

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Dr. Silvia Ernst

Per Kurier
Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

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

www.geulenklinger.com

6. Dezember 2021

Verfassungsbeschwerde

1. **der jungen Erwachsenen Cosima Rade,**
[REDACTED]

- Beschwerdeführerin zu 1) -
2. **des jungen Erwachsenen Hauke Engels,**
[REDACTED]

- Beschwerdeführer zu 2) -
3. **des jungen Erwachsenen Jonathan Heckert,**
[REDACTED]

- Beschwerdeführer zu 3) -
4. **der Minderjährigen Judith Scheytt,**
vertreten durch ihre Eltern Kathrin Scheytt und Oliver Göske,
[REDACTED]

- Beschwerdeführerin zu 4) -
5. **der jungen Erwachsenen An Janna Mahendrarajah,**
[REDACTED]
[REDACTED]

- Beschwerdeführerin zu 5) -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Dr. Reiner Geulen, Professor Dr. Remo Klinger, Dr. Caroline Douhaire LL.M., Dr. Silvia Ernst, Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

gegen

§ 6 i.V.m. § 4 Satz 1 und 2 und § 9 Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW) vom 23. Juli 2013 (GBl. 2013, S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 2021 (GBl. 2021, S. 837).

Namens und in Vollmacht der Beschwerdeführenden erheben wir

Verfassungsbeschwerde.

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

Wir rügen Verletzungen der verfassungsrechtlichen Freiheitsrechte in ihrer intertemporalen Dimension, insbesondere Art. 2 Abs. 1 GG, in Verbindung mit Art. 20a GG.

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

A.	Vorbemerkung	6
B.	Sachverhalt	10
I.	Der anthropogene Klimawandel und seine Effekte	10
1.	Erkenntnisse aus dem Sechsten Sachstandsbericht des IPCC	12
a.	Der Klimawandel ist menschlich verursacht.....	12
b.	Der Klimawandel vollzieht sich schneller als zuvor angenommen.....	13
c.	Die Veränderungen im Klimasystem werden in unmittelbarem Zusammenhang mit zunehmender Erderwärmung größer.....	16
d.	Unumkehrbare Klimaveränderungen haben bereits eingesetzt.....	18
e.	Höhere Sicherheit in Bezug auf Kippelemente des Klimasystems	19
2.	Der Klimawandel und seine Folgen für Baden-Württemberg.....	22
II.	Klimaneutralität	24
III.	Verbleibendes CO ₂ -Budget	25
1.	Globales CO ₂ -Restbudget	26
a.	Budgetabschätzungen des Sechsten Sachstandsberichts des IPCC.....	26
b.	Verbleibende Unsicherheiten bei den neuen Budgetberechnungen.....	27
c.	Verbleibendes globales CO ₂ -Budget ab dem 01.01.2021	29
2.	Nationales CO ₂ -Restbudget.....	30
IV.	Internationale, europäische und deutsche Klimaschutzziele	32
1.	Globale Klimaschutzziele.....	32
2.	EU-Klimaschutzziele.....	33
3.	Klimaschutzziele des Bundes	34
4.	Nicht erfasste Emissionen	35
5.	Staatenübergreifende Kooperationen zur Emissionsreduktion.....	36
V.	Beschwerdegegenstand.....	37
1.	Landesklimaschutzgesetze im Mehrebenensystem	37
a.	Landesklimaschutz durch Gesetzgebungskompetenzen	39
b.	Verwaltungskompetenzen	41

c.	Autonomer Regelungsbereich der Länder nach dem KSG	42
2.	Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg	43
3.	Das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW)	44
a.	Wesentlicher Inhalt des KSG BW	44
b.	Vergleich mit den Regelungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes	46
VI.	Die Beschwerdeführenden	47
1.	Beschwerdeführerin zu 1)	47
2.	Beschwerdeführer zu 2)	48
3.	Beschwerdeführer zu 3)	48
4.	Beschwerdeführerin zu 4)	49
5.	Beschwerdeführerin zu 5)	49
C.	Zulässigkeit	50
I.	Beschwerdegegenstand	50
II.	Beschwerdefähigkeit	51
III.	Beschwerdebefugnis	51
1.	Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung	52
2.	Betroffenheit	53
a.	Selbstbetroffenheit	53
b.	Gegenwärtige Betroffenheit	54
c.	Unmittelbare Betroffenheit	54
IV.	Frist	55
V.	Subsidiarität	58
D.	Begründetheit	59
I.	Rechtfertigungsbedürftiger Eingriff durch Grundrechtsvorwirkung	59
1.	Verfassungsrechtliche Vorgaben des Art. 20a GG	60
2.	Bundesland als Adressat des Klima- und Freiheitsschutzauftrags	61
3.	Eingriffsähnliche Vorwirkung des KSG BW	62
a.	Grundrechtsvorwirkung	62
b.	Freiheitsgefährdende Wirkung des KSG BW	64

II.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	66
1.	Verhältnismäßigkeit	66
2.	Notwendigkeit grundrechtsschonender Vorkehrungen.....	67
a.	Verfassungskonforme Ausgestaltung eines Reduktionspfades.....	67
aa.	Formulierung eines Reduktionspfades	68
bb.	Grundrechtsschonende Verteilung der Freiheitschancen	68
cc.	Notwendigkeit eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts.....	69
dd.	Anforderungen an die Ausgestaltung des Reduktionspfads	70
b.	Schaffung eines geeigneten Rahmens zur Einhaltung der Reduktionsziele 71	
3.	Unzureichende Regelungen des KSG BW.....	72
a.	Keine Formulierung eines verfassungskonformen Reduktionspfades	72
aa.	Fehlender Reduktionspfad bis 2030.....	73
bb.	Fehlender Reduktionspfad nach 2030.....	76
b.	Keine hinreichend verbindlichen Mechanismen und Instrumente zur Zielverfolgung und -erreichung.....	77
III.	Verletzung der Rechtspositionen der Beschwerdeführenden	78
IV.	Anträge.....	79

A. Vorbemerkung

Die Beschwerdeführenden sind Jugendliche und junge Erwachsene aus Baden-Württemberg, die sich für eine effektive und grundrechtsschonende Klimapolitik einsetzen.

Das Bundesland Baden-Württemberg hat mit dem Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (im Folgenden auch: KSG BW) vom 23. Juli 2013, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 2021 (GBl. S. 837), ein Landesklimaschutzgesetz erlassen. Die Beschwerdeführenden rügen, dass das KSG BW keinen hinreichend verbindlichen gesetzlichen Rahmen zur Gewährleistung einer angemessenen Grundrechtsbelastung über die Generationen hinweg enthält.

Zwar wurden die bisherigen Ziele des KSG BW durch die Novelle vom 12. Oktober 2021 nachjustiert. Anstatt wie bisher die Treibhausgasemissionen um 90 % bis zum Jahr 2050 zu senken, soll die Treibhausgasneutralität bereits bis zum Jahr 2040 erreicht sein. Bis 2030 sollen die Treibhausgasemissionen um mindestens 65 % sinken. Trotz der hehren Ziele unterlässt es das Land jedoch, einen hinreichend verbindlichen gesetzlichen Rahmen vorzugeben, der zur Durchsetzung einer so ambitionierten Strategie geeignet wäre.

Der baden-württembergische Gesetzgeber hat es unterlassen, maßgebliche Regelungen zum Erreichen seiner gesetzten Ziele im Gesetz festzulegen und die Zielerreichung ohne Verordnungsermächtigung der Exekutive überlassen. Diese ist somit gezwungen, ein Konzept zur Ausgestaltung und Durchsetzung der Ziele zu nutzen. Auf eine solche Konstruktion müssen sich die Beschwerdeführenden zum Schutz ihrer Grundrechte nicht verlassen. Das KSG BW entfaltet so eingriffsähnliche Vorwirkung auf durch das Grundgesetz geschützte Freiheiten, da es ungesichert bleibt, ob die Exekutive aus Rücksichtnahme auf aktuelle politische Befindlichkeiten ihre Maßnahmen in die Zukunft verlagert, in der sie dann umso härter in die Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden eingreifen.

Diese Gefahr ergibt sich in besonderer Weise daraus, dass die Ziele des Gesetzes weiterhin nur für das Jahr 2030 (Reduzierung der Gesamtemissionen um 65 %) und das Jahr 2040 (Klimaneutralität) gesetzt werden – abrechenbare und rechtlich relevante Zwischenschritte fehlen. Es bedarf kürzerer, gesetzlich vorgegebener Zwischenschritte, insbesondere bis zum Jahr 2030, um kurzfristig auf sich abzeichnende Probleme durch diejenigen Maßnahmen, die in der Kompetenz des Bundeslandes stehen, zu reagieren.

Die im Gesetz geregelte Frist zum Beschluss eines integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts ist unzureichend. Dieses soll weiterhin nur alle fünf Jahre vorgelegt werden. Die für das Jahr 2020 gesetzlich vorgesehene Neuaufstellung erfolgte bislang nicht, sie kann also frühestens 2022 erfolgen. Das bedeutet, dass es bis zum Jahr 2030 nur maximal ein einziges weiteres Konzept geben wird. Die Möglichkeit der Nachjustierung ist somit in hohem Maße begrenzt.

Im Hinblick auf den kurzen Zeitraum bis zum gesetzten Ziel der Treibhausgasneutralität im Jahr 2040 ist zu erwarten, dass Grundrechtseingriffe von erheblicher Schwere erfolgen müssen, wenn sich bei der nächsten Zielmarke, also im Jahr 2030, herausstellt, dass noch viel zu wenig Minderungen erfolgt sind. Angesichts des Ausmaßes der drohenden Gefahren verletzt der Gesetzgeber seine Pflicht, wenn er die zur Erreichung gesetzter Ziele notwendigen Maßnahmen nicht hinreichend engmaschig vorgibt und die gesamte politische Verantwortung auf die Exekutive überträgt. Das novellierte KSG BW überlässt die Verantwortung für das Erreichen der Klimaziele in zu hohem Maße der Exekutive, ohne hierfür eine hinreichende gesetzliche Legitimation vorzusehen. Der baden-württembergische Gesetzgeber hat es unterlassen, die wesentlichen grundrechtsrelevanten Entscheidungen selbst zu treffen und ist somit bestehenden grundrechtlichen Handlungspflichten nicht nachgekommen.

Das KSG BW genügt daher nicht, um dem Klimaschutz eine angemessene gesetzliche Struktur zu vermitteln. Es bedarf einer gesetzlich abgesicherten hinreichenden klimaschutzrechtlichen Governance-Struktur auch auf Ebene der Bundesländer. Ohne eine solche Struktur ist die gesetzliche Regelung des deutschen Klimaschutzes unvollständig. Denn es werden vor allem die Bundesländer sein, die mit ihrem ordnungsrechtlichen Instrumentarium im föderalen System in Freiheitsrechte eingreifen, wenn der Klimaschutz nicht wie erforderlich gelingt. Es bedarf also einer ausreichenden gesetzlichen Struktur, die nicht nur eine Hälfte des föderalen Mehrebenensystems (den Bund), sondern auch die andere Hälfte (die Länder) einbezieht.

Das Bundesverfassungsgericht hat durch Beschluss vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20) das Klimaschutzgesetz des Bundes (KSG) in Teilen für verfassungswidrig erklärt, weil dessen Vorschriften die Gefahr massiver künftiger Grundrechtsbeeinträchtigungen begründet und damit die Pflicht des Gesetzgebers, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von

Treibhausgasemissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen, verletzt.

Mit dem vorliegenden Rechtsstreit wenden sich die Beschwerdeführenden gegen das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg.

Der Grund dafür ist, dass eine Klimaschutzkodifizierung, die sich auf den Bund beschränkt, im föderalen Mehrebenensystem zu kurz greift. Die Länder tragen im föderalen Gefüge der Verfassung des Grundgesetzes eine wesentliche (Mit-)Verantwortung für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, ihre Sicherung für künftige Generationen sowie für die Gewährleistung der Freiheitsrechte im Rahmen des eigenen Kompetenzbereichs. Mehr noch: Die den Ländern zustehenden Eingriffsbefugnisse für potentielle zukünftige Freiheitsbeschränkungen sind größer als diejenigen, die der Bund ohne die Länder ergreifen könnte.

Überall dort, wo das Land Baden-Württemberg hoheitliche Aufgaben in eigener Verantwortung ausführt (sei es die Wahrnehmung originärer Gesetzgebungskompetenzen, den Vollzug von Bundes- oder Landesgesetzen durch die Landesbehörden oder die nicht-vollziehende Verwaltung), ist es ebenso wie der Bund an das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG gebunden und verpflichtet, wirksame Vorkehrungen zur Verfolgung und zum Erreichen der Klimaschutzziele des Pariser Abkommens zu treffen, um auch in Zukunft eine angemessene Ausübung grundrechtlicher Freiheitsrechte gewährleisten zu können.

In der Begründung dieser Verfassungsbeschwerde werden die Beschwerdeführenden dies ausführlich darlegen.

Die Beschwerdeführenden werden dabei, wie in den Verfahren 1 BvR 78/20 und 96/20, durch eine anerkannte Umweltvereinigung, die Deutsche Umwelthilfe e.V., unterstützt.

In rechtlicher Hinsicht verteidigen die Beschwerdeführenden auch hier ihre verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte. Ihnen geht es mit dieser Beschwerde nicht darum, dem Landesgesetzgeber und/oder der Landesregierung konkrete und gerichtlich festzusetzende *Detail- und Umsetzungsmaßnahmen* aufzuerlegen. Insofern verkennen sie ihre rechtlichen Möglichkeiten nicht. Es soll weiter der Abwägung und Entscheidung des Gesetzgebers und der Landesregierung unterliegen, *wie* die gebotene Reduktion

von Treibhausgasemissionen erreicht werden.

Die Beschwerdeführenden machen jedoch einen grundrechtlichen Abwehranspruch gegen die erheblichen zukünftigen Freiheitsbeschränkungen geltend, die angesichts des rasant fortschreitenden Klimawandels als unvermeidbar abzusehen und in dem bislang unzureichenden Handeln des Landes Baden-Württemberg bereits angelegt sind. Der Landesgesetzgeber darf in die künftigen Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden aber nur in schonender und verhältnismäßiger Weise eingreifen.

Dazu muss er bereits heute alles Erforderliche veranlassen, um seiner Verpflichtung zur intertemporalen Freiheitssicherung nachzukommen und dazu insbesondere den erforderlichen gesetzlichen Rahmen zur Verfügung stellen. Der Rahmen muss so gewählt werden, dass durch heutige Untätigkeit oder morgigen Aufschub längst erforderlicher Maßnahmen nicht eine Situation entsteht, bei der man sich zwar hehre Ziele gesetzt hat, das Instrumentarium aber keinen ausreichenden gesetzlichen Rahmen vorgibt, mit dem eine Zielerreichung erwartet werden kann.

B. Sachverhalt

I. Der anthropogene Klimawandel und seine Effekte

Die zurzeit zu beobachtende, im klimageschichtlichen Vergleich stark beschleunigte Erwärmung der Erde beruht nach einhelliger wissenschaftlicher Auffassung auf der durch anthropogene Emissionen hervorgerufenen Veränderung des Stoffhaushaltes der Atmosphäre, insbesondere durch den Anstieg der Kohlendioxid (CO₂)-Konzentration.¹

Im Vergleich zur vorindustriellen Zeit ist die atmosphärische CO₂-Konzentration um 40 % angestiegen, vor allem durch die Emissionen aus fossilen Brennstoffen.²

Die menschlich verursachte Erhöhung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre verändert den Strahlungshaushalt der Erde und führt so zur Erderwärmung. Die in der Erdatmosphäre befindlichen Treibhausgase absorbieren die von der Erde abgegebene Wärmestrahlung und strahlen Teile davon zurück zur Erdoberfläche. Die von den Treibhausgasen abgestrahlte Wärmestrahlung kommt so als zusätzliche Wärmestrahlung an der Erdoberfläche an (sogenannter „Treibhauseffekt“).³

Zum Ausgleich ankommender und abgehender Wärme strahlt die Erdoberfläche mehr Wärme ab, wodurch es in der bodennahen Atmosphäre wärmer wird.⁴

Bis zu welcher Höhe und mit welcher Geschwindigkeit die Temperatur weiter ansteigt, hängt vom Anteil der Treibhausgase in der Atmosphäre und damit maßgeblich vom Umfang der anthropogen emittierten Treibhausgase ab, insbesondere vom CO₂-Ausstoß. Es besteht mit hoher Sicherheit eine beinahe lineare Beziehung zwischen CO₂-Emissionen und der globalen Erwärmung.⁵

¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 18; IPCC, Sixth Assessment Report, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, The Working Group I, S. 5 f., 8; UBA, Klima und Treibhauseffekt, 2020, S. 2 f.

² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 18.

³ Siehe Spektrum, Lexikon der Biologie, Treibhauseffekt, abrufbar unter: <https://www.spektrum.de/lexikon/biologie/treibhauseffekt/67384>.

⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 19; IPCC, Sixth Assessment Report, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, The Working Group I, S. 13 f.; UBA, Klima und Treibhauseffekt, 2020, S. 2.

⁵ Vgl. IPCC, Sixth Assessment Report, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, The Working Group I, S. 16, 36.

Der Treibhauseffekt hat unterschiedliche Auswirkungen auf die Umwelt und das Erdklima. Die Folgen jüngerer klimabedingter Extremereignisse wie Hitzewellen, Dürren, Starkregenereignisse, Überschwemmungen (Meeresspiegelanstieg), Wirbelstürme sowie Wald- und Flächenbrände demonstrieren nach wissenschaftlicher Einschätzung eine signifikante Verwundbarkeit des Menschen gegenüber dem Klimawandel. Folgen solcher klimabedingten Extremereignisse umfassen eine Unterbrechung der Nahrungsmittelproduktion und Wasserversorgung, Schäden an Infrastruktur und Siedlungen, Erkrankungen und Todesfälle sowie Konsequenzen für die psychische Gesundheit und das Wohlbefinden der Menschen.⁶ Bereits heute beeinflussen klimawandelbedingte Extremereignisse jede bewohnte Region des Planeten und ihre Intensität und Häufigkeit steigen mit jeglicher zusätzlicher Erwärmung.⁷ Weitere klimabedingte Folgen sind die Abnahme der Luftqualität, die Reduzierung der Kryosphäre, der Anstieg der Ozeantemperatur, verstärkte Armut, Ungleichheiten und Migrationsbewegungen sowie ein erhöhtes Risiko für bewaffnete Konflikte.

Aus der Erdgeschichte ist bekannt, dass ein Anstieg von Kohlendioxid bereits mehrfach zu Massenaussterben geführt hat. So wurde vor 252 Millionen Jahre nahezu alles Leben auf der Erde ausgelöscht, nachdem Kohlendioxid den Planeten um 5 °C erwärmt hatte.⁸

Noch kann die Menschheit beeinflussen, wie sich der Klimawandel in den nächsten Jahrzehnten und Jahrhunderten entwickeln wird. Doch ohne umfassende zusätzliche Emissionsminderungsmaßnahmen gilt derzeit ein globaler Temperaturanstieg um 3 °C bis zum Jahr 2100 als wahrscheinlich.⁹

Ohne drastische Reduktionsmaßnahmen auf allen Ebenen wird eine unwiderrufliche Entwicklung eingeleitet werden, die als letzte Konsequenz das Überleben der Menschheit in Frage stellt.

Oder, um es noch deutlicher zu formulieren: Unser Verhalten in den nächsten zehn Jahren ist mit hoher Wahrscheinlichkeit entscheidend dafür, ob die Menschheit insgesamt,

⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 23 m.w.N.

⁷ Vgl. IPCC, Sixth Assessment Report, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, The Working Group I, S. 12, 19, 32 f.

⁸ Vgl. David Wallace-Wells, Die unbewohnbare Erde, 2019, S. 12, 271 m.w.N.

⁹ BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2019, S. 6 f.; IPCC, Sixth Assessment Report, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, The Working Group I, S. 14.

jedenfalls aber große bzw. relevante Teile davon, innerhalb eines in historischen Dimensionen noch überschaubaren Zeitraums eine Überlebenschance hat. Der bereits erwähnte Sechste Sachstandsbericht des IPCC liefert dafür zahlreiche wissenschaftliche Belege. Die hochaktuellen Erkenntnisse heben die Dringlichkeit des Handelns in besonderer Deutlichkeit hervor und werden in der Folge näher beleuchtet.

1. Erkenntnisse aus dem Sechsten Sachstandsbericht des IPCC

Am 9. August 2021 hat der IPCC den ersten Teil seines Sechsten Sachstandsberichts (AR6), der sich mit den naturwissenschaftlichen Grundlagen des Klimawandels befasst, veröffentlicht.¹⁰ Dieser liefert bedeutende neue Erkenntnisse zum Klimawandel und seinen Folgen. Er zeigt, dass der Klimawandel „schneller und folgenschwerer“ verläuft als bisher angenommen.¹¹ Insbesondere wird in dem neuen Bericht die Sicherheit der Aussagen zum Klimawandel und seinen Folgen drastisch erhöht.

Die folgenden Kernaussagen des AR6 werden in der Folge detailliert beschrieben: Der Klimawandel ist menschlich verursacht (a.). Der Klimawandel vollzieht sich schneller als vorher angenommen (b.). Die Veränderungen im Klimasystem werden in unmittelbarem Zusammenhang mit zunehmender Erderwärmung größer (c.). Unumkehrbare Klimaveränderungen haben bereits eingesetzt (d.). Der aktuelle Bericht liefert eine höhere Sicherheit in Bezug auf Kippelemente des Klimasystems (e.).

Im Einzelnen:

a. Der Klimawandel ist menschlich verursacht

Der Bericht liefert zunächst nie dagewesene Klarheit in Bezug auf die Tatsache, dass die Erderwärmung von bislang 1,1 °C gegen über präindustriellem Niveau auf menschliche Treibhausgasemissionen zurückzuführen ist.¹²

¹⁰ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Zusammenfassung und vollständiger Bericht verfügbar unter <https://www.de-ipcc.de/350.php>.

¹¹ So die Einordnung des Umweltbundesamtes, siehe <https://www.umweltbundesamt.de/themen/ipcc-bericht-klimawandel-verlaeuft-schneller>.

¹² IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policymakers, A.1.3.

