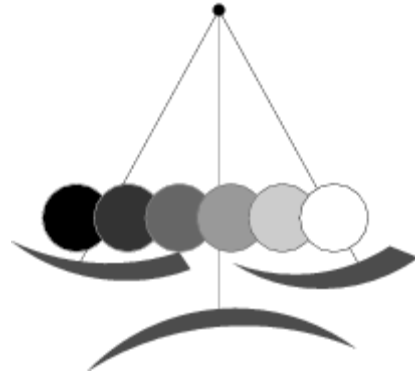




Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.
Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik, Leipzig/Berlin
www.nachhaltigkeit-gerechtigkeit-klima.de

Rechtsanwältin Dr. Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Baumann Partnerschaftsgesellschaft mbB, Leipzig/ Würzburg
www.baumann-rechtsanwaelte.de

Verfassungsrechtliche Klimaziele: deutlich ambitionierter als der neue Art. 143h GG

Missverständnisse in der Sondervermögens-Debatte

Kurzgutachten im Auftrag des
Solarenergie-Fördervereins Deutschland e.V.

Fassung vom 24.07.2025

Summary

Das durch den neuen Art. 143h GG eingeführte Sondervermögen zur Erweiterung staatlicher Kreditaufnahmemöglichkeiten ist aktuell wegen des sich abzeichnenden Missbrauchs zugunsten pro-fossiler Maßnahmen umstritten. Die vorliegende Studie zeigt demgegenüber ein sonst übersehenes Problem: Die Sondervermögens-Diskussion setzt voraus, dass Klimaneutralität erst bis 2045 verfassungsrechtlich erreicht werden muss. Stattdessen kann zum verfassungsrechtlichen Klimaschutz-Ambitionsniveau im Gefolge des Klima-Beschlusses (BVerfGE 157, 30 ff.) gezeigt werden, dass dieses unverändert zeitnahe Klimaneutralität erfordert und nicht erst 2045. Denn ein verbleibendes Treibhausgasbudget ist bereits heute für Deutschland und ähnliche Staaten nicht mehr vorhanden. Dass der neu eingefügte Art. 143h GG daran nichts ändert, 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. Dementsprechend muss die laufende Sondervermögens-Diskussion grundlegend neu ausgerichtet werden: auf zeitnahe Klimaneutralität. 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. All das ist neben dem klimapolitischen Diskurs auch für laufende Verfassungsklagen (u.a. des SFV) relevant.

Die vorliegende Untersuchung entstand im Frühjahr 2025 im Auftrag und mit Finanzierung des Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V. (SFV). Sie gibt dabei die Auffassung der Autor/innen und nicht notwendigerweise durchgängig die des SFV wieder, so wie sich alle Beteiligten im gemeinsamen Ziel einer unvoreingenommenen Prüfung der Rechtslage einig waren. Das vorliegende Gutachten stellt die wissenschaftlichen Erkenntnisse der Autor/innen dar und keine Rechtsberatung für konkrete Personen. Es besteht grundsätzlich immer die Möglichkeit, dass ein mit einem konkreten Fall befasstes Gericht (ob inhaltlich überzeugend oder nicht) Rechtsfragen anders einschätzt als Rechtsgutachter/innen. Der Text ist bewusst weitgehend geschlechtsneutral formuliert; sollte dies vereinzelt nicht der Fall sein, so sind jeweils stets weibliche und männliche Formen gemeint.

1. Problemstellung

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat kürzlich – noch in der alten Bundestags-Besetzung – eine Ergänzung des Grundgesetzes beschlossen. Diese zielt auf Neuregelungen zu Kreditaufnahme, Schuldenbremse und ein sogenanntes Sondervermögen ab. Letzteres referenziert auch auf das Ziel Klimaneutralität. 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.

