

Prof. Dr. [REDACTED] W [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Tel.: [REDACTED]

Fax: [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Bundesverfassungsgericht

Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

14. Februar 2020

1 BvR 2656/18

Verfassungsbeschwerde

1. des Herrn [REDACTED] G [REDACTED],
[REDACTED],
2. des Herrn [REDACTED] K [REDACTED],
[REDACTED]
3. der Minderjährigen [REDACTED] K [REDACTED],
vertreten durch [REDACTED] K [REDACTED],
[REDACTED],
4. des Herrn Prof. Dr. [REDACTED] Q [REDACTED],
[REDACTED],
5. des Herrn [REDACTED] B [REDACTED],
[REDACTED],
6. des Herrn [REDACTED] J [REDACTED],
[REDACTED],
7. des Herrn [REDACTED] von F [REDACTED],
[REDACTED],

8. des Herrn [REDACTED] J [REDACTED],

[REDACTED],

9. des Herrn [REDACTED] S [REDACTED],

[REDACTED],

10. des Herrn [REDACTED] R [REDACTED],

[REDACTED],

11. des Herrn Prof. Dr. [REDACTED] K [REDACTED],

[REDACTED],

12. des S [REDACTED] e. V.,

[REDACTED],

13. des B [REDACTED] e. V.,

[REDACTED]

- Bevollmächtigte: 1. [REDACTED],

[REDACTED]

2. [REDACTED],

[REDACTED] -

gegen das Unterlassen geeigneter gesetzlicher Vorschriften und Maßnahmen zur
Bekämpfung des Klimawandels durch die Bundesrepublik Deutschland

Für die Bundesregierung nehme ich zu den Punkten der Verfassungsbeschwerde Stellung, welche die Bundesregierung betreffen.

Der von den Beschwerdeführern vorgetragene Sachverhalt bedarf der Ergänzung (A.). Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig (B.).

A.	Sachverhalt	5
I.	Zur Überprüfung gestellte Maßnahmen	5
II.	Klimaschutzpolitik der Bundesregierung	5
III.	Rechtswirkungen der Verträge des Klimaregimes	7
IV.	Unionsrechtliche Vorgaben	10
B.	Unzulässigkeit	11
I.	Beschwerdegegenstand	11
1.	Art. 20a GG	11
2.	Grundrechtliche Schutzpflichten	13
II.	Beschwerdebefugnis	15
1.	Grundrechtliche Schutzpflichten	15
2.	Grundrechtsgefährdungen	16
3.	Gestaltungsspielraum des Staates	18
4.	Völker- und unionsrechtlicher Gestaltungsspielraum	20
a.	<i>Übereinkommen von Paris</i>	21
b.	<i>Europäische Menschenrechtskonvention</i>	21
c.	<i>Unionsrecht</i>	22
5.	Außenpolitischer Gestaltungsspielraum der Bundesregierung	23
6.	Schutzpflichtenerfüllung	23
7.	Eigene, gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit	25
a.	<i>Allgemeine Betroffenheit</i>	25
b.	<i>Individuelle Betroffenheit</i>	27
(1)	Beschwerdeführer zu 1.	28
(2)	Beschwerdeführer zu 2.	28
(3)	Beschwerdeführerin zu 3.	29
(4)	Beschwerdeführer zu 4.	29
(5)	Beschwerdeführer zu 5.	30
(6)	Beschwerdeführer zu 6.	30

(7)	Beschwerdeführer zu 7.....	30
(8)	Beschwerdeführer zu 8.....	31
(9)	Beschwerdeführer zu 9.....	31
(10)	Beschwerdeführer zu 10.....	32
(11)	Beschwerdeführer zu 11.....	32
(12)	Beschwerdeführer zu 12. und 13.....	33
III.	Beschwerdefrist	37
IV.	Keine Rechtswegerschöpfung.....	38

Zur Begründung trage ich Folgendes vor:

A. Sachverhalt

Die Beschwerdeführer rügen die mangelnde Eignung der von der Bundesregierung bisher ergriffenen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele (I.). Der von den Beschwerdeführern vorgetragene Sachverhalt ist sowohl mit Blick auf die Rechtswirkungen der Verträge des Klimaregimes (II.) als auch auf die unionsrechtlichen Vorgaben unvollständig (III.).

I. Zur Überprüfung gestellte Maßnahmen

Die Beschwerdeführer verweisen auf das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 vom 3. Dezember 2014, mit dem die Bundesregierung ihre nationalen Klimaschutzziele bekräftigt habe und eine Verminderung der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 bis zum Jahr 2020 erreichen wolle.

Verfassungsbeschwerde S. 36.

Weiter wenden sie sich gegen den Klimaschutzplan 2050,

Verfassungsbeschwerde S. 37 ff.

den die Bundesregierung im November 2016 verabschiedet hat

<https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimaschutzplan-2050/#c8418>.

und den die Beschwerdeführer ebenfalls für unzureichend halten.

II. Klimaschutzpolitik der Bundesregierung

Die Klimaschutzbemühungen der Bundesregierung lassen sich nicht auf einzelne Aspekte und Maßnahmen reduzieren, sondern bilden ein breites Spektrum internationaler, europäischer und nationaler politischer Maßnahmen. Hierbei werden auch Bundesländer und Kommunen einbezogen.

Da der Klimawandel eine globale Herausforderung ist, deren Bewältigung ohne internationale Lösungen und die Kooperation Deutschlands mit möglichst vielen anderen Staaten nicht gelingen kann, wird die Klimapolitik der Bundesregierung maßgeblich auch durch außenpolitisches

Handeln und internationale Initiativen bestimmt. Wesentliches Element sind dabei insbesondere die auch in der Verfassungsbeschwerde angeführten und in der Folge näher in ihrer Rechtswirkung zu erläuternden Verträge des Klimaregimes (unter III.). Neben diesem völkerrechtlichen Kernbereich bestehen eine Vielzahl von internationalen Aktivitäten im Bereich von Förderung, wirtschaftlicher Zusammenarbeit und der Gestaltung internationaler Beziehungen.

Auf europäischer Ebene bildet der Klimaschutz einen politischen Schwerpunkt der Institutionen der Europäischen Union. Deutschland nimmt hierbei im Rahmen der Mitwirkung eine aktive Rolle ein. Die Bundesregierung hat insbesondere am 20. Juni 2019 und am 12. Dezember 2019 im Europäischen Rat die Treibhausgasneutralität als Ziel der Europäischen Union unterstützt und setzt sich dafür ein, dieses Ziel in der Langfriststrategie der Europäischen Union zu verankern.

Die nationale Klimapolitik der Bundesregierung ist ein weiteres wesentliches Element. Sie verfolgt das Ziel, bis zum Jahr 2030 die Emissionen von Treibhausgasen um mindestens 55 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu senken und bis zum Jahr 2050 Treibhausgasneutralität zu erreichen. Bereits seit vielen Jahren verfolgt die Bundesregierung im Rahmen ihrer exekutiven Zuständigkeiten und durch gesetzgeberische Initiativen eine aktive Klimaschutzpolitik, die kontinuierlich weiterentwickelt wird. Diese umfasst eine Vielzahl von Maßnahmen in unterschiedlichen Sektoren wie Energieerzeugung, Industrie, Gebäudebestand, Landwirtschaft und Verkehr. Das Bundeskabinett hat zur Weiterentwicklung am 9. Oktober 2019 das Bundes-Klimaschutzgesetz und das Klimaschutzprogramm 2030 sowie am 23. Oktober 2019 das Brennstoffemissionshandelsgesetz beschlossen. Der Deutsche Bundestag hat am 15. November 2019 das Bundes-Klimaschutzgesetz und das Brennstoffemissionshandelsgesetz beschlossen. Der Bundesrat hat zu beiden Gesetzen den Vermittlungsausschuss nicht angerufen. Das Bundes-Klimaschutzgesetz ist am 18. Dezember 2019 in Kraft getreten und das Brennstoffemissionshandelsgesetz am 20. Dezember 2019.

Das Bundes-Klimaschutzgesetz normiert die Klimaschutzziele gesetzlich. Zudem legt es für jeden relevanten Sektor Jahresemissionsmengen und damit jährliche Emissionsbudgets fest. Als Rahmengesetz verpflichtet das Bundes-Klimaschutzgesetz die Bundesregierung im Falle der Überschreitung der Jahresemissionsmengen zum Beschluss von zusätzlichen Maßnahmen. Das für den betroffenen Sektor überwiegend verantwortliche Bundesministerium hat die Aufgabe, innerhalb von drei Monaten nach Feststellung der Überschreitung ein Sofortprogramm, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen sicherstellt, auszuarbeiten und dem Kabinett

vorzulegen. Vor der Erstellung der Beschlussvorlage des Sofortprogramms werden die Annahmen zur Treibhausgasminderung durch einen unabhängigen Expertenrat für Klimafragen überprüft.

Durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz wurde ein nationaler Emissionshandel für die Sektoren Wärme und Verkehr ab dem Jahr 2021 eingeführt. Grundgedanke des Emissionshandels ist es, die Emission von Treibhausgasen in ein kostenpflichtiges Gut zu verwandeln. Inverkehrbringer von Brennstoffen sind ab dem Jahr 2021 dazu verpflichtet, entsprechend ihrer CO₂-Emissionen Zertifikate zu kaufen und abzugeben. Zugleich wird die Gesamtzahl der vom Staat ausgegebenen Zertifikate im Hinblick auf das national verfolgte Emissionsziel in den Sektoren Wärme und Verkehr festgesetzt. Hierdurch wird für die Betroffenen eine wirtschaftliche Anreizstruktur geschaffen, ihr Emissionen zu verringern oder zu vermeiden.