Es sei „eindeutig“, dass der Einfluss des Menschen die Atmosphäre, den Ozean und die Landflächen erwärmt hat, heißt es in dem Bericht.¹³ Das Ausmaß der jüngsten Veränderungen im gesamten Klimasystem und der gegenwärtige Zustand vieler Aspekte des Klimasystems seien dabei seit vielen Jahrhunderten bis Jahrtausenden „beispiellos“.¹⁴

Auf Basis von verbesserten Kenntnissen über Klimaprozesse, Nachweise aus der Erdgeschichte und die Reaktionen des Klimasystems auf zunehmenden Strahlungsantrieb kann im Sechsten Sachstandsbericht insbesondere die sogenannte Klimasensitivität – also die Relation zwischen Erwärmung und Anstieg der CO₂-Konzentration – deutlich präziser angegeben werden. Während man bislang davon ausging, dass eine Verdopplung der CO₂-Konzentration einen Anstieg in der global gemittelten Oberflächentemperatur zwischen 1,5 °C und 4,5 °C bewirken dürfte, wird die Spanne nunmehr auf 2,5 °C bis 4 °C eingeschränkt und somit halbiert, wobei ein Wert von 3 °C als beste Annahme genutzt wird.¹⁵ Damit ist nunmehr klarer abschätzbar, welche konkreten Folgen eine Erhöhung der Treibhausgaswerte auf das Klimasystem hat. Hierzu heißt es weiter im Bericht: „Zusätzliche 1000 Gigatonnen (Gt) CO₂ der kumulativen CO₂-Emissionen verursachen einen Anstieg der globalen Oberflächentemperaturen um 0,27 bis 0,63 Grad, im Mittel von 0,45 Grad“.¹⁶

Diese neuen Erkenntnisse zum direkten Zusammenhang zwischen menschlich verursachten Treibhausgasemissionen und der Erderwärmung verdeutlichen eindrucksvoll die Bedeutung einer schnellen und drastischen Emissionsreduktion.

b. Der Klimawandel vollzieht sich schneller als zuvor angenommen

Dies gilt auch mit Blick auf eine weitere beunruhigende Aussage aus dem neuen IPCC-Bericht: Die Erderwärmung vollzieht sich noch schneller als bislang angenommen und lässt sich allenfalls mithilfe einer unmittelbaren und drastischen Emissionsminderung noch bremsen.

Den Klimaprojektionen des IPCC zufolge wird die Erderwärmung bis 2040 in allen betrachteten Szenarien den Wert von 1,5 °C erreichen. Dies gilt sogar für das Szenario mit

¹³ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policymakers, A.1.

¹⁴ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, A.2.

¹⁵ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, A.4.4.

¹⁶ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, D.1.1.

sehr niedrigen Treibhausgasemissionen (SSP1-1.9), bei dem die globalen Treibhausgase „ab den 2020er Jahren“ zurückgehen und der CO₂-Ausstoß „in den 2050er Jahren“ netto Null erreicht. Für dieses Szenario sei aber zumindest „eher wahrscheinlich als unwahrscheinlich“, dass die 1,5 °C-Grenze gegen Ende des 21. Jahrhunderts wieder unterschritten wird.¹⁷ Auch eine Begrenzung der Erderwärmung auf 2 °C ist laut IPCC nur in den beiden optimistischsten Szenarien, die beide Treibhausgasneutralität bis 2050 voraussetzen, noch möglich.

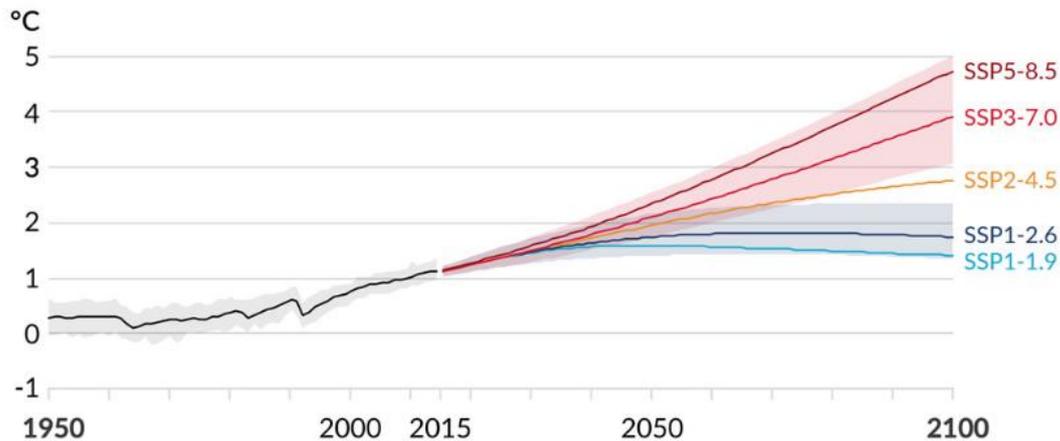
Scenario	Near term, 2021–2040		Mid-term, 2041–2060		Long term, 2081–2100	
	Best estimate (°C)	Very likely range (°C)	Best estimate (°C)	Very likely range (°C)	Best estimate (°C)	Very likely range (°C)
SSP1-1.9	1.5	1.2 to 1.7	1.6	1.2 to 2.0	1.4	1.0 to 1.8
SSP1-2.6	1.5	1.2 to 1.8	1.7	1.3 to 2.2	1.8	1.3 to 2.4
SSP2-4.5	1.5	1.2 to 1.8	2.0	1.6 to 2.5	2.7	2.1 to 3.5
SSP3-7.0	1.5	1.2 to 1.8	2.1	1.7 to 2.6	3.6	2.8 to 4.6
SSP5-8.5	1.6	1.3 to 1.9	2.4	1.9 to 3.0	4.4	3.3 to 5.7

Quelle: IPCC 2021, AR6 SPM, Table SPM.1

Laut IPCC wird die Temperaturanstiegsgrenze von 1,5 °C dabei in allen betrachteten Emissionsszenarien bereits Anfang der 2030er Jahre und im Szenario mit sehr hohen Emissionen (SSP5-8.5) bereits im Jahr 2027 erreicht.¹⁸

¹⁷ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, B.1.3.

¹⁸ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers.



Global surface temperature changes relative to 1850-1900, degrees C, under the five core emissions scenarios used in AR6.

Quelle: IPCC AR6 WGI, Figure SPM.8.a.

Dies ist nach Aussage des Weltklimarates im Schnitt ungefähr zehn Jahre früher als im 1,5 °-Sonderbericht aus dem Jahr 2018 angegeben. Diese Korrektur beruht laut IPCC zum einen auf einer höheren Abschätzung der historischen Erderwärmung und zum anderen auf der Tatsache, dass die meisten Szenarien kurzfristig eine stärkere Erwärmung zeigen als noch im 1,5°-Bericht angenommen.¹⁹

Gleichzeitig erhöht der IPCC die Sicherheit seiner Emissionsprognosen deutlich: Während der IPCC in seinem Fünften Sachstandsbericht seine Projektionen innerhalb eines „wahrscheinlichen“ Unsicherheitsbereichs ansetzte, werden sie im Sechsten Sachstandsbericht dem „sehr wahrscheinlichen“ Bereich zugeordnet. Konkret bedeutet dies, dass die Wahrscheinlichkeit, dass die Erwärmung höher oder niedriger ausfällt als prognostiziert, im Sechsten Sachstandsbericht auf nur noch 10 % gesenkt wurde, während im Fünften Sachstandsbericht eine solche Wahrscheinlichkeit auf 33 % beziffert wurde.

¹⁹ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Full Report, Cross-Section Box TS.1, TS-28, vgl. für eine graphische Gegenüberstellung der Klimaprognosen des IPCC-AR6 und des IPCC-AR5 sowie des 1,5°-Sonderberichts, siehe <https://www.carbonbrief.org/in-depth-qa-the-ipccs-sixth-assessment-report-on-climate-science>.

c. Die Veränderungen im Klimasystem werden in unmittelbarem Zusammenhang mit zunehmender Erderwärmung größer

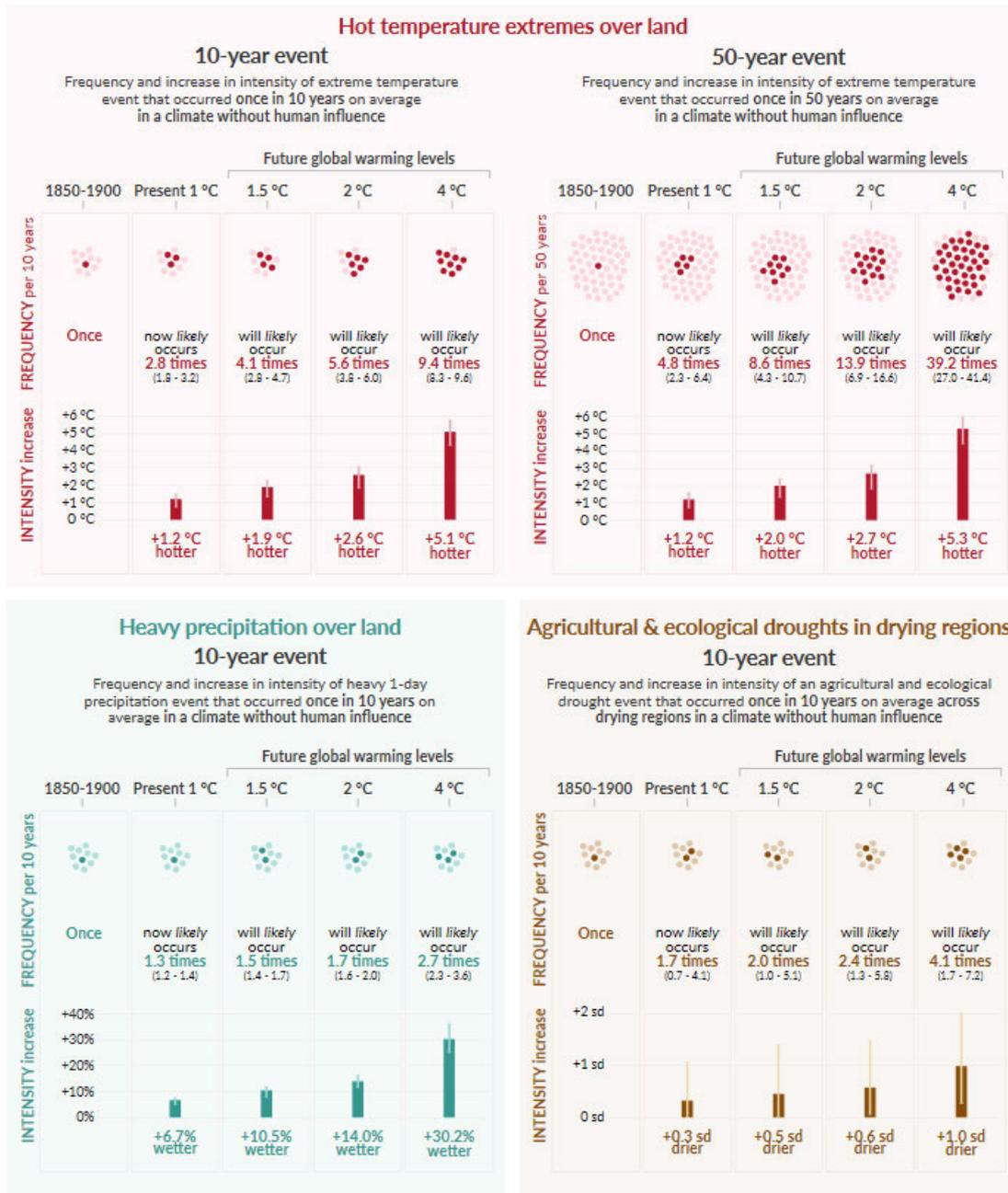
Der Sechste Sachstandsbericht zeigt zudem mit nie dagewesener Gewissheit, dass Wetterextreme wie Hitzewellen, Dürren und Starkregenereignisse, wie sie unter anderem im Sommer 2021 eingetreten sind, mit jeder weiteren Erderwärmung häufiger und intensiver werden. Dabei macht es nach Einschätzung des IPCC einen erheblichen Unterschied, ob die Erderwärmung auf 1,5 °C oder nur auf 1,75 °C oder gar lediglich auf 2 °C begrenzt wird.

Die Autoren des Sechsten Sachstandsberichts betonen, dass mit jedem zusätzlichen Quäntchen globaler Erwärmung die Veränderungen in den Wetterextremen größer werden: „Jedes halbe Grad zusätzlicher Erderwärmung bewirkt eine deutlich spürbare Zunahme in der Intensität und Häufigkeit von Hitzeextremen, einschließlich Hitzewellen (sehr wahrscheinlich), Starkregen (hohes Vertrauen) sowie landwirtschaftlichen und ökologischen Dürren in einigen Regionen (hohes Vertrauen)“, berichten die Autoren. Schon bei einer Erwärmung von 1,5 °C werde es zu Extremereignissen kommen, die in der Beobachtungsgeschichte „beispiellos“ seien.²⁰

Hitzewellen, die bis zum Ende des 19. Jahrhunderts nur einmal in 50 Jahren auftraten, gebe es bereits heute schon fast fünf Mal häufiger. Bei einer durchschnittlichen Erwärmung um 1,5 °C werden sie fast neun Mal so oft und bei einem Temperaturanstieg von 2 °C etwa 14 Mal so häufig auftreten. Mit steigender Erwärmung wird dabei auch das jeweilige Hitzeereignis deutlich heißer. Auch Starkregenereignisse und Dürren werden mit jedem Zehntelgrad zusätzlicher globaler Erwärmung häufiger und intensiver. Die Auswirkungen der Erderwärmung auf Wetterextreme werden in folgender Graphik aus dem IPCC-Bericht veranschaulicht:

²⁰ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, B.2.2.

Projected changes in extremes are larger in frequency and intensity with every additional increment of global warming



Quelle: IPCC AR6 WGI, Figure SPM.6

Der Sechste Sachstandsbericht führt weiterhin erstmals marine Hitzewellen auf, die ebenfalls mit hoher Sicherheit bei steigender Erwärmung häufiger werden und deren

Zahl sich seit den 1980er Jahren circa verdoppelt hat.²¹ Des Weiteren trägt der menschliche Einfluss nunmehr wahrscheinlich zu veränderten Niederschlagsmustern über Landflächen bei.²² Im Fünften Sachstandsbericht wurde das nur mit mittlerer Sicherheit angegeben.

Erstmals stellt der IPCC zudem einen interaktiven Atlas zur Verfügung, mit dem sich die regionalen Auswirkungen des Klimawandels abbilden lassen.²³ Hiernach droht auch in West- und Zentraleuropa mit hoher Wahrscheinlichkeit u.a. eine deutliche Zunahme von Hitzewellen.

Beunruhigend ist auch die Erkenntnis des IPCC, dass die Kohlenstoffsinken im Ozean und in Landsystemen bei Szenarien mit steigenden CO₂-Emissionen die Anreicherung von CO₂ in der Atmosphäre weniger wirksam verlangsamen als bislang angenommen.²⁴ Dies ist ein weiterer Grund, warum die Treibhausgasemissionen so schnell und deutlich wie möglich gesenkt und schließlich eliminiert werden müssen.

d. Unumkehrbare Klimaveränderungen haben bereits eingesetzt

Der IPCC-Bericht hebt zudem hervor, dass viele Veränderungen aufgrund vergangener und künftiger Treibhausgasemissionen über Jahrhunderte bis Jahrtausende unumkehrbar sind, insbesondere Veränderungen des Ozeans, von Eisschilden und des globalen Meeresspiegels.²⁵ Dabei sei „praktisch sicher“, dass „irreversible, engagierte Veränderungen bei den langsam reagierenden Prozessen bereits im Gange sind“.²⁶

Der IPCC hat beispielsweise „hohes Vertrauen“, dass die Gebirgs- und Polargletscher noch Jahrzehnte oder Jahrhunderte weiter schmelzen werden. Auch der Verlust von Permafrost-Kohlenstoff nach dem Auftauen des Permafrosts sei mit „hohem Vertrauen“ auf einer Zeitskala von hundert Jahren irreversibel. Ein fortgesetzter Eisverlust im 21. Jahrhundert sei für den grönländischen Eisschild „praktisch sicher“ und „wahrscheinlich“ für den antarktischen Eisschild.²⁷

²¹ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, A.3.1.

²² IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, A.3.2.

²³ Verfügbar unter <https://interactive-atlas.ipcc.ch/>.

²⁴ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, B.4.

²⁵ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, B.5.

²⁶ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Full Report, TS-71.

²⁷ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, B.5.2.

Ähnliches gilt für den Anstieg des Meeresspiegels. Es sei „praktisch sicher“, dass der Meeresspiegel im globalen Durchschnitt im 21. Jahrhundert steigen wird, wobei der Anstieg in der Spanne des „wahrscheinlichen“ Bereichs zwischen 0,28 m (untere Grenze des optimistischsten Szenarios) und 1,01 m (obere Grenze des pessimistischsten Szenarios) betragen kann. Selbst wenn es gelingen sollte, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, dürfte der Meeresspiegel Ende des Jahrhunderts um bis zu 62 Zentimeter höher sein als 1995-2014.²⁸ Sogar ein Anstieg des Meeresspiegels um fast zwei Meter bis zum Jahr 2100 kann nach Auffassung des IPCC nicht ausgeschlossen werden, wenn weiter ungebremst CO₂ freigesetzt wird und wenn sich die polaren Eismassen als instabiler erweisen als bislang gedacht oder noch nicht eindeutig identifizierte Kippunkte zum Tragen kommen.²⁹

e. Höhere Sicherheit in Bezug auf Kippelemente des Klimasystems

Der Bericht enthält zudem neue, beunruhigende Aussagen in Bezug auf solche Kippunkte.

Es wird festgestellt, dass solche abrupten klimawandelbedingten Änderungen – wie der Zusammenbruch von Eisschilden, abrupte Veränderungen der Ozeanzirkulation, einige zusammengesetzte Extremereignisse und eine Erwärmung, die wesentlich über die als sehr wahrscheinlich bewertete Bandbreite der künftigen Erwärmung hinausgeht – mit „hohem Vertrauen“ nicht ausgeschlossen werden können („cannot be ruled out“).³⁰

Paläoklimatische Beweise hätten dabei „sogar die Befürchtung genährt, dass die vom Menschen verursachten Treibhausgase das globale Klima in einen dauerhaft heißen Zustand versetzen könnten“.³¹

Das Verständnis des abrupten Klimawandels und der Irreversibilität habe sich dabei seit dem Fünften Sachstandsbericht „beträchtlich weiterentwickelt“, so der Bericht, „wobei

²⁸ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, B.5.3.

²⁹ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, Figure SPM.8.d.

³⁰ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, C.3.2.

³¹ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Full Report, 1-66.

viele der prognostizierten Veränderungen der vorgeschlagenen Kippelemente an Sicherheit gewonnen haben“.³² Ein besseres Verständnis der Einflussfaktoren auf Oberflächenschmelze und Oberflächen-Massenbilanz sorgten u.a. dafür, den menschlichen Einfluss auf das oberflächliche Abschmelzen des grönländischen Eisschildes von „wahrscheinlich“ (AR5) auf „sehr wahrscheinlich“³³ zu korrigieren.

Die Erkenntnisfortschritte in Bezug auf die einzelnen Kippunkte werden in Tabelle 4.10 aus dem vollständigen Bericht übersichtlich dargestellt:

³² IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Full Report, 4-95..

³³ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, A.1.5.

Earth System Component/Tipping Element	Potential Abrupt Climate Change?	Irreversibility if forcing reversed (timescales indicated)	Projected 21st century change under continued warming	Change in Assessment
Global Monsoon	Yes under AMOC collapse, <i>medium confidence</i>	Reversible within years to decades, <i>Medium confidence</i>	<i>Medium confidence</i> in global monsoon increase; <i>Medium confidence</i> in Asian-African strengthening and North American weakening	More lines of evidence than AR5
Tropical Forest	Yes, <i>Low confidence</i>	Irreversible for multidecades, <i>Medium confidence</i>	<i>Medium confidence</i> of increasing vegetation carbon storage depending on human disturbance	More confident rates than AR5
Boreal Forest	Yes, <i>Low confidence</i>	Irreversible for multidecades, <i>Medium confidence</i>	<i>Medium confidence</i> in offsetting lower latitude dieback and poleward extension depending on human disturbance	More confident rates than AR5
Permafrost Carbon	Yes, <i>High confidence</i>	<i>High confidence</i>	<i>Virtually certain</i> decline in frozen carbon; <i>Low confidence</i> in net carbon change	More confident rates than SROCC
Arctic Summer Sea Ice	No, <i>high confidence</i>	Reversible within years to decades, <i>High confidence</i>	<i>Likely complete loss</i>	More specificity than SROCC
Arctic Winter Sea Ice	Yes, <i>High confidence</i>	Reversible within years to decades, <i>High confidence</i>	<i>High confidence</i> in moderate winter declines	More specificity than SROCC
Antarctic Sea Ice	Yes, <i>Low confidence</i>	Unknown, <i>Low confidence</i>	<i>Low confidence</i> in moderate winter and summer declines	Improved CMIP6 simulation
Greenland Ice Sheet	No, <i>High confidence</i>	Irreversible for millennia, <i>High confidence</i>	<i>Virtually certain</i> mass loss under all scenarios	More lines of evidence than SROCC
West Antarctic Ice Sheet and Shelves	Yes, <i>High confidence</i>	Irreversible for decades to millennia, <i>High confidence</i>	<i>Likely mass loss under all scenarios</i> ; <i>Deep uncertainty in projections for above 3°C</i>	<i>Added deep uncertainty at GWL > 3°C</i>
Global Ocean Heat Content	No, <i>High confidence</i>	Irreversible for centuries, <i>Very high confidence</i>	<i>Very high confidence</i> oceans will continue to warm	Better consistency with ECS/TCR
Global Sea-Level Rise	Yes, <i>High confidence</i>	Irreversible for centuries, <i>Very high confidence</i>	<i>Very high confidence</i> in continued rise; <i>Deep uncertainty</i> in projections for above 3°C	Added deep uncertainty at GWL > 3°C
AMOC	Yes, <i>Medium confidence</i>	Reversible within centuries, <i>High confidence</i>	<i>Very likely decline</i> ; <i>Medium confidence of no collapse</i>	More lines of evidence than SROCC
Southern MOC	Yes, <i>Medium confidence</i>	Reversible within decades to centuries, <i>Low confidence</i>	<i>Medium confidence</i> in decrease in strength	More lines of evidence than SROCC
Ocean Acidification	Yes, <i>High confidence</i>	Reversible at surface; irreversible for centuries to millennia at depth, <i>Very high confidence</i>	<i>Virtually certain</i> to continue with increasing CO ₂ ; Likely polar aragonite undersaturation	More lines of evidence than SROCC
Ocean Deoxygenation	Yes, <i>High confidence</i>	Reversible at surface; irreversible for centuries to millennia at depth, <i>Medium confidence</i>	<i>Medium confidence</i> in deoxygenation rates and increased hypoxia	Improved CMIP6 simulation

Quelle: IPCC, AR6 Full Report, 4-96 f.

