geschützt werden, die ebenfalls unverzüglich einzuführen sind (dazu b)).

a) Unverzügliche Klimaschutzmaßnahmen, insbesondere im Verkehrssektor (Anträge zu 1. bis 3.)

Auch unter dem Gesichtspunkt der intertemporalen Gleichheitssicherung im Mobilitätsbereich sind als grundrechtsschonende Vorkehrungen unverzügliche Klimaschutzmaßnahmen geboten, insbesondere im Verkehrssektor.

Unverzügliche Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor wirken den beschriebenen gleichheitswidrigen Auswirkungen des gesetzgeberischen Unterlassens (im Einzelnen oben unter 2.) entgegen. Sie schaffen „Platz im Budget“ für diejenigen, die Emissionen in der Zukunft tatsächlich essenziell benötigen und machen zugleich Alternativen zu fossiler Mobilität verfügbar (Antriebs- und Verkehrswende). Wie oben ausführlich dargestellt, müssen derartige Maßnahmen unverzüglich einsetzen und dürfen keinesfalls weiter oder gar bis 2030 verzögert werden. Anderenfalls können insbesondere längerfristige Entwicklungen wie die Verkehrs- und Antriebswende nicht mehr rechtzeitig umgesetzt werden mit der Folge, dass Teile der Bevölkerung von klimaneutraler Mobilität vollständig abgeschnitten sein werden (dazu unter 2.a)cc)) oder zur Vermeidung gleichheitswidriger Auswirkungen eine aus heutiger Sicht freiheitsrechtlich unverhältnismäßige umfassende staatliche Zuteilung von Mobilität erforderlich würde (dazu unter 3.b)). Die Belastung durch den CO₂-Preis wird jetzt schon notwendig erheblich sein und bei weiterem Zuwarten mit Maßnahmen prohibitiv wirken (dazu 2.b)bb)).

Unverzügliche Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor sind daher auch gleichheitsrechtlich (Art. 3 Abs. 1 bis Abs. 3 GG) geboten. Dies gilt unabhängig davon, ob man das „SRU-Budget“ zugrunde legt, das sich aus den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen ergibt (Antrag zu 1., vgl. auch I.3.a)) oder das weit- aus größere „KSG-Budget“, das die Grenzen des nach Art. 20a GG Vertretbaren überschreitet, jedenfalls aber maximal ausschöpft (Antrag zu 2., vgl. auch I.3.b)). Denn in beiden Konstellationen vertieft jedes weitere Zuwarten die gleichheitswidrige Vorwirkung. Das für Mobilität verfügbare Budget wird irreversibel verkleinert und Alternativen werden nicht geschaffen. Der Unterschied zwischen beiden Konstellationen liegt vor allem darin, dass bei Zugrundelegung des „SRU-Budget“

bereits jetzt deutlich massivere Freiheitseingriffe erforderlich sind (nämlich alles verhältnismäßig Mögliche), sodass in größerem Umfang flankierende gleichheitssichernde Vorkehrungen erforderlich sind (dazu sogleich, b)).

Hilfsweise sind zumindest sektorübergreifende Maßnahmen geboten (Antrag zu 3., dazu auch unter I.3.c)). Eine Schonung des Restbudgets an anderer Stelle kommt zumindest mittelbar auch denjenigen zugute, die länger auf CO₂-gebundene Mobilität im angewiesen sind. Allerdings ist festzuhalten, dass der Grundrechtsschutz insoweit deutlich schwächer ausfiele. Denn verfassungsrechtlich gebotene⁷¹ künftige Alternativen zu CO₂-gebundener Mobilität würden dadurch nicht geschaffen.

Hinsichtlich der konkret einzuführenden Maßnahmen hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum, sofern sie im Ergebnis den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Allerdings verringert sich dieser gesetzgeberische Spielraum mit Fortschreiten des Klimawandels immer weiter, weil immer weniger Maßnahmen verfügbar sein werden, um die notwendigen Reduktionsleistungen zu erbringen, wie bereits beschrieben (z.B. oben, C.III.1.).

b) Unverzügliche Vorkehrungen zur Vermeidung gleichheitssatzwidriger Auswirkungen im Verkehrssektor (Antrag zu 4.)