III. Rechtswirkungen der Verträge des Klimaregimes

Die Ausführungen in der Verfassungsbeschwerde

Verfassungsbeschwerde S. 5 ff.

zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992 (Klimarahmenkonvention),

Siehe das Zustimmungsgesetz vom 13. September 1993, BGBl. II S. 1783.

zum Protokoll von Kyoto vom 11. Dezember 1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll)

Siehe das Gesetz zu dem Protokoll von Kyoto vom 11. Dezember 1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 27. April 2002, BGBl. II S. 966, und die Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll) vom 11. Januar 2005, BGBl. II S. 150.

und zum Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 (PA)

Siehe das Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 vom 28. September 2016, BGBl. S. 1082; ferner die Denkschrift zum Übereinkommen von Paris vom 12. September 2015 der Bundesregierung, BT-Drs. 18/9650, S. 30 ff.

bedürfen der Ergänzung: Die Verfassungsbeschwerde erwähnt nicht, dass die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls völkerrechtlich bisher noch nicht in Kraft getreten ist, obwohl der Zeitraum für diese Verpflichtungsperiode nach 2020 bereits endet. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben erklärt, dass sie keine dritte Verpflichtungsperiode eingehen werden. Das ist für die verfassungsrechtliche Beurteilung deshalb von Bedeutung, weil das Kyoto-Protokoll quantifizierte Emissionsreduktionspflichten für individuelle Vertragsparteien vorsieht, während das Übereinkommen von Paris keine solche individuell quantifizierten Emissionsreduktionspflichten enthält. Die Ablehnung des Regelungsmodells des Kyoto-Protokolls macht über die sogleich angeführten Gründe hinaus deutlich, dass man in das Übereinkommen von Paris keine individuellen, konkreten und quantifizierbaren Reduktionsziele oder -pflichten hineinlesen kann.

Anders als die Beschwerdeführer vortragen,

Verfassungsbeschwerde S. 31.

lässt sich aus dem Übereinkommen von Paris weder die Verbindlichkeit einzelner Reduktionsziele noch eine individuelle Verpflichtung Deutschlands zur Erreichung der Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius oder deutlich unter 2 Grad Celsius ableiten.

So auch Kreuter-Kirchhof, DVBl. 2017, 97 (100), deren Ausführungen die Beschwerdeführer zu Unrecht als Beleg für ihre Behauptung heranziehen.

Mit den Worten „zielt darauf ab“ begründet Art. 2 PA keine rechtlich bindende Verpflichtung, sondern statuiert Ziel und Zweck des gesamten Übereinkommens von Paris. Dementsprechend nennt Art. 2 PA auch keine Adressaten einer Pflicht. Auch unabhängig davon könnte Art. 2 PA keine individuelle Pflicht Deutschlands zur Erreichung der Begrenzung der globalen Temperaturerwärmung, sondern allenfalls eine kollektive Pflicht begründen, weil ein einzelner Staat nicht in der Lage ist, den weltweit wirkenden Klimawandel durch alleinige nationale Anstrengungen auf die angestrebte Temperatur hin zu begrenzen.

Auch Art. 3 PA begründet keine Rechtspflichten, wie sich schon aus seiner sprachlichen Formulierung ergibt. Während völkerrechtliche Pflichten mit dem Wort „shall“ begründet werden, verwendet Art. 3 S. 1 PA nur eine abgeschwächte sprachliche Form: „all Parties are to undertake“, die in der verbindlichen englischen Originalsprache das Fehlen einer völkerrechtlich verbindlichen Pflicht zum Ausdruck bringt. Die deutsche unverbindliche Übersetzung ist insoweit völkerrechtlich irrelevant.

Wenn die Vertragsparteien eine strikte völkerrechtliche Pflicht hätten vereinbaren wollen, hätten sie das sprachlich unzweideutig zum Ausdruck gebracht.

Unabhängig davon könnte Art. 3 PA seinem Wortlaut nach auch allenfalls eine Handlungspflicht und nicht eine Erfolgspflicht begründen. Im verbindlichen englischen Text ist von „efforts“, also „Anstrengungen“ die Rede, welche die Vertragsparteien im Hinblick auf den in Art. 2 PA festgelegten Zweck unternehmen sollen. Den Inhalt der Anstrengungen definiert und konkretisiert Art. 3 PA durch Verweis auf die Art. 4, 7, 9, 10, 11 und 13 („as defined in Articles 4, 7, 9, 10, 11 and 13“). Art. 3 PA ist der rechtliche Transmissionsriemen zwischen den Zielen des Übereinkommens von Paris und den konkreten Pflichten der Vertragsparteien. Art. 3 PA verlangt von den Vertragsparteien nicht alle erdenklichen Minderungsanstrengungen im Hinblick auf die Ziele des Art. 2 PA, sondern nur die in Art. 4 PA genannten Anstrengungen. Art. 3 PA verlangt außerdem nicht, dass die Anstrengungen der Vertragsparteien die Ziele in Art. 2 PA erreichen. Es reicht aus, dass die Anstrengungen auf diese Ziele ausgerichtet sind.

Die Vertragsparteien haben sich in Art. 4 Abs. 2 S. 1 PA völkerrechtlich verbindlich zur Erarbeitung, Übermittlung und Beibehaltung national festgelegter Beiträge (Nationally Determined Contributions - NDC) verpflichtet („Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve.“). Art. 4 Abs. 2 S. 2 PA verpflichtet die Vertragsparteien allerdings nicht dazu, die Ziele des NDC tatsächlich zu erreichen („Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions.“). Diese rechtliche Struktur haben die Vertragsparteien gerade in Abgrenzung zur Struktur des Kyoto-Protokolls unter anderem deshalb so gewählt, um zum ersten Mal im Klimaregime gleiche rechtliche Pflichten für Entwicklungsländer und Industriestaaten festlegen zu können.

Zur Reichweite der Verbindlichkeit der Vorschriften vgl. auch die Analyse in Klein/Carazo/Doell/Bulmer/Higham (Ed.), *The Paris Agreement on Climate Change, Analysis and Commentary*, Oxford OUP 2017, S. 91 – 103 und S. 136 – 165 mit Hinweisen zur Verhandlungsgeschichte.

Die sog. nationalen festgelegten Klimaschutzbeiträge nach dem Übereinkommen von Paris sind nicht Vertragsbestandteil des Übereinkommens von Paris geworden und haben auch keine Rechtsverbindlichkeit erlangt. Die Vertragsparteien schulden kein verbindliches Ergebnis, sondern sind nur verpflichtet, darauf gerichtete Maßnahmen zu ergreifen.

So schon die Denkschrift der Bundesregierung, BT-Drs. 18/9650, S. 32.

Aus den Verträgen des Klimaregimes einschließlich des Übereinkommens von Paris und begleitender Konferenzentscheidungen lassen sich zudem keine individuellen Rechte und Pflichten nichtstaatlicher Einheiten oder natürlicher Personen ableiten. Die Rechtsakte und Verträge des Klimaregimes verpflichten und berechtigen ausschließlich die Vertragsparteien, also die Staaten und die Europäische Union im Verhältnis zueinander. Die Vorschriften sind auch nicht als „self executing norms“ ausgestaltet. Eine Berufung Dritter darauf ist nicht möglich. Es fehlt dazu schon an Normen, die so hinreichend klar, bestimmt und unbedingt ausformuliert sind, dass sie staatlicher Umsetzungsakte nicht bedürften und direkte Gebote oder Verbote aufstellen. Gerade in Bezug auf die erwähnten Minderungsbemühungen sind staatliche Akte wie vor allem die Bestimmung der national festgelegten Beiträge erforderlich. Nichtstaatliche Akteure sind aus den Verträgen des Klimaregimes weder berechtigt noch verpflichtet.

IV. Unionsrechtliche Vorgaben

Soweit die Beschwerdeführer sich auf die Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 (effort sharing decision - ESD)

ABl. L 140 vom 5. Juni 2009, S. 136.

berufen,

Verfassungsbeschwerde S. 13 ff.

bedürfen ihre Ausführungen ebenfalls der Ergänzung: Die Lastenteilungsentscheidung der Europäischen Union bindet die Mitgliedstaaten zwar an die in der Entscheidung festgelegten verbindlichen Klimaziele. Dazu gehört neben den in Anhang II der Entscheidung festgelegten Obergrenzen für die Treibhausgasemissionen der Mitgliedstaaten 2020 bezogen auf die Emissionen im Jahr 2005 auch das jährliche Emissionsbudget nach Art. 3 ESD. Aus dem Zusammenspiel von Art. 3 ESD und Anhang II ergibt sich ein linear sinkender Minderungspfad, der eingehalten werden muss. Bei der Einhaltung dieses Pfades verfügen die Mitgliedstaaten jedoch über Flexibilität. Die Verfassungsbeschwerde lässt insoweit wichtige Vorschriften der Lastenteilungsentscheidung unbeachtet. Nach Art. 3 Abs. 3 ESD können Emissionsrechte aus dem Folgejahr vorweg in Anspruch genommen (sog. borrowing) und ungenutzte Emissionsrechte

aus früheren Jahren auf nachfolgende Jahre übertragen werden (sog. banking). Zulässig ist es auch, Emissionsrechte aus anderen Mitgliedstaaten zu erhalten, um sie für die eigene Compliance zu nutzen (Art. 3 Abs. 4 und 5 ESD). Schließlich ist es möglich, Emissionsrechte aus internationalen Marktmechanismen anzukaufen (Art. 5 ESD).

B. Unzulässigkeit

Soweit die Beschwerdeführer sich zur Begründung ihrer Verfassungsbeschwerde auf Art. 20a GG berufen, beziehen sie sich auf einen Verfassungsauftrag, dessen Erfüllung oder Nichterfüllung nicht Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein kann (I.1.). Soweit die Beschwerdeführer die Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten in der Weise geltend machen, dass sie daraus die Pflicht zu einem bestimmten politischen Handeln der Bundesregierung ableiten wollen, richten sie die Verfassungsbeschwerde nicht auf einen zulässigen Beschwerdegegenstand (I.2.). Auch fehlt es ihnen an der Beschwerdebefugnis (II.). Die Verfassungsbeschwerde ist zudem verfristet (III.) und die Rechtswegerschöpfung nicht hinreichend dargelegt (IV.).

I. Beschwerdegegenstand

1. Art. 20a GG

Die Pflicht des Staates aus Art. 20a GG, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung zu schützen, stellt ein Staatsziel dar. Im Unterschied zu einem Grundrecht begründet es nicht einen subjektiven Anspruch des Einzelnen auf Gesetzgebung, der mit einer Verfassungsbeschwerde durchgesetzt werden könnte, sondern nur eine objektive Verpflichtung des Staates.

