



Forschungsstelle
für Europäisches
Umweltrecht

FEU RESEARCH PAPER NO. 19/2025



KLIMASCHUTZRECHT: EINE MOMENTAUFNAHME

Prof. Dr. Claudio Franzus



Impressum

Herausgeber/Redaktion:

Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht

Universität Bremen

Forum am Domshof

Domshof 26

28195 Bremen

Nachdruck:

Nur mit schriftlicher Genehmigung des Herausgebers

Bildnachweis:

Universität Bremen

Bremen, im Februar 2025

Klimaschutzrecht: Eine Momentaufnahme

*Claudio Franzius**

- I. Herausforderungen**
 - A. Problemstruktur
 - B. Begriffliche Einordnung

- II. Grundstruktur des Klimaschutzrechts**
 - A. Mehrebenenkontext
 - B. Reduktion und Transformation
 - C. Ziele und Maßnahmen
 - D. Klimawissenschaften
 - E. Lernprozesse

- III. Internationaler Rahmen**
 - A. Klimarahmenkonvention
 - B. Konkretisierung durch Völkervertragsrecht
 - 1. Kyoto-Protokoll
 - 2. Paris-Abkommen
 - C. Steuerungsansatz
 - 1. Prozeduralisierung
 - 2. Keine Budgetierung

- IV. Europäisches Klimaschutzrecht**
 - A. EU-Klimagesetz
 - 1. Ziele
 - 2. Fortschrittsmonitoring
 - 3. Indikatives THG-Budget
 - B. Governance-Verordnung
 - 1. Integration von Energie- und Klimapolitik
 - 2. Energie- und Klimaschutzpläne der Mitgliedstaaten
 - 3. Bewertung
 - C. Drei-Säulen-Struktur
 - 1. Europäischer Emissionshandel
 - 2. EU-Klimaschutzverordnung
 - 3. LULUCF-Verordnung

- V. Nationales Recht**
 - A. Bundes-Klimaschutzgesetz
 - 1. Scharnier- und Maßstabsfunktion
 - 2. Ziele als Instrument des Verwaltungsrechts
 - 3. Klimarecht: Von der Begrenzung zur Bewirtschaftung
 - 4. Einbindung wissenschaftlichen Sachverständs
 - B. Verfassungsrechtliche Vorgaben
 - 1. Art. 20a GG
 - 2. Schutz vor den Gefahren des Klimawandels
 - 3. Gewährleistung von Freiheit in der Transformation
 - 4. Folgerungen aus dem Klimabeschluss

* Der Beitrag fasst Überlegungen der letzten 10 Jahre zusammen.

- C. Instrumentelle Steuerung
 1. Politikplanung als neue Planungskategorie
 2. Modifikation des gesetzlichen Budgetansatzes
 3. Abschaffung der Sofortprogramme
 4. Berücksichtigungsgebot
- D. Perspektivenerweiterung
 1. Klimaanpassungsrecht
 2. Regelungsbedarf technischer Senken
 3. Transformationsrecht
 4. Klimagerechtigkeit
- E. Landesklimaschutzgesetze

VI. Instrumentelle Fragen

- A. Bepreisung von Treibhausgasemissionen
 1. Emissionshandel als indirekte Steuerung
 2. Brennstoffemissionshandelsgesetz
 3. Freiheitsgewinn?
- B. Mehr Ordnungsrecht wagen?
 1. Direkte Steuerung
 2. Ausstieg aus der Kohleverstromung
 3. Freiheitsgefährdung?
- C. Einsatz des Privatrechts

VII. Klimaklagen

- A. Ambitionsklagen
- B. Haftung von Unternehmen
- C. Zulassungsentscheidungen

VIII. Ausblick

Schrifttum

- Abel*, Parlamentarische CO₂-Budgethoheit und -Budgetverantwortung, ZUR 2022, 333-341.
- Bönnemann/Tigre* (Hrsg.), The Transformation of European Climate Litigation, 2024.
- Boysen*, Entgrenzt – pluralistisch – reflexiv – polyzentrisch – kontestiert: Das Transnationale am transnationalen Klimaschutzrecht, ZUR 2018, 641-650.
- Britz*, Verfassungsrechtliches Klimaschutzgebot in den Kommunen, NdsVBl 2023, 65-69.
- Britz*, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 825-834.
- Calliess*, Umweltpolitik und Grundgesetz, JuS 2023, 1-9.
- Calliess*, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20a GG?, ZUR 2021, 355-358.
- Calliess/Täuber*, Klimaklagen nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2024, 945-954.
- Christ*, Der Klimaschutzbeschluss des BVerfG – mögliche Konsequenzen und Handlungsalternativen, NVwZ 2023, 1193-1202.
- Cludius/Fiedler/Graichen/Peiseler/Schumacher*, Der neue europäische Emissionshandel für Wärme und Verkehr: Was bedeutet er für Deutschland?, KlimR 2024, 177-181.
- Dederer*, Die Governance-Verordnung als Steuerungsinstrument zur Erfüllung der Klimaschutz-Verpflichtungen der Union durch die Mitgliedstaaten, in: Gundel/Lange (Hrsg.), Energierecht nach dem Clean energy package, 2022, 1-39.

- Durner*, Leistungskraft und Regelungstechniken des internationalen Klimaschutzrechts, EurUP 2021, 330-341.
- Eifert*, Verfassungsauftrag zum freiheitsschonenden Klimaschutz: Der Klimaschutz-Beschluss des BVerfG, JURA 2021, 1085-1098.
- Faßbender*, Potentiale und Grenzen des Bundes-Klimaschutzgesetzes, ZUR 2024, 579-589.
- Fehling*, Rationierungsmodelle zwecks Klimaschutzes im demokratischen Verfassungsstaat, Der Staat 62 (2023), 613-641.
- Fehling*, Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente, ZUR 2020, 387-393.
- Fellenberg/Dingemann/Römling*, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven, NVwZ 2024, 281-289.
- Franzius*, Verfassungsfragen der Planung politischer Transformationsentscheidungen am Beispiel der Klimaschutzplanung, ZUR 2023, 199-204.
- Franzius*, Klimawissenschaften und Recht, in: Broemel/Kuhlmann/Pilniok (Hrsg.), Forschung als Handlungs- und Kommunikationszusammenhang, Festschrift für Hans-Heinrich Trute, 2023, 337-349.
- Franzius*, Prävention durch Verwaltungsrecht: Klimaschutz, VVDStRL 81 (2022), 383-436.
- Franzius*, Der Klimabeschluss des BVerfG – Eine verfassungsrechtliche Einordnung, KlimR 2022, 102-107.
- Franzius*, Klimarecht im Mehrebenensystem, RdE 2021, 521-527.
- Franzius*, Ziele des Klimaschutzrechts, ZUR 2021, 131-140.
- Franzius*, CO₂-Bepreisung des Verkehrs, Die Verwaltung 53 (2020), 421-455.
- Franzius*, Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz, ZUR 2017, 515-524.
- Geden/Schenuit*, Unkonventioneller Klimaschutz: Gezielte CO₂-Entnahme aus der Atmosphäre als neuer Ansatz der EU-Klimapolitik, SWP-Studie 10, 2020.
- Graichen/Lenck*, Eine CO₂-orientierte Reform der Steuern, Abgaben und Umlagen auf Energie: Grundsätzliche Überlegungen und Eckpunkte für die politische Diskussion, ZNER 2019, 76-80.
- Graser*, Strategic Litigation – oder: Was man mit der Dritten Gewalt sonst noch so anfangen kann, RW 2019, 317-353.
- Groß*, Das Staatsversagen angesichts der Klimakatastrophe, JZ 2024, 893-903.
- Gruber*, Die Cupola im Anthropozän – Klimahaftungsklagen der Zukunft, JZ 2023, 417-428.
- Guckelberger*, Klimaschutzinstrumente aus KSG, TEHG und BEHG, NuR 2022, 221-230.
- Guckelberger*, Konturen des Berücksichtigungsgebots des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG, KlimR 2022, 294-299.
- Harbarth*, Empirieprägung von Verfassungsrecht, JZ 2022, 157-162.
- Heß/Peters/Schönberger/Verheyen*, Das Gebot der Berücksichtigung des Klimaschutzes auf Vorhabenebene – de lege lata und de lege ferenda, NVwZ 2023, 113-123.
- Hermes*, Klimaschutz durch neue Planungsinstrumente im föderalen System, EurUP 2021, 162-172.
- Hilbert*, Klimaanpassungsstrategien auf internationaler und nationaler Ebene, ZUR 2023, 259-266.
- Ismer*, Klimaschutz als Rechtsproblem, 2014.
- Kemfert/Schmalz/Wagner*, CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Erweiterung des Emissionshandels löst aktuelles Klimaschutzproblem nicht, DIW Discussion Papers 1818, 2019.
- Klafki*, Klimaschutzrecht und Klimagerechtigkeit, Die Verwaltung 56 (2023), 179-199.
- Kling*, Klimaverträglichkeitsprüfung vor Gericht, 2023.

- Klinski/Keimeyer*, Die Besteuerung von CO₂ und andere Umweltabgaben im Lichte des Finanzverfassungsrechts, NVwZ 2019, 1465-1471.
- Kloepfer/Greve*, Öffentliches und privates Klimaschutzrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 6, 2024, § 182.
- Kloepfer/Wiedmann*, Die Architektur des deutschen Klimaschutzrechts, EurUP 2022, 304-320.
- Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537-1544.
- Köck/Kohlrausch*, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimatechutzgesetze, ZUR 2021, 610-617.
- Kreuter-Kirchhof*, Kohärenz der Klimaschutzziele, KlimR 2022, 43-47.
- Kreuter-Kirchhof*, Kohärenz der Klimaschutzinstrumente, KlimR 2022, 70-74.
- Kreuter-Kirchhof*, Der neue europäische Emissionshandel II, ZUR 2025, 72-78.
- Lammers*, Die europäische Governance-Verordnung und das EU-Klimagesetz, 2023.
- von Landenberg-Roberg*, Akzeptanzsicherung für die Transformation als Aufgabe des Klimarechts, VerwArch 114 (2023), 399-427.
- von Landenberg-Roberg*, Verantwortungsstrukturierung durch Emissionsbudgets, Die Verwaltung 55 (2022), 249-286.
- von Landenberg-Roberg*, Die Operationalisierung der ‚Ambitionsspirale‘ des Pariser Klimaschutzabkommens, AVR 59 (2021), 119-163.
- Lange*, Verbandsklagerechte und das Bundes-Klimaschutzgesetz: Völker- und europarechtliche Implikationen, AöR 147 (2022), 264-296.
- Lorenzen*, Das EU-Klimagesetz im Lichte von Demokratie- und Effektivitätsprinzip, EurUP 2022, 156-165.
- Lorenzen*, Staatsziel Umweltschutz, grundrechtliche Schutzpflichten und intertemporaler Freiheitsschutz in Zeiten der Klimakrise, VBlBW 2021, 485-494.
- Markus/Otto/Thrän*, Die Carbon Management Strategie und CCS im Lichte klima- und energierechtlicher Weichenstellungen, ZUR 2024, 387-396.
- Markus/Heß/Otto/Dittmeyer*, Direct Air Capture Use & Storage – rechtliche und klimapolitische Hintergründe, ZUR 2023, 131-147.
- Möllers/Weinberg*, Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2021, 1069-1078.
- Pause/Nysten/Harder*, Das neue EU-Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr und die Abfederung von Belastungen durch den EU-Klima-Sozialfonds, EurUP 2023, 196-207.
- Peel/Osofsky*, A Rights Turn in Climate Change Litigation, TEL 7 (2018), 37-67.
- Peeters/Athanasidou*, The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement?, RECIEL 29 (2020), 201-211.
- Petersen/Rickels*, European Green Deal: Ein CO₂-Preis ist nicht alles, aber ohne einen CO₂-Preis ist alles nichts, ifo Schnelldienst 6/2020, 13-16.
- Proelß*, Meeresschutz und Klimawandel, EurUP 2024, 129-141.
- Proelß*, Europäische Energieunion und internationaler Klimaschutz: Konkurrenz oder Konvergenz?, EurUP 2019, 72-83.
- Rehbinder*, Der Emissionshandel zwischen Marktvertrauen und staatlicher Verantwortung, in: Ewer/Ramsauer/Reese/Rubel (Hrsg.), Methodik – Ordnung – Umwelt, Festschrift für Hans-Joachim Koch, 2014, 401-416.
- Ruschinzik*, Die Governance-Verordnung der EU für die Energieunion und den Klimaschutz, 2024.
- Saiger*, Nationale Gerichte im Klimaschutzvölkerrecht, 2022.

- Saurer*, Wandel der Handlungsformen im Umweltrecht der EU, *Die Verwaltung* 56 (2023), 159-178.
- Saurer*, Grundstrukturen des Bundes-Klimaschutzgesetzes, *NuR* 2020, 433-439.
- Saurer*, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?, *NVwZ* 2017, 1573-1579.
- Scharlau/Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina*, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, *NVwZ* 2020, 1-8.
- Schirmer*, Haftung für künftige Klimaschäden, *NJW* 2023, 113-118.
- Schlacke*, Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, *NVwZ* 2022, 905-912.
- Schlacke*, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, *NVwZ* 2021, 912-917.
- Schlacke*, Bundes-Klimaschutzgesetz: Klimaschutzziele und -pläne als Herausforderung des Verwaltungsrechts, *EurUP* 2020, 338-345.
- Schlacke/Köster/Thierjung*, Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, *EuZW* 2021, 620-626.
- Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung*, Kursänderung der EU: Verschärfung der Klimaschutzziele, *EnWZ* 2021, 7-13.
- Schneider*, Verfassungsfragen der Einführung von Klimaabgaben am Beispiel der CO₂-Bepreisung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes, 2024.
- Stäsche*, Die Reform des originären EU-Emissionshandelssystems (ETS 1) und dessen Flankierung durch einen Grenzausgleichsmechanismus (CBAM), *ZUR* 2024, 459-467.
- Stäsche*, Abschaffung der Sektorziele und des sektorspezifischen Nachsteuerungsmechanismus durch die KSG-Novelle 2024: Risiken für die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele?, *ZfU* 2024, 299-335.
- Storzer*, Die Justiziabilität des Klima- und Umweltschutzes, 2024.
- Vollmer*, Das Brennstoff-Emissionshandelsgesetz (BEHG), *NuR* 2020, 237-241.
- Weber*, Anreize trotz Verbots? Das Verhältnis von Klimaschutzrechtsinstrumenten im EU-Recht am Beispiel von CO₂-Abscheidung und -Speicherung, *EurUP* 2022, 422-427.
- Wegener*, Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?, *ZUR* 2019, 3-13.
- Wernsmann/Bering*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Vorteilsabschöpfungsabgaben am Beispiel der CO₂-Bepreisung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), *NVwZ* 2020, 497-504.
- Wickel*, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, *ZUR* 2021, 332-339.
- Widmann*, Prozeduraler Klimaschutz: Das Schutzgut „Klima“ in der Umweltverträglichkeitsprüfung, 2024.
- Wiedmann*, Klimaschutz ohne Sektorenziele, *NVwZ* 2024, 876-881.
- Winter*, Climate Protection before des European Court of Human Rights: The KlimaSeniorinnen and Duarte Agostinho Cases in Perspective, *ZaöRV* 84 (2024), 457-498.
- Winter*, Von der Bewahrung zur Bewirtschaftung, *ZUR* 2022, 215-221.
- Wustlich*, Die Atmosphäre als globales Umweltgut, 2003.
- Zenke/Telschow*, CO₂-Bepreisung durch nationalen Emissionshandel, *EnWZ* 2020, 157-163.

I. Herausforderungen

A. Problemstruktur

Der Klimawandel geht auf den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur durch anthropogen erzeugte weltweite **Emissionen von Treibhausgasen** (THG) zurück, insbesondere des bei der energetischen Umwandlung fossiler Brennstoffe freigesetzten Kohlenstoffdioxids (CO₂) und dem dadurch verursachten THG-Konzentrationsanstieg in der Erdatmosphäre.¹ Trotz aller Anstrengungen ist eine Abkehr von dem gefährlichen Temperaturanstieg nicht in Sicht und es wird befürchtet, dass die Erderwärmung auf bis zu 5,7 Grad Celsius bis zum Jahr 2100 ansteigt.² Als eine besondere Gefahr für die ökologische Stabilität werden sogenannte **Kipppunkte** identifiziert, verstanden als Prozesse im Klimasystem mit weitreichenden Umweltauswirkungen. Solche Kippelemente sind Teile des Erdsystems und haben eine besondere Bedeutung für das globale Klima, weil sie sich bei zunehmender Belastung abrupt und oft irreversibel verändern, etwa die Permafrostböden in Sibirien und Nordamerika, die Eismassen in polaren Zonen, der Amazonasregenwald oder bedeutende Luft- und Meeresströmungssysteme.³ Der **internationale Klimarat (IPCC)** warnt seit Jahren vor den Folgen unzureichender Gegenmaßnahmen: „Ohne umgehende, wirksame und gerechte Maßnahmen zur Minderung des Klimawandels bedroht er zunehmend die Gesundheit und die Existenzgrundlage von Menschen in der ganzen Welt sowie die Gesundheit von Ökosystemen und die biologische Vielfalt.“⁴ So klar der Problemhintergrund damit auch benannt ist: Es besteht eine auffällige Diskrepanz zwischen naturwissenschaftlichem Wissen und politischem Handeln.⁵

Die Bekämpfung der längst auch in Deutschland sichtbaren gefährlichen **Folgen des Klimawandels** mag schwerfallen, aber das Problem gehört tatsächlich zu den größten Herausforderungen der Menschheit, die sich anschickt, mit dem Anthropozän dem Erdzeitalter, in dem wir leben, einen neuen Namen zu geben. Der Umgang mit den dadurch adressierten Fragen ist komplex, geht jedenfalls über die Frage hinaus, wie die zunehmende Erderwärmung gestoppt werden kann. Antworten lassen sich nicht allein naturwissenschaftlich geben, sondern müssen politisch verhandelt werden, bevor sie als rechtliche Handlungs- oder Verhaltensanleitungen fungieren können. Eine solche **rechtliche** Vorgabe liefert das internationale Recht mit der im Paris-Abkommen festgelegten Temperaturgrenze von deutlich unter 2 Grad und möglichst 1,5 Grad Celsius für die Staatengemeinschaft.⁶ Die Operationalisierung dieses Ziels fällt jedoch schwer, beruft sich jeder Staat doch gerne auf an seiner Stelle zu leistende Beiträge anderer Staaten. Zudem gelingt es nicht kurzfristig und verlangt tiefgreifende Maßnahmen, die eine Rückbindung an die Gesellschaft erfordern. Gegenüber dem etablierten Umweltqualitätsrecht wie dem Wasserrecht oder dem Immissionsschutzrecht werden mit der Globalität, Totalität und Temporalität der zu adressierenden Problemstruktur wesentliche **Unterschiede** ausgemacht, die sich aus dem Ziel der rechtzeitigen Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre ergeben.⁷ Der Klimaschutz, so lässt sich sagen, ist in den Raum, die Zeit und die Gesellschaft gestellt.⁸ Hier liegen seine **drei zentralen Herausforderungen**:

¹ Zu den tatsächlichen Herausforderungen *IPCC, Climate Change 2023 – Synthesis Report, Summary for Policymakers, 2023.*

² *IPCC, Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Summary for Policy Makers, 2021, S. 5 ff.*

³ BVerfGE 157, 30 Rn. 21.

⁴ *IPCC, Beitrag der Arbeitsgruppe III zum Sechsten Sachstandsbericht, Zusammenfassung für die politische Entscheidungsfindung, 2022, S. 42.*

⁵ *Groß, EurUP 2019, 353 (357 f.).*

⁶ Art. 2 Abs. 1 lit. a PA.

⁷ *von Landenberg-Roberg, Die Verwaltung 55 (2022), 249 (278).*

⁸ Ähnlich die opening line bei *Eifert/von Landenberg-Roberg*, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2. Aufl. 2023, 5. Kap. Rn. 354-356. *Sinder, JZ 2021, 1078* sieht in der Vermessung des

Die erste Herausforderung ergibt sich aus der **räumlichen** Perspektive. Der Klimawandel ist eine globale Tatsache, weshalb kein Staat allein die Erderwärmung durch nationale Maßnahmen aufhalten kann. Der gefährliche THG-Konzentrationsanstieg wird durch eine Vielzahl von Akteuren verursacht, die internationale Anstrengungen verlangen, wobei die Fokussierung auf das internationale Recht in zweifacher Hinsicht problematische Schlussfolgerungen nach sich gezogen hat. Zum einen darf das „**collective action problem**“ nicht so verstanden werden, dass allein internationale Regelungen sinnvoll sind, weil die jeweiligen Verursachungsbeiträge der einzelnen Staaten zu gering seien. Wie das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss ausgeführt hat, bedeutet die aus Art. 20a GG abgeleitete Verpflichtung des Staates zur Mitwirkung und Fortentwicklung des internationalen Paris-Abkommens nicht, dass im nationalen Recht keine eigenen Wege eingeschlagen werden könnten. Denn der **Staat**, so das Gericht ebenso lapidar wie zutreffend, kann sich seiner Verantwortung nicht durch den Hinweis auf Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen.⁹ Das stellt hinter starke Kohärenzvorstellungen ein Fragezeichen.¹⁰ Zum anderen droht mit der Suche nach internationalen Regelungen die Fokussierung auf die Staatenwelt perpetuiert zu werden.¹¹ Dadurch gerät schnell aus dem Blick, dass die kumulativen Verursachungsbeiträge im Kern **privaten Akteuren** zuzuschreiben sind, auf die das traditionelle „Völkerrecht“ nicht unmittelbar zugreifen kann. Anders sieht es in der für den Klimaschutz maßgeblichen Mehrebenenordnung mit dem europäischen Recht aus, das einen gemeinsamen „Rechtsraum“ vermisst, der nicht allein von den Staaten dominiert wird, wenngleich der instrumentelle Zugriff des Unionsrechts den Mitgliedstaaten weitreichende Handlungsspielräume belässt.¹² Um die Einbettung nationaler Maßnahmen in das internationale und europäische Klimaschutzrecht unter der gebotenen Öffnung für nicht- und substaatliche Akteure zu verdeutlichen, empfiehlt sich die Kennzeichnung des Rechtsgebietes als **transnationales** Recht.¹³

Nicht weniger bedeutsam ist die zweite Herausforderung: Das Klimaschutzrecht hat eine **zeitliche** Dimension. So ist das Ziel der Klimaneutralität nicht kurzfristig zu erreichen, verlangt aber schon heute Maßnahmen, die gegenwärtige Lebens- und Wirtschaftsweise umzustellen und die Verbrennung fossiler Brennstoffe zu reduzieren. Für den Transformationspfad in die Klimaneutralität belässt das internationale Recht den Vertragsstaaten viel Zeit bis zur zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts, das europäische Klimaschutzrecht legt den Zeitkorridor auf 2050 fest¹⁴ und das nationale Klimaschutzrecht verlangt **Klimaneutralität** bis zum Jahr 2045.¹⁵ Auf den ersten Blick ist der hier aufgespannte Zeithorizont sehr weit, jedenfalls für die Politik noch in ferner Zukunft. Tatsächlich ist das Zeitfenster eher schmal, um die Temperaturgrenze von 1,5 Grad Celsius einzuhalten, möglicherweise bereits geschlossen. Noch immer

„verfassungsrechtlichen Raum-, Zeit- und Risikodenkens“ eine Antwort auf das Anthropozän als einem Erdzeitalter, in dem der Mensch selbst zur bestimmenden Naturgewalt geworden ist.

⁹ BVerfGE 157, 30 Rn. 203; krit. *Ockenfels/Rostalski*, KlimR 2024, 258.

¹⁰ Vgl. *Franzius*, Rechtliche Möglichkeiten einzelner Staaten zum unilateralen Schutz globaler Umweltgüter, in: Markus/Reese/Köck (Hrsg.), *Zukunftsfähiges Umweltrecht III*, 2023, S. 89 (97 ff.); a.A. *Kreuter-Kirchhof*, Der Instrumentenmix des Klimaschutzrechts: Kohärenz oder Kollision?, in: *Bitburger Gespräche* 2021, 2022, S. 49 ff.

¹¹ Das wird dort problematisch, wo Staaten im wahrsten Sinne des Wortes infolge steigender Meeresspiegel untergehen, vgl. *Barnett*, Titanic States? Impacts and Responses to Climate Change in the Pacific Islands, *Journal of International Affairs* 2005, 203. Zur Bewältigung der Entterritorialisierung durch das physische Verschwinden des Territoriums *Torres Camprubi*, *Statehood under Water*, 2016, S. 103 ff. Bislang setzt die Völkerrechtssubjektivität ein Territorium voraus, dazu und der Frage nach der Schaffung eines neuen Völkerrechtssubjekts *Bergmann*, *Versinkende Inselstaaten*, 2016, S. 138 ff.

¹² Zum Steuerungsanspruch des europäischen Klimaschutzrechts *Franzius*, DVBl 2024, 993.

¹³ Siehe die Beiträge in *Franzius*, ZUR 2018, 641 ff.

¹⁴ Art. 2 Abs. 1 EU-KG; dazu *Saurer*, in: Hofmann/Heß (Hrsg.), *BeckOK Klimarecht*, 2024, Art. 2 EU-KG Rn. 4 ff.

¹⁵ § 3 Abs. 2 KSG; dazu *Franzius*, in: *Kreuter-Kirchhof/Schlacke* (Hrsg.), *Klimaschutzrecht*, 2025, § 3 KSG Rn. 4 ff.

wird zu wenig gesehen, dass es nicht allein darum geht, den Anstieg der Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Verlangt sind vielmehr **strukturelle Transformationsprozesse** von Wirtschaft und Gesellschaft, die normativ ermöglicht und beschleunigt werden müssen.¹⁶ Weil heute nahezu jede menschliche Freiheitsausübung mit Treibhausgasemissionen verbunden ist, würde ein Abwarten und der Verzicht auf einschneidende Maßnahmen zu Lasten der Freiheitsausübung in der Zukunft gehen, mag es in demokratischen Verfassungsstaaten auch schwerfallen, den strukturellen Antagonismus von Kurzzeitlegitimation und Langzeitverantwortung zu überwinden und in der Gegenwart passende Maßnahmen für die Zukunft zu treffen.¹⁷ Jedenfalls kommt dem Klimaschutzrecht vor diesem Hintergrund „die Aufgabe zu, nicht nur rechtzeitiges politisches Handeln einzufordern, sondern gerade auch normative Vorgaben im Hinblick auf die **Verteilung von Transformationslasten in der Zeit** zu entwickeln und über die rechtliche Strukturierung des Transformationsprozesses umzusetzen“.¹⁸

Die dritte Herausforderung kann hier als **gesellschaftliche** Herausforderung nur angedeutet werden.¹⁹ Obwohl sicher ist, dass der weitgehend lineare Zusammenhang zwischen dem Anstieg der THG-Konzentration und dem Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur nicht linear umschlagen kann²⁰ und Kippunkte erwartet, aber nicht sicher berechnet werden können, bleibt wissenschaftlich ungewiss und nur abstrakt zu prognostizieren, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um die im Paris-Abkommen nicht statisch, sondern variabel zu verstehende **Temperaturgrenze** einzuhalten. Lassen sich die Folgen nur mit unterschiedlichen Wahrscheinlichkeitsgraden vorhersagen, operiert die Klimapolitik auf unsicherer Grundlage, was die Rückanbindung an in einer Demokratie für erforderlich gehaltene gesellschaftliche Prozesse erschwert. Es mag naheliegen, den Begriff der Gesellschaft nicht mehr allein als national radiziert zu verstehen, aber vergegenwärtigt man sich die tiefe Eingriffswirkung, mit der jener für notwendig gehaltene Transformationsprozess einhergeht, um Klimaneutralität zu erreichen, dann wird deutlich, dass schon aus Legitimationsgründen weniger auf das internationale und auch nicht das europäische, sondern das nationale Klimaschutzrecht zu setzen ist, das eine „starke“ gesellschaftliche Rückbindung erlaubt. Vermehrt treten im Klimaschutzrecht nicht einfach zu beantwortende Gerechtigkeitsfragen auf.²¹

B. Begriffliche Einordnung

Der Klimaschutz wird häufig im Zusammenhang mit dem **Immissionsschutzrecht** dargestellt und konzeptionell in seine Nähe gestellt. Mit einer strikten Separierung von Immissionsschutzrecht und Klimaschutzrecht sei nichts gewonnen.²² Sich in der Darstellung aber darauf zu beschränken, im Wesentlichen den Emissionshandel sowie die umwelt- und insbesondere klimaschutzrelevanten Teile des Energierechts „im Kontext des Immissionsschutzrechts“ vorzustellen, wird dem heutigen Zugriff des Klimaschutzrechts auf nahezu sämtliche Rechtsgebiete nicht mehr gerecht. Das Klimaschutzrecht emanzipiert sich vom Immissionsschutzrecht

¹⁶ Vgl. Eifert/von Landenberg-Roberg, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2. Aufl. 2023, 5. Kap. Rn. 356. Zum konkreten Bezug der Transformation im Klimaschutzrecht Moore u.a., *Transformations for climate change mitigation: A systematic review of terminology, concepts, and characteristics*, WIREs Climate Change 12 (2021), <https://doi.org/10.1002/wcc.738>.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 157, 30 Rn. 206; Franzius, VVDStRL 81 (2022), 383 (421 ff.) zur Rolle der Gerichte.

¹⁸ Eifert/von Landenberg-Roberg, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2. Aufl. 2023, 5. Kap. Rn. 356 (Hervorhebung im Original).

¹⁹ Mit Blick auf die Aktivierung von Gerichten für den Klimaschutz Aykut/Wiener/Zengerling/Bähring, CCLR 17 (2023), 181.

²⁰ Vgl. Boysen, AVR 50 (2012), 377 (378) mit dem Christoph Möllers entlehnten Hinweis, die „naive Alltagsontologie“ der Jurisprudenz sei hier keine Hilfe, sondern ein Wahrnehmungshindernis.

²¹ Vgl. Klafki, *Die Verwaltung* 56 (2023), 179 (191 ff.).

²² Statt vieler Meßerschmidt, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 2, 4. Aufl. 2020, § 46 Rn. 151 f.

und übernimmt namentlich für das Energierecht eine **Umbrella-Funktion**. Es strahlt aber auch auf andere Rechtsgebiete wie das Baurecht oder das Straßen- und Straßenverkehrsrecht aus und entwickelt eigenständige Strukturen, die selbst seine Zuordnung zum **Umweltrecht** in Frage stellen.

Das Klimaschutzrecht ist jedenfalls auch **Wirtschaftsrecht**, gerichtet auf die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft in eine klimaneutrale Welt.²³ Konzeptionell war bereits eine dichotomische Gegenüberstellung des Umweltrechts zum Wirtschaftsrecht nicht weiterführend, sollte das Umweltrecht doch eine Ökologisierung der Rechtsordnung bewirken, die stets auch wirtschaftsrechtliche Implikationen und das Privatrecht in den Blick zu nehmen hatte. Die Parallele zum Umweltrecht ist aus einem anderen Grund aufschlussreich, hat das moderne Umweltrecht doch nicht bloß eine Schutzfunktion. Es wird im Zuge seiner Etablierung²⁴ schon lange nicht mehr Umweltschutzrecht, sondern sehr viel breiter, aber zutreffend einfach „Umweltrecht“ genannt. Ähnliches ist für das Klimaschutzrecht zu beobachten, das sich nicht auf den Schutzaspekt verkürzen lässt. Neben der **Anpassung an den Klimawandel** treten neue Funktionen wie die Erzielung von Negativemissionen hinzu, die mit ihrer Förderung die wirtschaftsrechtliche Seite hervorheben. Diese Perspektivenerweiterung rechtfertigt es in Anlehnung an den internationalen Sprachgebrauch, nicht mehr eindimensional von Klimaschutzrecht, sondern von „**Klimarecht**“ zu sprechen, mag der Schutz vor den gefährlichen Folgen des Klimawandels auch im Vordergrund stehen.²⁵

II. Grundstruktur des Klimaschutzrechts

Die Grundstruktur des Klimaschutzrechts ist durch seinen Mehrebenenkontext (A.) mit der Erweiterung des Zugriffs von der Reduktion zur Transformation (B.) in einer spezifischen Mischung aus Zielen und Maßnahmen (C.) geprägt. Dabei kommt den Klimawissenschaften eine wichtige Rolle zu (D.), was zur Organisation wechselseitiger Lernprozesse führt (E.).

A. Mehrebenenkontext

Es gibt wohl kaum ein Rechtsgebiet, das so deutlich wie das Klimaschutzrecht eine Mehrebenenordnung darstellt, also international, europäisch und national geprägt ist.²⁶ Den bis heute maßgeblichen Anfang bildete mit der Klimarahmenkonvention von 1992 das **internationale Recht**. Angesichts der globalen Natur des Klimawandels stand das „Klimavölkerrecht“ auch im Schrifttum zunächst im Vordergrund. Der Satz aber, wonach ein globales Umweltproblem nur mit Hilfe des internationalen Rechts angegangen werden könne, verblasste zunehmend, mag er auch heute noch Fürsprecher finden. Die Sehnsucht, auf der internationalen „Ebene“ die Maßnahmen ergreifen zu können, die zur Bekämpfung der gefährlichen Folgen des Klimawandels geboten sind, erfüllte sich nicht. Umso eindringlicher wurde das Engagement der **Europäischen Union** beobachtet, die sich seit dem Vertrag von Lissabon auf die Energiekompetenz des Art. 194 AEUV stützen kann, um klimaschützend tätig zu werden. Die Union kann die internationalen Verpflichtungen der Vertragsstaaten verstärken, sich aber auch der Steuerungslogik des internationalen Rechts, wozu heute das 2015 unterzeichnete Paris-Abkommen gehört, anschließen und ihren Mitgliedstaaten einen instrumentellen Handlungsspielraum belassen, den auszufüllen Regelungen im **nationalen Recht** verlangt. War das Klimaschutzrecht früher vor allem ein Gegenstand des internationalen Rechts, so hat sich dies gewandelt. Der Klimaschutz ist längst vor Ort angekommen. Es handelt sich zwar weiterhin um eine Querschnittsmaterie, doch beginnt das international angestoßene und unionsrecht-

²³ *Franzius*, VVDStRL 81 (2022), 383 (404 f.).

²⁴ Seit den 1970er Jahren, im Schrifttum beginnend mit *Rehbinder*, ZRP 1970, 250.

²⁵ *Franzius*, RdE 2021, 521 (523 ff.).

