

Vorlage gemäß Artikel 62 Abs. 3, 63 der Verfassung von Berlin

Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Berlin 2030 klimaneutral“ (Änderung des Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetzes)

Der Senat von Berlin
UMVK III A JUR
Tel.: 9025 2236

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Vorlage

- zur Kenntnisnahme -
des Senats von Berlin

über
Standpunkt des Senats zum Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Berlin 2030
klimaneutral“

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

A. Inhalt des Volksbegehrens

Das Volksbegehren hat einen Gesetzentwurf zur Änderung des Klimaschutz- und Energiewendegesetzes Berlin (EWG Bln) zum Gegenstand. Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, im Wege einer Änderung des Klimaschutz- und Energiewendegesetzes das Land Berlin zur Emissionsminderung von mindestens 70 Prozent bis 2025 und zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2030 zu verpflichten. Die aktuellen Klimaschutzziele im EWG Bln sollen dazu in mehreren Regelungen verschärft werden. Der Gesetzentwurf sieht insoweit auch die Änderung einiger Begrifflichkeiten vor. Unter anderem soll der Begriff „Klimaschutzziele“ durch „Klimaschutzverpflichtungen“ ersetzt werden. Umfasst werden sollen künftig von den Klimaschutzverpflichtungen zudem nicht nur „Kohlendioxidemissionen“, sondern ferner auch direkt „alle sonstigen Treibhausgasemissionen“, für die die Klimaschutzziele derzeit entsprechend gelten. Zu den sonstigen Treibhausgasemissionen soll auch ein angemessener Anteil der Emissionen zählen, die dem Luftverkehr am Flughafen Berlin-Brandenburg zuzurechnen sind.

B. Zulässigkeit des Volksbegehrens

Die Senatsverwaltung für Inneres, Sport und Digitalisierung (SenInnDS) hat mit Schreiben vom 19. April 2022 gemäß § 17 Abs. 7 Satz 1 AbstG festgestellt, dass der Antrag gemäß §§ 10-16 AbstG formell und materiell-rechtlich zulässig ist:

I. Formale Zulässigkeit

Mit Schreiben vom 6. Oktober 2021 übermittelte die Trägerin des Volksbegehrens „Klimaneustart Berlin“ (Trägerin) der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport (SenInnDS) den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens nebst Gesetzeswortlaut mit Begründung und Unterstützungserklärungen. Nach Hinweis von SenInnDS auf Unvollständigkeit übersandte die Trägerin am 18. Oktober 2021 den vollständigen Antrag, der Gegenstand des weiteren Verfahrens ist.

Die Prüfung der eingereichten 41.046 Unterstützungsunterschriften durch die Bezirksämter gemäß § 17 Abs. 1 AbstG ergab Folgendes: 27.326 gültige Unterschriften stammen von Personen, die ihre Unterschrift innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang des Antrags geleistet haben und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Abs. 2 Satz 2 AbstG i.V.m. § 1 Abs. 1 Landeswahlgesetz Berlin). Die verwendeten Unterschriftenlisten und -bögen entsprachen den Anforderungen des § 15 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3, 4 und 6 AbstG. Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens wird somit von den nach § 15 Abs. 2 Satz 1 AbstG für den Erlass von Gesetzen erforderlichen mindestens 20.000 abstimmungsberechtigten Personen unterstützt. 8.394 Unterschriften waren ungültig. 5.326 Unterschriften wurden zwar gezählt, aber nicht geprüft (vgl. § 17 Abs. 1, Satz 2 und 3 AbstG). Die Antragserklärung ist somit verbindlich.

Die amtliche Kostenschätzung, beantragt am 27. April 2021, wurde der Trägerin unter Beifügung der Begründung am 29. Juni 2021 mitgeteilt. In der amtlichen Kostenschätzung der SenUMVK heißt es zusammenfassend:

„Auf Grundlage des reinen Änderungsentwurfs zum EWG Bln lassen sich die Kosten für das Land Berlin nicht seriös beziffern. Diese sind u.a. abhängig von den Klimaschutzambitionen und Rahmenbedingungen auf Bundes- und EU-Ebene. Nach konservativer Schätzung muss für die Erreichung der Klimaneutralität in Berlin bis 2030 mit gesamtwirtschaftlichen Investitionskosten mindestens in hoher zweistelliger Milliardenhöhe gerechnet werden. Welcher Anteil davon aus dem Landeshaushalt zu finanzieren wäre, kann gegenwärtig

nicht abgeschätzt werden. Kostenmindernd wirken langfristig vermiedene Klimaschäden, Energieeinsparungen und potentielle positive Arbeitsplatzeffekte, die ebenfalls nicht unmittelbar zu beziffern sind.“

II. Materiell-rechtliche Zulässigkeit

Materiell-rechtlich ist der vorgelegte Gesetzentwurf gemäß §§ 11 und 12 AbstG mit höherrangigem Recht vereinbar.

Einzelheiten zur formalen und materiell-rechtlichen Zulässigkeit ergeben sich aus dem als Anlage beigefügten Prüfvermerk vom 14. April 2022.

C. Stellungnahme

Die grundsätzliche Absicht des Volksbegehrens, durch verstärkten Klimaschutz in Berlin zum Erreichen der Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens beizutragen, wird vom Senat nachdrücklich begrüßt und unterstützt. Dazu braucht es zielführende gesetzliche Regelungen, verbesserte Strukturen der Klima-Governance und vor allem die konsequente Umsetzung konkreter, tiefgreifender Klimaschutzmaßnahmen in den Bereichen Gebäude, Verkehr und Energieversorgung. Die mit dem Volksbegehren vorgeschlagenen Änderungen EWG Bln sind jedoch keine geeigneten Mittel zu diesem Zweck. Sie könnten im Gegenteil kontraproduktiv wirken, indem sie in Überschätzung der Handlungs- und Regelungsmöglichkeiten auf Landesebene eine trügerische Sicherheit der Zielerreichung suggerieren.

I. Berlin ist Vorreiter im Klimaschutz.

Das Land Berlin ist schon heute Vorreiter im Klimaschutz. Berlin ist das Bundesland mit den niedrigsten CO₂-Emissionen pro Kopf und hat im Bundesvergleich überdurchschnittliche CO₂-Einsparungen zu verzeichnen. 2019 lagen die Berliner CO₂-Emissionen nach der offiziellen Energie- und CO₂-Bilanz des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg (AfS) 41,1 Prozent unter den Werten des Jahres 1990. 2020 betrug der Rückgang, auch unter Einfluss der Corona-Pandemie, nach vorläufigen Zahlen des AfS 49,1 Prozent. Das im EWG Bln formulierte Klimaschutzziel von 40 Prozent Emissionsminderung bis 2020 hat Berlin damit sicher erreicht.

Mit dem EWG Bln hat sich Berlin eines der ehrgeizigsten Klimaschutzgesetze Deutschlands gegeben. Die Berliner Klimaschutzziele wurden mit der EWG-Novelle erst jüngst im September 2021 angehoben: Auf dem Weg zur Klimaneutralität spätestens im Jahr 2045

sollen die Berliner CO₂-Emissionen bis 2030 um mindestens 70 Prozent und bis 2040 um 90 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 reduziert werden. Damit geht das Berliner Klimaschutzziel für 2030 (-70 Prozent CO₂-Ausstoß) bereits heute über die Ziele des Bundes (-65 Prozent) und der EU (-55 Prozent) hinaus. Schon das Erreichen der bestehenden Berliner Klimaschutzziele wird enorme zusätzliche Kraftanstrengungen auf allen politischen Ebenen und in allen gesellschaftlichen Sektoren erforderlich machen. Bei der Novelle des EWG Bln hat sich das Land Berlin ausdrücklich an den Vorgaben des Pariser Klimaschutzabkommens von 2015 ausgerichtet. Dabei war die im Auftrag der damaligen Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz erstellte Machbarkeitsstudie „Berlin Paris-konform machen“ (...) eine wichtige Grundlage. Darin wurde erstmals berechnet, welche Spannweite an noch zulässigen CO₂-Emissionen sich aus dem Pariser Abkommen für ein Bundesland wie Berlin ableiten lässt. Dieses verbleibende „CO₂-Budget“, das auch das Volksbegehren in den Mittelpunkt seiner Argumentation stellt, wurde bei der Festlegung der Klimaschutzziele des novellierten EWG Bln berücksichtigt.¹

Mit dem Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm 2030 (BEK 2030) hat das Land 2018 ein umfassendes Maßnahmenprogramm für Klimaschutz und Klimaanpassung auf den Weg gebracht, das aktuell für den Umsetzungszeitraum bis 2026 fortgeschrieben wird. 2021 hat der Senat verstärkte Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimanotlage beschlossen, die Berlin 2019 als erstes Bundesland anerkannt hatte. Auch bei der frühen gesetzlichen Festschreibung des Kohleausstiegs (§ 18 Absatz 1 EWG Bln), bei der ökologischen Fernwärmeregulierung (§§ 22-28 EWG Bln) und bei der Einführung der Solarpflicht für private und öffentliche Gebäude (§ 3 SolarG Bln und § 19 EWG Bln) gehörte und gehört Berlin zur klimapolitischen Avantgarde unter den Bundesländern. Das Gleiche gilt für die Einführung des Klimachecks für Senatsvorlagen im Jahr 2021 und für die Einberufung des ersten Klimabürger:innenrates auf Länderebene in diesem Jahr.

In den Richtlinien der Regierungspolitik hat sich der Senat vorgenommen, die Klimaschutzanstrengungen des Landes Berlin weiter zu verstärken. So wird sich der Senat dafür einsetzen, die Klimaneutralität schneller als gesetzlich vorgegeben zu erreichen. Den Ausstieg aus der Kohlenutzung im Land Berlin strebt er schon für 2028/2029 an. Auf dem Weg zu einer komplett regenerativen und dezentralen Energieversorgung will der Senat den „Masterplan Solarcity“ vorantreiben und das Ausbauziel von 25 Prozent an der

¹ Gemäß der Machbarkeitsstudie wären unter Zugrundlegung verschiedener Berechnungsarten für Berlin ab 2020 noch Emissionen in einer Spanne von insgesamt rund 60 bis 290 Millionen Tonnen CO₂ mit dem Pariser Abkommen vereinbar (Hirschl u.a., aaO, S. 22). Die novellierten Ziele des EWG Bln orientieren sich ungefähr am Mittelwert, die des Volksbegehrens am unteren Ende dieser Spanne.

Berliner Stromerzeugung möglichst schon im Jahr 2035 erreichen. Das zeigt: Das grundsätzliche Anliegen des Volksbegehrens, den Klimaschutz in Berlin weiter zu intensivieren und zu beschleunigen, wird vom Senat geteilt.

II. Das Land hat die Zielerreichung nicht in der Hand.

Die vom Volksbegehren angestrebten Änderungen des EWG Bln sind jedoch nicht geeignet, die notwendige Beschleunigung des Klimaschutzes zu bewirken.

Das Volksbegehren möchte § 3 EWG Bln so ändern, dass die bisher bis 2045 vorgesehene Minderung der Berliner CO₂-Emissionen um 95 Prozent schon 2030 erreicht werden müsste. Damit wird das Klimaneutralitätsziel praktisch um 15 Jahre vorgezogen und der zu seiner Erreichung verbleibende Zeitraum von knapp 23 Jahren (2022-2044) auf weniger als 8 Jahre (2022-2029) verkürzt. Die bisher im EWG Bln für 2030 vorgesehene Emissionsminderung um mindestens 70 Prozent soll schon 2025 erreicht werden.

Damit versucht das Volksbegehren, das Land Berlin auf Ziele zu verpflichten, die einzuhalten nicht in der Macht des Landes steht. Das verkennt die Grenzen der klimapolitischen Gesetzgebungs- und Handlungsmöglichkeiten auf Landesebene. Zugleich blendet es die zentrale Rolle aus, die der Bund und die Europäische Union bei der Gestaltung des Übergangs zur Klimaneutralität spielen müssen.

Das Bundes-Klimaschutzgesetz richtet die Klimaschutzpolitik des Bundes auf das Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2045 aus (§ 3 Absatz 2 KSG), die Europäische Union hat in Art. 2 des Europäischen Klimagesetzes das Zieljahr 2050 festgelegt. Von diesen übergreifenden Zielen kann sich das Land Berlin nicht so weit entkoppeln, dass es im Alleingang und aus eigener Kraft 15 bzw. 20 Jahre früher klimaneutral wird. Denn entscheidende rechtliche, wirtschaftliche und technologische Rahmenbedingungen, die für den Übergang zur Klimaneutralität erforderlich sind, werden auf der Ebene des Bundes und der Europäischen Union gesetzt. Besonders deutlich wird dies bei der notwendigen Versorgung eines klimaneutralen Berlins mit Strom aus erneuerbaren Energien und CO₂-frei erzeugtem, grünem Wasserstoff.

Trotz des vom Senat angestrebten massiven Ausbaus der Solarenergie in Berlin wird eine klimaneutrale Stromversorgung der Stadt auf die Einfuhr von Wind- und Sonnenstrom aus dem übrigen Bundesgebiet angewiesen bleiben. Die Machbarkeitsstudie „Berlin Paris-konform machen“ kommt zu dem Ergebnis, dass die Stromversorgung eines künftigen, klimaneutralen Berlins rund zur Hälfte auf Stromimporten beruhen wird (Hirschl u.a., S. 135). Der Zeitpunkt der Klimaneutralität Berlins hängt damit maßgeblich davon ab, in

welchem Umfang und Tempo der Ausbau der erneuerbaren Energien bundesweit vorankommt. Darauf hat das Land Berlin nur geringen Einfluss.

Hinzu kommt, dass die CO₂-Emissionen, die dem Stromverbrauch in Berlin zuzurechnen sind, auf Grundlage des Brennstoffverbrauchs aller Stromerzeugungsanlagen im Bundesgebiet berechnet werden. So entspricht es der nach § 2 Nr. 2 EWG Bln maßgeblichen Verursacherbilanz. Das hat zur Folge, dass Berlin erst dann eine klimaneutrale CO₂-Bilanz aufweisen kann, wenn die Stromversorgung in ganz Deutschland auf annähernd 100 Prozent erneuerbare Energien umgestellt ist. Aktuell beträgt das Ausbauziel des Erneuerbare-Energien-Gesetzes noch 65 Prozent bis 2030, von der Bundesregierung wird eine Erhöhung auf 80 Prozent bis 2030 angestrebt. Ob diese Bundesziele erreicht oder gar übertroffen werden, liegt nicht in der Hand des Landes Berlin.

Das Gleiche gilt auch für den notwendigen Ausbau der Erzeugungskapazitäten und Infrastruktur für grünen Wasserstoff, der in erheblichem Maße insbesondere zur Dekarbonisierung schwer elektrifizierbarer Verkehrsbereiche und energieintensiver Industriebereiche sowie zur Stabilisierung der Stromversorgung benötigt wird. Der Aufbau der hierfür erforderlichen überregionalen, europäischen und globalen Produktionskapazitäten, Logistik und Infrastrukturen kann nicht durch eine Änderung des EWG Bln bewirkt werden.

In anderen wichtigen Bereichen schließen zwingende rechtliche Vorgaben des Bundes oder der EU eine vorgezogene Klimaneutralität des Landes Berlin aus. So gibt es auf Landesebene keine rechtliche Handhabe, Quellen von CO₂-Emissionen bis 2030 außer Betrieb zu nehmen, solange höherrangiges Bundes- oder Europarecht ihren Weiterbetrieb gestattet. Das gilt z. B. für den Einsatz von Öl- und Gasheizungen, für den das Gebäudeenergieeffizienzgesetz des Bundes abschließende Regelungen trifft, für Kraftwerke und Anlagen, die über gültige Betriebsgenehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz verfügen, oder für den europarechtlich regulierten Luftverkehr. Das Land Berlin kann hier ggf. Anreize setzen, Beratung und Information anbieten oder klimafreundliche Alternativen fördern. Dass das vom Volksbegehren vorgesehene Ziel der Klimaneutralität bis 2030 erfüllt wird, kann Berlin auf diese Weise jedoch nicht gewährleisten.

III. Die Klimaziele des Volksbegehrens sind kaum erreichbar.

Die Frage, bis wann Berlin klimaneutral werden kann, wurde in der von der damaligen Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz 2021 veröffentlichten Machbarkeitsstudie „Berlin Paris-konform machen“ eingehend untersucht. Das Ergebnis der Studie lautet:

„Das Erreichen der Klimaneutralität im Sinne einer Reduktion der CO₂-Emissionen um mindestens 95 % gegenüber 1990 erscheint für das Land Berlin in den 2040er Jahren erreichbar; eine deutlich frühere Zielerreichung ist dagegen unwahrscheinlich. Werden ab sofort große Anstrengungen unternommen, können bis 2030 65 % CO₂-Reduktion erreicht werden – aber nur, wenn auch bundesweit eine deutlich ambitioniertere Umsetzung erfolgt [...].“ (Hirschl u.a., S. 18)

Ausführlich wird in der Studie dargestellt, dass einem Vorziehen der Klimaneutralität auf das Jahr 2030 „viele Hemmnisse und Zielkonflikte im Wege [stehen], die in dem vergleichsweise kurzen Zeitraum das Erreichen der Klimaneutralität verhindern“ (aaO, S. 17). Dies betrifft unter anderem die langwierigen Planungs- und Realisierungszeiträume für Vorhaben der Energie- und Verkehrsinfrastruktur, den Fachkräftemangel in für den Klimaschutz zentralen Wirtschaftszweigen, die kurz- und mittelfristig begrenzte Verfügbarkeit von grünem Wasserstoff und anderen CO₂-frei erzeugten Gasen sowie die sozialen und baukulturellen Zielkonflikte bei der energetischen Gebäudesanierung. Für diese und andere praktische Hemmnisse und Hürden zeigt das Volksbegehren keine Lösungen auf. Auch auf die Kosten und die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der für die Dekarbonisierung erforderlichen Maßnahmen geht das Volksbegehren nicht konkret ein.