Sachs/Murswiek, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 12 mit weiteren Nachweisen zur ganz herrschenden Meinung; die Beschwerdeführer räumen denn auch ausdrücklich ein, dass eine subjektive Berechtigung nicht aus Art. 20a GG resultiere, „sondern **aus der Pflicht des Staates, Leben und körperliche Unversehrtheit sowie andere Rechtsgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen**, die mit einem subjektiven Anspruch verbunden ist“ (Verfassungsbeschwerde Seite 67 unter Verweis auf Sachs/Murswiek, GG, Art. 20a Rn. 21, Hervorhebung im Original).

Dem entspricht es, dass den Staatsorganen die Wahl der Mittel zur Zielverwirklichung und die Konkretisierung des unbestimmt formulierten Ziels freistehen, wie auch die Beschwerdeführer

einräumen; die Verwirklichung des Staatsziels ist im Rahmen des weiten Gestaltungsspielraums für den Gesetzgeber nicht justiziabel.

Verfassungsbeschwerde S. 65 unter Verweis auf Sachs/Murswiek, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 17.

Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aus dem Beschluss des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Februar 1957, auf den sich die Beschwerdeführer zu Unrecht berufen. Gegenstand dieser Entscheidung war ein Unterlassen des Gesetzgebers, das nach Auffassung des Beschwerdeführers gegen seine Grundrechte aus Art. 3 und 14 GG verstoßen sollte.

BVerfGE 6, 257 (263 ff.).

Der Senat hat sich in seinem Beschluss dementsprechend auch nur mit einer grundrechtlich fundierten Handlungspflicht des Gesetzgebers beschäftigt.

Soweit die Beschwerdeführer behaupten, ein Unterlassen des Gesetzgebers sei bei einem ausdrücklichen Verfassungsauftrag tauglicher Beschwerdegegenstand einer Verfassungsbeschwerde, wie sich zuletzt aus „BVerfGE 129, 321, 346“ ergebe,

Verfassungsbeschwerde S. 63 f.

handelt es sich um ein Fehlzitat. Auch aus der wohl gemeinten Entscheidung BVerfGE 139, 321 (346) aus dem Bereich des Religionsverfassungsrechts lässt sich der vorgetragene Anspruch selbst nicht ableiten. In der Entscheidung wird gerade vorausgesetzt, dass sich der Beschwerdeführer auf einen ausdrücklichen Auftrag des Grundgesetzes berufen kann, der Inhalt und Umfang einer Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen umgrenzt. Ein solcher Auftrag, wie er in der genannten Entscheidung - aus dem Zusammenwirken des subjektiv-verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts bei Vorliegen der geschriebenen und ungeschriebenen Voraussetzungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2 und Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV einerseits und andererseits mit der in Art. 61 S. 2 Landesverfassung Bremen vorgesehenen Verleihung des Körperschaftsstatus durch förmliches Gesetz - hergeleitet wird, kann aus Art. 20 a GG gerade nicht abgeleitet werden.

Weitere Argumente, warum ein Unterlassen bei einem nicht grundrechtlich fundierten Handlungsauftrag des Gesetzgebers Beschwerdegegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein können sollte, tragen die Beschwerdeführer nicht vor; sie sind auch nicht ersichtlich.

Nur die Rüge eines Unterlassens des Gesetzgebers, grundrechtlich fundierte Schutzpflichten zu erfüllen, kann als Beschwerdegegenstand einer Verfassungsbeschwerde in Betracht kommen.

So im Ansatz zutreffend die Verfassungsbeschwerde, S. 67.

2. Grundrechtliche Schutzpflichten

Auch soweit die Beschwerdeführer ein gesetzgeberisches Unterlassen der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten behaupten und aus den grundrechtlichen Schutzpflichten die Pflicht der Bundesregierung zu einem bestimmten politischen Handeln ableiten wollen, handelt es sich um einen unzulässigen Beschwerdegegenstand.

Zwar kann ein Unterlassen der Bundesregierung insoweit grundsätzlich tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein.

BVerfGE 142, 123 (172 f., Rn. 78).

Die Beschwerdeführer wollen mit ihrer Verfassungsbeschwerde der Bundesregierung aber im Kern die Verfolgung bestimmter politischer Ziele im Bereich des Klimaschutzes vorschreiben. Damit versuchen sie, über die Verfassungsbeschwerde zur Durchsetzung ihrer eigenen politischen Ziele unzulässig in den Kernbereich der politischen Gestaltungsbefugnisse der Bundesregierung vorzudringen.

Die Beschwerdeführer rügen ein angebliches Unterlassen des Gesetzgebers, geeignete legislative Maßnahmen zu ergreifen, um seine internationalen und supranationalen Verpflichtungen zu erfüllen. Diese Rüge richtet sich zwar nicht direkt gegen die Bundesregierung, sie betrifft aber mittelbar das Gesetzesinitiativrecht der Bundesregierung gemäß Art. 76 Abs. 1 GG. Danach ist die Bundesregierung berechtigt, Gesetzesvorlagen beim Bundestag einzubringen.

Die Entscheidung darüber, ob und wie die Bundesregierung von ihrem Initiativrecht Gebrauch macht, steht in ihrer exekutiven Eigenverantwortung. Sie gehört zur staatsleitenden und nicht zur administrativen Tätigkeit der Bundesregierung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die *rechtsstaatliche* Demokratie, die das Grundgesetz konstituiert, im Verhältnis der Staatsorgane zueinander vor allem eine *gewaltenteilende* Demokratie.

BVerfGE 68, 1 (87), Hervorhebung im Original.

Das gilt auch für das Verhältnis zwischen der Bundesregierung und dem Bundesverfassungsgericht. Das Bundesverfassungsgericht wacht darüber, dass die Bundesregierung mit ihrem Handeln die Grenzen beachtet, die das Grundgesetz zieht. Das Gericht gibt der Bundesregierung in seiner Auslegung der Verfassung aber nicht die Verfolgung bestimmter Politikziele vor, sondern schützt den Kernbereich autonomer Zuständigkeiten und Wirkungsmöglichkeiten, die das Grundgesetz gerade für die Festlegung politischer Ziele – auch im Bereich des Klimaschutzes – der Bundesregierung vorbehalten.

Näher zum Kernbereich exekutivischer Zuständigkeiten Schulze-Fielitz, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 71 ff., in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015 mit weiteren Nachweisen.

Grundrechtliche Schutzpflichten lassen der Bundesregierung wie auch anderen Verfassungsorganen einen breiten Gestaltungsspielraum. Sie verpflichten den Gesetzgeber nicht auf eine bestimmte klimapolitische Position, sondern geben ihm nur das Schutzziel vor: Er muss etwa Leib und Leben der Grundrechtsträger schützen. Wie er dieses Schutzziel erreichen will, bestimmt der Gesetzgeber im Rahmen seines verfassungsrechtlichen Handlungsspielraums nach seinem politischen Ermessen.

Anknüpfungspunkt für die von den Beschwerdeführern konkret angeführten Auswirkungen sind die globalen Klimaveränderungen und nicht nur die lokalen Treibhausgasemissionen in Deutschland. Die von den Beschwerdeführern als Beschwerdegegenstand beschriebene allein nationale Handlungsebene kann schon daher nicht ausschließlicher und zur Erfüllung möglicher grundrechtlicher Schutzpflichten geeigneter Gegenstand sein. Internationale, europäische und nationale Klimaschutzpolitik sind angesichts der globalen Ursachen und Wirkungen des Klimawandels zwangsläufig immer im Zusammenhang zu betrachten. Deshalb soll an dieser Stelle auch nicht unerwähnt bleiben, dass das Grundgesetz der Bundesregierung im Bereich der auswärtigen Politik einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabewahrnehmung einräumt. Außenpolitik ist insoweit eine Funktion der Bundesregierung, in deren Rahmen sie insbesondere für den Verkehr mit anderen Staaten und die Vertretung in internationalen Organisationen zuständig ist. Sowohl die Rolle des Parlaments als Gesetzgebungsorgan als auch diejenige der rechtsprechenden Gewalt sind in diesem Bereich beschränkt, um die außenpolitische Handlungsfähigkeit nicht in einer Weise einzuschränken, die auf eine nicht funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt hinausläufe. Insoweit fällt auch bei der Bekämpfung des

weltweiten Klimawandels die Sicherstellung der gesamtstaatlichen Verantwortung bei der Außenvertretung Deutschlands grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Bundesregierung.

II. Beschwerdebefugnis

Soweit die Beschwerdeführer ihre Verfassungsbeschwerde auf die behauptete Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten stützen, ohne die Verurteilung der Bundesregierung zu einem konkret benannten politischen Handeln anzustreben, sind die Voraussetzungen für ihre Beschwerdebefugnis nicht erfüllt. Nach dem von den Beschwerdeführern vorgetragenen Sachverhalt erscheint es nicht als möglich, dass sie durch das von ihnen behauptete Unterlassen in ihren Grundrechten verletzt sind.

Zu diesem Maßstab für die Beschwerdebefugnis BVerfGE 52, 303 (327); 125, 39 (73); st. Rspr.

Zwar ergeben sich aus den Grundrechten nicht nur Abwehrrechte gegen den Staat, sondern es können daraus auch Schutzpflichten folgen (1.). Die grundrechtlichen Schutzpflichten schützen nicht nur vor Grundrechtsverletzungen, sondern unter bestimmten Umständen auch schon vor Grundrechtsgefährdungen (2.). Die Schutzpflichten lassen dem Staat aber einen weiten Handlungsspielraum (3). Dieser Spielraum ist verfassungsrechtlich gewährleistet und weder durch völkerrechtliche noch unionsrechtliche Verpflichtungen Deutschlands eingeschränkt (4.). In besonderer Weise ist dieser Handlungsspielraum für die Bundesregierung im Bereich der Außenpolitik gewährleistet (5.). Aus dem Vortrag der Beschwerdeführer ergibt sich kein plausibler Anhaltspunkt für die Möglichkeit, dass sich der Staat mit den von ihm ergriffenen Maßnahmen zur Erfüllung seiner Schutzpflichten nicht innerhalb des ihm von der Verfassung eingeräumten weiten Spielraums hält; solche Anhaltspunkte sind auch sonst nicht ersichtlich (6.). Aus den Darlegungen der Verfassungsbeschwerde folgt auch nicht, dass alle Beschwerdeführer selbst, unmittelbar und gegenwärtig durch ein staatliches Unterlassen betroffen wären (7.). Insofern genügt der Vortrag der Beschwerdeführer den Substantiierungsanforderungen nach §§ 23 Abs. 1 S. 2, 92 BVerfGG nicht.

1. Grundrechtliche Schutzpflichten

Der Grundrechtsschutz erschöpft sich nicht in seinem klassischen Gehalt als subjektives Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen. Die Grundrechte normieren vielmehr auch eine Schutzpflicht des Staates für die von ihnen geschützten Rechtsgüter. Deren Verletzung können die Betroffenen mit der Verfassungsbeschwerde geltend machen.

BVerfGE 125, 39 (78); st. Rspr.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich das hohe Gewicht betont, das dem von den Beschwerdeführern u.a. angeführten Schutz von Gesundheit und Leben in der Wertordnung des Grundgesetzes zukommt. Für beide Rechtsgüter treffen den Staat deshalb aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG Schutzpflichten.

BVerfGE 126, 112 (140); st. Rspr.

Der Schutz der Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren zählt zu den überragend wichtigen Gemeinschaftsgütern.

BVerfGE 121, 317 (349).

Die Pflicht des Staates, jedes menschliche Leben zu schützen, ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits unmittelbar aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Wird diese Schutzpflicht verletzt, kann sich ein Betroffener gegen die Verletzung mithilfe der Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen.

BVerfGE 77, 170 (214).

2. Grundrechtsgefährdungen

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich, dass die Schutzpflicht der staatlichen Organe auch eine auf Grundrechtsgefährdungen bezogene Risikovorsorge umfasst. Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates kann es gebieten, rechtliche Regelungen zu erlassen, die schon die Gefahr von Grundrechtsverletzungen eindämmen. Wie weit dieses Gebot reicht, hängt von der Art, der Nähe und dem Ausmaß möglicher Gefahren sowie von der Art und dem Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts sowie von den schon vorhandenen Regelungen ab.

BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 4. Mai 2011, 1 BvR 1502/08, NVwZ 2011, 991 (993, Rn. 37) unter Bezug auf BVerfGE 49, 89 (140 ff.); 53, 30 (57); 56, 54 (78).

Schon eine nur theoretisch herleitbare Gefährdung von Leben und Gesundheit kann nach einer Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts unter bestimmten Umständen ausnahmsweise einen Grundrechtseingriff darstellen. Dabei liegt die Schwelle der Wahrscheinlichkeit für die Prognose eines Schadenseintritts umso niedriger, je höher das Risikopotenzial für Leben oder Gesundheit ist. Drohen schwere Schäden für Leben oder Gesundheit einer großen Zahl von Grundrechtsträgern, kann schon eine „im Vorfeld erkannte Realisierungstendenz“ ausreichen, um Schutzpflichten des Staates auszulösen. Wenn die Möglichkeit eines Schadenseintritts mit „katastrophalen oder gar apokalyptischen Ausmaßen“ aufgrund nachvollziehbarer Annahmen entweder wissenschaftlich diskutiert wird oder fachlich nicht vollständig ausschließbar ist, verpflichtet die Verfassung den Staat zu geeigneten Vorkehrungen oder bei eigener Beteiligung am risikosetzenden Verhalten zum Unterlassen. Um den Anforderungen an die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde zu entsprechen, die auf die Verletzung der sich aus dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ergebenden Schutzpflicht gestützt wird, muss ein Beschwerdeführer nach der Kammerentscheidung jedoch schlüssig dartun, dass die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder dass die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, um das Schutzziel zu erreichen.

BVerfG, 2. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 18. Februar 2010, 2 BvR 2502/08, NVwZ 2010, 702 (703 f., Rn. 12 ff.) unter Bezug auf BVerfGE 15, 256, 261 f.; 66, 39 (58); 77, 170 (215).

Die Beschwerdeführer haben in ihrer Verfassungsbeschwerde zwar wesentliche Inhalte der Sachstandsberichte 2007 und 2014 des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) referiert.

Verfassungsbeschwerde S. 9 f. und 16 ff.

Die Bundesregierung hat sich, ähnlich wie bei den vorhergehenden Sachstandsberichten, die wesentlichen Ergebnisse des Fünften Sachstandsberichts des IPCC aus dem Jahr 2014 auch zu eigen gemacht.

Siehe die Denkschrift zum Übereinkommen von Paris, Rn. 2 – 7, BT-Drs. 18/9650, S. 30; vgl. auch den Klimaschutzbericht 2018 zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung, S. 11, <https://www.bmu.de/download/klimaschutzbericht-2018>, aufgerufen am 24. Januar 2020.

Danach sind menschliche Aktivitäten mit äußerster Wahrscheinlichkeit die Hauptursache für die gegenwärtige weltweite Klimaänderung. Der menschliche Einfluss auf das Klimasystem ist damit eindeutig. Ein ungebremster Ausstoß von Treibhausgasen könnte das Klimasystem verändern und gravierende Auswirkungen auf den Menschen haben. Risiken für die Nahrungssicherheit, die Verfügbarkeit von Wasserressourcen und die menschliche Gesundheit würden erhöht, wobei Arme und sozial benachteiligte Gruppen die größten Risiken zu tragen hätten. Nach der von der Bundesregierung geteilten Einschätzung des IPCC würde ein globaler Temperaturanstieg um 2 Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Niveau bereits erhebliche Risiken für Menschen und Ökosysteme bergen. Ein Anstieg um 4 Grad Celsius und mehr würde sehr hohe Risiken sowie unvermeidbare Schäden mit sich bringen.

Soweit die Beschwerdeführer damit auf die Möglichkeit einer Grundrechtsgefährdung verweisen, haben sie jedoch nicht die Möglichkeit plausibel dargelegt, dass die Beschwerdegegner in ihrer Gestaltungsfreiheit auf die eine konkrete Schutzgewährung beschränkt sein könnten, deren Erfüllung sie unterlassen haben. Sie verkennen vielmehr den Gestaltungsspielraum des deutschen Staates bei der Erfüllung einer grundrechtlichen Schutzpflicht in Bezug auf globale Klimaveränderungen, da Anknüpfungspunkt für die von den Beschwerdeführern angeführten Grundrechtsgefährdungen die globalen Klimaveränderungen sind und nicht nur die lokalen Treibhausgasemissionen in Deutschland sein können.

3. Gestaltungsspielraum des Staates

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Staat seiner Schutzpflicht durch hinreichende Vorkehrungen genügen. Aus einer grundrechtlichen Schutzpflicht lässt sich aber keine bestimmte Handlungsvorgabe ableiten. Vielmehr haben die Beschwerdegegner in eigener Verantwortung zu entscheiden, wie sie mögliche Schutzpflichten erfüllen. Ihnen obliegt es, ein Schutzkonzept aufzustellen und normativ umzusetzen. In diesem Sinne ist es Aufgabe des Staates, Art und Umfang des Schutzes im Einzelnen zu bestimmen. Die Verfassung gibt nur den Schutz als Ziel des Handelns vor, konkretisiert aber nicht seine Ausgestaltung, sondern gebietet lediglich die Beachtung des Untermaßverbotes. Der Staat muss für einen angemessenen und wirksamen Schutz Sorge tragen. Dazu muss er die schutzrelevanten Tatsachen sorgfältig ermitteln und vertretbar einschätzen.

BVerfGE 88, 203 (254).

Dabei lässt ihm das Bundesverfassungsgericht einen weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum: „Das Bundesverfassungsgericht kann die Verletzung einer solchen Schutzpflicht nur feststellen, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“.

Etwa BVerfGE 125, 39 (78 f.) unter Verweis auf BVerfGE 92, 26 (46); 56, 54 (80 f.); 77, 170 (215); 79, 174 (202); st. Rspr.

Der den Beschwerdegegnern durch die Verfassung eröffnete weite Gestaltungsbereich lässt Raum für die Berücksichtigung konkurrierender öffentlicher und privater Interessen. Die Ausübung der weiten Gestaltungsfreiheit können Gerichte nur in begrenztem Umfang überprüfen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann sich die Gestaltungsfreiheit nur unter ganz besonderen Umständen in der Weise verengen, dass allein durch eine bestimmte Maßnahme der Schutzpflicht genüge getan werden kann.

BVerfGE 77, 170 (214 f.).

Wegen des weiten Entscheidungsspielraums des Staates können die den Schutzpflichten entsprechenden subjektiven Rechte der Grundrechtsträger nur in seltenen Ausnahmefällen mit Aussicht auf Erfolg geltend gemacht werden.

Schulze-Fielitz, Art. 2 II, Rn. 78, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013 mit weiteren Nachweisen zur ganz herrschenden Meinung.

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass sich der Verfassung bestimmte Anforderungen an die Art und das Maß des Schutzes grundsätzlich nicht entnehmen lassen. Vielmehr geht es regelmäßig darum, dass gegensätzliche Grundrechtspositionen ausgeglichen und jeder angemessene Geltung verschafft werden muss. „Dafür gibt das Grundgesetz nur den Rahmen, nicht aber bestimmte Lösungen vor.“

BVerfGE 92, 26 (46).

Zum Beleg ihrer Beschwerdebefugnis hätten die Beschwerdeführer folglich schlüssig dargetun müssen, „dass die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen

hat oder dass offensichtlich die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das Schutzziel zu erreichen.“

So der Maßstab in BVerfGE 77, 170 (215).