Jedenfalls sind – allgemein – unverzügliche Vorkehrungen zur Vermeidung gleichheitssatzwidriger Auswirkungen notwendiger Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor erforderlich.

Umfassende gleichheitssichernde Vorkehrungen sind *neben* unverzüglichen Klimaschutzmaßnahmen geboten, wenn die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Größe des CO₂-Budgets zugrunde gelegt werden (Antrag zu 1.). In diesem Fall sind bereits jetzt einschneidende Maßnahmen im Verkehrssektor erforderlich (alles im Rahmen des Verhältnismäßigen Mögliche, dazu I.3.a)), die einen Ausgleich im Hinblick auf die Auswirkungen besonders benachteiligter Gruppen erforderlich machen.

Im Übrigen hängt die Notwendigkeit von Vorkehrungen zur Vermeidung gleichheitssatzwidriger Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor davon ab, inwiefern derartige Maßnahmen unverzüglich eingeführt werden. Wirksame Klimaschutzmaßnahmen wirken ihrerseits gleichheitssichernd, wie eben dargestellt. Je später sie eingeführt werden, desto gravierender auch die Auswirkungen auf die benachteiligten Personengruppen und deren Gleichheitsgrundrechte (Art. 3 Abs. 1 bis Abs. 3 GG). Sofern das Gericht es also für verfassungsrechtlich noch vertretbar hielte, mit weiteren Maßnahmen im Verkehrssektor weiter zuzuwarten,

⁷¹ Abermals sei auf den Klimabeschluss verwiesen, wonach in allen Sektoren „Entwicklungen einsetzen [müssen], die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann.“ (BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 248).

wäre zumindest anzuordnen, dass Maßnahmen getroffen werden, um gleichheitswidrige Auswirkungen zu vermeiden.

Derzeit sind Maßnahmen zur Einhegung der sozialen Folgen der notwendigen Klimaschutzpolitik in der nationalen Politik im Grunde nicht vorhanden (dazu oben, A.II.3.a)ee)). Die für Deutschland im Klimasozialfonds (KSF) der EU vorgesehenen Mittel von maximal 5,8 Milliarden Euro für die Jahre 2026 bis maximal 2032 sind allenfalls ein „Tropfen auf den heißen Stein“ und werden aller Voraussicht nach nur einen kleinen einstelligen Prozentsatz der deutschen ETS-2-Erlöse umfassen (dazu oben, A.II.2.a)dd)).

III. Kumulative Betrachtung von intertemporaler Freiheit und Gleichheit

Selbst wenn man einen isolierten Verstoß gegen Art. 3 GG (noch) nicht annähme, wirkt der Gleichheitssatz jedenfalls schutzverstärkend im Zusammenhang mit der Beeinträchtigung intertemporaler Freiheit.

Bei der für die Feststellung von Grundrechtsverstößen maßgeblichen Interessenabwägung kann die gleichheitsrechtliche Dimension gegenüber Eingriffen in Freiheitsrechte eine „Verstärkungswirkung“ entfalten. Eine solche Verstärkungswirkung eines Gleichheits- gegenüber einem ebenfalls betroffenen Freiheitsrecht stellte das BVerfG in seiner Entscheidung zu Kopftuchverboten im Schulbereich von 2015 fest,

BVerfG, Urteil vom 27.01.2015, 1 BvR 471/10 u.a., Rn. 125 (juris).

Allgemein führt das Zusammentreffen verschiedener Grundrechtsbeeinträchtigungen zu erhöhten Anforderungen an die Rechtfertigung der gesetzgeberischen Untätigkeit,

vgl. BVerfG, Urteil vom 15.01.2002, 1 BvR 1783/99, Rn. 32 (juris); BVerfG, Urteil vom 15.12.1999, 1 BvR 653/96, Rn. 84 (juris). S. auch Sachs, in Sachs, GG-Kommentar, Vorb. zu Abschnitt I Rn. 136; Spielmann, Konkurrenz von Grundrechtsnormen, 2008, S. 174 f.; Breckwoldt, Grundrechtskombinationen, 2015, S. 150 f.

