

Niklas Geiger: Die Klimafolgeentscheidungen des BVerfG: Zwei Schritte vor – Ein Schritt zurück?

Der Autor ist Student der Rechtswissenschaft im 6. Fachsemester (Universität Bayreuth). Der Beitrag ist im Rahmen des studienbegleitenden Seminars „Aktuelle Entwicklungen in der Verfassungsrechtsprechung“ bei Prof. Dr. Nils Grosche (Lehrstuhl für Recht und Ökonomik der Gesundheits- und Risikoregulierung) entstanden.

A. Hinführung

Wohl kaum eine Gerichtsentscheidung erregte in den letzten Jahren so viel mediale und politische Aufmerksamkeit wie der häufig als „Klimabeschluss“ bezeichnete Beschluss des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 2021, mit dem ein Teil des Klimaschutzgesetzes des Bundes für verfassungswidrig erklärt wurde.¹ In der öffentlichen Debatte standen zunächst die politischen Auswirkungen im Vordergrund. Etwa ein halbes Jahr vor einer Bundestagswahl, in der der Klimaschutz für die meisten Deutschen das wichtigste politische Thema war², wurde der Beschluss allgemein als Niederlage der amtierenden Bundesregierung betrachtet. Aber die Auswirkungen machten bei Weitem nicht auf der politischen Ebene halt. Auch in der Rechtswissenschaft sparte man nicht mit Superlativen, um die Bedeutung dieses Beschlusses zu beschreiben. Von einem „historischen Beschluss“³ war die Rede, andere sprachen von einer „epochalen Entscheidung“.⁴ Und das nicht grundlos: Im Beschluss versteckte sich eine in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts so noch nie dagewesene Argumentation, in der eine gerechte Verteilung von grundrechtlich geschützten Freiheiten über die Generationen hinweg verlangt wurde.⁵ Im Schrifttum entbrannte sodann eine Debatte darüber, wie dieses Konstrukt in die Grundrechtsdogmatik einzuordnen ist. Dabei nahm eine gewichtige Zahl der Autoren an, es sei eine neue, intertemporale Grundrechtsdimension geschaffen worden.⁶ Daran anknüpfend stellten sich einige Autoren die Frage, ob diese neue Dimension auch in anderen Bereichen eingesetzt werden kann. So wurde beispielsweise eine Übertragung in den

Bereich von Staatsschulden und Sozialversicherungssystemen erwogen.⁷

Sowohl Umweltaktivisten als auch einige Stimmen in der juristischen Literatur begrüßten, dass durch den Beschluss der Weg geöffnet worden sei, schnelleren und effektiveren Klimaschutz an der aus ihrer Sicht zu zögerlichen Politik vorbei zu erzwingen.⁸ Bisweilen war sogar davon die Rede, das Gericht sei in Abgrenzung zu politischen Akteuren eine „Instanz der Vernunft“.⁹

Allerdings hat der Beschluss, anders als manche euphorischen Reaktionen vermuten ließen, auf den tatsächlichen Fortschritt beim Schutz des Weltklimas erst einmal keine spürbaren Auswirkungen. Erst im März dieses Jahres stellte der Weltklimarat der Vereinten Nationen einen neuen Bericht vor, in dem die Lage als zunehmend dramatisch dargestellt wird. Mittlerweile sei das auch vom BVerfG an vielen Stellen in der Entscheidung als Richtlinie dienende 1,5-Grad-Ziel nur noch mit starken Anstrengungen zu erreichen.¹⁰ Genau das wollte das BVerfG mit seinem Beschluss doch eigentlich verhindern. Verkompliziert werden Klimaschutzmaßnahmen dabei von internationalen Abstimmungsproblemen und der gegenseitigen Zuweisung der Verantwortlichkeit zwischen den verschiedenen staatlichen Akteuren.¹¹ Diese Probleme finden sich im deutschen Föderalismus auch auf nationaler Ebene wieder. Dies zeigte sich auch bei anderen Problemfeldern wie der Corona-Pandemie. In diesem Zusammenhang steht eine weitgehend unbeachtete Kammerentscheidung des BVerfG aus dem Jahre 2022, in der die Beschwerdeführer Klimaschutzziele der Länder einfordern. Ein weiteres Problem ist, dass auf Ankündigungen nicht immer Taten folgen.

¹ BVerfG v. 24.3.21 – 1 BvR 2656/18 u.a., NJW 2021, 1723.

² Neu/Pokorny, Bundestagswahl in Deutschland am 26. September 2021, Monitor Wahl- und Sozialforschung der Konrad-Adenauer-Stiftung, <https://www.kas.de/documents/252038/11055681/Wahlanalyse+der+Bundestagswahl+in+Deutschland+am+26.+September+2021.pdf/4c1304ff-0d60-f09e-5432-85b6e3a288f1?version=1.12&t=1636043241943>, [Stand: 3.2.2025], S. 8.

³ Zenetti/Kohlrausch, Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts – Rechtliche Einordnung und Perspektiven, ZUR 2021, 573 (573).

⁴ Eifert, Verfassungsauftrag zum freiheitsschonenden Klimaschutz: Der Klimaschutz-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, JURA 2021, 1085 (1098).

⁵ Möllers/Weinberg, Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2021, 1069 (1073).

⁶ Siehe nur: Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069 (1074); Köck/Kohlrausch, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimateilnahme, ZUR 2021, 610 (616).

⁷ Eher kritische Diskussion: Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069, 1077.

⁸ Beck-aktuell, Klimaschutzgesetz ist teilweise verfassungswidrig, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bverfg-erklart-klimaschutzgesetz-fuer-verfassungswidrig> [Stand: 3.2.2025].

⁹ Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069, 1077.

¹⁰ Synthesebericht zum Sechsten IPCC-Sachstandsbericht (AR 6), https://www.de-ipcc.de/media/content/Hauptaussagen_AR6-SYR.pdf [Stand: 3.2.2025], S.3.

¹¹ BVerfG v. 24.3.21 – 1 BvR 2656/18 u.a., NJW 2021, 1723 (1728, 1733 u. V. m.).

Umweltschutzverbände begnügten sich deshalb nicht mehr nur mit der politischen Forderung nach strengeren Zielen, sondern versuchten auf dem Gerichtsweg auch konkrete Maßnahmen zu erzwingen. In diese Richtung geht eine weitere Entscheidung aus 2022. In der zugrundeliegenden Verfassungsbeschwerde forderten die Beschwerdeführer ein Tempolimit auf Autobahnen. Beide Versuche sind gescheitert. Und auch im Schrifttum macht sich mittlerweile Ernüchterung über die mit Spannung erwartete Fortschreibung des justiziellen Klimaschutzes breit.¹²

Anhand dieser beiden Folgebeschlüsse stellt sich diese Arbeit daher den sich aufdrängenden Fragen: Wie viel ist vom „Klimabeschluss“ nach gerade mal etwas mehr als zwei Jahren noch übrig? Und was folgt aus den beiden neuen Entscheidungen für die Grundrechtsdogmatik und die (Verfassungs-)Rechtsprechung in Fragen des Klimaschutzes in der Zukunft?

B. Der „Klimabeschluss“: Ausgangspunkt einer neuen Grundrechtsfigur

Der Klimabeschluss kam für viele Rechtswissenschaftler überraschend,¹³ was nicht zuletzt an dem komplizierten Argumentationsweg liegt.

I. Der Klimabeschluss und seine Gründe

In den zugrundeliegenden Verfassungsbeschwerden machten Bürger und ein Umweltschutzverband eine Verletzung ihrer Grundrechte durch unzureichenden Schutz vor dem Fortschreiten des Klimawandels geltend. Der im Klimaschutzgesetz (KSG) normierte Reduktionspfad sei nicht ausreichend, um das Ziel der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5°C zu erreichen.

Das BVerfG schränkte zunächst das ökologische Existenzminimum aus Art. 20a i. V. m. 1 I GG auf „apokalyptische“ Zustände ein, die nicht ersichtlich sind.¹⁴ Dann verwarf es die Verletzung von Schutzpflichten mit der Begründung, der Staat habe nicht von vornherein völlig unzureichende Maßnahmen getroffen, sondern bereits

Klimaschutzprogramme aufgelegt.¹⁵ Dies wurde und wird in der Literatur vielfältig kritisiert.¹⁶ Allerdings handelt es sich hier nur um eine konsequente Anwendung der seit jeher praktizierten Schutzpflichtdogmatik, nach der eine reine Evidenzkontrolle und keine Verhältnismäßigkeitsprüfung stattfindet.