IV. Unerreichbare Zielsetzungen helfen nicht beim Klimaschutz.

Beim Klimaschutz können hochgesteckte Ziele hilfreich sein. Auf Landesebene erkennbar unerreichbare Ziele sind es nicht. Stattdessen könnte die gesetzliche Verankerung der mit dem Volksbegehren angestrebten Klimaschutzziele und ihre Umbenennung in „Klimaschutzverpflichtungen“ kontraproduktiv wirken.

Zum einen könnten bei Erfolg des Volksbegehrens sinnvolle und notwendige Klimaschutzmaßnahmen, die einen Umsetzungszeitraum über 2030 hinaus erfordern, vollständig unterbleiben, ohne dass im Gegenzug bessere Alternativen umgesetzt würden. Zum andern suggerieren die im Volksbegehren vorgesehenen gesetzlichen Formulierungen eine trügerische Sicherheit der Zielerreichung, die sie nicht einzulösen vermögen.

Sanktionen bei Verfehlung der „Klimaschutzverpflichtungen“ sind im Text des Änderungsgesetzes nicht vorgesehen. Die Aufforderung an den Senat, einen Sanktionsmechanismus in das Gesetz einzufügen, bleibt als Teil der Gesetzesbegründung

völlig unverbindlich. Werden die Gesetzesziele dann, wie es zu erwarten ist, deutlich verfehlt, droht dies das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Verbindlichkeit von Recht und Gesetz zu erschüttern.

D. Auswirkungen des Gesetzentwurfs

Auswirkungen auf die Kosten der Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen, Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg sowie Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung ergeben sich durch die Entscheidung des Senats, das Begehren nicht anzunehmen, nicht. Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter ergeben sich ebenfalls nicht.

E. Fazit

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt der Senat dem Abgeordnetenhaus von Berlin, den Gesetzentwurf gemäß § 18 Absatz 1 Satz 1 AbstG nicht anzunehmen.

Nimmt das Abgeordnetenhaus das Begehren inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand gemäß § 18 Absatz 1 Satz 1 AbstG nicht innerhalb von vier Monaten seit der Mitteilung des Senats an das Abgeordnetenhaus an, so kann die Trägerin innerhalb eines weiteren Monats schriftlich bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung die Durchführung des Volksbegehrens verlangen. Die Trägerin kann gemäß § 18 Absatz 1 Satz 2 AbstG die Durchführung des Volksbegehrens vorzeitig verlangen, wenn das Abgeordnetenhaus vor Ablauf der vier Monate das Begehren ausdrücklich ablehnt.

Berlin, den 3. Mai 2022

Der Senat von Berlin

Franziska Giffey

Regierende Bürgermeisterin

Bettina Jarasch

Senatorin für Umwelt, Mobilität,
Verbraucher- und Klimaschutz

Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens über die Änderung des Berliner Energiewendegesetzes (EWG Bln), um Berlin bis 2030 klimaneutral zu machen

Hiermit beantragen wir die Einleitung des Volksbegehrens „Berlin 2030 klimaneutral“.

Wesentlicher Inhalt der Gesetzesänderung:

Die bisherigen Klimaziele des Landes Berlin, die Stadt bis 2050 klimaneutral zu gestalten, reichen bei Weitem nicht aus. Das Pariser Abkommen, die globale Erderwärmung auf 1,5 °C im Vergleich zu vorindustriellen Zeiten zu begrenzen, werden wir so nicht erreichen. Um einen „fairen“ Beitrag zum globalen Klimaschutz zu leisten, muss Berlin bis spätestens 2030 klimaneutral werden. Überschreitet die Erderwärmung 1,5 °C, drohen weitere Kippunkte im Klimasystem einzutreten, welche unumkehrbare Klima-veränderungen zur Folge haben. Diese gefährden die Anpassungsfähigkeit der Menschheit und damit ihr Fortbestehen massiv, da ganze Ökosysteme unwider-ruflich zerstört würden.

Daher soll das Berliner Energiewendegesetz in folgenden Punkten korrigiert werden:

- Reduktion der CO₂-Emissionen bis 2025 um 70% und bis 2030 um 95% gegenüber 1990
- Verpflichtungen statt unverbindlicher Ziele
- Einbeziehung des Flughafen BER in die Berliner Verursacherbilanz
- Sozial gerechter Ausgleich, um die Kosten fair zu verteilen

Der gesamte Änderungsantrag findet sich im Anhang.

Amtliche Kostenschätzung:

Auf Grundlage des reinen Änderungsentwurfs zum EWG Bln lassen sich die Kosten für das Land Berlin nicht seriös beziffern. Diese sind u.a. abhängig von den Klimaschutz-ambitionen und Rahmbedingungen auf Bundes- und EU-Ebene. Nach konservativer Schätzung muss für die Errei-chung der Klimaneutralität in Berlin bis 2030 mit gesamt-wirtschaftlichen Investitionskosten mindestens in hoher zweistelliger Milliardenhöhe gerechnet werden. Welcher Anteil davon aus dem Landeshaushalt zu finanzieren wäre, kann gegenwärtig nicht abgeschätzt werden. Kostenmindernd wirken langfristig vermiedene Klima-schäden, Energieeinsparungen und potentielle positive Arbeitsplatzeffekte, die ebenfalls nicht unmittelbar zu beziffern sind.

Trägerin des Volksbegehrens: Klimaneustart Berlin

Berlin, 6. Oktober 2021

Antrag auf Aufhebung der Aussetzung nach § 17 Absatz 6

Berlin, den 08.12.2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei finden Sie die besprochenen Änderungen unseres Gesetzentwurfs nach § 17 Absatz 3 Satz 1 AbstG. Wir haben uns auf redaktionelle Änderungen zur Anpassung unseres ursprünglichen Gesetzentwurfs auf die Novelle des AGH vom August 2021 beschränkt, um eine Verlängerung der Prüffrist nach § 17 Absatz 3 Satz 2 zu vermeiden.

Mit der Einreichung des auf die Novelle angepassten Gesetzentwurfs heben wir damit nun auch die Aussetzung nach § 17 Absatz 6 auf.

Trägerin des Volksbegehrens: Klimaneustart Berlin

Unterschriften

.....

Dr. Cornelia Auer

.....

Stefan Zimmer

.....

Klara Kramer

Das Volk möge beschließen:

Änderung des Klimaschutz- und Energiewendegesetzes

Das Berliner (Klimaschutz- und) Energiewendegesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 122), das zuletzt durch das Gesetz vom 27. August 2021 (GVBl. S. 989) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht werden die Angaben zum Abschnitt 2 durch folgende Angaben ersetzt:

„Abschnitt 2

Klimaschutzverpflichtungen und ihre Erfüllung

§ 3 Klimaschutzverpflichtungen

§ 4 Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm

§ 5 Monitoring

§ 6 Sofortprogramm bei Nichterfüllung von Verpflichtungen“

2. In § 1 Satz 1 wird das Wort „Klimaschutzziele“ durch das Wort „Klimaschutzverpflichtungen“ und das Wort „Erreichung“ durch das Wort „Erfüllung“ ersetzt.

3. In § 2 werden der Nummer 3 die Wörter „zuzüglich eines angemessenen Anteils der Emissionen, die dem Luftverkehr am Flughafen Berlin-Brandenburg zuzurechnen sind,“ angefügt.

4. Die Überschrift des Abschnitts 2 wird wie folgt gefasst: „Klimaschutzverpflichtungen und ihre Erfüllung“.

5. § 3 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst: „§ 3 Klimaschutzverpflichtungen“.

b) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Im Land Berlin ist die Gesamtsumme der Kohlendioxidemissionen bis zum Jahr 2025 um mindestens 70 Prozent und bis zum Jahr 2030 um mindestens 95 Prozent im Vergleich zu der Gesamtsumme der Kohlendioxidemissionen des Jahres 1990 zu verringern. Dies gilt für alle sonstigen Treibhausgasemissionen entsprechend.“

c) In Absatz 2 wird das Wort „Ziele“ durch das Wort „Verpflichtungen“ und das Wort „erreichen“ durch das Wort „erfüllen“ ersetzt.

d) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Soweit Maßnahmen oder Anordnungen nach diesem Gesetz zu einer Erhöhung der Nettowarmmiete für Wohnraum führen, ist der Erhöhungsbetrag dem Zahlungspflichtigen als monatlicher Zuschuss aus dem Landeshaushalt zu erstatten. Diese Verpflichtung endet im Jahr 2050.“

6. § 4 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Das Wort „Ziele“ wird durch das Wort „Verpflichtungen“ ersetzt.

bb) Folgender Satz wird angefügt: „Die Strategien und Maßnahmen sollen vorrangig auf Vermeidung und Reduzierung der Kohlendioxid- und sonstigen Treibhausgasemissionen gerichtet sein. Auf die Kompensation dieser Emissionen soll verzichtet werden, solange weitere Reduktionen möglich sind.“

b) Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 wird das Wort „Sektorziele“ durch das Wort „Sektorverpflichtungen“ ersetzt und nach dem Wort „Kohlendioxidemissionen“ die Wörter „und aller sonstigen Treibhausgasemissionen“ eingefügt.

bb) Nummer 2 wird wie folgt geändert:

aaa) In Buchstabe a werden die Wörter „Erreichung der Klimaschutzziele“ durch die Wörter „Erfüllung der Klimaschutzverpflichtungen“ ersetzt und nach dem Wort „Kohlendioxidemissionen“ die Wörter „und aller sonstigen Treibhausgasemissionen“ eingefügt.

bbb) In Buchstabe d werden die Wörter „Erreichung der Ziele“ durch die Wörter „Erfüllung der Verpflichtungen“ ersetzt.

cc) In Nummer 4 werden die Wörter „Ziele und gegebenenfalls weiterer Zwischenziele“ durch die Wörter „Verpflichtungen und gegebenenfalls weiterer Zwischenverpflichtungen“ ersetzt.

7. In § 5 Absatz 1 Nummer 1 wird das Wort „Erreichens“ durch das Wort „Erfüllens“ und das Wort „Ziele“ jeweils durch das Wort „Verpflichtungen“ ersetzt.

8. § 6 wird wie folgt geändert:

a) In der Überschrift wird das Wort „Zielabweichung“ durch die Wörter „Nichterfüllung von Verpflichtungen“ ersetzt.

b) In Satz 1 wird das Wort „Ziele“ durch das Wort „Verpflichtungen“, das Wort „Sektorziele“ durch das Wort „Sektorverpflichtungen“, das Wort „erreicht“ durch das Wort „erfüllt“ und das Wort „Zielerreichung“ durch die Wörter „Erreichung der Verpflichtungen“ ersetzt.

c) In Satz 2 wird das Wort „Sektorziele“ durch das Wort „Sektorverpflichtungen“ ersetzt.

9. § 7 wird wie folgt geändert:

Das Wort „Erreichung“ wird durch das Wort „Erfüllung“ und das Wort „Ziele“ durch das Wort „Verpflichtungen“ ersetzt.

10. § 8 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Das Land Berlin verpflichtet sich, den Kohlendioxidausstoß und alle sonstigen Treibhausgasemissionen der Landesverwaltung im Sinne des Satzes 4 bis zum Jahr 2030 auszugleichen und diese somit CO₂-neutral zu organisieren. Diese Verpflichtungen sollen in erster Linie durch Einsparungen von Energie sowie durch die Erhöhung der Energieeffizienz und des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch erreicht werden.

Unvermeidbare Kohlendioxidemissionen und alle sonstigen Treibhausgasemissionen sind zu kompensieren. Zur Erfüllung dieser Verpflichtung legt der Senat von Berlin zum Ablauf des dritten auf das Jahr des Inkrafttretens dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres einen Maßnahmenplan

vor, der die Senats- und Bezirksverwaltungen mit Ausnahme der ihnen nachgeordneten Behörden, nicht rechtsfähigen Anstalten und unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe bindet.“

11. § 9 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst: „Das Land Berlin verpflichtet sich, die umfassende energetische Sanierung der öffentlichen Gebäude im Sinne des Satzes 2 bis zum Jahr 2030 abzuschließen.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „Sanierungszielen für die Jahre 2030 und 2045“ durch die Wörter „Sanierungsverpflichtungen bis zum Jahr 2030“ ersetzt.

bb) In Satz 2 werden die Wörter „Erreichung der Ziele“ durch die Wörter „Erfüllung der Verpflichtungen“ ersetzt.

c) In Absatz 3 wird die Angabe „2030“ durch die Angabe „2025“ und die Wörter „80 Prozent bis zum Jahr 2045“ durch die Wörter „95 Prozent bis zum Jahr 2030“ ersetzt.

d) In Absatz 5 werden nach dem Wort „Kohlendioxidemissionen“ die Wörter „sowie aller sonstigen Treibhausgasemissionen“ eingefügt.“

12. § 12 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „sind gehalten“ durch die Wörter „haben alle zwei Jahre, erstmals bis zum 31. Dezember 2022,“ ersetzt, das Wort „Ziele“ durch das Wort „Verpflichtungen“ ersetzt und nach dem Wort „Kohlendioxidemissionen“ die Wörter „und anderer Treibhausgasemissionen“ eingefügt.

b) In Absatz 2 werden die Wörter „auf Verlangen über die zur Erreichung der Ziele“ durch die Wörter „nach Erstellung der Bilanzen nach Abs. 1 über die zur Erfüllung der Verpflichtungen“ ersetzt.

13. § 13 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden vor dem Wort „Klimaschutzvereinbarungen“ die Wörter „rechtlich bindenden“ eingefügt und das Wort „mehrheitlich“ durch die Wörter „mit mindestens 25 Prozent der Stimmanteile“ ersetzt.

bb) Satz 2 wird wie folgt geändert:

aaa) In dem Satzteil vor Nummer 1 werden die Wörter „von mindestens 10 Jahren“ durch die Wörter „bis 2030“ ersetzt.

bbb) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Kohlendioxidemissionen“ die Wörter „sowie aller sonstigen Treibhausgasemissionen“ eingefügt.

ccc) Nummer 2 wird wie folgt gefasst: „2.eine verbindliche, nach Jahren bestimmte Zwischen- und eine Gesamtverpflichtung zur Reduzierung des Energieverbrauchs und der Kohlendioxidemissionen sowie aller sonstigen Treibhausgasemissionen, mit der die Klimaschutzverpflichtungen des § 3 Absatz 1 umgesetzt werden,“.

ddd) In Nummer 3 wird das Wort „Ziele“ durch das Wort „Verpflichtungen“ ersetzt.

eee) Nummer 5 wird wie folgt gefasst: „ein Verfahren zur Anpassung der Maßnahmen, wenn nach Vorlage des Zwischenberichts gemäß Absatz 2 erkennbar wird, dass die Verpflichtungen nach Nummer 2 mit den geplanten Maßnahmen nach Nummer 3 nicht erreicht werden.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „Klimaschutz Vereinbarungen“ durch die Wörter „rechtlich bindenden Klimaschutzvereinbarungen“ ersetzt.

bb) In Satz 2 werden die Wörter „Erreichung der Ziele“ durch die Wörter „Erfüllung der Verpflichtungen“ ersetzt.

14. In § 14 Absatz 2 Satz 2 wird das Wort „Klimaschutzziele“ durch das Wort „Klimaschutzverpflichtungen“ ersetzt.

15. In § 15 Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „darauf abzielen“ durch die Wörter „das Land Berlin dazu verpflichten“ ersetzt.

16. In § 18 Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „sichere, preisgünstige und klimaverträgliche“ durch die Wörter „klimaverträgliche und sichere“ ersetzt.

17. § 19 Absatz 1 wird wie folgt gefasst: „(1) Das Land Berlin unternimmt alle erforderlichen Schritte für die vermehrte Erzeugung und Nutzung von erneuerbaren Energien auf, in und an öffentlichen und privaten Gebäuden sowie auf sonstigen öffentlichen Flächen.“

18. § 20 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Wörter „Verwirklichung der Ziele“ durch die Wörter „Erfüllung der Verpflichtungen“ ersetzt.

b) In Absatz 2 werden die Wörter „Verwirklichung einer den Zielen“ durch die Wörter „Erfüllung einer den Verpflichtungen“ ersetzt.

