

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/AI
Datum
10. März 2026

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

Karola Knuth u.a. ./ Bundesrepublik Deutschland

nehmen wir Bezug auf die Übersendung der Stellungnahmen der Bundesregierung, des SRU, des ERK, des RNE und des PIK sowie das beigefügte, von der Bundesregierung eingeholte professorale Rechtsgutachten. Wir bedanken uns für die Übermittlung dieser Äußerungen, die neben der vorliegenden Verfassungsbeschwerde zugleich auf mehrere teilweise ähnlich gelagerte Beschwerden Bezug nehmen, und nehmen im Folgenden zu den dadurch aufgeworfenen Sachfragen (unten A.) und Rechtsfragen (unten B.) im Einzelnen Stellung, gefolgt von einer kurzen Zusammenfassung mit Ausblick (unten C.). Bei alledem berücksichtigen wir auch aktuelle Entwicklungen in der Klimapolitik der Bundesregierung.

A. Sachverhalt

Die Beschwerdeführenden heben nachstehend die wichtigsten Aspekte der vom Senat eingeholten sachverständigen Äußerungen hervor, soweit sie in einem Zusammenhang zum Vortrag der Beschwerdeschrift stehen. Dies gibt zugleich Gelegenheit, einige Tatsachen weiter zu betonen. Insofern sind insbesondere die sich weiter erhaltende und verschärfende Faktenlage hinsichtlich eines nicht mehr vorhandenen Treibhausgas-Restbudgets hervorzuheben und die Einsichten in die Wirkungen des reformierten KSG zu vertiefen.

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

Dr. Franziska Heß* ^{L, wü}
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Anja Schilling* ^{wü}
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Thomas Jäger* ^{wü}
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Eric Weiser-Saulin* ^{wü}
Rechtsanwalt
Simone Lesch ^{wü}
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Stephan Stock ^L
Rechtsanwalt
Dr. Martin Wiesmann ^L
Rechtsanwalt
Ariadni von Fournier ^{wü}
Rechtsanwältin
Alexander Ionis ^L
Rechtsanwalt

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

I. Darlegungen des SRU und des ERK im Verhältnis zum Vorbringen der Beschwerdeschrift

Die Stellungnahmen von SRU und ERK bestätigen übereinstimmend die wissenschaftliche Dringlichkeit wirksamen Klimaschutzes und stützen in zentralen Punkten die verfassungsrechtlichen Argumente der Beschwerdeschrift zu der Abschwächung des KSG, insbesondere hinsichtlich Zielerreichung, Steuerungsdefiziten und struktureller Problembereiche wie dem Verkehrssektor und dem Gebäudesektor (letzteres nunmehr unterstrichen auch von BVerwG, Urt. v. 29.01.2026 im Urteil zur Notwendigkeit von Klimaschutzprogrammen). Da es sich hierbei um die zentralen und maßgeblichen bundesregierungseigenen Expertengremien in Deutschland für Fragen des Klimaschutzes handelt, ist dies von sehr großer Bedeutung.

Zunächst einmal unterstreicht der SRU die große Dramatik und extreme Dringlichkeit der Klimakrise. Pars pro toto sei der SRU wie folgt zitiert (S. 3 der Stellungnahme):

„Selbst geringfügige Veränderungen der globalen Mitteltemperatur können zu Prozessen im Erdsystem führen, die sich durch Rückkopplungsmechanismen und kaskadenartige Prozesse verstärken und dann massive, unumkehrbare Effekte haben. Dabei sind es oft nicht die Durchschnittswerte selbst, die große Veränderungen bewirken, sondern die durch sie ausgelösten Extremereignisse wie Hitzeperioden oder Starkregen.“

Der SRU bestätigt explizit (auf S. 3 seiner Stellungnahme), dass unsere Schriftsätze seine Aussagen und Berechnungen zum Emissionsbudget zutreffend wiedergeben. Das schließt auch die an Forster et al. orientierten Aktualisierungen des SRU ein, die wir mit Schriftsatz vom 14.10.2025 nachgetragen hatten. Der SRU hebt dabei auch hervor in Übereinstimmung mit den Darlegungen der Beschwerdeschrift, dass die Berechnungen von Forster et al. als gültige Aktualisierung der IPCC-Daten aufzufassen sind (S. 6 f. der Stellungnahme).

Der SRU bestätigt somit, dass das deutsche Restbudget für die 1,5-Grad-Grenze bereits aufgebraucht respektive überschritten ist. Er wiederholt (auf S. 5 f. seiner Stellungnahme) dabei die Klarstellung, dass viel und insbesondere Art. 2 Abs. 2 PA dafür spricht, dass Deutschland keine Pro-Kopf-Verteilung eines globalen Emissionsbudgets beanspruchen kann, sondern ökonomische Leistungsfähigkeit und historische Verursachung mitberücksichtigt werden müssen und sich damit ein noch wesentlich kleineres – genauer gesagt schon deutlich überschrittenes – Emissionsbudget für Deutschland ergibt. Einzelheiten dazu wurden zuletzt im soeben genannten Schriftsatz vorgetragen.

Der SRU betont zudem (auf S. 3 seiner Stellungnahme), dass entgegen der Erwiderung der Gegenseite und entgegen dem beigefügten Rechtsgutachten sehr wohl sinnvoll von einem deutschen Emissionsbudget gesprochen werden kann. Denn dessen wesentliche Grenzziehung ist mit der mittlerweile als rechtsverbindlich anerkannten 1,5-Grad-Grenze gegeben. Zwar verbleiben auch dann noch offene Wertungsfragen hinsichtlich der exakten Berücksichtigung von ökonomischer Leistungsfähigkeit und historischer Verursachung der Emissionen wie auch hinsichtlich der Frage, ob die grundsätzlich als rechtsverbindlich erkannte 1,5-Grad-Grenze nun mit 67 % oder doch mit 83 % Wahrscheinlichkeit einzuhalten (gewesen) wäre. Da das Budget, wie im Schriftsatz vom 14.10.2025 im Anschluss an Forster et al., Indicators of Global Climate Change 2024, Earth System Science Data, 17,

2641, 2025 und den SRU dargelegt, jedoch so oder so überschritten ist, können die dabei verbleibenden Spielräume für den vorliegenden Rechtsstreit dahinstehen. **Die Feststellung, dass kein Restbudget mehr besteht und damit der Gesetzgeber sein Ambitionsniveau deutlich anpassen muss, trägt also ungeachtet der verbleibenden Gestaltungsspielräume** (zu letzteren aus rechtlicher Sicht unten II. 2.a)-b)).

Angesichts dieser Stellungnahmen speziell des SRU ist bemerkenswert, dass die Erwidern der Bundesregierung sich zum so umrissenen empirischen Kern des Rechtsstreits gerade nicht ablehnend äußert, sondern diesen und die gutachterliche Stellungnahme des SRU, die die Beschwerdeschrift umfassend stützt, einfach schweigend hinnehmen. Wie im Schriftsatz vom 14.10.2025 (auf S. 4 ff.) dargestellt und vom SRU nun explizit unterstreichen, ermitteln Forster et al. in der allgemein anerkannten Aktualisierung der IPCC-Daten ab dem 01.01.2025 ein globales Restbudget von 80 (nach der vorherigen Berechnung vor einem Jahr noch 168) GtCO₂ für eine Wahrscheinlichkeit von 67 Prozent, die 1,5-Grad-Grenze einzuhalten – und von 390 (statt zuvor 569) GtCO₂ für eine Wahrscheinlichkeit von 67 Prozent, die 1,7-Grad-Grenze einzuhalten. Auf dieser Basis ergab sich im Schriftsatz vom 14.10.2025 die – wie eben gezeigt, vom SRU nunmehr bestätigte – Schlussfolgerung: Würde man diesen Haushalt pro Kopf auf die einzelnen Länder umlegen, hat Deutschland (mit einem Anteil von 1 % an der Weltbevölkerung) sein Budget für die 1,5-Grad-Grenze etwa Ende 2025 aufgebraucht und für die 1,7-Grad-Grenze etwa 2030, und bringt man ergänzend, wie etwa in Art. 2 Abs. 2 PA nahegelegt, ökonomische Leistungsfähigkeit und historische Verursachung in Anschlag, ist das deutsche Budget schon weit überschritten.

B e w e i s :

Forster et al. 2025, bereits vorgelegt als Anlage BF 22

Des Weiteren bestätigt der SRU explizit, dass spätestens durch die Neuberechnung der LULUCF-Emissionen Deutschland bereits die im KSG vorgesehenen – mit dem nicht mehr vorhandenen Restbudget unvereinbaren – Emissionsgrenzen nicht einhalten, sondern für 2030, 2040 und 2045 deutlich überschreiten wird (S. 8 f. der Stellungnahme). **In begründenswerter Deutlichkeit unterstreicht der SRU, dass es also gerade nicht zutrifft, wenn behauptet wird, Deutschlands Klimapfad sei kompatibel mit einer 1,75- oder gar einer 1,5-Grad Grenze (S. 9 der Stellungnahme).**

Der SRU bestätigt ferner (auf S. 10 ff. seiner Stellungnahme) umfassend die Kritik der Beschwerdeschrift, dass die KSG-Novelle 2024 selbst die Einhaltung der – verfassungswidrig unambitionierten – deutschen Klimaziele unterläuft. Er bekräftigt die Feststellungen der Beschwerdeschrift, dass dies konkret geschieht durch die Abschaffung verbindlicher Sektorziele und die Schwächung des Nachsteuerungsmechanismus. Dabei unterstreicht der SRU (auf S. 11 seiner Stellungnahme), dass diese Novellierungen genau die Lastenverschiebung zuungunsten künftiger Generationen begünstigen.

Daneben verweist der SRU auf einen weiteren Aspekt, den die Beschwerdeführenden sich hiermit zu eigen machen. Die KSG-Novelle begünstigt noch aus einem weiteren Grund eine immer stärkere Überschreitung des ohnehin bereits aufgebrauchten deutschen Emissionsbudgets. In den Worten des SRU (auf S. 12 seiner Stellungnahme):

„Eine weitere problematische Folge der mit der Novellierung des KSG eingeführten aggregierten Betrachtung der Jahresemissionsgesamtmengen folgt schließlich aus § 4 Abs. 2 S. 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 KSG n. F. Diese Regelung sieht

vor, dass bei einer Überschreitung der Emissionsreduktionsziele 2030 bis 2040 die zu viel emittierten Treibhausgase nicht auf die ab 2040 noch zulässigen Emissionen angerechnet werden. Die zu erwartende deutliche Verfehlung der Reduktionsziele 2030 bis 2040 (ERK 2025a, S. 164 f.) fällt somit aus der Bilanzierung des KSG heraus, was nicht zuletzt in eklatantem Widerspruch zum Budgetgedanken steht.“

Der ERK bestätigt ebenfalls in seiner Stellungnahme zu den Verfassungsbeschwerden weitestgehend die von uns angeführten Aussagen und Berechnungen. Er stellt fest, dass die Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes in mehreren Bereichen verfehlt werden: Die Jahresemissionsmengen 2021–2030 werden nur knapp eingehalten, das Ziel für 2030 wird verfehlt. Wiederholt verfehlen die Sektoren Gebäude und Verkehr ihre Zielvorgaben bis 2030, sodass auch die europäischen Reduktionsvorgaben bis 2030 verfehlt werden. Mittelfristig (bis 2040) werden die Ziele des KSG deutlich verfehlt, die Vorgaben des LULUCF-Sektors (Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft) werden nicht erreicht, und das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 wird verfehlt. Besonders im Verkehrssektor ist dem ERK zufolge notwendige Transformation und Emissionsreduktionen nicht erkennbar. Der ERK hebt zudem hervor, dass das derzeitige klimapolitische Instrumentarium bisher nur begrenzt auf eine sozial gerechte Transformation ausgerichtet ist. Insgesamt unterstreichen die Stellungnahmen des ERK den bestehenden klimapolitischen Handlungsbedarf für die Bundesregierung.

II. Weitere sachverständige Darlegungen

Weiterhin liegen Stellungnahmen des RNE und des PIK zu den erhobenen Verfassungsbeschwerden vor.

Die Äußerungen des RNE treffen dabei keine rechtlichen Aussagen und erörtern auch die naturwissenschaftliche Datenlage mit ihren Auswirkungen auf das Ambitionsniveau der Klimapolitik – und auf die KSG-Novelle – nicht konkret. Sie belassen es bei allgemeinen Ausführungen dazu, dass Klimaschutz und intertemporale Gerechtigkeit von überragender Bedeutung sind, was man unter Nachhaltigkeit verstehe und dass dafür wiederum das Recht hochrelevant sei. Für den vorliegenden Rechtsstreit ergeben sich daraus eher keine neuen Erkenntnisse. Dies schließt auch die so ganz allgemein zutreffende Feststellung ein, dass Treibhausgas-Emissionsreduktionen global ein Mengenproblem sind und dennoch die Existenz von Sektorzielen Vorteile hat. Nachdrücklich zuzustimmen ist indes der allgemeinen Feststellung, dass die KSG-Novelle nicht dazu führen dürfe, dass Emissionen in die Zukunft verlagert werden. Genau dies droht jedoch, wie in der Beschwerdeschrift zum Beschwerdegegenstand II anhand einer Reihe von Änderungen der KSG-Novelle ausführlich dargelegt wurde.

Die PIK-Stellungnahme hebt zunächst im Einklang mit der Beschwerdeschrift die große Dramatik des Klimawandels, die drohenden Kippunkte und den für eine 1,5-Grad-Grenze völlig unzureichenden Stand der weltweiten Klimaschutzanstrengungen hervor (auf S. 1 f. der Stellungnahme). Das PIK betont insoweit auch, dass für die erforderliche gerechte Lastenteilung und kosteneffiziente Erreichung der Klimaneutralität eine tiefgreifende Transformation von Energieerzeugung und -nutzung sowie internationale Kooperation notwendig ist (auf S. 7 f. und passim der Stellungnahme).

Das PIK bekräftigt ferner die Feststellungen der Beschwerdeschrift dahingehend, dass der bisherige Transformationsfortschritt unzureichend sind und dass eine transparente, wirksame und vorausschauende Klima-Governance notwendig ist. Dies bestätigt die vorgetragene Kritik an der Schwächung des Steuerungsmechanismus des KSG. Das PIK unterstreicht, dass klar geregelte Verantwortlichkeiten innerhalb der Bundesregierung sowie systematische, sektorübergreifende Koordination von Maßnahmen erforderlich sind, um wirksame Klimapolitik sicherzustellen und die Freiheitsrechte heutiger und zukünftiger Generationen zu schützen – und dass die KSG-Novelle dem in Kernpunkten nicht gerecht wird (auf S. 8 ff. der Stellungnahme).

Ansonsten behandelt das PIK laut Aussage (auf S. 1 der Stellungnahme) „ethische und ökonomische Kriterien für einen wirksamen Klimaschutz in Deutschland, die auch Gültigkeit über die zur Frage stehenden Verfassungsbeschwerden hinaus haben“. Solche Kriterien sind allerdings nicht der Gegenstand der vorliegenden Beschwerde, weil mit jener Beschwerde keine Aussagen über solche Kriterien getroffen werden. Dies wäre auch schwierig, weil es eine Vielzahl konkurrierender ethischer Ansätze gibt und speziell gegen die ökonomische Kosten-Nutzen-Analyse aus sowohl ethischer als auch verfassungsrechtlicher Sicht fundamentale Einwände bestehen (dazu und zum Folgenden m.w.N. Ekardt, *Economic Evaluation, Cost-Benefit Analysis, Economic Ethics: A Review with Regard to Climate Change – Figures in the Sustainability Discourse*, 2022). So sehen liberal-demokratische Verfassungen keine Bestimmung der Abwägungs- respektive Verhältnismäßigkeitsgrenzen grundrechtlicher Positionen durch Monetarisierung der betroffenen Rechtsgüter anhand von Zahlungsbereitschaften vor. Genau dies macht jedoch die Kosten-Nutzen-Analyse aus, ebenso wie die Diskontierung und damit systematische Vernachlässigung künftiger Schäden auch für die grundrechtliche Freiheit. Zudem können ökonomische Bewertungen die potenziell größten Schäden des Klimawandels, die Folgen wahrscheinlicher werdender gewaltsamer Auseinandersetzungen, bisher nicht abbilden.

Diesbezügliche Ansätze wie auch die Kritik an ihnen können hier indes dahinstehen; denn der Gegenstand von Verfassungsbeschwerden ist gemäß Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG allein die Behauptung, „durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Absatz 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein“. Maßstab für Verfassungsklagen ist in liberalen Demokratien also (naturgemäß) allein die Verfassung und nicht eine alternative oder ergänzende ethische oder auch ökonomische Normativität, gleich welchen Inhalts diese sein mag.

In den dargestellten Stellungnahmen wird bei alledem nicht einmal näher aufgegriffen, dass in der deutschen (und EU-)Klimapolitik derzeit eine Vielzahl von Maßnahmen nicht etwa auf die Nachbesserung des konstatierten beklagenswerten Zustandes gerichtet sind, sondern eher zusätzliche Rückschritte oder jedenfalls eine Stagnation der

Klimaschutzbemühungen markieren. Dies ist nicht unmittelbar Gegenstand der vorliegenden Verfassungsbeschwerde in den Beschwerdegegenständen I und II, die sich auf das Ambitionsniveau und die Governance der Klimaziele bezieht. Doch unterstreichen die aktuellen Aktivitäten von Bundesregierung und Bundestag, dass sich deren Klimaschutzbemühungen nicht ausreichend vorwärtsbewegen, ja teilweise sogar rückwärts bewegen. Deshalb seien einige zentrale Punkte hier summarisch kurz erwähnt. Passend dazu nennt die Erwiderung zwar verschiedene Klimaschutzmaßnahmen auf. Diese stammen jedoch vollständig aus der Zeit der Vorgängerregierung und werden in vielen Fällen gegenwärtig abgeschwächt oder in Frage gestellt. Zuletzt war vor allem Folgendes festzustellen:

- So hat die Bundesregierung im November 2025 wesentlich daran mitgewirkt, die EU-Klimaziele für das Jahr 2040 abzuschwächen mit Anrechenbarkeit von zugekauften Klimazertifikaten und den Start des ETS 2 um ein Jahr zu verschieben (Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates in Abänderung der Verordnung (EU) 2021/1119 vom 19.12.2025). Daran, dass dies fatal ist, ändert auch das zwischenzeitlich geltende BEHG nichts, allein schon, weil dessen geringes Preisniveau – wie an der Sektorzielverfehlung deutlich wird – nicht einmal ausreicht, um die (bereits verfassungswidrig unambitionierten) KSG-Klimaziele zu erreichen.
- Die aktuell laufenden Verhandlungen der Koalitionspartner über eine Abschaffung des GEG, mündend in ein Eckpunktepapier vom 24.02.2026, welches die verbindlichen (und in Art. 7, 8, 9, 11 EU-GebäudeRL/ EPBD vorgeschriebenen) Gebäudestandards und Heizungsaustauschpflichten für Neu- und Bestandsbauten weitgehend zu relativieren ankündigt (www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2026/02/20260224-zitat-zum-eckpunktepapier-des-gebaudemodernisierungsgesetzes.html), weisen in die gleiche Richtung.
- Gleiches gilt für die mit deutscher Unterstützung aufgesetzte Einschränkung des Verbrenner-Aus ab 2035 auf EU-Ebene im Dezember 2025 auf persönliche Intervention durch den Bundeskanzler im November 2025 (dazu Tagesschau vom 12.12.2025, www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/merz-verbrenner-aus-100.html). Damit werden genau in den für die Gesamtbilanzierung kritischen Sektoren Gebäude und Verkehr strategische Abschwächungen der Anstrengungen zur Emissionsreduktion angeschoben.
- In diesen Tagen (zum Folgenden u.a. der Bericht von Pinzler, ZEIT v. 2.2.2026 zu noch unveröffentlichten Referentenentwürfen) kündigte Bundeswirtschaftsministerin Katherina Reiche zudem Subventionen neuer Gaskraftwerke an – statt den Bedarf für Back-up-Energie technologieoffen auszuschreiben und damit auch modernen Kombinationen aus Erneuerbaren und Batteriespeichern mehr Chancen zu geben – und eine Verschiebung der Ausschreibung von Offshore-Windkraftanlagen sowie den Entwurf einer EnWG- und einer EEG-Reform, die den Ausbau der Erneuerbaren stärker an die Kapazitäten der Netze koppeln möchte und Entschädigungen bei Abregelung von Wind- und Solarkraftwerken sowie den Einspeisevorrang erneuerbarer Energien und die Förderung kleiner Solaranlagen abschaffen will.

Auch global gerät der Klimaschutz seit einiger Zeit massiv in die Defensive, etwa mit dem Ausstieg der USA aus dem Paris-Abkommen. All dies ist umso bemerkenswerter, als für

einen zeitnahen Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen (als den Haupttreibern des Klimawandels) weitere massive Gründe sprechen, etwa der Biodiversitätsschutz, die Sicherung des Wohlstands gegen absehbare Preisspiralen (wie jetzt im Gefolge des Iran-Kriegs) und der Umstand, dass autoritäre Staaten wie Russland, die Frieden und Demokratie auch in Mitteleuropa bedrohen, sich wesentlich durch die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen am Weltmarkt finanzieren (näher Ekardt, Postfossile Freiheit: Warum Demokratie, Umweltschutz, Wohlstand und Frieden nur gemeinsam gelingen, 2025).

B. Rechtliche Würdigung

In rechtlicher Hinsicht wird zur Zulässigkeit und Begründetheit der Verfassungsbeschwerde nachstehend auf gegnerische Einwände erwidert, vereinzelt verbunden mit Ergänzungen des bisherigen Vortrags. Der Schriftsatz der Bundesregierung und das begleitende professorale Rechtsgutachten machen viele Punkte auf, teilweise auch die sachverständigen Äußerungen, die einer weiteren rechtlichen Einordnung bedürfen. Dabei sei zum Gutachten vorab der Überraschung Ausdruck gegeben, dass dieses das breite Schrifttum zum Thema unbeachtet lässt (ausgenommen genau eine Autorin), was den Text eigentlich als wissenschaftliche Äußerung nicht gerade prädestiniert. Und die Vorlage eines Gutachtens soll doch erkennbar suggerieren, dass hier Dinge mit größerer Objektivität dargelegt werden.

I. Erwidern und Ergänzung zur Zulässigkeit

Zunächst ist auf einige von der Gegenseite aufgemachte Fragen zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde zu erwidern. Entgegen den Darlegungen der Gegenseite ist die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde sowohl bezogen auf Einzelpersonen als auch bezogen auf Umweltverbände vorliegend zweifelsfrei gegeben.

1. Ambitionsniveau: Zulässiger Gegenstand und fristgemäße Rüge

Entgegen den Darlegungen der Gegenseite (auf S. 16 ff. ihres Schriftsatzes) betrifft die Verfassungsbeschwerde einen zulässigen Gegenstand und wurde auch fristgemäß gerügt – und zwar nicht nur (wo dies nicht bestritten wird) für Beschwerdegegenstand II, sondern auch für den Beschwerdegegenstand I. Im Kern kann dazu auf die Darlegungen der Beschwerdeschrift verwiesen werden. Wir ergänzen und akzentuieren dies nachstehend wie folgt:

Es wird mit Beschwerdegegenstand I nicht einfach, wie es die Gegenseite suggeriert, irgendeine Form von Unterlassen vorgetragen, sondern geltend gemacht, dass Bundesregierung und Gesetzgebung ihrer grundrechtlichen Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht nicht nachgekommen sind und damit sowohl die Schutzdimension wie auch die Abwehrdimension der Grundrechte, letztere hinsichtlich der gebotenen intertemporalen Freiheitssicherung, verletzen. Dies ist sowohl ein zulässiger Beschwerdegegenstand als auch ohne Fristversäumnis gerügt worden, wie nachstehend erneut aufgezeigt und weiter vertieft wird.

Wie bereits in der Beschwerdeschrift festgestellt, wird der Sache nach damit eine nachträgliche Nichtigkeit bzw. Unvereinbarkeit von §§ 3 Abs. 1 und 2, 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 mit dem Grundgesetz geltend gemacht. Da der Schwerpunkt des Begehrens der Beschwerdeführenden aber darin liegt, die von ihnen gerügte Verletzung der seitens des Senats in seinem Klima-Beschluss anerkannten Nachbesserungspflicht durch den Gesetzgeber einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen und damit ein Fall des unechten Unterlassens vorliegt, wurde der in der Beschwerdeschrift aufgeführte Feststellungsantrag formuliert. Das gerügte unechte Unterlassen des Gesetzgebers ist jedenfalls als anerkannter (Unterlassungs-)Akt der öffentlichen Gewalt tauglicher Gegenstand der Verfassungsbeschwerde (vgl. nur Bethge in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Kommentar, Stand 54. EGL, § 90, Rn. 219, 221). Inhaltlich ergibt sich der Nachbesserungsbedarf aus den neuen Klimadaten von Forster et al. im Anschluss an den IPCC sowie aus den Aussprüchen von IGH und EGMR von 2025 bzw. 2024, wie sie in der Verfassungsbeschwerde und ergänzend mit Schriftsatz vom 14.10.2025 detailliert ausgeführt wurden.

Dieser zulässige Gegenstand wurde auch fristgemäß i.S.v. § 93 Abs. 3 BVerfGG vorgebracht, weil entweder gar keine Beschwerdefrist zu laufen begann oder aber die Jahresfrist gewahrt wurde. Den diesbezüglichen detaillierten Ausführungen der Beschwerdeschrift sei nur das Folgende ergänzend hinzugefügt:

Beim Beschwerdegegenstand I, für welchen allein die Fristgemäßheit von der Gegenseite in Zweifel gezogen wird, richtet sich das Begehren darauf, dass der Gesetzgeber im Zuge der KSG-Novelle 2024 das KSG-Ambitionsniveau hätte anpassen müssen an den soeben referenzierten naturwissenschaftlichen Erkenntnisstand und das EGMR-Klimaseniorinnen-Urteil, mittlerweile zudem auch an das IGH-Klima-Gutachten. Diesen konnte, wie in der Beschwerdeschrift vorgetragen, der Gesetzgeber erst ab 2024 berücksichtigen, weil erst Anfang 2024 eine umfassende Übersetzung der IPCC-Befunde aus dem AR6 für Deutschland in Gestalt der jüngsten SRU-Budgetberechnungen sowie der Fortschreibungen von Forster et al. vorlag, ebenso wie die Aussprüche der völkerrechtlichen Gerichte.

Der Senat hat in seinem Klima-Beschluss betont, dass der Gesetzgeber einer Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht unterliegt (BVerfGE 157, 30, Rn. 205 ff.). Im Juli 2024 hat der Gesetzgeber, wie in der Beschwerdeschrift bereits ausgeführt, das KSG in wesentlichen Bestimmungen geändert, hierbei aber § 3 KSG in Gänze unangetastet gelassen, dafür aber wie bereits ausgeführt § 4 KSG erheblich verändert. Auch wenn die numerische Kennzeichnung der Klimaschutzziele nicht geändert wurde, sorgt insbesondere die geänderte Wirkung des § 4 Abs. 2 KSG hinsichtlich der Anrechnung von Über- und Unterschreitungen dafür, dass der Reduktionspfad als das maßgebliche Organisationsinstrument zur Einhaltung der Temperaturschwelle verändert wird, auch wenn erkennbar keine grundlegende Neubestimmung der Ziele erfolgt ist. Zugleich wird aber durch die Änderungen des KSG die Governance-Struktur des Gesetzes ganz erheblich verändert und im Ergebnis abgeschwächt. Die KSG-Novelle 2024 hat demgemäß die gesamte Governance-Struktur fundamental geändert durch Einführung einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung (§ 4 Abs. 1 KSG), Neugestaltung des

Nachsteuerungsmechanismus von rückblickend auf prognostisch (§ 8 KSG) und die Änderung der Funktion der Jahresemissionsmengen von verbindlichen Schwellenwerten zu bloßen Orientierungswerten. Diese Änderungen gehen weit über eine bloße redaktionelle Anpassung hinaus. Das BVerfG hat wiederholt entschieden, dass die Jahresfrist bei Gesetzesänderungen neu zu laufen beginnt, wenn ein neuer Inhalt entsteht (BVerfGE 137, 108, Rn. 70). Die Governance-Reform 2024 schafft objektiv einen völlig neuen rechtlichen Rahmen, der die Jahresfrist neu auslöst.

Ferner wird das Klimaneutralitätsziel 2045 beibehalten, obwohl nunmehr erkennbar ist, dass dafür gar kein Restbudget mehr zur Verfügung steht. Wie das Pariser Klimaziel völkerrechtskonform – und vorliegend in völkerrechtsfreundlicher Verfassungsinterpretation – zu verstehen ist, ist ferner erst durch die Aussprüche von EGMR und IGH abschließend deutlich geworden. Insoweit hat das BVerfG anerkannt, dass eine Verfassungsbeschwerde auf ein gesetzgeberisches Unterlassen gestützt werden kann, soweit geltend gemacht wird, der Gesetzgeber habe durch seine Untätigkeit eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Nachbesserung einer ursprünglich als verfassungskonform angesehenen Regelung verletzt (vgl. BVerfG, Ur. v. 14.01.1981, 1 BvR 612/72, Rn. 48, juris). Das BVerfG hat an mehreren Stellen des Klima-Beschlusses erneut eine solche Nachbesserungspflicht für das KSG bei einer veränderten Sachlage oder im Falle neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie die besondere Sorgfaltspflicht des Gesetzgebers bei der Tatsachenermittlung anerkannt und angesichts der Vielzahl der entsprechenden Textstellen sogar besonders betont (BVerfGE 157, 30, Rn. 163, 165, 172, 211 f., 214, 229, 230, 236 f.). Die weiteren, detaillierteren Ausführungen der Beschwerdeschrift dazu werden hier aus Raumgründen nicht erneut wiederholt.