Das damit eröffnete, gegenwärtig in der anlaufenden gesetzgeberischen Ausbuchstabierung befindliche Sondervermögen ist aktuell wegen des sich abzeichnenden Missbrauchs zugunsten von Maßnahmen stark umstritten, die die fossilen Brennstoffe eher im Markt halten, als sie aus dem Markt zu nehmen. Das vorliegende rechtliche Kurzgutachten analysiert demgegenüber ein anderes, in der öffentlichen Diskussion fehlendes Problem: Die Erwähnung der Klimaneutralität 2045 in Art. 143h GG kann zu dem Schluss verleiten, es sei bis dahin Zeit, um zur Klimaneutralität zu gelangen – exakt so unterstellt es die Politik derzeit. Dies geschieht gar noch mit der Tendenz, die Emissionsneutralität womöglich noch weiter aufzuschieben.

In ihrer Klima-Verfassungsbeschwerde 2.0 vom Spätsommer 2024 (www.sfv.de/energiepolitik/klimaklage-2-0) haben SFV, BUND und andere demgegenüber – vertreten durch die Autor/innen dieses Gutachtens - aufgezeigt, dass bereits heute kein Treibhausgasbudget mehr verfügbar ist, wenn man die Maßstäbe des Klima-Beschlusses (BVerfGE 157, 30 ff.) konsequent interpretiert. Vorliegend soll gezeigt werden, dass dies gültig bleibt trotz des neuen Art. 143h GG. Damit wird ein ergänzender Schriftsatz zu Art. 143h GG, der vor kurzem an das BVerfG gesandt wurde, einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht und in die (von Verfassungsprozessen erst einmal unabhängige) politische Debatte über das Sondervermögen eingebracht.

2. Hintergrund: Drohende Verfehlung der 1,5-Grad-Grenze und bereits eingetretene Budget-Ausschöpfung

Zunächst ist aus der Klima-Verfassungsbeschwerde 2.0 (www.sfv.de/energiepolitik/klimaklage-2-0) kurz in Erinnerung zu rufen, aus welchen Fakten sich ergibt, dass die – verfassungsrechtlich und als Grundlage dessen auch völkerrechtlich dort als maßgeblich aufgezeigte – 1,5-Grad-Grenze für die globale Erwärmung für Industriestaaten wie Deutschland schon heute kein Restbudget mehr übrig lässt.

Neben dem IPCC repräsentiert in den letzten Jahren die umfassende Analyse von Forster et al. (Indicators of Global Climate Change 2023, Earth Syst. Sci. Data, 16, 2661, 2024) eine wesentliche wissenschaftliche Auswertung der international zur Verfügung stehenden Datengrundlagen. Denn die aufeinanderfolgenden IPCC-Berichte werden in Abständen von sieben bis acht Jahren veröffentlicht; so beruht der letzte IPCC-Bericht auf Datenlagen vor 2020, und die neuere Klimaforschung zeigt immer deutlicher, dass die IPCC-Prognosen noch zu optimistisch sind. Forster et al. liefern demgegenüber eine Datengrundlage von 2023 und berücksichtigen auch die Effekte der Aerosole genauer, verwenden ansonsten aber die IPCC-übliche Berechnung.

Damit ermitteln sie ein globales Restbudget von 168 GtCO₂, gerechnet ab dem 1.1.2023 für 67 % Einhaltungswahrscheinlichkeit für 1,5 Grad Celsius. Verteilt man dieses Budget pro Kopf auf die Staaten, hat Deutschland (das 1 % der Weltbevölkerung repräsentiert) diese 1,68 GtCO₂ ziemlich genau in den letzten 2,5 Jahren seit dem 1.1.2023 aufgebraucht. Erst recht wäre das Budget bereits deutlich überzeichnet, wenn man die rechtlich (siehe erneut die Verfassungsbeschwerde) naheliegende möglichst sichere Einhaltung von 1,5 Grad Celsius, nämlich mit 83 % Wahrscheinlichkeit – der nächsthöheren prozentualen Projektionskategorie des IPCC -, zugrunde legte. Noch stärker überzeichnet wäre das Budget,

wenn man die völkerrechtlich verbindlichen Prinzipien der staatlichen Leistungsfähigkeit und historischer Verursachung einbezieht.