19. In § 23 Absatz 1 Satz 4 wird das Wort „Ziele“ durch das Wort „Verpflichtungen“ ersetzt.

20. § 31 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „Erreichung der Ziele“ durch die Wörter „Erfüllung der Verpflichtungen“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird das Wort „Sektorziele“ durch das Wort „Sektorverpflichtungen“ ersetzt.

bb) In Satz 2 wird das Wort „Zielerreichung“ durch die Wörter „Erfüllung der Verpflichtungen“ ersetzt.

Klimaneustart Berlin

Begründung für unsere Änderung des Klimaschutz- und Energiewendegesetzes

(Anpassung an die Novelle vom 27. August 2021)

Einleitung

Das Land Berlin hat das Ziel, bis 2045 klimaneutral zu werden. Damit knüpft die deutsche Hauptstadt an die Ziele des Pariser Abkommens an und möchte den nötigen Beitrag zur Begrenzung der Erderhitzung auf 1,5°C im Vergleich zu vorindustriellen Zeiten leisten. Das Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz (EWG Bln) ist der gesetzliche Handlungsrahmen zu diesem Vorhaben. Das Gesetz definiert die nötige Reduktion von Treibhausgasemissionen und bis wann diese Reduktionen erreicht werden sollen.

Aktuelle Studien zeigen, dass das darin angegebene Zieljahr 2045 und die bisherigen Maßnahmen in Berlin nicht ausreichend sind, um den nötigen Beitrag für die 1,5-Grad-Grenze zu leisten. Mit diesem Antrag auf die Einleitung eines Volksbegehrens legt Klimaneustart Berlin eine konkrete Forderung zur Anpassung des EWG Bln vor, wie sie der aktuellen Studienlage im Mindestmaß gerecht werden kann. Angepasst werden sollen die Reduktionsziele selbst, die Jahreszahlen ihrer Erreichung und Formulierungen, um die Ziele in möglichst rechtsverbindliche Verpflichtungen umzuwandeln. Durch klare Verpflichtungen sollen die klimapolitischen Entscheidungen der kommenden Jahre verbindlich umgesetzt werden. Umwege und Fallstricke auf dem Berliner Weg zur Klimaneutralität können so vermieden werden.

In der vorliegenden Begründung wird u.a. aufgezeigt, weshalb die Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze essenziell ist, um das Überschreiten weiterer Kipppunkte im Erd-Klimasystem zu verhindern, welche – zusätzlich zu den ohnehin schwerwiegenden Folgen durch die globale Erderhitzung – gravierende Risiken für die Menschheit darstellen, da sie unkontrollierbare selbstverstärkende Prozesse in Gang setzen.[1] Die Begründung zu diesem Antrag geht außerdem auf die Bedeutsamkeit von adäquatem Klimaschutz für die Verhinderung weiterer Pandemien ein sowie auf die Notwendigkeit, der Zunahme sozialer Ungerechtigkeiten entgegenzuwirken.

Anschließend wird die Berechnung der Zielfristen 2025 und 2030, ausgehend von dem Konzept eines fairen, verbleibenden Emissionsbudgets (entgegen des bisherigen Ansatzes willkürlich definierter Minderungsziele) erläutert. Dass auch diese Fristen letztlich nur einen Kompromiss darstellen, um eine Machbarkeit zu gewährleisten, wird anhand von fünf Argumenten aufgeführt.

[1] vgl. Rahmstorf, Stefan; Levermann, Anders; Winkelmann, Ricarda; Donges, Jonathan; Caesar, Levke; Sakschewski, Boris and Kirsten Thonicke. 2019. "Kipppunkte im Klimasystem: Eine kurze Übersicht."

Ausgangslage

Pariser Abkommen und EWG Bln

Am 12. Dezember 2015 haben in Paris 195 Staaten – darunter die Bundesrepublik Deutschland – vereinbart, die globale Erderhitzung deutlich unter 2°C zu halten und Anstrengungen zu

unternehmen, um sie auf 1,5°C zu begrenzen. Erstmals haben sich weitgehend alle Länder des Planeten auf ein gemeinsames Ziel verständigt, um den Planeten als gemeinsame Heimat der menschlichen Zivilisation zu bewahren.

Am 06. April 2016 trat das Berliner Energiewendegesetz (EWG Bln) in Kraft, welches das Berliner Abgeordnetenhaus als Beitrag zu den internationalen, europäischen und nationalen Bemühungen um Klimaschutz verabschiedet hat. Mit der Novelle vom 27.08.2021 wurden die Klimaziele geringfügig angepasst: Das Gesetz verfolgt nunmehr die Absicht einer Minderung des Treibhausgasausstoßes von mindestens 95 % bis 2045, mit den Zwischenschritten mindestens 90% bis zum Jahr 2040 und mindestens 70 % bis zum Jahr 2030 in Bezug zum Basisjahr 1990.

Das Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm 2030 (BEK 2030)

Am 25. Januar 2018 wurde das Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm 2030 (BEK 2030) erstmals vom Berliner Abgeordnetenhaus beschlossen[1]. Es ist das Maßnahmen- und Strategieprogramm des Landes Berlin zur Umsetzung des Klimaneutralität-Ziels. Basis des BEK 2030 ist eine 2014 veröffentlichte Machbarkeitsstudie, die für das Land Berlin verschiedene Wege zur Klimaneutralität bis 2050 aufzeigt. Die Studie wurde von einem interdisziplinären Projekt-Kollektiv unter der Leitung des Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) durchgeführt. Im BEK 2030 sind 9 Handlungsfelder identifiziert – z. B. Menschliche Gesundheit, Bevölkerungsschutz (MGBS), Energie- und Abfallwirtschaft (ENA) u. a. – und rund 100 Maßnahmen formuliert. Die Einzelmaßnahmen befinden sich in unterschiedlichen Umsetzungsphasen. Auskunft über die Fortschritte des BEK 2030 gibt ein jährlicher Monitoringbericht. Zur Einhaltung der 1,5°-Grad-Grenze aus dem Pariser Klimaabkommen müssen die Maßnahmen aus dem BEK den neuen Verpflichtungen angepasst werden.

Klimanotlage in Berlin

Im Januar 2020 hat das Land Berlin die Klimanotlage ausgerufen. Damit bekennt sich der Berliner Senat erneut zum Ziel des Pariser Übereinkommens, die Erderhitzung auf 1,5°C gegenüber vorindustriellen Werten zu begrenzen. Die Eindämmung der Klimakrise und ihrer Folgen wurde als Aufgabe von höchster Priorität anerkannt. Der offiziellen Pressemitteilung zur Sitzung des Senats am 10. Dezember 2019 ist zu entnehmen: „Der Senat stellt ausdrücklich fest, dass die fortschreitende Erderhitzung eine Klimanotlage darstellt, die zusätzliche Anstrengungen zugunsten des Klimaschutzes auch auf Berliner Landesebene erforderlich macht. ... Der Senat von Berlin bekennt sich so zugleich zum internationalen Klimaschutz-Abkommen von Paris und dem dort definierten Ziel, die globale Erderhitzung möglichst auf nicht mehr als 1,5°C gegenüber der vorindustriellen Zeit zu begrenzen.“[2] Senatorin Günther bekräftigte: „Die Anerkennung der Klimanotlage ist ein sehr konkreter Handlungsauftrag: Das Land wird auf Grundlage des Pariser Klimaabkommens handeln ... [und] seine Anstrengungen zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Klimafolgen weiter beschleunigen.“[3] Weiterhin trat am 20. April 2021 der „Klimacheck“ in Kraft, mit dem klimaschädliche Emissionen in der Folge politischer Entscheidungen transparent und vergleichbar gemacht werden sollen.

Die wissenschaftliche Faktenlage lässt keinen Zweifel: Wenn eine Begrenzung der Erderhitzung auf 1,5°C anvisiert wird, muss das Land Berlin deutlich vor 2045 klimaneutral werden. Die Politik von

Senat und Abgeordnetenhaus verfehlt dieses Ziel mit den bisher vorgesehenen Maßnahmen deutlich. Auch die Novelle des EWG Bln reicht nicht aus.

Fehlende Berücksichtigung von Kippunkten

Die bisherigen Zielsetzungen, bis 2045 klimaneutral zu werden, beruhen auf den Berechnungen des IPCC zum verbleibenden Treibhausgas-Budget. Im Rahmen dieses Emissionsbudgets besteht eine 50-Prozent-Wahrscheinlichkeit, dass die Erderhitzung bei 1,8°C stabilisiert werden könnte.[4] Es handelt sich hierbei bereits um ein sehr gewagtes Risikomanagement. Jedoch rechnet der IPCC bei seinen Budgetberechnungen eine Klimahypothek von 100 Milliarden Tonnen CO₂-Äquivalente nicht ein: Die potentiellen Emissionen von Kohlendioxid und Methan aus Permafrost- und Feuchtgebieten würde das Budget allein in diesem Jahrhundert um bis zu 100 Milliarden Tonnen CO₂-Äquivalente reduzieren.[5] Auch weitere Rückkopplungseffekte, sog. Kippelemente im globalen Klimasystem wie die Versteppung des Amazonas oder das Abtauen der Eisflächen in der Arktis sind in den CO₂-Budgetrechnungen des IPCC nicht berücksichtigt.

Problematisch ist beispielsweise, dass sich die CO₂-Aufnahme der Regenwälder bereits verringert, wie eine beispiellose Langzeitstudie (1968 bis heute) festgestellt hat.[6] Die CO₂-Absorptionsrate des Amazonas könnte bis 2035 auf Null sinken. Rechnerisch stößt der Amazonas bereits jetzt mehr Treibhausgase aus als er absorbiert. Vergleichbares gilt für die Regenwälder Afrikas: „Die Geschwindigkeit und das Ausmaß der Veränderung in diesen Wäldern deutet darauf hin, dass die Auswirkungen des Klimawandels in den Tropen schwerwiegender sind als erwartet.“ Die Kapazitäten des Systems sind überschritten, einen zuverlässigen Dienst zu leisten“.[7]

[1] SenUVK. 2019. Berliner Energie- Und Klimaschutzprogramm 2030 (BEK 2030). 1–102.
<https://www.berlin.de/sen/uvk/klimaschutz/publikationen/>

[2] Pressemitteilung “Berlin erkennt die Klimanotlage an – Und forciert Gegenmaßnahmen, schärferes Energiewendegesetz und Klima-Check für alle Senatsbeschlüsse” Accessed April 21, 2021.
<https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2019/pressemitteilung.873965.php>

[3] ebd.

[4] vgl. IPCC. 2018. „1,5 °C globale Erwärmung – Der IPCC-Sonderbericht über die Folgen einer globalen Erwärmung um 1,5 °C gegenüber vorindustriellem Niveau und die damit verbundenen globalen Treibhausgasemissionspfade im Zusammenhang mit einer Stärkung der weltweiten Reaktion auf die Bedrohung durch den Klimawandel, nachhaltiger Entwicklung und Bemühungen zur Beseitigung von Armut.“

[5] vgl. Rogelj, Joeri; Forster, Piers M.; Kriegler, Elmar; Smith, Christopher J., and Roland Séférian. 2019. “Estimating and Tracking the Remaining Carbon Budget for Stringent Climate Targets.” Nature. Nature Publishing Group.

[6] Harris, Nancy L.; Gibbs, David A.; Baccini, Alessandro; Birdsey, Richard A.; de Bruin, Sytze; Farina, Mary; Lola Fatoyinbo et al. 2021. "Global Maps of Twenty-First Century Forest Carbon Fluxes." *Nature Climate Change* 11 (3): 234–40.

[7] ebd.

Entwicklungen

Zusammenhang von Klimakrise und Pandemien

Anfang Dezember 2020 bilanzierte UN-Generalsekretär Antonio Guterres zum Zustand der Erde, der Planet sei – um es einfach auszudrücken – kaputt und die Menschheit führe einen Krieg gegen die Natur. Dies sei Selbstmord, denn die Natur schlage zurück und zwar mit wachsender Kraft: Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sei die Menschheit mit einer verheerenden Pandemie, mit neuen globalen Hitzerekorden und ökologischem Zerfall konfrontiert. Ökosysteme verschwinden rasant vor unseren Augen und die Artenvielfalt kollabiert. Eine Million Arten sind vom Aussterben bedroht. Weltweit sind bis April 2021 über 3,1 Millionen Menschen an oder mit COVID-19 gestorben.[1] Eine weitere große Zahl kämpft mit den Langzeitfolgen. Der wirtschaftliche Schaden ist ein Schock, dessen Ausmaß alles in den Schatten stellt, was die Weltwirtschaft seit dem Zweiten Weltkrieg an Krisen erlebt hat. Vielfältige weitere gesellschaftliche Schäden werden erst nach und nach in Zahlen erfasst.

Eine aktuelle Studie vom Institut für sozial-ökologische Forschung in Frankfurt bestätigt, dass die derzeitige weltweite Pandemie ein Spiegel unserer Umgangsweise mit der Erde ist und die Krisen eng miteinander verwoben sind. Bei der Entstehung von Pandemien spielt der Mensch eine entscheidende Rolle: So sind die menschengemachte Umweltzerstörung und der tiefe Eingriff in die Ökosysteme die Voraussetzungen und Beschleuniger für die derzeitige Pandemie.[2] Durch die Nutzung von natürlichen Ressourcen aus den Ökosystemen und durch das Eindringen des Menschen in Naturräume, z. B. für Waldrodungen, kommt dieser immer häufiger mit seltenen Wildtierarten und so auch deren Krankheitserregern in Kontakt. Diese können auf menschliche Populationen überspringen.

Zoonosen, also Infektionskrankheiten, die von Bakterien, Parasiten, Pilzen oder Viren verursacht und wechselseitig zwischen Tieren und Menschen übertragen werden können, sind eine große Gefahr, und sie nehmen seit Jahrzehnten zu. Der Mensch selbst sorgt für diese nicht vorgesehenen Berührungspunkte und eröffnet ihnen die Möglichkeiten, weltverändernde Zustände wie die aktuelle COVID-19-Pandemie herbeizuführen. Neben SARS-CoV-2 verbreiten sich als Folge des zunehmenden Bevölkerungsdrucks, der menschengemachten Umweltzerstörung und des Anstiegs der Durchschnittstemperatur auch andere bisher eher tropische Krankheiten wie Malaria und Dengue-Fieber schneller und weiter.[3] Krankheiten wie COVID 19 oder Ebola treten häufiger und mit größerer Intensität auf. So schrecklich die gegenwärtige Realität ist: COVID 19 bleibt ein Warnschuss, denn eine Vielzahl an Krankheitserregern aus der Tierwelt hat das Potenzial, Pandemien auszulösen. Beispielsweise in den Regenwäldern zirkulieren noch weitaus gefährlichere Viren.

Nicht nur führen Erderhitzung, Waldabholungen und Urbanisierung dazu, dass der Lebensraum für Wildtiere dramatisch schrumpft und dass das natürliche Kontrollverhältnis zwischen den Arten durch den Verlust einzelner Tierarten aus dem Gleichgewicht gerät. Eine weitere entscheidende

Ursache für die globalen Krisen ist der weltweit hohe Konsum tierischer Produkte, vor allem von Fleisch. Die Haltung von Tieren und die Verarbeitung der Produkte machen laut UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation 14,5 % der weltweiten Treibhausgasemissionen aus und beanspruchen immense Landmassen. Zudem entstehen auch durch Massentierhaltung gefährliche multiresistente Keime.

Einen direkten Zusammenhang stellte das Bundesumweltamt auch zwischen starker Luftverschmutzung und schweren Verläufen von COVID-19-Infektionen fest: „Bei der Suche nach Ursachen für die regional sehr unterschiedlichen Infektions- und Todeszahlen bei COVID-19-Infektionen wird auch die Luftverschmutzung, insbesondere die Konzentration an Feinstaub (PM_{2,5} und PM₁₀) und Stickoxid (NO₂), genannt.“[4] Weiter heißt es:

„Luftschadstoffe können Erkrankungen der Atemwege wie Asthma und COPD sowie Erkrankungen des Herz-Kreislaufsystems (mit-)verursachen. Dies könnte dazu führen, dass Menschen in Gebieten mit hoher Luftschadstoffbelastung empfindlicher auf eine Infektion mit SARS-CoV-2 reagieren und die Infektion bei solchen Patientinnen und Patienten einen schwereren Verlauf zeigt als bei Menschen mit einem weniger vorgeschädigten Atemwegs- und Herz-Kreislaufsystem“.[5]

Verfassungsrechtlich hat der Staat Verantwortung für die künftigen Generationen und dafür die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Auch wenn wir uns vor weiteren Pandemien schützen wollen, halten immer mehr Expert:innen es für unausweichlich, uns hin zu mehr Naturschutz und einer gerechteren Form des Zusammenlebens zu verändern. Naturschutzbünde, Wissenschaftler:innen und auch die Beiräte, welche die Regierung in Klimafragen beraten, kritisieren, dass Klima- und Naturschutz deutlich zu kurz kommt und der Faktor Mensch als Ursache für Pandemien noch immer nicht ausreichend wahrgenommen wird. Klimaschutz bedeutet Pandemieschutz.