²⁶ Vgl. *Schlacke*, NVwZ 2022, 905.

lich nicht bloß eingerahmte, sondern teilweise auch determinierte Klimaschutzrecht eine Umbrella-Funktion einzunehmen, indem es auf alle Rechtsgebiete ausstrahlt und für die Transformationsaufgabe einnimmt. Die tatsächliche Ausgestaltung des Klimaschutzrechts im Mehrebenenkontext steht quer zu normhierarchischen Erwartungen und löst sich damit auch von rechtlichen Vorstellungen einer Kohärenz im Zugriff auf das Problem. Die Hauptverantwortung für die Problemlösung liegt bei den Vertrags- bzw. Mitgliedstaaten.²⁷

B. Reduktion und Transformation

Im Kern geht es dem Klimaschutzrecht um eine Reduzierung von Treibhausgasemissionen, die für die Erderwärmung hauptverantwortlich sind. Deshalb heißt es „Klimaschutzrecht“ und deshalb wird es dem Umweltrecht zugeordnet. Angefangen von der maßgeblichen Temperaturgrenze von deutlich unter 2 Grad, möglichst 1,5 Grad Celsius maximal akzeptabler Erderwärmung im internationalen Recht, übersetzt in **Reduktionszielen** im europäischen Klimagesetz, das eine Reduktion von gefährlichen Treibhausgasemissionen um 55% gegenüber 1990 verlangt, schreibt das nationale Recht im Lichte der internationalen und europäischen Vorgaben mit den sektoralen Budgets noch verfügbare Mengen an CO₂-Ausstoßkapazitäten vor, die jedoch inzwischen an Verbindlichkeit eingebüßt haben. Mit solchen Reduktionszielen allein ist aber nichts getan. Reduktion erfordert **Transformation**, verstanden als ein grundlegender Prozess, der alle gesellschaftlichen Teilbereiche, namentlich die Wirtschaft, in eine klimaneutrale Welt führt.²⁸ Verdeutlichen lässt sich dies an der veränderten Rolle von **Emissionsbudgets**. Solche Emissionsbudgets dienen nicht mehr allein als Grundbausteine eines effizienten Reduktionsrechts, sondern werden inzwischen dazu eingesetzt, die Reduktionsverantwortung der einzelnen Sektoren durch Transformationspfade in der Zeit stärker zu koordinieren und in Bezug auf die Verwirklichung von Belastungsgerechtigkeit intersektoral zu koordinieren. Notwendig ist jedoch die Rückkoppelung der sektoralen Budgets an das zum Unterschreiten der Temperaturgrenze klimawissenschaftlich entwickelte globale Restbudget, wofür ein **nationales Restbudget** hilfreich sein könnte.²⁹ Obwohl häufig verlangt, ist ein solches Restbudget für Deutschland bislang nicht festgelegt worden, was wegen der Ausgestaltung sektoraler Jahresemissionsmengen auch nicht erfolgen musste.³⁰ Mit dem Verzicht auf sektorspezifische Budgets zur Anleitung des Transformationspfades wächst jedoch der Druck, die Operationalisierung des Transformationswegs mit einem nationalen CO₂-Restbudget zu unterlegen. Jedenfalls rückt die Transformationsaufgabe zur Erreichung der Reduktionsziele in den Vordergrund.³¹ Das Klimarecht als Transformationsrecht zu verstehen³² erscheint gegenüber Bezeichnungen wie „Klimakrisenrecht“³³ vorzugswürdig.

²⁷ So auch *Groß*, JZ 2024, 893 (895). Es sind *Eifert/von Landenberg-Roberg*, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2. Aufl. 2023, 5. Kap. Rn. 358 zufolge „nach wie vor die Staaten, die als maßgebliche politische Handlungsakteure über die zentralen Steuerungsressourcen verfügen, um den komplexen gesellschaftlichen Transformationsprozess nicht nur durch verbindliche Emissionsreduktionsziele normativ anzuleiten, sondern auch seine faktischen Gelingensbedingungen durch den Aufbau einer klimaneutralen Substitutionsinfrastruktur zu gewährleisten“.

²⁸ *Allg. von Landenberg-Roberg*, Rechtswissenschaftliche Transformationsforschung, in: ders./Pilniok (Hrsg.), *Das Recht der digital-ökologischen Transformation*, im Erscheinen. Andeutungen: *Raschke*, KlimR 2024, 226.

²⁹ *von Landenberg-Roberg*, *Die Verwaltung* 55 (2022), 249 (251 f.).

³⁰ *Anders Abel*, ZUR 2022, 333 (339 f.).

³¹ Zum „Klimaschutzrecht als Transformationsrechtsgebiet“ *Kloepfer/Wiedmann*, EurUP 2022, 304 (308 ff.).

³² Siehe unten V.D.3.

³³ *Wolff/Hellwege*, *Die Klimakrise und das Recht*, in: dies. (Hrsg.), *Klimakrisenrecht*, 2024, S. 3 (16 ff.). Gegen den „Krisenbegriff“ in diesem Zusammenhang *Groß*, JZ 2024, 893 (894).

C. Ziele und Maßnahmen

Das Klimaschutzrecht ist zweigeteilt bzw. gestuft aufgebaut. Normiert werden auf der einen Seite mehr oder weniger anspruchsvolle **Ziele**, die das Ambitionsniveau bestimmen.³⁴ Mit Zielen allein ist aber nur wenig erreicht, mögen sie auch verbindlich vorgegeben und nicht kleinzureden sein.³⁵ Die Ziele leiten die **Maßnahmen** auf der anderen Seite an. Mag hier auch eine Umsetzungslücke zu beklagen sein, so fungieren die Ziele als Maßstab für die Auswahl der Maßnahmen, deren Zielerreichungspotential nur in der Gesamtheit aller getroffenen Maßnahmen zu prognostizieren ist. Mit den zu ergreifenden Maßnahmen sind, sollen sie die ihnen zugesprochenen Wirkungen entfalten, in der Regel gesetzgeberische Maßnahmen intendiert, die durch den Zielgesetzgeber – der Vergangenheit – nicht erzwungen werden können. Deshalb gehört zur Grundstruktur des Klimaschutzrechts die Einführung einer Zwischenebene, die mit der **Politikplanung** durch Klimaschutzprogramme gewissermaßen ein Scharnier zwischen Zielen und Maßnahmen bildet, indem die Bundesregierung zur Klimaschutzplanung verpflichtet wird, die zumindest der Idee nach eine Zielerreichung möglich machen soll.³⁶

D. Klimawissenschaften

Den Klimaschutz als Transformationsaufgabe auf dem Weg in die Klimaneutralität zu verstehen fordert das Recht heraus, das nicht einfach auf „geronnene Politik“ verkürzt werden darf, sondern klimawissenschaftliche Einsichten einzubeziehen hat. Freilich sind die Schnittstellen des Rechts für die Inbezugnahme klimawissenschaftlicher Erkenntnisse unsicher, sieht man davon ab, dass institutionelle Anknüpfungspunkte in den „**Klimaräten**“ gefunden werden können, die im europäischen und nationalen Klimaschutzrecht wachsende Bedeutung erhalten haben.³⁷ Dass es rechtlich gelingen kann, auf die klimawissenschaftlichen Grundlagen überzeugend Bezug zu nehmen, zeigt der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, der ungeachtet aller dogmatischen Zweifel, auf die noch zurückzukommen sein wird, nahezu einhellig dafür gelobt wurde, die klima- und naturwissenschaftliche Ausgangslage mustergültig wiedergegeben zu haben.³⁸ Zu den wichtigsten klimawissenschaftlichen Vorstößen zählt der **Budget-Ansatz**, der zu bestimmen hilft, wieviel CO₂-Äquivalente noch ausgestoßen werden dürfen, um die Temperaturgrenze nicht zu überschreiten. Der Gesetzgeber in Deutschland hatte politisch entschieden, wieviel in den einzelnen Sektoren noch emittiert werden darf, um das Ziel der Klimaneutralität zu erreichen. Das Bundesverfassungsgericht hat dies nicht beanstandet, aber seine Bewertung auf einen Abgleich mit dem klimawissenschaftlich ermittelten nationalen CO₂-Restbudget bezogen und einen langfristigen Transformationspfad vermisst, was als unvereinbar mit Art. 20a GG erklärt wurde.³⁹ Der Kritik an diesem Vorgehen⁴⁰ ist zu entgegnen, dass der Erste Senat das in der Tat weder gesetzlich noch verfassungsrechtlich vorgegebene Restbudget lediglich als **Kontrollmaßstab** herangezogen hat, nicht aber als

³⁴ Dazu *Hilson*, *Journal of Environmental Law* 32 (2020), 195 (197 ff.).

³⁵ Zu den Zielen als neuem Instrument des Verwaltungsrechts *Franzius*, *ZUR* 2021, 131 (132 ff.).

³⁶ *Franzius*, *Politikplanung im Klimaschutzrecht*, in: Brüning u.a. (Hrsg.), *Verwaltungsrecht: Gestaltung – Steuerung – Kontrolle*, FS für Ulrich Ramsauer, 2023, S. 51 ff. Zu den Defiziten der Planungspraxis OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.5.2024, 11 A 22/21, *ZUR* 2024, 557.

³⁷ Vgl. *Kahl/Stürmlinger*, *EurUP* 2021, 173 (175 ff.); *Schatz/Newig/Pfeffer*, *NuR* 2024, 433. Zur Stärkung des Expertenrates für Klimafragen in der „Klima-Governance“ *Kalis*, *KlimR* 2023, 354 (358 ff.).

³⁸ BVerfGE 157, 30 Rn. 16 ff.; dazu *Gärditz*, *RuP* 57 (2021), 308 (311 ff.).

³⁹ BVerfGE 157, 30 Rn. 256 ff. Kritik zum Fehlen gesetzlicher Vorgaben für den Reduktionspfad nach 2030 bereits bei *Kment*, *NVwZ* 2020, 1537 (1540).

⁴⁰ Statt vieler *Murswiek*, *Klimapolitik und Grundgesetz*, in: Schiedermaier/Cole/Wagner (Hrsg.), *Verfassungsrecht – Internationales Recht – Medienrecht*, FS für Dieter Dörr, 2022, S. 117 (123 f.); *Polzin*, *DÖV* 2021, 1089 (1096).

Handlungsmaßstab dem Gesetzgeber vorgeschrieben hat.⁴¹ Zu bedenken ist auch, dass der Gesetzgeber seine Regelungen ausdrücklich unter den Vorbehalt höherer Ziele stellt, die zur Erfüllung europäischer oder internationaler Vorgaben erforderlich werden.⁴²

E. Lernprozesse

Das Klimaschutzrecht steht vor der Herausforderung, nicht bloß zu vollziehen, was gesetzlich vorgegeben ist, sondern auch Lernprozesse zu organisieren. Dazu gehören die Aufnahme und Verarbeitung neuer klimawissenschaftlicher Erkenntnisse, aber auch die Reflektion der konzeptionellen Ansätze **anderer Rechtsordnungen**. Nicht zuletzt die Implementierung übergreifender Klimaschutzgesetze in Mitgliedstaaten der Europäischen Union⁴³ hat neben den ersten Landesklimaschutzgesetzen in Deutschland⁴⁴ dazu geführt, auf der Bundesebene ein Klimaschutzgesetz zu verabschieden, das inzwischen aus unterschiedlichen Gründen mehrfach reformiert wurde und als Rahmen- und Maßstäbegesetz an Steuerungskraft eingebüßt hat.⁴⁵ Zwar ist das wechselseitige Lernen inzwischen zu einem wichtigen Topos in der Verwaltungsrechtswissenschaft avanciert.⁴⁶ Im Klimaschutzrecht erhalten Lernprozesse erhöhte Aufmerksamkeit, geht es doch darum, nationale Pfadabhängigkeiten zu hinterfragen und in den **instrumentellen Problemlösungen** von anderen Rechtsordnungen zu lernen. Lernen heißt nicht kopieren, sondern reflektieren, um einen Weg, soll er anders sein, politisch zu begründen, ist doch ein einheitliches Vorgehen weder international noch europäisch stets geboten oder auch nur erwünscht. Die Globalität des Problems erzwingt keine Kohärenz, sondern erlaubt zur Legitimation der einschneidenden Maßnahmen eine Abstützung in der nationalen Öffentlichkeit, was umso besser gelingen kann, je überzeugender die Wahl des instrumentellen Zugriffs im Vergleich zu anderen Rechtsordnungen ausfällt.

III. Internationaler Rahmen

A. Klimarahmenkonvention

Im internationalen Recht markiert die Klimarahmenkonvention (UNFCCC) von 1992 den Beginn der Bemühungen zur Bekämpfung der gefährlichen Folgen des Klimawandels.⁴⁷ Unterzeichnet auf der United Nations Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro haben sich mittlerweile 195 Vertragsstaaten diesem völkerrechtlichen Vertrag angeschlossen. Nach Art. 2 UNFCCC zielt die Konvention auf eine Stabilisierung der Treibhausgasemissionen in der Atmosphäre auf einem Niveau, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Schon die Klimarahmenkonvention spricht neben dem Schutz die Anpassung an die Folgen des Klimawandels an und akzentuiert das **Vorsorgeprinzip**, darf nach Art. 3 Nr. 3 UNFCCC doch das Fehlen einer völligen wissenschaftlichen Gewissheit nicht als Grund für das Aufschieben von Klimaschutzmaßnahmen dienen. Zukunftsweisend sollen die Vertragsparteien nach Art. 3 Nr. 1 UNFCCC auf der Grundlage der

⁴¹ Vgl. *Franzius*, Klimawissenschaften und Recht, in: Broemel/Kuhlmann/Pilniok (Hrsg.), *Forschung als Handlungs- und Kommunikationsmaßstab*, FS für Hans-Heinrich Trute, 2023, S. 337 (341).

⁴² § 3 Abs. 4 KSG.

⁴³ *Duwe/Stockhaus*, Klimaschutzgesetze in Europa, 2019. Vor allem Großbritannien war mit dem Climate Change Act vorausgegangen, vgl. *Saurer*, NuR 2018, 581 (583 f.); *Fankhauser/Averchenkova/Finnegan*, 10 years of the UK Climate Change Act, 2018.

⁴⁴ Zur Relevanz *Köck/Kohlrausch*, ZUR 2021, 610; *Brüning*, NVwZ 2023, 1458; monographisch *Schnittker*, Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer: Verfassungsmäßigkeit und Steuerungswirkung, 2021.

⁴⁵ Vgl. *Faßbender*, ZUR 2024, 579.

⁴⁶ *Franzius*, Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, 3. Aufl. 2022, § 4 Rn. 90 ff.

⁴⁷ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen v. 9.5.1992, BGBl. 1993 II 1783.

Gerechtigkeit und entsprechend ihren „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihren jeweiligen Fähigkeiten“ das Klimasystem zum Wohl heutiger und künftiger Generationen schützen. Auf diesen Grundsätzen bauen die Verpflichtungen nach Art. 4 UNFCCC auf, indem differenzierte, an den jeweiligen Entwicklungsstand der Vertragsparteien angepasste Pflichten statuiert werden. Hier findet sich erstmals eine Verpflichtung aller Vertragsparteien zur Erstellung und Aktualisierung von Verzeichnissen sowie zur Aufstellung und Umsetzung von Programmen, Entwicklung und Anwendung von Technologien, Zusammenarbeit etc. Soweit das Absehen von konkreten Verpflichtungen beklagt wurde, darf nicht übersehen werden, dass die Klimarahmenkonvention einen Prozess in Gang setzen wollte, der neben der Schaffung eines Sekretariats mit Sitz in Bonn eine **Konferenz der Vertragsparteien** (Conference of the Parties, COP) mit jährlich stattfindenden Tagungen geschaffen hat, womit die Umsetzung der Konvention institutionell unterstützt wird.⁴⁸

B. Konkretisierung durch Völkervertragsrecht

1. Kyoto-Protokoll

Quantifizierte Treibhausgasreduktionspflichten enthielt erstmals das auf der COP 3 im Jahr 1997 verabschiedete und auf Art. 17 UNFCCC gestützte Kyoto-Protokoll.⁴⁹ Es knüpfte an die in der Klimarahmenkonvention vorgenommene Konkretisierung des **Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten**⁵⁰ für im Annex I bzw. II gelistete entwickelte Staaten und nicht in den Annex aufgeführte Entwicklungs- und Schwellenländer an, womit die Absicht bekundet wurde, den Annex-Staaten ein anspruchsvolleres Pflichtenprogramm aufzuerlegen. Das gelang im Kyoto-Protokoll nur mühsam unter erheblichen Kompromissen: Die Annex I-Staaten wurden jeweils individuell ausgehandelten **Emissionsreduktionsverpflichtungen** unterworfen, was nicht bloß mit der Möglichkeit der Erfüllung von Reduktionspflichten durch mehrere Protokollparteien gemeinsam erkaufte wurde, sondern auch **Kooperationsmechanismen** hervorbrachte, die es Annex I-Staaten ermöglichten, ihre Reduktionspflichten durch Projekte in anderen Staaten oder mithilfe des Emissionshandels zu erfüllen.⁵¹

Das internationale Recht schien auf dem richtigen Weg. Zwar gab es Zweifel an der klimapolitischen Effektivität der drei zentralen **Mechanismen**, mit denen eine gewisse Flexibilität ermöglicht und die Schärfe der Verpflichtung gelockert wurde. Die gemeinsame Projektumsetzung (Joint Implementation), der Clean Development Mechanism (CDM) und der internationale Handel mit Emissionsberechtigungen ermöglichten es den Staaten, die erlaubte Emissionsgesamtmenge möglichst kostengünstig einzuhalten. Emissionsreduktionen in anderen Staaten konnten auf die jeweils eigene Verpflichtung angerechnet werden. Nahezu einhellig begrüßt und als umweltvölkerrechtliche Errungenschaft gefeiert wurde das mit dem Kyoto-Protokoll eingeführte **Compliance-Regime**, womit die Erfüllung der Vertragsverpflicht-

⁴⁸ Art. 7-9 UNFCCC.

⁴⁹ Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen v. 11.12.1997, BGBl 2002 II 967; dazu *Oberthür/Ott*, Das Kyoto-Protokoll, 2000.

⁵⁰ Dazu *Honkonen*, The Common but Differentiated Responsibility Principle in Multilateral Environmental Agreements, 2009. Zu den Spezifizierungen durch das Paris-Abkommen *Maljean-Dubois*, RECIEL 25 (2016), 151 (153 ff.); *Voigt/Ferreira*, Climate Law 6 (2016), 58; s. auch *Rajamani u.a.*, National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework in the international environmental law, Climate Policy 2021, <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1970504>.

⁵¹ Ausf. *Kreuter-Kirchhof*, Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht, 2005, S. 209 ff.; *Ismer*, Klimaschutz als Rechtsproblem, 2014, S. 296 ff.

ungen und die tatsächliche Erbringung von Emissionsreduktionen sichergestellt werden sollte.⁵²

Der Kyoto-Prozess scheiterte jedoch an der fehlenden Bereitschaft zentraler Industriestaaten wie den USA zur Mitwirkung und dem wachsenden Emissionsanteil nicht mit Reduktionspflichten belegter Schwellen- und Entwicklungsländer, zu denen auch China und Indien gezählt wurden. Spätestens 2009 nach der COP 15 in Kopenhagen, als der Verhandlungsprozess über eine neue Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls unter der stärkeren Einbeziehung emissionsstarker Schwellenländer ohne Einigung auf ein neues rechtsverbindliches Instrument scheiterte, drehte sich der Wind.⁵³ Im **Kopenhagen-Akkord** bekannten sich die Vertragsstaaten erstmals zur 2 Grad Celsius-Temperaturgrenze, wendeten sich dafür aber dem „**Pledge and Review**“-Ansatz zu, der eine Umkehr von der bisherigen Steuerungsphilosophie des internationalen Klimaschutzrechts und den Beginn einer neuen Phase markiert.

2. Paris-Abkommen

Das Kyoto-Protokoll ist durch das heute maßgebliche Paris-Abkommen⁵⁴ ersetzt worden. Sicherlich mag einiges in der Kontrastierung mit dem Kyoto-Protokoll deutlich werden.⁵⁵ Aber schon die Frage, ob wir tatsächlich von einem „Paradigmenwechsel“ sprechen können, der dem Klimavölkerrecht zugeschrieben wird, ist nicht so sicher, wie es mitunter den Anschein hat.⁵⁶ Es ist zweifellos richtig, dass es dem 2015 auf der COP 21 unterzeichneten und 2016 in Kraft getretenen Paris-Abkommen nicht so sehr um top down-Verpflichtungen der Vertragsstaaten, sondern um einen bottom up-Ansatz geht, womit eine „**Wiederentdeckung der nationalen Ebene**“ einhergeht.⁵⁷ Aber das bedeutet entgegen früherer Einschätzungen nicht, dass die Verpflichtungskraft des normativen Programms reduziert würde. Es ändert sich vielmehr, lässt die Ebenen verschwimmen und greift anders auf die Vertragsstaaten zu, was nicht einfach als „soft law“ bezeichnet werden sollte, zumal die Gegenüberstellung zum vertrauten „hard law“ mehr vernebelt als erhellt.

In mehrerlei Hinsicht akzentuiert das Paris-Abkommen das internationale Klimaschutzrecht neu: *Erstens* wird die formale Annex-Struktur des Kyoto-Protokolls zugunsten der Einbeziehung nahezu aller Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention aufgegeben. Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten wird nicht mehr dahingehend konkretisiert, allein die entwickelten Industriestaaten auf Emissionsreduktionsziele international zu verpflichten, sondern möglichst alle Staaten in das Regime „in the light of different national circumstances“ einzubinden. Dabei wird stärker auf die konkrete Leistungsfähigkeit der Vertragsstaaten und eine daran ausgerichtete **dynamische Differenzierung** gesetzt.⁵⁸ *Zweitens* gibt das Paris-Abkommen aber auch für die ehe-

⁵² Dazu Oberthür/Lefebber, AVR 50 (2012), 420; Bruneé/Doelle/Rajamani, Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime, 2012.

⁵³ Erst 2011 auf der COP 17 in Durban beschlossen die Vertragsstaaten, das Kyoto-Protokoll mit einer zweiten Verpflichtungsperiode weiterzuführen. Auf der COP 18 in Doha verpflichteten sich Annex I-Staaten, ihre Emissionen um insgesamt 18% gegenüber 1990 bis 2020 zu reduzieren. Dieser Beschluss war allerdings nur für 37 Staaten verbindlich, die wiederum für lediglich 15% der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich waren, vgl. Schlacke, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 16 Rn. 9.

⁵⁴ Übereinkommen von Paris v. 12.12.2015, BGBl 2016 II 1982; dazu Klein u.a. (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change, 2017; Bischof, Das Pariser Klimaschutzabkommen, 2022, S. 97 ff.

⁵⁵ Zum Weg von Kyoto nach Paris Schomerus, Klimaschutz- und Umweltenergie recht, in: Rehbinde r/Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, Kap. 8 Rn. 118-129; sehr breit Stoll/Krü ger, Klimawandel, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2. Aufl. 2022, 9. Abschnitt Rn. 54 ff.

⁵⁶ Siehe etwa Franzius, EurUP 2017, 166; von Landenberg-Roberg, AVR 59 (2021), 119.

⁵⁷ Franzius, VVDStRL 81 (2022), 383 (418 ff.).

⁵⁸ Vgl. Voigt/Ferreira, TEL 5 (2016), 285.

malignen Annex-Staaten den Anspruch auf, rechtsverbindlich quantifizierte Emissionsreduktionspflichten vorzugeben, was einst als Erfolg verbucht wurde, sich aber politisch nicht aufrechterhalten ließ. Ausgehend von der Einsicht, dass es zur Gewährleistung einer universellen Partizipation einer stärkeren „bottom up“-Ausrichtung bedarf, wählt das Paris-Abkommen einen „Pledge and Review“-Ansatz. Alle Vertragsstaaten werden zu ehrgeizigen Anstrengungen zur Erreichung der Ziele verpflichtet, aber die nationalen Beiträge sollen eigenverantwortlich bestimmt und übermittelt werden.⁵⁹ Zwar besteht eine internationale Rechtspflicht zur Erarbeitung und Übermittlung aufeinanderfolgender **National Determined Contributions (NDCs)** und der Ergreifung innerstaatlicher Minderungsmaßnahmen, um die Ziele dieser Beiträge zu erreichen. Es handelt sich jedoch um Verhaltenspflichten und keine Erfolgspflichten. Eine Rechtspflicht zur Zielerreichung der NDCs besteht nicht.⁶⁰ *Drittens* hat sich auch der Rechtsrahmen für die Erfüllungshilfe und -kontrolle geändert. Das Paris-Abkommen setzt zur Kontrolle von Erfüllungsdefiziten auf einen Ausschuss von unabhängigen Experten, der in erster Linie eine Vermittlungsfunktion wahrnehmen, transparent sein und von einem **nicht streitig angelegten Verfahren** ohne Strafcharakter angeleitet sein soll.⁶¹ Das Fehlen eines Sanktionsmechanismus à la Kyoto wurde kritisiert, vielfach ohne zu sehen, dass es eben keine international verbindlichen Reduktionsverpflichtungen mehr gibt, deren Nichteinhaltung sanktioniert werden könnte.

Statt die ambitionierte **Zielsetzung** des Art. 2 Abs. 1 PA, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur „deutlich unter 2 Grad Celsius“ über dem vorindustriellen Niveau“ zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, völkerrechtlich verbindlich auf die Vertragsstaaten herunterzubrechen, setzt das Paris-Abkommen auf nationale Beiträge, die inhaltlich nur vage vorherbestimmt sind, aber einem Rückschrittsverbot unterliegen. Wichtiger als rechtsverbindliche Emissionsreduktionspflichten sind dem Paris-Abkommen ein robuster Rahmen für die **Kommunikation, Transparenz und Bewertung** der gemeldeten Klimaschutzbeiträge.⁶² Deshalb überzeugt die anfängliche Kritik⁶³ am Paris-Abkommen, das rechtlich „schwach“ sei, nicht.⁶⁴ Übersehen wird dabei die international anschlussfähige Umstellung des Steuerungsansatzes auf **prozedurale Verpflichtungen**, wozu neben der Erstellung, Kommunikation und Verschärfung der nationalen Beiträge die globale Bilanzierung alle fünf Jahre gehört.

C. Steuerungsansatz

Wird das Recht, wie im Umweltrecht üblich, als Steuerungsmechanismus oder als **Governance-Struktur** verstanden, ist die Sehnsucht nach der Maßgeblichkeit materieller Vorgaben zu hinterfragen. Das gilt in besonderem Maße für das internationale Recht, dem in der

⁵⁹ Statt vieler *Franzius*, ZUR 2017, 515 (518 f.).

⁶⁰ Zur hybriden Verbindlichkeitsstruktur des Paris-Abkommens *Saurer*, NVwZ 2017, 1573 (1575). Für eine Einordnung der NDCs *Will/Manger-Nestler*, AVR 60 (2022), 465 (467 ff.).

⁶¹ Art. 15 Abs. 2 PA.

⁶² Vgl. *von Landenberg-Roberg*, AVR 59 (2021), 119 (129 f.): „In Abwesenheit der rechtsverbindlichen Erfüllungsverpflichtung bezüglich des Inhalts der NDCs bildet die Herstellung von Transparenz über den erreichten Fortschritt das primäre regelungstechnische Mittel, um die Staaten für ihre Zusagen in den NDC vor der internationalen wie nationalen Öffentlichkeit zur politischen Verantwortung ziehen zu können und den Druck auf ambitioniertere Beiträge in der Zukunft zu erhöhen.“

⁶³ Vgl. *Schlacke*, ZUR 2016, 65; *Ekarde*, NVwZ 2016, 355; *Proelß*, ZfU 2016, 58; deutlich positiver die internationalen Einschätzungen, vgl. *Doelle*, *Climate Law* 6 (2016), 1; *Falkner*, *International Affairs* 92 (2016), 1107.

⁶⁴ Anders *Schomerus*, *Klimaschutz- und Umweltenergierecht* (Fn. 55), Kap. 8 Rn. 129. Die Ziele, wozu auch die Bemühenszusage der Vertragsparteien in Art. 4 Abs. 1 PA gehört, in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken herzustellen, wären kaum formulierbar gewesen, wären sie mit verbindlichen Reduktionsmaßnahmen unterlegt worden.

Übernahme nationaler Steuerungsideale wie der namentlich in Deutschland verbreiteten Vorgabe ordnungsrechtlicher Maßstäbe einige Grenzen gesetzt sind. Jedenfalls lassen sich die nationalen Vorstellungen von Recht nicht einfach auf das internationale Klimaschutzregime projizieren.⁶⁵ Diese Mahnung darf nicht verdecken, dass die gemeldeten Minderungsmaßnahmen der Vertragsstaaten nicht genügen, die maßgeblichen Temperaturgrenzen des Pariser Abkommens einzuhalten.⁶⁶ Es besteht eine Ambitionsücke, auf die international mit einer komplexen Regelungsstruktur aus prozeduralen Pflichten und materiellen Prinzipien reagiert wird, die im Sinne einer auf die erforderlichen Maßnahmen der Vertragsstaaten gerichteten „**Ambitionsspirale**“ einen neuartigen Steuerungsansatz in der Klimagovernance markieren.⁶⁷

1. Prozeduralisierung

Mit ihrer „spezifischen Kombination aus prozeduralen Pflichten, organisatorisch-institutionellen Regelungen und materiellen Prinzipien bildet diese ‚Ambitionsspirale‘ die Kernstruktur des völkerrechtlichen Klimaschutzregimes“.⁶⁸ Aufgegriffen werden die bekannten Prozeduralisierungstendenzen aus dem Umweltrecht, die im internationalen Klimaschutzrecht eine besondere Ausprägung erhalten und das, was sein soll, maßgeblich bestimmen. Statuiert werden umfangreiche **Informations- und Rechenschaftspflichten**, die zusammen mit den Berichtspflichten des erweiterten Transparenzrahmens die Basis für die individuelle Fortschrittsbewertung und Kontrolle durch eine breite Öffentlichkeit bilden. Diese Informationen bilden zusammen mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen insbesondere des IPCC die Basis für die kollektive Fortschrittsauswertung im Rahmen der weltweiten Bestandsaufnahme, dem so genannten **global stocktake** (Art. 14 PA). Hierbei mag es sich nur um ein Verfahren handeln, das unterstützende Funktion hat. Tatsächlich wird hierüber jedoch ermittelt, in welchem Maße nachgesteuert werden muss, um den gemeinsamen Fortschritt bei der Verwirklichung der Ziele nicht bloß informatorisch auszuwerten. Die Ergebnisse der seit 2023 alle fünf Jahre durchzuführenden Bewertung liefern **Informationen** für die Aktualisierung der nationalen Beiträge und sollen zu einer rechtzeitigen Steigerung der Anstrengungen führen. Als materielle Leitplanken fungieren die normativ „weich“ formulierten Erwartungen der höchstmöglichen Ambition (Art. 3 S. 1 PA) und Progression (Art. 3 S. 2, 4 Abs. 3 PA).⁶⁹ Deshalb ist auch der Durchführungs- und Compliance-Mechanismus anders konzipiert. Es geht nicht um rechtliche Sanktionen, sondern um politischen Druck, der durch zivilgesellschaftliche Kontrollen – und gerichtliche Verfahren der Überprüfung der Beiträge und Umsetzungsmaßnahmen durch die nationalen Gerichte⁷⁰ – aufgebaut wird, die ein internationaler Vertrag nicht erzwingen, wohl aber erleichtern kann, was durch die Bezugnahme auf das Paris-Abkommen durch nationale Instanzen unterstrichen wird.⁷¹

Dem Paris-Abkommen geht es um einen rechtlichen Rahmen, der Verfahrensanforderungen für Maßnahmen normiert, die politisch von den Vertragsstaaten auszuwählen sind. In dem Maße, wie das Recht anerkennt, dass es politischer Entscheidungen zum Klimaschutz bedarf, wird ein Horizont normiert, der es erlaubt zu hoffen, die richtigen Antworten zur Transformation der Wirtschafts- und Lebensweise zu finden, um die Langfristziele zu erreichen. Das gelingt nicht ohne den Zugriff auf nicht-staatliche Akteure und lässt das Klima-

⁶⁵ *Franzius*, VVDStRL 81 (2022), 383 (387); anders *Durner*, EurUP 2021, 330 (340 f.).

⁶⁶ Zu Unterschieden in der innerstaatlichen Umsetzung *Grimmeiß*, EurUP 2024, 284.

⁶⁷ *Treffend von Landenberg-Roberg*, AVR 59 (2021), 119 (123 ff.).

⁶⁸ *von Landenberg-Roberg*, AVR 59 (2021), 119 (120 f.).

⁶⁹ *Eifert/von Landenberg-Roberg*, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2. Aufl. 2023, 5. Kap. Rn. 370.

⁷⁰ Vgl. *Saiger*, *Nationale Gerichte im Klimaschutzvölkerrecht*, 2022; *Preston*, *Journal of Environmental Law* 33 (2021), 1 ff., 227 ff. Zur dezentralen gerichtlichen Kontrolle *Saurer*, NVwZ 2017, 1573 (1575 f.).

⁷¹ Vgl. *Franzius/Kling*, *The Paris climate agreement and liability issues*, in: Kahl/Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, 2021, S. 199 (214 f.).

schutzrecht in eine **transnationale Konstellation** eintreten, wo die Grenze zwischen innen und außen, öffentlich und privat⁷² sowie Recht und Nicht-Recht verschwimmt.⁷³ Diese Erosionen werfen Fragen zu Grundannahmen des Rechts auf, können aber auch als „fortschrittsgenerierende Regelungsstruktur“⁷⁴ verstanden werden, die im Zuge der Konkretisierung durch die Regelsetzung der Vertragsstaatenkonferenz die Eigenständigkeit des klimaschutzrechtlichen Zugriffs auf das Problem des gefährlichen Klimawandels hervorhebt.

