

# 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

9. September 2021

## Verfassungsbeschwerde

**1. der Minderjährigen Leonie Joana Frank,**

gesetzlich vertreten durch ihre Mutter Simone Frank-Reiplinger,

und ihren Vater Michael Frank,

- Beschwerdeführerin zu 1) -

**2. des Matthias Lattwein,**

- Beschwerdeführer zu 2) -

Verfahrensbevollmächtigte:

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

**gegen**

das Unterlassen des Gesetzgebers des Saarlandes, einen Reduktionspfad für Treibhausgasemissionen zur Einhaltung des verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets und hinreichende Instrumente zur Erreichung und Überprüfung der dafür erforderlichen Klimaschutzziele gesetzlich zu normieren.

Namens und in Vollmacht der Beschwerdeführenden erheben wir

## Verfassungsbeschwerde.

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

Wir rügen Verletzungen der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sowie 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.....	7
I.	Der anthropogene Klimawandel und seine Effekte.....	7
1.	Erkenntnisse aus dem Sechsten Sachstandsbericht des IPCC.....	10
a.	Der Klimawandel ist menschlich verursacht.....	10
b.	Der Klimawandel vollzieht sich schneller als zuvor angenommen.....	11
c.	Die Veränderungen im Klimasystem werden in unmittelbarem Zusammenhang mit zunehmender Erderwärmung größer .....	13
d.	Unumkehrbare Klimaveränderungen haben bereits eingesetzt.....	16
e.	Höhere Sicherheit in Bezug auf Kippelemente des Klimasystems .....	17
2.	Der Klimawandel und seine Folgen für das Saarland .....	20
II.	Klimaneutralität .....	21
III.	Verbleibendes CO <sub>2</sub> -Budget.....	22
1.	Globales CO <sub>2</sub> -Restbudget.....	23
a.	Budgetabschätzungen des Sechsten Sachstandsberichts des IPCC.....	23
b.	Verbleibende Unsicherheiten bei den neuen Budgetberechnungen .....	24
c.	Verbleibendes globales CO <sub>2</sub> -Budget ab dem 01.01.2021.....	26
2.	Nationales CO <sub>2</sub> -Restbudget.....	27

3.	CO <sub>2</sub> -Budget für das Saarland .....	29
IV.	Internationale, europäische und deutsche Klimaschutzziele .....	29
1.	Globale Klimaschutzziele .....	29
2.	EU-Klimaschutzziele .....	30
3.	Klimaschutzziele des Bundes .....	31
4.	Nicht erfasste Emissionen.....	32
5.	Staatenübergreifende Kooperationen zur Emissionsreduktion .....	33
V.	Beschwerdegegenstand .....	34
1.	Landesklimaschutzgesetze im Mehrebenensystem.....	34
a.	Landesklimaschutz durch Gesetzgebungskompetenzen.....	36
b.	Verwaltungskompetenzen.....	37
c.	Autonomer Regelungsbereich der Länder nach dem KSG.....	39
2.	Treibhausgasemissionen im Saarland .....	40
3.	Klimaschutz im Saarland.....	42
VI.	Beschwerdeführende .....	43
1.	Beschwerdeführerin zu 1) .....	43
2.	Beschwerdeführer zu 2).....	44
C.	Zulässigkeit.....	45
I.	Beschwerdegegenstand .....	45
II.	Beschwerdefähigkeit.....	45
III.	Beschwerdebefugnis.....	46
1.	Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung.....	46
a.	Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG .....	46
b.	Intertemporale Freiheitsrechte .....	48
2.	Betroffenheit.....	49
a.	Selbstbetroffenheit .....	49
b.	Gegenwärtige Betroffenheit .....	49
c.	Unmittelbare Betroffenheit .....	50
IV.	Subsidiarität .....	50

D. Begründetheit .....	51
I. Verletzung der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG .....	52
1. Umfang der Schutzpflicht.....	52
a. Schutzpflicht gegenüber dem Leben und der Gesundheit, Art. 2 Abs. 2 S.1 GG 52	
b. Verfassungsrechtliche Pflicht zu Klimaschutz <i>durch</i> Gesetz .....	53
2. Verletzung der Schutzpflichten .....	54
a. Gesetzgeberisches Unterlassen .....	55
b. Unerheblichkeit und Ungeeignetheit exekutiver Planungsinstrumente .....	56
II. Verletzung intertemporaler Freiheitsrechte.....	58
1. Rechtfertigungsbedürftige eingriffsähnliche Vorwirkung .....	58
a. Verfassungsrechtliche Vorgaben des Art. 20a GG .....	58
b. Der Bundesstaat als Adressat des verfassungsrechtlichen Klima- und Freiheitsschutzauftrags.....	60
c. Eingriffsähnliche Vorwirkung durch gesetzgeberisches Unterlassen.....	61
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	64
a. Vereinbarkeit mit Art. 20a GG .....	64
b. Verhältnismäßigkeit.....	66
aa. Notwendige Vorkehrungen.....	67
bb. Verletzung durch das Unterlassen des Landesgesetzgebers .....	69
III. Verletzung der Rechtspositionen der Beschwerdeführenden .....	70
IV. Anträge.....	71

## **A. Vorbemerkung**

Die Beschwerdeführenden sind saarländische Jugendliche bzw. junge Erwachsene, die sich für eine landesgesetzlich geregelte Klimapolitik einsetzen.

Sie rügen, dass der Gesetzgeber des Saarlandes weder eine gesetzliche Struktur zur Gewährleistung einer halbwegs gleichmäßigen Grundrechtsbelastung über die Generationen geschaffen hat, noch diese schaffen will. Es gibt kein saarländisches Landesklimaschutzgesetz, es soll auch keines geben.

Diese Rechtslage verletzt die Grundrechte der Beschwerdeführenden. Es bedarf einer gesetzlich abgesicherten 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 gesetzlichen Struktur, die nicht nur eine Hälfte des föderalen Mehrebenensystems (den Bund), sondern auch die andere Hälfte (die Länder) einbezieht.

Das Bundesverfassungsgericht hat durch Beschluss vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20) das Klimaschutzgesetz des Bundes (KSG) in Teilen für verfassungswidrig erklärt, weil dessen Vorschriften die Gefahr massiver künftiger Grundrechtsbeeinträchtigungen begründen 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, verletzen.

Statistisch gesehen werden die jungen Beschwerdeführenden noch bis (weit) über das Jahr 2080 leben. Ohne zusätzliche Maßnahmen könnte sich die Erde im Laufe ihres Lebens um mehr als 5 °C erwärmen. In einem solchen Szenario drohen in Deutschland, und auch im Saarland, 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 Kippunkten, beispielsweise einem Abbruch des Golfstroms, und folgenden Kettenreaktionen drohen apokalyptische Umweltveränderungen.

Mit dem vorliegenden Rechtsstreit wenden sich die Beschwerdeführenden gegen das Unterlassen des Gesetzgebers des Saarlandes, überhaupt ein Klimaschutzgesetz vorzulegen.

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

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

Zweiter Grund ist, dass ein bloßer exekutiver Klimaschutzplan als reines unverbindliches Innenrecht, welches jederzeit geändert werden kann, diese grundrechtliche Lücke nicht zu schließen vermag. Den Beschwerdeführenden stünde bei einem bloßen innenrechtlichen Plan auch kein Rechtsschutz zur Verfügung, mit dem sie auf Zielverfehlungen des Planwerks reagieren können. Es bliebe im Belieben der Administrative, zu entscheiden, ob und wann man reagiert, verbunden mit dem Risiko, dass zu spät reagiert wird und Freiheitsrechte dann drastisch eingeschränkt werden.

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

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

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

Die Beschwerdeführenden machen jedoch sowohl eine Schutzpflichtverletzung als auch einen grundrechtlichen Abwehranspruch gegen die erheblichen zukünftigen Freiheitsbeschränkungen geltend, die angesichts des rasant fortschreitenden Klimawandels als unvermeidbar abzusehen und in dem bislang unterlassenen Handeln des Gesetzgebers des Saarlandes bereits angelegt sind.

Der Landesgesetzgeber muss bereits heute alles Erforderliche veranlassen, um seiner Schutzpflicht und seiner Verpflichtung zur intertemporären Freiheitssicherung nachzukommen und dazu insbesondere den erforderlichen gesetzlichen Rahmen zur Verfügung stellen.

## **B. Sachverhalt**

### **I. Der anthropogene Klimawandel und seine Effekte**

Die zurzeit zu beobachtende, im klimageschichtlichen Vergleich stark beschleunigte Erwärmung der Erde beruht nach einhelliger wissenschaftlicher Auffassung auf der durch anthropogene Emissionen hervorgerufenen Veränderung des Stoffhaushaltes der Atmosphäre, insbesondere durch den Anstieg der Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>)-Konzentration.<sup>1</sup>

---

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

Im Vergleich zur vorindustriellen Zeit ist die atmosphärische CO<sub>2</sub>-Konzentration um 40 % angestiegen, vor allem durch die Emissionen aus fossilen Brennstoffen.<sup>2</sup>

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

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

Bis zu welcher Höhe und mit welcher Geschwindigkeit die Temperatur weiter ansteigt, hängt vom Anteil der Treibhausgase in der Atmosphäre und damit maßgeblich vom Umfang der anthropogen emittierten Treibhausgase ab, insbesondere vom CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Es besteht mit hoher Sicherheit eine beinahe lineare Beziehung zwischen CO<sub>2</sub>-Emissionen und der globalen Erwärmung.<sup>5</sup>

Der Treibhauseffekt hat unterschiedliche Auswirkungen auf die Umwelt und das Erdklima. Die Folgen jüngerer klimabedingter Extremereignisse wie Hitzewellen, Dürren, Starkregenereignisse, Überschwemmungen (Meeresspiegelanstieg), Wirbelstürme sowie Wald- und Flächenbrände demonstrieren nach wissenschaftlicher Einschätzung eine signifikante Verwundbarkeit des Menschen gegenüber dem Klimawandel. Folgen solcher klimabedingten Extremereignisse umfassen eine Unterbrechung der Nahrungsmittelproduktion und Wasserversorgung, Schäden an Infrastruktur und Siedlungen, Erkrankungen und Todesfälle sowie Konsequenzen für die psychische Gesundheit und

---

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

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

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

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



das Wohlbefinden der Menschen.<sup>6</sup> Bereits heute beeinflussen klimawandelbedingte Extremereignisse jede bewohnte Region des Planeten und ihre Intensität und Häufigkeit steigen mit jeglicher zusätzlicher Erwärmung.<sup>7</sup> Weitere klimabedingte Folgen sind die Abnahme der Luftqualität, die Reduzierung der Kryosphäre, der Anstieg der Ozeantemperatur, verstärkte Armut, Ungleichheiten und Migrationsbewegungen sowie ein erhöhtes Risiko für bewaffnete Konflikte.

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

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

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

Oder, um es noch deutlicher zu formulieren: Unser Verhalten in den nächsten zehn Jahren ist mit hoher Wahrscheinlichkeit entscheidend dafür, ob die Menschheit insgesamt, jedenfalls aber große bzw. relevante Teile davon, innerhalb eines in historischen Dimensionen noch überschaubaren Zeitraums eine Überlebenschance hat. Der bereits erwähnte Sechste Sachstandsbericht des IPCC liefert dafür zahlreiche wissenschaftliche Belege. Die hochaktuellen Erkenntnisse heben die Dringlichkeit des Handelns in besonderer Deutlichkeit hervor und werden in der Folge näher beleuchtet.

---

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

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

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

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

## 1. Erkenntnisse aus dem Sechsten Sachstandsbericht des IPCC

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

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

Im Einzelnen:

### a. Der Klimawandel ist menschlich verursacht

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

#### **b. Der Klimawandel vollzieht sich schneller als zuvor angenommen**

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

Den Klimaprojektionen des IPCC zufolge wird die Erderwärmung bis 2040 in allen betrachteten Szenarien den Wert von 1,5 °C erreichen. Dies gilt sogar für das Szenario mit sehr niedrigen Treibhausgasemissionen (SSP1-1.9), bei dem die globalen Treibhausgase „ab den 2020er Jahren“ zurückgehen und der CO<sub>2</sub>-Ausstoß „in den 2050er Jahren“ netto Null erreicht. Für dieses Szenario sei aber zumindest „eher wahrscheinlich als un-

---

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

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

wahrscheinlich“, dass die 1,5 °C-Grenze gegen Ende des 21. Jahrhunderts wieder unterschritten wird.<sup>17</sup> Auch eine Begrenzung der Erderwärmung auf 2 °C ist laut IPCC nur in den beiden optimistischsten Szenarien, die beide Treibhausgasneutralität bis 2050 voraussetzen, noch möglich.