Der Bericht hebt insbesondere neue beunruhigende Erkenntnisse zur Reaktion der atlantischen meridionalen Umwälzzirkulation (Atlantic Meridional Overturning Circulation, AMOC) hervor. Dies ist ein System von Strömungen im Atlantik, das warmes Wasser aus den Tropen und darüber hinaus nach Europa bringt. Die Autoren des Sechsten Sachstandsberichts kommen zu dem Schluss, dass die AMOC im Laufe des 21. Jahrhunderts bei allen SSP-Szenarien „sehr wahrscheinlich abnehmen wird“ und sie haben nur „mittleres Vertrauen“, dass dieser Rückgang „nicht zu einem abrupten Zusammenbruch vor 2100 führen wird“. Im Falle eines solchen Kollaps wäre es „sehr wahrscheinlich“, dass es zu abrupten Verlagerungen in Wettermustern und im Wasserkreislauf kommt, die u.a. zu Trockenheit in Europa führt.³⁴ In dieser Auswertung des IPCC noch nicht berücksichtigt wurde dabei eine vor der Veröffentlichung des Sechsten Sachstandsberichts publizierte neue wissenschaftliche Studie, die Anhaltspunkte dafür darlegt, dass sich die AMOC im Laufe des letzten Jahrhunderts bereits zu einem Punkt nahe einem kritischen Übergang entwickelt haben könnte.³⁵

2. Der Klimawandel und seine Folgen für Baden-Württemberg

Die Folgen des Klimawandels sind insbesondere in Baden-Württemberg bereits jetzt spürbar und werden mit voranschreitender Erderwärmung zunehmen. Für Baden-Württemberg ergeben sich infolge des Klimawandels vor allem heiße und trockene Sommer sowie Niederschlagsextreme. Trockenperioden, Starkregen und Hochwasser werden zukünftig häufiger auftreten.³⁶

Dem aktuellen Klimabericht des Landes Baden-Württemberg zufolge ist es in Baden-Württemberg seit 1881 bereits zu einem Temperaturanstieg um 1,5 °C gekommen.³⁷ Seit dem Jahr 2000 werden die bisherigen Temperaturrekorde fast jährlich gebrochen. In den letzten 20 Jahren zählen 16 Jahre zu den wärmsten Jahren seit Beginn der Aufzeichnungen.³⁸ Das Klima wird sich in Baden-Württemberg in Zukunft voraussichtlich mit am

³⁴ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, C.3.4.

³⁵ Boers, Observation-based early-warning signals for a collapse of the Atlantic Meridional Overturning Circulation, Nature Climate Change (2021), 680–688.

³⁶ Vgl. den jüngsten Bericht zur Klimaentwicklung in Baden-Württemberg der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW), Klimazukunft Baden-Württemberg – Was uns ohne effektiven Klimaschutz erwartet! – Klimaleitplanken 2.0, 2021.

³⁷ LUBW, Hohe Temperaturen und Trockenheit hinterlassen ihre Spuren – Eine klimatische Einordnung des Jahres 2020 für Baden-Württemberg, 2021, S. 8.

³⁸ LUBW, Hohe Temperaturen und Trockenheit hinterlassen ihre Spuren – Eine klimatische Einordnung des Jahres 2020 für Baden-Württemberg, 2021, S. 6.

stärksten erwärmen.³⁹ Ohne weitere Klimaschutzmaßnahmen wird für das Land ein Temperaturanstieg zwischen +3 und 4,5 °C prognostiziert sowie von einer Abnahme der Niederschläge im Sommer (von ca. +4 bis -19 %) und einer Zunahme im Winter (ca. +8 bis +28 %) ausgegangen. Zudem muss mit intensiveren Niederschlagsereignissen gerechnet werden.⁴⁰

Mit dem Anstieg der mittleren Temperaturen nimmt auch die Anzahl der Sommertage zu (Prognose bis 2100: zwischen +12,5 und +54,5%).⁴¹ Die Sommer in Baden-Württemberg könnten insbesondere am Oberrhein und in der Rhein-Neckar-Region deutlich trockener und heißer werden. Im Oberrheingraben könnten bis 2100 statt an 14 Tagen mehr als zwei Monate im Jahr Temperaturen über 30 °C herrschen und es zwischen 20 und 40 Tropennächte (d.h. keine Abkühlung in der Nacht) geben.⁴² Demgegenüber nimmt die Anzahl an Frost- und Eistagen deutlich ab.⁴³

Diese meteorologischen und hydrologischen Veränderungen werden Auswirkungen auf Wetter, Pflanzen, Menschen und Tiere mit sich bringen. Bedroht werden Leben und Gesundheit durch häufiger und intensiver werdende Extremwetterereignisse und deren Folgen sowie die durch Temperatur- und Niederschlagsänderungen bedingte Förderung von Krankheitserregern.

Die Wahrscheinlichkeit von längeren Hitzewellen steigt.⁴⁴ Wochenlange Hitzeperioden sind besonders für ältere Menschen, Menschen mit Vorerkrankungen oder Kleinkinder gefährlich.⁴⁵ Es wird prognostiziert, dass der Frühling früher einsetzt, wodurch die Pflanzen vermehrt durch Spätfröste geschädigt würden.⁴⁶ Infolge geringerer Niederschlagsmengen im Sommer in Kombination mit höheren Temperaturen und einer früheren und

³⁹ Umweltbundesamt, Climate Change 26/2021, Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland, Kurzfassung, S. 104.

⁴⁰ LUBW, Klimazukunft Baden-Württemberg – Was uns ohne effektiven Klimaschutz erwartet! – Klimaleitplanken 2.0, 2021, S. 6.

⁴¹ Siehe Abbildung 2.3, LUBW, Klimazukunft Baden-Württemberg – Was uns ohne effektiven Klimaschutz erwartet! – Klimaleitplanken 2.0, 2021, S. 15.

⁴² LUBW, Klimazukunft Baden-Württemberg – Was uns ohne effektiven Klimaschutz erwartet! – Klimaleitplanken 2.0, 2021, S. 7 und 15.

⁴³ LUBW, Klimazukunft Baden-Württemberg – Was uns ohne effektiven Klimaschutz erwartet! – Klimaleitplanken 2.0, 2021, S. 19.

⁴⁴ LUBW, Klimazukunft Baden-Württemberg – Was uns ohne effektiven Klimaschutz erwartet! – Klimaleitplanken 2.0, 2021, S. 7.

⁴⁵ LUBW, Klimazukunft Baden-Württemberg – Was uns ohne effektiven Klimaschutz erwartet! – Klimaleitplanken 2.0, 2021, S. 7.

⁴⁶ LUBW, Klimazukunft Baden-Württemberg – Was uns ohne effektiven Klimaschutz erwartet! – Klimaleitplanken 2.0, 2021, S. 7.

längeren Pflanzenblüte droht eine höhere Verdunstung und damit ein Rückgang der Wasserreserven.⁴⁷

Trockenheit kann Wälder durch Wassermangel und Hitzestress sowie durch Waldbrände bedrohen und zu landwirtschaftlichen Ernteausschlägen führen.⁴⁸ So hat beispielsweise die Vitalität der Hauptbaumarten bereits gelitten und Regenwürmer, die wichtige Indikatoren für die Gesundheit der Böden sind, leiden zunehmend. Zudem treten neue Krankheiten erstmals auf und Allergie auslösende Pflanzen siedeln sich an und verbreiten sich.⁴⁹ Durch Niedrigwasserlagen in Gewässern drohen starke Auswirkungen auf die Schifffahrt und die Bereitstellung von Wasser für Kühlprozesse (z.B. für Kraftwerke und Industrieanlagen).⁵⁰

Verstärkte Niederschläge im Winterhalbjahr haben wiederum erhebliche Veränderungen des Wasserkreislaufs zur Folge. Insbesondere ist der Abfluss in den Gewässern betroffen. Gerade in den lehmig-sandigen kalkhaltigen Altmoränenlandschaften im Süden und Baden-Württemberg ist der Boden gefährdet, im Herbst zu vernässen.⁵¹

II. Klimaneutralität

Die Begrenzung der globalen Erderwärmung erfordert das Erreichen von Treibhausgasneutralität. Diese beschreibt einen Zustand, indem sich die anthropogenen Treibhausgasemissionen und die Entnahme von Treibhausgasen aus der Atmosphäre die Waage halten. Es ist derzeit jedoch überhaupt nicht absehbar, dass die Entnahme von Treibhausgasen („negative Emissionen“) in größerem Umfang möglich sein wird.⁵² Daher ist eine weitreichende Reduktion der Emissionen an einen Wert von nahe Null unvermeidbar.

Dies wird im jüngsten IPCC-Bericht nochmals bekräftigt: Die Tatsache, dass nach den neuesten Abschätzungen des IPCC jeder Ausstoß von 1000 Gt CO₂ einen wahrschein-

⁴⁷ LUBW, Klimazukunft Baden-Württemberg – Was uns ohne effektiven Klimaschutz erwartet! – Klimaleitplanken 2.0, 2021, S. 13.

⁴⁸ LT-Drs. 15/3465, S. 25.

⁴⁹ <https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/klimawandel-und-anpassung/klimawandel-in-bw>.

⁵⁰ LT-Drs. 15/3465, S. 25.

⁵¹ Umweltbundesamt, Climate Change 26/2021, Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland, Kurzfassung, S. 46 f.

⁵² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 33, 227.

lichen Anstieg der globalen Oberflächentemperatur um 0,27°C bis 0,63°C (beste Schätzung: 0,45 °C) verursacht, „impliziert, dass das Erreichen von Netto-Null anthropogener CO₂-Emissionen eine Voraussetzung für die Stabilisierung des anthropogenen globalen Temperaturanstiegs auf jedem Niveau ist“, stellen die Autoren heraus.⁵³

Da derzeit nahezu jegliches menschliche Verhalten in unserer Gesellschaft direkt oder indirekt mit Treibhausgasemissionen verbunden ist, sind zum Erreichen der Treibhausgasneutralität weitreichende Transformationen der gesamten Produktionsverhältnisse, des Konsumverhaltens und der Lebensweise erforderlich.⁵⁴ Derart einschneidende Veränderungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens ist nicht über Nacht möglich, sondern wird viele Jahre in Anspruch nehmen.

Dabei erfordern die beiden vom IPCC ermittelten globalen Reduktionspfade, die zumindest die Temperaturschwelle von 2 °C einhalten, das Erreichen von Treibhausgasneutralität bis spätestens 2050.⁵⁵ Die niedrigere Schwelle von 1,5 °C wird nach den neuen Abschätzungen des IPCC selbst bei Erreichen von Klimaneutralität bis 2050 bereits im Zeitraum bis 2040 erreicht, wobei jedoch zumindest im strengsten Klimaschutzszenario eine erneute Unterschreitung gegen Ende des 21. Jahrhunderts für möglich gehalten wird.⁵⁶

III. Verbleibendes CO₂-Budget

Das Erreichen von Klimaneutralität ist zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung der Begrenzung der Erderwärmung auf ein bestimmtes Temperaturziel.

Denn mit der Festlegung eines Neutralitätsziels ist nicht festgelegt, wieviel Treibhausgase bis zum Erreichen dieses Ziels emittiert werden dürfen. Erderwärmung und Klimawandel hängen in ihrem Ausmaß jedoch vom Gesamtvolumen des in der Erdatmosphäre verbleibenden Treibhausgases ab.⁵⁷ Die Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf ein bestimmtes Niveau setzt daher über das Erreichen von Klimaneutralität hinaus

⁵³ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policy-Makers, D.1.1.

⁵⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 37.

⁵⁵ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Full Report, Cross-Chapter Box 1.4, 1-102.

⁵⁶ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policy-Makers, Table SPM.1, B.1.3.

⁵⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 158.

die Begrenzung der kumulativen CO₂-Emissionen auf ein Kohlenstoffbudget voraus.⁵⁸ Somit muss das bis zur Erreichung des Temperaturziels verbleibende Restbudget berechnet und auf den bis zum Erreichen der Klimaneutralität verbleibenden Zeitraum verteilt werden.

Der IPCC hat für verschiedene Temperaturschwellen und Wahrscheinlichkeiten, diese einzuhalten, auf der Grundlage nachvollziehbarer Daten und schlüssigen Rechenschritten bezifferte Angaben zur Größe des entsprechenden globalen CO₂-Restbudgets gemacht.⁵⁹

1. Globales CO₂-Restbudget

In seinem Fünften Sachstandsbericht und seinem 1,5 °-Sonderbericht hat der Weltklimarat dabei jeweils globale CO₂-Budgets angegeben, bei deren Einhaltung mit einer Wahrscheinlichkeit von maximal 67 % eine gewisse Temperaturschwelle nicht überschritten wird. Das zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 °C ab dem 1. Januar 2018 verbleibende CO₂-Restbudget wurde dabei im 1,5 °-Sonderbericht auf 420 Gt beziffert; bei einer Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 2 °C wären es 1170 Gt.⁶⁰

a. Budgetabschätzungen des Sechsten Sachstandsberichts des IPCC

In seinem Sechsten Sachstandsbericht hat der IPCC seine Budgetberechnungen nochmals umfassend überprüft und auf den neuesten wissenschaftlichen Stand gebracht. Die neuen Budgetabschätzungen bewegen sich bei Bereinigung um die Emissionen seit den Vorgängerberichten in einer ähnlichen Größenordnung wie die des 1,5°-Sonderberichts und gehen im Vergleich zum Fünften Sachstandsbericht des IPCC aufgrund von methodischen Fortschritten von einem größeren Restbudget aus.⁶¹

Um die Erderwärmung mit einer 67%igen Wahrscheinlichkeit auf 1,5 °C zu begrenzen, bliebe nach den neuesten IPCC-Zahlen ab dem 01.01.2020 ein CO₂-Restbudget von 400 Gt. Für die Einhaltung einer Temperaturschwelle von 1,7 °C wären es 700 Gt und bei einer Ausrichtung auf 2 °C 1150 Gt.

⁵⁸ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policy-Makers, D.1.1.

⁵⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 219 f.

⁶⁰ IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5 °C, 2018, Chapter 2, S. 108, Tab.2.2.

⁶¹ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, D.1.3.

Neu ist insbesondere, dass der IPCC für seine Abschätzungen von Restbudgets nunmehr auch Budgetwerte für einen deutlich höheren Wahrscheinlichkeitsgrad von 83 % angibt. Um die Erderwärmung mit dieser Wahrscheinlichkeit auf 1,5 °C zu begrenzen, müsse ab dem 01.01.2020 ein CO₂-Restbudget von 300 Gt eingehalten werden. Für die Einhaltung einer Temperaturschwelle von 1,7 °C wären es 550 Gt und bei einer Ausrichtung auf 2 °C 900 Gt.

Global warming between 1850–1900 and 2010–2019 (°C)	Historical cumulative CO ₂ emissions from 1850 to 2019 (GtCO ₂)
1.07 (0.8–1.3; <i>likely range</i>)	2390 (± 240; <i>likely range</i>)

Approximate global warming relative to 1850–1900 until temperature limit (°C)*(1)	Additional global warming relative to 2010–2019 until temperature limit (°C)	Estimated remaining carbon budgets from the beginning of 2020 (GtCO ₂)					Variations in reductions in non-CO ₂ emissions*(3)
		<i>Likelihood of limiting global warming to temperature limit*(2)</i>					
		17%	33%	50%	67%	83%	
1.5	0.43	900	650	500	400	300	Higher or lower reductions in accompanying non-CO ₂ emissions can increase or decrease the values on the left by 220 GtCO ₂ or more
1.7	0.63	1450	1050	850	700	550	
2.0	0.93	2300	1700	1350	1150	900	

* (1) Values at each 0.1°C increment of warming are available in Tables TS.3 and 5.8.

* (2) This likelihood is based on the uncertainty in transient climate response to cumulative CO₂ emissions (TCRE) and additional Earth system feedbacks, and provides the probability that global warming will not exceed the temperature levels provided in the two left columns. Uncertainties related to historical warming (±550 GtCO₂) and non-CO₂ forcing and response (±220 GtCO₂) are partially addressed by the assessed uncertainty in TCRE, but uncertainties in recent emissions since 2015 (±20 GtCO₂) and the climate response after net zero CO₂ emissions are reached (±420 GtCO₂) are separate.

* (3) Remaining carbon budget estimates consider the warming from non-CO₂ drivers as implied by the scenarios assessed in SR1.5. The Working Group III Contribution to AR6 will assess mitigation of non-CO₂ emissions.

Quelle: IPCC; AR6 WGI, Table SPM.2

b. Verbleibende Unsicherheiten bei den neuen Budgetberechnungen

In Bezug auf die mit diesen Budgetabschätzungen verbundenen Unsicherheiten ergibt sich aus der vierten Spalte der oben dargestellten Tabelle, dass höhere oder niedrigere Reduzierungen der begleitenden Emissionen anderer Treibhausgase die angegebenen Budgetgrößen um 220 Gt CO₂ oder mehr erhöhen oder verringern können.

Im Asterisk 2 zu den angegebenen Zielerreichungswahrscheinlichkeiten wird zudem erörtert, dass diese auf der Ungewissheit der vorübergehenden Reaktion des Klimas auf kumulative CO₂-Emissionen („transient climate response to cumulative CO₂ emissions“ - TCRE) und zusätzlichen Rückkopplungen des Erdsystems basieren und die Wahrscheinlichkeit angeben, dass die globale Erwärmung die in den beiden linken Spalten angegebenen Temperaturwerte nicht überschreiten wird. Unsicherheiten hinsichtlich der historischen Erwärmung (± 550 Gt) und in Bezug auf die Klimawirkung von Emissionen anderer Treibhausgase (± 220 Gt) seien dabei bei der Unsicherheit hinsichtlich TCRE teilweise bereits adressiert, während Unsicherheiten hinsichtlich der jüngsten Emissionen seit 2015 (± 20 Gt) und der Klimareaktion auf das Erreichen von Klimaneutralität (± 420 Gt) noch separat zu betrachten seien.⁶²

Feststellen lässt sich dabei, dass sich die Unsicherheiten bei den Budgetabschätzungen gegenüber dem 1,5 °-Sonderbericht verringert haben. Bei der Berechnung gab es verschiedene methodische Fortschritte, welche im Detail im vollständigen Sechsten Sachstandsbericht erörtert werden.⁶³ Unter anderem konnte nunmehr die Erwärmung, die mit jeder Tonne ausgestoßenem CO₂ verbunden ist, präziser abgeschätzt werden, wodurch die den Budgetberechnungen zugrunde liegende TCRE-Kurve etwas enger geworden ist.⁶⁴ Hierdurch liegen die Budgetangaben insgesamt deutlich näher an der jeweiligen zentralen Abschätzung (central estimate), und zwar sowohl relativ als auch absolut, wie der folgende Vergleich zeigt:

1,5 °-Sonderbericht – Budgetangaben für Einhaltung der 1,5°C, 33., 50., und 67. Perzentil: 840 / 580 / 420, d.h.

der 33% Budgetwert liegt 45% und 260 Gt CO₂ über dem central estimate

der 67% Budgetwert liegt 28% und 160 Gt CO₂ unter dem central estimate

der 67% Budgetwert liegt 100% und 420 Gt CO₂ über dem 33% Budgetwert

⁶² IPCC, IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, Table SPM.2, Asterisk 2.

⁶³ IPCC, Full Report, IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Full Report, Box 5.2 auf S. 1249 ff.

⁶⁴ Siehe hierzu Rogelj, A deep dive into the IPCC's updated carbon budget numbers, verfügbar unter <https://www.realclimate.org/index.php/archives/2021/08/a-deep-dive-into-the-ipccs-updated-carbon-budget-numbers/>; sowie Carbon Brief, Analysis: What the new IPCC report says about when world may pass 1.5C and 2C, verfügbar unter <https://www.carbonbrief.org/analysis-what-the-new-ipcc-report-says-about-when-world-may-pass-1-5c-and-2c>.

Sechster Sachstandsbericht – Budgetangaben für Einhaltung der 1,5°C, 33., 50., und 67. Perzentil: 650 / 500 / 400, d.h.

der 33% Budgetwert liegt nur noch 30% und 150 Gt CO₂ über dem central estimate
 der 67% Budgetwert liegt nur noch 20% und 100 Gt CO₂ unter dem central estimate
 der 67% Budgetwert liegt nur noch 63% und 250 Gt CO₂ über dem 33% Budgetwert

Trotz methodischer Fortschritte sind die Abschätzungen des globalen CO₂-Restbudgets natürlich immer noch mit gewissen Unsicherheiten verbunden. Diese sind jedoch bei gewissenhafter und redlicher wissenschaftlicher Arbeit letztlich unvermeidbar. Sie können ein Außerachtlassen der Budget-Abschätzungen des IPCC nicht rechtfertigen, da ansonsten nahezu jede wissenschaftliche Aussage unter Verweis auf Unsicherheiten abgetan werden könnte.

Fest steht, dass es definitiv nur noch ein endliches CO₂-Budget gibt. Die aktuellen Abschätzungen des IPCC stellen die beste verfügbare wissenschaftliche Basis zur Bemessung dieses Budgets dar. In seinem Sechsten Sachstandsbericht hat der IPCC die Berechnung der Restbudgets nochmal umfassend überprüft und unter Berücksichtigung methodischer Fortschritte auf den neuesten Stand gebracht.

c. Verbleibendes globales CO₂-Budget ab dem 01.01.2021

Der IPCC hat das ab dem 01.01.2020 verbleibende Restbudgets berechnet, welche die Emissionen im Jahr 2020 noch nicht berücksichtigen. Im Folgenden wird auf der Grundlage der Berechnungen des IPCC das ab dem 01.01.2021 verbleibende globale Restbudget ermittelt.

Die globalen CO₂-Emissionen betragen im Jahr 2020 39 Gt CO₂, wobei die Zahlen aufgrund der Corona-Pandemie geringfügig niedriger lagen als in den Vorjahren.⁶⁵

Ausgehend von einem globalen CO₂-Budget von 550 Gt CO₂ ab dem 01.01.2020 verbleibt für das 1,7 °C Ziel damit ab dem 1. Januar 2021 noch ein CO₂-Budget von 511 Gt CO₂ (Dezimalstellen vernachlässigt, Berechnung: 550 Gt CO₂ verbleibendes Budget ab 1. Januar 2020 minus 39 Gt CO₂ für das Jahr 2020 = 511 Gt CO₂).

⁶⁵ Global Carbon Budget 2020, abrufbar unter: <https://essd.copernicus.org/articles/12/3269/2020/>.

Der Umfang des CO₂-Budgets wird auch durch das Ausmaß der „Nicht-CO₂-Emissionen“, d.h. anderer THG-Emissionen als CO₂, z.B. Methan, beeinflusst. Je nachdem, wie stark nicht-CO₂-Emissionen in der Zukunft reduziert werden, kann sich das CO₂-Budget noch um 220 Gt in beide Richtungen ändern.

2. Nationales CO₂-Restbudget

Deutschland ist historisch betrachtet für 4,6 % der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich. Mit 9,2 Tonnen CO₂ waren die Pro-Kopf-CO₂-Emissionen in Deutschland im Jahr 2018 knapp doppelt so hoch wie der globale Durchschnitt von 4,97 Tonnen pro Kopf.⁶⁶ Aktuell ist Deutschland bei einem Weltbevölkerungsanteil von ungefähr 1,1 % für jährlich knapp 2 % der Treibhausgasemissionen verantwortlich.⁶⁷

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU) hatte auf der Grundlage der Budgetberechnungen des IPCC aus dem 1,5°-Bericht für eine Zielerreichungswahrscheinlichkeit von 67% ein für eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,75°C auf Deutschland entfallendes Restbudget von 6,7 Gt ab 01.01.2020 berechnet.⁶⁸ Diese Schätzung beruht nach Einschätzung des BVerfG auf einem nachvollziehbaren Zahlenwert und schlüssigen Rechenschritten.⁶⁹

Verteilt wird dabei nach Rechengesetz des SRU das globale Budget ab 01.01.2016 (d.h. ab dem Pariser Abkommen), historische Emissionen vor 2016 werden vernachlässigt, was ein sehr freundlicher Ansatz für Deutschland ist, das in der Vergangenheit bereits deutlich mehr emittiert hat als andere Länder.