2. Keine Budgetierung

Im Paris-Abkommen verzichtet die Staatengemeinschaft zu einem guten Teil auf den Anspruch, völkerrechtlich eine Änderung des staatlichen Handelns anzustoßen. Man kann das kritisieren, indem man sagt, das internationale Recht ziehe sich zugunsten von freiwilligen Selbstverpflichtungen zurück. Es kann darin aber auch eine **neue Strategie** gesehen werden: Der Klimaschutz soll den Staaten nicht von „außen“ aufoktroiert werden, sondern mit der Anknüpfung am Eigeninteresse der Staaten in die nationale Rechtsordnung hineingetragen werden, verbunden mit der Erwartung zivilgesellschaftlicher Kontrollen, die an die Stelle des strafenden Compliance-Mechanismus aus dem Kyoto-Protokoll treten.⁷⁵ Obwohl das Pariser Abkommen einer „sekundärrechtlichen“ Konkretisierung durch die nachfolgenden Vertragsstaatenkonferenzen unterliegt⁷⁶ und manche Unschärfe durch das 2018 auf der COP 24 in Katowice beschlossene „**Rulebook**“⁷⁷ beseitigt wurde, besteht rechtswissenschaftlich eine verbreitete Sehnsucht, den Vertrag in seiner Verpflichtungsstruktur konzeptionell umzudeuten.⁷⁸ Das Paris-Abkommen gibt mit dem Verzicht auf verbindliche Reduktionsziele jedoch den Vertragsstaaten auch keine international verbindliche Budgetierung der nationalen THG-Emissionen auf. Ein aus der Temperaturgrenze „zumindest prinzipiell wissenschaftlich ableitbares“ **globales Restemissionsbudget** wurde weder normativ verbindlich bestimmt noch auf die einzelnen Staaten aufgeteilt, kann aber „als wissenschaftliche Kontrollgröße im Rahmen der weltweiten Bestandsaufnahme als Bezugspunkt für die kollektive Fortschrittsbewertung im UN-Klimaschutzregime“ herangezogen werden.⁷⁹

IV. Europäisches Klimaschutzrecht

Auch die Europäische Union hat das Paris-Abkommen ratifiziert. In gewisser Weise setzt die Union **beide Ansätze** des internationalen Klimaschutzrechts um: Die europäische Klimaschutzverordnung⁸⁰ gibt ähnlich wie das Kyoto-Protokoll den Mitgliedstaaten klare

⁷² Zur Rolle privater Akteure im internationalen Klimaschutzrecht *Streck*, From Laggars to Leaders, in: Barnes/Long (Hrsg.), *Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges*, Essays in Honour of David Freestone, 2021, S. 75 (78 ff.).

⁷³ *Franzius*, ZUR 2017, 515 (520 ff.); s. auch *Chan/Brandi/Bauer*, RECIEL 25 (2016), 238.

⁷⁴ *von Landenberg-Roberg*, AVR 59 (2021), 119 (123).

⁷⁵ Siehe bereits *Franzius*, EurUP 2017, 166 (171).

⁷⁶ Zur internationalen Rechtsetzung als Prozess *Brunée*, LJIL 15 (2002), 1 (17 ff., 44 ff.). Zur umstrittenen Frage, inwieweit Sekundärnormen rechtsverbindliche Pflichten schaffen können einerseits *Germelmann*, AVR 52 (2014), 325 (341 ff.); andererseits *Boysen*, AVR 50 (2012), 377 (399 ff.).

⁷⁷ Dazu *von Landenberg-Roberg*, AVR 59 (2021), 119 (142 ff.).

⁷⁸ Vgl. *Ekarde/Wieding*, ZfU Sonderheft 2016, 36. Eine größere „Härte“ mag anfänglich noch wünschenswert gewesen sein, vgl. zur Debatte *Dederer*, Ist Paris genug? Zu Stand und Perspektiven des internationalen Klimaschutzes nach dem Pariser Abkommen, in: Gundel/Lange (Hrsg.), *Energieversorgung zwischen Energiewende und Energieunion*, 2017, S. 1. Nach der Ankündigung der USA, erneut das Paris-Abkommen zu verlassen, kann man froh sein, wenn das internationale Arrangement bestehen bleibt.

⁷⁹ *Eifert/von Landenberg-Roberg*, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2. Aufl. 2023, 5. Kap. Rn. 371.

⁸⁰ So nennt der deutsche Gesetzgeber die Effort-Sharing-Verordnung, vgl. § 2 Nr. 4 KSG; dazu *Peters/Athanasidou*, RECIEL 29 (2020), 201.

Minderungsvorgaben mit Flexibilitätsoptionen vor. Demgegenüber ist die Governance-Verordnung, die als neues Koordinierungsregime für die Verknüpfung der Energie- und Klimapolitik die Mitgliedstaaten zur Erstellung, Überprüfung und Fortschreibung „integrierter nationaler Energie- und Klimapläne“ verpflichtet, ähnlich wie das Paris-Abkommen von einer schwächeren Durchsetzungskraft geprägt.⁸¹ Insoweit setzt das Unionsrecht keine verbindlichen Vorgaben an die einzelnen Mitgliedstaaten. Vielmehr bestimmt jeder Mitgliedstaat seine maßgeblichen Ziele und damit auch sein Ambitionsniveau selbst.⁸²

A. EU-Klimagesetz

Die Union ist als Vertragspartei des Pariser Abkommens ein zentraler Akteur in der europäischen Mehrebenenordnung. So meldet der Rat ein gemeinsames NDC der EU und ihrer Mitgliedstaaten an das Klimasekretariat. Anders als das internationale Recht kann die Europäische Union die internationalen Verpflichtungen gegenüber den Mitgliedstaaten durch übergreifende und sektorale Vorgaben verschärfen. Das Hauptgesetz ist das auf Art. 192 Abs. 1 AEUV gestützte EU-Klimagesetz, das im Zuge des mit dem **Green Deal** formulierten Ziels, das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abzukoppeln, alle Maßnahmen und Strategien der Union auf das Klimaziel ausrichten will.⁸³ Schon die Begrifflichkeit lässt die Bedeutung des Rechtsakts erkennen, bedient sich der Unionsgesetzgeber doch der im Lissabon-Vertrag bewusst vermiedenen Gesetzessemantik⁸⁴ für eine **Verordnung**.⁸⁵ Trotz ihrer unmittelbaren Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten hat sie aufgrund ihrer konkretisierungsbedürftigen Zielsetzungen und der Ausgestaltung durch weitere Rechtsakte⁸⁶ einen Rahmencharakter.⁸⁷ Zur Ausfüllung dieses Rahmens hat die Kommission im Juli 2021 das so genannte „**Fit for 55**“-Paket⁸⁸ mit einer Vielzahl von Gesetzgebungsvorschlägen vorgelegt, die inzwischen weitgehend realisiert worden sind⁸⁹ und das europäische Klimaschutzrecht in seiner Dynamik prägen.⁹⁰

1. Ziele

Das EU-Klimagesetz (EU-KG) wird als der zentrale Koordinationsrahmen für die unumkehrbare, schrittweise Senkung der THG-Emissionen zur Erfüllung der Ziele des Pariser Abkommens auf europäischer Ebene verstanden. Art. 2 Abs. 1 EU-KG verpflichtet die Union zur **Klimaneutralität** und einer Emissionsreduktion auf netto null bis spätestens 2050. Zudem wird für die zweite Hälfte des 21. Jahrhunderts das Ziel einer negativen Emissionsbilanz in

⁸¹ Krit. *Schlacke/Knodt*, ZUR 2019, 404 (408 f.).

⁸² *Germelmann*, Entwicklungen im Recht des Klimaschutzes, in: Franke/Theobald (Hrsg.), *Energierrecht im Wandel*, FS für Wolfgang Danner, 2019, S. 467 (480).

⁸³ Mitteilung der Kommission v. 11.12.2019, Der europäische Green Deal, KOM (2019), 640 final; dazu *Chiti*, CMLR 59 (2022), 19.

⁸⁴ *Saurer*, Die Verwaltung 56 (2023), 159 (161 f.).

⁸⁵ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.6.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl L 243/1.

⁸⁶ Diese Doppelspurigkeit zeigt sich auch im nationalen Recht, wo mit dem Klimaschutzgesetz (KSG) ein Rahmen- und Maßstäbengesetz für die nachfolgende Maßnahmengesetzgebung vorliegt, dazu unten V.A. Zum europäischen Klimagesetz als Politikplanungsrecht im Anschluss an *Reese*, ZUR 2020, 641 *Franzius*, in: Hofmann/Heß (Hrsg.), *BeckOK Klimarecht*, 2024, Art. 1 EU-KG Rn. 4 f.

⁸⁷ *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620 (622).

⁸⁸ Mitteilung der Kommission v. 14.7.2021, „Fit für 55“: Auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, KOM (2021), 550 final.

⁸⁹ Überblick: *Stäsche*, KlimR 2023, 171 (173 ff.); *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Implementing the EU Climate Law via the ‚Fit for 55‘ package, *Oxford Open Energy* 1 (2022), 1 (3 ff.); *Fouquet*, *Europarechtliche Grundlagen des Klimaschutzes*, in: Rodi (Hrsg.), *Handbuch Klimaschutzrecht*, 2022, § 4 Rn. 87.

⁹⁰ *Stäsche*, *EnWZ* 2022, 201.

der Union vorgegeben. Art. 2 Abs. 2 EU-KG legt Maßstäbe und Modalitäten für die Verwirklichung der Ziele fest. Dabei hat die gemeinsame Verantwortung von Union und Mitgliedstaaten für die Zielerreichung besonderes Gewicht.⁹¹ Um Klimaneutralität zu erreichen, schreibt Art. 4 Abs. 1 EU-KG als verbindliches **Zwischenziel für das Jahr 2030** eine Senkung der unionsweiten Netto-Treibhausgasemissionen um mindestens 55% gegenüber dem Stand von 1990 vor⁹² und begrenzt zur Gewährleistung ausreichender Minderungsmaßnahmen die Anrechnung von Senkenleistungen auf 225 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente.

Darin liegt eine erhebliche **Verschärfung** des bisherigen Reduktionsziels, das lediglich eine Emissionsminderung von 40% vorsah, flankiert durch eine Energieeffizienzsteigerung um 32,5% und den Ausbau erneuerbarer Energien um 32% gegenüber 2005. Die Erhöhung des Ambitionsniveaus hat indes einen Preis. Denn anders als bis 2020 werden die Unionsziele nicht mehr verbindlich auf die Mitgliedstaaten heruntergebrochen, sondern **unionsweite Ziele** festgelegt, die auf spezifische Vorgaben gegenüber den einzelnen Mitgliedstaaten verzichten.⁹³ Stattdessen wird die Zielerreichung in einen Governance-Prozess eingebunden, der Beobachtungen der mitgliedstaatlichen Bemühungen zur Erreichung des 55%-Ziels durch die Kommission erleichtert und über Planungsprozesse ein wechselseitiges Lernen institutionalisiert⁹⁴ ohne ein scharfes Sanktionsregime für säumige Mitgliedstaaten zu schaffen.⁹⁵ In die Zielerreichung wird ein **wissenschaftlicher Beirat für Klimawandel** eingebunden, der nach Art. 3 EU-KG nicht bloß die Aufgabe hat, die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu berücksichtigen, sondern auch vorgeschlagene Maßnahmen auf deren Zielvereinbarkeit überprüfen sowie neue Maßnahmen und Möglichkeiten der Zielerreichung ermitteln soll.

2. Fortschrittsmonitoring

Das europäische Klimagesetz schafft zudem ein Fortschrittsmonitoring durch die Kommission, die verpflichtet ist, bis zum 30.9.2023 und sodann alle fünf Jahre sowohl den gemeinsamen Fortschritt und die **Maßnahmen der Union** (Art. 6 EU-KG) als auch die Vereinbarkeit der mitgliedstaatlichen Maßnahmen (Art. 7 EU-KG) mit dem Ziel der Klimaneutralität und Fortschritten bei der Klimaanpassung zu bewerten. Hierfür legt Art. 8 EU-KG gemeinsame Bestimmungen fest und hebt als Bewertungsmaßstab den **indikativen linearen Zielpfad** hervor, der den Weg zur Verringerung der Netto-Emissionen in die Klimaneutralität aufzeigen soll. Reichen die Unionsmaßnahmen nicht aus, hat die Kommission die erforderlichen Maßnahmen zu treffen (Art. 6 Abs. 3 EU-KG). Soweit sie feststellt, dass **Maßnahmen eines Mitgliedstaates** mit den Zielen nicht vereinbar sind, kann sie ihm gegenüber Empfehlungen aussprechen und diese veröffentlichen. Der Mitgliedstaat muss diese nicht befolgen.⁹⁶ Es besteht jedoch eine prozedurale Verpflichtung, darüber Rechenschaft abzulegen, wie den Empfehlungen „gebührend Rechnung“ getragen wurde (Art. 7 Abs. 3 EU-KG).

Der Unionsgesetzgeber, so kann positiv festgestellt werden, widersteht der Sehnsucht, alle Problemlösungsmechanismen auf die Unionsebene hochzuziehen.⁹⁷ Vielmehr werden die Mitgliedstaaten für den Transformationsprozess instrumentalisiert, dafür aber keine materiellrechtlichen Vorgaben entwickelt, sondern auf eine **prozedurale Steuerung** in Anlehnung an die 2018 in Kraft getretene Governance-Verordnung gesetzt, mit der ein iterativer Planungs-

⁹¹ Saurer, in: Hofmann/Heß (Hrsg.), BeckOK Klimarecht, 2024, Art. 2 EU-KG Rn. 13 ff.

⁹² Zur Abkehr von der ursprünglichen Absicht, den Zielpfad durch die Kommission bestimmen zu lassen Lorenzen, EurUP 2022, 156 (159 f.).

⁹³ Zu den Politikszenerarien für die Erreichung des 55%-Ziels Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung, EnWZ 2021, 7 (8 ff.).

⁹⁴ Franzius, KlimR 2022, 2 (3 f.); dazu unten B.

⁹⁵ Franzius, in: Hofmann/Heß (Hrsg.), BeckOK Klimarecht, 2024, Art. 4 EU-KG Rn. 2.

⁹⁶ Krit. Lorenzen, EurUP 2022, 156 (163 f.).

⁹⁷ Vgl. Franzius, in: Hofmann/Heß (Hrsg.), BeckOK Klimarecht, 2024, Art. 7 EU-KG Rn. 2.

prozess für den Klimaschutz nutzbar gemacht wird.⁹⁸ Darüber erhält die Kommission von den Mitgliedstaaten die Informationen, die sie braucht, um das Zielerreichungspotential der Maßnahmen überhaupt erst verlässlich einschätzen zu können.

3. *Indikatives THG-Budget*

Zwar wird im Klimagesetz ein **Zwischenziel für 2040** nicht in der Höhe benannt, aber ein Verfahren zu seiner Bestimmung geregelt. Nach Art. 4 Abs. 3 EU-KG legt die Kommission spätestens sechs Monate nach der ersten weltweiten Bestandsaufnahme im Sinne des Pariser Abkommens einen entsprechenden Legislativvorschlag vor, der auf einer ausführlichen Folgenabschätzung, den Ergebnissen der Bestandsaufnahme und den Bewertungen des Fortschritts von Union und Mitgliedstaaten bei der Erreichung der Klimaziele beruhen soll. Zeitgleich hat die Kommission in einem gesonderten Bericht das **projizierte indikative THG-Budget** der Union für den Zeitraum von 2030 bis 2050 zu veröffentlichen, um anzugeben, wieviel noch emittiert werden kann ohne die Verpflichtungen der Union nach dem Pariser Abkommen zu gefährden (Art. 4 Abs. 4 S. 1 EU-KG). Dieses indikative Budget, erstmals im Klimaschutzrecht als ein **Restbudget** ausgewiesen, hat die Kommission bei der Formulierung ihres Vorschlags für das Zwischenziel 2040 ausdrücklich zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 5 lit. m EU-KG).

Für den Klimaschutz im Mehrebenenkontext ist dieser Weg aus zwei Gründen bemerkenswert. Zum einen konnte sich die Kommission mit ihrem Vorschlag, das Klimaziel für 2040 selbst festzulegen, nicht durchsetzen. Das Europäische Parlament und der Rat widersetzten sich einer Tertiärrechtsetzung und bestanden auf ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren, wodurch die **demokratische Absicherung der Zielfestlegung** gewährleistet ist.⁹⁹ Zum anderen wird das Ziel für 2040 nicht vor, sondern erst nach der weltweiten Bestandsaufnahme nach dem Pariser Übereinkommen festgelegt, um den Beitrag der Union richtig zu bemessen. Darin unterscheidet sich dieser Weg von der Festlegung des 2040er-Ziels durch den deutschen Gesetzgeber, der dieses Ziel bereits vor der ersten weltweiten Bestandsaufnahme in das Klimaschutzgesetz aufgenommen hat.¹⁰⁰ Art. 4 Abs. 3 EU-KG macht aber deutlich, dass für die Festlegung des 2040er-Klimaziels nicht nur die Ergebnisse der weltweiten Bestandsaufnahme zu berücksichtigen sind, sondern auch die Schlussfolgerungen aus den in den Art. 6 und 7 EU-KG genannten **Bewertungen**, womit nicht nur die Fortschritte und Maßnahmen der Union, sondern auch der einzelnen Mitgliedstaaten in die Festlegung einfließen. Dementsprechend wird das unionsweite Klimaziel bis 2040 „aus einer Kombination einer unionsinternen Betrachtung unter Einschluss der mitgliedstaatlichen Fortschritte und einer internationalen Betrachtung auf der Basis der weltweiten Bestandsaufnahme“ festgelegt.¹⁰¹

Ermittelt wird das indikative Treibhausgasbudget nach den **besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen** und der Unionsgesetzgebung zur Umsetzung des 2030er-Ziels. Zu berücksichtigen sind auch die Empfehlungen des europäischen wissenschaftlichen Beirats zum Klimawandel.¹⁰² Diese können von der nach Art. 9 EU-KG einzubeziehenden Öffentlichkeit zur Erhöhung des politischen Drucks auf ein angemessenes Restbudget nutzbar gemacht werden. Nach Art. 4 Abs. 4 S. 3 EU-KG hat die Kommission die Methodik zu veröffentlichen,

⁹⁸ Zur Emergenz iterativer Planungsprozesse *Saurer*, Die Verwaltung 56 (2023), 159 (163).

⁹⁹ *Lorenzen*, EurUP 2022, 156 (159 f.).

¹⁰⁰ *Krit. Kreuter-Kirchhof*, KlimR 2022, 43 (46 f.).

¹⁰¹ *Frenz*, in: ders. (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Art. 4 EU-KG Rn. 22.

¹⁰² European Scientific Advisory Board on Climate Change, Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050, Juni 2023. Zur Kritik am Budget-Ansatz mit dem Hinweis auf Verbesserungen der Governance-Architektur *Geden/Knopff/Schen-uit*, Der Emissionsbudget-Ansatz in der EU-Klimapolitik, SWP-Aktuell Nr. 47/Juli 2023.

die ihrer Budgetberechnung zugrunde liegt.¹⁰³ Die erste weltweite Bestandsaufnahme erfolgte Ende 2023 auf der Vertragsstaatenkonferenz in Dubai und Einigkeit bestand darüber, dass die Kommission ihren Vorschlag für das Klimaziel bis 2024 vorzulegen hat. Dies geschah am 6.2.2024¹⁰⁴ und sieht eine **Treibhausgasminde- rung von 90% bis 2040** vor, was noch im Einklang mit den Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats zum Klimawandel steht, der eine Reduktion von 90 bis 95% empfohlen hatte.¹⁰⁵

B. Governance-Verordnung

Den zweiten Baustein des europäischen Klimaschutzrechts bildet die für die Energieunion eingeführte Governance-Verordnung¹⁰⁶ mit dem Ziel einer umfassenden Integration von Energie- und Klimapolitik in den Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene. Dabei handelt es sich um einen neuartigen Mechanismus, der im Wesentlichen darauf reagiert, dass es seit den Reformen durch das Legislativpaket „**Saubere Energien für alle Europäer**“ keine verbindlichen Zielvorgaben an die Mitgliedstaaten mehr gibt, sondern diese nur abstrakt für die Union als Ganze formuliert werden, was einen erhöhten Koordinationsbedarf entstehen lässt.¹⁰⁷

1. Integration von Energie- und Klimapolitik

Die Governance-Verordnung zielt auf alle Dimensionen der europäischen Energieunion, wird aber für die Integration von Energie- und Klimapolitik in Bezug genommen. Der mit der Verordnung geschaffene Governance-Mechanismus zielt auf eine ordnungsgemäße Berichterstattung der Union und ihrer Mitgliedstaaten, um die Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen sicherzustellen. Dafür werden **Informationserhebungs- und Berichtspflichten** vereinheitlicht. Daneben wird aber auch ein spezifisches Monitoringsystem geschaffen, dem die Aufgabe einer Verklammerung der Politiken und Maßnahmen mit den vorgegebenen Zielen zukommt. Sichergestellt werden soll eine zielgerichtete Umsetzung der Maßnahmen zum Erreichen der Klimaschutzziele der Klimaneutralität und der konkreten Vorgaben für 2030. Das gelingt für die Rechtsakte der Union mit Zielvorgaben für die einzelnen Mitgliedstaaten wie den Jahreszielen der Klimaschutzverordnung oder der LULUCF-Verordnung leichter als für die allein europäischen Zielvorgaben mit Blick auf den Ausbau der erneuerbaren Energien oder der Steigerung der Energieeffizienz. Insoweit soll der Wegfall „harter“ Vorgaben durch einen auf Empfehlungen der Kommission und öffentlicher Transparenz beruhenden „weichen“ Steuerungsmodus kompensiert werden. Das mag kritisiert werden können.¹⁰⁸ Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass der Blick von der Ziel- auf die **Instrumentierungsebene** geweitet wird. Die beiden Ebenen werden stärker miteinander verklammert.

¹⁰³ *Franzius*, in: Hofmann/Heß (Hrsg.), BeckOK Klimarecht, 2024, Art. 4 EU-KG Rn. 24.

¹⁰⁴ Europäische Kommission, Unsere Zukunft sichern – Europas Klimaziel für 2040 und Weg zur Klimaneutralität bis 2050 für eine nachhaltige, gerechte und wohlhabende Gesellschaft, Mitteilung v. 6.2.2024, COM (2024) 63 final.

¹⁰⁵ <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/2024-eu-kommission-wird-klimaziele-fuer-2040-vorlegen>.

¹⁰⁶ Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl L 328/1.

¹⁰⁷ Zur Governance-Verordnung *Dederer*, Die Governance-Verordnung als Steuerungsinstrument zur Erfüllung der Klimaschutz-Verpflichtungen der Union durch die Mitgliedstaaten, in: Gundel/Lange (Hrsg.), *Energierrecht nach dem Clean energy package*, 2022, S. 1 (6 ff.); *Lammers*, Die europäische Governance-Verordnung und das EU-Klimagesetz, 2023, S. 65 ff.; *Ruschinik*, Die Governance-Verordnung der EU für die Energieunion und den Klimaschutz, 2024, S. 31 ff.

¹⁰⁸ *Schlacke/Knodt*, ZUR 2019, 404 (408).

2. Energie- und Klimaschutzpläne der Mitgliedstaaten

Das Herzstück des Governance-Mechanismus bilden die von den Mitgliedstaaten zu erstellenden Energie- und Klimaschutzpläne mit der an ihre Implementierung anknüpfenden Fortschrittsauswertung durch die Kommission. Anders als die Langfriststrategie nach Art. 17 GVO, die perspektivisch einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren erfasst und konzeptionell auch vom Pariser Abkommen verlangt wird, aber nicht mit einem konkreten Ambitionsniveau unionsrechtlich vorgegeben ist, sind die **integrierten nationalen Energie- und Klimapläne (NECP)** auf einen Zeitraum von 10 Jahren angelegt und eine unionsrechtliche Schöpfung, die in einer auffälligen Diskrepanz von europäischem Anspruch und mitgliedstaatlicher Realisierung stehen, erschöpft sich ihre Funktion doch nicht in einer bloßen Berichtspflicht.¹⁰⁹ In den NECP-Plänen sollen die Mitgliedstaaten ihre nationalen Ziele, Vorgaben und Beiträge mit Blick auf alle Dimensionen der Energieunion beschreiben und ihre geplanten Maßnahmen darlegen. Alle zwei Jahre haben die Mitgliedstaaten über den Stand der Durchführung ihrer Pläne der Kommission so genannte Fortschrittsberichte zu übermitteln. Nach der Governance-Verordnung bilden diese planerisch unterlegten nationalen Zielpfade zusammengenommen den Zielpfad der Union bis 2030, was die Frage aufwirft, wie sichergestellt werden soll, dass die nationalen Ziele hinreichend ambitioniert sind, um die Unionsziele zu erreichen, aber auch, wie mit unzureichenden Beiträgen im Rahmen der Umsetzung der Pläne umgegangen werden soll. Dafür schafft die Verordnung einen Lückenschließungsmechanismus. Die Kommission ist aufgerufen, sowohl den erzielten Fortschritt der einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zielerreichung und Durchführung der NECP-Pläne als auch den Gesamtfortschritt auf Unionsebene zu bewerten (Art. 29 GVO). Kommt die Kommission in ihrer Bewertung zu dem Ergebnis, dass das Ambitions- oder Durchführungsniveau die Zielerreichung gefährdet, spricht sie **Empfehlungen** aus (Art. 31 Abs. 1, Art. 32, Art. 34 Abs. 1 GVO) und schlägt Maßnahmen auf Unionsebene vor (Art. 31 Abs. 3 GVO). Diese Empfehlungen sind rechtlich nicht verbindlich, müssen aber zur Kenntnis genommen werden. Die Mitgliedstaaten müssen ihnen „gebührend Rechnung tragen“ und erläutern, wie dies geschehen ist (Art. 34 Abs. 2 GVO). Die Pläne sollen dann mit dem Ziel nachjustiert werden, die Politiken und Maßnahmen zu ergänzen.

3. Bewertung

Die Ausgestaltung dieses Instruments, das in Art. 13 EU-KG nicht vollständig auf die neuen verschärften Unionsziele des europäischen Klimagesetzes angepasst wurde¹¹⁰, wirft eine Reihe an Fragen auf, die seine **Effektivität** in Zweifel ziehen. Soweit der Steuerungsansatz als „weich“ apostrophiert und das Fehlen „harter“ Sanktionen im Lückenschließungsmechanismus beklagt wird, mögen primärrechtliche Kompetenzgrenzen eine Erklärung liefern.¹¹¹ Möglich ist es aber auch, die Beibehaltung der modifizierten Governance-Verordnung als klimaschutzrechtlichem Instrument als Übernahme des internationalen **Steuerungsansatzes** zu verstehen, der den Vertrags- bzw. Mitgliedstaaten keine dichten materiell-rechtlichen Vorgaben machen will.¹¹² Soweit auf eine Vertragsänderung gesetzt wird, um den energierechtlichen Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten (Art. 194 Abs. 2 AEUV) zu überwinden, erscheint

¹⁰⁹ So aber offenbar die Bundesregierung, vgl. *Schlacke*, Klimaschutzgesetz und Klimaschutzplan: Kohärentes Schutzkonzept oder klimapolitisches Feigenblatt, in: Bitburger Gespräche 2021, 2022, S. 71 (77); krit. *Wissenschaftsplattform Klimaschutz (WPKS)*, Auf dem Weg zur Klimaneutralität: Umsetzung des European Green Deal und Reform der Klimapolitik in Deutschland, Jahresgutachten 2021, 2022, S. 17.

¹¹⁰ *Franzius*, in: Hofmann/Heß (Hrsg.), BeckOK Klimarecht, 2024, Art. 13 EU-KG Rn. 11 ff.

¹¹¹ So insbesondere *Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 16 Rn. 13; s. auch *Franke/Prall/Verheyen*, Klimaschutzrecht, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 51 f.

¹¹² Vgl. *Proelß*, EurUP 2019, 72 (76 ff.). Die materielle Durchsetzungsschwäche werde mit prozeduralen Instrumenten kompensiert, so *Schlacke/Knodt*, ZUR 2019, 404 (406). Zum Kompensationsargument *Rauber*, Kompensation durch Verfahren, 2024, S. 273 ff.

dies illusorisch, aber auch entbehrlich, weil es eher darum gehen muss, den neuen Steuerungsmodus als Politikkoordinierungsmechanismus richtig zu verstehen¹¹³ und in den nationalen Rechtsordnungen zu implementieren. Sicherlich mag es gerade im Klimaschutz gewagt sein, sich der internationalen Logik zu bedienen und lediglich „weiche“ Vorgaben zu machen. Dass es aber abgesehen von der zweifelhaften Gegenüberstellung¹¹⁴ nur mit „harten“ und rechtlich sanktionierbaren Maßstäben gelingen kann, eine effektive Durchsetzung sicherzustellen, wird zumeist behauptet, kann aber nicht als gesicherte Erfahrung im Mehrebenenkontext des Klimaschutzrechts unterstellt werden, zumal es gute Gründe gibt, die „Härtung“ der aufgespannten Governance-Struktur¹¹⁵ den Mitgliedstaaten zu überlassen, was eine bessere Abstimmung der nationalen Klimaschutzplanung mit den unionsrechtlichen Vorgaben verlangt.¹¹⁶

C. Drei-Säulen-Struktur

Auf der **Instrumentierungsebene** entfaltet das europäische Klimaschutzrecht eine ungleich schärfere Steuerungswirkung als das internationale Recht. Einerseits muss die Union als Vertragspartei des Pariser Abkommens einen zieladäquaten Transformationspfad aufzeigen, um den internationalen Verpflichtungen gerecht zu werden. Andererseits liegt die Hauptlast des Transformationsprozesses bei den Mitgliedstaaten, die ihnen von der Union nicht abgenommen werden kann und soll. Mit Blick auf die Einwirkungen der Union auf ihre Mitgliedstaaten wird von einer „Drei-Säulen-Struktur“ gesprochen.¹¹⁷

1. Europäischer Emissionshandel

Die erste Säule bildet der europäische Emissionshandel. Dabei handelt es sich um das **zentrale sektorübergreifende Klimaschutzinstrument** der Union. Es wurde im Jahr 2003 zunächst nur für große CO₂ emittierende Anlagen der Energiewirtschaft und Industrie eingeführt und sukzessive auf andere Treibhausgase, weitere Industriezweige und den Luftverkehr ausgedehnt. Zuletzt wurde die maßgebliche **Emissionshandels-Richtlinie** im Zuge des „Fit for 55“-Pakets novelliert und verschärft.¹¹⁸ Einbezogen wurde der internationale Seeverkehr und ein „getrenntes, aber paralleles Emissionshandelssystem“¹¹⁹ für den Verkehrs- und Gebäudesektor geschaffen, das 2027 starten soll.¹²⁰ Durch den instrumentell anspruchsvollen und erst in jüngerer Zeit nach mehreren Novellierungen griffig gewordenen **„cap and trade“-Ansatz**¹²¹

¹¹³ Dazu Lammers, Governance-Verordnung (Fn. 107), S. 424 ff. Zum wechselseitigen Lernen mit dem Hinweis, dass die Kommission über die NECP-Pläne das Wissen erhält, dass für eine Nachsteuerung einschließlich neuer Legislativvorschläge benötigt wird: Franzius, DVBl 2024, 993 (996).

¹¹⁴ Vgl. Oberthür, Politics and Governance 7 (2019), 17. Allg. Knauff, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, 2010, S. 211 ff.

¹¹⁵ Ausf. Knodt/Schlacke/Boehler/Lammers, Governance der Europäischen Energieunion, 2025.

¹¹⁶ Franzius, DVBl 2024, 993 (997).

¹¹⁷ Eifert/von Landenberg-Roberg, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2023, 5. Kap. Rn. 378.

¹¹⁸ Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 10.5.2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl L 130/134; dazu Stäsche, ZUR 2024, 459.

¹¹⁹ 75. Erwägungsgrund RL (EU) 2023/959.

¹²⁰ Art. 30a ff. Emissionshandels-Richtlinie; dazu Pause/Nysten/Harder, EurUP 2023, 196; Cludius/Fiedler/Graichen/Peiseler/Schumacher, KlimR 2024, 177.

¹²¹ Zur Verknüpfung von Recht und Markt Reh binder, Der Emissionshandel zwischen Marktvertrauen und staatlicher Verantwortung, in: Ewer/Ramsauer/Reese/Rubel (Hrsg.), Methodik – Ordnung – Umwelt, FS für Hans-Joachim Koch, 2014, S. 401 ff.; Magen, Rechtliche und ökonomische Rationalität im Emissionshandelsrecht, in: Towfigh u.a. (Hrsg.), Recht und Markt, 2009, S. 9 (11 ff.); Zimmermann, EurUP 2018, 280; Franzius, VVDStRL 81 (2022), 383 (406 ff.).

müssen die Emissionen in den bisherigen ETS-Sektoren bis 2030 schrittweise um 62% gegenüber 2005 gesenkt werden. Hierzu wird die unionsweite Menge an verfügbaren Zertifikaten verringert und die kostenlose Zuteilung von ETS-Zertifikaten für die Industrie und den Luftfahrtbereich nach und nach abgebaut. Dem Problem der Verlagerung der Emissionen ins EU-Ausland („Carbon Leakage“) wird mit einem gänzlich neuen **CO₂-Grenzausgleichssystem** (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) begegnet.¹²² Dieses System belegt Importe von CO₂-intensiven Produkten wie Stahl mit einer Abgabe, damit die durch den Zertifikatehandel gestiegenen Produktionskosten zu keinen Wettbewerbsnachteilen oder einer Abwanderung der in der Union ansässigen Unternehmen führen.

Die Funktionsweise des europäischen Emissionshandelssystems beruht auf dem von der Ökonomie favorisierten Modell einer Bepreisung von Emissionen.¹²³ Grundgedanke und wesentlich ist die Festlegung eines Treibhausgasbudgets als **Cap**, das in handelbare Zertifikate „übersetzt“ wird, wobei sich die Menge der ausgegebenen Zertifikate, dessen Erhalt eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Luft ist, über die Zeit verringern soll. Dadurch soll ein ökonomischer Anreiz zur Emissionsreduktion entstehen, wobei die Handelbarkeit der Zertifikate, der **Trade**, für eine effiziente Allokation der Verschmutzungsrechte sorgen soll.¹²⁴ Der Idee nach lassen sich so die Klimaziele erreichen. Das setzt jedoch voraus, das Cap so zu setzen, dass die Menge der ausgegebenen Zertifikate nicht zu hoch ausfällt. Weil jedoch gerade dies in der Realität geschah, entzündete sich ein bis heute geführter, allerdings inzwischen abgeflauter Streit über die Sinnhaftigkeit eines Handels mit Verschmutzungsrechten.¹²⁵ Insoweit hilft der Hinweis auf das richtige Modell, aber die falsche Ausgestaltung¹²⁶ nicht weiter, zumal immer wieder die Alternative einer CO₂-Steuer ins Spiel gebracht wird, für deren Einführung die Union jedoch aus kompetenzrechtlichen Gründen ausfällt.¹²⁷ Die erst allmählich vollzogenen Verschärfungen des Emissionshandels¹²⁸ erlauben es heute zu sagen: Eine Bepreisung der Emissionen ist nicht alles, aber ohne einen CO₂-Preis ist alles nichts.¹²⁹

Der Emissionshandel wird gerne als ein marktwirtschaftliches Instrument bezeichnet.¹³⁰ Das ist angesichts der maßgeblichen Menge, die hoheitlich festgelegt wird, nicht ganz richtig, wengleich das Verhalten der Emittenten durch die **Kräfte des Marktes** bestimmt wird. Nicht das Recht, sondern die Grenzvermeidungskosten und der Marktpreis der Berechtigungen

¹²² Art. 10a Abs. 1a Emissionshandels-Richtlinie; dazu *Mehling/van Asselt/Das/Droege/Verkuijl*, AJIL 113 (2019), 433; *Mehling/Rodi*, CO₂-Grenzausgleich, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 18 Rn. 31 ff.; *Pirlot*, Journal of Environmental Law 34 (2022), 25 (28 ff.); *Ismer*, DStR 2022, 1187; *Nysten*, EurUP 2022, 184.

