

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Per Kurier
Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

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

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

15. Juli 2021

Verfassungsbeschwerde

1. **des jungen Erwachsenen Jannis Krüßmann,**
[REDACTED] - Beschwerdeführer zu 1) -
2. **der Minderjährigen Lea Wynhoff,**
gesetzlich vertreten durch ihre Eltern Heike Wynhoff und Astrid Bayer-Wynhoff,
[REDACTED] - Beschwerdeführerin zu 2) -
3. **des jungen Erwachsenen Tobias Linck,**
[REDACTED] - Beschwerdeführer zu 3) -
4. **der Minderjährigen Mia Hense,**
gesetzlich vertreten durch ihre Eltern Astrid Costard und Alexander Hense,
[REDACTED] - Beschwerdeführerin zu 4) -

Verfahrensbevollmächtigte:

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

gegen

§§ 3, 4, 6 und 10 Absatz 2 des „Gesetzes zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen“ (nachfolgend: KSG NRW) vom 1. Juli 2021 (GV. NRW. 2021, Nr. 53 vom 15. Juli 2021, S. 893 bis 914).

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	5
B.	Sachverhalt	10
I.	Der anthropogene Klimawandel und seine Effekte	10
II.	Verbleibendes CO ₂ -Budget	11
III.	Klimaneutralität.....	13
IV.	Internationale, europäische und deutsche Klimaschutzziele	13
1.	Globale Klimaschutzziele.....	14
2.	EU-Klimaschutzziele.....	14
3.	Klimaschutzziele des Bundes	15
4.	Nicht erfasste Emissionen	16
5.	Staatenübergreifende Kooperationen zur Emissionsreduktion.....	17
V.	Der Beschwerdegegenstand	18
1.	Landesklimaschutzgesetze im Mehrebenensystem	19
a.	Landesklimaschutz durch Gesetzgebungskompetenzen	20
b.	Verwaltungskompetenzen	22
c.	Autonomer Regelungsbereich der Länder nach dem KSG	23
2.	Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen.....	24
3.	Das Klimaschutzgesetz in Nordrhein-Westfalen	25
a.	Wesentlicher Inhalt des novellierten KSG NRW.....	25

b.	Vergleich der Neufassung des KSG NRW mit dem KSG NRW 2013.....	27
c.	Vergleich mit den Regelungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes	30
VI.	Die Beschwerdeführenden	32
1.	Beschwerdeführer zu 1	32
2.	Beschwerdeführerin zu 2	32
3.	Beschwerdeführer zu 3.....	33
4.	Beschwerdeführerin zu 4	33
C.	Zulässigkeit	33
I.	Beschwerdegegenstand	33
II.	Beschwerdeführende	34
III.	Beschwerdebefugnis	34
1.	Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung.....	35
2.	Betroffenheit	36
a.	Selbstbetroffenheit.....	36
b.	Gegenwärtige Betroffenheit	37
c.	Unmittelbare Betroffenheit	37
IV.	Frist	37
V.	Subsidiarität	38
D.	Begründetheit.....	39
I.	Rechtfertigungsbedürftiger Eingriff durch Grundrechtsvorwirkung	39
1.	Verfassungsrechtliche Vorgaben des Art. 20a GG.....	39
2.	Bundesstaat als Adressat des verfassungsrechtlichen Klima- und Freiheitsschutzauftrags	40
3.	Eingriffsähnliche Vorwirkung des KSG NRW	42
a.	Grundrechtsvorwirkung.....	42
b.	Freiheitsgefährdende Wirkung des KSG NRW	43
II.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	49
1.	Verhältnismäßigkeit	50
2.	Notwendigkeit grundrechtsschonender Vorkehrungen.....	51

a.	Verfassungskonforme Ausgestaltung des Reduktionspfades.....	51
aa.	Formulierung eines Reduktionspfades.....	51
bb.	Grundrechtsschonende Verteilung der Freiheitschancen.....	52
cc.	Notwendigkeit eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts.....	53
dd.	Anforderungen an die Ausgestaltung des Reduktionspfades	54
b.	Schaffung eines geeigneten Rahmens zur Einhaltung der Reduktionsziele	55
3.	Unzureichende Regelungen des KSG NRW	56
a.	Keine Formulierung eines verfassungskonformen Reduktionspfades.....	56
aa.	Fehlender Reduktionspfad bis 2030.....	57
bb.	Fehlender Reduktionspfad nach 2030.....	60
cc.	Lineare Reduktionspfade wären nicht ausreichend.....	60
b.	Keine Mechanismen und Instrumente zur Zielverfolgung und -erreichung	61
III.	Verletzung der Rechtspositionen der Beschwerdeführenden.....	66
IV.	Anträge.....	67

A. Vorbemerkung

Die Beschwerdeführenden sind Kinder und Jugendliche aus Nordrhein-Westfalen, die sich für eine ambitionierte Klimapolitik einsetzen.

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen hat mit dem Klimaschutzgesetz vom 29. Januar 2013 (GV. NRW. Seite 33) als eines der ersten Bundesländer ein Landesklimaschutzgesetz erlassen. Dieses war zwar nach seinen Zielen nicht geeignet, den Anforderungen des Pariser Abkommens, welches nach Inkrafttreten des Gesetzes geschlossen wurde, gerecht zu werden. Das Gesetz enthielt jedoch immerhin mit dem darin enthaltenen Klimaschutzplan ein verbindliches und zeitlich mit einer Frist unterlegtes Regelwerk.

Mit dem am 1. Juli 2021 beschlossenen „Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen“ (im Folgenden: KSG NRW) wurde das bisherige Klimaschutzgesetz durch eine Neufassung abgelöst, die keine ernst zu nehmende Struktur zur Gewährleistung einer halbwegs gleichmäßigen Grundrechtsbelastung über die Generationen mehr enthält; das Gesetz wurde strukturell und damit inhaltlich erheblich geschwächt.

Es wurden durch die Neufassung zwar strengere Ziele für die Treibhausgasreduzierung eingeführt. Diese Ziele werden aber nur für die Jahre 2030, 2040 und 2045 gesetzt, was für einen Zeitraum von fast 25 Jahren zu wenige Zwischenschritte sind. Es bedarf kürzerer Zeitabschnitte, insbesondere bis zum Jahr 2030 und zwischen 2030 und 2040, um kurzfristig auf sich abzeichnende Probleme durch diejenigen Maßnahmen, die in der Kompetenz des Bundeslandes stehen, zu reagieren.

Schlimmer jedoch: Das Gesetz ist strukturell nicht in der Lage, auf (prognostizierte oder bereits eingetretene) Zielverfehlungen so zu reagieren, dass sie möglichst nicht eintreten und, wenn die Zielverfehlung doch eintritt, schnell darauf zu reagieren. Der bisherige Klimaschutzplan, der alle 5 Jahre zu erstellen war (was für sich genommen schon ein zu langer Zeitabschnitt war), wird ersetzt durch ein sogenanntes Klimaschutzaudit, für dessen Erstellung es überhaupt keine Frist mehr gibt (§ 6). Dem Gesetz fehlen andere erforderliche Fristen, wie die für die Ergreifung von Maßnahmen durch die Landesregierung (§ 4). Die einzige Frist, die das Gesetz noch kennt, ist eine ganz am Ende genannte schlichte Berichtspflicht „über die Erfahrungen mit diesem Gesetz“. Selbst diese greift

bis zum Jahr 2030 nur ein einziges Mal, nämlich zum 31. Dezember 2025, und es bleibt unregelt, was Konsequenz der Berichterstattung sein soll (§ 10 Abs. 2).

Dies genügt nicht, um dem Klimaschutz eine angemessene gesetzliche Struktur zu vermitteln.

Im Grunde hat die Vorgehensweise des Landesgesetzgebers, mit der die Ziele des Gesetzes einerseits verschärft worden sind, andererseits aber die Struktur der Zielerreichung und Zielkontrolle abgebaut wurden, dazu geführt, dass der Eingriff in spätere Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden noch stärker wahrscheinlich wird als es vor der Neufassung der Fall war.

Denn wenn sich der Landesgesetzgeber jetzt strengere Ziele setzt, das zur Erreichung der Ziele geltende Instrumentarium aber abschwächt, besteht die begründete Befürchtung, dass er wegen eines in den nächsten Jahren nur geringfügig verbesserten Klimaschutzes am Ende der Dekade zur Erreichung des Zieles, die Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zum Jahr 1990 bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 % (statt wie bisher 55 %) zu reduzieren, zu deutlich stärkeren Eingriffen in Freiheitsrechten der Beschwerdeführenden greift.

Die Anhebung des Ziels entspricht zwar dem Willen der Beschwerdeführenden, sie erfordert aber, dass die gesetzliche Struktur zur Erreichung des Ziels nicht im selben Atemzug abgebaut, sondern verbessert wird.

Die verfassungsrechtliche Situation ist durch die jüngste Neufassung somit noch schlechter geworden als es zuvor der Fall war.

Diese Rechtslage verletzt die Grundrechte der Beschwerdeführenden. 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. Der Bund als solcher kann die durch ihn im Bundes-Klimaschutzgesetz veran-

kerten Ziele gar nicht allein einhalten, er ist angewiesen auf die Mitarbeit der Bundesländer, die ihrerseits dazu aber nicht verpflichtet sind solange sie keine eigenen landesgesetzlichen Verpflichtungen eingegangen sind, die ihrer Struktur nach in der Lage sind, eine Zielerreichung zu bewirken bzw. auf Zielverfehlungen ausreichend zu reagieren. Die Vollzugsmöglichkeiten des Bundes, aber auch seine Zuständigkeiten reichen nicht so weit, um ohne die Bundesländer und Kommunen die Ziele des Klimaschutzgesetzes allein einzuhalten. Oder, um es in Abwandlung des Böckenförde-Diktums zu sagen: Das Bundes-Klimaschutzgesetz lebt von Voraussetzungen, die es selbst nicht garantieren kann.

Statistisch gesehen werden die Beschwerdeführenden noch bis (weit) über das Jahr 2080 leben.¹ Ohne zusätzliche Maßnahmen könnte sich die Erde im Laufe ihres Lebens um mehr als 4 °C erwärmen. In einem solchen Szenario drohen in Deutschland jedes Jahr tödliche Hitzewellen, starke Atemwegsbelastungen durch Waldbrände, deutlich ansteigende Feinstaubbelastungen 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 sogenannten Kipppunkten bedroht. Beim Eintreten von Kipppunkten, beispielsweise einem Abbruch des Golfstroms, und folgenden Kettenreaktionen drohen apokalyptische Umweltveränderungen.

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 die Neufassung des Klimaschutzgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen.

Eine Klimaschutzkodifizierung, die sich auf den Bund beschränkt, würde im föderalen

¹ Statistisches Bundesamt, Kohortensterbetafeln für Deutschland, 2017, S. 343 f., 943 f.

Mehrebenensystem zu kurz greifen. 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 Nordrhein-Westfalen hoheitliche Aufgaben in eigener Verantwortung ausführt (sei es die Wahrnehmung originärer Gesetzgebungskompetenzen oder den Vollzug von Bundes- oder Landesgesetzen durch die Landesbehörden oder die nicht-vollziehende Verwaltung), ist er 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.

Dieser grundrechtlichen Verpflichtung kommt die Neufassung des Klimaschutzgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen nicht nach. Dies betrifft fehlende Zielsetzungen des Gesetzes zu Zwischenschritten. Das Gesetz kennt nur Ziele für das Jahr 2030, 2040 und 2045. Das Gesetz bleibt damit nach der Neufassung noch hinter dem KSG des Bundes zurück, welches in Anlage 2 jährliche Ziele bis 2030 und in Anlage 3 jährliche Ziele bis 2040 enthält.

Selbst wenn der Landesgesetzgeber diesem Fehler abhelfen würde, wäre die eigentliche Kritik der Beschwerdeführenden damit aber nicht behoben. Denn diese richtet sich gegen das unzureichende Instrumentarium des KSG NRW, welches nicht diejenigen Mittel vorsieht, mit denen eine Zielerreichung sichergestellt werden könnte.

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 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 Nordrhein-Westfalen 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 intertemporären 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

Der anthropogene Klimawandel, seine Folgen und Risiken werden in den Sachstandsberichten und Sonderberichten des „Weltklimarats“ (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) ausführlich beschrieben. Diese gelten als zuverlässige Zusammenfassungen des aktuellen Kenntnisstands zum Klimawandel. Die Kausalzusammenhänge zwischen anthropogenen Treibhausgasemissionen und globaler Erwärmung der Erde sind darin ausführlich dokumentiert. Ohne wirksame Klimaschutzmaßnahmen wird bis zum Ende des Jahrhunderts ein globaler Temperaturanstieg um mehr als 3°C erwartet, der mit drastischen Folgen für den Menschen und seinen Lebensraum verbunden ist.² Gleichzeitig droht schon bei einem geringeren Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur die Überschreitung sog. „Kipppunkte“, die die Erderwärmung weiter beschleunigen würden.³

Nach den Projektionen des nordrhein-westfälischen Landesamts für Umwelt, Natur und Verbraucherschutz (LANUV) wird bei einem „weiter-wie-bisher“-Klimaszenario ein Anstieg der lokalen Jahresmitteltemperatur um 9,3°C (!) bis 2100 erwartet.⁴

Die festzustellende Erwärmung hat schon heute in Deutschland spürbare Auswirkungen. So hat sich die Jahresmitteltemperatur im Vergleich zur vorindustriellen Zeit bis zum Jahr 2018 um 1,5 °C erhöht.⁵ In der Folge nehmen Trockenheit, Dürren, Hitzeperioden und Grundwasserniedrigstände auch in Deutschland zu, der Meeresspiegel und die Wassertemperaturen von Oberflächengewässern steigen an, Extremwetterereignisse und Überschwemmungen werden häufiger und Gletscher schmelzen ab. Die Auswirkungen auf den Menschen umfassen erhebliche Beeinträchtigungen der Gesundheit, Gefahren für Leib und Leben und enorme soziale und psychische Belastungen.⁶

² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 16 ff.

³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 21.

⁴ LANUV, Klimaprojektionen für NRW, Tabelle 1, online unter <https://www.lanuv.nrw.de/klima/klimawandel-in-nrw/klimaprojektionen-fuer-nrw>.