II. Die intertemporale Freiheitssicherung

Nun stellte das BVerfG allerdings auf die Gefährdung künftiger Freiheit ab und argumentiert wie folgt: Der durch Art. 20a GG begründete Auftrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen schließt den Schutz des Klimas als Grundlage eines funktionierenden Ökosystems ein.¹⁷ Das genaue Schutzniveau ergibt sich aus der Norm zwar nicht, es ist aber vom Gesetzgeber durch die Ratifikation des Pariser Klimaschutzabkommens verfassungskonform konkretisiert auf die Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 – 2,0°C bis 2050.¹⁸ Der Gesetzgeber hat sich also verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um diese Begrenzung einzuhalten. Um zu ermitteln, wie stark die Treibhausgasemissionen reduziert werden müssen, greift das BVerfG nun auf den wissenschaftlich allgemein anerkannten Budgetansatz zurück.¹⁹ Es stellt sodann fest, dass die Einhaltung der errechneten verbleibenden gesamten Emissionsmenge für Deutschland erheblicher Reduzierungen bedarf. Bei ungestörtem Fortlaufen nach dem Reduktionspfad des KSG a.F. ist 2030 nur noch ein kleiner Teil des Budgets verfügbar. Dann wären bis 2050 gerade wegen der rechtlichen Handlungspflicht aus Art. 20a GG erhebliche Einschränkungen von Freiheitsbetätigungen, die CO₂ ausstoßen, erforderlich. Die in Zukunft zu erwartenden Einschränkungen wirken also, weil sie sicher eintreten müssen und nach dem Stand der Technik nicht mehr vermeidbar sind, bereits jetzt wie ein Eingriff. Dies stellt die so genannte *eingriffsgleiche Vorwirkung* dar.²⁰ Diese muss verhältnismäßig sein und wird dabei der heutigen Freiheit gegenübergestellt. Insbesondere muss geprüft werden, ob frühzeitigere Eingriffe ein milderer Mittel darstellen.²¹ Wegen Unsicherheiten in der wissenschaftlichen Budgetberechnung kann das BVerfG letztlich nicht feststellen, dass der Reduktionspfad unverhältnismäßig ist. Allerdings konstruiert

¹² Groß, Zwei Jahre Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts: Eine Zwischenbilanz der weitgehenden Rezeptionsverweigerung, <https://verfassungsblog.de/zwei-jahre-klimabeschluss-des-bundesverfassungsgerichts/> [Stand: 3.2.2025].

¹³ Calliess, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20a GG?, ZUR 2021, 355 (355).

¹⁴ BVerfG v. 24.3.21 – 1 BvR 2656/18, NJW 2021, 1723 (1727).

¹⁵ Ebd. (1731 ff., 1736ff.).

¹⁶ Calliess, ZUR 2021, 355, 357; Callies, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Loseblattsammlung Stand 101. Ergänzungslieferung (Mai 2023), Art. 20a GG, Rn. 237f.

¹⁷ Zustimmung Bickenbach, Subjektiv-öffentliches Recht auf Klimaschutz?, JZ 2020, 168 (171).

¹⁸ BVerfG v. 24.3.21 – 1 BvR 2656/18 u.a., NJW 2021, 1723 (1728).

¹⁹ Erstmals aufgegriffen ebd. (1728f.); s. auch Kahl, BVerfG: Klimaschutzanstrengungen der Länder nicht grundrechtlich einklagbar – Anmerkung zu BVerfG, Beschl. v. 18.1.2022, EnWZ 2022, 121 (123).

²⁰ BVerfG v. 24.3.21 – 1 BvR 2656/18, NJW 2021, 1723 (1737ff.).

²¹ Eifert, JURA 2021, 1085 (1093); Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069 (1074).

das BVerfG sodann eine prozedurale Pflicht, den Reduzierungspfad nicht nur wie bislang bis 2030, sondern darüber hinaus bis zur Klimaneutralität fortzuschreiben.²² Dadurch soll eine einseitige Verlagerung der Transformation in die Zukunft vermieden und ein gefestigter gesamtheitlicher Rahmen zur Orientierung gegeben werden. An diesem muss sich der Staat dann messen lassen.²³ Zudem verstoße die unbestimmte Verordnungsermächtigung, die Bundesregierung solle den Reduktionspfad selbst nach 2030 noch zweimal fortschreiben, wegen der besonderen Grundrechtsrelevanz gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 GG.²⁴ Somit wurden die §§ 3 I 2, 4 I 3 i. V. m. Anlage 2 KSG a.F. für nichtig erklärt.²⁵

III. Voraussetzungen der eingriffsgleichen Vorwirkung

Für die Annahme einer solchen Vorwirkung findet man im Klimabeschluss im Kern drei Bedingungen:

1. Vorliegen einer wissenschaftlich erwiesenen unumkehrbaren Gefährdung eines verfassungsrechtlich zu schützenden (Rechts-)Gutes, das
2. bereits hinreichend konkretisiert ist, um einen Maßstab für die Prüfung der Schutzvorkehrungen definieren zu können und
3. bei unzureichenden Maßnahmen verfassungsrechtlich vermittelt wird zu zwingenden Freiheitseingriffen.²⁶

Diese Dogmatik dient als Grundlage für die weitere Untersuchung.

C. Klimaschutz im Föderalismus – Müssen die Länder mitwirken?

Das BVerfG hat nun also erst einmal den Bund zur längerfristigen Fortschreibung seines KSG verpflichtet. Der Bund ist allerdings aufgrund der föderalen Kompetenzverteilung kaum in der Lage, Klimaschutz im Alleingang durchzuführen. Es stellt sich daher unausweichlich die Frage, inwieweit sich der Klimabeschluss auf die Länder und ggf. sogar auf Kommunen ausweiten lässt. Die Gelegenheit zur Stellungnahme bekam das BVerfG durch eine erneute Verfassungsbeschwerde mehrerer Bürger, die sich unter

Bezugnahme auf den Klimabeschluss gegen die Emissionsminderungsziele einiger Länder in ihren jeweiligen KSG bzw. gegen das Fehlen solcher Gesetze wendeten. Sie rügten insb. die Verletzung ihrer künftigen Freiheit in intertemporaler Dimension.²⁷

I. Analyse des ersten Folgebeschlusses

Der Kernaspekt, an dem das BVerfG die mangelnden Erfolgsaussichten festmacht, ist das Fehlen einer auch nur wenigstens grob erkennbaren Restmenge an CO₂, die die einzelnen Bundesländer noch verbrauchen dürfen.²⁸ Das ist deshalb ein entscheidendes Problem, weil im Rückgriff auf die oben ausgeführte Dogmatik der eingriffsgleichen Vorwirkung zwingend ein rechtlicher Zusammenhang zwischen der hohen Emission von Treibhausgasen heute und der Eingriffe in Freiheitsrechte morgen bestehen muss. Darauf ist im Kern die gesamte Argumentation aufgebaut. Einen rechtlichen Grund, sei es aus Art. 20a GG oder aus einem anderen verfassungsrechtlichen Aspekt, zu verpflichtenden Grundrechtseingriffen zur Reduktion von Treibhausgasen kann es aber nur dann geben, wenn es überhaupt eine Grenze für die Gesamtmenge an Emissionen gibt.²⁹ In Ermangelung eines Restbudgets für die Länder, das sich aus so einer Grenze ergeben würde, fehlt es also an einer Handlungspflicht zu mehr Klimaschutz und damit an einer rechtlichen Pflicht zum Eingriff in Freiheitsrechte. Damit kollabiert die Argumentation aus dem Klimabeschluss beim Versuch, diesen auf die Länder anzuwenden.³⁰

Dies scheint erst einmal, die logische Fortschreibung zu sein, bei genauerem Hinsehen fallen dennoch mehrere Ungereimtheiten auf:

1. Budgetberechnung zwischen Politik und Wissenschaft

Bei der Berechnung des Restbudgets hat das BVerfG im Klimabeschluss wiederholt und in aller Ausführlichkeit auf wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgegriffen.³¹ Auch diese Arbeit respektiert den wissenschaftlichen Konsens ausdrücklich, wonach sich zumindest in groben Zügen aus einem Ziel für die Temperaturerwärmung eine Menge an

²² BVerfG v. 24.3.2 – 1 BvR 2656/18 u.a., NJW 2021, 1723 (1747ff.).

²³ *Eifert*, JURA 2021, 1085 (1094f.).

²⁴ BVerfG v. 24.3.21 – 1 BvR 2656/18 u.a., NJW 2021, 1723 (1750f.).

²⁵ Ebd. (1751).

²⁶ *Möllers/Weinberg*, JZ 2021, 1069 (1077f); *Eifert*, JURA 2021, 1085 (1092); *Ruttloff/Freihoff*, Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser „intertemporale Systemgerechtigkeit“? – auf Konturensuche, NVwZ 2021, 917 (918).

²⁷ BVerfG v. 18.1.2022 – 1 BvR 1565/21 u.a., NJW 2022, 844 (844).

²⁸ BVerfG v. 18.1.2022 – 1 BvR 1565/21 u.a., NJW 2022, 844 (845f.).

²⁹ Ebd. (846).

³⁰ *Schomerus*, Keine Restmenge, keine Vorwirkung: Der Nichtannahmebeschluss 1 BvR 1565/21 u.a. und das Bund-Länder-Verhältnis im Klimaschutzrecht, <https://verfassungsblog.de/keine-restmenge-keine-vorwirkung/> [Stand: 3.2.2025].

³¹ Siehe nur BVerfG v. 24.3.21 – 1 BvR 2656/18, NJW 2020, 1723 (1728/1733ff.).