Es bedarf somit vorliegend einer Rechtfertigung nicht nur der intertemporalen Freiheitsbeschränkung, sondern auch der diskriminierenden Wirkungen des gesetzgeberischen Unterlassens, da sein Unrechtsgehalt sich – wie im Vorangegangenen ausführlich dargelegt – nicht allein über die freiheitsrechtliche Perspektive abbilden lässt. Der Unrechtsgehalt einer Diskriminierung kann nicht allein durch die Feststellung einer (intertemporalen) Freiheitsverkürzung abgegolten werden,

Peters/Altwicker, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kapitel 21 Rn. 276.

Damit wirkt Art. 3 GG – selbst wenn man eine eigenständige Verletzung (noch) nicht annähme – jedenfalls schutzverstärkend im Zusammenhang mit dem Gebot intertemporaler Freiheitssicherung.

IV. Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) i.V.m. Art. 8 EMRK

Die Bf. zu 4) und 5) sowie die Bf. zu 1) und 2) (in grundrechtlicher Prozessstand-schaft (dazu oben, C.I.) machen zudem die Verletzung grundrechtlicher Schutz-pflichten in ihrer Auslegung anhand der Rechtsprechung des EGMR geltend (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 8 EMRK). Für die Bf. zu 4) wird dieser Schutz verstärkt durch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG.

Durch das Grundrecht auf den Schutz von Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) ist der Staat zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels verpflich-tet. Das heißt, er muss unter anderem (insbesondere neben Klimaanpassungsmaß-nahmen) gesetzgeberische Maßnahmen ergreifen, um die globale Erwärmung an-zuhalten und das Fortschreiten der Klimakrise zu begrenzen,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 149 ff.

Bei der Erfüllung von Schutzpflichten kommt dem Gesetzgeber nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG in der Regel ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Inwieweit die Maßnahmen des Staates ausreichend sind, ist daher nur begrenzt verfassungsrechtlich überprüfbar. Die verfassungsge-richtliche Kontrolle ist grundsätzlich darauf beschränkt, ob Schutzvorkehrungen überhaupt getroffen wurden, die getroffenen Regelungen offensichtlich ungeeignet oder unzulänglich sind oder sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 152.

Mit Blick auf Besonderheiten des Sachverhalts kann ein strengerer Prüfungsmaß-stab insbesondere bei großen Gefahren für hochrangige Rechtsgüter sowie bei ei-nem hohen Schadensausmaß in Betracht kommen.

In solchen Konstellationen genügt für die Erfüllung der Schutzpflicht des Staates gegenüber menschlichen Leben nicht schon, dass die getroffenen Regelungen nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen die Vorkehrungen des Gesetzgebers „für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen“,

BVerfG, Urteil vom 25.02.1975, 1 BvF 1/74 u.a. = BVerfGE 39, 1, 42 ff; BVerfG, Urteil vom 28. Mai 1993, 2 BvF 2/90 u.a. = BVerfGE 88, 203-

366, Schwangerschaftsabbruch II (wörtliches Zitat von dort, juris Rn. 166).

Dieses Untermaßverbot, wie es vom Bundesverfassungsgericht in seinem zweiten Urteil zum Schwangerschaftsabbruch entwickelt worden ist, muss beachtet werden. Notwendig ist danach ein – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessener Schutz. Entscheidend ist, dass er als solcher wirksam ist.

Diese Vorgaben sind unter Berücksichtigung der Maßgabe des Art. 20a GG sowie der Regelungen der EMRK einzuhalten.

1. Art. 20a GG (Antrag zu 1.)

Mit dem Antrag zu 1. fordern die Bf. zu 1) und 2) in Prozeßstandschaft sowie die Bf. zu 4) und 5) aus eigenem Recht umgehend sämtliche im Rahmen des Verhältnismäßigen möglichen Klimaschutzmaßnahmen, weil das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG bei der gebotenen Zugrundelegung der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse kaum noch oder nicht mehr zu halten ist (zur Begründung am Maßstab intertemporalen Freiheitsschutzes oben, I.2.a)).