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

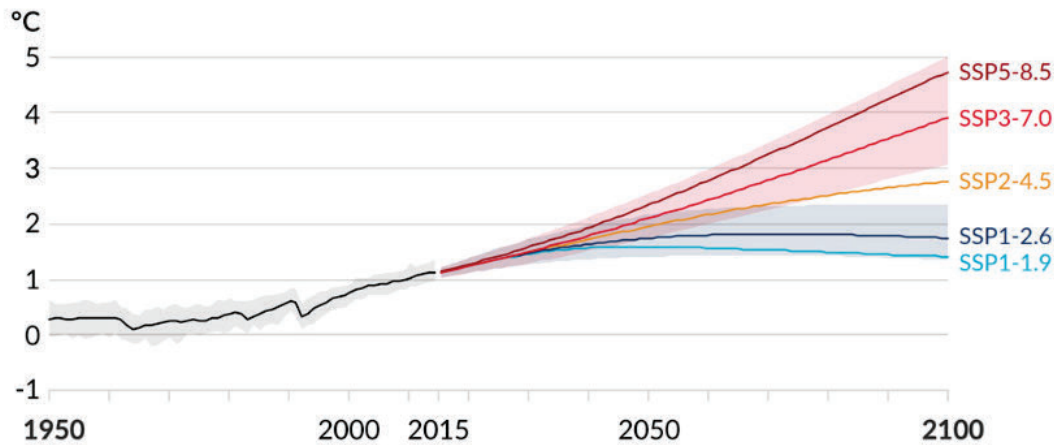
Quelle: IPCC 2021, AR6 SPM, Table SPM.1

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

---

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

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



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

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

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

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

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

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

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

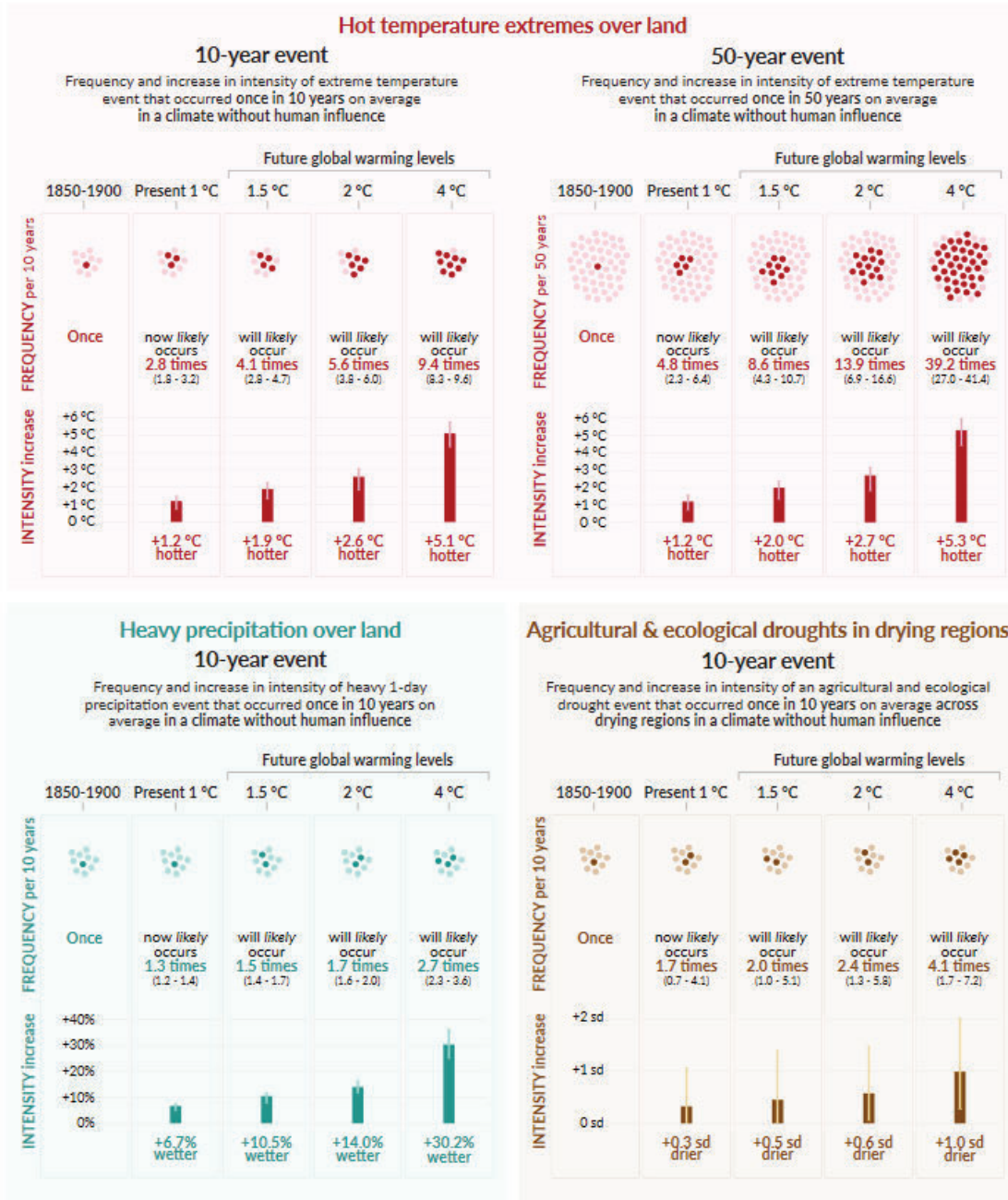
Die Autoren des Sechsten Sachstandsberichts betonen, dass mit jedem zusätzlichen Quäntchen globaler Erwärmung die Veränderungen in den Wetterextremen größer werden: „Jedes halbe Grad zusätzlicher Erderwärmung bewirkt eine deutlich spürbare Zunahme in der Intensität und Häufigkeit von Hitzeextremen, einschließlich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

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

---

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

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



Quelle: IPCC AR6 WGI, Figure SPM.6

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

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

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

Beunruhigend ist auch die Erkenntnis des IPCC, dass die Kohlenstoffsinken im Ozean und in Landsystemen bei Szenarien mit steigenden CO<sub>2</sub>-Emissionen die Anreicherung von CO<sub>2</sub> in der Atmosphäre weniger wirksam verlangsamen als bislang angenommen.<sup>24</sup> Dies ist ein weiterer Grund, warum die Treibhausgasemissionen so schnell und deutlich wie möglich gesenkt und schließlich eliminiert werden müssen.

#### **d. Unumkehrbare Klimaveränderungen haben bereits eingesetzt**

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

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

---

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

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

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

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

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

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



Jahrhundert sei für den grönländischen Eisschild „praktisch sicher“ und „wahrscheinlich“ für den antarktischen Eisschild.<sup>27</sup>

Ähnliches gilt für den Anstieg des Meeresspiegels. Es sei „praktisch sicher“, dass der Meeresspiegel im globalen Durchschnitt im 21. Jahrhundert steigen wird, wobei der Anstieg in der Spanne des „wahrscheinlichen“ Bereichs zwischen 0,28 m (untere Grenze des optimistischsten Szenarios) und 1,01 m (obere Grenze des pessimistischsten Szenarios) betragen kann. Selbst wenn es gelingen sollte, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, dürfte der Meeresspiegel Ende des Jahrhunderts um bis zu 62 Zentimeter höher sein als 1995-2014.<sup>28</sup> Sogar ein Anstieg des Meeresspiegels um fast zwei Meter bis zum Jahr 2100 kann nach Auffassung des IPCC nicht ausgeschlossen werden, wenn weiter ungebremst CO<sub>2</sub> freigesetzt wird und wenn sich die polaren Eismassen als instabiler erweisen als bislang gedacht oder noch nicht eindeutig identifizierte Kippunkte zum Tragen kommen.<sup>29</sup>

#### **e. Höhere Sicherheit in Bezug auf Kippelemente des Klimasystems**

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Das Verständnis des abrupten Klimawandels und der Irreversibilität habe sich dabei seit dem Fünften Sachstandsbericht „beträchtlich weiterentwickelt“, so der Bericht, „wobei viele der prognostizierten Veränderungen der vorgeschlagenen Kippelemente an Sicherheit gewonnen haben“.<sup>32</sup> Ein besseres Verständnis der Einflussfaktoren auf Oberflächenschmelze und Oberflächen-Massenbilanz sorgten u.a. dafür, den menschlichen Einfluss auf das oberflächliche Abschmelzen des grönländischen Eisschildes von „wahrscheinlich“ (AR5) auf „sehr wahrscheinlich“<sup>33</sup> zu korrigieren.

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

---

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

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

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

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

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

## 2. Der Klimawandel und seine Folgen für das Saarland

Die Folgen des Klimawandels sind auch im Saarland zu spüren.<sup>36</sup>

In ihrer Antwort vom 7. Januar 2020 auf eine Große Anfrage der Landtagsfraktion DIE LINKE führt die saarländische Landesregierung aus, dass der Zeitraum 1991 bis 2018 um 1,1 °C wärmer gewesen sei als der Zeitraum 1951 bis 1980.<sup>37</sup> Für ein Szenario „weiter wie bisher“ sei mit einer Zunahme der mittleren Jahrestemperatur bis 2100 um 4,2 °C zu rechnen.<sup>38</sup>

Schon heute seien im Saarland durch den Klimawandel bedingte Starkregenereignisse und andauernde Hitzeperioden mit erheblichen Auswirkungen insbesondere auf die

---

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

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

<sup>36</sup> Siehe zu den Auswirkungen des Klimawandels auf das Saarland auch Reimer/Staud, Deutschland 2050 – Wie der Klimawandel unser Leben verändern wird, 2. Auflage 2021, S. 34, 58, 61, 65, 83, 108, 258.

<sup>37</sup> Drs. 16/1135, S. 4, online unter: [https://www.landtag-saar.de/file.ashx?FileId=12857&FileName=Aw16\\_1135.pdf](https://www.landtag-saar.de/file.ashx?FileId=12857&FileName=Aw16_1135.pdf)

<sup>38</sup> Drs. 16/1135, S. 5.

Landwirtschaft zu beobachten. Zudem werde es u.a. zu einem häufigeren Auftreten vektorübertragener Krankheiten kommen, da sich die Zusammensetzung des Artenbestandes mit zunehmender Erwärmung ändere.<sup>39</sup>

## II. Klimaneutralität

Die Begrenzung der globalen Erderwärmung erfordert das Erreichen von Treibhausgasneutralität. Diese beschreibt einen Zustand, indem sich die anthropogenen Treibhausgasemissionen und die Entnahme von Treibhausgasen aus der Atmosphäre die Waage halten. Es ist derzeit jedoch überhaupt nicht absehbar, dass die Entnahme von Treibhausgasen („negative Emissionen“) in größerem Umfang möglich sein wird.<sup>40</sup> Daher ist eine weitreichende Reduktion der Emissionen an einen Wert von nahe Null unvermeidbar.

Dies wird im jüngsten IPCC-Bericht nochmals bekräftigt: Die Tatsache, dass nach den neuesten Abschätzungen des IPCC jeder Ausstoß von 1000 Gt CO<sub>2</sub> einen wahrscheinlichen Anstieg der globalen Oberflächentemperatur um 0,27°C bis 0,63°C (beste Schätzung: 0,45 °C) verursacht, „impliziert, dass das Erreichen von Netto-Null anthropogener CO<sub>2</sub>-Emissionen eine Voraussetzung für die Stabilisierung des anthropogenen globalen Temperaturanstiegs auf jedem Niveau ist“, stellen die Autoren heraus.<sup>41</sup>

Da derzeit nahezu jegliches menschliche Verhalten in unserer Gesellschaft direkt oder indirekt mit Treibhausgasemissionen verbunden ist, sind zum Erreichen der Treibhausgasneutralität weitreichende Transformationen der gesamten Produktionsverhältnisse, des Konsumverhaltens und der Lebensweise erforderlich.<sup>42</sup> Derart einschneidende Veränderungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens ist nicht über Nacht möglich, sondern wird viele Jahre in Anspruch nehmen.

---

<sup>39</sup> Drs. 16/1135, S. 1 f.

<sup>40</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 33, 227.

<sup>41</sup> IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policy-Makers, D.1.1.

<sup>42</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 37.

Dabei erfordern die beiden vom IPCC ermittelten globalen Reduktionspfade, die zumindest die Temperaturschwelle von 2 °C einhalten, das Erreichen von Treibhausgasneutralität bis spätestens 2050.<sup>43</sup> Die niedrigere Schwelle von 1,5 °C wird nach den neuen Abschätzungen des IPCC selbst bei Erreichen von Klimaneutralität bis 2050 bereits im Zeitraum bis 2040 erreicht, wobei jedoch zumindest im strengsten Klimaschutzszenario eine erneute Unterschreitung gegen Ende des 21. Jahrhunderts für möglich gehalten wird.<sup>44</sup>

### III. Verbleibendes CO<sub>2</sub>-Budget

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

Denn mit der Festlegung eines Neutralitätsziels ist nicht festgelegt, wieviel Treibhausgase bis zum Erreichen dieses Ziels emittiert werden dürfen. Erderwärmung und Klimawandel hängen in ihrem Ausmaß jedoch vom Gesamtvolumen des in der Erdatmosphäre verbleibenden Treibhausgases ab.<sup>45</sup> Die Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf ein bestimmtes Niveau setzt daher über das Erreichen von Klimaneutralität hinaus die Begrenzung der kumulativen CO<sub>2</sub>-Emissionen auf ein Kohlenstoffbudget voraus.<sup>46</sup> Somit muss das bis zur Erreichung des Temperaturziels verbleibende Restbudget berechnet und auf den bis zum Erreichen der Klimaneutralität verbleibenden Zeitraum verteilt werden.

Der IPCC hat für verschiedene Temperaturschwellen und Wahrscheinlichkeiten, diese einzuhalten, auf der Grundlage nachvollziehbarer Daten und schlüssigen Rechenschritten bezifferte Angaben zur Größe des entsprechenden globalen CO<sub>2</sub>-Restbudgets gemacht.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Full Report, Cross-Chapter Box 1.4, 1-102.

<sup>44</sup> IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policy-Makers, Table SPM.1, B.1.3.

<sup>45</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 158.

<sup>46</sup> IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policy-Makers, D.1.1.

<sup>47</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 219 f.

## 1. Globales CO<sub>2</sub>-Restbudget

In seinem Fünften Sachstandsbericht und seinem 1,5 °-Sonderbericht hat der Weltklimarat dabei jeweils globale CO<sub>2</sub>-Budgets angegeben, bei deren Einhaltung mit einer Wahrscheinlichkeit von maximal 67 % eine gewisse Temperaturschwelle nicht überschritten wird. Das zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 °C ab dem 1. Januar 2018 verbleibende CO<sub>2</sub>-Restbudget wurde dabei im 1,5 °-Sonderbericht auf 420 Gt beziffert; bei einer Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 2 °C wären es 1170 Gt.<sup>48</sup>

### a. Budgetabschätzungen des Sechsten Sachstandsberichts des IPCC

In seinem Sechsten Sachstandsbericht hat der IPCC seine Budgetberechnungen nochmals umfassend überprüft und auf den neuesten wissenschaftlichen Stand gebracht. Die neuen Budgetabschätzungen bewegen sich bei Bereinigung um die Emissionen seit den Vorgängerberichten in einer ähnlichen Größenordnung wie die des 1,5°-Sonderberichts und gehen im Vergleich zum Fünften Sachstandsbericht des IPCC aufgrund von methodischen Fortschritten von einem größeren Restbudget aus.<sup>49</sup>

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

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

---

<sup>48</sup> IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5 °C, 2018, Chapter 2, S. 108, Tab.2.2.

<sup>49</sup> IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, D.1.3.

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

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

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

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

\*<sup>(3)</sup> Remaining carbon budget estimates consider the warming from non-CO<sub>2</sub> drivers as implied by the scenarios assessed in SR1.5. The Working Group III Contribution to AR6 will assess mitigation of non-CO<sub>2</sub> emissions.