¹²³ Zur Unterscheidung zwischen Mengensteuerung (durch Emissionshandelssysteme) und Preissteuerung (durch Abgaben) *Schmidt*, Das Vernünftige vernünftig tun: Wege zu einer rationalen Energie- und Klimapolitik, in: Rosin/Uhle (Hrsg.), Recht und Energie, Liber Amicorum für Ulrich Bündenbender, 2018, S. 109 (113 f.). Ob diese Unterscheidung heute noch sinnvoll ist, kann angesichts der Hybridisierung der Bepreisungsansätze bezweifelt werden, vgl. zu Kombinationslösungen *Jotzo/Löschel*, CO₂-Steuer? Zertifikate? Beides!, FAZ v. 15.11.2019, S. 16.

¹²⁴ *Franke/Prall/Verheyen*, Klimaschutzrecht, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 54.

¹²⁵ Krit. *Winter*, ZUR 2009, 289; differenzierend *Gawel*, EnWZ 2016, 351 (352 ff.); zu optimistisch *Kreuter-Kirchhof*, KlimR 2022, 70.

¹²⁶ Vgl. *Meßerschmidt*, EurUP 2021, 238.

¹²⁷ Zur Relativierung der Bevorzugung des Emissionshandels gegenüber der Steuer *Ockenfels/Werner/Edenhofer*, Nature Sustainability 3 (2020), 872. Eine direkte CO₂-Bepreisung durch eine Steuer schaffe mehr Raum für zusätzliche freiwillige Emissionsreduktionen und entfalte eine stärkere Anreizwirkung auf Akteure, die jenseits ihrer ökonomischen Interessen moralisch handeln wollen.

¹²⁸ Vgl. *Vollmer*, NuR 2018, 365; *Zenke*, Entwicklung des Rechts des Emissionshandels, in: Franke/Theobald (Hrsg.), Energierecht im Wandel, FS für Wolfgang Danner, 2019, S. 137 (141 ff.); *Stätsche*, KlimR 2023, 171 (174 f.).

¹²⁹ *Peterson/Rickels*, ifo Schnelldienst 6/2020, 13.

¹³⁰ Statt vieler *Kahl/Gärditz/Lorenzen*, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 6 Rn. 33.

entscheiden im Rahmen des ordnungsrechtlich festgesetzten Gesamtbudgets der Emissionen letztlich, was der einzelne Anlagenbetreiber emittiert oder an Emissionen einspart.¹³¹ Das bietet eine hoheitliche Einrahmung der Marktkräfte und einen sozialen Ausgleich.¹³² Zunächst ging es um Maßnahmen gegen die Wirkungslosigkeit infolge des Überangebots von Emissionszertifikaten und eines damit einhergehenden **Preisverfalls**, angefangen mit der Überführung auf die Festlegung eines unionsweiten Caps und die Einführung der Marktstabilisierungsreserve, um einem Überschuss an Zertifikaten vorzubeugen bis zur Eindämmung der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten anstelle ihrer prinzipiell vorrangigen Versteigerung.¹³³ Heute geht es eher um unkontrollierte **Preissteigerungen**, die mit der Reduzierung der Gesamtmenge der im Umlauf befindlichen Emissionszertifikate um bislang jährlich 2,2%, seit dem Inkrafttreten der reformierten Richtlinie um 4,3% bis 2027 und 4,4% im Zeitraum 2028 bis 2030 einhergehen. Mitgliedstaaten, die sich für einen Ausstieg aus der Kohleverstromung entscheiden, können überschüssige Zertifikate endgültig löschen, müssen dies aber nicht.¹³⁴ Waren einst die Preise zu niedrig, so müssten sie im EU-ETS II für den Verkehr, nimmt man den Gedanken der Externalisierung interner Effekte ernst, eine Höhe erreichen, die sozialpolitische Verwerfungen auslösen könnte, was die bis heute nicht gelöste Frage aufwirft, wie damit umzugehen ist.¹³⁵ Es geht nicht mehr allein um einen erwogenen¹³⁶ Mindestpreis, sondern auch um die hoheitliche Festlegung eines Höchstpreises, wie es im Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) für die Einführung eines nationalen Emissionshandels im Verkehrs- und Gebäudesektor vorgesehen ist.¹³⁷

Eine Vielzahl von Rechtsakten flankiert den Emissionshandel. Dazu gehören die EU-Auktionsverordnung¹³⁸ in der jeweils geltenden Fassung und die EU-Zuteilungsverordnung.¹³⁹ Der Emissionshandel funktioniert zudem weitgehend digital.¹⁴⁰ Das Unionsrecht ordnet an, dass die Versteigerung der Emissionszertifikate im Wege **standardisierter elektronischer Kontrakte** erfolgt.¹⁴¹ Für die Durchführung des Zertifikatehandels gibt die Emissionshandelsrichtlinie die Errichtung eines Registrierungssystems in Form standardisierter elektronischer

¹³¹ *Rehbinder*, Emissionshandel (Fn. 121), S. 403.

¹³² Zum Klima-Sozialfonds siehe die Verordnung (EU) 2023/955 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 10.5.2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds, ABl L 130/1; *Kreuter-Kirchhof*, EnWZ 2023, 289 (290); *Pause/Nysten/Harder*, EurUP 2023, 196 (202 ff.).

¹³³ Zum „phasing out“ des ‚grandfathering‘, das der energieintensiven Industrie über Dekaden ein Privilegierungs- und Sicherheitsnetz spannte“ *Stäsche*, KlimR 2023, 171 (174).

¹³⁴ Art. 12 Abs. 4 Emissionshandels-Richtlinie. Für eine verfassungsrechtliche Verpflichtung *Kreuter-Kirchhof*, et 69 (2019), Heft 7/8, 25 (26).

¹³⁵ Eine „Klimadividende“ muss nicht zu Lasten der Lenkungswirkung gehen, vgl. *Ismer u.a.*, ZUR 2019, 664 (668 ff.). Zu den angestrebten „Deckelungen“ *Kreuter-Kirchhof*, ZUR 2025, 72 (74 ff.).

¹³⁶ Vgl. *Edenhofer u.a.*, Decarbonization and EU ETS Reform: Introducing a price floor to drive low-carbon investments, 2017; krit. *Zenke*, Emissionshandel (Fn. 128), S. 156.

¹³⁷ Art. 30h Emissionshandels-Richtlinie sieht einen Preisstabilisierungsmechanismus vor, wonach u.a. 20 Mio. Zertifikate freigegeben werden, wenn der Preis über 45 EUR steigt. Demgegenüber legt § 10 Abs. 2 S. 3 BEHG für das Jahr 2026 einen Preiskorridor von 55 bis 65 EUR fest.

¹³⁸ Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 der Kommission v. 12.11.2010 über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl L 302/1.

¹³⁹ Delegierte Verordnung (EU) 2019/331 der Kommission v. 19.12.2018 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten, ABl L 59/8.

¹⁴⁰ Anders das Schriftformerfordernis im Treibhausgasemissionsquotenhandel nach § 37a Abs. 6 und 7 BImSchG, dazu *Otto/Kindler*, RdE 2024, 394.

¹⁴¹ Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 der Kommission v. 12.11.2010 über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl L 302/1.

Datenbanken mit gemeinsamen Datenelementen vor.¹⁴² So gesehen, baut das Emissionshandelssystem auf seiner **digitalen Infrastruktur** auf.¹⁴³

2. EU-Klimaschutzverordnung

Die zweite Säule, die mit der Klimaschutzverordnung, früher auch Lastenteilungsverordnung genannt, diejenigen Sektoren erfasst, die nicht dem Emissionshandel unterliegen, unterstreicht die Bedeutung der ersten Säule, ist aber **anders konzipiert**. Die EU-Klimaschutzverordnung¹⁴⁴ regelt die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in den Non-ETS-Sektoren, also insbesondere den Straßenverkehr, den Gebäudesektor, die Landwirtschaft und die Abfallwirtschaft. Für diesen sektorübergreifenden Bereich gibt Art. 4 Abs. 1 KSVO den Mitgliedstaaten **verbindliche nationale Jahresziele** für die Emissionsreduktion vor. Jeder Mitgliedstaat hat seine THG-Emissionen in diesem Bereich bis zum Jahr 2030 im Vergleich zum Basisjahr 2005 mindestens um den in Anhang I festgelegten Prozentsatz zu begrenzen und dabei die aus einem linearen Minderungspfad folgenden und durch jährliche Emissionszuweisungen konkretisierten Obergrenzen zu beachten.

Die Klimaschutzverordnung räumt den Mitgliedstaaten zwar gewisse **Flexibilisierungsmöglichkeiten** ein, etwa durch einen Zukauf von Mehreinsparungen anderer Mitgliedstaaten (Art. 5 Abs. 4 KSVO) oder durch den Abbau von Treibhausgasen in Senken (Art. 7 KSVO).¹⁴⁵ Die Nichteinhaltung der Ziele wird aber **sanktioniert**. Stellt die Kommission bei ihrer jährlichen Bewertung fest, dass ein Mitgliedstaat keine ausreichenden Fortschritte bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen erzielt hat, so hat der betroffene Mitgliedstaat einen Plan für Abhilfemaßnahmen vorzulegen (Art. 8 KSVO). **Überschreitungen der Jahresemissionsmengen** werden um einen erhöhten Faktor auf die Folgejahre angerechnet (Art. 9 KSVO) und können im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission verfolgt werden. Die Schärfe der verbindlichen Reduktionsziele mit drohenden „Strafzahlungen“¹⁴⁶ waren ein maßgeblicher Grund für den Erlass des Klimaschutzgesetzes in Deutschland.¹⁴⁷ Nicht zuletzt deshalb sah das Klimaschutzgesetz ursprünglich (sektorscharfe) Jahresbudgets vor.

Im Zuge des Fit for 55-Pakets wurde die Klimaschutzverordnung novelliert und an die erhöhten Ziele des europäischen Klimagesetzes angepasst.¹⁴⁸ Das für die erfassten Sektoren maßgebliche **Reduktionsziel bis 2030** wurde von 30% auf 40% gegenüber 2005 angehoben und die nationalen Minderungspfade entsprechend angepasst. Für Deutschland gilt ein um 12% verschärftes Reduktionsziel von minus 50%, dem mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz entsprochen sein soll. Bemerkenswert ist die Beibehaltung der Sektoren des Straßenverkehrs und der Gebäude im Anwendungsbereich der Klimaschutzverordnung mit der Vorgabe verbindlicher Ziele an die Mitgliedstaaten, obwohl diese Sektoren ab 2027 einem separaten

¹⁴² Art. 19 Abs. 3 Emissionshandels-Richtlinie.

¹⁴³ Sauer/Seis/Widmann, Klimaschutz und Digitalisierung, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 19 Rn. 14. Noch deutlicher wird dies in einem Personal Carbon Trading unter privaten Verbrauchern, vgl. Franzius, Klimaschutz durch Digitalisierung, in: von Landenberg-Roberg/Pilniok (Hrsg.), Das Recht der digital-ökologischen Transformation, im Erscheinen.

¹⁴⁴ Verordnung (EU) 2018/842 v. 30.5.2018 zur Festlegung nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, ABl L 156/26.

¹⁴⁵ Zu den Begrenzungen der Flexibilitätsoptionen Stäsche, KlimR 2023, 171 (176).

¹⁴⁶ Geschätzt wurde ein Kostenrisiko für den Steuerzahler in Höhe von 30 bis 60 Milliarden EUR, vgl. Agora Energiewende, Die Kosten von unterlassenem Klimaschutz für den Bundeshaushalt, 2018, S. 9.

¹⁴⁷ BT-Drs. 19/14337 S. 1; Franzius, EnWZ 2019, 435; mit Blick auf die Vorgaben für die maßgeblichen Quellsektoren auch Franke/Prall/Verheyen, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 59, 61 ff., 185 ff.

¹⁴⁸ Verordnung (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.4.2023, ABl L 111/1.

Emissionshandelssystem (EU-ETS II) unterworfen werden. Das kann als „Doppelregulierung“ kritisiert werden.¹⁴⁹ Es lässt sich aber mit der Funktion eines „**Sicherheitsnetzes**“ rechtfertigen, falls sich der neue Emissionshandel in der Praxis nicht bewähren sollte.¹⁵⁰

3. LULUCF-Verordnung

Als dritte Säule bezieht die LULUCF-Verordnung die Emissionen und ihren Abbau aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft in das europäische Klimaschutzrecht ein.¹⁵¹ Bislang galt hier eine so genannte **No-Debit-Regel**, wonach die nationalen Emissionen in diesem Bereich den Abbau durch Senkenleistungen nicht übersteigen dürfen. Natürliche Treibhausgasenken – wie namentlich Wälder¹⁵² – haben im Klimaregime an Bedeutung gewonnen.¹⁵³ Der LULUCF-Sektor soll einen größeren Beitrag zu den 2030-Zielen erbringen.¹⁵⁴ Für den CO₂-Abbau legt die reformierte LULUCF-Verordnung¹⁵⁵ ein Gesamtziel von mindestens 310 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente fest, das mittels verbindlicher **Mindestzielvorgaben** auf die Mitgliedstaaten für die Jahre 2026 bis 2030 aufgeteilt wird. Zusätzlich muss jeder Mitgliedstaat eine Summe der Nettoemissionen und des Nettoabbaus von Treibhausgasen zwischen 2026 und 2029 erreichen, wobei die Kommission die Emissionszuweisungen für jeden Mitgliedstaat durch Durchführungsrechtsakt festlegt (Art. 4 Abs. 5 LULUCF-Verordnung). Abzugrenzen sind die **natürlichen Senken** von technischen Senken, die mit der Abscheidung und Speicherung von CO₂ (Carbon Capture and Storage – CCS) ebenfalls an Bedeutung gewonnen, systematisch aber noch keinen richtigen Platz im Klimaschutzrecht gefunden haben.¹⁵⁶

V. Nationales Recht

A. Bundes-Klimaschutzgesetz

Das nationale Klimaschutzrecht ist mit dem Erlass des Bundes-Klimaschutzgesetzes¹⁵⁷ im Vergleich zur früheren Rechtslage in eine **neue Phase** getreten. Das Gesetzgebungsverfahren verlief nicht ohne Schwierigkeiten, aber als das Gesetz Ende 2019 in Kraft trat, konnte dies als Erfolg verbucht werden.¹⁵⁸ Tatsächlich handelt es sich beim Klimaschutzgesetz, das als Rahmengesetz die Klimapolitik anleiten soll, um einen **Nachzügler**, hatten zuvor doch bereits

¹⁴⁹ Kreuter-Kirchhof, KlimR 2022, 70 (72 f.).

¹⁵⁰ Franke/Prall/Verheyen, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 60; s. auch Pause/Nysten/Harder, EurUP 2023, 196 (200 f.).

¹⁵¹ Vgl. Savaresi/Perugini, CCLR 2021, 1.

¹⁵² Dazu Kähler, Waldrecht auf dem Klimaprüfstand: Rechtsfragen waldbasierter CO₂-Entnahme, Diss. Bremen, im Erscheinen.

¹⁵³ Dazu Franke/Prall/Verheyen, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 61 ff., 90 ff., 226 ff.

¹⁵⁴ Art. 4 Abs. 1 S. 3 EU-KG gibt eine Antwort auf das Risiko der Verringerung von Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen, indem der Beitrag des Abbaus von Treibhausgasen durch Senken – bezogen auf das bilanzielle 55%-Ziel – auf 225 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente begrenzt wird; dazu Franzius, in: Hofmann/Heß (Hrsg.), BeckOK Klimarecht, 2024, Art. 4 EU-KSG Rn. 10.

¹⁵⁵ Verordnung (EU) 2023/839 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.4.2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/841 hinsichtlich des Geltungsbereichs, der Vereinfachung der Berichterstattungs- und Compliance-Vorschriften und der Festlegung der Zielvorgaben der Mitgliedstaaten für 2030 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 hinsichtlich der Verbesserung der Überwachung, der Berichterstattung, der Verfolgung der Fortschritte und der Überprüfung, ABl L 107/1.

¹⁵⁶ Dazu unten V.D.2.

¹⁵⁷ Bundes-Klimaschutzgesetz v. 12.12.2019, BGBl. I S. 2513; dazu Scharlau u.a., NVwZ 2020, 1; Albrecht, NuR 2020, 370; Saurer, NuR 2020, 433; Wickel, ZUR 2021, 332; Fellenberg/Guckelberger, in: dies. (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2022, Einl. Rn. 36 ff.

¹⁵⁸ Zur Entstehung Franzius, EnWZ 2019, 435.

einige Mitgliedstaaten der Europäischen Union, aber auch viele Bundesländer entsprechende Gesetze¹⁵⁹ erlassen, die bei allen Unterschieden im Einzelnen in der Funktion der Anleitung der Klimapolitik doch vergleichbar sind.¹⁶⁰ Das Bundes-Klimaschutzgesetz normiert anspruchsvolle Ziele, die eine Steuerungsfunktion erfüllen und mit einer neuen Klimaplanung auf den Erlass zieladäquater Maßnahmen bezogen werden.¹⁶¹ Mit seiner letzten Novellierung 2024¹⁶² sind dem Gesetz aber ein Stück weit die Zähne gezogen worden. Es bleibt jedoch das **Leit- und Grundlagengesetz** für den Klimaschutz in Deutschland.

1. Scharnier- und Maßstabfunktion

Das Klimaschutzgesetz ist nicht bloß ein Rahmengesetz, es hat eine Scharnier- und Maßstabfunktion. Auf der einen Seite verklammert es die völker- und unionsrechtlichen Klimaschutzvorgaben mit den nationalen Maßnahmen, bietet auf der anderen Seite aber auch einen Maßstab für die Auswahl und Bewertung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Zielvorgaben.¹⁶³ Das vergleichsweise knapp gehaltene Gesetz¹⁶⁴ normiert die Ziele des nationalen Klimaschutzes und ist insoweit atypisch, als es die Bundesregierung mit Planungspflichten bindet¹⁶⁵ und den Gesetzgeber selbst adressiert.¹⁶⁶ Weder von der Verfassung noch vom Unionsrecht wird das so verlangt.¹⁶⁷ Es handelt sich um eine innovative **Selbstschöpfung des Gesetzgebers**, freilich mit der Folge, dass er es auch anders regeln kann, in der Grundausrichtung des Gesetzes mit seiner Novellierung im Jahr 2024 aber nicht getan hat.¹⁶⁸

§ 1 KSG, der die jüngste Novellierung unbeschadet überstanden hat, ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung für das Verständnis des nationalen Klimaschutzrechts. Die Vorschrift macht die **Scharnierfunktion** insoweit deutlich, als bewusst das Paris-Abkommen in Bezug genommen wird, was jedoch auch durch § 3 Abs. 4 KSG mit der „Abhängigkeit“ vom Unionsrecht zum Ausdruck kommt. Sollten zur Erfüllung europäischer oder internationaler Klimaschutzziele höhere nationale Klimaschutzziele erforderlich werden, so leitet die Bundesregierung die zur Erhöhung der Zielwerte nach § 3 Abs. 1 KSG notwendigen Schritte ein. Das nationale Recht stellt sich so in den Dienst des internationalen und europäischen Rechts. Ebenfalls eine wichtige Scharnierfunktion nimmt das Gesetz für die Verklammerung der anspruchsvollen

¹⁵⁹ Überblick: *Kohlrausch*, ZUR 2020, 262; *Schmittker*, Klimaschutzgesetze (Fn. 44), S. 114 ff.; *Knauff*, Landesklimaschutzgesetze, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 11.

¹⁶⁰ *Franzius*, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 1 KSG Rn. 34.

¹⁶¹ Ausf. *Kohlrausch*, Ziele und Instrumente der deutschen Klimaschutzrahmengesetzgebung, 2023, S. 270 ff.

¹⁶² Art. 1 des Gesetzes v. 15.7.2024, BGBl. I 2024, Nr. 235; dazu *Faßbender*, ZUR 2024, 579 (582 ff.); krit. *Wiedmann*, NVwZ 2024, 876. Zur Änderung der sektorspezifischen Ziel- und Steuerungsarchitektur des KSG 2021 durch die zweite KSG-Novelle *Stäsche*, ZfU 2024, 299 (309 ff.).

¹⁶³ *Franzius*, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 1 KSG Rn. 1.

¹⁶⁴ Mit 15 Paragraphen. Zum Vergleich: Das EnWG enthält 295 und das EEG 178 Paragraphen.

¹⁶⁵ Vgl. *Franzius*, ZUR 2023, 199 (201); dazu auch OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.5.2024, 11 A 22/21, ZUR 2024, 557.

¹⁶⁶ Zur Bindung von Gesetzen an Gesetze *Kloepfer*, in: ders. (Hrsg.), Gesetzgebung als wissenschaftliche Herausforderung, 2018, S. 93 (94 ff.); dazu auch *Barczak*, Zukunftsfestigkeit des politischen Systems, VVDStRL 84 (2025), im Erscheinen.

¹⁶⁷ Das wird nicht immer richtig gesehen, wenn eine Parallele zum verfassungsrechtlich geforderten Maßstäbengesetz – dazu *von Schweinitz*, Das Maßstäbengesetz, 2003 – für den Finanzausgleich gezogen wird, vgl. im Anschluss an BVerfGE 101, 158 *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 240 ff.; aufgegriffen in *SRU*, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, 2019, S. 182 f.; demgegenüber für eine einfachgesetzliche Bindung *Franzius*, Maßstäbe des Verwaltungshandelns im Umweltrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 5, 2023, § 135 Rn. 69.

¹⁶⁸ Die Vorstellung, alles, was der Gesetzgeber unternimmt, ist europarechtlich determiniert, erweist sich als verfehlt. Den eigenen Weg kann der Gesetzgeber auch korrigieren, mag die Abschwächung des Gesetzes mit seiner jüngsten Novellierung auch klimapolitisch zu kritisieren sein, dazu unten V.C.2.

vollen Reduktionsziele des § 3 KSG mit den im Klimaschutzgesetz nicht selbst normierten Maßnahmen ein. Es schafft mit der „Zwischenebene“ der Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG ein neuartiges **Politikplanungsrecht**, womit die Bundesregierung verpflichtet wird, die Maßnahmen aufzuzeigen, mit denen die Ziele erreicht werden sollen.¹⁶⁹ Das greift über die unverbindliche Programmplanung hinaus, lässt sich aber nicht einfach der Maßnahmenplanung zuordnen, die im Luftqualitätsrecht unionsrechtlich verlangt wird.¹⁷⁰ Das Klimaschutzgesetz reagiert auf die internationalen und unionsrechtlichen Vorgaben und vollzieht diese nach, geht dabei aber einen eigenen Weg, der „konstitutionell“ nicht überhöht werden sollte. Verfassungsrechtlich dürfte sich der Abschaffung der Sofortprogramme nach § 8 KSG 2021, womit das für einen Sektor verantwortliche Bundesministerium verpflichtet wurde, der drohenden Zielverfehlung des Jahresbudgets mit dem Vorschlag für Gegenmaßnahmen zu begegnen, nicht überzeugend etwas entgegensetzen lassen.¹⁷¹

§ 3 und § 4 KSG kommt eine **Maßstabsfunktion** zu. Um die Temperaturgrenze des Pariser Abkommens – deutlich unter 2 Grad Celsius, spezifiziert durch die COP 26 in Glasgow 2021 auf 1,5 Grad Celsius¹⁷² – einzuhalten, verpflichtet § 3 Abs. 2 KSG die Bundesrepublik Deutschland, bis zum Jahr 2045 die Treibhausgasemissionen so weit zu mindern, dass **Netto-Treibhausgasneutralität** erreicht wird und nach dem Jahr 2050 negative Treibhausgasemissionen zu erreichen. Das ist, obwohl das Ziel erst in ferner Zukunft erreicht sein muss, ein durchaus ehrgeiziges Vorhaben, das für den Transformationspfad in eine klimaneutrale Wirtschaft und Gesellschaft das Ausbuchstabieren eines Reduktionswegs schädlicher Treibhausgasemissionen verlangt, der die Festlegung von Zwischenzielen erfordert, die angesichts der grundrechtlichen Eingriffsintensität nicht, wie ursprünglich durch § 4 Abs. 6 S. 1 KSG 2019 vorgesehen, auf die Bundesregierung und den Erlass einer Rechtsverordnung delegiert werden darf. Nach der Beanstandung durch das Bundesverfassungsgericht¹⁷³ hat der Gesetzgeber das Klimaschutzgesetz novelliert und in § 3 Abs. 1 KSG neben dem **Reduktionsziel** für 2030, die Treibhausgasemissionen um mindestens 65% zu mindern, ein neues Ziel festgeschrieben, bis zum Jahr 2040 die Treibhausgasemissionen um mindestens 88% zu reduzieren. Zudem soll die Senkenleistung des LULUCF-Sektors nach § 3a KSG zunehmend gesteigert werden.¹⁷⁴ Von diesen Zielen zu unterscheiden sind die Jahresemissionsmengen, die § 4 Abs. 1 KSG 2021 für die einzelnen Sektoren in der Verantwortlichkeit des jeweils zuständigen Bundesministeriums festgelegt hatte, nun aber in ihrer Funktion abgeschwächt und auf das Monitoring beschränkt wurden.¹⁷⁵ Für den Transformationspfad zur Erreichung der Reduktionsziele gibt § 4 KSG 2024 sektorübergreifende **Jahresemissionsgesamtmengen** vor, die als Maßstab für die Klimapolitik an Schärfe eingebüßt haben, zumal die Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Ziele durch Maßnahmen der Bundesregierung – nicht mehr den einzelnen Ressorts¹⁷⁶ – zugewiesen und ein Tätigwerden erst verlangt wird, soweit die Prognose ergibt, dass in zwei

¹⁶⁹ Vgl. *Franzius*, ZUR 2023, 199. Zu den Grenzen *Faßbender*, ZUR 2024, 579 (582 ff.).

¹⁷⁰ Dazu *Knappe*, Die Maßnahmenplanung im europäisierten Verwaltungsrecht, 2022. Für eine systematische Einordnung der Klimaschutzplanung zur Maßnahmenplanung *Köck*, Pläne und andere Formen des prospektiven Verwaltungshandelns, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2022, § 36 Rn. 107 f.

¹⁷¹ Anders die dagegen erhobene Verfassungsbeschwerde, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Klimaschutz/Klimaschutzgesetz/2024_07_16_Verfassungsbeschwerde_KSGÄnderung_final_geschwärzt.pdf.

¹⁷² Zu dieser Entscheidung *Stätsche*, EnWZ 2022, 201 (204); *Frenz*, UPR< 2022, 17.

¹⁷³ BVerfGE 157, 30 Rn. 256 ff.; zweifelnd bereits *Kment*, NVwZ 2020, 1537 (1540).

¹⁷⁴ Dazu *Freytag*, NuR 2022, 378.

¹⁷⁵ Die Basis für den neuen Mechanismus der sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung bleibt das jährliche Monitoring des UBA und des Expertenrates nach § 5 KSG, mit dem die Einhaltung der sektorspezifischen Jahresemissionsmengen nach wie vor überprüft wird, vgl. *Schlacke/Franzius*, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 4 KSG Rn. 12.

¹⁷⁶ Zur alten Rechtslage von *Weschpfennig*, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2022, § 4 KSG Rn. 5.

aufeinanderfolgenden Jahren die Emissionsgesamtmengen in der Summe überschritten werden. Einzelne Ressorts werden für ihren Bereich nicht mehr für die Vergangenheit verpflichtet, Lücken und Defizite mittels Sofortprogrammen rasch zu beseitigen, also zu reagieren, sondern die gesamte Bundesregierung wird verpflichtet, für die Zukunft auf der Grundlage einer Prognose Emissionsgesamtmengen vorausschauend mittels eines Klimaschutzprogramms mittel- und langfristig (prospektiv) einzuhalten.¹⁷⁷

Das novellierte Klimaschutzgesetz gibt diese Maßstabsfunktion nicht auf, schwächt sie aber ab, indem die in der Praxis gescheiterte, aber auch missverständliche¹⁷⁸ **Nachsteuerungspflicht** nicht mehr einzelnen Ressorts, sondern der Bundesregierung insgesamt zugewiesen wird, die beim Verfehlen der Ziele nicht mehr jährlich, sondern nur noch alle zwei Jahre entstehen kann. Die Verbindlichkeit der in Anlage 2a einzuhaltenden **Jahresemissionsmengen** ist weggefallen, es handelt sich nur noch um einen Evaluierungsmaßstab für das UBA und den Expertenrat für Klimafragen. Zwar gibt es noch die sektoralen Budgets, mit denen der Gesetzgeber beim Erlass des Klimaschutzgesetzes 2019 klimawissenschaftlich Zustimmung erhalten hat. Hatten diese noch einen Zielcharakter, so lässt sich das für die Jahresemissionsgesamtmengen nicht mehr sagen.

§ 4 Abs. 1 S. 7 KSG verpflichtet die Bundesregierung, spätestens im Jahr 2032 einen Gesetzgebungsvorschlag zur Festlegung der jährlichen **Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045** vorzulegen. Mit dieser Verpflichtung hat eine Zukunftsplanung zu erfolgen, die nicht Ausdruck politischer Überheblichkeit, sondern geboten ist, um den Transformationspfad in die Klimaneutralität abzubilden. Sie ist auch verfassungsrechtlich gefordert, hat das Bundesverfassungsgericht doch einen „**entwicklungsfördernden Planungshorizont**“ gefordert, der legislativ zu verantworten ist.¹⁷⁹

2. Ziele als Instrument des Verwaltungsrechts

Die **Zielarchitektur** des Bundes-Klimaschutzrechts mit gestaffelten Zielen, angefangen von dem in Bezug genommenen Temperaturziel des Pariser Abkommens über das langfristige Ziel der Klimaneutralität und die Reduktionsziele für 2030 und 2040 bis zu den abgeschwächten sektorübergreifenden Emissionsbudgets, denen ein verbindlicher Zielcharakter nicht mehr zugesprochen werden kann, wirft die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Zielen auf. Es ist eine Binsenweisheit, dass mit Zielen allein noch nichts erreicht ist. Sollte allein auf Ziele gesetzt werden, so wäre das bei allen guten Gründen, den betroffenen Akteuren entsprechende Freiräume für Reduktionsmaßnahmen zu belassen, keine überzeugende Strategie. Der Staat würde das Problem aussitzen. Es sieht jedoch anders aus, wird behauptet, mit der Festlegung von ambitionierten Minderungszielen wäre die Zielverfehlung politisch eingepreist und der rechtswidrige Zustand in der Zukunft mitgedacht.¹⁸⁰ Ohne Zwischenziele auf dem Weg in die Klimaneutralität hingen die Maßnahmen gleichsam in der Luft.¹⁸¹

Dem Umweltrecht ist eine solche Orientierung an Zielen nicht fremd, mag der Schwenk auf Qualitätsziele¹⁸² die Umstellung auf Quantitätsziele auch noch nicht erklären, wenngleich die Qualität eines Umweltgutes – hier die Stabilisierung der Erderwärmung auf einem bestimmten Niveau – eben auch in der Quantität verfügbarer CO₂-Emissionen übersetzbar ist.

¹⁷⁷ Schlacke/Franzius, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 4 KSG Rn. 5.

¹⁷⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 30.11.2023, 11 A 1/23, NVwZ 2024, 598; dazu Schlacke, NVwZ 2024, 564.

¹⁷⁹ Schlacke/Franzius, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 4 KSG Rn. 24.

¹⁸⁰ So Durner, EurUP 2021, 330 (341).

¹⁸¹ Franzius, Politikplanung (Fn. 36), S. 52.

¹⁸² Vgl. Reh binder, NuR 1997, 313; Köck, ZUR 1997, 79; Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 1995, S. 386 ff.

Soweit mit der Instrumentalisierung von Zielen auf die Debatte über **Umweltqualitätsziele** zurückgegriffen wird, so mag sich die dort vollzogene Abkehr von einer technikbezogenen Umweltpolitik¹⁸³ im Klimaschutzrecht auch nicht wiederholen, scheint es hier doch eine Renaissance technikbezogener Problemlösungen zu geben, die mit dem Carbon Capture and Storage (CCS) an längst für überwunden geglaubte end of the pipe-Technologien anknüpft. Aber ohne Ziele in der Zeit lässt sich das Klimaschutzrecht nicht denken. Mit seinen Zielbestimmungen greift der Gesetzgeber auf die internationalen und europäischen Klimaschutzziele zurück. Sie haben besondere **Funktionen**, indem sie das Recht als Medium transnationaler Problemlösungsstrategien verstehen, auf institutionellem Vertrauen zwischen dem politischen und wissenschaftlichen System beruhen, die Planbarkeit und Berechenbarkeit sozialer wie ökonomischer Prozesse gewährleisten und damit Kernqualitäten des Rechts verkörpern, aber auch die politische Agenda strukturieren, indem sie auf eine umfassende Klimaschutzgesetzgebung drängen und die argumentative Durchsetzung erleichtern.¹⁸⁴ Hinzu tritt die vorliegend hervorgehobene Funktion als Maßstab für die Auswahl und Bewertung konkreter Maßnahmen.

Die Kritik an einer zielorientierten Klimapolitik geht insoweit fehl, als es nicht um Ziele oder Maßnahmen geht, sondern darum, welche Maßnahmen zu treffen sind. Das Scharnier, um die Ziele in passende Maßnahmen zu übersetzen, ist die im Klimaschutzgesetz selbst geregelte neuartige **Klimaschutzplanung**, namentlich die zur Erreichung der Ziele planerische Koordinierung der zu ergreifenden Maßnahmen durch Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG. So gesehen, machen es die verbindlich vorgegebenen Ziele möglich, die um die vermeintliche Alternative von Anreizen und Verboten seit Jahren kreisende Debatte¹⁸⁵ zu **entideologisieren**.¹⁸⁶ Denn die Ziele selbst lassen sich als ein Instrument des Verwaltungsrechts begreifen. Sie treten nicht an die Stelle konkreter Maßnahmen, fungieren aber als Maßstab für deren Wirksamkeit.¹⁸⁷ Der über Budgets angezeigte Emissionsminderungs- und Transformationspfad reicht über die Legislaturperiode hinaus und bindet künftige Gesetzgeber¹⁸⁸ faktisch, schließt einen Wechsel in der Auswahl der Maßnahmen für die Einhaltung der Ziele aber nicht aus. Im Gegenteil: Erweisen sich die Maßnahmen als unzureichend, um die Ziele verlässlich zu erreichen, muss „umgesteuert“ werden. Das kann nahelegen, die Fokussierung auf ökonomische Anreize zugunsten ordnungsrechtlicher Vorgaben¹⁸⁹ aufzugeben.¹⁹⁰ Für diese Entscheidungen liefern die Emissionsbudgets des Klimaschutzgesetzes einen **Anreiz und**

¹⁸³ *Franzius, ZUR 2021, 131 (132).*

¹⁸⁴ So überzeugend *Saurer, NVwZ 2017, 1574.*

¹⁸⁵ Zur Einordnung von Anreizen *Wolff, Anreize im Recht, 2020, S. 107 ff.*

¹⁸⁶ *Franzius, VVDStRL 81 (2022), 383 (399).*

¹⁸⁷ § 3 Abs. 4 KSG enthält einen Revisionsvorbehalt zur Erhöhung, nicht aber Absenkung der Ziele. Die Herausforderung besteht darin, mit einer verrechtlichten und verbindlichen Zielbindung umzugehen, die nicht mehr einfach als Politik oder „Soft Law“ abgetan werden kann.