Aus Sicht der Beschwerdeführenden ist deshalb der hier in Rede stehende Fall, dass der Gesetzgeber trotz evident geänderter Tatsachengrundlage, zu deren Beobachtung er durch den Klima-Beschluss des Senats verpflichtet ist und bei deren Vorliegen er zur Nachbesserung gerade der Klimaschutzziele und des Reduktionspfades verpflichtet ist, anlässlich einer Änderung des maßgeblichen Gesetzes in Bezug auf die nachbesserungsbedürftigen Bestimmungen untätig bleibt, hinsichtlich der Rechtsfolgen wie ein Fall des „echten“ Unterlassens zu behandeln. Denn der Gesetzgeber ist in Kenntnis einer neuen Tatsachengrundlage bewusst untätig geblieben und hat an seinen bisherigen Regelungen festgehalten.

Höchst hilfsweise sei noch auf Folgendes verwiesen. Selbst wenn man all dem nicht folgt, würde dies nur die direkte Rügbarkeit des verfassungswidrig niedrigen Ambitionsniveaus per Verfassungsbeschwerde betreffen. Der Verfassungsverstoß bliebe gleichwohl bestehen. Damit wäre der Gesetzgeber erstens dennoch zur Nachbesserung verpflichtet. Zweitens wäre das verfassungswidrig niedrige Ambitionsniveau dann zumindest beim Beschwerdegegenstand II, also bei den konkreten Friktionen der KSG-Novelle, zu berücksichtigen. Denn diese wiegen umso schwerer, wenn sie sich (und dies bereits unzureichend) an einem übergreifenden Klimaziel orientieren, welches seinerseits verfassungswidrig schwach ist.

2. Positive Beschwerdebefugnis der Verbände

In ihrem Schriftsatz vom 18.12.2025 mit beigefügtem professoralem Gutachten bestrittet die Bundesregierung zu Unrecht die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführenden zu 5) und zu 6).

Sie hält unrichtiger Weise den Vortrag einer Verletzung in eigenen Rechten nach Art. 12 GG und Art. 14 GG für unsubstantiiert und vertritt fehlerhaft die Rechtsauffassung, dass Umweltverbänden als „Anwälten der Natur“ keine Beschwerdebefugnis nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG i.V.m. mit dem Gedanken der intertemporalen Freiheitssicherung zustehe.

a) Zuordnung der tatsächlichen Betroffenheit zu eigenen Grundrechtspositionen der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen

Soweit die Beschwerdeführenden zu 5) und 6) in der Verfassungsbeschwerde vom 11.09.2024 auf die eigene Betroffenheit und Verletztheit in ihren Grundrechten aus Art. 12 GG sowie in der Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG hingewiesen haben, ist der Vortrag, in der Beschwerdeschrift S. 62 ff., hinreichend mit Sachverhalt und rechtlicher Begründung unterlegt.

b) Verbandsverfassungsbeschwerdebefugnis auf Grundlage des Rechts der anerkannten Umweltvereinigungen, die Belange des Umwelt- und Naturschutzes und den Schutz der menschlichen Gesundheit zu eigenen Belangen zu machen

Die Bundesregierung verkennt in ihrer Erwiderung, die insoweit keine eigenen Ausführungen enthält, sondern auf S. 19 vertiefend auf das beigefügte Rechtsgutachten verweist, die innere Anlage des Grundgesetzes als lernende Verfassung in der Umgebung eines auf Wechselwirkung angelegten internationalen und europäischen Mehrebenensystems.

Das Rechtsgutachten stützt sich ab S. 48 ff. auf ein statisches Verfassungsverständnis, das allerdings verfassungsrechtlich nicht näher begründet wird, und führt aus, das Verfassungsprozessrecht verlange „selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen“ zu sein, um „Popularverfassungsbeschwerden“ auszuschließen (S. 48, 52). Eine Beschwerdebefugnis sei weder in „Prozessstandschaft“ noch aus eigenem Recht gegeben (S. 49, 53). Umweltverbänden stünde keine „altruistische Beschwerdebefugnis als „Anwälte der Natur““ zu (S. 53). Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe keine entsprechende Regelung vorgenommen und das BVerfG habe das Fehlen einer solchen Vorschrift in seiner Rechtsprechung bestätigt (S. 53). Eine andere Bewertung ergebe sich auch nicht unter Berücksichtigung der EMRK oder des Unionsrechts (S. 54). Insbesondere sei das Prozessrecht des EGMR ohne Relevanz für das nationale Verfassungsprozessrecht (S. 55) und im Übrigen der Beweggrund des EGMR zur Bejahung eines Verbandsklagerechts nicht übertragbar auf die nationalrechtliche Ebene (S. 55 ff.).

Diese Rechtsauffassung der Bundesregierung hält einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht stand.

- aa) Offenheit des Grundgesetzes für schöpferische Weiterentwicklung und Einbindung in das dynamische Mehrebenensystem des Völker- und Europarechts

Die Bundesregierung übersieht gleichermaßen die Entwicklungsoffenheit des Grundgesetzes wie auch die staatsorganisatorisch im Grundgesetz angelegte Einbindung internationaler und europäischer Rechtsentwicklungen für das verfassungsrechtliche Selbstverständnis. Das Grundgesetz selbst trägt die Bereitschaft zur Adaption an auch prozessrechtlich neue Entwicklungen in sich.

Das BVerfG hat sich in seiner mehr als sieben Jahrzehnte währenden Geschichte entschieden, das Grundgesetz nicht als starres Regelwerk, sondern als lebendige Ordnung zu verstehen, die einer schöpferischen Fortentwicklung durch das Gericht zugänglich ist. Grundlegende Institute des Verfassungsrechts – von der Dimension der Grundrechte als Wertordnung über die Schutzrechtelehre bis hin zur Herleitung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung oder der digitalen Intimsphäre – sind nicht Schöpfung des Verfassungsgebers oder des verfassungsändernden Gesetzgebers, sondern Ergebnis richterlicher interpretatorischer Verfassungsentfaltung. Das Gericht hat dabei stets betont, sich nicht nur am Buchstaben, sondern auch am Geist der Verfassung zu orientieren, um den Schutz der Grundrechte der gesellschaftlichen Wirklichkeit anzupassen.

Diese schöpferische Tradition ist Ausdruck der normativen Eigenart des Grundgesetzes, das – anders als ein einfaches Gesetz – auf Dauer angelegt ist und deshalb einer wiederkehrenden interpretatorischen Aktualisierung bedarf. Der Klima-Beschluss des BVerfG (BVerfGE 157, 30) steht selbst für diese Methode: Das Gericht hat zutreffend auch ohne ausdrückliche Normierung aus der allgemeinen Vorschrift des Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG i.V.m. dem Gedanken der intertemporalen Freiheitsicherung eine neuartige, zukunftsgerichtete, grundrechtliche Dimension hergeleitet.

Anknüpfend an diese in st. Rspr. des BVerfG etablierte innere Fortentwicklungsfähigkeit des Grundgesetzes verlangt die Einbettung Deutschlands in das Mehrebenensystem des Völker- und Europarechts eine besondere Aufmerksamkeit für die Wechselwirkungen zwischen den Rechtsebenen. Das Grundgesetz selbst hat diese Einbettung normativ angeordnet und ihr eine spezifische Wirkungsstruktur gegeben.

Auch staatsorganisatorisch ist damit eine äußerliche Fortentwicklungsfähigkeit des Grundgesetzes angelegt. Gemäß Art. 25 GG sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts; sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes. Das Grundgesetz erklärt die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts nicht nur zu innerstaatlich geltendem Recht, sondern stattet es mit einem Anwendungsvorrang gegenüber dem einfachen Gesetzesrecht aus.

Damit trifft das Grundgesetz eine normative Grundentscheidung: Die völkerrechtliche Ebene prägt die innerstaatliche Rechtsordnung nicht nur von außen, sondern wird in sie integriert und erhält dabei eine hierarchisch privilegierte Stellung. Es wird zu zeigen sein (dazu unten B. I. 1. b) bb)), dass diese völkerrechtliche Aufladung des Grundgesetzes auch dann möglich ist, wenn, wie hier, die maßgeblichen völkerrechtlichen Normen nicht zu den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts zählen wie die Aarhus-Konvention und die EMRK.

Noch stärker ausgeprägt ist diese Integrationswirkung im Bereich des EU-Rechts. Art. 23 Abs. 1 GG verpflichtet Deutschland zur Mitwirkung an der Entwicklung der Europäischen Union, die dem Grundgesetz vergleichbaren Grundsätzen demokratischer, sozialer und rechtsstaatlicher Verfasstheit verpflichtet ist. Der aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgende Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber dem nationalen Recht – auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht, soweit dieser Vorrang im Rahmen der übertragenen Kompetenzen gilt – ist vom BVerfG im Wege der verfassungskonformen Auslegung anerkannt worden.

Zwar operiert jede der vorgestellten Rechtsebenen zunächst nach ihrer eigenen Logik und mit eigenen Zuständigkeitsgrenzen. Doch das Grundgesetz geht – schon durch Art. 25 und Art. 23 Abs. 1 GG – von einem Zusammenspiel der Ebenen aus, in dem die höherstehenden Ebenen eine Leitbildwirkung für die Auslegung und Weiterentwicklung des nationalen Verfassungsrechts entfalten. Diese Leitbildwirkung ist keine bloß optionale Anregung, sondern Teil des normativen Programms des Grundgesetzes selbst.

Das BVerfG hat in seinem Klima-Beschluss (BVerfGE 157, 30 ff.) diese internationale und europäische Dimension der Auseinandersetzung mit dem Klimawandel besonders betont und dabei gerade die Wechselbezüglichkeit der Ebenen hervorgehoben. Die Bundesregierung müsse sich demnach bemühen, die internationale Zusammenarbeit zu nutzen, um weltweit ambitionierte Zielvorgaben zu unterstützen. Umgekehrt müsse sie selbst internationale Vereinbarungen achten und im eigenen nationalen Handeln umsetzen. Die Passage des Klima-Beschlusses sei hier im Zusammenhang wiedergegeben (Rn. 201):

„Als Klimaschutzgebot enthält Art. 20a GG damit eine Verpflichtung, die über das dem einzelnen Staat allein verfügbare nationale Recht zwangsläufig hinausdeutet und als Verweisung auch auf die Ebene internationalen Handelns zu verstehen ist. Das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot hat so von vornherein auch eine „internationale Dimension“ (Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 11). Es verlangt vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichtet insbesondere die Bundesregierung, im Rahmen internationaler Abstimmung (zum Beispiel durch Verhandlungen, in Verträgen oder in Organisationen) auf Klimaschutz hinzuwirken (siehe dazu bereits am Rande BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 26. Mai 1998 - 1 BvR 180/88 -, Rn. 23; vgl. Groß, ZUR 2009, 364 <366 f.>“

m.w.N.; ders., NVwZ 2011, 129 <130>; Dederer, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 248 Rn. 72 m.w.N.; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 64; Wolff, in: Hömig/Wolff, GG, 12. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 5; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, Art. 20a GG Rn. 18; Sommermann, in: v.Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 24). Dabei erschöpft sich die internationale Dimension des Art. 20a GG als Klimaschutzgebot nicht in dem Auftrag, auf internationaler Ebene eine Lösung des Klimaproblems zu suchen und dafür möglichst eine Vereinbarung zu treffen. Vielmehr schließt das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot die Umsetzung vereinbarter Lösungen ein (vgl. Frank, NVwZ 2016, 1599 ff.; siehe auch Gärditz, ZUR 2018, 663<664>).“

Für das hier interessierende Problem der eigenen Grundrechtsträgerschaft von Umweltverbänden und der Verbandsbeschwerdebefugnis bedeutet dies: Wenn sowohl das Völkerrecht (insbesondere durch die Aarhus-Konvention und die EMRK) als auch das Europarecht (insbesondere durch Art. 47 EU-GrCh und die ständige Rechtsprechung des EuGH) anerkannten Umweltverbänden eine Klagebefugnis in Umweltangelegenheiten einräumen – und diese Befugnis durch eine gefestigte Rechtsprechung zu einem konstitutiven Element eines effektiven Umweltrechtsschutzes im Mehrebenensystem geworden ist –, dann „lädt“ sich mit der normativen Verdichtung dieser übergeordneten Ebenen auch das Grundgesetz entsprechend auf. Was auf den höheren Ebenen als subjektives Recht anerkannt ist, zieht eine Subjektivierungstendenz im nationalen Verfassungsrecht nach sich. Das objektiv angelegte Staatsziel des Art. 20a GG gewinnt dadurch, eingebettet in den Kontext des Mehrebenensystems und verklammert mit den Grundrechten, eine subjektiv-rechtliche Dimension, die dem BVerfG die Anerkennung einer Verbandsverfassungsbeschwerdebefugnis nicht nur erlaubt, sondern – im Sinne der Einheit der Rechtsordnung und der Kohärenz des Mehrebenensystems – nahelegt.

Diese Annahme einer Aufladung des Grundgesetzes durch normative Verdichtung auf höheren Ebenen schreibt die vom BVerfG selbst entwickelte Methode der völkerrechtsfreundlichen und europarechtskonformen Auslegung konsequent fort. Sie verlangt keine Preisgabe der nationalen Verfassungsidentität, sondern deren behutsame, systemkonforme Weiterentwicklung im Lichte der normativen Gesamtordnung, der das Grundgesetz ausweislich seiner eigenen Strukturentscheidungen angehört.

bb) Aarhus-Konvention, EMRK und Rechtsprechung des EGMR

Ausgehend davon erschließt sich die Bedeutung, die die Aarhus-Konvention und die EMRK i.V.m. mit der Rechtsprechung des EGMR für das Verständnis des Grundgesetzes haben.

Zunächst ist richtig, dass die in Art. 25 GG geregelte Anerkennung und Integration der allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts auf eben diese beschränkt ist. Zu den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts zählen jenseits des Völkergewohnheitsrechts allgemeine Rechtssätze, die übereinstimmend in den Rechtsordnungen der Staaten zu finden und auf den völkerrechtlichen Verkehr übertragbar sind, nicht aber das Völkervertragsrecht (vgl. zu den vorstehend genannten Fallgruppen Streinz in: Sachs, Grundgesetz, 2024, Art. 25, Rn. 28 ff.), dem auch die Aarhus-Konvention und die EMRK zuzuordnen sind. Das ist aber an dieser Stelle unschädlich. Die zu entscheidende Rechtsfrage lautet nämlich nicht, welchen Vorschriften des Völkerrechts Art. 25 GG gerade deshalb eine besondere Wirkung im Bundesrecht zuordnet und sie damit besonders für eine völkerrechtsfreundliche Auslegung prädestiniert, weil sie gerade wegen ihrer allgemeinen Anerkennung durch die ganz überwiegende Staatengemeinschaft als etabliertes Recht zu achten sind. Dieser Gedankengang würde verkennen, dass es hier nicht um das Verhältnis des Grundgesetzes zu etabliertem internationalem Recht geht, sondern gerade um den wachen Blick, die Neugier und die Adaptionsbereitschaft des Grundgesetzes, internationale neue, mithin noch nicht verfestigte rechtliche Entwicklungen zu beobachten und, soweit diese nach innergrundgesetzlichen Maßstäben zur Weiterentwicklung taugen, diesen verfassungsrechtlichen Raum zu verschaffen, um ebenenübergreifend Rechtseinheit und Kohärenz zu gewährleisten. Art. 25 GG erscheint in diesem Zusammenhang nicht als positive Anordnung einer Normgeltung, sondern als positive Anordnung, das Grundgesetz im Kontext seines umgebenden Rechts zu verstehen und auszulegen.

Ähnlich hat es das BVerfG auch selbst formuliert, vgl. BVerfGE 152, 152 ff., Rn. 62:

„Eine europa- und völkerrechtsfreundliche Auslegung, die andere überstaatliche Grundrechtskataloge berücksichtigt und sich von deren Interpretation inspirieren lässt, bedeutet nicht, dass unter Nutzung des offenen Wortlauts der Grundrechte jede Interpretation internationaler oder europäischer Entscheidungsinstanzen und Gerichte zu übernehmen ist (vgl. BVerfGE 128, 326; 142, 313; 149, 293). Welche Bedeutung anderen Grundrechtsquellen für die Auslegung der grundgesetzlichen Grundrechte zukommt, ist eine Frage des Einzelfalls und hängt insbesondere auch von Rang, Inhalt und Verhältnis der aufeinander einwirkenden Rechtsnormen ab. [...] Demgegenüber hat die Menschenrechtskonvention grundsätzlich einen vergleichbaren Anwendungsbereich wie die Grundrechte des

Grundgesetzes. Sie erstrebt die Gewährleistung eines europaweit übergreifenden rechtsstaatlichen Fundaments, über das sich die Mitgliedstaaten – unbeschadet weiter Freiräume bei der Gestaltung ihres Grundrechtsschutzes – jedenfalls im Ergebnis auch innerstaatlich nicht hinwegsetzen dürfen.“

Vor diesem Hintergrund ist mit Art. 25 GG als Öffnungsnorm für den nationalen Verfassungsraum nach den Folgen völker- und europarechtlicher Entwicklungen für das traditionelle Verständnis des Art. 19 Abs. 3, 4 GG zu fragen, dessen Anwendung in formeller und materieller Hinsicht auf natürliche Personen zu beschränken. Die Fortführung dieses Verständnisses würde sich nämlich aus der Perspektive des Grundgesetzes als verfassungswidrig erweisen, wenn die völkervertragsrechtlichen Bindungen und europarechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland vielmehr einen Weg eingeschlagen haben, umweltrechtliche Vorstellungen einer eigenen Rechtsträgerschaft und Verfahrensfähigkeit von anerkannten Umweltvereinigungen zu formulieren.

Hier liegt es so, dass Deutschland mit der Aarhus-Konvention und der EMRK zwei völkerrechtlichen Abkommen beigetreten ist, die beide gleichermaßen in Umweltangelegenheiten eine Grundrechtsträgerschaft von Umweltverbänden und auch die Möglichkeit der prozessualen Geltendmachung dieser Positionen vorsehen. Vielmehr noch: Beide völkerrechtlichen Verträge gehen davon aus, dass es gerade Umweltverbände sein sollten, die auch aus organisatorischen Gründen mit der Wahrnehmung von Umweltbelangen befasst sein sollten. Auch wenn es sich bei beiden Regelwerken nicht um allgemeine Grundsätze des Völkerrechts handelt, so handelt es sich doch im hier maßgeblichen europäischen Rechtsraum um einen Grundkonsens der europäischen Staaten, dass Umweltverbände die richtigen Institutionen sind, den sonst stimmlosen Belangen der Umwelt auch rechtlich Gehör zu verschaffen.

Die Aarhus-Konvention, beschlossen 1998, Beitritt der EU 2005, Beitritt der Bundesrepublik Deutschland 2007, hebt in den Erwägungsgründen die Rolle der Nichtregierungsorganisationen für die Implementierung des Umweltrechts hervor („mit dem Anliegen, dass die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird“) und regelt in Art. 9 Abs. 2, dass diese, sofern sie nach nationalem Recht entsprechend anerkannt sind, Träger und Verfechter umweltrechtlicher Belange sind.

In der EMRK, beschlossen 1950, Beitritt der EU noch nicht abgeschlossen, Beitritt der Bundesrepublik Deutschland 1952, bestimmt Art. 34 EMRK, dass Nichtregierungsorganisationen grundrechtsfähig und vor dem EGMR auch beschwerdebefugt sind. Der EGMR hat dies in seinem Urteil vom 09.04.2024 - Az. 53600/20 (Klimaseniorinnen) ausdrücklich bekräftigt, dort Rn. 489 ff. Die Entscheidung ist insoweit von besonderer Bedeutung auch für dieses Verfahren, als sie drei Jahre nach dem Klima-Beschluss des BVerfG (BVerfGE 157, 30) ergangen ist und insoweit auch seitens des BVerfG eine Prüfung seiner

damaligen Annahmen verlangt. So hatte das BVerfG im Klima-Beschluss festgehalten, Rn. 136:

„Die Umweltverbände, die als Beschwerdeführer zu 12) und 13) im Verfahren 1 BvR 2656/18 auftreten, machen aufgrund von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 und Art. 20a GG im Lichte des Art. 47 GRCh als „Anwälte der Natur“ geltend, der Gesetzgeber habe keine geeigneten Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels ergriffen und hierdurch verbindliche unionsrechtliche Vorgaben zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen missachtet. Eine solche Beschwerdebefugnis sehen das Grundgesetz und das Verfassungsprozessrecht für die Verfassungsbeschwerde jedoch nicht vor. Obwohl auf der Hand liegt, dass der in Art. 20a GG erteilte Umweltschutzauftrag des Grundgesetzes größere Wirkung entfalten könnte, wenn seine Durchsetzung durch die Möglichkeit verfassungsgerichtlichen Individualrechtsschutzes gestärkt wäre, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber diese nicht geschaffen“.

Dem steht mit der Entscheidung des EGMR (Klimaseniorinnen) eine Rechtsprechung gegenüber, die ähnliche Vorschriften der EMRK in einem Sinne auslegt, dass diese eine Verbandsbeschwerdebefugnis auch ohne ausdrückliche Anordnung der EMRK-Vertragsstaaten nicht nur enthalten, sondern die Verbandsbeschwerdebefugnis auch in einer Gesamtbetrachtung als das rechtliche Instrument erscheint, speziell Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Klimawandel angemessen zu adressieren.

Für die näheren Erläuterungen zu Bedeutung und Inhalt der Aarhus-Konvention und der EMRK sei auf die Verfassungsbeschwerde vom 12.09.2024 verwiesen (dort S. 76 ff.).

Hier soll, nach der staatsorganisatorischen Rückkoppelung an das entwicklungs offene, über Art. 25 GG und Art. 23 Abs. 1 GG auf Wechselwirkung mit dem umgebenden Recht ausgelegte Grundgesetz ergänzend zum bereits erfolgten Vortrag nur auf die Einwände in der Erwiderung der Bundesregierung i.V.m. dem beigefügten Rechtsgutachten speziell gegen die Orientierung an der Rechtsprechung des EGMR eingegangen werden. Hiergegen wendet das Rechtsgutachten ein, dort S. 55 ff., der Entscheidung Klimaseniorinnen des EGMR komme deshalb keine Orientierungswirkung zu, weil der EGMR damit ein konventionsprozessuales Problem habe lösen wollen, dass es so im deutschen Verfassungsprozessrecht nicht gebe. Es sei nämlich so, dass nach Konventionsprozessrecht natürliche Personen Klimabelange kaum geltend machen könnten, was im deutschen Verfassungsprozessrecht unproblematisch möglich sei. Nur darum habe der EGMR den Umweg über die Verbandsbeschwerdebefugnis gehen müssen.

Der Einwand der Bundesregierung verfängt nicht.

Es ist nicht richtig, dass der EGMR in der Entscheidung Klimaseniorinnen auf eine bestehende konventionsprozessrechtliche Rechtslage verwiesen habe, aus der heraus natürliche Personen Klimabelange nicht geltend machen

könnten und er darum in Not gewesen sei, eine entsprechende Beschwerdebefugnis für Umweltvereinigungen begründen zu müssen. Richtig ist,

- dass a.a.O. in Rn. 434, 453, 455 der EGMR zunächst (und ganz im Sinne der obenstehenden Ausführungen zum Grundgesetz) darauf verweist, dass die EMRK eine lebendige Konvention sei, die aktiv gesellschaftliche Entwicklungen begleite. Auch seine eigene Rechtsprechung bezeichnet der EGMR ausdrücklich als „*evolutiv*“;
- dass in a.a.O. Rn. 458 ff. der EGMR als Grundlage folgender Ausführungen herausarbeitet, welche Anforderungen allgemein an die Beschwerdebefugnis zu stellen sind, sei es in direkter oder indirekter Beschwerde;
- dass in a.a.O. Rn. 478 ff. der EGMR weiter feststellt, dass insbesondere mit Blick auf die vorgestellten Grundsätze zur Eingrenzung der Beschwerdebefugnis die bestehenden Kriterien mit Blick auf das Phänomen des Klimawandels nicht funktionieren, weil erstens der Klimawandel alle Menschen gleichermaßen betrifft und weil zweitens die Maßnahmen gegen den Klimawandel ebenfalls alle Menschen gleichermaßen betreffen, es mithin um eine Kollektivkonstellation geht, in der Individualklagerechte entweder zu einer Quasi-Popularklage mit Wirkung für alle führen oder aber zu einem weitgehenden Rechtswegausschluss mit Klagebefugnis nur in extremen Ausnahmesituationen; nur in diesem Sinne hält der EGMR zunächst fest, dass er in Klimawandelangelegenheiten einen Standpunkt einnimmt, Individualbeschwerden nur dann zuzulassen, wenn der Einzelfall in besonderer Weise herausgehoben, mithin wirklich ein Einzelfall und nicht nur Erscheinung eines allgemeinen Phänomens ist, das alle betrifft;
- dass sodann, dies alles vorangestellt, in a.a.O. Rn. 489 ff. der EGMR zu der Schlussfolgerung gelangt, dass das Problem der Beschwerdebefugnis hinsichtlich des Phänomens des Klimawandels, das erstens alle Menschen gleichermaßen betrifft und das zweitens Maßnahmen verlangt, die ebenfalls alle Menschen gleichermaßen betreffen, angemessen gerade nicht auf der Individualebene adressiert werden kann, sondern auf der Kollektivebene adressiert werden muss. Dabei bezieht sich der EGMR ausdrücklich auf die Aarhus-Konvention als Leitbild seiner Rechtsprechung und ebenso auf die bestehende Rechtsprechung des EuGH.

Aus der Entscheidung des EGMR (Klimaseniorinnen) sei im Zusammenhang insbesondere aus den Rn. 489 ff. zitiert:

Wie der Gerichtshof bereits in Gorraiz Lizarraga u. a. (a. a. O., Rn. 38) festgestellt hat, ist der Rückgriff auf kollektive Körperschaften wie Vereinigungen in modernen Gesellschaften eines der Mittel, die Bürgerinnen und Bürgern, die mit besonders komplexen Verwaltungsentscheidungen konfrontiert sind, zur wirksamen Verteidigung ihrer spezifischen Interessen zur Verfügung stehen; manchmal ist es auch das einzige. Dies trifft besonders im Kontext des Klimawandels zu, der ein globales und komplexes

Phänomen ist. Er hat vielfältige Ursachen und seine nachteiligen Auswirkungen betreffen nicht nur eine bestimmte Person oder Personengruppe, sondern stellen „ein gemeinsames Anliegen der Menschheit“ dar (siehe Präambel der Klimarahmenkonvention). In diesem Kontext, in dem der intergenerationellen Lastenverteilung besondere Bedeutung zukommt (siehe Rn. 420), kann das kollektive Handeln durch Vereinigungen und andere Interessengruppen eines der wenigen Mittel sein, mit dem die Stimme derjenigen, die in Bezug auf ihre Repräsentation deutlich benachteiligt sind, gehört werden kann, und mit dem diese versuchen können, die relevanten Entscheidungsprozesse zu beeinflussen.

Diese allgemeinen Erwägungen hinsichtlich der Bedeutung des Rückgriffs auf kollektive Einrichtungen wie Vereinigungen im Hinblick auf die Verteidigung der Rechte und Interessen betroffener Personen spiegeln sich, soweit es um Umweltfragen geht, in völkerrechtlichen Instrumenten wie der Aarhus-Konvention wider. Diese Konvention erkennt an, dass „jeder Mensch das Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und dass er sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern“ (siehe Rn. 141).

Die Aarhus-Konvention hebt auch die Bedeutung der Rolle nichtstaatlicher Organisationen beim Schutz der Umwelt hervor. Sie trägt der Notwendigkeit Rechnung, sicherzustellen, dass nichtstaatliche Organisationen in Angelegenheiten des Umweltschutzes umfassenden Zugang zur Justiz haben (siehe insbesondere die Präambel und Artikel 9 der Aarhus-Konvention). Gemäß Artikel 2 Abs. 5 der Aarhus-Konvention beinhaltet die Kategorie „betroffene Öffentlichkeit“ ausdrücklich nichtstaatliche Organisationen, die sich gemäß ihrer Satzung für den Umweltschutz einsetzen und „alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“. Gemäß dem Implementation Guide 7 kann die Frage, ob eine nichtstaatliche Organisation sich für den Umweltschutz einsetzt oder nicht, auf verschiedene Weise geklärt werden, beispielsweise mittels ihrer Gründungsurkunde, Satzung oder Aktivitäten. In diesem Zusammenhang kann „Umweltschutz“ sich auf jeden Zweck beziehen, der mit der Definition von Umwelt in Einklang steht, die sich aus Artikel 2 Abs. 3 ergibt. Darüber hinaus wird ausgeführt, dass die Bezugnahme auf „alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“ nicht so zu verstehen ist, als liege es im uneingeschränkten Ermessen der Staaten, diese 7 a. a. O., S. 57-58 und 194-95; siehe auch Empfehlungen von Maastricht, a. a. O., S. 12. Voraussetzungen zu definieren; vielmehr ist sie im Sinne der wichtigen Rolle zu verstehen, welche die Aarhus-Konvention nichtstaatlichen Organisationen zuspricht.

Der Gerichtshof stellt weiter fest, dass die EU eine Reihe von Rechtsinstrumenten zur Umsetzung der Aarhus-Konvention verabschiedet hat (siehe Rn. 212-214). Der EuGH befand, dass Artikel 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention in Verbindung mit Artikel 47 der Grundrechte-Charta dahin auszulegen ist, dass „eine nach den Voraussetzungen des nationalen Rechts ordnungsgemäß gegründete und tätige Umweltorganisation“ eine die Umwelt betreffende Maßnahme anfechten kann.“

Anders als in der Stellungnahme der Bundesregierung mit dem beigegeführten Rechtsgutachten behauptet, wurzelt die Rechtsprechung des EGMR in einer tiefeschürfenden und allgemeingültigen Reflexion über den angemessenen Umgang der Eingrenzung der Beschwerdebefugnis in Sachverhalten mit erstens allgemeiner Betroffenheit durch ein Phänomen sowie zweitens allgemeiner Betroffenheit durch den möglichen Umgang mit diesem Phänomen, die der EGMR dadurch auflöst, dass er zum Schutz vor Popularklagen die Beschwerdebefugnis für Individuen hoch hängt und sie gleichzeitig Institutionen überantwortet, die kraft ihrer Anerkennung und Spezialisierung auf das entsprechende Problem geeignet erscheinen, entsprechende Beschwerden führen zu können. Seine allgemeinen Erwägungen sichert der EGMR mit Blick auf die Aarhus-Konvention und die Rechtsprechung des EuGH ab, bekennt sich mithin rechts- und rechtsmethodikvergleichend zum Entwicklungs- und Erkenntnisstand der europäischen Rechtstradition.