Ausgehend vom aktuellen IPCC-Bericht (Sechster Sachstandsbericht) mit der oben genannten aktuellen Zahl für das globale Restbudget für die Einhaltung von 1,7 °C mit 83 % Wahrscheinlichkeit stellt sich die Rechnung des SRU wie folgt dar:

- Globale CO₂-Emissionen in 2016: 41 Gt CO₂
- Globale CO₂ Emissionen in 2017: 41 Gt CO₂

⁶⁶ BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2020, S. 12.

⁶⁷ BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2020, S. 12.

⁶⁸ Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 52, 88 Rn. 111.

⁶⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 220.

- Globale CO₂-Emissionen in 2018: 42 Gt CO₂
- Globale CO₂-Emissionen in 2019: 43 Gt CO₂

Das globale CO₂-Budget ab 2016 liegt dadurch bei 550 Gt CO₂ (neues IPCC-Budget ab 2020, ermittelt nach Sechstem Sachstandsbericht) +41+41+42+43 = 717 Gt CO₂.

Bei einem Anteil von 1,1% an der Weltbevölkerung steht Deutschland damit ab 2016 noch $0,011 \cdot 717 = 7,887$ Gt (gerundet: 7,89) CO₂ nationales Budget zu.

Hiervon sind nun die Emissionen Deutschlands der vergangenen Jahre abzuziehen:⁷⁰

- Deutsche Emissionen 2016: 801 Mt CO₂
- Deutsche Emissionen 2017: 786 Mt CO₂
- Deutsche Emissionen 2018: 754 Mt CO₂
- Deutsche Emissionen 2019: 711 Mt CO₂
- Deutsche Emissionen 2020: 644 Mt CO₂

Insgesamt summieren sich die Emissionen von 2016 bis 2020 auf knapp 3,7 Gt CO₂.

Damit bleibt für die Einhaltung von 1,7 °C mit 83 % Wahrscheinlichkeit ab 1. Januar 2021 ein CO₂-Budget für Deutschland von $7,89 - 3,7 = \underline{\underline{4,19 \text{ Gt CO}_2}}$.

Bei unveränderten jährlichen Emissionen auf dem Niveau von 2019 (2020 ist wegen der Coronapandemie nicht als repräsentativ anzusehen) wäre dieses deutsche CO₂-Budget zur Erreichung des 1,7 °C Zieles bereits vor Ende 2026 vollständig verbraucht, bei linearer Reduktion **vor Ende 2032**.

Für eine 50 %-Wahrscheinlichkeit, das 1,5°C-Ziel zu erreichen, wäre das deutsche Budget bei gleichbleibenden Emissionen bereits kurz nach Jahresbeginn 2026 verbraucht, bei linearer Reduktion kurz nach Jahresbeginn 2031. Man sieht hier, dass die Anforderungen für 1,7°C (83 % Zielerreichungswahrscheinlichkeit) und 1,5°C (50 % Zielerreichungswahrscheinlichkeit) nahezu identisch sind.

⁷⁰ Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2021, Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2019, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/berichterstattung-unter-der-klimarahmenkonvention-6>.

IV. Internationale, europäische und deutsche Klimaschutzziele

Es ist seit langem anerkannt, dass zur Bekämpfung des anthropogenen Klimawandels globale Emissionseinsparungen notwendig sind. Auf internationaler (1.) und europäischer Ebene (2.) sowie auf Ebene des Bundes (3.) wurden entsprechende Klimaschutzziele verabschiedet.⁷¹ Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten sind in der Summe jedoch noch unzureichend, eine Beschränkung der Erderwärmung auf deutlich unter 2°C oder gar 1,5 C zu gewährleisten. Außerdem werden von den Klimaschutzzielen nicht alle Emissionen (4.) erfasst.

1. Globale Klimaschutzziele

Es ist politisch anerkannt, dass zur Bekämpfung des anthropogenen Klimawandels globale Emissionseinsparungen notwendig sind. Die Weltgemeinschaft hat daher bereits 1992 eine Klimarahmenkonvention (UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) verabschiedet, die bis heute Grundlage der internationalen Klimadiplomatie ist. Jedes Jahr treffen sich die Vertragsstaaten der UN-Klimarahmenkonvention zur Weltklimakonferenz. Diese Weltklimakonferenz wird auch als COP – Conference of the Parties – abgekürzt.

Im Pariser Klimaschutzübereinkommen von 2015 haben sich insgesamt 194 Staaten und die EU verpflichtet, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 C und möglichst auf 1,5 C zu begrenzen.

Deutschland hat das Pariser Klimaschutzübereinkommen am 5. Oktober 2016 ratifiziert. Es hat jedoch keinen eigenen NDC festgelegt, sondern mit den anderen EU-Mitgliedstaaten ein gemeinschaftliches EU-Ziel hinterlegt. Danach hatte sich die EU (mit ihren Mitgliedstaaten) zunächst verpflichtet, ihre Treibhausgasemission bis 2030 um mindestens 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren. Am 18. Dezember 2020 hat die EU ein neues NDC von 55% gegenüber 1990 an das UNFCCC übermittelt.

⁷¹ Für die folgenden Abschnitte: Sachstand des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 18. Januar 2019 - WD 8 - 3000 - 009/18.

2. EU-Klimaschutzziele

Das „Klima- und Energiepaket 2020“ der EU von 2008 (das „20-20-20“-Paket) sieht vor, die THG-Emissionen der Mitgliedstaaten bis 2020 um 20 % gegenüber 1990 zu reduzieren.

Zur Umsetzung des Klimaziels 2020 wird zwischen dem Energie- und Industriesektor sowie anderen Bereichen (Gebäude, Landwirtschaft, Kleinindustrie, Handel, Abfallwirtschaft und Verkehr) differenziert. Für den Energie- und Industriesektor gilt ein EU-weites Minderungsziel von 21 % gegenüber 2005, das unterschiedslos für alle Mitgliedstaaten gilt und durch ein Emissionshandelssystem (ETS) umgesetzt wird (vgl. RL 2009/29/EG). Für die anderen Bereiche (sogenannte Nicht-ETS-Sektoren) setzt die Lastenteilungsentscheidung 2020 (Beschluss 496/2009/EG) ein EU-weites Minderungsziel von 10 % gegenüber 2005 fest, wobei die Mitgliedstaaten entsprechend ihres Pro-Kopf-BIPs unterschiedlich hohe Beiträge leisten müssen. Hintergrund dieser Differenzierung ist, dass das hohe Wirtschaftswachstum weniger wohlhabender Länder zu höheren Emissionen führt und zudem die Investitionsmöglichkeiten ärmerer Länder kleiner sind. Deutschland hat als wohlhabendes Land bis 2020 eine Minderungsanforderung von 14 % gegenüber 2005 zu erbringen, das entspricht einem Minus von 20 % gegenüber 1990. Bei Verfehlung der Minderungsziele in den Nicht-ETS-Sektoren müssen die überschüssenden Emissionen durch den Ankauf von Emissionsrechten anderer EU-Mitgliedstaaten ausgeglichen werden.

Der „Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“ von 2014 führte das Klima- und Energiepaket 2020 fort. Danach sollen die TGH-Emissionen der EU bis 2050 um 80-95 % reduziert werden. Für den Energie- und Industriesektor wurde eine EU-weite Minderungsquote von 43 % gegenüber 2005 festgelegt. Für die anderen Bereiche gilt ein EU-weites Minderungsziel von 30 % und hiervon abgeleitete und abgestufte Minderungsziele für die EU-Mitgliedstaaten.

Am 11. Dezember 2019 stellte die Kommission der Europäischen Union den „Green Deal“ als neue Wachstumsstrategie vor und formulierte darin das politische Ziel, Treibhausgasneutralität bis 2050 zu erreichen.⁷² Am 4. März 2020 veröffentlichte die Kommission

⁷² EU-Kommission, Mitteilung vom 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

ihren Vorschlag für ein europäisches Klimaschutzgesetz,⁷³ welches inzwischen auch mit dem EU-Parlament und dem Rat der Europäischen Union abgestimmt ist.⁷⁴ In Artikel 2 Abs. 1 soll darin das Erreichen von Klimaneutralität bis 2050 rechtlich verbindlich festgeschrieben werden.

3. Klimaschutzziele des Bundes

Mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019, in Kraft getreten am 18. Dezember 2019 (KSG 2019), hat der Bundesgesetzgeber ein Gesetz zur Einhaltung der globalen und europäischen Klimaschutzziele geschaffen. Nach § 3 Abs. 1 KSG sollen die nationalen Treibhausgasemissionen schrittweise gemindert werden, bis zum Jahr 2030 um 55%. Dazu wurden für sechs verschiedenen Sektoren in Anlage 2 zu § 4 KSG Jahresemissionsmengen festgelegt, für deren Einhaltung nach § 4 Abs. 4 KSG das jeweils zuständige Bundesministerium verantwortlich ist. Zentrales Instrument zur Zielerreichung ist das gem. § 9 Abs. 1 KSG von der Bundesregierung aufzustellende und fortzuschreibende Klimaschutzprogramm. Bei Überschreitung der Emissionsmengen in einem Sektor ist nach § 8 Abs. 1 KSG innerhalb von 3 Monaten ein Sofortprogramm aufzustellen, welches die Einhaltung der Jahresemissionsmengen sicherstellt.

Die derzeit in Anlage 2 zu § 4 KSG vorgesehenen jährlichen Emissionsmengen würden das vom SRU ermittelte Restbudget zur Einhaltung einer 1,75°C-Temperaturschwelle von 6,7 Gigatonnen bis zum Jahr 2030 bereits weitestgehend aufbrauchen⁷⁵ und erst recht das oben errechnete Restbudget von 4,19 Gigatonnen, das Deutschland jetzt noch zusteht.

Mit Beschluss vom 24. März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht die Regelungen der §§ 3 Abs. 1 S. 2 und 4 Abs. 1 S. 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 für verfassungswidrig erklärt, weil die darin erlaubten Emissionsmengen das verbleibende nationale Restbudget bis 2030 bereits fast vollständig aufbrauchen würden und das Gesetz gleichzeitig keinen Reduktionspfad für die Zeit nach 2030 erkennen lässt. Damit werde die zur Erreichung von Klimaneutralität bis 2050 erforderliche Minderungslast einseitig auf den

⁷³ Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates, zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final.

⁷⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1828.

⁷⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 223.

Zeitraum zwischen 2030 bis 2050 verlagerte. Die damit einhergehende erhebliche Gefahr künftiger Freiheitseinbußen verletze die Beschwerdeführenden bereits heute in ihren Freiheitsrechten.

Die Bundesregierung reagierte auf die Entscheidung mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Klimaschutzgesetzes vom 13. Mai 2021.⁷⁶ Das Änderungsgesetz sieht die Einführung einer Verpflichtung zu Klimaneutralität bis 2045 und negative Emissionen ab 2050 vor. Zudem soll das Minderungsziel für 2030 auf 65% angehoben und ein neues Ziel für 2040 von 88% formuliert werden. Die in Anlage 2 zu § 4 KSG enthaltenen sektoralen Jahresemissionsmengen sollen abgesenkt werden. Zudem sind für den Zeitraum 2030 bis 2041 jährliche Gesamtinderungsquoten festgeschrieben. Der Gesetzentwurf wurde am 24. Juni 2021 vom Bundestag verabschiedet.

4. Nicht erfasste Emissionen

Von den internationalen und europäischen Klimaschutzzielen ausgenommen sind die Emissionen des zivilen Luftverkehrs und der internationalen Seeschifffahrt sowie die Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft („LULUCF“).

Für die THG-Emissionen des zivilen Luftverkehrs und der internationalen Seeschifffahrt fehlt es bislang an internationalen Klimaschutzinstrumenten. Mit dem Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) sollen nun zumindest die *Wachstumsemissionen* des internationalen Flugverkehrs durch Projektgutschriften und den Einkauf von Emissionszertifikaten kompensiert und der CO₂-Ausstoß des Sektors damit auf dem Niveau von 2020 stabilisiert werden. Die Teilnahme an CORSIA ist für Staaten bis 2027 freiwillig.

Auch für den LULUCF-Sektor fehlte es bislang an internationalen Minderungszielen. Auf europäischer Ebene wurde im Mai 2018 eine Verordnung für den LULUCF-Sektor beschlossen (Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018). Nach der sogenannten „no debit“-Regel sollen die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2021-2030 insgesamt eine mindestens neutrale CO₂-Bilanz im

⁷⁶ Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, Stand 11.05.2021, abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19._Lp/ksg_aendg/Entwurf/ksg_aendg_bf.pdf.

LULUCF-Sektor herstellen, das heißt, die Treibhausgasemissionen durch LULUCF dürfen den Abbau der THG-Emissionen durch die Vegetation nicht überschreiten.

5. Staatenübergreifende Kooperationen zur Emissionsreduktion

Das Kyoto-Protokoll, der Vorgänger des Pariser Übereinkommens, sah flexible Mechanismen zur Einhaltung der Minderungsziele vor. So konnten die Vertragsstaaten Maßnahmen zur CO₂-Reduktion in anderen Staaten durchführen und sich die dort eingesparten Emissionen anrechnen lassen (sogenannter Clean Development Mechanism).

Das Paris-Abkommen sieht in Art. 6 Abs. 2 staatenübergreifende Kooperationen zur Emissionsminderung vor. Art. 6 Abs. 4 des Paris-Abkommen ermöglicht daneben die Einrichtung eines zentralisierten Emissionshandelssystems. Voraussetzung für beides ist, dass sich die Vertragsparteien des Paris-Abkommens auf ein Abrechnungssystem und weitere Rahmenbedingungen einigen.

Dies ist bislang gescheitert. Auf der COP25 in Madrid, die zuletzt als Tagung der Vertragsparteien des Paris-Abkommens (CMA.2) diente, sind Ende 2019 entsprechende Bemühungen zwischenstaatliche Mechanismen zur Emissionsreduktion zu entwerfen, ins Leere gelaufen. Dazu die Abschlusserklärung der EU:

„This COP did not deliver all of what we came here for. Despite all the energy and commitment of our negotiators, we did not reach an agreement on Article 6 and we have to say that we are disappointed.“ (Closing statement by the Finnish Presidency and the European Commission on behalf of the EU and its Member States at COP25, 15. Dezember 2019).⁷⁷

Eine konkrete Einigungsmöglichkeit ist derzeit nicht erkennbar. Keine der diskutierten Regelungsvorschläge zu staatenübergreifenden Kooperationen und einem globalen Emissionshandelssystem scheint konsensfähig.⁷⁸ Zu groß sind die Differenzen zwischen den verschiedenen Interessen der Vertragsstaaten.⁷⁹ In der Abschlusserklärung der COP25 fehlte dann auch jeglicher Verweis auf Artikel 6 des Paris Abkommens.⁸⁰

⁷⁷ Online unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_19_6779.

⁷⁸ COP25, CMA, Matters relating to Article 6 of the Paris agreement, online unter https://unfccc.int/resource/cop25/cma2_11auv_art6PA.pdf.

⁷⁹ Jocelyn Timperley, Cop25: What was achieved and where to next?, climatechangenews.com, 16. Dezember 2019, online unter <https://www.climatechangenews.com/2019/12/16/cop25-achieved-next/>.

⁸⁰ COP25, CMA, Chile Madrid Time for Action, Decision 1/CMA.2 online unter https://unfccc.int/resource/cop25/1cma2_auv.pdf.

V. Beschwerdegegenstand

Die Verfassungsbeschwerde rügt vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Erschöpfung des verbleibenden CO₂-Budgets für eine hinreichende Begrenzung der Erderwärmung die Unzulänglichkeit der gesetzlichen Bemühungen des Landes Baden-Württemberg.

Konkret werden § 6 i.V.m. § 4 Satz 1 und 2 und § 9 Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW) als verfassungswidrig beanstandet.

Die Bundesländer tragen die Verantwortung, eigene Klimaziele aufzustellen und auf ihre Erreichung hinzuwirken. Dabei trifft sie innerhalb des föderalen Systems eine vom Bund unabhängige, eigenständige Verantwortung, ihre Handlungsspielräume hinreichend zu nutzen (1.). Denn auch das Land Baden-Württemberg trägt durch seine Treibhausgasemissionen zum Klimawandel bei (2.). Der damit einhergehenden Verantwortung wird der baden-württembergische Landesgesetzgeber mit seinem Klimaschutzgesetz nicht gerecht (3.).

1. Landesklimaschutzgesetze im Mehrebenensystem

Klimaschutz ist eine Aufgabe im Mehrebenensystem.

Dem Bund steht zwar gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Luftreinhaltung – und damit für den Klimaschutz – zu.⁸¹ Durch das KSG hat der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht und Gesamtreduktionsziele für Treibhausgase und sektorspezifische Emissionsmengen bis 2030 erlassen. Dabei wurde den Ländern über eine Öffnungsklausel in § 14 Abs. 1 KSG jedoch die Möglichkeit gegeben, bestehende Landesklimaschutzgesetze zu erhalten oder künftige - dem KSG nicht widersprechende⁸² - Landesklimaschutzgesetze zu erlassen.

⁸¹ BT-Drs. 19/14337, S. 19; Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7).

⁸² BT Drs. 19/14337, S. 38.

Diese Klausel ist maßgeblich von der Bedeutung des Klimaschutzes im Mehrebenensystem geprägt.⁸³ In einem solchen System verfügen weder der Bund noch die Länder allein über ausreichende Instrumente zur Umsetzung der Klimaziele.⁸⁴ Der Bundesgesetzgeber weist selbst auf die Mitverantwortung der Länder hin und spricht von einem „wichtigen Beitrag“ der Länder zu den Klimaschutzbemühungen.⁸⁵ Nationale Klimaschutzziele sind folglich nur erreichbar, wenn auf beiden Ebenen des föderalen Systems die Klimaschutzziele formuliert und die strukturellen Handlungsspielräume zu ihrer Erreichung genutzt werden.

Der Bund mag – ähnlich wie im Verhältnis zwischen der Union und den Mitgliedstaaten mit der Lastenverteilungsverordnung (EU) 2018/842 geschehen – durch Bundesgesetz eine regionale Emissionsmengenverteilung auf die Bundesländer vornehmen, er muss es aus Gründen des föderalen Grundsatzes der Bundestreue sogar.⁸⁶ Solange der Bund insofern untätig bleibt, müssen die Länder jedoch eigene Zielsetzungen – unter Berücksichtigung der auch ihnen obliegenden Pflicht zur Wahrung der Bundestreue – gesetzgeberisch aufnehmen, die in ihren Zwischenschritten hinreichend kurz bemessen und mit entsprechenden Strukturelementen versehen sind, um extreme Grundrechtsbeschränkungen zum Ende dieser Dekade auszuschließen.

Das KSG ist insofern wegen § 14 Abs. 1 KSG nicht abschließend und lässt den Gestaltungsspielraum der Länder im Klimaschutz bewusst unangetastet.⁸⁷ Da Klimaschutz sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene unerlässlich ist, verpflichtet § 14 Abs. 2 KSG beide Ebenen zur Zusammenarbeit, um die auf Bundes- und Länderebene gesteckten Ziele abzustimmen, Umsetzungsmaßnahmen zu koordinieren, einheitliche Schwerpunkte zu setzen und die Überwachung der Zielerreichung zu gewährleisten.⁸⁸

⁸³ Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7).

⁸⁴ Schilderoth/Papke, Strukturelemente der Landesklimaschutzgesetze, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 27.05.2019, S. 19.

⁸⁵ BT Drs. 19/14337, S. 38.

⁸⁶ Dazu Hermes, Klimaschutz durch neue Planungsinstrumente im föderalen System, EurUP 2021, 162 (171 li. Sp.).

⁸⁷ Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (8).

⁸⁸ BT Drs. 19/14337, S. 38.

Das KSG weist jedoch keine koordinierende Wirkung hinsichtlich etwaiger Regelungen oder Handlungen durch die Länder auf und überlässt es insoweit den Ländern, innerhalb ihrer Kompetenzbereiche tätig zu werden.⁸⁹

Die Bundesländer müssen demnach selbst einen elementaren Beitrag leisten, damit ihre eigenen und darüber auch die bundesweiten Klimaschutzziele erreicht werden können. Dieser Beitrag muss sowohl innerhalb der landeseigenen Gesetzgebungskompetenzen als auch innerhalb ihrer Verwaltungskompetenzen verwirklicht werden.⁹⁰

a. Landesklimaschutz durch Gesetzgebungskompetenzen

Im Rahmen der Gesetzgebungskompetenzen lässt das KSG zwangsläufig in denjenigen Bereichen Lücken, welche in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen.

In diesen Bereichen hat der Bund in Ermangelung seiner Gesetzgebungskompetenz keine Möglichkeit, Regelungen zu treffen. Aufgrund dieser Lücke trifft die Länder in Ansehung ihrer Klimaschutzziele in den Landesklimaschutzgesetzen die Verpflichtung, Klimaschutzgesetzgebung im Rahmen ihrer ausschließlichen Kompetenz zu betreiben. Nur so können sie – in Zusammenspiel mit der Klimaschutzgesetzgebung auf Bundes- und Unionsebene – ihre Klimaziele erreichen.

Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz erfasst – speziell auf die Klimagesetzgebung bezogen – jedenfalls das Planungs-, Bildungs- und Kommunalrecht, was auch die Gesetzesbegründung zum KSG erkennt:

„Die Länder leisten einen wichtigen Beitrag zu den Klimaschutzbemühungen der Bundesrepublik, indem sie Bundesrecht vollziehen und ihre eigenen Gesetzgebungskompetenzen, etwa im Planungs-, Bildungs- und Kommunalrecht, für den Klimaschutz einsetzen“.⁹¹

⁸⁹ Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (336 f.).

⁹⁰ Rodi u.a., Gutachten für das BMU, „Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung“, 2014, S. 327, online unter https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf

⁹¹ BT Drs. 19/14337, S. 37.

Darüber hinaus erstreckt sie sich auf das Bauordnungsrecht sowie das Verwaltungsorganisationsrecht für Landes- und Kommunalbehörden.⁹²

So besteht im Raumordnungs- und Bauordnungsrecht großes klimaschützendes Handlungspotential der Länder.