Diese Voraussetzung haben sie nicht erfüllt. Die Beschwerdeführer erkennen vielmehr ausdrücklich an, dass die Bundesregierung nicht gänzlich untätig geblieben sei, sie rügen also nicht eine völlige Untätigkeit. Sie räumen unter Verweis auf den IPCC ein, dass es mehrere Minderungspfade gebe, „die die Erwärmung wahrscheinlich unter 2 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau halten.“

Verfassungsbeschwerde S. 24 unter Verweis auf den IPCC, Sachstandsbericht 5, S. 22.

Die Beschwerdeführer ignorieren aber, dass die daraus abgeleitete Forderung gerade nach einer Reduktion der Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2020 um 14 Prozent gegenüber den Emissionen 2005 in Widerspruch zu dem weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum steht, über den der Staat bei der Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflichten nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfügt. Die Beschwerdeführer tragen nicht substantiiert vor, dass die Bundesregierung bei der Erfüllung der sie treffenden grundrechtlichen Schutzpflichten diesen weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum überschritten hätte.

Wenn die Bundesregierung und der Gesetzgeber die sie treffenden grundrechtlichen Schutzpflichten erfüllen, müssen sie vielmehr konkurrierende öffentliche und private Interessen berücksichtigen. Maßnahmen zum Klimaschutz können regelmäßig erheblich, häufig sogar schwerwiegend in Grundrechte eingreifen und wirtschaftliche und sonstige Interessen Deutschlands berühren. Welche Maßnahmen die Bundesregierung und die übrigen an der Gesetzgebung beteiligten Organe in diesem rechtlichen Spannungsfeld treffen, müssen sie in einer demokratisch legitimierten Abwägung der verschiedenen Rechtspositionen politisch entscheiden können.

4. Völker- und unionsrechtlicher Gestaltungsspielraum

An die Stelle des verfassungsrechtlich gesicherten Spielraums des Gesetzgebers wollen die Beschwerdeführer zu Unrecht nach ihrer Behauptung völkerrechtlich und unionsrechtlich festge-

legte Ziele für die Minderung von Treibhausgasemissionen setzen, die angeblich ein anerkanntes Schutzniveau definieren und den Spielraum des Staates einschränken sollen. Weder das Völkerrecht noch das Unionsrecht ziehen jedoch dem verfassungsrechtlichen Spielraum des Staates bei der Erfüllung seiner Schutzpflicht engere Grenzen. Das gilt für das Übereinkommen von Paris (a.) nicht anders als für die Europäische Menschenrechtskonvention (b.) und für das Unionsrecht (c.).

a. Übereinkommen von Paris

Das Übereinkommen von Paris enthält keine individuell quantifizierte Emissionsreduktionspflichten. Nationale Klimaschutzbeiträge sind weder Vertragsbestandteil des Übereinkommens noch haben sie Rechtsverbindlichkeit erlangt. Dementsprechend schulden die Vertragsparteien kein verbindliches Ergebnis. Sie sind nur verpflichtet, darauf gerichtete Maßnahmen zu ergreifen.

BT-Drs. 18/9650, S. 32 und ausführlich oben A.II.

Folglich kommt eine Einschränkung des verfassungsrechtlich fundierten Gestaltungsspielraums des Staates bei der Erfüllung seiner grundrechtlichen Schutzpflicht nicht in Betracht.

b. Europäische Menschenrechtskonvention

Auch die Europäische Menschenrechtskonvention schränkt den Handlungsspielraum des deutschen Staates bei der Erfüllung seiner grundrechtlichen Schutzpflicht nicht ein. Der Konvention kommt in Deutschland der Rang von einfachem Bundesrecht zu. Auf der Ebene des Verfassungsrechts dienen sie und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und der Reichweite von Grundrechten.

BVerfGE 111, 307 (317 und 329); 120, 180 (200 f.).

Weder die Europäische Menschenrechtskonvention selbst noch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geben Anlass zu einer einschränkenden Auslegung des Spielraums bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten. Zumal der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Konventionsstaaten bei der Erfüllung von Schutzpflichten einen weiten Gestaltungsspielraum („a wide margin of appreciation“) einräumt.

EGMR, Urteil vom 28. Februar 2012 – 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05 –, Kolyadenko/Russland, Rn. 160, deutsche Übersetzung in NVwZ 2013, 993.

Zwar hat der niederländische Oberste Gerichtshof Hoge Raad in der Rechtssache Urgenda aus Artikel 2 und 8 EMRK konkrete Reduktionsziele für die niederländische Regierung abgeleitet.

Hoge Raad, Urteil vom 20. Dezember 2019 – 19/00135.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dem nach Artikel 32 EMRK die Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention obliegt, hat jedoch über die grundlegenden konventionsrechtlichen Fragen, die sich einer solchen Fallkonstellation stellen, bisher nicht entschieden. Angesichts der zitierten Rechtsprechung zum Gestaltungsspielraum der Staaten ist zweifelhaft, dass er dem Ansatz des niederländischen Gerichtes folgen würde.

c. Unionsrecht

Soweit die Beschwerdeführer sich darauf berufen, Anhang II ESD

Entscheidung Nr.406/2009/EG vom 23. April 2009, Abl. L 140 vom 5. Juni 2009, S. 136; dazu ausführlich oben A.III.

lege für die Bundesrepublik Deutschland eine Obergrenze für die Treibhausgasemissionen bezogen auf die Emissionen im Jahr 2005 von minus 14 Prozent fest,

Verfassungsbeschwerde S. 14.

ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten bei der Einhaltung des sich aus Art. 3 ESD und Anhang II ergebenden Minderungspfades über Flexibilität verfügen und zusätzliche Emissionsrechte aus dem Ausland zukaufen können. Die unionsrechtliche Lastenteilungsentscheidung kann daher – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer – gerade nicht ein verfassungsrechtlich erforderliches Schutzniveau festlegen. Im Übrigen kann mit der Verfassungsbeschwerde nicht gerügt werden, Deutschland erfülle seine sekundärunionsrechtlichen Verpflichtungen nicht. Hierfür ist allein das unionsrechtliche Vertragsverletzungsverfahren vorgesehen.

5. Außenpolitischer Gestaltungsspielraum der Bundesregierung

An dieser Stelle ist zudem darauf hinzuweisen, dass das Grundgesetz die Außenpolitik im Rahmen der Gewaltenteilung als eine Funktion der Bundesregierung ansieht.

BVerfGE 68, 1 (85f.)

Die Bundesregierung ist für den Verkehr mit anderen Staaten und die Vertretung in internationalen Organisationen zuständig. Insoweit besitzt das Parlament zwar weitreichende Mitwirkungsrechte. Einschätzungen und Wertungen außenpolitischer Art obliegen jedoch in erster Linie der Bundesregierung. Das Grundgesetz zieht der Beurteilungsmacht, die der Bundesregierung insoweit zusteht, nur die Grenze offensichtlicher Willkür. Innerhalb dieser äußersten Grenze hat das Bundesverfassungsgericht nicht nachzuprüfen, ob die Einschätzungen oder Wertungen der Bundesregierung zutreffend oder unzutreffend sind. Insoweit mangelt es an rechtlichen Maßstäben. Vielmehr sind diese ausschließlich politisch zu bewerten und zu prüfen. Die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung darf nicht in einer Weise eingeschränkt werden, die auf eine nicht funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt hinausläufe. Wenn Anknüpfungspunkt der Verfassungsbeschwerde die globalen Klimaveränderungen sind, müssen internationale, europäische und nationale Klimaschutzpolitik zwingend im Zusammenhang betrachtet werden. Da den Herausforderungen des Klimawandels international zu begegnen ist, obliegt es deshalb maßgeblich der Bundesregierung die entsprechenden außenpolitischen Einschätzungen und Wertungen zu treffen.

6. Schutzpflichtenerfüllung

Angesichts des in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herausgearbeiteten weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraums der Bundesregierung und des Gesetzgebers bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten haben die Beschwerdeführer nicht plausibel die Möglichkeit dargelegt, dass der Staat den ihm eingeräumten Spielraum überschritten haben könnte. Ihr Vortrag, der Spielraum sei soweit eingeschränkt, dass die Möglichkeit einer unmittelbaren verfassungsrechtlichen Pflicht des deutschen Staates zur Reduktion von Treibhausgasemissionen in Deutschland und einer verfassungsrechtlichen Bindung an das globale Klimaschutzziel von 1,5 Grad Celsius oder 2 Grad Celsius bestehe, ist nicht plausibel dargelegt. Vielmehr ist auch im Lichte des Vortrags der Beschwerdeführer von einem weiten Spielraum des Staates bei der Umsetzung seiner grundrechtlichen Schutzpflichten auszugehen, auch soweit sich diese auf die Verhinderung globaler Klimaveränderungen beziehen können. Die von den Beschwerdeführern angeführten Werte sind weltweite Zielvorgaben und können

schon keine verfassungsrechtlich für den deutschen Staat determinierten Mindeststandards des Klimaschutzes zum Ausdruck bringen, da deren Einhaltung nicht allein von der Bundesrepublik Deutschland abhängig ist. Aus den grundrechtlichen Schutzpflichten lässt sich vielmehr ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Sicherung konstanter klimatischer Rahmenbedingungen nicht ableiten, zumal die Bundesrepublik Deutschland alleine einen solchen Anspruch ohnehin nicht gewährleisten könnte.

Vgl. Wegener, ZUR 2019, 3 (9).

Wenn der Staat die ihn treffenden grundrechtlichen Schutzpflichten erfüllt, muss er vielmehr konkurrierende öffentliche und private Interessen berücksichtigen. Maßnahmen zum Klimaschutz können regelmäßig erheblich, häufig sogar schwerwiegend in Grundrechte eingreifen und wirtschaftliche und sonstige Interessen Deutschlands berühren. Welche Maßnahmen der Staat in diesem rechtlichen Spannungsfeld trifft, muss er in einer demokratisch legitimierten Abwägung der verschiedenen Rechtspositionen politisch entscheiden können. Die Grundrechte und das Grundgesetz insgesamt geben ihm, auch mit angemessener Berücksichtigung der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG, keine konkrete Auflösung der zu bewältigenden Interessenkonflikte vor. Daraus folgt, dass ein Verstoß des Staat durch das behauptete Unterlassen von den Beschwerdeführern in der für eine Beschwerdebefugnis erforderlichen Konkretheit nicht als möglich dargelegt worden ist.