¹⁸⁸ Mit der Festlegung quantifizierter Ziele schränkt der Gesetzgeber seine Gestaltungsfreiheit ein, vgl. noch fragend *Groß, VVDStRL 79 (2020), 229.*

¹⁸⁹ Vorzugsweise im Unionsrecht, worauf von deutscher Seite hinzuwirken wäre, vgl. zur Debatte über den Instrumentenmix im Unionsrecht *Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung, EnWZ 2021, 7 (8 ff.).* Erstmals konsequent an den Zielen ausgerichtet, muss alles auf den Tisch, also neben Anreizen und Verboten auch die (technische) Entnahme von CO₂ aus der Atmosphäre.

¹⁹⁰ Für den Verkehrssektor *Fehling, ZUR 2020, 387 (389 ff.).*

Maßstab.¹⁹¹ Damit werden die Ziele zu einem Instrument des Verwaltungsrechts für den Klimaschutz.¹⁹²

3. Klimarecht: Von der Begrenzung zur Bewirtschaftung

Zu den dogmatisch noch wenig gesicherten Bausteinen des Klimarechts gehört der **Budget-Ansatz**, den der Gesetzgeber im Klimaschutzgesetz aufgegriffen hat, weshalb das Bundesverfassungsgericht im „berühmten“ Klimabeschluss den mit den Emissionsbudgets zum Ausdruck gebrachten Reduktions- und Transformationspfad zum Anlass genommen hat, ihn nach Maßgabe eines klimawissenschaftlich berechneten nationalen CO₂-Restbudgets einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu unterziehen.¹⁹³ Mit einem Budget ist gemeint, dass eine Menge an Emissionen zugelassen bzw. erlaubt wird, die in einem bestimmten Zeitraum noch zur Verfügung steht, um die maßgeblichen Reduktionsziele zu erreichen. Ist es zu hoch bemessen oder legislativ nicht langfristig genug angelegt, um den Weg in die Klimaneutralität vorzuzeichnen, kann eine Grundrechtsverletzung nicht ausgeschlossen werden.

Mag die Redeweise von einem Paradigmenwechsel auch häufig verfehlt sein, hier spricht viel dafür, einen solchen anzunehmen, was dem Klimaschutzrecht in gewisser Weise seine Singularität verleiht, ist die Herausarbeitung und Sicherung eines „**Paris-kompatiblen CO₂-Budgets**“¹⁹⁴ doch ein neuartiger Weg, der ohne Vorbild ist. Das wirft die Frage auf, warum klimawissenschaftlich und gesetzgeberisch mit dem Budget gearbeitet wird. Eine Antwort darauf zu finden, fällt nicht leicht, zumal es mit dem **capability approach** eine Alternative gibt, die angesichts der weitgehenden Aufzehrung des klimawissenschaftlich berechneten Restbudgets für das aller Voraussicht nach nicht mehr erreichbare 1,5 Grad-Ziel an Relevanz gewinnt, aber international kaum eine größere Anschlussfähigkeit besitzen dürfte, ginge es doch hier vor allem um die Leistungsfähigkeit der westlichen Industriestaaten, die sich jedenfalls nicht geschlossen ihrer historischen Verantwortung für die Menge an CO₂ in der Atmosphäre stellen. Der maßgebliche Grund für die Wahl und Festlegung von Emissionsbudgets liegt in der Abkehr des Klimaschutzrechts von der Begrenzungs- und der Hinwendung zu einer **Bewirtschaftungsperspektive**.¹⁹⁵

Das Klima ist ein globales Gemeinschaftsgut, aber auch ein knappes Gut, weil die Verfügbarkeit von Emissionsquantitäten unter Zugrundelegung der vorgegebenen Temperaturgrenzen endlich ist. Dies verlangt eine Bewirtschaftungsordnung, die international vorgegeben, aber auf die Ausgestaltung im nationalen Recht angewiesen ist.¹⁹⁶ Während das Immissionschutzrecht auf – vorsorgende – Emissionsbegrenzung zielt, greift das Klimaschutzgesetz den

¹⁹¹ Zwar ist zwischen die Sektorziele und die konkreten Maßnahmen eine planerische Ebene geschaltet. Das heißt jedoch nicht, dass die Ziele nur „mediatisiert“ über die Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG auf der „Maßnahmenebene“ von Bedeutung sind, mag sich die Situation auch anders darstellen als beim wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot, das nicht nur in der Bewirtschaftungsplanung, sondern auch im Zulassungsverfahren zu beachten ist, vgl. EuGH, Urt. v. 1.7.2015, C-461/13 Weservertiefung, ECLI:EU:C:2015:433 Rn. 51.

¹⁹² Franzius, ZUR 2021, 131 (139); zust. Burgi, NVwZ 2021, 1401 (1405). Anders die Einordnung der Qualitätsziele in die allgemeine Instrumentendebatte, vgl. Reh binder, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: ders./Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, Kap. 3 Rn. 2 ff.

¹⁹³ Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, begründen „eine *unumkehrbar* angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, weil sich mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget *irreversibel* verkleinert und CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt“ sein wird, vgl. BVerfGE 157, 30 Rn. 187. Darin liegt ein „Proprium“ des Klimaschutzrechts, das eine Übertragung der Rechtsprechung auf andere Sachmaterien wie die sozialen Sicherungssysteme ausschließen dürfte.

¹⁹⁴ SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland, Umweltgutachten 2020, S. 37 ff.

¹⁹⁵ Instrukтив zu dieser Gegenüberstellung Winter, ZUR 2022, 215.

¹⁹⁶ Vgl. Wustlich, Die Atmosphäre als globales Umweltgut, 2003, S. 86 ff.

Bewirtschaftungsansatz auf. § 3 und § 4 KSG als „materielles Herzstück“ des Klimaschutzgesetzes¹⁹⁷ enthalten „Eckpfeiler einer neu installierten treibhausgasemissionsbezogenen Bewirtschaftungsordnung, die ihrerseits Mittel ist, um die in § 1 hinterlegten Ziele“ zu erreichen.¹⁹⁸ Die Luft, so bereits das Bundesverwaltungsgericht in einer frühen Entscheidung, sei eine **knappe Ressource**.¹⁹⁹ Sie bedürfe wegen ihrer begrenzten Kapazität, Treibhausgase ohne schädliche Auswirkungen auf das Klima aufzunehmen, für ihre Inanspruchnahme durch den Betrieb emittierender Anlagen in vergleichbarer Weise wie das Wasser der Budgetierung und sei durch das Emissionshandelssystem einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnung unterworfen worden. Hieraus wird deutlich, dass die Figur der Bewirtschaftungsordnung **dogmatisch neutral** ist.²⁰⁰ Aus ihr folgt nicht zwingend eine Ausgestaltung nach dem Vorbild des Wasserrechts.²⁰¹ Es handelt sich um eine Verteilungsfrage, die auch einer marktwirtschaftlichen Ordnung unterworfen werden kann. Der Emissionshandel zeigt, dass mit einem vorgegebenen Höchstmaß von Klimanutzungen die Koordination der Nutzung vom Gemeingebrauch in Richtung einer Sondernutzung verschoben wird, denn alle, die über kein zertifiziertes Nutzungsrecht verfügen, sind von der Nutzung ausgeschlossen.²⁰²

Die Folgen dieser Umstellung auf eine Bewirtschaftung, die nicht als Rückkehr zu einem planwirtschaftlichen Denken verstanden werden darf, sind noch nicht im Einzelnen absehbar, weil das klimaschutzrechtliche Bewirtschaftungsregime in besonderer Weise auch eine **Bewirtschaftung von Zeit** ist, nämlich der für den Umstellungsprozess auf Klimaneutralität zur Verfügung stehenden Transformationszeit.²⁰³ In dieser Zeit spielen Emissionsbudgets eine wesentliche Rolle, sind es doch Kernelemente des Transformationspfades.²⁰⁴ Sie haben aber auch **grundrechtliche Konsequenzen**: Es spricht vieles dafür, in der Bewirtschaftung knapper Güter mit der Zulassung einer bestimmten Menge an Emissionen kein staatliches Unterlassen strengerer Maßnahmen zu sehen, sondern die Erlaubnis einer zu hohen Menge an Emissionen als ein positives Tun zu verstehen, das nicht zu einer Aktivierung der Grundrechte in ihrer Dimension als Schutzpflichten, sondern als Abwehrrechte führt. Hatte sich das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss noch etwas unbeholfen auf eine „eingriffsähnliche Vorwirkung“²⁰⁵ berufen, so fragt sich, ob es dieser Figur überhaupt bedarf, kann doch in der hoheitlichen Erlaubnis, eine zu hoch bemessene Menge an CO₂ auszustoßen, für den vom Klimawandel betroffenen Bürger ein grundrechtlicher Eingriff gesehen werden, der das abwehrrechtliche – und nicht das sehr viel lockere schutzpflichtenrechtliche – Rechtfertigungsprogramm auslöst.²⁰⁶

4. Einbindung wissenschaftlichen Sachverständs

Die Ziele, aber auch die zu ergreifenden Maßnahmen sind politisch festzulegen. Der Klimaschutz, so lässt sich sagen, steht unter dem Vorbehalt politischer Entscheidungen, die so oder anders ausfallen können. Insoweit ist die aus dem Umweltrecht bekannte Gefahr

¹⁹⁷ Saurer, NuR 2020, 433 (434).

¹⁹⁸ von Weschpfennig, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2022, § 3 KSG Rn. 1.

¹⁹⁹ BVerwG, Urt. v. 10.10.2012, NVwZ 2013, 587 Rn. 21 f.

²⁰⁰ Wustlich, Atmosphäre (Fn. 196), S. 118 f.

²⁰¹ Zur Verallgemeinerung Reinhardt, UTR 43 (1998), 73 (97), wonach schon die tradierten Methoden der Normauslegung im Umweltrecht zu einem Vollzug führen sollen, der „in einer mehr oder weniger extensiven Weise“ zu einer Bewirtschaftung von Umweltressourcen zwingt.

²⁰² Wustlich, Atmosphäre (Fn. 196), S. 314; Franzius, VVDStRL 81 (2022), 383 (392 f.).

²⁰³ von Landenberg-Roberg, Die Verwaltung 55 (2022), 249 (280).

²⁰⁴ von Landenberg-Roberg, Die Verwaltung 55 (2022), 249 (284).

²⁰⁵ BVerfGE 157, 30 Rn. 181 ff.; dazu Franzius, KritV 2021, 136 (147 ff.).

²⁰⁶ Vgl. Loers, Vom Wasserrecht lernen? Eine Bewirtschaftungsordnung für den Klimaschutz im Verkehrssektor, 2025; anders Calliess, JuS 2023, 1 (4 ff.); Seis, Freiheitsgewährleistungen des Grundgesetzes im Klimaschutz, 2024, S. 105 ff.

naturalis-tischer Fehlschlüsse²⁰⁷ im Klimaschutzrecht von besonderer Bedeutung. Nicht alles, was gemacht werden sollte, findet im Recht eine Entsprechung. Natürlich kann und wird das Recht geändert. Seine Anpassung an die Herausforderungen des Klimawandels ist jedoch nicht einfach, weil die Politik wenig Anreize hat, den Blick in die Zukunft zu lenken, sind ihre Vertreterinnen und Vertreter doch für die Gegenwart gewählt, was eine Präferenz für kurzfristig „belohnbare“ Entscheidungen erklärt.²⁰⁸ Dieser **strukturelle Antagonismus von Kurzzeitlegitimation und Langzeitverantwortung** ist ebenfalls aus dem Umweltrecht bekannt.²⁰⁹ Das gilt aber auch für Versuche seiner Abmilderung, etwa durch Nachhaltigkeitsräte, die über die Legislaturperiode hinausschauen.²¹⁰ Um der Langzeitverantwortung gerecht zu werden, geht es im Klimaschutzrecht um die Einbindung wissenschaftlichen Sachverständigen, mit dessen Hilfe eine Epistemierung von Politik bewirkt wird.²¹¹ Das gilt für das internationale Recht und den IPCC, das europäische Klimaschutzrecht mit dem European Scientific Board on Climate Change und das nationale Recht mit dem Expertenrat für Klimafragen nach § 12 KSG.²¹² Vorentschieden wird die Klimapolitik in klimawissenschaftlichen Räten freilich nicht. Denn das würde in eine Entpolitisierung von Politik führen, während auf der anderen Seite der Politisierung von Wissenschaft kein Einhalt geboten wäre.²¹³

Der **unabhängige Expertenrat für Klimafragen** setzt sich nach § 11 Abs. 1 KSG aus fünf sachverständigen Personen unterschiedlicher Disziplinen zusammen und wird als Kontrollgremium für fünf Jahre benannt. Sein gesetzliches Aufgabenprofil reicht nicht an vergleichbare Gremien wie das Committee on Climate Change in Großbritannien²¹⁴ heran, ist aber durch die Novellierungen des Gesetzes 2021 und 2024 erweitert worden. Der Expertenrat prüft nach § 12 Abs. 1 KSG die Emissionsdaten nach § 5 Abs. 1 und 2 KSG sowie die Projektionsdaten nach § 5a KSG und legt der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag eine Bewertung der übersandten Daten vor. Dabei stellt er für alle Sektoren aggregiert fest, inwieweit die Summe der Treibhausgasemissionen gemäß den Projektionsdaten die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2 in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 über- oder unterschreitet. Damit wird der Expertenrat vor allem in die Aufgaben des **Monitoring** eingebunden. Mehr als eine beratende Funktion hat er nicht. Allerdings darf seine Rolle nicht auf eine Notarfunktion beschränkt verstanden werden.²¹⁵ Er hat auch **prospektiv** die Erreichung der Klimaschutzziele durch alle zwei Jahre vorzulegende Jahresgutachten zu bewerten. Zudem holt die Bundesregierung nach § 12 Abs. 3 KSG Stellungnahmen des Expertenrates für Änderungen der Jahresemissionsgesamtmengen und Jahresemissionsmengen nach diesem Gesetz, die Fortschreibung des Klimaschutzplans und den Beschluss von Klimaschutz-

²⁰⁷ *Lepsius*, Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermöglichung oder Begrenzung von Innovationen?, VVDStRL 63 (2004), 264 (281, 285 f.); zur Empirieprägung von Verfassungsrecht aber *Harbarth*, JZ 2022, 157.

²⁰⁸ In der auf den Gegenwartsnutzen zielenden Demokratie haben längerfristige Perspektiven einen schweren Stand und die prospektive Anpassung an globale Veränderungsprozesse durch Programme einer ganzheitlichen Transformation trifft auf Kritik, vgl. *Gärditz*, EurUP 2013, 3 (5 ff.).

²⁰⁹ Vgl. *Kloepfer*, in: Gethmann/Kloepfer/Nutzinger, Langzeitverantwortung im Umweltstaat, 1993, S. 22 (26 ff.). Zum Beitrag der Gerichte für die Sicherung von Langzeitverantwortung *Franzius*, Die Rolle der Gerichte im Klimaschutzrecht, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 7 Rn. 50 ff.

²¹⁰ Dazu *Calliess*, Nachhaltigkeitsräte – Stand und Perspektiven, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 275 ff.

²¹¹ Vgl. *Münkler*, Expertokratie, 2021, S. 205 ff. Zum Satz „Follow the science“ *Strohschneider*, Der Staat 63 (2024), 459 mit Kritik an einer Verwissenschaftlichung des Politischen.

²¹² Vgl. *Kahl/Stürmlinger*, EurUP 2021, 173.

²¹³ Vgl. *Beck*, Zwischen Entpolitisierung von Politik und Politisierung von Wissenschaft: Die wissenschaftliche Stellvertreterdebatte um Klimapolitik, in: Schüttemeyer (Hrsg.), Politik im Klimawandel, 2011, S. 239 (247 ff.).

²¹⁴ Dazu *Averchenkova/Fankhauser/Finnegan*, The role of independent bodies in climate governance: the UK's Committee on Climate Change, 2018; *Kahl/Stürmlinger*, EurUP 2021, 173 (178 ff.).

²¹⁵ *Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 16 Rn. 46.

programmen nach § 9 KSG ein. Wichtig ist auch seine Aufgabe zur Erstellung von Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends bezüglich der Jahresemissionsgesamtmenen und Jahresemissionsmengen sowie der **Wirksamkeit von Maßnahmen** mit Blick auf die Zielerreichung. Weder ist dem Expertenrat die Möglichkeit eines Vetos gegenüber vorgeschlagenen Maßnahmen²¹⁶ noch ein Vorschlagsrecht für das Nachsteuern zur Zielerreichung eingeräumt worden.

Die auf allen Ebenen eingesetzte Institutionalisierung von „Klimaräten“²¹⁷ zielt auf die Einspeisung tatsachenbasierter Erkenntnisse in den politischen Prozess. Darüber vermittelt finden die Einsichten der **Klimawissenschaften** ihren Eingang im Recht. Tatsächlich geht es um eine gegenseitige Verschränkung. Einerseits kommt es zu einer Verrechtlichung klimawissenschaftlicher Erkenntnisse, wie die Geschichte des internationalen 2 Grad-Ziels deutlich macht.²¹⁸ Andererseits kommt es zu klimawissenschaftlichen Irritationen des Rechts, wenn es für erforderlich gehalten wird, zur Abwendung der gefährlichen Folgen des Klimawandels die Emissionsbudgets zu reduzieren und die Maßnahmen zu verschärfen.²¹⁹ Ungeachtet aller vorschnellen Perhorreszierungen einer Expertokratie lässt sich sagen: Je effektiver die unabhängige Institution sein soll, desto problematischer fällt das Verhältnis zu den demokratisch gewählten Instanzen und deren legitimierter Entscheidungsmacht aus. Richtet sich die Frage nach dem Rezeptionsort für die Verarbeitung außerrechtlichen Wissens, dann dürfte sich für die geforderte unabhängige, also politikferne Instanz die **Rechtsprechung** dafür eher geeignet als ein mit weitgehenden Entscheidungskompetenzen ausgestattetes Expertengremium erweisen, das ungeachtet aller verfassungsrechtlichen Bedenken im institutionellen Gefüge der nationalen Klimapolitik ein Fremdkörper wäre. Gebraucht wird beides: Während die Rechtsprechung die Politik dazu anleitet, nicht wissenslos Entscheidungen zu treffen, sorgen **Expertenräte** dafür, bestehendes Wissen in den demokratischen Entscheidungsprozess einzuspeisen. Beides wahrt den Primat der Politik und ist deshalb nicht unverträglich mit der Demokratie, die weder gegen den Rechtsstaat und die Rechtsprechung noch gegen die Fundierung politischer Entscheidungen auf rationaler Wissensgrundlage ins Feld geführt werden kann.²²⁰

B. Verfassungsrechtliche Vorgaben

1. Art. 20a GG

Die Klimagesetzgebung wird nicht bloß durch das internationale Recht angeleitet und das europäische Recht bestimmt, sondern unterliegt auch verfassungsrechtlichen Vorgaben. Anders als das Unionsverfassungsrecht adressiert das Grundgesetz den Klimaschutz nicht ausdrücklich. Der Klimaschutz wird aber in Art. 20a GG hineingelesen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Sicht im „**Klimabeschluss**“ nicht bloß bekräftigt, sondern intensiviert, ja

²¹⁶ Dazu *SRU*, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, S. 175 ff.

²¹⁷ Überblick: *Evans/Duwe*, Climate Governance Systems in Europe: the role of national advisory boards, 2021. Zugesprochen wird „Beratungsgremien“ eine partizipative und deliberative Funktion, vgl. *Schatz/Newig/Pfeffer*, NuR 2024, 433.

²¹⁸ Zur Entwicklung *Schlacke*, Grenzwert oder Politikziel? Dogmatik und Legitimität des 2°-Celsius-Leitplanke, in: *Dilling/Markus* (Hrsg.), *Ex Rerum Natura Jus*, 2014, S. 93 ff.

²¹⁹ Vgl. *Franzius*, Klimawissenschaften und Recht (Fn. 41), S. 337.

²²⁰ *Franzius*, Klimawissenschaften und Recht (Fn. 41), S. 348 f. Der Politik im Anschluss an Friedrich August von Hayek die „Anmaßung von Wissen“ vorzuwerfen, kann angesichts der wissenschaftlichen Abstützung der Klimapolitik in der nicht einfach dezisionistisch vollzogenen Transformationsaufgabe trotz aller Unsicherheiten, die jeder Blick in die Zukunft hat, nicht überzeugen.

Art. 20a GG aus seinem „Dornröschenschlaf“ erweckt²²¹ und für den Klimaschutz aktiviert.²²² Das geschah in einer Zeit, als Gerichte durch entsprechende Verfahren bzw. Klagen angehalten wurden, sich zu einer der epochalen Herausforderungen unserer Zeit zu verhalten. Dogmatisch mag der eingeschlagene Weg für angreifbar gehalten werden.²²³ Dass sich Gerichte der Aktivierung des Verfassungsrechts gegenüber aufgeschlossen zeigen, ist angesichts der gesellschaftlichen Relevanz des Themas jedoch wenig verwunderlich.²²⁴

Art. 20a GG schafft keine Rechte, hat also keine subjektiv-rechtliche Funktion. Es handelt sich um eine **Staatszielbestimmung**, die Grundrechtsbeeinträchtigungen rechtfertigen kann. Zwar liest das Bundesverfassungsgericht gesetzliche Aussagen in die Staatszielbestimmung hinein, etwa das mit § 3 Abs. 2 KSG ausgerufene Gebot der Klimaneutralität, was normhierarchisch nicht zu überzeugen scheint.²²⁵ Der staatliche Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen unterliegt jedoch – bewusst²²⁶ – der Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht der vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung, was eine Parallele zu den normgeprägten Grundrechten wie Art. 14 GG oder Art. 6 GG aufweist und **Art. 20a GG als normgeprägte Staatszielbestimmung** erscheinen lässt.²²⁷ Daraus folgt, dass es in erster Linie der Gesetzgeber ist, der mit seiner Klimapolitik den Inhalt des Art. 20a GG ausfüllt, so wie uns auch der Gesetzgeber sagt, was Eigentum ist oder die Ehe ausmacht. Ersichtlich ging es im Klimabeschluss des Ersten Senats darum, einen Kontrollmaßstab zu finden, der, weil er nur in Art. 20a GG gefunden werden konnte, die einfachgesetzliche Vorprägung ernst nehmen musste.²²⁸ Das jedoch erklärt noch nicht, wie es überhaupt gelingt, diesen Maßstab, dogmatisch gesprochen als **Rechtfertigungsmaßstab**, zu aktivieren. Wird der verfassungsrechtliche Anker für den Klimaschutz und seine Bewertung der Klimapolitik in Art. 20a GG als einer objektiv-rechtlichen Staatszielbestimmung gesehen, dann fragt sich, wie diese Vorschrift als Maßstab und Grenze der Klimapolitik grundrechtlich aktiviert werden kann.

2. Schutz vor den Gefahren des Klimawandels

Art. 20a GG bietet Schutz vor den Gefahren des Klimawandels.²²⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass das Bundes-Klimaschutzgesetz insoweit verfassungswidrig sei, weil es erlaube, dass bis 2030 ein Großteil des CO₂-Budgets aufgezehrt werde und danach Belastungen erforderlich werden, die aus heutiger Sicht unverhältnismäßig harte Belastungen darstellen.²³⁰ Art. 20a GG verlangt danach, die Weichen jetzt richtig zu stellen, damit die Transformation zur Klimaneutralität gelingt und der Gesellschaft nicht zu viel abverlangt wird. Ein

²²¹ Calliess, ZUR 2021, 355 (357).

²²² BVerfGE 157, 30 Rn. 182 ff. Zum Klimabeschluss Britz, NVwZ 2022, 825; Eifert, JURA 2021, 1085; Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069; Schlacke, NVwZ 2021, 912; Seibert, DVBl 2021, 1141; van Leeuwen, Klimawandel und Grundgesetz – Umfang und Grenzen eines verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Klimaschutz, 2023, S. 83 ff.; krit. Calliess, ZUR 2021, 355 (357); Beckmann, UPR 2021, 241 (243) „Zeitbombe“; Breuer, NVwZ 2022, 1233 (1234 ff.) „vorausseilender Finalismus“.

²²³ Mit guten Gründen Behrendt, AöR 149 (2024), 259 (270 ff.); zur „Eröffnung einer dogmatischen Grauzone“ Kment/Borchert, AöR 147 (2022), 582 (591 f.); ausgewogen von Weschpfennig, ZfL 32 (2023), 303 (310 f.).

²²⁴ Das kommt bei Wegener, NJW 2022, 435 und Wagner, NJW 2021, 2256 zu kurz, ist aber kein Grund, den Klimabeschluss „im Dienst der guten Sache“ zu diskreditieren, wie es Volkmann, Merkur 76 (April 2022), Heft 875, tut.

²²⁵ Statt vieler Polzin, DÖV 2021, 1089 (1095 f.).

²²⁶ Berkemann, DÖV 2021, 701 (702 ff.).

²²⁷ Franzius, KlimR 2022, 102 (104 f.); Lenz, Der Staat 61 (2022), 73 (80 ff.).

²²⁸ BVerfGE 157, 30 Rn. 205 ff.

²²⁹ Zur Erosion der im Umweltrecht grundlegenden Unterscheidung zwischen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge Franzius, VVDStRL 81 (2022), 383 (400 f.); Meyer, NJW 2020, 894 (895 ff.); anders Sinder, JZ 2021, 1078 (1085 f.).

²³⁰ BVerfGE 157, 30 Rn. 194.

Abwarten könne verfassungsrechtlich nicht akzeptiert werden, notwendig sei das Aufspannen eines **entwicklungsfördernden Planungshintergrundes**.²³¹ Deshalb wurde das Ausbleiben eines gesetzgeberisch festgelegten Reduktionswegs für den Zeitraum ab 2031 für verfassungswidrig erklärt. Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt dem Gericht zufolge, dass „nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine (...) radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde“.²³² Dieses Ergebnis ist wenig spektakulär, wohl aber seine Begründung, die nicht hinreichend deutlich macht, was der Gesetzgeber schuldet, um Art. 20a GG gerecht zu werden. So ist unklar, inwieweit die Verschärfung der Reduktionsziele bis 2030 durch die – maßgeblich durch den Klimabeschluss angestoßene und erstaunlich rasch erfolgte – Novellierung des Gesetzes durch das Gericht gefordert war.²³³

Schutz vor den Gefahren des Klimawandels bieten die Grundrechte in ihrer Schutzpflichtendimension, namentlich Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG.²³⁴ Vor allem dann, wenn ein Unterlassen des Staates mit Blick auf hinreichende Ziele oder Maßnahmen gerügt wird, kommt ein Verstoß gegen **grundrechtliche Schutzpflichten** in Betracht. Sie fordern sowohl Maßnahmen zur Begrenzung der Erderwärmung als auch das Ergreifen von Anpassungsmaßnahmen zu den bereits heute unabwendbaren Folgen des Klimawandels. Eine Verletzung stellt das Bundesverfassungsgericht nach seiner ständigen Rechtsprechung aber erst fest, wenn überhaupt keine, völlig unzulängliche oder erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleibende Regelungen getroffen worden sind.²³⁵ Insoweit konnte das Gericht in den Regelungen des Klimaschutzgesetzes keinen Schutzpflichtenverstoß feststellen.²³⁶ Die „Schwäche“ der Schutzpflichten darf aber nicht dazu verleiten, ihnen jede Steuerungskraft abzusprechen. So hat der Erste Senat klargestellt, dass der staatliche Schutzauftrag eine Flucht in die Klimaanpassung versperrt. Den Schutzpflichten kann nicht allein durch Anpassungsmaßnahmen entsprochen werden.²³⁷

Damit hätte das Gericht seine Prüfung beenden können. Weil von den Beschwerdeführenden jedoch gerügt wurde, werde heute nicht mehr getan, drohe in der Zukunft eine „Vollbremsung“²³⁸ mit erheblichen Freiheitseinbußen, aktiviert das Bundesverfassungsgericht die Grundrechte als **Abwehrrechte** in der neuen Dimension zur intertemporalen Freiheitssicherung.²³⁹ Worauf diese „Innovation“ gestützt werden soll, ist ebenso wie der Maßstab unklar geblieben, kann aber mit einer neuartigen **Scharnierfunktion des Art. 20a GG** erklärt werden.²⁴⁰ So kann die Auswechslung des Prüfungsmaßstabs mit dem Übergang von den Schutzpflichten zu den Eingriffsabwehrrechten und der „Vorverlagerung der Abwehrrechte“ eine Grundlage nur in Art. 20a GG mit der verfassungsrechtlichen Pflicht zum Schutz des Klimas sein, die heute, aber mit einer noch stärkeren Eingriffsrechtfertigung auch in der Zukunft greift. So gesehen, wird nicht Art. 20a GG subjektiviert, sondern die Freiheitsrechte werden durch Art. 20a GG intertemporalisiert.²⁴¹

²³¹ BVerfGE 157, 30 Rn. 248 ff.

²³² BVerfGE 157, 30 Rn. 192.

²³³ Es spricht vieles dafür, dass die bis 2030 festgelegten Emissionsmengen grundrechtlich unzureichend waren, soweit eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen „nach Maßgabe der Gründe“ genügende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele ab 2031 fehlte, vgl. *Seibert*, DVBl 2021, 1141 (1144 ff.); zurückhaltender *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2090).

²³⁴ Überblick: *Britz*, NVwZ 2023, 1449; *Groß*, NVwZ 2020, 337; *Erdmann*, DÖV 2022, 325.

²³⁵ Krit. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 461 ff.; *ders.*, JuS 2023, 1 (7 ff.).

²³⁶ BVerfGE 157, 30 Rn. 151.

²³⁷ BVerfGE 157, 30 Rn. 157.

²³⁸ Zum Bild des Bremsvorgangs *Ehrmann*, UWP 2021, 139 (143 f.).

²³⁹ BVerfGE 157, 30 Rn. 182 ff.

²⁴⁰ So auch *Sinder*, JZ 2021, 1078 (1080).

²⁴¹ *Franzius*, KlimR 2022, 102 (104).

3. Gewährleistung von Freiheit in der Transformation

Die Grundrechte gebieten jedenfalls auch, den notwendigen Transformationsprozess möglichst freiheitsschonend auszugestalten.²⁴² Zur intertemporalen Freiheitssicherung schützen die Grundrechte vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Minderungslast in die Zukunft. Die **zukünftige Freiheit** wird durch ein zu großzügig bemessenes CO₂-Emissionsbudget in der Gegenwart bedroht, weil aufgrund der unumkehrbaren Auswirkungen der Emissionen auf die Erdtemperatur die Einhaltung der verfassungsrechtlich aus dem Paris-Abkommen übernommenen Temperaturgrenze in der Zukunft nur noch durch Minderungslasten gelingen könne, die aus heutiger Sicht unzumutbar sind. Ihre Abwehr in der Zukunft wird erschwert, weil das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG in der grundrechtlichen Abwägung immer stärker ins Gewicht fällt und selbst Eingriffe rechtfertigen oder sogar gebieten könnte, die heute noch unzumutbar wären.²⁴³

Grundrechtsdogmatisch versucht der Erste Senat die Gefährdung zukünftiger Freiheit durch das gegenwärtig zugelassene CO₂-Budget über die neue Figur der **eingriffsähnlichen Vorwirkung**²⁴⁴ einzufangen, die als solche auf Kritik gestoßen ist.²⁴⁵ Ungeachtet der Unschärfe, die durch den Verzicht auf die Benennung der konkret für gefährdet angesehenen Grundrechtspositionen bestehen bleibt, aber auch der Unsicherheit mit Blick auf die Stichhaltigkeit der Elfes-Argumentation²⁴⁶ im Kontext der allgemeinen Handlungsfreiheit, die es ja überhaupt erst erlaubt, zu Art. 20a GG als objektivem Verfassungsrecht zu gelangen, geht es um die Energieverfügbarkeit²⁴⁷ als Grundlage nahezu jeder Freiheitsausübung, was praktisch verlangt, den Übergang in die Klimaneutralität **rechtzeitig** einzuleiten. So müsse es in allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute noch CO₂-relevanten Vorgänge – zu Entwicklungen kommen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann.²⁴⁸

Die durch eingriffsähnliche Vorwirkungen ausgelösten Freiheitsrechte wandeln sich auf der Rechtfertigungsebene in Gleichheitsrechte. Es ist nicht unbemerkt geblieben, dass es bei der Intertemporalität weniger um Freiheit als vielmehr um **Gleichheit in der generationengerechten Lastenverteilung** geht.²⁴⁹ An dieser Stelle darf indes nicht übersehen werden, dass die Frage der Belastungsgleichheit überhaupt nicht aus den Grundrechten entwickelt wird, sondern aus Art. 20a GG, der in Zukunft stärkere Eingriffsrechtfertigungen liefert als heute. Auf der anderen Seite steht die Kritik, dem Bundesverfassungsgericht sei es gar nicht um die Gefahren des Klimawandels gegangen, sondern um die Freiheit, das Klima nutzen zu können.²⁵⁰ Aber diese Kritik verfängt nicht, geht es doch um die Frage, wie der Gesetzgeber mit den Gefahren des Klimawandels unter den Bedingungen eines Budgets umgeht, das nicht auf

²⁴² Eifert/von Landenberg-Roberg, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2023, Kap. 5 Rn. 390.

²⁴³ Die Absicht eines Schutzes vor *rechtmäßigen* Grundrechtsbeeinträchtigungen hat Überraschung ausgelöst, vgl. Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069 (1074).

²⁴⁴ BVerfGE 157, 30 Rn. 116, 183 ff.

²⁴⁵ Kahl, Natürliche Lebensgrundlagen und Ressourcenverbrauch, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, 2023, § 19 Rn. 48 f.

