

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. **des Minderjährigen Tristan Raphael Carsten Runge,**
gesetzlich vertreten durch seine Eltern Ingo und Alexandra Runge,
[REDACTED] - Beschwerdeführer zu 1) -
2. **des Robert Dietz,**
[REDACTED] - Beschwerdeführer zu 2) -
3. **des Alexander Klein,**
[REDACTED] -Beschwerdeführer zu 3) -

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 Landes Sachsen, einen Reduktionspfad für Treibhausgasemissionen zur Einhaltung des verbleibenden CO₂-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.....	8
I.	Der anthropogene Klimawandel und seine Effekte.....	8
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	14
d.	Unumkehrbare Klimaveränderungen haben bereits eingesetzt.....	16
e.	Höhere Sicherheit in Bezug auf Kippelemente des Klimasystems	17
2.	Der Klimawandel und seine Folgen für Sachsen	20
II.	Klimaneutralität	21
III.	Verbleibendes CO ₂ -Budget.....	22
1.	Globales CO ₂ -Restbudget.....	23
a.	Budgetabschätzungen des Sechsten Sachstandsberichts des IPCC.....	23
b.	Verbleibende Unsicherheiten bei den neuen Budgetberechnungen	25
c.	Verbleibendes globales CO ₂ -Budget ab dem 01.01.2021.....	27
2.	Nationales CO ₂ -Restbudget.....	27

3.	CO ₂ -Budget für Sachsen.....	29
IV.	Internationale, europäische und deutsche Klimaschutzziele	29
1.	Globale Klimaschutzziele	30
2.	EU-Klimaschutzziele	31
3.	Klimaschutzziele des Bundes	32
4.	Nicht erfasste Emissionen.....	33
5.	Staatenübergreifende Kooperationen zur Emissionsreduktion	34
V.	Beschwerdegegenstand	35
1.	Landesklimaschutzgesetze im Mehrebenensystem.....	35
a.	Landesklimaschutz durch Gesetzgebungskompetenzen.....	37
b.	Verwaltungskompetenzen.....	38
c.	Autonomer Regelungsbereich der Länder nach dem KSG.....	39
2.	Treibhausgasemissionen in Sachsen	40
3.	Klimaschutz in Sachsen.....	41
VI.	Beschwerdeführende	43
1.	Beschwerdeführer zu 1).....	44
2.	Beschwerdeführer zu 2).....	44
3.	Beschwerdeführer zu 3).....	44
C.	Zulässigkeit.....	45
I.	Beschwerdegegenstand	45
II.	Beschwerdefähigkeit.....	46
III.	Beschwerdebefugnis.....	46
1.	Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung.....	47
a.	Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	47
b.	Intertemporale Freiheitsrechte	48
2.	Betroffenheit.....	49
a.	Selbstbetroffenheit	49
b.	Gegenwärtige Betroffenheit	51
c.	Unmittelbare Betroffenheit	51

IV.	Subsidiarität	52
D.	Begründetheit	53
I.	Verletzung der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	53
1.	Umfang der Schutzpflicht.....	53
a.	Schutzpflicht gegenüber dem Leben und der Gesundheit, Art. 2 Abs. 2 S.1 GG 53	
b.	Verfassungsrechtliche Pflicht zu Klimaschutz <i>durch</i> Gesetz	54
2.	Verletzung der Schutzpflichten	56
a.	Gesetzgeberisches Unterlassen	56
b.	Unerheblichkeit und Ungeeignetheit exekutiver Planungsinstrumente	58
II.	Verletzung intertemporaler Freiheitsrechte.....	59
1.	Rechtfertigungsbedürftige eingriffsähnliche Vorwirkung	59
a.	Verfassungsrechtliche Vorgaben des Art. 20a GG	59
b.	Der Bundesstaat als Adressat des verfassungsrechtlichen Klima- und Freiheitsschutzauftrags.....	61
c.	Eingriffsähnliche Vorwirkung durch gesetzgeberisches Unterlassen.....	63
2.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	65
a.	Vereinbarkeit mit Art. 20a GG	65
b.	Verhältnismäßigkeit.....	67
aa.	Notwendige Vorkehrungen.....	68
bb.	Verletzung durch das Unterlassen des Landesgesetzgebers	70
III.	Verletzung der Rechtspositionen der Beschwerdeführenden.....	71
IV.	Anträge.....	73

A. Vorbemerkung

Die Beschwerdeführenden sind in Sachsen lebende Jugendliche und junge Erwachsene, die sich für eine landesgesetzlich geregelte Klimapolitik einsetzen.

Sie rügen, dass der Sächsische Gesetzgeber weder eine gesetzliche Struktur zur Gewährleistung einer halbwegs gleichmäßigen Grundrechtsbelastung über die Generationen geschaffen hat, noch diese schaffen will. Es gibt kein Landesklimaschutzgesetz für Sachsen, es soll auch keines geben. Ein Gesetzesentwurf vom Dezember 2020¹ scheiterte. Es existiert lediglich ein im Juni 2021 vom Landeskabinett beschlossenes „Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021“, welches allerdings keine relevanten Zielstellungen enthält und insbesondere ohne demokratische Mitwirkung des Landesparlaments zustande gekommen ist. Es entfaltet mangels gesetzlicher Absicherung keine Außenwirkung. Verfehlt das Energie- und Klimaprogramm seine Wirkung oder werden einzelne Ziele verfehlt, bestünde kein Rechtsschutz der Beschwerdeführenden, mit dem sie auf eine unverzüglich Nachjustierung drängen könnten, damit ihre Freiheitsrechte in späterer Zeit nicht plötzlich unverhältnismäßig stark eingeschränkt werden.

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

¹ Landtagsfraktion DIE LINKE, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Klimaschutzgesetzes für den Freistaat Sachsen, Drs. 7/4895.

Treibhausgasemissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtschonender Weise über die Zeit zu verteilen, verletzen.

Statistisch gesehen werden die jungen Beschwerdeführenden noch bis (weit) über das Jahr 2080 leben.² 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 in Sachsen, jedes Jahr tödliche Hitzewellen, starke Atemwegsbelastungen durch Waldbrände, deutlich ansteigende Feinstaubbelastungen und Ozonbildung, eine größere Ausbreitung von Allergien und Krankheiten, sowie regelmäßiger Starkregen und andere Extremwetterereignisse. Die Lebensgrundlagen der Beschwerdeführenden werden zusätzlich durch das ungewisse Eintreten von sogenannten Kipppunkten bedroht. Beim Eintreten von Kipppunkten, beispielsweise einem Abbruch des Golfstroms, und folgenden Kettenreaktionen drohen apokalyptische Umweltveränderungen.

Mit dem vorliegenden Rechtsstreit wenden sich die Beschwerdeführenden gegen das Unterlassen des Gesetzgebers von Sachsen, 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 Sachsen 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

² Statistisches Bundesamt, Kohortensterbetafeln für Deutschland, 2020.

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 Sächsischen Gesetzgebers 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 (CO₂)-Konzentration.³

Im Vergleich zur vorindustriellen Zeit ist die atmosphärische CO₂-Konzentration um 40 % angestiegen, vor allem durch die Emissionen aus fossilen Brennstoffen.⁴

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“).⁵

Zum Ausgleich ankommender und abgehender Wärme strahlt die Erdoberfläche mehr Wärme ab, wodurch es in der bodennahen Atmosphäre wärmer wird.⁶

Bis zu welcher Höhe und mit welcher Geschwindigkeit die Temperatur weiter ansteigt, hängt vom Anteil der Treibhausgase in der Atmosphäre und damit maßgeblich vom Umfang der anthropogen emittierten Treibhausgase ab, insbesondere vom CO₂-Ausstoß. Es besteht mit hoher Sicherheit eine beinahe lineare Beziehung zwischen CO₂-Emissionen und der globalen Erwärmung.⁷

³ 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.

⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 18.

⁵ Siehe Spektrum, Lexikon der Biologie, Treibhauseffekt, abrufbar unter <https://www.spektrum.de/lexikon/biologie/treibhauseffekt/67384>

⁶ 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.

⁷ Vgl. IPCC, Sixth Assessment Report, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, The Working Group I, S. 16, 36.

Der Treibhauseffekt hat unterschiedliche Auswirkungen auf die Umwelt und das Erdklima. Die Folgen jüngerer klimabedingter Extremereignisse wie Hitzewellen, Dürren, Starkregenereignisse, Überschwemmungen (Meeresspiegelanstieg), Wirbelstürme sowie Wald- und Flächenbrände demonstrieren nach wissenschaftlicher Einschätzung eine signifikante Verwundbarkeit des Menschen gegenüber dem Klimawandel. Folgen solcher klimabedingten Extremereignisse umfassen eine Unterbrechung der Nahrungsmittelproduktion und Wasserversorgung, Schäden an Infrastruktur und Siedlungen, Erkrankungen und Todesfälle sowie Konsequenzen für die psychische Gesundheit und das Wohlbefinden der Menschen.⁸ Bereits heute beeinflussen klimawandelbedingte Extremereignisse jede bewohnte Region des Planeten und ihre Intensität und Häufigkeit steigen mit jeglicher zusätzlicher Erwärmung.⁹ 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.¹⁰

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.¹¹

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

⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 23 m.w.N.

⁹ Vgl. IPCC, Sixth Assessment Report, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, The Working Group I, S. 12, 19, 32 f.

¹⁰ Vgl. David Wallace-Wells, Die unbewohnbare Erde, 2019, S. 12, 271 m.w.N.

¹¹ 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.

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.

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.¹² Dieser liefert bedeutende neue Erkenntnisse zum Klimawandel und seinen Folgen. Er zeigt, dass der Klimawandel „schneller und folgenschwerer“ verläuft als bisher angenommen.¹³ Insbesondere wird in dem neuen Bericht die Sicherheit der Aussagen zum Klimawandel und seinen Folgen drastisch erhöht.

Die folgenden Kernaussagen des Sechsten Sachstandsberichts 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.¹⁴

¹² IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Zusammenfassung und vollständiger Bericht verfügbar unter <https://www.de-ipcc.de/350.php>.