Dabei nimmt das Landesplanungsrecht eine zentrale Rolle im Rahmen der landesweiten Standortsteuerung von emissionsintensiven Industrieanlagen, Freiflächen für Solaranlagen, Windkraftanlagen und der Verkehrsinfrastruktur ein.⁹³

Aber auch im Bauordnungsrecht stehen den Ländern erhebliche Einflussmöglichkeiten zur Verfügung. So sind sie zum Erlass von Rechtsgrundlagen in den Landesbauordnungen befugt, welche die Energieeinsparung in Gebäuden betreffen.⁹⁴

Als Beispiele sind hier die Nutzungspflicht für erneuerbare Energien und die Einhaltung der Anforderungen an Gebäude nach den Vorschriften der Energieeinsparung für den Gebäudebestand in der Brandenburgischen Bauordnung (§ 15 Abs. 4 BbgBauO) oder dem Baden-Württembergischen Klimaschutzgesetz (§ 8a KlimaSchG BW) zu nennen.

Insoweit übernehmen die Länder auch eine wichtige, eigenständige Aufgabe für den Klimaschutz in der Wärmeplanung.⁹⁵ Ebenfalls ist es den Ländern überlassen, Anlagen für erneuerbare Energien von einer Baugenehmigung freizustellen oder Abstandsvorschriften zu erleichtern.⁹⁶

⁹² Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7); Rodi u.a., Gutachten für das BMU "Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung", 2014, S. 327, online unter https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf; Münzner, Energie und Klima Ländersache?, rescriptum 2014/1, 47 (53).

⁹³ Reidt, Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungsplänen, dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes, DVBl 2011, 789 (794 f.); Münzner, Energie und Klima Ländersache?, rescriptum 2014/1, 47 (48).

⁹⁴ Münzner, Energie und Klima Ländersache?, rescriptum 2014/1, 47 (48).

⁹⁵ Vgl. Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (338 m.w.N.).

⁹⁶ Vgl. Art. 82 Abs. 1 BayBO.

b. Verwaltungskompetenzen

Darüber hinaus stehen den Ländern weitreichende eigenständige Verwaltungskompetenzen zu, die sie zu klimaschützenden Regelungen nutzen können und müssen. Auch bei der Nutzung dieser Befugnisse ist es grundrechtlich entscheidend, dass die Nutzung nicht so erfolgt, dass zukünftige Freiheit drastisch eingeschränkt werden muss.

Diese Kompetenzen umfassen einerseits den Vollzug von Landesrecht, andererseits die sonstige nicht-gesetzesvollziehende Verwaltung, wie z.B. die öffentliche Beschaffung. In beiden Bereichen können die Länder eigene Akzente insbesondere durch ordnungsrechtliche Maßnahmen, finanzielle Förderung und landesverwaltungsinterne Maßnahmen mit Vorbildwirkung setzen.⁹⁷ Zu denken wäre beispielsweise an die Förderung von CO₂-armen Fortbewegungsmöglichkeiten, klimafreundliche Planungsentscheidungen, ein klimafreundliches öffentliches Beschaffungswesen oder Energieeffizienzmaßnahmen in Landesliegenschaften.⁹⁸

Die Möglichkeit, den Kommunen Aufgaben im Bereich des Klimaschutzes zu übertragen, stellt eine weitere tragende Aufgabe der Länder auf dem Weg zur Klimaneutralität dar. Die Kommunen und kommunalen Verbände haben enormen Einfluss in vielen Sektoren wie zum Beispiel Energie, Verkehr oder Stadtentwicklung. Die Länder können die Kommunen zu konkreten Klimaschutzmaßnahmen, wie beispielsweise die Erstellung kommunaler Wärme- oder Mobilitätspläne verpflichten (vgl. § 7c ff. KlimaSchG BW). Insofern ist die Einbeziehung der Kommunen in die bundesweite Koordination im Klimaschutz zwingend notwendig. Der Bund kann aufgrund des Durchgriffverbots des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG im Rahmen seines KSG jedoch keine Regelungen treffen, welche die Kommunen zu bestimmten Maßnahmen oder Aufgaben berechtigen oder verpflichten.⁹⁹ Eine

⁹⁷ Rodi u.a., Gutachten für das BMU "Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung", 2014, S. 179f., online unter https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf.

⁹⁸ Rodi u.a., Gutachten für das BMU "Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung", 2014, S. 327f., online unter https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf.

⁹⁹ Rodi u.a., Gutachten für das BMU "Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung", 2014, S. 34, online unter https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf.

solche Aufgabenübertragung kann hingegen nur durch die Länder erfolgen. Diese können im Zuge dessen effiziente Maßnahmen für die Umsetzung der Reduktionsziele treffen.

Auch im Bereich der Kommunalfinzen müssen die Länder ihre eigenständigen Handlungsspielräume hinreichend nutzen. Gemäß Art. 104b GG sind Finanzhilfen des Bundes nur „für besonders bedeutsame Investitionen“ unter besonderen Voraussetzungen zulässig. Diese Hürde ist meist zu groß, um flächendeckend Anreize für den Klimaschutz zu schaffen. Die Länder hingegen können den Kommunen die Erstellung von Plänen mit festgelegten Inhalten auferlegen. So ließe sich eine gezielte finanzielle Förderung kommunaler Klimaschutzprojekte realisieren.

c. Autonomer Regelungsbereich der Länder nach dem KSG

Zuletzt enthält das KSG selbst zahlreiche Regelungen, die das föderale Mehrebenensystem konkretisieren, ohne jedoch Durchgriffsbefugnisse gegenüber den Ländern zu haben, wenn diese die Ziele nicht erreichen. Dies müssen die Länder durch ihr Landesrecht gewährleisten.

§ 13 Abs. 1 Satz 1 KSG normiert, dass die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen haben. Die Regelung in § 13 Abs. 1 Satz 2 KSG weist ausdrücklich darauf hin, dass es den Ländern vorbehalten bleibt, das Berücksichtigungsgesbot innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche auszugestalten. Erneut wird durch diese Differenzierung die Bedeutung des Mehrebenensystems herausgestellt. Es entspricht insofern auch dem Willen des Bundesgesetzgebers, dass die Länder mittels eigener Instrumentarien im Rahmen der Tätigkeiten von Trägern öffentlicher Aufgaben die Ziele ihrer Klimaschutzgesetze forcieren und ausgestalten.

Zuletzt wird mit der Gesetzesbegründung zu § 15 Abs. 4 KSG deutlich, dass bei der Erreichung einer klimaneutralen Landesverwaltung die Regelungsbereiche der Länder autonom bestehen bleiben.¹⁰⁰ Für die Erreichung der Klimaziele sind in diesem Bereich von den Ländern ausdifferenzierte Maßnahmen zu treffen.

¹⁰⁰ BT Drs. 19/14337, S. 39.

2. Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg

Baden-Württemberg hatte 2020 eine Bevölkerungszahl von 11,1 Mio. Menschen,¹⁰¹ es ist daher größer als andere europäische Staaten wie Österreich (8,9 Millionen Einwohner in 2020) oder Schweden (10,3 Millionen Einwohner in 2020).

Im Jahr 2018 wurden in Baden-Württemberg insgesamt 76,5 Mio. Tonnen CO_{2e} emittiert.¹⁰² Die energiebedingten Emissionen in Baden-Württemberg wurden für das Jahr 2018 mit rund 68 Mio. Tonnen CO₂ beziffert, was knapp 90 % der Gesamtemissionen entspricht.¹⁰³

Der Verkehrssektor ist in Baden-Württemberg die dominierende Treibhausgasemissionsquelle. Der überwiegende Teil der Treibhausgasemissionen im Jahr 2018 stammte aus dem Verkehrsbereich (knapp 31 %), gefolgt von Stromerzeugung mit 20 %, den privaten Haushalten (14 %) und der Industrie (knapp 12 %) der gesamten Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg.¹⁰⁴

Die verkehrsbedingten Emissionen lagen im Jahr 2018 weiterhin deutlich über dem Emissionsniveau von 1990.¹⁰⁵ Erst im Pandemie-Jahr 2020 gab es nach einer ersten frühen Abschätzung einen Emissionsrückgang im Verkehrssektor. Vor der Pandemie waren im Verkehrssektor keine signifikanten Emissionsreduktionen zu verzeichnen.¹⁰⁶ Auch in den anderen Sektoren lagen die Treibhausgasemissionen erstmals unter dem Emissionsniveau von 1990.¹⁰⁷

¹⁰¹ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Eckdaten zur Bevölkerung, Bevölkerung 2020, abrufbar unter: <https://www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/Bevoelkerung/99025010.tab?R=LA>; siehe auch <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/unser-land/land-und-leute/bevoelkerung/>.

¹⁰² Monitoring-Kurzbericht 2019, Ministerium für Umwelt, Klimaschutz und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 2020, S. 11.

¹⁰³ Monitoring-Kurzbericht 2019, Ministerium für Umwelt, Klimaschutz und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 2020, S. 2, 14, 17.

¹⁰⁴ Monitoring-Kurzbericht 2019, Ministerium für Umwelt, Klimaschutz und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 2020, S. 12.

¹⁰⁵ Monitoring-Kurzbericht 2019, Ministerium für Umwelt, Klimaschutz und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 2020, S. 14.

¹⁰⁶ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Pressemitteilung 191/2021 vom 14.07.2021, abrufbar unter: <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2021191#ft-nr-ref1>.

¹⁰⁷ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Pressemitteilung 191/2021 vom 14.07.2021, abrufbar unter: <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2021191#ft-nr-ref1>.

Die Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg wurden nach ersten Schätzungen des Statistischen Landesamtes im Jahr 2020 auf etwa 65,2 Mio. Tonnen CO_{2e} beziffert.¹⁰⁸ Damit hat das Land seine selbstgesteckte Ziele für 2020 erreicht, was allerdings dadurch bedingt ist, dass durch den Corona-Effekt insgesamt weniger CO₂ emittiert wurde.¹⁰⁹ Noch im Jahr 2018 wurde festgestellt, dass das Land nicht auf dem richtigen Weg ist, um seine Klimaziele zu erreichen.¹¹⁰ Die energiebedingten Treibhausgasemissionen stiegen in den Jahren 2014-2017 sogar wieder an.¹¹¹ Trotz positiver Entwicklungen kann eine dauerhafte Senkung der Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg daher bislang nicht festgestellt werden.

3. Das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW)

a. Wesentlicher Inhalt des KSG BW

Mit dem Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW) vom 23. Juli 2013 reagiert der Landesgesetzgeber auf den anthropogen verursachten Klimawandel.

Mit dem KSG BW will Baden-Württemberg als Bundesland seiner Verantwortung gerecht werden und einen angemessenen Beitrag zu den internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzziele leisten und zu einer nachhaltigen Energieversorgung beitragen (vgl. § 1 Abs. 1 KSG BW). Das Gesetz schafft darüber hinaus einen Rahmen für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels in Baden-Württemberg (vgl. § 4a KSG BW).

Um einen Beitrag zu den Klimaschutzziele zu leisten, formuliert das Gesetz die beiden Ziele, bis 2030 die jährlichen Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg um mindestens 65% gegenüber 1990 zu senken und bis 2040 Klimaneutralität zu erreichen (§ 4 Satz 1 und 2 KSG BW).

¹⁰⁸ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Pressemitteilung 191/2021 vom 14.07.2021, abrufbar unter: <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2021191#ft-nr-ref1>.

¹⁰⁹ Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Pressemitteilung vom 14.07.2021, abrufbar unter: <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/baden-wuerttemberg-uebertrifft-laut-schaetzung-des-statistischen-landesamts-klimaschutzziel-fuer-2020/>.

¹¹⁰ Monitoring-Kurzbericht 2018, Ministerium für Umwelt, Klimaschutz und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 2020, S. 1.

¹¹¹ Monitoring-Kurzbericht 2018, Ministerium für Umwelt, Klimaschutz und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 2020, S. 2.

Zur Erreichung der Ziele des Gesetzes wird von der Landesregierung ein sog. integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept beschlossen, das wesentliche Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele benennt (§ 6 Abs. 1 Satz 1 KSG BW). Vor der Beschlussfassung hat der Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme (§ 6 Abs. 1 Satz 2 KSG BW). Das Konzept dient als Entscheidungsgrundlage der Landesregierung für das Erreichen der Klimaschutzziele (§ 6 Abs. 3 KSG BW).

§ 6 Abs. 2 KSG BW benennt zentrale Inhalte des integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts. Das Konzept enthält insbesondere sektorspezifische Minderungsziele für die Treibhausgasemissionen (Nr. 1). Daran anknüpfend werden Ziele für wesentliche Handlungsfelder ermittelt, insbesondere Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien, zur Energieeinsparung und zur Erhöhung der Energieeffizienz (Nr. 2). Schließlich werden die so abgeleiteten Ziele mit Strategien und Maßnahmen hinterlegt (Nr. 3).¹¹²

§ 6 Abs. 1 Satz 1 KSG BW sieht den Beschluss des Konzepts für das Jahr 2020 und anschließend eine Fortschreibung alle fünf Jahre vor (§ 6 Abs. 1 Satz 1 KSG BW). Das alte integrierte Energie- und Klimaschutzkonzept stammt aus dem Jahr 2014. Die gesetzlich vorgesehene Frist („im Jahr 2020“) ist abgelaufen. Es ist nicht ersichtlich, wann die Landesregierung das neue Konzept beschließen will. Nach der angekündigten Neuaufstellung des Konzepts, die frühestens 2022 erfolgen kann, wird es somit nur eine einzige Fortschreibung bis zum Jahr 2030 geben.

Den Stand der Erreichung der Ziele überprüft das Land durch ein Monitoring in Form von Berichten (§ 9 KSG BW), darunter ein jährlicher Klimaschutz-Kurzbericht (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 KSG BW) sowie ein ab 2023 alle drei Jahre zu erstellender Klimaschutz- und Projektionsbericht (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 KSG BW). Falls sich im Klimaschutz- und Projektionsbericht abzeichnet, dass die gesetzlichen Ziele nicht erreicht werden, beschließt die Landesregierung „erforderliche Landesmaßnahmen“ (vgl. § 9 Abs. 3 Satz 2 KSG BW).

Daneben enthält das Klimaschutzgesetz konkrete Maßnahmen, beispielsweise die kommunale Wärmeplanung (§ 7c KSG BW), die Aufstellung von Klimamobilitätsplänen (§ 7f KSG BW) oder die Pflicht, auf neugebauten Gebäuden und bei grundlegenden Dachsanierungen Photovoltaikanlagen zu installieren (§ 8a KSG BW). Das Gesetz regelt dar-

¹¹² Vgl. LT-Drs. 15/3465, S. 26.

über hinaus, dass alle fünf Jahre auf Basis der Monitoringberichte eine sog. Anpassungsstrategie zur Begrenzung der unvermeidbaren Auswirkungen des Klimawandels beschlossen wird (§ 4a KSG BW).

Es beschränkt sich im Übrigen darauf, dem Staat eine Vorbildfunktion beim Klimaschutz zuzusprechen (§ 7 KSG BW), eine allgemeine Verpflichtung zum Klimaschutz zu normieren, wonach jeder „nach seinen Möglichkeiten zur Verwirklichung der Klimaschutzziele beitragen“ soll (§ 8 KSG BW) und einen Klima-Sachverständigenrat mit Beratungsfunktion einzurichten (§ 10 KSG BW).

b. Vergleich mit den Regelungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Obschon das KSG BW ebenso wie das KSG als Rahmengesetz ausgestaltet ist, bleibt es in entscheidenden Punkten hinter den Regelungen des Bundes zurück.

Positiv hervorzuheben ist zunächst, dass das KSG BW das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2040 gesetzlich verankert (vgl. § 4 Satz 1 KSG BW), während das Bundes-KSG die Klimaneutralität bis 2045 vorsieht (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 1 KSG).

Allerdings findet sich im KSG BW keine gesetzliche Regelung, die die zulässigen Jahresemissionsmengen (aufgeteilt auf verschiedene Sektoren) bestimmt (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 zu den Jahresemissionsmengen bis zum Jahr 2030). Es finden sich auch keine anderen verbindlichen Zwischenziele bis zum Jahr 2030. Dies birgt die Gefahr, dass man sein Handeln allein auf das Jahr 2030 fokussiert, um dann im Jahr 2030 festzustellen, dass man das Ziel verfehlt hat, was dann wiederum zur Folge hat, dass man sehr plötzlich drastische Maßnahmen ergreifen muss, um eine (aus Budgetgründen noch zu spät kommende) Treibhausgasneutralität im Jahr 2040 einzuhalten. Ganz erhebliche Grundrechtseinschränkungen in den 30er Jahren wären die Folge.

Es existiert auch keine Ermächtigung an den Verordnungsgeber, jährliche Emissionsmengen festzulegen (vgl. auf Bundesebene § 4 Abs. 6 KSG) und somit eine fortlaufende Reduktionssteuerung zu ermöglichen. Die Festlegung der Minderungsziele für die verschiedenen Sektoren ist lediglich für das von der Landesregierung aufzustellende integrierte Energie- und Klimaschutzkonzept vorgesehen (vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 1 KSG BW).

Zusammenfassend enthält das KSG BW weder Bestimmungen zur Festlegung von Emissionsmengen in Zwischenschritten vor 2030 noch regelt es hinreichende Vorgaben zur Fortschreibung bzw. Konkretisierung der Reduktionsziele durch die Exekutive.

VI. Die Beschwerdeführenden

Die Beschwerdeführenden werden von Maßnahmen zum Schutz des Klimas ab dem Ende dieser Dekade in besonderer Weise betroffen sein. Nicht nur das: Sie sind auch von der Klimakrise als solche besonders betroffen, da sie aufgrund ihres jungen Alters die gravierenden Folgen des Klimawandels noch selbst erleben werden. Laut dem „Climate Risk Index 2020“ ist Deutschland bereits heute auf Platz 3 der von klimatischen Folgen besonders betroffenen Länder weltweit.¹¹³ In Zukunft drohen in Deutschland und Baden-Württemberg, je nach Region, jedes Jahr tödliche Hitzewellen, starke Atemwegsbelastungen durch Waldbrände, deutlich ansteigende Feinstaubbelastung und Ozonbildung, eine größere Ausbreitung von Allergien und Krankheiten, sowie regelmäßiger Starkregen und andere Extremwetterereignisse.

1. Beschwerdeführerin zu 1)

Die Beschwerdeführerin zu 1) (Cosima Rade) ist 19 Jahre alt, kommt aus Böblingen bei Stuttgart und ist seit Mitte 2020 bei Fridays for Future Stuttgart in der Klimagerechtigkeitsbewegung aktiv. Sie betont, dass besonders auch Baden-Württemberg eine enorme historische sowie aktuelle Verantwortung besitzt, das 1,5-Grad-Ziel zu erreichen. Denn diejenigen Menschen und Regionen, besonders im globalen Süden, die seit jeher durch den globalen Norden ausgebeutet werden, bekommen die Auswirkungen der Klimakatastrophe am meisten zu spüren, obwohl sie am wenigsten dazu beigetragen haben.



¹¹³ David Eckstein et al., Global Climate Risk Index 2020, 2019, online unter https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/2019-12/climate_risk_index_2020_table_1999-2018.jpg.

2. Beschwerdeführer zu 2)

Der Beschwerdeführer zu 2) (Hauke Engels) ist 18 Jahre alt, lebt am Bodensee und fordert eine grundlegende Veränderung der Klimapolitik. Er verweist auf die von Klimaforschern seit langer Zeit prognostizierten schwerwiegenden und irreparablen Schäden durch den Ausstoß von klimaschädlichen Gasen wie CO₂ (Erhöhung des Meeresspiegels, Waldbrände, Hitzewellen). Die schon jetzt beobachtbaren Folgen würden künftig immer spürbarer werden – auch und gerade in Baden-Württemberg. Dennoch zögere man bei der Bekämpfung des Klimawandels seit Jahren und schiebe Verantwortlichkeiten hin und her. Mit ihrem fahrlässigen Verhalten gefährde die Landespolitik die leibliche und physische Unversehrtheit seiner und zukünftiger Generationen. Um eine lebenswerte Welt zu hinterlassen, müsse bereits heute alles getan werden, um baldmöglichst Klimaneutralität zu erreichen. Deshalb fordert er, dass auch die politische Führung des Landes Baden-Württemberg für die Rechte und die Existenzgrundlage kommender Generationen kämpft. Die Mittel für diesen Kampf stünden zur Verfügung. Es scheitere lediglich am politischen Willen. Als einer der Leidtragenden des Klimawandels kann und will er das nicht akzeptieren und fordert die verantwortlichen Politiker auf zu handeln.



3. Beschwerdeführer zu 3)

Der Beschwerdeführer zu 3) (Jonathan Heckert) ist 19 Jahre alt und studiert Politik- und Verwaltungswissenschaften in Konstanz. Ihm ist nach der Schulzeit einmal mehr bewusst geworden, wie stark die voranschreitende Klimakrise sein Leben bereits jetzt aber vor allem in der Zukunft beeinflussen wird. Als Beschwerdeführer vor dem Bundesverfassungsgericht hat er zwar bereits die Bundesregierung zu mehr Klimaschutz drängen können, dennoch



sieht er die Verantwortung für sofortiges Handeln auch bei der Landesregierung des Landes Baden-Württemberg.

4. Beschwerdeführerin zu 4)

Die Beschwerdeführerin zu 4 (Judith Scheytt) ist 14 Jahre alt und kommt aus der Umgebung von Stuttgart. Seit 2019 geht sie mit Fridays for Future auf die Straße. Sie ist von der Politik enttäuscht, weil sie ihre Generation und die Menschen im globalen Süden mit einer so großen Krise allein lasse. Kinder und Jugendliche könnten in der Politik nur schwer mitreden, obwohl es um ihre Zukunft gehe. Mit dieser Beschwerde möchte sie ihnen eine Stimme geben.



5. Beschwerdeführerin zu 5)

Die Beschwerdeführerin zu 5) (An Janna Mahendrarajah) ist 21 Jahre alt, kommt aus Hemmingen bei Ludwigsburg und ist bei Fridays for Future Stuttgart aktiv. Basierend auf der Drastik der Klimakrise verweist sie auf die daraus resultierenden Ungerechtigkeiten gegenüber Minderheiten, welche unter weiteren Fehlritten der Politik weitestgehend zunehmen. Im Kampf um Klimagerechtigkeit ist es ihr dabei wichtig hervorzuheben, dass Ausbeutung von Leben und Ökosystemen nicht die Grundlage für ein lebenswertes und gerechtes Leben aller sein kann. Als Mitverursacherin dessen sieht sie eine große Verantwortung darin, dem entgegenzuwirken.



C. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

I. Beschwerdegegenstand

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die unzureichende Ausgestaltung des KSG BW. Da der Landesgesetzgeber mit diesem Rahmengesetz zum Schutz des Klimas nicht gänzlich untätig, sondern hinter den verfassungsrechtlichen Anforderungen zurückgeblieben ist, rügt die Verfassungsbeschwerde kein gesetzgeberisches Unterlassen. Ein solches ist nur bei völliger Untätigkeit des Gesetzgebers zulässiger Beschwerdegegenstand.¹¹⁴

Mit dem Gesetz sind eingriffsähnliche Vorwirkungen in zukünftigen grundrechtlichen Freiheiten verbunden, weil das Gesetz einen hinreichend verbindlichen gesetzlichen Rahmen zur Gewährleistung einer halbwegs gleichmäßigen Grundrechtsbelastung über die Generationen hinweg vermissen lässt. Es fehlt an der gesetzlichen Festsetzung von nötigen Zwischenschritten, die über die Festlegung nur eines Jahresziels bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität hinausgehen.

Zudem ist die im Gesetz geregelte Frist zum Beschluss eines integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts unzureichend (vgl. § 6 Abs. 1 KSG BW). Dieses soll weiterhin nur alle fünf Jahre vorgelegt werden. Das bedeutet, dass es bis zum Jahr 2030 nur ein einziges weiteres Konzept nach der angekündigten Neuaufstellung, die nicht vor 2022 erfolgen kann, geben wird.

Angesichts des nur kurzen Zeitraums bis zum gesetzten Ziel der Treibhausgasneutralität im Jahr 2040 ist zu erwarten, dass Grundrechtseingriffe von erheblicher Schwere erfolgen müssen, für die die im Gesetz vorgesehenen Verantwortlichen keine hinreichende Legitimation haben. Das KSG BW entfaltet so eingriffsähnliche Vorwirkung auf durch das Grundgesetz geschützte Freiheiten.

Die Beschwerde richtet sich gegen § 6 i.V.m. § 4 Satz 1 und 2 und § 9 KSG BW.

¹¹⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 95.

Landesgesetze können als Akte der legislativen Gewalt mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden, § 90 BVerfGG.

Rechtsverbindliche Akte mit Außenwirkung, die die Beschwerdeführenden angreifen könnten, liegen nicht vor. Dies gilt insbesondere nicht für die jeweiligen Einzelmaßnahmen zur Emissionsminderung, sie taugen nicht als Gegenstand der vorliegenden Verfassungsbeschwerde. Denn die Beschwerdeführenden greifen keine bestimmte Emissionsminderungsmaßnahme an, sondern rügen, dass das gesetzgeberische Konzept unzureichend ist, um zukünftigen Freiheitseingriffen auf das verfassungsrechtlich gebotene Maß zu reduzieren.

II. Beschwerdefähigkeit

Alle Beschwerdeführenden sind als natürliche Personen grundrechts- und damit beschwerdefähig. Die minderjährigen Beschwerdeführenden werden durch ihre jeweiligen gesetzlichen Vertreter vertreten.

III. Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdeführenden sind im Sinne von § 90 Abs. 1 BVerfGG beschwerdebefugt, weil wegen der unzureichenden Struktur der § 6 i.V.m. § 4 Satz 1 und 2 und § 9 KSG BW und fehlender wesentlicher Entscheidungen des Gesetzgebers wahrscheinlich nach 2030 sehr große Treibhausminderungslasten auf sie zukommen und dadurch eine Verletzung ihrer Freiheitsrechte zumindest möglich erscheint.

Der baden-württembergische Landesgesetzgeber hat es unterlassen, maßgebliche Regelungen zur Erreichung der gesetzten Ziele im Gesetz festzulegen und die Zielerreichung ohne Verordnungsermächtigung der Exekutive überlassen. Diese ist somit gezwungen, ein nicht rechtsverbindliches Konzept zur Ausgestaltung und Durchsetzung der Ziele zu nutzen. Auf eine solche Konstruktion müssen sich die Beschwerdeführenden zum Schutz ihrer Grundrechte nicht verlassen. Bei Verfehlung des einzig gesetzlich festgelegten Zwischenzieles für das Jahr 2030 bleibt für den Landesgesetzgeber weder angemessene Zeit für Maßnahmen zur Erreichung der von ihm nur sehr grob festgelegten Ziele noch werden solche Maßnahmen im Gesetz definiert. Das Ausmaß der damit

verbundenen Grundrechtsbeschränkungen wird durch die genannten Regelungen bereits vorbestimmt. Diese Vorwirkung auf künftige Freiheit könnte die Beschwerdeführenden in ihren Grundrechten verletzen.

1. Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung

Das KSG BW verschiebt angesichts seiner unzureichenden Struktur und mangelnden Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit möglicherweise erhebliche Anteile der durch Art. 20a GG gebotenen Treibhausgasemissionsminderungen auf Zeiträume nach 2030. Weitere Reduktionslasten müssen dann äußerst kurzfristig zu erbringen sein. Dies ginge mit erheblichen grundrechtlichen Freiheitseinschränkungen einher. Da heutzutage fast alle Bereiche des menschlichen Lebens mit Treibhausgasemissionen verbunden sind, ist praktisch jegliche Freiheit betroffen.¹¹⁵ Insbesondere die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG, aber auch alle weiteren verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheitsgrundrechte, schützen sämtliche menschliche, und damit regelmäßig auch treibhausgasintensive, Freiheitsbetätigungen gegen ungerechtfertigte staatliche Beschränkung.¹¹⁶

Die nach § 4 KSG BW bis zum Jahr 2030 zugelassenen Treibhausgasemissionsmengen haben bereits jetzt Folgen für die in der Zeit nach 2030 bestehende Minderungslast. Diese zugelassenen Emissionsmengen und insbesondere deren mangelnde Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit entfalten bereits jetzt Wirkung im Hinblick auf künftige Grundrechtsbeschränkungen. Die Auswirkungen von CO₂-Emissionen sind irreversibel. Gerade deshalb verbietet die Verfassung, dass der Staat den zunehmenden Klimawandel tatenlos hinnimmt. Dies ist neben den grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates auch auf das verfassungsrechtlich verbindliche Klimaschutzgebot des Art. 20a GG, welches der Gesetzgeber insoweit konkretisiert hat, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.¹¹⁷

Bei Verfehlung des einzig gesetzlich festgelegten Ziels für das Jahr 2030 bleibt für den Landesgesetzgeber bis 2040 keine angemessene Zeit für Maßnahmen zur Erreichung

¹¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 117.

¹¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 184.

¹¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 120.

der von ihm nur sehr grob festgelegten Ziele. Eine „Vollbremsung“ wird somit wahrscheinlicher und ist in anderer Art durch die Beschwerdeführenden nicht abzuwenden.

Konkret herbeigeführt wird die vorwirkende Grundrechtsgefährdung durch die gesetzliche Regelung in § 6 KSG BW, welche die Emissionsziele zwar bestimmt, aber die wesentlichen Entscheidungen auf die Exekutive abwälzt, ohne dieser die dafür notwendige Verordnungsermächtigung bereitzustellen.

Das Restbudget an Emissionen vermindert sich mit jedem weiteren Verbrauch verbleibender CO₂-Mengen ungeachtet dessen, ob dieses vom Gesetzgeber vorgesehen wurde oder ob dieser es unterlassen hat, zur Verminderung wirksame rechtliche Regelungsinstrumente zu schaffen. Der Gesetzgeber kann sich nicht darauf verlassen, dass seine vagen Zielsetzungen schon umgesetzt werden, insbesondere nicht, wenn er der Exekutive keine Instrumente zur Durchsetzung seiner Ziele an die Hand gibt. Durch die unzureichende Sicherung schwinden wahrscheinlich auch die Möglichkeiten CO₂-relevanten Freiheitsgebrauchs und die verbleibende Zeit für eine Transformation hin zu klimaneutralen Verhaltensweisen. Daher erscheint es jedenfalls möglich, dass Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor solchen Regelungen schützen, die einen Verbrauch an Emissionen zulassen, ohne dabei ausreichend Rücksicht auf hierdurch gefährdete Freiheit zu nehmen.¹¹⁸

2. Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind durch die gerügten Vorschriften des KSG BW selbst, gegenwärtig und unmittelbar im Sinne von § 90 Abs. 1 BVerfGG in ihren Grundrechten betroffen.

a. Selbstbetroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind in ihrer eigenen Freiheit betroffen, denn sie werden die nach 2030 notwendigen Maßnahmen selbst noch erleben. Dass neben den Beschwerdeführenden alle dann lebenden Menschen eine Betroffenheit vom Klimawandel geltend machen können, steht dem grundgesetzlichen Schutz nicht entgegen.¹¹⁹ Gerade weil

¹¹⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 122.

¹¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 131.

und wenn die Vernichtung der Lebensumwelt möglich erscheint, muss verfassungsrechtlicher Rechtsschutz möglich sein.¹²⁰

b. Gegenwärtige Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden leiden bereits heute unter den Folgen des anthropogenen Klimawandels in Baden-Württemberg. Baden-Württemberg ist, wie ausgeführt, bereits heute vom Klimawandel und seinen Folgen spürbar betroffen.¹²¹

Die Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen begründet gegenwärtig eine Grundrechtsbetroffenheit, weil diese Gefahr bereits im aktuellen Recht angelegt ist. CO₂-relevante Freiheitsbetätigungen nach 2030 sind davon bedroht, dass § 4 Satz 2 KSG BW mit dem Jahr 2030 nur ein Zwischenziel festlegt und dessen Umsetzung und Durchsetzung an die Exekutive delegiert, ohne dieser die dafür notwendige Verordnungsermächtigung schaffen. Deshalb enthalten die Regelungen des § 6 i.V.m. § 4 Satz 1 und 2 und § 9 KSG BW kein geeignetes Instrumentarium, um eine effektive Reduktion der Emissionen sicherzustellen und begründen damit die Gefahr, dass tatsächlich höhere Emissionsmengen anfallen. Auf eine solche Konstruktion müssen sich die Beschwerdeführenden nicht verlassen. Wenn das Restbudget an Emissionen aufgebraucht wird, ist dies irreversibel. Die gegenwärtig in Gang gesetzte Grundrechtsbeeinträchtigung kann mit einer späteren Verfassungsbeschwerde gegen später erfolgende Freiheitsbeschränkungen nicht mehr ohne Weiteres erfolgreich angegriffen werden. Insoweit sind die Beschwerdeführenden bereits jetzt gegenwärtig betroffen.

c. Unmittelbare Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind auch unmittelbar betroffen. Das ist der Fall, wenn die Einwirkung auf die Rechtsstellung nicht erst vermittels eines weiteren Akts bewirkt wird oder vom Ergehen eines solchen Akts abhängig ist.¹²² Obgleich die Grundrechtsbeeinträchtigung erst infolge zukünftiger Regelungen droht, ist sie bereits unumkehrbar im aktuellen Recht angelegt.

¹²⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Februar 2010 - 2 BvR 2502/08.

¹²¹ Vgl. LT-Drs. 15/3465, S. 15.

¹²² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, juris, Rn. 133 m.w.N.

IV. Frist

Die Verfassungsbeschwerde ist fristgerecht erhoben.

Nach § 93 Abs. 3 BVerfGG ist die Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zu erheben.

Das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg vom 23. Juli 2013 (GBl. 2013, S. 229) ist am 31. Juli 2013 in Kraft getreten. Im Herbst 2020 wurde es erstmalig umfassend weiterentwickelt. Die Novelle trat am 24. Oktober 2020 in Kraft (GBl. 2020, S. 937).

Zuletzt wurde das KSG BW durch Gesetz vom 12. Oktober 2021 (GBl. 2021, S. 837) geändert. Die Änderung ist am 21. Oktober 2021 in Kraft getreten. Mit der jüngsten Gesetzesnovelle wurden unter anderem die Treibhausgasreduktionsziele nach § 4 KSG BW weiter angehoben und auf die Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahre 2040 ausgerichtet (s.o.). Der Wortlaut des § 6 KSG BW blieb von der jüngsten Novellierung unberührt.

Werden bestehende Gesetze geändert, läuft die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG grundsätzlich nur bezüglich der geänderten Vorschriften an, soweit diese einen neuen oder erweiterten Inhalt erlangt haben.¹²³

Anderes gilt allerdings, wenn die Gesetzesänderung die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm begründet oder verstärkt.¹²⁴ Dies ist unter anderem der Fall, wenn der Gesetzgeber das materielle Gewicht einer Regelung verändert.¹²⁵

Zwar hat der Landesgesetzgeber die Regelung zum integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept bei der jüngsten Novelle unberührt gelassen. Allerdings hat er die Treibhausgasreduktionsziele nach § 4 Satz 1 und 2 KSG BW erheblich verschärft.

¹²³ Grünewald, in: BeckOK BVerfGG, 11. Ed. 1.7.2021, § 93 Rn. 87.

¹²⁴ BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 – 2 BvE 1/02 –, BVerfGE 111, 382-412, Rn. 110 m.w.N.; st. Rspr., siehe auch Hömig, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 41. Erg.-Lfg. Juni 2013, § 93 Rn. 85.

¹²⁵ Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 07. Oktober 2009 – 1 BvR 3479/08 –, juris, Rn. 8 m.w.N.

In der Vorgängerfassung vom 24. Oktober 2020 zielte der Landesgesetzgeber auf eine Verminderung der Treibhausgasemissionen um mindestens 42 % bis zum Jahr 2030 sowie um 90 % bis zum Jahr 2050. Nunmehr wird die Minderung um mindestens 65 % bis zum Jahr 2030 und eine Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2040 angestrebt. Dies entspricht einer Anhebung des Minderungszwischenziels um fast 25 %. Das Ziel der Treibhausgasneutralität findet sich erstmals im Gesetz.

Die Verschärfungen in § 4 Satz 1 und 2 KSG BW führen dazu, dass die unverändert gebliebene Norm des § 6 KSG BW in einen anderen gesetzlichen Kontext eingebettet wird, sodass auch von der Anwendung des § 6 KSG BW neue belastende Wirkungen ausgehen können.¹²⁶

Die Vorschrift des § 6 KSG BW steht in einem systematischen Regelungsgefüge, dass durch den ausdrücklichen Verweis auf die Klimaziele des § 4 KSG BW geprägt wird (vgl. § 6 Abs. 1 KSG BW).

Die Verschärfung der Klimaziele erhöht die Bedeutung des integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts. Die verkürzte Zeitspanne bis zur Netto-Treibhausneutralität und die Verschärfung des Minderungszwischenziels bewirken, dass die im integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 KSG BW festzulegenden Minderungsziele nach der Systematik des Gesetzes ebenfalls verschärft werden müssen. Ebenso bedarf es weitergehender Strategien und strengerer Maßnahmen, um die Klimaschutzziele zu erreichen (vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 3 KSG BW).

Um eine Netto-Treibhausgasneutralität bis 2040 zu erreichen, bedarf es erheblich größere Anstrengungen verglichen mit einer Minderung von nur 90 % zehn Jahre später. Aus der deutlich kürzeren Zeitspanne bis zum Ziel der Treibhausgasneutralität folgt, dass insgesamt weniger Zeit für ein Nachsteuern bleibt, für den Fall, dass die Zwischenziele nicht erreicht werden. Je höher das Zwischenminderungsziel und je kürzer die verbleibende Zeit bis zu Treibhausgasneutralität, desto wichtiger das integrierte Energie- und Klimaschutzkonzept samt seinem Instrumentarium.

Durch die Verschärfung der Klimaziele erhält § 6 KSG BW ein höheres materielles Gewicht. Werden in den ersten Jahren zu lasche Ziele gesetzt, unzureichende Maßnahmen

¹²⁶ Vgl. Grünewald, in: BeckOK BVerfGG, 11. Ed. 1.7.2021, § 93 Rn. 88.

beschlossen oder gesetzte Zwischenziele nicht erreicht, wird der Inhalt des integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts zum Ende des Jahrzehnts deutlich stärker in die Grundrechte eingreifen als vorher und so stärker belastende Wirkungen als bisher verursachen.¹²⁷

Vor dem Hintergrund der verschärften Klimaziele erhöht ein unzureichendes gesetzliches Instrumentarium durch die Gefahr einer Vollbremsung – verbunden mit schwerwiegenden Freiheitseinbußen – die Verfassungswidrigkeit des § 6 KSG BW. Das Ausmaß der Grundrechtsbeschränkungen, das bei sehr großen Treibhausgasminderungslasten auf die Beschwerdeführenden zukommt, wird durch § 6 KSG BW bereits mitbestimmt.

Dass die Änderung des § 4 KSG BW eine materielle Veränderung des § 6 KSG bewirkt und der Norm ein höheres materielles Gewicht zukommen lässt, bestätigen die Ausführungen des Beklagten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof Mannheim zur Neuaufstellung eines integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts für das Land Baden-Württemberg.

Auf die Aufforderung hin, ein Konzept nach § 6 KSG BW vorzulegen, um rechtskonforme Zustände zu schaffen, antwortete der Beklagte mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 (Az.: 22-4500.2/354), dass man wegen der bevorstehenden Novelle des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg mit der neuen Verabschiedung des Konzepts gewartet habe (S. 2).

In dem Schreiben teilte die Beklagte mit, dass, ausgelöst durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20) im KSG des Bundes, strengere Zielvorgaben gemacht worden seien, die ihrerseits zu einer Novelle des KSG BW geführt haben, in dem nun ebenfalls ambitionierte Ziele aufgenommen worden sind. Vor diesem Hintergrund werde man das Ziel für 2030 auf Sektorziele herunterbrechen und parallel dazu die Strategien und Maßnahmen im Sinne des § 6 KSG BW erarbeiten. Die in dem Konzeptentwurf vorgesehenen Maßnahmen hätten nicht mehr zu den erhöhten Zielen gepasst (Schreiben vom 20. Oktober 2021, S. 1 f.).

¹²⁷ Vgl. auch BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 29. November 2000 – 1 BvR 630/93 –, juris, Rn. 19.

Auf Seite 2 des Schreibens vom 20. Oktober 2021 heißt es:

„Die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes ist ja erst dann sinnvoll möglich, wenn Klarheit über die Zielsetzung besteht. Dies entspricht im Übrigen auch der Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 1 KSG BW, wonach die Strategien und Maßnahmen ‚zur Erreichung der Klimaschutzziele nach § 4‘ in einem IEKK benannt werden.“

Die Ausführungen des Beklagten verdeutlichen das Zusammenspiel von § 4 und § 6 KSG BW. Beide sind eng verzahnt. § 6 erhält, insbesondere bei einer – wie hier – erheblichen Verschärfung der Klimaziele nach § 4 KSG BW, ein höheres materielles Gewicht, sodass von der Anwendung der unverändert gebliebenen Norm faktisch neue belastende Wirkungen ausgehen können.

Das Änderungsgesetz vom 12. Oktober 2021 hat die Verfassungsbeschwerdefrist damit neu in Lauf gesetzt.

Die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG ist eingehalten.

V. Subsidiarität

Der Verfassungsbeschwerde steht der Grundsatz der Subsidiarität nicht entgegen.

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität sind vor Einlegung einer Verfassungsbeschwerde alle fachgerichtlichen Möglichkeiten zu nutzen, die der geltend gemachten Grundrechtsverletzung abhelfen können. Eine Anrufung der Fachgerichte ist nach Sinn und Zweck des Subsidiaritätsgrundsatzes nicht geboten.

Der Grundsatz der Subsidiarität erstreckt sich – denkbar weit – auf alle zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten und findet auch dann Anwendung, wenn Zweifel an der Statthaftigkeit oder Zulässigkeit des entsprechenden Rechtsbehelfs bestehen.¹²⁸ Es besteht keine zumutbare fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit für die Beschwerdeführenden. Insbesondere kommt keine Feststellungsklage gegen die angegriffenen Regelungen vor den Verwaltungsgerichten in Betracht.¹²⁹

¹²⁸ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 -, Rn. 43.

¹²⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, juris, Rn. 140.

Darüber hinaus ist fachgerichtlicher Rechtsschutz nicht geboten. Sinn und Zweck des Grundsatzes der Subsidiarität ist es, dass das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidungen nicht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage treffen muss.¹³⁰ Dementsprechend ist eine fachgerichtliche Prüfung nur dann angezeigt, wenn sie zu einer verbesserten Entscheidungsgrundlage für das Bundesverfassungsgericht führen kann. Dies ist von vornherein ausgeschlossen, wenn die angegriffenen Normen allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen.¹³¹

Eine fachgerichtliche Klärung der Auslegung der angegriffenen Bestimmungen des KSG BW oder einzelner Emissionsminderungsmaßnahmen ist danach nicht geboten. Die fachgerichtliche Prüfung würde die Entscheidungsgrundlage für das Bundesverfassungsgericht nicht verbessern. In Rede stehen allein Fragen nach dem Inhalt und Umfang der intertemporalen Freiheitssicherung. Weitere Tatsachenfragen, insbesondere zum Umfang des verbleibenden CO₂-Budgets, werden sich erst aus der verfassungsrechtlichen Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht ergeben. Sie würden vor den Fachgerichten nicht thematisiert werden.¹³²

D. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

§ 6 i.V.m. § 4 Satz 1 und 2 und § 9 KSG BW verletzen die Beschwerdeführenden in ihren verfassungsrechtlichen Freiheitsrechten, insbesondere Art. 2 Abs. 1 GG, in ihrer intertemporalen Dimension.

I. Rechtfertigungsbedürftiger Eingriff durch Grundrechtsvorwirkung

Das Grundgesetz verpflichtet alle staatlichen Stellen zum Klimaschutz. Das Klimaschutzgebot ist vor allem durch Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen zu verfolgen und verpflichtet den Staat zum Erreichen von Klimaneutralität¹³³ (1.). Auch der Landesgesetzgeber ist Adressat der Klimaschutzverpflichtung (2.). Die angegriffenen

¹³⁰ BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 -, juris, Rn. 23.

¹³¹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 -, Rn. 44.

¹³² So das Bundesverfassungsgericht auch zu den Reststrommengen der Atomkraftwerke: BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 -, juris, Rn. 211.

¹³³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

Regelungen des KSG BW sehen die Erlaubnis des Ausstoßes bestimmter Mengen klimawirksamer Treibhausgase für die kommenden Jahre bis zum Erreichen von Klimaneutralität im Jahr 2040 vor. In dieser Funktion entfalten sie eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf die intertemporalen Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden, die einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen (3).

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben des Art. 20a GG

Art. 20a GG verpflichtet den Staat und damit auch die Länder zum Klimaschutz.¹³⁴ Das Klimaschutzgebot ist vor allem durch Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen zu verfolgen und verpflichtet den Staat zum Erreichen von Klimaneutralität.¹³⁵ Somit bildet die Staatszielbestimmung den verfassungsrechtlichen Maßstab, gegen den jedwede weitere Treibhausgasemission zu rechtfertigen ist.¹³⁶

Durch Übernahme des Ziels aus Art. 2 Abs. 1 lit. a Pariser Übereinkommen (PA), die Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, hat der Bundesgesetzgeber in § 1 Satz 3 KSG das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG – in derzeit wohl noch verfassungsmäßiger Weise¹³⁷ – auf die im PA genannte Temperaturschwelle konkretisiert. Sie ist damit als verfassungsrechtlich vorgegebene Temperaturgrenze durch alle staatliche Gewalt zu beachten und bildet den Maßstab für die verfassungsgerichtliche Kontrolle.¹³⁸ Art. 20a GG bindet als justiziable Rechtsnorm¹³⁹ insoweit auch die Landesregierung und den Landesgesetzgeber.¹⁴⁰ Überdies übernimmt auch der baden-württembergische Landesgesetzgeber, wenn auch nicht ausdrücklich, so doch in der Gesetzesbegründung, die Ziele des Paris Abkommens.¹⁴¹

Art. 20a GG verpflichtet also, den globalen Temperaturanstieg auf deutlich unter 2°C und möglichst auf 1.5°C zu begrenzen und außerdem zur Einhaltung dieser Ziele recht-

¹³⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

¹³⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

¹³⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

¹³⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 212.

¹³⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 185, 205, 210 f.

¹³⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 205.

¹⁴⁰ Zur Bindung der Länder an Art. 20a GG, vgl. Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 93. EL 2020, Art. 20a GG, Rn. 4a.

¹⁴¹ Vgl. LT-Drs. 16/8570, S. 70.

zeitig Klimaneutralität zu erreichen. Damit ist jedwede CO₂-intensive Freiheitsbetätigungen an Art. 20a GG zu messen, dieser bindet den Gesetzgeber und bildet insoweit einen Rahmen für die verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen.¹⁴²

2. Bundesland als Adressat des Klima- und Freiheitsschutzauftrags

Die Länder sind als Träger hoheitlicher Gewalt ebenfalls Adressaten des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG, sie sind ebenfalls zur Wahrung der im Grundgesetz verbürgten Freiheitsrechte verpflichtet.

Die Länder tragen mit der ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Quellen der Treibhausgasemissionen eine wesentliche (Mit-)Verantwortung für den Klimawandel. Seiner Verantwortung ist sich der baden-württembergische Landesgesetzgeber bewusst, da er diese in § 1 Abs. 1 KSG BW ausdrücklich anerkennt, ohne allerdings ein strukturelles gesetzgeberisches Konzept vorzulegen, das gewährleistet, dass die Ziele über die Zeit fair verteilt eingehalten werden.

Gleichzeitig kommt den Ländern ein wesentlicher Gestaltungs- und Handlungsspielraum im Bereich des Klimaschutzes zu, bei dessen Ausfüllung sie diesen Verpflichtungen gerecht werden müssen. Dazu gehören sowohl die originären Gesetzgebungskompetenzen, die Vollziehung von Bundes- und Landesrecht sowie die nicht-vollziehende Landesverwaltung (s.o. unter B.V.1.).

Einer verfassungsrechtlichen Klimaschutzverpflichtung steht nicht entgegen, dass Landesregierung und Landesgesetzgeber ausschließlich für das jeweilige Bundesland entsprechende Maßnahmen ergreifen können und dies nicht die erforderlichen Entwicklungen auf Bundesebene oder internationaler Ebene etablieren würde.¹⁴³ Die Landesebene nimmt im Mehrebenensystem trotzdem eine herausragende Rolle ein.¹⁴⁴ Klimaschutz ist nur durch effektives Handeln auf allen Stufen des Mehrebenensystems realisierbar. Aufgrund unterschiedlicher Gesetzgebungskompetenzen ist es dem Bund gar nicht möglich, in jeglichen Sektoren ausreichende emissionssparende Maßnahmen zu verwirklichen.

¹⁴² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 112, 205 ff.

¹⁴³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 250.

¹⁴⁴ Schilderoth/Papke, Strukturelemente der Landesklimaschutzgesetze, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 27.05.2019, S. 19.

Man stelle sich nur vor, dass der Bund im Verkehrssektor seine Ziele nicht erreicht – ein aktuell nicht gerade unrealistisches Szenario. Der Bund muss dann ein Sofortprogramm nach § 10 KSG aufstellen, hat aber nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten, da sich die ordnungsrechtlichen Rechtsgrundlagen zu Eingriffen im Landesrecht finden, auch der Vollzug von Eingriffsmöglichkeiten des Bundesrechts, wie etwa in § 45 StVO, obliegt den Ländern. Der Beitrag der Länder zu einem effektiven und funktionierenden Klimaschutz ist daher mindestens ebenso groß wie der des Bundes, nur mit dem Unterschied, dass der Bund eine gesetzliche Struktur mit dem KSG geschaffen hat, die geeignet ist, für ausreichenden Klimaschutz zu sorgen und viele Landesklimaschutzgesetze, so auch das KSG BW, zwar Ziele enthalten, aber eine hinreichend verbindliche Struktur vermissen lassen, die eine Einhaltung der Ziele wirklich erwarten lässt.

Es verbleiben insoweit durch das KSG BW Lücken, obgleich aber eine Notwendigkeit zum Handeln in jeglichen Bereichen besteht. Jede Ebene muss alles in ihrer Macht Stehende tun, um die Erreichung der eigenen Klimaziele zu ermöglichen. Es kann nicht darauf verwiesen werden, dass auf anderen Ebenen bestimmte Beiträge zum Klimaschutz geleistet werden. Nach der über Art. 20a GG abgesicherten Klimaschutzverpflichtung sind gerade im Hinblick auf künftige Generationen bereits jetzt ausreichende Maßnahmen auf sämtlichen Ebenen des föderalen Staates zu ergreifen.

3. Eingriffsähnliche Vorwirkung des KSG BW

Der unzureichende gesetzliche Rahmen des KSG BW entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden.

a. Grundrechtsvorwirkung

Insbesondere die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG, aber auch alle weiteren verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheitsgrundrechte, schützen sämtliche menschliche, und damit regelmäßig auch treibhausgasintensive, Freiheitsbetätigungen gegen ungerechtfertigte staatliche Beschränkung.¹⁴⁵ Weil aber mit jeder weiteren Treibhausgasemission das zur Einhaltung der durch Art. 20a GG vorgegebenen Temperaturschwelle verbleibende Budget an Treibhausgasemissionen geringer wird, wirken sich die heute zugelassene Treibhausgasemission unmittelbar auf die Freiheitsbetätigungen

¹⁴⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 184.

von morgen aus. Je weiter der Klimawandel voranschreitet und je mehr von dem endlichen Treibhausgasbudget verbraucht wird, umso dringlicher und massiver werden staatliche Freiheitsbeeinträchtigungen zur Verhinderung von Treibhausgasemissionen und umso stärker wiegt das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot in der Abwägung mit diesen Freiheitsrechten. Zusätzlich gewinnen auch die staatlichen Schutzpflichten, insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, an Gewicht.

Es ist daher „das Verfassungsrecht selbst, das mit jedem Anteil, der vom endlichen CO₂-Budget verzehrt wird, umso dringender aufgibt, weitere CO₂-relevante Freiheitsausübung zu unterbinden.“¹⁴⁶ Im Ergebnis müssen in Zukunft immer drastischere Einschränkungen der Freiheitsrechte als verfassungsmäßig gerechtfertigt in Kauf genommen werden, je mehr Treibhausgas heute emittiert wird.¹⁴⁷ Diese vom Bundesverfassungsgericht als „rechtlich vermittelte eingriffsähnliche Vorwirkung“ beschriebene Auswirkungen der aktuellen staatlichen Emissionsmengenregelungen stellen bereits heute einen Grundrechtseingriff dar.

Konkret herbeigeführt wird die vorwirkende Grundrechtsgefährdung durch gesetzliche Regelungen wie die des KSG BW, die festlegen, welche CO₂-Emissionsmengen in den nächsten Jahren zugelassen werden sollen. Denn der Verbrauch der dort für 2030 geregelten Jahresemissionsmengen verzehrt notwendig und unumkehrbar Teile des verbleibenden CO₂-Budgets.¹⁴⁸

§ 4 Satz 2 KSG BW schreibt eine Minderung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 65% gegenüber 1990 vor. Es fehlt jedoch an Zwischenschritten und jährlichen Jahresemissionsmengen bis zum Jahr 2030. Dadurch ist es möglich, dass bis kurz vor dem Erreichen des Jahres 2030 ein unverhältnismäßig hoher Anteil an Treibhausgasemissionen ausgestoßen wird. Dies geht zwangsläufig mit einer „unumkehrbar angelegte[n] rechtliche[n] Gefährdung künftiger Freiheit“¹⁴⁹ einher.

¹⁴⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 187.

¹⁴⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 186 ff.

¹⁴⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 187.

¹⁴⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 186.

b. Freiheitsgefährdende Wirkung des KSG BW

Aus heutiger Sicht ist absehbar, dass mit der Reduktion der Emissionen um 65% bis 2030 für den Zeitraum danach (zehn Jahre bis 2040) ganz erhebliche Emissionsreduktionen und damit verbunden Freiheitseinbußen zur Einhaltung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle von 1,5° und deutlich unter 2°C unvermeidbar werden.

Die Verfassung selbst schreibt keinen Verteilungsschlüssel für die Aufteilung des nationalen Restbudgets auf die einzelnen Bundesländer vor. Diese stellt vielmehr – wie auch die Verteilung des globalen Budgets auf die einzelnen Staaten¹⁵⁰ – eine politische Entscheidung dar. Insofern ist das verbleibende Restbudget des Landes Baden-Württemberg nicht zahlengenau verfassungsrechtlich determiniert.

Eine solche wird auch die sehr unterschiedlichen tatsächlichen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern berücksichtigen müssen. Der absolute und der pro-Kopf-Ausstoß von Treibhausgasen variiert. Grund hierfür sind vor allem die Standorte von Kohlekraftwerken und treibhausgasintensiven Industrien wie die Stahlproduktion. Bundesländer wie Brandenburg, Nordrhein-Westfalen oder das Saarland kommen daher auf deutlich höhere pro-Kopf-Emissionen von teils über 20 Tonnen CO₂ pro Jahr und Einwohner.¹⁵¹ Folglich ist bereits absehbar, dass von einem deutschlandweit verbleibenden Restbudget ein verhältnismäßig großer Anteil in diesen Bundesländern verbraucht werden wird und ein sehr viel geringerer Anteil in Bundesländern mit strukturell bedingt niedrigeren Emissionswerten wie in Baden-Württemberg.¹⁵² Baden-Württemberg wäre also mit einer Berechnung, welche das Bundesbudget pro Kopf auf die baden-württembergische Bevölkerung herunterrechnet, schon äußerst großzügig bedacht.

Nichtsdestotrotz stellt eine Verteilung der verbleibenden Emissionen nach aktueller Einwohnerzahl eine naheliegende¹⁵³ Vergleichsgröße, die auch der SRU seiner Berechnung des nationalen CO₂-Budgets zugrunde gelegt hat (s.o. B.III.)

¹⁵⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 225.

¹⁵¹ LiKi Länderinitiative Kernindikation, Kohlendioxidemissionen, abrufbar unter: <https://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?indikator=607&aufzu=1&mode=indi>.

¹⁵² Pro Kopf-Ausstoß von etwa 6,5 Tonnen CO_{2e} im Jahr 201, vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Beitrag vom 10.12.2020, abrufbar unter: <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/klima/klimaschutz-in-baden-wuerttemberg/fakten-und-wissenswertes/>.

¹⁵³ VG Berlin, Urteil der 10. Kammer vom 31. Oktober 2019 - VG 10 K 412.18 – Rn. 87.

Verteilt man das vom SRU zur Einhaltung von 1,75°C ermittelte Restbudget von 6,7 Gigatonnen auf die derzeitige Bevölkerung von 83,2 Mio. Einwohner, so verbleibt ab 2020 noch ein Restbudget von insgesamt 80 Tonnen CO₂ pro Person.

Wird nicht schon in den Jahren bis 2030 sichergestellt, dass eine schrittweise Reduzierung der Treibhausgasemissionen erfolgt, wären ab 2030 Maßnahmen zur Emissionsreduktion von unzumutbarem Ausmaß erforderlich, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen des durch Art. 20a GG festgelegten Emissionsrahmens und der grundrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG zu genügen.¹⁵⁴

Die bis 2030 ausgestoßenen Treibhausgasmengen stehen im Zeitraum danach nicht mehr zu Verfügung. Zu ihrer Einsparung wird das Land Baden-Württemberg zunehmend intensiv in die Freiheitsrechte eingreifen müssen. Damit gefährdet der baden-württembergische Landesgesetzgeber die intertemporale Freiheitssicherung durch die Gewährung erheblicher Emissionsmengen.

Die Gefährdung nimmt dadurch drastisch zu, dass der Landesgesetzgeber keine hinreichend verbindliche gesetzliche Struktur geschaffen hat, die erwarten lässt, dass die Ziele tatsächlich eingehalten werden. Werden die nötigen Maßnahmen verschleppt, steigt die Gefahr zukünftiger Grundrechtseingriffe ganz erheblich an. Oder, um es anders zu sagen: Die Beschwerdeführenden haben schlicht die Befürchtung, dass die mangelnden aktuellen Regeln zu derart heftigen gesellschaftlichen Konflikten am Ende dieser und am Beginn der kommenden Dekade führen werden, aufgrund derer die Antragstellenden mit extremen Grundrechtseingriffen zu rechnen haben.

Die Vorschriften in § 6 i.V.m. § 4 Satz 1 und 2 und § 9 KSG BW haben daher eine irreversible, eingriffsähnliche Vorwirkung auf die nach dem Jahr 2030 bleibenden Möglichkeiten, die aus dem Grundgesetz verbürgten Freiheitsrechte tatsächlich auszuüben. Eine solche Freiheitsbeschränkung bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

¹⁵⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 246.

II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser akuten Gefahr künftiger Freiheitseinbußen setzt voraus, dass die über das Ausmaß künftiger Freiheitseinbußen mitbestimmenden Vorschriften des KSG BW mit den elementaren Grundentscheidungen des Grundgesetzes vereinbar sind und zu keinen unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der Beschwerdeführenden führen.¹⁵⁵

1. Verhältnismäßigkeit

Aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot leitet sich die Verpflichtung des Gesetzgebers ab, das CO₂-Restbudget so aufzuteilen, dass damit einhergehende Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und zukünftige Generationen nicht einseitig die Reduktionslast zu tragen haben.¹⁵⁶ Denn wenn den künftigen Generationen die größten Teile der Reduktionslast überlassen werden, wird für diese eine *Vollbremsung* der Emissionen – verbunden mit schwerwiegenden Freiheitseinbußen – nicht mehr vermeidbar sein.¹⁵⁷

Diese abzusehenden Einschränkungen kann der Landesgesetzgeber durch Festlegung geeigneter Ziele und Schaffung der Instrumente zu ihrer Einhaltung vorbeugen und verhindern. Die von ihm definierten Reduktionsziele müssen daher zum jetzigen Zeitpunkt hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf künftige Freiheitsbetätigungen verhältnismäßig sein.¹⁵⁸ Dieser Prüfungsmaßstab wird durch den objektiven Schutzauftrag in Art. 20a GG verstärkt, der sich ganz explizit an den Gesetzgeber wendet. Darin ist, neben dem Klimaschutzgebot (s.o. D.I.1.), der Schutz künftiger Generationen bereits im Wortlaut angelegt. Es verbieten sich indes solche Maßnahmen hinsichtlich der CO₂-Reduktion, die sich einseitig zulasten künftiger Generationen auswirken.

Soweit sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine verlässlichen Feststellungen zu zukünftigen Freiheitseinschränkungen durch die unausweichliche Pflicht zur Reduktion

¹⁵⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 188.

¹⁵⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192; Meyer, NJW 2020, 894 (896 f.).

¹⁵⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192.

¹⁵⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192.

von Treibhausgasen treffen lassen, muss der Gesetzgeber dennoch wirksame Maßnahmen ergreifen, welche derartige Risiken jedenfalls erheblich einschränken.¹⁵⁹ Insoweit kann der Gesetzgeber zur Ergreifung von vorausschauenden Maßnahmen verpflichtet sein, um die zukünftige – insbesondere nach dem Jahr 2030 – Reduktionslast grundrechtsschonend zu bewältigen.

2. Notwendigkeit grundrechtsschonender Vorkehrungen

Das Grundgesetz verpflichtet also zur Eindämmung von Gefahren erheblicher Grundrechtsbeeinträchtigungen und zu einem schonenden Umgang mit Grundrechten.¹⁶⁰

Soweit der Landesgesetzgeber durch die Formulierung von Minderungszielen im KSG BW für die Jahre bis zum Erreichen der durch Art. 20a GG gebotenen Klimaneutralität weitere Emissionsmengen zulässt und dadurch den Verbrauch erheblicher Anteile des verbleibenden Treibhausgasbudgets vorsieht, ist er zu einer verfassungskonformen Ausgestaltung des Reduktionspfades bis zur Klimaneutralität verpflichtet (a.).

Darüber hinaus hat er zur Eindämmung der Gefahr unverhältnismäßiger Freiheitseinbußen die Einhaltung des Reduktionspfades und der damit verbundenen Minderungsziele durch ein Mindestmaß an Verbindlichkeit, Überprüfbarkeit und durch Möglichkeiten zur Nachbesserung und Reaktion auf Zielverfehlung sicherzustellen; er muss ein Instrumentarium schaffen, welches eine Zieleinhaltung erwarten lassen kann (b.).

a. Verfassungskonforme Ausgestaltung eines Reduktionspfades

Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere die Pflicht des Gesetzgebers abgeleitet, „die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen“.¹⁶¹ Erforderlich ist dafür die Formulierung eines Reduktionspfades, der den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt und im Einklang mit dem verbleibenden Restbudget an Emissionen letztendlich zum Ziel der Klimaneutralität führt.¹⁶²

¹⁵⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 194.

¹⁶⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 245.

¹⁶¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 243.

¹⁶² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 255.

aa. Formulierung eines Reduktionspfades

Zunächst muss der Landesgesetzgeber einen entsprechenden Reduktionspfad formulieren und damit die erforderliche Verteilungsentscheidung treffen. Ob er diesem absolute Emissionsmengen oder relative Minderungsquoten zugrunde legt, bleibt ihm überlassen. Ohne gesetzliche Festlegung eines solchen Pfades, sind weder eine faire Verteilung von Freiheitschancen über die Zeit noch die Einleitung der zum Erreichen von Klimaneutralität erforderlichen Transformation denkbar.

Dabei genügt der Gesetzgeber seiner Pflicht zur Eindämmung der Gefahr künftiger Freiheitseinbußen auch dann nicht, wenn er sich darauf beschränkt, ein bloßes Punktziel für 2030 und 2040 festzusetzen und dabei gänzlich offenlässt, wie der Weg bis dahin auszugestalten ist. Denn auch dies birgt die erhebliche Gefahr für später erforderliche *Vollbremsungen*. Für das Einhalten der durch Art. 20a GG vorgegebenen Temperaturschwelle wird es maßgeblich darauf ankommen, wie schnell die Emissionen nach 2030 reduziert werden. Denn für den Zeitraum 2030-2040 zeichnet sich gerade die erhebliche Gefahr ganz massiver Reduktionserfordernisse ab, die die eingriffsähnliche Vorwirkung des Klimaschutzgesetzes begründen (s.o.).

bb. Grundrechtsschonende Verteilung der Freiheitschancen

Reduktionspfade sind eine gesetzgeberische Verteilungsentscheidung. Diese Verteilungsentscheidung muss die intertemporalen Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden, aber auch die objektiv-rechtliche Schutzverpflichtung in Bezug auf künftige Generationen aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG,¹⁶³ angemessen berücksichtigen.¹⁶⁴ Den Großteil der Reduktionslast auf spätere Zeitpunkte und künftige Generationen zu verlagern, erlaubt das Grundgesetz gerade nicht.¹⁶⁵ Notwendige Voraussetzung für die Einhaltung dieser Verpflichtung und das Treffen einer verfassungskonformen Verteilungsentscheidung ist, dass sich der Gesetzgeber als Hauptadressat der Klimaschutzverpflichtung aus Art. 20a GG überhaupt der zu verteilenden Ressource bewusst ist und ihren Umfang erfasst. Es bedarf der – zumindest annähernden – Bezifferung der auf dem Weg zur Klimaneutralität noch verbleibenden Emissionsmengen. Anders ist eine Verteilungsentscheidung über Treibhausgasemissionen und damit Freiheitschancen denklogisch ausgeschlossen.

¹⁶³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 146.

¹⁶⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 244.

¹⁶⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192.

cc. Notwendigkeit eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts

Sofern die Verfassung selbst aufgrund bestehender Ungewissheiten und Wertungserfordernissen hinsichtlich des zum Erreichen der nach Art. 20a GG maßgeblichen Temperaturschwelle noch verbleibenden Restbudgets keinen konkret zu beziffernden Reduktionspfad vorzuschreiben vermag, so verpflichtet sie den Gesetzgeber jedoch, den Übergang in eine klimaneutrale Gesellschaft rechtzeitig einzuleiten.¹⁶⁶ Zwar kann der Gesetzgeber die im Einzelnen erforderlichen Entwicklungen kaum im Detail vorgeben. Er muss aber die „grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür [...] schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.“¹⁶⁷

Das erfordert Planungsentscheidungen, die absehbar werden lassen, „dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind“.¹⁶⁸ Auf diese Weise entsteht der notwendige Planungsdruck, der sich auf die rechtzeitige Etablierung klimaneutraler Verhaltensweisen und Technologien auswirkt, die für eine grundrechtsschonende Einhaltung der nach Art. 20a GG maßgeblichen Temperaturschwelle unerlässlich sind.¹⁶⁹ Damit diese grundlegende gesellschaftliche Transformation hin zur Klimaneutralität überhaupt noch rechtzeitig möglich ist, muss auch das Land Baden-Württemberg seinen gesamten Handlungsspielraums in allen seinen Kompetenzbereichen ausschöpfen.

Die Länder haben auch in praktischer Hinsicht die Möglichkeit, einen entwicklungsfördernden Planungshorizont zu schaffen. Gerade im Hinblick auf deren ausschließliche Gesetzgebungskompetenz ist enormes Potential für die Schaffung von Anreizen für klimaneutrale Alternativen und Entwicklungen gegeben. Dies betrifft insoweit das Planungs-, Bildungs-, Kommunal-, Bauordnungs- sowie Verwaltungsorganisationsrecht für Landes- und Kommunalbehörden (s.o. unter B.V.1.).

Legte der Landesgesetzgeber beispielsweise frühzeitig fest, dass für die mit der Landesplanung verbundenen Infrastrukturen ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch bestimmte jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und

¹⁶⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 248.

¹⁶⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 248.

¹⁶⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 249.

¹⁶⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 249.

Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur entfalten. In der Folge müssten zum Beispiel die Länder ihre Raumordnungspläne dergestalt anpassen, dass diese flächendeckend die Freihaltung zusammenhängender Waldgebiete als Kohlendioxid-Senken oder bestimmter Flächen für Solaranlagen gewährleisten.¹⁷⁰ Auch könnte der Gesetzgeber zur Einsparung von Emissionen im Bauordnungssektor verpflichten. Insoweit bestünde die Verpflichtung, spezifische Maßnahmen in den Bauordnungen zu etablieren, die das enorme Potential der Energieeinsparung in Gebäuden hinreichend ausschöpfen. Dies würde wiederum die Entscheidung von Bürgerinnen und Bürgern beim Bau von Häusern oder Kauf von Grundstücken beeinflussen und somit klimaneutrale Anreize schaffen.

dd. Anforderungen an die Ausgestaltung des Reduktionspfads

Das Verfassungsrecht gibt somit vor, dass Reduktionsmaßgaben sowohl bis zum Jahr, aber auch über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft, auf einem Reduktionspfad festgelegt werden müssen, um den erforderlichen, hinreichenden Planungshorizont zu gewährleisten.¹⁷¹

Es ist erforderlich, dass diese Entwicklungen rechtzeitig – und damit alsbald – beginnen, um künftige Freiheit nicht plötzlich, radikal und ersatzlos beschneiden zu müssen.¹⁷²

Darüber hinaus müssen weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht. Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind. Wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.¹⁷³ Nur so wird die Gefahr erheblicher Freiheitseinbußen eingedämmt.