Quelle: IPCC; AR6 WGI, Table SPM.2

## b. Verbleibende Unsicherheiten bei den neuen Budgetberechnungen

In Bezug auf die mit diesen Budgetabschätzungen verbundenen Unsicherheiten ergibt sich aus der vierten Spalte der oben dargestellten Tabelle, dass höhere oder niedrigere Reduzierungen der begleitenden Emissionen anderer Treibhausgase die angegebenen Budgetgrößen um 220 Gt CO<sub>2</sub> oder mehr erhöhen oder verringern können.

Im Asterisk 2 zu den angegebenen Zielerreichungswahrscheinlichkeiten wird zudem erörtert, dass diese auf der Ungewissheit der vorübergehenden Reaktion des Klimas auf kumulative CO<sub>2</sub>-Emissionen („transient climate response to cumulative CO<sub>2</sub> emissions“ - TCRE) und zusätzlichen Rückkopplungen des Erdsystems basieren und die Wahrscheinlichkeit angeben, dass die globale Erwärmung die in den beiden linken Spalten angegebenen Temperaturwerte nicht überschreiten wird. Unsicherheiten hinsichtlich der historischen Erwärmung (± 550 Gt) und in Bezug auf die Klimawirkung von Emissionen



anderer Treibhausgase ( $\pm 220$  Gt) seien dabei bei der Unsicherheit hinsichtlich TCRE teilweise bereits adressiert, während Unsicherheiten hinsichtlich der jüngsten Emissionen seit 2015 ( $\pm 20$  Gt) und der Klimareaktion auf das Erreichen von Klimaneutralität ( $\pm 420$  Gt) noch separat zu betrachten seien.<sup>50</sup>

Feststellen lässt sich dabei, dass sich die Unsicherheiten bei den Budgetabschätzungen gegenüber dem 1,5 °-Sonderbericht verringert haben. Bei der Berechnung gab es verschiedene methodische Fortschritte, welche im Detail im vollständigen Sechsten Sachstandsbericht erörtert werden.<sup>51</sup> Unter anderem konnte nunmehr die Erwärmung, die mit jeder Tonne ausgestoßenem CO<sub>2</sub> verbunden ist, präziser abgeschätzt werden, wodurch die den Budgetberechnungen zugrunde liegende TCRE-Kurve etwas enger geworden ist.<sup>52</sup> Hierdurch liegen die Budgetangaben insgesamt deutlich näher an der jeweiligen zentralen Abschätzung (central estimate), und zwar sowohl relativ als auch absolut, wie der folgende Vergleich zeigt:

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

der 33% Budgetwert liegt 45% und 260 Gt CO<sub>2</sub> über dem central estimate

der 67% Budgetwert liegt 28% und 160 Gt CO<sub>2</sub> unter dem central estimate

der 67% Budgetwert liegt 100% und 420 Gt CO<sub>2</sub> über dem 33% Budgetwert

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

der 33% Budgetwert liegt nur noch 30% und 150 Gt CO<sub>2</sub> über dem central estimate

der 67% Budgetwert liegt nur noch 20% und 100 Gt CO<sub>2</sub> unter dem central estimate

der 67% Budgetwert liegt nur noch 63% und 250 Gt CO<sub>2</sub> über dem 33% Budgetwert

Trotz methodischer Fortschritte sind die Abschätzungen des globalen CO<sub>2</sub>-Restbudgets natürlich immer noch mit gewissen Unsicherheiten verbunden. Diese sind jedoch bei

---

<sup>50</sup> IPCC, IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, Table SPM.2, Asterisk 2.

<sup>51</sup> IPCC, Full Report, IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Full Report, Box 5.2 auf S. 1249 ff.

<sup>52</sup> Siehe hierzu Rogelj, A deep dive into the IPCC's updated carbon budget numbers, verfügbar unter <https://www.realclimate.org/index.php/archives/2021/08/a-deep-dive-into-the-ipccs-updated-carbon-budget-numbers/>; sowie Carbon Brief, Analysis: What the new IPCC report says about when world may pass 1.5C and 2C, verfügbar unter <https://www.carbonbrief.org/analysis-what-the-new-ipcc-report-says-about-when-world-may-pass-1-5c-and-2c>.

gewissenhafter und redlicher wissenschaftlicher Arbeit letztlich unvermeidbar. Sie können ein Außerachtlassen der Budget-Abschätzungen des IPCC nicht rechtfertigen, da ansonsten nahezu jede wissenschaftliche Aussage unter Verweis auf Unsicherheiten abgetan werden könnte.

Fest steht, dass es definitiv nur noch ein endliches CO<sub>2</sub>-Budget gibt. Die aktuellen Abschätzungen des IPCC stellen die beste verfügbare wissenschaftliche Basis zur Bemessung dieses Budgets dar. In seinem Sechsten Sachstandsbericht hat der IPCC die Berechnung der Restbudgets nochmal umfassend überprüft und unter Berücksichtigung methodischer Fortschritte auf den neuesten Stand gebracht.

### **c. Verbleibendes globales CO<sub>2</sub>-Budget ab dem 01.01.2021**

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

Die globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen betragen im Jahr 2020 39 Gt CO<sub>2</sub>, wobei die Zahlen aufgrund der Corona-Pandemie geringfügig niedriger lagen als in den Vorjahren.<sup>53</sup>

Ausgehend von einem globalen CO<sub>2</sub>-Budget von 550 Gt CO<sub>2</sub> ab dem 01.01.2020 verbleibt für das 1,7 °C Ziel damit ab dem 1. Januar 2021 noch ein CO<sub>2</sub>-Budget von 511 Gt CO<sub>2</sub> (Dezimalstellen vernachlässigt, Berechnung: 550 Gt CO<sub>2</sub> verbleibendes Budget ab 1. Januar 2020 minus 39 Gt CO<sub>2</sub> für das Jahr 2020 = 511 Gt CO<sub>2</sub>).

Der Umfang des CO<sub>2</sub>-Budgets wird auch durch das Ausmaß der „Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen“, d.h. anderer THG-Emissionen als CO<sub>2</sub>, z.B. Methan, beeinflusst. Je nachdem, wie stark nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Zukunft reduziert werden, kann sich das CO<sub>2</sub>-Budget noch um 220 Gt in beide Richtungen ändern.

---

<sup>53</sup> Global Carbon Budget 2020, abrufbar unter: <https://essd.copernicus.org/articles/12/3269/2020/>.

## 2. Nationales CO<sub>2</sub>-Restbudget

Deutschland ist historisch betrachtet für 4,6 % der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich. Mit 9,2 Tonnen CO<sub>2</sub> waren die Pro-Kopf-CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland im Jahr 2018 knapp doppelt so hoch wie der globale Durchschnitt von 4,97 Tonnen pro Kopf.<sup>54</sup> Aktuell ist Deutschland bei einem Weltbevölkerungsanteil von ungefähr 1,1 % für jährlich knapp 2 % der Treibhausgasemissionen verantwortlich.<sup>55</sup>

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU) hatte auf der Grundlage der Budgetberechnungen des IPCC aus dem 1,5°-Bericht für eine Zielerreichungswahrscheinlichkeit von 67% ein für eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,75°C auf Deutschland entfallendes Restbudget von 6,7 Gt ab 01.01.2020 berechnet.<sup>56</sup> Diese Schätzung beruht nach Einschätzung des BVerfG auf einem nachvollziehbaren Zahlenwert und schlüssigen Rechenschritten.<sup>57</sup>

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

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

- Globale CO<sub>2</sub>-Emissionen in 2016: 41 Gt CO<sub>2</sub>
- Globale CO<sub>2</sub> Emissionen in 2017: 41 Gt CO<sub>2</sub>
- Globale CO<sub>2</sub>-Emissionen in 2018: 42 Gt CO<sub>2</sub>
- Globale CO<sub>2</sub>-Emissionen in 2019: 43 Gt CO<sub>2</sub>

---

<sup>54</sup> BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2020, S. 12.

<sup>55</sup> BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2020, S. 12.

<sup>56</sup> Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 52, 88 Rn. 111.

<sup>57</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 220.

Das globale CO<sub>2</sub>-Budget ab 2016 liegt dadurch bei 550 Gt CO<sub>2</sub> (neues IPCC-Budget ab 2020, ermittelt nach Sechstem Sachstandsbericht) +41+41+42+43 = 717 Gt CO<sub>2</sub>.

Bei einem Anteil von 1,1% an der Weltbevölkerung steht Deutschland damit ab 2016 noch  $0,011 \cdot 717 = 7,887$  Gt (gerundet: 7,89) CO<sub>2</sub> nationales Budget zu.

Hiervon sind nun die Emissionen Deutschlands der vergangenen Jahre abzuziehen:<sup>58</sup>

- Deutsche Emissionen 2016: 801 Mt CO<sub>2</sub>
- Deutsche Emissionen 2017: 786 Mt CO<sub>2</sub>
- Deutsche Emissionen 2018: 754 Mt CO<sub>2</sub>
- Deutsche Emissionen 2019: 711 Mt CO<sub>2</sub>
- Deutsche Emissionen 2020: 644 Mt CO<sub>2</sub>

Insgesamt summieren sich die Emissionen von 2016 bis 2020 auf knapp 3,7 Gt CO<sub>2</sub>.

Damit bleibt für die Einhaltung von 1,7 °C mit 83 % Wahrscheinlichkeit ab 1. Januar 2021 ein CO<sub>2</sub>-Budget für Deutschland von  $7,89 - 3,7 = \underline{\underline{4,19 \text{ Gt CO}_2}}$ .

Bei unveränderten jährlichen Emissionen auf dem Niveau von 2019 (2020 ist wegen der Coronapandemie nicht als repräsentativ anzusehen) wäre dieses deutsche CO<sub>2</sub>-Budget zur Erreichung des 1,7 °C Zieles bereits vor Ende 2026 vollständig verbraucht, bei linearer Reduktion **vor Ende 2032**.

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

---

<sup>58</sup> Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2021, Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2019, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/berichterstattung-unter-der-klimarahmenkonvention-6>.

### 3. CO<sub>2</sub>-Budget für das Saarland

Das oben errechnete nationale Restbudget von 4,19 Gt CO<sub>2</sub> ab 01.01.2021 für die Einhaltung der 1,7°C-Grenze entspricht bei derzeit 83,02 Mio. Einwohner\*innen Deutschlands einem pro-Kopf-Budget von 50,4 t CO<sub>2</sub>.

Basierend auf der aktuellen Einwohnerzahl von 983.991<sup>59</sup> würde dies für das Saarland ein Restbudget von 49,6 Mio. t CO<sub>2</sub> ergeben. Beim derzeitigen jährlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Saarland von 19,813 Mio. t CO<sub>2</sub> Tonnen CO<sub>2</sub> wäre dies schon in 2,5 Jahren verbraucht.

## IV. Internationale, europäische und deutsche Klimaschutzziele

Es ist seit langem anerkannt, dass zur Bekämpfung des anthropogenen Klimawandels globale Emissionseinsparungen notwendig sind. Auf internationaler (1) und europäischer Ebene (2) sowie auf Ebene des Bundes (3) wurden entsprechende Klimaschutzziele verabschiedet.<sup>60</sup> Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten sind in der Summe jedoch noch unzureichend, eine Beschränkung der Erderwärmung auf deutlich unter 2°C oder gar 1,5 °C zu gewährleisten. Außerdem werden von den Klimaschutzzielen nicht alle Emissionen (4) erfasst.

### 1. Globale Klimaschutzziele

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

---

<sup>59</sup> Wikipedia, Liste der deutschen Bundesländer nach Bevölkerung, verfügbar unter [https://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_deutschen\\_Bundesl%C3%A4nder\\_nach\\_Bev%C3%B6lkerung](https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_deutschen_Bundesl%C3%A4nder_nach_Bev%C3%B6lkerung).

<sup>60</sup> Für die folgenden Abschnitte: Sachstand des Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages vom 18. Januar 2019 - WD 8 - 3000 - 009/18.

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 Mitgliedsstaaten 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-Mitgliedsstaaten.

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.<sup>61</sup> Am 4. März 2020 veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag für ein europäisches Klimaschutzgesetz,<sup>62</sup> welches inzwischen auch mit dem EU-Parlament und dem Rat der Europäischen Union abgestimmt ist.<sup>63</sup> In Artikel 2 Abs. 1 soll darin das Erreichen von Klimaneutralität bis 2050 rechtlich verbindlich festgeschrieben werden.

### **3. Klimaschutzziele des Bundes**

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

Die derzeit in Anlage 2 zu § 4 KSG vorgesehenen jährlichen Emissionsmengen würden das vom SRU ermittelte Restbudget zur Einhaltung einer 1,75 °C-Temperaturschwelle

---

<sup>61</sup> EU-Kommission, Mitteilung vom 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1828](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1828).

von 6,7 Gt bis zum Jahr 2030 bereits weitestgehend aufbrauchen<sup>64</sup> und erst recht das oben errechnet Restbudget von 4,19 Gt, das Deutschland jetzt noch zusteht.

Mit Beschluss vom 24. März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht die Regelungen der §§ 3 Abs. 1 S. 2 und 4 Abs. 1 S. 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 für verfassungswidrig erklärt, weil die darin erlaubten Emissionsmengen das verbleibende nationale Restbudget bis 2030 bereits fast vollständig aufbrauchen würden und das Gesetz gleichzeitig keinen Reduktionspfad für die Zeit nach 2030 erkennen lässt. Damit werde die zur Erreichung von Klimaneutralität bis 2050 erforderliche Minderungslast einseitig auf den Zeitraum zwischen 2030 bis 2050 verlagert. 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.<sup>65</sup> 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. Der Gesetzesentwurf wurde am 24. Juni 2021 vom Bundestag verabschiedet.

#### **4. Nicht erfasste Emissionen**

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

Für die THG-Emissionen des zivilen Luftverkehrs und der internationalen Seeschifffahrt fehlt es bislang an internationalen Klimaschutzinstrumenten. Mit dem Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) sollen nun zumindest die

---

<sup>64</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 223.

<sup>65</sup> Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, Stand 11.05.2021, [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Glaeserne\\_Gesetze/19\\_Lp/ksg\\_aendg/Entwurf/ksg\\_aendg\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/ksg_aendg/Entwurf/ksg_aendg_bf.pdf)



*Wachstumsemissionen* des internationalen Flugverkehrs durch Projektgutschriften und den Einkauf von Emissionszertifikaten kompensiert und der CO<sub>2</sub>-Ausstoß des Sektors damit auf dem Niveau von 2020 stabilisiert werden. Die Teilnahme an CORSIA ist für Staaten bis 2027 freiwillig.

Auch für den LULUCF-Sektor fehlte es bislang an internationalen Minderungszielen. Auf europäischer Ebene wurde 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Reduktion in anderen Staaten durchführen und sich die dort eingesparten Emissionen anrechnen lassen (sogenannter Clean Development Mechanism).

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

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

„This COP did not deliver all of what we came here for. Despite all the energy and commitment of our negotiators, we did not reach an agreement on Article 6 and we have to say that we are disappointed.“ (Clos-

*ing statement by the Finnish Presidency and the European Commission on behalf of the EU and its Member States at COP25, 15. Dezember 2019).*<sup>66</sup>

Eine konkrete Einigungsmöglichkeit ist derzeit nicht erkennbar. Keine der diskutierten Regelungsvorschläge zu staatenübergreifenden Kooperationen und einem globalen Emissionshandelssystem scheint konsensfähig.<sup>67</sup> Zu groß sind die Differenzen zwischen den verschiedenen Interessen der Vertragsstaaten.<sup>68</sup> In der Abschlusserklärung der COP25 fehlte dann auch jeglicher Verweis auf Artikel 6 des Paris Abkommens.<sup>69</sup>

## **V. Beschwerdegegenstand**

Die Verfassungsbeschwerde rügt vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Erschöpfung des verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets für eine hinreichende Begrenzung der Erderwärmung das Fehlen gesetzlicher Tätigkeiten des Saarlandes.

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 Saarland trägt durch seine Treibhausgasemissionen zum Klimawandel bei (2.). Der saarländische Gesetzgeber wurde trotz seiner weitgehenden Verantwortung nicht tätig; es gibt nicht einmal einen exekutiven Klimaschutzplan der Landesregierung, der aber ohnehin nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen würde (3.).

### **1. Landesklimaschutzgesetze im Mehrebenensystem**

Klimaschutz ist eine Aufgabe im Mehrebenensystem.

---

<sup>66</sup> Online unter [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_19\\_6779](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_19_6779).

<sup>67</sup> COP25, CMA, Matters relating to Article 6 of the Paris agreement, online unter [https://unfccc.int/resource/cop25/cma2\\_11auv\\_art6PA.pdf](https://unfccc.int/resource/cop25/cma2_11auv_art6PA.pdf).

<sup>68</sup> Jocelyn Timperley, Cop25: What was achieved and where to next?, [climatechangenews.com](https://www.climatechangenews.com), 16. Dezember 2019, online unter <https://www.climatechangenews.com/2019/12/16/cop25-achieved-next/>.

<sup>69</sup> COP25, CMA, Chile Madrid Time for Action, Decision 1/CMA.2 online unter [https://unfccc.int/resource/cop25/1cma2\\_auv.pdf](https://unfccc.int/resource/cop25/1cma2_auv.pdf).

Dem Bund steht zwar gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Luftreinhaltung – und damit für den Klimaschutz – zu.<sup>70</sup> 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 widersprechende<sup>71</sup> - Landesklimaschutzgesetze zu erlassen.

Diese Klausel ist maßgeblich von der Bedeutung des Klimaschutzes im Mehrebenen-system geprägt.<sup>72</sup> In einem solchen System verfügen weder der Bund noch die Länder allein über ausreichende Instrumente zur Umsetzung der Klimaziele.<sup>73</sup> Der Bundesgesetzgeber weist selbst auf die Mitverantwortung der Länder hin und spricht von einem „wichtigen Beitrag“ der Länder zu den Klimaschutzbemühungen.<sup>74</sup> 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.

Das KSG ist insofern wegen § 14 Abs. 1 KSG nicht abschließend und lässt den Gestaltungsspielraum der Länder im Klimaschutz bewusst unangetastet.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup>

---

<sup>70</sup> BT-Drs. 19/14337, S. 19; Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7).

<sup>71</sup> BT Drs. 19/14337, S. 38.

<sup>72</sup> Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7).

<sup>73</sup> Schilderoth/Papke, Strukturelemente der Landesklimaschutzgesetze, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 27.05.2019, S. 19.

<sup>74</sup> BT Drs. 19/14337, S. 38.

<sup>75</sup> Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (8).

<sup>76</sup> BT Drs. 19/14337, S. 38.

Das KSG weist jedoch keine koordinierende Wirkung hinsichtlich etwaiger Regelungen oder Handlungen durch die Länder auf und überlässt es insoweit den Ländern, innerhalb ihrer Kompetenzbereiche tätig zu werden.<sup>77</sup>

Die Bundesländer müssen demnach selbst einen elementaren Beitrag leisten, damit ihre eigenen und darüber auch die bundesweiten Klimaschutzziele erreicht werden können. Dieser Beitrag muss sowohl innerhalb der landeseigenen Gesetzgebungskompetenzen als auch innerhalb ihrer Verwaltungskompetenzen verwirklicht werden.<sup>78</sup>

#### **a. Landesklimaschutz durch Gesetzgebungskompetenzen**

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

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

Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz erfasst – speziell auf die Klimagesetzgebung bezogen – jedenfalls das Planungs-, Bildungs- und Kommunalrecht, wie auch die Gesetzesbegründung zum KSG erkennt.<sup>79</sup> Darüber hinaus erstreckt sie sich auf das Bauordnungsrecht sowie das Verwaltungsorganisationsrecht für Landes- und Kommunalbehörden.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (336 f.).

<sup>78</sup> 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](https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf)

<sup>79</sup> BT Drs. 19/14337, S. 37.

<sup>80</sup> 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

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

Dabei nimmt das Landesplanungsrecht eine zentrale Rolle im Rahmen der landesweiten Standortsteuerung von emissionsintensiven Industrieanlagen, Freiflächen für Solaranlagen, Windkraftanlagen und der Verkehrsinfrastruktur ein.<sup>81</sup>

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.<sup>82</sup> Als Beispiele sind hier die Nutzungspflicht für erneuerbare Energien und die Einhaltung der Anforderungen an Gebäude nach den Vorschriften der Energieeinsparung für den Gebäudebestand in der Brandenburgischen Bauordnung (§ 15 Abs. 4 BbgBauO) oder dem Baden-Württembergischen Klimaschutzgesetz (§ 8a KlimaSchG BW) zu nennen. Insoweit übernehmen die Länder auch eine wichtige, eigenständige Aufgabe für den Klimaschutz in der Wärmeplanung.<sup>83</sup> Ebenfalls ist es den Ländern überlassen, Anlagen für erneuerbare Energien von einer Baugenehmigung freizustellen oder Abstandsvorschriften zu erleichtern.<sup>84</sup>

## **b. Verwaltungskompetenzen**

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

---

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](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).

<sup>81</sup> Reidt, Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungskämen, dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes, DVBl 2011, 789 (794 f.); Münzner, Energie und Klima Ländersache?, rescriptum 2014/1, 47 (48).

<sup>82</sup> Münzner, Energie und Klima Ländersache?, rescriptum 2014/1, 47 (48).

<sup>83</sup> Vgl. Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (338 m.w.N.).

<sup>84</sup> Vgl. Art. 82 Abs. 1 BayBO.

Diese Kompetenzen umfassen neben dem Vollzug von klimaschützenden Regelungen des Bundes und dem Vollzug von Landesrecht auch die sonstige nicht-gesetzesvollziehende Verwaltung, wie z.B. die öffentliche Beschaffung. Hier können die Länder eigene Akzente beispielsweise durch ordnungsrechtliche Maßnahmen, finanzielle Förderung und landesverwaltungsinterne Maßnahmen mit Vorbildwirkung setzen.<sup>85</sup> Zu denken wäre beispielsweise an die Förderung von CO<sub>2</sub>-armen Fortbewegungsmöglichkeiten, klimafreundliche Planungsentscheidungen, ein klimafreundliches öffentliches Beschaffungswesen oder Energieeffizienzmaßnahmen in Landesliegenschaften.<sup>86</sup>

Die Möglichkeit, den Kommunen Aufgaben im Bereich des Klimaschutzes zu übertragen, stellt eine weitere tragende Aufgabe der Länder auf dem Weg zur Klimaneutralität dar. Die Kommunen und kommunalen Verbände haben enormen Einfluss in vielen Sektoren wie zum Beispiel Energie, Verkehr oder Stadtentwicklung. Die Länder können die Kommunen zu konkreten Klimaschutzmaßnahmen, wie beispielsweise die Erstellung kommunaler Wärme- oder Mobilitätspläne verpflichten (vgl. § 7c ff. KlimaSchG BW). Insofern ist die Einbeziehung der Kommunen in die bundesweite Koordination im Klimaschutz zwingend notwendig. Der Bund kann aufgrund des Durchgriffverbots des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG im Rahmen seines KSG jedoch keine Regelungen treffen, welche die Kommunen zu bestimmten Maßnahmen oder Aufgaben berechtigen oder verpflichten.<sup>87</sup> Eine solche Aufgabenübertragung kann hingegen nur durch die Länder erfolgen. Diese können im Zuge dessen effiziente Maßnahmen für die Umsetzung der Reduktionsziele treffen.

---

<sup>85</sup> 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](https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf).

<sup>86</sup> 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](https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf).

<sup>87</sup> 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](https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf).

Auch im Bereich der Kommunal финанzen 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 autonom bestehen bleiben.<sup>88</sup> Für die Erreichung der Klimaziele sind in diesem Bereich von den Ländern ausdifferenzierte Maßnahmen zu treffen.

---

<sup>88</sup> BT Drs. 19/14337, S. 39.

## 2. Treibhausgasemissionen im Saarland

Auch das Saarland trägt zum Klimawandel bei.

Nach Aussage der saarländischen Landesregierung vom 7. Januar 2020 lagen die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Landes im Jahr 2016 bei 19.813 Mio. t CO<sub>2</sub>:<sup>89</sup>

10 CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch (Quellenbilanz)  
1990 bis 2016 nach Emittentensektoren  
1 000 t CO<sub>2</sub>

Jahr	Emittentensektor								
	CO <sub>2</sub> -Emissionen insgesamt	davon							
		Umwandlungsbereich	davon			Endverbrauchsbereich	davon		
			Stromerzeugung	Fernwärmeerzeugung	sonstige Emittenten <sup>1)</sup>		Verarbeitendes Gewerbe	Verkehr gesamt	Haushalte, GHD, übrige Verbraucher
1990	23 708	11 418	10 364	322	732	12 290	7 267	2 132	2 891
1995	23 133	11 564	10 127	603	834	11 568	6 764	2 171	2 634
2000	23 459	11 343	10 298	361	685	12 117	7 391	2 203	2 523
2005	24 799	10 618	9 598	462	558	14 180	9 844	1 878	2 458
2006	23 577	8 797	7 773	459	565	14 780	10 418	1 846	2 516
2007	25 714	10 978	10 417	24	537	14 736	11 079	1 821	1 837
2008	22 961	8 412	7 619	255	538	14 549	10 534	1 742	2 273
2009	18 377	7 579	6 920	237	422	10 798	7 017	1 731	2 050
2010	19 299	6 807	5 713	334	760	12 492	8 452	1 858	2 182
2011	20 910	7 468	6 390	91	986	13 461	9 640	1 825	1 996
2012	21 762	9 412	8 076	269	1 067	12 350	8 516	1 796	2 039
2013	23 000	10 936	9 632	275	41.029	12 065	8 029	1 810	2 226
2014	21 088	8 756	7 404	189	1 162	12 332	8 638	1 792	1 902
2015	21 648	9 242	7 960	190	1 093	12 407	8 667	1 802	1 938
2016	19 813	8 289	7 047	227	1 015	11 524	7 748	1 837	1 939

Quelle: Saarländische Landesregierung, Drs. 16/1135, S. 18

Hinsichtlich der einwohnerbezogenen energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen liegt das Saarland dabei gemeinsam mit Brandenburg im Vergleich der Bundesländer ganz vorne, wie sich aus der folgenden Graphik ergibt:<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Schriftliche Antwort der Saarländischen Landesregierung vom 7. Januar 2020 zu der Großen Anfrage der DIE LINKE.-Landtagsfraktion, Drs. 16/1135.

<sup>90</sup> Länderinitiative Kernindikatoren, verfügbar unter

<https://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?indikator=607&aufzu=1&mode=indi>.



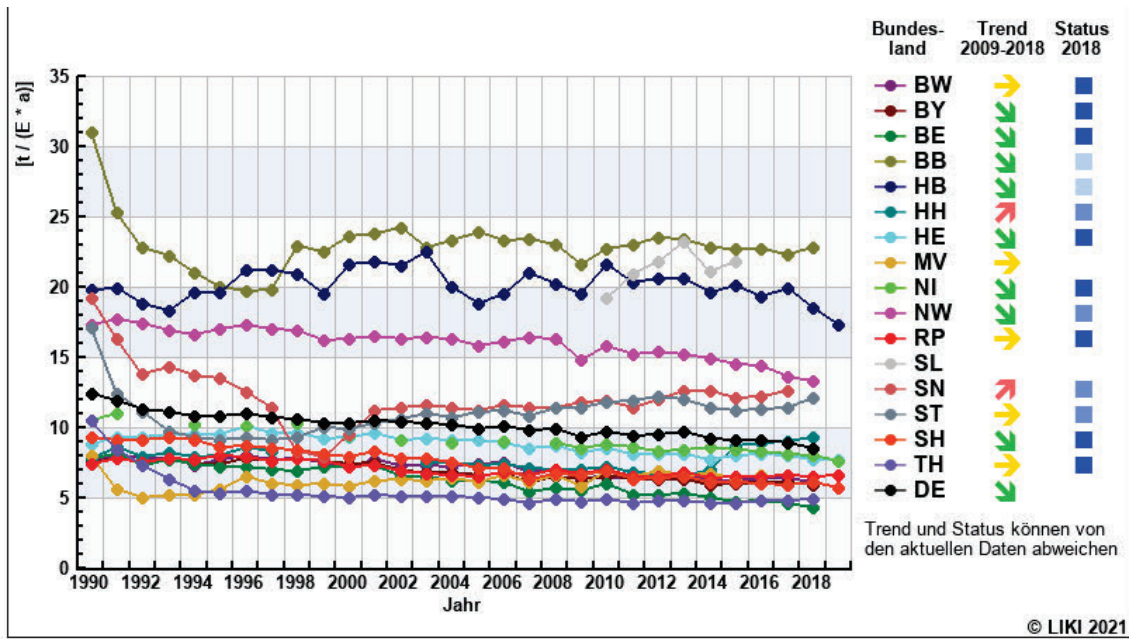


Abb.: Energiebedingte Kohlendioxidemissionen, einwohnerbezogen

Quelle: Länderinitiative Kernindikatoren, 2021

Die wichtigsten Emissionssektoren sind dabei, entsprechend der wirtschaftlichen Prägung des Saarlandes durch die Kohle- und Stahlindustrie, die Energieerzeugung und die Industrie:

Jahr	Emittentensektor								
	CO <sub>2</sub> -Emissionen insgesamt	davon							
		Umwandlungsbereich	davon			Endverbrauchsbereich	davon		
		Stromerzeugung	Fernwärmeerzeugung	sonstige Emittenten <sup>1)</sup>		Verarbeitendes Gewerbe	Verkehr gesamt	Haushalte, GHD, übrige Verbraucher	
Anteilswerte an den gesamten CO <sub>2</sub> -Emissionen in %									
1990	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	100	50,0	43,8	2,6	3,6	50,0	29,2	9,4	11,4
2000	100	48,4	43,9	1,5	2,9	51,7	31,5	9,4	10,8
2005	100	42,8	38,7	1,9	2,3	57,2	39,7	7,6	9,9
2006	100	37,3	33,0	1,9	2,4	62,7	44,2	7,8	7,8
2007	100	42,7	40,5	0,1	2,1	57,3	43,1	7,1	7,1
2008	100	36,6	33,2	1,1	2,3	63,4	45,9	7,6	9,9
2009	100	41,2	37,7	1,3	2,3	58,8	38,2	9,4	11,1
2010	100	35,3	29,6	1,7	3,9	64,7	43,8	9,6	11,3
2011	100	35,7	30,6	0,4	4,7	64,4	46,1	8,7	9,5
2012	100	43,2	37,1	1,2	4,9	56,8	39,1	8,3	9,4
2013	100	47,5	41,9	1,2	4,5	52,5	34,9	7,9	9,7
2014	100	41,5	35,1	0,9	5,5	58,5	41,0	8,5	9,0
2015	100	42,7	36,8	0,9	5,0	57,3	40,0	8,3	9,0
2016	100	41,8	35,6	1,1	5,1	58,2	39,1	9,3	9,8

Quelle: Saarländische Landesregierung, Drs. 16/1135, S. 19

Im Jahr 2016 wurden noch mehr als 60 % des Primärenergieverbrauchs im Saarland durch Steinkohle gedeckt. Der Anteil der erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch und an der Bruttostromerzeugung lagen hingegen mit 4,6 % (2016) bzw. 19,2 % (2017) deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.<sup>91</sup> Im Gesamtranking der der Agentur für Erneuerbare Energien belegt das Saarland den letzten Platz.<sup>92</sup>

### 3. Klimaschutz im Saarland

Ein Landesklimaschutzgesetz für das Saarland existiert bislang nicht. Eine Gesetzesinitiative der Landtagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 5. November 2015 für ein Saarländisches Klimaschutzgesetz<sup>93</sup> scheiterte.

Auf eine Anfrage der Landtagsfraktion DIE LINKE vom 3. Dezember 2018, ob vorgesehen ist, Klimaschutzziele und -Maßnahmen für das Land wenigstens in einem administrativen Klimaschutz-Plan festzuschreiben, heißt es seitens der Landesregierung nur: „Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht keinen eigenen Klimaschutzplan vor.“<sup>94</sup> Es gibt somit – abgesehen davon, dass dies zur Erfüllung der hier geltend gemachten Rechte ohnehin nicht ausreichend wäre – nicht einmal ein exekutives planerisches Instrument zum Klimaschutz.

Auch der am 7. September 2021 vorgestellte „Energiefahrplan für das Saarland 2030“, der ein neues (völlig unzureichendes) Landesziel der Erhöhung des Anteils der Erneuerbaren Energien am saarländischen Stromverbrauch bis Ende 2030 auf 40 % dokumentiert,<sup>95</sup> kann das Fehlen der gesetzlichen Festlegung eines verbindlichen Treibhausgasminderungspfads nicht kompensieren.

---

<sup>91</sup> Diekmann et al., Analyse der Erfolgsfaktoren für den Ausbau der Erneuerbaren Energien 2019 - Indikatoren und Ranking, S. 163.

<sup>92</sup> Diekmann et al., Analyse der Erfolgsfaktoren für den Ausbau der Erneuerbaren Energien 2019 - Indikatoren und Ranking, S. 165.

<sup>93</sup> Drs. 15/1567.

<sup>94</sup> Drs. 16/663, S. 4.

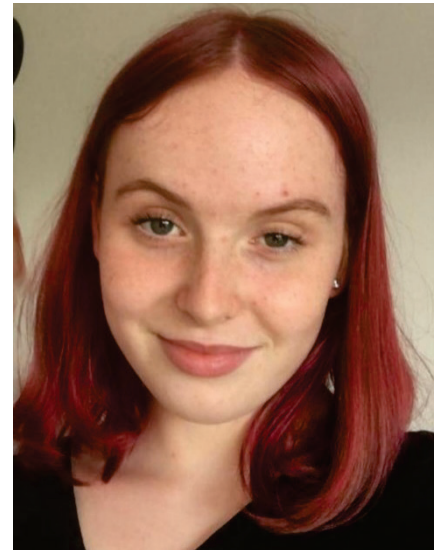
<sup>95</sup> Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr, Energiefahrplan für das Saarland 2030, S. 2.

## VI. Beschwerdeführende

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.<sup>96</sup> In Zukunft drohen in Deutschland und auch im Saarland, 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 (siehe oben B.1.2.).

### 1. Beschwerdeführerin zu 1)

Die Beschwerdeführerin zu 1) (Leonie Joana Frank) ist 16 Jahre alt. Sie geht seit Anfang 2019 bei den Fridays for Future auf die Straßen und ist seit Mitte 2019 Teil des Organisationsteams. Sie ist besorgt, was die Zukunft in Anbetracht des Klimawandels bringt und findet, dass es an der Zeit ist, das Klima stärker zu schützen und die Folgen des Klimawandels zu mildern. Hierzu müsse schnellstmöglich einiges passieren. Sie fühlt sich dafür verantwortlich, dass die kommenden Generationen die Chance auf ein einigermaßen angenehmes Leben bekommen.

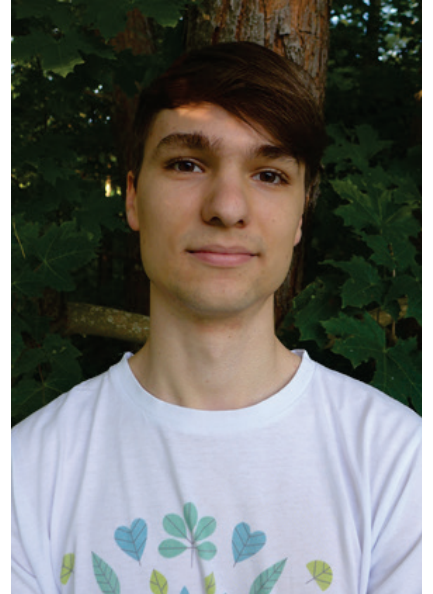



---

<sup>96</sup> 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](https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/2019-12/climate_risk_index_2020_table_1999-2018.jpg).

## 2. Beschwerdeführer zu 2)

Der Beschwerdeführer zu 2) (Matthias Lattwein) ist 18 Jahre alt und kommt aus Dillingen/Saar. Er engagiert sich seit 2019 in der saarländischen Fridays for Future Bewegung. Er möchte, dass auch den zukünftigen Generationen eine lebenswerte Welt erhalten bleibt. Dabei kämpft er für eine Klimapolitik, die auch globale Aspekte des Klimawand einbezieht, indem sie z.B. die Lebensgrundlage der stark betroffenen Menschen im globalen Süden schützt. Außerdem ist es ihm wichtig, dass Maßnahmen zum Klimaschutz sozial gerecht sind und nicht die zukünftigen Generationen oder benachteiligte Gruppen unverhältnismäßig belasten. Diesen Ansprüchen wird die bisherige saarländische Klimapolitik seiner Meinung nach nicht gerecht, weshalb er eine gesetzliche Grundlage fordert, die die Einhaltung des Pariser Klimaabkommens im Saarland verbindlich festlegt.



## **C. Zulässigkeit**

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

### **I. Beschwerdegegenstand**

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen das Unterlassen des saarländischen Gesetzgebers. Ein solches ist, wie hier, bei völliger Untätigkeit des Gesetzgebers zulässiger Beschwerdegegenstand.<sup>97</sup>

Mit dem gesetzgeberischen Unterlassen ist in der Konsequenz, von bundesrechtlichen Beschränkungen abgesehen, die Gewährung unbegrenzter Mengen an Treibhausgasemissionen verbunden. Dies entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkungen hinsichtlich zukünftiger grundrechtlicher Freiheit, weil der Gesetzgeber dadurch jegliche regelnde Struktur zur Gewährleistung einer halbwegs gleichmäßigen Grundrechtsbelastung über die Generationen hinweg vermissen lässt.

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 durch das gesetzgeberische Unterlassen nichts unternommen wird, um zukünftigen Freiheitseingriffen auf das verfassungsrechtlich gebotene Maß zu reduzieren.

### **II. Beschwerdefähigkeit**

Alle Beschwerdeführenden sind als natürliche Personen grundrechts- und damit beschwerdefähig.

---

<sup>97</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 95.

### **III. Beschwerdebefugnis**

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

Die Beschwerdeführenden sind im Sinne von § 90 Abs. 1 BVerfGG beschwerdebefugt, weil wegen des andauernden Unterlassens des Landesgesetzgebers in Zukunft sehr große Treibhausminderungslasten auf sie zukommen und dadurch eine Verletzung der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und ihrer verfassungsrechtlichen Freiheitsrechte zumindest möglich erscheint. Das Ausmaß der damit verbundenen Grundrechtsbeschränkungen wird durch die gänzliche Untätigkeit bereits mitbestimmt. Diese Vorwirkung auf künftige Freiheit könnte die Beschwerdeführenden in ihren Grundrechten verletzen.

#### **1. Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung**

Der Gesetzgeber des Saarlandes lässt angesichts des Fehlens jedweder Regelungen zur Reduktion von Emissionsmengen unbegrenzte Mengen an Treibhausgasemissionen zu. Möglich erscheint dadurch, dass die grundrechtliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verletzt wird. Außerdem verschiebt der Landesgesetzgeber mit der unbegrenzten Zulassung von Emissionen erhebliche Minderungsanteile der durch Art. 20a GG gebotenen Treibhausgasminderungslasten auf unbestimmte Zeit in die Zukunft. Weitere Reduktionslasten müssen dann äußerst kurzfristig erbracht werden. Auf diese Weise drohen den in Beschwerdeführenden in Zukunft sehr hohe Minderungslasten, was eine verfassungswidrige Gefährdung ihrer grundrechtlich umfassend geschützten Freiheit begründen könnte.

##### **a. Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG**

Die Beschwerdeführenden sind hinsichtlich einer möglichen Verletzung der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG beschwerdebefugt.

Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen ein.<sup>98</sup> Der Gesetzgeber des Saarlandes könnte seine Schutzpflicht durch unzureichenden Schutz vor Gesundheitsbeeinträchtigungen und Lebensgefahren durch den Klimawandel verletzt haben. Durch das gesetzgeberische Unterlassen werden ohne konkrete Minderungsvorgabe und damit in unbestimmbarer Menge CO<sub>2</sub> Emissionen zugelassen. Diese tragen zum Klimawandel bei und verstärken so die damit verbundenen Veränderungen der Umweltbedingungen – auch im Saarland. Mit dem Fortschreiten der Erderwärmung sind erhebliche Gefahren für die die Gesundheit und das Leben der Menschen in Deutschland verbunden,<sup>99</sup> deren Eintritt auch der Bundestag als „sehr wahrscheinlich“ erachtet.<sup>100</sup>

Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen, oder die getroffenen Regelungen und Maßnahmen zur Erreichung des gebotenen Schutzziels offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind.<sup>101</sup> Zwar sind zur Ausfüllung der Pflicht zum Schutz gegen die Folgen des Klimawandels neben Treibhausgasemissionsminderung auch weitere Maßnahmen, wie die Maßnahmen zur Anpassung, sog. „negative Emissionen“ und internationale Bemühungen um globale Emissionsreduktionen zumindest denkbar und teilweise auch zwingend erforderlich.<sup>102</sup> Dabei sind die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung auch Sache des Gesetzgebers, dem grundsätzlich ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt. Allerdings schreibt das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG dem Gesetzgeber die Reduktion von Treibhausgasemissionen als zentrale Ursache für den Klimawandel und auch das Hinwirken auf Klimaneutralität verfassungsrechtlich zwingend vor.<sup>103</sup> Allein durch Anpassungsmaßnahmen können mit dem Klimawandel verbundene Lebens- und Gesundheitsgefahren nicht dauerhaft hinreichend begrenzt werden.<sup>104</sup>

---

<sup>98</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 99 m.w.N.

<sup>99</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 23 ff.

<sup>100</sup> Stellungnahme des Deutschen Bundestages vom 27.10.2020 im Verfahren 1 BvR 2656/18 vor dem BVerfG, S. 11.

<sup>101</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 152.

<sup>102</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 34-35, 149.

<sup>103</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 155.

<sup>104</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 157 m.w.N..

Eine Verletzung der Schutzpflichten durch Unterlassen von gesetzgeberischen Entscheidungen über Reduktionszielen und -maßnahmen erscheint daher möglich.

## **b. Intertemporale Freiheitsrechte**

Die Beschwerdeführenden sind zudem mit Blick auf ihre Freiheitsrechte beschwerdebefugt.

Durch das gesetzgeberische Unterlassen des saarländischen Gesetzgebers werden in unbestimmbarer Menge CO<sub>2</sub> Emissionen zugelassen. Dies könnte die Beschwerdeführenden in ihren Freiheitsgrundrechten verletzen, weil hierdurch erhebliche Anteile der verfassungsrechtlich gebotenen Treibhausgasminderungslasten in unbestimmte Zukunft, jedenfalls aber auf Zeiträume nach 2030 verschoben werden. Ein unbegrenztes Fortschreiben von Erderwärmung und Klimawandel steht, aufgrund der grundrechtlichen Schutzpflichten und des Klimaschutzgebotes aus Art. 20a GG, nicht im Einklang mit dem Grundgesetz.<sup>105</sup>

Das Unterlassen des Landesgesetzgebers hat somit bereits jetzt Folgen für die in einigen Jahren bestehende Minderungslast. Weitere Reduktionslasten können dann so kurzfristig zu erbringen sein, dass die grundrechtlich geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden umfassend bedroht ist.

Da heutzutage fast alle Bereiche des menschlichen Lebens mit Treibhausgasemissionen verbunden sind, ist praktisch jegliche Freiheit betroffen.<sup>106</sup> 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.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup>

<sup>105</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 120.

<sup>106</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 117.

<sup>107</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 184.



Das Restbudget an Emissionen vermindert sich mit jedem weiteren Verbrauch verbleibender CO<sub>2</sub>-Mengen. Damit schwinden auch die Möglichkeiten CO<sub>2</sub>-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.<sup>108</sup>

## **2. Betroffenheit**

Die Beschwerdeführenden sind durch das gesetzgeberische Unterlassen selbst, gegenwärtig und unmittelbar im Sinne von § 90 Abs. 1 BVerfGG in ihren Grundrechten betroffen. Dies gilt sowohl für die durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechte als auch für die intertemporalen Freiheitsrechte.

### **a. Selbstbetroffenheit**

Die Beschwerdeführenden sind in ihrer eigenen Freiheit betroffen, denn sie werden die zur Erreichung von Klimaneutralität notwendigen Maßnahmen selbst noch erleben. Dass neben den Beschwerdeführenden alle lebenden Menschen eine Betroffenheit vom Klimawandel geltend machen können, steht dem grundgesetzlichen Schutz nicht entgegen.<sup>109</sup> Gerade weil und wenn die Vernichtung der Lebensumwelt möglich erscheint, muss verfassungsrechtlicher Rechtsschutz möglich sein.<sup>110</sup>

### **b. Gegenwärtige Betroffenheit**

Die Beschwerdeführenden leiden bereits heute unter den Folgen des anthropogenen Klimawandels im Saarland. Das Bundesland wird bereits heute vom Klimawandel und seinen Folgen stark betroffen (B.II.2.).

---

<sup>108</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 122.

<sup>109</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 131.

<sup>110</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Februar 2010 - 2 BvR 2502/08.

Indem durch gesetzgeberische Untätigkeit unbegrenzte Emissionsmengen im Rahmen der Landeskompetenzen zugelassen werden, ist auch die Gefahr künftiger Schutzpflichtverletzungen und Freiheitsbeschränkungen schon gegenwärtig angelegt. Die heute zugelassenen Emissionen verbleiben auf viele Jahrzehnte in der Atmosphäre. Künftige Schäden sind in den heute zugelassenen Emissionen bereits angelegt.<sup>111</sup>

Auch CO<sub>2</sub>-relevante Freiheitsbetätigungen in der Zukunft sind davon bedroht, dass der saarländische Gesetzgeber uneingeschränkt Treibhausgasemissionen in einem zu hohen Umfang zulässt. Wenn damit 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.<sup>112</sup> Obgleich die Grundrechtsbeeinträchtigung erst infolge zukünftiger Regelungen droht, ist sie bereits unumkehrbar im aktuellen Recht angelegt.

## **IV. 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 hier nach Sinn und Zweck des Subsidiaritätsgrundsatzes nicht geboten.

---

<sup>111</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, juris, Rn. 108.

<sup>112</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, juris, Rn. 133 m.w.N.

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.<sup>113</sup> Hier besteht keine zumutbare fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit für die Beschwerdeführenden.

Darüber hinaus ist fachgerichtlicher Rechtsschutz auch nicht geboten. Sinn und Zweck des Grundsatzes der Subsidiarität ist es, dass das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidungen nicht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage treffen muss.<sup>114</sup> 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 das angegriffene Unterlassen allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen.<sup>115</sup>

Eine fachgerichtliche Klärung der angegriffenen Untätigkeit des saarländischen Gesetzgebers 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 staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sowie der intertemporalen Freiheitssicherung. Weitere Tatsachenfragen, insbesondere zum Umfang des verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets, werden sich erst aus der verfassungsrechtlichen Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht ergeben. Sie würden vor den Fachgerichten nicht thematisiert werden.<sup>116</sup>

#### **D. Begründetheit**

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

Das Unterlassen gesetzgeberischer Maßnahmen zur Vorgabe von Treibhausgasminde-  
rungszielen und -maßnahmen verletzt die Beschwerdeführenden in ihrem Grundrecht  
aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und in ihren verfassungsrechtlichen Freiheitsrechten, ins-  
besondere Art. 2 Abs. 1 GG, in ihrer intertemporalen Dimension.

---

<sup>113</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 -, Rn. 43.

<sup>114</sup> BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 -, juris Rn. 23.

<sup>115</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 -, Rn. 44.

<sup>116</sup> So das Bundesverfassungsgericht auch zu den Reststrommengen der Atomkraftwerke: BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 -, juris Rn. 211.

## **I. Verletzung der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG**

Gegenüber den saarländischen Beschwerdeführenden besteht wegen der Gefahren des Klimawandels eine Schutzpflicht Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.<sup>117</sup>

### **1. Umfang der Schutzpflicht**

#### **a. Schutzpflicht gegenüber dem Leben und der Gesundheit, Art. 2 Abs. 2 S.1 GG**

Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG enthält die staatliche Pflicht, sich schützend und fördernd vor die in ihm genannten Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren.<sup>118</sup>

Im Beschluss vom 24. März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht auch unter Verweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte festgestellt, dass die staatliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Alt. 1 GG insbesondere auch zum Schutz von Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels verpflichtet.<sup>119</sup> Diese Schutzpflicht ist – insbesondere mit Blick auf die irreversiblen Entwicklungen von Treibhausgasemissionen – auch in die Zukunft gerichtet und gewährleistet als objektives Verfassungsrecht ebenso den Schutz künftiger Generationen.<sup>120</sup> Ihre Erfüllung erfordert einerseits, durch geeignete Maßnahmen einen Beitrag zur Begrenzung der menschengemachten Erderwärmung zu leisten und andererseits den Gefahren ergänzend durch positive Schutzmaßnahmen (Anpassungsmaßnahmen) zu begegnen.<sup>121</sup>

Diese Verpflichtung trifft alle Glieder des Mehrebenensystems. Solange die Länder derart weite Einwirkungsmöglichkeiten haben und im Bereich der Kompetenzen des Bundes weiterhin Lücken bestehen (s.o. unter B.V.), kann die Transformation zur Klimaneutralität nur bewältigt werden, wenn die staatliche Gewalt auf allen Ebenen ihren Schutzpflichten nachkommt.

---

<sup>117</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 143.

<sup>118</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 04. Mai 2011 – 1 BvR 1502/08 –, juris, Rn. 37.

<sup>119</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 144, 147 f.

<sup>120</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 146, 148.

<sup>121</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 144, 149, 150.

## b. Verfassungsrechtliche Pflicht zu Klimaschutz *durch* Gesetz

Die grundrechtlichen Schutzpflichten gegen die Folgen des Klimawandels hat der Staat *durch* Gesetz zu erfüllen.

Zwar steht dem Gesetzgeber bei der Wahrnehmung der verfassungsrechtlichen Schutzpflichten grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum bezüglich der Wahl der Instrumente zu. Angesichts des Ausmaßes der drohenden Grundrechtsbeeinträchtigungen und des zum Erreichen von Klimaneutralität erforderlichen gesellschaftlichen Transformationsprozesses<sup>122</sup> ergibt sich jedoch die verfassungsrechtliche Pflicht, Klimaschutzziele in Form eines Gesetzes verbindlich festzulegen.

Dies ergibt sich einerseits aus dem Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG. Danach bleibt es dem Gesetzgeber als unmittelbar demokratisch legitimiertes Verfassungsorgan vorbehalten, im grundrechtssensiblen Bereich die wesentlichen Fragen selbst zu entscheiden und die damit verbundenen Grundrechtseingriffe hinreichend vorzuzeichnen.<sup>123</sup> Der Parlamentsvorbehalt beinhaltet, dass der Gesetzgeber die entscheidenden Grundlagen des zu regelnden Rechtsbereichs, die den Freiheits- und Gleichheitsbereich des Bürgers wesentlich betreffen, selbst festlegt und dies nicht dem Handeln der Verwaltung überlässt.<sup>124</sup> Nur so können wesentliche Entscheidungen mit den Auffassungen der Öffentlichkeit differenziert abgestimmt werden und die Notwendigkeit und das Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte in der Entscheidung abbilden.<sup>125</sup> Geradezu essentiell ist dabei die Beteiligung der parlamentarischen Opposition.<sup>126</sup> Zwar ist es der Exekutive nicht gänzlich verwehrt, Regelungen in diesen Bereichen zu treffen, jedoch müssen die wesentlichen Fragen in einem formellen Gesetz geklärt werden.<sup>127</sup> Eine Übertragung an die Exekutive darf nur unter hinreichend bestimmter Vorgabe von Inhalt, Zweck und Ausmaß – und diesbezüglich unter Formulierung konkreter Zielvorgaben – und nur durch förmliches Gesetz erfolgen.

---

<sup>122</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 37, 121.

<sup>123</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. Vgl. 259f.

<sup>124</sup> BVerfG, Beschluss vom 08. Januar 1981 – 2 BvL 3/77 –, BVerfGE 56, 1-22, juris, Rn. 42.

<sup>125</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. Rn. 260.

<sup>126</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 260.

<sup>127</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 260.

Andererseits ergibt sich die Pflicht zu gesetzgeberischem Handeln auch aus der in Art. 20a GG enthaltenen Pflicht zum Erreichen von Treibhausgasneutralität und der dafür erforderlichen, fundamentalen gesellschaftlichen Transformation. Eine derartige tiefgreifende gesellschaftliche Veränderung wird viele Jahre in Anspruch nehmen.<sup>128</sup> Sie ist daher rechtzeitig einzuleiten<sup>129</sup> und kann nur durch frühzeitige Anreize, ambitionierte Zielformulierung und dadurch entstehendem Planungsdruck gelingen.<sup>130</sup> Der Gesetzgeber ist dazu berufen, diese langwierigen Entwicklungen alsbald in Gang zu bringen, damit Emissionsreduktionen zur Erfüllung der Schutzpflichten nicht plötzlich, radikal und ersatzlos erfolgen müssen.<sup>131</sup> Nur eine gesetzgeberische und dadurch verbindliche Entscheidung vermag diesen Planungsdruck und -horizont zu schaffen. Planungsinstrumente der Exekutive, die keinerlei Verbindlichkeit hinsichtlich der Zielsetzung, -erreichung und Umsetzung haben und überdies, je nach Belieben der spätestens alle fünf Jahre neu gebildeten und der Gegenwartspräferenz verhafteten Regierung, auch jederzeit ohne förmliches Verfahren geändert werden kann, mögen ein zulässiges Instrument zur Umsetzung von gesetzlichen Klimaschutzzielen sein, sind für sich genommen zur Einleitung dieses Transformationsprozesses jedoch unzureichend. Abgesehen davon existiert für das Saarland nicht einmal ein solcher exekutiver Klimaschutzplan.

Mithin besteht eine Pflicht zu gesetzgeberischem Handeln, die innerhalb des Mehrebenensystems insbesondere auch den Gesetzgeber des Saarlandes trifft.

## **2. Verletzung der Schutzpflichten**

Es ist nur begrenzt verfassungsgerichtlich überprüfbar, ob das Saarland hinreichende Maßnahmen ergriffen hat, um seine grundrechtliche Schutzpflicht zu erfüllen. Dies ist auf die Herleitung solcher Schutzpflichten aus der objektiven Bedeutung der Grundrechte zurückzuführen. Es bleibt dem Gesetzgeber vorbehalten, seinen Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu nutzen, wenn er zum Schutz eines Rechtsguts verpflichtet ist.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 121.

<sup>129</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 248.

<sup>130</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 254.

<sup>131</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 253.

<sup>132</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 152 m.w.N.

Auch wenn dieser Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Erfüllung seiner grundgesetzlichen Schutzpflichten äußerst weit reicht, entzieht er sich nicht gänzlich der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Das Bundesverfassungsgericht „stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.“<sup>133</sup>

#### **a. Gesetzgeberisches Unterlassen**

Dies ist im Fall des Unterlassens durch den saarländischen Gesetzgeber gegeben. Der Landesgesetzgeber hat keinerlei Schutzvorkehrungen zur Begrenzung des Klimawandels ergriffen, denn er hat keine verbindlichen Regelungen zu Treibhausgasminderungszielen oder konkret festgelegten Emissionsminderungen getroffen. Er zieht es vor, wirksame Klimaschutzmaßnahmen der Exekutive nach deren Belieben zu überlassen, ohne ihr dafür einen bestimmten Rahmen zu setzen und überprüfbare Zielvorgaben zu machen.

Dabei müsste der Gesetzgeber aufgrund der Wesentlichkeit für die in Rede stehenden Grundrechte selbst tätig werden. Das Saarland ist für erhebliche Mengen an Treibhausgasemissionen verantwortlich (B.V.2.). Diese tragen zum anthropogenen Klimawandel bei und verursachen damit erhebliche Gefahren für Gesundheit und Leben der Beschwerdeführenden (B.I.2.). Gleichzeitig verfügt das Saarland über erhebliche eigene Kompetenzbereiche zur Regulierung von Treibhausgasemissionen (V.1.) – auch jenseits des bundesgesetzlich normierten Ausstiegs aus der Kohleverstromung. Zur Wahrnehmung der ausgelösten Schutzpflicht müsste der Landesgesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen künftiger Grundrechtsgefährdungen durch Treibhausgasemissionen in seinem Kompetenzbereich selbst treffen und damit auch die zur Abwehr der Grundrechtsgefährdung erforderlichen Entwicklungen und umfassenden soziotechnologischen Transformationen durch gesetzliche Maßgaben anstoßen.

Diese gesetzlichen Regelungen müssten, neben dem verbindlichen Ziel der Treibhausgasneutralität, Maßgaben kontinuierlicher Minderung bis zur Treibhausgasneutralität

---

<sup>133</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 152, 172.

enthalten, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen den Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu genügen. Die bloße politische Zielvorgabe von Treibhausgasneutralität genügt nicht, weil damit nicht festgelegt wäre, wie viel Treibhausgas in der Zwischenzeit emittiert werden dürfte.<sup>134</sup> All dies lässt die bisherige Untätigkeit des Landesgesetzgebers trotz fortschreitendem Klimawandel und seinen bereits spürbaren Folgen missen.

Folglich sind im Kompetenzbereich des Saarlandes in Ermangelung konkreter gesetzlicher Vorgaben zur Treibhausgasneutralität und den bis zum Erreichen dieses Ziels zugelassenen Emissionsmengen unbegrenzte Treibhausgasemissionen zugelassen. Dadurch lässt der saarländische Gesetzgeber dem Klimawandel freien Lauf.

In dieser Situation kann der grundrechtliche Schutzauftrag aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG auch nicht durch Anpassungsmaßnahmen erfüllt werden, da sich mit dem Klimawandel verbundene Lebens- und Gesundheitsgefahren allein hierdurch nicht dauerhaft hinreichend begrenzen lassen.<sup>135</sup> Dies wird durch die Erkenntnisse aus dem Sechsten Sachstandsbericht des IPCC bestätigt, der für den Fall ungebremster Erderwärmung apokalyptische Folgen prognostiziert und deutlich macht, dass sogar bei einer Begrenzung der Erderwärmung auf zumindest unter 2 °C, was eine drastische unmittelbare Emissionsreduktion erfordern würde, noch verheerende Klimafolgen wie immer häufigere und intensivere Extremwetterereignisse drohen (B.I.1.)

Das Unterlassen des Landesgesetzgebers verletzt insoweit seine Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.

#### **b. Unerheblichkeit und Ungeeignetheit exekutiver Planungsinstrumente**

Für das Saarland existiert, anders als in den meisten anderen Bundesländern, noch nicht einmal ein exekutiver Plan oder ein exekutives Programm zum Klimaschutz. Darauf kommt es aber letztlich nicht an. Denn solche exekutiven Planungsinstrumente sind zur Erfüllung der Schutzpflichten ohnehin schon ihrer Natur nach gänzlich ungeeignet, den

---

<sup>134</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 155 f.

<sup>135</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 157 m.w.N..



verfassungsrechtlichen Schutzauftrag zu erfüllen. Ein solches unverbindliches Regierungshandeln kann die verfassungsrechtliche Handlungspflicht des Gesetzgebers in solch wesentlichen Entscheidungen nicht ersetzen.

Selbst wenn man eine rein exekutive Erfüllung der klimawandelbezogenen Schutzpflichten für ausreichend erachten wollte, so bedürfte es eines Instrumentariums, das die Gewährleistung der verfassungsmäßigen Vorgaben mit hinreichender Wahrscheinlichkeit sicherstellt. Auch dafür wären konkrete Minderungsziele, die Ausrichtung auf Treibhausgasneutralität, ein verfassungskonformer Reduktionspfad, regelmäßige Evaluationen und Möglichkeiten zur rechtzeitigen Nachjustierung erforderlich. Dies ist angesichts des Grades der drohenden Gefahren zwingend erforderlich. Denn andernfalls bliebe die Zielverfolgung und -erreichung das Ergebnis politischer Opportunität. Weder der Landesgesetzgeber noch die von den Folgen des Klimawandels Betroffenen könnten im Fall einer sich abzeichnenden Zielverfehlung die Exekutive – notfalls auch gegen ihren Willen – zum Ergreifen wirksamer Maßnahmen verpflichten. Eine zeitnahe Kontrollmöglichkeit auf Einhaltung der Ziele und die Vornahme erforderlicher Nachjustierungen ist aber essenziell, weil gerade die Entwicklung der Emissionen in diesem Jahrzehnt für die Einhaltung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle entscheidend sein werden. Werden Klimaschutzziele lediglich in einem Planungsinstrument festgelegt, dem – wie auch dem Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung<sup>136</sup> – keine Außenwirkung zukommt, so wird den durch diese Maßnahmen in ihren Grundrechten betroffenen Personen jeglicher Rechtsschutz verwehrt. Eine Pflicht zur verbindlichen Regelung ergibt sich daher auch vor dem Hintergrund von Art. 19 Abs. 4 GG.

Einen solchen administrativen Plan zum Klimaschutz gibt es für das Saarland jedoch nicht.

Es ist nach alledem nicht erkennbar, wie ausgehend von fehlenden Zielfestlegungen für den Klimaschutz rechtzeitig Klimaneutralität erreicht und die Einhaltung des CO<sub>2</sub>-Restbudgets, welches für die verfassungsrechtlich gebotene Begrenzung der Erderwärmung verbleibt, gewährleistet werden soll.

---

<sup>136</sup> VG Berlin, Urteil der 10. Kammer vom 31. Oktober 2019 - VG 10 K 412.18 – Rn. 63.

## II. Verletzung intertemporaler Freiheitsrechte

Darüber hinaus verletzt das Unterlassen des saarländischen Gesetzgebers die verfassungsrechtlichen Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden, insbesondere Art. 2 Abs. 1 GG, in ihrer intertemporalen Dimension.

### 1. Rechtfertigungsbedürftige eingriffsähnliche Vorwirkung

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 unter anderem zum Erreichen von Klimaneutralität (a.).<sup>137</sup> Auch der Landesgesetzgeber ist Adressat der Klimaschutzverpflichtung (b.). Das gesetzgeberische Unterlassen hinsichtlich des Erlasses von Regelungen zur Emissionsminderung bewirkt die Erlaubnis des Ausstoßes unbegrenzter Mengen klimawirksamer Treibhausgase für die kommenden Jahre. Dieses Unterlassen entfaltet eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf die intertemporalen Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden, die einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen (c.).

#### a. Verfassungsrechtliche Vorgaben des Art. 20a GG

Art. 20a GG verpflichtet den Staat und damit auch die Länder zum Klimaschutz.<sup>138</sup> Das Klimaschutzgebot ist vor allem durch Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen zu verfolgen und verpflichtet den Staat zum Erreichen von Klimaneutralität.<sup>139</sup> Somit bildet die Staatszielbestimmung den verfassungsrechtlichen Maßstab, gegen den jedwede weitere Treibhausgasemission zu rechtfertigen ist.<sup>140</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass der Bundesgesetzgeber durch die 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

---

<sup>137</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

<sup>138</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

<sup>139</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

<sup>140</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

Niveau zu begrenzen, in § 1 Satz 3 KSG das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG in derzeit wohl noch verfassungsmäßiger Weise konkretisiert hat.<sup>141</sup> Diese Temperaturschwelle, so das Bundesverfassungsgericht weiter, ist als verfassungsrechtlich vorgegebene Temperaturgrenze durch alle staatliche Gewalt zu beachten und bildet den Maßstab für die verfassungsgerichtliche Kontrolle.<sup>142</sup>

Zwar entspricht es verbreiteter Einschätzung, dass bereits eine durchschnittliche Erwärmung um mehr als 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau erhebliche Klimafolgen hat.<sup>143</sup> Besorgniserregend ist aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts insbesondere, dass nach dem Sonderbericht des IPCC aus dem Jahr 2018 bei einer Erderwärmung um 2 °C die Wahrscheinlichkeit der Überschreitung sogenannter Kipppunkte höher ist als bei einer Erwärmung um 1,5 °C.<sup>144</sup> In seinem Beschluss vom 24. März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht gleichwohl angesichts der erheblichen Unsicherheit, die in den vom IPCC angegebenen Spannbreiten und Ungewissheiten dokumentiert ist, die Grenzen des gesetzgeberischen Spielraums bei der Konkretisierung des Klimaschutzgebotes aus Art. 20a GG auf das im PA genannte Ziel als noch eingehalten betrachtet.<sup>145</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang jedoch auch klargestellt, dass neue hinreichend gesicherte Erkenntnisse über die Entwicklung der anthropogenen Erderwärmung oder deren Folgen und ihre Beherrschbarkeit auch unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums eine andere als die im PA genannte Zielfestlegung im Rahmen des Art. 20a GG erforderlich machen können.<sup>146</sup>

Die im kürzlich veröffentlichten Sechsten Sachstandsbericht des IPCC zusammengefassten Erkenntnisse könnten in diesem Sinne nunmehr nahelegen, dass verfassungsrechtlich eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau erforderlich ist. Denn der Bericht macht deutlich, dass die Auswirkungen der Erderwärmung noch verheerender sind als bislang angenommen und mit jedem Zehntel-

---

<sup>141</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 212.

<sup>142</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 185, 205, 210 f.

<sup>143</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 159.

<sup>144</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 161, 211.

<sup>145</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 211.

<sup>146</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 212.

grad zusätzlicher Erwärmung die Häufigkeit und Intensität von Wetterextremen und weiteren Klimaveränderungen drastisch zunimmt und auch die Wahrscheinlichkeit des Überschreitens sogenannter Kippunkte deutlich erhöht. Insbesondere konnte der IPCC die Sicherheit seiner Prognosen aufgrund großer Fortschritte in der Klimaforschung deutlich erhöhen (siehe zu alledem oben unter B.I.1.). Diese Erkenntnisse könnten eine Ausrichtung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots auf eine Begrenzung der Erderwärmung auf nunmehr 1,5°C erfordern.

Jedenfalls aber verpflichtet Art. 20a GG dazu, wie vom Bundesverfassungsgericht festgestellt, den globalen Temperaturanstieg auf deutlich unter 2°C und möglichst auf 1.5°C zu begrenzen und zur Einhaltung dieser Ziele rechtzeitig Klimaneutralität zu erreichen.

#### **b. Der Bundesstaat als Adressat des verfassungsrechtlichen Klima- und Freiheitsschutzauftrags**

Art. 20a GG bindet als justiziable Rechtsnorm<sup>147</sup> insoweit auch die Landesregierung und den Landesgesetzgeber.<sup>148</sup> 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.

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

Einer verfassungsrechtlichen Klimaschutzverpflichtung steht nicht entgegen, dass Landesregierung und Landesgesetzgeber ausschließlich für das jeweilige Bundesland ent-

---

<sup>147</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 205.

<sup>148</sup> Zur Bindung der Länder an Art. 20a GG, vgl. Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 93. EL 2020, Art. 20a GG, Rn. 4a.

sprechende Maßnahmen ergreifen können und dies nicht die erforderlichen Entwicklungen auf Bundesebene oder internationaler Ebene etablieren würde.<sup>149</sup> Die Landesebene nimmt im Mehrebenensystem trotzdem eine herausragende Rolle ein.<sup>150</sup> 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 Ziele nicht erreicht – ein aktuell nicht gerade unrealistisches Szenario. Der Bund muss dann ein Sofortprogramm nach § 10 KSG aufstellen, hat aber nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten, da sich die ordnungsrechtlichen Rechtsgrundlagen zu Eingriffen im Landesrecht finden, auch der Vollzug von Eingriffsmöglichkeiten des Bundesrechts, wie etwa in § 45 StVO, obliegt den Ländern. Der Beitrag der Länder zu einem effektiven und funktionierenden Klimaschutz ist daher mindestens ebenso groß wie der des Bundes, nur mit dem Unterschied, dass der Bund eine gesetzliche Struktur mit dem KSG geschaffen hat, die geeignet ist, für ausreichenden Klimaschutz zu sorgen und viele Länder bisher gar keine oder nur unzureichende Klimaschutzgesetze erlassen haben und somit jegliches Konzept vermissen lassen, das eine Einhaltung der Ziele erwarten lässt.

Es verbleiben insoweit in Ermangelung eines saarländischen Klimaschutzgesetzes große Lücken. Jede Ebene muss alles in ihrer Macht Stehende tun, um den nach Art. 20a GG gebotenen Klimaschutz 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.

### **c. Eingriffsähnliche Vorwirkung durch gesetzgeberisches Unterlassen**

Die Entscheidung des Landesgesetzgebers, kein Klimaschutzgesetz zu erlassen, entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden.

---

<sup>149</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 250.

<sup>150</sup> Schilderoth/Papke, Strukturelemente der Landesklimaschutzgesetze, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 27.05.2019, S. 19.

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.<sup>151</sup> 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 zugelassenen 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.

Es ist daher „das Verfassungsrecht selbst, das mit jedem Anteil, der vom endlichen CO<sub>2</sub>-Budget verzehrt wird, umso dringender aufgibt, weitere CO<sub>2</sub>-relevante Freiheitsausübung zu unterbinden.“<sup>152</sup> Im Ergebnis müssen in Zukunft immer drastischere Einschränkungen der Freiheitsrechte als verfassungsmäßig gerechtfertigt in Kauf genommen werden, je mehr Treibhausgas heute emittiert wird.<sup>153</sup> Diese vom Bundesverfassungsgericht als „rechtlich vermittelte eingriffsähnliche Vorwirkung“ beschriebenen Auswirkungen der aktuellen staatlichen Emissionsmengenregelungen stellen bereits heute einen Grundrechtseingriff dar.

Konkret herbeigeführt wird die vorwirkende Grundrechtsgefährdung durch das Unterlassen des saarländischen Landesgesetzgebers. Denn in Ermangelung konkreter Regelungen zum Verbrauch von CO<sub>2</sub>-Emissionsmengen in den nächsten Jahren werden automatisch unbegrenzte Mengen zugelassen. Auf diese Weise verzehrt der Verbrauch nicht begrenzter Jahresemissionsmengen notwendig und unumkehrbar Teile des verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets.<sup>154</sup> Dies geht zwangsläufig mit einer „unumkehrbar angelegte[n] rechtliche[n] Gefährdung künftiger Freiheit“<sup>155</sup> einher.

---

<sup>151</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 184.

<sup>152</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 187.

<sup>153</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 186 ff.

<sup>154</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 187.

<sup>155</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 186.

Die Verfassung selbst schreibt zwar keinen Verteilungsschlüssel für die Aufteilung des nationalen Restbudgets auf die einzelnen Bundesländer vor. Diese stellt vielmehr – wie auch die Verteilung des globalen Budgets auf die einzelnen Staaten<sup>156</sup> – eine politische Entscheidung dar. Insofern ist das verbleibende Restbudget des Saarlandes nicht zahlen genau verfassungsrechtlich determiniert.

Eine solche Bestimmung des einem Bundesland verbleibenden Restbudgets wird auch die sehr unterschiedlichen tatsächlichen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern berücksichtigen müssen. Eine naheliegende Vergleichsgröße zur Verteilung der verbleibenden Emissionen stellt die aktuelle Einwohnerzahl dar, die auch der SRU seiner Berechnung des nationalen CO<sub>2</sub>-Budgets zugrunde gelegt hat.

Basierend auf der aktuellen Einwohnerzahl von 983.991 würde dies für das Saarland ein Restbudget von 49,6 Mio. t CO<sub>2</sub> ergeben. Beim derzeitigen jährlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Saarland von 19,813 Mio. t CO<sub>2</sub> Tonnen CO<sub>2</sub> wäre dies schon in 2,5 Jahren verbraucht.

Noch dramatischer ist die Lage, wenn man die präzisierten Abschätzungen vom globalen Restbudget des IPCC aus dem Sechsten Sachstandsbericht für eine Einhaltung des 1,5 °C-Ziels zugrunde legt.

Insofern wären alsbald entsprechende Maßnahmen zur Emissionsreduktion von unzumutbarem Ausmaß erforderlich, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen des durch Art. 20a GG festgelegten Emissionsrahmens und der grundrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu genügen.<sup>157</sup>

Die in naher Zeit ausgestoßenen Treibhausgasmengen stehen im Zeitraum danach nicht mehr zu Verfügung. Zu ihrer Einsparung wird das Saarland zunehmend intensiv in die Freiheitsrechte eingreifen müssen. Damit gefährdet der Landesgesetzgeber die intertemporale Freiheitssicherung durch die Gewährung unbegrenzter Emissionsmengen.

Das gesetzgeberische Unterlassen hat somit eine irreversible, eingriffsähnliche Vorwirkung auf die zukünftig bleibenden Möglichkeiten, die aus dem Grundgesetz verbürgten

---

<sup>156</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 225.

<sup>157</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 246.

Freiheitsrechte tatsächlich auszuüben. Eine solche Freiheitsbeschränkung bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

## 2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser akuten Gefahr künftiger Freiheitseinbußen setzt voraus, dass der Nichterlass von Vorschriften mit den elementaren Grundentscheidungen des Grundgesetzes vereinbar sind (a.) und zu keinen unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der Beschwerdeführenden führen (b.).<sup>158</sup>

### a. Vereinbarkeit mit Art. 20a GG

Die durch das Unterlassen des saarländischen Gesetzgebers bedingte Gefährdung der Freiheitsrechte ist bereits wegen einer Verletzung objektiven Verfassungsrechts verfassungswidrig. Es liegt ein Verstoß gegen Art. 20a GG vor.

Art. 20a GG verpflichtet den Staat und damit auch die Länder zum Klimaschutz.<sup>159</sup> Das Klimaschutzgebot ist vor allem durch Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen zu verfolgen und verpflichtet den Staat zum Erreichen von Klimaneutralität.<sup>160</sup> Somit bildet die Staatszielbestimmung den verfassungsrechtlichen Maßstab, gegen den jedwede weitere Treibhausgasemission zu rechtfertigen ist.<sup>161</sup>

Das Ziel aus Art. 2 Abs. 1 lit. a Pariser Übereinkommen (PA) ist als verfassungsrechtlich vorgegebene Temperaturgrenze durch alle staatliche Gewalt zu beachten und bildet dem Bundesverfassungsgericht zufolge zumindest jetzt noch den Maßstab für die verfassungsgerichtliche Kontrolle.<sup>162</sup>

Wie oben dargelegt, könnten die im Sechsten Sachstandsbericht des IPCC festgehaltenen neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse sogar die strengere Zielvorgabe der Be-

---

<sup>158</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 188.

<sup>159</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

<sup>160</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

<sup>161</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

<sup>162</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 185, 205, 210 f.



grenzung der Erderwärmung auf 1,5°C verfassungsrechtlich erforderlich machen. Jedenfalls aber bedarf es einer Heranziehung des Zieles aus Art. 2 Abs. 1 lit. a PA als verfassungsrechtlich vorgegebener Temperaturgrenze.

Der Landesgesetzgeber muss seine CO<sub>2</sub>-relevanten Entscheidungen stets an den verfassungsrechtlich verbindlichen Gradzielen des Art. 20a GG messen. Die Entscheidung, kein Landesklimaschutzgesetz zu erlassen und somit auf jegliche Verbindlichkeit hinsichtlich der Reduktion von Emissionsmengen und deren Überwachung zu verzichten, hat zur Folge, dass gegenwärtig und in den kommenden Jahren unbegrenzte Mengen an Treibhausgasemissionen im Saarland ausgestoßen werden können. Gemessen an dem Ziel, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen, bedeutet diese Entscheidung lediglich Klimaschutz „ins Blaue hinein“. Dies gilt erst recht in Bezug auf das strengere 1,5°C-Ziel.

Das verfassungsrechtlich begrenzte CO<sub>2</sub>-Restbudget, ist – egal welches Temperaturziel man zugrunde legt – bei einem völligen Untätigbleiben wie dem hier gerügten nicht einhaltbar. Dies verletzt das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Unsicherheiten bei den Berechnungen eines globalen und nationalen CO<sub>2</sub>-Restbudgets derzeit zu groß sind, als dass die vom SRU ermittelte Budgetgröße als zahlengenaues Maß für die verfassungsgerichtliche Kontrolle bieten könnte.<sup>163</sup> Gleichwohl sind die Schätzungen des IPCC zur Größe des verbleibenden globalen Restbudgets im Rahmen einer gesetzgeberischen Sorgfaltspflicht zu berücksichtigen.<sup>164</sup> Diese Sorgfaltspflicht gibt dem Gesetzgeber auf, bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Schädigungen zu berücksichtigen.<sup>165</sup>

In seinem Beschluss vom 24. März 2021 hatte das BVerfG einen Verstoß gegen diese Sorgfaltspflicht verneint, weil das ermittelte nationale Restbudget mit den durch das KSG a.F. zugelassenen Emissionsmengen nur „aufgebraucht, für sich genommen aber wohl nicht überzogen“ würde und ein solches Maß an Verfehlung in Relation zu den derzeit

---

<sup>163</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 236.

<sup>164</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 237.

<sup>165</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 229.

bestehenden Unsicherheiten bei der Berechnung des Budgets für eine verfassungsrechtliche Beanstandung nicht ausreiche.<sup>166</sup>

Hier steht jedoch aufgrund des vollständigen Unterlassens des Landesgesetzgebers nicht nur ein Ausschöpfen, sondern eine drastische Überschreitung des verbleibenden Restbudgets im Raum. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der IPCC die Sicherheit seiner Aussagen zum verbleibenden globalen Restbudget drastisch erhöht hat, indem er die Zielerreichungswahrscheinlichkeit bei Einhaltung des ermittelten Budgets von 67 % auf 83 % erhöht hat (B.III).

Das Unterlassen des saarländischen Gesetzgebers klimaschützende Regelungen zu erlassen, verstößt somit gegen das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG.

#### **b. Verhältnismäßigkeit**

Das gesetzgeberische Unterlassen des Gesetzgebers des Saarlandes, klimaschützende Regelungen zu erlassen, verstößt zudem gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit.

Aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot leitet sich die Verpflichtung des Gesetzgebers ab, das CO<sub>2</sub>-Restbudget so aufzuteilen, dass damit einhergehende Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und zukünftige Generationen nicht einseitig die Reduktionslast zu tragen haben.<sup>167</sup> 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.<sup>168</sup>

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.<sup>169</sup> Dieser Prüfungsmaßstab wird durch den objektiven Schutzauftrag in Art. 20a GG

---

<sup>166</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 237.

<sup>167</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192; Meyer, NJW 2020, 894 (896f.).

<sup>168</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192.

<sup>169</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192.

verstärkt, der sich ganz explizit an den Gesetzgeber wendet. Darin ist, neben dem Klimaschutzgebot, der Schutz künftiger Generationen bereits im Wortlaut angelegt. Es verbieten sich solche Maßnahmen hinsichtlich der CO<sub>2</sub>-Reduktion, die sich einseitig zulasten künftiger Generationen auswirken.

Soweit sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine verlässlichen Feststellungen zu zukünftigen Freiheitseinschränkungen durch die unausweichliche Pflicht zur Reduktion von Treibhausgasen treffen lassen, muss der Gesetzgeber dennoch wirksame Maßnahmen ergreifen, welche derartige Risiken jedenfalls erheblich einschränken.<sup>170</sup> Insoweit kann der Gesetzgeber zur Ergreifung von vorausschauenden Maßnahmen verpflichtet sein, um die zukünftige Reduktionslast grundrechtsschonend zu bewältigen.

#### **aa. Notwendige Vorkehrungen**

Das Grundgesetz verpflichtet also zur Eindämmung von Gefahren erheblicher Grundrechtsbeeinträchtigungen und zu einem schonenden Umgang mit Grundrechten.<sup>171</sup>

Erforderlich ist die Formulierung eines Reduktionspfades, der den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt und im Einklang mit dem verbleibenden Restbudget an Emissionen letztendlich zum Ziel der Klimaneutralität führt.<sup>172</sup>

Zwar kann der Gesetzgeber die im Einzelnen erforderlichen Entwicklungen kaum im Detail vorgeben. Er muss aber „grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür [...] schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.“<sup>173</sup> Das erfordert Planungsentscheidungen, die absehbar werden lassen, „dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO<sub>2</sub>-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind“.<sup>174</sup>

Damit die grundlegende gesellschaftliche Transformation hin zur Klimaneutralität überhaupt noch rechtzeitig möglich ist, muss auch das Saarland seinen gesamten Handlungsspielraum in allen seinen Kompetenzbereichen ausschöpfen.

---

<sup>170</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 194.

<sup>171</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 245.

<sup>172</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 255.

<sup>173</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 248.

<sup>174</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 249.

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 V.1.).

Legte der Landesgesetzgeber beispielsweise frühzeitig fest, dass für die mit der Landesplanung verbundenen Infrastrukturen ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch bestimmte jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und 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.<sup>175</sup> Auch könnte der Gesetzgeber zur Einsparung von Emissionen im Bauordnungssektor verpflichten. Insoweit bestünde die Verpflichtung, spezifische Maßnahmen in den Bauordnungen zu etablieren, die das enorme Potential der Energieeinsparung in Gebäuden hinreichend ausschöpfen. Dies würde wiederum die Entscheidung von Bürgerinnen und Bürgern beim Bau von Häusern oder Kauf von Grundstücken beeinflussen und somit klimaneutrale Anreize schaffen.

Das Verfassungsrecht gibt vor, dass Reduktionsmaßgaben hinreichend weit in die Zukunft auf einem Reduktionspfad festgelegt werden müssen, um den erforderlichen Planungshorizont zu gewährleisten.<sup>176</sup> Dass diese Entwicklungen rechtzeitig – und damit alsbald – beginnen, ist erforderlich, um künftige Freiheit nicht plötzlich, radikal und ersatzlos beschneiden zu müssen.<sup>177</sup> 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.

---

<sup>175</sup> Vgl. Reidt, DVBI 2011, 789 (793 f.).

<sup>176</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 253 m.w.N.

<sup>177</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 253.

Diese Pflichten ergeben 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.<sup>178</sup> 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.

#### **bb. Verletzung durch das Unterlassen des Landesgesetzgebers**

Der saarländische Gesetzgeber hat bislang keine Regelung getroffen, die die zugelassenen Emissionsmengen eingrenzt. Es existiert zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Reduktionspfad für das Saarland. Ohne jegliche 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. Es fehlt daher an den hier grundrechtlich zur Freiheitssicherung über Zeit und Generationen hinweg gebotenen Vorkehrungen zur Abmilderung der hohen Emissionsminderungslasten, die der Landesgesetzgeber durch seine Untätigkeit auf Zeiträume in weiter Zukunft verschoben hat und die er dann wegen Art. 20a GG und wegen des grundrechtlich gebotenen Schutzes vor klimawandelbedingten Schädigungen (auch) den Beschwerdeführenden wird auferlegen müssen.

Darüber hinaus wurden keine Instrumente bereitgestellt, um zur Eindämmung der Gefahr unverhältnismäßiger Freiheitseinbußen einen Reduktionspfad durch ein Mindestmaß an Verbindlichkeit, Überprüfbarkeit und durch Möglichkeiten zur Nachbesserung und Reaktion auf Zielverfehlung sicherzustellen zu können.

Die Untätigkeit des Landesgesetzgebers ist daher auch insoweit verfassungswidrig, als sie die derzeit nicht hinreichend eingedämmte Gefahr schwerwiegender Grundrechtsbeeinträchtigungen in der Zukunft begründet.

---

<sup>178</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 260 m.w.N.

### **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. Ohne zusätzliche Maßnahmen könnte sich die Erde im Laufe ihres Lebens um bis zu 5,7 °C erwärmen. In einem solchen Szenario drohen im Saarland 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, welcher nach den neuen Erkenntnissen des IPCC nur mit „mittlerer Zuversicht“ ausgeschlossen werden kann, und folgenden Kettenreaktionen drohen apokalyptische Umweltveränderungen.

Das Unterlassen des saarländischen Gesetzgebers verletzt daher sowohl die staatlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG als auch die subjektiven Grundrechte auf intertemporale Freiheitssicherung der Beschwerdeführenden.

#### **IV. Anträge**

Nach alledem ist der Verfassungsbeschwerde stattzugeben.

Es wird beantragt:

1. Das Unterlassen des Landtages des Saarlandes, verbindliche Klimaschutzziele – die mit der Verpflichtung aus dem Übereinkommen von Paris zur Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 ° C gegenüber dem vorindustriellen Niveau kompatibel sind – sowie das Erreichen von Klimaneutralität gesetzlich zu verankern, verletzt die Beschwerdeführenden in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sowie ihren Freiheitsrechten, insbesondere Art. 2 Abs. 1 GG, in ihrer intertemporalen Dimension.
2. Der saarländische Landtag ist verpflichtet, innerhalb einer durch das Bundesverfassungsgericht zu bestimmenden angemessenen Frist einen Reduktionspfad zur Erreichung von Treibhausgasneutralität – der mit der Verpflichtung aus dem Übereinkommen von Paris zur Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 ° C gegenüber dem vorindustriellen Niveau kompatibel ist – gesetzlich festzulegen und geeignete Sicherungsmechanismen für den Fall einer prognostizierten oder eingetretenen Zielabweichung zu schaffen.

Professor Dr. Remo Klinger

Rechtsanwalt