⁵ UBA, Monitoringbericht 2019, S. 7.

⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 23 ff.

In Nordrhein-Westfalen wurde ein Anstieg der Jahresmitteltemperatur von 1,8 °C zwischen 1951 und heute verzeichnet. Die Jahre 2018, 2014 und 2019 waren die wärmsten Jahre seit Beginn der Messungen.⁷ Von den 20 wärmsten je gemessenen Jahren liegen 13 nach der Jahrtausendwende. Seit 1961 haben auch die Niederschlagsextreme deutlich zugenommen.⁸ Die mittlere Wassertemperatur des Rheins hat seit 1974 um 1,6 °C zugenommen,⁹ die Anzahl an Tagen mit hoher und sehr hoher Waldbrandgefahr nimmt seit 1961 stetig zu. 2019 erreichten die Grundwasserstände nach dem Dürrejahr 2018 neue Tiefststände.¹⁰

Dass eine Erderwärmung von durchschnittlich mehr als 1,5°C ganz erhebliche zusätzliche Klimafolgen mit sich bringen und zudem das Risiko der Überschreitung von Kippunkten führen würde, ist ebenfalls wissenschaftlich gesichert.¹¹ Diese Einschätzung des IPCC bezeichnet auch das Bundesverfassungsgericht als „besorgniserregend“.¹²

II. Verbleibendes CO₂-Budget

Der durch Menschen verursachte Klimawandel lässt sich nach derzeitigem Wissensstand nur durch eine erhebliche Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen, insbesondere von CO₂, aufhalten.¹³

Der Umfang der Erderwärmung verhält sich annähernd linear zum Anstieg der kumulierten anthropogenen CO₂-Emissionen seit Beginn der Industrialisierung. Die diesbezüglichen Prognosen haben sich in der Vergangenheit als sehr verlässlich erwiesen.¹⁴ Auch

⁷ LANUV, Klimafolgenmonitoring, Indikator 1.01 Temperatur, online unter <https://www.lanuv.nrw.de/kfm-indikatoren/index.php?indikator=2&aufzu=1&mode=indi>.

⁸ LANUV, Klimafolgenmonitoring, Indikator 1.08 Niederschlagsextreme, online unter <https://www.lanuv.nrw.de/kfm-indikatoren/index.php?indikator=5&aufzu=1&mode=indi>.

⁹ LANUV, Klimafolgenmonitoring, Indikator 2.2 Gewässertemperatur, online unter <https://www.lanuv.nrw.de/kfm-indikatoren/index.php?indikator=8&aufzu=2&mode=indi>.

¹⁰ LANUV, Klimafolgenmonitoring, Indikator 2.4 Grundwasserstand, online unter <https://www.lanuv.nrw.de/kfm-indikatoren/index.php?indikator=18&aufzu=2&mode=indi>.

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 159 f; Roy et al., Sustainable Development, Poverty Eradication and Reducing Inequalities, in: Masson-Delmotte et al., Global Warming of 1.5°C . An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, 2018, S. 464 (im Folgenden: Roy et al., mitig).

¹² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 211.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 31.

¹⁴ Zeke Hausfather et al., Evaluating the performance of past climate model projections, 2019, American Geophysical Union, S. 2, online unter https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1029/2019GL085378?referrer_access_token=i49EKWZ0M2mD0KB1r5lmu8OuACxIJX3yJRZRu4P4erveSGydNoNbpSTNSZ5Z1aDAU1Xs2rIU3Le9v9UWpLY537RI4_4NUuN3NIo1jJM3ut_fnDt270Q0hYXiXODmoFScQn0jjaA7CNtq1pbLfveEww%3D%3D.

für die Zukunft lässt sich relativ genau bestimmen, wie viel CO₂ noch maximal emittiert werden darf, damit eine bestimmte Erderwärmung nicht überschritten wird.

Es ist prinzipiell möglich, die verbleibende Menge an Treibhausgasen, die noch emittiert werden darf, um eine bestimmte globale Temperaturschwelle nicht zu überschreiten, mit wissenschaftlichen Methoden annähernd zu beziffern und so ein globales „CO₂-Budget“ zu errechnen, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu einer bestimmten Erderwärmung führen. Die Umrechnung ist angesichts der Komplexität des globalen Klimasystems und der Gefahr der Überschreitung von Kipppunkten mit gewissen Unsicherheiten behaftet.¹⁵ Der IPCC hat für verschiedene Temperaturziele mit verschiedenen Wahrscheinlichkeiten unterschiedliche globale Restbudgets angegeben. Danach bestand zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1.5°C mit 66%-iger Wahrscheinlichkeit ab dem 1. Januar 2018 noch ein CO₂-Budget von 420 Gigatonnen.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU) hat auf dieser Grundlage für eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,75°C ein auf Deutschland entfallendes Restbudget berechnet. Er hat dem die vom IPCC für eine Zielerreichungswahrscheinlichkeit von 67 % angegebenen Werte zugrunde gelegt und für das Jahr 2020 ein nationales Restbudget von 6,7 Gigatonnen ermittelt.¹⁶ Diese Schätzung beruht auf einem nachvollziehbaren Zahlenwert und schlüssigen Rechenschritten.¹⁷ Sie basiert auf einer Verteilung des globalen Restbudgets nach der aktuellen Bevölkerungszahl und legt demgemäß den Anteil der deutschen Bevölkerung an der gesamten Weltbevölkerung von 1,1 % zugrunde.¹⁸

Aufgrund der mit diesen Budget-Rechnungen verbundenen wissenschaftlichen Unsicherheiten und der enthalten politischen Wertungsentscheidung mögen sie nicht als zahlen genauer Maßstab für eine verfassungsrechtliche Überprüfung in Betracht kommen. Sie sind nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts aber eine wesentliche Orientierungsgröße für die Beurteilung, ob gesetzgeberische Maßnahmen dem Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG sowie der grundrechtlichen Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung genügen.¹⁹

¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 34.

¹⁶ Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 52, 88 Rn. 111.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 220.

¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 30, 225.

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 229.

III. 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.²⁰ Daher ist eine weitreichende Reduktion der Emissionen an einen Wert von nahe Null unvermeidbar.

Da aber derzeit nahezu jegliches menschliche Verhalten in unserer Gesellschaft direkt oder indirekt mit Treibhausgasemissionen verbunden ist, sind weitreichende Transformationen der gesamten Produktionsverhältnisse, des Konsumverhaltens und der Lebensweise erforderlich.²¹ Derart einschneidende Veränderungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens ist nicht über Nacht möglich, sondern wird viele Jahre in Anspruch nehmen.

Dabei erfordern alle vom IPCC ermittelten globalen Reduktionspfade zur Einhaltung des 1,5°C-Ziels das Erreichen von Treibhausgasneutralität bis spätestens 2050, wobei alle Szenarien bereits die Möglichkeit „negativer Emissionen“ beinhalten.²²

IV. Internationale, europäische und deutsche Klimaschutzziele

Es ist seit langem anerkannt, dass zur Bekämpfung des anthropogenen Klimawandels globale Emissionseinsparungen notwendig sind. Auf internationaler (a) und europäischer Ebene (b) sowie auf Ebene des Bundes (c) wurden entsprechende Klimaschutzziele verabschiedet.²³ Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten sind in der Summe jedoch noch unzureichend, eine Beschränkung der Erderwärmung auf deutlich

²⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 33, 227.

²¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 37.

²² Rogelj et. al. Mitigation Pathways Compatible with 1.5°C in the Context of Sustainable Development, in: Masson-Delmotte et al., Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, 2018, S. 464.

²³ Für die folgenden Abschnitte: Sachstand des Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages vom 18. Januar 2019 - WD 8 - 3000 - 009/18.

unter 2°C oder gar 1,5 °C zu gewährleisten. Außerdem werden von den Klimaschutzziele nicht alle Emissionen (d) 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.

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 Mitgliedsstaaten 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 überschießenden 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.²⁴ Am 4. März 2020 veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag für ein europäisches Klimaschutzgesetz.²⁵ 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 Zieler-

²⁴ EU-Kommission, Mitteilung vom 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

²⁵ 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.

reichung 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 aufbrauchen.²⁶

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 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 2021.²⁷ 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 Gesamtminderungsquoten festgeschrieben.

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“).

²⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 223.

²⁷ Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, Stand 11.05.2021, online unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/ksg_aendg/Entwurf/ksg_aendg_bf.pdf

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) nun zumindest die *Wachstumsemissionen* des internationalen Flugverkehrs durch Projektgutschriften und Einkauf von Emissionszertifikaten kompensiert und der CO₂-Ausstoß des Sektors damit auf dem Niveau von 2020 stabilisiert werden soll. 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 schließlich 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 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 agree-

ment 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*).²⁸

Eine konkrete Einigungsmöglichkeit ist derzeit nicht erkennbar. Keine der diskutierten Regelungsvorschläge zu staatenübergreifenden Kooperationen und einem globalen Emissionshandelssystem scheint konsensfähig.²⁹ Zu groß sind die Differenzen zwischen den verschiedenen Interessen den Vertragsstaaten.³⁰ In der Abschlusserklärung der COP25 fehlte dann auch jeglicher Verweis auf Artikel 6 des Paris Abkommens.³¹

V. Der Beschwerdegegenstand

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

Konkret werden die §§ 3, 4, 6 und 10 Abs. 2 KSG NRW in Verbindung mit der gesamten Regelungskonzeption des Gesetzes 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 Nordrhein-Westfalen trägt durch seine Treibhausgasemissionen zum Klimawandel bei (2.). Der damit einhergehenden Verantwortung wird der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen mit der Neufassung des KSG NRW nicht gerecht (3.).

²⁸ Online unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_19_6779.

²⁹ COP25, CMA, Matters relating to Article 6 of the Paris agreement, online unter https://unfccc.int/resource/cop25/cma2_11aav_art6PA.pdf.

³⁰ 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/>.

³¹ COP25, CMA, Chile Madrid Time for Action, Decision 1/CMA.2 online unter https://unfccc.int/resource/cop25/1cma2_aav.pdf.

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.³² 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 widersprechende³³ - Landesklimaschutzgesetze zu erlassen.

Diese Klausel ist maßgeblich von der Bedeutung des Klimaschutzes im Mehrebenensystem geprägt.³⁴ In einem solchen System verfügen weder der Bund noch die Länder allein über ausreichende Instrumente zur Umsetzung der Klimaziele.³⁵ Der Bundesgesetzgeber weist selbst auf die Mitverantwortung der Länder hin und spricht von einem „wichtigen Beitrag“ der Länder zu den Klimaschutzbemühungen.³⁶ 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.³⁷ 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

³² BT-Drs. 19/14337, S. 19; Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7).

³³ BT Drs. 19/14337, S. 38.

³⁴ Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7).

³⁵ Schilderoth/Papke, Strukturelemente der Landesklimaschutzgesetze, Würzburger Berichte zum Umweltenergie recht Nr. 42 vom 27.05.2019, S. 19.

³⁶ BT Drs. 19/14337, S. 38.

³⁷ Dazu Hermes, Klimaschutz durch neue Planungsinstrumente im föderalen System, EurUP 2021, 162 (171 li. Sp.).

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.³⁸ 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.³⁹

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.⁴⁰

Die Bundesländer müssen demnach selbst einen elementaren Beitrag leisten, damit ihre eigenen und darüber die bundesweiten Klimaschutzziele erreicht werden können. Dieser Beitrag muss sowohl innerhalb der landeseigenen Gesetzgebungskompetenzen als auch innerhalb ihrer Verwaltungskompetenzen verwirklicht werden.⁴¹

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.

³⁸ Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (8).

³⁹ BT Drs. 19/14337, S. 38.

⁴⁰ Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (336 f.).

⁴¹ 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

Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz erfasst – speziell auf die Klimagesetzgebung bezogen – jedenfalls das Planungs-, Bildungs- und Kommunalrecht, was auch die Gesetzesbegründung zum KSG erkennt.⁴² Darüber hinaus erstreckt sie sich auf das Bauordnungsrecht sowie das Verwaltungsorganisationsrecht für Landes- und Kommunalbehörden.⁴³

So besteht im Raumordnungs- und Bauordnungsrecht großes klimaschützendes Handlungspotential der Länder. Dies zeigt sich beispielsweise in § 12 Abs. 2 Landesplanungsgesetz NRW, welcher eine Berücksichtigung der Klimaschutzkonzepte bei Raumordnungsplänen vorsieht. Es könnten insoweit verbindliche Verfahrensregelungen zu der Aufstellung von Klimaschutzkonzepten und ihren Inhalten eingeführt werden.

Das gesamte Landesplanungsrecht nimmt dabei eine zentrale Rolle im Rahmen der landesweiten Standortsteuerung von emissionsintensiven Industrieanlagen, Freiflächen für Solaranlagen, Windkraftanlagen und der Verkehrsinfrastruktur ein.⁴⁴

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.⁴⁵

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 eine wichtige, eigenständige Aufgabe für den Klimaschutz in der Wärmeplanung.⁴⁶ Ebenfalls ist es den Ländern überlassen, Anlagen für

⁴² BT Drs. 19/14337, S. 37.

⁴³ 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).

⁴⁴ Reidt, Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungsplänen, dargestellt am Beispiel des Klimaschutzgesetzes, DVBl 2011, 789 (794 f.); Münzner, Energie und Klima Ländersache?, rescriptum 2014/1, 47 (48).

⁴⁵ Münzner, Energie und Klima Ländersache?, rescriptum 2014/1, 47 (48).

⁴⁶ Vgl. Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (338 m.w.N.).

erneuerbare Energien von einer Baugenehmigung freizustellen oder Abstandsvorschriften zu erleichtern.⁴⁷ Sie können auch Landesmobilitätsgesetze erlassen, die einen sinnvollen Beitrag zum Klimaschutz leisten.⁴⁸

b. Landesklimaschutz durch Verwaltungskompetenzen

Darüber hinaus stehen den Ländern weitreichende eigenständige Verwaltungskompetenzen zu, die sie zu klimaschützenden Regelungen nutzen können und müssen. 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.⁴⁹ Zu denken wäre beispielsweise an die Förderung von CO₂-armen Fortbewegungsmöglichkeiten, klimafreundliche Planungsentscheidungen, ein klimafreundliches öffentliches Beschaffungswesen oder Energieeffizienzmaßnahmen in Landesliegenschaften.⁵⁰

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

⁴⁷ Vgl. Art. 82 Abs. 1 BayBO.