Weiterhin ist ein Ausstieg aus der gegenwärtig üblichen Massennutztierhaltung oder zumindest eine drastische Reduktion sowohl ethisch als auch wegen der Probleme für das Klima geboten. Entwaldungsfreie Lieferketten und die Unterbindung von illegalem Wildtierhandel sind weitere wichtige Beiträge, um Wildnis und intakte Ökosysteme zu erhalten und so das Risiko für Pandemien zu verringern. Prof. Dr. Josef Settele – u. a. Mitglied des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) der deutschen Bundesregierung – spricht von einer Triple-Krise aus Artensterben, Pandemien und Klimawandel. Wir schließen uns der weltweiten interdisziplinären Wissenschaft an: COVID 19 und die Klimakrise müssen einen Wendepunkt darstellen. Dies ist ein Moment der Wahrheit, und Berlin hat seinen Beitrag zu leisten.

Soziale Gerechtigkeit und Klima

Klimagerechtigkeit global

Der Wohlstand des globalen Nordens lässt sich ganz wesentlich auf eine koloniale, rassistische Vergangenheit zurückführen, und die Lebensweisen der Gesellschaften sind bis heute imperial geprägt. Konsum, Besitzverhältnisse und Lebenschancen sind global ungleich verteilt, die Berichterstattung darüber ist überwiegend interessengesteuert. In den aktuellen Abhängigkeitsverhältnissen sind es mehrheitlich Frauen, Kinder und ethnische Minderheiten wie indigene Menschen, die von Ausbeutung betroffen sind, wohingegen die Menschen des globalen Nordens eher am Ende der Produktionskette zu finden sind. Menschenunwürdige Arbeitsplätze,

Nötigung bis hin zu Vergewaltigungen von Frauen und Mädchen in den Fabriken von Bangladesch, in denen unsere Billig-Kleidung produziert wird,[6] die Vertreibung und Tötung indigener Menschen für den Sojammittelanbau oder die lebensgefährliche Kinderarbeit für die Rohstoffe zur Herstellung von Handy-Akkus[7] sind nur einige Beispiele für die schrecklichen Seiten des kapitalistischen Systems, an dessen Aufrechterhaltung vornehmlich der globale Norden interessiert ist. Auch der Wohlstand Deutschlands fußt auf Ausbeutungsverhältnissen und menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen in den Ländern des globalen Südens. Gegen diese Verhältnisse vorzugehen, ist unsere Verantwortung und ethische Verpflichtung.

Als Industrienation ist Deutschland zudem ein starker Treiber des Klimawandels, während die Länder mit den geringsten CO₂-Fußabdrücken zumeist auch jene sind, die am frühesten und stärksten durch die sich verschärfende Klimakrise betroffen sind.[8] [9] Extremwetterereignisse wie Dürren und Ernteausfälle sind kein Thema der Zukunft, sondern für viele Ökosysteme und Menschen im globalen Süden und zunehmend auch in Deutschland seit Jahren zerstörerische Realität. Besonders die Landwirtschaft ist stark von den Klimaveränderungen (Temperaturen, Niederschläge, etc.) betroffen. Anfälligkeit für Krankheiten und Schädlinge, aber auch Boden- und Wasserdegradation sind weltweit und auch in Deutschland ernstzunehmende Gefahren. Dies gefährdet unmittelbar die Menschenrechte aller Menschen, die direkt auf die Landwirtschaft als Betätigungsfeld angewiesen sind, aber auch als Verbraucher:innen. Darüber hinaus stellt die Landwirtschaft die Lebensgrundlage für uns alle dar, denn sie liefert Nahrung. Ein Nichthandeln greift das Menschenrecht auf körperliche Unversehrtheit an, welches international sowie national eines der am höchsten gestellten Rechtsgüter ist. Es werden zunehmend Klagen von Betroffenen gegen die Umweltzerstörung und den Entzug der Lebensgrundlagen vor Gerichten verhandelt, aktuell in Australien, Europa und Südamerika.

Besonders Kinder leiden unter den gesundheitlichen Folgen der Klimakrise, u. a. durch die Verbreitung infektiöser Erkrankungen und einem erhöhten Risiko für Mangelernährung durch ausbleibende/ verringerte Ernten.[10] Sie tragen 88 % der entstehenden Krankheitslast, obwohl sie am wenigsten für zur Klimakrise beigetragen haben. Am höchsten ist das Risiko für Kinder im globalen Süden.[11]

Die starken wirtschaftlichen Kapazitäten Deutschlands beruhen u. a. auf lange bestehenden Machtverhältnissen, und Deutschland profitiert bis heute von Techniken und Prozessen, in denen große Mengen Treibhausgase emittiert werden. Den Großteil der ökologischen und sozialen Kosten für diese Emissionen tragen jedoch die Länder des globalen Südens. Historisch steht Deutschland in der Pflicht, Vorbild zu sein und einen entsprechend größeren Anteil der CO₂-Reduktion, des Naturschutzes und der Maßnahmen zur Bewahrung einer gesunden Landwirtschaft, Artenvielfalt und Natur zu leisten.[12]

Klimagerechtigkeit in Deutschland

Die Klimakrise ist auch für Deutschland eine soziale Frage, denn die Folgen des Klimawandels wirken sich ebenso hierzulande sozial ungleich aus: So trifft die Krise Frauen, marginalisierte Gruppen, von Diskriminierung betroffene Menschen und strukturell Benachteiligte besonders stark, da diese gesellschaftlich insgesamt weniger Ressourcen und Sicherheiten besitzen. Ihre Möglichkeiten, persönliche Belastungen durch entsprechende Anpassungsleistungen zu reduzieren,

sind eingeschränkt. Sie können es sich seltener leisten, ihre Hausgeräte und Fahrzeuge auf umweltfreundliche Standards nachzurüsten oder den eigenen Kindern ein Leben in einer gesunden außerhäuslichen Umwelt zu ermöglichen.

Da die Klimakrise bereits bestehende soziale Ungerechtigkeiten verschärft, muss ein sozial gerechter Ausgleich stattfinden, der zum Ziel hat, dass alle Menschen gegenüber den Auswirkungen der Klimakrise gleichwertig resilient sind. Gleichberechtigte Teilhabe, d. h. verstärkte Partizipationsmöglichkeiten für alle bisher im politischen System unterrepräsentierten Gruppen sind hier ein wichtiger Baustein. Die untrennbare Verbindung von ökologischer und sozialer Transformation ist daher zwingend erforderlich.

Gerechtigkeit muss auch in Bezug auf Umweltgüter (Güter, welche die natürliche Umgebung bereitstellt, wie Sonne, saubere Luft, Wasser, fruchtbare Böden, Pflanzen, Tiere, Erholungsräume, etc.) gewährleistet sein. Umweltgüter sind „öffentliche Güter“ und ihr Konsum fällt in die Sphäre der an Gleichheitsprinzipien orientierten Gesellschaft, nicht der an Leistungsprinzipien orientierten Wirtschaft. Der Zugang zu öffentlichen Gütern muss jedem Menschen gleichermaßen möglich sein, sonst droht die klimabedingte soziale Exklusion ganzer Gesellschaftsschichten.

Verpflichtungen statt Ziele

Elementar für einen schnellen und effektiven Klimaschutz ist die Festlegung konkreter Verpflichtungen. Ziele beschreiben lediglich die Absicht, die beschlossenen Punkte verwirklichen zu wollen. Bei Absichtserklärungen fehlt jedoch die Verbindlichkeit, also die Verpflichtung, die beschlossenen Ziele tatsächlich zu erreichen. Im Gegensatz dazu impliziert der Begriff „Verpflichtung“, dass eine tatsächliche Umsetzung der beschlossenen Punkte zu gewährleisten ist. Da unzureichender Klimaschutz zu oben beschriebenen Szenarien und deren katastrophalen Folgen führen wird, die alle Menschen der Erde real betreffen, fordern wir hiermit möglichst rechtsverbindliche Klimaschutzverpflichtungen anstelle von allgemeinen, vagen Aussagen und Zielen. Wir fordern eine rechtliche Haftbarkeit und Verantwortung des Landes Berlin sowohl für potentiell Nicht-Handeln oder Nichterfüllen der festgeschriebenen Verpflichtungen als auch für weitere daraus resultierende Konsequenzen.

Mit der Formulierung „Im Land Berlin ist die Gesamtsumme der Kohlendioxidemissionen ... zu verringern“ im § 3 soll eine klare Verpflichtung festgehalten werden. Diese Formulierung soll einen höheren Standard von Rechtsverbindlichkeit darstellen als das bisher verwendete Wort „soll“. Jeder Ermessensspielraum in der Frage des Erfüllens oder Nichterfüllens (d. h. der Verringerung der Emissionen) soll damit abgeschafft werden. Das Erfüllen der Klimaschutzziele für Berlin darf im Angesicht des unaufhaltsam voranschreitenden Klimawandels keine Ermessensfrage sein (egal wie eingeschränkt dieses Ermessen sein mag). Stattdessen muss es eine klare Selbstverpflichtung des Landes Berlin hin zu mehr Klimaschutz und verpflichtenden Kontrollgrößen geben, die das Land Berlin dazu bewegt, alles zu tun, um seinen Klimaverpflichtungen nachzukommen. Wir fordern, diese Dringlichkeit und die Selbstverpflichtung des Landes Berlin sowohl durch den Begriff „Verpflichtung“ als auch durch die Formulierung „ist zu verringern“ zu verdeutlichen. Denn nur eine klar formulierte Handlungspflicht mit eindeutig zu erfüllenden Ergebnissen wird der Bedeutung des Klimawandels für unsere Gegenwart und Zukunft gerecht.

Über den Rahmen der wörtlichen Gesetzesänderung hinaus fordern wir den Senat auf, dass er zusätzlich einen rechtsverbindlichen Sanktionsmechanismus ins EWG Bln einfügt. Dieser Sanktionsmechanismus soll sich auf alle Adressaten des EWG Bln beziehen und soll u. a. die Vollstreckung des EWG Bln und bessere Einklagbarkeit möglicher Verstöße voranbringen. Einen derartigen Sanktionsmechanismus fordern wir ebenso für jegliche weiteren Ausführungsbestimmungen und Rechtsverordnungen, die auf Grund des EWG Bln erlassen werden.

Flughafen Berlin Brandenburg (BER) ist ein Teil von Berlin

Flugverkehr ist die klimaschädlichste Art, sich fortzubewegen. Es wird prognostiziert, dass der Luftverkehr – abgesehen von einem Rückgang während der aktuellen Pandemie – weiter wächst.[13] Das BEK 2030 stellt selbst fest, dass die Berechnungen der Berliner Energie- und CO₂-Bilanz nicht annäherungsweise die realen Klimabelastungen durch den Berliner Luftverkehr beschreiben.[14] Laut Umweltbundesamt ist „die Treibhauswirkung des Fliegens im Durchschnitt etwa zwei- bis fünfmal höher als die alleinige Wirkung des ausgestoßenen CO₂“.[15]

In der ursprünglichen Fassung des EWG Bln waren die Emissionen, die durch den Betrieb des BER verursacht werden, nicht berücksichtigt.[16] In der Novelle vom August 2021 wurde hier nachgebessert, weshalb wir unsere Forderung in Bezug auf CO₂ erfüllt sehen und hier keine weiteren Änderungen anstreben. Allerdings wurde dies nicht auf weitere Treibhausgasemissionen übertragen, weshalb wir §2 Nummer 3 entsprechend unserer ursprünglichen Forderung angepasst haben.

Fristen 2025 und 2030

Die hier angeführten Fristen 2025 und 2030 sind aufgrund von Berechnungen gesetzt, die der aktuellen wissenschaftlichen Faktenlage entsprechen und in nationalen sowie internationalen Studien veröffentlicht wurden. Demnach wird die von Berlin derzeit geplante Klimaneutralität bis 2045 bei Weitem nicht ausreichen, um die globale Erderhitzung auf 1,5°C zu begrenzen.

Der Weltklimarat (IPCC) definiert verschiedene Konzentrationspfade anhand möglicher Emissionsentwicklungen. Ihre entsprechenden Auswirkungen auf das Erdklimasystem werden in sogenannten RCP-Szenarien aufgezeigt. Die Emissionen der vergangenen 15 Jahre seit 2005 entsprechen dabei am ehesten dem RCP8.5-Szenario. Dieses wird oft als „Worst-Case“-Szenario bezeichnet und geht von einer Erhöhung der Durchschnittstemperatur um 3,3°C bis 5,4°C bis 2100 aus.[17] In einem solchen Klima ist ein Fortbestehen der uns bekannten menschlichen Zivilisation wegen zahlreicher miteinander verbundener Krisen kaum noch möglich. Geht man von den derzeitigen nationalen Selbstverpflichtungen der Staaten zur Emissionsminderung aus, befinden wir uns aktuell zwischen den Szenarien RCP 4.5 und RCP 8.5., und die bisherigen Klimaschutzziele führen auf ein Szenario RCP 8.5 zu.[18]

Selbst ein Anstieg um 2,0°C – der Minimalkonsens von Paris – ist keine tragbare Option. Wie in verschiedenen Modellen berechnet, würden 2,0°C Erderhitzung hohe bis sehr hohe Risiken für diverse Ökosysteme bedeuten und die Lebensgrundlagen für signifikante Teile der Menschheit zerstören. Zudem besteht in einem 2,0-Grad-Szenario eher die Gefahr, dass irreversible Rückkopplungseffekte (siehe Kapitel zu Kippunkten) zu einer dauerhaften Hitzezeit führen. Somit

sind alle Bemühungen, die Erwärmung auf 1,5°C zu begrenzen, alternativlos.[19] Hans-Josef Fell, Initiator des Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG) und Präsident der Energy Watch Group, verdeutlicht, wie nah wir uns bereits an dieser Schwelle befinden:

„So hat der Copernicus Climate Change Service der EU kürzlich festgestellt, dass die Atmosphärentemperatur in den 12 Monaten ab September 2019 bereits bei knapp 1,3°C über dem vorindustriellen Niveau lag und Berechnungen des Weltklimarats IPCC zeigen, dass von einer Erderhitzung von 1,5°C bereits im Jahr 2030 auszugehen ist. Der Temperatursprung im letzten Jahrzehnt betrug knapp 0,2°C. In diesem Jahrzehnt bis 2030 wird er wegen höherer Treibhausgaskonzentration und anspringenden Kippunkte wahrscheinlich noch darüber liegen, womit alles dafür spricht, dass 1,5°C um 2030 schon überschritten sein werden.“[20]

Eine große Problematik ist, dass die meisten Staaten, Regionen und Kommunen sich lediglich beliebig definierte prozentuale Reduktionsziele setzen, statt sich am verbleibenden globalen Restemissionsbudget zu orientieren. Wie knapp die Zeit ist, um die 1,5°C-Grenze zu halten, veranschaulicht die CO₂-Uhr des Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change[21]: Aktuell (Mitte April 2021) bleiben der Menschheit nur noch etwa 6 Jahre und 8,5 Monate, bis das CO₂-Budget aufgebraucht ist. So kommt der (eher konservativ rechnende) IPCC in einem Sonderbericht 2018 zu dem Schluss, dass aktuelle Zusagen zum Klimaschutz der Regierungen weltweit nur etwa 50 % der Emissionsreduktion bewirken, die nötig sind, um eine Begrenzung auf 1,5°C zu erreichen.[22]

Auch Deutschland drückt sich bislang vor der Verantwortung: Entgegen der Stellungnahme des Sachverständigenrats für Umweltfragen an das Klimakabinett, in dem ein gerechtes Emissionsbudget für Deutschland mit 7,3 Milliarden Tonnen ab Anfang 2019 (6,6 ab Anfang 2020) identifiziert wurde (Stand 16.09.2019)[23], beansprucht Deutschland mit dem beschlossenen Klimapaket faktisch fast doppelt so viel, wie unserem Anteil an der Weltbevölkerung (1,1 %) entspricht.[24] Dies ist hochgradig ungerecht gegenüber den Schwellen- und Entwicklungsländern und widerspricht der im Pariser Abkommen verankerten besonderen Verantwortung der Industriestaaten, einem Zusammenbrechen des globalen Klimasystems entgegenzuwirken. Eine Studie mit dem Titel „1,5°C: Was Deutschland tun muss“ des New Climate Institute untermauerte 2019, dass die bisherigen Anstrengungen der Bundesregierung zur CO₂-Reduktion zu wenig ambitioniert sind: „Um unbestreitbar mit der 1,5°-Grad-Grenze kompatibel zu sein und seiner globalen Verantwortung gerecht zu werden, muss Deutschland seinen Treibhausgasausstoß bereits bis zum Jahr 2030 auf null reduzieren.“[25]

„Folgt die Bundesregierung dem Umweltrat, müsste die Bundesregierung jährlich 40 Millionen Tonnen CO₂ einsparen – eine fünfmal so schnelle Minderung wie in den vergangenen dreißig Jahren. Diese Zahlen beziehen sich nur auf CO₂, das 88 Prozent der deutschen Treibhausgasemissionen ausmacht, andere Klimagase sind hier nicht berücksichtigt“ [26], so Prof. Dr. Rahmstorf (PIK).