Auch der Maßstab einer Schutzpflichtverletzung muss sich an den Maßgaben des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG orientieren. Die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG ist nach dem Klimabeschluss des Gerichts ausdrücklich Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in Grundrechte und kann auch auf Ebene der staatlichen Schutzpflicht für Leben und Gesundheit der Bf. nicht ohne Konsequenzen bleiben. Denn wenn eine Verletzung des Klimaschutzgebots eine absolute Rechtfertigungsschranke für Eingriffe in die intertemporale Freiheit darstellt, muss dies auch auf Ebene der Schutzpflichten gelten,

Franke/Verheyen, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 105; vgl. auch Calliess, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20 a GG?, ZUR 2021, 355 (357).

In beiden Fällen geht es darum, dass Art. 20a GG dem staatlichen grundrechtsrelevanten Handeln objektive Grenzen setzt. Reduktionspfade und Klimaschutzrecht im Allgemeinen (d.h. insbesondere auch tatsächlich emissionsmindernde Maßnahmen) müssen den Rahmen des Klimaschutzgebots einhalten. Gleiches muss für die Schutzgewährung gelten.

Zwar genießt Art. 20a GG keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Jedoch nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter

Trotz der einfachrechtlichen Einstufung in die Normenhierarchie nach Art. 25 Satz 1 GG sind die EMRK und ihre auch für Deutschland geltenden Zusatzprotokolle als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Gewährleistungen des Grundgesetzes von verfassungsrechtlicher Bedeutung. Diese völkerrechtsfreundliche Auslegung der Normen des Grundgesetzes gilt auch im Hinblick auf zeitlich später erlassene Gesetze, denn es ist nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber, sofern er dies nicht klar bekundet hat, von völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland abweichen oder die Verletzung solcher Verpflichtungen ermöglichen will. Dabei berücksichtigt das BVerfG auch Entscheidungen des EGMR und dies auch dann, wenn sie nicht denselben Streitgegenstand betreffen. Dies beruht auf der Orientierungs- und Leitungsfunktion, die der Rechtsprechung des Gerichtshofs für die Auslegung der Konvention auch über den konkret entschiedenen Einzelfall hinaus zukommt. Die innerstaatlichen Wirkungen der Entscheidungen des EGMR erschöpfen sich insoweit nicht in einer einfachen Berücksichtigungspflicht, denn das Grundgesetz will Konflikte zwischen den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland und dem nationalen Recht nach Möglichkeit vermeiden,

St. Rspr., zuletzt BVerfG, Urteil vom 23.01.2024, 2 BvB 1/19 = NJW 2024, 645 Rn. 303; s. auch BVerfG, Beschluss vom 26.03.1987, 2 BvR 589/79 u. a. sowie BVerfG, Urteil vom 04.05.2011, 2 BvR 2365/09 = NJW 2011, 1931, Rn. 89.

Zugleich ist anerkannt, dass gerade auch die EMRK bei der Bestimmung der Reichweite von Schutzpflichten heranzuziehen ist,

BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20 = NJW 2022, 380 Rn. 100.

Materiell hat der EGMR aus Art. 8 EMRK konkrete Klimaschutzpflichten des Staates abgeleitet und zu deren Ausgestaltung klare Vorgaben gemacht,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 543.

Die Beschränkung der verfassungsrechtlichen Prüfung auf die Verletzung eines Untermaßes ist damit unvereinbar,

so auch Calliess/Täuber, Klimaklagen nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2024, 945, (951 f.).

Die Grenzen des Ermessens der Vertragsstaaten konkretisiert der EGMR mit positiven Handlungspflichten auf legislativer, exekutiver oder justizieller Ebene und fordert im Ergebnis ein schlüssiges, zeitlich rasch wirkendes und effektiv umgesetztes Schutzkonzept,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 550 f.

Dieses Schutzkonzept hinsichtlich der Treibhausgas*reduktion* als allein entlastende Schutzmaßnahme verlangt neben der Definition eines hinreichenden Reduktionspfades explizit auch dessen tatsächliche Umsetzung.

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

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 538 b).