²⁴⁶ Zum „Öko-Elfes“ Calliess, Elfes Revisited? Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, Verfblog v. 25.5.2021, <https://verfassungsblog.de/elfes-revisited>; dazu auch, aber für die Einordnung als neue Eingriffskategorie Lorenzen, VBIBW 2021, 485 (492).

²⁴⁷ Winter, ZUR 2022, 215 (216, 218).

²⁴⁸ BVerfGE 157, 30 Rn. 248.

²⁴⁹ Vgl. Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1060 (1073); Ruttloff/Freihoff, NVwZ 2021, 917 (921); Erbguth, EurUP 2022, 257 (264 ff.).

²⁵⁰ Vgl. Ekardt/Hefß, ZUR 2021, 579 (580).

dem alten Rechtsmodell der Bewahrung und Begrenzung beruht, sondern auf das neue Rechtsmodell der **Bewirtschaftung in der Zeit** ausgelegt ist.

4. Folgerungen aus dem Klimabeschluss

Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts schärft die verfassungsrechtlichen Vorgaben an die Klimapolitik. Um einen Fall der „**Überkonstitutionalisierung**“ handelt es sich dabei nicht. Art. 20a GG wird zwischen dem internationalen Recht und dem Gesetzesrecht verortet. Dass es sich um die zentrale Vorgabe handelt, zeigen die Anstrengungen, die verfassungsrechtliche Maßgeblichkeit des § 1 S. 3 KSG aufzuzeigen. Das gelingt über die in Art. 20a GG angelegte „Abhängigkeit“ von gesetzgeberischen Festlegungen und die Brücke des Paris-Abkommens, das mit den **Temperaturvorgaben** durch den Gesetzgeber, der darauf Bezug nimmt, in die Staatszielbestimmung aufgenommen wird.²⁵¹ Hält der Gesetzgeber an in einem transparenten Verfahren ermittelten Klimaschutzziele fest, ist er verfassungsrechtlich daran gebunden und für seine Ausgestaltung im Einzelnen verantwortlich. Eine solche **konstitutionelle Selbstbindung** wird nicht durch die tatsächliche Bedrohungslage, wohl aber durch einen in das einfache Gesetzesrecht überführten völkerrechtlichen Vertrag erzeugt.²⁵² Wird der Klimabeschluss – aus einer zeitlichen Distanz – genauer betrachtet, so fällt das Mäandern von tatsächlichen Feststellungen und normativen Schlussfolgerungen auf, die eine „**Empirieprägung von Verfassungsrecht**“ zum Ausdruck kommen lassen mögen.²⁵³ Das verläuft aber nicht dergestalt, dass aus der Wirklichkeit kurzerhand auf das Recht geschlossen wird. So folgt „die faktische Erwartung künftiger Eingriffe (...) aus der normativen Behauptung einer Pflicht zum Eingriff, die das Gericht im gleichen Moment wie die Erwartung“ ausspricht²⁵⁴ und damit den Kern der neuen Figur der eingriffsähnlichen Vorwirkungen markiert.

In seinen Folgeentscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht die Figur eingriffsähnlicher Vorwirkungen – als Ausdruck des Art. 20a GG – näher **präzisiert**. So liegt in der vorhersehbaren Überschreitung des Budgets der normative Anknüpfungspunkt für die Vorwirkungen der Freiheit, auch wenn die Emissionen dem Staat nicht im Sinne eines mittelbar faktischen Grundrechtseingriffs zuzurechnen sind.²⁵⁵ Eine eingriffsähnliche Vorwirkung setzt voraus, dass der Gesetzgeber selbst einem grob erkennbaren Budget insgesamt noch zulassungsfähiger CO₂-Emissionen unterliegt. Nur dann kommt es im Anschluss an die aktuelle Zulassung von Emissionsmengen „rechtlich zwangsläufig“ zu einer bestimmten weiteren Emissionsreduktionslast und damit verbundenen Freiheitsbeschränkungen.²⁵⁶ Nur die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen, aber **kein punktuelles Tun oder Unterlassen des Staates** vermag die Reduktionslasten insgesamt unverhältnismäßig auf die Zukunft verschieben zu können.²⁵⁷ Daran fehlte es bei den Verfassungsbeschwerden gegen die Landesklimaschutzgesetze. Eine den Ländern vorgegebene Gesamtreduktionsmaßgabe, die ein CO₂-Restbudget wenigstens grob erkennen ließe, sei weder dem Grundgesetz noch dem Bundesrecht zu entnehmen. Der Bund habe eine horizontale Koordination über die einzelnen Emissionssektoren vorge-

²⁵¹ Treffend *Eifert*, JURA 2021, 1085 (1087): „Es wird nicht das Völkerrecht konstitutionalisiert, sondern das Verfassungsrecht kontextualisiert“. Zur internationalen Dimension *Jahn*, ZaöRV 82 (2022), 47 (54 ff.).

²⁵² *Möllers/Weinberg*, JZ 2021, 1069 (1075).

²⁵³ *Harbarth*, JZ 2022, 157.

²⁵⁴ *Möllers/Weinberg*, JZ 2021, 1069 (1073).

²⁵⁵ *Kramer/Baumgärtel*, GewArch 2022, 90 (93).

²⁵⁶ BVerfG, Beschl. v. 18.1.2022, 1 BvR 1565/21 u.a., KlimR 2022, 97 Rn. 9 f.

²⁵⁷ BVerfG, Beschl. v. 18.1.2022, 1 BvR 1565/21 u.a., KlimR 2022, 97 Rn. 12. Deshalb wurde die Verfassungsbeschwerde für die Einführung eines Tempolimits auf Autobahnen nicht zur Entscheidung angenommen, vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.12.2022, 1 BvR 2146/22, NVwZ 2023, 158; dazu *Boehl*, Ausgebremst: Zur gescheiterten Verfassungsbeschwerde gegen die Nichteinführung eines Tempolimits, VerBlog v. 17.1.2023, <https://verfassungsblog.de/ausgebremst>.

nommen, aber keine Restmengen im Sinne einer vertikalen Koordination im Bund-Länder-Verhältnis verteilt. Damit ist der Anwendungsbereich der neuen Figur eingriffsähnlicher Vorwirkungen schmäler als erwartet, was dem Vorwurf, das Bundesverfassungsgericht mache Politik und rufe deshalb Bedenken aus Gründen der **Gewaltenteilung** hervor, die Grundlage entzieht.²⁵⁸

Der Klimabeschluss ist ersichtlich als große Entscheidung erlassen worden.²⁵⁹ Das zeigt seine Veröffentlichung in anderen Sprachen, aber auch der **Erläuterungsbedarf** durch mitwirkende Personen.²⁶⁰ Es spricht vieles dafür, dass er in der Praxis weniger bewirkt hat als in der Wissenschaft, der es aufgegeben ist, den „Steinbruch“ in eine Ordnung zu bringen, manches gegebenenfalls zu verwerfen, anderes aufzugreifen und im Klimaschutzrecht auszuarbeiten. Soweit erwartet wurde, jetzt einen Anknüpfungspunkt mit Art. 20a GG in der Lesart des Bundesverfassungsgerichts in der Hand zu haben, um Vorhabengenehmigungen wie den Bau einer Autobahn vor Gericht mit Erfolg anzugreifen, so ist Ernüchterung eingetreten.²⁶¹ Gegenwärtig ist noch nicht absehbar, in welcher Weise der Klimabeschluss das Klimaschutzrecht tatsächlich weiter gebracht hat. Es kann an dieser Stelle kaum als beruhigend angesehen werden, dass auch Gesetzgeber und Verwaltung nicht vorangekommen sind, um den gefährlichen Folgen des Klimawandels global und hierzulande Einhalt zu gebieten. Das aber kann dann nichts anderes bedeuten, als dass wir von einem immer wieder an die Wand gemalten „**Gouvernement des Juges**“²⁶² weiter entfernt sind, als mitunter angenommen wird.²⁶³

C. Instrumentelle Steuerung

1. Politikplanung als neue Planungskategorie

Das Klimaschutzgesetz des Bundes ist dafür kritisiert worden, lediglich Ziele, aber keine Maßnahmen zu normieren. Diese Kritik übersieht den mehrstufigen Ansatz des Klimaschutzrechts, in einem ersten Schritt die Ziele festzulegen, um in einem zweiten Schritt darauf bezogene Maßnahmen zu beschließen. Zudem wird verkannt, dass das Klimaschutzgesetz mit der Politikplanung eine neue Planungskategorie eingeführt hat, die eine **Scharnier- und Vermittlungsfunktion** zwischen den Zielen und Maßnahmen eingeführt hat. Das greift konzeptionelle Ansätze des europäischen Klimaschutzrechts auf, das ebenfalls eine solche Stufung enthält, übersetzt und transportiert diese aber nicht einfach in das nationale Recht, sondern weist einen eigenständigen Weg auf, um eine „**Zwischenebene**“ zu schaffen, die es erlauben soll, die Ziele in „passende“ Maßnahmen zu übersetzen.²⁶⁴ Die Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG lassen sich nicht einfach der Programmplanung zuordnen, sind sie doch anders als die Umweltprogramme der Bundesregierung in der Anfangszeit des modernen Umweltrechts zu Beginn der 1970er Jahre gesetzlich programmiert und verbindlich. Darüber soll, gleichsam als

²⁵⁸ Für den Klimabeschluss *Seibert*, DVBl 2021, 1141 (1146); *Eckes*, Separation of Powers in Climate Cases, Verfblog v. 10.5.2021, <https://verfassungsblog.de/separation-of-powers-in-climate-cases>.

²⁵⁹ Zur Einordnung *Hellner/Epstein*, Journal of Environmental Law 35 (2023), 207 (211 ff.).

²⁶⁰ Neben *Britz*, NVwZ 2022, 825 auch *Christ*, NVwZ 2023, 1193.

²⁶¹ *Klinger*, EurUP 2022, 20; *Christ*, NVwZ 2023, 1193 (1197 ff.); *Groß*, JZ 2024, 893 (898 f.).

²⁶² *Nußberger*, Regieren: Staatliche Systeme im Umbruch?, VVDStRL 81 (2022), 7 (27 ff.).

²⁶³ Verschiedentlich macht sich bereits Enttäuschung breit, vgl. *Klinger*, ZUR 2022, 577 f.; *Groß*, Zwei Jahre Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, Verfblog v. 18.3.2023, <https://verfassungsblog.de/zwei-jahre-klimabeschluss-des-bundesverfassungsgerichts> („weitgehende Rezeptionsverweigerung“); *Schlacke*, Klimaschutz durch intertemporale Freiheitssicherung: Pflichten des Bundes, der Länder und der Kommunen, in: Brüning/Ewer/Schlacke/Tegethoff (Hrsg.), Verwaltungsrecht: Gestaltung – Steuerung – Kontrolle, FS für Ulrich Ramsauer, 2023, S. 33 (45) „gewisse Ernüchterung“.

²⁶⁴ Dazu *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (339 ff.); *Hermes*, EurUP 2021, 162 (163 ff.); *Shirovani*, ZUR 2022, 579. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 12. Aufl. 2021, § 6 Rn. 51 sehen in dieser Planung einen „Anlass zur Hoffnung“.

das instrumentelle Herzstück des Klimaschutzgesetzes, eine Umsetzung der Ziele erleichtert werden, indem die Bundesregierung gezwungen wird, eine Planung darauf zugeschnittener Maßnahmen vorzunehmen, in die der Expertenrat für Klimafragen eingebunden wird, aber auch eine Einklagbarkeit gegeben ist, erweist sich der in § 4 Abs. 1 S. 6 KSG normierte Klageausschluss als deklaratorisch, können nach dem Unionsrecht bestehende Klagerechte doch nicht ausgeschlossen werden.²⁶⁵

Nach § 9 Abs. 1 KSG beschließt die Bundesregierung ein Jahr nach Beginn einer Legislaturperiode ein **Klimaschutzprogramm** und prüft nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans, ob ein neues Klimaschutzprogramm beschlossen werden soll.²⁶⁶ Im Klimaschutzprogramm legt die Bundesregierung unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Projektionsdaten nach § 5a KSG fest, welche Maßnahmen sie in den einzelnen Sektoren sowie sektorübergreifend zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele gemäß § 3 Abs. 1 KSG ergreifen wird, wofür die Einhaltung der nach § 4 KSG zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen maßgeblich ist. Erneuert wurde mit der jüngsten Novellierung des Gesetzes 2024 die Maßgeblichkeit der **Jahresemissionsgesamtmengen**, weshalb § 9 Abs. 2 KSG den Vorschlag für Maßnahmen an die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen nach § 4 KSG knüpft. Das für den Klimaschutz federführend zuständige Bundesministerium ermittelt in Abstimmung mit den jeweils zuständigen Bundesministerien die voraussichtliche Treibhausgasgesamtminderungswirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen.

Obwohl diese Politikplanung auf Maßnahmen bezogen ist, die in der Lage sind, die Ziele zu erreichen, handelt es sich dabei um **keine Maßnahmenplanung**. Dies schon deshalb nicht, weil sie nicht wie die Fälle der Maßnahmenplanung unionsrechtlich veranlasst sind, weshalb die Judikatur des OVG Berlin-Brandenburg, das für eine entsprechende Einklagbarkeit der beiden Formen der Klimaschutzplanung – den Klimaschutzprogrammen nach § 9 KSG und den Sofortprogrammen nach § 8 KSG 2021²⁶⁷ – einen mittelbaren Zusammenhang mit den unionsrechtlichen Vorgaben angenommen hat, angreifbar ist.²⁶⁸ Es ist nicht so, dass es keine Vorbilder für diese Politikplanung geben würde.²⁶⁹ Neu aber ist der Verbindlichkeitsgrad, der von der Bundesregierung als dem Adressaten der Regelung offenbar nicht ernst genommen wurde.²⁷⁰ An dieser Stelle wird erneut der Zeitfaktor relevant, der schon für die verfassungsrechtliche Fundierung mit dem entwicklungsfördernden Planungshorizont hervorgehoben wurde. Es geht darum, konzeptionell einen Weg aufzuzeigen, wie mit geeigneten Maßnahmen eine Zielerreichung möglich sein kann. Weil diese Maßnahmen aufgrund ihrer Eingriffsintensität in der Regel legislativ zu verantworten sein werden, geht es um **Politikplanung**, jedoch mit der Besonderheit, dass sie von den Zielen des Klimaschutzgesetzes angeleitet werden und ihren **Maßstab** bilden. Das führt zu der heiklen Frage, inwieweit der Gesetzgeber durch vorangegangene Entscheidungen des Gesetzgebers gebunden sein kann. Solange die Ziele bestehen, ist der Maßnahmengesetzgeber an sie gebunden. In diesem Sinne ist das Klimaschutz-

²⁶⁵ Vgl. *Schlacke/Franzius*, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 4 KSG Rn. 21 f.

²⁶⁶ Zur alten Rechtslage *Guckelberger*, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2022, § 9 KSG Rn. 3 ff.

²⁶⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 30.11.2023, 11 A/1/23 – juris, Rn. 81.

²⁶⁸ *Schlacke*, NVwZ 2024, 564 (566 f.).

²⁶⁹ Für das Unionsrecht *Reese*, ZUR 2020, 641 f. Zur Klimaschutzplanung „als neuartige Form eines mehrebenenorientierten planerischen Handelns“ *Schlacke*, Planende Verwaltung, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2021, § 20 Rn. 42. Zur besseren Verzahnung mit dem Unionsrecht *Wissenschaftsplattform Klimaschutz (WPKS)*, Jahresgutachten 2021, S. 88 ff.

²⁷⁰ Mit dem aktuellen Klimaschutzprogramm 2023, von der Bundesregierung im Vorgriff auf die Novellierung des Klimaschutzgesetzes am 4.10.2023 beschlossen, werden präventive und reaktive Maßnahmen unzulässig miteinander vermengt, vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.5.2024, 11 A 22/21, ZUR 2024, 557 (561). Zur nicht gesetzeskonformen Praxis auch *Expertenrat für Klimafragen*, Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023 v. 22.8.2023, S. 11 ff.

gesetz ein Maßstäbengesetz, wobei der Gesetzgeber nicht nur seine Maßnahmen, sondern auch die Ziele ändern kann, soweit internationale Vorgaben berücksichtigt und unionsrechtliche Vorgaben beachtet werden. Diese „überstaatlichen“ Vorgaben können über Art. 20a GG verfassungsrechtlich aufgeladen sein, nimmt der Gesetzgeber sie in Bezug wie die Temperaturgrenze des Pariser Abkommens in § 1 S. 3 KSG.²⁷¹ Pauschal ist das Klimaschutzgesetz jedoch nicht verfassungsrechtlich gefordert, erst recht nicht die Ausgestaltung einer Planung, die sich als veränderungsoffen erweist und mit der Abschaffung der Sofortprogramme nach § 8 KSG 2021 durch die Novellierung des Gesetzes 2024 umgestellt wurde.²⁷²

Eine Gelingensbedingung transformativen Klimarechts ist jedenfalls die „richtige“ Auswahl der Maßnahmen für die Erreichung der Ziele. Angestoßen durch die Ziele bedürfen Transformationsprozesse passender Maßnahmen. Als Scharnier zwischen den Zielen und Maßnahmen fungiert das **Politikplanungsrecht** für die Auswahl und Koordinierung der Maßnahmen.²⁷³ Schon im europäischen Unionsrecht lässt sich eine Emergenz iterativer Planungsprozesse beobachten.²⁷⁴ Das „Europäische Klimagesetz“ statuiert ambitionierte Zielvorgaben, die nach Maßgabe der Governance-Verordnung mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erarbeitung „integrierter nationaler Energie- und Klimapläne“ von der Union erreicht werden sollen.²⁷⁵ Aber auch das Bundes-Klimaschutzgesetz schafft ein solches Politikplanungsrecht. Hier liegt der Ort, wo über den Instrumentenmix zur Erreichung der Ziele unter Gesichtspunkten der **Verteilungsgerechtigkeit** entschieden wird. Weder ist die Auswahl der Maßnahmen beliebig noch im Detail vorgegeben, wird aber durch die Klimaschutzplanung angeleitet. Auf der einen Seite haben wir mit Budgets unterlegte Ziele, die auf Umsetzung drängen. Doch auf der anderen Seite kommen bislang Instrumente zum Einsatz, deren Auswahl nicht immer hinreichend auf ihr Zielerreichungspotential befragt wird. Ein optimaler **Instrumentenmix** wird politisch nur durchsetzbar sein, wenn dies verteilungsgerecht und anerkennungswürdig geschieht.

Das Klimaschutzgesetz mit seinen Zielvorgaben als **Maßstäbengesetz** zu verstehen, das die Auswahl der Maßnahmen nach Maßgabe der Klimaschutzplanung anleitet, bedeutet nicht, dass es als solches verfassungsrechtlich vorgegeben ist.²⁷⁶ Fungieren die Ziele als Maßstab für die Beurteilung der Instrumente, so schiebt sich zwischen die Verfassung und die einfachen Gesetze eine Ebene, die mit dem Klimaschutzgesetz formal im Rang eines einfachen Gesetzes zu qualifizieren ist, aber doch die Bundesregierung im Sinne eines „**Supergesetzes**“ bindet. Sicherlich wirft ein solches Maßstäbe- und Supergesetz²⁷⁷ für das Klimarecht eine Reihe an Fragen auf, zumal Umweltverbände nach Maßgabe der Rechtsprechung des EuGH²⁷⁸ in der Lage sein müssen, eine ausbleibende oder unzureichende Klimaschutzplanung der Gubernative vor Gericht angreifen zu können.²⁷⁹ Hierüber wird die **Steuerungskraft** des Politik-

²⁷¹ Oben, V.B.4.

²⁷² Zutreffend *Faßbender*, ZUR 2024, 579 (584 ff.); näher unten, V.C.3.

²⁷³ Vgl. *Lammers*, Governance-Verordnung (Fn. 107), S. 677 ff.

²⁷⁴ *Saurer*, Die Verwaltung 56 (2023), 159 (163).

²⁷⁵ Oben IV.B.

²⁷⁶ *Franzius*, Politikplanung (Fn. 36), S. 57 f.; a.A. *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 98. EL März 2022, Art. 20a Rn. 142, der es als durch Art. 20a GG gefordert begreift.

²⁷⁷ Zur Bindung von Gesetzen an Gesetze *Kloepfer*, in: ders. (Hrsg.), Gesetzgebung als wissenschaftliche Herausforderung, 2018, S. 93 (94 ff.).

²⁷⁸ EuGH, Urt. v. 8.11.2022, C-873/19 Deutsche Umwelthilfe, ECLI:EU:C:2022:571 Rn. 81; daran anschließend BVerwGE 177, 350 Rn. 21 Inntal Süd. Zu den völker- und europarechtlichen Implikationen der Verbandsklage *Lange*, AöR 147 (2022), 264 (270 ff.).

²⁷⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.5.2024, 11 A 22/21, ZUR 2024, 557 (558) mit dem entbehrlichen („unabhängig davon“) Argument, § 9 KSG diene auch der Erfüllung der europäischen Zielvorgaben und sei insoweit europarechtlich determiniert.

planungsrechts gestärkt.²⁸⁰ Es erweist sich als ein zentraler Baustein des transformativen Klimarechts für die Auswahl und Verbindung der Instrumente.²⁸¹

2. *Modifikation des gesetzlichen Budgetansatzes*

Ungeachtet der offenen Fragen hinsichtlich der Einordnung in das Planungsrecht kommt den Zielbestimmungen des Gesetzes für seine Charakterisierung als Politikplanungsinstrument²⁸² eine zentrale Bedeutung zu. In ihnen realisiert sich der beim Erlass des Gesetzes 2019 als neu²⁸³ apostrophierte **Budget-Ansatz**, der ein Spezifikum des Klimaschutzrechts ausmacht, jedenfalls ohne Vorbild ist. Es geht hier nicht bloß um eine wissenschaftliche Größe und auch nicht um ein CO₂-Restbudget als verfassungsrechtlichem Kontrollmaßstab.²⁸⁴ Vielmehr sind es gesetzgeberische Festlegungen noch vorhandener Emissionsbudgets, die als die Verwaltung anleitender **Handlungsmaßstab** zur Erreichung der Reduktionsziele fungieren.²⁸⁵ Maßgeblich sind nicht Punktziele, die regelmäßig verfehlt werden, sondern eine Aufteilung der langfristigen Reduktionsziele über die Zeit, damit die notwendigen Maßnahmen nicht einfach hinausgeschoben werden.²⁸⁶ Ursprünglich geschah dies mit sektorscharfen Jahresemissionsmengen, mit denen zugleich ein maßgeblicher Beitrag zur Entfaltung des Klimaschutzrechts als **Verantwortungszuweisungsrecht** geleistet wurde.²⁸⁷ Zwar ist das Fehlen eines normativ festgelegten nationalen Gesamtemissionsbudgets, verstanden als „Rest-budget“²⁸⁸ mit einer Menge, die insgesamt noch ausgestoßen werden darf, um die globale Temperaturgrenze nicht zu überschreiten, immer wieder beklagt²⁸⁹ worden, doch konnte man dahin gelangen, indem die sektoralen Jahresemissionsmengen einfach addiert wurden. Das darf indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich um eine politische Entscheidung handelte, die nicht in der gebotenen Schärfe auf die internationale Temperaturgrenze ausgerichtet wurde.²⁹⁰ Ein daraus entwickeltes Restbudget politisch festzulegen, mag **verfassungsrechtlich nicht geboten** sein. Greift der Gesetzgeber jedoch zur Budgetierung der Minderungslast, dann ist er von Verfassung wegen verpflichtet, dies unter Berücksichtigung der klimawissenschaftlichen Erkenntnisse zu tun und darf kein Budget festlegen, das den klimawissenschaftlichen Einsichten zur Erreichung des Reduktionsziels für 2030 von 65% gegenüber 1990 widerspricht. Das fordert Art. 20a GG im Sinne einer **konstitutionellen Selbstbindung**.²⁹¹

²⁸⁰ Es handelt sich um einen neuen Typ der Planung im verwaltungsrechtlichen Sinne, vgl. *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (339 ff.). Das schließt seine Kennzeichnung als Politikplanungsrecht nicht aus, a.A. *Kahl/Gärditz/Lorenzen*, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 6 Rn. 56 mit Fn. 288.

²⁸¹ Siehe auch *Kloepfer/Wiedmann*, EurUP 2022, 304 (319): Das Klimaschutzrecht verfügt „mit seinen Instrumenten der Politikplanung über einen Mechanismus (...), der (theoretisch) geeignet erscheint, die erforderliche Transformation der Rechtsordnung [...] einzuleiten und zu begleiten“.

²⁸² *Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 16 Rn. 33.

²⁸³ *Scharlau/v. Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina*, NVwZ 2020, 1 (3) mit dem Hinweis auf das Fehlen vergleichbarer internationaler Vorbilder, vgl. *Duwe/Stockhaus*, Klimaschutzgesetze in Europa, 2019, S. 23 f., 35.

²⁸⁴ BVerfGE 157, 30 Rn. 216 ff.

²⁸⁵ *Schlacke/Franzius*, in: *Kreuter-Kirchhof/Schlacke* (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 4 KSG Rn. 19.

²⁸⁶ *Scharlau/v. Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina*, NVwZ 2020, 1 (3).

²⁸⁷ Siehe die opening line bei *von Landenberg-Roberg*, Die Verwaltung 55 (2022), 249.

²⁸⁸ Vgl. *SRU*, Wie viel CO₂ darf Deutschland maximal noch austößen? Fragen und Antworten zum CO₂-Budget, Stellungnahme v. Juni 2022.

²⁸⁹ Vgl. *Verheyen*, Stellungnahme v. 18.6.2021, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Ausschuss-Drs. 19 (16) 589-F, S. 5 f.; zu weit *Abel*, ZUR 2022, 333 (335 ff.), der den „CO₂-Restbudgetansatz als verfassungsrechtlich vorgeschriebene Methode“ versteht.

²⁹⁰ Instruktiv zum Wandel der Funktionslogik von Emissionsbudgets *von Landenberg-Roberg*, Die Verwaltung 55 (2022), 249 (253 ff., 265 ff.) mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit der „Rückkopplung der Transformationspfade an das Temperaturziel des Pariser Klimaschutzabkommens“.

²⁹¹ So bereits *Franzius*, Klimawissenschaften und Recht (Fn. 41), S. 341 f.

Der Gesetzgeber hat die sektorscharfe Zuweisung von Emissionsbudgets als Grundlage für die Verantwortlichkeit des für den Sektor zuständigen Bundesministeriums **aufgegeben**. Eingeführt wurden Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2020 bis 2030. § 4 KSG bezweckt eine sektorübergreifende Bewirtschaftung von Treibhausgasemissionen in der Form einer mehrjährigen Gesamtrechnung. Soweit von einer Abschaffung der Sektorziele gesprochen wird, kann davon jedoch keine Rede sein. Die Basis für die neue sektorübergreifende Betrachtung bleibt das jährliche Monitoring der Einhaltung der in Anlage 2a genannten Jahresemissionsmengen in den einzelnen Sektoren. Es ändert sich vielmehr der **Nachsteuerungsprozess**: Statt wie früher die einzelnen Bundesministerien zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen und bei Nichteinhaltung zu Sofortprogrammen zu verpflichten, hat die Bundesregierung die Maßnahmen zu beschließen, wenn die Prognose ergibt, dass in zwei aufeinanderfolgenden Jahren die Emissionsgesamtmengen in der Summe überschritten werden. Damit wird eine Abkehr von der reaktiven zu einer prospektiven **ex ante-Perspektive** vollzogen, die in der Literatur auf Zustimmung gestoßen ist.²⁹²

Dennoch ist die Preisgabe des Ressortprinzips als zentralem Baustein des Klimaschutzgesetzes **kritisch** zu sehen.²⁹³ Zwar ist der Bewirtschaftungsansatz mit der nunmehr geltenden Dreiteilung in Jahresemissionsgesamtmengen (Anlage 2), sektorspezifischen Jahresemissionsmengen (Anlage 2a) und den Minderungszielen für die Jahre ab 2031, für die noch keine konkreten Mengenvorgaben bestehen (Anlage 3), unionsrechtlich nicht zu beanstanden, aber gegenüber der „Abschaffung der Sektorziele“ werden verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht.²⁹⁴ Dass der Budgetansatz geschwächt wird, steht außer Frage und trifft auf klimapolitische Kritik. **Rechtlich** kann die Kritik jedoch aus zwei Gründen nicht überzeugen. Zum einen stellt sich die Frage nach dem Wert von Recht, das nicht vollzogen wird. Insoweit kann die Begründung des Gesetzgebers, es haben sich mit dem mehrfachen Verfehlen der Sektorziele insbesondere im Bereich des Verkehrs und den entsprechenden Feststellungen des Expertenrats für Klimafragen²⁹⁵ „Schwierigkeiten bei der Anwendung insbesondere des Nachsteuerungsmechanismus des § 8“²⁹⁶ gezeigt, kaum überzeugen. Auf die Nichteinhaltung der Pflicht mit ihrer Abschaffung zu reagieren ist klimapolitisch fragwürdig. Das kann man aber nicht für die Geeignetheit einer **sektorübergreifenden Betrachtungsweise** sagen, die sich nicht bloß als „keine Katastrophe“ erweist, sondern bei aller Kritik an der befürchteten Verantwortungsdiffusion²⁹⁷ geboten erscheint.²⁹⁸ Zum anderen werden die Sektorziele auch nicht einfach abgeschafft, sondern lediglich verschoben. Sie sind nicht länger für die **Planung** maßgeblich, wohl aber für das **Monitoring**.²⁹⁹ So schreibt § 5 Abs. 3 KSG vor, dass alle für die Sektoren verantwortlichen Bundesministerien ihren angemessenen Beitrag zur Erreichung der natio-

²⁹² Vgl. *Schlacke/Franzius*, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 4 KSG Rn. 5; *Verheyen/Franke*, Bewertung des Referentenentwurfs und des Entwurfs für ein Klimaschutzprogramm 2023, Gutachten v. 5.7.2023, https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2023/KSG-Reform-Teil-2/Gutachten_KSG-und-KSP_20230705.pdf.

²⁹³ Vgl. *Wiedmann*, NVwZ 2024, 876 (878); *Stäsche*, ZfU 2024, 299 (309 ff.).

²⁹⁴ Vgl. *Willert/Nesselauf*, KlimR 2023, 135.

²⁹⁵ *Expertenrat für Klimafragen*, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022 v. 17.4.2023, Rn. 79 und zum Klimaschutzprogramm 2023 *dens.*, Prüfbericht für die Sektoren Gebäude und Verkehr v. 22.8.2023, Rn. 77.

²⁹⁶ BT-Drs. 20/8290, 1.

²⁹⁷ *Schlacke/Gurreck*, JM 12/2023, 447 (448); s. auch *Stäsche*, ZfU 2024, 299 (318) „Verantwortungsvernebelung“.

²⁹⁸ Zu den Defiziten *Flachland/Edenhofer/Zwar*, Eine vertane Chance, aber keine Katastrophe: Die Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes, VerfBlog v. 6.5.2024, <https://verfassungsblog.de/novelle-bundesklimaschutzgesetz>. Zur Notwendigkeit eines sektorübergreifenden Ansatzes *Flachland/Levi*, Das deutsche Klimaschutzgesetz: Möglichkeiten einer sektorübergreifenden Klimagovernance, Ariadne-Hintergrund, 2021.

²⁹⁹ Vgl. *Fäßbender*, ZUR 2024, 579 (583 f.); *Schlacke/Franzius*, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 4 KSG Rn. 5.

nen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG zu leisten haben. Über den Weg zur Abschwächung des Klimaschutzgesetzes mag man streiten, aber ein Verstoß gegen das Grundgesetz liegt nicht vor.³⁰⁰

Zu bedenken ist indes, dass es möglicherweise nur die in der bisherigen Schärfe vorgegebenen **Jahresemissionsmengen** einschließlich der Verpflichtung zur Vorlage von ressortbezogenen Sofortprogrammen waren, die einen Rückgriff auf ein nationales Restbudget zur Steuerung des in den Minderungszielen des § 3 KSG angelegten Transformationspfades entbehrlich gemacht haben. Mit dem Wegfall der trennscharfen Zuweisung von Jahresemissionsmengen zugunsten der **sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung** nach § 4 Abs. 1 S. 1 KSG, womit die Budgetierung als solche nicht aufgegeben, aber doch maßgeblich verändert wurde, wird die Debatte über die Notwendigkeit der Festlegung eines von den Sektoren abstrahierenden nationalen Restbudgets als Leitplanke³⁰¹ für den „Unterbau“ der Minderungsziele befeuert werden. Jedenfalls dürfte die Preisgabe des bisherigen Ansatzes zur Wiederkehr des bislang nur als Kontrollmaßstab fungierenden **Restbudgets** führen, das klimapolitisch als Handlungsmaßstab an Bedeutung gewinnen wird, um jene sektorübergreifende Betrachtung zu erlauben, die zur Erfüllung des nationalen Anteils an den Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen³⁰² gefordert ist.³⁰³

3. Abschaffung der Sofortprogramme

Ob sich auch die Aufhebung der Sofortprogramme nach § 8 KSG 2021 als verfassungskonform erweist, mag bezweifelt werden können. § 8 Abs. 1 S. 1 KSG 2024 adressiert die Bundesregierung, die erst dann Maßnahmen beschließen muss, wenn die Projektionsdaten nach § 5a KSG nach der Feststellung des Expertenrates für Klimafragen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren ausweisen, dass bei aggregierter Betrachtung **aller Sektoren** die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis 2030 die Summe der Jahresemissionsgesamtmenge nach § 4 Abs. 2 KSG mit der Anlage 2 für diese Jahre überschreitet. Das ist eine **Abschwächung der Verantwortungszuweisung**, mögen nach § 8 Abs. 2 KSG auch vor allem diejenigen Bundesministerien, in deren Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die zur Überschreitung beitragen, dazu angehalten sein, Abhilfeschläge vorzulegen. Der Umstand, dass es nunmehr ermöglicht wird, auf Reduktionspotentiale anderer Sektoren zu verweisen, lässt Zweifel an der Effektivität dieser neuen Flexibilität aufkommen. Zwar wird die sektorale Betrachtung nicht vollständig aufgegeben, wohl aber der bisherige Steuerungsmechanismus der Sofortprogramme.

