

BAUMANN RECHTSANWÄLTE - Partnerschaftsgesellschaft mbB  
Harkortstraße 7 - 04107 Leipzig

Bundesverfassungsgericht  
Schloßbezirk 3  
76131 Karlsruhe

Ihr Zeichen  
**- 1 BvR 2098/24 -**  
RAin Dr. Franziska Heß  
Telefon 0341 14 96 97-60  
hess@baumann-rechtsanwaelte.de

Unser Zeichen  
301/23FH/sk

Datum  
17. Juni 2025

## In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

**Karola Knuth, Heidelberg u.a. vom 12.09.2024**

wird zur vorliegenden Verfassungsbeschwerde in Bezug auf sämtliche Beschwerdeführende Folgendes ergänzend vorgetragen – nachgestellt findet sich am Ende ein Inhaltsverzeichnis.

## I. Sachverhalt

Zunächst ist angesichts zwischenzeitlich erfolgter Gesetzgebung, angekündigter Gesetzgebung und neuerlicher Prüftätigkeit des ERK der streitgegenständliche Sachverhalt zu ergänzen. Dies betrifft zunächst den neuen Prüfbericht des Expertenrats für Klimafragen (ERK). Dieser macht zum einen den Stand der Wirksamkeit des deutschen Klimaschutzrechts deutlich und verdeutlicht zum anderen mehrere sodann in der rechtlichen Würdigung in Erinnerung zu rufende Probleme des neuen KSG. Zum anderen ist zur erfolgten Verfassungsänderung in Gestalt des ins Grundgesetz eingefügten Art. 143h GG Stellung zu nehmen, der das Ziel der Klimaneutralität erwähnt und damit Implikationen, aber auch Missverständnisse für den hiesigen Rechtsstreit erzeugen kann.

**BAUMANN RECHTSANWÄLTE**  
Partnerschaftsgesellschaft mbB  
Partnerschaftsregister Nr. PR 90,  
AG Würzburg

**Dr. Franziska Heß\*** LL, WÜ  
Rechtsanwältin  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht  
**Anja Schilling\*** WÜ  
Rechtsanwältin  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht  
**Thomas Jäger\*** WÜ  
Rechtsanwalt  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
**Simone Lesch** WÜ  
Rechtsanwältin  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht  
**Dr. Eric Weiser-Saulin** WÜ  
Rechtsanwalt  
**Lisa Hörtsch** L  
Rechtsanwältin  
**Stephan Stock** L  
Rechtsanwalt  
**Dr. Martin Wiesmann** L  
Rechtsanwalt  
**Ariadni von Fournier** WÜ  
Rechtsanwältin

In Kooperation:  
**Prof. Dr. Alexander Brigola**  
**Prof. Dr. Christian Heitsch**

\* Partner i. S. d. PartGG

■ **HAUPTSITZ WÜRZBURG**  
Annastraße 28 97072 Würzburg  
Telefon 0931 / 46 0 46-0  
Telefax 0931 / 730442-47 (zentral)  
■ **ZWEIGSTELLE LEIPZIG**  
Harkortstraße 7 04107 Leipzig  
Telefon 0341 / 14 96 97-60  
Telefax 0931 / 730442-47 (zentral)

**Bankverbindung:**  
Sparkasse Mainfranken  
IBAN: DE55 7905 0000 0047 7862 98  
BIC: BYLADEM1SWU

**Bürozeiten:**  
Montag-Donnerstag: 8.00 Uhr - 18.00 Uhr  
Freitag: 8.00 Uhr - 15.30 Uhr

[www.baumann-rechtsanwaelte.de](http://www.baumann-rechtsanwaelte.de)

## 1. Neuer ERK-Prüfbericht

Der ERK hat fristgemäß im Frühjahr, basierend auf den neuen UBA-Daten, seinen nach dem KSG vorgesehenen Prüfbericht zu den deutschen Treibhausgasemissionen vorgelegt (vgl. ERK, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025, aktualisierte Fassung v. 15.05.2025, S. 15-20). Dieser Bericht ist für den vorliegenden Prozess dahingehend relevant, dass zum einen die Entwicklung der Emissionen deutlich wird und sich zum anderen einige in der Beschwerdeschrift formulierte verfassungsrechtliche Bedenken gegen die KSG-Reform so weiter erhärten lassen. Es heißt in dem Bericht zunächst zu den Emissionsdaten und ihrer begünstigenden Verzerrung durch aktuelle – absehbar nicht anhaltende – Effekte wie Witterung, Pandemiefolgen und Konjunkturschwäche:

*„Insgesamt sind die vom Umweltbundesamt berichteten THG-Emissionen im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr um 23 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. auf 649 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. gesunken. Dies entspricht einem Rückgang um -3,4 %. Das Jahr 2024 ordnet sich damit in den Trend der sinkenden THG-Emissionen der vorangegangenen Jahre ein. Gleichzeitig ist der Emissionsrückgang deutlich niedriger ausgefallen als vom Jahr 2022 auf das Jahr 2023 (-77 Mt CO<sub>2</sub>-Äq.). Der Rückgang der THG-Emissionen wird durch einen weiterhin starken Rückgang in der Energiewirtschaft (-17,6 Mt CO<sub>2</sub>-Äq.) dominiert. Geringere Rückgänge sind in den Sektoren Gebäude (-2,4 Mt CO<sub>2</sub>-Äq.), Verkehr (-2,1 Mt CO<sub>2</sub>-Äq.), Landwirtschaft (-0,8 Mt CO<sub>2</sub>-Äq.) sowie Abfallwirtschaft (-0,1 Mt CO<sub>2</sub>-Äq.) zu verzeichnen. Im Vergleich hierzu blieben die THG-Emissionen im Industriesektor nahezu konstant (+0,084 Mt CO<sub>2</sub>-Äq.). ... Gemäß der Berechnung der Emissionsdaten des Umweltbundesamtes überschreiten der Gebäudesektor und der Verkehrssektor im Jahr 2024 zum wiederholten Mal die Jahresemissionsmengen. In beiden Sektoren ist die Überschreitung nochmals höher als im Vorjahr. ... (Dabei) gab es emissionsmindernde Effekte, die nicht notwendigerweise anhaltend sind. Dazu gehört im Gebäudesektor die milde Witterung und im Sektor Verkehr eine reduzierte Güterverkehrsleistung als Folge der weiterhin schwächelnden Wirtschaft. Dabei weisen die Sektoren Verkehr und Gebäude gemäß den Projektionsdaten 2025 in den Gesamtemissionsmengen der Jahre 2021 bis 2030 eine Zielverfehlung gegenüber den in Anlage 2 KSG hinterlegten Werten auf, die durch Übererfüllungen der anderen Sektoren, insbesondere der Energiewirtschaft und der Industrie, ausgeglichen werden.“*