Der Staat muss

*„bei der Ausarbeitung **und Umsetzung** der einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise zu handeln“*,

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 550 e) (eig. Hervorhebung).

In der Literatur werden die Anforderungen des EGMR daher so zusammengefasst, dass von Vertragsstaaten im Wesentlichen zwei Dinge verlangt werden: die Festlegung und Überwachung von Reduktionszielen sowie die Verabschiedung und Umsetzung von Reduktionsmaßnahmen,

U.a. Winter, Climate Protection before the European Court of Human Rights, ZaÖRV 2024 (i.E.); Calliess/Täuber, Klimaklagen nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2024, 945.

Vorliegend geht es um den zweiten Teil dieses Pflichtenprogramms.

Dies entspricht offensichtlich einem strengeren Prüfungsmaßstab als im Klimabeschluss festgestellt und lässt sich eher mit einem strengen Untermaßverbot im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG vergleichen.

Wie im Verfahren vor dem EGMR zum Klimaschutz in der Schweiz liegen auch im vorliegenden Fall Verstöße gegen die aufgeführten positiven Handlungspflichten des Staates vor. Dort stellte der Gerichtshof fest, dass

„der beklagte Staat es versäumt hat, rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise bei der Ausarbeitung, Entwicklung und Umsetzung des einschlägigen Rechts- und Verwaltungsrahmens tätig zu werden.“

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 573.

Die Grundsätze der Entscheidung des EGMR in der Sache *Klimaseniorinnen* lassen sich auf die vorliegende Konstellation übertragen, da hier wie dort natürliche Personen sowie Verbände im Interesse ihrer Mitglieder schützendes Einschreiten vor den gefährlichen Folgen des Klimawandels in der Zukunft verlangen, und konkret die Bf. zu ■ und Bf. zu ■ heute in ihren Rechten aus Art 8 EMRK akut betroffen ist.

b) Anwendung

Die vom EGMR ausgeurteilte Pflicht zur Umsetzung eines schlüssigen, zeitlich rasch wirkenden und effektiv umgesetzten Schutzkonzepts wird im Folgenden auf die im vorliegenden Verfahren gerügten Verstöße angewendet.

aa) Maßnahmen zur Einhaltung des nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen verfügbaren Restbudgets (Antrag zu 1.)

Mit dem Antrag zu 1. verlangen die Bf. aufgrund der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Restbudget, dass in allen Sektoren (einschließlich Verkehr) unverzüglich im Rahmen des verhältnismäßig Möglichen wirksame Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden.

Dass dies auch nach den Maßstäben des EGMR geboten ist, folgt daraus, dass das Restbudget, das nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen einen hinreichenden Grundrechtsschutz gewährleisten könnte, nach den Maßstäben des KSG deutlich überschritten würde und kaum noch zu halten sein wird. Dass dementsprechend die Ambition des KSG-Reduktionspfades – zumal angesichts der insoweit eingeschränkten gesetzgeberischen Spielräume⁷² – menschenrechts- und schutzpflichtwidrig ist, machen die Bf. mit ihrer gegen das KSG gerichteten Verfassungsbeschwerde geltend.

Es fehlt also schon an der Definition eines hinreichenden Budgets bzw. Reduktionspfades. Gleichwohl sind auch (erst recht) in dieser Situation unverzüglich tatsächliche Emissionsreduktionen in die Wege zu leiten, da die EMRK – in den oben zitierten Worten des EGMR – Menschenrechte wirksam und nicht illusorisch schützt. Da das menschenrechtlich gebotene Schutzniveau nach aktuellem wissenschaftlichem Stand kaum noch gehalten werden kann, sind auch unabhängig von

⁷² Dazu EGMR, *Klimaseniorinnen* (Anlage Bf. 4), Rn. 543.

der Definition eines angemessenen Schutzniveaus Maßnahmen einzuleiten, um einen solchen Schutz – so weit wie noch möglich – zu gewährleisten.

bb) Hilfsweise: Zumindest Maßnahmen zur tatsächlichen Umsetzung des Steuerungskonzepts des KSG (Hilfsanträge zu 2. und 3.)

