

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit *¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michèle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *¹
John Peters *
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke
Anja Popp

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

10.06.2025
00153/25 /R /R/R
Mitarbeiterin: Claudia Rosner
Durchwahl: 040-278494-20
Email: rosner@rae-guenther.de

Kurzexpertise im Auftrag des WWF Deutschland: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Finanzierung notwendiger Klimaschutzmaßnahmen und das kommende Klimaschutzprogramm

Das neu eingeführte Sondervermögen in Art. 143h GG bietet die Chance, bei den Klimaschutzinvestitionen auf einen Pfad zu kommen, der mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Klimaschutz vereinbar ist. Diese Chance muss jetzt genutzt werden. Dies bedeutet insbesondere, dass die Mittel aus dem Sondervermögen die tatsächliche Umsetzung des kommenden Klimaschutzprogramms sicherstellen müssen, insbesondere im Verkehrs- und Gebäudesektor.

Dies wird im Folgenden näher ausgeführt. Nach einer kurzen Darstellung der verfassungsrechtlichen Vorgaben (I.) wird auf die gegenwärtige Situation der Klimaschutzpolitik in Deutschland eingegangen (II.). Dies führt zu der Notwendigkeit, die Mittel des Sondervermögens für eine effektive Umsetzung des Anfang 2026 erforderlichen Klimaschutzprogramms zu verwenden (III.).

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Im Jahr 2021 hat das BVerfG im wegweisenden Klimabeschluss¹ festgehalten, dass der deutsche Staat zu effektivem Klimaschutz verpflichtet ist. Die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Leitlinien lauten:

- Das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG verlangt, dass Deutschland einen Reduktionspfad festlegt, der mit der Erreichung der Temperaturziele des Pariser Übereinkommens vereinbar ist. Das deutsche „Emissionsbudget“ ist daher verfassungsrechtlich begrenzt.
- Das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung verlangt, dass Transformation rechtzeitig eingeleitet wird, damit sie nicht unverhältnismäßig junge und künftige Generationen belastet. Wird das deutsche Emissionsbudget frühzeitig verbraucht, so werden später umso radikalere Maßnahmen notwendig, um das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot einzuhalten. Es droht eine klimapolitische „Vollbremsung“, verbunden mit massiven Grundrechtseingriffen.

Gemessen an diesen Vorgaben war das KSG 2019 verfassungswidrig. Der Gesetzgeber reagierte noch 2021 mit einer Novelle, in der unter anderem die Klimaschutzziele verschärft wurden. Das BVerfG wies eine hiergegen gerichtete erneute Verfassungsbeschwerde ab und bestätigte damit, dass es den neuen Reduktionspfad für verfassungskonform hielt.² Dies stellen neue wissenschaftliche Erkenntnisse in Frage, wonach das deutsche Budget deutlich kleiner war und ist als damals vom BVerfG angenommen.³ Auch der geltende Reduktionspfad ist daher wieder verfassungsrechtlich umstritten. Er wird aktuell mit drei Verfassungsbeschwerden angegriffen, die sich daneben u.a. gegen die „Aufweichung“ des KSG durch Abschaffung der Sektorziele richten.⁴

Unabhängig davon ist es jedenfalls verfassungsrechtlich – auch nach dem Urteil des EGMR vom April 2024 in Sachen Klimaseniorinnen – geboten, den im KSG festgelegten Reduktionspfad tatsächlich einzuhalten, ihn also mit hierfür geeigneten Maßnahmen zu unterlegen und diese Maßnahmen dann auch durchzuführen.⁵

¹ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u. a. (im Folgenden „Klimabeschluss“)

² BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 25.05.2022 – 1 BvR 188/22.

³ SRU, Wo stehen wir beim CO2-Budget? Eine Aktualisierung, März 2024, abrufbar unter https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2024_03_CO2_Budget.pdf?blob=publicationFile&v=8.

⁴ Abrufbar unter https://www.greenpeace.de/publikationen/Verfassungsbeschwerde_final_0.pdf (Greenpeace und Germanwatch); https://www.bund.net/fileadmin/user_upload/bund/publikationen/klimawandel/klimaklage-klageschrift.pdf (BUND und SFV); https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Klimaschutz/Klimaschutzgesetz/2024_07_16_Verfassungsbeschwerde_KSG%C3%84nderung_final_geschw%C3%A4rz.pdf (DUH).