Auch mit Blick auf die Abschaffung der Sofortprogramme dürfen die Vorgaben des Klimabeschlusses, mit dem das Bundesverfassungsgericht die Verantwortung des Gesetzgebers für das Vorzeichnen des Transformationspfades in die Klimaneutralität akzentuiert hat, **nicht überschätzt** werden. Das Gericht hat gerade nicht eine gesetzgeberische Entscheidung für verfassungsrechtlich vorgezeichnet erklärt, sondern den Spielraum des Gesetzgebers explizit hervorgehoben.³⁰⁴ Dieser Spielraum ist gewiss nicht grenzenlos, aber mit Blick auf den

³⁰⁰ So auch *Fajßbender*, ZUR 2024, 579 (585): „klimapolitisch fragwürdig, aber nicht bereits für sich genommen verfassungswidrig“; ähnlich *Hecker*, Schwach, aber rechtmäßig: Die Abschwächung des Klimaschutzgesetzes verstößt nicht gegen das Grundgesetz, VerBlog v. 12.9.2023, <https://verfassungsblog.de/schwach-aber-rechtmassig>.

³⁰¹ Im Sinne planetarer Belastungsgrenzen, dazu *Rockström u.a.*, Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity, *Ecology and Society* 14 (2009), 32.

³⁰² Zum „fair share approach“ *Winter*, ZaöRV 84 (2024), 457 (480 ff.) unter Bezugnahme auf EGMR, Verein Klimasenioren Schweiz u.a., Urt. v. 9.4.2024, Nr. 53600/20.

³⁰³ *Schlacke/Franzius*, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 4 KSG Rn. 20. Das wirft die Frage auf, was passiert, wenn das Budget aufgezehrt ist.

³⁰⁴ Vgl. *Christ*, NVwZ 2023, 1193 (1196).

modifizierten Nachsteuerungsmechanismus nicht überschritten, zumal gerade das vom Ersten Senat stark gemachte **Zeitargument** beachtet und eine langfristige Orientierung dadurch sichergestellt wurde, dass die Effektivierung der nunmehr auf die maßgeblichen Reduktionsziele ausgerichteten Nachsteuerung nach § 8 Abs. 4 KSG auch für den Zeitraum 2031 bis 2040 gilt. Dass die Verpflichtung zum Erlass von Sofortprogrammen normativ an Grenzen stößt, zeigt der Umstand, dass sie in der Praxis nicht erfüllt werden konnte.³⁰⁵ Die Nachsteuerung anders zu programmieren und Möglichkeiten einzuräumen, in den Gegenmaßnahmen nicht länger sektoral, sondern **sektorübergreifend** zu denken, erlaubt Emissionsminderungen dort, wo sie möglich sind und verstößt im Ergebnis nicht gegen Verfassungsrecht, weshalb auch der Revision gegen das Urteil des OVG Berlin-Brandenburg, das einen Verstoß der Bundesregierung gegen § 8 KSG 2021 angenommen hat³⁰⁶, stutzgeben sein dürfte, ist für einen Anspruch der Klägerin auf Erlass eines gesetzeskonformen Sofortprogramms doch mit der Abschaffung dieses Nachsteuerungsmechanismus im geltenden Recht kein Raum mehr.

4. Berücksichtigungsgebot

Erhebliche Bedeutung kommt dem Berücksichtigungsgebot nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG zu, das die jüngste Novelle scheinbar unbeschadet überstanden hat.³⁰⁷ Die Berücksichtigung des Klimaschutzes als öffentlicher Belang bei Planungs- bzw. Abwägungsentscheidungen ist teilweise schon fachgesetzlich vorgeschrieben (§ 1 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 Nr. 7 lit.a, § 1a Abs. 5 BauGB, § 2 Abs. 2 Nr. 6, 7 ROG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG). Diese Entwicklung aufgreifend enthält § 13 KSG eine Querschnittsklausel und verpflichtet allgemein die Träger öffentlicher Aufgaben, bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele des Klimaschutzgesetzes zu **berücksichtigen**.³⁰⁸ Auch dieses Berücksichtigungsgebot erfüllt eine Scharnierfunktion³⁰⁹ zwischen den Zielen des Gesetzes und der konkreten Planungs- und Entscheidungsebene, wobei ein Entscheidungsspielraum der Verwaltung vorausgesetzt wird, der nicht bloß bei planerischen Abwägungen und Ermessensentscheidungen, sondern auch bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, nicht aber bei gebundenen Verwaltungsentscheidungen bestehen kann.³¹⁰ Dieses Gebot hat ein **großes Potential**, darf die Behörde aber nicht im Regen stehen lassen, dürfte der Weg von den mehr oder weniger abstrakten Zielen zur konkreten Zulassungsentscheidung doch sehr lang sein und ohne planerische Zwischenschritte kaum als eine praktikable Handlungsanleitung an die Planfeststellungsbehörde verstanden werden können.³¹¹ Deshalb sollen die Anforderungen an das Berücksichtigungsgebot nicht überspannt werden.³¹² Berücksichtigen heißt zwar nicht beachten.³¹³ Es fügt sich aber in die **Prozeduralisierungstendenzen** des Klimaschutzrechts³¹⁴ ein, die infolge der

³⁰⁵ Dieses Argument ist freilich zweischneidig. Man kann genauso gut die Wirkungskraft der Verpflichtung behaupten, die erst den Widerstand im Verkehrsressort begründet hat. Denn jede Norm ist nur so gut, wie gegen sie verstoßen werden kann, ähnlich Möllers, Die Möglichkeit der Normen, 2015, S. 153. Die tatsächlichen Möglichkeiten, ein Ministerium zum Handeln zu zwingen, mögen begrenzt sein. Über die Qualität der Norm ist damit noch nichts gesagt.

³⁰⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 30.11.2023, 11 A/1/23, NVwZ 2024, 598.

³⁰⁷ Für das Fachplanungsrecht *Sangenstedt*, NVwZ 2025, 142 (143 ff.).

³⁰⁸ Dazu *Schink*, NuR 2021, 1; *Guckelberger*, KlimR 2022, 294; *Kling*, ZUR 2024, 141.

³⁰⁹ *Franke/Prall/Verheyen*, Klimaschutzrecht, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 167; *Fellenberg*, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2022, § 13 KSG Rn. 3.

³¹⁰ Zum Klimaschutz in der Fachplanung *Uechtritz*, NVwZ 2022, 1525; *Hefß*, UPR 2022, 440; *Köhler*, UPR 2024, 456; zur Planfeststellung *Klement/Saurer*, Umweltschutz in der Fachplanung, in: Rehbinde/Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, Kap. 5 Rn. 27 ff.

³¹¹ *Hermes*, EurUP 2021, 162 (165 ff.).

³¹² BVerwGE 175, 312 Rn. 80. Zu dieser Entscheidung *Erbguth*, UPR 2023, 241.

³¹³ Parallelen zum Raumordnungsrecht sieht *Kment*, NVwZ 2020, 1537 (1543).

³¹⁴ *Widmann*, Prozeduraler Klimaschutz, 2024. Instrukтив die Entscheidung des England and Wales Court of Appeal zum Flughafen Heathrow, dazu *Verheyen/Schayani*, ZUR 2020, 412.

Sehnsucht nach materiellen Maßstäben in Deutschland nicht immer richtig verstanden werden.

Aufschlussreich für das Verständnis dieser „**Klimaverträglichkeitsprüfung**“ sind die Umweltprüfungen nach der UVP- und SUP-Richtlinie, mit denen das Verfahrensrecht eine Stärkung erfahren hat.³¹⁵ Die Prüfung beginnt ähnlich mit der Ermittlung der Auswirkungen des Plans oder Vorhabens auf das Klima, gefolgt von ihrer Bewertung im Hinblick auf die Folgen für das Erreichen der nationalen Ziele und der abschließenden **Einstellung in die Abwägung**.³¹⁶ Umstritten ist die Schlagkraft des Berücksichtigungsgebotes, dem kein Optimierungsgebot und **kein Gewichtungsvorrang**³¹⁷ zukommen soll, was das Gebot schwächer macht, als es tatsächlich ist oder in der Hand der Rechtsprechung sein könnte.³¹⁸ Seine Leistungskraft mag das Berücksichtigungsgebot insoweit eingebüßt haben, als die sektoralen Jahresemissionsmengen keine verbindliche Kraft³¹⁹ mehr für die Zulassungsbehörde entfalten. Nimmt jedoch das Gewicht des Klimaschutzes bei anhaltendem Klimawandel und sinkenden Budgets zu, dürfte das Berücksichtigungsgebot in Zulassungsverfahren eine **größere Steuerungskraft** erhalten, was sich auf der Ebene der Vorhabenzulassung niederschlagen wird.³²⁰

D. Perspektivenerweiterung

Das Klimaschutzrecht ist von einer besonderen Qualität, weil es eine „Ausstrahlungswirkung“ auf nahezu alle Rechtsgebiete einzunehmen beginnt. Es darf aber nicht einfach auf den Schutzaspekt verkürzt werden, was in der neuen Begrifflichkeit als „**Klimarecht**“ zum Ausdruck kommt.³²¹ Eine „Flucht“ in das Klimaanpassungsrecht unter Ausblendung seiner Schutzfunktion kommt nicht in Betracht, aber die Aspekte der Anpassung dürfen nicht ausgeblendet werden (1.), ebenso wenig der Regelungsbedarf technischer Senken (2.), was insgesamt eine Präzisierung des Klimaschutzrechts als Transformationsrecht erfordert (3.) und vermehrt Aspekte der Klimagerechtigkeit (4.) aufgreifen muss.

1. *Klimaanpassungsrecht*

Gewöhnlich wird das Klimaanpassungsrecht aus dem Klimaschutzrecht ausgeschieden, weil es eine andere Funktion hat. Das ist zutreffend, aber nur die halbe Wahrheit, werden Anpassungsstrategien, für die es mit dem Klimaanpassungsgesetz ein eigenes Gesetz³²² gibt, doch häufig in Stellung gebracht, der Schutzdimension („Mitigation“) zugunsten der Anpassung („Adaptation“) seine Schärfe zu nehmen, was umso naheliegender erscheint, je deutlicher absehbar wird, dass die Ziele nicht erreicht werden können.³²³ Grundrechtlich ist das vor dem Hintergrund des Art. 20a GG nicht hinnehmbar, wie das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss deutlich gemacht hat.³²⁴ Dennoch muss sich auch das Klimaschutzrecht im

³¹⁵ Näher *Kling*, Klimaverträglichkeitsprüfung vor Gericht, 2023, S. 35 ff., 144 ff.

³¹⁶ Zu diesen „Dreischritt“ *Franke/Prall/Verheyen*, Klimaschutzrecht, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 170.

³¹⁷ BVerwGE 175, 312 Rn. 85; anders *Siegel*, NZBau 2022, 315 (316).

³¹⁸ Ausf. *Kling*, Klimaverträglichkeitsprüfung (Fn. 315), S. 167 ff.; *Hefß/Peters/Schöneberger/Verheyen*, NVwZ 2023, 113 (119).

³¹⁹ Vgl. *Schlacke/Franzius*, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 4 KSG Rn. 13.

³²⁰ So auch *Christ*, NVwZ 2023, 1193 (1198 ff.).

³²¹ Dazu *Hilbert*, EurUP 2022, 408.

³²² Bundes-Klimaanpassungsgesetz v. 20.12.2023, BGBl 2023 I Nr. 393; dazu *Fellenberg/Dingemann/Römling*, NVwZ 2024, 281.

³²³ Von der Klimaanpassung wird gesagt, sie müsse angesichts der Aussichtslosigkeit eines effektiven Schutzes längst im Vordergrund stehen, vgl. *Franzen*, What if We Stopped Pretending?, The New Yorker v. 8.9.2019.

³²⁴ BVerfGE 157, 30 Rn. 157.

engeren Sinne mit der **Anpassung als Alternative** auseinandersetzen. Je weiter das Unterschreiten der Temperaturgrenze von 2 bzw. 1,5 Grad Celsius in die Ferne rückt, desto wichtiger werden Anpassungsmaßnahmen, die Schutzmaßnahmen nicht entbehrlich machen, aber aus grundrechtlicher Sicht – stärker als bislang angenommen – gefordert sein können.

Das **Klimaanpassungsgesetz** (KAnG) liefert dafür einen ersten Rahmen. Die Anpassung folgt einer eigenen Logik, vom Schutzaspekt losgelöst und andere Fragen aufwerfend.³²⁵ Es sei nochmals hervorgehoben, dass der Schutz nicht einfach ausgeblendet werden darf. Aber was bringt ein Schutz, der nur auf dem Papier steht und tatsächlich nicht bewirkt, was normativ gefordert ist? Mit überzogenen Zielen, so wurde bereits für den Schutz der Gewässer durch die Wasserrahmenrichtlinie gesagt, leidet ihre Normativität.³²⁶ Deshalb – und nicht bloß durch die tatsächlichen Entwicklungen wie der Zunahme an Dürreperioden und Hochwasserschäden bedingt – rückt die Klimaanpassung in den Vordergrund.³²⁷ Rechtliche Anknüpfungspunkte finden sich in Art. 2 lit. b PA, Art. 5 EU-KG³²⁸ und § 3 KAnG, aber auch im Landesrecht, das seinerseits für die kommunalen Anpassungsstrategien leitend ist.³²⁹

§ 3 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 S. 1 KAnG schaffen mit der Pflicht zur Vorlage **vorsorgender Klimaanpassungsstrategien** des Bundes bzw. der Länder einen rechtlichen Rahmen für die künftige Politikplanung, die darauf auszurichten ist, negative Auswirkungen des Klimawandels zu vermeiden oder weitestgehend zu reduzieren. Zudem bestimmen die Länder nach § 12 KAnG im Rahmen der Grenzen des Art. 28 Abs. 2 GG die öffentlichen Stellen, die **Klimaanpassungskonzepte** auf der kommunalen Ebene zu erstellen haben. Beide Instrumente haben einen strategisch-planerischen Charakter³³⁰ und fügen sich damit in den Trend ein, das Steuerungsprogramm aufzuteilen. Das Gesetz legt Ziele fest und schafft für ihre Erreichung einen Rahmen, ohne selbst konkrete Maßnahmen vorzugeben.³³¹ Die zweite Säule ist ein nach § 8 KAnG bestehendes **Berücksichtigungsgebot**, das § 13 KSG nachgebildet die Klimaanpassung als öffentlicher Belang in den Planungs- und Entscheidungsprozess einspeist. Alle Träger öffentlicher Aufgaben sind danach verpflichtet, bei ihren Planungen und Entscheidungen das Ziel der Klimaanpassung nach § 1 KAnG „**fachübergreifend und integriert**“ zu berücksichtigen. Mit der programmatischen Zielbestimmung des § 1 KAnG ist der Bezugspunkt des anpassungsrechtlichen Berücksichtigungsgebots normativ wesentlich schwächer als beim auf die konkreten Ziele bezogenen klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebot. Gleichwohl ist es ebenfalls denkbar weit und das Prüfprogramm gegenwärtig nur in Umrissen erkennbar. Auch kompetenzrechtliche Bedenken sind nicht von der Hand zu weisen, soll das Bundesgesetz doch querschnittsartig auf das gesamte Fachrecht einwirken und damit auch auf das Bauordnungsrecht, das in die Kompetenz der Länder fällt.³³² Obwohl es hier nicht erst die Rechtsprechung, sondern der Gesetzgeber selbst ist, der mit dem Ziel der Handhabbarkeit des Berücksichtigungsgebots in der behördlichen Praxis die potentielle Stoßkraft dieser Pflicht mindert,

³²⁵ Frühzeitig *Kment*, JZ 2010, 62; *Reese/Möckel/Bovet/Köck*, Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, 2. Aufl. 2016; aus jüngerer Zeit *Saurer*, NuR 2022, 513; *Hilbert*, ZUR 2023, 259; *Fontana*, ZUR 2023, 528, die von „Klimawandelfolgenrecht“ spricht.

³²⁶ *Reese*, ZUR 2021, 321.

³²⁷ Zur Verbindung von Schutz und Anpassung in der Stadt *Lorenzen*, DVBl 2023, 398.

³²⁸ Zur Anpassungsstrategie Europäische Kommission, Ein klimaresilientes Europa aufbauen – die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel, Mitteilung v. 24.2.2021, KOM (2021), 82 final; dazu *Franke/Prall/Verheyen*, Klimaschutzrecht, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 97 ff.

³²⁹ Ein Beispiel ist die so genannte Schwammstadt, die sich dadurch auszeichnet, Niederschlagswasser nicht mehr abzuleiten und zu beseitigen, sondern aufzufangen und wiederzuverwenden, dazu *Reese*, Nachhaltige Niederschlagsbewirtschaftung und wassersensible Stadtentwicklung – Rechtsrahmen und Novellierungsbedarf, DVBl 2025 (im Erscheinen); allg. *Albrecht*, ZUR 2020, 12.

³³⁰ Zur Klimawandelanpassung durch Planungsrecht *Hilbert*, DVBl 2022, 1409 (1410 ff.).

³³¹ *Fellenberg/Dingemann/Römling*, NVwZ 2024, 281 (282).

³³² *Fellenberg/Dingemann/Römling*, NVwZ 2024, 281 (286); *Beckmann*, KlimaRZ 2023, 151 (153).

werden Anpassungsfragen an den Klimawandel zunehmende Bedeutung erhalten, für die das Klimaanpassungsgesetz nicht mehr als einen lockeren Rahmen aufspannt, der vor allem von den Kommunen ausgefüllt werden muss, um die **Klimaresilienz**³³³ zu verbessern.

2. Regelungsbedarf technischer Senken

Eine Perspektivenerweiterung erfolgt auch mit der Einbeziehung technischer Senken in das Klimaschutzrecht.³³⁴ Damit sind Technologien gemeint, mit denen CO₂ der Atmosphäre entnommen wird, um es unterirdisch zu speichern. Die Europäische Union zeigt sich gegenüber technischen Problemlösungen aufgeschlossener als die Klimapolitik in Deutschland, die in Umsetzung der CCS-Richtlinie durch das Kohlendioxid-Speicherungsgesetz den Ländern die Möglichkeit einräumte, auf ihrem Territorium den Einsatz von **Carbon Capture and Storage (CCS)** auszuschließen, wovon die Bundesländer dann auch Gebrauch machten.³³⁵ Inzwischen hat sich die politische Einstellung geändert.³³⁶ Das zeigt nicht nur die Ermächtigungsgrundlage in § 3b KSG an die Bundesregierung, zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 2 KSG die Ziele für technische Senken mit Blick auf die Jahre 2035, 2040 und 2045 auf der Grundlage einer von der Bundesregierung zu beschließenden Langfriststrategie zum Umgang mit unvermeidbaren Restemissionen durch Rechtsverordnung zu bestimmen.³³⁷ Der Richtungswechsel zeigt sich auch in der von der Bundesregierung am 26.2.2024 beschlossenen **Carbon Management Strategie**³³⁸ und der beabsichtigten Änderung des Kohlenstoffdioxidgesetzes³³⁹ mit der Umbenennung in Kohlendioxidspeicherung- und -transportgesetz (KSpTG-E), was eine Flut an Stellungnahmen und Einschätzungen zum Markthochlauf dieser Technologien ausgelöst hat.³⁴⁰ Schon länger fällt aber die Diskrepanz auf, die sich daraus ergibt, aus dem Unionsrecht signifikante **Anreize** zum Ausbau von CCS und CCU zu erhalten, denen in Deutschland mit einem faktischen **Verbot** begegnet wurde.³⁴¹ Das wird sich in Zukunft wohl ändern.³⁴² Offen ist, ob sich heute für den Einsatz einer solchen Technik die gesellschaftliche

³³³ Vgl. *Kunstmann*, Klimaresilienz als interdisziplinäre Herausforderung, in: Böhm/Ludwigs (Hrsg.), Klimaschutz und Resilienz, 2024, S. 9 ff. Zum anders gelagerten „resilienten Klimarecht“ *Hilbert*, EurUP 2022, 408.

³³⁴ Dazu *Geden/Schenuit*, Unkonventioneller Klimaschutz, SWP-Studie 10, Mai 2020; *Prognos AG*, Technische CO₂-Senken – Techno-ökonomische Analyse ausgewählter CO₂-Negativemissionstechnologien. Kurzgutachten zur dena-Leitstudie Aufbruch Klimaneutralität, 2021; *Fuss u.a.*, CO₂-Entnahmen: Notwendigkeit und Regulierungsoptionen, Studie im Auftrag der Wissenschaftsplattform Klimaschutz, November 2021.

³³⁵ Siehe etwa KSpG SH v. 27.4.2014, GVOBl 2014, 65. Zur „praktischen Funktionslosigkeit“ des Gesetzes *Weber*, Die Verwaltung 55 (2022), 219 (228).

³³⁶ Vgl. *Däuper/Braun/Hausmann*, IR 2022, 310; *Markus/Hefß/Otto/Dittmeyer*, ZUR 2023, 131; *Franzius*, EurUP 2024, 119. Zu Haftungsfragen *Galeigh/Macinante*, Journal of Environmental Law 35 (2023), 377 (380 ff.).

³³⁷ Dazu *Franzius*, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 3b KSG Rn. 6 ff.

³³⁸ Eckpunkte der Bundesregierung für eine Carbon Management-Strategie v. 26.2.2024, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-der-bundesregierung-fuer-eine-carbon-management-strategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2; dazu *Operhalsky*, KlimR 2024, 98; *Markus/Otto/Thrän*, ZUR 2024, 387 (389 ff.); *Schmitz-Brieber u.a.*, Leitlinien für eine Carbon Management Strategie 2.0, EPICO KlimaInnovation, 2025, S. 25 ff.

³³⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetz v. 29.5.2024, BT-Drs. 20/11900; dazu *SRU*, CCS in Deutschland auf unvermeidbare Restemissionen begrenzen: Stellungnahme zur KSpG-Novelle, Oktober 2024.

³⁴⁰ Ohne Anspruch auf Vollständigkeit: *Kindler/Boennen*, KlimR 2024, 71; *Operhalsky*, KlimR 2024, 98; *Martin/Kefßling*, ER 2024, 135; *Weuthen*, ER 2024, 230; *Markus/Otto/Thrän*, ZUR 2024, 387.

³⁴¹ Vgl. *Weber*, EurUP 2022, 422.

³⁴² Zum Vergleich der neuen Ansätze mit der alten Rechtslage *Westmark*, KlimR 2025, 8 (11 ff.). Zu den Änderungen des Rechtsrahmens auch *Bringmann/Ortega Sawal*, EnWZ 2024, 440.

Akzeptanz finden lässt, die in den 2010er Jahren für die Wiederkehr von end of the pipe-Technologien nicht gegeben war.³⁴³

Häufig ist pauschal von **Negativemissionstechnologien** die Rede. Aber dafür bedürfte es Regelungen, die eben dies sicherstellen. Es macht einen Unterschied, ob im Genehmigungsverfahren für ein Kohlekraftwerk die CCS-Tauglichkeit vorgegeben wird oder im Wege des **Carbon Dioxid Removal (CDR)** gewissermaßen verursacherneutral CO₂ der Atmosphäre entnommen wird.³⁴⁴ Deshalb ist es wichtig zu betonen, dass technische Senken nicht zwingend zu negativen Emissionen führen.³⁴⁵ In der klimapolitischen Debatte gewinnen CO₂-Entnahmen gleichwohl an Bedeutung. Dafür werden im Wesentlichen zwei Gründe genannt.³⁴⁶ Zum einen dienen sie dem Ausgleich von Restemissionen und zum anderen einem „**reversing emission overshoot**“. Denn Treibhausgasneutralität wird nicht ohne verbleibende Restemissionen – insbesondere aus der Landwirtschaft³⁴⁷ – erreicht werden können, weil diese überhaupt nicht oder nur unter sehr hohen Kosten vermieden werden können. Zudem wird es zur Erlangung von Klimaneutralität in der Union auch zu einem Ausgleich unter den Mitgliedstaaten kommen müssen.³⁴⁸ Bleiben die erforderlichen Emissionsreduktionen aus und wird das für die Erreichung der Klimaziele zur Verfügung stehende Emissionsbudget überschritten, kann die hierdurch entstehende „CO₂-Schuld“ nachträglich durch **Nettoentnahmen von CO₂ aus der Atmosphäre** beglichen werden.³⁴⁹ Insoweit zielen CDR-Technologien auf mehr Flexibilität, wobei die Herausforderung darin besteht, zu verhindern, dass der Technikglaube an end of pipe-Maßnahmen zur Abschwächung der Vermeidungsanstrengungen führt.³⁵⁰ Von einer am „Abfallrecht“ entlehnten und explizit vorangestellten Hierarchie eines Vorrangs der Vermeidung vor der Speicherung³⁵¹ kann im geltenden Klimaschutzrecht keine Rede sein, mag mit Mengenbegrenzungen³⁵² auch ein Weg eingeschlagen werden können, den Vorrang der Vermeidung sicherzustellen.³⁵³

Neue Technologien sind häufig noch nicht marktreif.³⁵⁴ Um CCS, CCU³⁵⁵ oder CDR in den diskutierten und teilweise erprobten Varianten flächendeckend zum Einsatz zu bringen, wird

³⁴³ Statt vieler *Wißmann*, ZJS 2010, 297; *Kohls/Kahle*, ZUR 2009, 122; s. aber auch *Ginzky*, ZUR 2011, 449; *Gawel*, ZUR 2011, 451; *Winter*, ZUR 2011, 458 zum anders gelagerten, aber ebenfalls eine technische Problemlösung versprechenden Solar Radiation Management (SRM) als einer Klimatechnik, bei der Sonnenlicht zurück in den Weltraum reflektiert wird. Dazu *Reynolds*, *Governing Experimental Responses*, in: *Jordan/Huitema/van Asselt/Forster* (Hrsg.), *Governing Climate Change: Polycentricity in Action*, 2018, S. 285.

³⁴⁴ Zur analytischen Scheidung von CCS und CDR *Markus/Schaller/Gawel/Korte*, NuR 2021, 90.

³⁴⁵ Vgl. *Pires*, *Science of the Total Environment* 672 (2019), 502 (504 ff.).

³⁴⁶ *Franzius*, EurUP 2024, 119 (121).

³⁴⁷ Dazu *Hofmann*, EurUP 2020, 394 (401 ff.).

³⁴⁸ Die Bemühungen, die Mitgliedstaaten zur Treibhausgasneutralität zu verpflichten, sind gescheitert. Es handelt sich um ein Unionsziel, das nicht von allen Mitgliedstaaten zum selben Zeitpunkt erreicht werden muss.

³⁴⁹ Vgl. *Gruner/Fuss/Kalkuhl/Minx/Strefler/Merfort*, KlimR 2022, 18.

³⁵⁰ Zum sog. Carbon Lock-in, also der Sorge vor einer Perpetuierung fossiler Strukturen *Boerstra*, ZUR 2024, 405.

³⁵¹ Zu einer Priorisierung der Maßnahmen *Franzius*, VVDStRL 81 (2022), 383 (397 f. mit Fn. 66).

³⁵² So Art. 4 Abs. 1 S. 3 EU-KG für den LULUCF-Sektor mit einer Begrenzung des anrechenbaren Zielbeitrags durch natürliche Senken auf 225 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente.

³⁵³ Zum Vorschlag, die Netto-Null-Ziele aufzusplitten in Emissionsminderungsziele und Entnahmeziele, etwa im Verhältnis 90:10 *Geden/Schenuit*, *Unkonventioneller Klimaschutz* (Fn. 334), S. 35.

³⁵⁴ Hier ist die Parallele zu „grünem“ Wasserstoff offenkundig, vgl. *Franzius*, ZUR 2024, 72 (80).

³⁵⁵ Carbon Capture and Utilization, etwa in der Getränkeindustrie, die CO₂ zur Produktion kohlenäsauerhaltiger Getränke einsetzt. Aber auch chemische und pharmazeutische Produkte basieren überwiegend auf kohlenstoffhaltigen Molekülen, wobei die deutsche Industrie für einen klimaneutralen Betrieb mit einem Bedarf in Höhe von 41 Mio. Tonnen CO₂ jährlich rechnet, vgl. *Markus/Hefß/Otto/Dittmeyer*, ZUR 2023, 131 (137).

dies nicht ohne **staatliche Förderung** gelingen. Wie diese aussehen kann, ist bereits Gegenstand rechtswissenschaftlicher Untersuchungen.³⁵⁶ Aber es stellt sich die Frage, warum jetzt keine Vermeidungsanstrengungen, sondern Kompensationsstrategien gefördert werden sollen. Die Antwort ist nicht allein in Klimaschutzrechtlichen Erwägungen zu finden. Es spricht vielmehr einiges dafür, dass Abhängigkeiten vermieden werden sollen, um nicht nur CO₂ zur Speicherung nach Norwegen zu transportieren und dem dortigen Marktpreis unterworfen zu sein, sondern Zukunftstechnologien in Deutschland aufzubauen.³⁵⁷ Immerhin scheint die Bundesregierung aus den Erfahrungen der Vergangenheit gelernt zu haben. Die Errichtung von Kohlendioxidsspeichern zum kommerziellen Einsatz im industriellen Maßstab soll nicht auf dem Land, sondern auf dem Gebiet des Festlandsockels und in der ausschließlichen Wirtschaftszone, vor allem **in der Nordsee**, ermöglicht werden.³⁵⁸ Das scheint indes einen anderen Fehler der Vergangenheit zu wiederholen, weil eine entsprechende Transportinfrastruktur erst aufzubauen wäre, was nach allen Erfahrungen mit Höchstspannungsgleichstromleitungen auf Land einfach Zeit kostet³⁵⁹ und einem raschen Markthochlauf entgegensteht. Zudem soll, was zu begrüßen ist, die Aktivierung technischer Senken nicht für den Transport von CO₂ aus Kohlekraftwerken eingesetzt, die Produktion von „Kohlestrom“ also nicht erleichtert werden.³⁶⁰ Es bleibt abzuwarten, welche Technik sich für den Klimaschutz durchsetzen wird und wie ein „Carbon Lock-In“ verhindert, aber auch in welchem Ausmaß auf die Förderung **transformativer Produktionsverfahren**³⁶¹ zurückgegriffen werden kann.

3. Transformationsrecht

Es bietet sich an, das Klimaschutzrecht als Transformationsrecht zu verstehen. Was der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) in seinem Gutachten „Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ im Jahr 2011³⁶² visionär und in der Sache angreifbar³⁶³ vorgestellt hat, ist im Klimaschutzrecht

³⁵⁶ Siehe etwa *Altrock/Kliem*, ZNER 2023, 8; *Baums*, EuZW-Sonderausgabe 2024, 10; *Engel/Gerdes*, EnK-Aktuell 2023, 010151. Zu „Klimaschutzverträgen“ als neuer Förderungsstrategie BMWK, Handbuch zum Förderprogramm Klimaschutzverträge 2.0, Juli 2024 als Hilfe zum Verständnis der Richtlinie zur Förderung von klimaneutralen Produktionsverfahren in der Industrie durch Klimaschutzverträge (Förderrichtlinie Klimaschutzverträge – FRL KSV) v. 11.3.2024, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/foerderrichtlinie-klimaschutzvertraege-frl-ksv.pdf?__blob=publicationFile&v=6. Klimaschutzverträge zielen danach auf einen Vergleich der Kosten des innovativen Verfahrens mit denen eines fossilen marktgängigen Referenzverfahrens und gleichen die Differenz für CO₂-Minderungen aus. Förderfähig sind Anlagen mit ansonsten nicht vermeidbaren Prozessemissionen, in denen die THG-Minderungen maßgeblich durch CCS oder CCU erzielt werden, wenn die Zertifizierung der langfristigen Speicherung bzw. Produktbindung erfolgen kann oder die Maßnahmen im Rahmen des EU-ETS als Emissionsminderung anerkannt sind und der Anschluss an die notwendigen Transport- und Speicherinfrastrukturen gesichert ist (Ziff. 4.11 FRL KSV).

³⁵⁷ Zur Verschiebung des klimapolitischen Referenzrahmens *Markus/Hefß/Otto/Dittmeyer*, ZUR 2023, 131 (133 ff.).

³⁵⁸ BT-Drs. 20/11900, 2. Zu Konflikten mit dem Abfall- und Emissionshandelsrecht *Epiney*, EurUP 2024, 180 (184 ff.). Zur Meeresraumordnung *Janssen*, EurUP 2024, 165.

³⁵⁹ Zum Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) *Schomerus*, Klimaschutz- und Umweltenergie-recht (Fn. 55), Kap. 8 Rn. 77 f.

³⁶⁰ § 33 Abs. 5 KSpTG-E. Zur Erweiterung der Vorschrift, um den Einsatz von CCS auf unvermeidbare Restemissionen zu begrenzen *SRU*, Stellungnahme (Fn. 339), S. 5 ff.

³⁶¹ Unter „transformativen Produktionsverfahren“ versteht die Förderrichtlinie des BMWK Verfahren, die sich durch grundlegende technologische Änderungen konventioneller Produktionsverfahren auszeichnen, also erheblichen Bedarf für Investitionen in neue, bislang nicht den Markt dominierende oder den Marktpreis setzende Technologien mit sich bringen und fossile Energieträger oder Rohstoffe durch klimafreundlich bereitgestellte Energieträger oder Rohstoffe substituieren, wobei der Einsatz von CCS und CCU ausdrücklich umfasst ist (Ziff. 2.17 FRL KSV).

³⁶² *WBGU*, Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, 2011.

³⁶³ Vgl. *Kersten*, RW 2014, 378 (387 ff.); *Franzius*, EurUP 2019, 498 (500 f.).

angekommen, das vom Schwenk auf die **Transformationsperspektive** profitieren kann. Beflügelt durch die Aussagen im Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts³⁶⁴ handelt es sich um eine „Operation am offenen Herzen“ dergestalt, dass die ambitionierten Ziele des Klimaschutzrechts nicht länger bloß als abstrakte Reduktionsvorgaben, sondern als Transformationsaufgabe im „hier und jetzt“ verstanden werden müssen, soll die maßgebliche Temperaturgrenze „in der Zeit“ nicht überschritten werden. Hierfür gibt es erste, wenngleich eher tastende³⁶⁵ **rechtswissenschaftliche Ansätze**, die zum Kern des Problems bislang nicht vorgestoßen sind, was angesichts der Herausforderung, die heutige Lage mit der Bekämpfung des Klimawandels in einem Atemzug mit der neolithischen oder industriellen Revolution zu nennen, nicht verwundern kann. Was das Klimarecht als Transformationsrecht im Kern ausmacht, kann hier nur angedeutet werden. Es hat etwas mit dem **Raum** und der „Wiederentdeckung der nationalen Ebene“³⁶⁶ zu tun, der **Zeit** mit der intertemporalen Freiheitssicherung und der Ergreifung von Maßnahmen heute, um einen entwicklungsfördernden Planungshintergrund für die Erreichung der Ziele in der Zukunft zu schaffen, wird aber auch nolens volens die **Gesellschaft** adressieren müssen, die am Ende die Lasten auf dem Weg in eine klimaneutralen Welt zu tragen hat.³⁶⁷ Darüber kann und muss gestritten werden, aber wenn es etwas gibt, was durch diese Aufgabe angestoßen, wiederbelebt oder neu akzentuiert wird, dann ist es die Aktivierung des Planungsrechts für die Transformation in eine klimaneutrale Welt.³⁶⁸

4. Klimagerechtigkeit

Der Transformationsgedanke geht im Klimaschutz- bzw. Klimarecht eine enge Verbindung zu den Aspekten der Klimagerechtigkeit ein, was aus der Perspektive der Rechtswissenschaft ein großes Wort sein mag, in der Bekämpfung der gefährlichen Folgen des Klimawandels aber zunehmend Aufmerksamkeit erlangt.³⁶⁹ So abstrakt die Adressierung der Klimagerechtigkeit³⁷⁰ auch sein mag, wird das Thema umso nachhaltiger in den Fokus gerückt, je stärker ökonomische Gedanken der **CO₂-Bepreisung** im Recht aufgegriffen und gestärkt werden, etwa mit dem Emissionshandel, der nicht nur für die Industrie, sondern auch für den Gebäude- und Verkehrssektor national, ab 2027 aber auch unionsrechtlich verpflichtend vorgegeben ist.³⁷¹ Sollte der Preis nicht gedeckelt werden, drohen sozial nicht mehr hinnehmbare Preissteigerungen, die aus Gründen der Klimagerechtigkeit ausgeglichen werden müssen, trifft es in der ökonomischen Bepreisungslogik doch am Ende diejenigen, die am wenigsten zur Verursachung des Problems beigetragen haben.³⁷² Es ist nicht so, dass es dafür nicht

³⁶⁴ BVerfGE 157, 30 Rn. 244 ff.