Soweit man das Schutzniveau des KSG demgegenüber für noch ausreichend hielte, besteht nach dem oben Dargestellten jedenfalls ein Anspruch auf tatsächliche Umsetzung des KSG-Schutzkonzepts. Nach diesem Maßstab sind unverzügliche Maßnahmen im Verkehrssektor (Antrag zu 2.) oder jedenfalls sektorübergreifend (Antrag zu 3.) geboten.

Das Schutzkonzept des KSG umfasst weiterhin die Sektorziele nach Anlage 2a. Diese bleiben auch nach der KSG-Novelle 2024 erhalten, auch wenn sie nicht mehr ausschlaggebend für die Nachsteuerung sind. Der Erhalt der Sektorziele soll explizit die grundrechtlich gebotenen Planungs- und Orientierungsfunktion gewährleisten (dazu oben, I.2.b)bb)(i)). Dass dies aufgrund der Schwächung der Steuerungsarchitektur des KSG im Zuge der Novelle 2024 nicht gelingt und das Ergebnis verfassungswidrig ist, machen die Bf. mit ihrer Verfassungsbeschwerde unter dem Az. 1 BvR 2113/24 geltend. Gleichwohl bleiben die Sektorziele nach Anlage 2a nach dem erklärten gesetzgeberischen Willen Teil des Schutzkonzepts. Damit ist ihre hinreichende und rechtzeitige Umsetzung nach der Rechtsprechung des EGMR geboten (siehe oben, a)). Diese Anforderung wird derzeit eklatant verfehlt, wie oben ausführlich und im Einzelnen dargestellt wurde (unter I.2.b)bb)(ii)). Sowohl in der Vergangenheit als auch nach allen Projektionen ist der Klimaschutz im Verkehrssektor meilenweit davon entfernt, die Sektorziele der Anlage 2a auch nur annähernd einzuhalten. Sofortige Maßnahmen im Verkehrssektor sind außerdem wegen des vom KSG ausgegebenen Klimaneutralitätsziels 2045 (§ 3 Abs. 2 KSG) geboten, das ohne ebenfalls Zweifel Teil des Schutzkonzepts ist. Ein Ausheilen durch andere Sektoren ist jeweils nicht möglich, sodass unverzügliche Maßnahmen im Verkehrssektor geboten sind (Antrag zu 2., dazu oben unter I.3.b)).

Hilfsweise sind nach den Maßstäben des EGMR zur rechtzeitigen Umsetzung des KSG-Schutzkonzepts jedenfalls sektorübergreifend – d.h. „irgendwo“ – unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, weil das Schutzniveau des KSG anderenfalls nicht zu halten sein wird (Antrag zu 3., dazu oben unter I.3.c)).

3. Verbleibender gesetzgeberischer Spielraum

Zuletzt wäre auf Grundlage der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG zu prüfen, ob die Schutzpflicht des Gesetzgebers und andere Grundrechtspositionen einander verhältnismäßig zugeordnet sind,

BVerfG, Urteil vom 28. Mai 1993, 2 BvF 2/90 u.a. = BVerfGE 88, 203-366 – Schwangerschaftsabbruch II.

Im Rahmen des verbleibenden Abwägungs- und Gestaltungsspielraums hat der Gesetzgeber einerseits das Klimaschutzgebot nach Art. 20a GG und die unstreitig erheblichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und das menschliche Leben im Allgemeinen sowie konkret auf die Bf. zu ■ und ■ bezogen zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite sind durch Klimaschutzmaßnahmen heute betroffene Freiheitsrechte und spezielle Grundrechte zu berücksichtigen, ebenso wie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Gerade der Erhalt der grundrechtlich geschützten Freiheits- und Gleichheitsrechte verlangt allerdings ebenfalls unverzügliche Klimaschutzmaßnahmen, wie oben ausführlich dargestellt.