⁴⁸ [Fahrradgesetz in Nordrhein-Westfalen: Schwarz, gelb, mutlos - taz.de](https://www.taz.de/1/lokal/nrw/fahrradgesetz-in-nordrhein-westfalen-schwarz-gelb-mutlos)

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

Satz 7 GG im Rahmen seines KSG jedoch keine Regelungen treffen, welche die Kommunen zu bestimmten Maßnahmen oder Aufgaben berechtigen oder verpflichten.⁵¹ Eine 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 Berücksichtigungsgebot 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

⁵¹ 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

autonom bestehen bleiben.⁵² Für die Erreichung der Klimaziele sind in diesem Bereich von den Ländern ausdifferenzierte Maßnahmen zu treffen.

2. Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen ist mit einer Bevölkerungszahl von knapp 18 Mio. Menschen⁵³ das bevölkerungsreichste Bundesland. Es hat damit mehr Einwohner*innen als Staaten wie die Niederlande (17,08 Mio. in 2019) oder Belgien (11,46 Millionen Einwohner in 2019).

Dabei ist Nordrhein-Westfalen das Bundesland mit den bundesweit höchsten Treibhausgasemissionen. Im Jahr 2018 wurden insgesamt 261,2 Mt CO₂-Äquivalente ausgestoßen und damit über ein Drittel der bundesdeutschen Emissionen (865,6 Mt CO₂-Äquivalente in 2018) verursacht.⁵⁴

Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) ermittelt jährlich die nach Sektoren aufgeschlüsselten Treibhausgasemissionen des Bundeslandes.⁵⁵ Der größte Anteil entfiel 2018 auf die Energiewirtschaft mit 130,1 Mt CO₂-Äquivalente. Sie ist mit Industrie (54,5 Mt) und Verkehr (32,7 Mt) gemeinsam für 83 % der Emissionen des Landes verantwortlich.⁵⁶

⁵² BT Drs. 19/14337, S. 39.

⁵³ Stand Juni 2020, Landesbetrieb IT.NRW, Pressemitteilung vom 5.10.2020, online unter <https://www.it.nrw/nrw-einwohnerzahl-lag-ende-juni-2020-bei-17-932-000-101127>.

⁵⁴ Landesamt für Natur, Umwelt, Verbraucherschutz (LANUV), Treibhausgas-Emissionsinventar Nordrhein-Westfalen 2018, LANUV Fachbericht 105, Juli 2020, S. 16 online unter https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuvpubl/3_fachberichte/30105.pdf.

⁵⁵ Landesamt für Natur, Umwelt, Verbraucherschutz (LANUV), Treibhausgas-Emissionsinventar Nordrhein-Westfalen 2018, LANUV Fachbericht 105, Juli 2020, online unter https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuvpubl/3_fachberichte/30105.pdf.

⁵⁶ Landesamt für Natur, Umwelt, Verbraucherschutz (LANUV), Treibhausgas-Emissionsinventar Nordrhein-Westfalen 2018, LANUV Fachbericht 105, Juli 2020, S. 16 online unter https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuvpubl/3_fachberichte/30105.pdf.

Tabelle 4: Treibhausgasemissionen des Sektors Energie in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2018 (ohne den Sektor 1A2 Industrie)

IPCC-Sektor	Bezeichnung	CO ₂	CH ₄	N ₂ O	HFC/PFC SF ₆ /NF ₃	Gesamt	Anteil %
	Gesamtemission NRW	244.198	8.667	4.537	3.755	261.158	100,0
1	Energie (ohne 1A2 Industrie)	189.237	3.620	1.474	-	194.330	74,4
1A	Einsatz von Brennstoffen (ohne 1A2 Industrie)	189.091	438	1.474	-	191.003	73,1
1A1	Energiewirtschaft	129.144	78	850	-	130.072	49,8
1A1a	Öffentl. Strom- u. Wärmeversorgung	116.448	75	796	-	117.319	44,9
1A1b	Raffinerien	7.160	2	18	-	7.180	2,7
1A1c	Herstellung fester Brennstoffe/sonstige Energieindustrie	5.536	2	35	-	5.573	2,1
1A3	Verkehr	32.034	98	533	-	32.665	12,5
1A3a	Flugverkehr	407	1	3	-	411	0,2
1A3b	Straßenverkehr	29.081	91	232	-	29.404	11,3
1A3c	Schiienenverkehr	114	0	1	-	115	0,0
1A3d	Schiffsverkehr	1.110	0	179	-	1.289	0,5
1A3e	Sonstiger Verkehr	1.323	6	117	-	1.446	0,6
1A4-5	Haushalte und Kleinverbrauch	27.912	262	91	-	28.266	10,8
1B	Flüchtige Emissionen aus Brennstoffen	146	3.181	-	-	3.327	1,3
1B1	Feste Brennstoffe	-	1.771	-	-	1.771	0,7
1B2	Öl und Erdgas	145	1.410	-	-	1.556	0,6
1B2a	Ölwirtschaft	145	30	-	-	175	0,1
1B2b	Gaswirtschaft	-	1.380	-	-	1.381	0,5

LANUV, THG-Inventar NRW 2018, Tabelle 4 S. 16

Wird Nordrhein-Westfalen in die Reihe der EU-Mitgliedstaaten einsortiert, folgt es mit diesen Emissionen an 7. Stelle, noch vor Staaten wie die Niederlande, Tschechien, Belgien, Rumänien, Griechenland, Österreich, Portugal oder Ungarn.⁵⁷

3. Das Klimaschutzgesetz in Nordrhein-Westfalen

a. Wesentlicher Inhalt des novellierten KSG NRW

Mit dem am 1. Juli 2021 beschlossenen Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes NRW ist das bisherige KSG NRW vom 29. Januar 2013 außer Kraft getreten (§ 10 Abs. 1). Durch die Neufassung sollen „konsistente Rahmenbedingungen bezüglich der Minderung von Treibhausgasen geschaffen“ werden.⁵⁸ Dafür verpflichtet sich das Land in § 1 Abs. 1 dazu, „die Erfüllung der eigenen Klimaschutzziele zu gewährleisten und

⁵⁷ Landesamt für Natur, Umwelt, Verbraucherschutz (LANUV), Treibhausgas-Emissionsinventar Nordrhein-Westfalen 2018, LANUV Fachbericht 105, Juli 2020, S. 41 online unter https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuvpubl/3_fachberichte/30105.pdf.

⁵⁸ Gesetzesbegründung zum KSG NRW, Allgemeiner Teil, online unter https://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Sonstiges/210309_KSG-Entwurf.pdf#.

damit einen Beitrag zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele sowie der europäischen Zielvorgaben zu erbringen“.

Hierzu formuliert das Gesetz die drei Ziele, bis 2030 die Treibhausgasemissionen um mindestens 65% und bis 2040 um mindestens 88 % gegenüber 1990 zu senken sowie bis 2045 Klimaneutralität zu erreichen (§ 3 Abs. 1 und 2). Klagerechte sollen jetzt ausgeschlossen werden (§ 3 Abs. 3). Die Landesverwaltung soll ab 2030 bilanzielle Klimaneutralität erreichen (§ 7 Satz 1).

Zur Erreichung dieser Ziele soll der Landesregierung die Verpflichtung auferlegt werden, ihre Handlungsmöglichkeiten zu nutzen (§ 4). Sie soll neben dem verstärkten Ausbau der erneuerbaren Energien (§ 4 Abs. 2) in allen Sektoren Maßnahmen zur Treibhausgaseinsparung entwickeln und umsetzen (§ 4 Abs. 5).

Das bisher zentrale Planungsinstrument des KSG NRW, das Klimaschutzprogramm, wird abgeschafft, stattdessen wird ein Klimaschutzaudit der Landesregierung eingeführt (§ 6). Das (anders als das bisherige Klimaschutzprogramm) ohne jegliche Frist versehene Audit dient „der Planung, Umsetzung, Überprüfung und Fortentwicklung“ der von der Landesregierung nach § 4 zu entwickelnden und zu ergreifenden Maßnahmen. In dem Audit werden die Maßnahmen „auf ihre Effizienz und Wirksamkeit“ geprüft. Zudem gibt es „Hinweise zur Entwicklung und Modifikation von Maßnahmen in den klimarelevanten Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude sowie Land- und Forstwirtschaft“ (§ 6 Abs. 3).

Des Weiteren wird gemäß § 9 ein Beirat eingesetzt, welcher die Klimaschutzpolitik in Nordrhein-Westfalen beratend begleitet.

Instrumentelle Fristen kennt das Gesetz keine. Eine Ausnahme findet sich lediglich in § 10 Abs. 2. Danach soll bis zum 31. Dezember 2025, im Anschluss daran alle 5 Jahre, über die Erfahrungen mit diesem Gesetz berichtet werden. Jegliche Konsequenzen aus der Berichterstattung fehlen, es genügt offenbar ein Bericht.

Stattdessen ist in § 3 Abs. 3 die Regelung aufgenommen worden, dass subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen durch das Gesetz nicht begründet werden sollen, ein deutlicher Hinweis dafür, dass der Landesgesetzgeber, wie schon der Bundesgesetzgeber in § 4 Abs. 1 Satz 7 KSG, jegliche gerichtliche Überprüfung scheut.

Weitergehende differenzierte Zielvorgaben und mit Fristen versehene Instrumentarien zur Umsetzung und Einhaltung der formulierten Ziele beinhaltet das Gesetz nicht (mehr).

b. Vergleich der Neufassung des KSG NRW mit dem KSG NRW 2013

Durch die Neufassung des KSG NRW vollzieht der Landesgesetzgeber einen bedeutenden Rückschritt in der Klimaschutzgesetzgebung.

Das neue Gesetz kehrt den begrüßenswerten, wenngleich nicht ausreichenden, Ansätzen des alten KSG NRW 2013 mit dessen Instrumenten den Rücken und beschränkt sich nunmehr ausschließlich auf politische Wünsche ohne verbindlichen Rahmen.

Dies wird bereits zu Anfang des Gesetzes deutlich.

Während das frühere KSG NRW 2013 in § 1 als Zweck des Gesetzes

„die Festlegung von Klimaschutzzielen sowie die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Erarbeitung, Umsetzung, Überprüfung, Berichterstattung über und Fortschreibung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen“

deklarierte, beschränkt sich der Gesetzeszweck der acht Jahre späteren Neufassung lediglich auf die Festlegung von Klimaschutzzielen „und die Erfüllung dieser Ziele“.

Zwar legt das Land – in Reaktion auf den Bundesgesetzgeber⁵⁹ - in § 3 etwas ambitioniertere Klimaziele fest, ohne jedoch hinreichende Zwischenschritte bis zur Treibhausgasneutralität zu regeln; die ursprünglichen Instrumente zur Erreichung dieser Ziele aus dem alten KSG NRW 2013 sind jedoch vollständig verschwunden.

So wurde § 4 Abs. 1 Satz 1 KSG NRW 2013 gestrichen, welcher die Klimaschutzziele für die Landesregierung unmittelbar verbindlich erklärt. Stattdessen soll die Landesregierung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 nur noch „ihre Handlungsmöglichkeiten ausnutzen“.

Darüber hinaus existierte in § 4 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 KSG NRW 2013 noch die Verpflichtung der Landesregierung zur Erstellung und Umsetzung eines Klimaschutzplans.

⁵⁹ Gesetzesbegründung zu § 3 KSG NRW, online unter https://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Sonstiges/210309_KSG-Entwurf.pdf#.

Dieser Klimaschutzplan konkretisierte als Herzstück des Gesetzes gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 KSG NRW 2013 die Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele. Er musste alle fünf Jahre (was ehemals schon eine zu lange Frist, aber immerhin eine Frist war) fortgeschrieben werden (§ 6 Abs. 2 Satz 2 KSG NRW 2013). Zentrale, verpflichtende Elemente des Plans waren Zwischenziele zur Reduktion der Gesamtmenge von Treibhausgasen für den Zeitraum bis 2050 (§ 6 Abs. 4 Nr. 1 KSG NRW 2013), konkrete Ziele unter anderem zum Ausbau der Erneuerbaren Energien und zur Energieeinsparung (§ 6 Abs. 4 Nr. 2 KSG NRW 2013) und ein verbindliches Konzept für eine insgesamt klimaneutrale Landesverwaltung nach § 7 (§ 6 Abs. 4 Nr. 5 KSG NRW 2013). Darüber hinaus wurde die Landesregierung in § 6 Abs. 6 KSG NRW 2013 dazu ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorgaben des Klimaschutzplans nach § 6 Absatz 4 Nummer 2, 4 und 6 für öffentliche Stellen für verbindlich zu erklären.

Dieses Instrument eines alle fünf Jahre fortzuschreibenden Klimaschutzplans wurde durch die Neufassung des KSG NRW komplett aufgehoben.

Stattdessen führt der Landesgesetzgeber nun ein sog. Klimaschutzaudit durch, welcher der Planung, Umsetzung, Überprüfung und Fortentwicklung von Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele dienen soll, Klimaschutzstrategien und -maßnahmen der Landesregierung erfasst und diese auf Effizienz und Wirksamkeit überprüft, um anschließend „Hinweise“ (was das auch immer sein soll) zu geben (§ 6 Abs. 1, 2, 3).

Berichte zum Klimaschutzaudit sollen gemäß § 6 Abs. 5 veröffentlicht werden, ohne dass eine Konsequenz an den veröffentlichten Bericht geknüpft ist. Das Klimaschutzaudit soll nur „in einem Managementprozess die kontinuierliche Optimierung der Strategien und Maßnahmen der Landesregierung sowie die effiziente Erreichung der Klimaschutzziele nach § 3 begleiten und als Hilfestellung und Treiber einer Modernisierung in allen klimarelevanten Sektoren dienen.“⁶⁰

⁶⁰ Gesetzesbegründung zu § 6 KSG NRW, online unter https://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Sonstiges/210309_KSG-Entwurf.pdf#.