⁵ v. Weschpfennig, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 3 KSG Rn. 20; Franke/Verheyen, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 119; vgl. auch BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22.

Auch dies folgt aus den oben dargestellten Vorgaben des BVerfG: Das deutsche Emissionsbudget wird nicht durch einen Zielpfad gewahrt, sondern durch die tatsächliche Reduktion von Emissionen. Das gleiche gilt für die Sicherung intertemporaler Freiheit: Nur wenn das deutsche Emissionsbudget durch tatsächlich wirkende Maßnahmen geschont wird, können künftige massive Freiheitseingriffe verhindert werden. Vor diesem Hintergrund wird nicht nur das KSG, sondern auch das Unterlassen hinreichender Klimaschutzmaßnahmen insbesondere im Verkehrssektor derzeit mit einer Verfassungsbeschwerde angegriffen.⁶

Festzuhalten ist also: Das Grundgesetz gebietet die tatsächliche Einhaltung eines Paris-konformen und freiheitsschonenden Reduktionspfades und damit mindestens die Einhaltung des – schon sehr „großzügig“ bemessenen – KSG-Reduktionspfades.

II. Gegenwärtiger Stand der Klimaschutzpolitik und insbesondere von Klimaschutzinvestitionen

Gegenwärtig steht es nicht gut um die Einhaltung des KSG-Reduktionspfades, insbesondere für die Jahre nach 2030 sieht es mehr als düster aus.

1. Notwendige Investitionen und Maßnahmen

Das liegt auch und vor allem daran, dass massive Investitionen umgehend notwendig sind. Der ERK bezifferte die insgesamt notwendigen öffentlichen Investitionen zuletzt auf mindestens 100 Mrd. Euro/Jahr bis 2030, allein die notwendigen öffentlichen Mehrinvestitionen betragen in diesem Zeitraum demnach 37 bis 52 Mrd. Euro/Jahr. Aktuell besteht nach Einschätzung des ERK eine Finanzierungslücke von 29 bis 94 Mrd. Euro/Jahr und damit von bis zu 2 % des BIP.⁷ Die genannten Zahlen des ERK beziehen sich auf Investitionen, die bis zum Jahr 2030 getätigt werden müssen, damit der Aufbau eines klimaneutralen Kapitalstocks rechtzeitig gelingen kann.⁸ Da Investitionen, insbesondere im Bereich der Infrastruktur, Zeit benötigen, müssen sie frühzeitig erfolgen, um rechtzeitig wirksam zu werden.

Für den Verkehrssektor hat das NewClimate Institute in einer Studie dargelegt, dass sofortige Klimaschutzmaßnahmen und insbesondere Investitionen notwendig sind, wenn die Klimaschutzziele erreicht und eine massive Belastung künftiger Generationen vermieden werden soll.⁹ Bis jetzt aufgeschobene Investitionen in klimafreundliche Infrastruktur müssen unverzüglich vorgenommen werden, damit sie ab

⁶ Abrufbar unter https://www.greenpeace.de/publikationen/2024-10-10%20RA-Guenther%20Verfassungsbeschwerde_Klageschrift%20Verkehr_geschw%C3%A4rzt.pdf

⁷ ERK, Zweijahresgutachten 2024 vom 5.2.2025, Rn. 214 ff.

⁸ ERK, Zweijahresgutachten 2024 vom 5.2.2025, Rn. 192.

⁹ NewClimate Institute, Wie ausbleibender Klimaschutz im Verkehr künftige Generationen belastet, abrufbar unter https://newclimate.org/sites/default/files/2024-09/10Sep2024_VerschlechterterKlimaschutz_NewClimate_1.pdf.