Dies braucht angesichts der ausführlichen Darlegungen in der Klima-Verfassungsbeschwerde 2.0 hier nicht erneut breiter dargelegt zu werden. Auch erübrigt die deutliche Überzeichnung des Budgets Diskussionen darüber, welche genauen Berechnungsgrundlagen etwa für Leistungsfähigkeit und historische Verursachung anzulegen wären. Jedenfalls geht eine Diskussion, die Klimaneutralität erst als ein in ferner Zukunft zu erreichendes Ziel begreift, weil Deutschland noch über ein reichliches Budget verfüge – wie dies politisch weithin behauptet wird –, damit von einer erkennbar falschen Grundlage aus. Geben Verfassungs- und Völkerrecht eine 1,5-Grad-Grenze vor, muss daher ein Weg zu zeitnaher Klimaneutralität gesucht werden. Angesichts des stark überzeichneten Budgets würde dies selbst dann noch gelten, wenn man, wie manche meinen, sich mit 1,75 Grad und 67 % Wahrscheinlichkeit begnügen würde.

3. Verfassungsrechtliches Klimaziel und Art. 143h GG

Im Folgenden ist aufzuzeigen, dass der neue Art. 143h GG diese Verpflichtung auf eine zeitnahe Klimaneutralität keinesfalls abschwächt – und dass sich dies sowohl aus der Norm selbst als auch aus einem Bezug zu Art. 79 Abs. 3 GG ergibt. Art. 143h GG wird im Folgenden nur insoweit betrachtet, als sie möglicherweise Aussagen zum verfassungsrechtlichen Klimaschutz-Ambitionsniveau enthalten könnte. Die aktuell diskutierten Missbräuche des Sondervermögens etwa zugunsten der fossilen Gaswirtschaft (auch wenn sie verfassungswidrig sein dürften) sind nicht unmittelbar Gegenstand der hiesigen knappen Untersuchung.

3.1. Verfassungsrechtliche Klimaziel-Maßgaben unberührt von der Grundgesetzänderung 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 zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten kann. In der Beschwerdeschrift wurde wie gesagt ausführlich dargelegt, dass verfassungsrechtlich keinesfalls Klimaneutralität erst für 2045 angestrebt werden darf. Vordergründig betrachtet könnte Art. 143h GG als konträr zu dieser Aussage verstanden werden, weil er die Klimaneutralität und das Jahr 2045 erwähnt. Jedoch ist der neue Art. 143h 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 und seiner diesbezüglichen beiden Stoßrichtungen (vgl. 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 wie erwähnt aufgezeigt, dass für diese Temperaturgrenze das Treibhausgasbudget entweder schon erschöpft ist oder die Erschöpfung unmittelbar bevorsteht; soeben wurde dies kurz wiederholt. 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 sie 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 Klimazielmaßgaben 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 steht unmittelbar 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 als Klimaneutralitäts-Jahr 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.“ Dies unterstreicht nochmals, dass hier keine generelle Neujustierung des verfassungsrechtlichen Klimaschutz-Ambitionsniveau vom verfassungsändernden Gesetzgeber beabsichtigt war.

Damit spricht die Anwendung der verschiedenen juristischen Auslegungsmethoden dafür, dass die Einfügung des Art. 143h GG nichts an der getroffenen Feststellung ändert, dass verfassungsrechtlich zeitnahe Klimaneutralität angestrebt werden muss.

Es liegt ungeachtet all dessen nahe, dass selbst dann, wenn das Gesagte nicht zuträfe, jedenfalls ein weiteres Aufschieben der Klimaneutralität über 2045 hinaus durch Art. 143h GG verstellt ist. Dies ist für den – neben dem generell unzureichenden deutschen und EU-Klimaambitionsniveau – zweiten Beschwerdegegenstand der Verfassungsbeschwerde 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 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 liegt es nahe, auch die anderen 400 Milliarden Euro für Investitionen in die Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 zu verwenden. 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, wie es ein Teil des politischen Diskurses in diesen Tagen suggeriert.

3.2. 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 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 normiert:

- (3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

Dies 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.