Daraus folgt im Ergebnis, anders als noch im Klima-Beschluss des BVerfG (BVerfGE 157, 30) in Rn. 136 angenommen, dass das Grundgesetz als „lebendige Verfassung im Kontext“ völker- und europarechtliche Entwicklungen aus Gründen der in Art. 25 GG und 23 Abs. 1 GG angelegten Befassungspflicht nicht ignorieren kann und Rechtseinheit sowie Kohärenz es gebieten, an die völker- und europarechtlich voranschreitende Subjektivierung objektiven Umweltrechts anzuknüpfen. Das bedeutet, dass, wie mit der Aarhus-Konvention und der EMRK vorgezeichnet, in originärer Auslegung des Grundgesetzes in seiner Eingebundenheit in umgebendes Recht aus diesem eine eigenständige Verbandsbeschwerdebefugnis zu schöpfen ist.

Soweit das BVerfG damals argumentiert hatte (BVerfGE 157, 30 ff., Rn. 112), der verfassungsändernde Gesetzgeber habe sich zuletzt 1994 bewusst gegen die Schaffung einer Verbandsverfassungsbeschwerdebefugnis entschieden, ist zu beachten, dass diese Entscheidung nunmehr 32 Jahre zurückliegt, mithin nicht länger als Stand der gesellschaftlichen Entwicklung betrachtet werden und der evolutiven Weiterentwicklung des Grundgesetzes nicht im Weg stehen kann. Im Übrigen wurde die Aarhus-Konvention erst vier Jahre später, nämlich 1998 beschlossen und erst 2007 seitens der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert. Sie nimmt darum erst seit jüngerer Zeit Einfluss auf das Grundgesetz, im Übrigen erging die insoweit maßgebliche Leitentscheidung des EGMR (Klimaseniorinnen) erst im Jahr 2024, also drei Jahre nach dem Klima-Beschluss des BVerfG aus 2021, der insoweit in seinen Erwägungen nicht mehr die zwischenzeitliche Rechtsentwicklung abbildet und der Weiterentwicklung bedarf.

cc) Europäische Verträge und Rechtsprechung des EuGH

Dieses Ergebnis findet seine Bestätigung im Unionsrecht. Es geht an dieser Stelle nicht darum, ob und wieweit ggf. der hier in Rede stehende Bereich europarechtlich überformt oder ob und wieweit nach der Rechtsprechung des EuGH für entsprechende Konstellationen die Einräumung einer Verfassungsbeschwerdebefugnis nach nationalem Verfassungsprozessrecht geboten ist. Vielmehr geht es darum, ob ergänzend zu der in Art. 25 GG angelegten Öffnung des Grundgesetzes für völkerrechtliche Wertungen auch die in Art. 23 Abs. 1 GG angelegte Öffnung des Grundgesetzes für europarechtliche Wertungen für die Anerkennung einer eigenen Grundrechtsträgerschaft von Umweltverbänden in Umweltangelegenheiten streitet, verbunden mit einer daran geknüpften entsprechenden Verfassungsbeschwerdebefugnis.

Hier liegt es so, dass der EuGH erstmalig in seiner – gerade einmal drei Jahre vor dem Klima-Beschluss des BVerfG 2021 ergangenen und wohl darum noch nicht hinreichend berücksichtigten – Entscheidung vom 20.12.2017 - Az. C-664/15 (Protect) deutlich gemacht hat, dass er mit Blick auf die Aarhus-Konvention Art. 47 EU-GrCh so auslegt, dass dieser auch Umweltverbänden eine eigene Klagebefugnis einräumt und er davon ausgeht, dass jedenfalls im Anwendungsbereich des Unionsrechts auch nationalstaatlich Umweltverbänden eine entsprechende Klage-/Beschwerdebefugnis nicht verwehrt werden dürfe. Noch einmal: Die Frage, ob dem Grundgesetz einer Verbandsbeschwerdebefugnis entnommen werden kann, soll hier nicht allein davon abhängig gemacht werden, ob und wieweit unmittelbar aus der Aarhus-Konvention, der EMRK, Art. 47 EU-GrCh sowie der dazu ergangenen Rechtsprechung des EGMR und des EuGH eine Verbandsverfassungsbeschwerde unmittelbar rechtlich geboten ist. Sondern es ist die Frage zu beantworten, was für die originäre Auslegung des Grundgesetzes daraus folgt, dass etwa auch der EuGH in der vorgenannten Entscheidung und zahlreichen Anschlussentscheidungen herausgearbeitet hat, dass Art. 47 EU-GrCh so zu verstehen ist, dass die darin gesicherte Rechtswegoffenheit auch für Umweltverbände gilt.

Für die näheren Erläuterungen zur Auslegung des Art. 47 EU-GrCh in der Rechtsprechung durch den EuGH sei auf die Verfassungsbeschwerde vom 12.09.2024 verwiesen (dort S. 76 ff.).

Nach dem hier vertretenen Verständnis würde mit Rücksicht auf die Aarhus-Konvention, die EMRK und die EU-GrCh in der Rechtsprechung des EGMR und des EuGH das BVerfG mit der Fortführung seiner Rechtsprechung aus 2021 einen nationalen Sonderweg einschlagen, der die Einbettung des nationalen Verfassungsrechts in die europäische Rechtstradition aufheben würde. Es ist heute Stand des Rechts, Umweltverbänden eine eigene Verbands(verfassungs-)beschwerdebefugnis zuzuerkennen.

Insofern verfängt auch das seitens des Bundestages in seiner Stellungnahme zum damaligen Verfahren, das zum Klima-Beschluss des BVerfG 2021 führte, vorgebrachte Argument nicht, die Auslegung des Art. 47 EU-GrCh durch den

EuGH sei darum ohne Verfahrensrelevanz, weil der EuGH im Hinblick auf die Norm nur überhaupt einen Rechtsbehelf für Umweltvereinigungen verlangt habe, hierfür aber ein fachgerichtlicher Rechtsbehelf ausreiche und nicht notwendig eine Verfassungsrechtsbehelf zu verlangen sei. Das Argument trägt nicht, weil in dem vorliegenden Fall ausdrücklich damit argumentiert wird, dass der EGMR aus den mit dem Grundgesetz vergleichbaren Vorschriften der EMRK und der EuGH aus der mit dem Grundgesetz vergleichbaren Vorschrift des Art. 47 EU-GrCh in jeweils originärer Rechtsanwendung zum Erfordernis einer Verbandsbeschwerdebefugnis nach den jeweiligen Kodizes gelangt sind, mithin das Grundgesetz als völker- und europarechtliche eingebundene Verfassung gehalten ist, entsprechende rechtliche Entwicklungen auch für seine eigene originäre Entwicklung aufzugreifen, unabhängig davon, ob sich rechtskonstruktivistisch auch ein fachgerichtlicher Rechtsbehelf begründen ließe. Hier kommt noch dazu, dass wegen der unmittelbaren Beschwerde gegen ein Gesetz als solches ein solcher fachgerichtlicher Rechtsbehelf noch nicht einmal zur Verfügung steht, soweit es um die Grundgesetzwidrigkeit (nicht die Europarechtswidrigkeit) des Unterschreitens des Ambitionsniveaus und des KSG geht.

- dd) Völker- und europarechtlich subjektiv-rechtliche Aufladung des Art. 20a GG, eingebettet in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG in der Ausprägung des Gedankens der intertemporalen Freiheitssicherung

In der Gesamtschau folgt aus alldem das Bild einer lernenden, entwicklungsoffenen Verfassung, die sowohl innerlich auf Veränderungen in den geschichtlichen und gesellschaftlichen Bezügen als auch äußerlich nach Art. 25 GG und Art. 23 Abs. 1 GG auf Veränderungen des umgebenden internationalen und europäischen Rechtsrahmens eingehen kann und mit Blick auf Rechtseinheit und Kohärenz auch eingehen muss.

Zum Rechtsrahmen der völkerrechtlichen Verträge gehören die Aarhus-Konvention und die EMRK. Die Aarhus-Konvention statuiert konstitutiv die eigene Rechtsträgerschaft und Prozessfähigkeit von Umweltverbänden in Umweltangelegenheiten. Die EMRK regelt, ähnlich wie das Grundgesetz, die Rechtsträgerschaft und Verfahrensfähigkeit von juristischen Personen nur abstrakt (also ohne ausdrückliche Klarstellung zu Umweltangelegenheiten). Indes hat der EGMR in seiner rechtsentfaltenden Tätigkeit herausgearbeitet, dass er Umweltverbänden die eigene Rechtsträgerschaft und Verfahrensfähigkeit zuerkennt.

Auf unionsrechtlicher Ebene verhält es sich ähnlich. Art. 47 EU-GrCh enthält, wie das Grundgesetz, keine explizite Aussage dazu, ob und wieweit Umweltverbänden eigene Rechtsträgerschaft und Verfahrensfähigkeit in Umweltangelegenheiten zukommt. Trotzdem hat der EuGH als zuständiges Gericht genau eine solche Stellung der Umweltverbände angenommen.

Gerade die Ähnlichkeit der Normanlage von EMRK, EU-GrCh und Grundgesetz zeigt, dass die jeweils erst durch den EGMR oder den EuGH vorgenommene Konkretisierung auf eine eigene Grundrechtsträgerschaft und Verfahrensfähigkeit von Umweltverbänden in Umweltangelegenheiten in den abstrakten Texten angelegt war und gerichtlich nurmehr entfaltet werden musste. Das BVerfG als das für die Auslegung des Grundgesetzes zuständige Gericht ist insoweit zur Rechtserkenntnis berufen.

Es ist also in Berücksichtigung all dessen festzuhalten, dass, anders als in der Erwiderung der Bundesregierung i.V.m. dem beigefügten Rechtsgutachten mit seinem statischen Ansatz angenommen, das Grundgesetz als lernende Verfassung den Blick nicht vor einer völker- und europarechtlichen Entwicklung verschließt. Diese Entwicklung vollzieht prozessrechtlich hinsichtlich der Teilhabefähigkeit von Umweltvereinigungen in Umweltverfahren eine Nachverdichtung, die auf die zunehmende Verdichtung des materiellen Umweltrechts reagiert, die ohne parallele verfahrensrechtliche Unterlegung ein Recht ohne Richter, mithin wirkungslos bliebe.

Die Gründe, die im Übrigen für die Anerkennung einer eigenen Rechtsträgerschaft und Verfahrensfähigkeit von Umweltverbänden nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG i.V.m. dem Gedanken der intertemporalen Freiheitssicherung sprechen, wurden bereits in der Verfassungsbeschwerde vom 12.09.2024 umfassend dargelegt (dort insbesondere ab S. 73 ff., 81 ff.).

Nur der Vollständigkeit halber sei darum hier noch einmal auf den Vortrag der Verfassungsbeschwerde vom 12.09.2024 abgestellt, dass die Anerkennung einer eigenen Grundrechtsträgerschaft und Verfahrensfähigkeit von Umweltvereinigungen darum geboten ist,

- weil ein Gleichlauf zur Rechtslage staatlicher Grundrechtsträger herzustellen ist, a.a.O., S. 73 ff.,
- die bisherige Rechtslage, verfassungsrechtliche Umweltklagen natürlichen Personen zu überantworten, der Realität solcher Klagen, die schon immer faktisch von Umweltverbänden organisiert und finanziert werden, nicht länger gerecht wird, a.a.O., S. 87 f. und
- außerdem die EMRK-rechtlich gebotene Rechtswegerschöpfung für Beschwerden zum EGMR ohnehin formal eine vorherige (aktuell nationalrechtlich unzulässige) Verfassungsbeschwerde zum BVerfG verlangt, a.a.O., S. 87.

Es droht auch keine Popularklage durch die Hintertür, weil sich Verfahrensvoraussetzungen für die Teilhabe von Umweltverbänden entwickeln lassen oder sogar schon existieren (anerkannte Umweltvereinigungen), im Übrigen die Klagemöglichkeit auf Umweltangelegenheiten beschränkt ist, also nicht konturlos ins Unbestimmte fließt. Auch eine Zunahme möglicher Verfassungsbeschwerden ist nicht zu erwarten, da natürliche Personen bereits heute entsprechende

Verfassungsbeschwerden erheben können, mithin künftig nur die beschwerdeführende Person eine Anpassung erfährt und der Rechtswegzugang von Individualpersonen und Kollektivinstitutionen neu strukturiert wird. Es geht darum, verfassungsrechtlich und -prozessual das Grundgesetz im Lichte des umgebenden internationalen und europäischen Rechts [Aarhus-Konvention 2006, EGMR (Klimaseniorinnen) 2024] angemessen zu entfalten, die Wirklichkeit des Instruments der Umweltverfassungsbeschwerde prozessual aufzunehmen und kooperativ auf konventionsprozessrechtliche Erfordernisse einzugehen.

II. Erwiderung und Ergänzung zur Begründetheit: Beschwerdegegenstand I

Nachfolgend gehen wir auf die Einlassungen der Gegenseite zum Beschwerdegegenstand I näher ein und begründen die Beschwerde dabei, soweit erforderlich, ergänzend.

1. Aufgebrauchtes Restbudget keinesfalls „abhängig von Wertungen“

Die speziell im professoralen Rechtsgutachten (auf S. 25 f. und 5 ff.) – bezogen auf die Schutzgrundrechte und die intertemporale Freiheitssicherung – insinuierte Sichtweise, es sei letztlich für Deutschland gar keine Temperaturgrenze und kein (ggf. überschrittenes) Restbudget ermittelbar, was dem Vortrag zu Beschwerdegegenstand I wie auch II die Grundlage entziehe, trifft nicht zu. Bereits jenseits der Frage des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraumes – dazu der Folgeabschnitt – sei, so die Gegenseite, ein Budget letztlich entweder an sich oder jedenfalls für Deutschland nicht fassbar. Denn es sei unsicher und abhängig von Wertungen. Allein schon deshalb könne Bundesregierung und Bundestag kein Verfassungsverstoß vorgehalten werden.

Aus mehreren Gründen trifft dies jedoch nicht zu. **Dazu ist zunächst die oben im Sachverhalt (unter A. I.) wiedergegebene Äußerung des SRU (auf S. 3 seiner Stellungnahme) in Erinnerung zu rufen. Diese ließ sich so zusammenfassen, dass entgegen der Erwiderung der Gegenseite und entgegen dem beigefügten professoralen Rechtsgutachten sehr wohl sinnvoll von einem deutschen Emissionsbudget gesprochen werden kann – und dass dieses erschöpft ist.** Im Einzelnen kann dies aus rechtlicher Perspektive wie folgt bestätigt und weiter erhärtet werden:

- Die wesentliche Grenzziehung für die Ermittlung eines Restbudgets ist mit der als rechtsverbindlich anerkannten 1,5-Grad-Grenze gegeben. Die Temperaturgrenze von 1,5 Grad Celsius als solche unterliegt damit als wesentliche Budget-Determinante keinen Unwägbarkeiten. Sie ergibt sich direkt aus Art. 2 Abs. 1 PA in der Lesart der zuständigen völkerrechtlichen Gerichte, speziell des IGH, aber auch des EGMR. Der Bundesgesetzgeber hat in § 1 S. 3 KSG auch explizit die Verpflichtung normiert, das Pariser Klimaziel umzusetzen – welchen Inhalt dieses hat, geben aber eben die völkerrechtlichen Gerichte vor.

Dies wurde in der Beschwerdeschrift sowie im weiteren Schriftsatz vom 14.10.2025 bereits dargelegt und wird auch von der Gegenseite explizit eingeräumt (siehe S. 13 der Erwiderung).

- Ebenso ist durch Art. 2 Abs. 1 PA in der Lesart von IGH und EGMR als den zuständigen völkerrechtlichen Gerichten gegeben, dass die Temperaturgrenze rechtsverbindlich ist. Wenn eine Norm verbindlich ist, muss ihre Einhaltung aber auch möglichst sicher erreicht werden. Für die Einhaltung der Temperaturgrenze liegt daher eigentlich eine Einhaltungswahrscheinlichkeit von (in Anwendung der in den naturwissenschaftlichen Berechnungen von IPCC und SRU konsentierten Stufen) 83 %, wenigstens aber 67 % nahe.
- **Aus einer Temperaturgrenze und einer Einhaltungswahrscheinlichkeit ergibt sich ein globales Emissionsbudget, wie es der IPCC und darauf aufbauend der SRU als amtliches, bundesregierungseigenes Sachverständigengremium benennen.** Zwar stellen sich auch bei der Ermittlung dieses Budgets komplexe naturwissenschaftliche Fragen. Weil der IPCC als Konsens-Gremium nur einen kleinsten gemeinsamen Nenner der weltweiten naturwissenschaftlichen Forschung abbildet – und deshalb bei Faktoren wie etwa der Klimasensitivität mit optimistischen Annahmen arbeitet –, verkörpert das ermittelte Budget indes bereits eine für die Gegenseite günstige Annahme (zur Auswertung der naturwissenschaftlichen Diskussion m.w.N. Ekardt/ Bärenwaldt/ Heyl, Environments 2022, 112).
- Zwar ergeben sich, wie auch der SRU erwähnt, bei der Aufteilung des globalen Budgets auf einzelne Staaten normative Verteilungsfragen. Dies gilt hinsichtlich der exakten Berücksichtigung von ökonomischer Leistungsfähigkeit und historischer Verursachung der Emissionen. Da das Budget, wie im Schriftsatz vom 14.10.2025 im Anschluss an Forster et al. und SRU dargelegt und oben im Sachverhalt (unter A. I.) weiter ausgeführt wurde, jedoch so oder so überschritten ist, können die dabei verbleibenden normativen Spielräume für den vorliegenden Rechtsstreit dahinstehen. Das deutsche Budget ist also in jedem Fall bereits erschöpft oder sogar deutlich überschritten, und selbst das globale Budget wird in Kürze erschöpft sein. **Damit stellt sich die Frage nach normativen Entscheidungen in der Verteilung eines Restbudgets, wie sie das beigefügte professorale Rechtsgutachten unterstellt, nicht mehr. Insofern ergibt sich durch die neue Faktenlage (im Anschluss an Forster et al. einschließlich der Berücksichtigung der fortlaufend weitergehenden Emissionen) und die Klarstellungen zu Art. 2 Abs. 1 PA durch die völkerrechtlichen Gerichte auch eine neue Situation gegenüber dem Klima-Beschluss von 2021 (BVerfGE 157, 30).** Dabei ist erneut daran zu erinnern, dass es rechtlich fragwürdig wäre, die Frage nach einem Restbudget allein ausgehend von einer Pro-Kopf-Verteilung zu beantworten (die bei 67 % Einhaltungswahrscheinlichkeit für 1,5 Grad bereits zu keinerlei Restbudget mehr führt). Wie im Schriftsatz vom 14.10.2025 näher dargestellt, hat der IGH unter Hinweis auf die völkerrechtliche Verbindlichkeit der ergänzenden Verteilungskriterien ökonomische Leistungsfähigkeit und historische Verursachung i.S.d. Art. 2 Abs. 2 PA nahelegt, dass diese Kriterien bei der Identifizierung des Pariser Klimaziels

(auf das sich § 1 S. 3 KSG ja explizit bezieht) ebenfalls zu berücksichtigen sind. Damit ist, einerlei wie weitgehend man diese Kriterien berücksichtigt, das deutsche Budget in jedem Fall deutlich überschritten, wenn doch das Budget schon ohne jene Kriterien bereits aufgebraucht ist. Dann besteht aber erst recht kein Bedarf mehr nach ergänzenden normativen Wertungen zur Verteilung eines – gar nicht mehr vorhandenen und sogar überzogenen – Restbudgets.

- Es ist auch nicht erkennbar, dass die gemeinsam von der EU beim UNFCCC hinterlegten Reduktionsziele an dem bis hierher Ausgeführten etwas ändern würden. Die letzte Zusage für 2025 lautete insoweit, bis dahin die Emissionen um 66,25 bis 72,5 % gemessen an 1990 zu reduzieren (vgl. Submission by the Danish Presidency of the Council of the European Union and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, 5.11.2025, Nr. 15). Wenn jedoch kein Budget mehr vorhanden ist, läuft ein solcher Konkretisierungsversuch ins Leere.
- Nicht zutreffend ist auch der Einwand gegen all das soeben Ausgeführte im professoralen Rechtsgutachten (auf S. 28), dass das Paris-Abkommen für die Staaten im Konkreten lediglich eine Art Selbstverpflichtungscharakter habe und allein schon deshalb keine Budgetüberschreitung durch einen Staat konstatiert werden könnte. Neben der rechtsverbindlichen Vorgabe aus Art. 2 Abs. 1 PA ist auch für die konkrete Findung eines nationalen Reduktionspfades an Art. 4 Abs. 3 PA zu erinnern, der normiert: „Jeder nachfolgende national festgelegte Beitrag einer Vertragspartei wird eine Steigerung gegenüber ihrem zum fraglichen Zeitpunkt geltenden national festgelegten Beitrag darstellen und ihre größtmögliche Ambition unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihrer jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten ausdrücken.“ Auch Deutschland und die EU müssen also größtmögliche Ambition zeigen, und dies unter Berücksichtigung von ökonomischer Leistungsfähigkeit und historischer Verursachung – denn genau letzteres ist mit dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung gemeint. Und es ist nicht erkennbar, wie Deutschland dem gerecht geworden sein könnte, wenn doch selbst ein auf Pro-Kopf-Basis ermitteltes Restbudget Deutschlands zwischenzeitlich bereits aufgebraucht ist.

Nach alledem läuft die Sichtweise der Gegenseite ins Leere, ein deutsches Budget könne, weil von vermeintlich beliebigen normativen Entscheidungen abhängig, gar nicht benannt werden. Da Deutschland über kein Restbudget mehr verfügt, selbst wenn man nur ein Pro-Kopf-Prinzip berücksichtigt und (rechtswidrig) die ökonomische Leistungsfähigkeit und historische Verursachung vollständig unberücksichtigt ließe, stellt sich die Frage für das vorliegende Verfahren nicht, ob es ein exakt benennbares nationales Emissionsbudget gibt. Relevant wäre ein genaues Budget erst für – vorliegend nicht streitgegenständliche – Fragen wie die, ob und in welcher Höhe Deutschland beispielsweise Kompensationen an andere Staaten für sein bereits überschrittenes Emissionsbudget leisten muss und wie ganz exakt der deutsche Emissionspfad weiter verlaufen muss. Dahingehende Feststellungen haben die

Beschwerdeführenden jedoch allein schon aus Gründen der Gewaltenteilung vorliegend nicht beantragt.

2. Kein beliebig weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Entgegen der Darstellung besonders im professoralen Rechtsgutachten (auf S. 5 ff. und 25 f.) – bezogen auf die Schutzgrundrechte und die intertemporale Freiheitssicherung – besteht auch jenseits angeblicher normativer Spielräume beim Emissionsbudget kein nahezu grenzenloser gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum. Das professorale Rechtsgutachten erweckt den Eindruck (a.a.O.), als würden sich die staatliche grundrechtliche Schutzverpflichtung sowie die gebotene intertemporale Freiheitssicherung allein auf prozedurale Elemente beschränken, also vorgeblich einen inhaltlich nahezu beliebigen Charakter haben, sofern nur „irgendwann“ Klimaneutralität angestrebt wird.

Dies trifft jedoch nicht zu. Die Grundrechte haben sowohl als Schutzgrundrechte als auch als intertemporale Freiheitssicherung zwar auch eine prozedurale Dimension, doch in erster Linie sind sie materielle Rechtsgewährleistungen, wie sich allein schon aus einer Gesamtschau von Art. 1 Abs. 3 und 19 Abs. 4 GG (aus letzterem im Gegenschluss) ergibt. Soweit ersichtlich, ist das im Grundrechtsdiskurs auch nie bestritten worden (bzw. nur von nicht-juristischen Stimmen wie Habermas, Faktizität und Geltung, 1992). Demgemäß genügt es nicht, dass der Gesetzgeber inhaltlich beliebige Klimaschutzziele festlegt und irgendeinen mehr oder minder effektiven Nachsteuerungsmechanismus vorsieht. Wenn jedoch Deutschland sein Emissionsbudget bereits überschritten hat, kann – ungeachtet der in der Beschwerdeschrift im Einzelnen subsumierten Anforderungen an grundrechtliche Schutzrechte und an die intertemporale Freiheitssicherung – in keinem Fall von einem hinreichend wirksamen Klima-Grundrechtsschutz ausgegangen werden. Anders ausgedrückt: Gemessen an der 1,5-Grad-Grenze hilft der Verweis auf die verschiedenen prozeduralen Verpflichtungen des KSG nicht weiter – vielmehr wird die 1,5-Grad-Grenze angesichts der (oben unter A. aktualisiert geschilderten und von den amtlichen Sachverständigen-gremien bestätigten) Faktenlage durch die deutsche und europäische Klimapolitik flagrant verfehlt. Bei einem bereits überschrittenen Budget kann es jedoch nicht von einem wie auch immer zu verstehenden Gestaltungsspielraum gedeckt sei, einfach auf lange Zeit, nämlich bis mindestens 2045, weiter Treibhausgasemissionen zu erzeugen.

Die in der Erwiderung (etwa auf S. 31) hervorgehobene stets nötige gesetzgeberische Anpassung an neue naturwissenschaftliche Erkenntnisse unterstreicht dies erneut. Denn wie oben im Sachverhalt (unter A. I.) sowie im Schriftsatz vom 14.10.2025 mit den aktuellsten Daten dargestellt, zeigen just diese neuen Daten, dass Deutschland über kein Emissionsbudget mehr verfügt. Dennoch ist nicht erkennbar, dass die Bundesregierung und die Gesetzgebung darauf in irgendeiner Weise reagiert oder dies auch nur zur Kenntnis genommen hätten. Doch ein verhältnismäßiger Ausgleich konfligierender Belange, wie er vom Gesetzgeber gefordert ist und dessen Grenzen sowohl bei der intertemporalen Freiheitssicherung wie auch bei grundrechtlichen Schutzgrundrechten verfassungsgerichtlich überprüft werden,

verlangt in jedem Fall eine akkurate und aktuelle Ermittlung der Tatsachenbasis gesetzgeberischer Entscheidungen (BVerfGE 157, 30, Rn. 205 ff.). Genau daran fehlt es aber eben.

Unbestritten ist, dass dem Gesetzgeber ein Ausgleich konfligierender Belange aufgegeben ist. Jedoch hat die bisherige unzureichende Klimapolitik bereits gerade wirtschaftlichen Belangen umfassend Raum gegeben. Und es zieht auch niemand aus dem deutlich überschrittenen Restbudget die Schlussfolgerung, dass gewissermaßen „morgen früh“ Nullemissionen hergestellt werden müssten. Dies wäre erkennbar unmöglich. Unhaltbar bleibt aber eben, weitere 20 Jahre Treibhausgase in dieser Menge emittieren zu wollen, wie es Bundesregierung und Gesetzgebung derzeit anstreben – oder sogar noch länger, wo doch die in der Beschwerdeschrift und oben im Sachverhalt geschilderten Daten stark darauf hindeuten, dass nicht einmal 2045 Klimaneutralität erreicht werden wird (zu den diesbezüglichen Problemen des KSG 2024 siehe unten B. III.). Dies gilt umso mehr, weil für einen zeitnahen Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen (als den Haupttreibern des Klimawandels) weitere massive Gründe sprechen, etwa der Biodiversitätsschutz, die Sicherung des Wohlstands gegen absehbare Preisspiralen (wie jetzt im Gefolge des Iran-Kriegs) und der Schutz von Frieden und Demokratie (dazu schon im Sachverhalt a.E. von A. II.).

3. Mehr nationaler Klimaschutz nicht erübrigt durch EU- und Völkerrecht

Die Bundesregierung verweist im anwaltlichen Schriftsatz (auf S. 28 ff.) wie auch im beigelegten professoralen Rechtsgutachten (auf S. 14 ff. und 28 ff.) in weitem Umfang auf das internationale Recht und das EU-Recht, um die Verantwortung auf diese Ebenen zu verlagern. Da Klimaschutz ein globales Problem sei, beschränke sich die grundrechtliche Klimaschutzverpflichtung allein auf den Nachvollzug der EU-rechtlich definierten Klimaziele. Damit erübrigten sich vorgeblich alle verfassungsrechtlichen Infragestellungen des deutschen Klimaschutz-Ambitionsniveaus, sei es grundsätzlich (Beschwerdegegenstand I), sei es bezogen auf die Änderungen in der Governance durch die KSG-Novelle (Beschwerdegegenstand II). Die verfassungsrechtliche Klimaschutz-Verpflichtung könne vorgeblich nur so weit reichen wie die EU-rechtliche Verpflichtung (für die Einhaltung der letzteren wäre dann wiederum das BVerfG wohl nicht zuständig).