Der EGMR äußert sich zum Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten wie folgt:

*„Ausgehend von dem Grundsatz, dass den Staaten (...) ein gewisser Ermessensspielraum zustehen muss, ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen eine **Unterscheidung** zwischen dem Umfang des Ermessensspielraums in Bezug auf das Bekenntnis des Staates zur Notwendigkeit der Bekämpfung des Klimawandels und seiner nachteiligen Auswirkungen und die Festlegung der hierfür erforderlichen **Ziele einerseits** und in Bezug auf die Wahl der **Mittel** zur Erreichung dieser Ziele **andererseits**. Was den ersten Aspekt anbelangt, so erfordern die Art und Schwere der Bedrohung und der allgemeine Konsens über die Bedeutung des übergeordneten Ziels eines wirksamen Klimaschutzes durch **Gesamtziele** für die Verringerung der Treibhausgasemissionen im Einklang mit den von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen zur Erreichung der Kohlenstoffneutralität einen **geringeren Ermessensspielraum** für die Staaten. In Bezug auf den letztgenannten Aspekt, nämlich die **Wahl der Mittel**, einschließlich der operativen Entscheidungen und der Politiken, die zur Erfüllung der international verankerten Ziele und Verpflichtungen unter Berücksichtigung der Prioritäten und Ressourcen getroffen werden, sollte den Staaten ein **breiter Ermessensspielraum** eingeräumt werden.“*

EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 4), Rn. 543 (eig. Hervorhebungen).

Es gilt also: Der Spielraum bei der Bestimmung des notwendigen Schutzniveaus ist eher gering (und durch das KSG nach Auffassung der Bf. überschritten). Bei der Umsetzung des Schutzniveaus haben die Staaten indes einen weiten Ermessensspielraum. Dieser betrifft allerdings das „Wie“ und nicht das „Ob“ der Umsetzung eines Schutzkonzepts. Wäre Untätigkeit hier eine Handlungsoption, so wäre der Schutz durch Art. 8 EMRK ausgehöhlt und der Menschenrechtsschutz bliebe – nach dem EGMR explizit unzureichend – bloß illusorisch.

Die Vertragsstaaten haben also einen grundsätzlich weiten Spielraum bei der Entwicklung eines Schutzkonzepts (sofern dessen Ziele ausreichend sind) und auch bei der Umsetzung dieses Schutzkonzepts (also der Auswahl der Maßnahmen).

Eben dies entspricht dem Anliegen der Bf.: Sie verlangen keine konkreten Maßnahmen (wie z.B. ein Tempolimit), sondern lediglich hinreichend wirksame und grundrechtsschützende Maßnahmen, deren Auswahl vollständig im Ermessen des Gesetzgebers bleibt.

Damit entsprechen die Anträge zu 1. bis 3. der Bf. den Anforderungen aus Art. 8 EMRK nach der Rechtsprechung des EGMR. Soweit diesen aufgrund der oben ausführlich gerügten intertemporalen Verletzungen von Freiheits- und Gleichheitsgrundrechten nicht stattgegeben würde, wäre der menschenrechtlich gebotene Schutz im Rahmen der Schutzpflichten zu verwirklichen, notwendigenfalls durch die Bf. zu 1) und 2) in grundrechtlicher Prozessstandschaft.

E. Ergebnis

Die Bf. sind der Auffassung, dass das Gericht, nimmt es den selbst entwickelten Maßstab ernst, nicht mehr anders vorgehen kann, als dem Gesetzgeber auch die *Einhaltung* der verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionspfade bis zur Treibhausgasneutralität vorzugeben. Es ist daher wie oben beantragt festzustellen, im Ergebnis also dem Gesetzgeber mit den Worten des EGMR ein „tatsächlich“ und nicht nur auf dem Papier wirksamer Schutz vorzugeben.

Dies bewirkt – anders als möglicherweise in anderen Konstellationen des gesetzgeberischen Unterlassens – auch keine Überspannung des Gewaltenteilungsgrundsatz. Denn tatsächlich schon eine richterliche Anordnung heute nicht nur die Freiheitsrechte und gewährleistet die Gleichbehandlung der hiesigen Bf. und vieler weiterer Menschen in Deutschland, sondern sichert auch die Gestaltungsspielräume zukünftiger Gesetzgeber.

Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen

Rechtsanwalt
Dr. Johannes Franke

q.e.s.
Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen