

氣候保護案

德國聯邦憲法法院 2021 年 3 月 24 日第一庭裁定

- 1 BvR 2656/18 -

- 1 BvR 78/20 -

- 1 BvR 96/20 -

- 1 BvR 288/20 -

BVerfGE 157, 30-177

許哲瑋 譯

要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

A. 事實

B. 程序合法性

C. 實體有無理由

I. 對住在德國之聲請人之保護義務

II. 對住在孟加拉及尼泊爾之聲請人之保護義務

III. 時際之自由確保

D. 結論

E. 表決結果

關鍵詞

氣候變遷 (Klimawandel)

溫室氣體排放 (Treibhausgasemission)

保護義務 (Schutzpflicht)

氣候保護要求 (Klimaschutzgebot)

代際保護義務 (intergenerationelle Schutzverpflichtung)

跨越時間與世代之自由確保 (Freiheitssicherung über Zeit und Generationen hinweg)

時際之自由確保 (intertemporale Freiheitssicherung)

類似干預之前效力 (eingriffsähnliche Vorwirkung)

基本權前效力 (Grundrechtsvorwirkung)

合比例之要求 (Gebot der Verhältnismäßigkeit)

合比例之要求 (Verhältnismäßigkeitsgebot)

裁判要旨

1. 基本法第2條第2項第1句對生命及身體不可侵害性之保護，包含保護基本權法益免於環境污染之妨害，至該等污染係何人所為及其情狀為何，在所不問。由基本法第2條第2項第1句導出之國家保護義務，亦包括保護生命及健康不受氣候變遷危險之義務。此保護義務亦可建立對未來世代之客觀法上保護義務。
2. 基本法第20a條課予國家氣候保護之義務。課予此義務之目的亦在於創造氣候中和。
 - a. 相對於其他利益，基本法第20a條並未享有絕對之優位性，在與其他利益衝突時，必須與其他憲法法益及憲法原則相互調和。調和相互衝突之利益時，氣候保護要求 (Klimaschutzgebot) 在利益權衡中之相對重要性，隨氣候變遷之進展持續增高。
 - b. 關於對環境具有重要性之因果關聯，若存在科學上之不確定性，則基於基本法第20a條課予立法者亦應考慮未來世代利益之特別注意義務，可驗證之跡象顯示可能存在重大或不可回復之妨害時，應將此等跡象納入考量。
 - c. 作為氣候保護要求，基本法第20a條具有國際面向。氣候及全球暖化固然具有全球之性質，從而單憑一個國家無法解決氣候變遷問題，惟不能因此否定內國之氣候保護義務。基於氣候保護要求，國家應在國際上採取保護全球氣候之行動，並負有在國際協定之框架下致力於氣候保護之義務。國家不得以其他國家

之溫室氣體排放為藉口而脫免其責任。

- d. 立法者於履行其具體化委託並行使其具體化特權時，基於基本法第20a條之氣候保護目標，作成以下決定：相較於工業化前之水準，全球平均溫度之上升應明顯少於攝氏2度並盡可能少於攝氏1.5度。此決定目前為憲法之所許。
 - e. 基本法第20a條係可由司法予以審查之法規範（eine justiziable Rechtsnorm），其拘束政治程序，要求政治程序應重視生態利益，並將未來世代納入考量。
3. 國家對基本權之干預應符合基本法第20a條，始具有憲法上之正當化事由。
4. 在特定前提下，基本法課予以下義務：跨越時間確保基本權所保護之自由（Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit），以及跨越世代以合比例之方式分配行使自由之機會（verhältnismäßige Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen）。基本權之主觀權利面向提供時際之自由確保（intertemporale Freiheitssicherung），避免基本法第20a條所課予之溫室氣體減量負擔被單方面轉移至未來。基於基本法第20a條之客觀法上保護委託，有必要謹慎對待自然生活基礎，並使後代不至於必須徹底自我節制始能繼續維持該等自然生活基礎。
- 未來世代自由之保護亦要求，應及時制定達到氣候中和前之過渡條款。具體言之，基於未來世代自由之保護，有必要盡早為溫室氣體減量之其他安排制定透明之基準，為必要之發展與轉型過程提供指引，並給予該等過程足夠程度之發展壓力及計畫安定性。
5. 立法者應就特定期間內之排放總容許量自為必要之規範。僅憑國會對法規命令之參與，亦即聯邦眾議院對聯邦政府之法規命令所為之同意，不能取代國會自行制定容許排放量之立法程序，蓋於此情形，立法程序之特殊公開功能，正是有必要由立法者予以規範之原因。在持續有新發展及新發現之法領域，由立法者親自制定規範固亦可能對基本權保障有不利影響，惟在該等領域中常見之動態基本權保護概念（關於此概念之基本論述，BVerfGE 49, 89 <137>），不能否定由立法者親自制定規範之必要性。於此所面對之挑戰，不在

於為保障基本權在規範上跟隨最新發展與發現，而在於在規範上使保障基本權之後續發展成為可能。

案 由

(略)

裁判主文

1. 1 BvR 2656/18 程序第十二及第十三聲請人之憲法訴訟駁回。
2. 關於2031年以後減量目標之更新，欠缺符合本件裁定理由所述憲法要求之規範，於此範圍內，2019年12月12日之聯邦氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句（Bundesgesetzblatt I Seite 2513）連結附件2與基本權之保障意旨不符。
3. 其餘憲法訴訟駁回。
4. 立法者有以下義務：至遲於2022年12月31日前，依符合本件裁定理由之意旨，規範2031年以後減量目標之更新。2019年12月12日之聯邦氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句（Bundesgesetzblatt I Seite 2513）連結附件2仍繼續適用。
5. 德意志聯邦共和國應償還1 BvR 96/20、1 BvR 288/20 程序之聲請人及1 BvR 2656/18 程序之第一至第十一聲請人其必要費用之半數。在1 BvR 78/20 程序中，德意志聯邦共和國應償還聲請人其必要費用之四分之一。

理 由

A. 事實

[1-13] (略)

[14] (節譯)

[氣候保護法] 第3條 內國氣候保護目標

(1) 相較於1990年，溫室氣體排放逐年減少。2030年以前至少減量百分之55。

[氣候保護法] 第4條 年度容許排放量、訂定命令之授權

(1) 為達成第3條第1項之內國氣候保護目標，每年之減量目標

依下列領域以年度排放量之規定定之：

1. 能源產業、
2. 工業、
3. 交通、
4. 建築、
5. 農業、
6. 廢棄物處理產業及其他。

附件1規定各領域之排放源及其限制。附件2規定2030年以前之年度排放量。在能源產業領域，溫室氣體排放之各年度排放量盡可能持續下降。2031年以後各年之減量目標，依第6項以法規命令予以更新。本法所定之年排放量具有拘束力。本法未創設亦未授權創設主觀之權利及可起訴之法律地位。

（第4條）附件2 年度容許排放量

年度排放量 (百萬噸二氧化碳當量)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
能源產業	280		257								175
工業	186	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
建築	118	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
交通	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
農業	70	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
廢棄物處理 產業及其他	9	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5

[15-37]（略）

[38]在其憲法訴訟中，聲請人主要指摘，國家未制定足夠之規範，以減少溫室氣體，尤其是二氧化碳。氣候保護法所定之二氧化碳排放減量，無法遵守以攝氏1.5度溫度閾值為目標之二氧化碳剩餘預算。本件憲法訴訟之重點在於，基本法第2條第2項第1句與基本法第14條第1項之基本權保護義務、符合人性尊嚴之未來之基本權（Grundrecht auf menschenwürdige Zukunft）、生態最低生存基準之基

本權（Grundrecht auf das ökologische Existenzminimum）、法律保留原則以及立法者之調查與說明義務。聲請人由基本法第2條第1項連結第20a條與基本法第2條第1項連結第1條第1項第1句，導出符合人性尊嚴之生態最低生存基準之基本權。聲請人將立法者之調查與說明義務稱為「理性義務」（Rationalitätspflichten）。

[39-89]（略）

B. 程序合法性

[90]關於聲請人為自然人之部分，憲法訴訟合法。一方面，關於渠等指摘違反基本權保護義務之部分，憲法訴訟合法。藉由氣候保護法，國家可能僅採取不足夠之措施，以減少溫室氣體排放及限制全球暖化，故聲請人得部分主張，其生命及身體不可侵害性之基本權（基本法第2條第2項第1句）受侵害，若干聲請人之財產權（基本法第14條第1項）受侵害（……）。於此範圍內，住在孟加拉及尼泊爾之聲請人亦具有訴訟權能，蓋不能自始即排除，基本法之基本權亦對德國課予防免全球氣候變遷結果之保護義務（……）。另一方面，關於住在德國之聲請人，渠等認為，氣候保護法在2030年以前之溫室氣體容許排放量過高，從而，鑑於2030年以後憲法所要求之氣候保護，渠等必須容忍極高之減量負擔及相應之自由侵害，因此，渠等之基本權可能被侵害（……）。關於氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2之部分，憲法訴訟合法。其餘憲法訴訟不合法。

[91-141]（略）

C. 實體有無理由

[142]本件憲法訴訟部分有理由。儘管無法確認，立法者違反由基本權導出之保護聲請人免於遭受氣候變遷危險之義務（I及II）。惟於本件存有牴觸基本權保障意旨之情形，蓋鑑於氣候保護法目前所允許之排放量，未來可能出現過高之減排負擔（III）；於此範圍內，對1 BvR 96/20、1 BvR 288/20程序之聲請人及1 BvR 2656/18程序之第一至第十一聲請人而言，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2侵害其基本權。然而，此種自由權之危害，並不因違反客觀憲法即為違憲；基本法第20a條之違反最終可能無法被確

認（III 2 a）。立法者以系爭規定將沉重之減排負擔轉移至2030年以後。此外，鑑於基本法第20a條，以及鑑於基本權要求國家應保護人民免於遭受氣候變遷所造成之損害，立法者在2030年以後必須使聲請人（以及他人）承受沉重之減排負擔。為使自由之確保跨越時間與世代（*Freiheitssicherung über Zeit und Generationen hinweg*），基本權要求國家應採取預防措施，以減輕此等沉重之減排負擔，惟此等預防措施並不存在（III 2 b）。

I. 對住在德國之聲請人之保護義務

[143] 鑑於氣候變遷之危險，對於住在德國之聲請人而言，存在由基本法第2條第2項第1句及第14條第1項導出之保護義務（見下述邊碼173以下關於住在孟加拉及尼泊爾之聲請人之部分）。惟在本件無法確認此等保護義務被違反。

[144]1.a) 基本法第2條第2項第1句之生命及健康保護基本權，課予國家保護人民免於遭受氣候變遷危險之義務。國家應採取措施，以處理氣候變遷之潛在顯著危險。在國際社會中，該等措施應有助於遏止人為之全球暖化，並節制因此造成之氣候變遷。此外，亦有必要採取減緩氣候變遷結果之積極保護措施（所謂調適措施）。

[145]aa) 基本法第2條第2項第1句包含對生命及身體不可侵害性之一般國家保護義務。基本權不僅作為主觀防禦權保護人民免於遭受國家干預，亦包含保護及促進生命及身體不可侵害性法益並保衛該等法益不受他人違法干預之國家義務（參照BVerfGE 142, 313 <337 Rn. 69> m.w.N.; stRspr）。由基本權客觀功能導出之保護義務，原則上係主觀基本權地位之一部分。一旦保護義務被違反，同時即存在基本法第2條第2項第1句基本權之侵害，當事人得針對此侵害提起憲法訴訟以保衛自身權利（參照BVerfGE 77, 170 <214>; 穩定見解）。

[146] 基本法第2條第2項第1句之國家保護義務，不僅於保護義務已被違反時有其適用，該義務之效力亦指向未來（參照BVerfGE 49, 89 <140 ff.>; 53, 30 <57>; 56, 54 <78>; 121, 317 <356>）。保護生命及健康免於遭受危險之義務，亦可建立對未來世代之保護義務（參照H. Hofmann, ZRP 1986, 87 <88>; Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 116 ff. m.w.N.; Kleiber, Der

grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 283 ff.; Murswiek/Rixen, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 202)。涉及不可逆之發展時，尤然。惟此種代際保護義務（intergenerationelle Schutzverpflichtung）僅具有客觀法性質，蓋未來世代，無論其整體或作為活在未來之個人之總和，目前均不具備基本權能力（前揭邊碼 109；參照Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 119 f.; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, Art. 20a GG Rn. 95)。

[147]bb) 基本法第2條第2項第1句對生命及身體不可侵害性之保護，包含保護基本權法益免於環境污染之妨害，尤其包含保護基本權法益免於環境污染之損害，至該等污染係何人所為及其情狀為何，在所不問（參照BVerfGE 49, 89 <140 f.>；穩定見解；Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, S. 51 f.）。根據歐洲人權法院之判決，由歐洲人權公約亦可導出國家應保護生命及健康免於遭受環境污染危害之積極義務（參照，關於歐洲人權公約第2條，例如EGMR, Öneriyildiz v. Turkey, Urteil vom 30. November 2004, Nr. 48939/99, Rn. 89 ff.; EGMR, Budayeva and Others v. Russia, Urteil vom 20. März 2008, Nr. 15339/02 u.a., Rn. 128 ff.; 關於歐洲人權公約第8條，例如EGMR, Cordella et Autres c. Italie, Urteil vom 24. Januar 2019, Nr. 54414/13 und 54264/15, Rn. 157 ff. m.w.N.; 關於此點，參照Vöneky/Beck, in: Proelß <Hrsg.>, Internationales Umweltrecht, 2017, 133 <146 ff.>; Hänni, EuGRZ 2019, 1 <7 ff.> m.w.N.; Groß, in: Kahl/Weller <Hrsg.>, Climate Change Litigation, 2021, 81 <85 ff.> m.w.N.)。然而，在已知之範圍內，此積極義務並未大於基本法第2條第2項第1句所要求之保護。

[148] 由基本法第2條第2項第1句導出之國家保護義務，亦包含保護生命及健康免於遭受氣候變遷危險之義務（亦參照VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019 - 10 K 412.18 - Rn. 70; Groß, EurUP 2019, 353 <361>; Bickenbach, JZ 2020, 168 <170 f.>; Meyer, NJW 2020, 894 <897>; Buser, DVBl 2020, 1389 <1390>; Spieth/Hellermann, NVwZ 2020, 1405 <1406 f.>; Stürmlinger, EurUP 2020, 169 <176>; Kahl, JURA 2021, 117 <126>）。氣候變遷之範圍持續擴大，熱浪、洪水或

風暴等亦可能對基本法第2條第2項第1句所保護之法益造成巨大危險（前揭邊碼22以下），有鑑於此，無論對於活在當下之人抑或在客觀法上對於未來世代，國家均負有保護義務。