Treibhausgasen berechnen lässt, die in die Atmosphäre gelangen darf.³² Dies ist mit Blick auf die Linearität des Zusammenhangs zwischen Emissionen und Erwärmung unbestritten,³³ wobei sich bei einer so umfassenden Thematik zwangsläufig gewisse Ungenauigkeiten ergeben.

a) Wer trägt welche Last? – Von globalen zu nationalen Minderungsvorgaben

Fraglich ist, wie man ausgehend von dem globalen Restbudget sodann die nationalen Restbudgets berechnen kann. Das BVerfG wählt hier den so genannten *formalen Ansatz*: Es wird die deutsche Bevölkerung in Verhältnis zur Weltbevölkerung gesetzt und anschließend Deutschland genau in diesem Verhältnis auch „Emissionsrechte“ zugesprochen.³⁴ Dies ist zunächst einfach nachzuvollziehen. Nicht mehr nachzuvollziehen ist hingegen, warum eine Umrechnung des nationalen deutschen Budgets in Länderbudgets nach der formalen Methode abgelehnt wird. Das BVerfG begründet dies damit, dass eine proportionale Verteilung auf die Länder nicht zwingend sei, sondern vielmehr auch eine sektorale Verteilung möglich sei.³⁵ Eine rechtliche Vorgabe, welche der beiden Methoden zu wählen ist, gibt es nicht. Das ist richtig. Allerdings gibt es auch keine rechtliche Vorgabe für die Umrechnung des globalen in nationale Budgets.

b) Widerspruch in der Herleitung

Das BVerfG bemüht in erster Linie das Pariser Klimaschutzabkommen (PA) zur argumentativen Herleitung des Temperaturziels, welches wiederum das Budget determiniert. Allerdings enthält dieses Abkommen eben gerade keine Verteilungsregel. Es ist lediglich davon die Rede, dass alle Länder einen Anteil daran leisten müssen.³⁶ Bei der Lastenverteilung ist eine Berücksichtigung der „unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten“ vorgesehen, Art. 2 II PA. Über die Interpretation

dieser Regelung herrscht vielmehr Uneinigkeit: Gerade Länder des globalen Südens fordern mit Verweis auf die bisherigen Emissionen der Industriestaaten deutlich höhere Bemühungen der entwickelten Länder (*materiell-historischer Ansatz*).³⁷ Eine solche überproportionale Reduktionspflicht ist auch im PA festgelegt, so fordert Art. 4 IV 1 PA eine Führungsrolle dieser Industrienationen. Diese ließe sich gleichwohl auch anders erfüllen. Die Industrienationen können Entwicklungsländer, in denen aufgrund der geringen Energieeffizienz der dortigen Gebäude und Energieerzeugung besonders hohe Einsparpotenziale bestehen, unterstützen (vgl. Art. 3 PA) und erhalten dafür selbst ein größeres Budget (*politisch-realer Ansatz*).³⁸

Bereits vor dem ersten Klimafolgebeschluss wies *Frenz* daraufhin, dass sich das nach der formalen Methode errechnete Restbudget von damals noch 6,7 Gigatonnen, auf das auch das BVerfG Bezug nimmt,³⁹ nicht aus unseren völkerrechtlichen Verpflichtungen ergibt. Selbst der den Berechnungen des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) zugrundeliegende IPCC-Bericht hat keine Verbindlichkeit erlangt.⁴⁰ Zurecht weist *Frenz* auf den Widerspruch zur wiederholten Mahnung des BVerfG hin, alle wesentlichen und konkretisierenden Entscheidungen müsse der Gesetzgeber selbst treffen.⁴¹ Die Argumentation, diese Zielverpflichtung ergebe sich aus der internationalen Dimension des Art. 20a GG und dem dafür notwendigen gegenseitigen Vertrauen der Staatengemeinschaft⁴², die man innerstaatlich im Rahmen der Bundestreue anwenden könnte, vermag ebenfalls nicht zu überzeugen. Es ist nicht erkennbar, warum es ein geschütztes Vertrauen in die Treibhausgasreduzierung nach genau diesem Ansatz geben sollte, wenn die Staatengemeinschaft sich ausdrücklich gegenseitig zugebilligt hat, die globale Reduktionslast auch anders zu verteilen.

Das BVerfG setzt sich im Klimabeschluss darüber hinweg, dass es an einem rechtlich determinierten Verteilungsschlüssel fehlt

³² SRU, Pariser Klimaziele erreichen mit dem CO₂-Budget, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Kap_02_Pariser_Klimaziele.pdf?__blob=publicationFile&v=7 [Stand: 3.2.2025], S. 39ff. m.w.N.

³³ SRU, Wie viel CO₂ darf Deutschland maximal noch ausstoßen? Fragen und Antworten zum CO₂-Budget, Stellungnahme, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2022_06_fragen_und_antworten_zum_co2_budget.pdf?__blob=publicationFile&v=33 [Stand: 3.2.2025], S. 5.

³⁴ BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, NJW 2020, 1723 (1744f.), gestützt auf SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Stand: 3.2.2025], S. 52, Rn. 111.

³⁵ BVerfG v. 18.1.22 – 1 BvR 1565/21 u.a., NJW 2022, 844 (846).

³⁶ *Bischof*, Das Pariser Klimaschutzabkommen, 2022, S. 130; *Winter*, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259, (263f.); SRU (Fn. 34), S. 48; am deutlichsten *Bickenbach*, Staatlicher Klimaschutz unter CO₂-Budgetvorbehalt?, DÖV 2022, 561 (566), der den nationalen Budgets deshalb ausdrücklich die Verbindlichkeit abspricht.

³⁷ *Bischof* (Fn. 36), S. 131–133 deutet eine solche erhöhte Pflicht an, lehnt aber eine genaue Bestimmung des erforderlichen Ambitionsniveaus ebenfalls ab.

³⁸ Überblick zu den Ansätzen und Argumenten: *Bickenbach*, DÖV 2022, 561, (562f.).

³⁹ BVerfG v. 24.3.21 – 1 BvR 2656/18, NJW 2021, 1723 (1744).

⁴⁰ *Frenz*, in: *Frenz*, Gesamtkommentar Klimaschutzrecht, 2. Auflage 2022, § 1 KSG, Rn. 106; so auch *Bickenbach*, DÖV 2022, 561 (562).

⁴¹ *Frenz*, in: *Frenz* (Fn. 40), § 1 KSG, Rn. 113ff. (entsprechende Hinweise des BVerfG s. nur BVerfG v. 24.3.21 – 1 BvR 2656/18, NJW 2021, 1723 (1741, 1750)).

⁴² BVerfG v. 24.3.21 – 1 BvR 2656/18, NJW 2021, 1723 (1741).

und bestimmt ein zwingendes Restbudget für den Bund, während es bei der Umrechnung auf die Länder streng auf diesen fehlenden Verteilungsschlüssel verweist und deshalb keine Budgets für die Länder berechnet. Dies stellt einen Widerspruch dar.

Es handelt sich also im Kern um eine politisch umstrittene Gerechtigkeitsfrage.⁴³

c) Erklärungsversuche

Für diesen Widerspruch in den beiden Entscheidungen gibt es mehrere Erklärungsansätze: Das BVerfG selbst erkennt im Klimabeschluss zunächst die verschiedenen Verteilungsschlüssel an. Es argumentiert dann mit der Gefahr des Unterlaufens durch gegenseitige Verantwortungszuweisung, die mit dem internationalen Element des Art. 20a GG nicht vereinbar sei. Um dies zu stützen, wird auf völkerrechtliche „Anhaltspunkte“ (!) verwiesen, die dann ohne weitere Begründung zu einer verbindlichen Regel umgemünzt werden.⁴⁴ Besonders kritisch zu betrachten ist, dass die Richtigkeit des vom SRU berechneten nationalen Budgets damit begründet wird, dass seine Berechnungen „nachvollziehbar“ seien.⁴⁵ Nur weil diese Berechnungen nachvollziehbar sind, heißt das aber nicht zwingend, dass eine andere Berechnungsweise nicht genauso richtig ist. Das Gutachten des SRU als Basis der weiteren Argumentation gibt diesem Gremium somit auch eine wertende und damit politische Einflussmöglichkeit auf die Ausgestaltung des Art. 20a GG. Letztlich handelt es sich hier um Praktikabilitätsabwägungen: Innerhalb Deutschlands erscheint eine länderspezifische Vorgabe nicht zwingend notwendig, da das BVerfG stets den Bund in die Pflicht nehmen kann. Reduzieren alle Länder zu wenig, so ist auch die gesamtdeutsche Reduktion zu gering. Dann ist der Bund dafür verantwortlich, dies zu korrigieren. Die praktische Ausgestaltung überlässt das Gericht der Politik. Auf internationaler Ebene hat das BVerfG hingegen keine Befugnisse. Ein Versagen der globalen Klimaschutzbemühungen kann ein deutsches Gericht nicht rügen. Es braucht vielmehr einen Verantwortlichen im Kompetenzbereich des BVerfG.