Allgemein anerkannte Grundlage für Berechnungen von CO₂-Emissionsbudgets, die mit den Zielen des Pariser Klimaabkommens konform wären, ist der bereits oben erwähnte IPCC-Sonderbericht von 2018. Der Bericht zeichnet verschiedene Korridore auf, die je nach Anstieg der Durchschnittstemperatur und der Eintrittswahrscheinlichkeit des Szenarios variieren. Um eine Begrenzung auf 1,5°C mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % zu erreichen (dies ist die höchste hier

berechnete Wahrscheinlichkeit – auch wenn sie noch weit von 100 % entfernt liegt), dürfte die Welt zum Stichtag 01.01.2018 noch 420 Gigatonnen CO₂ freisetzen.[27]

Setzt man die Bevölkerungszahl Berlins von Mitte 2018 (3,619 Mio)[28] ins Verhältnis zur Weltbevölkerung (7,631 Mrd)[29], kommt man zu einem Anteil von 0,047 %. Dementsprechend standen Berlin – bei einer Pro-Kopf-Verteilung des Restbudgets – im Jahr 2018 noch 197,4 Mio Tonnen CO₂ zu. Zieht man davon den Berliner CO₂-Verbrauch (CO₂-Emissionen aus dem Endenergieverbrauch, Verursacherbilanz) der Jahre 2018 und 2019 – der letzten beiden Jahre, aus denen Daten vorliegen – also 18,5 und 17,2 Mio Tonnen ab, blieben Anfang 2020 161,7 Mio Tonnen übrig.[30] Die durchschnittliche Dynamik, mit der die CO₂-Emissionen 2015-2019 gesunken sind, beträgt minus 0,56 Mio Tonnen pro Jahr.[31] Schreibt man diesen Trend fort, würde Berlin tatsächlich, wie in der ersten Fassung des EWG vom Senat angestrebt, im Jahr 2050 klimaneutral werden. Nimmt man jedoch das verbleibende Berliner Emissionsbudget zur Grundlage, wie oben aufgeführt, wäre dieses bereits Ende 2027 aufgebraucht.

Bei dieser Berechnung sind allerdings mehrere relevante Aspekte noch nicht berücksichtigt:

- 1) Die historische Dimension: Deutschland – und seine Hauptstadt – haben ihren heutigen Wohlstand nur deshalb erreicht, weil sie seit der industriellen Revolution deutlich mehr Emissionen verursacht haben als Schwellen- oder Entwicklungsländer. Dementsprechend würden ihnen aus einer Gerechtigkeitsperspektive nun verhältnismäßig weniger zustehen als anderen Staaten und Städten.
- 2) Es ist nicht mit einem weiteren linearen Absinken der Emissionen zu rechnen, da die Reduktion der letzten 10er-Prozentschritte deutlich schwieriger ausfallen dürften. Zudem gibt es einzelne Sektoren, in denen bislang kaum bis keine Reduktionen erreicht wurden, wie z. B. der Verkehrssektor. Hier werden Reduktionen voraussichtlich langsamer zu erwirken sein.
- 3) Berlins „faïres“ Budget im Verhältnis zum Rest der Bundesrepublik kann nicht allein anhand der Bevölkerungszahl abgeleitet werden, da Berlin eine hohe Bevölkerungsdichte mit einer gleichzeitig vergleichsweise geringen Industriedichte aufweist. Die Berliner:innen konsumieren jedoch auch zahlreiche Produkte, die nicht in Berlin hergestellt wurden – insgesamt müsste bei einer konsumorientierten Emissionsbilanz vermutlich von einem höheren pro-Kopf-Wert für Berlin ausgegangen werden.
- 4) Es wurde hier (aufgrund der mangelnden Daten) nur das CO₂-Budget berechnet. Bei zukünftigen Anpassungen müssten weitere Klimagase mit einbezogen werden.
- 5) Eine Einhaltung der 1,5°-Grad-Grenze kann mit dem hier aufgezeigten Reduktionspfad nur mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % (siehe oben) erreicht werden.

Die aufgeführten Punkte machen deutlich, dass eine noch drastischere Reduktion nötig ist und dass diese in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten versäumt wurde. Die hier vorgeschlagenen Zielmarken 2025 (-70 % im Vergleich zu 1990) und 2030 (-95 %) sind angesichts dessen bereits weitgehend ein Kompromiss, der eine realistische Umsetzung gewährleisten soll. Denn auch auf dem Weg der abgestuften Reduktion findet weiterhin die Emission von Treibhausgasen statt, die noch lange klimawirksam sind. CO₂ hat zum Beispiel eine durchschnittliche Verweildauer von über 100 Jahren und kann bis zu 10.000 Jahre in der Atmosphäre verbleiben.

In der Novelle des EWG Bln vom August 2021 wurde ein neuer Abschnitt zur Fernwärme aufgenommen. Dies begrüßen wir ausdrücklich, da die Umstellung der Wärmeversorgung auf erneuerbare Energiequellen eine der größten Herausforderung auf dem Weg zur Klimaneutralität darstellt. Nach unserer Auffassung ist dieser Abschnitt dem soeben skizzierten Gesamtziel einer Emissionsreduktion um 95% bis 2030 unterzuordnen. Hier muss der Gesetzgeber noch tätig werden, um auch im Bereich der Fernwärme alles zu tun, um eine Einhaltung der 1,5°-Grad-Grenze zu ermöglichen.

Auch sollten die Ziele für CO₂-freie öffentliche Fahrzeugflotten und für die Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge, die § 11 und § 11a der Novelle neu festgelegt wurden, noch ambitionierter gefasst werden, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2030 zu erreichen.

[1] “COVID Live Update: Cases and Deaths from the Coronavirus – Worldometer.” 2021. <https://www.worldometers.info/coronavirus/>.

[2] vgl. UNEP. 2020. Preventing the next Pandemic: Zoonotic Diseases and how to break the Chain of Transmission. <https://www.un.org/Depts/Cartographic/>.

[3] vgl. Stark, K., M. Niedrig, W. Biederbick, H. Merkert, and J. Hacker. 2009. “Die Auswirkungen des Klimawandels. Welche neuen Infektionskrankheiten und gesundheitlichen Probleme sind zu erwarten?” *Bundesgesundheitsblatt*. <https://doi.org/10.1007/s00103-009-0874-9>.

[4] Umweltbundesamt. 2020. “Coronaviren Und Umwelt: Gibt es einen Zusammenhang zwischen COVID-19-Infektionen mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 und Luftverschmutzung?” <https://www.umweltbundesamt.de/coronaviren-umwelt#gibt-es-einen-zusammenhang-zwischen-covid-19-infektionen-mit-dem-neuartige-coronavirus-sars-cov-2-und-luftverschmutzung>.

[5] ebd.

[6] vgl. Bangladesh Center for Workers Solidarity (BCWS); FEMNET. 2020. Gender-Based Violence in the Garment Sector of Bangladesh: A Study on Cases, Causes and Cures Content.

[7] vgl. DW. 2017. “Kongo: Kinderarbeit Für Smartphones?”. <https://www.dw.com/de/kongo-kinderarbeit-für-smartphones/a-39187274>.

[8] vgl. Gore, Tim. 2020. “Confronting Carbon Inequality: Putting Climate Justice at the Heart of the COVID-19 Recovery.” www.oxfam.org.

[9] “The Carbon Map.” 2021. <https://www.carbonmap.org/>.

[10] vgl. Helldén, Daniel; Andersson, Camilla; Nilsson, Maria; Ebi, Kristie L.; Friberg, Peter, and Tobias Alfvén. 2021. “Climate Change and Child Health: A Scoping Review and an Expanded Conceptual Framework.” *The Lancet Planetary Health*. Elsevier B.V. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(20\)30274-6](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(20)30274-6).

[11] ebd.

[12] vgl. Rahmstorf, Stefan. 2019. “Emissionsbudget: Zur wichtigsten Zahl beim Klimaschutz schweigt die Regierung.” *Der Spiegel*. <https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/emissionsbudget-zur-wichtigsten-zahl-beim-klimaschutz-schweigt-die-regierung-a-1292033.html>.

[13] vgl. Umweltbundesamt. 2019. “Umweltschonender Luftverkehr Lokal-National-International.” <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>.

[14] vgl. “Der Weg zum Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm (BEK).” Accessed April 21, 2021. <https://www.berlin.de/sen/uvk/klimaschutz/klimaschutz-in-der-umsetzung/das-berliner-energie-und-klimaschutzprogramm-bek/der-weg-zum-bek/#bek-konsolidiert>.

[15] Umweltbundesamt. 2019. “Freiwillige CO₂-Kompensation.” <https://www.umweltbundesamt.de/themen/freiwillige-co2-kompensation>.

[16] BUND. “BUND Luftverkehrskonzept Berlin und Brandenburg: Eckpunkte für einen zukunftsfähigen und umweltverträglichen Luftverkehr.”

[17] vgl. Schwalm, Christopher R.; Glendon, Spencer, and Philip B. Duffy. 2020. “RCP8.5 Tracks Cumulative CO₂ Emissions.” Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 117 (33): 19656–57. <https://doi.org/10.1073/PNAS.2007117117>.

[18] vgl. ebd.

[19] vgl. IPCC. 2018. „1,5 °C globale Erwärmung – Der IPCC-Sonderbericht über die Folgen einer globalen Erwärmung um 1,5 °C gegenüber vorindustriellem Niveau und die damit verbundenen globalen Treibhausgasemissionspfade im Zusammenhang mit einer Stärkung der weltweiten Reaktion auf die Bedrohung durch den Klimawandel, nachhaltiger Entwicklung und Bemühungen zur Beseitigung von Armut.“

[20] Fell, Hans-Josef, and Thure Traber. 2020. Der Pfad einer Klimaneutralität ab 2050 verfehlt die Klimaziele von Paris. Der steinige Weg zur Ehrlichkeit in der Klimapolitik. EWG Policy Paper. Berlin: Energy Watch Group – EWG.

[21] MCC. n.d. “Verbleibendes CO₂-Budget – Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC).” Accessed April 22, 2021. <https://www.mcc-berlin.net/forschung/co2-budget.html>.

[22] vgl. IPCC. 2018. „1,5 °C globale Erwärmung – Der IPCC-Sonderbericht über die Folgen einer globalen Erwärmung um 1,5 °C gegenüber vorindustriellem Niveau und die damit verbundenen globalen Treibhausgasemissionspfade im Zusammenhang mit einer Stärkung der weltweiten Reaktion auf die Bedrohung durch den Klimawandel, nachhaltiger Entwicklung und Bemühungen zur Beseitigung von Armut.“

[23] SRU. 2020. “Umweltgutachten. Pariser Klimaziele erreichen mit dem CO₂-Budget.”

[24] vgl. SRU. 2019. “Stellungnahme des Sachverständigenrat für Umweltfragen: Für die Umsetzung ambitionierter Klimapolitik und Klimaschutzmaßnahmen.” https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2016_2020/2019_09_Brief_Klimakabinett.pdf;jsessionid=9CA1D2A6C1BFF42E30F0F070B6B0154C.1_cid292?__blob=publicationFile&v=8.

[25] Höhne, Niklas; Emmrich, Julie; Fekete, Hanna, and Takeshi Kuramochi. 2019. “1,5°C: Was Deutschland Tun Muss.” <http://newclimate.org/publications/>.

[26] Rahmstorf, Stefan. 2019. Emissionsbudget: Zur wichtigsten Zahl beim Klimaschutz schweigt die Regierung. Der Spiegel. <https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/emissionsbudget-zur-wichtigsten-zahl-beim-klimaschutz-schweigt-die-regierung-a-1292033.html>.

[27] vgl. IPCC. 2018. „1,5 °C globale Erwärmung – Der IPCC-Sonderbericht über die Folgen einer globalen Erwärmung um 1,5 °C gegenüber vorindustriellem Niveau und die damit verbundenen globalen Treibhausgasemissionspfade im Zusammenhang mit einer Stärkung der weltweiten Reaktion auf die Bedrohung durch den Klimawandel, nachhaltiger Entwicklung und Bemühungen zur Beseitigung von Armut.“

[28] Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. 2018. “Statistischer Bericht A I 1 – vj 2 / 18; A II 4 – vj 2 / 18: Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsstand in Berlin 2. Quartal 2018.”

[29] Nations, United. n.d. “World Population Prospects – Population Division.” Accessed April 22, 2021. <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.

[30] Statistik Berlin-Brandenburg. 2020. “Statistischer Bericht E IV 5 – j / 19: Energie- Und CO₂-Daten in Berlin 2019.” https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat_berichte/2020/SB_E04-05-00_2019j01_BE.xlsx&sa=D&source=editors&ust=1618746109467000&usg=AOvVaw3E7LjFCgD RR8PqKQXOXYKX.

[31] ebd.

Kompensation

Aus den oben aufgezeigten Reduktionszielen von 95 % bis 2030 ergeben sich Restemissionen von 5 %. Diese müssen, solange keine weiteren Reduktionen möglich sind, kompensiert werden.

Man kann heute Kompensationszahlungen für den selbst verursachten CO₂-Ausstoß leisten. Dafür ist mittlerweile ein großer Markt entstanden. Mit dem Geld werden Klimaschutzmaßnahmen befördert, Bäume gepflanzt, Moore wiederhergestellt etc. Laut Schätzungen des Umweltbundesamts verursacht jede Tonne CO₂-Emissionen etwa 195 € an Schäden.[1] Tatsächlich berechnen die meisten Anbieter als Kompensation nur ca. 10-25 €/Tonne.[2]

Kompensationszahlungen für Klimaschäden werden häufig als eine Art moderner Ablasshandel kritisiert. Sie sind zudem schlecht kontrollierbar bzw. richten teilweise sogar Schäden in den Ländern an, in denen für Kompensationsprojekte wie Aufforstungen Landraub an den dort ansässigen Menschen betrieben wird oder für Boden und Witterung ungeeignete Bäume gepflanzt werden. Grundsätzlich gilt, dass sich die Klimakrise nicht annähernd mit Kompensationszahlungen lösen lassen wird, denn es ist unmöglich rund 40 Milliarden Tonnen CO₂-Emissionen pro Jahr zu kompensieren – oder auch nur 10 % davon. Es ist sinnvoller zu kompensieren, als nicht zu kompensieren, aber es ist am besten, gar nicht erst zu emittieren (Prof. Rahmstorf).[3] Das Umweltbundesamt stuft die Emissionsvermeidung als generell vorrangig gegenüber der Kompensation ein.

Kompensationen sind keine Lösung, sondern zunächst ein verführerisches Angebot von Konzernen, welche die Verantwortung zum Klimaschutz an die Konsument:innen abgeben wollen. Die freiwilligen Kompensationsmaßnahmen werden zudem von vielen als Ersatzhandlung für mögliche Verhaltensänderungen verstanden, was zu verdrängen droht, dass es der gesamte Lebensstil der (vornehmlich westlichen industrialisierten) Gesellschaften ist, der sich ändern muss (Greenwashing-Expertin Kathrin Hartmann).[4] Der Trend zur CO₂-Kompensation ist auch deshalb fatal, weil er

nicht mit den Menschen (vornehmlich im globalen Süden) ausgehandelt ist, die schon heute stark unter dem Klimawandel leiden und deren Lebensgrundlagen akut bedroht sind. Der bestehende verpflichtende CO₂-Handel ist mittlerweile mit zu vielen Ausnahmen und zu niedrigen Preisen für Zertifikate versehen. So ist die Verschmutzung der Welt günstig geworden, der Zertifikate-Handel hat seine Lenkungswirkung verfehlt und nicht zu einer Wirtschaftsweise geführt, die Emissionen eher vermeidet. Mit Kompensationen lässt sich im Grunde das Recht auf Verschmutzung kaufen, um klimaschädliche Geschäftsmodelle aufrecht zu erhalten.[5]

[1] Pressemitteilung des Umweltbundesamts vom 21.12.2020: “Konsequenter Umweltschutz spart der Gesellschaft viele Milliarden Euro”

<https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/konsequenter-umweltschutz-spart-der-gesellschaft>

[2] z. B. Atmosfair n.d. Accessed April 22, 2021. <https://www.atmosfair.de/de/kompensieren/flug/>.

[3] vgl. Boetius, Antje; Rahmstorf, Stefan, and Maja Göpel. 2020. Nachhaltigkeit. Wie wir unsere Zukunft verantwortungsvoll gestalten. ZEIT Akademie.

[4] vgl. Book, Simon. 2019. CO₂-Kompensation: Man kauft sich das Recht auf Dreck. *WirtschaftsWoche*. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/co2-kompensation-man-kauft-sich-das-recht-auf-dreck/24856884.html>.

[5] vgl. ebd.

Umsetzung

Kosten und Kapazitäten

Städte verursachen ca. ein Viertel der CO₂-Emissionen und sind im Umkehrschluss die Orte, an denen Emissionen relevant beeinflusst werden können. Sie stellen den entscheidenden Motor der Klimawende dar, denn hier werden konkrete Maßnahmen in die Tat umgesetzt, erprobt und weiterentwickelt. Alle Kommunen müssen sich unabhängig von der jeweiligen Haushaltslage an der Transformation beteiligen. So muss auch in Berlin schnellstmöglich die städtische Infrastruktur entstehen, die dem Land zur Klimaneutralität bis 2030 verhilft. Dazu ist es unumgänglich, entsprechende Investitionen anzuschieben, und Ressourcen müssen in bisher nie dagewesenen Umfang mobilisiert werden. Erfolg bei der Reduktion von Treibhausgasemissionen wird sich einzig am entsprechenden Umsetzungswillen sowie an der daraus folgenden Größenordnung der bereitgestellten Beträge, der Zahl neuer oder umgewidmeter Stellen, dem Ausmaß der Umschulungen und Neuqualifizierungen usw. messen lassen.