¹³ So die Einordnung des Umweltbundesamtes, siehe <https://www.umweltbundesamt.de/themen/ipcc-bericht-klimawandel-verlaeuft-schneller>.

¹⁴ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policymakers, A.1.3.

Es sei „eindeutig“, dass der Einfluss des Menschen die Atmosphäre, den Ozean und die Landflächen erwärmt hat, heißt es in dem Bericht.¹⁵ Das Ausmaß der jüngsten Veränderungen im gesamten Klimasystem und der gegenwärtige Zustand vieler Aspekte des Klimasystems seien dabei seit vielen Jahrhunderten bis Jahrtausenden „beispiellos“.¹⁶

Auf Basis von verbesserten Kenntnissen über Klimaprozesse, Nachweise aus der Erdgeschichte und die Reaktionen des Klimasystems auf zunehmenden Strahlungsantrieb kann im Sechsten Sachstandsbericht insbesondere die sogenannte Klimasensitivität – also die Relation zwischen Erwärmung und Anstieg der CO₂-Konzentration – deutlich präziser angegeben werden. Während man bislang davon ausging, dass eine Verdopplung der CO₂-Konzentration einen Anstieg in der global gemittelten Oberflächentemperatur zwischen 1,5 °C und 4,5 °C bewirken dürfte, wird die Spanne nunmehr auf 2,5 °C bis 4 °C eingeschränkt und somit halbiert, wobei ein Wert von 3 °C als beste Annahme genutzt wird.¹⁷ Damit ist nunmehr klarer abschätzbar, welche konkreten Folgen eine Erhöhung der Treibhausgaswerte auf das Klimasystem hat. Hierzu heißt es weiter im Bericht: „Zusätzliche 1000 Gt CO₂ der kumulativen CO₂-Emissionen verursachen einen Anstieg der globalen Oberflächentemperaturen um 0,27 bis 0,63 Grad, im Mittel von 0,45 Grad“.¹⁸

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

¹⁵ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policymakers, A.1.

¹⁶ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, A.2.

¹⁷ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, A.4.4.

¹⁸ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, D.1.1.

sehr niedrigen Treibhausgasemissionen (SSP1-1.9), bei dem die globalen Treibhausgase „ab den 2020er Jahren“ zurückgehen und der CO₂-Ausstoß „in den 2050er Jahren“ netto Null erreicht. Für dieses Szenario sei aber zumindest „eher wahrscheinlich als unwahrscheinlich“, dass die 1,5 °C-Grenze gegen Ende des 21. Jahrhunderts wieder unterschritten wird.¹⁹ 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.

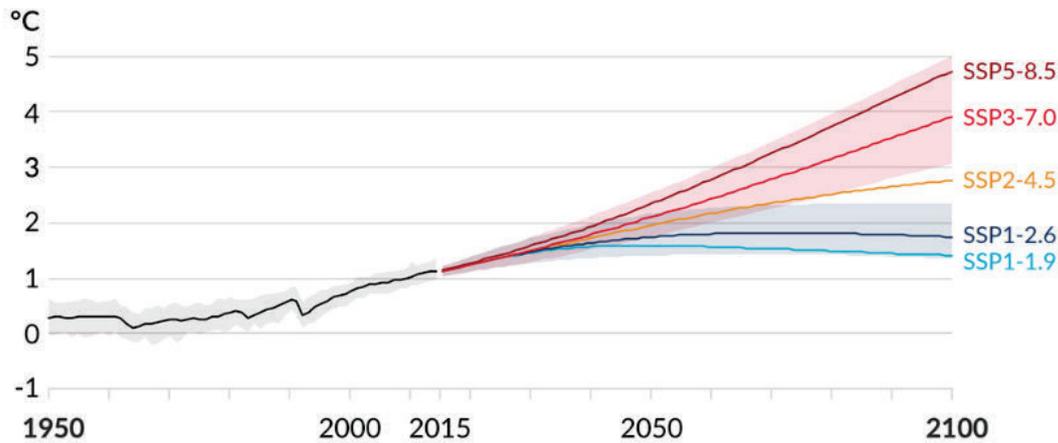
Scenario	Near term, 2021–2040		Mid-term, 2041–2060		Long term, 2081–2100	
	Best estimate (°C)	Very likely range (°C)	Best estimate (°C)	Very likely range (°C)	Best estimate (°C)	Very likely range (°C)
SSP1-1.9	1.5	1.2 to 1.7	1.6	1.2 to 2.0	1.4	1.0 to 1.8
SSP1-2.6	1.5	1.2 to 1.8	1.7	1.3 to 2.2	1.8	1.3 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.²⁰

¹⁹ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, B.1.3.

²⁰ 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.²¹

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.

²¹ 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>.

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

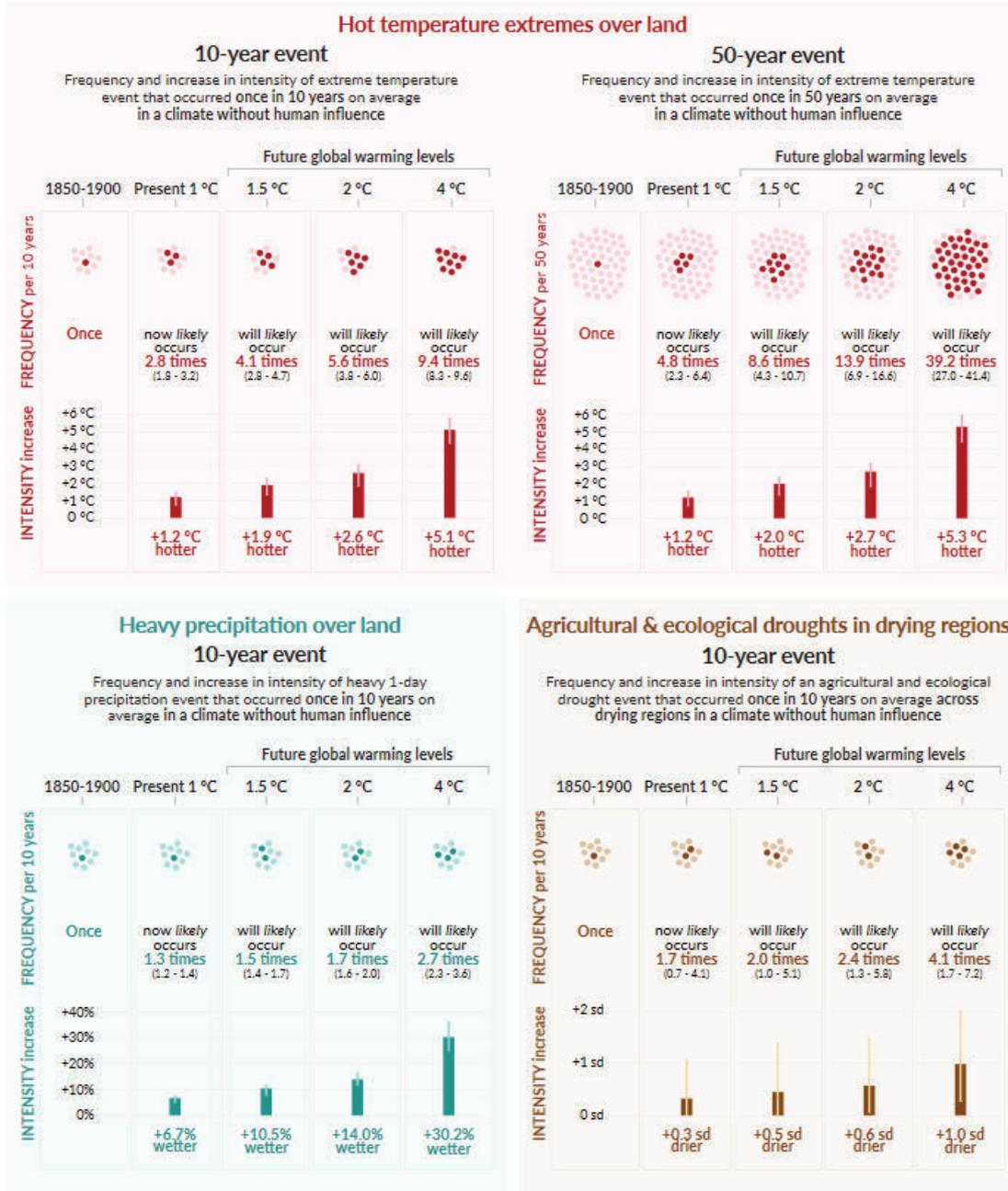
Der Sechste Sachstandsbericht zeigt zudem mit nie dagewesener Gewissheit, dass Wetterextreme wie Hitzewellen, Dürren und Starkregenereignisse, wie sie unter anderem im Sommer 2021 eingetreten sind, mit jeder weiteren Erderwärmung häufiger und intensiver werden. Dabei macht es nach Einschätzung des IPCC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

Die Autoren des Sechsten Sachstandsberichts betonen, dass mit jedem zusätzlichen Quäntchen globaler Erwärmung die Veränderungen in den Wetterextremen größer werden: „Jedes halbe Grad zusätzlicher Erderwärmung bewirkt eine deutlich spürbare Zunahme in der Intensität und Häufigkeit von Hitzeextremen, einschließlich Hitzewellen (sehr wahrscheinlich), Starkregen (hohes Vertrauen) sowie landwirtschaftlichen und ökologischen Dürren in einigen Regionen (hohes Vertrauen)“, berichten die Autoren. Schon bei einer Erwärmung von 1,5 °C werde es zu Extremereignissen kommen, die in der Beobachtungsgeschichte „beispiellos“ seien.²²

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:

²² 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.²³ Des Weiteren trägt der menschliche Einfluss nunmehr wahrscheinlich zu veränderten Niederschlagsmustern über Landflächen bei.²⁴ 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.²⁵ Hiernach droht auch in West- und Zentraleuropa mit hoher Wahrscheinlichkeit u.a. eine deutliche Zunahme von Hitzewellen.

Beunruhigend ist auch die Erkenntnis des IPCC, dass die Kohlenstoffsinken im Ozean und in Landsystemen bei Szenarien mit steigenden CO₂-Emissionen die Anreicherung von CO₂ in der Atmosphäre weniger wirksam verlangsamen als bislang angenommen.²⁶ 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.²⁷ Dabei sei „praktisch sicher“, dass „irreversible, engagierte Veränderungen bei den langsam reagierenden Prozessen bereits im Gange sind“.²⁸

Der IPCC hat beispielsweise „hohes Vertrauen“, dass die Gebirgs- und Polargletscher noch Jahrzehnte oder Jahrhunderte weiter schmelzen werden. Auch der Verlust von Permafrost-Kohlenstoff nach dem Auftauen des Permafrosts sei mit „hohem Vertrauen“ auf einer Zeitskala von hundert Jahren irreversibel. Ein fortgesetzter Eisverlust im 21. Jahrhundert sei für den grönländischen Eisschild „praktisch sicher“ und „wahrscheinlich“ für den antarktischen Eisschild.²⁹

²³ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, A.3.1.

²⁴ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, A.3.2.

²⁵ Verfügbar unter <https://interactive-atlas.ipcc.ch/>.

²⁶ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, B.4.

²⁷ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, B.5.

²⁸ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Full Report, TS-71.

²⁹ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, B.5.2.

Ähnliches gilt für den Anstieg des Meeresspiegels. Es sei „praktisch sicher“, dass der Meeresspiegel im globalen Durchschnitt im 21. Jahrhundert steigen wird, wobei der Anstieg in der Spanne des „wahrscheinlichen“ Bereichs zwischen 0,28 m (untere Grenze des optimistischsten Szenarios) und 1,01 m (obere Grenze des pessimistischsten Szenarios) betragen kann. Selbst wenn es gelingen sollte, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, dürfte der Meeresspiegel Ende des Jahrhunderts um bis zu 62 Zentimeter höher sein als 1995-2014.³⁰ Sogar ein Anstieg des Meeresspiegels um fast zwei Meter bis zum Jahr 2100 kann nach Auffassung des IPCC nicht ausgeschlossen werden, wenn weiter ungebremst CO₂ freigesetzt wird und wenn sich die polaren Eismassen als instabiler erweisen als bislang gedacht oder noch nicht eindeutig identifizierte Kippunkte zum Tragen kommen.³¹

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“).³²

Paläoklimatische Beweise hätten dabei „sogar die Befürchtung genährt, dass die vom Menschen verursachten Treibhausgase das globale Klima in einen dauerhaft heißen Zustand versetzen könnten“.³³

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

³⁰ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, B.5.3.

³¹ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, Figure SPM.8.d.

³² IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, C.3.2.

³³ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Full Report, 1-66.

viele der prognostizierten Veränderungen der vorgeschlagenen Kippelemente an Sicherheit gewonnen haben“.³⁴ 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“³⁵ zu korrigieren.

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

³⁴ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Full Report, 4-95..

³⁵ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, A.1.5.

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

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

Der Bericht hebt insbesondere neue beunruhigende Erkenntnisse zur Reaktion der atlantischen meridionalen Umwälzzirkulation (Atlantic Meridional Overturning Circulation, AMOC) hervor. Dies ist ein System von Strömungen im Atlantik, das warmes Wasser aus den Tropen und darüber hinaus nach Europa bringt. Die Autoren des Sechsten Sachstandsberichts kommen zu dem Schluss, dass die AMOC im Laufe des 21. Jahrhunderts bei allen SSP-Szenarien „sehr wahrscheinlich abnehmen wird“ und sie haben nur „mittleres Vertrauen“, dass dieser Rückgang „nicht zu einem abrupten Zusammenbruch vor 2100 führen wird“. Im Falle eines solchen Kollaps wäre es „sehr wahrscheinlich“, dass es zu abrupten Verlagerungen in Wettermustern und im Wasserkreislauf kommt, die u.a. zu Trockenheit in Europa führt.³⁶ 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.³⁷

2. Der Klimawandel und seine Folgen für Sachsen

Die Folgen des Klimawandels sind auch in Sachsen bereits jetzt spürbar und werden mit voranschreitender Erderwärmung zunehmen.³⁸

Laut Sächsischem Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie hat sich die Jahresmitteltemperatur in Sachsen von 8,1 °C (1961-1990) auf 9,1 °C (1991-2019) um + 1 K erhöht. Es sei davon auszugehen, dass sich die kontinuierliche Erwärmung bis zum Ende des laufenden Jahrhunderts mit einer Bandbreite von ca. + 1,5 K (RCP-Szenario 2.6) bis ca. + 5 K (RCP-Szenario 8.5) fortsetzt, wobei das gegenwärtige Temperaturniveau (2011-2019) bereits ca. + 1,5 K (9,6 °C) beträgt. Die letzten aufeinanderfolgenden 29 Jahreszeiten (bis einschließlich Herbst 2020) seien, mit zunehmenden graduellen Abweichungen, alle wärmer gewesen als ihre Referenz 1961-1990. 2019 war das bisher

³⁶ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, C.3.4.

³⁷ Boers, Observation-based early-warning signals for a collapse of the Atlantic Meridional Overturning Circulation, *Nature Climate Change* (2021), 680–688.

³⁸ Siehe zu den Klimafolgen in Sachsen ausführlich Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, Kapitel 2 Klima in Sachsen, Kapitel 3 Klimafolgen und Anpassung; Kompendium Klima - Sachsen im Klimawandel sowie Reimer/Staudt, *Deutschland 2050 – Wie der Klimawandel unser Leben verändern wird*, 2. Aufl. 2021, S. 34, 40, 61, 63, 65, 82, 100-102, 108-110, 125, 242, 286, 304, 309.

wärmste Jahr. Die Anzahl der Sommertage habe seit den 1980er Jahren kontinuierlich zugenommen, die Anzahl der heißen Tage sei ebenfalls gestiegen. Gleichzeitig habe die Anzahl der Frost- und Eistage in Sachsen fast flächendeckend abgenommen. Es sei ein Trend zur Verlängerung und dadurch Verstärkung von sommerlichen Wärme- und Hitzeperioden zu erkennen.³⁹

Beim Niederschlag habe sich die zeitliche Verteilung der Niederschläge verschoben in Richtung einer Abnahme der Niederschlagsmenge in Vegetationsperiode I (April bis Juni) und einer Zunahme der Niederschlagsmenge in Vegetationsperiode II (Juli bis September). Dabei falle der Niederschlag in der Vegetationsperiode II zunehmend als Starkregen. Starkregenereignissen seien in längere trockene Abschnitte eingebettet.⁴⁰ Die Anzahl der Starkniederschlagsereignisse und deren mittleren Intensität hätten zugenommen.⁴¹

In Bezug auf die Trockenheit stellt das Landesamt für Umwelt fest, dass die gegenwärtigen Änderungen im Temperatur- und Niederschlagsregime zunehmend Aufbau und Ausmaß von Trockenheit begünstigen. Längerfristige Niederschlagsdefizite und kurzfristige Niederschlagsüberschüsse (Starkregen) träten gleichzeitig auf. Hohe Temperaturen verstärkten infolge der Verdunstung die Wirkung eines Niederschlagdefizites.⁴²

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.⁴³ Daher ist

³⁹ Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, Kapitel 2 Klima in Sachsen, S. 45 f., 59, 61; sowie Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, Regionale Entwicklung - Lufttemperatur, verfügbar unter: <https://www.klima.sachsen.de/Klimaentwicklung-12373.html>.

⁴⁰ Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, Kapitel 2 Klima in Sachsen, S. 50 ff.

⁴¹ Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, Kapitel 2 Klima in Sachsen, S. 63 ff.

⁴² Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, Kapitel 2 Klima in Sachsen, S. 67.

⁴³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 33, 227.

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 Gigatonnen (Gt) CO₂ 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 CO₂-Emissionen eine Voraussetzung für die Stabilisierung des anthropogenen globalen Temperaturanstiegs auf jedem Niveau ist“, stellen die Autoren heraus.⁴⁴

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.⁴⁵ Derart einschneidende Veränderungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens ist nicht über Nacht möglich, sondern wird viele Jahre in Anspruch nehmen.

Dabei erfordern die beiden vom IPCC ermittelten globalen Reduktionspfade, die zumindest die Temperaturschwelle von 2 °C einhalten, das Erreichen von Treibhausgasneutralität bis spätestens 2050.⁴⁶ 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.⁴⁷

III. Verbleibendes CO₂-Budget

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

⁴⁴ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policy-Makers, D.1.1.

⁴⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 37.

⁴⁶ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Full Report, Cross-Chapter Box 1.4, 1-102.

⁴⁷ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policy-Makers, Table SPM.1, B.1.3.

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.⁴⁸ Die Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf ein bestimmtes Niveau setzt daher über das Erreichen von Klimaneutralität hinaus die Begrenzung der kumulativen CO₂-Emissionen auf ein Kohlenstoffbudget voraus.⁴⁹ Somit muss das bis zur Erreichung des Temperaturziels verbleibende Restbudget berechnet und auf den bis zum Erreichen der Klimaneutralität verbleibenden Zeitraum verteilt werden.

Der IPCC hat für verschiedene Temperaturschwellen und Wahrscheinlichkeiten, diese einzuhalten, auf der Grundlage nachvollziehbarer Daten und schlüssigen Rechenschritten bezifferte Angaben zur Größe des entsprechenden globalen CO₂-Restbudgets gemacht.⁵⁰

1. Globales CO₂-Restbudget

In seinem Fünften Sachstandsbericht und seinem 1,5 °-Sonderbericht hat der Weltklimarat dabei jeweils globale CO₂-Budgets angegeben, bei deren Einhaltung mit einer Wahrscheinlichkeit von maximal 67 % eine gewisse Temperaturschwelle nicht überschritten wird. Das zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1.5 °C ab dem 1. Januar 2018 verbleibende CO₂-Restbudget wurde dabei im 1,5 °-Sonderbericht auf 420 Gt beziffert; bei einer Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 2 °C wären es 1170 Gt.⁵¹

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

⁴⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 158.

⁴⁹ IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policy-Makers, D.1.1.

⁵⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 219 f.

⁵¹ IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5 °C, 2018, Chapter 2, S. 108, Tab.2.2.

und gehen im Vergleich zum Fünften Sachstandsbericht des IPCC aufgrund von methodischen Fortschritten von einem größeren Restbudget aus.⁵²

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

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

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

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

⁵² IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, D.1.3.

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

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

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

Quelle: IPCC; AR6 WGI, Table SPM.2

b. Verbleibende Unsicherheiten bei den neuen Budgetberechnungen

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

Im Asterisk 2 zu den angegebenen Zielerreichungswahrscheinlichkeiten wird zudem erörtert, dass diese auf der Ungewissheit der vorübergehenden Reaktion des Klimas auf kumulative CO₂-Emissionen („transient climate response to cumulative CO₂ emissions“ - TCRE) und zusätzlichen Rückkopplungen des Erdsystems basieren und die Wahrscheinlichkeit angeben, dass die globale Erwärmung die in den beiden linken Spalten angegebenen Temperaturwerte nicht überschreiten wird. Unsicherheiten hinsichtlich der historischen Erwärmung (± 550 Gt) und in Bezug auf die Klimawirkung von Emissionen anderer Treibhausgase (± 220 Gt) seien dabei bei der Unsicherheit hinsichtlich TCRE teilweise bereits adressiert, während Unsicherheiten hinsichtlich der jüngsten Emissionen seit 2015 (± 20 Gt) und der Klimareaktion auf das Erreichen von Klimaneutralität (± 420 Gt) noch separat zu betrachten seien.⁵³

Feststellen lässt sich dabei, dass sich die Unsicherheiten bei den Budgetabschätzungen gegenüber dem 1,5 °-Sonderbericht verringert haben. Bei der Berechnung gab es ver-

⁵³ IPCC, IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, Table SPM.2, Asterisk 2.

schiedene methodische Fortschritte, welche im Detail im vollständigen Sechsten Sachstandsbericht erörtert werden.⁵⁴ Unter anderem konnte nunmehr die Erwärmung, die mit jeder Tonne ausgestoßenem CO₂ verbunden ist, präziser abgeschätzt werden, wodurch die den Budgetberechnungen zugrunde liegende TCRE-Kurve etwas enger geworden ist.⁵⁵ Hierdurch liegen die Budgetangaben insgesamt deutlich näher an der jeweiligen zentralen Abschätzung (central estimate), und zwar sowohl relativ als auch absolut, wie der folgende Vergleich zeigt:

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

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

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

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

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

der 33% Budgetwert liegt nur noch 30% und 150 Gt CO₂ über dem central estimate

der 67% Budgetwert liegt nur noch 20% und 100 Gt CO₂ unter dem central estimate

der 67% Budgetwert liegt nur noch 63% und 250 Gt CO₂ über dem 33% Budgetwert

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

Fest steht, dass es definitiv nur noch ein endliches CO₂-Budget gibt. Die aktuellen Abschätzungen des IPCC stellen die beste verfügbare wissenschaftliche Basis zur Bemes-

⁵⁴ IPCC, Full Report, IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis: Full Report, Box 5.2 auf S. 1249 ff.

⁵⁵ 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>.

sung dieses Budgets dar. In seinem Sechsten Sachstandsbericht hat der IPCC die Berechnung der Restbudgets nochmal umfassend überprüft und unter Berücksichtigung methodischer Fortschritte auf den neuesten Stand gebracht.

c. Verbleibendes globales CO₂-Budget ab dem 01.01.2021

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

Die globalen CO₂-Emissionen betragen im Jahr 2020 39 Gt CO₂, wobei die Zahlen aufgrund der Corona-Pandemie geringfügig niedriger lagen als in den Vorjahren.⁵⁶

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

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

2. Nationales CO₂-Restbudget

Deutschland ist historisch betrachtet für 4,6 % der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich. Mit 9,2 Tonnen CO₂ waren die Pro-Kopf-CO₂-Emissionen in Deutschland im Jahr 2018 knapp doppelt so hoch wie der globale Durchschnitt von 4,97 Tonnen pro Kopf.⁵⁷ Aktuell ist Deutschland bei einem Weltbevölkerungsanteil von ungefähr 1,1 % für jährlich knapp 2 % der Treibhausgasemissionen verantwortlich.⁵⁸

⁵⁶ Global Carbon Budget 2020, abrufbar unter: <https://essd.copernicus.org/articles/12/3269/2020/>.

⁵⁷ BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2020, S. 12.

⁵⁸ BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2020, S. 12.

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.⁵⁹ Diese Schätzung beruht nach Einschätzung des BVerfG auf einem nachvollziehbaren Zahlenwert und schlüssigen Rechenschritten.⁶⁰

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

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

- Globale CO₂-Emissionen in 2016: 41 Gt CO₂
- Globale CO₂ Emissionen in 2017: 41 Gt CO₂
- Globale CO₂-Emissionen in 2018: 42 Gt CO₂
- Globale CO₂-Emissionen in 2019: 43 Gt CO₂

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

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

Hiervon sind nun die Emissionen Deutschlands der vergangenen Jahre abzuziehen:⁶¹

- Deutsche Emissionen 2016: 801 Mt CO₂

⁵⁹ Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 52, 88 Rn. 111.

⁶⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 220.

⁶¹ 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>.

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

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

Damit bleibt für die Einhaltung von 1,7 °C mit 83 % Wahrscheinlichkeit ab 1. Januar 2021 ein CO₂-Budget für Deutschland von 7,89-3,7 = **4,19 Gt CO₂**.

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

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

3. CO₂-Budget für Sachsen

Das oben errechnete nationale Restbudget von 4,19 Gt CO₂ 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 CO₂.

Basierend auf der aktuellen Einwohnerzahl von 4,056 Millionen⁶² würde dies für Sachsen ein Restbudget von 204,4 Mio. t CO₂ ergeben. Bei derzeitigen Jahresemissionen in Höhe von 50,9 Mio. t CO₂ wäre dies schon in gut 4 Jahren verbraucht.

IV. Internationale, europäische und deutsche Klimaschutzziele

⁶² Wikipedia, Liste der deutschen Bundesländer nach Bevölkerung, verfügbar unter https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_deutschen_Bundesl%C3%A4nder_nach_Bev%C3%B6lkerung.

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.⁶³ 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 Klimaschutzziele nicht alle Emissionen (4) erfasst.

1. Globale Klimaschutzziele

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

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

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

⁶³ Für die folgenden Abschnitte: Sachstand des Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages vom 18. Januar 2019 - WD 8 - 3000 - 009/18.

2. EU-Klimaschutzziele

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

Zur Umsetzung des Klimaziels 2020 wird zwischen dem Energie- und Industriesektor sowie anderen Bereichen (Gebäude, Landwirtschaft, Kleinindustrie, Handel, Abfallwirtschaft und Verkehr) differenziert. Für den Energie- und Industriesektor gilt ein EU-weites Minderungsziel von 21 % gegenüber 2005, das unterschiedslos für alle Mitgliedsstaaten gilt und durch ein Emissionshandelssystem (ETS) umgesetzt wird (vgl. RL 2009/29/EG). Für die anderen Bereiche (sogenannte Nicht-ETS-Sektoren) setzt die Lastenteilungsentcheidung 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.⁶⁴ Am 4. März 2020 veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag für ein europäisches Klimaschutzgesetz⁶⁵, welches inzwischen auch mit dem EU-Parlament und dem Rat der Europäischen Union abgestimmt ist.⁶⁶ In Artikel 2 Abs. 1 soll darin das Erreichen von Klimaneutralität bis 2050 rechtlich verbindlich festgeschrieben werden.

3. Klimaschutzziele des Bundes

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

Die derzeit in Anlage 2 zu § 4 KSG vorgesehenen jährlichen Emissionsmengen würden das vom SRU ermittelte Restbudget zur Einhaltung einer 1,75 °C-Temperaturschwelle von 6,7 Gt bis zum Jahr 2030 bereits weitestgehend aufbrauchen⁶⁷ und erst recht das oben errechnete 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

⁶⁴ EU-Kommission, Mitteilung vom 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1828.

⁶⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 223.

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 2021.⁶⁸ 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 *Wachstumsemissionen* des internationalen Flugverkehrs durch Projektgutschriften und den Einkauf von Emissionszertifikaten kompensiert und der CO₂-Ausstoß des Sektors damit auf dem Niveau von 2020 stabilisiert werden. Die Teilnahme an CORSIA ist für Staaten bis 2027 freiwillig.

Auch für den LULUCF-Sektor fehlte es bislang an internationalen Minderungszielen. Auf europäischer Ebene wurde schließlich im Mai 2018 eine Verordnung für den LULUCF-

⁶⁸ 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 online unter

Sektor beschlossen (Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018). Nach der sogenannten „no debit“-Regel sollen die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2021-2030 insgesamt eine mindestens neutrale CO₂-Bilanz im LULUCF-Sektor herstellen, das heißt, die Treibhausgasemissionen durch LULUCF dürfen den Abbau der THG-Emissionen durch die Vegetation nicht überschreiten.

5. Staatenübergreifende Kooperationen zur Emissionsreduktion

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

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

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

„This COP did not deliver all of what we came here for. Despite all the energy and commitment of our negotiators, we did not reach an agreement on Article 6 and we have to say that we are disappointed.“ (*Closing statement by the Finnish Presidency and the European Commission on behalf of the EU and its Member States at COP25, 15. Dezember 2019*).⁶⁹

Eine konkrete Einigungsmöglichkeit ist derzeit nicht erkennbar. Keine der diskutierten Regelungsvorschläge zu staatenübergreifenden Kooperationen und einem globalen Emissionshandelssystem scheint konsensfähig.⁷⁰ Zu groß sind die Differenzen zwischen

⁶⁹ Online unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_19_6779.

⁷⁰ COP25, CMA, Matters relating to Article 6 of the Paris agreement, online unter https://unfccc.int/resource/cop25/cma2_11auv_art6PA.pdf.

den verschiedenen Interessen den Vertragsstaaten.⁷¹ In der Abschlusserklärung der COP25 fehlte dann auch jeglicher Verweis auf Artikel 6 des Paris Abkommens.⁷²

V. Beschwerdegegenstand

Die Verfassungsbeschwerde rügt vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Erschöpfung des verbleibenden CO₂-Budgets für eine hinreichende Begrenzung der Erderwärmung das Fehlen gesetzlicher Tätigkeiten des Landes Sachsen.

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 Sachsen trägt durch seine Treibhausgasemissionen zum Klimawandel bei (2.). Der Sächsische Gesetzgeber wurde trotz seiner weitgehenden Verantwortung nicht tätig; ein exekutives Energie- und Klimaprogramm der Landesregierung von Sachsen stellt das bisher einzige Vorhaben des Landes dar (3.).

1. Landesklimaschutzgesetz im Mehrebenensystem

Klimaschutz ist eine Aufgabe im Mehrebenensystem.

Dem Bund steht zwar gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Luftreinhaltung – und damit für den Klimaschutz – zu.⁷³ 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 widersprechende⁷⁴ - Landesklimaschutzgesetze zu erlassen.

⁷¹ Jocelyn Timperley, Cop25: What was achieved and where to next?, climatechangenews.com, 16. Dezember 2019, online unter <https://www.climatechangenews.com/2019/12/16/cop25-achieved-next/>.

⁷² COP25, CMA, Chile Madrid Time for Action, Decision 1/CMA.2 online unter https://unfccc.int/resource/cop25/1cma2_auv.pdf.

⁷³ BT-Drs. 19/14337, S. 19; Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7).

⁷⁴ BT Drs. 19/14337, S. 38.

Diese Klausel ist maßgeblich von der Bedeutung des Klimaschutzes im Mehrebenen-system geprägt.⁷⁵ In einem solchen System verfügen weder der Bund noch die Länder allein über ausreichende Instrumente zur Umsetzung der Klimaziele.⁷⁶ Der Bundesgesetzgeber weist selbst auf die Mitverantwortung der Länder hin und spricht von einem „wichtigen Beitrag“ der Länder zu den Klimaschutzbemühungen.⁷⁷ 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.⁷⁸ 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.⁷⁹

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.⁸⁰

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.⁸¹

⁷⁵ Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7).

⁷⁶ Schilderoth/Papke, Strukturelemente der Landesklimaschutzgesetze, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 27.05.2019, S. 19.

⁷⁷ BT Drs. 19/14337, S. 38.

⁷⁸ Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (8).

⁷⁹ BT Drs. 19/14337, S. 38.

⁸⁰ Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (336 f.).

⁸¹ 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

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.⁸² Darüber hinaus erstreckt sie sich auf das Bauordnungsrecht sowie das Verwaltungsorganisationsrecht für Landes- und Kommunalbehörden.⁸³

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.⁸⁴

⁸² BT Drs. 19/14337, S. 37.

⁸³ Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7); Rodi u.a., Gutachten für das BMU "Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung", 2014, S. 327, online unter https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf; Münzner, Energie und Klima Ländersache?, rescriptum 2014/1, 47 (53).

⁸⁴ Reidt, Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungslücken, dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes, DVBl 2011, 789 (794 f.); Münzner, Energie und Klima Ländersache?, rescriptum 2014/1, 47 (48).

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.⁸⁵ 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.⁸⁶ Ebenfalls ist es den Ländern überlassen, Anlagen für erneuerbare Energien von einer Baugenehmigung freizustellen oder Abstandsvorschriften zu erleichtern.⁸⁷

b. Verwaltungskompetenzen

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

Diese Kompetenzen umfassen 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.⁸⁸ Zu denken wäre beispielsweise an die Förderung von CO₂-armen Fortbewegungsmöglichkeiten, klimafreundliche Planungsentscheidungen, ein klimafreundliches öffentliches Beschaffungswesen oder Energieeffizienzmaßnahmen in Landesliegenschaften.⁸⁹

⁸⁵ Münzner, Energie und Klima Ländersache?, rescriptum 2014/1, 47 (48).

⁸⁶ Vgl. Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (338 m.w.N.).

⁸⁷ Vgl. Art. 82 Abs. 1 BayBO.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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.

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.⁹⁰ Eine solche Aufgabenübertragung kann hingegen nur durch die Länder erfolgen. Diese können im Zuge dessen effiziente Maßnahmen für die Umsetzung der Reduktionsziele treffen.

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

Im Energie- und Klimaprogramm 2021 werden letztlich selbst zahlreiche Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt.⁹¹

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

⁹⁰ 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

⁹¹ Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021, Teil II.

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.⁹² Für die Erreichung der Klimaziele sind in diesem Bereich von den Ländern ausdifferenzierte Maßnahmen zu treffen.

2. Treibhausgasemissionen in Sachsen

Die Treibhausgasemissionen in Sachsen werden vom CO₂-Ausstoß der großen Braunkohlekraftwerke dominiert. Im Jahr 2018 verursachten die beiden Kraftwerke in Boxberg und Lippendorf gut die Hälfte der Emissionen in Sachsen.⁹³ Die energiebedingten CO₂-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch⁹⁴ in Sachsen lagen im Jahr 2018 bei 50,9 Mio. t CO₂, einwohnerbezogen waren es im Jahr 2017 12,6 t CO₂.⁹⁵

⁹² BT Drs. 19/14337, S. 39.

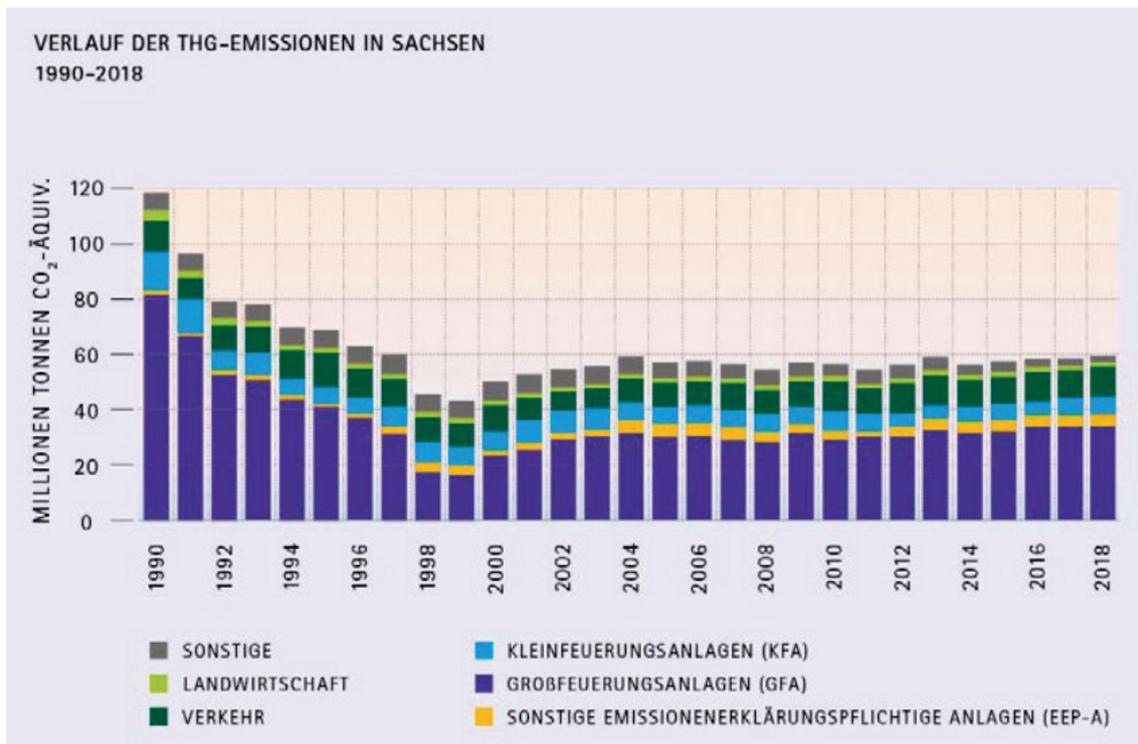
⁹³ Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021, S. 14.

⁹⁴ Ohne Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr; einschließlich Emissionen für ausgeführten Strom, ohne Emissionen für eingeführten Strom.

⁹⁵ Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder: Tabellenband 2020, Tabelle 5.1; Länderinitiative Kernindikatoren, Treibhausgasemissionen, <https://indikatoren-ianuv-2.nrw.de/lik/index.php?liki=A2>.

Die zweitgrößte Treibhausgasquelle ist der Verkehr mit immer noch leicht steigender Tendenz. Die kraftstoffbedingten CO₂-Emissionen des Verkehrs lagen im Jahr 2017 bei 2,01 t CO₂ pro Einwohner.⁹⁶

Nach einem deutlichen Rückgang in den 1990er Jahren konnten die CO₂-Emissionen in Sachsen nicht mehr wesentlich gesenkt werden, sie steigen vielmehr wieder an. Den Verlauf der THG-Emissionen in Sachsen von 1990 bis 2018 stellt folgende Graphik dar:



Quelle: Energie- und Klimaprogramm Sachsen, S. 14

3. Klimaschutz in Sachsen

Eine gesetzliche Festlegung von Klimaschutzziele oder Reduktionsmaßnahmen existiert in Sachsen bislang nicht. Der von der Landtagsfraktion DIE LINKE eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Klimaschutzgesetzes für den Freistaat Sachsen vom 16. Dezember 2020 (Drucksache 7/4895) wurde abgelehnt.⁹⁷

⁹⁶ Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder: Tabellenband 2020, Tabelle 5.1; Länderinitiative Kernindikatoren, Treibhausgasemissionen, <https://indikatoren-ianuv-2.nrw.de/lik/index.php?lik=A2>.

⁹⁷ Landtagsfraktion DIE LINKE, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Klimaschutzgesetzes für den Freistaat Sachsen, Drs. 7/4895.

Es existieren lediglich unverbindliche Strategiepapiere zum Klimaschutz. Am 1. Juni 2021 hat das Sächsische Kabinett das „Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021“ (EKP) beschlossen, mit dem die energie- und klimapolitischen Schwerpunkte des Koalitionsvertrags konkretisiert werden sollen.⁹⁸ Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, bis zum Jahr 2024 eine zusätzliche Jahreserzeugung aus erneuerbaren Energien von 4 Terawattstunden und bis zum Jahr 2030 von 10 Terawattstunden zu ermöglichen. In Sachsen wolle man zudem „gegenüber dem aktuellen Stand bis zum Jahr 2030 in den Sektoren außerhalb der Energiewirtschaft insgesamt die gleiche prozentuale Emissionsminderung erreichen, die auf nationaler Ebene in diesem Zeitraum angestrebt wird“, zusätzliche Minderungen würden durch den Kohleausstieg erreicht.⁹⁹ Zur Funktion dieses Programms heißt es in der Einleitung: „Es ist der strategische Rahmen der sächsischen Energie- und Klimapolitik, der uns für die vielfältigen Handlungsfelder die Grundlagen unseres energie- und klimapolitischen Weges bis zum Jahr 2030 gibt.“¹⁰⁰

Im Klima- und Energieprogramm werden in einem ersten Teil „Leitlinien und Strategien als Grundlagen der sächsischen Energie- und Klimapolitik“ vorgestellt. Der zweite Teil soll die daran anknüpfenden „Ziele und Handlungsschwerpunkte“ in den einzelnen Handlungsfeldern (1. Klimabewusste Landesverwaltung, 2. Kommunaler Klimaschutz und Klimaanpassung, 3. Energieversorgung, 4. Industrie und Gewerbe, 5. Mobilität, 6. Gebäude, 7. Umwelt und Landnutzungen, 8. Gesundheit und Katastrophenschutz, 9. Forschung und Wissensvermittlung) aufzeigen. Hierbei werden lediglich Handlungsbe-
reiche beschrieben, ohne jedoch konkrete Ziele und Maßnahmen festzuschreiben. Die aufgeführten Handlungsoptionen sind hinsichtlich Zuständigkeit, Zeitplan und Kosten der Umsetzung sowie CO₂-Minderungspotential nicht konkretisiert. Angekündigt werden vielfach nur (unverbindliche) Konzepte (bspw. ein Masterplan „Klimabewusste Verwaltung“, ein „Konzept zur Stärkung von Klimaschutz und Klimaanpassung von Kommunen bis 2030“), weitere Prüfungen potentieller Maßnahmen oder der nicht näher konkretisierte Wunsch der Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel (bspw. zum kommunalen Klimaschutz).¹⁰¹ In Bezug auf Braunkohlekraftwerke als zentralem Emittenten wird allein das Abschalten entsprechend des Kohleverstromungsbeendigungsgesetzes (KVBG) bis

⁹⁸ Online verfügbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/37830>.

⁹⁹ Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021, Vorwort des Staatsministers für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft Günther.

¹⁰⁰ Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021, Einleitung.

¹⁰¹ Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021, S. 35 ff, 64 f.

2038 angekündigt, jedoch kein vorzeitiger Ausstieg.¹⁰² Das Braunkohlekraftwerk Lippendorf soll zum 31.12.2035, das Kraftwerk Boxberg bis zum 31.12.2038 (Blöcke R und Q) bzw. zum 31.12.2029 (Blöcke N und P) abgeschaltet werden. Auch im Bereich Mobilität werden keine konkreten Maßnahmen genannt, sondern bspw. lediglich der Wunsch geäußert, „den Anteil des ÖPNV an den zurückgelegten Wegen bis 2030 maßgeblich zu erhöhen“.¹⁰³ Ein konkretes landesspezifisches Ziel wird lediglich im Bereich der erneuerbaren Energien mit der Inbezugnahme des im Koalitionsvertrag vereinbarten Zubaus um 4 Terrawattstunden bis zum Jahr 2024 und um 10 Terrawattstunden bis zum Jahr 2030 genannt.¹⁰⁴ Auch dieses Ziel ist aber nicht gesetzlich verankert.

Auch aus der Einleitung des Programms ergibt sich, dass das Energieprogramm lediglich einen „strategischen Rahmen“ bilden soll, auf dessen Grundlage man „in einem zweiten Schritt den Austausch mit allen Akteuren fortsetzen“ will, „um gemeinsam konkrete Maßnahmen abzuleiten, die zur Erreichung der gesetzten Ziele dienen und die wir dann auch gemeinsam umsetzen können“.¹⁰⁵ Es wird angekündigt: „Im Anschluss an den Kabinettsbeschluss zum EKP 2021 wird die Sächsische Staatsregierung einen Plan erstellen, um die vereinbarten Ziele und Strategien in konkrete Maßnahmen zu übersetzen“.¹⁰⁶ Bis wann dies erfolgen soll und welche Verbindlichkeit der Maßnahmenplan entfalten soll, bleibt unklar.

Die im Klima- und Energieprogramm Sachsen 2021 beschriebenen Handlungsmöglichkeiten sind zwar wohlklingend, aber gesetzlich nicht abgesichert. Das Programm entfaltet keine Außenwirkung. Eine gesetzliche Verankerung von Zielen zur Treibhausgasreduktion und der Verpflichtung, die vereinbarten Ziele durch eine konkrete Maßnahmenplanung zu erreichen, die Einhaltung zu überwachen und ggf. nachzusteuern, besteht nicht. Die Bürger haben auch keinerlei Rechtsschutz.

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

¹⁰² Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021, S. 42 f.

¹⁰³ Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021, S. 68.

¹⁰⁴ Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021, S. 47 ff.

¹⁰⁵ Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021, Einleitung.

¹⁰⁶ Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021, S. 32.

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 getroffenen Länder weltweit.¹⁰⁷ In Zukunft drohen in Deutschland und auch in Sachsen, 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.I.2.).

1. Beschwerdeführer zu 1)

Der Beschwerdeführer zu 1) (Tristan Runge) kommt aus Grimma, einer Kleinstadt im sächsischen Landkreis Leipzig. Er ist 16 Jahre alt und startet nun in das letzte Schuljahr seines Abiturs am Gymnasium. Neben der Schule setzt er sich mit Fridays for Future für Klimagerechtigkeit ein und engagiert sich im sächsischen Hinterland für Jugendkultur und Perspektiven für junge Menschen.

2. Beschwerdeführer zu 2)

Der Beschwerdeführer zu 2) (Robert Dietz) will für Sachsen endlich ein Klimaschutzgesetz, um die Möglichkeit zu haben, wieder mehr Schnee zu genießen. Er kommt aus dem Erzgebirge, einer traditionellen Winterregion und möchte auch in 40 Jahren die Chance haben, mit seinen Enkeln eine Schneeballschlacht zu machen und ihnen nicht nur auf Fotos zeigen zu müssen, was das ist.

3. Beschwerdeführer zu 3)

¹⁰⁷ 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.

Der Beschwerdeführer zu 3) (Alexander Klein) ist 26 Jahre alt und lebt in Dresden. Er sorgt sich um die weltverändernde Klimakatastrophe. Für ihn ist unverständlich, wie die sächsische Landesregierung keinen richtigen Plan für den Schutz des Klimas und somit der natürlichen Lebensgrundlagen umsetzt bzw. überhaupt besitzt. Stattdessen müssen junge Menschen ihre Freizeit (und ihre Kindheit) für ihre existenzielle Zukunft opfern. Unter diesem politischen Nicht-Handeln werden seine und vor allem künftige Generationen leiden. Daher engagiert er sich seit 2019 bei Fridays for Future als bundesweiter Strategiesprecher und will seinen Zukunftsängsten und -rechten nunmehr auch rechtlich Nachdruck verleihen.



C. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

I. Beschwerdegegenstand

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen das Unterlassen des Gesetzgebers des Landes Sachsen. Ein solches ist, wie hier, bei völliger Untätigkeit des Gesetzgebers zulässiger Beschwerdegegenstand.¹⁰⁸

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 Ver-

¹⁰⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 95.

fassungsbeschwerde. 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.

Schließlich bildet auch das Klima- und Energieprogramm Sachsen 2021 mangels Außenwirkung keinen zulässigen Klagegegenstand. Denn dieses exekutive Planungsinstrument stellt reines Binnenrecht der Landesregierung ohne Verbindlichkeit oder Außenwirkung dar. Im Gegensatz zu bestimmten umweltrechtlichen Planungsinstrumenten (Raumordnungsplanung, Bauleitplanung, Luftreinhaltepläne und Abfallwirtschaftspläne) beruht das Programm auf keiner gesetzlichen Grundlage. Auf Bundesebene wurden vergleichbaren Planungsinstrumenten zum Klimaschutz durch die Gerichte eine Verbindlichkeit abgesprochen.¹⁰⁹

II. Beschwerdefähigkeit

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

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.

¹⁰⁹ Zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung, siehe VG Berlin, Urteil vom 31.10.2019 - 10 K 412.18 – Rn. 63.

1. Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung

Der Sächsische Gesetzgeber 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 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.¹¹⁰ Der Sächsische Gesetzgeber 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 CO₂ Emissionen zugelassen. Diese tragen zum Klimawandel bei und verstärken so die damit verbundenen Veränderungen der Umweltbedingungen – auch in Sachsen. Mit dem Fortschreiten der Erderwärmung sind erhebliche Gefahren für die die Gesundheit und das Leben der Menschen in Deutschland verbunden,¹¹¹ deren Eintritt auch der Bundestag als „sehr wahrscheinlich“ erachtet.¹¹²

Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen, oder die getroffenen Regelun-

¹¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 99 m.w.N.

¹¹¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 23 ff.

¹¹² Stellungnahme des Deutschen Bundestages vom 27.10.2020 im Verfahren 1 BvR 2656/18 vor dem BVerfG, S. 11.

gen und Maßnahmen zur Erreichung des gebotenen Schutzziels offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind.¹¹³ 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.¹¹⁴ 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.¹¹⁵ Allein durch Anpassungsmaßnahmen können mit dem Klimawandel verbundene Lebens- und Gesundheitsgefahren nicht dauerhaft hinreichend begrenzt werden.¹¹⁶

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 Sächsischen Landesgesetzgebers werden in unbestimmbarer Menge CO₂ Emissionen zugelassen. Dies könnte die Beschwerdeführenden in ihren Freiheitsgrundrechten verletzen, weil hierdurch erhebliche Anteile der verfassungsrechtlich gebotenen Treibhausgasemissionsminderungslasten 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.¹¹⁷

¹¹³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 152.

¹¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 34-35, 149.

¹¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 155.

¹¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 157 m.w.N..

¹¹⁷

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

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.¹¹⁸ 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.¹¹⁹

Das Restbudget an Emissionen vermindert sich mit jedem weiteren Verbrauch verbleibender CO₂-Mengen. Damit schwinden auch die Möglichkeiten CO₂-relevanten Freiheitsgebrauchs und die verbleibende Zeit für eine Transformation hin zu klimaneutralen Verhaltensweisen. Daher erscheint es jedenfalls möglich, dass Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor solchen Regelungen schützen, die einen Verbrauch an Emissionen zulassen, ohne dabei ausreichend Rücksicht auf hierdurch gefährdete Freiheit zu nehmen.¹²⁰

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

¹¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 117.

¹¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 184.

¹²⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 122.

neben den Beschwerdeführenden alle lebenden Menschen eine Betroffenheit vom Klimawandel geltend machen können, steht dem grundgesetzlichen Schutz nicht entgegen.¹²¹ Gerade weil und wenn die Vernichtung der Lebensumwelt möglich erscheint, muss verfassungsrechtlicher Rechtsschutz möglich sein.¹²²

¹²¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 131.

¹²² Vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Februar 2010 - 2 BvR 2502/08.

b. Gegenwärtige Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden leiden bereits heute unter den Folgen des anthropogenen Klimawandels in Sachsen. Das Bundesland wird bereits heute vom Klimawandel und seinen Folgen stark betroffen, laut Sächsischem Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie hat sich die Jahresmitteltemperatur in Sachsen im Zeitraum 1991-2019 gegenüber dem Zeitraum 1961-1990 um + 1 K erhöht (B.II.2.).

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.¹²³

Auch CO₂-relevante Freiheitsbetätigungen in der Zukunft sind davon bedroht, dass der Gesetzgeber Sachsens 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 vermittels eines weiteren Akts bewirkt wird oder vom Ergehen eines solchen Akts abhängig ist.¹²⁴ Obgleich die Grundrechtsbeeinträchtigung erst infolge zukünftiger Regelungen droht, ist sie bereits unumkehrbar im aktuellen Recht angelegt.

¹²³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, juris, Rn. 108.

¹²⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, juris, Rn. 133 m.w.N.

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.

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.¹²⁵ 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.¹²⁶ 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.¹²⁷

Eine fachgerichtliche Klärung der angegriffenen Untätigkeit des Sächsischen 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 CO₂-Budgets, werden sich erst aus der verfassungsrechtlichen Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht ergeben. Sie würden vor den Fachgerichten nicht thematisiert werden.¹²⁸

¹²⁵ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 -, Rn. 43.

¹²⁶ BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 -, juris Rn. 23.

¹²⁷ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 -, Rn. 44.

¹²⁸ So das Bundesverfassungsgericht auch zu den Reststrommengen der Atomkraftwerke: BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 -, juris Rn. 211.

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.

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

Gegenüber den in Sachsen lebenden Beschwerdeführenden besteht wegen der Gefah-
ren des Klimawandels eine Schutzpflicht Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.¹²⁹

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.¹³⁰

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.¹³¹
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.¹³² Ihre Erfüllung erfordert

¹²⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 143.

¹³⁰ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 04. Mai 2011 – 1 BvR 1502/08 –, juris, Rn. 37.

¹³¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 144, 147 f.

¹³² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 146, 148.

einerseits, durch geeignete Maßnahmen einen Beitrag zur Begrenzung der menschengemachten Erderwärmung zu leisten und andererseits den Gefahren ergänzend durch positive Schutzmaßnahmen (Anpassungsmaßnahmen) zu begegnen.¹³³

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.

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 Transformationsprozesses¹³⁴ 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.¹³⁵ 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.¹³⁶ Nur so können wesentliche Entscheidungen mit den Auffassungen

¹³³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 144, 149, 150.

¹³⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 37, 121.

¹³⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. Vgl. 259f.

¹³⁶ BVerfG, Beschluss vom 08. Januar 1981 – 2 BvL 3/77 –, BVerfGE 56, 1-22, juris, Rn. 42.

der Öffentlichkeit differenziert abgestimmt werden und die Notwendigkeit und das Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte in der Entscheidung abbilden.¹³⁷ Geradezu essentiell ist dabei die Beteiligung der parlamentarischen Opposition.¹³⁸ 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.¹³⁹ 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.

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.¹⁴⁰ Sie ist daher rechtzeitig einzuleiten¹⁴¹ und kann nur durch frühzeitige Anreize, ambitionierte Zielformulierung und dadurch entstehendem Planungsdruck gelingen.¹⁴² 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.¹⁴³ Nur eine gesetzgeberische und dadurch verbindliche Entscheidung vermag diesen Planungsdruck und -horizont zu schaffen. Planungsinstrumente der Exekutive, wie ein „Energie- und Klimaprogramm“, das keinerlei Verbindlichkeit hinsichtlich der Zielsetzung, -erreicherung und Umsetzung hat 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, mag ein zulässiges Instrument zur Umsetzung von gesetzlichen Klimaschutzzielen sein, ist für sich genommen zur Einleitung dieses Transformationsprozesses jedoch unzureichend.

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

¹³⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. Rn. 260.

¹³⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 260.

¹³⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 260.

¹⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 121.

¹⁴¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 248.

¹⁴² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 254.

¹⁴³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 253.

2. Verletzung der Schutzpflichten

Es ist nur begrenzt verfassungsgerichtlich überprüfbar, ob das Land Sachsen 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.¹⁴⁴

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.“¹⁴⁵

a. Gesetzgeberisches Unterlassen

Dies ist im Fall des Unterlassens durch den Gesetzgeber von Sachsen 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. Sachsen 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 (I). Gleichzeitig verfügt Sachsen über erhebliche eigene Kompetenzbereiche zur Regulierung von Treibhausgasemissionen (V.1.) – auch jenseits des

¹⁴⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 152 m.w.N.

¹⁴⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 152, 172.

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 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.¹⁴⁶ All dies lässt die bisherige Untätigkeit des Landesgesetzgebers trotz fortschreitendem Klimawandel und seinen bereits spürbaren Folgen missen.

Folglich sind im Kompetenzbereich des Landes Sachsen in Ermangelung konkreter gesetzlicher Vorgaben zur Treibhausgasneutralität und den bis zum Erreichen dieses Ziels zugelassenen Emissionsmengen unbegrenzte Treibhausgasemissionen zugelassen. Dadurch lässt der Gesetzgeber des Landes Sachsens 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.¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 155 f.

¹⁴⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 157 m.w.N..

b. Unerheblichkeit und Ungeeignetheit exekutiver Planungsinstrumente

Das existierende Energie- und Klimaprogramm der Sächsischen Landesregierung ist zur Erfüllung der Schutzpflichten sowohl seiner Natur als auch seinem Inhalt nach gänzlich ungeeignet.

Dieses Programm kann als exekutives Planungsinstrument den verfassungsrechtlichen Schutzauftrag nicht hinreichend 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. Das Energie- und Klimaprogramm des Landes Sachsen gewährleistet all dies nicht (B.V.3.).

Dieses Programm lässt bereits jegliche verbindliche Zielvorgabe vermissen. Eine verbindliche (Zwischen-)Zielfestlegung ist jedoch 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 Bundesregierung¹⁴⁸ – keine Außenwirkung zukommt, so wird den durch diese Maßnahmen in ihren Grundrechten betroffenen Personen jeglicher

¹⁴⁸ VG Berlin, Urteil der 10. Kammer vom 31. Oktober 2019 - VG 10 K 412.18 – Rn. 63.

Rechtsschutz verwehrt. Eine Pflicht zur verbindlichen Regelung ergibt sich daher auch vor dem Hintergrund von Art. 19 Abs. 4 GG.

Es ist nach alledem nicht erkennbar, wie ausgehend von den fehlenden Festlegungen von Zielen und Maßnahmen im Energie- und Klimaprogramm rechtzeitig Klimaneutralität erreicht und die Einhaltung des CO₂-Restbudgets, welches für die verfassungsrechtlich gebotene Begrenzung der Erderwärmung verbleibt, gewährleistet werden soll. Bereits unabhängig von dem Mangel an gesetzlicher Grundlage und Verbindlichkeit, sind die im Programm höchst unbestimmt beschriebenen Klimaschutzbemühungen jedenfalls offensichtlich ungeeignet.

II. Verletzung intertemporaler Freiheitsrechte

Darüber hinaus verletzt das Unterlassen des Sächsischen 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.).¹⁴⁹ 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.¹⁵⁰ Das Klimaschutzgebot ist vor allem durch Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen

¹⁴⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

¹⁵⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

zu verfolgen und verpflichtet den Staat zum Erreichen von Klimaneutralität.¹⁵¹ Somit bildet die Staatszielbestimmung den verfassungsrechtlichen Maßstab, gegen den jedwede weitere Treibhausgasemission zu rechtfertigen ist.¹⁵²

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 Niveau zu begrenzen, in § 1 Satz 3 KSG das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG in derzeit wohl noch verfassungsmäßiger Weise konkretisiert hat.¹⁵³ 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.¹⁵⁴

Zwar entspricht es verbreiteter Einschätzung, dass bereits eine durchschnittliche Erwärmung um mehr als 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau erhebliche Klimafolgen hat.¹⁵⁵ 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.¹⁵⁶ 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.¹⁵⁷

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang jedoch auch klargestellt, dass neue hinreichend gesicherte Erkenntnisse über die Entwicklung der anthropogenen

¹⁵¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

¹⁵² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

¹⁵³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 212.

¹⁵⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 185, 205, 210 f.

¹⁵⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 159.

¹⁵⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 161, 211.

¹⁵⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 211.

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.¹⁵⁸

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 Zehntelgrad 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 Rechtsnorm¹⁵⁹ insoweit auch die Landesregierung und den Landesgesetzgeber.¹⁶⁰ 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.

¹⁵⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 212.

¹⁵⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 205.

¹⁶⁰ Zur Bindung der Länder an Art. 20a GG, vgl. Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 93. EL 2020, Art. 20a GG, Rn. 4a.

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

Einer verfassungsrechtlichen Klimaschutzverpflichtung steht nicht entgegen, dass Landesregierung und Landesgesetzgeber ausschließlich für das jeweilige Bundesland entsprechende Maßnahmen ergreifen können und dies nicht die erforderlichen Entwicklungen auf Bundesebene oder internationaler Ebene etablieren würde.¹⁶¹ Die Landesebene nimmt im Mehrebenensystem trotzdem eine herausragende Rolle ein.¹⁶² Klimaschutz ist nur durch effektives Handeln auf allen Stufen des Mehrebenensystems realisierbar. Aufgrund unterschiedlicher Gesetzgebungskompetenzen ist es dem Bund gar nicht möglich, in jeglichen Sektoren ausreichende emissionssparende Maßnahmen zu verwirklichen.

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 Klimaschutzgesetzes für Sachsen 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

¹⁶¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 250.

¹⁶² Schilderoth/Papke, Strukturelemente der Landesklimaschutzgesetze, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 27.05.2019, S. 19.

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.

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.¹⁶³ 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 Treibhausgasemissionen 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 CO₂-Budget verzehrt wird, umso dringender aufgibt, weitere CO₂-relevante Freiheitsausübung zu unterbinden.“¹⁶⁴ Im Ergebnis müssen in Zukunft immer drastischere Einschränkungen der Freiheitsrechte als verfassungsmäßig gerechtfertigt in Kauf genommen werden, je mehr Treibhausgas heute emittiert wird.¹⁶⁵ Diese vom Bundesverfassungsgericht als „rechtlich vermittelte eingriffsähnliche Vorwirkung“ beschriebenen Auswirkungen der aktuellen staatlichen Emissionsmengenregelungen stellen bereits heute einen Grundrechtseingriff dar.

¹⁶³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 184.

¹⁶⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 187.

¹⁶⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 186 ff.

Konkret herbeigeführt wird die vorwirkende Grundrechtsgefährdung durch das Unterlassen des Sächsischen Landesgesetzgebers. Denn in Ermangelung konkreter Regelungen zum Verbrauch von CO₂-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 CO₂-Budgets.¹⁶⁶ Dies geht zwangsläufig mit einer „unumkehrbar angelegte[n] rechtliche[n] Gefährdung künftiger Freiheit“¹⁶⁷ einher.

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 Staaten¹⁶⁸ – eine politische Entscheidung dar. Insofern ist das verbleibende Restbudget für Sachsen 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 CO₂-Budgets zugrunde gelegt hat.

Das nationale Restbudget zur Einhaltung einer Temperaturschwelle von 1,7 °C, beträgt auf der Grundlage der IPCC-Abschätzungen zum globalen Restbudget für die Einhaltung der 1,7 °C-Schwelle aus dem Sechsten Sachstandsbericht 4,19 Gt CO₂ ab dem 1. Januar 2021 (Wahrscheinlichkeitsgrad 83 %). Dies entspricht einem pro-Kopf-Budget ab diesem Zeitpunkt von 50,4 t CO₂.

Basierend auf der aktuellen Einwohnerzahl von 4,056 Millionen¹⁶⁹ würde dies für Sachsen ein Restbudget von 204,4 Mio t CO₂ ergeben. Bei derzeitigen Jahresemissionen in Höhe von 50,9 Mio. t CO₂ wäre dies schon in gut 4 Jahren verbraucht.

¹⁶⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 187.

¹⁶⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 186.

¹⁶⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 225.

¹⁶⁹ Wikipedia, Liste der deutschen Bundesländer nach Bevölkerung, verfügbar unter https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_deutschen_Bundesl%C3%A4nder_nach_Bev%C3%B6lkerung.

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.¹⁷⁰

Die in naher Zeit ausgestoßenen Treibhausgasmengen stehen im Zeitraum danach nicht mehr zu Verfügung. Zu ihrer Einsparung wird Sachsen 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 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.).¹⁷¹

a. Vereinbarkeit mit Art. 20a GG

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

¹⁷⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 246.

¹⁷¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 188.

Art. 20a GG verpflichtet den Staat und damit auch die Länder zum Klimaschutz.¹⁷² Das Klimaschutzgebot ist vor allem durch Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen zu verfolgen und verpflichtet den Staat zum Erreichen von Klimaneutralität.¹⁷³ Somit bildet die Staatszielbestimmung den verfassungsrechtlichen Maßstab, gegen den jedwede weitere Treibhausgasemission zu rechtfertigen ist.¹⁷⁴

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.¹⁷⁵

Wie oben dargelegt, könnten die im Sechsten Sachstandsbericht des IPCC festgehaltenen neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse sogar die strengere Zielvorgabe der Begrenzung 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 CO₂-relevanten Entscheidungen stets an den verfassungsrechtlich verbindlichen Gradzielen des Art. 20a GG messen. Die Entscheidung, kein Landes Klimaschutzgesetz 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 in Sachsen 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 CO₂-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.

¹⁷² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

¹⁷³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

¹⁷⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

¹⁷⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 185, 205, 210 f.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Unsicherheiten bei den Berechnungen eines globalen und nationalen CO₂-Restbudgets derzeit zu groß sind, als dass die vom SRU ermittelte Budgetgröße als zahlengenaues Maß für die verfassungsgerichtliche Kontrolle bieten könnte.¹⁷⁶ Gleichwohl sind die Schätzungen des IPCC zur Größe des verbleibenden globalen Restbudgets im Rahmen einer gesetzgeberischen Sorgfaltspflicht zu berücksichtigen.¹⁷⁷ Diese Sorgfaltspflicht gibt dem Gesetzgeber auf, bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Schädigungen zu berücksichtigen.¹⁷⁸

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 bestehenden Unsicherheiten bei der Berechnung des Budgets für eine verfassungsrechtliche Beanstandung nicht ausreiche.¹⁷⁹

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

b. Verhältnismäßigkeit

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

¹⁷⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 236.

¹⁷⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 237.

¹⁷⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 229.

¹⁷⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 237.

Aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot leitet sich die Verpflichtung des Gesetzgebers ab, das CO₂-Restbudget so aufzuteilen, dass damit einhergehende Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und zukünftige Generationen nicht einseitig die Reduktionslast zu tragen haben.¹⁸⁰ 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.¹⁸¹

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.¹⁸² Dieser Prüfungsmaßstab wird durch den objektiven Schutzauftrag in Art. 20a GG verstärkt, der sich ganz explizit an den Gesetzgeber wendet. Darin ist, neben dem Klimaschutzgebot, der Schutz künftiger Generationen bereits im Wortlaut angelegt. Es verbieten sich solche Maßnahmen hinsichtlich der CO₂-Reduktion, die sich einseitig zulasten künftiger Generationen auswirken.

Soweit sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine verlässlichen Feststellungen zu zukünftigen Freiheitseinschränkungen durch die unausweichliche Pflicht zur Reduktion von Treibhausgasen treffen lassen, muss der Gesetzgeber dennoch wirksame Maßnahmen ergreifen, welche derartige Risiken jedenfalls erheblich einschränken.¹⁸³ 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.¹⁸⁴

¹⁸⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192; Meyer, NJW 2020, 894 (896f.).

¹⁸¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192.

¹⁸² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192.

¹⁸³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 194.

¹⁸⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 245.

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.¹⁸⁵

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.“¹⁸⁶ Das erfordert Planungsentscheidungen, die absehbar werden lassen, „dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind“.¹⁸⁷

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

Die Länder haben auch in praktischer Hinsicht die Möglichkeit, einen entwicklungsfördernden Planungshorizont zu schaffen. Gerade im Hinblick auf deren ausschließliche Gesetzgebungskompetenz ist enormes Potential für die Schaffung von Anreizen für klimaneutrale Alternativen und Entwicklungen gegeben. Dies betrifft insoweit das Planungs-, Bildungs-, Kommunal-, Bauordnungs- sowie Verwaltungsorganisationsrecht für Landes- und Kommunalbehörden (s.o. unter 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.¹⁸⁸ 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

¹⁸⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 255.

¹⁸⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 248.

¹⁸⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 249.

¹⁸⁸ Vgl. Reidt, DVBl 2011, 789 (793 f.).

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.¹⁸⁹ Dass diese Entwicklungen rechtzeitig – und damit alsbald – beginnen, ist erforderlich, um künftige Freiheit nicht plötzlich, radikal und ersatzlos beschneiden zu müssen.¹⁹⁰ Darüber hinaus besteht die Verpflichtung des Gesetzgebers, die geeigneten gesetzlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen zu treffen, um die Einhaltung des Reduktionspfades sicherzustellen. Dies erfordert es, über ein Mindestmaß an Verbindlichkeit der Minderungsziele hinaus entsprechende Kontroll- und Korrekturmöglichkeiten bei der Umsetzung des formulierten Emissionsreduktionspfades bereitzustellen.

Diese 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.¹⁹¹ 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 Gesetzgeber von Sachsen hat bislang keine Regelung getroffen, die die zugelassenen Emissionsmengen eingrenzt. Es existiert zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Reduktionspfad für das Land Sachsen. Ohne jegliche Festlegung eines solchen Pfades sind weder eine faire Verteilung von Freiheitschancen über die Zeit noch die Einleitung der

¹⁸⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 253 m.w.N.

¹⁹⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 253.

¹⁹¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 260 m.w.N.

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.

Es bedarf somit der Festschreibung eines zur Erreichung der Klimaneutralität notwendigen Reduktionspfades. Um die Wirksamkeit des Gesetzes sicherzustellen, müssten auch geeignete Sicherungsmechanismen für den Fall einer prognostizierten oder eingetretenen Zielabweichung gesetzlich geregelt werden (Monitoring, Pflicht zum Nachjustieren).

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 in Sachsen 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 Kippunkten bedroht. Beim Eintreten von Kippunkten, 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 Gesetzgebers des Landes Sachsen 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 Landes Sachsen, 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 Landtag Sachsen 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