B e w e i s :

ERK, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025 v. 15.05.2025, S. 15 f. als **Anlage BF 21**

Damit wird die insgesamt – und speziell bei Gebäuden und Verkehr – unbefriedigende Entwicklung deutlich. Ferner wird zur Europarechtskonformität und zum insgesamt zu optimistischen Berechnungsmodus der Bundesregierung angemerkt:

*„Die nationalen Verpflichtungen unter der Europäischen Lastenteilung, unter die vor allem die Sektoren Verkehr und Gebäude fallen, würden gemäß den Projektionsdaten 2025 ab dem Jahr 2024 verfehlt werden. ... Die den Projektionsdaten 2025 zugrundeliegenden impliziten Annahmen, wie ein zielorientier-*

*ter Aus- bzw. Umbau von Infrastruktur (Ladeinfrastruktur, Strom-, Fernwärme- und Gasnetze), das Erreichen der Ausbauziele gemäß Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) sowie die ausreichende Verfügbarkeit von für den Aufbau eines neuen, klimaschonenden Kapitalstocks notwendiger Finanzmittel und Ressourcen werden vom Expertenrat als optimistisch eingeordnet. Weiterhin stellt der Expertenrat fest, dass das übergeordnete Ziel aus § 3 Abs. 1, nämlich die jährlichen THG Emissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 % im Vergleich zum Jahr 1990 zu mindern, auf Basis der erfolgten Prüfung und Bewertung weder vom 50/50-Emissionspfad noch von den Projektionsdaten 2025 eingehalten würde. Gemäß den Projektionsdaten würde eine Minderung um 63 % erreicht.“*

**B e w e i s :** ERK, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025 v. 15.05.2025, 16 f. als Anlage BF 21

Der insgesamt zu optimistische Prognoseansatz der Bundesregierung wird ein weiteres Mal hervorgehoben – unter besonderer Betonung der mittelfristigen Verschärfung dieses Problems - wie folgt:

*„Da die Prüfung der Projektionsdaten 2025 bis zum Jahr 2030 durch den Expertenrat Hinweise auf eine Unterschätzung der Emissionen im Jahr 2030 geliefert hat und sich gezeigt hat, dass ohne den in den Jahren von 2021 bis 2024 aufgrund von u. a. der Covid-19-Pandemie und schwacher Wirtschaft aufgebauten Puffer eine merkliche Verfehlung im Budget der Jahre 2021 bis 2030 mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten wäre, liegt die Vermutung nahe, dass die Projektionsdaten 2025 auch nach dem Jahre 2030 eher unter- als überschätzt sind. Das Problem der Zielverfehlungen nach dem Jahr 2030 würde sich in diesem Sinne verschärfen.“*

**B e w e i s :** ERK, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025 v. 15.05.2025, S. 18 als Anlage BF 21

**Darauf aufbauend wird die künftige drastische Verfehlung der Ziele der Bundesregierung herausgearbeitet – wohlgermerkt bezogen auf die (in der Beschwerdeschrift bereits als verfassungsrechtlich unzureichend ambitioniert herausgearbeiteten) regierungs- und parlamentseigenen Ziele:**

*„Der Pfad des Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS) der Projektionsdaten 2025 zeigt eine deutliche Verfehlung der nationalen Klimaziele nach § 3 Abs. 1 KSG im Jahr 2040 sowie der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 gemäß Anlage 3 KSG (siehe Abbildung Z 3). In der Periode von 2031 bis zum Jahr 2040 führt die Summe der THG-Emissionen der Projektionsdaten 2025 (ohne LULUCF) von 2 793 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. zu einer Überschreitung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen gemäß Anlage 3 KSG um 554 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. (20 %). Gemäß der Projektionsdaten 2025 emittieren die Sektoren (ohne LULUCF) im Jahr 2040 253 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. Dies entspricht einer Reduktion der THG-Emissionen im Jahr 2040 um 80 % im Vergleich zum Jahr 1990. Der*

*KSG-Zielwert für das Jahr 2040 von –88 % (150 Mt CO<sub>2</sub>-Äq.) im Vergleich zu 1990 wird laut der Projektionsdaten 2025 somit um ca. 8 Prozentpunkte (bzw. ca. 102 Mt CO<sub>2</sub>-Äq.) verfehlt.“*

B e w e i s :                      ERK, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025 v. 15.05.2025, S. 19 als Anlage BF 21