2. Dogmatische Schlussfolgerung

Der nun ergangene erste Folgebeschluss ist also eine konsequente Nachschärfung der entwickelten Dogmatik:⁴⁶ Erhalten bleibt die bereits bekannte⁴⁷ enge strukturelle Koppelung mit naturwissenschaftlichen Erkenntnissen zur Höhe des Budgets, dessen Bedeutung nochmals betont wird.⁴⁸ Es wird nun aber bedingungslos eine rechtliche Begründung für ein Budget verlangt, das dann auch nur durch eine rechtliche Pflicht zum Handeln in eine eingriffsgleiche Vorwirkung verwandelt wird. Insofern zieht sich das Gericht ein Stück weiter aus den politisch umkämpften Diskussionen zur gerechten Lastenverteilung zurück. Dies ist begrüßenswert, da die Frage der Gerechtigkeit, sowohl global als auch national, von vielen Faktoren wie Leistungsfähigkeit, Verursachungsbeitrag und Einsparpotenzial abhängt. Diese Faktoren müssen gerade vor dem Hintergrund einer möglichst grundrechtsschonenden Reduzierung, die beispielsweise in Ländern mit bisher niedrigen Standards durch geringere Eingriffe erreicht werden kann, sorgsam gegeneinander abgewogen werden. Dabei handelt es sich um eine genuin politische Entscheidung, die rein rechtlich nicht bestimmbar ist.

II. Möglichkeiten der Einbeziehung der Länder

Eine komplette Übertragung der Verantwortung auf den Bund erscheint insbesondere in Anbetracht der erheblichen finanziellen und gesetzgeberischen Ressourcen der Länder nicht interessengerecht. Der erste Folgebeschluss eröffnet grundsätzlich mehrere Wege, die Länder in einen vertikalen oder sektoralen Ansatz mit einzubeziehen.

1. Mitwirkungspflicht aus Bundestreue

Zunächst lässt sich diskutieren, inwieweit für die Länder eine Pflicht besteht, die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes aus dem PA durch eigene Maßnahmen zu stützen.

Wickel wirft dabei die Möglichkeit auf, eine solche Pflicht aus dem Grundsatz der Bundestreue zu konstruieren. Dabei stellt er darauf ab, dass in Ermangelung einer aktiven Koordination des Bund-Länder-Verhältnisses durch den Bundesgesetzgeber zumindest das Ermessen der Länder, ihre Klimaschutzziele in ihren eigenen Landesklimaschutzgesetzen festzulegen, nicht

⁴³ *Flach/Pfeiffer/Pittel*, Fairness und Eigeninteresse im internationalen Klimaschutz, Wirtschaftsdienst 2022, Heft 13, 12 (12ff.) zeigt den Streitstand und die großen Unterschiede in den Budgets je nach Umrechnungsmethode auf; *Eifert*, JURA 2021, 1085 (1097f.).

⁴⁴ BVerfG NJW 2021, 1723, 1745; auch in der Literatur wird teils ohne richtige Begründung diese Umrechnung anerkannt, so z. B. in *Kahl*, EnWZ 2022, 121 (123).

⁴⁵ Ebd. (1744).

⁴⁶ So auch *Schomerus*, Verfassungsblog (Fn. 30).

⁴⁷ *Calliess*, ZUR 2021, 355 (356); *Faßbender*, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2086).

⁴⁸ *Calliess*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Fn. 16), Art. 20a GG, Rn. 236.

unendlich reichen könne. Vielmehr ist eine Mitwirkung zum Erreichen der vom Bund gesetzten Ziele anzudenken.⁴⁹ In der Literatur finden sich weitere vorsichtige Ansätze, den Spielraum der Länder zu verkleinern, damit diese nicht die Ziele des Bundes konterkarieren können.⁵⁰ Vor dem Hintergrund von Grundlagen und Ziele der Bundestreue erscheint dieser Ansatz jedoch untauglich: Die Bundestreue begrenzt akzessorisch durch die Verfassung garantierte Rechte und Pflichten der Gliedstaaten und des Bundes, um die Festigkeit und Stabilität des Bündnisses zu wahren.⁵¹ Im Falle des Klimaschutzes könnte insbesondere aus den vom Bund eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen eine Treuepflicht der Länder erforderlich sein, soweit der Bund entsprechende Pflichten wegen mangelnder Kompetenz nicht selbst erfüllen kann. Dieses Institut ist allgemein anerkannt.⁵² Allerdings stellen sich die Länder der Erfüllung des PA nicht in den Weg. Vielmehr kommen dem Bund derart umfangreiche Gesetzgebungsbefugnisse in den Bereichen Umwelt, Wirtschaft, Verkehr und Energie zu, dass er zur Erfüllung seiner Pflichten selbst in der Lage ist und deshalb auch keine Konsultation der Länder vor Ratifikation vorgenommen hat. Solange das bundesstaatliche Verhältnis wie bei der Mitwirkung zum Klimaschutz nicht determiniert ist, kann der Kompetenzspielraum der Länder nicht allein durch eine Bindung an Verpflichtungen des Bundes ausgehebelt werden.⁵³ Es kann daher aus dem ohnehin nur akzessorisch wirkenden Prinzip der Bundestreue keine originäre Pflicht zum Erlass eigener mit den Wertungen des Bundesgesetzgebers vereinbarter Ziele abgeleitet werden. Es lässt sich also feststellen: Wenngleich eine Angleichung der Ziele wünschenswert ist, um eine gemeinsame Basis für die gegenseitige Zusammenarbeit von Bund, Ländern und den Ländern untereinander zu schaffen, so lässt sie sich nicht durch die Bundestreue erreichen. Verschließen sich allerdings die Länder vollständig einer Mitwirkung auch in wichtigen Bereichen wie der Raumordnung (z. B. für Windradflächen), könnte die Bundestreue Wirkung entfalten.⁵⁴ Denkbar ist hingegen, die Länder daran zu hindern, konkreten Klimaschutzmaßnahmen des Bundes derart entgegenzutreten, dass diese jegliche Wirksamkeit verlieren. Ein solcher Fall ist bisher in der Praxis, nicht zuletzt wegen der umfassenden Bundeskompetenzen, die die Länder an einem gesetzlichen

Eingreifen hindern, noch nicht erkennbar in Erscheinung getreten. Zur Einbindung der Länder muss der Bundesgesetzgeber also aktiv tätig werden.

2. Einfachgesetzliche Vorgabe von Minderungszielen

Als vielversprechend erscheint zunächst mittels eines einfachen Bundesgesetzes Minderungsziele vorzugeben, die die einzelnen Länder durch eigene Umsetzungsmaßnahmen zu erreichen haben. Damit ließe sich eine einseitige Lastenverteilung auf den Bund und damit einseitige Einschränkungen in durch die Bundesgesetzgebungsbefugnis abgedeckten Bereichen vermeiden.

a) § 14 I 1 KSG

Bereits vor dem ersten Folgebeschluss des BVerfG enthielt das KSG eine Vorschrift, die das Verhältnis der Klimaschutzgesetze der Länder regelt. § 13 I KSG bezieht sich dabei ausdrücklich nur auf den Verantwortungsbereich des Bundes und kann daher nur die Landesverwaltung bei Ausführung von Bundesrecht binden.⁵⁵ In § 14 I 1 KSG wird zunächst eine Fortgeltung bereits erlassener Landes-KSG und eine Befugnis zu deren Neuerlass eingeräumt. Sodann wird klargestellt, dass diese Gesetze mit dem Bundesrecht vereinbar sein müssen. Dies ist in Anbetracht des Art. 31 GG eine deklaratorische Klausel, wohl um einer Fehldeutung als Freibrief für eine völlig ungebundene Landesklimaschutzgesetzgebung zuvorkommen.

Teilweise wird mit Blick auf das Vereinbarkeitserfordernis auch angenommen, die Ziele des KSG seien Mindestziele für die Länder und diese dementsprechend verpflichtet, entweder gleiche oder höherer Ziele zu setzen, um die Bestandskraft ihrer Gesetze zu erhalten.⁵⁶ Beachtenswert erscheinen in diesem Zusammenhang Ausführungen des niedersächsischen Landesgesetzgebers: Eine Ende 2020 vorgenommene Verschärfung der Landesziele wird hier als gebotene Anpassung an die in Reaktion auf den Klimabeschluss vorgenommene Nachschärfung des Bundes-KSG dargestellt und eine Angleichung an die Bundesziele vorgenommen.⁵⁷ Dies sei nach § 14 I 1 KSG zwingend. Eine nähere Begründung dieser Rechtsauffassung wird nicht vorgenommen. Es erscheint

⁴⁹ Wickel, ZUR 2021, 332 (337).

⁵⁰ So sprechen Scharlau/Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (8) von einem „föderalistischen Kooperationsgebot“ ohne allerdings konkret zu werden.

⁵¹ Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 16), Art. 20 IV, Rn. 128–133.

⁵² BVerfG v. 26.3.1957, BVerfGE 6, 309 (361f.); Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 16), Art. 20 IV, Rn. 142.

⁵³ Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 16), Art. 20 IV, Rn. 144.

⁵⁴ Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610 (616).

⁵⁵ Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (336).

⁵⁶ Schink, in: Frenz (Fn. 40), § 14 KSG Rn. 102; Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610 (615).

⁵⁷ Nds. LT-Drs. 18/8144, S. 8 und 10.

so, als versteht der Ausschuss den § 14 I 1 KSG dahingehend, dass zur „Vereinbarkeit“ zwingend eine Zielkongruenz erforderlich ist. Daraus leitet man also eine Art Kooperationspflicht ab, gemeinsam das gleiche Ziel zu verfolgen. Eine andere Interpretation liegt nahe: § 14 I 1 KSG lässt ausdrücklich die Möglichkeit für eigene Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers offen. Diese Klausel ist schlichtweg erforderlich, wenn die Länder weiterhin einen gesetzlichen Rahmen für ihren eigenen Klimaschutz setzen dürfen sollen: Wegen der Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz an den Bund (Art. 74 I Nr. 14 GG) im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung wären solche Gesetze anderenfalls nichtig, Art. 72 I GG. Dagegen spricht zudem die vom BVerfG hervorgehobene Argumentation, eine vertikale Verteilung der Reduktionslasten in gleichen Teilen auf alle Länder sei nicht zwingend notwendig, sondern vielmehr auch eine horizontale, gesamtstaatliche Aufteilung auf verschiedene Sektoren denkbar.⁵⁸ Der Bundesgesetzgeber scheint einen solchen Ansatz mit Differenzierung zwischen den Ländern zu wählen, wie sich aus dem Kohleverstromungsbeendigungsgesetz ableiten lässt.⁵⁹ Dieses regelt unterschiedliche Stilllegungszeitpunkte verschiedener Kraftwerke, wobei jene in den strukturschwachen ostdeutschen Bundesländern deutlich über die anderen hinausreichen (s. Anlage 2 des Gesetzes). Sowohl in der Beschlussempfehlung⁶⁰ als auch in der dieser Entscheidung vorausgehenden medialen Debatte wurde dabei auf eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten und Auswirkungen solcher Klimaschutzmaßnahmen in verschiedenen Teilen Deutschlands Bezug genommen.⁶¹ Dazu kommt, dass sich aus dem Wortlaut des § 14 I 2 KSG keine Pflicht zum Erlass eines solchen Gesetzes ergibt. Auch die amtliche Überschrift „Zusammenarbeit“ bestätigt diese Auffassung, eine separate Verpflichtung der Länder ist dem Gesetzestext nicht zu entnehmen. Es besteht also für die Länder die Möglichkeit, einfach überhaupt nicht zu handeln und sich gar keine Klimaschutzziele zu setzen. Vor diesem Hintergrund ist es widersprüchlich, dann aber Klimaschutzgesetze von Ländern aufzuheben, die zwar gehandelt haben, aber sich zu geringe Ziele gesetzt haben. Sie hätten nämlich zumindest einmal mehr getan und damit den Klimaschutz ein Stück weiter

vorangebracht. *Schink* vertritt, in Ermangelung ausreichender Ziele auf Landesebene träten die Ziele des KSG unmittelbar an die Stelle einer eigenen Landesvorschrift.⁶² Diese Auffassung hat keinen Anhaltspunkt im Wortlaut. Die Auffassung des BVerfG, ein einfachgesetzliches Budget für die Länder existiere nicht, bestätigt die Gegenauffassung: Wären die Ziele des KSG für jedes Land als Mindestziel verbindlich, könnte man problemlos ein Budget berechnen. Insgesamt betrachtet fehlt dem KSG eine Regelung zur effektiven Koordination und Regulierung der zahlreichen Verflechtungen von Ländern, Kommunen und Bund.⁶³ Der Bund hat die wesentliche Zielentscheidung auf 1,5°C und nach der Argumentation des BVerfG damit auch die Konkretisierung des Art. 20a GG bereits vorgenommen. Das BVerfG hat nun klargestellt, dass dies nicht reicht, um die Länder direkt aus der Verfassung zu verpflichten.⁶⁴ Dies ist als implizite Aufforderung an den Bundesgesetzgeber zu verstehen, durch Zuständigkeits- und Organisationsregeln seinen Zielen zur effektiven Durchsetzung zu verhelfen.⁶⁵ Das bestehende Regelwerk reicht dafür aber nicht aus, es ist wie aufgezeigt an vielen Stellen zu unkonkret und unverbindlich.

b) Ausgestaltung einer vertikalen Bindung

Fraglich ist, wie der Bund die Länder einfachrechtlich zur Mitwirkung verpflichten und ihnen Ziele auferlegen kann. Dabei ist zu beachten, dass im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ein Zwiespalt besteht. Auf der einen Seite steht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem gesamten Gebiet des Klimaschutzes, die sich wie allgemein anerkannt wird aus der Luftreinhaltung (Art. 74 I Nr. 24 GG) ergibt.⁶⁶ Auf der anderen Seite steht in zahlreichen Gebieten, die für einen effizienten Klimaschutz notwendig sind, die Gesetzgebungsbefugnis den Ländern zu.⁶⁷ Diese Bereiche sind demzufolge auch nicht von Art. 74 I Nr. 24 GG erfasst, da sonst eine nahezu alle denkbaren Lebensbereiche umfassende Bundeskompetenz entstehen würde.⁶⁸ Beispielhaft zu erwähnen ist nur die Raumplanung, Art. 72 III Nr. 4 GG. Zudem ist der Bund daran gehindert, Gemeinden Aufgaben zu übertragen, Art. 85 I 2 GG. Wie wichtig gerade die Einbeziehung der Gemeinden ist, zeigte sich nicht zuletzt erst dieses Jahr beim umstrittenen Heizungsgesetz.

⁵⁸ BVerfG v. 18.1.2022 – 1 BvR 1565/21 u.a., NJW 2022, 844 (846); Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610 (615); Kohlrausch, Die deutschen Klimaschutzgesetze im Vergleich, ZUR 2020, 262 (271); so auch der baden-württembergische Gesetzgeber in BW LT-Drs. 16/8570, S. 70f.

⁵⁹ Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610 (615f.).

⁶⁰ BT-Drs. 19/20714, S. 194ff.

⁶¹ Deshalb schon vor dem jetzigen ersten Folgebeschluss ablehnend: Wickel, ZUR 2021, 332 (337).

⁶² Schink, in: Frenz (Fn. 40), § 14 KSG, Rn. 102.

⁶³ Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610 (616).

⁶⁴ BVerfG NJW 2021, 844 (845f.).

⁶⁵ Braun/Gut, Erfolgreiche Verfassungsbeschwerden zur landesgesetzlichen Nominierung eines THG-Reduktionspfades, IR 2022, 171 (172).

⁶⁶ Seiler, in: BeckOK GG, 56. Ed. 15.8.2023, Art. 74 GG, Rn. 89, 89.1; Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610 (611f.).

⁶⁷ Kahl, EnWZ 2022, 121 (124).

⁶⁸ Wiedmann, Klimaziele im föderalen Staat – Zugleich eine Anmerkung zum Beschl. des BVerfG vom 18.1.2022 – 1 BvR 1565/21, ZUR 2022, 358 (361).

Es sieht in seiner nun beschlossenen Fassung eine kommunale Wärmeplanung als notwendige Voraussetzung für die Pflicht zum Einbau erneuerbarer Heizungstechnik vor, § 71 VIII GEG. Der Bund hat allerdings ohne Mitwirkung der Länder keine Befugnis, die Gemeinden zur Erstellung einer solchen Wärmeplanung zu verpflichten. Er darf dabei nicht so weit gehen, dass er den Ländern vorschreibt, welche Maßnahmen sie konkret zu ergreifen haben. Damit würden die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder in allen klimarelevanten Bereichen ausgehöhlt werden und eine „Mega-Kompetenznorm“ für den Bund entstehen.⁶⁹ Das BVerfG lässt aber ausdrücklich die Möglichkeit offen, länderbezogene Reduktionsvorgaben zu etablieren.⁷⁰ Der Bund setzt also die Ziele (gemeinsamer äußerer Rahmen), die Länder wählen die Mittel. Im Prinzip entsteht hier eine Art „Rahmengesetzgebungsbefugnis“. Orientierung geben kann die bereits existierende Verteilungsregelung auf EU-Ebene, die den einzelnen Staaten verschiedene Ziele vorgibt⁷¹ und dabei u.a. die aktuellen Emissionen berücksichtigt.⁷² Dabei ist zu beachten, dass das BVerfG im Klimabeschluss vorausgesetzt hat, dass die Zielsetzung vom Gesetzgeber in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren durchgeführt wird.⁷³ Eine Beteiligung der Länder scheint dabei geboten. Nur so werden die Ziele eine Konkretisierung des Art. 20a GG und ihre Verletzung justiziabel.

c) Bewertung

Angesichts der Konzentration der Gesetzgebungsbefugnisse beim Bund und einer drohenden Verantwortungsverteilung auf zahlreiche Ministerien in Bund und Ländern sowie 17 Parlamente⁷⁴ erscheint es besser, den sektoralen Ansatz weiterzuverfolgen. Die Hauptverantwortung für Konkretisierung und Umsetzung des Staatsziels Klimaschutz bleibt nach den Ausführungen des BVerfG sowieso beim Bund. Das muss aber nicht heißen, dass die Länder keine Verantwortung trifft: Vielmehr sollte der Bund sie in den einzelnen Sektoren gezielt einbinden, etwa indem er der Landesverwaltung neue Planungsinstrumente in die Hand gibt.⁷⁵ Dies passt auch besser zum kooperativen deutschen

Föderalismusverständnis, wonach alle Akteure bei gemeinsamen Aufgaben ihre Bemühungen eng miteinander verzahnen.⁷⁶

D. Das Spannungsverhältnis zwischen Justiz und Politik

I. Gibt es ein Grundrecht auf Tempolimit?

Eine der ersten Sorgen, die nach dem Klimabeschluss 2021 in der Literatur geäußert wurden, war die eines zunehmenden Übergriffes der Verfassungsgerichtsbarkeit in legislative und genuin politische Materien.⁷⁷ Von verschiedenen Seiten wurde aufgeworfen, ob sich die Möglichkeit ergibt, vom Staat nicht nur lose Ziele zu verlangen, sondern konkretes Handeln.⁷⁸ In diese Richtung schlägt auch der Versuch mehrerer Beschwerdeführer, ein allgemeines Tempolimit per Verfassungsbeschwerde durchzusetzen. Auch sie sind mit ihrem Versuch, gescheitert.

1. Bisheriger Stand des BVerfG zur Aufgabenteilung mit dem Parlament

Bevor der kurze zweite Folgebeschluss genauer analysiert werden kann, lohnt sich ein Blick darauf, wie das BVerfG im Klimabeschluss seine Kompetenzen abgegrenzt hat. Voranzustellen ist zunächst, dass die Frage, wie man das Spannungsverhältnis zwischen der Verfassungsgerichtsbarkeit auf der einen und den politischen Entscheidungsträgern auf der anderen Seite auflösen soll, so alt ist, wie das BVerfG selbst.⁷⁹ Das BVerfG ist sich erkennbar bewusst, wie bedeutend diese Frage ist. Dies lässt sich zuallererst daran erkennen, dass im Klimabeschluss etliche Male darauf hingewiesen wird, dass der Gesetzgeber selbst die wesentlichen Entscheidungen treffen muss.⁸⁰ Auch bei der für die Argumentation wesentlichen Frage, ob Art. 20a GG ein bestimmtes Klimaziel vorgibt und damit ein Budget vorzeichnet, übt sich das BVerfG in Zurückhaltung: Das Ziel ergebe sich nur aus der vom Gesetzgeber selbst getroffenen Konkretisierung im KSG und nicht allein aus wissenschaftlichen Erkenntnissen oder

⁶⁹ *Hermes*, Klimaschutz durch neue Planungsinstrumente im föderalen System, EurUP 2021, 162 (170); *Scharlau/Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina*, NVwZ 2020, 1 (7).

⁷⁰ BVerfG v. 18.1.2022 – 1 BvR 1565/21 u.a., NJW 2022, 844 (846); *Schomerus*, Verfassungsblog (Fn. 30).

⁷¹ Nach Art. 4 III (EU 2018/842) reichen die Ziele von 0% (Bulgarien) bis 40% (Schweden).

⁷² *Hermes*, EurUP 2021, 162 (171).

⁷³ BVerfG v. 24.3.21 – 1 BvR 2656/18, NJW 2021, 1723 (1743).

⁷⁴ Vgl. *Kahl*, EnWZ 2022, 121 (124).

⁷⁵ Vgl. *Hermes*, EurUP 2021, 162 (171).

⁷⁶ Vgl. *Scharlau/Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina*, NVwZ 2020, 1 (7).

⁷⁷ U.a. in *Wagner*, Klimaschutz durch Gerichte, NJW 2021, 2256 (2256ff.).

⁷⁸ Die umfangreichen Versuche der Deutschen Umwelthilfe, die noch im selben Jahr ihren Ausgang nahmen, sind dokumentiert unter www.duh.de/spenden/patenschaften/klimaklagen/.

⁷⁹ *Komorowski/Bechtel*, Gesetzgebungs- oder Justizstaat? Zum (Macht-)Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Parlamentsgesetzgeber am Beispiel der aktuellen grundrechtsdogmatischen Entwicklung, Politische Vierteljahrszeitschrift Sonderheft 36, 282 (282).

⁸⁰ Siehe nur BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., NJW 2021, 1723 (1741/1750/1751).

völkerrechtlichen Verträgen.⁸¹ Man kann hier von einer Selbstbindung der Legislativen sprechen.⁸²

Insgesamt lässt sich im Klimabeschluss ein sehr prozeduraler Prüfungsmaßstab erkennen.⁸³ Bei der Zielfestlegung verlangt das BVerfG einen wissenschaftlich fundierten und transparenten Prozess.⁸⁴ So könne der Gesetzgeber die Ziele nicht einfach nach Belieben ändern, sondern nur in einem ebenso transparenten und wissenschaftlich vertretbaren Prozess wie er sie ursprünglich festgelegt hat. Dabei seien auch eingegangene völkerrechtliche Pflichten zu berücksichtigen.⁸⁵ Deutlich zeigt sich dies auch bei den beiden angenommenen Grundrechtsverletzungen (s.o.): Einmal besteht eine Verletzung, weil der Gesetzgeber die prozedurale Pflicht zur Festlegung eines verbindlichen Emissionspfades bis zur Klimaneutralität verletzt hat und deshalb keinen verlässlichen Planungsrahmen für den Klimaschutz geschaffen hat. Und zum anderen, weil die Verordnungsermächtigung zu unbestimmt war. Auch dabei handelt es sich um einen Fehler im Verfahren zur Festlegung der Minderungsmengen. Das BVerfG hat nur die Notwendigkeit, also das „Ob“ des Klimaschutzes bestimmt und die inhaltlichen Frage nach dem „Wie (viel)“ des Klimaschutzes offengelassen. Gleichzeitig wurde die Legislative dazu gezwungen, Verantwortung zu übernehmen und diese Frage zeitnah zu beantworten.⁸⁶ Mit diesem zur langfristigen Festlegung verpflichtenden prozeduralen Ansatz gelang es dem BVerfG bisher, gleichzeitig ungewisse, aus heutiger Sicht nicht sicher zu beantwortende Abwägungsentscheidungen der demokratischen Meinungsbildung im Parlament zu überlassen und die Nachteile des eher kurzfristig an der nächsten Wahl orientierten politischen Handelns und der damit zusammenhängenden Diskontinuität im Parlament zu überwinden.⁸⁷

2. Kritik im Schrifttum: Wie viel Justiz verträgt der Klimaschutz?

Kritik an einer „Weltrettung per Gerichtsbeschluss“⁸⁸ ist im rechts-wissenschaftlichen Diskurs verbreitet. In Bezug auf den Klimabeschluss wird kritisiert, dass eine Verantwortungsverlagerung von der Politik zu den Gerichten

erfolgt und damit wesentliche Abwägungsentscheidungen im Zusammenspiel von Klimaschutz, Wirtschaft und Sozialem dem demokratischen Diskurs entzogen werden.⁸⁹ Dieser Vorwurf ist angesichts der bereits mehrfach aufgezeigten Zurückhaltung des BVerfG nicht sachgerecht.⁹⁰ Soweit Politiker selbst eine Einschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten bemängeln, findet man in den entsprechenden Reaktionen hauptsächlich politisch-gesellschaftliche Kritik, aber kaum eine fundierte juristische Auseinandersetzung mit dem Klimabeschluss.⁹¹

Dennoch scheint auch die Literatur mehrheitlich anzuerkennen, dass dem BVerfG hier ein guter Spagat gelungen ist: *Möllers* und *Weinberg* bezeichnen den Klimabeschluss gar als einen Verdienst, denn das BVerfG habe eben nicht wie in manch anderen Beschlüssen seine Wertungen in den wenig aussagekräftigen Gesetzestext des Art. 20a GG hineingelesen, sondern seinen Klimabeschluss gerade aus dem Ergebnis einer ausführlichen politischen Erörterung im Parlament abgeleitet.⁹²

3. Die Entscheidung⁹³

Das BVerfG nahm die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an und verzichtete trotz der Bedeutung des Themas auf eine ausführliche Begründung. Das Unterlassen der Einführung eines Tempolimits sei allein schon deshalb keine Grundrechtsverletzung, weil die unverhältnismäßige Verlagerung von Freiheitsbeschränkungen in die Zukunft nur durch die Überschreitung der insgesamt zulässigen Gesamtmenge an Treibhausgasemissionen droht. Somit ist es der Regierung ausdrücklich freigestellt, wie und wo sie die bereits heute notwendigen Einsparungen erzielt. Dies stellt eine Bestätigung der bisherigen Linie des BVerfG dar, die Politik zwar deutlich zum Handeln zu bewegen, aber in die politisch im Einzelnen hochgradig umstrittenen Maßnahmen nicht einzutauchen.

Allerdings lässt der zweite Folgebeschluss Fragen offen: Eine Verfassungsbeschwerde müsse sich nämlich nur „grundsätzlich“ gegen die Gesamtheit der Emissionen richten, auch könne die eingriffsgleiche Vorwirkung nur „regelmäßig“ nicht durch das Unterlassen von

⁸¹ *Eifert*, JURA 2021, 1085 (1087); *Bickenbach*, JZ 2020, 168 (175) spricht von „umfassenden Entscheidungsprärogativen“

⁸² *Möllers/Weinberg*, JZ 2021, 1069 (1075).

⁸³ *Eifert*, JURA 2021, 1085 (1087/1094f.).

⁸⁴ BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., NJW 2021, 1723 (1743).

⁸⁵ Ebd. (1745) mit dem Versuch, aus Völkerrecht ein nationales Budget zu berechnen.

⁸⁶ *Köck/Kohlrausch*, ZUR 2021, 610 (616); *Möllers/Weinberg*, JZ 2021, 1069 (1077).

⁸⁷ *Sinder*, Anthropozänes Verfassungsrecht als Antwort auf den anthropogenen Klimawandel, JZ 2021, 1078 (1085).

⁸⁸ *Wegener*, Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?, ZUR 2019, 3 (10).

⁸⁹ *Wagner*, NJW 2021, 2256 (2259).

⁹⁰ S. oben S. 14f.

⁹¹ So z. B. der damalige Bundestagspräsident Lammert in Welt, Lammert kritisiert Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article232411305/Norbert-Lammert-kritisiert-Klimabeschluss-des-Bundesverfassungsgerichts.html> [Stand: 4.2.2025].

⁹² *Möllers/Weinberg*, JZ 2021, 1069 (1077).

⁹³ BVerfG v. 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22, KlimR 2023, 57 (57).

Einzelmaßnahmen ausgelöst werden. Es wird also ein Einfallstor für Ausnahmen offengehalten. Eine Klarstellung, wann eine Ausnahme einschlägig ist, bleibt das BVerfG schuldig. Aus einem Umkehrschluss zur weiteren Begründung der Ablehnung lassen sich zumindest im Groben die Voraussetzungen erahnen, unter denen das Gericht umschwenken könnte. Zum einen muss nachgewiesen werden, dass die zukünftig drohenden Freiheitseinschränkungen verfassungsrechtlich zwingend genau den Sektor betreffen, in dessen Bereich die erstrebte Maßnahme fällt. Allein die Sektorenziele des KSG reichen dafür aber nicht aus. Zum zweiten muss dies auch ausschließlich gerade durch die Umsetzung eben jener Maßnahme verhindert werden können. Das Fehlen dieser beiden Voraussetzungen zieht das BVerfG nämlich zur Begründung seiner ablehnenden Entscheidung heran.⁹⁴ Ein Fall, der diese beiden Voraussetzungen erfüllt, ist momentan nicht ersichtlich.

4. Bewertung

Dem zweiten Folgebeschluss fehlt es leider teilweise an der wünschenswerten Klarheit. Insgesamt betrachtet ist er eine konsequente und stimmige Fortschreibung des bisherigen Weges. Die bereits aufgezeigten großen Entscheidungsspielräume des Parlamentes bleiben weiterhin erhalten. Der zunächst als eine Art Bewertungskriterium für die Sachgerechtigkeit der Konkretisierung herangezogene Budgetansatz⁹⁵ ist auch in diesem Beschluss absoluter Kern der Argumentation. Er wird weiter zementiert und hat damit spätestens jetzt, wenn auch vom BVerfG so explizit nicht geäußert, *de facto* Verfassungsrang. Auch für die Konkretisierung des Art. 20a GG durch die gesetzgeberische Zielsetzung lassen sich wertvolle Erkenntnisse gewinnen: Während das 1,5-Grad-Ziel als verbindliche Konkretisierung des Klimaschutzgebotes verstanden wurde und somit Verfassungsrang erhielt, ist dies bei den sektorspezifischen Zielen, die sich im selben Gesetz befinden, schon nicht mehr der Fall. Daraus lässt sich ableiten, dass nur besonders wesentliche Grundsatzentscheidungen zur Konkretisierung in der Lage sind.⁹⁶ Auch die wissenschaftliche Plausibilität eines Ziels kommt als notwendiges Merkmal in Betracht. An dieser wird es bei Sektorenzielen im Regelfall fehlen, da die Frage, wo Reduktionen am besten erreicht werden, angesichts der mannigfaltigen Dimensionen der Klimapolitik (Sozialverträglichkeit, Wirtschaft, Kosten, etc.) kaum rational,

sondern nur politisch zu beantworten ist. Auch die fehlende internationale Verpflichtung zu Einsparungen gerade im Verkehrssektor kann eine Rolle gespielt haben. Die häufige Betonung der internationalen Dimension des Klimaschutzes im Klimabeschluss⁹⁷ und die argumentative Heranziehung des Pariser Abkommens lässt auch den Schluss zu, dass eine Einbettung eines Zieles in internationale Bemühungen zumindest als Indiz oder in der Praxis vielleicht sogar als erforderlich für die Wesentlichkeit betrachtet wird. Darauf ist das BVerfG hier nicht eingegangen, sodass diese Verflechtung auch weiterhin nicht vollständig geklärt ist.⁹⁸ Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das BVerfG sich im Spannungsfeld zwischen Politik und Justiz weiter sehr zurückhaltend positioniert. Gleichzeitig hält es sich durch vage Formulierungen die Möglichkeit offen, stärker einzugreifen, falls eine politische Lösung ausbleibt.

II. Folgen der Entscheidung

1. Verwaltungsgerichtliche Kontrolle

Auch die Verwaltungsgerichte können das Klimaschutzgebot berücksichtigen. Es besteht die Möglichkeit -ganz im Sinne des Klimabeschlusses- Verwaltungshandeln- oder Unterlassen der Verwaltung insoweit zu rügen, dass keine ausreichende Rücksicht auf die Belange des Klimaschutzes genommen wird. Eine solche Inkorporation des Klimabeschlusses in die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ist nicht erkennbar. Mit Verweis auf eine eingriffsgleiche Vorwirkung hat noch kein Verwaltungsgericht die Verwaltung zu mehr Klimaschutz verpflichtet oder gar Rechtsakte für verfassungswidrig erklärt.⁹⁹ Mit Blick auf die beiden Folgebeschlüsse des BVerfG wird auch klar warum: Erstens unterliegen einzelne Verwaltungsträger gerade keinem erkennbaren Gesamtbudget. Und nach der nun eindeutigen Dogmatik gilt: Ohne Budget besteht auch keine verfassungsrechtliche Pflicht zum Klimaschutz (s. o.). Zweitens folgt aus den Erkenntnissen zum zweiten Folgebeschluss, dass Verwaltungshandeln, von Bebauungsplänen bis hin zu Raumordnungsverfahren, die Kläger nicht in ihren eigenen Rechten verletzt, selbst wenn es noch so klimaschädlich sind. Denn es gilt auch hier: Es muss nachgewiesen werden, dass gerade dieser eine gerügte Bebauungsplan das gesamtstaatliche Budget ins Wanken bringt. Da man aber immer auch an einer anderen Stelle zu Ausgleichsmaßnahmen greifen kann oder anderswo seine

⁹⁴ BVerfG v. 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22, KlimR 2023, 57 (57).

⁹⁵ Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 573 (574) (Bericht über eine Einschätzung von Sabine Schlacke).

⁹⁶ Entsprechende Andeutungen schon in BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656 u.a., NJW 2021, 1723 (1746f.).

⁹⁷ BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656 u.a., NJW 2021, 1723 (1732/1740).

⁹⁸ Die Interpretationen reichen von Inkorporierung des Völkerrechts in das GG (Sinder, JZ 2021, 1078 (1083)) bis zur Indizwirkung im Rahmen einer Einbettung des Art. 20a in den internationalen Kontext (Eifert, JURA 2021, 1085, (1087)).

⁹⁹ Groß, Verfassungsblog (Fn. 12).

Bemühungen im Gegenzug verstärken kann, ist dies nicht nachweisbar.¹⁰⁰ Nach dem Klimabeschluss wurde erwogen, eine Verletzung zumindest dann anzunehmen, wenn rechtlich erhebliche Belastungen einseitig in die Zukunft verlagert werden.¹⁰¹ Dies beruht aber auf dem Gedanken der Generationengerechtigkeit, den das BVerfG so nie statuiert hat¹⁰² und der spätestens nach der eindeutigen Konzentration auf den Budgetansatz in den Folgebeschlüssen kaum mehr haltbar ist. Als Rechtfertigung für Grundrechtseingriffe wird der Art. 20a GG hingegen regelmäßig herangezogen.¹⁰³

Es bleibt letztlich, die Klage auf einfaches Recht zu stützen. Dieses setzt jedoch derselbe einfache Gesetzgeber, der selbst das Klimaschutzgebot verletzt hat.

2. Jüngere Entwicklung durch das Urteil des OVG Berlin-Brandenburg¹⁰⁴

Eine auf das KSG gestützte Klage strengte dann auch die Deutsche Umwelthilfe und der BUND in Form einer Leistungsklage auf Erlass eines Klimaschutzs Sofortprogrammes an. In einem solchen Sofortprogramm müssen die zuständigen Ministerien nach § 8 KSG a.F. bei Zielverfehlungen in einem Sektor Maßnahmepaketen darlegen. Auch hier ergibt sich also ein Ansatzpunkt, nicht nur auf Ziele, sondern auch auf deren effektive Umsetzung zu klagen. Auf die einfachrechtlichen Einzelheiten der Anforderungen eines solchen Programmes soll hier nicht weiter eingegangen werden. Aufmerksamkeit verdient hingegen die Klagebefugnis: Der Gesetzgeber hat in § 4 10 KSG a.F.¹⁰⁵ versucht eine Justiziabilität auszuschließen. Die Formulierung bezieht sich dabei aber nur auf eigene Rechtspositionen, die Umweltverbände gar nicht geltend machen müssen.¹⁰⁶ Allerdings sieht die an sich abschließende Aufzählung in § 1 I UmwRG keine Verbandsklagebefugnis für diesen Fall vor. Nur über eine teleologische Reduktion in Erfüllung der völker- und europarechtlichen Vorgaben, die hinter der Verbandsklagebefugnis stehen, kommt das OVG Berlin-Brandenburg letztlich zu dem Ergebnis, dass eine Klagebefugnis besteht und wegen der eklatanten Zielverfehlung in den Sektoren Gebäude und Verkehr dann

auch Anspruch auf ein Sofortprogramm besteht¹⁰⁷. Auch wenn hier die Türe für eine gerichtliche Verfolgung der KSG-Ziele geöffnet wurde, sind die Auswirkungen überschaubar: Bei der Reform des KSG 2024 wurden die Sektorenziele gestrichen, § 4 I 1 KSG.

3. Übertragung der eingriffsgleichen Vorwirkung in andere Politikbereiche

Schon vor den Folgebeschlüssen herrschte in der Literatur Skepsis, ob auch in anderen Bereichen wie beispielsweise der Zukunft der Sozialversicherung eine eingriffsgleiche Vorwirkung möglich ist.¹⁰⁸ Bereits nach der ursprünglichen Dogmatik (s. B.III) ist das abzulehnen. Eine unumkehrbare Gefährdung scheint angesichts der gegenüber der Entwicklung des Weltklimas noch schwerer absehbaren wirtschaftlichen Entwicklung kaum anzunehmen sein. Mit der starken Betonung der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative in den Folgebeschlüssen besteht dafür nun endgültig kein Raum mehr. Welche Beitragssätze in mehreren Jahrzehnten fällig werden, lässt sich aufgrund der unklaren und sehr dynamischen Entwicklung bei der Migration, in der Weltwirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt nicht wissenschaftlich vorhersagen.¹⁰⁹ Dazu kommt, dass auch die rechtliche Verpflichtung zu zwingenden Eingriffen zweifelhaft ist: Dem Gesetzgeber räumt das BVerfG wie im zweiten Folgebeschluss beschrieben bei der Wahl einzelner Maßnahmen große Freiheiten ein. Auch eine Reduzierung der Leistungen für die aktuell beitragszahlende Generation ist denkbar, sodass eine einseitige Belastung künftiger Generationen nicht zwingend ist. Für den Bereich der Staatsverschuldung kommt noch erschwerend hinzu, dass mit der „Schuldenbremse“ bereits eine Sonderregel zur Lastenverteilung existiert, die als abschließend betrachten werden kann. Zumal sich hier im Hinblick auf die Folgebeschlüsse die Frage stellt, wo die „Budgetgrenze“ sein soll. Die Staatsverschuldung ist rein finanzwirtschaftlich grenzenlos.¹¹⁰ Die sich deutlich aufzeigende Zurückhaltung des BVerfG wird sich auch in diesen Bereichen durchschlagen: Eine Übertragung ist nach momentaner Rechtsprechung nicht

¹⁰⁰ Groß, Verfassungsblog (Fn. 12).

¹⁰¹ Rutloff/Freihoff, NVwZ 2021, 917 (922).

¹⁰² In der Literatur gab es zunächst einzelne Stimmen, die ein Einfallstor für die Generationengerechtigkeit sahen, so z. B. Sinder, JZ 2021, 1078 (1087).

¹⁰³ So auch das BVerfG bestätigend im Beschl. v. 24.3.2022 – 1 BvR 1187/17.

¹⁰⁴ OVG Berlin-Brandenburg v. 30.11.2023 – OVG 11 A 1/23, NVwZ 2024, 598.

¹⁰⁵ Jetzt § 4 I 6 KSG.

¹⁰⁶ Die Klausel ist deshalb auch rein deklaratorisch, da das KSG schon objektiv nicht den Sinn und Zweck hat, Rechtspositionen zu begründen, vgl. Frenz, in: Frenz (Fn. 40), § 4 KSG, Rn. 6.

¹⁰⁷ OVG Berlin-Brandenburg v. 30.11.2023 – OVG 11 A 1/23, NVwZ 2024, 598 (599); Welker, Rechtsbruch im Klimaschutz: Zur Verurteilung der Bundesregierung, ein Klimaschutz-Sofortprogramm vorzulegen, <https://verfassungsblog.de/rechtsbruch-im-klimaschutz/> [Stand: 4.2.2025].

¹⁰⁸ Eine reine „Sonderdogmatik“ sehen etwa Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069 (1078).

¹⁰⁹ Janda, Sozialstaat for Future, ZPR 2020, 149 (150ff.); Kholodilin/Silverstovs, Geben Konjunkturprognosen eine gute Orientierung?, DIW Wochenbericht Nr. 13/2019, 207 (208).

¹¹⁰ Schachtschneider, Staatsschulden – Wider die Schuldenbremsen, <https://www.kaschachtschneider.de/wp-content/uploads/2019/09/Schuldenbremse2.pdf>, S. 72.

denkbar.¹¹¹ Zumal in diesen Bereichen anders als in der Klimapolitik noch besonders schwierige weitere Abwägungsfragen hinzukommen („Kann Staatsverschuldung die Wirtschaft von morgen ankurbeln?“). Diese Fragen sind derart politisch geprägt, dass das BVerfG sich hier nicht einmischen wird.

E. Fazit

Aus den beiden Folgebeschlüssen ergeben sich zwei zentrale Erkenntnisse: Zum einen ist eine eingriffsgleiche Vorwirkung sowohl beim Klimaschutz als auch in anderen Bereichen nur denkbar, wenn der konkret Handelnde einem individuellen Budget unterliegt und damit jeder Verbrauch dieses Budgets unumkehrbar zu seiner Verpflichtung führt, die Budgetüberschreitung durch Grundrechtseingriffe zu verhindern. Zum anderen ist nur das Gesamtziel „Begrenzung der Erderwärmung“ eine derart wesentliche Grundentscheidung, dass es zu einer Konkretisierung des Art. 20a GG in der Lage ist und daher ins Verfassungsrecht inkorporiert wird. Für detaillierte Einzelregelungen wie Sektorenziele gilt dies nicht.

Das BVerfG beweist in beiden Beschlüssen Augenmaß: Es fängt allzu große Erwartungen an die Gerichte wieder ein,

mahnt aber gleichzeitig zu verbesserten Bemühungen. Es unterstreicht seine Stellung als Gericht, das zwar durchaus ein politischer Akteur ist, sich aber von tagespolitischen Kontroversen fernhält. Die Entscheidungen verlaufen entlang dem gesellschaftlichen Konsens: Während die Notwendigkeit des Klimaschutzes in Deutschland nur noch von Randgruppen bestritten wird, ist die Wahl der Maßnahmen Gegenstand großer politischen Kontroverse.¹¹² Welchen Weg Deutschland hier gehen wird, ist eine folgenreiche Entscheidung, die zurecht dem Parlament und damit letztlich dem Souverän zugewiesen wird.

Dabei bricht das BVerfG keineswegs mit seiner Dogmatik aus dem Klimabeschluss. Es schärft sie vielmehr nach, beseitigt einige Unklarheiten und schafft dadurch Sicherheit, wie die intertemporale Freiheitssicherung einzuordnen und anzuwenden ist. Dennoch verbleiben einzelne Widersprüche und durch die knapp gehaltenen Begründungen wurde die Chance verpasst, einige offene Fragen zu klären. Das kann freilich auch Kalkül sein: Sollte sich die Lage weiter zuspitzen, hält sich das BVerfG einen Weg offen, stärkeren Einfluss zu nehmen, ohne dabei von seiner bisherigen Linie abweichen zu müssen. Deshalb sind die Folgebeschlüsse auch kein Schritt zurück, sondern vielmehr ein weiterer nach vorne.

¹¹¹ So auch Janda, ZPR 2021, 149 (152f.).

¹¹² Zur gewünschten Transformationsgeschwindigkeit siehe nur DPA Presseportal, ARD-DeutschlandTrend: Relative Mehrheit findet, dass Heizungsgesetz zu weit geht, <https://www.presseportal.de/pm/6694/5552149> [Stand: 4.2.2025].