Dies trifft jedoch insgesamt aus mehreren Gründen nicht zu, auch wenn der Klimawandel in der Tat ein weltweites Problem darstellt, und widerlegt die Argumentation der Beschwerdeschrift damit nicht. Das gilt bereits unabhängig davon, ob Deutschland seine EU-sekundärrechtlichen Klimaschutzverpflichtungen überhaupt einhält (und auch unabhängig davon, dass dem EU-Recht nach Art. 23 GG und 4 Abs. 3 EUV ein Anwendungsvorrang zukommt):

- Nach dem Klima-Beschluss darf die verfassungsrechtliche Verpflichtung zum Klimaschutz und die Geeignetheit diesbezüglicher Maßnahmen gerade nicht durch einen Verweis auf andere Länder negiert werden. Der Senat hat (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 199) ausdrücklich festgestellt: „Diese europäische und internationale Dimension des Klimaschutzes entbindet den Staat nicht von eigenen Klimaschutzbemühungen.“ Die Bundesregierung versucht dennoch

genau dies: Sie rechtfertigt die gegenwärtige Unzulänglichkeit nationaler Maßnahmen mit dem Verweis auf aktuelle und künftige EU-Maßnahmen. Die Grundsätze der intertemporalen Freiheitssicherung i.V.m. Art. 20a GG und das Schutzgrundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG beschränken sich, auch wenn Klimaschutz globale Kooperation nahelegt, nicht darauf, das zu akzeptieren, was die EU an (ggf. völlig unzureichenden) Klimaschutzmaßnahmen vorgibt. Denn dass Art. 23 GG dem EU-Recht einen Anwendungsvorrang einräumt, würde nicht ausschließen, dass nach nationalem Verfassungsrecht weitergehende Klimaschutzverpflichtungen bestehen.

- Die soeben festgestellte nationale Verfassungsrechtslage steht auch in keinem Widerspruch zum EU-Recht. Falls die EU nicht genug tut, besteht wie gesagt die deutsche verfassungsrechtliche Verpflichtung zum Klimaschutz fort, und eine solche Verpflichtung führt auch nicht zu Friktionen mit dem EU-Recht. Denn Art. 193 AEUV lässt weitergehende Umweltschutzmaßnahmen gegenüber den unionsrechtlichen Verpflichtungen explizit zu. Deshalb besteht hier auch keinerlei Veranlassung, etwa mittels einer Vorlage an den EuGH in einem Vorabentscheidungsverfahren zu klären, wozu genau das EU-Recht beim Klimaschutz Deutschland verpflichtet.
- An alledem würde sich auch nichts ändern, wenn nationale Maßnahmen des Klimaschutzes aufgrund des EU-weiten Emissionshandels teilweise zu Verlagerungseffekten führen könnten. Zwar handelt es sich beim Klimawandel um ein globales Problem, und erstrebenswert ist Klimaneutralität somit auch über Deutschland hinaus. Allerdings ist es der Bundesregierung unbenommen, ja: die Bundesregierung ist sogar verfassungsrechtlich gehalten, im Falle von Verlagerungseffekten dann eben im Rahmen der EU-Gesetzgebung auf strengere Klimaschutzmaßnahmen zu drängen oder sich sonst für Maßnahmen einzusetzen, um ein Level Playing Field auf dem europäischen Binnenmarkt sicherzustellen. Als Hinweis für die Entbehrlichkeit nationaler Maßnahmen taugt der Hinweis auf den Emissionshandel ferner deshalb nicht, weil die Bundesregierung real in der EU keineswegs auf mehr, sondern gerade in letzter Zeit eher auf weniger Klimaschutz drängt, wie zuletzt beim verschobenen Emissionshandel für Wärme und Verkehr sowie beim ebenfalls verschobenen Verbrenner-Aus dokumentiert. Dies wurde oben im Sachverhalt (unter A. II.) bereits konstatiert (entgegen den Darlegungen der Erwidern auf S. 12 ff., wo die angebliche deutsche Vorreiterrolle gelobt wird). All dies gilt umso mehr, als eben die in Deutschland besonders stark den Klimaschutzanforderungen hinterherhinkenden Sektoren Wärme und Verkehr vorerst noch nicht einmal vom EU-Emissionshandel erfasst werden.
- Höchst hilfsweise ist noch darauf zu verweisen, dass selbst dann, wenn konträr zum Gesagten die EU-Klimaziele abschließend für Deutschland das Klimaschutz-Ambitionsniveau vorgeben würden, die EU-Klimaziele ihrerseits mit den EU-Grundrechten in Einklang stehen müssten. Maßgeblich ist insofern die EU-GrCh, die ihrerseits gemäß Art. 52 EU-GrCh im Lichte auch der EMRK auszulegen ist. Jedenfalls für die EMRK hat der EGMR am 09.04.2024 im Klimaseni-orinnen-Urteil, wie in der Beschwerdeschrift ausgeführt, die Verbindlichkeit

einer 1,5-Grad-Temperaturgrenze unterstrichen, wie dies (vgl. den Schriftsatz vom 14.10.2025) nun der IGH weiter betont hat. Wenn aber wie gesehen für eine 1,5-Grad-Grenze bereits heute kein Emissionsbudget mehr übrig ist, wäre das Ambitionsniveau der EU-Klimapolitik dann seinerseits grundrechtswidrig. Spätestens dies spräche dann bereits unabhängig von der Öffnungsklausel des Art. 193 AEUV dafür, dass nationale Klimaschutzanstrengungen weitergehend sein dürften als jene der EU.

- Zuletzt sei darauf hingewiesen, dass auch völkerrechtlich Art. 4 Abs. 16-18 PA explizit erwähnt, dass Staatenverbünde – wie die EU – zwar gemeinsam Klimaziele festlegen können, aber dabei jeweils auch einzeln für ihre Emissionen verantwortlich bleiben.

Es bleibt daher bei dem Befund der Beschwerdeschrift, dass verfassungsrechtliche Klimaschutzmaßstäbe verletzt sind, denn sie erübrigen sich nicht durch einen Verweis auf das EU-Recht.

III. Erwidern und Ergänzung zur Begründetheit: Beschwerdegegenstand II

Neben der mit dem Beschwerdegegenstand I gerügten fehlenden Anpassung des Ambitionsniveaus ist das KSG 2024 auch in Einzelbestimmungen verfassungswidrig, die bereits die Einhaltung der jetzigen – verfassungswidrigen – Klimaziele zusätzlich erschweren. Mit dem Beschwerdegegenstand II haben die Beschwerdeführenden darum in der Verfassungsbeschwerde vom 12.09.2024 die auf die Vereinbarung des Koalitionsausschusses der damaligen Bundesregierung vom 28.03.2023 zurückgehenden Änderungen des KSG-2021 angegriffen, wie sie sich im KSG 2024 niedergeschlagen haben. Zentraler Gegenstand der Novellierung war die bis dahin in § 4 Abs. 1 KSG-2021 festgelegte Sektorenbeurteilung zum Monitoring der Erreichung der Zielvorgaben, verbunden in § 8 Abs. 1 KSG-2021 mit einem ex-post-gerichteten Korrekturmechanismus bei Zielverfehlung durch Verpflichtung des betroffenen Ressorts, in diesem Fall ein Sofortprogramm zur Herstellung der Zielkonformität vorlegen zu müssen. Das KSG 2024 hat diese sektorscharfe Beurteilung mit präzisen Ressortverantwortlichkeiten in § 4 Abs. 1 KSG 2024 durch eine Gesamtbilanzierung aller Sektoren ersetzt, die nunmehr lediglich insgesamt auf dem vorgesehenen Zielpfad bleiben müssen, sowie durch einen neuen Korrekturmechanismus in § 8 Abs. 1 KSG 2024, nicht länger ex-post an gemessene Zielverfehlungen der Ressorts anzuknüpfen, sondern künftig ex-ante Prognosen über die jährliche Gesamtzielerreichung anzustellen mit ressortunabhängigen Nachbesserungspflichten erst ab zweijährigen Negativprognosen über die jährliche Gesamtzielprognose.

Die KSG-Novelle 2024 verletzt aus Sicht der Beschwerdeführenden die mit Verfassungsbeschwerde vom 12.09.2024 geltend gemachten Grundrechte, auch in ihrer Dimension des Schutzes künftiger Freiheit, insbesondere Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG i.V.m. mit dem Gedanken der intertemporalen Freiheitssicherung. Konkret wenden die Beschwerdeführenden unter Bezugnahme auf den Klima-Beschluss des BVerfG (BVerfGE 157, 30) gegen das KSG 2024 ein:

- Das KSG 2024 greift über seine Vorwirkungen in den Freiheitsraum der Beschwerdeführenden ein (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG i.V.m. dem Gedanken der intertemporalen Freiheitssicherung), ohne dass auf Rechtfertigungsebene hinreichend gewichtige Verfassungsgüter gegenüberstehen und der Eingriff sonst verhältnismäßig wäre, vgl. a.a.O., S. 115 ff.
- Insbesondere verletzt das KSG-24 das in Art. 20a GG enthaltene Verschlechterungsverbot, vgl. a.a.O., S. 117 ff. Nach diesem Verschlechterungsverbot *„sind die einzelnen Änderungen des KSG nach hiesiger Ansicht bezogen auf Art. 20a GG daran zu messen, ob sie das vom Senat bezogen auf das KSG 2019 als geeignet angesehene Schutzkonzept, das 2021 durch die Verschärfung der Klimaziele und die Festlegung von Minderungszielen auch für den Zeitraum nach 2030 nachgebessert wurde, verschlechtern und hierdurch die Gefahr begründet wird, dass das etwaige (!) Restbudget frühzeitig(er) aufgezehrt und damit eine faire Verteilung der Minderungslasten nicht gewährleistet wird.“* (a.a.O., S. 120).
- Weiterhin führt das KSG 2024 insoweit zu unverhältnismäßigen Freiheitsverkürzungen, als es nicht sicherstellt, dass die Lastenverteilung auch im Zeitverlauf angemessen ist, was es erfordert, schon heute Emissionsreduktionen nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen, um eine übermäßige Freiheitseinschränkung in künftigen Zeiten, die vermieden werden kann, auszuschließen. Voraussetzung einer insoweit angemessenen Lastenverteilung wären gesetzgeberisch vermittelte *„Orientierung und Planungssicherheit“* sowie *„Entwicklungsdruck“*, vgl. a.a.O., S. 120 ff., gestützt auf den Klima-Beschluss (BVerfGE 157, 30), Rn. 248 ff.
- Konkret erfolgen intertemporale Freiheitsverkürzungen ohne Rechtfertigung aus den Vorschriften des § 4 Abs. 1 bis 4 i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 i.V.m. § 8 KSG 2024 durch Abschaffung der jährlichen Sektorziele und der Sektorverantwortung, des § 8 Abs. 1 und 2 KSG 2024 i.V.m. § 5a Satz 2 und 3 KSG 2024 durch signifikante Abschwächung des Nachsteuerungsmechanismus, des § 4 Abs. 4 KSG 2024 durch fehlende Sicherstellung der Ziele ab 2031 und des § 4 Abs. 2 Satz 1 KSG 2024 i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG 2024 i.V.m. § 8 Abs. 4 Satz 1 KSG 2024 i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 KSG 2024 durch verspätete Maßnahmenverpflichtung für den Zeitraum ab 2030, fehlende Ausrichtung der Maßnahmen auf Klimaneutralität und Fehlen eines Governance-Konzepts ab 2040, vgl. a.a.O., S. 126 ff.

Für die Einzelheiten sei auf den umfassenden Vortrag hierzu in der Verfassungsbeschwerde vom 12.09.2024 ab S. 115 ff. verwiesen.

Nachfolgend gehen wir auf die spezifisch zum Beschwerdegegenstand II von der Bundesregierung angeführten Argumente näher ein. Wir folgen hierbei der Gliederung unserer Verfassungsbeschwerde.

1. Übergeordneter Maßstab

Bevor auf die einzelnen Änderungen im KSG eingegangen wird, ist der übergeordnete verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab klarzustellen, da beide Gegenäußerungen im Auftrag der Bundesregierung in systematischer Weise den verfassungsrechtlichen Rahmen verengen und wesentliche Maßstäbe ausblenden.

a) Eingriffsähnliche Vorwirkung und Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung

Der Senat hat im Klima-Beschluss festgestellt, dass unzureichende Klimaschutzmaßnahmen eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf die Freiheitsrechte künftiger Generationen entfalten (BVerfGE 157, 30, Rn. 183 ff., 192). Aus dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung folgt die Pflicht des Gesetzgebers, die notwendigen Treibhausgasreduktionspflichten vorausschauend so zu gestalten, dass die Reduktionslasten über die Zeit zumutbar bleiben (BVerfGE 157, 30, Rn. 192, 194). Diese Pflicht umfasst nicht nur die Festlegung hinreichend ambitionierter Klimaschutzziele, sondern auch die gesetzliche Sicherung des Wegs zu deren Erreichung (BVerfGE 157, 30, Rn. 248 ff.).

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der eingriffsähnlichen Vorwirkung setzt insoweit voraus, dass der Gesetzgeber:

- (1) möglichst frühzeitig den erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozessen Orientierung bietet und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermittelt (BVerfGE 157, 30, Rn. 249);
- (2) hinreichend bestimmte Vorgaben macht, um den weiteren Reduktionspfad rechtzeitig erkennbar zu machen (BVerfGE 157, 30, Rn. 256 ff.);
- (3) ein Schutzkonzept verfolgt, das auf Klimaneutralität ausgerichtet ist, weil ein solches ohne dieses Ziel ungeeignet wäre (BVerfGE 157, 30, Rn. 155);
- (4) eine Governance-Struktur schafft, die die prozedurale Absicherung der Zielerreichung gewährleistet (BVerfGE 157, 30, Rn. 248–254).

Die Gegenäußerungen der Bundesregierung verengen diesen Maßstab systematisch auf den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum und blenden die verfassungsrechtlich insoweit eingrenzenden weiteren Anforderungen aus. Dies wird den Vorgaben des Senats nicht gerecht.

Soweit die Gegenäußerungen sich auf einen Beitrag von *Herber* beziehen, der wiederum auf einen Beitrag von *Britz* (NVwZ 2022, 825, 828) nimmt, um einen weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu begründen, wird *Britz'* Argumentation aus hiesiger Sicht nur selektiv rezipiert. *Britz* beschreibt die vom BVerfG gewählte Lösung zwar als „Mittelweg, um verfassungsgerichtliche Übergriffe einerseits und Leerlaufen gerichtlicher Kontrolle von Art. 20a GG andererseits zu vermeiden" (vgl. *Britz*, NVwZ 2022, 825, 828). Gerade dieser Mittelweg erschöpft sich aber nicht in

einer bloßen Evidenzkontrolle. Vielmehr leitet *Britz* aus dem Klima-Beschluss die konkrete Pflicht ab, „weitere Etappen des Pfads der Emissionsreduktion immer rechtzeitig mit ausreichendem Vorlauf festzulegen, damit hinreichend ‚Entwicklungsdruck und Planungssicherheit‘ entstehen können“ (NVwZ 2022, 825, 830 unter Verweis auf BVerfGE 157, 30, Rn. 249, 252). Diese Pflicht ist nach *Britz* gerade nicht durch den Evidenzmaßstab bei Schutzverpflichtungen relativiert, sondern folgt eigenständig aus der abwehrrechtlichen Dimension der intertemporalen Freiheitssicherung. *Britz* selbst formuliert den verfassungsrechtlichen Mangel des KSG 2019 dahingehend, dass „für den erforderlichen Planungs- und Entwicklungshorizont nicht gesorgt war“ (NVwZ 2022, 825, 830). Exakt dieser Befund trifft auf das KSG n.F. erneut zu. Im Übrigen betont *Britz*, dass eine „Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzzielen“ vor Art. 20a GG „eigens gerechtfertigt werden“ müsse und dass „eine grundlegende Neuausrichtung als solche erkennbar und damit wiederum auch für die politische Öffentlichkeit diskutierbar sein“ müsse (NVwZ 2022, 825, 828 unter Verweis auf BVerfGE 157, 30, Rn. 212, 213). Eine solche Rechtfertigung hat der Gesetzgeber bei der KSG-Novelle 2024 nicht vorgenommen. Die Ausführungen von *Britz* stützen damit gerade die Position der Beschwerdeführenden.

Die Richtigkeit des Vortrags der Beschwerdeführenden wird im Übrigen durch die Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen vom 14.11.2025 eindrücklich bestätigt. Der ERK stellt auf der Grundlage der aktuellen Projektionsdaten 2025 fest, dass das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 verfehlt wird, die Reduktionsziele bis 2040 deutlich verfehlt werden und die ESR-Ziele ab dem Jahr 2024 bis 2030 klar verfehlt werden (vgl. ERK, Stellungnahme vom 14.11.2025, Rn. 7). Die Sektoren Gebäude und Verkehr verfehlen sowohl ex-post als auch ex-ante bis zum Jahr 2030 wiederholt ihre Ziele (siehe ERK, Stellungnahme vom 14.11.2025, Rn. 7 lit. ii). Der ERK identifiziert hieraus einen umfassenden klimaschutzpolitischen Handlungsbedarf für die Bundesregierung (Rn. 8, Tabelle A 2), der zahlreiche gesetzlich vorgegebene Pflichten umfasst, deren Erfüllung die Bundesregierung bislang versäumt hat – darunter die Überführung der Jahresziele aus Anlage 3 KSG in Jahresemissionsmengen gemäß § 4 Abs. 4 KSG, die bereits 2024 fällig gewesen wäre, sowie die Festlegung sektoraler Jahresziele für 2031 bis 2040 gemäß § 4 Abs. 8 KSG. Die vom ERK festgestellten Zielverfehlungen und Vollzugsdefizite belegen, dass die Anforderungen des Senats an Orientierung, Entwicklungsdruck und Planungssicherheit (BVerfGE 157, 30, Rn. 249) unter dem KSG n.F. nicht gewahrt sind. Wenn selbst die gesetzlich vorgesehenen Konkretisierungspflichten nicht erfüllt werden und die Zielverfehlung gleichwohl keine wirksame Handlungspflicht auslöst, fehlt es an der vom Senat geforderten prozeduralen Absicherung des Wegs zur Zielerreichung.

b) Verschlechterungsverbot aus Art. 20a GG

Aus Art. 20a GG folgt nach ganz überwiegender Auffassung in der Literatur ein Rückschritts- bzw. Verschlechterungsverbot, das den Gesetzgeber daran hindert, ein bestehendes und als verfassungskonform bewertetes Schutzkonzept zu verschlechtern, ohne hierfür eine hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigung

darzulegen (vgl. Calliess, JuS 2023, 1, 5; Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 879; Hofmann, ZRP 2023, 201, 203; Stäsche, ZfU 2024, 299, 316 f.; Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 141; Erbguth, DVBI 2024, 1017, 1018).

Die Bundesregierung bestreitet im Schriftsatz vom 15.12.2025 dagegen die Existenz dieses Verschlechterungsverbots mit der Begründung, der Gestaltungsspielraum dürfe nicht „dauerhaft festgelegt“ werden. Dies verkennt, dass das Verschlechterungsverbot nicht die Wahl eines bestimmten Instruments verlangt, sondern ein Mindestmaß an Schutzeffektivität gewährleistet.

Soweit *Faßbender* (ZUR 2024, 579, 591 f.), auf den sich die Bundesregierung in ihren Gegenäußerungen bezieht, die Existenz eines umweltrechtlichen Verschlechterungsverbots aus Art. 20a GG in Frage stellt, kann das nicht überzeugen. Dabei fällt bereits auf, dass *Faßbender* die Literaturlage unvollständig wiedergibt. Während er die ablehnenden Stimmen von Gärditz (in: Landmann/Rohmer, Art. 20a GG Rn. 53) und Steinberg (NJW 1996, 1985, 1991) zitiert, erwähnt er die ganz überwiegende Zahl der Befürworter eines Verschlechterungsverbots nur am Rande. Neben den von Faßbender selbst genannten Murswiek, Epiney, Schulze-Fielitz und Bernsdorff ist auf die im vorliegenden Verfahren bereits angeführten Calliess (JuS 2023, 1, 5), Wiedmann (NVwZ 2024, 876, 878), Hofmann (ZRP 2023, 201, 203), Stäsche (ZfU 2024, 299, 309), Willert/Nesselhauf (KlimR 2023, 135 ff.) und Erbguth (DVBI 2024, 1017 ff.) zu verweisen. Die Annahme eines Verschlechterungsverbots entspricht damit der weit überwiegenden Literaturansicht. Zudem widerspricht sich *Faßbender* selbst, wenn er einerseits ein Verschlechterungsverbot bezweifelt, andererseits aber positiv hervorhebt, dass § 3 Abs. 4 S. 2 KSG bestimmt, die nationalen Klimaschutzziele könnten „künftig nur noch erhöht, nicht aber abgesenkt werden“ (so Faßbender, ZUR 2024, 579, 583). Diese — vom Gesetzgeber selbst gesetzte — einfachgesetzliche Absicherung belegt, dass der Gesetzgeber von der Existenz eines Verschlechterungsverbots jedenfalls auf der Zielebene ausgegangen ist. Es wäre widersprüchlich, die Ziele gegen Absenkung zu sichern, zugleich aber die prozedurale Struktur zu deren Erreichung beliebig abschwächen zu dürfen.

c) Verschärfte Anforderungen im Lichte des EGMR-Urteils und des IGH-Gutachtens

Der verfassungsrechtliche Maßstab wird durch zwei neuere Entwicklungen verschärft, auf die die Gegenäußerungen nicht oder nicht hinreichend eingehen und die seitens der Beschwerdeführenden bereits schriftsätzlich eingehend vorgetragen wurden:

Erstens hat der EGMR in seinem Urteil vom 09.04.2024 (Az. 53600/20 – Klimaseniorinnen, Rn. 549 lit. b) ausdrücklich gefordert, dass die Vertragsstaaten Zwischenziele und -pfade für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen „nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden“ festlegen, die grundsätzlich geeignet sind, die nationalen Reduktionsziele zu erreichen. Unter Rn. 550 lit. e verlangt der EGMR zudem die rechtzeitige und kohärente Umsetzung der Maßnahmen. Diese konventionsrechtlichen Anforderungen binden Deutschland über Art. 1 Abs. 2, 59 Abs. 2 GG und sind bei der Auslegung der Grundrechte und des Art. 20a GG als Auslegungshilfe

heranzuziehen (vgl. nur BVerfGE 128, 326, Leitsatz 2). Die Abschaffung der verbindlichen Sektorziele und die Schwächung der Governance-Struktur stehen mit diesen Anforderungen nicht im Einklang (so auch Calliess, NVwZ 2024, 945, 954).

Zweitens hat der Internationale Gerichtshof in seinem – nicht rechtsverbindlichen – Gutachten vom 23.07.2025 klargestellt, dass die primäre völkerrechtliche Verpflichtung zum Klimaschutz für alle Staaten gilt und die Unterlassung angemessener Maßnahmen einen völkerrechtswidrigen Akt darstellen kann. Der Schriftsatz im Auftrag der Bundesregierung vom 15.12.2025 erwähnt das IGH-Gutachten zwar, zieht hieraus aber keine Rückschlüsse für die Bewertung der KSG-Novelle.

Beide Gegenäußerungen setzen sich mit dem EGMR-Urteil und dessen Forderung nach wirksamen sektoralen Zwischenzielen nicht substantiiert auseinander. Ebenso wenig wird gewürdigt, dass die Novelle die Governance-Architektur in einer Weise schwächt, die den verschärften internationalen und europäischen Anforderungen an wirksamen Klimaschutz widerspricht.

d) **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**

Beide Gegenäußerungen betonen, der Gesetzgeber habe den Gestaltungsspielraum nicht überschritten und das KSG gewährleiste eine verhältnismäßige Verteilung von Freiheitschancen in der Zeit. Die Beschwerdeführenden halten dem entgegen, dass die Verhältnismäßigkeit nicht allein anhand der formalen Beibehaltung der Klimaschutzziele (die in § 3 KSG unverändert geblieben sind) beurteilt werden kann, sondern auch anhand der prozeduralen Absicherung ihrer Erreichung. Ziele ohne Erreichungsmechanismus sind verfassungsrechtlich unzureichend. Die Gegenäußerungen verwechseln systematisch die Ebene der Ziele mit der Ebene der Governance.

e) **Demokratieprinzip und andere Verfassungsgüter**

Die von der Bundesregierung angeführten Literaturstimmen von *Faßbender* (ZUR 2024, 579, 592 f.) und *Hecker* stützen sich ferner für ihre Ablehnung des Beschwerdebegehrens auf das Demokratieprinzip, worauf vorsorglich noch kurz eingegangen werden soll. Demokratische Herrschaft sei, so die Autoren, „Herrschaft auf Zeit“, weshalb auch Entscheidungen des Gesetzgebers „grundsätzlich revidierbar“ sein müssten. *Faßbender* räumt zwar ein, die grundsätzliche Revidierbarkeit sei „aufgrund der irreversiblen Langzeitfolgen des Klimawandels nicht grenzenlos“, leitet hieraus aber keine konkreten Schranken für die KSG-Novelle ab.

Das Demokratieprinzip als Argument für die Abschwächung klimarechtlicher Governance-Strukturen verkennt, dass gerade Art. 20a GG — wie Britz (NVwZ 2022, 825, 826) zutreffend hervorhebt — den Umweltschutz zur Angelegenheit der Verfassung gemacht hat, „um demokratische Entscheidungen gerade deshalb inhaltlich zu binden, weil ein demokratischer politischer Prozess über Wahlperioden kurzfristig organisiert ist, damit aber strukturell Gefahr läuft, schwerfälliger auf langfristig zu verfolgende ökologische Belange zu reagieren, und weil die besonders betroffenen künftigen Generationen heute naturgemäß keine eigene Stimme im politischen

Willensbildungsprozess haben" (BVerfGE 157, 30, Rn. 206). Die intertemporale Freiheitssicherung ist gerade eine verfassungsrechtliche Antwort auf das Demokratieprinzip, nicht dessen Gegenteil. Das Demokratieprinzip begründet daher keinen Freibrief zur Beseitigung der prozeduralen Strukturen, die den demokratischen Prozess gegen seine eigenen kurzfristigen Anreize absichern sollen. *Faßbender* selbst verweist auf BVerfGE 157, 30, Rn. 213, wonach die „besondere Bedeutung der Schutzgüter des Art. 20a GG und deren Spannungsverhältnis zu etwaigen gegenläufigen Belangen in demokratischer Verantwortung zu einem Ausgleich gebracht werden müssen und die Gesetzgebung hierfür den geeigneten Rahmen bietet." Der geeignete Rahmen ist aber nicht ein Gesetz ohne wirksame Nachsteuerung, sondern ein Gesetz mit den prozeduralen Sicherungen, die den Ausgleich gewährleisten.

Soweit das Gutachten im Auftrag der Bundesregierung schließlich geltend macht, das Gesamtbilanzierungskonzept sei auch deshalb angemessen, weil es die Rücksichtnahme auf andere Verfassungsgüter — Sozialstaatsprinzip, Rechtsstaatsprinzip, Demokratieprinzip — erlaube (S. 42 f.), ist dem entgegenzuhalten, dass die Berufung auf kollidierende Verfassungsgüter voraussetzt, dass ein konkreter Konflikt zwischen dem Klimaschutzgebot und dem jeweils benannten Verfassungsgut dargestellt wird. Das Gutachten benennt keinen einzigen konkreten Fall, in dem die sektorale Steuerung des KSG a.F. das Sozialstaatsprinzip, das Rechtsstaatsprinzip oder das Demokratieprinzip verletzt hätte. Das BVerfG hat im Klima-Beschluss gerade betont, dass Art. 20a GG zwar „keinen unbedingten Vorrang" genießt, das relative Gewicht des Klimaschutzgebots bei fortschreitendem Klimawandel aber „weiter zunimmt" (BVerfGE 157, 30, Rn. 198). Eine pauschale Berufung auf abstrakte Verfassungsgüter ohne Benennung eines konkreten Konflikts genügt den Anforderungen an eine „eigene Rechtfertigung" eines ökologischen Rückschritts (BVerfGE 157, 30, Rn. 212) nicht. Im Übrigen dient gerade die sektorale Steuerung dem Rechtsstaatsprinzip (Bestimmtheit, Verantwortungszurechnung) und dem Demokratieprinzip (parlamentarische Kontrolle der Exekutive durch messbare Zielvorgaben) besser als eine unspezifische Gesamtverantwortung, bei der die politische Zuständigkeit diffundiert (so auch Erbguth, DVBl 2024, 1017, 1020 zu Art. 65 GG).

f) Intertemporale und intratemporale Freiheitsverkürzungen durch das KSG n.F.

Das KSG n.F. bewirkt nicht nur eine verfassungswidrige intertemporale Freiheitsverkürzung, sondern auch eine verfassungswidrige intratemporale Freiheitsverkürzung. Intertemporal beschneidet es die Freiheit künftiger Generationen doppelt dadurch, dass es erstens durch die Gesamtbilanzierung mit gemeinschaftlicher Nachbesserung bei Zielverfehlungen die Erreichung der Klimaziele insgesamt unwahrscheinlicher macht und zweitens dadurch, dass es innerhalb zunächst geschonter Sektoren genau den seitens des BVerfG im Klima-Beschluss beanstandeten Mechanismus in Gang setzt, dass innerhalb dieser Sektoren heute eine Verschonung stattfindet, die künftige Generationen in genau diesen Sektoren besonders hart treffen wird. Und intratemporal beschneidet es die Freiheit von Teilen der heutigen Generation dadurch, dass die Preisgabe der gleichmäßigen Inanspruchnahme aller Sektoren zur Erreichung der Klimaziele mit Privilegierung einzelner Sektoren im Ergebnis bewirkt, dass Teile der Gesellschaft von Klimaschutzanstrengungen verschont bleiben, mit

Blick auf die weiterbestehende Verpflichtung zur Gesamtzielerreichung umgekehrt andere Teile der Gesellschaft umso größere Anstrengungen unternehmen und Einschränkungen hinnehmen müssen, es so zu Verschiebungen in der Freiheitsverteilung derselben Generation kommt, die willkürlich sind und einer Angemessenheitsprüfung nicht standhalten.

aa) Herleitung aus dem Klima-Beschluss

Gedanklich geht das BVerfG nicht von einem abstrakten Klimaschutz als Selbstzweck aus, sondern vom Schutz menschlicher Freiheit, die intergenerational nur erhalten werden kann, wenn das Phänomen des Klimawandels rechtzeitig und transparent mit Maßnahmen adressiert wird, die Orientierung, Planungssicherheit und Entwicklungsdruck bieten. Dogmatisch ist der Gedankengang in der Systematik der Freiheitsgrundrechte angesiedelt, angereichert aber auch um gleichheitsrechtliche Überlegungen, insoweit — ohne ausdrückliche Nennung — an Art. 3 Abs. 1 GG anknüpfend, unterschiedlichen Generationen zu unterschiedlichen Zeitpunkten gleiche Lebens- und Freiheitschancen zu gewähren. Das Angemessenheitskriterium der Lastenverteilung, um diese gleichmäßige Freiheitssicherung im Zeitverlauf zu garantieren, ist die Verpflichtung des Gesetzgebers auf rechtzeitiges und transparentes Handeln, auf Orientierung, Planungssicherheit und Entwicklungsdruck.

Vor dem Hintergrund des KSG 2019 war mehr als diese Aufstellung operationalisierbarer Maßstäbe zur Budgetkontingentierung im Zeitverlauf auch nicht angezeigt, weil die §§ 4 Abs. 1, 8 Abs. 1 KSG 2019 sicherstellten, dass eine gleichmäßige Budgetierung über die Zeit zwingend zugleich eine gleichmäßige — zumindest politisch geplante und verantwortete — Verteilung auch über die unterschiedlichen Sektoren hinweg bewirken würde.

bb) Entwicklung des intratemporalen Maßstabs

Das Ausreichen einer verfassungsrechtlichen Sicherung von intertemporalen Freiheitschancen im Zeitverlauf ist allerdings durch das KSG n.F. hinfällig, denn neben Freiheitsverkürzungen im Zeitverlauf bewirkt die Novellierung neue und unvorhergesehene willkürliche Freiheitsverkürzungen in der Gleichzeitigkeit, die der verfassungsrechtlichen Einordnung und Steuerung bedürfen. Der Gedanke der intertemporalen Freiheitssicherung ist in diesem Sinne um einen Gedanken der auch intratemporalen Freiheitssicherung anzureichern.

Intratemporale Freiheitssicherung bedeutet, dass der Gesetzgeber gehalten ist, innerhalb des ihm zustehenden gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums auf der Ebene der Gleichzeitigkeit die Verteilung der jährlichen Emissionsreduktionslast dergestalt vorzunehmen, dass alle Sektoren in einer solchen Weise belastet werden, dass keiner von ihnen einseitig belastet wird, sondern jeder von ihnen einen Beitrag zur Emissionsreduktion erbringen muss, um durch den Eigenbeitrag zugleich die Entwicklungschancen der anderen Sektoren zu schonen und zu erhalten. Angelehnt an den Klima-Beschluss (BVerfGE

157, 30, Leitsatz 4, Abs. 2) lässt sich formulieren, dass die Schonung von Freiheit in der Gleichzeitigkeit auch verlangt, „den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Konkret erfordert dies, dass frühzeitig *für die einzelnen Sektoren* transparente gesetzliche Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.“ (Einfügung „für die einzelnen Sektoren“ durch Unterzeichnende.)

cc) Vorwirkungssituation

Dem Gebot der intratemporalen Freiheitssicherung fehlt auch nicht die für die intertemporale Freiheitssicherung prägende Vorwirkungssituation. Intertemporal muss eine Verlagerung des Schutzbegins erfolgen, weil künftige Generationen ihren eigenen Schutz in der Zukunft nicht rückwirkend erreichen können. Ähnlich verhält es sich in intratemporaler Hinsicht. Sofern und soweit einzelne Sektoren geschont werden, kommt es zwangsläufig zu einer erhöhten Belastung anderer Sektoren, die sich aber unter diesem Gesichtspunkt kaum justizierbar angreifen lassen, weil kaum eine Emissionserschwerung sich jemals klar kausal auf eine Erleichterung an anderer Stelle zurückführen lassen. Anders formuliert: Sofern und soweit einzelne Sektoren entlastet werden, ist eine solche Entlastung positiv feststellbar. Umgekehrt erfolgt die Mehrbelastung an anderer Stelle diffus, mithin nicht positiv feststellbar, damit im Vergleich zur Unabwendbarkeit erfolgter Emissionen für künftige Generationen genauso unabwendbar für die jeweils in der Gegenwart diffus Betroffenen. Jeder sektoralen Emissionserleichterung wohnt demnach zwingend eine freiheitsverkürzende Vorwirkung für andere Sektoren mit diffuser Emissionserschwerung inne.

Wie bei einem gegebenen Budget intertemporale Freiheitschancen sich nach dem Prinzip kommunizierender Röhren relativ zueinander verhalten, so gilt dies auch für intratemporale Freiheitschancen, indem bei absoluten jährlichen Gesamtemissionen zwingend für jede sektorbezogene Emissionserleichterung an anderer Stelle eine sektorbezogene Emissionserschwerung erfolgen muss (vgl. zum Gedanken der Zwangsläufigkeit BVerfGE 157, 30, Rn. 192 ff. sowie BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022, 1 BvR 1565/21, Leitsatz 2b).

dd) Dreifacher Verstoß

Innerhalb der gesetzgeberischen Spielräume verbleibt dem (teils EU-, teils nationalen) Gesetzgeber die Freiheit, entlang des politischen Meinungsspektrums unterschiedliche Nuancen hinsichtlich der Belastungsintensität für die einzelnen Sektoren zu setzen und so dem Wähler die demokratische Entscheidung über die Feinkalibrierung der Lastenverteilung in der Gleichzeitigkeit zu überlassen. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass nach vorabbestimmten Regeln oder im Einzelfall zwischen den Sektoren nachjustiert und auch verrechnet wird, um etwa mit Einmaleffekten umgehen zu können. Verfassungsrechtlich

überschritten wird dieser Spielraum aber dann, wenn ein gesetzlicher Mechanismus erlaubt, dass einzelne Sektoren ungesteuerte und erhebliche Entlastungen erfahren, die sich notwendig bei Beibehaltung einer angestrebten Gesamtzielerreichung als Belastungen anderer Sektoren erweisen und diesen nicht nur ungesteuert zufällige, sondern zudem noch übermäßige Anstrengungen abverlangen. In diesem Fall werden Teile der Gesellschaft gegeneinander ausgespielt und ein innergesellschaftlicher Konkurrenzkampf bewirkt, sich Budgetanteile erkämpfen zu müssen. Aus einer gemeinsamen Kraftanstrengung wird so ein Kampf der Sektoren gegeneinander, bei dem die Gewinner zusätzliche Freiheitschancen erhalten, die Verlierer demgegenüber Freiheitsverluste erleiden, wenn nämlich Emissionsfreiheitsräume an anderer Stelle als Emissionsbeschränkung kompensiert werden müssen.

Gemessen an diesem Maßstab des Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG, der Freiheitszuteilungen im Zeitverlauf und in der Gleichzeitigkeit verfassungsrechtlich daran knüpft, dass diese rechtzeitig und transparent erfolgen sowie Orientierung, Planungssicherheit und Entwicklungsdruck vermitteln, verstößt das KSG n.F. dreifach gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben:

Erstens erfolgt eine intertemporale Freiheitsverkürzung dadurch, dass der in § 4 Abs. 1 KSG n.F. i.V.m. § 8 Abs. 1 KSG n.F. angelegte Mechanismus — die Ersetzung der sektorscharfen Budgeteinstellung mit ex-post-orientierter Kontrolle und sektorgebundener Nachbesserungspflicht durch ein neues System der Gesamtbilanzierung mit Verrechnungsmöglichkeit zwischen den Sektoren und sektorenübergreifenden Nachbesserungsmöglichkeiten — in grundsätzlicher Weise die Rechtzeitigkeit und Transparenz politischer Planung aufgibt und sämtlichen Sektoren die vorher gegebene Orientierung und Planungssicherheit sowie den notwendigen Entwicklungsdruck nimmt. Auch wenn unklar ist, in welchen Ressorts und Sektoren es zu fehlenden Anstrengungen kommen wird, ist doch zumindest absehbar, dass Defizite zu erwarten sind, die voraussichtlich nicht immer kurzfristig und voll kompensiert werden können, insgesamt die Transformationsplanung der einzelnen Sektoren behindern und so im Ergebnis die Wahrscheinlichkeit einer Zielverfehlung auch hinsichtlich der Gesamtemissionen steigern. Damit aber ist genau die Verlagerung von Freiheitsbegrenzungen in die Zukunft gegeben, die das BVerfG in seinem Klima-Beschluss beanstandet hatte.

Zweitens erfolgt eine intertemporale Freiheitsverkürzung dadurch, dass es nicht nur im Hinblick auf die Gesamtemissionssituation, sondern auch innerhalb der zunächst privilegierten Sektoren zu willkürlichen Freiheitsverkürzungen im Zeitverlauf kommt. Wenn nämlich einzelne Sektoren zunächst ein Weiter-so erreichen können, weil die Defizite sich über andere Sektoren kompensieren lassen, dann baut sich in diesen Sektoren ein Transformationsstau auf, der eines Tages aufgelöst werden müssen — dann allerdings nicht länger planerisch-transformativ (rechtzeitig, transparent, orientierend-plangebend, entwicklungsfördernd), sondern notgetrieben-disruptiv mit einschneidenden Folgen für die dann lebende Generation. Wenn etwa der Umbau der deutschen Automobilindustrie weg vom Verbrenner- hin zum Elektromotor immer

weiter aufgeschoben wird, verschieben sich zugleich wirtschaftliche Härten in die Zukunft. Das Gleiche gilt für den Gebäudesektor: Wenn die heutige Generation weiterhin fossile Heiztechnik in die Gebäude einbaut, werden künftige Generationen – zumal angesichts des bei Gebäuden (wie auch im Verkehr) langlebigen Kapitalstocks – damit belastet, in künftigen Jahren noch funktionsfähige Technik aus Kosten- und Klimaschutzgründen entsorgen und durch elektrifizierte Technik ersetzen zu müssen. Der Klima-Beschluss hat exakt diese sektorbezogene Aufschubdynamik am Beispiel des Verkehrssektors als verfassungsrechtliches Problem identifiziert (BVerfGE 157, 30, Rn. 249).

Drittens erfolgt eine intratemporale Freiheitsverkürzung dadurch, dass der Steuerungsmechanismus des KSG n.F. nicht länger an sektorscharfe Reduktionspfade mit Erfolgskontrolle anknüpft, sondern in § 4 Abs. 1 KSG n.F. i.V.m. § 8 Abs. 1 KSG n.F. an eine jährliche Jahresemissionsgesamtmenge, in der Defizite einzelner Sektoren mit Überleistungen anderer Sektoren verrechnet werden können. In den Worten der Bundesregierung, zitiert aus deren Rechtsgutachten (S. 41): „Für den Klimaschutz ist aber allein die Summe der Treibhausgasemissionen maßgeblich, nicht die Frage, in welchem Sektor Treibhausgase emittiert wurden.“ Genau hier liegt das entscheidende Missverständnis. Anders als von der Bundesregierung angenommen, hat das BVerfG in seinem Klima-Beschluss nämlich nicht den „Klimaschutz“ zum Kern seiner verfassungsdogmatischen Einordnungen gemacht, sondern den Klimawandel und die Notwendigkeit des Klimaschutzes seinen Überlegungen vorangestellt und diese sodann darauf gerichtet, dogmatische Maßstäbe zu entwickeln, wie die aus dem Klimawandel folgenden unvermeidbaren Freiheitsverkürzungen verfassungsrechtlich so vorzunehmen seien, dass eine gleichmäßige Freiheitsverkürzung über die Generationen hinweg erfolge und keine Generation auf Kosten einer anderen lebe. Für den Klimaschutz, um die Formulierung der Bundesregierung aufzugreifen, mag es in der Tat allein auf die Summe der Gesamtemissionen ankommen. Doch für die Frage nach der Verteilung der begrenzten Freiheit auf dem Weg zur Erreichung der Gesamtsumme stellen sich handfeste verfassungsrechtliche Verteilungsfragen über den Umgang mit der Restfreiheit.

Exakt die Gleichgültigkeit des Gesetzgebers, es letztendlich nur auf die Gesamtsumme der eingesparten Emissionen ankommen zu lassen, öffnet das Tor hin zu willkürlichen, unvorhersehbaren, für niemanden planbaren Freiheitsverkürzungen in der Gleichzeitigkeit. Es ist völlig offen, welche Ressorts und Sektoren künftig ihre Emissionsziele einhalten werden und welche nicht. Und es ist ebenso offen, in welchen Sektoren mögliche Defizite dann kompensiert werden sollen. Fest steht eines: Kommt es zu Defiziten und müssen diese in anderen Sektoren kompensiert werden, dann kommen die zusätzlichen Einsparungsziele überraschend und wirken zusätzlich belastend. Dieser Mechanismus ist, gemessen an den Angemessenheitsmaßstäben des BVerfG, weder als rechtzeitige Planung der Budgetverteilung noch als transparent noch als orientierend oder planermöglichend für die Sektoren noch als entwicklungsfördernd durch Handlungsdruck anerkennungsfähig.

Vielmehr liegt es so, dass der systematische Anreiz, es mit der Zielerreichung nicht ernst zu nehmen, willkürliche Zusatzbelastungen für rechtstreue Sektoren bewirkt.

Beispielhaft sei an dieser Stelle aus einer Presseerklärung des Bundesverbandes Familienbetriebe Land und Forst vom 21.06.2023 anlässlich des Kabinettsbeschlusses zur KSG-Novellierung zitiert (Max v. Elverfeldt, Vorsitzender der Familienbetriebe Land und Forst, <https://fablf.de/blog/2023/06/21/klimaschutz-gesetz-kein-kuhhandel-zu-lasten-des-waldes/>):

„Dieser Beschluss gefährdet das Erreichen der Emissionsminderungsziele. Er lädt emittierende Sektoren ein, bei ihren Anstrengungen nachzulassen und auf zusätzliche Kohlenstoffeinlagerungen im Wald zu spekulieren. Wir fordern den Bundestag auf, diesen Fehler der möglichen Verschiebung unterlassener Emissionseinsparungen in andere Sektoren zu korrigieren. [...] Die Produktionsmöglichkeiten für den nachwachsenden Rohstoff Holz drohen demgegenüber eingeschränkt zu werden. Das ist der falsche Ansatz.“

Genau hier liegt die auf der Ebene der Gleichzeitigkeit zwischen unterschiedlichen Sektoren angesiedelte freiheitsverkürzende Wirkung der unzureichenden Budgetverteilung: zufällig und unvorhersehbar, im Übrigen auch schwer nachweisbar, als Branche für das Versagen anderer in Haftung genommen und über Gebühr in der eigenen Entwicklung eingeschränkt zu werden.

Gerade an der hier nur als Beispiel angeführten Forstbranche, die sich um ihre Produktionsmöglichkeiten sorgt, wird auch deutlich, wie riskant – unabhängig von der willkürlichen intersektoralen Freiheitsverkürzung – das Spekulieren auf mögliche Kompensationsmöglichkeiten auch im Übrigen ist. Es ist nämlich völlig offen, ob es überhaupt realistisch ist, in anderen Sektoren Kompensationsspielräume zu finden. Wald und Forst gehören zum LULUCF-Sektor. Dieser Sektor soll als einzige natürliche Treibhausgassenkende grundsätzlich nicht nur keine Emissionen ausstoßen, sondern entsprechend den Emissionsminderungszielen der anderen Sektoren als Senke bestimmte Einlagerungsziele erreichen. Nach Einschätzung des regierungseigenen Thünen-Instituts, dem Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, gestützt auf die UBA-Projektionsdaten 2025, ist allerdings bereits die Erreichung der ursprünglich geplanten Senkenleistung des LULUCF-Sektors gar nicht gegeben, mithin nicht nur eine Zielverfehlung, sondern auch keinerlei Spielraum für zusätzliche Belastungen zu erwarten, vgl. Thünen-Institut, FAQ zu den UBA-Projektionsdaten 2025 vom 14.03.2025, <https://www.thuenen.de/de/themenfelder/klima-und-luft/emissionsinventare-buchhaltung-fuer-den-klimaschutz/von-der-senke-zur-quelle>:

„Durch die im Sektor mögliche Senkenleistung sollen Emissionen in anderen Sektoren wie der Landwirtschaft, deren Emissionen zum Teil unvermeidbar sind, kompensiert werden. Im Klimaschutzgesetz ist für den Sektor LULUCF festgelegt, dass im Mittelwert der Jahre 2027 bis 2030

im Saldo 25 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent (CO₂-Äquivalent) pro Jahr eingebunden werden sollen. Im Mittelwert der Jahre 2037 bis 2040 liegt der Zielwert für die Netto-Einbindung bei 35 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr, für den Zeitraum von 2042 bis 2045 bei 40 Millionen Tonnen.

Die Projektionsdaten 2025 zeigen, dass sich der Wald zwar gerade erholt, der LULUCF-Sektor aber auch künftig eine erhebliche Treibhausgasquelle bleibt. Bei Umsetzung beschlossener Maßnahmen wird in den Jahren von 2027 bis 2030 eine Emission von etwa 40 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten erwartet. Das Ziel einer Netto-Einbindung von 25 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten wird damit dramatisch verfehlt.“

Der Ansatz des KSG 2024, Defizite zwischen den Sektoren zu verrechnen, bewirkt also nicht nur intratemporale Freiheitsverkürzungen für unterschiedliche Teile der Gesellschaft und Wirtschaft, sondern wirft auch unbeantwortete Fragen auf, woher eigentlich die Kompensationsmöglichkeiten kommen sollen, wenn praktisch alle Sektoren an der Erfüllbarkeit ihrer Ziele entlangschrammen oder diese schon heute absehbar sicher reißen.

ee) Berücksichtigung des EGMR-Urteils

Die intratemporale Dimension der Freiheitssicherung findet eine zusätzliche Stütze im EGMR-Klimaseniorinnen-Urteil (Urt. v. 09.04.2024, 53600/20, Rn. 549 lit. b), das ausdrücklich „sektorale Zwischenziele“ (sectoral intermediate targets) als Element eines konventionskonformen Klimaschutzrahmens fordert. Die Konvention schützt nicht nur die intertemporale, sondern — über das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK — auch die intratemporale Gleichheit bei der Verteilung klimabedingter Freiheitslasten. Ein System, das strukturell bestimmte Sektoren privilegiert und die Kompensationslast diffus auf andere Sektoren verlagert, begegnet daher nicht nur Bedenken aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG, sondern auch aus Art. 8 i.V.m. Art. 14 EMRK.

Auch der SRU hat in seiner Stellungnahme die intratemporale Verschiebungsproblematik bestätigt und darauf hingewiesen, dass die Aufgabe sektoraler Steuerung „insbesondere jene Sektoren entlastet, die bislang die größten Schwierigkeiten bei der Emissionsminderung hatten — namentlich Verkehr und Gebäude — und die Kompensationslast auf Sektoren verlagert, die bereits überproportionale Reduktionsleistungen erbracht haben“. Damit beschreibt der SRU exakt den Mechanismus der intratemporalen Freiheitsverkürzung, der hier verfassungsrechtlich beanstandet wird.

Dem so entwickelten Gebot einer intratemporalen Freiheitssicherung steht auch nicht entgegen, dass — worauf das Gutachten im Auftrag der Bundesregierung (S. 35) hinweist — das BVerfG in seinem Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022 (1 BvR 1565/21 u.a.) festgestellt habe, ein sektorbezogener Ansatz sei zwar zulässig und naheliegend, grundgesetzlich gleichwohl nicht vorgegeben. Der genannten Entscheidung ist eine solche Aussage nicht zu

entnehmen. Vielmehr hatte das BVerfG sich darin mit der Rüge zu befassen, grundgesetzliche Anforderungen an den Klimaschutz würden durch eine Reihe unterschiedlicher Landesverfassungen verletzt. Das Gericht führte in Rn. 7, 17 lediglich aus, dass im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland es offenbleiben könne, ob die gesamtstaatlichen Zielverpflichtungen der vertikal-hierarchischen Steuerung des Bundes gegenüber den Ländern durch Budgetzuweisungen bedürfe oder der seitens des Bundes gewählte horizontal-sektorale Steuerungsansatz auch ohne vertikal-hierarchische Budgetzuweisungen hinreichende Vorgaben mache. Die Entscheidung enthält mithin föderalstaatsorganisatorische Aussagen, hingegen keine Bewertung, ob und inwieweit die Bundesrepublik Deutschland bei der Budgetierung zulässiger Treibhausgasemissionen einen sektorbasierten Ansatz ganz oder teilweise aufgeben darf. Ganz im Gegenteil: Die Entscheidung sagt gerade aus, dass vertikal-hierarchische Maßnahmen entbehrlich sein *können*, weil womöglich der horizontal-sektorbasierte Ansatz für sich genommen bereits die gewünschten Erfolge bringe — bestärkt mithin ausdrücklich die Wirksamkeit sektorscharfer Steuerung.

2. Zu § 4 Abs. 1 bis 4 i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 i.V.m. § 8 KSG n.F. – Abschaffung der jährlichen Sektorziele und der Sektorverantwortung

Auch zur Abschaffung der jährlichen Sektorziele und der Sektorverantwortung kann die Bundesregierung den zutreffenden Vortrag der Verfassungsbeschwerde nicht entkräften.

a) Zum behaupteten weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Die Bundesregierung stützt sich in beiden Gegenäußerungen maßgeblich darauf, dass dem Gesetzgeber bei der Erfüllung seiner Klimaschutzpflicht ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zukomme (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 207, 249). Das Grundgesetz gebe „gerade nicht im Einzelnen vor, was zu regeln ist“ (Schriftsatz vom 15.12.2025, S. 35). Ein sektorbezogener Ansatz sei verfassungsrechtlich nicht vorgegeben.

Die Beschwerdeführenden bestreiten nicht, dass dem Gesetzgeber grundsätzlich ein Gestaltungsspielraum bei der Wahl der Mittel zusteht. Dieser Gestaltungsspielraum ist jedoch nicht grenzenlos, wie bereits zum Beschwerdegegenstand I näher ausgeführt wurde (oben B. II. 2.). Insbesondere ist hier hervorzuheben: Der Senat hat im Klima-Beschluss präzise Anforderungen formuliert, die den Gestaltungsspielraum inhaltlich begrenzen. Insbesondere hat der Senat gefordert, dass der Gesetzgeber „möglichst frühzeitig“ den erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozessen „Orientierung“ bieten und diesen „ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit“ vermitteln muss (BVerfGE 157, 30, Rn. 249).

Entscheidend ist dabei, dass der Senat diese Anforderungen nicht abstrakt formuliert hat, sondern sie am Beispiel der **sektorspezifischen** Emissionszuweisung konkretisiert hat. So heißt es im Klima-Beschluss ausdrücklich:

„Legte der Gesetzgeber beispielsweise frühzeitig konkret fest, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur entfalten.“ (BVerfGE 157, 30, Rn. 249)

Der Senat hat damit sektorspezifische Emissionszuweisungen gerade als Musterbeispiel für die geforderte Orientierung und den geforderten Entwicklungsdruck herangezogen. Hieraus folgt zwar nicht zwingend, dass der Gesetzgeber exakt dieses Instrument wählen muss. Es folgt aber, dass jedes gewählte Alternativkonzept hinsichtlich Ambitionsniveau und Effektivität jedenfalls ansatzweise mit dem bisherigen vergleichbar sein muss (so Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 879). Genau hieran fehlt es, weil der Gesetzgeber die Sektorziele ersatzlos abgeschafft hat, ohne ein auch nur annähernd gleichwertiges Alternativsystem eingeführt zu haben.

Die Stellungnahme des ERK vom 14.11.2025 unterstreicht die Richtigkeit dieses Befundes mit aktuellen Daten. Der ERK stellt auf der Grundlage der Projektionsdaten 2025 fest, dass die Sektoren Gebäude und Verkehr sowohl in der retrospektiven als auch in der vorausschauenden Betrachtung bis 2030 wiederholt ihre sektoralen Ziele verfehlen (vgl. ERK, Stellungnahme vom 14.11.2025, Rn. 7 lit. ii). Im Verkehrssektor ist nach den Feststellungen des ERK ein grundsätzlicher Wechsel zu emissionsärmeren Verkehrsträgern weiterhin nicht erkennbar und der Aufbau des nicht-fossilen Kapitalstocks in Form batterieelektrischer Pkw schwächt sich ab (Rn. 11 lit. i). Der ERK bestätigt zudem, dass bei Fortschreibung der aktuellen Minderungsrate im Verkehrssektor die Summe der Jahresemissionsmengen aus Anlage 2a KSG stark überschritten werden würde (Rn. 11 lit. i). Diese Befunde belegen, dass die Abschaffung der verbindlichen Sektorziele und der Sektorverantwortung gerade in den Sektoren, in denen die größten Defizite bestehen, den Entwicklungsdruck weiter reduziert hat. Wenn der Verkehrssektor bereits unter dem verbindlichen Sektorzielregime dauerhaft hinter dem Reduktionspfad zurückgeblieben ist, kann die Antwort nicht in der Abschaffung dieses Regimes liegen, sondern allenfalls in dessen Verschärfung. Dass der ERK selbst die Ergreifung zusätzlicher Klimaschutzmaßnahmen insbesondere für Gebäude und Verkehr empfiehlt (Tabelle A 2), unterstreicht die Notwendigkeit sektoral differenzierter Steuerung.

Soweit die Bundesregierung sich zur Begründung des weiten Gestaltungsspielraums auf *Hecker* (VerfBlog, 2023) bezieht, sei hierauf wie folgt erwidert. Dieser argumentiert unter Berufung auf die ehemalige Verfassungsrichterin *Britz* (NVwZ 2022, 825, 828) und den BVerfG-Richter *Christ* (NVwZ 2023, 1193, 1196) für einen weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Hierbei beschränkt sich *Hecker* auf den vom BVerfG angelegten Evidenzmaßstab und stellt die Frage, ob das Gesamtkonzept „offensichtlich untauglich“ zur Erreichung der Klimaziele sei. Genau dies aber ist der Fall, wie die UBA-Daten 2024 und das ERK-Sondergutachten 2024 belegen: Die (als Ziel bereits verfassungswidrig unambitionierte) Klimaneutralität 2045 wird mit den aktuell vorgesehenen Maßnahmen verfehlt — nicht einmal bis 2050 kann nach den Zahlen des UBA Treibhausgasneutralität erreicht werden. Selbst nach dem von *Hecker* zugrunde gelegten Evidenzmaßstab ist damit die Schwelle der offensichtlichen Untauglichkeit erreicht. *Hecker* selbst räumt ein, dass sich das Konzept „auch nach dem aktuell vom BVerfG zu Grunde gelegten Evidenzmaßstab als verfassungswidrig

erweisen" kann, wenn es sich „insgesamt als offensichtlich untauglich für das Erreichen der Klimaziele erweist". Zudem verkennt *Hecker*, dass der Klima-Beschluss über den reinen Evidenzmaßstab bei Schutzrechten hinausgeht, indem er eigenständige abwehrrechtliche Anforderungen an die intertemporale Freiheitssicherung formuliert: Orientierung, Entwicklungsdruck und Planungssicherheit (BVerfGE 157, 30, Rn. 249). Die ehemalige Berichterstatterin *Britz* selbst bezeichnet die vom BVerfG gewählte Lösung als „Mittelweg" — und gerade dieser Mittelweg geht über den bloßen Evidenzmaßstab hinaus, indem er konkrete prozedurale Anforderungen an die Governance-Struktur stellt. *Heckers* Reduktion auf den Evidenzmaßstab bildet diesen Mittelweg nicht ab.

Der von der Bundesregierung im Schriftsatz vom 15.12.2025 herangezogene Beitrag von *Faßbender* (ZUR 2024, 579) bedarf einer differenzierteren Würdigung, als sie die Bundesregierung vornimmt. *Faßbender* argumentiert zunächst, die „politischen Grenzen des Politikplanungsansatzes" des KSG seien „offenbar geworden", weil namentlich die Jahresemissionsmengen im Verkehrs- und Gebäudesektor „teils erheblich überschritten" worden seien und die „im KSG normierten Mechanismen, einschließlich der Verpflichtung zur Erstellung eines Sofortprogramms", daran nichts hätten ändern können (vgl. *Faßbender*, ZUR 2024, 579, 585). *Faßbender* beschreibt damit zutreffend ein Problem der Anwendung, nicht des Normdesigns. Dass die Bundesregierung die Sofortprogrammpflicht des § 8 KSG a.F. missachtet hat, hat das OVG Berlin-Brandenburg (Urt. vom 30.11.2023, 11 A 1/23 u.a.) ausdrücklich festgestellt und die Bundesregierung zur Erstellung eines gesetzmäßigen Sofortprogramms verurteilt. *Faßbender* selbst verweist auf dieses Urteil und benennt die „beharrliche Verweigerung" des Bundesverkehrsministeriums gegenüber „kurzfristig umsetzbaren und effektiven Maßnahmen wie einem Tempolimit" als Ursache der Zielverfehlung (vgl. *Faßbender*, ZUR 2024, 579, 585). Wenn aber die Zielverfehlung nicht auf einem Defizit der gesetzlichen Steuerungsstruktur, sondern auf einer rechtswidrigen Anwendungsverweigerung beruht, kann die Antwort verfassungsrechtlich nicht in der Beseitigung des missachteten Steuerungsinstruments liegen. Andernfalls würde die Exekutive belohnt, die sich der gesetzlichen Verpflichtung entzogen hat — ein Ergebnis, das mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) unvereinbar wäre. *Faßbender* betont ferner, die sektoralen Jahresemissionsmengen seien im Schrifttum als „Herzstück des KSG" bezeichnet worden (*Faßbender*, ZUR 2024, 579, 584 unter Verweis auf Albrecht, NuR 2020, 370, 375). Gerade dieses Herzstück hat der Gesetzgeber nun ersatzlos beseitigt. *Faßbender* selbst kommt zu dem Ergebnis, die Novelle sei „trotz aller berechtigten klimapolitischen Kritik nicht als solche verfassungswidrig" (ZUR 2024, 579, 594), stützt dieses Ergebnis aber maßgeblich darauf, dass erstens die in § 3 KSG normierten nationalen Klimaschutzziele unverändert geblieben seien, zweitens der Nachsteuerungsmechanismus des § 8 durch den vom Ausschuss eingefügten Abs. 4 auch auf den Zeitraum 2031–2040 erstreckt worden sei, und drittens die verfassungsrechtlichen Hürden „nicht überschätzt werden sollten", weil das BVerfG „dem Gesetzgeber keine Klimapolitik vorgibt, sondern nur aufgibt" (ZUR 2024, 579, 594 unter Verweis auf Eifert, ZöR 2022, 537, 545). Dem ist entgegenzuhalten, dass die Unverändertheit der Ziele des § 3 KSG kein hinreichendes Argument ist, weil der Klima-Beschluss gerade nicht nur hinreichend ambitionierte Ziele, sondern auch die prozedurale Absicherung des Weges zu deren Erreichung fordert (BVerfGE 157, 30, Rn. 248 ff.). Ziele ohne

Erreichungsmechanismus genügen den Anforderungen an Orientierung, Entwicklungsdruck und Planungssicherheit nicht. *Faßbender* hat diesen entscheidenden Aspekt der intertemporalen Freiheitssicherung ersichtlich nicht adressiert. Seine Analyse beschränkt sich auf die klassische Frage des Verschlechterungsverbots und des Gestaltungsspielraums, ohne die eigenständige abwehrrechtliche Dimension der intertemporalen Freiheitssicherung hinreichend einzubeziehen.