2030 Wirkung entfalten.¹⁰ Mit Blick auf die Verkehrs- und Antriebswende konstatiert das Gutachten, dass Versäumnisse bei einem Zuwarten bis 2030 realistisch nicht mehr aufgeholt werden können:¹¹

„Dabei ist das Aufholen ab 2030 ein eher theoretisches Szenario: ein Sprung von zusätzlichen 10 Milliarden Investitionen für die Bahn oder Absatz von erst 1,5 Millionen und dann fast 5 Millionen Elektroautos pro Jahr ist zwar als Szenario-Annahme möglich, scheint aber in der Realität nicht umsetzbar.“

Der Verkehrssektor ist besonders problematisch, aber dringende Handlungs- und Investitionsbedarfe betreffen alle Sektoren. Einen möglichen Pfad zur Klimaneutralität 2045 hat jüngst die Agora Energiewende anhand einer umfassenden Szenario-Studie dargelegt; danach ist die Zielerreichung zwar noch möglich, erfordert aber sofortige Maßnahmen in allen Sektoren, insbesondere in der Zeit vor 2030.¹² Als zentrale Weichenstellungen vor 2030 nimmt das Szenario z.B. konkret für Energie, Industrie, Gebäude und Verkehr Folgendes an.

Energie:¹³

Zentrale Weichenstellungen im Sektor Energiewirtschaft → Tabelle 6

Weichenstellung	Zeitpunkt spätestens
Phase-in dynamischer Netzentgelte und Tarifmodelle	2025*
Flächendeckend günstige Strompreise für Wärmepumpen, getrieben durch Reform von Steuern und Umlagen sowie ermäßigte Netzentgelte	2025
Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zur Absicherung der Wirtschaftlichkeit großer Erneuerbare-Energie-Projekte (produktionsunabhängige Contract for Differences (CfDs)), Stärkung der markt-basierten Erneuerbaren-Finanzierung (Power Purchase Agreements, PPA) und Förderung der Dach-Photovoltaik (einfach und marktintegrierend)	2026
Ende staatlicher CO ₂ -Zertifikatsausgabe 2039 (ETS I) und Ausschreibungen steuerbarer Backup-Kraftwerke	2026
Fortführung der Bundesförderung für effiziente Wärmenetze mit 3 Mrd. EUR/Jahr, Absicherung der Risiken des Nah- und Fernwärmeausbaus. Durch Stromsteuersenkung und zeitvariable Netzentgelte Reduktion der Stromkosten für Großwärmepumpen und Förderung ihres systemdienlichen Betriebs	2026
Gasverteilnetze: Stilllegungen ermöglichen; Stranded Assets und unverhältnismäßige Anstiege der Netznutzungsentgelte vermeiden	2026
Verpflichtung der Stromversorger, die Versorgungssicherheit ihrer Kunden zu garantieren (dezentraler Markt oder Hedging-Modell)	2028
Abschaffung einheitlicher Strompreiszonen und Einführung lokaler Strompreissignale	2030

Agora Energiewende. * Modellierter Maßnahmenbeginn ist 2026. Politische Vorbereitung muss früher erfolgen.

¹⁰ NewClimate Institute, a.a.O., S. 24.

¹¹ NewClimate Institute, a.a.O., S. 38.

¹² Agora Energiewende, Klimaneutrales Deutschland, Von der Zielsetzung zur Umsetzung – Vertiefung der Szenariopfade, abrufbar unter https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-30_DE_KNDE_Update/A-EW_349_KNDE_Szenariopfade_WEB.pdf.

¹³ A.a.O., S. 63

Industrie:¹⁴

Zentrale Weichenstellungen im Sektor Industrie

→ Tabelle 9

Weichenstellung	Zeitpunkt spätestens
Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Elektrifizierung von Wärme durch Investitionsförderung (zunächst priorität für industrielle Wärmepumpen und für E-Kessel im Flex-Betrieb)	2025–2027*
Fortführung der Klimaschutzverträge, Ausweitung auf weitere Anwendungsbereiche (bspw. Dampferzeugung) und Erweiterung um vereinfachte Variante für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), um Investitionen in Prozessinnovationen abzusichern. Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierung	2025–2027
Entlastung des Strompreises durch Fortführung der Stromsteuersenkung und Fortführung der Strompreiskompensation	2025–2027
Stärkung des mechanischen Recyclings durch Quoten, ergänzend Einführung chemischen Recyclings. Anreize für Recycling und Recycling-gerechtes Produktdesign	2025–2027
Priorisierung der Nutzung von Biomasse für stoffliche Nutzung und Hochtemperaturwärme. Harmonisierung bestehender Regularien und Strategien	2025–2027
Entwicklung eines konsistenten regulatorischen Rahmens, der CCS ermöglicht und Klarheit über zukünftige CO ₂ -Infrastruktur schafft	2025–2027
Einführung von Preissignalen für die Substitution fossiler Rohstoffe durch kurzfristig Recycling und mittelfristig durch Biomasse. Langfristig Pönalisierung der Nutzung fossiler Rohstoffe	2025–2029

Gebäude:¹⁵

Zentrale Weichenstellungen im Gebäudesektor

→ Tabelle 10

Weichenstellung	Zeitpunkt spätestens
Gesetzliche Regelung zur Stilllegung von Gasverteilnetzen werden geschaffen	2025*
Reform der Bundesförderung für effiziente Gebäude tritt in Kraft	2026
Abschluss der kommunalen Wärmeplanung	2026/2028
Mindeststandards für Nichtwohngebäude treten in Kraft	2028
Regelungen für Komponenten bei Teilsanierungen treten in Kraft	Vor 2030

¹⁴ A.a.O., S. 81.

¹⁵ A.a.O., S. 96.

Verkehr:¹⁶

Zentrale Weichenstellungen im Sektor Verkehr

→ Tabelle 11

Weichenstellung	Zeitpunkt spätestens
Anpassung der fiskalischen Rahmenbedingungen für die Pkw-Elektrifizierung: → Kfz-Steuer, die sich stärker am CO ₂ -Ausstoß orientiert und unmittelbar bei der Erstzulassung greift → Angleichung der Energiesteuersätze auf Diesel und Ottokraftstoff samt Inflationsausgleich; → Dienstwagenbesteuerung, bei der der pauschal zu versteuernde geldwerte Vorteil von Verbrenner-Dienstwagen von heute 1 auf 1,5 Prozent angehoben wird	2025*
Kaufförderung bzw. Finanzierungsunterstützung für E-Autos mit Staffelung nach Preis und Energieverbrauch sowie sozialer Ausgestaltung	2025
Steigerung und Verfestigung der Mittel sowie Beschleunigung der Planung für einen schnellen Ausbau der Schienen-, Fuß- und Radverkehrsinfrastruktur sowie des ÖPNV-Angebots	2025
Ausweisung von öffentlichen Flächen für Ladepunkte sowie die Standardisierung von Ladeeinrichtungen	2025
Förderung der öffentlichen Ladeinfrastruktur – insbesondere für Lkw – sowie der Ladepunkte im Depot	2025
Energiebesteuerung von Kraftstoffen im innereuropäischen Luftverkehr sowie Anhebung der Ticketsteuer	2025
Schrittweise Einführung einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut	Ab 2029
Vollständige Abschaffung der freien Zuteilung und die Berücksichtigung von Nicht-CO ₂ -Effekten im Emissionshandel ab 2030	Ab 2030

Agora Verkehrswende und Öko-Institut. *Modellierter Maßnahmenbeginn ist 2026. Politische Vorbereitung muss früher erfolgen.

Selbstverständlich müssen nicht zwingend genau diese Weichenstellungen vorgenommen werden, aber in etwa wirkungsgleiche Maßnahmen sind notwendig. In jedem Falle wird ohne Weiteres deutlich, dass sofortige wirksame Maßnahmen eingeführt werden müssen und auch ein massiver Investitionsbedarf gerade auch in der Zeit bis 2030 liegt auf der Hand.

2. Fehlsteuerung bei der Governance nach der KSG-Novelle 2024

Problematisch ist, dass der Gesetzgeber mit der KSG-Novelle 2024 die Steuerungsarchitektur KSG in verschiedener Hinsicht erheblich geschwächt hat, sodass das Gesetz derzeit gerade keinen hinreichenden Anreiz für rechtzeitigen Klimaschutz (und mithin für rechtzeitige Investitionen) setzt:

- Die zuvor verbindlichen Sektorziele wurden abgeschafft und durch eine mehrjährige sektorübergreifende Gesamtrechnung ersetzt (§ 4 Abs. 1 KSG). Dies verschleiert die erheblichen strukturellen Probleme in den Sektoren Gebäude und Verkehr, solange z.B. der Energiesektor temporär „in die Bresche springen“ kann. Dies ist fatal, weil bis 2045 alle Sektoren klimaneutral sein müssen.
- Eine Nachsteuerung ist nicht mehr bei Überschreitung eines jahresscharfen Sektorziels erforderlich, sondern nur noch, wenn auf der Grundlage von Projektionen (§ 5a KSG) das Gesamtbudget für eine volle Dekade (zunächst 2021 bis 2030, dann 2031 bis 2040) voraussichtliche überschritten

¹⁶ A.a.O., S. 106.

wird (§ 8 Abs. 1, Abs. 4 KSG). Die Überschreitung muss sogar in zwei aufeinanderfolgenden Jahren projiziert werden (§8 Abs. 1 Satz 2 KSG), damit eine Nachsteuerung erforderlich wird. Das Erfordernis einer doppelten Zielverfehlung schwächt und verzögert die Nachsteuerung weiter.

- Der Zeitraum von 2031 bis 2040 wird erstmalig 2029 im Rahmen der Projektionen jahresscharf betrachtet (§ 5a Satz 1 Hs. 2 KSG), eine Nachsteuerung ist hier frühestens 2030 möglich (§ 8 Abs. 4 KSG). Damit werden künftige Probleme und Reduktionsnotwendigkeiten bewusst ausgeblendet.

Die dargestellten Risiken des geschwächten Klimaschutzgesetzes sind für die aktuelle Lage des Klimaschutzes in Deutschland hochbrisant.

Der Expertenrat für Klimafragen (ERK) hat jüngst bestätigt, dass die Jahresemissionsmengen für die Jahre 2021 bis 2030 voraussichtlich nicht die nach KSG zulässige Gesamtmenge überschreiten.¹⁷ Im Vorjahr hatte der ERK das noch anders beurteilt¹⁸ – wegen des Erfordernisses der zwei aufeinanderfolgenden Verfehlungen (s.o.) wurde damals aber keine Nachsteuerung nötig. Eine Nachsteuerung nach § 8 KSG für den Zeitraum 2021 bis 2030 ist damit frühestens im Jahr 2027 notwendig (bei Verfehlungen in 2026 und 2027). Selbst dann wäre eine etwaige Nachsteuerung begrenzt auf den Zeitraum bis 2030.

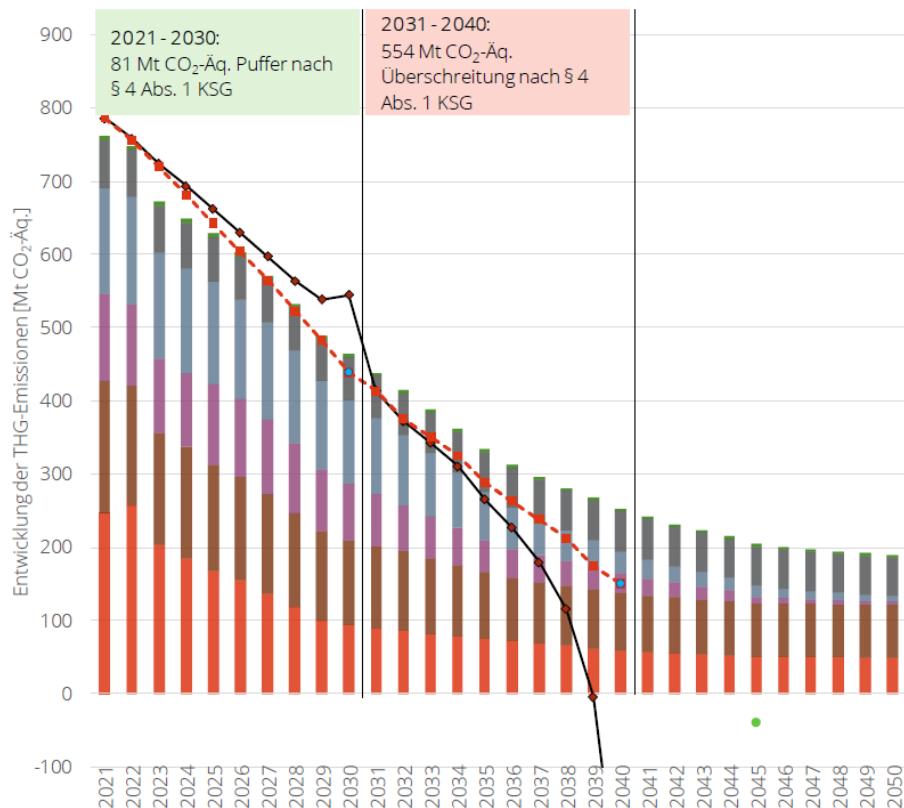
Das weit größere Problem liegt aber in der Zeit danach, also ab 2031. Insoweit macht der ERK in seinem aktuellen Gutachten klar, dass das Teilbudget von 2021 bis 2030 zwar wohl eingehalten werden kann, in der Zeit danach aber massive Überschreitungen drohen. Dies verdeutlicht die folgende Grafik aus dem aktuellen Prüfbericht zu den Emissionsdaten 2025:¹⁹

¹⁷ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2025

¹⁸ ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2024

¹⁹ ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2025, S. 22, (Abbildung Z3), 162 (Abbildung 42).

Abbildung Z 3: Historische und projizierte Entwicklung der THG-Emissionen (ohne LULUCF) im Vergleich zu den Jahresemissionsmengen (KSG Anlage 2a und Anlage 3)



Die Abbildung zeigt,²⁰ dass für die Jahre 2031 bis 2040 eine kumulierte Zielerreichungslücke von 554 Mt CO₂-Äq besteht – diese übersteigt den derzeit projizierten „Puffer“ von 81 Mt CO₂-Äq. aus den Jahren 2021 bis 2030 beinahe um den Faktor sieben. Die unterschiedlichen Farben der Balken stehen für die Sektoren (rot = Energiewirtschaft; braun = Industrie; lila = Gebäude; blau = Verkehr; grau = Landwirtschaft; grau = Abfall und sonstiges). Die rote gestrichelte Linie symbolisiert den KSG-Reduktionspfad. Die schwarze, nach 2031 stark abfallende Linie zeigt den Reduktionspfad, der sich ergibt, wenn man Über- und Unterschreitungen gemäß § 4 Abs. 2 KSG anrechnet. Nach den Berechnungen des ERK wären die insgesamt nach KSG zulässigen Emissionen damit bereits im Jahr 2039 verbraucht, sechs Jahre vor dem Klimaneutralitätsziel.

Die für die Dekade von 2031 bis 2040 nun vom ERK projizierte Lücke ist damit doppelt so hoch wie die Prognosen aus dem Vorjahr, damals wurden für diesen Zeitraum „nur“ 278 Mt CO₂-Äq. Überschreitung prognostiziert.²¹

²⁰ Erläutert a.a.O., unterhalb der Abbildung sowie Rn. 306.

²¹ ERK, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, S. 12 (Abbildung Z 2).

Die gegenwärtige Anreizstruktur des KSG ist für rechtzeitige Investitionen fatal: Investitionen sind zwar sofort notwendig, wirken aber erst verzögert. Zugleich endet die aktuelle Legislaturperiode noch vor dem Jahr 2030, sodass der eigentlich kritische Zeitraum ab 2031 für die gesamte Regierungszeit der gegenwärtigen Bundesregierung im Bereich der Nachsteuerung nach § 8 KSG strukturell ausgeblendet wird.

Der verfassungsrechtliche Auftrag zu einer umfassenden und rechtzeitigen Transformation (und entsprechenden Investitionen) wird durch eine weitreichende einfachgesetzliche Verantwortungslosigkeit nach der KSG-Novelle behindert.

III. Klimaschutzprogramm 2026 und Finanzierung durch das Sondervermögen als (vielleicht letzte) Chance

Eine klimapolitische Chance bietet vor diesem Hintergrund vor allem das bis zum 25.03.2026 (ein Jahr nach Beginn der Legislaturperiode²²) zu erstellende Klimaschutzprogramm (KSP) nach § 9 Abs. 1 KSG. Eine der wenigen klimapolitischen Verbesserungen der KSG-Novelle 2024 besteht darin, dass die Bundesregierung nunmehr spätestens zwölf Kalendermonate nach Beginn einer Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm beschließen muss.