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; dass im Lichte der aktuellen naturwissenschaftlichen Datenlage daraus ein bereits heute überschrittenes Emissionsbudget folgt, wurde in der Beschwerdeschrift und in Kurzform oben erneut 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 und zur 1,5-Grad-Grenze in gebotener Kürze nochmals hervorgehoben.*

Eine Form des Klimaschutzes, die hinter die in der Verfassungsbeschwerdeschrift im Gefolge des Klima-Beschlusses dargelegten Anforderungen zurückfielen, 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 interpretieren 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 Regelung zum Sondervermögen. Konkret in diesem Kontext steht die Klimaneutralität 2045. Dies wurde oben dargelegt. In diese Richtung weist erneut auch, dass das Sondervermögen nicht einmal geschaffen werden muss – die Norm spricht von „kann“. Damit wird natürlich nicht untersagt, Klimaneutralität schneller zu erreichen.

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.

3.3. Exkurs: Verfehlung selbst der verfassungswidrig schwachen eigenen Klimaziele von Bundesregierung und Bundestag

Nur am Rande sei angemerkt – im ergänzenden Schriftsatz zur Klima-Verfassungsbeschwerde 2.0 wird dies eingehend ausgeführt (<https://www.sfv.de/energiepolitik/klimaklage-2-0>) –, dass gegenwärtig Bundesregierung und Bundestag nicht einmal auf eine Klimaneutralität 2045 zusteuern. Die Infragestellung jenes Ziels ist also mehr als ein politisches Gedankenspiel; sie ist vielmehr bereits gelebte klimapolitische Praxis.

Der regierungseigene Expertenrat für Klimafragen (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). Dieser Bericht ist hier dahingehend interessant, dass zum einen die Entwicklung der Emissionen deutlich wird und sich zum anderen einige in der Beschwerdeschrift formulierte verfassungsrechtliche Bedenken gegen die KSG-Reform dort weiter erhärten. Dabei wird die künftige drastische Verfehlung der Ziele der Bundesregierung herausgearbeitet – wohlgemerkt bezogen auf die verfassungswidrig unambitionierten regierungs- und parlamentseigenen Ziele. Ferner 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 Verfehlung selbst ihrer eigenen schwachen Ziele letztlich stillschweigend hinzunehmen.

Auch dass diese Verfehlung 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 durch die KSG-Reform in der Fach- und Rechtswissenschaft massiv kritisiert (vgl. neben den in der Beschwerdeschrift zitierten Quellen etwa Wiedmann NVwZ 2024, 876; Stätsche, ZfU 2024, 299, 315; Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135; Hofmann, ZRP 2023, 201, 202). Dies hat sich nunmehr bewahrheitet. Insoweit 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.

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 Klima-Verfassungsbeschwerde 2.0 im Kern nicht von einzelnen Maßnahmen, sondern vom Ambitionsniveau, 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.

4. Fazit

Das durch den neuen Art. 143h GG eingeführte Sondervermögen zur Erweiterung staatlicher Kreditaufnahmemöglichkeiten ist aktuell wegen des sich abzeichnenden Missbrauchs zugunsten pro-fossiler Maßnahmen umstritten. Die vorliegende Studie zeigt demgegenüber ein sonst übersehenes Problem: Die Sondervermögens-Diskussion setzt voraus, dass Klimaneutralität erst bis 2045 verfassungsrechtlich erreicht werden muss. Stattdessen kann zum verfassungsrechtlichen Klimaschutz-Ambitionsniveau im Gefolge des Klima-Beschlusses (BVerfGE 157, 30 ff.) gezeigt werden, dass dieses unverändert zeitnahe Klimaneutralität erfordert und nicht erst 2045. Denn ein verbleibendes Treibhausgasbudget ist bereits heute für Deutschland und ähnliche Staaten nicht mehr vorhanden. Dass der neu eingefügte Art. 143h GG daran nichts ändert, 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. Dementsprechend muss die laufende Sondervermögens-Diskussion grundlegend neu ausgerichtet werden: auf zeitnahe Klimaneutralität. 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. All das

ist neben dem klimapolitischen Diskurs auch für laufende Verfassungsklagen (u.a. des SFV) relevant.