Bisher stehen für die Planung und Umsetzung zu wenige Mittel, Stellen etc. (z. B. für Bau-/Stadtplanung, Energie- u. Gebäudetechnik, Verkehr, Verwaltung und weitere Bereiche) zur Verfügung. Zur Umsetzung der Berliner Klimaneutralität ist ein Vielfaches nötig. Eine CO₂-Steuer, deren Einnahmen zu großen Teilen in die Finanzierung der kommunalen Klimawende fließen, wäre ein adäquates Mittel. Zudem müssen neue Stabsstellen zur Stadt-Gesamtplanung, zur Ämter übergreifenden Koordination sowie für Transparenz- und Öffentlichkeitsarbeit eingerichtet werden. Vorhandene Planungsabteilungen müssen konsequent in Richtung klimafreundlicher Projekte

ausgerichtet werden. Ein Beispiel für bereits geschehene Neuausrichtungen und Erhöhungen der Planungskapazitäten stellt in Berlin der Bereich Radverkehr dar.

Die Stadtverwaltung und ihre Leitung sind aufgefordert, sich auf allen politischen Ebenen für eine entsprechende Finanzierung der kommunalen Klimawende einzusetzen. Die Ausgaben werden nachhaltige Investitionen in eine Infrastruktur sein, von der viele Generationen von Stadtbewohner:innen durch eine erhöhte Lebensqualität profitieren, die zukünftige Handlungsmöglichkeiten eröffnet und ebenso hohe Schadenskosten erspart. Mit der Selbstverpflichtung, die Pariser Verträge einzuhalten, die Erderhitzung auf 1,5°C zu begrenzen, schonend mit Ressourcen umzugehen und die Transformation unserer Wirtschaft und Lebensweise anzutreiben, werden nicht nur der Erhalt der Artenvielfalt und Ökosysteme und damit die menschlichen Lebensgrundlagen gesichert, sondern es werden auch neue Geschäftsfelder und Märkte entstehen – ein Klima-Wirtschaftswunder. Laut dem von der Klimaschutzorganisation GermanZero entwickelten Klimastadtplan für Berlin[1] würden im Prozess einer ernsthaften Planung und Umsetzung der ambitionierten Maßnahmen darüber hinaus enorme Zahlen qualifizierter regionaler Arbeitsplätze geschaffen und gesichert.

Eine konsequente Klimawende verringert zudem das Risiko wirtschaftlicher Folgekosten durch die Erderhitzung (z. B. Infrastrukturschäden durch Naturkatastrophen), welche die jetzt notwendigen Investitionskosten bei Weitem übersteigen werden. Mit zunehmender Erderhitzung und der Zunahme von Hitzewellen erhöht sich zudem die Gefahr hitzebedingter Erkrankungen und einer höheren Sterblichkeit, was sich negativ auf die Produktivität der Berliner Bevölkerung auswirkt und hohe gesundheitliche Folgekosten hat.

Bürger:innenbeteiligung, Mitbestimmung und Klima-Bürger:innenrat

Wahlberechtigte Bürger:innen dürfen alle 4 bis 6 Jahre über die Zusammensetzung politischer Gremien entscheiden. Doch viele Menschen würden gern stärker an den Entscheidungen mitwirken, die sie direkt selbst betreffen und mehr gesellschaftliche Verantwortung übernehmen. Die bisherigen Möglichkeiten zur „Einmischung“ in die Politik (Volksentscheide, Bürger:innenbegehren, unübersichtliche Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorgängen) stellen für einen Großteil der Menschen keine ansprechende Partizipationsform dar, weil sie bestimmte Ressourcen wie z. B. Zeit, gesicherte Grundbedürfnisse, sprachliche/ kognitive Fähigkeiten, Informationen etc. erfordern. Diese Ressourcen besitzen jedoch nicht alle Bürger:innen in gleichem Maße (Teilhabeproblem).[2] Zudem fühlen sich viele Bürger:innen im politischen System nicht ausreichend repräsentiert und/ oder haben das Gefühl, dass das politische Tagesgeschehen nicht ihre Lebensrealitäten abbildet. Als Folge dessen ist in Deutschland ein Vertrauensverlust in die Politik und ein verstärktes Zuwenden zu Populisten zu beobachten.[3] [4]

Als Maßnahme gegen diese geringen direkten Teilhabe- und Einflussmöglichkeiten zwischen den Wahlen hat Klimaneustart Berlin im Jahr 2020 per Volksinitiative für die Einberufung eines Klimabürger:innenrates für die Stadt Berlin geworben. Eine gemeinhin in der Politikwissenschaft anerkannte Zukunftsthese lautet, dass die Gesellschaft ohne eine Demokratisierung der Demokratie nicht auskommen wird.[5] Konkret bedeutet dies, dass zunehmende gesellschaftliche Unruhen nur handhabbar sein werden, wenn sich die demokratischen Strukturen dem gesellschaftlichen Wandel anpassen und den heutigen pluralistischen Gesellschaften wieder mehr entsprechen. Die Forderung nach einem Klima-Bürger:innenrat ist ein Baustein in einer historischen Umbruchphase, in dem die

Strukturen der Demokratie neu verhandelt werden müssen. Wir hoffen auf den Anfang einer partizipativen Wende – auch oder gerade in der Bundeshauptstadt Berlin.

Die Forderung nach einem Bürger:innenrat ruft wieder stärker ins Bewusstsein, dass Demokratie die ‚Herrschaft des Volkes‘ bedeutet. Die ‚Weisheit der Vielen‘ ist ein zentrales Motiv der Demokratie und die Tatsache, dass es viele widerstrebende Positionen gibt, stellt eines ihrer entscheidenden Elemente dar. Darüber hinaus sind die Herausforderungen unserer Zeit so komplex, dass eine einzige Perspektive nicht ausreicht, um sie zu beschreiben. Für ihre Bewältigung benötigen wir die ganze Gesellschaft, d. h. sowohl Expert:innen als auch die Bevölkerung mit ihrer zusätzlichen Expertise. Dieser muss als unverzichtbarer Ideengeberin für kluge Lösungen auch strukturell Raum im politischen System eingeräumt und zur Verfügung gestellt werden. Die Politikwissenschaftler:innen Nanz & Leggewie schlagen für einen solchen neuen Modus des politischen Miteinanders, der Co-Kreativität und Eigenverantwortung die ‚Konsultative‘ als 4. Gewalt im System der demokratischen Gewaltenteilung vor.[6] Sie soll die vielfältigen sozialen Erfahrungen, Bedürfnisse und Standpunkte zusammenbringen und die gesellschaftlichen Themen in einer Art und Weise sortieren, aufbereiten und öffentlich erörtern, die später Einfluss auf politische Entscheidungen hat.

Der erste bundesweite Bürger:innenrat zum Thema Demokratie (2019) hat in seinem Gutachten vorgeschlagen, die parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch eine Kombination aus Bürger:innenräten/ Zukunftsräten (in jeder Nachbarschaft, Region und in Form thematischer Räte) und direkter Demokratie (Volksentscheide) zu ergänzen.[7] Auch ein per Losverfahren und schließlich nach sozialen Merkmalen repräsentativ zusammengestellter Berliner Klima-Bürger:innenrat wird so Menschen zusammenbringen, die sich sonst nicht begegnen würden, und die unterschiedlichen Perspektiven bekommen die Möglichkeit, gehört zu werden. Eine strukturelle Weiterentwicklung des politischen Systems in diese Richtung ist sinnvoll, damit künftig Entscheidungen zustande kommen, die den Bedürfnissen der Bürger:innen gerecht werden. Auch in Bezug auf die Repräsentanz bisher benachteiligter Gruppen kann hier ein positiver Schritt gegangen werden, der das Potential hat, der zunehmenden Spaltung der Gesellschaft entgegenzuwirken.

Politische Entscheidungen können so zudem Legitimität und breitere Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung bekommen. Wenn Menschen gut informiert und in einem geschützten Rahmen diskutieren, sind sie in der Lage, Lösungsmöglichkeiten zu finden und auch die Schmerzgrenzen in der Bevölkerung auszuloten, um damit gesellschaftlich tragfähige Kompromisse zu identifizieren. Die drängenden Fragen bezüglich der Klimakrise können von einem Berliner Klima-Bürger:innenrat unter Einbezug der breiten Bevölkerung beleuchtet werden und die Streitfragen hinsichtlich der stattfindenden sozial-ökologischen Transformation können öffentlich diskutiert werden.

„Die im Bürger:innenrat entwickelten Empfehlungen werden ein gesellschaftlich getragenes Grundgerüst für die anschließende Überarbeitung des Berliner Energie- und Klimaschutzprogramms (BEK) bilden. Der Klima-Bürger:innenrat bietet eine große Chance, endlich die nötigen Maßnahmen herauszuarbeiten, mit denen Berlin den paris-konformen Reduktionspfad einschlagen kann, und dafür Unterstützung in der Bevölkerung zu bekommen. Berlin könnte ein Vorbild für andere Städte werden, so wie es die Regierungsparteien in ihrer Koalitionsvereinbarung angekündigt hatten.“ (Felix Nasser, Klimaneustart Berlin, Vertrauensperson Volksinitiative Klima-Bürger:innenrat).

Pflege einer demokratischen Kultur, Bildung und gezielte Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen

Mehr und ausgeglichene Beteiligung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen erreicht man aber nicht nur durch mehr Beteiligungsrechte und neue Formate. Demokratie ist mehr, als eine rein politikwissenschaftliche Verengung auf Institutionen, Ordnung und Bestandteile des politischen Systems es vorschlägt. Soziologisch ist Demokratie eine Haltung und eine gesellschaftliche Lebensform, genauer die lebendige Organisation des Zusammenlebens und ein kollektiver Gestaltungsprozess der Verhältnisse.

Um Menschen aller Hintergründe, gesellschaftlichen und sozio-ökonomischen Positionen sowie Graden formaler Bildung dafür zu begeistern, den Weg zur Klimaneutralität mitzugehen und sich dafür einzubringen, braucht es neben strukturellen Innovationen auch soziale Innovationen. Um die Zivilgesellschaft strategisch zu aktivieren, sollten Unternehmensstrukturen sowie Schulen demokratisiert werden, damit Menschen die partizipative Praxis üben. Darüber hinaus sollten Reallabore und Modellprojekte – wie es sie in Berlin gibt – verstärkt gefördert werden. Überwältigend groß erscheinende Aufgaben können dort heruntergebrochen werden und so kluge Lösungen für die sozial-ökologische Transformation entstehen. Da sowohl Demokratie als auch Klimaneutralität auf ein fortwährendes gemeinsames Entwerfen und Gestalten angewiesen sind, gilt es, darauf ausgerichtete zivilgesellschaftliche Projekte und Initiativen zu schützen und zu unterstützen. Der Weg zur Berliner Klimaneutralität bis 2030 ist nicht nur eine große Herausforderung, sondern auch ein Lernprozess, und es braucht viele verschiedene Lern-, Erfahrungs- und Experimentierräume, in denen wir unsere Kultur in einer Art und Weise weiterentwickeln können, dass sie zukunftsfähig ist.[8]

Dieser Antrag – in der derzeitigen „Krise der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie“[9] – ist als Teil einer weitreichenderen Diskussion zu fassen, in der wir als Zivilgesellschaft eine Neuverhandlung darüber vorantreiben möchten, was mit Demokratie gemeint ist und wie wir leben wollen. Der Weg zur Berliner Klimaneutralität ist ein soziales Großprojekt, und die ökologischen und sozialen Herausforderungen unserer Zeit verlangen es, dass die Berliner Bürger:innen aktiv an den sie umgebenden Zuständen teilhaben (dürfen). Eine zukunftsfähige deutsche und Berliner (Stadt)Gesellschaft braucht statt Wutbürger:innen Mutbürger:innen[10], und die zivilgesellschaftliche Initiative Klimaneustart Berlin möchte mit ihrer Kampagne und dem Antrag auf ein Volksbegehren die breite Bevölkerung dazu anregen, sich darauf zu besinnen, dass wir alle die Wahlfreiheit besitzen, diese Welt und unsere Stadt positiv mitzugestalten und Lösungen zu kreieren.

[1] GermanZero e. V. 2020. Klimastadtplan Berlin. https://klimaneustart.berlin/wp-content/uploads/2020/07/04_Klimastadtplan_v1c_Berlin.pdf

[2] vgl. Merkel, Wolfgang; Sascha Kneip. 2018. Democracy and Crisis. Challenges in Turbulent Times. Wiesbaden: Springer International Publishing.

[3] vgl. Decker, Frank; Volker Best; Sandra Fischer, and Anne Küppers. 2019. Vertrauen in Demokratie. Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik? Bonn. www.fes.de/fuer-ein-besseres-morgen.

- [4] vgl. Renn, Ortwin. 2019. Gefühlte Wahrheiten. Orientierung in Zeiten Postfaktischer Verunsicherung. 2. Auflage. Leverkusen: Verlag Barbara Budrich.
- [5] vgl. Merkel, Wolfgang, and Sascha Kneip. 2018. Democracy and Crisis. Challenges in Turbulent Times. Wiesbaden: Springer International Publishing.
- [6] vgl. Nanz, Patrizia; Leggewie, Claus. 2016. Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Bundeszentrale für politische Bildung. Berlin: Verlag Klaus Wagenbach.
- [7] vgl. Bürgerrat Demokratie. 2019. Bürgergutachten Demokratie. Die Empfehlungen des Bürgerrats in Leipzig.
- [8] vgl. Welzer, Harald. 2020. Alles könnte anders sein. Eine Gesellschaftsutopie für freie Menschen. Frankfurt/ Main: S. Fischer Verlage.
- [9] Hardt, Michael; Negri, Antonio. 2013. Demokratie! Wofür wir kämpfen. Frankfurt/ New York: Campus-Verlag.
- [10] vgl. Leggewie, Claus. 2011. Mut statt Wut. Aufbruch in eine neue Demokratie. Hamburg: Verlag Edition Körber.

Prüfung der Zulässigkeit des Antrags der Trägerin „Klimaneustart Berlin“ auf Einleitung eines Volksbegehrens - „Berlin 2030 klimaneutral“

Die für Inneres (Digitalisierung und Sport - SenInnDS) zuständige Senatsverwaltung prüft gemäß § 17 Absatz 2 des Abstimmungsgesetzes (AbstG) - neben den formalen und Verfahrensfragen -, ob das Volksbegehren einen zulässigen Gegenstand hat (§ 11 AbstG), ob ein spezieller Ausschlussstatbestand gegeben ist (§ 12 Abs. 1 und 3 AbstG) und ob das Begehren dem Grundgesetz (GG), sonstigem Bundesrecht, dem Recht der Europäischen Union oder der Verfassung von Berlin (VvB) widerspricht (§ 12 Abs. 2 AbstG).

Im Ergebnis zeigt sich, dass die formalen Anforderungen erfüllt sind (dazu unten A.). Der Antrag ist statthaft (dazu unten B.). Inhaltlich ist der vorgelegte Gesetzentwurf (ÄndG-E EWG Bln) mit höherrangigem Recht in der vorgelegten Form vereinbar (dazu unten C.). Eine Nachbesserung ist nicht erforderlich (dazu unten D.).

A. Formale Anforderungen (§§ 10, 11, 13-16 AbstG)

I. Antragstellung und Unterschriftenübergabe

Am 06. Oktober 2021 hat die Trägerin bei SenInnDS schriftlich einen Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens nebst Gesetzeswortlaut mit Begründung und Unterstützungserklärungen eingereicht (vgl. § 14 Satz 1 und 2 AbstG). Dieser Antrag war wegen fehlender Unterschriften (§ 16 Abs. 1 Satz 4 AbstG) unvollständig, worauf die Trägerin hingewiesen wurde. Der Antrag wurde am 18. Oktober 2021 vervollständigt; dies löste den Beginn des Fristenlaufs für die Zulässigkeitsprüfung nach § 17 Abs. 2 AbstG aus.

Die Prüfung der eingereichten 41.046 Unterstützungsunterschriften durch die Bezirksämter gemäß § 17 Abs. 1 AbstG ergab Folgendes: 27.326 gültige Unterschriften stammen von Personen, die ihre Unterschrift innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang des Antrags geleistet haben und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Abs. 2 Satz 2 AbstG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Landeswahlgesetz Berlin). Die verwendeten Unterschriftenlisten und -bögen entsprachen den Anforderungen des § 15 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3, 4 und 6 AbstG. Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens wird somit von den nach § 15 Abs. 2 Satz 1 AbstG für den Erlass von Gesetzen erforderlichen mindestens 20.000 abstimmungsberechtigten Personen unterstützt.

8.394 Unterschriften waren ungültig. 5.326 Unterschriften wurden zwar gezählt, aber nicht geprüft (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 2 und 3 AbstG).