[149]一方面，基本法第2條第2項第1句課予採取保護措施之義務，保護措施應有助於限制人為之全球暖化及與此相關之氣候變遷（亦參照巴黎協定第2條第1項第a款）。鑑於氣候變遷之全球效果及造成氣候變遷原因之全球性，德國固然無法單獨遏止氣候變遷，而必須在國際社會中與他國合作，惟此事實並不當然否定基本權之保護義務（參照Groß, NVwZ 2020, 337 <340 f.>；Meyer, NJW 2020, 894 <899>；Kahl, JURA 2021, 117 <127 f.>）。然而，關於與氣候變遷相關之基本法第2條第2項第1句保護義務，氣候變遷之全球面向對其內涵仍具有重要性，故國家亦應在國際層面上尋求氣候保護問題之解方。基本法第2條第2項第1句保護義務之適用範圍涵蓋氣候變遷之危險，於此範圍內，保護義務要求在國際上採取保護全球氣候之行動，亦課予國家在國際協定之框架下（例如談判、條約或組織）致力於氣候保護活動之義務（關於基本法第20a條，詳見下述邊碼200以下）。

[150]另一方面，在氣候變遷已無法被阻止或已然發生之情形，基本法第2條第2項第1句亦課予國家採取積極保護措施（所謂調適措施，詳見下述邊碼164）以處理相關危險之義務。此等保護措施具有額外之必要性，以將氣候變遷事實上已造成之危險限制在憲法上可容忍之範圍內（亦參照巴黎協定第2條第1項第b款）。

[151]b) 聲請人指摘，系爭規定不足夠，從而違反基本權保護義務。在本件目前無法確認系爭規定違反基本權保護義務。

[152]aa) 關於是否已採取足夠之措施以履行基本權保護義務，在憲法上僅能有限度予以審查（參照BVerfGE 77, 170 <214 f.>；79, 174 <202>；穩定見解）。防禦權之目的與內容在於禁止特定之國家行為，而保護義務原則上並不特定，就此而言，由基本權導出、針對國家干預之主觀防禦權，與源自基本權客觀意義之保護義務之間，存在根本性之差異。關於危險以何種方式被處理之決定、保護概念之制定及其規範轉換，係立法者之事務。立法者負有採取措施以保護法益之義務時，原則上亦享有評估、評價及形成空間（參照BVerfGE

96, 56 <64> ; 121, 317 <356> ; 133, 59 <76 Rn. 45> ; 142, 313 <337 Rn. 70> ; stRspr)。然而，存在保護義務時，國家保護措施之有效性問題尚非不受憲法法院之審查。若保護措施完全未被採取、被採取之規範及措施顯然不適合於或完全不足以達成被要求之保護目標，抑或保護措施顯然未能達成保護目標時，聯邦憲法法院即確認保護義務之違反（參照 BVerfGE 142, 313 <337 f. Rn. 70> m.w.N.；穩定見解）。

[153]bb) 本件不存在保護義務之違反。

[154] (1) 德國之立法者已採取保護措施，該等措施亦非顯然不適合於保護目標之達成。尤其，立法者已藉由系爭氣候保護法之規定致力於限制氣候變遷。系爭規定尚非顯然不適合於保護基本法第2條第2項第1句之保護法益。

[155] 然而，保護概念雖在於減少溫室氣體之排放，然若未追求氣候中和（參照氣候保護法第2條第9款）之目標，則不適合於保護目標之達成。僅於溫室氣體排放被限制在氣候中和之水準時，全球暖化始能被阻止（前揭邊碼32）。惟氣候保護法並未忽視此情況。氣候保護法宣示追求在2050年以前達成溫室氣體中和，此為氣候保護法之基礎（氣候保護法第1條第3句）；其所規定之減量額度，亦即在2030年達成相對於1990年至少減排55%（氣候保護法第3條第1項第2句），顯然僅為氣候中和之中間目標。

[156] 然而，如同氣候保護法第3條第1項第2句所定之減量目標，特定目標年之中和目標本身即不足以維持特定溫度閾值，蓋此作法無法確定目標年之前允許排放多少溫室氣體（前揭邊碼125），惟全球暖化及氣候變遷之規模取決於大氣中之溫室氣體。相對於此，氣候保護法尚非僅規範特定目標年之減量額度及氣候中和標準。氣候保護法第3條第1項第1句規定，溫室氣體排放應逐步減少。持續減排之標準至達成溫室氣體中和為止均有其適用，並非僅適用於特定目標年之前。此外，儘管其數字未包括所有溫室氣體排放，氣候保護法第4條第1項第3句連結附件2預估並限制德國在2030年以前之確切容許排放量。2031年起之年度排放量雖於將來始予以更新（氣候保護法第4條第1項第5句、第6項），惟依氣候保護法第3條第1項第1句亦必須持續降低。此規範技術原則上適於維持特定溫度閾值，從而足以保

護人民免於遭受氣候變遷之危險。

[157] (2) 在本件亦無法確認，立法者所規定之保護完全不足以達成基本法第2條第2項第1句所要求之保護目標。若放任氣候變遷自由發展，且僅以調適措施（前揭邊碼34）履行基本權之保護委託，則將完全不足以達成基本法第2條第2項第1句所要求之保護目標（參照Rechtbank Den Haag, Urteil vom 24. Juni 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, Rn. 4.75.；Hoge Raad der Nederlande, Urteil vom 20. Dezember 2019, 19/00135, Rn. 7.5.2）。在德國若僅採取調適措施，亦無法持續且充分限制生命及健康之危險（參照Groß, NVwZ 2020, 337 <341>；Kahl, JURA 2021, 117 <128>）。立法者尤其應藉由對抗氣候變遷保護生命及健康。立法者係以氣候保護法及其他限制溫室氣體排放之法律，保護生命及健康。

[158] (3) 在本件亦無法確認，系爭規定顯然未能達成基本法第2條第2項第1句所要求之生命及健康保護。惟聲請人認為，巴黎協定之氣候保護目標即已不足夠，而依氣候保護法第1條第3句，巴黎協定係氣候保護法之基礎（a）。此外，聲請人認為，氣候保護法所定之減量標準甚至不適合於達成此目標（b），聲請人並指摘，具體被採取之氣候保護措施甚至不足以達成氣候保護法所定之減量標準（c）。

[159] (a) 巴黎協定規定，將全球平均溫度之上升限制在相較於工業化前之水準明顯少於攝氏2度，並盡可能少於攝氏1.5度（「巴黎目標」）。根據氣候保護法第1條第3句，巴黎協定所課予之此義務係氣候保護法之基礎。惟聲請人主張，唯有追求將全球暖化限制在最高攝氏1.5度之目標，自基本法第2條第2項第1句導出之保護義務始能被履行。依多數之評估，全球平均氣溫上升超過攝氏1.5度將對氣候造成嚴重後果（僅參照BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2019, S. 10）。此評估尤其是以政府間氣候變遷專門委員會（IPCC）於2018年所提出之特別報告為依據，該報告涉及全球平均氣溫上升攝氏1.5度之後果（IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5 °C, 2018；亦見IPCC, Sonderbericht, 1,5 °C Globale Erwärmung, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2018）。

[160] 前揭特別報告未表示，暖化應限制在攝氏1.5度。事實上，自然科學無法確認此種見解，蓋何種氣候暖化應予容忍且得被容忍，其決定具有規範性質且需要評價。前揭特別報告毋寧僅比較全球平均氣溫上升攝氏1.5度及2度之後果。該報告之結論認為，全球平均氣溫上升攝氏1.5度時，氣候對自然與人類系統所造成之風險，低於全球平均氣溫上升攝氏2度時（IPCC, Sonderbericht, 1,5 °C Globale Erwärmung, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2018, zusammenfassend S. 9, A.3）。上開比較無法證明將全球平均氣溫上升控制在攝氏1.5度之絕對必要性。

[161] 然而，將全球平均氣溫上升控制在攝氏1.5度以內之目標之所以備受矚目，乃因IPCC之特別報告亦表明，若全球平均氣溫上升控制在攝氏1.5度，所謂臨界點被超越之機率將顯著降低（關於此點，亦參照Hoge Raad der Nederlande, Urteil vom 20. Dezember 2019, 19/00135, Rn. 4.2, 4.4；Irisher Supreme Court, Urteil vom 31. Juli 2020, 205/19, Ziffer 3.7）。超越臨界點對人與環境之負面影響，事實上多於溫度上升之直接效果。較大之環境子系統可能因此產生質變（前揭邊碼21）。於此範圍內，IPCC在其2018年之特別報告中亦加強其風險評估。根據若干年前之IPCC第5次評估報告，溫度上升攝氏1.6度時，達到臨界點之風險被評估為中度，上升攝氏4度時則被評估為高度；IPCC目前則認為，全球平均溫度上升攝氏1度時，達到臨界點之風險為中度，上升攝氏2.5度時則為高度（IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5 °C, 2018, Chapter 3, S. 257 f., 3.5.2.5 <中度信賴>）。將來永凍土若融化，可能額外釋放二氧化碳，IPCC亦將此納入考量（IPCC, Sonderbericht, 1,5 °C Globale Erwärmung, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2018, S. 11, C.1.3）。南極海洋冰蓋之不穩定及格陵蘭冰蓋之不可逆流失，可能在數百年至數千年間造成海平面上升數公尺。全球溫度上升約攝氏1.5度至2度時，即可能造成此現象（IPCC, a.a.O., S. 11, B.2.2 <中度信賴>）。有鑑於此，將全球暖化限制在攝氏1.5度，可能將創造一定之安全邊際（參照Calliess, ZUR 2019, 385 ff.; Winter, ZUR 2019, 259 <264>; Meyer, NJW 2020, 894 <897 f.>）。

[162] 對於將全球暖化限制在明顯少於攝氏2度並盡可能少於攝氏1.5度，巴黎協定之締約國已取得共識。即使立法者已將此共識作為內國氣候保護法之基礎，在政治上仍可能被判斷為不夠積極。鑑於顯著之不確定性，IPCC本身亦藉由說明信賴區間與信賴水準紀錄此不確定性，立法者履行其基本權保護義務時享有廣泛之決定空間（參照BVerfGE 49, 89 <131>；83, 130 <141 f.>），蓋其必須調和健康保護之必要性與相衝突之利益（參照BVerfGE 88, 203 <254>）。

[163] 相對於聲請人之見解，在本件目前無法確認，立法者將巴黎目標作為基礎逾越其決定空間。基本權保護義務之違反，無法直接由氣候保護之規範假設與論斷導出。氣候保護以及基本法第2條第2項第1句人類生命與身體不可侵害性法益之保護，兩者間固有許多交集，惟並非全等；因此，為維護對環境、動物及人類友善之氣候所必須採取之措施，對人類生命及健康之保護而言可能並無必要，反之亦然。為限制氣候變遷而設定攝氏1.5度之溫度閾值，固無法自始即排除其為適宜之措施，惟對人類生命及人類健康之保護而言，德國立法者所採取之巴黎目標，亦即將溫度上升限制在明顯低於攝氏2度並盡可能低於攝氏1.5度，即為已足。

[164] 氣候保護必要性與健康保護必要性間之差異亦可能在於，調適措施某程度減緩氣候變遷對人類生命及健康所造成之危險。調適措施無法避免氣候變遷本身，就此而言，所有努力之目的均在限制全球暖化，然而，對生命及健康之危險而言，調適措施原則上可能提供額外之保護。德國之調適策略採取許多不同種類之措施，藉由該等措施阻擋氣候變遷之影響並避免嚴重之後果（關於此點，尤見Bundesregierung, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2008；UBA, Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2019；Bundesregierung, Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2020）。是以，適合之建築以及都市與鄉村計畫，應有助於減緩因氣候造成之都市增溫，此外，應藉由新鮮空氣廊道在人口密集區通風，例如無建物之新鮮空氣通道與作為「冷島」（Kälteinseln）之廣闊綠地（參照 Bundesregierung, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel,

2008, S. 19; UBA, a.a.O., S. 160 f.)；對於持續增高之洪水風險，應藉由消極之安全措施，例如對土地使用收費，並藉由積極之排水規範，增強對河川流域之保護；空地用於住宅與基礎建設之情形，應予減少（UBA, a.a.O., S. 229），此外，在適合之土地應致力於拆除建物與拆除工作物、以及再自然化與造林（Bundesregierung, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2008, S. 43）。興建止逆閘或改建排水設施，可減少因強降雨所造成之致災性洪水（Bundesregierung, a.a.O., S. 23）。因此，關於德國之人類健康，聯邦政府之進度報告認為，在不久之未來將呈現中度至部分高度脆弱性，從而必須有中度至高度之調適能力（Bundesregierung, Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2015, S. 55）。

[165] 若政府與立法者依前述見解認為，將平均氣溫上升限制在明顯少於攝氏2度並盡可能少於攝氏1.5度（氣候保護法第1條第3句）時，可藉由調適措施減緩氣候變遷之結果，以維持基本法第2條第2項第1句所要求之保護程度，則至少目前其未逾越基本權保護義務所賦予之決定空間。

[166] (b) 此外，聲請人指摘，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2就2030年以前所具體規範之減量規定，不足以達成氣候保護法第1條第3句所定、依其見解不足夠之目標，亦即將全球暖化限制在明顯少於攝氏2度並盡可能少於攝氏1.5度。事實上，有根據足認：依氣候保護法就2030年以前所定之減量路徑，德國之減排總量已不足以將全球暖化限制在攝氏1.5度；若欲使減排總量有助於達成攝氏1.75度之目標，則2030年以後必須採取極端嚴格之減量措施（詳見下述邊碼231以下）。符合攝氏2度目標之減排總量似仍屬可能，惟此不符合氣候保護法第1條第3句所定「明顯少於攝氏2度」之巴黎目標。氣候保護法第3條第1項第2句所定減量額度之沿革顯示，此數值原先與攝氏2度之目標相關。聯邦政府已於2010年宣示，以2030年減量55%為目標，此為2050年以前減量路徑之中間目標（BMU/BMWi, Energiekonzept 2010 für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 2010, S. 5）。惟就現階段而言，聯邦政府僅致力於阻止全球平均氣溫上升

逾攝氏2度（BMU, Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, 2014, S. 7）。

[167] 於此範圍內，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2就2030年以前所定之減排路徑，是否符合憲法對氣候保護之要求（基本法第20a條），容有疑問（下述邊碼196以下、邊碼230以下）。2031年以後所產生、可能極為沉重之減量負擔，在憲法上亦不當然具有正當化事由（下述邊碼243以下）。然而，關於在此處唯一具有重要性之基本法第2條第2項第1句保護法益，目前無法確認，國家所採取之減量路徑，亦即2030年以前可能仍僅追求攝氏2度目標，違反其保護義務。在本件亦無法看出，全球氣溫上升攝氏2度及因而產生之氣候變遷在德國對健康所造成之後果，在憲法上無法充分藉由額外之調適措施被減輕（前揭邊碼163以下）。若立法者放任氣候變遷自由發展，調適措施固可能無法符合健康保護要求（前揭邊碼157）；惟在本件並非如此。若立法者不放棄氣候保護法第1條第3句所定之目標，亦即在可預見之將來達成氣候中和，以達到作為氣候保護法第1條第3句基礎之巴黎目標，且若立法者制定持續增加之減量額度（參照氣候保護法第3條第3項第2句）及每年持續減少之排放量（參照氣候保護法第4條第6項第1句），以維持其就此於氣候保護法第3條第1項及第4條第1項第3句連結附件2所規範之減量路徑，則就現今之觀點而言，在本件無法看出，不能藉由額外之調適措施對健康提供憲法上足夠之保護。

[168] 因此，目前無法確認，立法者於氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2，具體規範2030年以前之減排路徑，以履行其在基本法第2條第2項第1句下所負之保護義務，已逾越其立法決定空間。惟關於此減排路徑是否符合氣候保護要求（Klimaschutzgebot）及其他自由權，則尚未確認（下述邊碼196以下及邊碼243以下）。

[169] (c) 最後，聲請人主張，德國所具體採取之溫室氣體減量措施，甚至不足以符合氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2就2030年以前所定、依聲請人之見解屬不足夠之減量路徑。科學研究亦得出相同結論。聯邦環境局（Umweltbundesamt）委託生態中心（Öko-Institut）所作之研究指

出，現行氣候保護計畫在2030年以前所採取之措施，以1990年為基準，僅能減少51%之排放（UBA, Treibhausgas-minderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030, 2020, S. 22）。聯邦經濟暨能源部（Bundesministerium für Wirtschaft und Energie）委託辦理之研究則認為，相較於1990年，可減少52.2%之排放（Prognos, Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgenabschätzungen 2030/2050, 2020, S. 68）。兩者均未完全達到氣候保護法第3條第1項第2句所定之減量55%目標。

[170]於此範圍內，在本件無法確認基本法第2條第2項第1句保護義務之違反，蓋具體之內國氣候保護手段仍可持續調整，以達到2030年之減量目標。減量赤字仍可能在2030年以前被填補。氣候保護法第4條第3項第1句已規定補償義務。前揭研究均預測，在2030年以前無法達到減量目標，有鑑於此，該補償義務尚非自始即不切實際。此外，於此範圍內，基本權所要求之健康保護，與憲法上之基本法第20a條氣候保護要求或法律上之氣候保護規定，其要求均不當然完全相同。

[171]2. a) 基本法第14條第1項之財產基本權，亦含有國家保護義務（參照BVerfGE 114, 1 <56>）。在德國，財產，尤其是農業用地及不動產，亦可能因氣候變遷而遭受各種損害，故關於氣候變遷對財產所造成之危險，基本法第14條第1項包含國家之保護義務。就此而言，若氣候變遷未被阻止，在德國亦可能因洪水或海平面上升而使房屋、甚或整個住宅區不再適宜人居（前揭邊碼25），此可能性有其獨自之重要性。居民與地方之固定社會連結將因而與財產一同被破壞。基本法第14條第1項要求顧及此種在地方生根之連結，並對已成為「故鄉」之社會環境提供一定程度之保護（參照BVerfGE 134, 242 <331 f. Rn. 270>）。

[172]b) 然而，目前無法確認，聲請人所指摘之規定違反基本權保護義務。於此範圍內，鑑於立法者於履行其基本權保護義務時所享有之決定空間，僅於保護措施完全未被採取時、被採取之規範及措施顯然不適合於或完全不足以達成被要求之保護目標時，抑或保護措施顯然未能達成保護目標時，始屬違憲（參照BVerfGE 142, 313 <337 f. Rn. 70> m.w.N.；穩定見解）。關於財產權人因氣候變遷而受損之利

益，與因更嚴格之氣候保護而受損之利益，應如何妥適調和，立法者尤享有廣泛之決定空間。目前無法看出，系爭規定逾越此決定空間。立法者於氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2制定減量路徑，年排放量應持續減少（氣候保護法第4條第1項第5句），並未放任二氧化碳排放自由發展。氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2所定之減量規定，固似源自較氣候保護法第1條第3句寬鬆之原初目標，亦即將全球氣溫上升限制在攝氏2度（前揭邊碼166），惟目前無法預見，此目標將危害位於德國之財產權，且無法藉由保護措施將危害限制在憲法所允許之程度內。

II. 對住在孟加拉及尼泊爾之聲請人之保護義務

[173]對於住在孟加拉及尼泊爾之聲請人而言，無法確認基本權保護義務被違反。

[174]1. 原則上似可想像，對於住在孟加拉及尼泊爾之聲請人而言，基本權保護義務課予國家針對全球氣候變遷之妨害採取行動之義務，惟在本件無須就此裁判。全世界溫室氣體排放所造成之全球暖化，使聲請人在其家鄉遭受特別嚴重之損害。鑑於溫室氣體對全球所造成之效果，持續之全球暖化僅能藉由所有國家對氣候保護所盡之努力予以阻止。為阻止全球暖化持續發生，在德國亦必須將溫室氣體排放減少至足以達到氣候中和之程度。德國目前每年之溫室氣體排放，占全世界溫室氣體排放之將近2%（BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2020, S. 12）；德國溫室氣體排放之限制，由德國之立法者為之。

[175]基本法第1條第3項並未將基本權對德國國家之拘束限制在國境之內，基本法第1條第3項建立基本法中之基本權對德國國家權力之廣泛拘束（BVerfGE 154, 152 <215 f. Rn. 88 f.> - BND - Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung；參照，已有相關見解，BVerfGE 6, 32 <44>；6, 290 <295>；57, 9 <23>；100, 313 <363>）。然而，聯邦憲法法院亦已確認，儘管基本權對德國國家權力具有廣泛之拘束力，基本權在國外之具體保護效果及其射程範圍，仍依其在何種情況下被適用而不同。因此，可能應區分基本權之不同面向，例如區分基本權作為防禦權、作為給付權、作為憲法價值決定或作為保護義務之基礎之

效力（參照 BVerfGE 154, 152 <224 Rn. 104> - BND - Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung）。對於住在國外之人而言，基本權在何種情況下作為保護義務之基礎被適用，迄今尚未被詳細說明。在此種情形下，基本權保護義務之依據可能在於，聲請人因氣候變遷所可能（持續）遭受之嚴重妨害，有部分（儘管稀少）亦係德國之溫室氣體排放所造成（關於跨境保護義務之可能性，尤其是鑑於跨境之環境影響，亦見 R. Hofmann, Grundrechte und grenzüberschreitende Sachverhalte, 1993, S. 343；Ohler, Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2005, S. 288 m.w.N.；Badura, in: Merten/Papier, HGR Bd. II, 2006, § 47 Rn. 15, 18, 20；Dederer, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 248 Rn. 86, 94 ff., 113 m.w.N.）。

[176]2. 對住在孟加拉及尼泊爾之聲請人之保護義務，與對住在國內之人之保護義務，其內涵無論如何並不相同。一般而言，對住在國外之人之基本權保護要求，與對住在國內之人之基本權保護，其內涵可能並不相同；對住在國外之人之基本權保護要求之內涵，可能需要有所修正與區分（參照 BVerfGE 100, 313 <363> m.w.N.；154, 152, 1. Leitsatz - BND - Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung；Badura, in: Merten/Papier, HGR Bd. II, 2006, § 47 Rn. 14；F. Becker, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 240 Rn. 109；Dreier, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 1 Abs. 3 Rn. 45）。若基本權保護義務之適用有利於住在孟加拉及尼泊爾之人，其內涵即可能必須修正與區分。

[177] 對於住在德國之人而言，國家以兩種不同途徑履行其保護渠等之基本權免於遭受侵害之義務。一方面，國家應採取有助於阻止全球暖化之措施。另一方面，國家可採取調適措施以保護基本權，該等調適措施雖不能減緩氣候變遷，然可減緩其對住在德國之人之基本權所造成之負面影響（前揭邊碼 34、邊碼 164）。儘管可能由基本法第 20a 條導出更嚴格之氣候保護義務，基本權保護義務之履行，既係應負政治責任之氣候保護措施及調適措施之組合，亦係權衡可能衝突之各種利益之結果（參照 BVerfGE 88, 203 <254>）。

[178] 德國亦得減少德國境內之溫室氣體排放，以保護住在國外之人免於遭受氣候之後果，如同保護住在德國之人。德國固無法單獨

有效遏止氣候變遷，而必須在國際社會中與他國合作，惟原則上亦不排除基本權之保護義務（前揭邊碼149）。然而，對於住在國外之人，德國不具有其他相同之保護可能性。鑑於德國主權在國際法上之限制，德國實際上幾乎不可能在外國採取調適措施，以保護住在國外之人（參照Dederer, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 248 Rn. 107 m.w.N.；Sachs, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Vorbem. Art. 1 Rn. 20；Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, Art. 20a GG Rn. 18；亦見Badura, in: Merten/Papier, HGR Bd. II, 2006, § 47 Rn. 20；Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, 92. EL August 2020, Art. 1 Abs. 3 Rn. 80）。選擇並採取必要措施，毋寧係當事國之任務。德國原則上固可能在國內採取減少空地使用抑或在適合之土地拆除建物、拆除工作物、再自然化與造林等措施，亦可建立具有抵抗力之植物品種，惟在國外顯然不可能。IPCC所認為在世界上可能且必要之若干調適措施（IPCC, Climate Change 2014, Impacts, Adaptions and Vulnerability, 2014, S. 840 ff.），例如變更現有之基礎建設，以更有效保護人民免於遭受熱、風及洪水，亦說明此情形。關於受熱帶氣旋及洪水危害之區域，IPCC提及低層且符合空氣動力學之建築物、排水系統、堤防、堤壩、沙堤、建築物整修；關於都市，其提及永續之基礎建設，例如綠屋頂、公園綠地及透水性鋪面；關於農業，其提及有效率之灌溉系統及栽種更能耐旱之植物；此外，其亦提及遷居（IPCC, a.a.O., S. 844 ff.）。德國完全無法在聲請人之家鄉親自採取上述措施。有鑑於此，相較於住在德國之人，保護義務即不可能具有相同內涵。

[179]此並不排除，德國承擔政治上或國際法上之責任，使較貧窮及受較大影響之國家能實施保護人民之措施（Bundesregierung, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2008, S. 54 ff.；Bundesregierung, Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2020, S. 60 f.）。巴黎協定第9條第1項明確規定，已開發之締約國準備資金，支持開發中國家之調適（關於氣候保護之不同責任，尤其參照巴黎協定第2條第2項）。

[180]3.即使基本法第2條第2項第1句及第14條第1項，對於住

在孟加拉及尼泊爾之聲請人而言，對德國課予致力於限制氣溫上升之保護義務，系爭規定亦未違反此保護義務。如前所述，在本件不能指摘立法者完全未採取限制氣候變遷之措施，亦不能指摘立法者所制定之規範及所採取之措施均顯然不適合於或完全不足以達成被要求之保護目標（前揭邊碼154以下）。尤其，德國已加入巴黎氣候協定。依巴黎協定，締約國應追求2050年溫室氣體中和之長期目標，德意志聯邦共和國亦已聲明承擔此責任。聯邦立法者已在氣候保護法第1條第3句將2050年溫室氣體中和定為氣候保護法之基礎。氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2已具體規範2030年以前之減量規定。許多其他法律亦已採取限制氣候變遷之措施。

[181]關於發生在內國之事實，保護措施尚應符合另一標準，亦即不得顯然未能達成保護目標（參照BVerfGE 142, 313 <337 f. Rn. 70>；穩定見解）。對於住在外國之聲請人，此標準不適用於為防止其遭受氣候變遷危險所課予之保護義務。於此範圍內，審查標準亦需修正，蓋對住在外國之人之保護義務具有特殊性。關於為防止氣候變遷危險所採取之保護措施是否顯然未能達成保護目標，不能僅藉由為避免氣候變遷所採取之措施予以判斷。此問題尚取決於，可能採取何種調適措施，以防止氣候變遷所造成之後果。就此而言，發生在外國之事實與發生在內國之事實，本質上並無不同（關於此點，前揭邊碼154、邊碼164、邊碼177）。其差別毋寧在於，關於發生在外國之事實，德國無法採取調適措施作為保護措施（前揭邊碼178），僅能採取在外國可能且必要之氣候變遷保護措施之一部分。惟關於保護基本權之措施是否足夠，必須就氣候保護措施與可能之調適措施綜合判斷之。關於基本權保護義務之履行，排放減量與調適措施相互補充而不可分割。於此範圍內，在本件無法確認保護義務之違反。德意志聯邦共和國，尤其是德國立法者，毋寧已藉由氣候保護之國際參與，並藉由相關國際氣候協定之具體轉換措施，履行此保護義務（前揭邊碼154以下）。

III. 時際之自由確保

[182]立法者已侵害基本權，蓋鑑於2030年以前法律所允許之排放量，往後幾年之減排義務可能極為沉重，惟立法者未採取足夠之預

防措施，盡量使往後幾年可能極為沉重之減排義務不侵害基本權。於此範圍內，對1 BvR 96/20、1 BvR 288/20程序之聲請人及1 BvR 2656/18程序之第一至第十一聲請人而言，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2現已侵害其基本權。

[183]立法者之決定，亦即允許在2030年以前排放氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2所定之二氧化碳排放量，對聲請人受基本法廣泛保護之自由，發揮類似干預之前效力（*eingriffsähnliche Vorwirkung*），應有憲法上之正當化事由（1）。自由權之危害不因違反客觀憲法即屬違憲；在本件無法確認基本法第20a條之違反（2 a）。氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2，對未來之基本權自由造成不合比例之妨害危險，於此範圍內違憲。此二規定就2030年以前所定之排放量，使2030年以後合於憲法氣候保護要求之排放可能性顯著減少，故立法者應採取足夠之預防措施，在氣候中和前之過渡期盡可能保障自由。在特定前提下，基本法課予國家以下義務：跨越時間確保基本權所保護之自由（*Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit*），以及跨越世代以合比例之方式分配行使自由之機會（*verhältnismäßige Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen*）。作為時際之自由確保（*intertemporale Freiheitssicherung*），基本權保護聲請人，以免基本法第20a條所要求之溫室氣體減量負擔，被單方面轉移至未來（前揭邊碼117以下已提及此點）。於此範圍內，關於2030年以後之減量要求，欠缺最低限度之規範，從而，對氣候中和相關技術與實踐之必要發展，未及時提供重要之導向與誘因（2 b）。

[184]1. a) 立法者之決定，亦即允許在2030年以前排放氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2所定之二氧化碳排放量，對聲請人受基本法保護之自由，發揮類似干預之前效力。基本法藉由各種列舉自由基本權，至少藉由基本法第2條第1項之基礎「一般自由權」（參照 Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 1985, S. 309 ff.；Eifert, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz <Hrsg.>, *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, § 18 Rn. 39 ff. m.w.N.）所保障之一般行為自由，保護人類行使自由之所有活動（基礎見解，見 BVerfGE 6, 32 <36

f.>；穩定見解）。日常生活、工作及經濟之各種行為（前揭邊碼37）中，目前仍有許多行為樣態直接或間接導致二氧化碳被排放至地球大氣層中，此等行為亦受基本法之保護。

[185]然而，各該自由之行使仍有其界限，亦即立法者為依基本法第20a條保護氣候以及為履行基本權保護義務所為之限制。行使基本權所保護之自由時，若可能直接或間接與二氧化碳排放相關，則將面臨憲法之界限，蓋依目前之狀態，二氧化碳之排放本質上造成全球暖化，且此過程不可逆，而立法者在憲法上對無限期進展之氣候變遷不得毫無作為而予以容忍。於此範圍內，基本法第20a條之氣候保護要求在憲法上具有決定性之地位（參照BVerfGE 118, 79 <110 f.>；137, 350 <368 f. Rn. 47, 378 Rn. 73>；155, 238 <278 Rn. 100>）。立法者之目標，亦即將全球暖化限制在相較於工業化前之水準明顯少於攝氏2度並盡可能少於攝氏1.5度（下述邊碼208以下），將基本法第20a條之氣候保護要求具體化。若以此氣溫閾值為目標之二氧化碳預算即將用罄，則僅於經權衡後相應之基本權優於氣候保護時，直接或間接與二氧化碳排放相關之行為樣態始能被允許。鑑於進展中之氣候變遷對環境所造成之影響日益嚴重，行使自由之活動在上述權衡中之相對重要性持續降低。

[186]於此背景下，目前允許二氧化碳排放之規定，對未來之自由造成不可逆之法律上危害，蓋目前允許之二氧化碳排放量，均使憲法上所要求之剩餘預算隨之減少且不可逆，並使與二氧化碳相關之自由行使受到更強烈之憲法上限制（更詳細之說明，見前揭邊碼117以下）。與二氧化碳相關之自由行使，本質上固然終究必須在某日被禁止，蓋唯有地球大氣層中之人為二氧化碳濃度不再升高時，全球暖化始能被阻止。惟在2030年以前快速使用二氧化碳預算，將使自由被嚴重損害之風險增加，蓋需藉由技術上與社會上之發展，始能以盡量維護自由之方式，將目前仍廣泛與二氧化碳排放相關之生活方式，轉換為氣候中和之行為樣態，但若二氧化碳預算被快速使用，則必須在更短之時間內完成此轉換（前揭邊碼121）。剩餘預算愈少、排放量愈高，必要之發展所剩之時間愈少。然而，此等發展愈少，基本權主體與二氧化碳相關之行為樣態，愈容易因減少之二氧化碳預算而在憲

法上遭受更嚴格之限制。

[187]規定目前允許排放多少二氧化碳之相關規範，具體造成危害。氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2，屬於現行氣候保護法制之一環。一旦使用該等規定就2030年以前所定之年排放量，則勢必使用剩餘之二氧化碳預算且不可逆。從而，此二規定亦決定，確保自由並同時符合氣候保護要求所必要之轉型剩下多少時間。因此，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2所允許之年排放量，對2030年以後所剩餘、事實上行使基本權所保護之自由之可能性，具有無可避免、類似干預之前效力。此種前效力係法律所賦予，並非僅為事實上之效力：隨有限之二氧化碳預算逐漸被使用，憲法本身即愈迫切禁止其他與二氧化碳相關之自由行使。被允許排放至地球大氣層之二氧化碳，目前即具有不可逆之廣泛影響，有鑑於此，現行排放量規範所具有、法律所賦予之類似干預之前效力，目前即需有憲法上之正當化事由。

[188]b) 氣候保護法之此二規定，決定自由在未來遭受損害之範圍。一方面，自由在未來遭受損害之危險，在憲法上有正當化事由之前提係，氣候保護法之此二規定應符合基本法之基本決定(aa)。另一方面，此二規定不得對聲請人之未來自由造成不合比例之妨害(bb)。

[189]aa) 構成基本權干預之規範，符合基本法之基本決定及一般憲法原則時，基本權干預始具有憲法上之正當化事由（基礎見解，參照BVerfGE 6, 32 <41>；穩定見解）。鑑於其對基本權所保護之自由所具有之類似干預之前效力，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2，亦應符合基本法之基本決定及一般憲法原則。

[190]基本法第20a條包含此種憲法基本決定（參照BVerfGE 128, 1 <48>；134, 242 <339 Rn. 289>）。因此，基本權干預必須符合基本法第20a條，始具有憲法上之正當化事由（參照，已有相關見解，BVerfGE 134, 242 <339 Rn. 289, 342 f. Rn. 298, 354 f. Rn. 327>；亦採相同見解，Kahl, JZ 2010, 668 <670 Fn. 17>；Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 85；Murswiek, in: Sachs, GG, 8.

Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 74 ; Cremer, ZUR 2019, 278 <280> ; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, Art. 20a GG Rn. 25 ; 未就此表示意見，BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 10. November 2009 - 1 BvR 1178/07 -, Rn. 32)。依此見解，若其規定違反基本法第20a條，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2對未來自由所造成之危害，亦不具有憲法上之正當化事由，蓋依其就2030年以前所允許之排放量，憲法上所要求之氣候保護在2030年以後已不可能實現。

[191]相同見解亦適用於基本法第2條第2項第1句對未來世代之生命及身體不可侵害性所課予之客觀法上國家保護義務（關於此點，前揭邊碼146）。若氣候變遷因過度允許二氧化碳排放而無可避免達到危害人類之程度，則過度允許二氧化碳排放，亦違反基本法第2條第2項第1句所課予國家之客觀法上保護義務。判斷類似干預之前效力是否具有正當化事由時，無需說明對自由權所產生之類似干預之前效力，是否因前述見解而不具有正當化事由，蓋基本法第2條第2項第1句對未來世代之生命及身體不可侵害性所課予之客觀法上國家保護義務，其要求並未多於氣候保護之要求。

[192]bb) 憲法上正當化事由之其他要求，源於合比例之要求（Gebot der Verhältnismäßigkeit）。基本權課予立法者以下義務：在達成氣候中和之前，依基本法第20a條而在憲法上必要之二氧化碳減量，必須具有前瞻性（vorausschauend），即使氣候保護之要求持續增加，與減量相關之自由損害仍應具有期待可能性，自跨越時間與世代之角度觀之，減量之負擔不應單方面加諸於未來（參照 Kreuter-Kirchhof, DVBl 2017, 97 <102> ; Meyer, NJW 2020, 894 <896 f.> ; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, Art. 20a GG Rn. 24 ; 亦見 Kube, in: Kahl <Hrsg.>, Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 137 <143 f., 150 ff.> m.w.N.）。根據合比例之要求，一個世代不得享有相對較輕之減量負擔，使用大量之二氧化碳預算，導致後續之世代負有極高之減量負擔——聲請人稱之為「緊急煞車」，生活遭受重大之自由損害。為保護氣候，重大之自由受限在未來可能合比例而具有正當化事由；而正因重大之自由受

限在未來可能被正當化，因此未來之人面臨可能必須忍受重大自由受限之危險（前揭邊碼117、邊碼120）。現行之容許排放量規定，已將轉轍器轉向未來之自由負擔，故由現今之角度觀之——現今轉轍器尚能調整，該規定對未來自由之影響必須合比例。

[193]基本法第20a條之客觀法上保護委託，確認此見解。基本法第20a條課予國家亦必須對未來世代負責、保護自然生存基礎之義務，其首要之目的在於，為未來世代保留自然生存基礎。同時，此規定亦涉及世代間環境保護負擔之分配。基本法第20a條之保護委託亦要求，必須謹慎對待自然生存基礎，將自然生存基礎留給後代時，不得使後續之世代必須極端自我節制始能繼續保有自然生存基礎（參照 Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 535 m.w.N.）。

[194]若必須避免於分配自由與減量負擔時短視近利，而單方面將負擔加諸於未來，則應盡可能節約使用有限之二氧化碳預算，進而爭取及時採取必要轉型措施之時間。減少二氧化碳排放以及限制與二氧化碳相關之自由行使，在憲法上無可避免，轉型措施提供二氧化碳中和之行為替代方案，以減緩該等限制對自由之侵害。若依現今之觀點，系爭規定所允許之預算使用，導致已無時間從事減緩自由侵害之發展與轉型，從而使未來之自由侵害無可避免達到無期待可能性之程度，則系爭規定違憲。關於未來實際上有多少二氧化碳預算（下述邊碼220以下），存在各式各樣之不確定性，故無法篤定確認或排除此種依現今觀點無期待可能性之自由侵害是否將發生，即便如此，目前仍可要求採取盡可能減少此種風險之措施。若相關規定容忍嚴重基本權妨害之風險，則基本權可能依其後果之種類與程度，要求法規範亦應限制基本權侵害之危險（基礎見解，BVerfGE 49, 89 <141 f.>）。合比例之要求（Verhältnismäßigkeitsgebot）並非僅於絕對無期待可能性之情形始提供保護，毋寧在達到絕對無期待可能性之前，即要求盡可能不侵害基本權所保護之自由。據此，立法者可能負有以下義務：以具有前瞻性之方式（vorausschauend），採取盡可能保護基本權之預防措施，以因應2030年以後之減量負擔（下述邊碼244以下）。

[195]2.氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附

件2就2030年以前所定之容許排放量，將在後續之減量階段嚴重危害自由，有鑑於此，必須採取其他預防措施始為合憲。此等排放量規定之基本權前效力（Grundrechtsvorwirkung），在憲法上不完全具有正當化事由。就憲法上之客觀規範而言，系爭規定之合憲性不存在重大疑慮。在本件無法確認，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2違反基本法第20a條之氣候保護要求（a）。惟此等規定構成未來嚴重基本權妨害之危險，而該危險目前未充分予以限制，於此範圍內，此等規定違憲。此二規定就2030年以前所定之排放量，大幅限縮其後符合基本法第20a條之排放可能性，因此，為在氣候中和前之過渡期盡可能保障自由，應採取足夠之預防措施，以減輕聲請人2031年以後之減量負擔，並限制其所造成之基本權危害。從而，2030年以後之後續減量要求，應為相關發展提供充分之導向與誘因，並廣泛執行氣候中和之相關技術與實踐。凡此迄今均付之闕如（b）。

[196]a) 氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2之基本權前效力之正當化，以系爭規定亦與客觀之憲法意旨相符為前提（前揭邊碼189以下）。於此範圍內，具有決定性之要求源自於蘊含氣候保護要求之基本法第20a條（aa）。目前無法確認，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2（bb）或迄今為保護氣候所具體採取之個別措施（cc）違反氣候保護要求。立法者亦未因未查明事實或未制定氣候保護法而違反基本法第20a條（dd）。立法者將基本法第20a條具體化時，已表明盡可能將氣溫上升限制在攝氏1.5度之目標。立法者仍被賦予實現此目標之任務（ee）。

[197]aa) 基本法第20a條課予國家保護氣候之義務（1）。鑑於氣候及全球暖化之全球性，單憑一個國家無法解決氣候變遷問題，但此事實非但不否定氣候保護義務，反而影響其內容。鑑於氣候變遷之全球性，德國立法者無法單獨完成基本法第20a條所賦予之氣候保護任務，故基本法第20a條亦要求在國際上尋求解方（2）。基本法第20a條之規範內容具有開放性，且其條文明確提及立法權，惟憲法法院仍可審查氣候保護要求是否被遵守；基本法第20a條係可由司法予以審查之法規範（eine justiziable Rechtsnorm），其拘束政治程序，要求政治程序應重視生態利益，並將深受影響之未來世代納入考量（3）。

依氣候保護法第1條第3句，全球平均溫度之上升應限制在相較於工業化前之水準明顯少於攝氏2度並盡可能少於攝氏1.5度。氣候保護法第1條第3句將氣候保護目標具體化，為憲法之所許，且在憲法上具有決定性之地位（4）。

[198]（1）基本法第20a條課予國家保護氣候之義務（參照BVerfGE 118, 79 <110 f.>；137, 350 <368 f. Rn. 47, 378 Rn. 73>；155, 238 <278 Rn. 100>）。整體地球系統氣候狀態之重要指標，係全球之平均溫度。從而，氣候保護要求之核心在於遵守溫度閾值，到達該閾值時人類造成之全球暖化即應予以阻止。目前測得之全球暖化，係由地球大氣層中之人為溫室氣體排放所導致。為在全球暖化到達憲法上之基準溫度閾值（下述邊碼208以下）時予以阻止，必須在逾越此閾值時阻止地球大氣層中之溫室氣體濃度進一步升高。依現今之狀態，溫室氣體濃度升高、全球暖化及因而發生之氣候變遷大部分均不可逆，故尤應採取減少溫室氣體排放之措施（參照，已有相關見解，BVerfGE 118, 79 <110>）。若全球暖化到達憲法上之界限，則憲法上之氣候保護要求課予以下義務：將溫室氣體排放限制在地球大氣層溫室氣體中和之程度（亦參照氣候保護法第1條第3句及第2條第9款）。於此範圍內，基本法第20a條之目的在於創造氣候中和。然而，相對於其他利益，基本法第20a條不具有絕對之優位性，與其他憲法法益及憲法原則相衝突時應相互調和（參照BTDrucks 12/6633, S. 6 f.；關於動物保護BVerfGE 127, 293 <328>；Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 46；Murswiek, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 55；Huster/Rux, in: BeckOK, GG, 45. Ed. 15.11.2020, Art. 20a Rn. 44；Kloepfer, in: Bonner Kommentar zum GG, April 2020, Art. 20a Rn. 60 ff.；Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 92. EL August 2020, Art. 20a Rn. 41 ff.；Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20a Rn. 14；Epiney, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 47 ff.）。基本法第20a條之氣候保護要求，亦同。根據現今之狀態，氣候變遷幾乎完全不可逆，因此，為保護氣候所應遵守之溫度閾值被逾越，僅於嚴格之要件下——例如基本權之保護，始具有正當化事由。此外，隨氣候變遷之進展，氣候保護要求在利益權衡中之相對重要性持續增高。

[199] (2) 氣候及氣候暖化係全球現象，故單憑一個國家為保護氣候所盡之努力無法解決氣候變遷問題，惟不能因此否定基本法第20a條之氣候保護義務。如同氣候變遷本身，基本法第20a條之氣候保護委託，自始亦具有特殊之國際面向。基本法第20a條課予國家以下義務：亦在超國家層級尋求氣候保護問題之解方(a)。在國際合作之脈絡下，內國之氣候保護措施發揮基本法第20a條所要求之效力；即使內國之氣候保護措施無法獨自解決氣候問題，為履行憲法上之氣候保護委託，國家仍應採取該等措施(b)。

[200] (a) 基本法第20a條課予國家亦應為未來世代保護自然生存基礎之義務，關於氣候，內國立法者無法獨自達成基本法第20a條所定之目標，必須與他國合作。此係因氣候變遷與氣候保護之現實情況所導致。全球暖化問題及其(法律上之)應對，本質上具有全球性(參照 Ismer, Klimaschutz als Rechtsproblem, 2014, S. 16; Saurer, NVwZ 2017, 1574 f.; Franzius, ZUR 2017, 515 ff.; Kreuter-Kirchhof, DVBl 2017, 97 <98>; Buck/Verheyen, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 1 Rn. 2; Groß, EurUP 2019, 353 <362>; Meyer, NJW 2020, 894 <898>)。國家無法獨自阻止全球暖化。每一國家之每一排放均同樣導致氣候變遷(亦見 Rechtbank Den Haag, Urteil vom 24. Juni 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, Rn. 4.90)。唯有全世界均採取氣候保護措施時，全球氣候問題始可能被解決。

[201] 作為氣候保護要求，基本法第20a條所定之義務，必定超出個別國家之內國法所得獨自達成之範圍，應理解為亦指向國際行為之層級。因此，憲法上之氣候保護要求自始亦具有「國際面向」(Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 11)。基於憲法上之氣候保護要求，國家應在國際上採取保護全球氣候之行動，尤其是聯邦政府並負有在國際協定之框架下(例如談判、條約或組織)致力於氣候保護之義務(已附帶論及此點之見解，見 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 26. Mai 1998 - 1 BvR 180/88 -, Rn. 23; 參照 Groß, ZUR 2009, 364 <366 f.> m.w.N.; ders., NVwZ 2011, 129 <130>; Dederer, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 248 Rn. 72 m.w.N.; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl.

2015, Art. 20a Rn. 64 ; Wolff, in: Hömig/Wolff, GG, 12. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 5 ; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, Art. 20a GG Rn. 18 ; Sommermann, in: v.Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 24)。關於上述義務之履行，基本法第20a條氣候保護要求之國際面向，不僅止於委託國家在國際層級尋求氣候問題之解方，並盡可能為此簽訂協定。憲法上之氣候保護要求毋寧亦包含將已簽署之協定轉換為內國法（參照Frank, NVwZ 2016, 1599 ff.；亦見Gärditz, ZUR 2018, 663 <664>）。此外，即使無法在法律上確立協定中之國際合作，基本法第20a條仍課予內國氣候保護義務。無論是否簽署此種協定，國家機關仍負有氣候保護義務，同時並應持續尋求在國際上實現內國氣候保護措施之機會。

[202] (b) 無論如何，即使內國氣候保護措施無法遏止氣候變遷，仍不能否定採取內國氣候保護措施之要求。固然，德國無法獨自阻止氣候變遷。德意志聯邦共和國之個別行為與氣候變遷及氣候保護之間，顯然不具有廣泛之因果關係。僅於全世界達到氣候中和時，氣候變遷始能被阻止。德國之二氧化碳排放量佔全世界之將近百分之2（參照BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2020, S. 12），考量全世界均必須減少排放，德國之排放量頗少。若德國與全世界共同合作採取氣候保護措施，德國之氣候保護措施作為整體措施之一部分，有助於終止氣候變遷（參照Buser, DVBl 2020, 1389 <1394>；亦見Dederer, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 248 Rn. 74）。

[203] 國家亦不得因其他國家之溫室氣體排放而脫免其責任（參照VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019 - 10 K 412.18 -, Rn. 74；亦參照BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2005 - 7 C 26/04 -, Rn. 35 f.；High Court of New Zealand, Judgement of 2. November 2017, CIV 2015-485-919 [2017] NZHC 733, Rn. 133 f.；Gerechthof Den Haag, Urteil vom 9. Oktober 2018, 200.178.245/01, Ziffer 64；Hoge Raad der Nederlande, Urteil vom 20. Dezember 2019, 19/00135, Ziffer 5.7.7；United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, Urteil vom 17. Januar 2020, No. 18-36082, S. 19 f.）。鑑於對國際社會之特殊依賴性，國家在憲法上毋寧必須實際上親自、盡可能以簽署國際協定之方式採取氣候保護措施。正因國家必須以國

際合作之方式始能成功轉換基本法第20a條所課予之氣候保護要求，國家不得創造他國規避此合作之誘因。國家亦應藉由自身之行為使國際更加相信，即使考量基本權自由，氣候保護，尤其是條約上氣候保護目標之轉換，亦能在適於生活之條件下成功。於此範圍內，全球氣候保護問題之實際解決，高度仰賴對他國實踐意志之相互信任。

[204] 巴黎協定以特殊方式使此種相互信任成為其效力之前提。根據巴黎協定第2條第1項第a款，締約國對氣候保護目標（明顯少於攝氏2度並盡可能少於攝氏1.5度）達成共識，但並未約定採取具體減量措施之義務。於此範圍內，巴黎協定所建構者係自願機制，在此機制下，締約國自行決定採取何種措施，以達成條約所定之溫度目標，但應使該等措施透明。締約國所採取之措施應力求透明之規範目的，在於使所有國家能信任其他國家之行為符合條約所定之目標（參照 Franzius, ZUR 2017, 515 <519>; Gärditz, ZUR 2018, 663 <668 f.>），並使其有實際追求國際條約所定氣候保護目標之誘因（參照 Frank, NVwZ 2016, 1599 f.; Gärditz, ZUR 2018, 663 <667 f.>; Buser, DVBl 2020, 1389 <1393>; 亦參照 Böhringer, ZaöRV 2016, 753 <795>; Saurer, NVwZ 2017, 1574 <1575 f.>; Volland/Engel, NVwZ 2019, 1785 <1786>）。因此，國際氣候保護協定有效性之關鍵在於，創造並獲得對締約國願意履行之信任。巴黎協定正是仰賴，個別國家均有其各自之貢獻。作為基本法第20a條所定之目標，全球有效氣候保護目前尤其必須藉由巴黎協定始能實現，於此範圍內，各國之貢獻在憲法上有重要意義。

[205] (3) 關於具體之溫室氣體減量目標在憲法上應如何評價，基本法第20a條雖未提供可由司法予以審查之基準，完全交由立法者決定，然不能因此否定氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2之憲法審查。基本法第20a條係可由司法予以審查之法規範（eine justiziable Rechtsnorm）。基本法第20a條之氣候保護要求，亦同。基本法第20a條之具體內涵固需要進一步具體化，惟其文義（「國家[……]由立法權保護自然生存基礎[……]。」）已指出立法權之特殊重要性，於此立法權享有具體化特權（參照 Steinberg, NJW 1996, 1985 <1991>; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5.

Aufl. 2003, S. 50 ; Sommermann, in: v.Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 20a Rn. 37 ; Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, S. 127 f. Rn. 45 ; Appel, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 2 Rn. 113 ; Wolff, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 5 ; Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, S. 65 f.)。因此，基本法第20a條係拘束立法者之法規範，並非無拘束力之方針（參照 BVerfGE 118, 79 <110> - Emissionshandel；此外，見 Waechter, NuR 1996, 321 ; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 67 ; Epiney, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 43 ; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, Art. 20a GG Rn. 46 ; Huster/Rux, in: GG BeckOK, 45. Ed., 15. November 2020, Art. 20a Rn. 30)。

[206] 基本法第20a條保護委託之具體化不應僅交由立法者為之，基本法第20a條之拘束力不得因此而被放棄（參照 Epiney, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 58）。即使基本法第20a條將其實質內涵之具體化交由立法者為之，於此同時政治程序仍應稍微受到限制。關於是否採取環境保護措施，憲法限制政治決定空間。基本法第20a條使環境保護成為憲法之事務，蓋有任期之民主政治程序建構在較短期之基礎上，從而具有結構性危險，較難因應長期而言應追求之生態利益，此外，特別受到影響之未來世代，目前在政治意志建構程序中本質上無法親自投票。鑑於此等制度性條件，基本法第20a條拘束民主決定之內容（關於此點，參照 Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, S. 342, 431 ; Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 75 ; Eifert, in: KJ, Verfassungsrecht und gesellschaftliche Realität, 2009, S. 211 <216> m.w.N. ; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 5 ; Kube, in: Kahl <Hrsg.>, Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 137 ff. ; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, Art. 20a GG Rn. 13)。日常政治程序傾向追求短期利益，並以可直接表達之利益為導向，若基本法第20a條之實質內涵完全交由此種程序決定，基本法第20a條所欲對政治程序施加之拘束

將有喪失之虞。

[207] 然而，基本法第 20a 條賦予立法權廣泛之形成空間。由基本法第 20a 條開放性之條文，導出具體可量化之全球暖化界限及相應之排放量或減量規定，原則上亦非法院之任務。儘管如此，基本法第 20a 條之氣候保護要求不得形同具文。於此範圍內，確保基本法第 20a 條之界限未被逾越，亦為憲法審查之任務（惟參照 Wegener, ZRU 2019, 3 <10 ff.>）。並無根據足認，基本法第 20a 條與基本法之其他規定不同，從而其規範內涵之解釋與適用不受法院之審查。

[208] (4) 立法者履行其具體化委託及行使其具體化特權時，目前藉由氣候保護法第 1 條第 3 句決定基本法第 20a 條之氣候保護目標，亦即將全球平均溫度之上升限制在相較於工業化前之水準明顯少於攝氏 2 度並盡可能少於攝氏 1.5 度。因此，立法者未逾越其依基本法第 20a 條所享有之空間。作為在憲法上具有決定性地位之具體化，氣候保護法第 1 條第 3 句之溫度閾值亦為憲法審查之基礎。

[209] (a) 氣候保護法第 1 條第 3 句所定之溫度閾值，應被視為基本法氣候保護目標之具體化，且在憲法上具有決定性之地位。氣候保護法第 1 條定有氣候保護法之目的。其文字如下（本裁定將第 3 句調整為粗體）：

本法之目的在於，確保內國氣候保護目標之達成及歐洲目標之遵守，以保護人民免於遭受全世界氣候變遷之影響。生態、社會及經濟之後果均予以考量。**巴黎協定以聯合國氣候變化綱要公約為基礎所定之義務係本法之基礎，根據此基礎，應將全球平均溫度之上升限制在相較於工業化前之水準明顯少於攝氏 2 度並盡可能少於攝氏 1.5 度，以盡可能減少全世界氣候變遷之影響，並遵守德意志聯邦共和國 2019 年 9 月 23 日在紐約聯合國氣候高峰會所為之承諾，亦即將 2050 年以前達成氣候中和訂為長期目標。**

[210] 氣候保護法第 1 條第 3 句將巴黎協定所定之義務稱為基礎。由此可見，該法本身希望將該溫度閾值理解為氣候保護之基礎方向。德國之氣候保護法制並無其他類似之基礎目標條款。被選定之溫度閾值，不僅為政治上目前所欲追求者之表現，亦應被理解為憲法上氣候保護目標之具體化。尤其，氣候保護法第 1 條第 3 句之氣候保

護目標，涉及國際上約定之巴黎協定第2條第1項第a款溫度閾值，立法者有意且明示將其作為立法基礎，更足證上述見解。氣候保護目標在憲法上之重要性，不僅止於德國立法者以轉換條約之法律（Vertragsgesetz）對巴黎協定所為之同意。立法者特地將巴黎目標定為德國氣候保護法之基礎，與基本法第20a條之氣候保護要求有特殊關連性。氣候變遷在本質上具有全球面向，故國家最終僅能藉由國際合作達成基本法第20a條遏止氣候變遷之目標。為達成此目標，國家已藉由加入巴黎協定採取行動，在巴黎協定之框架下，國家目前亦持續履行基本法第20a條之氣候保護義務（前揭邊碼201）。藉由明文規定巴黎協定第2條第1項第a款之溫度閾值，立法者已決定內國氣候保護法制之基礎方向，使德國國家能藉由國際合作，以自身努力有效履行其憲法上之氣候保護委託。

[211] (b) 立法者將基本法第20a條之氣候保護要求具體化時，並非完全自由。然而，巴黎協定所選定、氣候保護法特地再度選定之溫度基準，目前尚未逾越基本法第20a條所賦予之具體化空間。立法者所選定之氣候保護目標，尚未逾越立法者在基本法第20a條下所享有之具體化特權。巴黎協定於2015年12月通過，其基礎為準備巴黎氣候大會時所彙集之科學發現（UNFCCC, Report on the structured expert dialogue 2013-2015 review, 2015, S. 18 Message 5, S. 31 Rn. 108）。依聲請人之見解，暖化應持續被限制在最高攝氏1.5度。此見解符合常見之評估，尤以IPCC於2018年就全球溫度上升攝氏1.5度之後果所提出之特別報告為依據。根據該特別報告之評估，若全球平均氣溫上升攝氏2度，氣候對自然與人類系統所造成之風險，尤其是臨界點被超越之機率，高於全球平均氣溫上升攝氏1.5度時（前揭邊碼161），此評估令人憂心。然而，鑑於顯著之不確定性，IPCC亦藉由說明信賴區間與信賴水準紀錄此不確定性，基本法第20a條——如同基本權保護義務（前揭邊碼162以下），就氣候保護目標之決定，亦賦予立法權基於政治責任評價危險情狀及風險之空間（參照BVerfGE 128, 1 <39>）。至少目前無法看出，立法者選擇巴黎目標逾越此立法空間。

[212] 然而，關於人為全球暖化發展或其後果及其控制之新發現，若經充分驗證，即使考量立法者之決定空間，仍可能有必要在基

本法第20a條之框架下另訂其他目標。此亦應受憲法法院之審查。基本法第20a條課予立法者依科學之最新發展與發現調整環境法之永久義務（參照BVerfGE 49, 89 <130, 132> zu Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG）。若巴黎協定第2條第1項第a款所定之溫度目標被證實不足以達成充分之氣候保護，基本法第20a條之義務，亦即在國際層面上尋求氣候保護問題之解方，亦將被賦予新內涵；尤其，國家應試圖簽訂更嚴格之條約。相對於此，若較低之氣候保護目標涉及生態退步，則該等目標之重新調整在基本法第20a條下通常均有正當化事由（參照，關於此點之一般見解，Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 71；Kluth, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 51. EL 2016, Art. 20a Rn. 106；亦見巴黎協定第4條第3項、氣候保護法第3條第3項第2句），除非經充分驗證之氣候研究新發現指出，全球暖化之潛在損害較目前所擔憂者少。

[213] (c) 溫度基準係氣候保護法第1條第3句氣候保護之基礎，且係基本法第20a條在憲法上必要且基本之具體化，發揮憲法上之導向功能。對於憲法法院之審查而言，溫度基準亦為基本法第20a條氣候保護委託之重要具體化（參照，關於基本法第20a條動物保護在法律上之具體化，BVerfGE 127, 293 <328 f.>）。即使立法者可能已藉由系爭規定重新決定基本之氣候保護目標，仍不因而排除以溫度基準審查系爭容許排放量規定。立法者固可能重新將憲法上之氣候保護委託具體化，以修改具有決定性地位之氣候保護目標。然而，新規定縱然與迄今將憲法上氣候保護目標具體化之規範不符，未必均可視為立法者將憲法上之保護委託重新具體化。若立法者欲對氣候保護相關法制重新為根本性之調整，則該調整本身應可辨識，從而使社會大眾亦可討論該調整。基本法第20a條之所以明文強調立法權，以及立法者之具體化特權之所以被肯認，其背景均在於，基本法第20a條法益之特殊重要性及其與潛在相衝突利益間之緊張關係，應在民主課責下予以調和，而立法權為此提供適合之框架（參照Steinberg, NJW 1996, 1985 <1991 f.>；Murswiek, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 57, 60；Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 91. EL April 2020, Art. 20a Rn. 47）。立法程序為必要之利益調和提供所需之正當性。國會之程序有其特有

之公開功能，亦含有原則上公開之討論，又國會之程序透明且有國會反對黨之參與，故其決定亦能在社會上被更廣泛討論，從而創造國民監督立法權之前提條件。此程序亦藉由媒體報導提供社會大眾形成並表達其見解之機會（參照BVerfGE 143, 246 <344 Rn. 274> m.w.N.；150, 1 <96 f. Rn. 192> m.w.N.）。依基本法第20a條之規定，立法權所為之具體化具有顯著之重要性，若其原因在於立法程序之透明及公開功能，則氣候保護法制基本目標之重新調整，通常亦以此種公開且透明之方式進行。若立法者重新決定基本氣候目標時不可辨識且程序不透明，則應維持其自己對憲法上目標之具體化。

[214]bb) 依立法者所定之目標，亦即將全球之溫度上升限制在明顯少於攝氏2度並盡可能少於攝氏1.5度，目前無法確認，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2違反基本法第20a條之氣候保護要求。

[215] (1) 然而，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2所定排放量之合憲性，無法直接以憲法上之溫度目標為基準予以審查。為將溫度基準適用於二氧化碳排放之限制，必須將溫度基準轉換為排放基準。姑不論精準計量之困難，IPCC之碳預算基準即為此種轉換(a)。惟以此為基準詳細決定內國之剩餘預算時(b)，帶有極高之不確定性且需要評價。因此，立法者享有決定空間，但行使此決定空間時，在政治上不得為所欲為。若可驗證之資料顯示，憲法上之溫度閾值基準可能被逾越，則應將此等資料納入考量——儘管無法以精準之數字對照(c)。

[216] (a) 明顯少於攝氏2度並盡可能少於攝氏1.5度之溫度閾值，原則上可換算為相應之全球二氧化碳排放量，再將全球之排放量分配予各國。歷年來所累積之人為二氧化碳排放總量與全球之溫度上升間，如吾人所見，大致存在線性關係（前揭邊碼32），故可將溫度閾值換算為排放量。換算之第一步係計算具體之溫度閾值被遵守時全球剩餘之排放量——此為具體之全球二氧化碳剩餘預算。第二步係決定分配予德國之部分——此為具體之內國二氧化碳剩餘預算。IPCC為不同之溫度閾值及不同之發生機率訂定具體之全球二氧化碳剩餘預算；專家委員會以此為基礎計算德國之內國剩餘預算。關於氣候保護

法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句所定之排放量是否符合溫度閾值，可依此予以審查。

[217]聯邦政府固在本件訴訟中表示，不考慮內國二氧化碳剩餘預算，惟未否定預算基準之原則重要性。聯邦政府確認，二氧化碳預算可能因後續科學發現之狀態被更改。然而，無法看出此高於IPCC報告所載之不確定性（前揭邊碼222）。如聯邦政府所言，多邊合作需要明確之溫室氣體減量目標。因此，多邊合作係全球、歐洲及德國氣候政策之重點。惟IPCC及專家委員會所使用之全球剩餘預算方法不因而被徹底否定，蓋溫室氣體減量目標係以此方法為前提，未取代此方法。若排放減量目標非以與某一溫度閾值相應之總排放量為導向，則此減量目標無法將與全球暖化限制相關之溫度目標轉換為氣候保護措施；徒有排放減量目標，欠缺說服力（詳見SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 42 f. Rn. 12）。溫度目標在減量目標中被轉換，而為此亦應在中間階段考量與某一溫度閾值相應之排放量。排放總量在通往氣候中和之減量路徑上被分配時，此排放總量可能為減量目標所形塑。

[218]然而，立法者訂定減量目標時，仍得自始即不設想尚剩餘多少排放總量。惟有鑑於進程一旦開始即無法逆轉，立法者若不設想排放總量，即須承受溫度閾值被逾越之風險。理論上，政治部門訂定減量目標時，甚至可能長期不設想排放總量，並致力於藉由試誤（*trial and error*）遵守所定之溫度閾值。惟如此一來即可能無法達到特定之溫度水準，蓋二氧化碳排放將對氣候產生不可逆之效果，從而路徑一旦被選定，充其量僅容許有限度之修正。最終，氣候保護將漫無目的。然而，此並非聯邦政府之目標。聯邦政府於本件確認，預算方法適合用於可信性審查（Plausibilitätskontrolle），以審查各締約國依巴黎協定在內國所決定之貢獻總和，在全球是否足以達成巴黎協定之目標；內國之貢獻應於全球談判過程中依此基準予以審查。因此，預算方法本質上適合用於轉換溫度基準，不容否認（關於繼受，亦見der Hoge Raad der Nederlande, Urteil vom 20. Dezember 2019, 19/00135, Ziffer 2.1, 7. Spiegelstrich, Ziffern 4.6, 7.4.3.；Irischer

Supreme Court, Urteil vom 31. Juli 2020, 205/19, Ziffer 4.3）。聯邦政府之抗辯毋寧涉及全球剩餘預算額度及內國預算額度之不確定性（下述邊碼220以下）。

[219] (b) IPCC 為不同之溫度閾值及遵守此閾值之機率訂定相應之全球二氧化碳剩餘預算額度。例如，依 IPCC 之預估，將全球溫度上升限制在攝氏 1.5 度之機率為 67% 時，2018 年起全球二氧化碳剩餘預算為 4 千 2 百億噸；目標為攝氏 2 度時，2018 年以後剩餘預算為 1 兆 1 千 7 百億噸（IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5 °C, 2018, Chapter 2, S. 108, Tab. 2.2）。依專家委員會以 IPCC 所定額度為基礎之計算，將全球平均溫度之上升限制在攝氏 1.75 度之機率為 67% 時，2020 年以後具體內國剩餘預算為 67 億噸（SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 52, 88 Rn. 111）。

[220] (c) 專家委員會決定預算時，以可理解之數字及合乎邏輯之計算步驟為基礎（參照，關於此點之原則見解，BVerfGE 125, 175 <226>；137, 34 <75 Rn. 82>），並以 IPCC 之見解為基礎，該等見解經科學證實，且在有品質保證之程序中形成。然而，關於全球（aa）及內國（bb）剩餘預算，專家委員會之預算決定含有難謂不顯著之不確定性，從而在法律上無法得出帶有精確數字之結論。此等不確定性存在於正負兩個方向；從而，剩餘預算事實上亦可能少於專家委員會之預估（cc）。關於不可逆之妨害，若干證據以 IPCC 特別報告之預估為基礎，即使其並非經廣泛驗證之科學發現，在本件仍應予以考量（dd）。

[221] (aa) 首先，專家委員會之計算以 IPCC 之全球二氧化碳剩餘預算為基礎。此在本質上涉及可驗證之數據。IPCC 之預估係有品質保證之程序所得出之具體結論。IPCC 為預估時，廣泛利用科學家之研究，並公開尚存之不確定性（前揭邊碼 16 以下）。

[222] IPCC 本身亦指出難謂不顯著之不確定性。最重要之溫室氣體亦即二氧化碳之人為排放總量與全球溫度上升，原則上固可相互換算，此並無疑義，惟鑑於氣候系統之複雜性，判斷累積排放量與溫度上升存在多少關聯性時，仍帶有不確定性。關於氣候對溫室氣體排放之反應如何，存在不確定性，IPCC 之全球預算正負誤差達 4 千億噸

二氧化碳；關於暖化在歷史上之實際程度，正負誤差達2千5百億噸二氧化碳；將來因永凍土融化而可能額外釋放之二氧化碳及溼地所釋放之甲烷，至多將使預算減少1千億噸二氧化碳；此外，二氧化碳以外之其他溫室氣體在未來減少排放之程度，亦將使二氧化碳預算之正負誤差達2千5百億噸二氧化碳；未來可將多少二氧化碳自大氣層移除（所謂負排放），亦尚未可知（關於全部，IPCC, Sonderbericht, 1,5 °C Globale Erwärmung, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2018, S. 16 f.；亦見SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 44 f. Rn. 16 ff.）。依IPCC之預估，將全球溫度上升限制在攝氏1.5度之機率為67%時，2018年以後全球二氧化碳剩餘預算為4千2百億噸；目標為攝氏2度時，2018年以後剩餘預算為1兆1千7百億噸。若考量此預估與上開可能誤差間之比例關係，前述之不確定性極高。

[223]然而，不存在更精確、如同IPCC特別報告之預估般可驗證之資料。關於IPCC特別報告之預估，顯然尚無理由在經證明之不確定性以外予以質疑。依聲請人之見解，有根據足認，IPCC特別報告之預估過於寬鬆。惟聲請人並不質疑，該預估以可驗證之方式描繪最新之科學狀態。聯邦政府亦不質疑。聯邦政府僅認為，若從該預估中可推導出若干結論，在此範圍內，不確定性始屬過高。

[224] (bb) 專家委員會關於內國剩餘預算之其他推論，以可理解之見解及合乎邏輯之計算步驟為基礎。惟其中含有評價及固有之不確定性。

[225] 關於內國二氧化碳剩餘預算佔全球二氧化碳剩餘預算之比例應如何決定，有不同之分配基準。專家委員會之建議選擇人均排放權方法，亦即依目前人口數予以分配，並根據此方法以1.1%為基礎，亦即2016年德國人口佔世界總人口之比例（SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 51）。其他分配方法亦可予以考量（SRU, a.a.O., S. 48；Winter, ZUR 2019, 259 <263 f.>）。然而，自基本法第20a條無法推導出精確之分配方法。尤其，基本法第20a條未規定德國基於正義考量所應負擔之比例。惟此非謂德國在憲法上得隨意選擇

其所提供之貢獻。二氧化碳排放減量之具體憲法上義務，亦不得僅因德國在減量負擔所佔比例及在全球二氧化碳預算所佔比例無法確定即被否定。基本法第20a條亦課予藉由國際合作達成氣候目標之義務，故決定德國為此所應提供之貢獻時，應促進締約國對實現意願之相互信任，而不創造迴避此義務之誘因（前揭邊碼203）。國際法上關於分配之根據，源自巴黎協定第2條第2項及第4條第4項等（參照，關於共同但差異責任原則<„common but differentiated responsibilities“>，亦見1992年5月9日聯合國氣候變化綱要公約第3條第1款及第4款<Klimarahmenkonvention, BGBl II 1993 S. 1784, UNTS Bd. 1771, S. 107, 1994年5月21日生效>及巴黎協定前言第3點）。

[226] 此外，巴黎協定提供以下可能性：藉由轉讓其他巴黎協定締約國之非義務減量成果，實際增加內國之剩餘預算（巴黎協定第6條第2項及第4項）。然而，關於可在國際上交易之減量成果，迄今尚未成功建立可信賴之計價制度（參照BTDrucks 19/15906, S. 1 ff.）。關於未來是否能藉由此種轉讓與計價制度大規模增加內國預算，目前尚無法預見。為達成巴黎協定之溫度目標，各國須共同負擔之整體減量義務極為沉重（關此，參照UNFCCC, Nationally determined contributions under the Paris Agreement, Synthesis report by the secretariat, 2021, S. 5 Rn. 13），有鑑於此，就可轉讓之非義務減量而言，競爭可能極為激烈。

[227] 內國剩餘預算亦可因所謂負排放技術而增加（相關事例，參照das Kohlendioxid-Speicherungsgesetz vom 17. April 2012 <BGBl I S. 1726>）。然而，鑑於生態、技術、經濟、政治及社會之疑慮——姑不論可能因此產生之憲法問題，大規模應用而非僅零星個案之負排放技術將普及至何種程度，現今尚無法預見（前揭邊碼33）。

[228] (cc) 專家委員會之計算固含有不確定性與評價，惟不可由此推斷實際上存在更多排放可能性。決定全球剩餘預算及如何將其分配予各國時，存在兩個方向之不確定性，從而亦可能導致過於寬鬆之預估。整體而言，固不能排除德國實際上可能有更多剩餘預算，惟亦可能僅有更少之剩餘預算。

[229] (dd) 儘管專家委員會所定之具體剩餘預算含有難謂不顯

著之不確定性，關於減量之法律規定仍應予以考量。精確量化二氧化碳排放與全球暖化之關聯性時，存在不確定性，故基本法第20a條賦予立法權評價空間（參照BVerfGE 128, 1 <39>；關於基本權，亦見BVerfGE 49, 89 <131 f.>；83, 130 <141 f.>）。目前無法精確算出，若欲遵守溫度閾值尚可排放多少二氧化碳，從而專家委員會所定之預算額度，無法為憲法審查提供帶有精確數字之基準。然而，立法者行使其評價空間時，在政治上不得為所欲為。關於對環境具有重要性之因果關聯，若存在科學上之不確定性，則基本法第20a條對立法者之決定構成限制——尤其是對環境產生不可逆後果之決定，並課予立法者亦應對未來世代負責之特別注意義務（亦參照auch BVerfGE 128, 1 <37>；Epiney, in: v.Mangoldt/Klein/ Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 71；亦見Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, S. 101 f.；Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 121 ff.；Wolf, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 20a Rn. 32；Murswiek, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 50；Huster/Rux, in: BeckOK GG, 45. Ed. 15. November 2020, Art. 20a Rn. 22）。此特別注意義務至少表現在以下事實：若已有可驗證之證據顯示，可能發生重大或不可逆之妨害，則立法者應——依其可驗證之程度——予以考量。此外，根據聯合國氣候變化綱要公約第3條第3款第2句，若即將發生「重大或不可回復」之損害，即使在科學上無法完全確定，亦不得以此作為拖延預防措施之理由。因此，鑑於不可回復之氣候變遷所造成之危險，若IPCC依有品質保證之程序對剩餘之全球二氧化碳剩餘預算額度所為之預估，及其對剩餘之內國排放量所造成之結果，均指出憲法上具有決定性地位之溫度閾值有可能被逾越，則法律必須考量此等預估與結果。

[230]（2）氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2尚符合前述要求。考量立法者之決定空間，憲法上目前無法確認，此等規定違反基本法第20a條之憲法上氣候保護要求。

[231]（a）然而，似無法確定，依據相關規定，剩餘之剩餘預算可被遵守。依專家委員會之計算，若以將全球平均溫度上升限制在攝氏1.75度而機率為67%為目標，2020年以後具體之內國二氧化碳剩餘預算為67億噸（SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in

Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 52, 88 Rn. 111)。若以此為基準，依氣候保護法第4條第1項第3句連結附件2所允許之二氧化碳量，此剩餘預算之大部分在2030年以前即已被使用。

[232] 氣候保護法第4條之附件2依各年度及各領域所定之排放量（能源產業之排放量未完全確定，故仍有一定之不確定性）共計約70億噸。然而，此規定以所謂二氧化碳當量為基準，故亦包含二氧化碳以外之其他溫室氣體（參照氣候保護法第2條第2款）。惟該等溫室氣體之性質不同，尤其是生命期短，故IPCC及專家委員會計算剩餘預算時均未予以考量。在德國，二氧化碳排放佔溫室氣體排放之比例目前約為88%（SRU, a.a.O., S. 40）。換言之，附件2所定約70億噸二氧化碳當量之溫室氣體排放量，足足含有60億噸之二氧化碳排放。

[233] 如此一來，專家委員會所算出之67億噸二氧化碳剩餘預算，2030年以後將少於10億噸。氣候保護法第4條之附件2尚不包含土地利用、土地利用變更與林業以及可歸責於德國之國際海空交通排放所造成之額外二氧化碳排放（參照BTDrucks 19/14337, S. 26 f.），此等排放將使預算進一步減少。

[234] 因此，2030年以後似必須立即達到氣候中和，始能不逾越預算界限。惟此似不可能實現。根據氣候保護法所定之減量路徑，2030年之排放水準應較1990年減少55%（氣候保護法第3條第1項第2句）。惟此排放水準仍遠不及氣候中和。姑不論自由權所形成之阻礙，僅基於技術上之原因，轉型至氣候中和實際上仍需若干時間。67億噸之二氧化碳排放剩餘預算極可能被逾越。然而，若決定內國剩餘預算時以較寬鬆之溫度基準攝氏1.75度與攝氏2度為目標，則依專家委員會之方法所算出之內國剩餘預算似仍有可能被遵守。2030年以後之年排放量持續減少愈多，2030年以後預算足夠使用之時間即愈長。

[235] 然而，專家委員會決定內國剩餘預算時，以攝氏1.75度為溫度閾值，並未過於嚴苛。法律之規定係，將全球溫度上升限制在明顯少於攝氏2度並盡可能少於攝氏1.5度。限制在攝氏1.75度雖在法律所允許之範圍內，然仍無法達成將溫度上升限制在攝氏1.5度之目標（亦參照巴黎協定第2條第1項第a款）。若將閾值設定在攝氏1.75度與攝氏2度之間，則更無法達成攝氏1.5度之目標。

[236] (b) 目前無法確認，立法者逾越其憲法上之決定空間。除計算內國剩餘預算額度時即存在之不確定性外，關於全球二氧化碳剩餘預算額度亦存在不確定性，故在憲法上目前無法確認，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2就2030年以前所定之排放量，逾越——基本法第20a條在憲法上亦予以限制之——二氧化碳預算。專家委員會以IPCC為追求溫度閾值攝氏1.75度所為之預估為基礎，計算出67億噸之剩餘預算，依附件2所定之排放量，該剩餘預算固然在2030年以前即幾乎用罄（前揭邊碼231以下），惟關於全球與內國若欲達成溫度閾值尚可排放多少二氧化碳，目前存在極高之不確定性，從而專家委員會算出之預算額度無法為憲法審查提供含有精確數字之基準。

[237] 儘管如此，IPCC就全球二氧化碳剩餘預算額度所為之預估，仍應予以考量；該等預估顯示，憲法上之溫度閾值有被逾越之危險，此亦應予以考量（前揭邊碼229）。然而，目前無法確認，立法者所制定之氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2違反此注意義務。專家委員會以IPCC為追求溫度閾值攝氏1.75度所為之預估為基礎，計算出67億噸之剩餘預算，依附件2所定之排放量，該剩餘預算在2030年以前即幾乎用罄，但尚未被逾越。相較於目前計算剩餘預算時所存在之不確定性，目標之未達成尚未達到可由憲法法院予以指摘之程度。溫度基準之規範區間為「明顯少於攝氏2度並盡可能少於攝氏1.5度」，有鑑於此，以下事實亦有其意義：專家委員會計算出67億噸內國預算之基礎，並非——1 BvR 78/20及1 BvR 96/20程序之聲請人所認為之——攝氏2度閾值，而係更嚴格之攝氏1.75度閾值。

[238] cc) 本件部分之憲法訴訟指出，根據不同之研究，德國目前所使用之氣候保護手段，不足以達成氣候保護法第3條第1項第2句就2030年所定之減量比例，亦即相較於1990年減少55%（前揭邊碼169以下）。該等憲法訴訟並指摘此情形為違憲。然而，氣候保護法第3條第1項第2句之違反本身並非違憲。關於基本法第20a條之氣候保護委託，氣候保護法第3條第1項第2句並非可作為審查基準之具體化，蓋其未如同氣候保護法第1條第3句，規定立法者之整體氣候保護目

標（前揭邊碼209）。姑不論氣候保護法第3條第1項第2句是否可作為審查基準，在本件無法自始即排除，具體之內國氣候保護手段持續被改善，減量赤字於2030年以前被補償，而使2030年之減量目標得以達成。氣候保護法第4條第3項第1句定有2030年以前之補償義務。

[239]dd) 立法者未牴觸對立法之理性要求。至少就本件之情形而言，基本法第20a條並未規定與其實質要求無關、獨立之事物澄清義務及說理義務。

[240] (1) 由基本法無法一般性導出獨立、與法律之實質合憲性要求無關之事物澄清義務。聯邦憲法法院迄今僅於特定之特殊情形肯認立法者之獨立事物澄清義務。除此之外，適用以下原則：在憲法所定規則之框架下形成立法程序，係立法機關之事務。此外，國會之程序有其特有之公開功能，從而亦含有原則上公開之討論，且國會之程序透明，故其決定亦能在社會上被更廣泛討論，從而創造國民監督立法權之前提條件。因此，在作成影響深遠之決定前，原則上先經過一道程序，該程序藉由媒體報導充分提供社會大眾形成並表達其見解之機會，並督促人民之代表在公開辯論中澄清待決措施之必要性與範圍。從而，基本法信任以下事實：即使欠缺獨立事物澄清義務之明文規定，國會程序中之透明及所進行之公開討論，仍充分擔保立法者之決定具有充足之事實基礎。蓋即使立法程序中欠缺獨立之事物澄清義務，立法者為決定時仍應符合憲法上之要求，尤其是基本權，於此範圍內——例如著眼於合比例之要求（Verhältnismäßigkeitsanforderungen），其決定應植基於對事實及因果關係之充分認識（BVerfGE 143, 246 <343 ff. Rn. 273 ff.> m.w.N.）。

[241] (2) 在本件亦無法如聲請人所主張，由基本法第20a條導出立法者之理由說明義務（但參照Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 73 m.w.N.；Kluth, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 51. EL 2016, Art. 20a Rn. 107；專就氣候保護Winter, ZUR 2019, 259 <265>；態度保留之見解，例如Groß, ZUR 2009, 364 <367>）。根據本庭之穩定見解，憲法保留協商及政治妥協之空間，並未規定在立法程序中應就何事、如何及何時說明理由（參照BVerfGE 137, 34 <73 f. Rn. 77> m.w.N.）。憲法對法律合憲

性之要求，原則上涉及立法程序之結果，而不涉及其理由（BVerfGE 139, 148 <180 Rn. 61>；亦參照 BVerfGE 140, 65 <80 Rn. 33>；143, 246 <345 f. Rn. 279>）。本件之關鍵亦在於，關於法律所定之排放量是否符合基本法第 20a 條，應提出具有說服力之理由（類似情形，關於符合人性尊嚴之最低生存基準，參照 BVerfGE 137, 34 <73 Rn. 77>）。

[242]ee) 然而，關於立法者將基本法第 20a 條具體化時所宣示之努力，亦即將氣溫上升盡可能限制在攝氏 1.5 度（氣候保護法第 1 條第 3 句），立法者仍應盡力予以實現。有根據足認，氣候保護法第 3 條第 1 項第 2 句為 2030 目標年所定之 55% 減量額度，並非以將全球氣溫上升限制在明顯少於攝氏 2 度並盡可能少於攝氏 1.5 度為目標。此數值之立法歷程毋寧顯示，該減量規定原先係以攝氏 2 度之溫度閾值為基準（前揭邊碼 166）。以下事實亦符合此見解：依據氣候保護法第 4 條第 1 項第 3 句連結附件 2 所定之總排放量，專家委員會以 IPCC 之預估為基礎、以攝氏 1.75 度為目標所定之剩餘預算，僅在極端困難之情況下始能達成，但以攝氏 2 度為目標所定之剩餘預算則似有達成之可能。

[243]b) 氣候保護法第 3 條第 1 項第 2 句及第 4 條第 1 項第 3 句連結附件 2 構成未來基本權妨害之危險，而該危險目前未充分予以限制；從而，此等規定違反立法者在合比例之要求（Gebot der Verhältnismäßigkeit）下所負之義務，亦即在達成氣候中和之前，具有前瞻性（vorausschauend）、以盡量維護基本權之方式、跨越時間，分配因基本法第 20a 條而在憲法上必要之二氧化碳減排量（關於此等要求，前揭邊碼 192 以下）。於此範圍內，此等規定違憲。

[244]aa) 明顯少於攝氏 2 度並盡可能少於攝氏 1.5 度之溫度閾值，將基本法第 20a 條之氣候保護要求具體化。以此閾值為基準，往後所剩餘之排放可能性，因氣候保護法第 3 條第 1 項第 2 句及第 4 條第 1 項第 3 句連結附件 2 就 2030 年以前所定之排放量而顯著減少。鑑於對基本權有重要性之前效力（grundrechtsrelevante Vorwirkung），此排放可能性之顯著減少，僅於以下情形始具有正當化事由：為在氣候中和前之過渡期盡可能保障自由，採取足夠之預防措施，以減輕聲請人 2031 年以後所面臨之減量負擔，並限制其所造成之基本權危害

（1）。有必要制定促進發展之計畫期程（Planungshorizont）（2）。藉此對往後減量路徑之形成提出具體要求（3）。

[245]（1）基本法第20a條在2030年以後所要求之溫室氣體減量負擔將極為沉重。該負擔之沉重程度，是否必然使該負擔造成依現今觀點無期待可能性之基本權妨害（a），固然無法確認，惟沉重負擔之風險相當高。鑑於對嚴重基本權妨害之危險應予以限制之義務，以及鑑於盡量維護基本權之一般性義務，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2就2030年以前所定之排放量，僅於以下情形始符合未來所涉及之自由基本權：對2030年以後之減量負擔採取預防措施，以盡量維護基本權（b）。

[246]（a）根據將全球氣溫上升限制在明顯少於攝氏2度並盡可能少於攝氏1.5度之憲法上要求，尚可排放至地球大氣層而符合憲法上氣候保護要求之二氧化碳排放量相當有限。姑且不論剩餘預算之確切額度，根據氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2，德國獲分配之剩餘排放可能性肯定已被使用殆盡。依專家委員會之預估，追求攝氏1.75度之溫度閾值而達成目標之機率為67%時，2030年以後僅剩極少之排放可能性，考量2031年預期之排放水準，所剩之排放可能性未滿一年即使用殆盡（前揭邊碼231以下）。若欲嚴格遵守基本法第20a條所定之排放框架，往後之減量努力將必須達到依現今觀點無期待可能性之程度，蓋2031年之一般生活方式似仍將排放相當多之二氧化碳，而年排放量相較於1990年僅減少55%（參照氣候保護法第3條第1項第2句）。基本法第20a條未規定氣候保護之絕對優位性（前揭邊碼198），換言之，基本法第20a條未規定，相對於相衝突之基本權或其他基本之憲法法益或憲法原則，氣候保護必然優先。即使將此點納入考量，憲法上之氣候保護要求仍要求容忍嚴重之自由限制，而該等限制依現今觀點無期待可能性——考量基本法第2條第2項第1句及第14條第1項之基本權保護義務，尤然。

[247]（b）然而，為達到巴黎目標，2030年以後尚剩餘多少排放可能性，無法被精確計算，蓋鑑於剩餘之不確定性與評價必要性，內國剩餘預算在憲法上無法被精確估計（前揭邊碼224以下）。若內國剩餘預算較專家委員會之預估多數十億噸，則在系爭規定之下，仍可

以想像氣候中和前之過渡期符合基本權且符合基本法第20a條。惟系爭規定必須及時啟動。然而，完全無法確定，剩餘之剩餘預算將較專家委員會之預估多；亦有可能更少（前揭邊碼228）。於此情形，鑑於盡量維護基本權之一般性義務，以及鑑於對嚴重基本權侵害之危險應予以限制之義務（前揭邊碼194），立法者應對2030年以後之減量負擔採取預防措施，以盡量維護基本權。

[248]（2）自實際之觀點觀之，在本件，若欲維護未來之自由，則必須及時啟動氣候中和前之過渡期。在所有生活領域——例如生產、服務、基礎建設、行政、文化及消費，總之，關於所有現今仍與二氧化碳相關之事，均必須啟動各種發展，在無二氧化碳之行為替代方案下，使基本權自由在往後仍能被完整行使。然而，國家無法自為科技與社會之發展，以替代或避免溫室氣體密集之製程及產品，亦無法自行改善其所必要之基礎建設，凡此均不僅僅係國家之任務。立法者亦無法具體規定必要之發展。惟在憲法上，立法者有義務創造啟動此等發展之重要前提與誘因（參照，關於基本法第20a條，已有此見解，BVerfGE 118, 79 <110 f.>；亦見Eifert, in: Kahl <Hrsg.>, Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 371 <381 ff.> m.w.N.；Hermes, DV 53 <2020>, 311 <319> m.w.N.）。

[249]於此範圍內，立法者亦享有形成空間。基本法未詳細規定，關於氣候中和替代方案之發展，應制定何等規範，以創造前提與誘因。然而，對此而言、從而對以具有前瞻性之方式維護未來自由（eine vorausschauende Schonung künftiger Freiheit）而言，具有根本之重要性者係，對盡早啟動必要之發展過程與轉型過程，立法者在2030年以後亦提供導向，從而同時對此等過程提供充分之發展壓力與計畫安定性。所謂必要之發展壓力，係指可以預見，產品、服務、基礎建設設施、行政設施、文化設施、消費習慣或其他現今仍與二氧化碳相關之結構即將面臨重大轉型，以及何等產品、服務、基礎建設設施、行政設施、文化設施、消費習慣或其他現今仍與二氧化碳相關之結構即將面臨重大轉型。例如，若立法者及早具體規定，交通領域自某特定時點起僅允許些微之年排放量，則對於替代科技及其所必要之基礎建設之發展與傳播，可提供誘因與壓力。若及早認識到與二氧

化碳相關之移動將漲價且變少，則關於職業選擇與工作場所選擇，或關於工作流程與商業流程，可能基於此認識而及時採取並啟動重要之決定與發展，使其自始即需要較少移動。如此一來，該時點屆至時，即可能減少交通領域之二氧化碳預算，而不嚴重侵害自由。

[250] 即使立法者僅能就德國制定規範，而德國極小，無法在國際市場上推動並建立必要之發展，亦不當然可以否定及早而具體之減量規定所具有之創新效果。在內國框架下，對社會之變遷過程及個人之人生藍圖，具體之減量規定提供導向，就此而言，內國框架具有重要意義。然而，經濟利益促成創新，就此而言，在科技發展之領域，具有拘束力之內國減量路徑，亦可能具有明顯之效果。一方面，德國市場本身即有其需求；另一方面，其他地方亦面臨類似挑戰，而內國規範原本即必須與歐洲及國際之規範相互整合並相互影響。