Inhaltlich hat das KSP nach § 9 Abs. 1 KSG den Vorteil, dass es nicht auf den Zeitraum bis 2030 begrenzt ist, sondern auf die „Erreichung der nationalen Klimaschutzziele gemäß § 3 Absatz 1“ gerichtet ist. Damit ist das Klimaneutralitätsziel 2045, das in § 3 Abs. 2 KSG geregelt ist, zwar dem Wortlaut nach (unverständlichlicherweise) nicht erfasst, jedoch jedenfalls das Zwischenziel 2040 (88 % Minderung gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG). Angesichts der oben dargestellten riesigen Klimaschutzlücke in der Dekade 2031 bis 2040 ist dies erheblich besser als die oben dargestellte Fokussierung auf das 2030-Ziel im Rahmen der Nachsteuerung.

Maßgeblich für die Rechtmäßigkeit des KSP ist gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG die Einhaltung der nach § 4 KSG zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen, wobei jeder Sektor einen angemessenen Beitrag leisten muss (§ 5 Abs. 3 KSG). Auch danach ist die Zeit bis 2040 ohne Weiteres erfasst. Denn gemäß § 4 Abs. 4 KSG hätte die Bundesregierung die Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2030 bis einschließlich 2040 bereits zum Ende des Jahres 2024 durch Rechtsverordnung festlegen müssen. Dass dies noch nicht geschehen ist, stellt einen offensichtlichen Rechtsbruch dar, die Jahresemissionsgesamtmengen müssen unverzüglich festgelegt werden. Dies liegt nicht zuletzt im Interesse der Bundesregierung selbst, die ihr Klimaschutzprogramm anhand dieser Mengen aufstellen muss. Das Fehlen der Mengenfestlegung führt indes nicht dazu, dass das KSP 2026 nicht überprüft werden könnte. Solange eine Orientierung durch Jahresemissionsmengen fehlt, müssen die jährlichen Minderungsziele der Anlage 3 zum KSG

²² D.h. Zusammentritt des Bundestages (Art. 39 Abs. 1 Satz 2 KSG), BeckOK KSG/Klinger, Stand: 01.03.2025, § 9 Rn. 13.

behelfsweise in Mengenvorgaben umgerechnet werden, was einigermaßen exakt möglich ist.

Festzuhalten ist damit, dass das KSP 2026 Maßnahmen darlegen muss, mit denen die Klimaschutzziele zumindest bis 2040 erreicht werden können.

Das KSP ist ein justizierbarer Rechtsakt. Das OVG Berlin-Brandenburg hat in einer (noch nicht rechtskräftigen²³) Entscheidung das aktuelle KSP 2023 für rechtswidrig erklärt und die Bundesregierung zur Überarbeitung verurteilt, da das Programm ungeeignet war, die 2030-Ziele zu erreichen (die Zeit danach war nicht verfahrensgegenständlich).²⁴ Dabei geht das Gericht explizit auf die Verknüpfung des Klimaschutzprogramms mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben ein und führt dazu aus:²⁵

„Hat aber der Gesetzgeber sich (...) entschlossen, zur Sicherung dieser [verfassungsrechtlichen] Pflichten das Instrument des Klimaschutzprogramms einzuführen, hat die Bundesregierung insoweit keinen Gestaltungsspielraum, sondern hat bei dem Beschluss über ein Klimaschutzprogramm die Maßnahmen aufzunehmen, mit denen die in § 3 KSG genannten Ziele und der in Anlage 2 zu § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG festgelegte Reduktionspfad verwirklicht werden können.“

Zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflichten muss also ein KSP verabschiedet werden, das Maßnahmen enthält, mit denen die Klimaziele erreicht und die Jahresemissionsgesamtmengen eingehalten werden. Dieses KSP muss in der Folge – ebenfalls aus verfassungsrechtlichen Gründen, s.o., I. – konsequent umgesetzt und damit auch finanziert werden. Zugleich ist eine Umsetzbarkeit der Maßnahmen auch einfachgesetzlich geboten, was insbesondere eine gesicherte Finanzierung einschließt. Mit Blick auf das KSP 2023 äußerte der ERK starke Bedenken an der Umsetzbarkeit (und damit an der Geeignetheit des Programms) wegen der erheblichen Mittelkürzungen insbesondere im Klima- und Transformationsfonds in Folge des Schuldenbremsen-Urteils des BVerfG.²⁶