Damit ist die Antragserklärung verbindlich.

II. Gegenstand

Gegenstand des Volksbegehrens ist im Wesentlichen (siehe aber noch unten zu B. Statthaftigkeit des Antrags (§ 11 AbstG)) ein Gesetzentwurf zur Änderung des Berliner Energiewendegesetzes (ÄndG-E EWG Bln). Der Gesetzentwurf zielt im Wesentlichen darauf ab, das Land Berlin im Wege einer Änderung des EWG Bln gesetzlich zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2030 zu verpflichten. Die gegenwärtigen Klimaschutzziele und -maßnahmen nach dem EWG Bln sollen dazu in mehreren Vorschriften verschärft werden. Der Gesetzentwurf sieht insoweit auch die Änderung einiger Begrifflichkeiten vor. Unter anderem sollen die Begriffe „Klimaschutzziele“ durch „Klimaschutzverpflichtungen“ sowie „Erreichung“ durch „Erfüllung“ ersetzt werden. Umfasst werden sollen künftig zudem nicht nur Kohlendioxidemissionen, sondern auch „alle sonstigen Treibhausgasemissionen“. Ferner sollen künftig die Emissionen, die dem Luftverkehr am Flughafen Berlin-Brandenburg zuzurechnen sind, in die Verursacherbilanz des Landes Berlin einbezogen werden.

III. Trägerin

Trägerin des Volksbegehrens ist die Bürgerinitiative „Klimaneustart Berlin“. Die Initiative kann als eine Mehrheit von Personen gemäß § 13 AbstG Trägerin eines Volksbegehrens sein.

IV. Vertrauenspersonen

Die Trägerin hat mit dem Antragsschreiben zur Einleitung des Volksbegehrens fünf Vertrauenspersonen zu Vertreterinnen und Vertretern des Volksbegehrens bestimmt und deren Wohnsitze mit Anschriften aufgeführt; alle sind gemäß § 10 AbstG teilnahmeberechtigt (§ 16 Abs. 2 Satz 1 AbstG).

V. Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden

Im Rahmen der Antragstellung wurden eidesstattliche Versicherungen der fünf Vertrauensperson eingereicht, nach denen der Anzeigepflicht für Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5.000 Euro übersteigen, nachgekommen wurde (§ 40b Abs. 2 AbstG).

VI. Amtliche Kostenschätzung

Die amtliche Kostenschätzung wurde am 27. April 2021 beantragt. Die fachlich zuständige Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (SenUVK, später SenUMVK) wurde am 28. April 2021 aufgefordert, die geschätzten Kosten, die sich aus der Verwirklichung des Volksbegehrens ergeben würden (amtliche Kostenschätzung), zu ermitteln (§ 15 Abs. 1 Satz 1 AbstG). SenUVK teilte hinsichtlich der zu erwartenden Kosten per Schreiben vom 24. Juni 2021 unter Beifügung einer Begründung zusammenfassend Folgendes mit:

„Auf Grundlage des reinen Änderungsentwurfs zum EWG Bln lassen sich die Kosten für das Land Berlin nicht seriös beziffern. Diese sind u. a. abhängig von den Klimaschutzambitionen und Rahmbedingungen auf Bundes- und EU-Ebene. Nach konservativer Schätzung muss für die Erreichung der Klimaneutralität in Berlin bis 2030 mit gesamtwirtschaftlichen Investitionskosten mindestens in hoher zweistelliger Milliardenhöhe gerechnet werden. Welcher Anteil davon aus dem Landeshaushalt zu finanzieren wäre, kann gegenwärtig nicht abgeschätzt werden. Kostenmindernd wirken langfristig vermiedene Klimaschäden, Energieeinsparungen und potentielle positive Arbeitplatzeffekte, die ebenfalls nicht unmittelbar zu beziffern sind.“

Die amtliche Kostenschätzung der SenUVK wurde der Trägerin am 29. Juni 2021 mitgeteilt; die Begründung war beigefügt.

VII. Verfahrensaussetzung

Nach Einreichung des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens wurde nach einer ersten Prüfung festgestellt, dass die Antragsunterlagen formelle Mängel aufwiesen (konkret: auf einem veralteten Stand des EWG Bln beruhten). Dies wurde der Trägerin schriftlich sowie in einem Beratungsgespräch dargelegt, woraufhin diese gemäß § 17 Abs. 6 AbstG eine Aussetzung der Zulässigkeitsprüfung vom 10. November 2021 bis zum 9. Dezember 2021 zwecks Überarbeitung der Unterlagen beantragte, die gewährt wurde. Die formell überarbeiteten Antragsunterlagen sind am 9. Dezember 2021 bei der SenInnDS eingegangen und wurden der Zulässigkeitsprüfung zugrunde gelegt.

VIII. Weiteres Verfahren: Ressortbeteiligung

Am 20. Dezember 2021 wurden die fachlich berührten Senatsverwaltungen zur rechtlichen Stellungnahme bis 31. Januar 2022 aufgefordert; alle anderen Senatsverwaltungen wurden nachrichtlich über den Antrag informiert.

Die (nach der Regierungsbildung umbenannte) fachlich zuständige Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz (SenUMVK) hat eine umfangreiche Stellungnahme abgegeben. Im Kern wird darin die Auffassung vertreten, dass der Antrag zulässig ist. Allerdings erscheine die geplante Änderung des EWG Bln gemäß dem ÄndG-E EWG Bln mangels realer Erreichbarkeit der Emissionsziele kaum sinnvoll.

Rechtliche oder praktische Bedenken wurden von den Senatsverwaltungen für Bildung, Jugend und Familie (SenBJF), für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (SenSBW), für Wirtschaft, Energie und Betriebe (SenWiEnBe), SenInnDS IV A und SenInnDS IV C angemeldet. Die Senatsverwaltungen für Finanzen (SenFin), für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS), für Kultur und Europa (SenKultEuropa), SenInnDS I A 2, SenInnDS III, SenInnDS IV B und SenInnDS ZS haben Fehlanzeige gemeldet. Die Senatsverwaltung für Justiz,

Vielfalt und Antidiskriminierung (SenJustVA) hat sich eine Stellungnahme vorbehalten, die Senatskanzlei (Skzl) und die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung (SenWGPG) haben keine Stellungnahme abgegeben.

Soweit Stellungnahmen abgegeben wurden, sind deren Inhalte nachfolgend ausgewertet bzw. die Rechtsauffassungen berücksichtigt worden. Soweit auch politische Bewertungen in den Stellungnahmen enthalten sind, bleiben diese nachfolgend außer Betracht.

B. Statthaftigkeit des Antrags (§ 11 AbstG)

Art. 62 Abs. 1 und 6 VvB und § 11 AbstG zählen abschließend die – in formaler Hinsicht – zulässigen Gegenstände eines Volksbegehrens auf; sie können danach u.a. darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Vorliegend wird die Änderung eines Gesetzes begehrt (vgl. A.II).

Insoweit ist die Statthaftigkeit des Volksbegehrens (§ 11 Abs. 1 Satz 1 AbstG) gegeben.

Allerdings sieht die Gesetzesbegründung im Zusammenhang mit der Umformulierung von „Zielen“ zu „Verpflichtungen“ auch Folgendes vor:

„Über den Rahmen der wörtlichen Gesetzesänderung hinaus fordern wir den Senat auf, dass er zusätzlich einen rechtsverbindlichen Sanktionsmechanismus ins EWG Bln einfügt. Dieser Sanktionsmechanismus soll sich auf alle Adressaten des EWG Bln beziehen und soll u. a. die Vollstreckung des EWG Bln und bessere Einklagbarkeit möglicher Verstöße voranbringen. Einen derartigen Sanktionsmechanismus fordern wir ebenso für jegliche weiteren Ausführungsbestimmungen und Rechtsverordnungen, die auf Grund des EWG Bln erlassen werden.“

Bei dieser Passage handelt es sich um einen Auftrag ggü. dem Senat, dem kein unmittelbarer Regelungscharakter zukommt. Gleichwohl wirft die Formulierung Bedenken auf. Zum einen könnten damit die zulässigen Formen von Volksbegehren unzulässiger Weise vermischt werden, in dem in einem Gesetzesvolksbegehren (§ 11 Abs. 1 Satz 1 AbstG) Elemente eines Beschlussvolksbegehrens (§ 11 Abs. 1 Satz 2 AbstG) verortet werden. Zum anderen könnte die Aufforderung irreführend sein, weil dem Senat selbst das EWG Bln nicht ändern kann, sondern dies dem Gesetzgeber vorbehalten bliebe. Vielmehr soll der Senat wohl in der Sache aufgefordert werden, von seinem Gesetzesinitiativrecht Gebrauch zu machen („[...] rechtsverbindlichen Sanktionsmechanismus ins EWG Bln einfügt.“), was wiederum die Frage aufwirft, ob gerade die Regierung zulässiger Adressat von Gesetzgebungsanliegen des Volkes sein kann, obwohl ihr – anders als dem Abgeordnetenhaus oder dem Volk im Rahmen der direkten Demokratie – gerade keine Gesetzgebungskompetenz zukommt. Letztlich können diese Fragen jedoch dahinstehen, weil die in Rede stehende Passage lediglich Teil der Gesetzesbegründung ist und mithin hinreichend erkennbar ist, dass sie nicht zum wesentlichen Gegenstand des Volksbegehrens gehören soll.

Es bleibt jedoch festzustellen, dass die Trägerin es vermeidet, die (auch auf der Unterschriftenliste nachdrücklich beworbene) angestrebte „Verbindlichkeit“ des ÄndG-E EWG Bln (s. dazu unten C. II. 2. a. i.) durch eigene Sanktionsvorgaben (im Gesetzestext) zu konkretisieren und selbst zu bestimmen, wie ein etwaiger Sanktionsmechanismus konkret ausgestaltet werden soll. Denkbar wären z.B. Bußgelder, Haushaltskürzungen, Berichtspflichten und dergleichen. Es bleibt daher vage, was seitens der Trägerin insoweit angestrebt wird.

Auch wegen dieser Unschärfe wirft der Ansatz Fragen auf, deren Klärung wünschenswert wäre, weil Volksgesetzentwürfe u.a. nicht über wesentliche Regelungen und ihre Grenzen im Unklaren dürfen oder „in sich widerspruchsvoll sein“ dürfen (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, 14.02.2000 - St 1/99; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, 13.04.2000 - Vf. 4-IX-00, jeweils m. w. N.). Die Anforderungen an die Entwurfsformulierung dürfen dabei aber auch nicht überspannt werden und gewisse gesetzestechnische Mängel müssen noch hingenommen werden (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, a.a.O., Rn. 54). Dieser Rahmen dürfte durch den Gesetzentwurf noch gewahrt werden. Da der Begründung eben kein Regelungscharakter zukommt und den Unterstützenden hinreichend deutlich ist, welche Rechtsänderungen mit der Annahme des Gesetzentwurfs verbunden sind, folgt auch aus dieser Unschärfe kein Mangel, der die Statthaftigkeit des Volksbegehrens in Frage stellt.

Letztlich sollte jedoch im politischen Standpunkt des Senats zum Volksbegehren ausdrücklich auf die Unverbindlichkeit dieser Passage für den Senat selbst bei einem erfolgreichen Volksentscheid hingewiesen werden, um Missverständnissen bei den Abstimmenden über die hier erörterten Fragen vorzubeugen.

C. Inhaltliche Zulässigkeit des Antrages (§ 12 AbstG)

Nach § 12 Abs. 2 AbstG sind Volksbegehren unzulässig, die dem Grundgesetz (s.u. I. und II.), sonstigem Bundesrecht (s.u. III.), dem Recht der Europäischen Union (s.u. IV.) oder der Verfassung von Berlin (s.u. V.) widersprechen.

Zweckmäßigkeit Gesichtspunkte (Verwaltungsaufwand, Mehrkosten, Durchführbarkeit etc.) sind nicht zu prüfen, sondern ggf. vom Volksgesetzgeber zu bewerten.

I. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz: Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz liegt gemäß Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

1. Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes nach Art. 70 Abs. 2, 71, 73 GG

Ein Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nach Art. 70 Abs. 2, 71, 73 GG liegt nicht vor.

2. Konkurrierende Gesetzgebung

Das Land Berlin hat nach hiesiger Auffassung die Gesetzgebungskompetenz für die mit dem ÄndG-E EWG Bln angestrebten Änderungen des EWG Bln.

Eine explizite Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer für den Klimaschutz sieht das Grundgesetz nicht vor. Sie ergibt sich aber aus einer Zusammenschau verschiedener Kompetenztitel im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, insbesondere Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 24 GG. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG wird für Klimaschutzgesetze herangezogen, soweit sie im Schwerpunkt die Reduktion der Treibhausgasemissionen, mithin Luftreinhaltung bezwecken. Auch der Entwurf des Bundesklimaschutzgesetzes stützt sich auf diesen Kompetenztitel. Ergänzend wird auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) herangezogen, soweit Klimaschutzgesetze nicht unter die Sachmaterie Luftreinhaltung fallen, sondern vorrangig Regelungen über erneuerbare Energien treffen, denn Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG schließt die Energiewirtschaft ausdrücklich mit ein.

Dass der Bund mit dem Klimaschutzgesetz (KSG) bereits eine Regelung getroffen hat, ist hier unschädlich. Grundsätzlich wären Regelungen der Landesklimaschutzgesetze, soweit und solange der Bund eine abschließende Regelung getroffen hat, im Gefüge der konkurrierenden Gesetzgebung zwar nach Art. 72 Abs. 1 GG nichtig. Allerdings ordnet § 14 Abs. 1 KSG in Form einer sog. „Öffnungsklausel“ die Fortgeltung der Landesklimaschutzgesetze an.

Soweit der ÄndG-E EWG Bln auch Regelungen zur energetischen Sanierung von Gebäuden vorsieht (vgl. v.a. § 9 Abs. 1 ÄndG-E EWG Bln), werden diese von der Öffnungsklausel des Gesetzes zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz - GEG) umfasst: § 56 GEG (Abweichungsbefugnis) sieht vor, dass die Länder 1. für bestehende öffentliche Gebäude, mit Ausnahme der öffentlichen Gebäude des Bundes, eigene Regelungen zur Erfüllung ihrer Vorbildfunktion nach § 4 GEG treffen und zu diesem Zweck von den einschlägigen Vorschriften des GEG abweichen dürfen und 2. für bestehende Gebäude, die keine öffentlichen Gebäude sind, eine Pflicht zur Nutzung von erneuerbaren Energien festlegen dürfen.

Im Ergebnis sind die vom ÄndG-E EWG Bln vorgesehenen Vorschriften daher von der Landesgesetzgebungskompetenz umfasst.

Faktisch setzt die *Umsetzung* der Klimaschutzverpflichtungen selbst allerdings ggf. Maßnahmen (auch) in Sektoren voraus, für die das Land Berlin wohl keine Gesetzgebungskompetenz hat (z.B. teils im Gebäudesektor oder im Erneuerbare-Energien-Sektor). Dies ändert an der grundsätzlichen Gesetzgebungskompetenz aber nichts. Insbesondere gibt der ÄndG-E EWG Bln nicht vor, welche konkreten Maßnahmen zu ergreifen sind, d.h. legt nicht ausdrücklich nahe, dass ausgerechnet kompetenzwidrige Maßnahmen gemeint sind. Insoweit könnte die beabsichtigte Änderung des § 19 ÄndG-E EWG Bln aber missverständlich ausgelegt werden:

„Das Land Berlin unternimmt alle erforderlichen Schritte für die Erzeugung und Nutzung von erneuerbaren Energien auf, in und an öffentlichen und privaten Gebäuden sowie auf sonstigen öffentlichen Flächen.“

Diese Regelung lässt sich allerdings zwanglos dahingehend verfassungskonform auslegen, dass sie sich nur auf von der Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin umfasste Maßnahmen bezieht.

II. Vereinbarkeit mit weiteren verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes

Im Rahmen des § 12 Abs. 2 AbstG ist auch die Vereinbarkeit mit sonstigen grundgesetzlichen Vorgaben zu prüfen.

1. Art. 3 Abs. 1 GG

Nach § 3 Abs. 3 ÄndG-E EWG Bln soll, soweit Maßnahmen oder Anordnungen nach diesem Gesetz zu einer Erhöhung der Nettowarmmiete für Wohnraum führen, der „Erhöhungsbetrag“ dem Zahlungspflichtigen als monatlicher Zuschuss aus dem Landeshaushalt erstattet werden.

Die im ÄndG-E EWG Bln vorgesehene Verpflichtung zur Zuschusszahlung könnte mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG problematisch sein, weil jedenfalls für selbstnutzende Wohnungseigentümern keine vergleichbaren Leistungen aus dem Landeshaushalt vorgesehen werden. Eine unzulässige Ungleichbehandlung würde hier voraussetzen, dass die beiden Gruppen (Mieterinnen und Mieter sowie selbstnutzenden Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer) mit Blick auf den Regelungsgegenstand vergleichbar sind. Dies kann hier jedoch dahinstehen.

So handelt es sich um einen Regelungsauftrag gegenüber dem Berliner Gesetzgeber, der jedenfalls nicht explizit ausschließt, auch selbstnutzenden Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer einen entsprechenden Zuschuss zu gewähren.

Eine unzulässige Ungleichbehandlung ist daher in dem ÄndG-E EWG Bln selbst nicht unmittelbar angelegt, sondern könnte sich allenfalls (erst) aus der konkreten Gestaltung der Erstattungspraxis ergeben.

2. Art. 20 Abs. 3 GG - Bestimmtheitsgebot; Normenklarheit von Volksgesetzen

Grundsätzlich sind Volksgesetzgebungsentwürfe auch an den von der Rechtsprechung ausgeformten Grundsätzen der Normenklarheit und Normenbestimmtheit zu messen. Hiernach dürfen Volksgesetzentwürfe u.a. nicht über wesentliche Regelungen und ihre Grenzen im Unklaren lassen oder „in sich widerspruchsvoll sein“, gedankliche Brüche aufweisen oder dergleichen (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen,

14.02.2000 - St 1/99; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, 13.04.2000 - Vf. 4-IX-00, jeweils m. w. N.). Die Anforderungen an die Entwurfsformulierung dürfen dabei nicht überspannt werden, so dass gewisse gesetzestechnische Mängel noch hingenommen werden müssen (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, a.a.O., Rn. 54).

Zu prüfen ist insbesondere, ob der ÄndG-E EWG Bln mit den nachgenannten Regelungsinhalten dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot genügt. Dieser Maßstab ist vom ÄndG-E EWG Bln insgesamt noch gewahrt.

i. „Klimaschutzverpflichtungen“

Das Festlegen von Klimaschutzverpflichtungen gemäß § 3 Absatz 1 ÄndG-E EWG Bln folgt der aktuell in § 3 Absatz 1 EWG Bln, aber auch in § 3 Absatz 1 KSG bereits angewandten Regelungstechnik. Diese Ziele bzw. Verpflichtungen können in Treibhausgasemissionsbudgets für das Land Berlin transformiert werden. Sie sind mithin bestimmt bzw. bestimmbar bezüglich der noch zulässigerweise zu emittierenden Treibhausgase im Land Berlin.

Offen bleibt letztlich, was – abgesehen von dem eingangs zu B. erwähnten Problem der Aufforderung an den Senat zur Einfügung eines Sanktionsmechanismus – praktisch aus der Umformulierung aller „Ziele“ zu „Verpflichtungen“ (vergleichbar: der ebenfalls vorgesehenen Umformulierung von „Erreichung“ zu „Erfüllung“) folgt, bzw. sich als Rechtsfolge nach dem Willen der Trägerin ergeben soll. Es greift jedenfalls zu kurz, den Grad der Verbindlichkeit, Fragen der Einklagbarkeit, der Sanktionen bei Nichterreichung etc. allein an diesen beabsichtigten Änderungen der Begrifflichkeiten festzumachen. Allein die Verwendung des Wortes „Verpflichtung“ statt „Ziel“, macht ein Gesetz nicht per se „verbindlicher“ (gemeint sind hiermit vermutlich Fragen der Justiziabilität etc.), auch wenn die Gesetzesbegründung dies suggeriert (Seite 7: „...rechtsverbindliche Klimaschutzverpflichtungen anstelle von allgemeinen, vagen Aussagen und Zielen“). Lediglich der Grad der Selbstverpflichtung des Landes Berlin wird durch diese Begrifflichkeit erhöht. Entscheidend für die „Verbindlichkeit“ sind aber eher Aspekte der Durchsetzbarkeit wie etwa eine subjektive Klagebefugnis u.ä., zu denen sich die Rechtsprechung teils bereits positioniert hat (vgl. nur BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, u.a. zur Reichweite des „Klimaschutzgebots“ des Art. 20a GG, der Schutzpflichtdimension des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG etc.; oder VG Berlin, Urteil vom 31.10.2019 - 10 K 412/18 - i.Z.m. der Nichterreichung der 2020er-Klimaziele zur (i.E. abgelehnten) Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts). Ein erheblicher Zulässigkeitsmangel liegt in dieser für die Gesetzesänderung genutzten Wortwahl liegenden Unschärfe nicht. Es wird für die Adressaten des Volksbegehrens hinreichend deutlich, dass die Trägerin der Erreichung der gesetzlichen Forderung weiteren Nachdruck verleihen will.

ii. „zuzüglich eines angemessenen Anteils der Emissionen“

§ 2 Nr. 3 ÄndG-E EWG Bln sieht vor, die Wörter „zuzüglich eines angemessenen Anteils der Emissionen, die dem Luftverkehr am Flughafen Berlin-Brandenburg zuzurechnen sind“ anzufügen. Zweifel an der Bestimmtheit könnten sich hier aus der Verwendung des Wortes

„angemessen“ ergeben. Allerdings liegt ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot immer dann nicht vor, wenn der Gesetzgeber Formulierungen benutzt, die durch Auslegung hinreichend bestimmt werden können (sog. unbestimmte Rechtsbegriffe). So liegt der Fall hier. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Regelung kein Rechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger regelt, sondern eine staatliche Verpflichtung formuliert. Anzumerken ist zudem, dass bereits die geltende Fassung des EWG diese Formulierung bezüglich des angemessenen Anteils der Emissionen von Kohlendioxid verwendet (§ 2 Nr. 2 EWG Bln). In der Gesetzesbegründung ist dazu Folgendes ausgeführt: „Unabhängig von der Methodik der Kohlendioxidbilanzierung müssen sich die Länder Berlin und Brandenburg in Zukunft auf eine angemessene, klimaverursachergerechte Aufteilung der mit dem gemeinsamen Flughafen BER verbundenen Kohlendioxidemissionen verständigen“ (Drs. 18/3567, S. 20): Der ÄndG-E EWG Bln greift diese Formulierung lediglich nunmehr auch in § 2 Nr. 3 ÄndG-E EWG Bln auf.

iii. „alle sonstigen Treibhausgase“

Zweifel an der Bestimmtheit könnten sich auch im Hinblick auf die Regelungen in § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 ÄndG-E EWG Bln ergeben, die auch „alle sonstigen Treibhausgase“ als von ihren Regelungen umfasst ansehen. Derartige Zweifel greifen im Ergebnis jedoch nicht durch, denn § 2 Nr. 3 EWG Bln enthält (bereits in der geltenden Fassung) eine Begriffsbestimmung, aus der sich klar ergibt, welche Treibhausgase hierunter fallen, nämlich Methan (CH_4), Distickstoffoxid (N_2O) [Lachgas], teilfluorierte Kohlenwasserstoffe (HFKW), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFC), Schwefelhexafluorid (SF_6) sowie Stickstofftrifluorid (NF_3). Diese Aufzählung entspricht soweit ersichtlich auch dem wissenschaftlichen Konsens. Ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz besteht daher auch insoweit nicht.

3. Redaktionelle Aspekte, Auslegungsfragen

i. § 4 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ÄndG-E EWG Bln

Die Vorschrift des § 4 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ÄndG-E EWG Bln nimmt nur auf „Kohlendioxidemissionen“ Bezug, nicht auch auf „alle sonstigen Treibhausgasemissionen“ (d.h. anders als z.B. § 3 Abs. 1 ÄndG-E EWG Bln). Angesichts der Tatsache, dass an anderen Stellen eine Anpassung erfolgt ist, wäre eine Klarstellung dahingehend, ob es sich um ein Versehen handelt, dass diese Passage nicht ebenfalls angepasst wurde, ggf. erstrebenswert. Hier können sich in der späteren Rechtsanwendung Auslegungsfragen stellen. Anknüpfungspunkte für eine Unzulässigkeit des Gesetzentwurfs sind insoweit jedoch nicht ersichtlich.

b. § 23 Abs. 1 S. 4 ÄndG-E EWG Bln

Der angepasste Verweis in § 23 Abs. 1 S. 4 ÄndG-E EWG Bln auf „Verpflichtungen“ des § 22 Absatz 1 ÄndG-E EWG Bln erscheint unstimmtig.

Die Änderung im ÄndG-E EWG Bln sieht folgende Anpassung vor:

§ 23 Abs. 1 S. 4 EWG Bln	§ 23 Abs. 1 S. 4 ÄndG-E EWG Bln
Bei der Abwägung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit sind die Ziele des § 22 Absatz 1, die Interessen des Anlagenbetreibers sowie die Interessen der an das jeweilige Wärmenetz angeschlossenen Wärmeabnehmer zu berücksichtigen.	Bei der Abwägung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit sind die Verpflichtungen des § 22 Absatz 1, die Interessen des Anlagenbetreibers sowie die Interessen der an das jeweilige Wärmenetz angeschlossenen Wärmeabnehmer zu berücksichtigen.

Der Wortlaut des § 22 ÄndG-E EWG Bln (der gegenüber der geltenden Fassung des EWG Bln vom 27. August 2021 unverändert bleiben soll) wiederum enthält eine *Verpflichtung*, nämlich die an Betreiber allgemeiner Wärmeversorgungsnetze gerichtete Verpflichtung, für ihre Wärmenetze einen Dekarbonisierungsfahrplan aufzustellen, der an dem *Ziel* einer CO₂-freien Fernwärmeversorgung spätestens zwischen den Jahren 2040 und 2045 ausgerichtet ist.

Durch die Anpassung des § 23 Abs. 1 S. 4 ÄndG-E EWG Bln verschiebt sich die ursprüngliche Referenz und es ist zu vermuten, dass dies unbeabsichtigt ist. Während in der jetzigen Fassung geregelt wird, dass bei der Abwägung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit u.a. die **Ziele** des § 22 Absatz 1 zu berücksichtigen sind, d.h. ein Bezug zur CO₂-freien Fernwärmeversorgung hergestellt wird, wird mit der vorliegenden Änderung eine Bezugnahme zu der Verpflichtung der Betreiber allgemeiner Wärmeversorgungsnetze hergestellt.

Auch hier können sich in der späteren Rechtsanwendung Auslegungsfragen stellen. Anknüpfungspunkte für eine Unzulässigkeit des Gesetzentwurfs sind insoweit jedoch nicht ersichtlich.

III. Vereinbarkeit mit sonstigem Bundesrecht

Zu prüfen ist auch die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit höherrangigem Bundesrecht.

1. Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)

Die beabsichtigte Verschärfung der Klimaschutzziele im Land Berlin gemäß § 3 Abs. 1 ÄndG-E EWG Bln wird als mit dem KSG vereinbar angesehen.

Mit dem KSG vereinbar sind alle Regelungen, die die nationalen Klimaschutzziele nicht konterkarieren und die sich nicht in Widerspruch setzen zum bundesrechtlichen Regelungsansatz, insbesondere zu dessen instrumenteller Umsetzung. Zielerhöhungen sind insofern landesrechtlich ebenfalls möglich, d.h., es begegnet keinen Bedenken, dass die Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 EWG Bln ehrgeiziger sind als die bundesrechtliche Ziele gemäß § 3 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 KSG. § 3 Absatz 3 Satz 2 KSG bestimmt ausdrücklich, dass Klimaschutzziele erhöht, aber nicht abgesenkt werden können. In dieser Regelung ist zwar zunächst der Bund angesprochen, jedoch dürfe ein solches „Pro-

gressionsgebot“ (BT-Drs. 19/14337, S. 28) in Verbindung mit § 14 KSG auch als ausdrückliche Möglichkeit der Länder verstanden werden, über das Bundesziel hinauszugehen.

2. Gebäudeenergiegesetz (GEG)

Soweit in § 9 Abs. 1 Satz 1 ÄndG-E EWG Bln die Sanierung der öffentlichen Gebäude und damit der Regelungsbereich des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) berührt ist, kann auf die entsprechende Abweichungsbefugnis gemäß § 56 Nr. 1 GEG („Die Länder können für bestehende öffentliche Gebäude, mit Ausnahme der öffentlichen Gebäude des Bundes, eigene Regelungen zur Erfüllung der Vorbildfunktion nach § 4 treffen und zu diesem Zweck von den Vorschriften dieses Abschnitts abweichen) und verwiesen werden.

3. Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)

Problematisch könnte sein, dass nach § 3 Abs. 3 ÄndG-E EWG Bln ungeachtet der Leistungsfähigkeit der Mietenden eine Subjektförderung durch Zuschusszahlungen vorgesehen ist. Bedenken gegen eine solche Zuschussgewährung könnten sich aus der Vereinbarkeit mit den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Sinne des § 6 Absatz 1 HGrG ergeben.

Allerdings ist nicht jede Ausgabe bzw. nicht jeder Zuschuss unwirtschaftlich oder stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit dar. Vielmehr erfolgt die Entscheidung über die Gewährung etwaiger zielgerichteter Zuschüsse auf der Grundlage politischer Prioritätensetzungen (hier: Vermeidung von Treibhausgasemissionen) und entspricht der Üblichkeit auch in anderen Regelungsbereichen. Ein Verstoß gegen Bundesrecht und damit ein Zulässigkeitsmangel kann insoweit nicht angenommen werden.

4. Sonstige Bundesgesetze

Eine Unvereinbarkeit mit sonstigen Fachgesetzen (beispielsweise Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) oder Bundesberggesetz (BBergG)) ist nicht erkennbar.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union

Für eine Verletzung des Rechts der Europäischen Union gibt es keine Anhaltspunkte.

V. Vereinbarkeit mit der Verfassung von Berlin

Für eine Verletzung der Verfassung von Berlin gibt es ebenfalls keine Anhaltspunkte.

VI. Sonstiges

1. Aspekt der Erreichbarkeit der Emissionsreduktionsverpflichtungen

Vor dem Hintergrund der erst im Jahre 2021 durch das Abgeordnetenhaus angepassten Anforderungen des EWG, die mit dem Volksbegehren zugrundeliegenden Gesetzentwurf abermals verschärft werden sollen, drängt sich die Frage auf, ob die Vorgaben des

ÄndG-E EWG Bln zu ambitioniert sind/faktisch nicht erreicht werden können/etc. Diese Problematik wurde auch in mehreren Stellungnahmen der beteiligten Ressorts deutlich.

Die fachliche Schlüssigkeit dieser Grundaussagen voraussetzend, stellt sich zunächst die übergeordnete Frage, wie dieser Aspekt rechtsdogmatisch einzuordnen ist bzw., ob dieser Umstand die Unzulässigkeit des ÄndG-E EWG Bln zur Folge haben kann. Dagegen spricht zunächst, dass schon kein verfassungsrechtlicher Maßstab ersichtlich ist, aus dem die Unzulässigkeit folgen könnte. Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte spielen hier keine Rolle, denn Adressat der Regelungen ist das Land Berlin selbst, so dass keine unmittelbaren Eingriffe in Grundrechte erfolgen. Zudem ist im Gefüge der Gewaltenteilung der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers sehr weit. (Verfassungs-)gerichtlich überprüfbar sind nur offensichtliche, etwa rechnerische oder logische Fehler (vgl. BVerfGE 90, 145 <173>), die hier nicht ersichtlich sind. Eine rechtliche Unmöglichkeit kann vorliegend nicht angenommen werden und dem Einwand der tatsächlichen „Nichterreichbarkeit“ kann insbesondere immer mangelnde Ambition und nicht ausreichender Ressourceneinsatz entgegengehalten werden. Der Nachweis, dass es völlig ausgeschlossen/„unmöglich“ wäre, die vom ÄndG-E EWG Bln angestrebten Ziele zu erreichen, kann nicht geführt werden, da eine solche „Unmöglichkeit“ jedenfalls nicht offenkundig ist.

Finanzielle Gesichtspunkte bzgl. der Umsetzung dürfen in dieser Hinsicht ohnehin keine Rolle spielen (vgl. BerlVerfGH vom 6. 10. 2009, VerfGH 63/08 u. VerfGH 143/08, LKV 2009, 514) und dem ÄndG-E EWG Bln folglich nicht entgegen gehalten werden.

Ähnlich verhält es sich damit, dass die Gesetzesbegründung zwar ausführlich und unter Darlegung wissenschaftlicher Hintergründe die Notwendigkeit der Reduktionsverschärfung als solche ausführt, sich aber nicht zu der Frage verhält, wie die Ziele zu erreichen wären. Eine Art prognostischer Beurteilung der Erreichbarkeit der Ziele wäre auch aus Sicht der Adressaten des Volksbegehrens vorzugswürdig, kann aber nicht aus einer zwingenden rechtlichen Vorgabe abgeleitet werden. Ein Zulässigkeitsmangel folgt hieraus jedenfalls nicht.

2. Vereinbarkeit mit Landesgesetzen

Widersprüche zu Landesgesetzen sind für die Zulässigkeitsprüfung nach § 12 Abs. 2 AbstG unerheblich und daher nicht Teil der Zulässigkeitsprüfung. Ungeachtet dessen sind aber auch keine etwaigen Widersprüche zu Landesgesetzen offenbar geworden.

D. Nachbesserung

Es sind keine Zulässigkeitsmängel ersichtlich. Eine Nachbesserung im Sinne von § 17 Abs. 4 AbstG ist daher nicht erforderlich. Zwar weist der ÄndG-E EWG Bln einzelne redaktionelle/handwerkliche Mängel und Unklarheiten auf; Zulässigkeitserheblich sind diese aber nicht.