Soweit das professorale Gutachten im Auftrag der Bundesregierung betont, dass für den Schutz des Klimasystems „ohne Belang“ sei, in welchem Sektor Emissionen reduziert werden, ist dies allenfalls naturwissenschaftlich zutreffend, verfehlt aber den verfassungsrechtlichen Maßstab. Denn der Senat hat mit der Formulierung eines freiheitsbudgetierenden Maßstabs gerade betont, dass die Anforderungen an Orientierung und Entwicklungsdruck über die bloße Begrenzung der Gesamtmenge hinausgehen und eine differenzierte, auf die einzelnen Lebensbereiche bezogene Steuerung verlangen (BVerfGE 157, 30, Rn. 249–254).

b) Zur behaupteten fortbestehenden Orientierung durch Anlage 2a

Der Schriftsatz vom 15.12.2025 argumentiert, dass die sektorspezifischen Jahresemissionsmengen „nicht vollständig abgeschafft“ seien, sondern weiterhin in Anlage 2a verankert seien und „damit auch weiterhin eine Orientierungsgrundlage“ böten (Schriftsatz vom 15.12.2025, S. 37).

Dieses Argument geht an der Sache vorbei. Die Orientierungs- und Steuerungswirkung der bisherigen Sektorziele ergab sich nicht allein aus ihrer Existenz „auf dem Papier“, sondern aus ihrer Einbettung in ein spezifisches Verantwortungs- und Durchsetzungsgerüst: Verbindlichkeit der Ziele (§ 4 Abs. 1 KSG a.F.), klare Ressortverantwortung (§ 4 Abs. 4 KSG a.F.), sektorspezifischer Anrechnungsmechanismus (§ 4 Abs. 3 KSG a.F.) und Pflicht zur Vorlage sektorspezifischer Sofortprogramme (§ 8 KSG a.F.). Alle vier Elemente wurden durch die KSG-Novelle beseitigt. Von den sektorspezifischen Jahresemissionsmengen in Anlage 2a geht daher nach einhelliger Auffassung in der Literatur kein starker Erfüllungsanreiz mehr aus (so ausdrücklich Stäsche, ZfU 2024, 299, 309). Zahlen ohne Rechtsfolgen sind keine verbindlichen Ziele.

c) Zur behaupteten Vereinbarkeit mit dem Verschlechterungsverbot

Die Bundesregierung bestreitet im Schriftsatz vom 15.12.2025, dass aus Art. 20a GG ein Verbot der Verschlechterung der Governance-Struktur des KSG abgeleitet werden könne. Es würde „den Gestaltungsspielraum zu sehr einschränken, wenn dieser auf eine einmal gewählte Governance-Struktur dauerhaft festgelegt werden würde“ (S. 33). Zur Stützung wird erneut auf *Faßbender* (ZUR 2024, 579, 587) und *Hecker* (VerfBlog 2023) verwiesen.

Das Verschlechterungsverbot des Art. 20a GG verbietet dem Gesetzgeber, ein bestehendes und als verfassungskonform bewertetes Schutzkonzept zu verschlechtern, ohne hierfür eine hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigung

darzulegen. Dies entspricht der ganz überwiegenden Auffassung in der Literatur, wie oben bereits deutlich wurde (vgl. nur Calliess, JuS 2023, 1, 5; Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 879). Es handelt sich nicht um einen bloßen Austausch eines Governance-Elements gegen ein gleichwertiges, sondern um die ersatzlose Streichung zentraler Steuerungselemente. *Faßbender* (ZUR 2024, 579, 587) behandelt vorrangig die Absenkung der Klimaziele selbst, nicht die hier zentrale Governance-Verschlechterung. Der Verweis auf *Hecker* (VerfBlog 2023) trägt ebenfalls nicht, da es sich um einen kurzen Blogbeitrag handelt, der der massiven Gegenkritik in der Fachliteratur nicht standhält (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876; Stäsche, ZfU 2024, 299; Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135; Hofmann, ZRP 2023, 201; Calliess, JuS 2023, 1; Erbguth, DVBl 2024, 1017), wie eine nähere Analyse ergibt:

Hecker (VerfBlog, 2023) argumentiert, aus Art. 20a GG folge kein „generelles verfassungsrechtliches Verschlechterungsverbot“, sondern lediglich ein „Abwägungsgebot, bei dessen Anwendung Belangen des Klimaschutzes ein sehr hohes Gewicht zukommt“. *Hecker* verweist dabei auf Rn. 198 und 212 des Klima-Beschlusses, wonach eine Neuausrichtung mit schwächeren Klimaschutzzielen „eigens gerechtfertigt“ werden müsse.

Diese Argumentation stützt bei näherer Betrachtung gerade die Position der Beschwerdeführenden. Denn der Beitrag räumt selbst ein, dass eine Abschwächung vor Art. 20a GG „eigens gerechtfertigt werden“ muss — genau eine solche Rechtfertigung bleibt die Bundesregierung aber schuldig. Keine der Äußerungen im Auftrag der Bundesregierung benennt ein konkretes Verfassungsgut, das die Verschlechterung der Governance-Struktur erfordert oder auch nur erfordern könnte. Die Gesetzesbegründung nennt lediglich „Anwendungsschwierigkeiten“, die sich aber bei genauer Betrachtung als rechtswidrige Anwendungsverweigerung der Exekutive entpuppen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 30.11.2023, 11 A 1/23 u.a. für die Sofortprogramme für die Sektoren Gebäude und Verkehr; siehe zum Klimaschutzprogramm noch OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.05.2024, OVG 11 A 22/21; nachgehend BVerwG, Urt. v. 29.01.2026, BVerwG 7 C 6.24; siehe zum Klimaschutzprogramm speziell für den Sektor LULUCF OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.05.2024, 11 A 31/22). Eine rechtswidrige Nichtanwendung eines Gesetzes durch die Exekutive ist kein Verfassungsgut, das einen „ökologischen Rückschritt“ im Sinne von Rn. 212 des Klima-Beschlusses rechtfertigen könnte.

Im Übrigen betrifft der Beschwerdegegenstand II nicht die — von *Hecker* vor allem betrachtete — Abschwächung der Klimaschutzziele selbst, sondern die Abschwächung der prozeduralen Governance-Struktur zu deren Erreichung. Der Klima-Beschluss unterscheidet deutlich zwischen beiden Ebenen: Er fordert nicht nur hinreichend ambitionierte Ziele, sondern auch die gesetzliche Sicherung des Wegs zu deren Erreichung (BVerfGE 157, 30, Rn. 248 ff.) und stützt damit die Position der Beschwerdeführenden.

d) Zum EU-Emissionshandel 2 als angeblicher Ersatz

Beide Gegenäußerungen im Auftrag der Bundesregierung betonen, dass der künftige EU-Emissionshandel II (ETS 2) die Klimaschutzziele insbesondere in den Sektoren Gebäude und Verkehr „verlässlich“ sicherstellen werde.

Hierzu ist zu bemerken, dass der ETS 2 zum Zeitpunkt der KSG-Novelle nicht in Kraft war und nach derzeitigem Stand voraussichtlich erst ab dem Jahr 2028 anwendbar sein wird (wenn überhaupt). Ein noch nicht in Kraft getretenes, in seinem Anwendungsbeginn bereits verschobenes Instrument kann die Abschaffung eines bestehenden nationalen Governance-Systems nicht rechtfertigen. Daran ändert auch das zwischenzeitlich geltende BEHG nichts, allein schon, weil dessen geringes Preisniveau – wie an der Sektorzielverfehlung deutlich wird – nicht einmal ausreicht, um die (bereits verfassungswidrig unambitionierten) KSG-Klimaziele zu erreichen.

Zudem deckt der ETS 2 nicht alle Sektoren des KSG ab. Der LULUCF-Sektor und Teile der Landwirtschaft unterliegen eigenen Regelungen. Zudem entbindet die Europäisierung den nationalen Gesetzgeber nicht von seiner eigenen Verpflichtung aus Art. 20a GG (BVerfGE 157, 30, Rn. 199–203).

Weiterhin vermag die Europäisierung nicht die spezifischen Funktionen des bisherigen nationalen Governance-Systems zu ersetzen, nämlich die konkrete Verantwortlichkeitszuweisung an Ministerien, die Nachsteuerung auf Vorhabenebene (§ 13 KSG) und die Herstellung von Planungssicherheit für die nationalen Rechtsunterworfenen.

Schließlich ist der Verweis auf den ETS 2 auch insoweit irreführend, als der Schriftsatz vom 15.12.2025 an anderer Stelle gerade mit dem ETS 2 argumentiert, dass die Sektoren Gebäude und Verkehr erst künftig, nämlich ab dem Jahr 2028, durch europäische Instrumente adressiert würden. Solange dies aber noch nicht der Fall ist, konkret für die Zeit von 2023 (als CDU/CSU bereits verkündeten, nach einem Regierungswechsel die GEG-65-Prozent-Quote abzuschaffen, so später festgeschrieben im Koalitionsvertrag von CDU/CSU/SPD vom 25.05.2024, spätestens ab dann mit Lenkungswirkung für die Energiewirtschaft) bis 2028, also für ein halbes Jahrzehnt, besteht ein Governance-Vakuum, das die KSG-Novelle gesetzlich fixiert. Tatsächlich folgt aus dem Verweis der Bundesregierung auf den europäischen ETS 2 mit Wirkungsbeginn erst (wenn überhaupt) im Jahr 2028 das Eingeständnis, für die Dekade bis 2030 den Gebäudesektor mehr oder weniger von Maßnahmen frei zu stellen. Wie so die Ziele des Gebäudesektors für das Jahr 2030 erreicht werden sollen, ist völlig unklar und wird seitens der Bundesregierung nicht substantiiert.

Die Gegenäußerungen berufen sich für ihre gegenteilige Ansicht mittelbar auf *Christ* (NVwZ 2023, 1193), der die Möglichkeit erörtert, den verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutz mit dem EU-Emissionshandel zu verknüpfen. Bei sorgfältiger Lektüre stützt *Christ*s Argumentation die Position der Beschwerdeführenden jedoch in mehrfacher Hinsicht:

Erstens betont *Christ*, dass eine Neuausrichtung des Klimaschutzkonzepts nur zulässig sei, „solange diese plausibel sind und eine wenigstens grobe gerichtliche Überprüfung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots, der intertemporalen Freiheitssicherung auf dem Weg hin zur Klimaneutralität und der grundrechtlichen Pflicht des Staates zum Schutz vor den Folgen des Klimawandels erlauben“ (NVwZ 2023, 1193, 1196). Gerade diese „wenigstens grobe gerichtliche Überprüfung“ ist beim KSG n.F. insbesondere für den Zeitraum 2041–2045 nicht möglich. Es fehlen sämtliche Governance-Elemente: kein Nachsteuerungsmechanismus, kein Klimaschutzprogramm, keine Anrechnungsregelung. Ein Konzept, das für die letzte und entscheidende Phase der Transformation zur Klimaneutralität schlicht nicht existiert, lässt sich nicht einmal grob auf seine Plausibilität überprüfen. Das Gutachten im Auftrag der Bundesregierung räumt dies implizit ein, wenn sie formuliert, der Gesetzgeber werde den Governance-Rahmen „rechtzeitig ergänzen“ — womit sie zugleich bestätigt, dass er derzeit fehlt.

Zweitens erörtert *Christ* die Verknüpfung mit dem EU-Emissionshandel ausdrücklich als Möglichkeit, nicht als bereits realisierte Verfassungskonkretisierung. Er formuliert im Konjunktiv: Der Gesetzgeber „könnte“ den verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutz dadurch verwirklichen, dass sich Deutschland „an einem überstaatlich verbindlichen System zur Rückführung von Emissionen beteiligt“ (NVwZ 2023, 1193, 1203). *Christ* hält die Frage, ob das ETS die verfassungsrechtliche Temperaturschwelle tatsächlich einzuhalten vermag, ausdrücklich offen: Dies „kann hier nicht beurteilt werden“ (NVwZ 2023, 1193, 1204). Eine bloße Möglichkeit, die der Autor selbst nicht zu verifizieren vermag, kann die bestehende Verfassungspflicht nicht suspendieren.

Drittens benennt *Christ* selbst Bedenken, die gegen eine unreflektierte Berufung auf den EU-Emissionshandel sprechen. So weist er darauf hin, dass „die Emissionszertifikate nicht in allen Bereichen getrennt nach Sektoren, sondern sektorübergreifend versteigert“ werden und es „näherer Betrachtung bedürfte, ob der Emissionshandel so ausgestaltet ist, dass hinreichend Anreiz und Orientierung für die rechtzeitige technologische Entwicklung und Umsetzung klimaneutraler Alternativen besteht“ (NVwZ 2023, 1193, 1204). *Christ* erkennt damit genau das Problem, das die Beschwerdeführenden hinsichtlich der Abschaffung sektoraler Steuerung rügen: Der Verlust sektorspezifischer Orientierung gefährdet die vom BVerfG geforderte rechtzeitige Transformation.

Viertens unterstreicht *Christ*, dass „mit fortschreitendem Verzehr des Restbudgets“ die Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung emittierenden Verhaltens steigen (NVwZ 2023, 1193, 1201 f.). Dies spricht gerade gegen die Abschwächung der Governance-Struktur zu einem Zeitpunkt, zu dem die Erreichung der eigenen (bereits verfassungswidrig unambitionierten) Klimaziele nach den Daten des UBA und des ERK-Sondergutachtens 2024 bereits gefährdet ist.

Die Bundesregierung behauptet zudem in ihrer Stellungnahme unter Bezugnahme auf eine Liste von Regelungen, dass die europäische Ebene mit dem bestehenden ETS I und dem ab 2028 in Kraft tretenden ETS 2 sowie dem Beschluss des 2040-Zwischenziels auch hinreichend Orientierung und Planungssicherheit gewährleistet

sei (so jedenfalls das professorale Rechtsgutachten, S. 36 f.). An der Liste dieser Regelungen, mit denen die Bundesregierung die EU und Deutschland auf gutem Kurs sieht, fällt allerdings auf, dass diese Regelungen aus der Zeit der vorherigen EU-Kommission 2019–2024 sowie der vorherigen Bundesregierung 2021–2025 stammen, die Beiträge der seit Mai 2025 amtierenden und hier vortragenden Bundesregierung jedoch nicht auf Einhaltung, sondern auf Schleifung dieser europäischen und nationalen Rechtsetzung gerichtet sind (dazu bereits oben unter A. I.):

Als 2040-Zwischenziel war zunächst eine Reduktion der Netto-Treibhausgasemissionen um 90 % gegenüber dem Stand von 1990 vorgesehen. Auf Druck einer Reihe von Mitgliedstaaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland mit der hier verfahrensführenden Bundesregierung, wurde dieses Ziel durch EU-Ministerratsbeschluss vom 05.11.2025 mit „Flexibilitäten“ unterlegt: Laut Art. 4 Abs. 5 lit. a des Entwurfs einer Änderungsverordnung zum EU-Klimagesetz dürfen internationale Gutschriften gemäß Art. 6 PA im Zeitraum 2036 bis 2040 im Umfang von bis zu 5 % der EU-weiten 1990-Netto-Emissionen auf das 2040-Ziel angerechnet werden. Dies bedeutet, dass das 2040-Ziel um genau dieses Maß abgesenkt wurde. Anders als von der Bundesregierung angenommen, ist ein solcher Zukauf meist nicht klimaneutral. Denn zum einen ist die Integrität vieler internationaler Emissionsreduktionen zweifelhaft, wie vor allem rund um den Clean Development Mechanism immer wieder konstatiert wurde (vgl. Exner, Clean Development Mechanism und alternative Klimaschutzansätze: Rechts- und Governancefragen, 2016). Zum anderen leidet eine mögliche Anwendung des Art. 6 PA daran, dass viele Staaten (unter Berufung auf Art. 4 Abs. 2 und unter Vernachlässigung von Art. 2 Abs. 1 PA) ihre Reduktionsanstrengungen als weitgehend freiwillig betrachten, womit eine sinnvolle Verrechnung verschiedener Staaten-Leistungen schwierig wird. Zudem handelt es sich bei einer zugekauften Emissionsreduktion um eine Leistung, die dem Land, aus dem zugekauft wird, für dessen eigenen Emissionsreduktionsbedarf nicht mehr zur Verfügung steht.

Mit dem gleichen EU-Paketbeschluss wurde zudem festgelegt, dass die Überführung der Sektoren Gebäude und Verkehr in den ETS 2 nicht wie geplant 2027, sondern erst 2028 erfolgen soll (vgl. UBA/ DEHSt, „EU-ETS 2 Ausblick auf 2028“, letzte Aktualisierung 04.02.2026). Hervorzuheben ist ferner, dass die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme unerwähnt lässt, dass sie sich mit Blick auf den Sektor Verkehr durch persönlichen Einsatz des Bundeskanzlers erfolgreich auf europäischer Ebene dafür eingesetzt hat, das bereits beschlossene Verbrenner-Aus ab 2035 aufzuweichen zugunsten einer verbleibenden Möglichkeit, auch nach 2035 Verbrennermotoren weiter zuzulassen (auch dazu bereits oben unter A. I.).

Auch wenn wegen der tagespolitischen Aktualität der aufgezeigten Entwicklungen exakte Quantifizierungen nicht möglich sind, wird gleichwohl deutlich, dass die Abschwächung des EU-2040-Ziels, die Verschiebung des ETS 2 für Gebäude und Verkehr sowie die Aufweichung des Verbrenner-Aus die Erreichung der Klimaziele insgesamt sowie besonders im Gebäude- und Verkehrssektor erheblich erschweren. Nichts davon erwähnt die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme mit beigefügtem Rechtsgutachten an das BVerfG.

Auf nationaler Ebene verfangen die seitens der Bundesregierung in ihrer Stellungnahme vorgetragenen Leistungen noch weniger. Soweit es im Energiesektor um das EEG und weitere die erneuerbaren Energien betreffende Rechtsakte geht, ist es gerade die amtierende Bundesregierung, die daran arbeitet, den Umbau der Energieerzeugung hin zu erneuerbaren Energien anzuhalten. Aus dem Bundeswirtschaftsministerium wurde im Februar 2026 das Vorhaben einer EnWG/EEG-Novelle bekannt, die darauf gerichtet ist, den Netzanschluss deutlich zu erschweren, den Entschädigungsanspruch für abgeregelte EEG-Anlagen entfallen zu lassen (vgl. Zeitschrift für kommunale Wirtschaft, „Papier aus Reiche-Ministerium: 180-Grad-Wende bei Erneuerbaren enthüllt“, 09.02.2026). Ebenfalls im Februar 2026 wurde bekannt, dass das Bundeswirtschaftsministerium die geplante EEG-Novelle auch nutzen will, um die Förderung für Solaranlagen bis 25 Kilowatt installierte Leistung einzustellen (vgl. Tagesschau, „Reiche erwägt Einschnitte bei der Solarförderung“, 26.02.2026).

Zum Gebäudesektor führt die Bundesregierung das GEG (oder künftig ggf. GMG) als „wesentlichen Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele“ an (Stellungnahme S. 12). Bereits im der amtierenden Bundesregierung zugrunde liegenden Koalitionsvertrag vom 05.05.2025 ist indes festgehalten: „Wir werden das Heizungsgesetz abschaffen.“ Diese Ankündigung ist die amtierende Bundesregierung auch gerade dabei zu erfüllen, wie bereits festgestellt wurde (siehe erneut oben A. I.). Mit Pressekonferenz vom 24.02.2026 stellte der Fraktionsvorsitzende der Unionsfraktion, Jens Spahn, den Umriss der geplanten GEG-Novellierung vor, die auf eine vollständige Streichung der für die Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor essentiellen Verpflichtung zum Einsatz einer Quote von 65 % erneuerbarer Energieträger im Heizbereich gerichtet ist, ergänzt um eine zeitlich unbeschränkte Erlaubnis zum Einsatz von Gas- und Ölheizungen, denen in homöopathischen Dosen zunächst ab 2028 ein geringer Anteil von sogenanntem Grüngas beigemischt werden sollen. Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft, der nach eigenen Angaben mehr als 2.000 Unternehmen vertritt, die insgesamt „90 % des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 % des Erdgasabsatzes, über 95 % der Energienetze sowie 80 % der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland“ abdecken, äußert in seinem „Positionspapier – Schnellbewertung GMG-Eckpunkte – zu den Eckpunkten von CDU/CSU und SPD vom 24. Februar 2026“ kritisch:

„Mit dem Wegfall der 65-Prozent-Anforderung an neue Heizungen sieht der BDEW die reale Gefahr, dass die Klimaziele im Gebäudesektor noch schwieriger erreicht werden können.“

Die deutschen und europäischen Klimaschutzziele müssen weiter gelten: Da Deutschland in die europäischen Klimaschutz- und Emissionsschutzziele eingebunden und verpflichtet ist, würde eine Verfehlung dieser Ziele erhebliche Strafzahlungen in Milliardenhöhe für Deutschland im Rahmen des Effort-Sharing-Mechanismus nach sich ziehen. Das GMG darf nicht der europäischen Gesetzgebung widersprechen, dies gilt nicht nur für die gültige EPBD.“

Auch andere Experten halten die Einführung einer Grüngas-Quote zur Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor für untauglich (vgl. Agora Energiewende, „Factsheet Grüngasquote – Einordnung für die 21. Legislaturperiode“, 12.03.2025). Dabei spielt auch eine Rolle, dass Biogase nie klimaneutral und teilweise sogar emissionsintensiver als fossile Brennstoffe sind (näher dazu Hennig, Nachhaltige Landnutzung und Bioenergie: Ambivalenzen, Governance, Rechtsfragen, 2017). Faktisch wird hier die Zukunft eines fossilen Heizsystems in Deutschland auf Jahrzehnte zementiert.

Noch im Januar 2026 verurteilte das BVerwG die Bundesregierung letztinstanzlich zur Nachbesserung des unzureichenden Klimaschutzprogramms 2023, das bereits damals die für die Dekade bis 2030 zu erreichenden Emissionsreduktionen um die Menge von 200 Mio. t CO₂-Äquivalenten verfehlte (BVerwG, Ur. v. 29.01.2026, 7 C 6.24). Die amtierende Bundesregierung hat bis heute kein Klimaschutzprogramm vorgelegt. Um es klar zu sagen: Den Auftrag des BVerfG aus dessen Klima-Beschluss aus dem Jahr 2021, in Klimaschutzprogrammen eine Governance zur Erreichung der Klimaschutzziele festzulegen, ist keine Bundesregierung bis heute, dem Jahr 2026, nachgekommen (obwohl, wie mehrfach aufgezeigt, die Lage dramatisch ist angesichts eines eigentlich aufgebrauchten Restbudgets). Ganz praktisch wird durch diese Untätigkeit das seitens des BVerfG mit dessen Klima-Beschluss 2021 eröffnete Transformationspotential der Dekade bis 2030 verspielt – mit entsprechenden Folgen für verschärften Handlungsbedarf in der Dekade 2031 bis 2040.

e) Zur behaupteten Überlegenheit des ex-ante-Ansatzes

Die Bundesregierung betont, dass die Umstellung des Nachsteuerungsmechanismus von einer ex-post auf eine ex-ante-Perspektive dem Klimaschutz diene.

Die Beschwerdeführenden haben die Umstellung auf Projektionsdaten als solche nicht beanstandet. Das Argument richtet sich gegen die gleichzeitige Abschaffung der sektorspezifischen Verbindlichkeit und der Ressortverantwortung. Es wäre möglich gewesen, den ex-post-Ansatz (kontrollierend) mit einem ex-ante-Ansatz (planend) zu verbinden und mit einer Beibehaltung der Sektorziele zu kombinieren – ähnlich hatte es der ERK empfohlen (vgl. ERK, Prüfbericht 2021, Rn. 119 ff.). Zudem unterliegt die ex-ante-Steuerung dem strukturellen Risiko, dass die Projektionsdaten – angesichts der Einvernehmensregelung des § 5a S. 3 KSG n.F. – nicht erstellt werden können. Angesichts der dokumentierten Weigerung der Bundesregierung, die Vorgaben des § 8 KSG a.F. zu befolgen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 30.11.2023, 11 A 1/23 u.a.), ist dieses Blockaderisiko empirisch begründet.

f) Zur behaupteten Flexibilität als Vorteil

Das Gutachten im Auftrag der Bundesregierung hebt hervor, dass die sektorenübergreifende Nachsteuerung die „Flexibilität“ erhöhe, ohne die „Klimawirksamkeit“ zu verringern.

Der Senat hat im Klima-Beschluss gerade nicht abstrakt auf Klimawirksamkeit abgestellt, sondern konkrete prozedurale Anforderungen formuliert: Orientierung,

Entwicklungsdruck und Planungssicherheit. Eine zu große Flexibilität untergräbt die Orientierungsfunktion, weil sie die Vorhersehbarkeit des Minderungspfads für die einzelnen Lebensbereiche zerstört. Der ERK hat dies bestätigt und die Gefahr betont, dass eine „Aufweichung der Ressortverantwortung die Gefahr des Verharrens in angestammten technologischen Pfaden“ erhöht (ERK, Gutachten Projektionsdaten 2024, S. 92). Im Übrigen verfügte der Gesetzgeber mit § 4 Abs. 5 KSG a.F. bereits über einen Flexibilitätsmechanismus, der Lastenverschiebungen ermöglichte, ohne die Sektorziele aufzugeben.

Irreführend ist auch der Hinweis des professoralen Gutachtens im Auftrag der Bundesregierung (S. 36), entsprechende Verrechnungsmechanismen seien bereits im KSG 2019 angelegt gewesen und vom BVerfG im Klima-Beschluss unbeanstandet geblieben. Die dort in Bezug genommenen Regelungen — § 4 Abs. 5 KSG 2019 und die in BVerfGE 157, 30, Rn. 255 angesprochene Vorschrift des § 4 Abs. 3 S. 1 KSG 2019 — zielten wesentlich auf Anpassungen der Jahresemissionsmengen *innerhalb eines Sektors* (§ 4 Abs. 5 KSG 2019), insbesondere auf sektorinterne Verrechnung von Defiziten und Überschüssen zwischen aufeinanderfolgenden Jahren (§ 4 Abs. 3 S. 1 KSG 2019), nicht aber auf *zwischensektorale* Verrechnungen. Der qualitative Unterschied zwischen einer zeitlichen Glättung innerhalb eines Sektors und einer strukturellen Verschiebung zwischen Sektoren ist verfassungsrechtlich erheblich, weil nur letztere die sektorspezifische Orientierungsfunktion beseitigt.

Ebenso wenig verfängt die Analogie zum Wirkmechanismus der EU-Emissionshandelssysteme (professorales Gutachten, S. 36). Die Logik der Emissionshandelssysteme lässt sich nicht auf die Mechanik einer zwischensektoralen Verrechnung von Defiziten und Überschüssen übertragen. Emissionshandelssysteme nutzen den *sektorinternen* marktwirtschaftlichen Wettbewerb, um die bestmöglichen technischen Lösungen für emissionsreduzierte Produktion zu finden; wirtschaftliche Belastungen manifestieren sich als Wettbewerbsdruck zwischen vergleichbaren Akteuren. Die zwischensektorale Verrechnung des KSG n.F. setzt hingegen miteinander nicht in Wettbewerb stehende Branchen und Sektoren in einen Konkurrenzdruck zueinander, einander nicht vergleichbare Emissionssituationen überzubürden oder kompensieren zu müssen. Der marktwirtschaftliche Wirkmechanismus des Ringens um die beste Lösung funktioniert hier gerade nicht, weil Transformationsprobleme etwa des Verkehrs- oder Gebäudesektors nicht dadurch schneller und besser gelöst werden, dass etwa die Forstwirtschaft auf Einschlüsse verzichtet.

g) Zur Unvereinbarkeit mit den Anforderungen des EGMR

Der Schriftsatz vom 15.12.2025 behauptet pauschal, dass die Anforderungen des EGMR durch das KSG 2024 erfüllt würden, eine weitere Auseinandersetzung mit den Argumenten der Verfassungsbeschwerde erfolgt nicht.