Zuletzt wird hervorgehoben, dass die neue Bundesregierung und die neue Bundestagsmehrheit nach den Wahlen vom 23.02.2025 keinesfalls darauf hinarbeiten, die Verfehlung der eigenen – verfassungsrechtlich bereits unzureichenden – Klimaziele abzustellen. Vielmehr lässt gemäß dem ERK der Koalitionsvertrag erkennen, dass Bundesregierung und Bundestag dabei sind, die Zielvernehmung letztlich stillschweigend hinzunehmen:

*„Der Koalitionsvertrag bekennt sich zwar zu den bisherigen Klimaschutzpolitischen Zielen, die Herausforderungen in Bezug auf die Verfehlung der ESR-Ziele, die deutliche Verfehlung des 2040-Ziels und der THG-Neutralität werden allerdings weder explizit adressiert noch mit ausreichenden Maßnahmen hinterlegt. Zudem fehlt bei den Maßnahmen häufig eine hinreichende Konkretisierung. Insofern geht vom Koalitionsvertrag auch kein nennenswerter positiver Impuls für die Zielerreichung im Jahr 2030 aus. Damit besteht die Gefahr, dass sowohl die Ziele 2030 nicht erreicht werden als auch das Ziel der Klimaneutralität 2045 außer Reichweite gelangt.“*

B e w e i s :                      ERK, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025 v. 15.05.2025, S. 20 als Anlage BF 21

In der Beschwerdeschrift wurde demgegenüber dargelegt, dass Deutschland schon heute – je nachdem, ob 1,5 Grad oder 1,75 Grad Celsius als rechtlich maßgebliche Grenze gelesen werden und je nachdem, ob 67 oder 83 % Einhaltungswahrscheinlichkeit jener Temperaturmaßgabe erwartet haben – **sein Emissionsbudget entweder bereits deutlich überschritten hat oder kurz davor ist, es zu überschreiten. Dennoch halten Bundesregierung und Bundestag auch in der neuen Besetzung nach dem 23.02.2025 an ihren unzureichenden Klimazielen fest. Und der aktuelle Prognose-Stand legt deutlich nahe, dass selbst diese unzureichenden Ziele absehbar deutlich verfehlt werden.**

## 2. Grundgesetzänderung

Ferner hat der verfassungsändernde Gesetzgeber – noch in der alten Bundestags-Besetzung – eine Ergänzung des Grundgesetzes beschlossen. Diese zielt auf Regelungen zu Kreditaufnahme, Schuldenbremse und ein sogenanntes Sondervermögen ab. Letzteres referenziert auch auf die Klimaneutralität und könnte daher für den vorliegenden Rechtsstreit relevant sein. Die Regelung für ein neues Sondervermögen mit Bezug auch zum Klimaschutz in Art. 143h GG lautet:

*„(1) Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten. Zusätzlichkeit liegt vor, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird. Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Investitionen aus dem Sondervermögen können innerhalb einer Laufzeit von zwölf Jahren bewilligt werden. Zuführungen aus dem Sondervermögen in den Klima- und Transformationsfonds werden in Höhe von 100 Milliarden Euro vorgenommen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“*

*„(2) Aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1 stehen den Ländern 100 Milliarden Euro auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung. Die Länder haben dem Bund über die Mittelverwendung Bericht zu erstatten. Der Bund ist zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung berechtigt. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“*

Die Norm wird im Folgenden nur insoweit betrachtet, als sie möglicherweise Aussagen zum verfassungsrechtlichen Klimaschutz-Ambitionsniveau enthalten könnte.

## II. Rechtliche Würdigung

In rechtlicher Hinsicht ist zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde die bisherige Darlegung angesichts der erfolgten Feststellungen zum Sachverhalt zu ergänzen. Es ist aufzuzeigen, dass der neue Art. 143h GG die aus dem Klima-Beschluss ableitbaren Maßgaben zum Klimaschutz-Ambitionsniveau keinesfalls abschwächt – und dass sich dies sowohl aus der Norm selbst als auch aus einem Bezug zu Art. 79 Abs. 3 GG ergibt (Beschwerdegegenstand I). Außerdem ist zu verdeutlichen, dass auf der Basis des zitierten neuen ERK-Prüfberichts noch deutlicher als bislang sichtbar ist, dass mit der KSG-Reform die Einhaltung selbst der eigenen (unzureichenden) Klimaziele des KSG in weite Ferne rückt (Beschwerdegegenstand II).

## 1. Verfassungsrechtliche Klimaziel-Maßgaben unberührt von der Grundgesetz-änderung zum Sondervermögen

Art 143h Abs. 1 S.1 GG normiert, dass der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten kann. In der Beschwerdeschrift wurde ausführlich dargelegt, dass verfassungsrechtlich keinesfalls Klimaneutralität erst für 2045 angestrebt werden darf. Vordergründig betrachtet könnte Art. 143 GG als konträr zu dieser Aussage verstanden werden, weil er die Klimaneutralität und das Jahr 2045 erwähnt. Jedoch ist der neue Art. 143 GG bei genauer Betrachtung auch gar keine Infragestellung der aus dem Klima-Beschluss ableitbaren Maßgaben zum Klimaschutz-Ambitionsniveau. Im Einzelnen ergibt sich dies aus Folgendem:

Sowohl aus dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung zusammen mit dem Staatsziel Umweltschutz (Art. 2 Abs. 1, 20a GG) als auch aus der schutzrechtlichen Dimension des Art. 2 Abs. 2 GG ergibt sich eine im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend zu machende Klimaschutzverpflichtung der öffentlichen Gewalten – im ersten Falle ausgehend von der Gefahr einer erst zu langsamen und sodann schnell und radikal in die Freiheit eingreifenden Klimapolitik, im zweiten Fall ausgehend von der physischen Gefährdung der Freiheitsvoraussetzungen. Dies wurde im Gefolge des Klima-Beschlusses (BVerfGE 157, 30 ff.) bezogen auf die aktuelle Faktenlage in der Beschwerdeschrift im Einzelnen vorgetragen. Dabei bildet – im Wege der grundrechtlichen Ableitung oder der verfassungskonformen gesetzgeberischen Konkretisierung des Schutzauftrags aus dem Staatsziel Umweltschutz - die Temperaturgrenze des Paris-Abkommens den inhaltlichen Maßstab des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots. In der Beschwerdeschrift wurde aufgezeigt, dass für diese Temperaturgrenze das Treibhausgasbudget entweder schon erschöpft ist oder die Erschöpfung unmittelbar bevorsteht. Aus folgenden Gründen steht dies bei Anwendung der gängigen juristischen Auslegungsmethoden jedoch gar nicht im Widerspruch zu Art. 143h GG:

- Von der Formulierung des Art. 143h Abs. 1 GG her ist es geboten, die Norm auf das zu beziehen, was er wortlautgemäß regelt – nämlich eine Vorgabe an die Kreditaufnahme des Bundes in Gestalt eines Sondervermögens. Konkret in diesem Kontext steht die Klimaneutralität 2045. Schon dieser eher begrenzte Sachzusammenhang spricht dagegen, dass die Norm andere verfassungsrechtliche Klimazielsmaßgaben ersetzen will.
- Zum gleichen Ergebnis führt die Betrachtung des systematischen Standortes des Art. 143h GG innerhalb des Grundgesetzes ganz am Ende der Verfassung. Die übergreifenden Staatsziele stehen ansonsten in Art. 20, 20a, 23 GG, oder sie ergeben sich aus den Grundrechten.

- In diese Richtung weist vom Wortlaut der Norm her, dass das Sondervermögen nicht einmal geschaffen werden muss – die Norm spricht von „kann“. Art. 143h GG selber enthält also keine Pflicht zur Einrichtung eines Sondervermögens, sondern der Bund „kann“ dieses mit neuen Krediten einrichten. Staatsziele enthalten jedoch eine Verpflichtung der öffentlichen Gewalt.
- Dazu kommt wortlautgemäß der begrenzte Zeithorizont der neu ins Grundgesetz eingefügten Norm. Mit Art 143h GG wird ermöglicht, u.a. für zusätzliche Investitionen für die Klimaneutralität bis 2045 innerhalb der nächsten zwölf Jahre eine zusätzliche Kreditaufnahme zu tätigen. Staatsziele würden demgegenüber die gesamte Verfassungsordnung dauerhaft auf eine bestimmte Aufgabe ausrichten.
- Hinzu tritt die gebotene systematische Auslegung des Art. 143h GG im Lichte der Art. 2 Abs. 1, 2 Abs. 2 und 20a GG. Die genannten Normen enthalten ja (vgl. BVerfGE 157, 30 ff.) bereits ein Klimaschutz-Ambitionsniveau, nämlich ein verfassungsrechtliches Klimaschutzgebot ohne sachliche oder zeitliche Beschränkung. Demgemäß muss Art. 143h GG möglichst – in den Grenzen seines (wie gesehen limitierten) Wortlautes – so ausgelegt werden, dass die neue Norm systematisch zu einheitlichen Aussagen mit den bereits bestehenden verfassungsrechtlichen Maßgaben führt. In der Beschwerdeschrift wurde unter Darlegung des aktuellen naturwissenschaftlichen Erkenntnisstandes insbesondere von IPCC und Forster et al. vorgetragen: **Deutschland hat schon heute sein Emissionsbudget entweder bereits deutlich überschritten oder ist kurz davor, es zu überschreiten** – je nachdem, ob 1,5 Grad oder 1,75 Grad Celsius als rechtlich maßgebliche Grenze gelesen werden und je nachdem, ob 67 oder 83 % Einhaltungswahrscheinlichkeit jener Temperaturmaßgabe erwartet haben. **Und diese Erkenntnis wäre inkompatibel damit, der Verfassung in Gestalt des Art. 143h GG nun plötzlich zu entnehmen, dass noch 20 Jahre Zeit bleiben – nämlich bis 2045 – bis zur gebotenen Erreichung von Klimaneutralität.** Dass einfachgesetzlich bislang in § 3 Abs. 2 KSG selbst auf 2045 referenziert wird, ist dabei unschädlich, wurde doch in der Beschwerdeschrift dargelegt, dass es sich dabei um ein verfassungswidrig unzureichendes Ambitionsniveau handelt (auf das gebotene Niveau verweist demgegenüber letztlich schon § 1 KSG, indem er die Pariser Temperaturgrenze in Bezug nimmt).
- Zum gleichen Ergebnis wie die Norminterpretation anhand von Wortlaut und Systematik führt eine Betrachtung der Entstehungsgeschichte des Art. 143h GG. Der Begriff Klimaneutralität wurde in den Text der geplanten Grundgesetzänderung eingefügt mit Änderungsdrucksache 20(8)7485. Ebendort wird als Begründung der Erwähnung von Klimaneutralität:

*„Zu Nummer 4: Es wird klargestellt, dass Bewilligungen aus dem Sondervermögen auch für Investitionen in den Klimaschutz verwendet werden dürfen. Überdies wird der Bewilligungszeitraum auf zwölf Jahre verlängert. Zudem werden Zuführungen aus dem Sondervermögen in den*

*Klima- und Transformationsfonds in Höhe von bis zu 50 Milliarden Euro gestattet.“*

*Dies unterstreicht nochmals, dass hier keine generelle Neujustierung des verfassungsrechtlichen Klimaschutz-Ambitionsniveau vom verfassungsändernden Gesetzgeber beabsichtigt war.*

Damit spricht die Anwendung der verschiedenen juristischen Auslegungscanones dafür, dass die Einfügung des Art. 143h GG den im Gefolge des Klima-Beschlusses erfolgten Herleitungen in der Beschwerdeschrift nicht entgegensteht.

Es liegt ungeachtet all dessen nahe, dass jedenfalls ein weiteres Aufschieben der Klimaneutralität über 2045 hinaus durch Art. 143h GG verstellt ist. Dies ist für den Beschwerdegegenstand II relevant, der ja rügt, dass Bundesregierung und Bundestag mit dem KSG sogar ihr selbst gewähltes (verfassungswidrig unzureichendes) Klimaschutz-Ambitionsniveau unterlaufen, nämlich eben die Klimaneutralität bis 2045. **Durch Art. 143h GG liegt immerhin nahe, dass, wenn ein Sondervermögen – und zwar insgesamt - explizit der Klimaneutralität 2045 verpflichtet ist, der Gesetzgeber offenkundig selbst davon ausgeht, jedenfalls hinter dieses (wenngleich unzureichende) Ziel nicht zurück zu können.** Denn sonst ergäbe die Einrichtung des Sondervermögens orientiert am Wortlaut der Norm keinen Sinn mehr. Art 143h Abs. 1 Satz 4 GG regelt schließlich explizit:

*„Zuführungen aus dem Sondervermögen in den Klima- und Transformationsfonds werden in Höhe von 100 Milliarden Euro vorgenommen.“*

Art. 143h GG bindet sogar das gesamte Sondervermögen an den Zweck

*„für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“.*

Nach dem Wortlaut sollten auch die anderen 400 Milliarden Euro für Investitionen in die Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 verwendet werden. Gleichsinnig heißt es in der Gesetzesbegründung in Drs. 20/15117:

*„Es wird klargestellt, dass Bewilligungen aus dem Sondervermögen auch für Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 verwendet werden können.“*

Dieses gesamte Unterfangen – anknüpfend auch an die BVerfG-Maßgaben zum Klima- und Transformationsfonds (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22) – wäre sinnentleert und eine grundlose Verausgabung von Steuermitteln, wenn die Gesetzgebung annähme, selbst hinter das (unzureichende) Klimaneutralitätsziel 2045 noch zurückfallen zu dürfen.

## 2. **Hilfsweise: Absenkung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzniveaus durch Art. 143h GG wäre verfassungswidriges Verfassungsrecht**

Würde man der eben wiedergegebenen Argumentation nicht folgen und Art. 143h GG als abschließende neue Regelung des verfassungsrechtlichen Klimaschutz-Ambitionsniveaus verstehen, ist höchst hilfsweise auf Folgendes hinzuweisen: In diesem Falle verstieße die in das Grundgesetz eingefügte Norm gegen Art. 79 Abs. 3 GG und wäre damit verfassungswidriges Verfassungsrecht, somit ungültig und auf den vorliegenden Rechtsstreit nicht anzuwenden. Allein schon deshalb könnte Art. 143h GG dann die bisher im Anschluss an den Klima-Beschluss gegebenen Darlegungen der Verfassungsbeschwerde nicht relativieren. Dies ist nachstehend darzulegen; ferner ist darzulegen, dass – über alle bereits vorgestellten Argumente hinaus – auch eine systematische Auslegung des Art. 143h GG anhand der in Art. 79 Abs. 3 GG genannten Kerngehalte des Grundgesetzes – ein verfassungskonformes Auslegungsergebnis zu Art. 143h GG sicherstellt dahingehend, dass die Norm eben gerade kein von anderen Grundgesetz-Bestimmungen abweichendes Klimaschutz-Ambitionsniveau gebietet. Im Einzelnen ergibt sich Folgendes, letztlich in Fortsetzung der im letzten Abschnitt formulierten Argumentation zur systematischen Auslegung des Art. 143h GG:

Art. 79 Abs. 3 GG stellt die zentrale Schutzvorschrift für die Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland dar. Die Norm schützt im Kern die in den Artikeln 1 und 20 GG verankerten Grundprinzipien vor Änderungen durch Verfassungsänderungen und bildet somit die sogenannte Ewigkeitsgarantie. Sie soll verhindern, dass die fundamentalen Prinzipien der Menschenwürde, der Demokratie, des Bundesstaates und des Sozialstaates durch Gesetzesänderungen und selbst durch Verfassungsänderungen beseitigt werden. Die Norm bestimmt:

*„Eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze aufgehoben oder berührt werden, ist unzulässig.“*

Das BVerfG hat in mehreren Entscheidungen klargestellt, unter welchen Voraussetzungen eine Verfassungsänderung unzulässig ist, hier bezogen auf Gesetzesänderungen, die die in den Artikeln 1 und 20 GG verankerten Prinzipien berühren oder aufheben (siehe insbesondere BVerfGE 22, 145; 94, 115). Dabei ist bereits nach dem klaren Wortlaut der Vorschrift zwischen „Aufhebung“ und „Berührung“ der Grundsätze des Art. 79 Abs. 3 GG zu unterscheiden:

Die Aufhebung eines Grundsatzes bedeutet die vollständige Abschaffung eines Grundsatzes oder Prinzips, also eine radikale Veränderung des Verfassungstextes, die den Kern des Grundsatzes beseitigt, beispielsweise die vollständige Abschaffung der Menschenwürde oder der demokratischen Grundordnung durch eine Verfassungsänderung. Das BVerfG hat in mehreren Urteilen betont, dass eine solche vollständige Aufhebung unzulässig ist, etwa in der Entscheidung zum G-10-Gesetz von 1968 (BVerfGE 22, 145), in der es um die Überwachung der Telekommunikation ging. Hierbei wurde klargestellt, dass eine Verfassungsänderung nur dann vorliegt, wenn die Grundprinzipien selbst betroffen sind und diese in ihrer Substanz aufgehoben werden.

Im Gegensatz dazu steht die „Berührung“, die eine Veränderung beschreibt, die zwar die Prinzipien nicht vollständig aufhebt, aber in ihrem Wesenskern oder ihrer Bedeutung erheblich einschränkt oder beeinträchtigt. Dabei betont das BVerfG, dem Wortlaut des Art. 79 Abs. 3 GG folgend, dass Änderungen, die die Grundprinzipien in ihrer Substanz erheblich berühren, ebenfalls gegen die Ewigkeitsklausel verstoßen (können). Das bedeutet, dass nicht nur vollständige Aufhebungen, sondern auch gravierende Eingriffe in die Grundprinzipien unzulässig sind. Die zitierten Judikate des BVerfG betonen dabei, dass die Grundprinzipien in ihrer Substanz gewahrt bleiben müssen, um die verfassungsmäßige Ordnung zu schützen. Änderungen, die diese Prinzipien in ihrer Substanz erheblich beeinträchtigen, verstoßen somit gegen die Ewigkeitsklausel und sind, wenn sie als Verfassungsänderung formuliert sind, verfassungswidriges Verfassungsrecht. Das BVerfG hat namentlich entschieden, dass auch eine erhebliche Berührung der Prinzipien unzulässig sein kann, wenn dadurch die Grundsätze in ihrer Substanz beeinträchtigt werden. Exemplarisch betrachtet dies die Entscheidung zum G-10-Gesetz (BVerfGE 22, 145), bei der das Gericht feststellte, dass die Einschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses zwar eine Gesetzesänderung darstellte, aber die Grundprinzipien der Menschenwürde und der Demokratie in ihrer Substanz gewahrt blieben.

Das verfassungsrechtlich gebotene Ambitionsniveau wird vom BVerfG aus Art. 2 Abs. 1, 2 Abs. 2 und 20a GG hergeleitet; das im Lichte der aktuellsten naturwissenschaftlichen Datenlage daraus ein bereits heute überschrittenes Emissionsbudget folgt, wurde in der Beschwerdeschrift dargelegt. Dem Wortlaut nach sind jene Bestimmungen in Art. 79 Abs. 3 GG nicht aufgelistet. Doch schließt das ein Berühren der Grundsätze der Art. 1 und 20 GG nicht aus, wenn deren Gehalte von einem mangelnden Klimaschutz-Ambitionsniveau betroffen sind (so wie auch in BVerfGE 22, 145 und 94, 115 keine explizite Änderung der Art. 1 und 20 GG für die Einschlägigkeit des Art. 79 Abs. 3 GG gefordert wurde). Und in der Tat ist ein wirksamer Klimaschutz durch die Prinzipien der Menschenwürde und der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aus Art. 79 Abs. 3 GG mit garantiert. Denn ohne hinreichende Klimastabilität und die damit mittelbar verknüpfte Versorgungssicherheit etwa für Nahrung und Wasser wären die physischen Voraussetzungen für ein autonomieorientiertes, würdebasiertes Leben unter demokratisch-rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen nicht mehr gegeben. Was wiederum die genauen Maßstäbe für wirksamen Klimaschutz sind, wurde in der Beschwerdeschrift im Anschluss an den Klima-Beschluss dargelegt und soeben bei den Darlegungen zu Art. 143h GG in gebotener Kürze nochmals hervorgehoben.

Eine Form des Klimaschutzes, die hinter die in der Verfassungsbeschwerdeschrift im Gefolge des Klima-Beschlusses dargelegten Anforderungen zurückfiele, würde somit die Grundsätze des Art. 79 Abs. 3 GG im Sinne des Wortlautes der Norm berühren. Würde, Demokratie und Rechtsstaat würden durch ein solches unzureichendes Klimaschutzniveau in ihrer Substanz beeinträchtigt, weil sie dadurch ihre physische Grundlage einbüßen würden.

Von verfassungswidrigem Verfassungsrecht könnte bezogen auf Art. 143h GG allerdings nur ausgegangen werden, wenn sich die Norm nicht verfassungskonform im Sinne von übereinstimmend mit den Grundsätzen der Art. 1 und 20 GG interpretie-

ren ließe. Genau eine solche systematische Interpretation des Art. 143h GG orientiert an den Kernbestimmungen der Verfassung ist jedoch möglich und damit auch geboten. Denn es ist möglich, den Art. 143h GG auf das zu beziehen, was er wortlautgemäß regelt – nämlich eine Vorgabe an die Kreditaufnahme des Bundes in Gestalt eines Sondervermögens. Konkret in diesem Kontext steht die Klimaneutralität 2045. In diese Richtung weist erneut auch, dass das Sondervermögen nicht einmal geschaffen werden muss – die Norm spricht von „kann“.

Nach alledem bekräftigt der Bezug zu Art. 79 Abs. 3 GG, dass der neu ins Grundgesetz eingefügte Art. 143h GG die in der Beschwerdeschrift ausgehend vom Klima-Beschluss hergeleiteten Anforderungen an das Klimaschutz-Ambitionsniveau nicht zu konterkarieren vermag. Diese Anforderungen bleiben vielmehr gültig.

### **3. Bestätigung der Verfassungswidrigkeit der KSG-Reform durch den neuen ERK-Prüfbericht**

Neben den bisherigen, auf den Beschwerdegegenstand I abzielenden Ausführungen – ergänzt um die eben gegebene kurze ergänzende Schlussfolgerung zum Beschwerdegegenstand II – sind die rechtlichen Ausführungen zum Beschwerdegegenstand II im Lichte des neuen, im Sachverhalt auszugsweise wiedergegebenen ERK-Prüfberichts zu ergänzen. Der ERK-Prüfbericht macht deutlich, dass die mit der Beschwerdeschrift vorgetragenen Bedenken, dass Bundesregierung und Bundestag sich nicht einmal ernsthaft am (unzureichenden) Ziel einer Klimaneutralität 2045 orientieren und dass das reformierte KSG dies in besonderer Weise zeigt, begründet sind.

In der Beschwerdeschrift wurde wie gesagt dargelegt, dass Deutschland schon heute sein Emissionsbudget entweder bereits deutlich überschritten hat oder kurz davor ist, es zu überschreiten. Der ERK bestätigt mit den im Sachverhalt wiedergegebenen Aussagen explizit, dass Bundesregierung und Bundestag auch in der neuen Besetzung nach dem 23.02.2025 keine hinreichenden Schritte erkennen lassen, um auch nur die eigenen Klimaziele des KSG insbesondere für 2045, letztlich aber auch schon für 2030 – da die aktuellen Emissionen durch die geschilderten begünstigenden Faktoren verzerrt sind – zu erreichen.

Auch dass dies gerade, wie in der Beschwerdeschrift vorgetragen, auf Mängeln des reformierten KSG beruht, wird im ERK-Prüfbericht deutlich. In der Beschwerdeschrift hatten wir die klare Gefährdungslage dahingehend aufgezeigt, dass die Abschaffung der verbindlichen Sektorziele und der abgeschwächte Auslösemechanismus für Maßnahmen das bisherige Schutzkonzept des KSG verschlechtern, wodurch die Gefahr begründet wird, dass das etwaige Restbudget frühzeitig(er) aufgezehrt und damit eine faire Verteilung der Minderungslasten, Orientierung und Planungssicherheit nicht gewährleistet werden. Dementsprechend wurde die Abschaffung der Sektorziele in der Fach- und Rechtswissenschaft massiv kritisiert (vgl. neben den in der Beschwerdeschrift zitierten Quellen etwa Wiedmann NVwZ 2024, 876; Stäsche, ZfU 2024, 299, 315; Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135; Hofmann, ZRP 2023, 201, 202). Dies hat sich nunmehr bewahrheitet. Wie gesehen rügt der ERK-Prüfbericht

explizit, dass die mit der KSG-Reform 2024 eingeräumten zusätzlichen Spielräume kurzfristig eine Einhaltung der eigenen (wenngleich unzureichenden) Klimaziele suggerieren, dabei aber just ein rechtzeitiges Umsteuern im Sinne einer auch langfristigen Zielerreichung erschweren. Just diese Situation erkennt bzw. prognostiziert der ERK nun: nämlich eine langfristig drastische Verfehlung (selbst) der eigenen Klimaziele des KSG.

Der ERK hatte die Wirkung der in der Verfassungsbeschwerde dargestellten KSG-Änderungen hinsichtlich der Steuerungsfunktion des KSG bekanntlich schon vorher kritisch beurteilt (siehe wie bereits vorgelegt ERK, Prüfbericht 2024, S. 92):

*„Der Expertenrat hat bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass er ein solches Vorgehen kritisch sieht. Insbesondere bestehe die Gefahr, dass die fehlende Verantwortlichkeit innerhalb der Bundesregierung, die Abstimmungsprozesse zu klimapolitischen Maßnahmen in einem deutlich höheren Maße partikularen Interessen einzelner Ressorts aussetzt. Hierzu hat der Expertenrat bereits im Prüfbericht 2023 ausgeführt: „Eine Aufweichung der Ressortverantwortung erhöht die Gefahr des Verharrens in angestammten technologischen Pfaden (beispielsweise bei Verkehr und Gebäude) und weist so auch erhebliche industriepolitische Gefahren auf“ (ERK 2023b, Tab. 9). Die verabschiedete Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes trägt diesen Bedenken insofern Rechnung, als dass im Auslösefall „alle zuständigen Bundesministerien, insbesondere diejenigen, in deren Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die zur Überschreitung beitragen, innerhalb von drei Monaten [...] Vorschläge für Maßnahmen in den jeweiligen ihrer Verantwortlichkeit unterfallenden Sektoren“ vorlegen. „Die Vorschläge können auch sektorenübergreifende Maßnahmen enthalten“ (§ 8 Abs. 2 KSG). Dennoch bleibt die Frage nach den hinreichenden Anreizen für die entsprechenden Ministerien, sich mit weitreichenden Vorschlägen an diesem Prozess zu beteiligen. Eine extreme Form solcher Anreize würde beispielsweise der im Rahmen der Anhörungen vorgebrachte Vorschlag darstellen, dass die für die das Klimaziel verfehlenden Ressorts oder die für alle Ressorts zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel automatisch bis zur Erarbeitung eines Maßnahmenpakets eingefroren werden (Müller 2023, S. 15). Zudem fehlt eine klare Gesamtverantwortung für den Prozess. So wurde im Rahmen der Sachverständigenanhörung beispielsweise vorgeschlagen, dass das Bundeskanzleramt die Gesamtverantwortung übernehmen könnte (Deutscher Bundestag 2023, S. 16). Eine weitere Option wäre es, das Klimakabinett zu reaktivieren und mit dieser Aufgabe zu betrauen (siehe oben RZ 153, sowie allgemein zur möglichen Rolle des Klimakabinetts in der Steuerung der Klimapolitik in Abschnitt 3 in Flachslund et al. (2021)).“*

Die in der Beschwerdeschrift vorgetragene Prognose des ERK, dass mit der KSG-Novelle aufgrund der entfallenden Sektorenziele, des abgebauten Auslösemechanismus usw. der Entwicklungsdruck gerade auf die verantwortlichen Ressorts verloren geht – hier konkret in den Bereichen Wärme und Verkehr –, weil hinreichende Anreize für die entsprechenden Ministerien fehlen, sich mit weitreichenden Vorschlägen zu beteiligen, hat sich damit bewahrheitet. Damit wird der Sach- und Rechtsvortrag zum Beschwerdegegenstand II durch die aktuellen Entwicklungen zusätzlich und massiv erhärtet.

All dies ist umso bedenklicher, als, wie der ERK – oben zitiert im Sachverhalt – zutreffend ausführt, die neue Bundesregierung und Bundestagsmehrheit keinesfalls ausreichende Abhilfe zu schaffen beabsichtigt. Legt man den vom ERK kritisch referenzierten Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom Frühjahr 2025 zugrunde, ist nicht nur keine Rücknahme der KSG-Reform geplant, geschweige denn eine Anpassung der KSG-Ziele an die Situation eines eigentlich gar nicht mehr vorhandenen Treibhausgasbudgets. Vielmehr stellt die neue Koalition die bisherigen unzureichenden Klimaschutzbemühungen sogar dahingehend auf den Prüfstand, dass sie diese eher weiter reduzieren will (ohne dass dies angesichts der Ausrichtung der Verfassungsbeschwerde hier im Detail ausgeführt werden muss). Da die vorliegende Verfassungsbeschwerde im Kern nicht von einzelnen Maßnahmen handelt, sei insofern nur stichwortartig *pars pro toto* genannt: ein geplanter massiver Zubau von (fossilen) Gaskraftwerken; eine Infragestellung der EU-Klimavorgaben für PKWs; die geplante Abschaffung des GEG; die erwogene Abschwächung des EU-Emissionshandels für Gebäude und Verkehr im Diskurs auf EU- wie auch auf nationaler Ebene. Dies zielt just auf Bereiche, in denen schon bisher der Handlungsbedarf, wie im neuen ERK-Prüfbericht nochmals bestätigt, am größten ist.

### III. Zusammenfassung

Im Ergebnis ändert die Einfügung des Art. 143h GG nichts an den Darlegungen der Beschwerdeschrift zum verfassungsrechtlichen Klimaschutz-Ambitionsniveau im Gefolge des Klima-Beschlusses (BVerfGE 157, 30 ff.). Dies ergibt sich bereits aus einer insbesondere wortlautorientierten Interpretation dieser neuen Grundgesetz-Bestimmung. Hilfsweise ergibt sich das gleiche Ergebnis im Wege einer systematischen Auslegung anhand der grundgesetzlichen Kerngehalte im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG.

Gleichzeitig unterstreicht der neue ERK-Prüfbericht, dass Bundesregierung und Bundestag nicht einmal die – verfassungsrechtlich unzureichenden – Klimaziele des KSG konsequent verfolgen, sondern vielmehr dabei sind, diese flagrant zu verfehlen.

Die im Zuge des Klimawandels zu konstatierende doppelte Gefährdung der grundrechtlichen Freiheit entweder durch Zerstörung ihrer physischen Voraussetzungen oder ihre zu späte und dann unverhältnismäßig intensive Regulierung (Eifert/ von Landenberg-Roberg, *European Yearbook of International Economic Law* 2022, 1 (2)) verlangt jedenfalls rasche Nachbesserungen seitens der Gesetzgebung. Denn die derzeitige Politik verletzt in abwehr- wie auch in schutzrechtlicher Hinsicht die Grundrechte, also in beiden Dimensionen der doppelten Freiheitsgefährdung, wie die Verfassungsbeschwerdeschrift dargelegt hat. Das Grundgesetz mag in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts des vergangenen Jahrtausends geschaffen worden sein. Dank der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es bisher stets gelungen, diesem Text, der einen Großteil der uns heute beschäftigenden Probleme nicht vorhersehen konnte, auch Antworten auf Fragen zu entlocken, die in der Geburtsstunde des Grundgesetzes als solche undenkbar waren. Die Beschwerdeführenden sind überzeugt, dass das Grundgesetz auch für die sich verstärkenden, existenziellen Bedrohung durch den Klimawandel als eines der zentralen Probleme des neuen Jahrtausends eine Antwort erlaubt, und sie vertrauen darauf, dass das BVerfG

in Fortführung des Klima-Beschlusses einen angemessenen Weg zur Gewährleistung eines Grundrechtsschutzes für die Beschwerdeführenden, die Bevölkerung und in letzter Konsequenz zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung finden wird.

Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt  
LL.M., M.A.

Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt  
LL.M., M.A.  
*(für RAin Dr. Franziska Heß – nach Diktat verreist)*

Anlage

ERK, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025 v. 15.05.2025 als **Anlage BF 21**

## INHALTSVERZEICHNIS

|             |                                                                                                                                         |           |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>Sachverhalt .....</b>                                                                                                                | <b>1</b>  |
| 1.          | Neuer ERK-Prüfbericht .....                                                                                                             | 2         |
| 2.          | Grundgesetzänderung .....                                                                                                               | 5         |
| <b>II.</b>  | <b>Rechtliche Würdigung .....</b>                                                                                                       | <b>5</b>  |
| 1.          | Verfassungsrechtliche Klimaziel-Maßgaben unberührt von der<br>Grundgesetzänderung zum Sondervermögen .....                              | 6         |
| 2.          | Hilfsweise: Absenkung des verfassungsrechtlichen Klimaschutznieaus<br>durch Art. 143h GG wäre verfassungswidriges Verfassungsrecht..... | 9         |
| 3.          | Bestätigung der Verfassungswidrigkeit der KSG-Reform durch den<br>neuen ERK-Prüfbericht .....                                           | 11        |
| <b>III.</b> | <b>Zusammenfassung .....</b>                                                                                                            | <b>13</b> |