Das Verwaltungsgericht Berlin hat in seinem Urteil vom 31. Oktober 2019 zutreffend herausgearbeitet, dass aus den grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates nicht die Möglichkeit einer Verletzung der Kläger in ihren Rechten folgt. Wie die Klägerin in dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren haben auch die Beschwerdeführer nicht hinreichend substantiiert dargelegt, dass das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß an Klimaschutz unterschritten worden sein könnte.

Wie das Verwaltungsgericht Berlin zu Recht festgestellt hat, sind die Maßnahmen, die der Staat bisher zum Klimaschutz ergriffen hat, nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich. Auch ist das Untermaßverbot nicht verletzt.

VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019, VG 10 K 412.18, Umdruck S. 24 ff.

7. Eigene, gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit

Die Beschwerdeführer tragen außerdem nicht hinreichend substantiiert vor, dass sie alle selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch das von ihnen behauptete Unterlassen des Gesetzgebers betroffen wären. Das gilt sowohl für die geltend gemachte allgemeine Betroffenheit jedes Grundrechtsträgers (a.) als auch für die Ausführungen zu der individuellen Betroffenheit einiger einzelner Beschwerdeführer (b.).

a. Allgemeine Betroffenheit

Im Gegensatz zur Auffassung der Beschwerdeführer sind nicht alle Beschwerdeführer, die natürliche Personen sind, unabhängig davon beschwerdebefugt, ob sie bereits mit konkreten Folgen des Klimawandels konfrontiert sind. Vielmehr setzt die Beschwerdebefugnis für die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde voraus, dass die Beschwerdeführer selbst, unmittelbar und gegenwärtig durch einen Akt der öffentlichen Gewalt in ihren Grundrechten betroffen sind.

Zu dieser Voraussetzung der Beschwerdebefugnis etwa BVerfGE 102, 197 (206 f.); st. Rspr.

Das Erfordernis, dass ein Beschwerdeführer auch durch ein Unterlassen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein muss, dient ebenso wie bei einer Verfassungsbeschwerde gegen ein aktives Tun des Staates dem Ausschluss von „Popularklagen“.

Vgl. BVerfGE 79, 1 (14 f.) mit dem Bezug auf BVerfGE 43, 291 (386).

Der Beschwerdeführer muss seine gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit ausreichend substantiieren.

Vgl. BVerfGE 40, 141 (156).

Darüber setzen sich die Beschwerdeführer hinweg, indem sie behaupten, beschwerdebefugt zu sein, auch wenn der weltweite Klimawandel bisher für sie keine konkreten zuordenbaren Auswirkungen gezeitigt habe.

Verfassungsbeschwerde S. 76.

Sie versuchen mit diesem Vorbringen vergeblich, die Verfassungsbeschwerde gegen ein behauptetes Unterlassen des Gesetzgebers in eine unzulässige „Popularklage“ umzuwandeln, die

jedermann erheben können soll, ohne selbst, gegenwärtig und unmittelbar von einem Unterlassen betroffen zu sein. Das widerspricht den Vorgaben des Verfassungsprozessrechts.

Daran vermag auch die Behauptung der Verletzung eines Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum nichts zu ändern, das in Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG verankert sein soll.

Verfassungsbeschwerde S. 69.

Ein solches Grundrecht ist dem deutschen Verfassungsrecht fremd, es lässt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ableiten (was die Beschwerdeführer auch nicht ansatzweise versuchen). Vorgetragen und begründet werden müsste vielmehr die konkrete Möglichkeit einer Verletzung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 1 GG oder der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG. Die bloße Behauptung eines Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum kann die Darlegung der eigenen, gegenwärtigen und unmittelbaren Betroffenheit in den Grundrechten des Grundgesetzes durch ein Unterlassen des Gesetzgebers nicht ersetzen. Die Beschwerdeführer selbst lehnen denn auch die Annahme eines Rechts auf eine gesunde oder angemessene Umwelt zu Recht ab.

Verfassungsbeschwerde S. 72.

Verfehlt ist die Bezugnahme der Beschwerdeführer

Verfassungsbeschwerde S. 75.

auf den Kalkar-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 8. August 1978.

BVerfGE 49, 89.

In dieser Entscheidung hat der Zweite Senat vielmehr ausdrücklich hervorgehoben, dass es in einer notwendigerweise mit Ungewissheit belasteten Situation zuvorderst in der politischen Verantwortung des Gesetzgebers und der Regierung im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen liegt, die von ihnen für zweckmäßig erachteten Entscheidungen zu treffen. „Bei dieser Sachlage ist es nicht Aufgabe der Gerichte, mit ihrer Einschätzung an die Stelle der dazu berufenen politischen Organe zu treten. Denn insoweit ermangelt es rechtlicher Maßstäbe.“

BVerfGE 49, 89 (LS 4 und 131).

Nichts anderes gilt für die Klimapolitik. Auch insoweit liegt es in der Verantwortung des Gesetzgebers und der Regierung, nicht jedoch der Gerichte, die von ihnen für zweckmäßig erachteten Entscheidungen zu treffen. Auch bietet der Kalkar-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts keine Grundlage für die Behauptung der Beschwerdeführer, ihre Beschwerdebefugnis sei gegeben und sie müssten auch erst in einigen Jahrzehnten eintretende Folgen des Klimawandels schon heute als gegenwärtige Beeinträchtigung ihrer Grundrechte rügen dürfen.

Verfassungsbeschwerde S. 75.

Denkbare zukünftige Beeinträchtigungen sind nicht gegenwärtige Beeinträchtigungen im Sinne des Verfassungsprozessrechts. Auch insoweit besteht keine rechtliche Grundlage für die von den Beschwerdeführern angestrebte Umwandlung der Verfassungsbeschwerde in eine Popularklage.

In diesem Sinne auch BVerfG, 2. Kammer des 2. Senats, 2 BvR 1371/13, Beschluss vom 15. März 2018, Rn. 47 (juris).

Das Verwaltungsgericht Berlin hat in seinem Urteil vom 31. Oktober 2019 mit Recht darauf hingewiesen,

VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019, VG 10 K 412.18, Umdruck S. 24 ff.

dass auch das Europäische Gericht erster Instanz eine Klimaklage gegen das EU-Parlament und den Rat wegen fehlender Klagebefugnis gemäß Art. 263 Abs.4 AEUV abgewiesen hat.

EuG (Zweite Kammer), Beschluss vom 8. Mai 2019, T-330/18, Rn. 50.

Da jedermann in der einen oder anderen Weise vom Klimawandel betroffen sei, ergebe sich eine Klagebefugnis nicht daraus, dass sich der Klimawandel für einzelne Personen anders auswirken könne als für andere.

Anders Winter, ZUR 2019, 259 (266 ff.).

b. Individuelle Betroffenheit

Soweit die Beschwerdeführer zu 1. bis 13. eine individuelle Betroffenheit durch ein Unterlassen geltend machen, tragen sie keine Tatsachen vor, die eine kausale Verbindung zwischen einem

konkreten Unterlassen der Bundesregierung oder des Gesetzgebers und einer eigenen, unmittelbaren und gegenwärtigen Betroffenheit als möglich erscheinen lassen.

(1) Beschwerdeführer zu 1.

Der Beschwerdeführer zu 1. trägt vor, dass [REDACTED]. Wegen [REDACTED] [REDACTED] gehöre er zu einer durch den Klimawandel besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppe. Für ihn seien Hitzewellen, die in den vergangenen Jahren vermehrt aufgetreten seien, besonders bedrohlich.

Verfassungsbeschwerde S. 77.

Damit hat er zwar die Möglichkeit, selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch den Klimawandel betroffen zu sein, plausibel dargelegt. Er hat jedoch nicht dargelegt, dass für diese Betroffenheit die Möglichkeit einer spezifischen Verletzung einer Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG als Folge einer Reduzierung des weiten Handlungsspielraums des Gesetzgebers ursächlich sei.

Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, sein durch Art. 14 Abs. 1 GG geschütztes Grundeigentum könne zukünftig durch Extremwetterereignisse beeinträchtigt werden,

Verfassungsbeschwerde S. 79 f.

fehlt es an einer plausiblen Darlegung seiner gegenwärtigen Betroffenheit. Ungewisse zukünftige Entwicklungen reichen insoweit nicht aus.

(2) Beschwerdeführer zu 2.

Der Beschwerdeführer zu 2. trägt vor, dass er [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]; er sei gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels besonders verletzlich.

Verfassungsbeschwerde S. 81.

Damit legt er plausibel die Möglichkeit dar, dass er selbst, gegenwärtig und unmittelbar vom Klimawandel betroffen sein könnte. Auch er hat jedoch nicht dargelegt, dass für diese Betroffenheit die Möglichkeit einer spezifischen Verletzung einer Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1

GG als Folge einer Reduzierung des weiten Handlungsspielraums des Gesetzgebers ursächlich sei.

Soweit der Beschwerdeführer vorträgt, sein durch Art. 14 Abs. 1 GG geschütztes Grundeigentum sei in Gefahr, erneut durch ein von Starkregen verursachtes Hochwasser des Flusses P [REDACTED] erfasst zu werden,

Verfassungsbeschwerde S. 83 f.

kann von einer plausiblen Darlegung einer gegenwärtigen Betroffenheit durch ein Unterlassen des Gesetzgebers noch nicht gesprochen werden.

(3) Beschwerdeführerin zu 3.

Der Beschwerdeführerin zu 3. fehlt die Beschwerdebefugnis. Sie trägt überhaupt keine eigenen gegenwärtigen Rechtsbeeinträchtigungen durch ein Unterlassen des Gesetzgebers vor, sondern bezieht sich allein auf ungewisse zukünftige Entwicklungen.

Verfassungsbeschwerde S. 84 ff.

Damit ist die Möglichkeit, dass die Beschwerdeführerin zu 3. selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch ein Unterlassen des Gesetzgebers in ihren Grundrechten verletzt ist, nicht plausibel begründet.

(4) Beschwerdeführer zu 4.

Der Beschwerdeführer zu 4. macht geltend, dass [REDACTED]

Verfassungsbeschwerde S. 86 ff.

Er räumt ausdrücklich ein, dass eine gegenwärtige Gesundheitsbeeinträchtigung nicht vorliegt, sondern trägt vor, dass er ohne geeignete Maßnahmen des Gesetzgebers der Gefahr ausgesetzt sei, dass zukünftig eine Beeinträchtigung seiner körperlichen Unversehrtheit eintreten werde.

Verfassungsbeschwerde S. 89.

Zukünftige Beeinträchtigungen vermögen aber eine gegenwärtige Betroffenheit nicht zu begründen.

Weiter trägt der Beschwerdeführer zu 4. vor, er sei 2005 und 2007 durch extreme Wettersituationen in der Nutzung des Kellers seines Hauses und damit in seinem durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Grundeigentum beeinträchtigt worden.

Verfassungsbeschwerde S. 88 f.

Mit diesem Vortrag ist die Möglichkeit einer gegenwärtigen Grundrechtsverletzung durch ein Unterlassen des Gesetzgebers nicht plausibel dargetan worden. Es fehlt folglich an der Beschwerdebefugnis.

(5) Beschwerdeführer zu 5.

Der Beschwerdeführer zu 5. rügt eine von ihm erwartete zukünftige Beeinträchtigung seiner Gesundheit, [REDACTED].

Verfassungsbeschwerde S. 90.

Auch sein Hausgrundstück ist gegenwärtig gut befestigt. Erst in Zukunft könnte ein erhöhter Sicherungsaufwand entstehen.

Verfassungsbeschwerde S. 90 ff.

Zukünftige Beeinträchtigungen in den Grundrechten aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG vermögen aber eine gegenwärtige Betroffenheit nicht zu begründen.

(6) Beschwerdeführer zu 6.

Das gilt auch für den Beschwerdeführer zu 6. Er [REDACTED] befürchtet nur zukünftige Gesundheitsbeeinträchtigungen wegen des Klimawandels für sich selbst und zukünftige Kinder, vor allem in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts.

Verfassungsbeschwerde S. 92 ff.

Daraus ergibt sich, dass er nicht plausibel die Möglichkeit begründet, gegenwärtig in seinen Grundrechten betroffen zu sein. Es fehlt ihm folglich die Beschwerdebefugnis.

(7) Beschwerdeführer zu 7.

Auch der Beschwerdeführer zu 7. [REDACTED], die jedoch nach seinen eigenen Darlegungen nichts mit einem Unterlassen des Gesetzgebers zu tun haben. Auf ein Unterlassen des Gesetzgebers bezieht sich nur seine Besorgnis, wegen seines Alters aufgrund der Zunahme von Wärmeperioden bzw. Hitzeperioden einem erhöhten Risiko hitzebedingter Sterblichkeit ausgesetzt zu sein.

Verfassungsbeschwerde S. 94 ff.

Dieses Risiko begründet keine gegenwärtige Betroffenheit, sondern nur eine gewisse Wahrscheinlichkeit einer möglichen zukünftigen Betroffenheit.

Das Gleiche gilt für die Möglichkeit der Schädigung des durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Hauseigentums des Beschwerdeführers durch vermehrte Sturmfluten. Dieses Vorbringen des Beschwerdeführers reicht nicht aus, um plausibel die Möglichkeit einer gegenwärtigen Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG durch ein spezifisches Unterlassen des Gesetzgebers darzulegen.

(8) Beschwerdeführer zu 8.

Auch Überschwemmungen des R[REDACTED], die der Beschwerdeführer zu 8. in der Vergangenheit erlebt hat und für die Zukunft verstärkt befürchtet,

Verfassungsbeschwerde S. 98 f.

vermögen die Annahme der Möglichkeit einer gegenwärtigen Betroffenheit des Beschwerdeführers, die unmittelbar auf eine Unterlassung des Gesetzgebers zurückgeführt werden könnte, nicht plausibel zu begründen, sodass eine Beschwerdebefugnis nicht gegeben ist.

(9) Beschwerdeführer zu 9.

Der Beschwerdeführer zu 9. trägt vor, er sei in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) dadurch verletzt, dass ihm durch unterlassene Maßnahmen des Gesetzgebers eine klima- und umweltschonende oder auch klimaneutrale Lebensweise verwehrt werde. Eine solche Lebensweise sei in Bezug auf Mobilität mit erheblichem Mehraufwand verbunden, [REDACTED]. Klimafreundlich und umweltfreundlich produzierte Lebensmittel seien als solche kostenverursachend gekennzeichnet, während gesundheitsbelastende industriell gefertigte Lebensmittel deklarationsfrei vertrieben werden könnten.

Verfassungsbeschwerde S. 96 ff.

Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit schützt jedoch nicht gegen Unterschiede in der Deklaration von Lebensmitteln und gibt auch keinen Anspruch auf umweltschonende Mobilität. Die Grundrechte garantieren nicht eine bestimmte Lebensweise, wie sie der Beschwerdeführer wünscht, [REDACTED]

(10) Beschwerdeführer zu 10.

Der Beschwerdeführer zu 10. ist Mieter einer Wohnung, die sich nach seinem Vortrag in unmittelbarer Nähe zum [REDACTED] befindet. Er befürchtet Schäden in seiner Wohnung und seinem Keller durch Hochwasser der [REDACTED].

Verfassungsbeschwerde S. 103 f.

Solche ungewissen zukünftigen Ereignisse vermögen die erforderliche Möglichkeit einer gegenwärtigen Betroffenheit durch ein Unterlassen des Gesetzgebers nicht zu begründen.

(11) Beschwerdeführer zu 11.

Der Beschwerdeführer zu 11. [REDACTED]. Er trägt vor, dass sich durch die globale Klimaerwärmung die Vegetationsperiode für allergieauslösende Pflanzen verlängern und bei ihm zu quantitativ und qualitativ zunehmenden gesundheitlichen Folgen führen werde.

Verfassungsbeschwerde S. 105.

Außerdem erhöhe sich die Gefahr der hitzewellenbedingten Mortalität in Ballungsgebieten wie der Stadt [REDACTED], in der er lebe.

Verfassungsbeschwerde S. 106.

Auch befürchtet der Beschwerdeführer, dass die Nutzung seiner Dachgeschosswohnung durch Extremwetterereignisse als Folge des Klimawandels stark eingeschränkt und dadurch sein Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG verletzt werde.

Verfassungsbeschwerde S. 107 f.

Dieses Vorbringen begründet nicht die Möglichkeit einer gegenwärtigen, sondern erst einer zukünftigen eigenen Betroffenheit des Beschwerdeführers. Das reicht für die Annahme einer Beschwerdebefugnis durch das vom Beschwerdeführer behauptete Unterlassen des Gesetzgebers nicht aus.

(12) Beschwerdeführer zu 12. und 13.

Den Beschwerdeführern zu 12. und 13. fehlt die Beschwerdebefugnis ebenfalls.

Die Beschwerdeführer zu 12. und 13. sind anerkannte Umweltvereinigungen im Sinne von § 3 UmwRG. Der Beschwerdeführer zu 12. beruft sich auf die grundgesetzliche Verpflichtung des Gesetzgebers zum Schutz von Leben und Gesundheit gemäß Art. 2 Abs. 2 GG.

Verfassungsbeschwerde S. 109 ff.

Der Beschwerdeführer zu 13. sieht sich in seinem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG, 19 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20a GG i.V.m. Art. 47 EuGRCh durch das gesetzgeberische Unterlassen, geeignete Maßnahmen gegen den Klimawandel zu treffen, als verletzt an.

Verfassungsbeschwerde S. 127 ff.

Beide Beschwerdeführer räumen ein, dass bei einer isolierten Betrachtung der Bestimmungen des Grundgesetzes und der bisher hierzu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Beschwerdebefugnis anerkannter Umweltvereinigungen Fragen aufwerfe. Aus dem Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG sei durch das Bundesverfassungsgericht kein Recht anerkannter Umweltvereinigungen abgeleitet worden, sich die Belange des Umweltschutzes, Naturschutzes und/oder Klimaschutzes zu ihrem eigenen Anliegen machen zu dürfen und in Verbindung mit Art. 20a GG eine altruistische Klagebefugnis zugunsten von Natur, Umwelt und/oder Klima für sich in Anspruch nehmen zu dürfen. Art. 20a GG verstehe das Bundesverfassungsgericht zuvörderst als staatlichen Verfassungsauftrag und nicht als Grundrecht. Nach

Ansicht der Beschwerdeführer muss jedoch bei der gebotenen unionsrechtskonformen Auslegung ein Recht der Beschwerdeführer anerkannt werden, sich die Belange von Natur, Umwelt und Klima zu ihrem eigenen Anliegen zu machen und angesichts des bereits dargelegten Unterlassens des Gesetzgebers geeignete Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels zu ergreifen, insbesondere Verfassungsbeschwerde zu erheben. Den Beschwerdeführern stehe aus Art. 47 EuGRCh das Recht zu, Verletzungen von Unionsumweltrecht vor den nationalen Gerichten mit altruistischer Zielsetzung geltend zu machen.

Verfassungsbeschwerde S. 132 ff.

Damit verkennen die Beschwerdeführer jedoch, dass die Beschwerdebefugnis die plausible Darlegung der Möglichkeit voraussetzt, selbst in einem Grundrecht verletzt zu sein. Verfassungsbeschwerden mit altruistischer Zielsetzung kennt das Verfassungsprozessrecht nicht. Schon aus diesem Grund fehlt den Beschwerdeführern zu 12. und 13. die Beschwerdebefugnis, da sich nämlich auch aus dem Verweis auf Art. 47 EuGRCh im vorliegenden Fall nichts anderes ergibt, wie sogleich aufgezeigt wird.

Den Beschwerdeführern fehlt die in Art. 93 Abs. 1 GG i.V.m. § 90 Abs. 1 BVerfGG geforderte Aktivlegitimation daneben deshalb, weil sich im Gegensatz zur Behauptung der Beschwerdeführer aus dem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG und Art. 20a GG ein „Recht, sich die Belange des Umwelt-, Natur- und/oder Klimaschutzes zu ihrem eigenen Anliegen machen zu dürfen“, nicht herleiten lässt. Die Beschwerdeführer räumen selbst ein, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein solches Recht nicht kennt. Auch ihre These, dass künftige Menschen Träger der Menschenrechte seien, wirft im Gegensatz zur Auffassung der Beschwerdeführer nicht die Frage auf, „warum staatlich anerkannter Umweltverbände als „Anwälte der Natur“ diese nicht geltend machen können sollten.“

So aber die Beschwerdeführer, Verfassungsbeschwerde S. 133 f.

Selbst wenn künftige Menschen schon heute Träger der Menschenrechte sein sollten, folgt daraus nicht, dass staatlich anerkannte Umweltvereinigungen die Rechte künftiger Menschen geltend machen können sollten.

Die Beschwerdeführer bezeichnen es auch zu Recht als „fraglich, ob Art. 19 Abs. 4 S.1 GG die hier in Rede stehende verfassungsrechtliche Überprüfung eines gesetzgeberischen Unterlassens erfasst, da nach wohl herrschender Auffassung die Garantie effektiven Rechtsschutzes in

Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG ausschließlich auf Akte der Exekutive bezogen ist und legislative und juristische Akte gerade nicht erfasst.“

Verfassungsbeschwerde S. 133.

Beschwerdegegenstand können im vorliegenden Fall allein legislative Maßnahmen sowie das geforderte Einwirken in allen Klimaschutzbezogenen EU-Rechtsetzungsverfahren sein. Bezüglich anderer Maßnahmen, welche die Bundesregierung betreffen, ist fachgerichtlicher Rechtsschutz geboten und gewährleistet.

Vgl. VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019, VG 10 K 412.18, Umdruck, S. 13 f.

Die Beschwerdeführer führen auch selbst zutreffend aus, dass Art. 19 Abs. 4 S.1 GG ein subjektives Recht nicht zu begründen vermag, sondern voraussetzt. Schließlich zitieren sie zutreffend die Rechtsprechung von Kammern des Bundesverfassungsgerichts, die stets offengelassen haben, ob sich anerkannte Umweltvereinigungen auf Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG berufen können.

Verfassungsbeschwerde S. 133 unter Verweis auf BVerfG, 2. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 18. September 2017, 1 BvR 361/12, NVwZ 2018, 406 (407, Rn. 11 f.); BVerfG, 2. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 12. Juli 2018, 1 BvR 1401/18, NVwZ 2018, 1456 (Rn. 3).

Da zudem die Voraussetzungen von § 1 UmwRG nicht gegeben sind, erfüllen die Beschwerdeführer zu 12. und 13. auch unter diesen Gesichtspunkten die Voraussetzungen der Beschwerdebefugnis nicht.

Eine Beschwerdebefugnis lässt sich auch mittels unionsrechtlicher Auslegung im Lichte des Art. 47 GRCh nicht begründen. Das Recht anerkannter Umweltvereinigungen, die Verletzung von Unionsumweltrecht vor Gericht geltend zu machen, verleihen diesen Vereinigungen nicht Art. 47 GRCh und materielles EU-Umweltrecht, sondern nur das Zusammenspiel mit den Vorschriften der UN ECE Aarhus-Konvention. Anerkannte Umweltvereinigungen können nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Verletzung von materiellem EU-Umweltrecht nur soweit gerichtlich geltend machen, wie ihnen die Aarhus-Konvention Rechte verleiht.

Vgl. EuGH, Große Kammer, Urteil vom 8. November 2016, LZ II, Rechtssache C-243/15, Rn. 45ff.; EuGH, Zweite Kammer, Urteil vom 20. Dezember 2017, Protect, Rechtssache C-664/15, Rn. 37 ff.

Im Gegensatz zur Behauptung der Beschwerdeführer hat der Europäische Gerichtshof seine Rechtsprechung zu Verbandsklagerechten auch keineswegs von der völkerrechtlichen Grundlage der Aarhus-Konvention gelöst.

So aber die Beschwerdeführer, Verfassungsbeschwerde S. 136 f.

Die Beschwerdeführer berufen sich insoweit zu Unrecht auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Client Earth. In dieser Rechtssache rekurriert der Europäische Gerichtshof zwar nur auf Art. 47 GRCh. Er prüft und entscheidet dabei aber ausschließlich darüber, ob die Luftqualitätsrichtlinie unbedingte und hinreichend bestimmte Regelungen enthält, die einklagbar sein müssen. Die Frage, ob auch ein Umweltverband klagen kann, stellte sich nicht, da der Fall unzweifelhaft in den Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention fiel.

EuGH, Zweite Kammer, Client Earth, Urteil vom 19. November 2014, Rs. C-404/13, Rn. 54 ff.

Wie die Beschwerdeführer einräumen,

Verfassungsbeschwerde S. 137 und 150.

erfasst die Aarhus-Konvention den Fall des gesetzgeberischen Unterlassens nicht, sie findet auf originäre legislative Maßnahmen keine Anwendung.

Art. 2 Nr. 2 Satz 2 Aarhus-Konvention: „This definition does not include bodies or institutions acting in a judicial or legislative capacity“.

Die Aarhus-Konvention begründet dementsprechend weder allein noch im Zusammenhang mit der genannten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im vorliegenden Fall eine Beschwerdebefugnis anerkannter Umweltvereinigungen.

Selbst wenn man dennoch versuchen wollte, eine Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer zu 12. und zu 13. auf der Grundlage des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts zu begründen, fehlte es an einem ausreichenden Vortrag hinsichtlich einer Verletzung von Unionsumweltrecht. Die Beschwerdeführer machen zwar einen Verstoß gegen die Lastenteilungsentscheidung geltend. Sie blenden dabei aber die Möglichkeit aus, dass die Mitgliedstaaten Emissionsrechte aus anderen Mitgliedstaaten erwerben können. Die Lastenteilungsentscheidung verlangt

nämlich nicht, dass die Reduktionsverpflichtung allein mit nationalen Maßnahmen erreicht wird.

So auch VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019, VG 10 K 412.18, Umdruck, S. 28 ff.

Da auf der Grundlage der auch von den Beschwerdeführern zitierten, oben näher dargelegten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine Beschwerdebefugnis nicht allein auf Art. 47 GRCh gestützt werden kann, sondern nur im Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention begründbar wäre, ist auch eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nicht geboten.

III. Beschwerdefrist

Die Verfassungsbeschwerde ist verfristet.

§ 93 BVerfGG sieht nicht ausdrücklich eine Frist zur Einlegung einer Verfassungsbeschwerde gegen ein hoheitliches Unterlassen vor. Vielmehr beziehen sich die in der Vorschrift genannten Fristen nur auf ein positives Handeln der öffentlichen Gewalt. Verfassungsbeschwerden gegen ein Unterlassen sind deshalb grundsätzlich zulässig, solange die Unterlassung andauert.

Vgl. BVerfGE 16, 119 (121); 58, 208 (218).

Wendet sich ein Beschwerdeführer aber gegen ein unechtes Unterlassen, weil eine aus seiner Sicht unzureichende Maßnahme oder Entscheidung getroffen worden ist, gelten die Fristen des § 93 BVerfGG.

Richtet sich eine Verfassungsbeschwerde folglich gegen ein behördliches oder gerichtliches Unterlassen, beginnt die Monatsfrist des § 93 Abs. 1 BVerfGG, wenn der Beschwerdeführer Kenntnis von der Beendigung des Unterlassens erhält.

BVerfG, 1. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 29. Mai 2013, 2 BvR 1804/12, Rn. 26; vgl. auch BVerfGE 58, 208 (218).

Eine Verfassungsbeschwerde gegen das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 vom 3. Dezember 2014 war danach bei der Einlegung der vorliegenden Verfassungsbeschwerde vom 22. November 2018 verfristet. Zu diesem Datum war auch die Monatsfrist seit der Verabschiedung des Klimaschutzplans 2050 durch die Bundesregierung im November 2016 lange abgelaufen.

Nichts anderes gilt, wenn sich die Verfassungsbeschwerde auch in Bezug auf die Bundesregierung gegen ein unechtes gesetzgeberisches Unterlassen richtet. Richtet sich eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz oder gegen einen sonstigen Hoheitsakt, gegen den ein Rechtsweg nicht offensteht, muss sie innerhalb eines Jahres erhoben werden (§ 93 Abs. 3 BVerfGG). Da die Jahresfrist spätestens mit der aus der Sicht der Beschwerdeführer zur Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflicht der Bundesregierung unzureichenden Verabschiedung des Klimaschutzplans 2050 durch die Bundesregierung im November 2016 begonnen hat, war sie am 22. November 2018 ebenfalls abgelaufen und die Verfassungsbeschwerde verfristet.

IV. Keine Rechtswegerschöpfung

Soweit die Verfassungsbeschwerde über die Beanstandung gesetzgeberischen Unterlassens hinausgeht und sich allgemein auf das Ergreifen geeigneter Maßnahmen richtet, haben die Beschwerdeführer nicht hinreichend dargelegt, dass der Rechtsweg erschöpft sei. Nach § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG ist eine Verfassungsbeschwerde grundsätzlich erst nach Erschöpfung des Rechtsweges zulässig. Die Beschwerdeführer müssten zunächst die ihnen gesetzlich zur Verfügung stehenden, nicht offensichtlich unzulässigen Rechtsbehelfe ergriffen haben.

So hat auch das Verwaltungsgericht Berlin in seinem bereits angeführten Urteil vom 31. Oktober 2019 den Rechtsweg einer Klage als eröffnet angesehen, die darauf gerichtet war, die Bundesregierung zu verpflichten, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um Klimaschutzziele zu erreichen und europarechtliche Reduzierungspflichten zu erfüllen.

Vgl. VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019, VG 10 K 412.18, Umdruck, S. 12 f.

Der Rechtsweg ist insoweit weder ausgeschlossen noch sind Rechtsbehelfe offensichtlich unzulässig. Nach ihren Darlegungen haben die Beschwerdeführer den Rechtsweg bisher aber nicht ausgeschöpft.

W