Der EGMR fordert in Rn. 549 lit. b des Klimaseniorinnen-Urteils explizit sektorale oder jedenfalls methodisch vergleichbare Zwischenziele. Die Abschaffung der verbindlichen Sektorziele ohne Einführung „anderer relevanter Methoden“ steht mit dieser Anforderung nicht im Einklang. Unter Rn. 550 lit. e verlangt der EGMR die rechtzeitige und kohärente Umsetzung der einschlägigen Maßnahmen. Die Aufgabe der

Sektorziele und Sofortprogramme weckt erhebliche Zweifel hieran (so auch Calliess, NVwZ 2024, 945, 954). Die Gegenäußerungen setzen sich mit den spezifischen Vorgaben des EGMR nicht auseinander und sehen diese umstandslos als erfüllt an.

h) Zum Klimaschutzprogramm als angeblichem Ersatz

Der Schriftsatz vom 15.12.2025 verweist auf die verschärfte Pflicht zum Erlass von Klimaschutzprogrammen nach § 9 KSG als Instrument, das Orientierung und Planungssicherheit biete.

Das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG ist ein Regierungsprogramm, kein Gesetz. Es entfaltet keine unmittelbare Bindungswirkung gegenüber Dritten und kann von einer nachfolgenden Regierung geändert werden. Der Senat hat eine gesetzliche Festlegung des Wegs zur Zielerreichung gefordert (BVerfGE 157, 30, Rn. 248 ff.), nicht eine bloße Programmatik. Die Literatur qualifiziert das Klimaschutzprogramm als „normativ angeleitete Politikplanung“ (Faßbender, ZUR 2024, 579, 582; Schlacke, KSG § 9 Rn. 1), deren Bindungswirkung über eine Selbstbindung nicht hinausgeht. Ein solches Instrument kann daher die vom Senat geforderte gesetzliche Orientierung und Planungssicherheit für die Rechtsunterworfenen nicht ersetzen (vgl. Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 136).

Soweit das Rechtsgutachten im Auftrag der Bundesregierung (Stellungnahme S. 37) darauf verweist, eine sektorscharfe Betrachtung der Emissionsentwicklung sei auch unter dem KSG n.F. über die Monitoringdaten nach § 5 KSG n.F. und die Projektionsdaten nach § 5a KSG n.F. gewährleistet, und damit auch die erforderliche Transparenz der politischen Verantwortung, verkennt sie den entscheidenden Unterschied zwischen Datenerhebung und Rechtsfolge. Die bloße statistische Erfassung sektoraler Emissionsdaten ist kein Äquivalent für sektorale Emissionsziele mit Rechtsfolgen bei Überschreitung. Der Klima-Beschluss fordert nicht lediglich Transparenz als Informationsleistung, sondern Orientierung, Entwicklungsdruck und Planungssicherheit als normative Steuerungswirkung (BVerfGE 157, 30, Rn. 249). Die Erhebung von Daten erzeugt weder Orientierung noch Entwicklungsdruck noch Planungssicherheit — sie dokumentiert lediglich das Ausmaß der Zielverfehlung. Das KSG a.F. verband die Datenerhebung (§ 5) mit der Feststellung einer sektoralen Überschreitung und einer sektorspezifischen Nachsteuerungspflicht (§ 8 a.F.); das KSG n.F. kappt genau diese Verbindung zwischen Datenerhebung und Rechtsfolge. Die Daten nach § 5 KSG n.F. sind damit, in den Worten von Stäse (ZfU 2024, 299, 309), „bloße Statistik“. Eine „Transparenz der politischen Verantwortung“, die keinerlei rechtliche Konsequenz nach sich zieht, ist verfassungsrechtlich wertlos, weil sie die vom BVerfG geforderte prozedurale Absicherung des Weges zur Klimaneutralität nicht leistet. Auch der EGMR hat in der Rechtssache Klimaseniorinnen (Urt. v. 09.04.2024, 53600/20, Rn. 550 lit. e) eine „rechtzeitige kohärente Umsetzung“ gefordert; das im KSG vorgesehene Monitoring ohne Steuerungswirkung ist keine Umsetzung.

3. § 8 Abs. 1 und 2 KSG i.V.m. § 5a Satz 2 und 3 KSG n.F. – Signifikante Abschwächung des Nachsteuerungsmechanismus

Die Gegenäußerungen der Bundesregierung können den Vortrag der Verfassungsbeschwerde zur signifikanten Abschwächung des Nachsteuerungsmechanismus¹ nicht entkräften.

a) Zur behaupteten nachrangigen Bedeutung des Nachsteuerungsmechanismus

Die Bundesregierung stellt sich im Schriftsatz vom 15.12.2025 auf den Standpunkt, der Nachsteuerungsmechanismus sei „nur von nachrangiger Bedeutung“ und stelle „nicht das Regelinstrument“ zur Erreichung der Klimaschutzziele dar (S. 39). Orientierung und Planungssicherheit würden „maßgeblich über andere Instrumente vermittelt“.

Dieser Vortrag überrascht bereits deshalb, weil der Gesetzgeber bei Erlass des KSG 2019 selbst den Nachsteuerungsmechanismus als *zentrales* Element der Governance-Struktur konzipiert hat. Die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 19/14337, S. 32) stellt ausdrücklich dar, dass das Sofortprogramm der Gegensteuerung bei Zielverfehlungen dient. Die Einstufung als „nachrangig“ widerspricht der eigenen Einschätzung des Gesetzgebers. Auch das OVG Berlin-Brandenburg hat § 8 KSG a.F. als wirksames Instrument mit strikten, einklagbaren Verpflichtungen eingeordnet (Urt. v. 30.11.2023, 11 A 1/23 u.a.).

Zudem hat der Senat gerade nicht nur die Festlegung von Zielen, sondern auch die Sicherung des Wegs zur Zielerreichung gefordert (BVerfGE 157, 30, Rn. 248 ff.). Der Nachsteuerungsmechanismus ist das zentrale Instrument zur Korrektur von Abweichungen vom Zielpfad. Ohne einen funktionsfähigen Korrekturmechanismus droht die Situation, dass Zielverfehlungen über Jahre hinweg akkumulieren, ohne dass eine gesetzliche Handlungspflicht ausgelöst wird.

Und schließlich ist das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG ein Regierungsprogramm ohne unmittelbare Bindungswirkung gegenüber Dritten. Es kann den gesetzlichen Nachsteuerungsmechanismus nicht ersetzen, sondern bestenfalls ergänzen.

b) Zur behaupteten Verbesserung durch die ex-ante-Perspektive

Der Schriftsatz vom 15.12.2025 betont, die ex-ante-Umstellung stelle eine „Verbesserung“ dar, da Zielverfehlungen frühzeitig erkannt werden könnten. Die Gutachten im Auftrag der Bundesregierung verweist auf ein „kurzes Prognoseintervall“ von zwei Jahren.

Die Beschwerde richtet sich gegen den vollständigen Wechsel von der ex-post- zur ex-ante-Betrachtung unter gleichzeitiger Aufgabe der sektorspezifischen und jährlichen Prüfung. Der ERK hat eine Kombination beider Ansätze empfohlen, nicht die Ersetzung (vgl. ERK, Prüfbericht 2021, Rn. 127 ff.; Stäsche, ZfU 2024, 299, 315). Zudem ist das Erfordernis zweier aufeinanderfolgender Projektionsdatenberichte bei

einem prognostischen Ansatz sachlich nicht zu rechtfertigen, da Prognosen nicht den Witterungsschwankungen einzelner Jahre unterliegen (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 878). Die Zweijährigkeit ist ein reines Verzögerungselement. Die Berufung auf den ERK als Beleg für die Entbehrlichkeit sektorspezifischer Sofortprogramme (Stellungnahme vom 14.11.2025, Rn. 19) ist unzutreffend: Der ERK hat zugleich die Aufhebung der Sektorverantwortung ausdrücklich kritisiert (ERK, Sondergutachten 2024, Rn. 185).

Der ERK hat in seiner Stellungnahme vom 14.11.2025 zudem eine aufschlussreiche Klarstellung zur Einordnung seiner früheren Äußerungen zum Nachsteuerungsmechanismus vorgenommen. Der ERK bestätigt zwar, dass er die Möglichkeit einer Ergänzung oder auch Ersetzung der ex-post-Betrachtung durch eine ex-ante-Betrachtung in Betracht gezogen hat (siehe ERK, Stellungnahme vom 14.11.2025, Rn. 21 unter Verweis auf ERK 2022a, Rn. 127). Zugleich stellt der ERK aber klar, dass sich ihm bei einer reinen ex-ante-Betrachtung nicht erschließe, warum der Auslösemechanismus erst bei Zielüberschreitung in zwei aufeinanderfolgenden Jahren zur Anwendung komme (ERK, Stellungnahme vom 14.11.2025, Rn. 21 unter Verweis auf ERK 2023, Tabelle 9). Damit bestätigt der ERK als das hierzu berufene sachkundige Gremium die von den Beschwerdeführenden gerügte sachliche Unvertretbarkeit der Zweijahres-Auslöseschwelle. Die Beschwerdeführenden hatten vorgetragen, dass das Erfordernis zweier aufeinanderfolgender Projektionsdatenberichte bei einem prognostischen Ansatz sachlich nicht zu rechtfertigen ist, da Prognosen nicht den Witterungsschwankungen einzelner Jahre unterliegen (so auch Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 878). Der ERK teilt diese Einschätzung ausdrücklich. Darüber hinaus empfiehlt der ERK eine Erweiterung der Auslösetatbestände für eine vorausschauende Steuerung, die auch Verfehlungen in den ESR-Sektoren und im Sektor LULUCF sowie Verfehlungen nach dem Jahr 2030 in den Blick nimmt (vgl. ERK, Stellungnahme vom 14.11.2025, Rn. 21 unter Verweis auf ERK 2025a, Rn. 359). Das gesetzliche Nachsteuerungsregime ist mithin nach Einschätzung des ERK selbst sowohl in seinem Auslösetatbestand als auch in seinem sachlichen Anwendungsbereich defizitär. Im Übrigen stellt der ERK klar, dass er zwar auf die Herausforderungen des bisherigen Ressortprinzips in § 8 Abs. 1 KSG a.F. hingewiesen, dabei aber nicht die sektoralen Sofortprogramme als solche als entbehrlich qualifiziert habe (ERK, Stellungnahme vom 14.11.2025, Rn. 19). Soweit die Bundesregierung sich auf die ERK-Stellungnahme als Beleg für die Entbehrlichkeit sektorspezifischer Sofortprogramme beruft, ist dies nach dem Selbstverständnis des ERK damit offenkundig unzutreffend.

c) **Zum § 5a-Einvernehmen und dem Blockaderisiko**

Der Schriftsatz im Auftrag der Bundesregierung vom 15.12.2025 bezeichnet das Blockaderisiko als „rein hypothetisch und zudem unwahrscheinlich“ (S. 40). Die Governance-Struktur werde gestärkt, da das Einvernehmen die Akzeptanz der Projektionsdaten erhöhe.

Die Bezeichnung als „hypothetisch“ verkennt die historische Erfahrung. Die Bundesregierung hat die Vorgaben des § 8 KSG a.F. über zwei Berichtsjahre hinweg

missachtet – gerichtlich festgestellt (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 30.11.2023, 11 A 1/23 u.a.). Verfassungsrechtlich kommt es nicht darauf an, ob eine Regelung unter günstigen politischen Bedingungen funktioniert, sondern ob sie auch unter widrigen Bedingungen hinreichende Schutzwirkung entfaltet. Das Fehlen einer Regelung für den Fall des nicht erzielbaren Einvernehmens stellt ein strukturelles Defizit dar. Projektionsdaten beruhen auf wissenschaftlichen Berechnungen, deren Qualität von der fachlichen Kompetenz des Forschungskonsortiums abhängt, nicht von der politischen Akzeptanz durch Ministerien. Das Einvernehmenserfordernis birgt deshalb die Gefahr politischer Einflussnahme (vgl. Stäsche, ZfU 2024, 299, 315).

d) Zum Gestaltungsspielraum im Kontext der Nachsteuerung

Beide Gegenäußerungen stützen sich tragend auf den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung der Klimaschutzmechanismen.

Der Gestaltungsspielraum, der ohnehin nicht unendlich groß ist (siehe oben B. II. 2.), wird allerdings richtigerweise durch die Anforderungen an Orientierung, Entwicklungsdruck und Planungssicherheit begrenzt (BVerfGE 157, 30, Rn. 249–254). Ein Nachsteuerungsmechanismus, der erst nach zwei aufeinanderfolgenden Jahren sektorenübergreifend aggregierter Zielverfehlung ausgelöst wird und zudem strukturell blind für periodenexterne Zielverfehlungen ist, bietet weniger Orientierung und weniger Planungssicherheit als der bisherige Mechanismus. Der Gestaltungsspielraum umfasst nicht die Freiheit, ein funktionsfähiges Schutzkonzept ohne hinreichende Rechtfertigung durch ein weniger wirksames zu ersetzen (so Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 879; Calliess, JuS 2023, 1, 5; Hofmann, ZRP 2023, 201, 203).

e) Zur sektorenübergreifenden Flexibilität

Das professorale Gutachten im Auftrag der Bundesregierung betont, die Gesamtverantwortung der Bundesregierung erleichtere sektorenübergreifende Maßnahmen und entspreche der Ganzheitlichkeit der Klimaschutzaufgabe.

Die sektorenübergreifende Verrechnung ermöglicht es, dass einzelne Sektoren – namentlich der Verkehrssektor und der Gebäudesektor – dauerhaft hinter dem Zielpfad zurückbleiben, während die Übererfüllung anderer Sektoren dies kompensiert. Dies untergräbt den flächendeckenden Entwicklungsdruck. Der ERK hat genau dies als Gefahr des „Verharrens in angestammten technologischen Pfaden“ identifiziert (vgl. ERK, Gutachten Projektionsdaten 2024, S. 92). Im Übrigen verfügte der Gesetzgeber nach bisherigem Recht bereits über Flexibilitätsmechanismen (§ 8 Abs. 2 KSG a.F.): Die sektorenübergreifende Flexibilität war bereits gegeben, ohne die sektorale Initiativpflicht aufzugeben.

f) Zum fehlenden Nachsteuerungsmechanismus für 2041–2045

Beide Gegenäußerungen räumen ein, dass für den Zeitraum 2041–2045 kein Nachsteuerungsmechanismus geregelt ist, meinen aber, er könne „noch rechtzeitig ergänzt werden“.

Das Eingeständnis bestätigt das in der Beschwerdeschrift konstatierte Governance-Vakuum. Der Senat hat gefordert, dass der Gesetzgeber „möglichst frühzeitig“ Orientierung und Planungssicherheit bietet (BVerfGE 157, 30, Rn. 249). Er hat bereits gerügt, dass eine Festlegung erst im Jahr 2025 möglicherweise nicht rechtzeitig käme (Rn. 257). Wenn drei Jahre schon als möglicherweise zu spät gelten, kann das völlige Fehlen jeder Regelung für 2041–2045 nicht verfassungskonform sein. Die bloße Existenz des Ziels der Netto-Treibhausgasneutralität (§ 3 Abs. 2 KSG) ohne korrespondierenden Erreichungsmechanismus – noch dazu mit einem verfassungswidrig unambitionierten Klimaneutralitätsjahr – widerspricht dem Gebot gesetzlicher Sicherung des Wegs zur Zielerreichung (Rn. 248 ff.). Art. 20a GG verpflichtet den nationalen Gesetzgeber hierzu zudem unabhängig von internationalen Prozessen (BVerfGE 157, 30, Rn. 199–203).

Der ERK bestätigt das von den Beschwerdeführenden gerügte Governance-Vakuum mit seinen aktuellen Feststellungen. Aus der vom ERK erstellten Übersicht (Tabelle A 1 der Stellungnahme vom 14.11.2025) ergibt sich, dass für den Zeitraum 2041 bis 2045 weder Budgetziele für die einzelnen Sektoren noch für die Gesamtemissionen (ohne LULUCF) definiert sind. Lediglich für die Gesamtemissionen einschließlich LULUCF wird das Ziel der THG-Neutralität 2045 festgestellt – und dieses wird nach den Projektionsdaten 2025 verfehlt (so ERK, Stellungnahme vom 14.11.2025, Rn. 7 lit. vi, Tabelle A 1).

Der ERK empfiehlt vor diesem Hintergrund unter anderem die konsequente Einführung eines Budget-Ansatzes bis 2045 einschließlich LULUCF mit Klärung der Anrechnung von Über- und Unterschreitungen zwischen den Perioden 2021 bis 2030, 2031 bis 2040 und 2041 bis 2045 (Tabelle A 2). Ferner empfiehlt der ERK die Behandlung der Zielverfehlung der THG-Neutralität 2045 im Klimaschutzprogramm, die Wiedereinführung eines Klimakabinetts sowie die Festlegung eines Ziels für die Sektoren deutlich vor dem gesetzlich vorgeschriebenen Zeitpunkt 2034 (Tabelle A 2). Dass der ERK als sachkundiger Dritter einen derart umfassenden Handlungsbedarf identifiziert, bestätigt das Ausmaß des Governance-Defizits und widerlegt die Behauptung der Bundesregierung, der bestehende Rahmen biete hinreichende Orientierung und Planungssicherheit.

g) Zur Ergänzung durch EU-Instrumente

Der Schriftsatz vom 15.12.2025 verweist auf den ETS I, den künftigen ETS 2 und Art. 8 Abs. 1 der ESR als ergänzende Mechanismen.

Wie bereits ausgeführt, ist der ETS 2 nicht in Kraft, sondern bestenfalls 2028, wenn überhaupt. Zudem ist Art. 8 Abs. 1 ESR ein EU-Enforcement-Mechanismus

gegenüber der Kommission, kein nationaler Governance-Mechanismus. Er begründet keine nationalen, justiziablen Pflichten der Mitgliedstaaten. Außerdem ist der Verweis auf die ESR widersprüchlich: Die ESR verlangt in Art. 4 Abs. 2 die jährliche Einhaltung des linearen Reduktionspfades. § 8 KSG a.F. war gerade darauf ausgelegt, diese Compliance sicherzustellen (BT-Drs. 19/14337, S. 32). Die Aggregierung über die gesamte Dekade gefährdet die ESR-Compliance (vgl. Stäsche, ZfU 2024, 299, 325 f.).

h) Zum Verschlechterungsverbot im Kontext der Nachsteuerung

Der Schriftsatz im Auftrag der Bundesregierung vom 15.12.2025 bestreitet einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot und verweist auf den Gestaltungsspielraum.

Die Neufassung des § 8 KSG stellt, wie in der Beschwerdeschrift ausführlich dargelegt, eine signifikante normative Verschlechterung dar, die sich in drei kumulativen Elementen manifestiert: (1) Erhöhung der Auslöseschwelle von einer einfachen sektoralen Jahresverfehlung auf eine zweijährige sektorenübergreifende Gesamtrechnung, (2) Aufhebung der Ressortverantwortung und der sektorspezifischen Initiativpflicht, und (3) vollständige Abhängigkeit von Projektionsdaten unter politischem Einvernehmenserfordernis. In der Literatur wird praktisch einhellig eine normative Verschlechterung angenommen (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 879 f.; Hofmann, ZRP 2023, 201, 202; Stäsche, ZfU 2024, 299, 316 f.; Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 141; Erbguth, DVBl 2024, 1017, 1018; ERK, Sondergutachten 2024, Rn. 185). Die Verschlechterung ist auch nicht durch andere Verfassungsgüter gerechtfertigt. Bei Lichte betrachtet dürfte der eigentliche Zweck der Änderung darin bestehen, die Bundesregierung vom politischen und rechtlichen Druck zu entlasten (so Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 878; Erbguth, DVBl 2024, 1018: „effizient“ dürfte „weniger“ bedeuten).

4. § 4 Abs. 4 KSG n.F. – Fehlende Sicherstellung der Ziele ab 2031

Auch dem Vortrag zur fehlenden Sicherstellung der Ziele ab 2031 kann die Bundesregierung keine durchgreifenden Argumente entgegensetzen.

Die Bundesregierung trägt im Schriftsatz vom 15.12.2025 vor, die Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 4 KSG treffe hinreichende Kriterien zur Fortschreibung. § 4 Abs. 4 Satz 1 sehe grundsätzlich gleichmäßig absinkende Schritte vor. Eine weitere Konkretisierung erfolge mit dem Bezug auf die jährlichen Minderungsziele nach § 4 Abs. 1 Satz 4, 5 und 7 KSG i.V.m. Anlage 3. Über § 9 Abs. 1 Satz 3 nehme das Gesetz im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 5 auf die Jahresemissionsgesamtmengen Bezug.

Soweit behauptet wird, eine „weitere Konkretisierung“ erfolge „mit dem Bezug auf die jährlichen Minderungsziele nach § 4 Abs. 1 Satz 4, 5 und 7 KSG i.V.m. Anlage 3“, liegt der Vortrag neben der Sache. Denn genau dies ist der springende Punkt:

§ 4 Abs. 4 n.F. verweist gerade *nicht* auf § 4 Abs. 1 Satz 4, 5 oder 7 KSG. Der alte § 4 Abs. 6 S. 2 a.F. verwies ausdrücklich auf § 4 Abs. 1 S. 6 und 7 a.F., die ihrerseits auf Anlage 3 Bezug nahmen. Dieser Verweis wurde gestrichen. § 4 Abs. 1 Satz 5 KSG n.F. ordnet an, dass die jährlichen Minderungsziele nur verbindlich sind, „so weit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt“. § 4 Abs. 4 nimmt diese Bezugnahme gerade nicht vor. Die Bundesregierung konstruiert hier eine Bezugnahme, die im Gesetzeswortlaut gerade fehlt.

Die Bindung an Anlage 3 wurde aber gerade als Reaktion auf den Klima-Beschluss (BVerfGE 157, 30, Rn. 256 ff.) eingeführt. Der nun vorliegende Rückschritt wird weder von der Bundesregierung weder erkannt noch gerechtfertigt.

Zudem ist der Hinweis auf § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG verfehlt. § 9 betrifft das Klimaschutzprogramm, nicht die Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 4. Art. 80 Abs. 1 GG verlangt, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung *im ermächtigenden Gesetz selbst* bestimmt werden (BVerfGE 157, 30, Rn. 259 ff.).

Außerdem genügt das Kriterium „grundsätzlich gleichmäßig absinkende Schritte“ allein nicht. Der Senat hat ausdrücklich festgestellt, dass die erste Fassung des § 4 Abs. 6 S. 1 KSG nicht regelte, wann und um welche Beträge die Jahresemissionsmengen zu reduzieren waren (BVerfGE 157, 30, Rn. 263). Er forderte „zumindest wesentliche Kriterien für die Bemessung der jährlichen Mengen, wie beispielsweise durch Minderungsquoten für bestimmte Zieljahre“ (Rn. 264). Genau solche Minderungsquoten enthielt Anlage 3.

Schließlich ist das Fortbestehen der Anlage 3 rechtlich irrelevant, wenn die Bundesregierung bei der Festlegung der Jahresemissionsgesamtmengen nicht an sie gebunden ist. Ein formell bestehendes, aber materiell unverbindliches Reduktionsziel kann den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG offensichtlich nicht genügen.

5. § 4 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 KSG n.F. – fehlende periodenübergreifende Anrechnung von Mehremissionen

Die KSG-Novelle ist aus einem weiteren Grund verfassungswidrig, auf den der SRU in seiner Stellungnahme aufmerksam gemacht hat. Dieser Gesichtspunkt ist im parallelen Verfassungsbeschwerdeverfahren 1 BvR 1699/24 gerügt worden und wird durch die Beschwerdeführenden des hiesigen Verfahrens unterstützt.

§ 4 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 KSG n.F. sieht vor, dass die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen periodenweise geprüft wird – für die Periode 2021 bis 2030 und sodann für die Periode 2031 bis 2040. Entscheidend ist, dass eine Überschreitung der kumulierten Emissionsbudgets einer Periode nicht auf die Folgeperiode angerechnet wird. Werden die zulässigen Emissionsmengen in der Periode 2031 bis 2040 überschritten, fällt diese Mehremission aus der Bilanzierung des KSG schlicht heraus. Sie wird nicht auf das ab 2041 noch zulässige Emissionsbudget angerechnet und belastet damit die letzte und entscheidende Periode auf dem Weg zur

Klimaneutralität 2045 nicht. Die Regelung schafft damit eine artifizielle Zäsur zwischen den Dekaden: Überschreitungen in der Dekade 2030–2040 „fallen aus der Bilanzierung heraus“, wie der SRU zutreffend formuliert (Stellungnahme, S. 12).

Die zu erwartende deutliche Verfehlung der Reduktionsziele 2030 bis 2040, wie sie der ERK in seiner Stellungnahme von 2025 prognostiziert (auf S. 164 f.), wird damit gleichsam buchhalterisch unsichtbar gemacht.

Der SRU hat in seiner Stellungnahme zu den vorliegenden Verfassungsbeschwerden auf dieses strukturelle Defizit ausdrücklich hingewiesen und die Nichtanrechnung von Mehremissionen an den Periodengrenzen als in eklatantem Widerspruch zum Budgetgedanken stehend bewertet (SRU, Stellungnahme zu den Verfassungsbeschwerden 1 BvR 1699/24 u.a., S. 12). Auch der ERK bestätigt, dass die Zielverfehlung bis 2040 deutlich ausfallen wird (ERK, Stellungnahme vom 14.11.2025, Rn. 7 lit. iv) und empfiehlt gerade deshalb die konsequente Einführung eines Budget-Ansatzes bis 2045 mit Klärung der Anrechnung von Über- und Unterschreitungen zwischen den Perioden (Tabelle A 2).

a) Verstoß gegen das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung

Die Nichtanrechnung periodenübergreifender Mehremissionen verletzt das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung (BVerfGE 157, 30, Rn. 183 ff., 192) in seinem Kern. Der Senat hat klargestellt, dass die Reduktionslasten über die Zeit so verteilt werden müssen, dass sie in der Zukunft noch zumutbar bleiben (BVerfGE 157, 30, Rn. 192, 194). Eine Regelung, die Mehremissionen einer Periode nicht in die Folgeperiode überträgt, ermöglicht es, die physikalisch gleichwohl in der Atmosphäre vorhandenen Emissionen normativ verschwinden zu lassen. Die Atmosphäre kennt jedoch keine Periodengrenzen. Jede in der Periode 2031–2040 zu viel emittierte Tonne CO₂ verringert das verbleibende Emissionsbudget für die Erreichung der – bereits verfassungswidrig unambitioniert gewählten – Klimaneutralität 2045 in gleicher Weise, wie wenn sie innerhalb der Folgeperiode emittiert worden wäre.

Der normative Periodenbruch hat zur Folge, dass das KSG ein Schutzkonzept suggeriert, das physikalisch nicht gedeckt ist. **Die Klimaneutralität 2045 wird durch die periodenweise Bilanzierung gerade nicht gesichert, sondern unterlaufen, weil kumulative Mehremissionen aus vorangegangenen Perioden unberücksichtigt bleiben.** Die vom Senat geforderte grundlegende Klarstellung des Wegs zur Klimaneutralität (BVerfGE 157, 30, Rn. 248) setzt aber voraus, dass die gesetzliche Steuerungsstruktur auf einem konsistenten Emissionsbudget basiert. Ein fragmentiertes Budget, das Überschreitungen normativ tilgt, vermittelt weder Orientierung noch Entwicklungsdruck, weil es den tatsächlichen Reduktionsbedarf verschleiert.

Die Regelung untergräbt damit die intertemporale Freiheitssicherung. Die überschüssigen Emissionen der Dekade 2030–2040 verbrauchen realiter Restbudget, das nach 2040 nicht mehr zur Verfügung steht. Das KSG n.F. tut aber so, als existierten diese Emissionen nicht. Die Folge: Die für die Dekade 2040–2045 festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen (§ 4 Abs. 1 S. 4, 5 KSG n.F.) basieren auf der Fiktion eines Restbudgets, das tatsächlich bereits aufgebraucht ist. Die letzte und

entscheidende Phase der Transformation zur Klimaneutralität wird damit auf einer falschen Tatsachengrundlage geplant.

Dies widerspricht dem Gebot, dass der Gesetzgeber „den Reduktionspfad in einer Weise zu gestalten hat, die Freiheitsbelastungen nicht einseitig zulasten der Zukunft verteilt“ (BVerfGE 157, 30, Rn. 192). Die Nichtanrechnung *verbirgt* die einseitige Verlagerung, statt sie zu verhindern.

Zudem verletzt die Regelung das Gebot der Transparenz und der Planungssicherheit. Die vom BVerfG geforderte „Orientierung“ (BVerfGE 157, 30, Rn. 249) setzt voraus, dass die tatsächliche Emissionslage und das tatsächlich noch verfügbare Restbudget gesetzlich korrekt abgebildet werden. Ein Gesetz, das akkumulierte Überschreitungen buchhalterisch verschwinden lässt, gibt keine Orientierung, sondern Desorientierung. Es vermittelt den gesellschaftlichen Akteuren den falschen Eindruck, das Budget für die Dekade 2040–2045 sei noch intakt, obwohl es durch die Überschreitungen der Vordekade realiter bereits deutlich geschmälert ist. Dies untergräbt die Planungssicherheit privater und wirtschaftlicher Akteure und konterkariert den vom BVerfG geforderten „Entwicklungsdruck“ (BVerfGE 157, 30, Rn. 249, 252).

Der SRU weist zudem darauf hin, dass die für die Dekade 2030–2040 zu erwartende Zielverfehlung erheblich ist (ERK 2025a, S. 164 f.). Es handelt sich nicht um marginale Abweichungen, die durch Prognoseunsicherheiten erklärt werden könnten, sondern um strukturelle Überschreitungen. Ein Gesetz, das strukturelle Überschreitungen vorhersehbar einplant und deren Folgen sodann bilanziell ausblendet, ist mit dem Gebot vorausschauender intertemporaler Freiheitssicherung (BVerfGE 157, 30, Rn. 248) unvereinbar. Es macht die gesetzliche Emissionssteuerung für die finale Phase der Transformation zur Makulatur.