[251] (3) 於此範圍內，氣候保護法第4條第1項第5句連結第4條第6項第1句備受矚目，在該等規定中，立法者規範溫室氣體減量路徑之更新。根據氣候保護法第4條第1項第5句，自2031年起（亦即氣候保護法第4條第1項第3句附件2就2030年以前所定之減量路徑結束後），年度減量區間由法規命令依氣候保護法第4條第6項予以更新。根據氣候保護法第4條第6項第1句，聯邦政府於2025年以法規命令制定2030年以後逐年遞減之排放量。在立法技術上，立法者援引氣候保護法第4條第1項第3句連結附件2所定之年排放量。為訂定必要之計畫期程，立法者亦可選擇其他規範技術。然而，氣候保護法第4條第6項對訂定法規命令之授權，引導2030年以後之後續減量，故此規定必須能促成基本權所要求、促進發展之計畫期程。

[252] 具體言之，氣候保護法第4條第1項第3句連結附件2之更新，必須盡早為2030年以後之剩餘排放可能性與減量必要性制定透明之規範。唯有如此，始能為相應技術與實踐之必要發展與計畫提供重要導向（亦見BTDrucks 19/14337, S. 17）。為此，氣候保護法第4條第1項第3句連結附件2之更新所定之其他減量規範，必須能發揮必要之導向功能。關於此點，絕大部分亦屬於立法者之事務。

[253] 然而，一方面，在憲法上必要者係，及時制定2030年以後且足夠長遠之其他減量規定（明確提及此點，Irischer Supreme Court,

Urteil vom 31. Juli 2020, 205/19, Ziffer 6.45 ff.; 關於生態上及時性要求之一般性見解，參照 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 72)。唯有如此，對於必要而在若干情形下漫長之發展，計畫期程始能產生大規模予以啟動之誘因與壓力。此等發展必須立即開始，始毋須突然、徹底且以無替代方案之方式限制未來之自由。起草氣候保護法時，不可能立即具體決定2030年以後之減量路徑，例如不可能立即具體決定試圖達成氣候中和之2050年（氣候保護法第1條第3句）以前之減量路徑，此點固然可以理解。就此而言，科技發展與行為創新無法充分明確被預見；在最糟之情況，過早決定發展路徑甚至可能白白浪費發展潛力。然而，法律迄今僅規範2030年以前之路徑，此等路徑應及時、分階段、跨越時間、持續予以發展。路徑應及時予以發展，以便及時制定明確之計畫期程。

[254] 另一方面，其餘之年度排放量應予以分別規定，以便充分發揮具體之導向功能。唯有如此，始能產生必要之計畫壓力，蓋唯有如此，始能使人認識到，產品及最廣義之行為樣態即將面臨重大轉型，以及何等產品及最廣義之行為樣態即將面臨重大轉型。若可以個別、具體認識到，排放溫室氣體之可能性將結束，以及排放溫室氣體之可能性何時及如何結束，則氣候中和之科技及行為樣態依此發展路徑被及時決定之機率將增加。

[255] 儘管如此，基本法第20a條之氣候保護要求仍具有決定性之地位。相關決定涉及未來時，應指示在剩餘排放預算限度內通往氣候中和之減量路徑。其前提在於，容許排放量持續減少——如同立法者於氣候保護法第3條第3項第2句及第4條第6項第1句所規定者。否則，憲法所要求之氣候中和在實踐上即無法及時達成（亦參照巴黎協定第4條第3項）。若整體排放持續下降，則如同氣候保護法第4條第3項第1句所特別規定之結算可能性，不因容許排放量必須持續減少而被排除。

[256]bb) 決定持續減少之年排放量時，氣候保護法第4條第6項第1句為更新減量路徑所選擇之規範技術，本質上適合於為後續發展提供導向。關於在何處，亦即關於在根據氣候保護法第4條第6項第1句特地為此訂定之命令中，可以找到具有決定性地位之減量路徑，

此規範提供透明性；此明確性不可或缺。然而，氣候保護法第4條第6項第1句未充分規範具體之更新。依憲法之要求，法律之形成必須為後續發展提供充分導向。氣候保護法第4條第6項第1句所定之更新不符合此憲法上之要求。此結論不因下列情況而受影響：若立法者仍維持命令訂定者之參與，除提供充分導向之要求外，根據基本法第80條第1項第2句及法律保留原則，立法者亦應詳細規定年度排放量（下述邊碼259以下）。

[257] (1) 在憲法上，關於2030年以後減量路徑之更新，法律之規定並不充分。因此，關於逐漸減少之排放量，固然無法要求，現在至最後亦即2050年氣候中和之目標達成為止，均予以具體規定（前揭邊碼253）。然而，氣候保護法第4條第6項僅課予聯邦政府以下義務：「在2025年」以法規命令決定2030年以後逐年減少之排放量。此並不足夠。關於應決定2030年以後幾年之排放量，氣候保護法未置一詞。根據其文義，亦可能僅決定後續2年之排放量，亦即僅至2032年。幾乎不可能亦不應在2025年即終局決定減量路徑，正因如此，僅課予聯邦政府「在2025年」再為一次決定之義務，並不足夠。幾乎不可能在2025年即決定達成氣候中和以前之排放量。毋寧至少應規定，應間隔多久為後續之決定，且為決定時應透明。

[258] 此外，氣候保護法第4條第6項所規範之行為，亦未確保後續之減量路徑可及時被認識。因此，關於在2030年以後是否及時就年排放量為第一次後續決定，似即非無疑。根據該規定，2025年始應作成決定。換言之，在2025年以前並不存在關於2030年以後之計畫。從而，關於2030年以後，僅有5年之準備時間。因此，在許多領域，例如生產、消費或基礎建設等，似幾乎無法及時作成充分之計畫期程。即使在第一次決定以後，亦無法確保能及時作成充分之計畫期程，蓋氣候保護法第4條第6項第1句未保證，該等決定足夠長遠，該規定僅課予聯邦政府以下義務：「就2030年以後」決定逐年減少之排放量。關於2030年以後多久，氣候保護法未置一詞；亦有可能僅2年。僅憑2025年之一次決定，無法制定足夠長遠之規範。因此，在決定必須足夠長遠之觀點下，反覆之決定程序亦不可或缺。在許多生產及消費領域，若欲及時推動必要之發展，以在將來維護基本權，5年

之準備期似並不足夠。若立法者仍維持命令訂定者之參與，則應規定命令訂定者之決定必須長遠；尤其，立法者應課予命令訂定者在2025年以前即為第一次後續決定之義務，或至少應在更早之前以法律規定，命令訂定者2025年之決定應涵蓋未來幾年。若立法者就減量路徑之更新完全自為規定，則應就所有必要事項及時自為足夠長遠之規範。

[259] (2) 關於2030年以後年排放量之決定，若立法者欲維持命令訂定者對新規範之參與，原則上固得為之，惟根據基本法第80條第1項及法律保留原則，立法者應就年排放量自為規範。立法者得逐步直接自為規範，亦得為命令訂定者就年排放量之分配制定重要之標準。氣候保護法第4條第6項迄今均不符合此等憲法上之要求。

[260] (a) 根據基本法第80條第1項，法律得授權聯邦政府訂定法規命令，但法律應規定授權之內容、目的及範圍。規範應具有明確性，其程度亦取決於規範對當事人所生影響之強度。影響愈嚴重，授權明確性之要求愈高。就此而言，明確性要求類似於憲法上法律保留原則。憲法上法律保留原則要求，嚴重影響公民之自由與平等領域之法領域被規範時，立法者應自行制定該法領域之重要基礎，不得交由行政機關決定 (BVerfGE 56, 1 <13> ; 參照 BVerfGE 141, 143 <170 Rn. 59> ; 147, 253 <309 f. Rn. 116> ; 150, 1 <99 ff. Rn. 199 ff.> m.w.N.)。因此，應保證在作成影響深遠之決定前，先經過一道程序，該程序提供社會大眾形成並表達其見解之機會，並督促人民之代表在公開辯論中澄清基本權干預之必要性與範圍。程序應具有高度透明性，並保障國會反對黨之參與 (BVerfGE 150, 1 <96 f. Rn. 192> m.w.N.)。然而，基本法未規定廣泛國會保留之權力一元論。基本法第20條第2項第2句規定權力在組織上與功能上之區隔與劃分，其目的亦在於，國家作成決定時盡可能正確，亦即由具有最佳條件之機關作成決定。該等機關依其組織、組成、功能及程序，具有可作成正確決定之最佳條件。於此背景下，被規範事實之複雜度亦可能限制立法者規範義務之範圍 (BVerfGE 150, 1 <99 Rn. 197> m.w.N.)。嚴重影響當事人自由權與平等權之規範應被制定時，命令訂定者對規範任務之參與未被完全排除 (參照 BVerfGE 147, 310 <311 f. Rn. 120>)。然而，若不存在立法

權之功能界限，則關於重要問題，應以形式法律，直接由立法者予以澄清，或在立法者授權訂定命令時，以內容、目的及範圍均明確之授權規範予以澄清。

[261] (b) 氣候保護法第4條第6項迄今均不符合上述要求。若立法者仍維持命令訂定者對年排放量決定之後續參與，則其授權之範圍應更精確，質言之，立法者至少應自行決定年排放量，或對命令訂定者之具體決定為更詳細之規定。

[262] (aa) 根據基本法第80條第2項第1句之一般性要求，關於對命令訂定者之授權，其範圍應有量之限制（參照Reimer, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 9 Rn. 72）。在本件，正是2030年以後年排放量之分配，對基本權之實現具有特別重大之意義。2030年以後必須大幅減少排放，故年排放量之分配將極其有限，從而造成嚴重之基本權妨害。於此必須再度權衡不同時間下之自由需求，蓋容許排放量一旦被使用，基本上即不可回復。在2030年以後之氣候保護最後階段，排放避免責任之分配可能造成嚴重之基本權干預（參照Kment, NVwZ 2020, 1537 <1540>），故必須有法律依據（亦參照Franzius, EnWZ 2019, 435 <437>）；正是立法程序創設憲法上必要之透明性，並就2030年以後之減量負擔應如何分配，允許公共之意見交換（亦參照Irisher Supreme Court, Urteil vom 31. Juli 2020, 205/19, Ziffern 6.37 f.）。在經常有新發展與新發現之法領域，固定不變之法律規範可能不利於基本權保障而有負面效果（基礎見解，參照BVerfGE 49, 89 <137>）。在達成氣候中和前，過渡期之形成亦為變遷過程與新發現所影響。儘管如此，在本件，法律之必要性不因「動態基本權保障」（BVerfGE, a.a.O.）此種合理想法而受影響，蓋本件不涉及為保障基本權在規範上跟隨最新發展與發現，本件毋寧涉及為保障基本權在規範上使後續發展成為可能（前揭邊碼248以下）。

[263] (bb) 關於2030年以後年排放量之分配，立法者未對聯邦政府為足夠明確之規定。氣候保護法第4條第6項第1句涉及逐年減少之年排放量（此外，關於一個減量期間內之結算可能性，見氣候保護法第4條第3項）。其他情況均非基本法第20a條之所許（前揭邊碼

255)。然而，氣候保護法第4條第6項未規定，應於何時減少年排放量及應減少之量。若排放量應持續、定期、均勻減少，則可藉以推斷年排放量。然而，由迄今之規定無法看出此為立法者之意；根據氣候保護法第4條第1項第4句之反面解釋，此未必為氣候保護法第4條第6項之要求。氣候保護法第4條第1項第6句亦未就此為更詳細之規定。未來之剩餘排放量及其分配係重要問題，法律未就此為充分明確之規定。

[264] 關於後續之年排放量，立法者得自行決定，質言之，其得逐步、直接、自行規定年排放量。然而，立法者亦得為命令訂定者就年排放量之分配訂定重要之標準。例如，立法者可能就特定目標年訂定減量額度。此等減量額度本身並不具說服力（前揭邊碼125），故立法者必須另就目標年以前之減量路徑為更詳細之規定。又在憲法上並未排除，在法律就後續年排放量所為之必要規定外，如同迄今之作法交由命令訂定者更詳細之規定。惟基於實體法上之理由，對於訂定命令之授權，應以上述規定予以補充（前揭邊碼257以下）。

[265] (cc) 若立法者未依基本法第80條第1項第2句自為規範，即使聯邦眾議院依氣候保護法第4條第6項第3句及第4句參與聯邦政府所訂定之命令，該瑕疵亦無法被補正，蓋聯邦眾議院之參與無法取代欠缺之立法程序及其正當化效力（參照 BVerfGE 8, 274 <322 f.>；Bauer, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 31 m.w.N.；關於此點，亦參照 Wallrabenstein, in: v.Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 80 Rn. 27 m.w.N.）。年排放量之決定具有極高之重要性，僅有聯邦眾議院之參與仍嫌不足。立法程序具有特殊之公開功能，此公開功能係適用法律保留原則之重要原因（前揭邊碼262）。在本件，僅憑國會參與無法取代立法程序。

D. 結論

I. 法律效果

[266] 自2031年起至達成基本法第20a條所要求之氣候中和為止，關於減量目標之更新，不存在符合基本權要求（前揭邊碼251以下）之規範，於此範圍內，氣候保護法第3條第1項第2句及第4條第1項第3句連結附件2違憲。於此範圍內，1 BvR 2656/18程序憲法訴訟之

程序合法部分為有理由，1 BvR 96/20 程序及 1 BvR 288/20 程序之憲法訴訟為有理由，惟 1 BvR 78/20 程序之憲法訴訟為無理由。

[267] 若規範不符合基本法，原則上應宣告為無效（聯邦憲法法院法第 95 條第 3 項第 1 句）。然而，若無效宣告造成更違反合憲秩序之狀態，則不應宣告為無效。於此情形，聯邦憲法法院不宣告系爭規範為無效，僅為違憲宣告，通常並同時命該規範持續適用一段特定時間（BVerfGE 130, 372 <402> m.w.N.；穩定見解）。

[268] 本件即屬於此種情形。在本質上基本法第 20a 條與基本權均要求，2030 年以前應整體限制溫室氣體之排放，若不適用氣候保護法第 3 條第 1 項第 2 句及第 4 條第 1 項第 3 句連結附件 2，則無從限制溫室氣體之排放。此外，對於 2030 年以後基本權自由之行使，亦存在危險，蓋在 2030 年以前，二氧化碳預算很可能持續被使用。因此，在本件，氣候保護法第 3 條第 1 項第 2 句及第 4 條第 1 項第 3 句連結附件 2 被認定為違憲後，未被宣告為無效，本院僅認定其違反基本法而命繼續適用。總之，系爭規定仍有其適用，惟立法者應在 2022 年 12 月 31 日前，就 2030 年以後減量目標之更新，制定符合本裁定意旨且更詳細之規範。

II. 費用

[269]（略）

E. 表決結果

[270] 本裁判以一致決作成。

法官：

Harbarth

Paulus

Baer

Britz

Ott

Christ

Radtke

Härtel