Die Verantwortung für die Entwicklung notwendiger Strategien und Maßnahmen zur Treibhausgasminde rung wird dabei vollständig auf die „jeweils fachlich zuständigen Res sorts in den klimarelevanten Sektoren“ geschoben.⁶¹ Nach Erfassung und Überprüfung durch das Klimaschutzaudit „sollen Hinweise zur Entwicklung oder Modifikation von Stra tegien und Maßnahmen gegeben werden“.⁶² Auch hier fehlt jegliche aus den Hinweisen folgende Konsequenz.

Die Einführung eines Klimaschutzaudits ist nicht nur eine andere, vorgeblich modernere und aus der Betriebswirtschaftslehre entlehnte Wortwahl. Im Ergebnis werden damit verbindliche Instrumente zur Einhaltung der Landesklimaschutzziele durch ein bloßes Un terrichtungssystem abgelöst. Der Gesetzeswortlaut von § 6 und die Gesetzesbegrün dung zum Klimaschutzaudit lassen jegliche Verbindlichkeit vermissen. Vielmehr werden die im KSG NRW noch einzeln aufgezählten, verpflichtenden Maßnahmen, Zwischen ziele und Konzepte gestrichen und durch einen „Managementprozess“ des Klimaschutz audits ersetzt, welcher die Strategien und Maßnahmen der Landesregierung „begleiten“ und als „Hilfestellung [...] dienen“ soll.⁶³ Die Strategien und Maßnahmen der Landesre gierung selbst werden mit Einführung der Neufassung des KSG NRW jedoch nicht mehr an bestimmte Voraussetzungen oder Ziele gebunden. Es existiert keine Grundlage, die zu Vorgaben oder Zwischenzielen für die Ressorts durch die Landesregierung verpflich tet. Auf diese Weise kann es faktisch nicht zu messbaren Nachbesserungen kommen. Darüber hinaus enthält § 6 keine Verfahrensregelungen wie eine Durchführungsfre quenz, Fristen oder einer Festlegung des ersten Durchführungsjahres des Audits. Auf diese Weise ist – anders als noch im Klimaschutzplan – keine verpflichtende Nachjus tierung auf künftige Entwicklungen möglich. Das Klimaschutzaudit stellt lediglich ein Steuerungsgremium unverbindlicher Natur dar. Jegliche Maßnahmen und Strategien zum Klimaschutz werden dem guten Willen dieses Audits überlassen, ohne konkrete Zielszenarien oder Fristenregelungen.

Der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen zeigt die Lockerung des Instrumentari ums auch dadurch, dass er § 8 KSG NRW 2013 einfach gestrichen hat. § 8 KSG NRW

⁶¹ Gesetzesbegründung zu § 6 KSG NRW, online unter https://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Sonstiges/210309_KSG-Entwurf.pdf#.

⁶² Gesetzesbegründung zu § 6 KSG NRW, online unter https://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Sonstiges/210309_KSG-Entwurf.pdf#.

⁶³ Gesetzesbegründung zu § 6 KSG NRW, online unter https://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Sonstiges/210309_KSG-Entwurf.pdf#.

2013 enthielt unter der Überschrift „Monitoring“ die Festlegung der Begleitung eines wissenschaftlich fundierten Monitorings bei der Umsetzung der Klimaschutzziele und eine Pflicht zur Veröffentlichung der Ergebnisse als Grundlage für die Fortschreibung des Klimaschutzplans sowie für die Arbeit des Sachverständigenrates Klimaschutz (§ 8 Abs. 1 KSG NRW 2013). In § 8 Abs. 2 KSG NRW 2013 wurden dafür zentrale Elemente normiert. Insbesondere sollte das Monitoring die Fortschreibung der Zwischenziele und sektoralen Ziele informieren. Eine solche Überprüfungsmöglichkeit stellt die Neufassung des KSG NRW nicht bereit, sie erteilt in § 8 KSG NRW lediglich dem Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Verbraucherschutz die Aufgabe, die zur Umsetzung des Gesetzes „relevanten Daten“ zu erheben.

Auch der im alten KSG NRW 2013 in § 9 vorgesehene Sachverständigenrat Klimaschutz existiert nicht mehr in seiner ursprünglichen Form. Im alten KSG NRW 2013 sollte der Rat noch auf die Einhaltung der Klimaschutzziele achten, alle fünf Jahre neue Mitglieder erhalten und in dieser zeitlichen Frequenz eine Bewertung des Umsetzungsstandes der Klimaschutzmaßnahmen durchführen und einen Bericht mit etwaigen Empfehlungen veröffentlichen (§ 9 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 KSG NRW 2013). Im neuen KSG NRW bleibt in § 9 lediglich ein sogenannter „Beirat“ übrig, der die Landesregierung bei der Ausgestaltung ihrer Klimapolitik unterstützt.⁶⁴ Erneut entscheidet sich der Landesgesetzgeber dafür, verbindliche Vorgaben aus dem Gesetz herauszunehmen und durch symbolpolitische Formulierungen zu ersetzen.

Statt eines ursprünglich in manchen Ansätzen wirksam erscheinenden Instrumentariums bleiben lediglich politische Wünsche übrig.

Letzendlich hat sich das KSG NRW mit seiner Neufassung im Hinblick auf die selbst gesetzten Klimaschutzziele strukturell deutlich verschlechtert.

c. Vergleich mit den Regelungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes

⁶⁴ Gesetzesbegründung zu § 9 KSG NRW, online unter https://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Sonstiges/210309_KSG-Entwurf.pdf#.

Obschon das KSG NRW ebenso wie das KSG als Rahmengesetz ausgestaltet ist, bleibt es im Hinblick auf seine Regelungstechnik und seinen Inhalt weit hinter den Regelungen des Bundesgesetzes zurück.

Es findet sich im KSG NRW insbesondere keine Regelung, die die zulässigen Jahresemissionsmengen (aufgeteilt auf verschiedene Sektoren) bestimmt (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2).

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.

Infolgedessen regelt das KSG NRW nicht die Möglichkeit, jährliche Emissionsmengen (in den Sektoren) zu erfassen oder zu bewerten (vgl. auf Bundesebene § 5 KSG) und bei Überschreitung bestimmte Maßnahmen wie Sofortprogramme einzuleiten (vgl. auf Bundesebene § 8 KSG).

Die Regelung zum Klimaschutzaudit in § 6 KSG NRW enthält keine mit § 9 KSG vergleichbaren Maßnahmen. § 9 KSG bestimmt, wann, wie oft und nach welchen Maßgaben das Klimaschutzprogramm zu erstellen und fortzuschreiben ist. Es bleibt insoweit offen, wann und wie etwaige Maßnahmen nachzusteuern ist, sofern sich die Annahmen nicht als zutreffend herausgestellt haben und nachgesteuert werden muss. Nimmt man den Wortlaut des Gesetzes ernst, lässt dieser jede zeitliche Maßgabe zur Aufstellung von konkreten Maßnahmen vermissen. Dies könnte in der Zukunft umso härtere Freiheitseinschränkungen mit sich zu bringen, weil bis dahin nur ungenügend gehandelt wurde.

Ebenfalls sind die Aufgaben des „Beirats“ in § 9 KSG NRW nicht wie in § 12 KSG konkret geregelt.

Zusammenfassend enthält das KSG NRW weder Bestimmungen zur Festlegung jährlicher Emissionsmengen oder sektorspezifischen Zielvorgaben noch regelt es Mechanismen zur Fortschreibung bzw. Konkretisierung der Reduktionsziele durch die Exekutive und trifft keine Regelungen zu einer Nachbesserung im Falle absehbarer Zielverfehlungen.

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 gravierendsten 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.⁶⁵ In Zukunft drohen in Deutschland und Nordrhein-Westfalen, 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. Beschwerdeführer zu 1

Der Beschwerdeführer zu 1 (Jannis Krüßmann) ist 19 Jahre alt, studiert Jura in Bonn und ist seit 2019 bei Fridays for Future in Konstanz und Bonn aktiv. Er sieht das ungenügende der Regierungen in Bund und Ländern beim Thema Klimaschutz sehr kritisch und hofft, dass sich die Gerichte dem Druck der Zivilgesellschaft auf die Politik anschließen.



2. Beschwerdeführerin zu 2

Die Beschwerdeführerin zu 2 (Lea Wynhoff) ist 16 Jahre alt. Sie setzt sich für ein klimagerechtes Deutschland ein, um für eine sichere, nachhaltige und sozial-gerechte Zukunft zu kämpfen, weil sie der Überzeugung ist, dass die heutige Generation die Verantwortung, aber auch die Möglichkeiten hat, mit gutem Beispiel voran zu gehen.



⁶⁵ 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.

3. Beschwerdeführer zu 3

Der Beschwerdeführer zu 3 (Tobias Linck) ist 19 Jahre alt und sorgt sich schon seit längerem über die schleppenden Fortschritte in der Politik bezüglich des Klimawandels. Der Klimawandel ist eine Krise, die genauso dringlich angegangen werden muss wie die Corona-Pandemie. Die kürzlichen politischen Entwicklungen beim Thema Klimaschutz gehen zwar in die richtige Richtung, sind aber längst nicht ausreichend. Mit dieser Verfassungsbeschwerde möchte er die Politik zu einer gerechteren Klimapolitik auffordern.



4. Beschwerdeführerin zu 4

Die Beschwerdeführerin zu 4 (Mia Hense) kommt aus dem ländlichen Bornheim und setzt sich dort für ein klimapolitisches Umdenken ein. Sie betrachtet die zunehmenden Ungerechtigkeiten als Folge der Klimakrise mit Besorgnis und erwartet, dass mit ganzheitlichem Blick Verantwortung übernommen wird. Die 17-Jährige geht seit zwei Jahren mit „Fridays for Future“ auf die Straße.



C. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

I. Beschwerdegegenstand

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die unzureichende Ausgestaltung des neugefassten KSG NRW. Da der Landesgesetzgeber mit diesem Rahmengesetz zum Schutz des Klimas nicht gänzlich untätig, sondern hinter den verfassungsrechtlichen Anforderungen zurückgeblieben ist, rügen die Verfassungsbeschwerden kein gesetzgeberisches Unterlassen. Ein solches ist nur bei völliger Untätigkeit des Gesetzgebers zulässiger Beschwerdegegenstand.⁶⁶

⁶⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 95.

Mit dem Gesetz sind eingriffsähnliche Vorwirkungen in zukünftiger grundrechtlicher Freiheit verbunden, weil das Gesetz jegliche regelnde Struktur zur Gewährleistung einer halbwegs gleichmäßigen Grundrechtsbelastung über die Generationen hinweg vermissen lässt. Selbst wenn das Gesetz – wenn auch unzureichende – nunmehr Ziele für 2030, 2040 und 2045 erhält, ist es strukturell nicht in der Lage, auf Zielverfehlungen so zu reagieren, dass sie möglichst erst gar nicht eintreten und, wenn die Zielverfehlung doch eintritt, schnell darauf reagiert werden kann. Es fehlt auch an nötigen Zwischenschritten, die über die Festlegung von lediglich 3 Jahreszielen bis zum Jahr 2045 hinausgehen.

Die Beschwerden richten sich gegen die §§ 3, 4, 6 und 10 Abs. 2 KSG NRW in Verbindung mit der Gesamtkonzeption des Gesetzes.

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. Beschwerdeführende

Alle Beschwerdeführenden sind als natürliche Personen grundrechts- und damit beschwerdefähig. Die minderjährigen Beschwerdeführerinnen zu 2 und 4 werden im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht durch ihre jeweiligen gesetzlichen Vertreter vertreten.

III. Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdeführenden sind im Sinne von § 90 Abs. 1 BVerfGG beschwerdebefugt, weil wegen der unzureichenden Regelung in § 3 Abs. 1 und 2, § 4 und § 6 KSG NRW nach 2030 sehr große Treibhausminderungslasten auf sie zukommen und dadurch eine Verletzung ihrer Freiheitsrechte zumindest möglich erscheint. Das Ausmaß der damit

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

1. Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung

Das neu gefasste KSG NRW verschiebt angesichts seiner unzureichenden Struktur 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.⁶⁷ 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 un gerechtfertigte staatliche Beschränkung.⁶⁸

Die nach § 3 Abs. 1 KSG bis zum Jahr 2030 zugelassenen Treibhausgasemissionsmengen haben bereits jetzt Folgen für die in der Zeit nach 2030 bestehende Minderungslast. Diese zugelassenen Emissionsmengen 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.⁶⁹

Konkret herbeigeführt wird die vorwirkende Grundrechtsgefährdung durch die gesetzliche Regelung in § 3 Abs. 1 KSG NRW, welche durch Vorgabe eines Temperaturziels implizit nur bestimmte Emissionsmengen zulässt. Denn der Verbrauch der dort für 2030 geregelten Jahresemissionsmengen verzehrt notwendig und unumkehrbar Teile des

⁶⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 117.

⁶⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 184.

⁶⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 120.

verbleibenden CO₂-Budgets.⁷⁰ § 3 Abs. 1 KSG NRW schreibt eine Minderung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 65% gegenüber 1990 vor. Dadurch lässt der Landesgesetzgeber innerhalb der Zeit bis 2030 eine erhebliche Menge an Treibhausgasemissionen zu.

Das Restbudget an Emissionen vermindert sich mit jedem weiteren Verbrauch verbleibender CO₂-Mengen. Damit schwinden 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.⁷¹

Darüber hinaus fehlen dem KSG NRW die geeigneten Instrumentarien, um eine Zielverfolgung und -erreicherung überhaupt zu gewährleisten. Dadurch wird die Gefahr massiver Freiheitsbeschränkungen nach 2030 zusätzlich erhöht.

2. Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind durch die gerügten Vorschriften des KSG NRW 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.⁷² Gerade weil und wenn die Vernichtung der Lebensumwelt möglich erscheint, muss verfassungsrechtlicher Rechtsschutz möglich sein.⁷³

⁷⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 187.

⁷¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 122.

⁷² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 131.

⁷³ Vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Februar 2010 - 2 BvR 2502/08.

b. Gegenwärtige Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden leiden bereits heute unter den Folgen des anthropogenen Klimawandels in Nordrhein-Westfalen. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen ist vom Klimawandel und seinen Folgen spürbar betroffen (s.o. B.I.).

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 § 3 Abs. 1 KSG NRW bis 2030 Treibhausgasemissionen in einem unregulierten Umfang zulassen, da es an Jahreszielen oder Zwischenschritten bis 2030 fehlt. Überdies enthalten die Regelungen des §§ 4, 6, 10 Abs. 2 KSG NRW kein geeignetes Instrumentarium um eine effektive Reduktion der Emission sicherzustellen und begründen damit die Gefahr, dass tatsächlich höhere Emissionsmengen anfallen. Wenn in der Folge 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 vermittelt eines weiteren Akts bewirkt wird oder vom Ergehen eines solchen Akts abhängig ist.⁷⁴ Obgleich die Grundrechtsbeeinträchtigung erst infolge zukünftiger Regelungen droht, ist sie bereits unumkehrbar im aktuellen Recht angelegt.

IV. Frist

Die Verfassungsbeschwerde ist fristgerecht erhoben.

Das neu gefasste KSG NRW wurde am 1. Juli 2021 beschlossen und am 15. Juli 2021 im Landesgesetzblatt veröffentlicht, so dass die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG eingehalten ist. Da das Klimaschutzgesetz NRW vom 29. Januar 2013 mit § 10 Abs. 1

⁷⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, juris, Rn. 133 m.w.N.

des neu gefassten Gesetzes außer Kraft getreten ist, ist die neu gefasste gesetzliche Regelung Gegenstand der verfassungsrechtlichen Kontrolle.

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.⁷⁵ Es besteht keine zumutbare fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit für die Beschwerdeführenden. Insbesondere kommt keine Feststellungsklage gegen die angegriffenen Regelungen vor den Verwaltungsgerichten in Betracht.⁷⁶

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.⁷⁷ 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.⁷⁸

Eine fachgerichtliche Klärung der Auslegung der angegriffenen Bestimmungen des KSG NRW 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

⁷⁵ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 -, Rn. 43.

⁷⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, juris, Rn. 140.

⁷⁷ BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 -, juris Rn. 23.

⁷⁸ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 -, Rn. 44.

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.⁷⁹

D. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

§ 3 Abs. 1 und 2, § 4, § 6 und § 10 Abs. 2 KSG NRW verletzen die Beschwerdeführenden in ihren verfassungsrechtlichen Freiheitsrechten, insbesondere Art. 2 Abs. 1 GG, in ihrer intertemporalen Dimension, weil sie in diese in verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Weise eingreifen.

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 Klimaneutralität⁸⁰ (1.). Auch der Landesgesetzgeber ist Adressat der Klimaschutzverpflichtung (2.). Die angegriffenen Regelungen des KSG NRW sehen die Erlaubnis des Ausstoßes bestimmter Mengen klimawirksamer Treibhausgase für die kommenden Jahren bis zum Erreichen von Klimaneutralität im Jahr 2045 vor. In dieser Funktion entfalten sie eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf die intertemporalen Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden ein, 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.⁸¹ Das Klimaschutzgebot ist vor allem durch Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen zu verfolgen und verpflichtet den Staat zum Erreichen von Klimaneutralität.⁸² Somit bildet die Staatszielbestimmung den verfassungsrechtlichen Maßstab, gegen den jedwede weitere Treibhausgasemission zu rechtfertigen ist.⁸³

⁷⁹ So das Bundesverfassungsgericht auch zu den Reststrommengen der Atomkraftwerke: BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 -, juris Rn. 211.

⁸⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

⁸¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

⁸² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

⁸³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

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 Weise⁸⁴ – 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.⁸⁵ Art. 20a GG bindet als justiziable Rechtsnorm⁸⁶ insoweit auch die Landesregierung und den Landesgesetzgeber.⁸⁷ Überdies übernimmt auch der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber in § 1 Abs. 1 S. 2 KSG NRW ausdrücklich auf die Ziele des Paris Abkommens Bezug und macht diese zur Grundlage des Gesetzes.

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 rechtzeitig 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.⁸⁸

2. Bundesstaat als Adressat des verfassungsrechtlichen 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 „besonderen Verantwortung“⁸⁹ ist sich der nordrhein-westfälische Gesetzgeber bewusst,

⁸⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 212.

⁸⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 185, 205, 210 f.

⁸⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 205.

⁸⁷ Zur Bindung der Länder an Art. 20a GG, vgl. Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 93. EL 2020, Art. 20a GG, Rn. 4a.

⁸⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 112, 205 ff.

⁸⁹ Gesetzesbegründung zu § 3 KSG NRW, online unter https://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Sonstiges/210309_KSG-Entwurf.pdf#.

ohne allerdings ein strukturelles gesetzgeberisches Konzept vorzulegen, das ansatzweise 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 der Landesgesetzgeber ausschließlich für das jeweilige Bundesland entsprechende Maßnahmen ergreifen kann und dies nicht die erforderlichen Entwicklungen auf Bundesebene oder internationaler Ebene etablieren würde.⁹⁰ Die Landesebene nimmt im Mehrebenensystem trotzdem eine herausragende Rolle ein.⁹¹ 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 emissionsparende Maßnahmen zu verwirklichen.

Man stelle sich nur vor, dass der Bund im Verkehrssektor seine Jahresziele 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 NRW, zwar Ziele enthalten, aber jegliche Struktur vermissen lassen, die eine Einhaltung der Ziele erwarten lässt.

Es verbleiben insoweit durch das eher einem Schaufenstergesetz ähnelnde KSG NRW große Lücken, obgleich aber eine Notwendigkeit zum Handeln in jeglichen Bereichen besteht. Jede Ebene muss alles in ihrer Macht Stehende tun, um die Erreichung der

⁹⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 250.

⁹¹ Schilderoth/Papke, Strukturelemente der Landesklimaschutzgesetze, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 27.05.2019, S. 19.

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 NRW

Die Entscheidung des Landesgesetzgebers in § 3 KSG NRW, die Treibhausgasemissionen bis 2030 auf 65% gegenüber 1990 zu reduzieren und bis 2045 Klimaneutralität zu erreichen, entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden. Erstrecht wird dies der Fall sein, wenn die Ziele, wie politisch beabsichtigt, noch angehoben werden, das Instrumentarium aber im Wesentlichen unverändert bleibt.

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.⁹² 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 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.

⁹² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 184.

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.“⁹³ Im Ergebnis müssen in Zukunft immer drastischere Einschränkungen der Freiheitsrechte als verfassungsmäßig gerechtfertigt in Kauf genommen werden, je mehr Treibhausgas heute emittiert wird.⁹⁴ 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 NRW, 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.⁹⁵

§ 3 Abs. 1 KSG NRW schreibt für das Jahr 2030 eine Minderung der Treibhausgasemissionen von 65 % gegenüber 1990 vor. Es fehlt jedoch an Zwischenschritten 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“⁹⁶ einher.

b. Freiheitsgefährdende Wirkung des KSG NRW

Aus heutiger Sicht ist absehbar, dass mit der Reduktion der Emissionen um 65% bis 2030 für den Zeitraum danach ganz erhebliche Emissionsreduktionen und damit verbundenen 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

⁹³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 187.

⁹⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 186 ff.

⁹⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 187.

⁹⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 186.

die Verteilung des globalen Budgets auf die einzelnen Staaten⁹⁷ – eine politische Verteilungsentscheidung dar. Insofern ist das verbleibende Restbudget des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen nicht zahlen genau verfassungsrechtlich determiniert.

Eine solche Verteilung wird auch die sehr unterschiedlichen tatsächlichen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern berücksichtigen müssen. Der absolute und der pro-Kopf-Ausstoß von Treibhausgasen variiert stark. Grund hierfür sind vor allem die Standorte von Kohlekraftwerken und treibhausgasintensiven Industrien wie die Eisen- und 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.⁹⁸

Nordrhein-Westfalen ist mit 261,2 Mt CO₂-Äquivalente (CO_{2eq}) und 244,2 Mt CO₂ im Jahr 2018 sowie vorläufig geschätzten 227 Mt CO_{2eq} im Jahr 2019 für etwa 30% der deutschen Treibhausgasemissionen (856 Mt CO_{2eq} im Jahr 2018⁹⁹) verantwortlich und der in absoluten Zahlen größte Emittent.¹⁰⁰ Sowohl die Stromgewinnung aus fossilen Energieträgern, insbesondere die Verstromung von Braun- und Steinkohle, sowie die energieintensiven Eisen-, Stahl- und chemische Industrie, verursachen die vergleichsweise hohen Emissionen in Nordrhein-Westfalen.¹⁰¹

Auch der Pro-Kopf-Ausstoß liegt mit 13,5 Mt CO₂ im Jahr 2018 (11,8 Mt CO₂ im Jahr 2019, vorl. Schätzung) deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt von 8,5 Mt CO₂.¹⁰² Folglich ist bereits absehbar, dass das Bundesland Nordrhein-Westfalen auch eine erheblich größere Reduktionslast zur Einhaltung des deutschlandweit verbleibenden Restbudget treffen wird.

⁹⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 225.

⁹⁸ LiKi Länderinitiative Kernindikation, Kohlendioxidemissionen, online unter <https://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?indikator=607&aufzu=1&mode=indi>.

⁹⁹ BMU, Treibhausgas-Emissionen in Deutschland, 18.01.2021, online unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland#emissionsentwicklung>.

¹⁰⁰ Landesamt für Natur, Umwelt, Verbraucherschutz (LANUV), Treibhausgas-Emissionsinventar Nordrhein-Westfalen 2018, LANUV Fachbericht 105, Juli 2020, S. 16, 43, online unter https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuvpubl/3_fachberichte/30105.pdf.

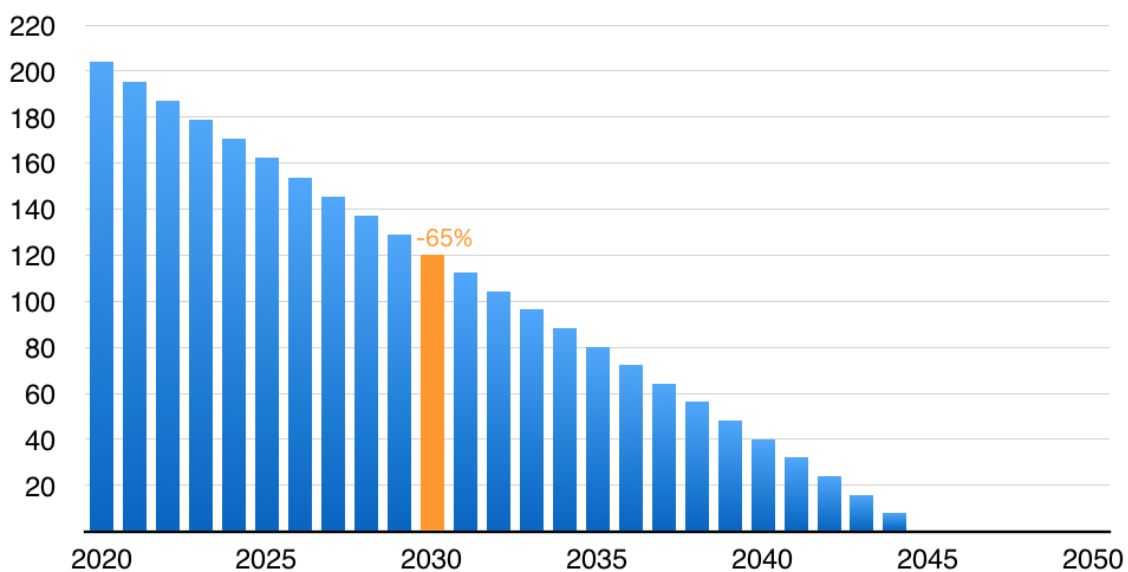
¹⁰¹ Landesamt für Natur, Umwelt, Verbraucherschutz (LANUV), Treibhausgas-Emissionsinventar Nordrhein-Westfalen 2018, LANUV Fachbericht 105, Juli 2020, S. 18-20, online unter https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuvpubl/3_fachberichte/30105.pdf.

¹⁰² Länderinitiative Kernindikation, Kohlendioxidemissionen, Stand 15.01.2021, online unter <https://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?mode=indi&indikator=607#grafik>.

Wenngleich also Emissionen strukturell bedingt ungleich über die Bundesländer verteilt sind, stellt eine Verteilung der verbleibenden Emissionsmengen nach aktueller Einwohnerzahl grundsätzlich eine „naheliegende“¹⁰³ Vergleichsgröße dar, die auch der SRU seiner Berechnung des nationalen CO₂-Budgets zugrunde gelegt hat (s.o. B.II.).

Dabei zeigt sich sowohl bei Zugrundelegung der absoluten als auch der pro-Kopf-Emissionen deutlich, dass das in § 3 Abs. 1 KSG NRW formulierte Reduktionsziel immer noch viel zu niedrig ist und zukünftige Beschränkungen der Freiheit zu weit in die Zukunft verlagert werden.

Unterstellt man, ausgehend von der vorläufigen Schätzung des LANUV, nach denen im Jahr 2019 die Emissionen bei 227 Mt CO_{2eq} lagen, zur Erreichung der in § 3 Abs. 1 und 2 KSG NRW formulierten Ziele einen linearen Reduktionspfad, so würden sich folgende CO₂-Emissionen¹⁰⁴ zwischen 2020 und 2045 ergeben:

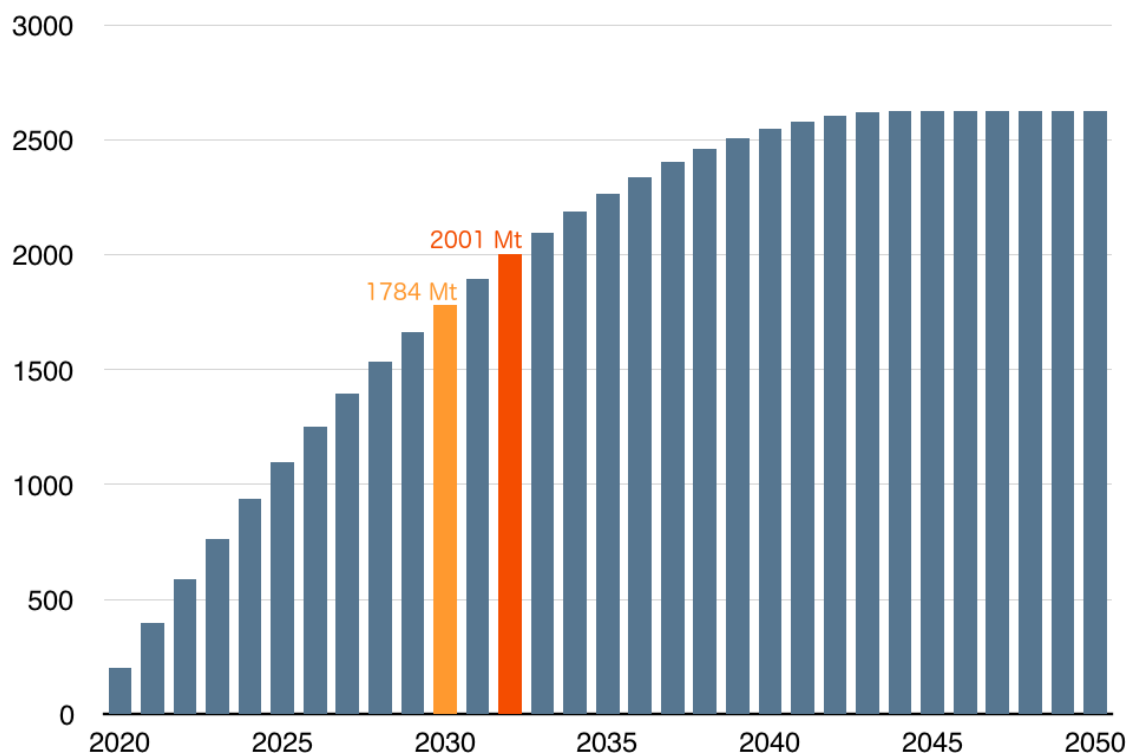


Jährliche CO₂-Emissionen nach dem KSG NRW auf linearem Reduktionspfad [Mt CO₂]

¹⁰³ VG Berlin, Urteil der 10. Kammer vom 31. Oktober 2019 - VG 10 K 412.18 – Rn. 87.

¹⁰⁴ Berechnung der Verfahrensbevollmächtigten. Zur Vergleichbarkeit mit dem vom SRU ermittelten Restbudget wurden nur die CO₂ (nicht die CO_{2eq})-Emissionen berücksichtigt. Annahmen: vorläufige Schätzung der CO₂-Emissionen des Landes NRW für 2019 von 227 Mt CO₂-Äquivalente; gleichbleibendes Verhältnis von CO₂-Emissionen zu CO₂-Äquivalente von 93,5% (2018); lineare Reduzierung der CO₂-Emissionen von 212,26 Mt CO₂ im Jahr 2019 auf 120,47 Mt CO₂ im Jahr 2030 (= 65% ggü. 1990) und anschließend auf 0 Mt CO₂ im Jahr 2045.

Auf einem derartigen linearen Reduktionspfad würde Nordrhein-Westfalen bis 2032 bereits eine Gesamtsumme von 2 Gt CO₂ und damit knapp 30 % des vom SRU zur Einhaltung einer Temperaturschwelle von 1,75°C ermittelten nationalen Restbudgets von 6,7 Gigatonnen verbrauchen – und das obwohl in Nordrhein-Westfalen nur etwa 20% der deutschen Bevölkerung lebt. Bis 2045 würde eine Gesamtsumme von ca. 2,6 Gt CO₂ emittiert und damit ca. 40% des deutschen Restbudgets aufgebraucht und das obwohl die Emissionen aus der Kohleverstromung gänzlich entfallen:



Aggregierte CO₂-Emissionen nach dem KSG NRW auf linearem Reduktionspfad [Mt CO₂]

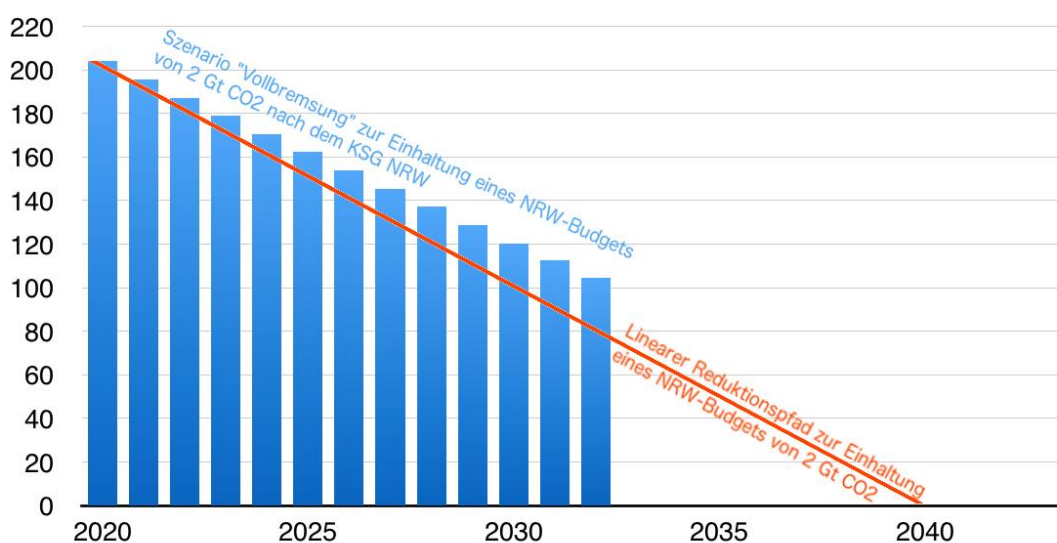
Damit würde Nordrhein-Westfalen aber mit 50% einen Anteil des Restbudgets verbrauchen, der weit über seinem Anteil an der deutschen Bevölkerung (ca. 20%) und an dem derzeitigen bundesdeutschen Treibhausgasausstoß (ca. 30%) liegt. Alle übrigen 15 Bundesländer dürften demnach zur Einhaltung des vom SRU ermittelten Restbudgets von 6,7 Gt CO₂ insgesamt nur noch das 1,5-fache der Menge von Nordrhein-Westfalen emittieren.

Sowohl das nationale als auch ein bundeslandspezifisches Restbudget zur Einhaltung einer bestimmten Temperaturschwelle sind mit wissenschaftlichen Unsicherheiten und einer politischen Verteilungsentscheidung verbunden. Dennoch sind sie zur Überprüfung der Schlüssigkeit und Geeignetheit staatlicher Klimaschutzbemühungen heranzuziehen. Würde man dem Bundesland Nordrhein-Westfalen als historisch und aktuell größten

Emittenten unter den Bundesländern aus strukturellen Gründen, insbesondere als Standort von diversen Kohlekraftwerken und treibhausgasintensiven Industrien, weiterhin zugestehen, wie bisher einen Anteil von 30% an den bundesdeutschen Emissionen ausstoßen und damit einen entsprechenden Anteil am Restbudget zu verbrauchen, so wäre dieser Anteil von 2 Gt CO₂ jedenfalls 2032 aufgebraucht. Eine *Vollbremsung* und damit verbundene Freiheitseinbußen durch Reduktion der Treibhausgasemissionen auf Null im Jahr 2033 wäre damit vorprogrammiert.

Selbst wenn der Landesgesetzgeber diese bereits jetzt absehbare Entwicklung im Jahr 2030 feststellen und entsprechende Korrekturen vornehmen würde, müsste zur Einhaltung eines hypothetischen nordrhein-westfälischen Restbudgets von 2 Gt CO₂ innerhalb von nur 4 Jahren Treibhausgasneutralität erreicht werden.

Dagegen müsste die Emissionen auf einem linearen Reduktionspfad zur Einhaltung eines solchen Restbudgets von ca. 212 Mt CO₂ im Jahr 2020 bis 2030 auf ca. 104 Mt CO₂ und damit um 71% gegenüber 1990 gesenkt, außerdem bereits 2040 Klimaneutralität erreicht werden:



Verbrauch eines NRW-Restbudgets von 2 Gt CO₂ auf linearem Reduktionspfad [Mt CO₂]

Das gleiche Bild zeichnet sich bei der Betrachtung des pro-Kopf-Ausstoßes.

Wird das vom SRU zur Einhaltung von 1,75°C ermittelte Restbudget von 6,7 Gigatonnen auf die derzeitige Bevölkerung Deutschlands von 83,2 Mio. Einwohner verteilt, so ver-

bleibt ab 2020 noch ein Restbudget von insgesamt 80 Tonnen CO₂ pro Person. Unterstellt man eine lineare Reduktion des jährlichen pro-Kopf-Ausstoßes zur Einhaltung der Ziele des § 3 KSG NRW von ca. 11,8 t CO₂ Tonnen im Jahr 2019 (vorl. Schätzung LANUV) um 65 % gegenüber 1990 auf 6,7 Tonnen CO₂ im Jahr 2030, so würde in dem Zeitraum von 2020 bis 2030 pro Person bereits eine Gesamtmenge von ca. 100 Tonnen CO₂ emittiert werden. Das pro-Kopf-Budget von 80 Tonnen CO₂ pro Person wäre bereits Ende 2027 aufgebraucht.

Nach der derzeitigen Konzeption des KSG NRW würde also spätestens 2032 die verfassungswidrige „Vollbremsung“ erfolgen, in der die Emission in kürzester Zeit unter erheblichen Freiheitseinbußen auf Null reduziert werden müssen.

Diese überschlägigen Berechnungen zeigen eindeutig, dass die in § 3 KSG NRW formulierten Reduktionsziele nach 2030 ganz erhebliche Minderungsanstrengungen und damit Freiheitseinbußen erforderlich machen werden, damit das verbleibende CO₂-Budget zur Einhaltung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Schwelle nicht überschritten wird. Es bedarf daher schon jetzt exakterer Zielvorgaben im KSG NRW als sie derzeit mit zwei weiteren Punktzielen für die Zeit nach 2030 vorhanden sind. Zwischen dem Jahr 2030 und dem Jahr 2040 fehlt es gänzlich an Zielvorgaben. Eine rechtzeitige und konkrete Ausrichtung von Emittenten in NRW an diesen Leitentscheidungen des Landesgesetzgebers wird dadurch unmöglich gemacht.

Dabei sind diese überschlägigen Berechnungen konservativ. Zur Einhaltung des verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturziels erscheint ein noch drastischerer Reduktionspfad wahrscheinlich. Denn die Berechnung legen das vom SRU formulierten nationalen CO₂-Budget zur Einhaltung von 1,75°C zugrunde. Diese Temperaturschwelle erfüllt schon nicht den verfassungsrechtlichen Auftrag aus Art. 20a GG, den Temperaturanstieg möglichst auf 1,5°C zu begrenzen.¹⁰⁵ Darüber hinaus lassen die Berechnungen unberücksichtigt, dass die für die hohen Emissionswerte des Bundeslands Nordrhein-Westfalen mitverantwortliche Verstromung von Kohle nach der Entscheidung des Bundesgesetzgebers im Kohleausstiegsgesetz noch bis 2038 fortauern und erhebliche Teile des Restbudgets aufbrauchen werden. Damit werden aber in allen anderen Lebens- und Gesellschaftsbereichen sehr viel stärkere Reduktionen zur Einhaltung des Restbudgets erforderlich.

¹⁰⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, 235.

Insofern wären ab 2030 entsprechende Maßnahmen zur Emissionsreduktion von erheblichem 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.¹⁰⁶

Die bis 2030 ausgestoßenen Treibhausgasmengen stehen im Zeitraum danach nicht mehr zu Verfügung. Zu ihrer Einsparung wird Nordrhein-Westfalen zunehmend intensiv in die Freiheitsrechte eingreifen müssen. Damit gefährdet der Landesgesetzgeber die intertemporale Freiheitssicherung der Beschwerdeführenden massiv.

Darüber hinaus stellt das KSG NRW in § 4 und § 6 und § 10 Abs. 2 kein ausreichendes Instrumentarium bereit, dass eine Verfolgung und Einhaltung dieser Ziele hinreichend sicher gewährleisten könnte.

Die Ersetzung des zuvor nach §§ 4 Abs. 2, 6 KSG NRW 2013 zu erstellenden und vom Landesgesetzgeber zu verabschiedenden verbindlichen Klimaplans mit konkreten Reduktionszielen durch ein unverbindliches und inhaltlich nicht bestimmtes Klimaschutzaudit (vgl. B.V.3.a) birgt die Gefahr, dass tatsächlich noch viel größere als die in § 3 Abs. 1 KSG NRW vorgesehenen Mengen Treibhausgas emittiert werden. Die allein in § 10 Abs. 2 enthaltene Berichtspflicht über Erfahrungen mit dem Gesetz ist ungeeignet, um eine gesetzliche Struktur aufzuzeigen, die zur Zielerreichung geeignet ist.

Die Vorschriften in §§ 3, 4 und 6 KSG NRW haben somit eine irreversible, eingriffsähnliche Vorwirkung auf die nach dem Jahr 2030 bleibenden Möglichkeiten, die aus dem Grundgesetz verbürgten Freiheitsrechte tatsächlich auszuüben.

II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser akuten Gefahr künftiger Freiheitseinbußen setzt voraus, dass die über das Ausmaß künftiger Freiheitseinbußen mitbestimmenden Vorschriften des KSG NRW mit den elementaren Grundentscheidungen des

¹⁰⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 246.

Grundgesetzes vereinbar sind und zu keinen unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der Beschwerdeführenden führen.¹⁰⁷

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.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹

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.¹¹⁰ 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 Treibhausgasreduktion, 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 von Treibhausgasen treffen lassen, muss der Gesetzgeber dennoch bereits heute wirksame Maßnahmen ergreifen, welche derartige Risiken jedenfalls erheblich einschränken.¹¹¹ Insoweit kann der Gesetzgeber zur Ergreifung von vorausschauenden Maßnahmen verpflichtet sein, um die zukünftige – insbesondere nach dem Jahr 2030 – Reduktionslast grundrechtsschonend zu bewältigen.

¹⁰⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 188.

¹⁰⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192; Meyer, NJW 2020, 894 (896 f.).

¹⁰⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192.

¹¹⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192.

¹¹¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 194.

2. Notwendigkeit grundrechtsschonender Vorkehrungen

Das Grundgesetz verpflichtet zur Eindämmung von Gefahren erheblicher Grundrechtsbeeinträchtigungen und zu einem schonenden Umgang mit Grundrechten.¹¹²

Soweit der Landesgesetzgeber durch die Formulierung von Minderungszielen in § 3 KSG NRW für die Jahre bis zum Erreichen der durch Art. 20aGG 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 des 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“.¹¹³ 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.¹¹⁴

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 über-

¹¹² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 245.

¹¹³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 243.

¹¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 255.

lassen. Ohne ausreichende 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, bloß drei Punktziele für 2030, 2040 und 2045 festzusetzen und dabei gänzlich offenlässt, wie der Weg bis dahin auszugestalten ist. Denn auch dies birgt die erhebliche Gefahr für später erforderliche *Vollbremsungen*. Dabei ist aber gerade die Höhe der bis 2030 noch zugelassenen Emissionen entscheidend für das Ausmaß der später zu erduldenen Freiheitseinbußen. Gleichermäßen muss auch für die Zeit bis zum Erreichen von Klimaneutralität für 2045 ein Weg zumindest erkennbar sein. 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 2030-2045 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 intertemporären Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden, aber auch die objektiv-rechtliche Schutzverpflichtung in Bezug auf künftige Generationen aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG,¹¹⁵ angemessen berücksichtigen.¹¹⁶ Den Großteil der Reduktionslast auf spätere Zeitpunkte und künftige Generationen zu verlagern, erlaubt das Grundgesetz gerade nicht.¹¹⁷ 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.

¹¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 146.

¹¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 244.

¹¹⁷ 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.¹¹⁸ 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.“¹¹⁹

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“.¹²⁰ 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.¹²¹ Damit diese grundlegende gesellschaftliche Transformation hin zur Klimaneutralität überhaupt noch rechtzeitig möglich ist, muss auch das Bundesland Nordrhein-Westfalen 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.B.V).

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

¹¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 248.

¹¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 248.

¹²⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 249.

¹²¹ 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.¹²²

Ebenso könnten verbindliche Verfahrensregelungen zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten und ihren Inhalten eingeführt werden, damit diese über § 12 Abs. 2 Landesplanungsgesetz NRW bei Raumordnungsplänen unmittelbar berücksichtigt werden. Des Weiteren 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 also 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.¹²³ Dass diese Entwicklungen rechtzeitig – und damit alsbald – beginnen, ist erforderlich, um künftige Freiheit nicht plötzlich, radikal und ersatzlos beschneiden zu müssen.¹²⁴

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 kli-

¹²² Vgl. Reidt, DVBl 2011, 789 (793 f.).

¹²³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 253 m.w.N.

¹²⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 253.

maneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.¹²⁵ Nur so wird die Gefahr erheblicher Freiheitseinbußen eingedämmt.

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, über ein Mindestmaß an Verbindlichkeit der Minderungsziele hinaus entsprechende Kontroll- und Korrekturmöglichkeiten bei der Umsetzung des formulierten Emissionsreduktionspfades bereitzustellen.

Diese Pflicht ergibt sich schon aus dem Vorbehalt des Gesetzes und dem Demokratieprinzip, wonach der unmittelbar demokratisch legitimierte Gesetzgeber in grundrechtssensiblen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst und damit Eingriffe in die Freiheitsrechte hinreichend bestimmt vorzuzeichnen hat.¹²⁶ 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 Grundrechtsbeeinträchtigungen¹²⁷ eine entsprechende Ausgestaltung der gesetzgeberischen Maßnahmen.

Zu einer wirksamen Eindämmung der bezeichneten Gefahren muss der Gesetzgeber eine gewisse Verbindlichkeit schaffen und die erforderlichen Mechanismen und Instrumentarien bereitstellen, die eine Einhaltung des formulierten Minderungspfades überhaupt erwarten lassen.

¹²⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 254.

¹²⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 260 m.w.N.

¹²⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 245.

Angesichts des Ausmaßes der drohenden Gefahren verletzt der Gesetzgeber diese Pflicht, wenn er die Erreichung gesetzter Ziele dem Zufall überlässt. 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.¹²⁸ Ein solcher Ansatz verletzt gerade die Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung wegen der irreversiblen Folgen der bereits heute getroffenen Emissionsentscheidungen.

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.

Dazu bedarf es einerseits der Überprüfung und Kontrolle der Einhaltung des Reduktionspfades. Andererseits muss der Gesetzgeber festlegen, 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 NRW

Das KSG NRW stellt einen verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die intertemporalen Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden dar, weil es schon keinen verfassungskonformen Reduktionspfad vorsieht (aa.). Darüber hinaus stellt es keinerlei Mechanismen bereit, um die formulierten Reduktionsziele überhaupt erreichen zu können (bb.).

a. Keine Formulierung eines verfassungskonformen Reduktionspfades

¹²⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 218.

Das KSG NRW stellt – ähnlich wie das KSG des Bundes – ein Rahmengesetz dar, welches eine konkrete Zielvorgabe hinsichtlich eines Minderungsprozentsatzes formuliert, ohne konkrete Maßnahmen zu ihrer Umsetzung festzulegen. In § 3 Abs. 1 KSG NRW ist eine Reduktion der Treibhausgasemissionen für das Jahr 2030 von mindestens 65% gegenüber 1990, festgelegt. Für das Jahr 2040 wird eine Reduzierung um mindestens 88 % genannt. Darüber hinaus soll das Bundesland Nordrhein-Westfalen gemäß § 3 Abs. 2 KSG NRW bis zum Jahr 2045 klimaneutral sein.

Die Formulierung dieser drei Punkteziele 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 § 3 Abs. 1 KSG NRW normierten Ziele wäre zunächst eine hinreichende Ausgestaltung des Reduktionspfades bis zum Jahr 2030 erforderlich. Das KSG NRW 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. Das Gesetz lässt überdies zu, dass die Emissionen in einzelnen Sektoren weiter ansteigen (wie derzeit in der Landwirtschaft zu verzeichnen). 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 10 Jahre, die die Freiheitschancen bei fortschreitendem Klimawandel und weitgehendem Verbrauch des verbleibenden Budgets gerade in dem Zeitraum danach erheblich beeinträchtigen werden.

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 zu-

künftigen 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 NRW jedoch nicht. Das Gesetz beschränkt sich darauf, die Landesregierung in § 4 Abs. 5 KSG NRW auf die sektorale Entwicklung von Maßnahmen hinzuweisen. Der Klimaschutzplan nach dem alten Landesklimaschutzgesetz von 2013 sah eine Ermittlung sektoraler Einsparpotentiale und die Formulierung sektoraler Einsparziele in § 6 Abs. 4 Nr. 1, 3 und 4 sowie § 8 Abs. 2 Nr. 4 KSG NRW 2013 noch vor. Das an seine Stelle tretende Klimaschutzaudit nach § 6 KSG NRW überlässt den Klimaschutz vollumfänglich den zuständigen Ressorts und verpflichtet diese noch nicht einmal zur Formulierung von Zwischen- oder Sektorzielen.

Andere Mechanismen zur Gewährleistung eines entsprechenden Planungshorizonts sucht man im KSG NRW vergeblich. Der Landesgesetzgeber hielt es für ausreichend, in § 4 Abs. 2 und 3 KSG NRW auf die Erforderlichkeit des Ausbaus der erneuerbaren Energien, dem Import alternativer Energieträger und der Bedeutung von Energieeffizienz und -einsparung hinzuweisen.

Die unzureichende Konzeption des KSG NRW zeigt sich schon an dem Umstand, dass das Gesetz noch nicht einmal die Möglichkeit ausschließt, dass die Reduktionen zwischen heute und 2030 zunächst noch ansteigen. Es sieht zwar vor, dass die Treibhausgas Emissionen „schrittweise“ (§ 3 KSG NRW) bis zur Erreichung des Ziels gemindert werden. Dies schließt jedoch nicht aus, dass ein Schritt vorwärts und zwei Schritte rückwärts gegangen wird. Das Gesetz sieht keine stetig abnehmenden Emissionsmengen, auch keine linearen Reduzierungen vor. Dass ein zwischenzeitlicher Anstieg keine abstrakte Befürchtung darstellt, zeigen der zwischenzeitliche Anstieg der Emissionen im Verkehrssektor in den Jahren 2013 bis 2018 und die seit 2005 kontinuierlich zunehmenden Emissionen aus dem Sektor Landwirtschaft.¹²⁹

Das exekutive Planungsinstrument des nach § 6 Abs. 1 KSG NRW zu erstellenden Klimaschutzaudits ist weder für die Ausgestaltung des Reduktionspfades als solchem noch

¹²⁹ Landesamt für Natur, Umwelt, Verbraucherschutz (LANUV), Treibhausgas-Emissionsinventar Nordrhein-Westfalen 2018, LANUV Fachbericht 105, Juli 2020, S. 22 ff., online unter https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuvpubl/3_fachberichte/30105.pdf.

für die Schaffung des dringend erforderlichen Planungshorizonts geeignet, weil es lediglich – ohne jegliche Planungssicherheit zu gewährleisten – unverbindliche, von den Ressorts in Eigenverantwortung entwickelte Maßnahmenpakete beinhaltet. Es ist überdies schon nicht ersichtlich, wann eine Erstellung und Fortschreibung überhaupt erfolgen soll, man könnte annehmen, dass eine unverzügliche Pflicht gilt, wenn keine Frist genannt ist, sicher ist dies aber nicht. Einen Planungshorizont und Orientierungsfunktion kann es aber nicht entfalten, wenn derartige Unsicherheiten verbleiben.

Gleiches gilt für den nach § 10 Abs. 2 KSG NRW ab dem 31. Dezember 2025 alle fünf Jahre vorzulegenden Bericht der Landesregierung über die „Erfahrungen mit diesem Gesetz“ und die Einhaltung der Ziele aus § 3 KSG NRW. Denn in diesem Bericht wird lediglich über die Erfahrungen und Entwicklungen *informiert*. Informationen gibt es genug, es ist zu handeln. Schließlich käme ein solcher Bericht, sofern er denn Konkretisierungen hinsichtlich des Reduktionspfades bis 2030 enthielt, Ende 2025 viel zu spät.

Aus Klimaschutzaudit und Bericht der Landesregierung ergeben sich weder verbindliche Vorgaben, noch Anreize oder planerische Richtungsentscheidungen hin zu einer klimaneutralen Gesellschaft. Eine gesetzgeberische Verteilungs- und Planungsentscheidung durch Formulierung eines entsprechenden Reduktionspfades wäre aber verfassungsrechtlich geboten.

Der Gesetzgeber könnte Zwischen- und Sektorziele selbst bestimmen oder die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen mit bestimmten Vorgaben zur Emissionsreduktion ermächtigen.¹³⁰ Eine solche Verordnungsermächtigung findet sich im KSG NRW nicht. Der Landesgesetzgeber stellt im KSG NRW keine Möglichkeit bereit, jährliche Emissionsmengen durch Rechtsverordnung verbindlich festzulegen. Vielmehr belässt er es bei einer Verpflichtung der Landesregierung zur Verfolgung des 2030-Ziels (§ 4 Abs. 1) und überlässt ihr die unverbindliche Definition des Reduktionspfades bis dahin. Dabei begnügt er sich mit einem einzigen Bericht der Landesregierung zum 31. Dezember 2025 bis zur Erreichung des in § 3 Abs. 1 KSG NRW definierten Zieles (§ 10 Abs. 2 KSG NRW).

¹³⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 256, 259.

bb. Fehlender Reduktionspfad nach 2030

Auch für die Zeit nach 2030 – für die nur nach derzeitigem Kenntnisstand von dem verbleibenden Emissionsbudget kaum etwas übrig sein 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 2045 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 Emissionmöglichkeiten und Reduktionserfordernisse nach 2030 formuliert werden.¹³¹ Wie für die Zeit vor 2030 kann der Gesetzgeber entweder selbst Regelungen treffen oder dem Verordnungsgeber mit hinreichend bestimmten Ermächtigungsnormen die Verantwortung übertragen.

Für die Zeit nach 2030 hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber nur die Regelung getroffen, dass die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 % reduziert werden sollen. 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 Verbrauch des CO₂-Restbudgets, der sich für die Zeit nach 2030 abzeichnet, verhindert werden soll. Auf diese Weise wird der Landesgesetzgeber den Anforderungen an grundrechtsschonende Vorkehrungen für die Zeit nach 2030 ebenfalls nicht gerecht. Denn gerade in der *Vollbremsung* liegt die Gefahr erheblicher Freiheitseinbußen begründet. Der Gesetzgeber nimmt eine solche aber offensichtlich billigend in Kauf.

cc. Lineare Reduktionspfade wären nicht ausreichend

Schließlich ergibt sich auch nichts anderes, wenn die Regelungen des KSG NRW dem Gesetzgeber wohlwollend dahingehend ausgelegt werden, dass er einen linearen Reduktionspfad bis 2030 und anschließend bis 2040 und 2045 vorzugeben beabsichtigte. Denn auch darin wäre keine freiheitsschonende Verteilungsentscheidung zu sehen.

¹³¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 252.

Dies ergibt sich schon aus dem bloßen Umstand, dass mit einem solchen Reduktionspfad eine Gesamtemission von ca. 2,6 Gt CO₂ verbunden wäre (s.o. D.I.3l.b.). Damit würde das Bundesland etwa 40% des vom SRU ermittelten Restbudgets von 6,7 Gt CO₂ ab 2020 verbrauchen und damit die zur Einhaltung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle erforderliche Reduktionslast ganz massiv auf die anderen Bundesländer und die restlichen ca. 65 Mio. in Deutschland lebenden Menschen abwälzen.

Selbst wenn dem Bundesland – trotz Kohleausstiegs und trotz einem Bevölkerungsanteil von ca. 20% – auch künftig der aktuelle Anteil von 30% an den deutschen Emissionen zugestanden würde, so wäre dieser Anteil von ca. 2 Gt CO₂ am nationalen Restbudget auf einem linearen Reduktionspfad jedenfalls im Jahr 2033 aufgebraucht (s.o. D.I.3l.b.). In der Zeit danach dürften dann keine Emissionen mehr erfolgen. Das Erreichen von Klimaneutralität ab 2032 und massive Freiheitseinbußen sind die absehbare Folge.

Dass eine derart schnelle Reduktion der Emissionen nach 2030 in grundrechtsschonender Weise erfolgen kann, ist nicht ersichtlich. Das Gegenteil erscheint plausibel, weil die verbleibende Zeit für die erforderlichen Entwicklungen maßgeblich die Intensität der Freiheitseinbußen bestimmen wird.¹³²

Einer derartigen linearen Reduktion wäre eine *Vollbremsung* folglich inhärent.

b. Keine Mechanismen und Instrumente zur Zielverfolgung und -erreicherung

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat außerdem keine geeigneten Instrumente im KSG NRW geschaffen, um die Einhaltung des verfassungsrechtlich erforderlichen Reduktionspfades sowie die selbst festgelegten Reduktionsziele in § 3 Abs. 1 und 2 KSG NRW einzuhalten. Vielmehr noch, er hat sogar bisher vorhandene und in Ansätzen begrüßenswerte Instrumente aufgehoben und durch weniger verbindliche Maßnahmen ersetzt.

Zunächst fehlt es schon an der Verbindlichkeit der angesteuerten Minderungsziele. Es fehlen Regelungen darüber, ob und durch welche Maßnahmen von welcher staatlichen

¹³² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 186.

Stelle auf eine Verfehlung des Ziels aus § 3 Abs. 1 KSG NRW reagiert werden soll. Zwar berichtet die Landesregierung gemäß § 10 Abs. 2 KSG NRW alle fünf Jahre über die Erfahrungen mit diesem Gesetz und insbesondere über die Einhaltung der Klimaschutzziele nach § 3. Das Gesetz schweigt jedoch zu Konsequenzen einer Zielüberschreitung. Damit bleibt die Zielvorgabe des § 3 Abs. 1 KSG NRW eine unverbindliche politische Absichtserklärung. Als solche vermag sie die Gefahr erheblicher Freiheitseinbußen weder einzudämmen noch die einseitige Verlagerung der Reduktionslasten in die Zukunft zu verhindern.

Die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung und Einhaltung der Klimaschutzziele überlässt der Gesetzgeber nach § 4 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 KSG NRW 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 guten oder nicht so guten Willen der Landesregierung beziehungsweise den jeweils fachlich zuständigen Ressorts (vgl. § 6 Abs. 4 Satz 1 KSG NRW) 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.

Dies erfordert zumindest eine Konkretisierung, wann, wie oft und nach welchen Maßgaben sowohl Strategien der Ressorts zu erarbeiten und das Klimaschutzaudit nach § 6 KSG NRW durchzuführen ist. Vorgaben hierzu lässt das Gesetz jedoch vermissen. Ob die Landesregierung ihre Maßnahmen und Strategien – welche immer das auch sein mögen – schon 2021, oder aber erst 2028 erarbeitet und umsetzt, lässt der Gesetzgeber dahinstehen. Ebenso gibt er keine Vorgaben, wann und wie der Klimaschutzaudit stattfinden und durch welche rechtlich verbindlichen Handlungsmöglichkeiten er tätig werden soll.

Bei Betrachtung des Klimaschutzaudits ist dieses Instrument bereits als solches nicht geeignet, die erforderlichen Maßnahmen für die Erreichung der in § 3 Abs. 1 und 2 KSG NRW formulierten Ziele bereitzustellen. So „dient“ es lediglich der Planung, Umsetzung,

Überprüfung und Fortentwicklung von Maßnahmen, die in § 4 Abs. 2, 3 und 5 KSG NRW genannt werden (§ 6 Abs. 2 KSG NRW). Diese sogenannten „Maßnahmen“ mögen zwar im Ansatz wichtige Punkte (wie zum Beispiel den verstärkten Ausbau erneuerbarer Energien) ansprechen, jedoch sind sie nicht als Maßnahmen, sondern in einer sehr allgemein gehaltenen Formulierung nur deskriptiv ausgestaltet (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1 KSG NRW).

Eine Pflicht zum Handeln kann daraus nicht abgeleitet werden. Der Landesregierung bleibt es somit überlassen, ob sie tätig wird oder nicht. Welche konkrete Rolle dabei das Klimaschutzaudit spielt, bleibt sowohl im Wortlaut als auch in der Gesetzesbegründung des KSG NRW unklar. Jedenfalls fehlt es in § 6 KSG NRW an jeglicher Verbindlichkeit im Hinblick auf die Planung, Koordinierung und Überprüfung der zu ergreifenden oder bereits ergriffenen Handlungen der Landesregierung. Auch wenn § 6 Abs. 3 Satz 1 und 2 KSG NRW die Erfassung und Überprüfung der Strategien und Maßnahmen der Landesregierung durch das Audit normiert, enttäuscht das Gesetz in seiner nicht wirksamen Rechtsfolge. Denn über bloße „Hinweise“ (§ 6 Abs. 3 Satz 3 KSG NRW) hinaus sind keine verbindlichen geschweige denn ausdifferenzierten rechtlichen Folgen vorgesehen.

Darüber hinaus enthält § 6 keine Verfahrensregelungen wie eine Durchführungsfrequenz, eine Frist oder eine Festlegung des ersten Durchführungsjahres des Audits. Auf diese Weise ist – anders als noch im Klimaschutzplan – keine verpflichtende Nachjustierung auf künftige Entwicklungen möglich. Das Klimaschutzaudit stellt lediglich ein Steuerungsgremium unverbindlicher Natur dar. Jegliche Maßnahmen und Strategien zum Klimaschutz werden dem guten Willen dieses Audits überlassen, ohne konkrete Zielszenarien oder Fristenregelungen.

Besonders deutlich wird diese Unzulänglichkeit dann, wenn man das Instrument des Klimaschutzplans im alten KSG NRW 2013 mit dem Klimaschutzaudit im neuen KSG NRW vergleicht. Der Klimaschutzplan wurde gemäß § 6 Abs. 1 KSG NRW 2013 vom Landtag beschlossen und schlägt damit die erforderliche Brücke zwischen dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber und wesentlichen Grundentscheidungen, welche in erheblicher Weise in Freiheitsrechte eingreifen. Eine solche Brücke fehlt seit der Neufassung des KSG NRW. Außerdem verpflichtete der Landesgesetzgeber noch zur Festlegung von Zwischenzielen im Klimaschutzplan (§ 6 Abs. 4 Nr. 1 KSG NRW 2013) oder zur Fortschreibung innerhalb von fünf Jahren. Dies ermöglichte, unter Einbindung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, auf den rasant voranschreitenden Klimawandel sowohl legislativ als auch exekutiv zu reagieren und künftige Entwicklungen und die zugelassenen Emissionsmengen anzupassen.

Neuerdings sollen hingegen die zuständigen Ressorts eigenverantwortlich die Maßnahmen entwickeln und umsetzen (§ 6 Abs. 4 Satz 1 KSG NRW). Insofern verbleibt der Klimaschutzaudit als loses Konstrukt ohne konkrete Vorgaben. Die Verantwortung für Ziele, Strategien und Maßnahmen trägt die Landesregierung, für welche jedoch nicht mehr wie in § 4 Abs. 1 Satz 1 KSG NRW 2013 die Klimaschutzziele aus § 3 KSG NRW „unmittelbar verbindlich“ sind. Sie trifft nunmehr nach der Neufassung in § 4 Abs. 1 Satz 1 KSG NRW nur eine Verpflichtung, ihre Handlungsmöglichkeiten zu nutzen. Auf diese Weise entfällt die rechtliche Verbindlichkeit, an der sich die Landesregierung zu messen hat. Die Handlungen der Landesregierung werden jedoch ausschließlich durch den Klimaschutzaudit ohne etwaige Rechtsfolgen überprüft (s.o.). Sie werden mit Einführung der Neufassung des KSG NRW nicht mehr an bestimmte Voraussetzungen oder Ziele gebunden.

Insofern stellt das neue KSG NRW kein ausreichendes Instrumentarium bereit, um die Klimaschutzziele aus § 3 KSG NRW durch konkrete Maßnahmen, Überprüfungsmechanismen, Anpassungsverpflichtungen erreichen zu können.

Dies wird umso deutlicher, wenn man sich die Änderung von § 8 KSG NRW 2013 vor Augen führt, der die Begleitung eines wissenschaftlich fundierten Monitorings bei der Umsetzung der Klimaschutzziele vorsah. Für dieses Monitoring macht der Gesetzgeber konkrete Vorgaben, insbesondere sollten die erwarteten Entwicklungen der Treibhausgasemissionen skizziert sowie die Wirkungen der ergriffenen Maßnahmen nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 KSG NRW 2013 abgeschätzt werden. Durch Ermittlung der erforderlichen Daten sollte das Monitoring die wissenschaftliche Grundlage für die Maßnahmen zur Zielverfolgung und deren Kontrolle bereitstellen. In § 8 KSG NRW wird nunmehr dem LANUV lediglich die unspezifische Aufgabe übertragen, die erforderlichen Daten zu erheben. Dabei ist weder eine Prognose hinsichtlich der künftigen Emissionsentwicklung, noch eine Abschätzung der Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen vorgesehen. Auch hier überlässt der Landesgesetzgeber die Datenerhebung als notwendige Voraussetzung für eine ernstzunehmende Zielverfolgung und -erreicherung der Exekutive. Ähnlich verfährt der Gesetzgeber mit dem in § 9 des alten KSG NRW 2013 vorgesehenen Sachverständigenrat Klimaschutz, der konkrete – den Zielen des § 3 KSG NRW 2013 untergeordneten – Aufgaben hatte und nunmehr durch einen sogenannten „Beirat“ ersetzt wird, welcher ohne konkrete Aufgaben die Politik lediglich „beratend begleitet“ (§ 9 KSG NRW).

Insgesamt fehlen jegliche Vorgaben zur Kontrolle und Nachjustierung, um Fehlentwicklungen entgegenwirken zu können. Nach der Konzeption des Gesetzes ist der Gesetzgeber schon nicht in der Lage, eine Zielverfehlung vor 2030 festzustellen, geschweige denn Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und Korrekturen vorzunehmen.

Verhindert wird dies einerseits schon durch das Fehlen von Minderungszielen und damit eines Reduktionspfades für die Jahre bis 2030. Selbst wenn es Zwischenziele – wie immerhin noch im alten KSG NRW 2013 im Klimaschutzplan für den gesamten Zeitraum bis 2050 in § 6 Abs. 4 Nr. 1 vorgesehen – gäbe, enthält die Neufassung des KSG NRW keine Pflicht, auf eine sich abzeichnende oder eine im Jahr 2030 festgestellte Zielverfehlung zu reagieren. Außer der fünfjährigen Berichtspflicht der Landesregierung nach § 10 Abs. 2 KSG NRW enthält das Gesetz keine verbindlichen Instrumente zur Nachverfolgung, Überwachung und Kontrolle der exekutiven Umsetzungsbemühungen. Wird eine Zielverfehlung aber erst 2030 überhaupt erkennbar, wenn bereits die größten Teile des verbleibenden Budgets aufgebraucht und die unumkehrbaren tatsächlichen Auswirkungen der CO₂-Emissionen bereits eingetreten sind, kommen Korrekturversuche schlicht zu spät.

Der Vergleich mit dem Regelungssystem auf Bundesebene zeigt, dass eine entsprechende Ausgestaltung durchaus möglich wäre. So verpflichtet § 5 KSG zur jährlichen Bilanzierung und § 8 KSG zur zügigen Festlegung von Sofortmaßnahmen im Folgejahr, wenn in einem Sektor eine Überschreitung der Emissionsmengen festgestellt wird. Das KSG NRW sieht entsprechende Kontroll- und Korrekturmechanismen noch nicht einmal für das Punktziel 2030 vor. Für den Zeitraum davor und danach fehlt es schon an der Festlegung eines überprüfbaren Minderungspfades (s.o.).

Eine zielgerichtete – im Sinne von „auf Erreichen eines Ziels gerichtet“ – Klimaschutzpolitik ist mit dem KSG NRW 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 erleben werden. Die Beschwerdeführenden werden noch bis (weit) über das Jahr 2080 leben.¹³³ Ohne zusätzliche Maßnahmen könnte sich die Erde im Laufe ihres Lebens um mehr als 4 °C erwärmen. In einem solchen Szenario drohen in Nordrhein-Westfalen 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.

Gleichzeitig werden mit diesen Veränderungen massive Freiheitsbeschränkungen durch den Staat zur Wahrnehmung des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG und zur Erfüllung der Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gegenüber den lebenden Menschen sowie gegenüber künftigen Generationen erforderlich.

Die Regelungen im KSG NRW verletzen die Beschwerdeführenden daher in ihren subjektiven Grundrechten auf intertemporale Freiheitssicherung.

¹³³ Statistisches Bundesamt, Kohortensterbetafeln für Deutschland, 2017, S. 343 f., 943 f.

IV. Anträge

Nach alledem ist der Verfassungsbeschwerde stattzugeben.

Es wird beantragt:

1. §§ 3, 4, 6 und 10 Abs. 2 KSG sind mit Grundrechten unvereinbar, soweit die Vorschriften für die Jahre bis 2030 sowie den anschließenden Zeitraum bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität keinen nach Maßgabe der Gründe der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts genügenden Reduktionspfad verbindlich festschreiben und einen solchen auch nicht erkennen lassen,
2. §§ 4, 6 und 10 Abs. 2 KSG sind mit Grundrechten unvereinbar, soweit die Vorschriften keine hinreichend verbindlichen und mit Fristen versehenen Instrumentarien zur Verfolgung und Einhaltung der Treibhausgasminderungsziele enthalten,
3. Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber ist verpflichtet, innerhalb einer durch das Bundesverfassungsgericht zu bestimmenden angemessenen Frist einen nach Maßgabe der Gründe der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts genügenden Reduktionspfad verbindlich festzulegen und darin die geeigneten Sicherungsmechanismen für den Fall einer Abweichung zu schaffen.

Professor Dr. Remo Klinger
Rechtsanwalt