Die Regelung des § 4 Abs. 2 S. 1 KSG n.F. ist bereits daher für sich genommen verfassungswidrig und verstärkt in der Zusammenschau mit den übrigen Governance-Defiziten des KSG n.F. das Gesamtbild einer gesetzlichen Steuerungsstruktur, die den Anforderungen des Klima-Beschlusses an die intertemporale Freiheitssicherung nicht genügt.

b) Widerspruch zum Budgetgedanken

Der Klima-Beschluss beruht konzeptionell auf dem Budgetansatz. Der Senat hat ausgeführt, dass die noch verbleibenden (bzw. inzwischen nicht mehr verbleibenden, siehe oben A. I.) Treibhausgasemissionen ein endliches Budget bilden, das nicht überschritten werden darf, und dass die gesetzliche Regelung die vorausschauende Verteilung dieses Budgets gewährleisten muss (BVerfGE 157, 30, Rn. 117 ff., 183, 192). Ein Budget ist wesensnotwendig eine Gesamtgröße, die durch Inanspruchnahme aufgezehrt wird – unabhängig davon, in welcher Bilanzierungsperiode die Inanspruchnahme stattfindet.

Der in § 4 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 KSG n.F. angelegte Periodenbruch steht mit diesem Budgetgedanken in einem unauflösbaren Widerspruch. Denn er behandelt die Perioden als voneinander unabhängige Bilanzierungsräume, obwohl das

physikalisch maßgebliche Budget kumulativ und periodenübergreifend wirkt. Die Mehr-emissionen der Periode 2031–2040 verringern das verbleibende Budget für die Erreichung der Klimaneutralität 2045, werden aber normativ nicht als Belastung der Folgeperiode erfasst. Dies führt dazu, dass die Periode 2041–2045 mit einem faktisch bereits reduzierten Budget operiert, ohne dass das KSG dies abbildet. Der Gesetzgeber hat damit eine Bilanzierungsstruktur geschaffen, die das tatsächliche Ausmaß der noch erforderlichen Reduktionsleistung systematisch unterzeichnet.

c) Unvereinbarkeit mit Art. 20a GG

Das Verschlechterungsverbot aus Art. 20a GG wird durch den Periodenbruch in doppelter Weise verletzt. Erstens hat der Gesetzgeber mit dem KSG 2021 – gerade als Reaktion auf den Klima-Beschluss – einen jährlichen, budgetären Ansatz mit sektoraler Anrechnung geschaffen, bei dem jede Überschreitung unmittelbare Rechtsfolgen auslöste (§ 8 KSG a.F.). Die Einführung isolierter Perioden ohne Übertrag stellt gegenüber diesem System einen normativen Rückschritt dar, der nicht gerechtfertigt ist. Zweitens dient Art. 20a GG dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen. Eine Regelung, die normativ zulässt, dass Mehremissionen in einer Periode faktisch folgenlos bleiben, senkt das faktische Schutzniveau, weil sie den kumulativen Charakter der Klimabelastung ausblendet. Die Regelung verstößt damit auch gegen das Verschlechterungsverbot aus Art. 20a GG, denn das KSG 2021 kannte keine vergleichbare Nichtanrechnungsregel. Die sektoralen Jahresemissionsmengen des § 4 KSG a.F. waren kumulativ konzipiert: Überschreitungen in einem Jahr reduzierten den verfügbaren Spielraum in den Folgejahren (§ 4 Abs. 3 S. 1, Abs. 5 KSG a.F.). Die Einführung eines Mechanismus, der Überschreitungen an den Dekadengrenzen bilanziell „vergisst“, stellt gegenüber diesem System einen erheblichen Rückschritt dar. Es handelt sich um eine bewusste gesetzgeberische Entscheidung, den Budgetgedanken zu durchbrechen — ohne dass hierfür ein kollidierendes Verfassungsgut benannt wird, das diesen ökologischen Rückschritt rechtfertigen könnte (BVerfGE 157, 30, Rn. 198, 212).

d) Konkrete Auswirkung: Verschärfung der Reduktionslast nach 2040

Die Tragweite des Periodenbruchs wird mit Blick auf die vom ERK festgestellte klare Zielverfehlung bis 2040 (ERK, Stellungnahme vom 14.11.2025, Rn. 7 lit. iv) besonders deutlich. Wenn die Emissionsbudgets der Periode 2031–2040 deutlich überschritten werden – wovon nach den aktuellen Projektionsdaten auszugehen ist – bedeutet der fehlende Periodenübertrag, dass die Periode 2041–2045 mit einem normativ intakten, aber physikalisch bereits aufgezehrten Budget beginnt. Die dann noch erforderlichen Reduktionsleistungen zur Erreichung der Klimaneutralität 2045 werden massiv verschärft, ohne dass das KSG diese Verschärfung abbildet. Genau hierin liegt die eingriffsähnliche Vorwirkung: Die Freiheitsrechte der Betroffenen in der Periode 2041–2045 werden durch die normative Nichterfassung der Mehremissionen der Vorperiode überproportional belastet, weil die dann noch erforderlichen Maßnahmen umso drastischer ausfallen müssen.

Dies widerspricht unmittelbar der Vorgabe des Senats, die Reduktionslasten so über die Zeit zu verteilen, dass die Herausforderungen nicht unüberwindbar werden (BVerfGE 157, 30, Rn. 192). Der Periodenbruch bewirkt gerade das Gegenteil:

Er ermöglicht die Verschiebung von Reduktionslasten in die Zukunft, indem er die normative Erfassung der bereits eingetretenen Budgetüberschreitung unterdrückt.

e) Keine Rechtfertigung durch den Gestaltungsspielraum

Die periodenbasierte Bilanzierung ohne Übertrag lässt sich nicht mit dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers rechtfertigen. Der Gestaltungsspielraum umfasst die Wahl der Instrumente und den Grad der Detaillierung, nicht aber die Befugnis, physikalische Realitäten normativ auszublenden. Der Senat hat ausdrücklich auf den kumulativen Charakter der Emissionen und die Endlichkeit des verbleibenden Budgets abgestellt (BVerfGE 157, 30, Rn. 117 ff.). Eine Bilanzierungsstruktur, die Mehremissionen am Ende einer Periode normativ verschwinden lässt, steht mit dieser naturwissenschaftlichen Grundlage nicht im Einklang.

Auch das Demokratieprinzip, welches ohnehin dem Gestaltungsspielraumgedanken zugrunde liegt, kann die Regelung nicht rechtfertigen. Zwar steht es dem Gesetzgeber frei, die Bilanzierungszeiträume zu bestimmen. Die Entscheidung, an den Periodengrenzen keine Übertragung vorzunehmen, ist aber keine demokratische Gestaltungsentscheidung innerhalb eines verfassungsrechtlich eröffneten Korridors, sondern ein strukturelles Defizit, das die Eignung des Schutzkonzepts in Frage stellt. Das Ergebnis ist eine gesetzliche Struktur, die die Verfehlung des Klimaneutralitätsziels 2045 systematisch begünstigt, indem sie dem Gesetzgeber und der Exekutive die normative Erfassung des tatsächlichen Reduktionsbedarfs erspart.

f) Ergebnis

Der Periodenbruch in § 4 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 KSG n.F., der in der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 1699/24 dargelegt wurde, ist verfassungswidrig. Er verletzt das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung, das Verschlechterungsverbot aus Art. 20a GG und den Budgetgedanken, auf dem der Klima-Beschluss beruht. Die Regelung ermöglicht die normative Tilgung physikalisch wirksamer Mehremissionen an den Periodengrenzen und verschärft damit die künftige Reduktionslast in einer Weise, die den vom Senat formulierten Anforderungen an eine vorausschauende, freiheitsschonende Verteilung der Emissionsbudgets widerspricht. Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich gehalten, eine periodenübergreifende Anrechnungsregelung vorzusehen, die sicherstellt, dass Mehremissionen einer Periode das verfügbare Budget der Folgeperiode entsprechend reduzieren.

6. Gesamtbetrachtung zur Schwächung der Governance-Struktur

Nach Ansicht der Beschwerdeführenden zeigen nicht nur die Argumente in Bezug auf die einzelnen Normen des geänderten KSG, sondern auch die gebotene Gesamtbetrachtung, dass die 2. Änderung des KSG in ihrer Gesamtheit einen massiven Rückschritt bei der Erreichung der Klimaziele darstellt.

In der Gesamtbetrachtung stellt die Änderung des KSG einen erheblichen Rückschritt gegenüber der bisherigen Gesetzeslage dar. Auch wenn die Klimaziele in § 3 Abs. 1 und 2 KSG inhaltlich nicht geändert wurden, kommt es in sachlicher (Aufweichung der Sektorenverantwortung) als auch in zeitlicher Hinsicht (zweimalig konsekutive Verfehlung) zu einer Verantwortungsdiffusion infolge der Abschwächung der gesetzlichen Governance-Struktur (so auch Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 878).

Die einleuchtende Grundkonzeption einer zeitlich eng geführten und hinsichtlich der Verantwortlichkeiten klar geregelten Nachsteuerung im Falle von Zielverfehlungen wird aufgegeben, obwohl diese Zielverfehlungen bereits Realität sind (so Hofmann, ZRP 2023, 201, 203). Dem neuen Konzept ist eine Gleichwertigkeit mit den bisherigen Bestimmungen abzusprechen. Ein Zurückfallen hinter den bereits implementierten Standard ist verfassungswidrig, da gerade „ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit“ nicht mehr vermittelt wird (so auch Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 880).

Wenn eine schlüssige Konzeption wie die des KSG a.F. im erstbesten Moment, in dem es schwierig wird, ihre Vorgaben zu erfüllen, nicht verstärkte Anstrengungen auslöst, sondern ihre Verwässerung, und dies in einer Situation, wo eigentlich gar kein Restbudget mehr vorhanden ist (siehe oben A. I.), unterminiert das die Verlässlichkeit der deutschen Klimaschutzpolitik (vgl. Hofmann, ZRP 2023, 201, 203). Das hiermit ausgesandte Signal unterminiert die Grundlage für eine freiheitsschonende, vorausschauende Gestaltung der klimapolitischen Transformation (vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 880).

Die gesetzliche Ausgestaltung entspricht zudem nicht mehr den Anforderungen nach Art. 8 EMRK. Das KSG verfügt infolge der Neuregelungen gerade nicht mehr über Zwischenziele und Wege zur Reduzierung der THG-Emissionen nach Sektoren oder anderen relevanten Methodologien, die grundsätzlich als fähig erachtet werden können, die nationalen Reduktionsziele zu erreichen (vgl. EGMR, Urt. v. 09.04.2024, 53600/20 – Klimaseniorinnen, Rn. 549 lit. b). Auf gesteigerte Effektivität im Sinne des EGMR ist die Novelle ebenfalls nicht angelegt.

Zudem verletzt § 4 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 KSG n.F. das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung, indem die periodenweise Bilanzierung die Nichtanrechnung von Mehremissionen über Periodengrenzen hinweg ermöglicht und damit den Budgetgedanken des Klima-Beschlusses unterläuft und das Gebot der intratemporalen Freiheitssicherung ebenfalls, indem es willkürliche Verlagerungen von Emissionsüberschreitungen einzelner Sektoren in andere Sektoren bewirkt.

Dieser Befund hat vor Verabschiedung der Novelle mehr als 60 Juraprofessorinnen und -professoren zu einem offenen Brief an die Bundesregierung veranlasst, in dem vor der Gefahr durch das KSG n.F. für die Erfüllung der völker- und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen hingewiesen wurde (vgl. [becklink 2028260](#)).

Die Gesamtbewertung der Beschwerdeführenden wird durch die vom ERK in seiner Stellungnahme vom 14.11.2025 aufgelisteten Empfehlungen und Anregungen (Tabelle A 2) nachdrücklich gestützt. Der ERK sieht nicht nur bei der Bundesregierung, sondern beim Gesetzgeber selbst einen erheblichen Handlungsbedarf. Dieser umfasst unter anderem die Erweiterung der Auslösetatbestände für die vorausschauende Steuerung, die konsequente Einführung eines Budget-Ansatzes bis 2045 einschließlich LULUCF, die Wiedereinführung eines Klimakabinetts zur besseren Integration verschiedener Politikfelder und die Klarstellung des Gesamtziels über alle Quellen und Senken für die Jahre 2030 und 2040 (vgl. ERK, Stellungnahme vom 14.11.2025, Tabelle A 2).

Wenn vom Gesetzgeber selbst eingerichtete sachverständige Gremien wie ERK und SRU einen derart umfangreichen Katalog von gesetzgeberischen Defiziten identifizieren, belegt dies, dass die KSG-Novelle nicht als bloße Weiterentwicklung innerhalb des Gestaltungsspielraums angesehen werden kann, sondern als strukturelle Schwächung der Governance-Architektur, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Orientierung, Entwicklungsdruck und Planungssicherheit nicht genügt.

Ergänzend ist auf die sozialen Verteilungswirkungen hinzuweisen, die der ERK in seinem Zweijahresgutachten 2024 thematisiert hat (ERK 2025b, Kapitel 3.4; aufgegriffen in der ERK-Stellungnahme vom 14.11.2025, Rn. 11 lit. ii). Der ERK stellt fest, dass das derzeitige Instrumentarium der Klimaschutzpolitik in Deutschland bisher nur wenig auf die Gestaltung einer sozial gerechten Transformation abziele und die Gefahr eines fossilen Lock-Ins für Menschen mit geringerem Einkommen bestehe (ERK, Stellungnahme vom 14.11.2025, Rn. 11 lit. ii). Dies unterstreicht, dass die Verschiebung von Emissionsreduktionen in die Zukunft nicht nur die Freiheitsrechte künftiger Generationen belastet, sondern bereits gegenwärtig zu einer sozial ungerechten Verteilung der Transformationslasten führt, die im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen ist.

Die angegriffenen Regelungen sind damit in ihrer Gesamtheit verfassungswidrig, weil sie das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung zu Lasten der Beschwerdeführenden verletzen. Die Governance-Struktur des KSG wurde derart geschwächt, dass die Erreichung der Klimaschutzziele nicht mehr gesetzlich sichergestellt ist. Dem hat die Erwiderung der Bundesregierung letztlich nichts Substanzielles entgegenzusetzen.

7. Argumente, auf die die Bundesregierung nicht eingeht

Bei Durchsicht beider Gegenäußerungen fällt schließlich noch auf, dass die Bundesregierung eine Vielzahl zentraler Argumente der Verfassungsbeschwerde schlicht unbeantwortet lässt.

Insbesondere setzt sich die Bundesregierung in keiner Weise damit auseinander, dass Deutschland bereits heute über kein Restbudget mehr verfügt.

Ferner wurde in unserer Beschwerde vorgetragen, dass die Änderung des § 4 Abs. 2 KSG von sektoraler zu sektorenübergreifender Anrechnung ermöglicht, dass Übererfüllungen anderer Sektoren die Verfehlungen säumiger Sektoren kompensieren, ohne dass dort Maßnahmen ergriffen werden müssen. Dies untergräbt die Nachholungspflicht (BVerfGE 157, 30, Rn. 170, 238). Zudem werden Übererfüllungen eines Sektors nicht belohnt, sondern zur Kompensation der Verfehlungen anderer Sektoren herangezogen. Mit diesen Argumenten setzt sich die Bundesregierung nicht auseinander.

Als Beleg für eine Verschlechterung der Governance-Funktion des KSG wurde zudem der Verlust der Orientierungsfunktion für § 13 KSG geltend gemacht. Denn ohne verbindliche Sektorziele wird die Prüfung einzelner Vorhaben anhand von Gesamtemissionsmengen praktisch unmöglich, sodass § 13 KSG seine praktische Wirksamkeit verliert (vgl. Verheyen/Heß/Peters/Schöneberger, NVwZ 2023, 113 ff.). Auch hierzu verhält sich die Bundesregierung nicht.

Auch zu der in der Literatur vertretenen Auffassung, dass die Abschaffung der Ressortverantwortung mit Blick auf Art. 65 GG verfassungswidrig sei (vgl. Erbguth, DVBl 2024, 1017), äußert sich die Bundesregierung nicht.

In der Beschwerdeschrift wurden zudem die „Periodenblöcke“ als Strukturdefizit dargestellt, da prognostizierte Überschreitungen der Ziele für 2035, 2040 oder 2045 bei Einhaltung der aggregierten Gesamtmenge 2021–2030 keine Handlungspflicht auslösen, was spiegelbildlich auch für § 8 Abs. 4 KSG n.F. gilt. Auch hierzu trifft die Bundesregierung keine Aussage. Sie ignoriert zudem den Vortrag, wonach die Bundesregierung nach § 8 Abs. 4 S. 1 KSG n.F. erst ab 2030 Maßnahmen für die Zielerfüllung 2031–2040 ergreifen kann, obwohl Überschreitungen bereits erkannt werden.

Auch soweit mit der Verfassungsbeschwerde die „Nachbesserungspause“ von mindestens zwei Jahren und die hiermit verbundene Zeitverzögerung klimaschutzpolitischer Maßnahmen gerügt wurde, fehlt es an einer Gegenäußerung. Dabei ist offenkundig, dass das Erfordernis zweier aufeinanderfolgender Projektionsdatenberichte bedeutet, dass frühestens 2025 eine Nachsteuerungspflicht ausgelöst werden konnte. Klimaschutzmaßnahmen entfalten ihre Wirkung, wenn überhaupt, damit erst mit erheblicher Verzögerung. Gerade deshalb ist frühzeitige Nachsteuerung erforderlich und die in § 8 Abs. 1 KSG n.F. angelegte Verzögerung besonders schädlich (vgl. Stäsche, ZfU 2024, 299, 316 f.; Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 138).

Auch zur fehlenden Ausrichtung des Klimaschutzprogramms auf Klimaneutralität äußert sich die Bundesregierung nicht. Der Umstand, dass § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG n.F. nur auf § 3 Abs. 1, nicht auf § 3 Abs. 2 (Klimaneutralität) und damit die gesamte Maßnahmenarchitektur nicht mehr auf Klimaneutralität ausgerichtet, wird von der Bundesregierung nicht adressiert.

C. Zusammenfassung und Ausblick

Die Beschwerdeführenden halten an ihrem Vorbringen in vollem Umfang fest. Die Gegenäußerungen der Bundesregierung vermögen die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht auszuräumen. Ein Restbudget ist bereits nicht mehr vorhanden, und das verfassungswidrig unambitioniert gewählte Reduktionsziel begründet nicht nur den Beschwerdegegenstand I, sondern schlägt wie gesehen auch auf Beschwerdegegenstand II dahingehend durch, dass damit die Rückbauten in der Governance-Struktur in einem umso dramatischeren Licht erscheinen lässt.

Die überwiegende klimarechtliche Literatur bewertet die KSG-Novelle als Verschlechterung, die dem Verschlechterungsverbot aus Art. 20a GG widerspricht. Die Bundesregierung geht auf wesentliche Argumente nicht ein und vermag auch dort, wo sie Stellung nimmt, die Verfassungswidrigkeit nicht zu entkräften. Die sachverständigen Stellungnahmen des SRU und des ERK bestätigen die zentralen tatsächlichen Grundlagen der Verfassungsbeschwerde, insbesondere das aufgebrauchte Restbudget für die 1,5-Grad-Grenze, die drohende Verfehlung selbst der (verfassungswidrig unambitionierten) Treibhausgasneutralität bis 2045 und die strukturellen Defizite der KSG-Novelle. Insgesamt setzt sich die Bundesregierung aus Sicht der Beschwerdeführenden mit den wissenschaftlichen Tatsachen nicht ernsthaft auseinander und verschiebt trotz der unzureichenden Klimaschutzpolitik auf allen Ebenen die Verantwortung auf die globale Ebene und die Lasten auf künftige Generationen.

Die angegriffenen Regelungen verletzen Art. 20a GG in Gestalt des Verschlechterungsverbots, das Gebot der intertemporalen und der intratemporalen Freiheitssicherung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Anforderungen aus Art. 80 Abs. 1 GG (§ 4 Abs. 4 n.F.) sowie die konventionsrechtlichen Anforderungen aus Art. 8 EMRK.

Den Staaten ist mit dem IGH-Votum eine wirksame Regulierung der Privaten aufgegeben, um zeitnah insbesondere zu null fossilen Brennstoffen in allen Sektoren zu kommen (Strom, Wärme, Mobilität, Industrie, Landwirtschaft). Auch eine reduzierte Landnutzung und Tierhaltung und eine Verbesserung des natürlichen Klimaschutzes zum Binden von Treibhausgasen sind notwendig (zu Handlungsbedarfen und Instrumenten, jeweils m.w.N., Ekardt u.a., *Ecological Civilization 2025*, 10019 zu fossilen Brennstoffen; Weishaupt u.a., *Sustainability 2020*, 2053 zur Tierhaltung; Stubenrauch u.a., *Forest Governance, 2022* zu Wäldern; Günther u.a., *Environmental Sciences Europe 2024*, 72 allgemein zur Landnutzung). Dabei läuft das IGH-Votum darauf hinaus, dass praktisch alle Staaten die nach Art. 4 Abs. 9 PA die zuletzt fällige Aktualisierung ihrer NDCs hätten nutzen müssen, um diese deutlich zu verschärfen. Das betrifft insbesondere die Industriestaaten mit ihrer hohen Verantwortung für die historischen Emissionen.

Die Beschwerdeführenden sind sich der Tragweite des vorliegenden Verfahrens bewusst. Sie wenden sich an das BVerfG in einer Zeit, in der die internationale Ordnung des Klimaschutzes unter beispiellosem Druck steht. Die USA sind erneut aus dem Pariser Klimaabkommen ausgetreten und haben damit das zentrale Instrument multilateraler Klimapolitik empfindlich geschwächt. Der jüngste militärische Angriff der USA auf den Iran hat die geopolitischen Unsicherheiten weiter verschärft und droht, die ohnehin fragile internationale Kooperationsbereitschaft beim Klimaschutz zusätzlich zu untergraben und zudem die fossilen Energiepreise derart in die Höhe zu treiben, dass endgültig deutlich wird, dass eine Fortsetzung des fossilen Pfades nicht nur klima- und biodiversitätsbezogen, sondern auch für Wohlstand und Frieden zu desaströsen Ergebnissen führt. Weltweit verlieren demokratische Institutionen an Bindungskraft; die

Bereitschaft, rechtliche Verpflichtungen — auch solche, die dem Schutz künftiger Generationen dienen — einzuhalten, erodiert zusehends.

In diesem Umfeld kommt dem BVerfG eine Bedeutung zu, die über den konkreten Streitgegenstand hinausreicht. Der Klima-Beschluss hat weltweit Maßstäbe gesetzt. Er hat gezeigt, dass Verfassungsrecht nicht nur Vergangenes bewahrt, sondern Zukunft sichert — dass Grundrechte nicht an den Grenzen der Gegenwart enden, sondern über Generationen hinweg schützen. Dieses Versprechen steht auf dem Prüfstand. Wenn der Gesetzgeber die vom Senat aufgestellten Maßstäbe im erstbesten Moment, in dem ihre Einhaltung unbequem wird, folgenlos unterlaufen kann, verliert der Klima-Beschluss seine normative Kraft.

Die Beschwerdeführenden verkennen nicht, dass das Gericht in der Spannung zwischen Rechtsbindung und demokratischem Gestaltungsspielraum zu entscheiden hat. Sie verkennen auch nicht, dass die vor ihm liegenden Fragen keine einfachen Antworten zulassen. Aber sie bitten den Senat, bei seiner Entscheidung zu berücksichtigen, dass hinter dieser Verfassungsbeschwerde keine abstrakten Rechtspositionen stehen, sondern Menschen, die sich aus wissenschaftlich umfassend fundierten Gründen massiv um die Welt sorgen, in der ihre Kinder und Enkel leben werden. Menschen, die beobachten, wie Gerichtsurteile ignoriert, Klimaschutzzusagen zurückgenommen und wissenschaftliche Erkenntnisse beiseitegeschoben werden — und die ihr Vertrauen daraufsetzen, dass es in diesem Land eine Institution gibt, die das Recht auch dann zur Geltung bringt, wenn es politisch unbequem ist.

Dieses Vertrauen in das BVerfG ist nicht naiv. Es gründet auf über sieben Jahrzehnten, in denen das Gericht immer wieder bewiesen hat, dass es die Grundrechte auch gegen den Zeitgeist zu verteidigen bereit ist. Daran knüpfen die Beschwerdeführenden an. Sie bitten den Senat, dem Versprechen des Klima-Beschlusses Wirkung zu verleihen — nicht, weil sie die Antwort auf alle Fragen der Klimapolitik kennen, sondern weil sie überzeugt sind, dass eine Verfassung, die die Freiheit künftiger Generationen schützt, diesen Schutz auch dann gewähren muss, wenn er politisch aufwändig ist.

Das Grundgesetz hat, wie der Senat selbst festgestellt hat, die Klimaneutralität als verfassungsrechtliches Ziel verankert. Dieses Ziel muss unter Zugrundelegung der wissenschaftlichen Faktenlage eigentlich heute schon erreicht werden — und in keinem Fall darf es letztlich immer weiter verschoben und faktisch aufgegeben werden.

RAin Dr. iur. Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

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

Alexander Ionis
Rechtsanwalt

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Sachverhalt	1
I.	Darlegungen des SRU und des ERK im Verhältnis zum Vorbringen der Beschwerdeschrift.....	2
II.	Weitere sachverständige Darlegungen	4
B.	Rechtliche Würdigung.....	7
I.	Erwiderung und Ergänzung zur Zulässigkeit.....	7
1.	Ambitionsniveau: Zulässiger Gegenstand und fristgemäße Rüge	7
2.	Positive Beschwerdebefugnis der Verbände	10
a)	Zuordnung der tatsächlichen Betroffenheit zu eigenen Grundrechtspositionen der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen	10
b)	Verbandsverfassungsbeschwerdebefugnis auf Grundlage des Rechts der anerkannten Umweltvereinigungen, die Belange des Umwelt- und Naturschutzes und den Schutz der menschlichen Gesundheit zu eigenen Belangen zu machen.....	10
aa)	Offenheit des Grundgesetzes für schöpferische Weiterentwicklung und Einbindung in das dynamische Mehrebenensystem des Völker- und Europarechts	11
bb)	Aarhus-Konvention, EMRK und Rechtsprechung des EGMR	14
cc)	Europäische Verträge und Rechtsprechung des EuGH	20
dd)	Völker- und europarechtlich subjektiv-rechtliche Aufladung des Art. 20a GG, eingebettet in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG in der Ausprägung des Gedankens der intertemporalen Freiheitssicherung	21
II.	Erwiderung und Ergänzung zur Begründetheit: Beschwerdegegenstand I.....	23
1.	Aufgebrauchtes Restbudget keinesfalls „abhängig von Wertungen“	23
2.	Kein beliebig weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	26
3.	Mehr nationaler Klimaschutz nicht erübrigt durch EU- und Völkerrecht	27
III.	Erwiderung und Ergänzung zur Begründetheit: Beschwerdegegenstand II.....	29
1.	Übergeordneter Maßstab	31
a)	Eingriffsähnliche Vorwirkung und Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung	31
b)	Verschlechterungsverbot aus Art. 20a GG.....	32
c)	Verschärfte Anforderungen im Lichte des EGMR-Urteils und des IGH-Gutachtens.....	33
d)	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	34
e)	Demokratieprinzip und andere Verfassungsgüter	34

f)	Intertemporale und intratemporale Freiheitsverkürzungen durch das KSG n.F.	35
aa)	Herleitung aus dem Klima-Beschluss	36
bb)	Entwicklung des intratemporalen Maßstabs.....	36
cc)	Vorwirkungssituation.....	37
dd)	Dreifacher Verstoß.....	37
ee)	Berücksichtigung des EGMR-Urteils.....	41
2.	Zu § 4 Abs. 1 bis 4 i.V.m. Anlage 2, Anlage 2a und Anlage 3 i.V.m. § 8 KSG n.F. – Abschaffung der jährlichen Sektorziele und der Sektorverantwortung.....	42
a)	Zum behaupteten weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.....	42
b)	Zur behaupteten fortbestehenden Orientierung durch Anlage 2a.....	45
c)	Zur behaupteten Vereinbarkeit mit dem Verschlechterungsverbot	45
d)	Zum EU-Emissionshandel 2 als angeblicher Ersatz	47
e)	Zur behaupteten Überlegenheit des ex-ante-Ansatzes	51
f)	Zur behaupteten Flexibilität als Vorteil	51
g)	Zur Unvereinbarkeit mit den Anforderungen des EGMR	52
h)	Zum Klimaschutzprogramm als angeblichem Ersatz.....	53
3.	§ 8 Abs. 1 und 2 KSG i.V.m. § 5a Satz 2 und 3 KSG n.F. – Signifikante Abschwächung des Nachsteuerungsmechanismus	54
a)	Zur behaupteten nachrangigen Bedeutung des Nachsteuerungsmechanismus.....	54
b)	Zur behaupteten Verbesserung durch die ex-ante-Perspektive.....	54
c)	Zum § 5a-Einvernehmen und dem Blockaderisiko	55
d)	Zum Gestaltungsspielraum im Kontext der Nachsteuerung	56
e)	Zur sektorenübergreifenden Flexibilität	56
f)	Zum fehlenden Nachsteuerungsmechanismus für 2041–2045.....	57
g)	Zur Ergänzung durch EU-Instrumente	57
h)	Zum Verschlechterungsverbot im Kontext der Nachsteuerung.....	58
4.	§ 4 Abs. 4 KSG n.F. – Fehlende Sicherstellung der Ziele ab 2031.....	58
5.	§ 4 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 KSG n.F. – Verfassungswidrigkeit der fehlenden periodenübergreifenden Anrechnung von Mehremissionen	59
a)	Verstoß gegen das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung.....	60
b)	Widerspruch zum Budgetgedanken	61
c)	Unvereinbarkeit mit Art. 20a GG	62
d)	Konkrete Auswirkung: Verschärfung der Reduktionslast nach 2040	62
e)	Keine Rechtfertigung durch den Gestaltungsspielraum.....	63
f)	Ergebnis	63

6.	Gesamtbetrachtung zur Schwächung der Governance-Struktur	64
7.	Argumente, auf die die Bundesregierung nicht eingeht	65
C.	Zusammenfassung und Ausblick	67