Festzuhalten ist also: Das KSP 2026 erfüllt eine zentrale Funktion zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags zu rechtzeitigem Klimaschutz in den Grenzen eines Paris-kompatiblen CO₂-Budgets. Im KSP 2026 sind Maßnahmen aufzunehmen, die insgesamt geeignet sind, die Einhaltung der zulässigen Emissionsmengen bis einschließlich 2040 sicherzustellen. Diese Maßnahmen müssen

²³ Die Revision vor dem BVerwG ist anhängig.

²⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 16.05.2024 – 11 A 22/21.

²⁵ A.a.O., Rn. 144.

²⁶ ERK, Prüfbericht Emissionsdaten 2023, Rn. 147 ff.

– prognostisch²⁷ – realistisch durchführbar und finanziert sein, weil das KSP anderenfalls ungeeignet und damit rechtswidrig ist. Im Anschluss müssen die im KSP vorgesehenen Maßnahmen (oder gleich geeignete andere Maßnahmen²⁸) aus verfassungsrechtlichen Gründen tatsächlich umgesetzt und finanziert werden (siehe oben unter I.).

Das Sondervermögen bietet vor diesem Hintergrund eine einmalige Chance, den verfassungsrechtlichen Auftrag zum Klimaschutz finanziell abzusichern. Dafür muss ein rechtmäßiges KSP 2026 erstellt und seine Durchführung mit den Mitteln aus dem Sondervermögen abgesichert werden. Angesichts der vom ERK derzeit auf mindestens 29 Milliarden Euro jährlich bezifferten Finanzierungslücke werden hierfür voraussichtlich erhebliche Mittel bereitgestellt werden müssen, die über die jährlich 10 Milliarden Euro an den KTF weit hinausgehen. Auch ein erheblicher weiterer Teil des Sondervermögens nach Art. 143h Abs. 1 GG muss daher für Klimaschutzmaßnahmen im Allgemeinen und die Umsetzung des KSP 2026 im Besonderen verwendet werden – dies gilt sowohl bezogen auf den Bundesanteil als auch bezogen auf den Landesanteil, da ein erheblicher Teil der notwendigen Investitionen in Ländern und Kommunen anfällt. Maßgeblich für das notwendige Investitionsvolumen sind am Ende vor allem die politischen Planungsentscheidungen, die bei der Aufstellung des KSP 2026 getroffen werden – die notwendigen Investitionen hängen schließlich auch von den gewählten Instrumenten ab.

Der Bund ist daher aufgerufen, im Rahmen der Errichtung des Sondervermögens (Art. 143h Abs. 1, Abs. 2 GG) sowie bei der Ausgestaltung des KTFG eine hinreichende Mittelbereitstellung für den Klimaschutz und insbesondere für die Umsetzung eines rechtmäßigen KSP 2026 sicherzustellen. Das Sondervermögen bietet die Chance, die verfassungsrechtlich ohnehin notwendigen Investitionen zur Einhaltung des Klimaschutzgebots und zum Schutz künftiger Freiheit endlich auf den Weg zu bringen. Jede weitere Verzögerung wird den Investitionsbedarf in der Zukunft im besten Fall weiter erhöhen und im schlechtesten Fall die Klimaziele unerreichbar machen.

Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen

Rechtsanwalt
Dr. Johannes Franke

²⁷ Prognosespielräume sind vorhanden, aber begrenzt, insbesondere kommt der Einschätzung des ERK bei der Beurteilung ein besonderes Gewicht zu, OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 16.05.2024 – 11 A 22/21, Rn. 146 ff.

²⁸ Verfassungsrechtlich ist eine Umsetzung genau der Maßnahmen aus dem KSP nicht zwingend, sondern dass Maßnahmen umgesetzt inkl. finanziert werden, mit denen der verfassungsrechtlich gebotene Reduktionspfad eingehalten werden kann.