¹⁷⁰ Vgl. Reidt, DVBI 2011, 789 (793 f.).

¹⁷¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 253 m.w.N.

¹⁷² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 253.

¹⁷³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 254.

b. Schaffung eines geeigneten Rahmens zur Einhaltung der Reduktionsziele

Darüber hinaus besteht die Verpflichtung des Gesetzgebers, die geeigneten gesetzlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen zu treffen, um die Einhaltung des Reduktionspfades sicherzustellen. Dies erfordert es, hinreichend verbindliche, gesetzliche Vorgaben für einen Emissionsreduktionspfad zu formulieren.

Diese Pflicht ergibt sich schon aus dem Vorbehalt des Gesetzes und dem Demokratieprinzip, wonach der unmittelbar demokratisch legitimierte Gesetzgeber in grundrechts-sensiblen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst und damit Eingriffe in die Freiheitsrechte hinreichend bestimmt vorzuzeichnen hat.¹⁷⁴ Die für die Grundrechtsausübung wesentlichen Entscheidungen dürfen weder offen gelassen noch ohne hinreichend bestimmte Vorgaben und Leitplanken an die Exekutive delegiert werden. Damit muss die eingriffsähnliche Vorwirkung entfaltende Regelung von Emissionsminderungszielen durch den Gesetzgeber auch hinreichend bestimmt vorgeben, unter welchen Voraussetzungen Freiheitsgefährdungen durch Zielverfehlung zulässig sein und welche Folgen diese haben sollen.

Vor allem aber erfordert die Verpflichtung zur Eindämmung der Gefahr erheblicher Grundrechtsbeeinträchtigungen¹⁷⁵ eine entsprechende Ausgestaltung der gesetzgeberischen Maßnahmen.

Zu einer wirksamen Eindämmung der bezeichneten Gefahren muss der Gesetzgeber eine gewisse Verbindlichkeit schaffen und die grundlegenden Entscheidungen zur Einhaltung des formulierten Minderungspfades selbst treffen.

Angesichts des Ausmaßes der drohenden Gefahren verletzt der Gesetzgeber diese Pflicht, wenn er die zur Erreichung gesetzter Ziele notwendigen Maßnahmen nicht engmaschig genug vorgibt. Der Einhaltung des Klimaschutzgebotes aus Art. 20a GG im Wege von *trial and error* sowie eines Klimaschutzes „ins Blaue hinein“ hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eine Absage erteilt.¹⁷⁶ Ein solcher Ansatz verletzt gerade die Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung wegen der irreversiblen Folgen der bereits heute getroffenen Emissionsentscheidungen.

¹⁷⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 260 m.w.N.

¹⁷⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 245.

¹⁷⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 218.

Wenn der Reduktionspfad eine gesetzgeberische Verteilungsentscheidung über Freiheitschancen darstellt und selbst eingriffsähnliche Vorwirkung entfaltet (s.o.), dann muss seine Einhaltung sichergestellt werden. Um aber eine tatsächliche Zielverfolgung überhaupt gewährleisten zu können, müssen eventuelle Fehlentwicklungen und damit einhergehende erhebliche zusätzliche Freiheitsgefährdungen überhaupt festgestellt werden können. Diese Aufgabe wälzt der baden-württembergische Landesgesetzgeber auf die Exekutive ab, ohne ihr aber zur verbindlichen Regelung eine Verordnungsermächtigung bereitzustellen.

Es bedarf sowohl der stetigen Überprüfung und Kontrolle der Einhaltung eines vom Landesgesetzgeber in mehr wesentlichen Punkten vorzugebenen Reduktionspfades als auch der rechtsverbindlichen Festlegung, ob, wann und mit welchen Mitteln welche staatliche Stelle auf eine sich abzeichnende Zielverfehlung zu reagieren hat. Andernfalls würde der sich die verfassungsrechtliche Pflicht zur Ausweisung eines entsprechenden Reduktionspfades (s.o.) in einer politischen Absichtserklärung erschöpfen. Das wird aber weder dem Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG noch der Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung und auch nicht der Schutzverpflichtung aus Art. 2 Abs. 1 S. 1 GG gegenüber künftigen Generationen gerecht.

3. Unzureichende Regelungen des KSG BW

Das KSG BW stellt einen verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die intertemporalen Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden dar, weil es keinen verfassungskonformen hinreichend präzisen Reduktionspfad vorsieht (a.). Darüber hinaus stellt es keinerlei rechtsverbindliche Mechanismen bereit, um die formulierten Reduktionsziele erreichen zu können oder um solche per Verordnung zu schaffen (b.).

a. Keine Formulierung eines verfassungskonformen Reduktionspfades

Das KSG BW stellt – ähnlich wie das KSG – ein Rahmengesetz dar, welches eine konkrete Zielvorgabe hinsichtlich eines Minderungsprozentsatzes formuliert, ohne konkrete Maßnahmen zu ihrer Umsetzung festzulegen. Der baden-württembergische Gesetzgeber hat in § 4 KSG BW Ansätze eines Reduktionsrahmens vorgegeben. Dort ist eine Reduktion der Treibhausgasemissionen für das Jahr 2030 von mindestens 65 % gegenüber 1990, festgelegt. Darüber hinaus soll das Bundesland Baden-Württemberg bis zum Jahr 2040 klimaneutral sein.

Die Formulierung dieser beiden Punktziele genügt jedoch den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung eines Reduktionspfades nicht. Denn diese lassen eine Verteilungsentscheidung schon nicht hinreichend erkennen. Ohne Ergreifung gesetzlicher Maßnahmen zur Abmilderung der künftigen Emissionsminderungslasten kann die grundrechtlich garantierte intertemporale Freiheitssicherung über Zeit und Generationen hinweg aber nicht gewährleistet werden.

aa. Fehlender Reduktionspfad bis 2030

Angesichts der in § 4 Satz 2 KSG BW normierten Ziele wäre zunächst eine hinreichende Ausgestaltung des Reduktionspfades bis zum Jahr 2030 erforderlich.

Das KSG BW stellt eine solche Ausgestaltung aber nicht bereit.

Es beinhaltet auch keine geeignete Regelungstechnik zur Festlegung sinkender Jahresemissionsmengen und ist somit nicht geeignet, der weiteren Entwicklung hinreichend Orientierung zu geben. Dabei sind gerade die Reduktionsbemühungen in den nächsten Jahren bis 2030 entscheidend für das Ausmaß künftiger Freiheitseinbußen. Denn es sind die irreversiblen Emissionen der nächsten zehn Jahre, die die Freiheitschancen bei fortschreitendem Klimawandel und weitgehendem Verbrauch des verbleibenden Budgets gerade in dem Zeitraum danach erheblich beeinträchtigen werden. Dies gilt in Baden-Württemberg insbesondere vor dem Hintergrund des ambitionierten Ziels, bis zum Jahr 2040 Klimaneutralität zu erreichen. Genügen die Reduktionsbemühungen bis zum Jahr 2030 nicht, ist eine Vollbremsung angesichts der nur wenigen verbleibenden Jahre bis 2040 umso wahrscheinlicher.

Darüber hinaus liegt es nahe, zur Gewährleistung des erforderlichen Planungshorizontes und zur schnellstmöglichen Einleitung der gesellschaftlichen Transformationsprozesse, sektorspezifische Reduktionsvorgaben – wie auf Bundesebene in § 4 KSG und Anlage 2 vorgesehen – zu definieren. Wenngleich dem Gesetzgeber die Wahl der Mittel zur Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung zum Klimaschutz, zur intertemporalen Freiheitssicherung und zur Erfüllung der Schutzpflichten gegenüber zukünftigen Generationen grundsätzlich freisteht, so muss er doch zur Schaffung des entsprechenden Planungshorizontes überhaupt einen – abseh- und auch umsetzbaren – Rahmen vorgeben. Sektorspezifische Minderungsquoten oder Jahresemissionsmengen könnten entsprechende Transparenz schaffen. Solche enthält das KSG BW jedoch

nicht. Eine Ermittlung sektoraler Einsparpotenziale und die Formulierung sektoraler Einsparziele erfolgt nicht.

§§ 6 und 9 KSG BW überlassen den Klimaschutz vollumfänglich den zuständigen Ressorts.

Wie wenig die Konzeption im KSG BW zur Einleitung der erforderlichen gesellschaftlichen Transformation beiträgt, ergibt sich schon aus dem Umstand, dass das Gesetz noch nicht einmal die Möglichkeit ausschließt, dass die Emissionen zwischen heute und 2030 zunächst noch ansteigen, ein Zustand, der in den letzten Jahren z.B. in Bayern tatsächlich eingetreten ist.¹⁷⁷ Das Gesetz schreibt keine bis 2030 stetig abnehmenden Emissionsmengen vor.

Das exekutive Planungsinstrument des nach § 6 KSG BW zu erstellenden integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts ist weder für die Ausgestaltung des Reduktionspfades als solchem noch für die Schaffung des dringend erforderlichen Planungshorizonts geeignet, weil es lediglich – ohne jegliche Planungssicherheit zu gewährleisten – unverbindliche Maßnahmenpakete beinhaltet. Aus beiden Instrumenten, integriertem Energie- und Klimaschutzkonzept sowie Monitoring, ergeben sich keine hinreichend verbindlichen Vorgaben und planerische Richtungsentscheidungen hin zu einer klimaneutralen Gesellschaft.

Der Gesetzgeber muss Zwischen- und Sektorziele selbst bestimmen oder die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen mit bestimmten Vorgaben zur Emissionsreduktion ermächtigen.¹⁷⁸

Eine solche Verordnungsermächtigung findet sich im KSG BW nicht. Der Landesgesetzgeber stellt im KSG BW keine Möglichkeit bereit, jährliche Emissionsmengen durch Rechtsverordnung verbindlich festzulegen. Vielmehr belässt er es bei einer Verpflichtung der Landesregierung zur Aufstellung eines integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts zur Erreichung der Ziele des Gesetzes und überlässt ihr die unverbindliche Definition des Reduktionspfades.

¹⁷⁷ Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, Energiedaten.Bayern – Schätzbilanz, Stand 19.08.2020, S. 34, online unter https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Publikationen/2020/2020-08-31_Energiedaten_Bayern_Schaetzbilanz.pdf.

¹⁷⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 256, 259.

Der Landesgesetzgeber hat keinerlei Regelungen selbst erlassen, in denen Jahresemissionsmengen festgelegt sind. Auch hat er keine hinreichende Verpflichtung zum Erlass derartiger Regelungen in der Zukunft normiert.

Soweit der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Reduktionspfades den Verordnungsgeber einbindet, müsste er nach Art. 80 Abs. 1 GG und dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts die Kriterien für die Bemessung der zulässigen Größe der Jahresemissionsmengen vorgeben. Hierbei wären Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz zu bestimmen. Dabei wäre ein hoher Grad an Bestimmtheit gefordert, denn die Intensität der Auswirkungen der Regelungen ist aufgrund der drohenden *Vollbremsung* an Emissionsreduktionen hoch.

Die Verordnungsermächtigung müsste daher einerseits konkrete Vorgaben für die Zeitabstände der Fortschreibung der Rechtsverordnungen und andererseits konkrete Vorgaben zur Größe der einzusparenden Jahresemissionsmengen machen.¹⁷⁹ Auch müssten die Festlegungen weit genug in die Zukunft reichen und einen hinreichenden Planungshorizont enthalten.¹⁸⁰ Derartige Maßnahmen sind – im Hinblick auf das Erfordernis grundrechtsschonender Vorkehrungen zur Vermeidung vorwirkender Grundrechtsverletzungen – bereits jetzt für die Zukunft zu treffen:

„Der Gesetzgeber müsste dem Ordnungsgeber, sofern er an dessen Einbindung festhält, weiterreichende Festlegungen aufgeben; insbesondere müsste er ihn schon vor 2025 zur ersten weiteren Festlegung verpflichten oder ihm wenigstens deutlich früher durch gesetzliche Regelung vorgeben, wie weit in die Zukunft die Festlegungen im Jahr 2025 reichen müssen.“¹⁸¹

Der baden-württembergische Gesetzgeber stellt im KSG BW keine Möglichkeit bereit, die jährlich abzusenkenden Emissionsmengen durch Rechtsverordnung verbindlich festzulegen. Er stellt damit keine gesetzliche Konzeption bereit, die eine Zieleinhaltung erwarten lässt.

Hiergegen lässt sich nicht anführen, dass der Bund die wesentlichen Entscheidungen schon getroffen habe und diese von den Ländern nur umgesetzt werden müssten, ohne dass eigene Landesklimaschutzgesetze erforderlich wären (vgl. Köck/Kohlrusch, ZUR 2021, 610, 616).

¹⁷⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 256 f.

¹⁸⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 258.

¹⁸¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 258.

Im Bundesgesetz fehlt es bereits an einem bundesgesetzlich geregelten Abstimmungsmechanismus im Mehrebenensystem. Es erfolgt außerdem keine Verteilung der Jahresemissionsmengen auf die einzelnen Bundesländer. Es ist den Adressaten des Landesklimaschutzgesetzes nicht möglich festzustellen, in welcher Art und Weise sie vom KSG BW betroffenen sind und wie viel CO₂-Restbudget verbleibt. Die wesentlichen Entscheidungen im Hinblick auf die Verteilung des Restbudgets auf die Länder sind weder im Landes- noch im Bundesrecht getroffen worden. Zudem hat der Landesgesetzgeber teilweise in maßgeblicher Weise vom Bundes-KSG abweichende Entscheidungen getroffen. Er hat weder zur Umsetzung der Landes- noch der Bundesvorschriften hinreichende Regelungen getroffen.

bb. Fehlender Reduktionspfad nach 2030

Auch für die Zeit nach 2030 – für die nach derzeitigem Kenntnisstand lediglich ein minimales Emissionsbudget verbleiben wird – ist die weitere Ausgestaltung des Reduktionspfades erforderlich, um das Ziel der Klimaneutralität überhaupt erreichen zu können.

Dabei kann vom Gesetzgeber nicht verlangt werden, dass die Emissionsreduktionen bereits jetzt bis zur Erreichung der für 2040 angestrebten Klimaneutralität exakt bestimmt werden. Allerdings muss er bereits jetzt geeignete Vorkehrungen treffen, um das verbleibende Budget möglichst freiheitsschonend einzuteilen. Es müssen also frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung verbleibender Emissionsmöglichkeiten und Reduktionserfordernisse nach 2030 formuliert werden.¹⁸² Wie für die Zeit vor 2030 kann der Gesetzgeber entweder selbst Regelungen treffen oder dem Verordnungsgeber mit hinreichend bestimmten Ermächtigungsnormen die Verantwortung übertragen (s.o.).

Für die Zeit nach 2030 hat der baden-württembergische Gesetzgeber keine Regelung getroffen. Es ist weder ersichtlich, auf welche Weise Emissionen zu mindern sind, noch sind Voraussetzungen für konkrete Reduktionsmengen oder festgelegte Zeitintervalle für Minderungsentscheidungen gegeben. Vor allem aber ist nicht ersichtlich, wie eine *Vollbremsung* nach dem Verbrauch des CO₂-Restbudgets, der für die Zeit nach 2030 möglich ist, verhindert werden soll. Auf diese Weise wird der Landesgesetzgeber den

¹⁸² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 252.

Anforderungen an grundrechtsschonende Vorkehrungen für die Zeit nach 2030 nicht gerecht. Denn gerade in der *Vollbremsung* liegt die Gefahr erheblicher Freiheitseinbußen begründet. Der Gesetzgeber nimmt eine solche durch die Unverbindlichkeit seiner Regelungen aber offensichtlich billigend in Kauf.

b. Keine hinreichend verbindlichen Mechanismen und Instrumente zur Zielerfolgung und -erreicherung

Der baden-württembergische Gesetzgeber hat außerdem keine geeigneten Instrumente im KSG BW geschaffen, um die Einhaltung des verfassungsrechtlich erforderlichen Reduktionspfades sowie die selbst festgelegten Reduktionsziele in § 4 KSG BW einzuhalten.

Der Landesgesetzgeber hat es unterlassen, maßgebliche Regelungen zur Erreichung seiner gesetzten Ziele im Gesetz festzulegen und die Zielerreichung ohne Verordnungsermächtigung der Exekutive überlassen. Diese genügt nicht dem Gesetzesvorbehalt. Auf eine solche Konstruktion müssen sich die Beschwerdeführenden, wie bereits erwähnt, zum Schutz ihrer Grundrechte nicht verlassen.

Die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung und Einhaltung der Klimaschutzziele überlässt der Gesetzgeber nach § 6 Abs. 2 Nr. 3 KSG BW ohnehin der Exekutive. Daran ist zwar im Grunde nichts auszusetzen, eine detaillierte Festschreibung der Maßnahmen ist dem Gesetzgeber nicht abzuverlangen und eine solche würde überdies die Reaktionsmöglichkeiten auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse, klimatische und gesellschaftliche Veränderungen und auch technologische Entwicklungen erschweren.

Dies führt jedoch nicht dazu, dass der Gesetzgeber sich seiner Klimaschutzverantwortung dadurch entledigen könnte, dass er die Umsetzung einfach dem Willen der Landesregierung überlässt. In Anlehnung an die verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Vorbehalt des Gesetzes bei Verordnungsermächtigungen muss der Gesetzgeber die zentralen Parameter für die Umsetzung vorgeben und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Umsetzung durch die Exekutive die angestrebten Ziele erreichen kann.

Für einen Zeitraum von weniger als 20 Jahren bis zur Erreichung der Treibhausgasneutralität genügt die Fortschreibung des integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts in einem Intervall von nur fünf Jahren nach § 6 Abs. 1 Satz 1 KSG BW nicht. Denn dies

bedeutet, dass es bis zum Jahr 2030 nur eine einzige Fortschreibung des Konzepts geben wird, da die für 2020 angekündigte Überarbeitung nicht erfolgte und diese frühestens 2022 vorgelegt wird, was angesichts der wenigen verbleibenden Zeit nicht genügt.

Schließlich weisen auch die Vorgaben zur Kontrolle und Nachjustierung nicht die hinreichende Verbindlichkeit und Regelungsdichte auf. Die als Reaktion auf das Verfehlen der Ziele in einem Monitoringbericht vorgesehenen erforderlichen Landesmaßnahmen sind undefiniert. Bei den zu erwartenden harten Verteilungsfragen sind dies keine hinreichenden Regelungen des Gesetzgebers.

Es ist zu befürchten, dass man mit einem einzigen Zwischenziel bis 2040, dem Jahr 2030, in den 30er Jahren besonders drastische Maßnahmen ergreifen muss, um die Treibhausgasneutralität im Jahr 2040 zu erreichen, ganz einfach, weil man erst im Jahr 2030 feststellt, dass die bisherigen Maßnahmen nicht ausreichend waren. Erforderlich wäre es, vor dem Jahr 2030 hinreichende Zwischenziele zu haben, deren Überschreiten gesetzlich geregelte Folgen zu einem sofortigen Nachsteuern auslösen.

Eine zielgerichtete – im Sinne von „auf ein Ziel gerichtet“ – Klimaschutzpolitik ist mit dem KSG BW daher nicht möglich. Die mangelhafte Ausgestaltung des Gesetzes überlässt letztlich die Einhaltung eines verfassungskonformen Minderungspfades und damit die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Klimaschutz- und Freiheitssicherungspflichten wahlweise dem Belieben der Exekutive oder dem Zufall.

Damit verletzt der Gesetzgeber seine Pflicht zur Eindämmung der Gefahr künftiger Freiheitsbeeinträchtigung ganz empfindlich. Das Versagen des Gesetzgebers ist nicht mit den Vorgaben von Art. 20a GG vereinbar und daher verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

III. Verletzung der Rechtspositionen der Beschwerdeführenden

Die Beschwerdeführenden sind – wie vorgetragen – dem anthropogenen Klimawandel in besonderer Weise ausgesetzt.

Die Beschwerdeführenden belastet der Klimawandel außerordentlich stark, da sie aufgrund ihres jungen Alters die gravierendsten Folgen des Klimawandels noch selbst erle-

ben werden. Die Beschwerdeführenden werden noch bis (weit) über das Jahr 2080 leben.¹⁸³ Ohne zusätzliche Maßnahmen könnte sich die Erde im Laufe ihres Lebens um mehr als 4 °C erwärmen. In einem solchen Szenario drohen in Baden-Württemberg jedes Jahr tödliche Hitzewellen, starke Atemwegsbelastungen durch Waldbrände, deutlich ansteigende Feinstaubbelastung und Ozonbildung, eine größere Ausbreitung von Allergien und Krankheiten, sowie regelmäßiger Starkregen und andere Extremwetterereignisse. Die Lebensgrundlagen der Beschwerdeführenden werden zusätzlich durch das ungewisse Eintreten von Kipppunkten bedroht. Beim Eintreten von Kipppunkten, beispielsweise einem Abbruch des Golfstroms, und folgenden Kettenreaktionen drohen apokalyptische Umweltveränderungen.

Die Regelungen des KSG BW verletzen die Beschwerdeführenden daher in ihren subjektiven Grundrechten, die sie als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasreduzierungslast in die Zukunft schützen.

IV. Anträge

Nach alledem ist der Verfassungsbeschwerde stattzugeben.

Es wird beantragt:

1. § 6 i.V.m. § 4 Satz 1 und 2 und § 9 KSG BW sind mit Grundrechten unvereinbar, soweit die Vorschriften für die Jahre bis 2030 sowie den anschließenden Zeitraum bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität im Jahr 2040 keinen nach Maßgabe der Gründe der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts genügenden Reduktionspfad erkennen lassen.
2. § 6 i.V.m. § 4 Satz 1 und 2 und § 9 KSG sind mit Grundrechten unvereinbar, soweit die Vorschriften keine hinreichend verbindlichen Instrumentarien zur Verfolgung und Einhaltung der Treibhausgasreduzierungsziele enthalten.

¹⁸³ Statistisches Bundesamt, Kohortensterbetafeln für Deutschland, 2017, S. 343f., 943f.

3. Der baden-württembergische Landesgesetzgeber ist verpflichtet, innerhalb einer durch das Bundesverfassungsgericht zu bestimmenden angemessenen Frist einen nach Maßgabe der Gründe der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts genügenden Reduktionspfad bis zum und nach dem Jahr 2030 verbindlich festzulegen und geeignete rechtsverbindliche Sicherungsmechanismen für den Fall einer prognostizierten oder eingetretenen Zielabweichung zu schaffen.

Professor Dr. Remo Klinger
Rechtsanwalt