³⁶⁵ Vgl. Benrath, KlimR 2023, 130; ders., KlimR 2024, 301; aufschlussreich von Landenberg-Roberg, Transformationsforschung (Fn. 28).

³⁶⁶ Franzius, VVDStRL 81 (2022), 383 (418 f.).

³⁶⁷ Zur Akzeptanzsicherung für die Transformation von Landenberg-Roberg, VerwArch 114 (2023), 399 (413 ff.); s. auch Töller/Franke, dms – der moderne Staat 17 (2024), 402 (405 ff.).

³⁶⁸ Neben räumlichen Koordinations- und Planungsaufgaben wirft das transformative Klimarecht in der zeitlichen Perspektive intergenerationelle Gerechtigkeitsfragen auf und muss für eine Stabilität der Regeln sorgen, um die Politik anleiten zu können, wird mit Blick auf die gesellschaftliche Akzeptabilität aber auch mit der Dynamik der Prozesse, den Lasten, Konflikten und Folgen konfrontiert, vgl. Franzius, Transformatives Klimarecht, EurUP 2025 (im Erscheinen).

³⁶⁹ Siehe bereits Schomerus, Klimaschutz- und Umweltenergierecht (Fn. 55), Kap. 8 Rn. 113; aus jüngerer Zeit Klafki, Die Verwaltung 56 (2023), 179 (191 ff.); Deutscher Ethikrat, Klimagerechtigkeit, Stellungnahme v. 13.3.2024, S. 25 ff.

³⁷⁰ Vgl. Rockström u.a., Identifying a Safe and Just Corridor for People and the Planet, Earth's Future 9 (2021), <https://doi.org/10.109/2020EF001866>; Newell u.a., Toward transformative climate justice: An emerging research agenda, WIREs Climate Change 12 (2021), <https://doi.org/10.1002/wcc.733>; Johanson, Journal of Environmental Law 35 (2023), 229 (231 ff.). Wegbereitend Schlosberg, Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature, 2007.

³⁷¹ Dazu unten VI.A.

³⁷² Kreuter-Kirchhof, EnWZ 2023, 289 f.

Vorschläge gäbe, die zu realisieren politisch jedoch augenscheinlich schwerfällt. So gesehen ist bemerkenswert, dass es die vormalige „Ampel“-Koalition trotz ihres Versprechens einer „**Klimadividende**“ nicht geschafft hat, die Einnahmen aus der Bepreisung des Verkehrs- und Gebäudesektors durch den nationalen Brennstoffemissionshandel an besonders betroffene Bevölkerungsgruppen oder die Allgemeinheit³⁷³ zurückzuzahlen.³⁷⁴ So erweist sich die Klimagerechtigkeit als die offene Flanke einer ambitionierten Klimapolitik, die durch das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes dazu verpflichtet ist, die Folgen zu bedenken.

E. Landesklimaschutzgesetze

Das Klimaschutzrecht fügt sich in die Tradition des Umweltrechts ein, indem das Landesrecht nicht verdrängt wird, sondern im Sinne eines **lernenden Föderalismus** erhalten bleibt. § 14 Abs. 1 KSG stellt klar, dass die Länder eigene Klimaschutzgesetze erlassen können, soweit sie mit dem Bundesrecht vereinbar sind. Zwar gibt es keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zum Erlass von Landesklimaschutzgesetzen.³⁷⁵ Viele Bundesländer hatten jedoch bereits vor dem Bund eigene Rahmenregelungen³⁷⁶ erlassen, die durch das erst später erlassene Bundes-Klimaschutzgesetz nicht verdrängt wurden und auch nicht sollen.³⁷⁷ Teilweise gehen die Länder in ihren Regelungen weiter als der Bund, teilweise bleiben sie hinter den Bundesregelungen zurück.³⁷⁸ Erzeugt werden wechselseitige Lernprozesse.

Nicht nur im Namen variieren die Landesklimaschutzgesetze stark.³⁷⁹ Mögen die Landesgesetze die Bundesgesetzgebung mit dem Klimaschutzgesetz als sektorenübergreifender Rahmenregelung auch inspiriert haben, so drohen viele Gesetze der Länder schnell zu veralten. Das gilt freilich auch in der umgekehrten Richtung, sind die Länder doch nicht daran gehindert, ihre Gesetze zu reformieren und an neue Begebenheiten anzupassen, wovon der Bundesgesetzgeber lernen könnte.³⁸⁰ Vor allem im Verbindlichkeitsniveau unterscheiden sich die Gesetze. Anders als die Bundesziele sind die Klimaschutzziele der Landesgesetze **nicht strikt verbindlich**. Während die Ziele in Nordrhein-Westfalen nach § 3 Abs. 1 KSG NRW erreicht werden „sollen“ und in Baden-Württemberg nach § 4 Abs. 1 Satz 2 KSG BW „angestrebt“ werden, wählt der Gesetzgeber in Bremen in § 1 Abs. 2 Satz 2 BremKEG mit „orientieren“ eine noch schwächere Verbindlichkeit. Einige Landesklimaschutzgesetze beschränken sich nicht auf Vorgaben an die öffentliche Hand, sondern sind – wie in Baden-Württemberg und in Hamburg – stärker an die Allgemeinheit gerichtet. Manche Klimaschutzgesetze enthalten auch Regelungen zur Klimaanpassung³⁸¹ und teilweise neben der Verpflichtung zur Aufstellung eines Klimaschutzplans oder anders genannter Strategien zur Erreichung der Klimaziele auch **Regelungen zu konkreten Klimaschutzmaßnahmen**, die im Klimaschutzgesetz des Bundes

³⁷³ Für einen Pro-Kopf-Bonus *Ismer/Haufner/Meißerschmidt/Neuhoff*, ZUR 2019, 664 (668 ff.); krit. *Fehling*, ZUR 2020, 387 (390).

³⁷⁴ Ökonomische Modelle gehen davon aus, dass dabei die Lenkungswirkung nicht verloren geht, vgl. *Ismer/Haufner/Meißerschmidt/Neuhoff*, ZUR 2019, 664 (667).

³⁷⁵ BVerfG, Beschl. v. 18.1.2022, 1 BvR 1565/21 u.a., NJW 2022, 844; dazu *Schlacke*, Klimaschutz durch intertemporale Freiheitssicherung (Fn. 263), S. 41 ff.; noch zweifelnd *Köck/Kohlrausch*, ZUR 2021, 610 (616).

³⁷⁶ Überblick: *Wickel*, in: *Säcker/Ludwigs* (Hrsg.), *Berliner Kommentar zum Energierecht*, Bd. 3, 5. Aufl. 2022, Teil 2 G; monographisch: *Beye*, *Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer*, 2021; *Schnittker*, *Klimaschutzgesetze* (Fn. 44), S. 114 ff.

³⁷⁷ Zur „Gestaltungskompetenz“ der Länder zum Klimaschutz *Brüning/Yasin*, NordÖR 2022, 53.

³⁷⁸ Zu den wichtigsten Unterschieden *Schlacke*, *Umweltrecht*, 9. Aufl. 2023, § 16 Rn. 36; *Knauff*, *KlimR* 2022, 47 (48 ff.).

³⁷⁹ Zum folgenden *Franzius*, in: *Kreuter-Kirchhof/Schlacke* (Hrsg.), *Klimaschutzrecht*, 2025, § 1 KSG Rn. 36 ff.

³⁸⁰ Etwa vom Hamburgischen Klimaschutzgesetz v. 29.2.2020, dazu *Wickel*, NordÖR 2020, 157. Es sieht u.a. Verbote von Öl-Heizungen, Klimaanlage und Nachtspeicherheizungen vor.

³⁸¹ § 4 Abs. 1 S. 4 KSG NRW; § 4 Abs. 2 S. 1 KSG BW.

fehlen.³⁸² Wegen des für den Bund geltenden Durchgriffsverbotes nach Art. 87 Abs. 1 S. 7 GG ist es schließlich den Ländern vorbehalten, die Kommunen zum Klimaschutz zu verpflichten.³⁸³ Es greift damit jedenfalls zu kurz, allein vom Bundesgesetzgeber zu erwarten, alle notwendigen Maßnahmen zur Zielerreichung ergreifen zu können.

VI. Instrumentelle Fragen

Was die instrumentellen Fragen betrifft, empfiehlt sich die aus dem Umweltrecht geläufige Systematisierung mit der groben Unterscheidung in Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung und solchen direkter Verhaltenssteuerung, wiewohl ihre pauschale **Gegenüberstellung** schon seit langer Zeit als verfehlt angesehen wird.³⁸⁴ Dass es den „Instrumenten“ aber um Steuerungswirkungen geht, braucht im Umweltrecht nicht mehr dargelegt zu werden, mag es in der Verwaltungsrechtswissenschaft auch noch erläuterungsbedürftig sein.³⁸⁵ Sehr vereinfachend lässt sich der Bepreisung von Treibhausgasemissionen (A.) das Ordnungsrecht (B.) gegenüberstellen, was aber nicht verdecken kann, dass im Klimaschutzrecht vermehrt das Privatrecht (C.) an Bedeutung gewinnt.

A. Bepreisung von Treibhausgasemissionen

1. Emissionshandel als indirekte Steuerung

Die Bepreisung von Treibhausgasemissionen gilt als der **Königsweg der Klimapolitik** und der Emissionshandel als das wichtigste Instrument.³⁸⁶ Es ist ein Musterbeispiel für die indirekte Steuerung, weil dem Adressaten die Wahl überlassen bleibt, die Emissionen zu reduzieren oder für deren Ausstoß ein Zertifikat zu erwerben. In Deutschland war zunächst Zurückhaltung spürbar.³⁸⁷ Erst die europäische Emissionshandelsrichtlinie, umgesetzt durch das **Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG)**³⁸⁸, brachte den Emissions- bzw. Zertifikatehandel nach Deutschland, wo der „command and control“-Ansatz als die vorherrschende Steuerungsstrategie verstanden wurde.³⁸⁹ Anfänglich war der Preis gering und die Wirksamkeit schwach, aber das hat sich nach einigen Korrekturen³⁹⁰ geändert, wenngleich ein stabiler hoher Preis nicht garantiert werden kann. Darin unter-

³⁸² Hervorzuheben ist das Hamburgische Klimaschutzgesetz, das in § 9 Abs. 2 HmbKliSchG das Gebot enthält, nach 2030 keine auf Stein- oder Braunkohle basierte Wärme zu erzeugen und in § 16 Abs. 2 HmbKliSchG eine Errichtungspflicht von Solaranlagen bei Neubauten statuiert.

³⁸³ Zum kommunalen Klimaschutz *Britz*, NdsVBl 2023, 65.

³⁸⁴ *Franzius*, Die Herausbildung der Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung im Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 111 ff.; *Wolff*, Anreize im Recht, 2020, S. 25 ff.; mit Blick auf die Verkehrswende *Fehling*, ZUR 2020, 387 („simple Gegenüberstellung von Anreizsteuerung versus Ordnungsrecht“).

³⁸⁵ Zur Übernahme der Steuerungsperspektive in der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ aus dem Umweltrecht *Franzius*, JöR 65 (2017), 441 (443 f.).

³⁸⁶ Dazu *Agora Energiewende*, Vom Wasserbett zur Badewanne. Die Auswirkungen der EU-Emissionshandelsreform 2018 auf CO₂-Preis, Kohleausstieg und den Ausbau der Erneuerbaren, Juli 2018; *Deutsche Energie-Agentur (dena)*, Wirksamer Klimaschutz durch Preissignale? Wege zur Zielerreichung 2030, 2019; *Kreuter-Kirchhof*, in: dies./Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, EU-Emissionshandel II, Rn. 23 ff.; *Guckelberger*, NuR 2022, 221 (226 ff.).

³⁸⁷ Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 2. Aufl. 1998, § 5 Rn. 305; allg. *Cremer/Fisahn* (Hrsg.), Jenseits der marktregulierten Selbststeuerung – Perspektiven des Umweltrechts, 1997. Zur Ausdifferenzierung der Steuerungsansätze *Eifert*, Regulierungsstrategien, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 3. Aufl. 2022, § 19.

³⁸⁸ Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz v. 21.7.2011 (BGBl I S. 1475), das zuletzt durch Art. 18 des Gesetzes v. 10.8.2021 (BGBl I S. 3436) geändert worden ist.

³⁸⁹ Vgl. *Voßkuhle*, Das Kompensationsprinzip, 1999, S. 73 f.

³⁹⁰ Vgl. *Vollmer*, NuR 2018, 365. Zur jüngsten Änderung der ETS-Richtlinie *Stätsche*, ZUR 2024, 459.

scheidet sich der Emissionshandel von der Steuer oder Abgabe. **Der Staat gibt die Menge, nicht aber den Preis vor.** Mit der Verknappung der Menge, die noch mit Hilfe erworbener Zertifikate emittiert werden darf, steigt der – weder nach unten noch nach oben gedeckelte – Preis und damit die Hoffnung auf einen Anreiz, in emissionsmindernde Technologien zu investieren.³⁹¹ Das Instrument mag von Ökonomen häufig überschätzt werden.³⁹² Seine Praxistauglichkeit kann heute aber nicht mehr in Zweifel gezogen werden, zumal die Unsicherheit in der Preisentwicklung auf dem Markt konzeptionell gewollt ist.³⁹³ Entscheidend ist, dass nicht eine zu große Menge an Zertifikaten ausgegeben und kostenlos zugeteilt wird, das „Cap“ also so festgelegt wird, dass der „Trade“ die erhofften Wirkungen in der Emissionsvermeidung erzielen kann. Das darüber verfolgte Ziel, dass die Emissionen zu den geringsten Kosten vermieden werden, kann der Markt bzw. der Handel mit Emissionszertifikaten nur im Rahmen des zuvor festgelegten Emissionsbudgets erreichen.³⁹⁴

Ausgehend von den detaillierten unionsrechtlichen Vorgaben für den Emissionshandel erklärt § 4 Abs. 1 S. 1 TEHG die Freisetzung von THG-Emissionen für **genehmigungspflichtig**. Zuständige Behörde ist nach § 19 Abs. 1 Nr. 3 TEHG das Umweltbundesamt und dort die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) in Berlin. Für den Vollzug ist bei genehmigungsbedürftigen Anlagen die Immissionsschutzbehörde zuständig und die Genehmigung wird von der Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung erfasst. § 7 Abs. 1 TEHG verpflichtet die Anlagenbetreiber, jährlich bis zum 30. April für die im vorausgegangenen Jahr verursachten Emissionen eine entsprechende Anzahl von **Emissionsberechtigungen** an die zuständige Behörde abzugeben. Von dieser Pflicht können Kleinemittenten nach Maßgabe der Emissionshandelsverordnung auf Antrag befreit werden.³⁹⁵ Dass mit diesen Berechtigungen gehandelt werden kann, wird in §§ 7 Abs. 3, 17 TEHG vorausgesetzt. Flankiert wird die Zertifikatsabgabepflicht durch grundsätzlich verschuldensunabhängige Sanktionen in Gestalt einer Geldzahlungspflicht in Höhe von 100 EUR pro Tonne ohne Berechtigung und einer Veröffentlichung des Betreibernamens im Bundesanzeiger (§ 30 Abs. 4 TEHG).

Der Erhalt der Berechtigungen genannten Zertifikate erfolgt grundsätzlich auf zwei Wegen: Im Regelfall geschieht dies durch den kostenpflichtigen Erwerb im Rahmen einer Versteigerung (§ 8 TEHG). Nur ausnahmsweise – und durch die überarbeitete Emissionshandelsrichtlinie erheblich zurückgedrängt – erhalten Anlagenbetreiber eine Berechtigung durch kostenlose Zuteilung (§§ 9, 11 TEHG), bislang vor allem deshalb, um der Gefahr einer Verlagerung der Emissionen in das außereuropäische Ausland zu begegnen. In der Vergangenheit war die energieintensive Industrie von einem **kostenpflichtigen Erwerb** nahezu ausnahmslos freige-

³⁹¹ Zum Recht des Emissionszertifikatehandels *Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 16 Rn. 57 ff. Steuerungsleistungen erzielt das Recht aber nur mithilfe des Marktes. Nicht das Recht, sondern die Grenzvermeidungskosten und der Marktpreis der Berechtigungen entscheiden im Rahmen des ordnungsrechtlich festgesetzten Gesamtbudgets der Emissionen letztlich, was der einzelne Anlagenbetreiber emittiert oder an Emissionen einspart, vgl. *Rehbinder*, Emissionshandel (Fn. 121), S. 403.

³⁹² Statt vieler *Weimann*, Unterschätzter Emissionshandel, FAZ v. 22.3.2019, 16. So heißt es, nicht das Instrument habe versagt, sondern die Politik, lasse sie den Emissionshandel doch nicht ungestört die Effizienzpotentiale erbringen. Während die neoklassische Kritik immer wieder „Störungen“ durch andere Maßnahmen wie die Förderpolitik erneuerbarer Energien bemängelt und im Emissionshandel ein „Superinstrument“ sieht, das möglichst global, möglichst sektorenübergreifend und möglichst ohne für wirkungslos gehaltene, aber unnötig Kosten verursachende Zusatzmaßnahmen auszugestalten sei, kommen aus der Institutionenökonomik realitätsnähere Empfehlungen, die jene Marktidealisation nicht kurzerhand durch Politikidealisation ersetzen, vgl. *Gawel*, EnWZ 2016, 351 (352 ff.).

³⁹³ Deshalb gegen einen Mindestpreis *Zenke*, Emissionshandel (Fn. 128), S. 156.

³⁹⁴ Zur Funktionsweise auch *Rehbinder*, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente (Fn. 192), Kap. 3 Rn. 295 ff.

³⁹⁵ § 27 TEHG iVm §§ 16 ff. der Verordnung zur Durchführung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes in der Handelsperiode 2021 bis 2030 (Emissionshandelsverordnung 2030 – EHV 2030) v. 29.4.2019, BGBl I 538.

stellt. Das hat sich geändert. Um in Zukunft kostenlose Zertifikate zu erhalten, müssen Anlagenbetreiber bestimmte Konditionalitätsbedingungen erfüllen, etwa die Aufstellung von Energiemanagementplänen für bestimmte Anlagen oder die Durchführung von Umweltaudits. Die Menge kostenloser Zertifikate für den Industriesektor wird ab 2026 stufenweise verringert und ab 2034 vollständig abgeschafft.³⁹⁶ Der Verhinderung des **Carbon Leakage** dient das neue CO₂-Grenzausgleichssystem (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM).³⁹⁷

Sieht man von der letztgenannten Neuregelung ab, hat das Emissionshandelssystem höchstrichterliche Kontrollen unbeschadet überstanden.³⁹⁸ Insbesondere das Bundesverfassungsgericht hat keinen Verstoß gegen das Grundgesetz erkennen können. Zum einen deshalb nicht, weil der grundrechtliche Maßstab nicht durch die nationalen, sondern die Unionsgrundrechte vorgegeben wird.³⁹⁹ Diese waren damals noch kein Überprüfungsmaßstab für das Bundesverfassungsgericht.⁴⁰⁰ Zum anderen nicht, weil es auch finanzverfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. So hatte das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, wegen ihrer begrenzten Kapazität, Treibhausgase wie CO₂ ohne schädliche Auswirkungen auf das Klima aufzunehmen, bedürfe die Luft in vergleichbarer Weise wie das Wasser der Budgetierung. Insofern stelle auch die Luft eine **knappe Ressource** dar, die als Anknüpfungspunkt für eine Vorteilsabschöpfung durch Erhebung eines Entgelts für ihre Nutzung dienen kann.⁴⁰¹ Mit der Kontingentierung der Gesamtmenge auszugebender Zertifikate habe der Emissionshandel eine öffentlich-rechtliche Nutzungsordnung geschaffen und die Nutzungsregelung könne an eine Entgeltzahlung gekoppelt werden.⁴⁰² Dem ist das Bundesverfassungsgericht gefolgt.⁴⁰³ Im Ergebnis kann der Sondervorteil, der mit der Erlaubnis zum Ausstoß von CO₂ erlangt wird, im Wege der Zertifikatserwerbspflicht durch eine nicht-steuerliche Abgabe in Gestalt der **Vorteilsabschöpfungsabgabe** ausgeglichen werden.

2. Brennstoffemissionshandelsgesetz

Der europäische Emissionshandel ist im Laufe der Zeit ausgeweitet worden, erfasst aber nur bestimmte Sektoren. Für den Bereich der nicht vom EU-ETS I erfassten Sektoren **Gebäude und Verkehr** hat der Gesetzgeber mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)⁴⁰⁴ einen nationalen Emissionshandel eingeführt, der freilich zunächst mit einem Festpreissystem gestartet ist und erst in ein Handelssystem überführt werden soll.⁴⁰⁵ Es handelt sich um einen kupierten Emissionshandel, der lediglich in Aussicht gestellt wird.⁴⁰⁶ Anders als der EU-ETS I wird ein „**upstream**“-Ansatz gewählt, der nicht direkt die Emittenten als Verursacher zum

³⁹⁶ Kahl/Gärditz/Lorenzen, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 6 Rn. 40.

³⁹⁷ Siehe oben, IV.C.1.

³⁹⁸ Vgl. EuGH, Urt. v. 16.12.2008, C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine, ECLI:EU:C:2008:728 Rn. 23 ff. Zur Vereinbarkeit mit den Grundrechten Kahl/Gärditz/Lorenzen, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 6 Rn. 41; s. auch Schomerus, Klimaschutz- und Umweltenergie recht (Fn. 55), Kap. 8 Rn. 310-312.

³⁹⁹ So im Anschluss an die Solange II-Rechtsprechung BVerfGE 118, 79.

⁴⁰⁰ Das ist heute anders, vgl. BVerfGE 152, 216 Recht auf Vergessen II.

⁴⁰¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 10.10.2012, 7 C 9/10, NVwZ 2013, 587 Rn. 22.

⁴⁰² BVerwG, Urt. v. 10.10.2012, 7 C 9/10, NVwZ 2013, 587 Rn. 23.

⁴⁰³ BVerfGK, Beschl. v. v. 5.3.2018, 1 BvR 2864/13, NVwZ 2018, 972 Rn. 26 ff. („marktwirtschaftliche Verteilungsordnung“).

⁴⁰⁴ Brennstoffemissionshandelsgesetz v. 12.12.2019 (BGBl I S. 2728), das zuletzt durch Art. 7 des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl 2023 I Nr. 412) geändert worden ist.

⁴⁰⁵ Dazu Frenz, RdE 2020, 281; Zenke/Telschow, EnWZ 2020, 157; Kortländer, ZNER 2020, 69; Vollmer, BEHG, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 16 Rn. 20 ff.; Schneider, Verfassungsfragen der Einführung von Klimaabgaben am Beispiel der CO₂-Bepreisung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes, 2024, S. 91 ff.; krit. Kemfert/Schmalz/Wagner, CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Erweiterung des Emissionshandels löst aktuelles Klimaschutzproblem nicht, DIW Discussion Papers 1818, 2019.

⁴⁰⁶ Franzius, Die Verwaltung 53 (2020), 421 (426); ders., VVDStRL 81 (2022), 383 (409).

Kauf von Zertifikaten verpflichtet, sondern auf der vorgelagerten Ebene bei dem Inverkehrbringen der Kraftstoffe ansetzt. Ohne Emissionsobergrenze sind die verantwortlichen Unternehmen verpflichtet, so viele Zertifikate zu erwerben, wie sie für die ihnen zugeordneten Emissionsmengen benötigen. Zunächst müssen die Inverkehrbringer von Kraftstoffen als „Verantwortliche“ im Sinne des BEHG der zuständigen Behörde einen Überwachungsplan vorlegen, in dem darzustellen ist, wie die Kraftstoffe der Handelsperiode ermittelt werden sollen, für die Zertifikate erworben werden müssen. In einem zweiten Schritt haben die Verantwortlichen jährlich einen Emissionsbericht über die Brennstoffemissionen des vorangegangenen Jahres vorzulegen, wobei die Angaben durch eine Prüfstelle zertifiziert sein müssen. Erworben werden die Emissionszertifikate in der Einführungsphase, die mit fünf Jahren sehr großzügig bemessen ist, zu einem **sukzessive ansteigenden Festpreis** vom Umweltbundesamt. Beim Überschreiten der Emissionsmenge wird der darüber hinausgehende Emissionsbedarf durch die Nutzung der Flexibilisierungsmöglichkeiten aus der EU-Klimaschutzverordnung gedeckt, indem Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedstaaten erworben werden sollen.

Das ist auf **Kritik** gestoßen. Zum einen geht der Bund ein Kostenrisiko ein, denn es ist nicht sicher, dass Zertifikate überhaupt erhältlich sind, ist doch auch anderswo keineswegs ausgemacht, dass die Ziele der EU-Klimaschutzverordnung eingehalten werden.⁴⁰⁷ Zum anderen muss der Verkauf der im Rahmen der Flexibilisierungsmöglichkeiten erworbenen Zertifikate nicht zum Einkaufspreis, sondern zu den im BEHG festgeschriebenen Festpreisen erfolgen.⁴⁰⁸ Das geht zu Lasten des Bundeshaushalts, denn die Gesamtheit der Steuerzahler muss dafür aufkommen, dass in den vom BEHG erfassten Verursachungssektoren die Emissionsminderungsziele verfehlt werden. Damit ergibt sich eine **indirekte Subventionierung** aus dem Bundeshaushalt für diejenigen Personen, die besonders viele Emissionen im Verkehr verursachen.⁴⁰⁹ Insoweit besteht eine Nähe zum Kohleausstieg, der ebenfalls weitgehend durch den Steuerzahler finanziert wird, das umweltrechtliche Verursacherprinzip⁴¹⁰ aber „auf den Kopf“ stellt.⁴¹¹

Was den **Anwendungsbereich des Gesetzes** betrifft, knüpft der Gesetzgeber mit dem Inverkehrbringen der Brenn- und Kraftstoffe an die Tatbestände des Energiesteuergesetzes an (§ 2 Abs. 2 S. 1 BEHG, § 8 Abs. 1 S. 1 EnergieStG). Sind diese erfüllt, gelten die Brennstoffe mit dem Entstehen der Energiesteuer als in den Verkehr gebracht, ohne dass es auf die spätere Verwendung ankommt. Das dient der Vereinfachung, lässt sich aber nicht so verstehen, dass das BEHG wie eine Energiesteuer fungiert.⁴¹² Das BEHG will ähnlich wie der EU-ETS I bestimmte **Mengenziele** erreichen. Daher wird nach § 4 Abs. 1 S. 1 BEHG für jedes Kalenderjahr innerhalb einer Handelsperiode eine bestimmte Menge an Emissionen festgelegt, welche die Einhaltung der Minderungsverpflichtung nach der Klimaschutzverordnung in Höhe von 38% bis 2030 gegenüber 2005 sicherstellen soll. Zentral ist die Verpflichtung der verantwortlichen Mineralölunternehmen nach § 8 BEHG zur Abgabe einer daraus ermittelten Zahl an Emissionszertifikaten, die zunächst nur begrenzt handelbar sind. Die Zertifikate, die während der Einführungsphase zu einem **Festpreis** veräußert werden, sind für das auf dem Zertifikat erkennbare Kalenderjahr gültig, um die Emissionen in diesem Jahr oder im Vorjahr abzudecken

⁴⁰⁷ *Edenhofer u.a.*, Bewertung des Klimapakets und nächste Schritte: CO₂-Preis, sozialer Ausgleich, Europa, Monitoring, Oktober 2019, S. 5.

⁴⁰⁸ Vgl. *Kortländer*, ZNER 2020, 69 (71).

⁴⁰⁹ *Klinski*, Stellungnahme für den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestags am 6.11.2019, Ausschuss-Drs. 19 (16) 293-A, S. 7.

⁴¹⁰ Dazu *Rehbinder*, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente (Fn. 192), Kap. 3 Rn. 140 ff.

⁴¹¹ *Edenhofer/Jakob*, Klimapolitik, 2. Aufl. 2019, S. 107.

⁴¹² Vgl. *Wernsmann*, Rechtsgutachten zur Verfassungswidrigkeit der CO₂-Bepreisung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), insbesondere im Zeitraum von 2021 bis 2025, im Auftrag der FDP-Bundestagsfraktion, 2020, S. 16 f.

(§ 9 Abs. 1 S. 3 BEHG). In einem ersten Schritt sollen bis 2025 Zertifikate zu Festpreisen in unbegrenzter Menge ausgegeben werden. Erst ab 2026 soll in einem zweiten Schritt ein **maximales Emissionsbudget** festgelegt und versteigert werden, so dass die Preisbildung im Rahmen eines festgelegten Preiskorridors am Markt erfolgen kann. Gemäß § 10 Abs. 2 S. 4 BEHG wird für die Versteigerung ein Korridor mit einem Mindestpreis von 55 EUR und einem Höchstpreis von 65 EUR pro Zertifikat festgelegt. Rechtlich mögen es zwei Stufen sein, politisch sind es aber drei. Denn auf den Einstieg mit einem Fixpreis und dem hierüber vorbereiteten Emissionshandel für Wärme und Verkehr folgt das langfristige Ziel, diesen in den europäischen Emissionshandel zu integrieren, vorzugsweise mit einem Mindestpreis.⁴¹³

An der **finanzverfassungsrechtlichen Vereinbarkeit** des BEHG wurden Zweifel geäußert.⁴¹⁴ Das betrifft vor allem, aber nicht allein⁴¹⁵ die Einführungsphase mit einem hoheitlich festgelegten Preis, was eher einer Steuer entspricht, die zu rechtfertigen schwerfällt.⁴¹⁶ Zudem fehlt es an der für einen Emissionshandel typischen Mengenbegrenzung, womit das verfassungsrechtliche Rechtfertigungsmuster entfällt, das für den europäisch angeleiteten Emissionshandel greift und nur für diesen eine Grundlage abgeben soll.⁴¹⁷ Drei Aspekte mahnen jedoch zur Vorsicht.⁴¹⁸ **Erstens** handelt es sich bei der in Bezug genommenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁴¹⁹ um eine Kammerentscheidung in der Gestalt eines Nichtannahmebeschlusses, der nicht in materielle Rechtskraft erwächst, also für den Senat oder andere Gerichte nicht verbindlich ist. **Zweitens** ist der Schluss vom Nichtvorliegen einer Vorteilsabschöpfungsabgabe auf das Vorliegen einer verfassungswidrigen Steuer methodisch verfehlt. Materielle Kriterien, wie das Nichtvorliegen eines Cap, sagen noch nichts darüber aus, ob begrifflich eine Steuer vorliegt. **Drittens** schließlich könnte die Vorteilsabschöpfungsabgabe durch ihre Lenkungsfunktion gerechtfertigt werden, was nach 2026 leichter fällt als für die zugegeben sehr lange „Einführungsphase“ von fünf Jahren. Das wirft die Frage auf, welcher Zeitrahmen für die Rechtfertigung maßgeblich ist. Dass der Gesetzgeber ein Festpreissystem für notwendig hält, um einen verlässlichen Preispfad anzugeben, dürfte seiner Einschätzungsprärogative unterliegen, dessen Ausübung durch kein in Stein gemeißeltes Dogma des Finanzverfassungsrechts begrenzt wird.⁴²⁰

Die Europäische Union hat mit der Novellierung der Emissionshandelsrichtlinie im Zuge des „Fit for 55“-Pakets selbst einen Emissionshandel für Gebäude und Verkehr eingeführt, der am 1.1.2027 starten soll.⁴²¹ Obwohl die Auseinandersetzungen im Vorfeld der Einführung des

⁴¹³ Vgl. *Edenhofer u.a.*, Optionen für eine CO₂-Preisreform, MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Juli 2019, S. 32 ff.

⁴¹⁴ *Wernsmann/Bering*, NVwZ 2020, 497; *Klinski/Keimeyer*, ZUR 2020, 342; *Kahl/Gärditz/Lorenzen*, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 6 Rn. 47 f.; anders *Hennicke*, NuR 2021, 83 (85 ff.); *Tappe*, EurUP 2021, 249; *Schneider*, Verfassungsfragen (Fn. 405), S. 188 f.

⁴¹⁵ Vgl. *Meßerschmidt*, DÖV 2021, 605 (610 ff.).

⁴¹⁶ Siehe aber *Steinbach/Valta*, JZ 2019, 1139 (1142 ff.).

⁴¹⁷ Apodiktisch *Müller/Kahl*, Zur verfassungsrechtlichen Einordnung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 45 v. 4.11.2019, S. 1: „Ohne eine auf Ebene der verpflichteten Unternehmen wirksame Begrenzung entsteht keine Knappheit, ohne eine bei den Unternehmen spürbare Knappheit erfolgt keine Bewirtschaftung des knappen Gutes, ohne Bewirtschaftung fehlt es an einem Vorteil, das Gut trotz seiner Knappheit nutzen zu dürfen, und ohne diesen Vorteil kann es keine zulässige (Vorteils-)Abschöpfungsabgabe geben.“

⁴¹⁸ Zum folgenden bereits *Franzius*, Die Verwaltung 53 (2020), 421 (441 f.).

⁴¹⁹ BVerfGK, Beschl. v. 5.3.2018, 1 BvR 2864/13, NVwZ 2018, 972.

⁴²⁰ A.A. *Wernsmann/Bering*, NVwZ 2020, 497 (504 f.), wonach das Fehlen der mengenmäßigen Begrenzung nicht durch intendierte Lenkungszwecke kompensiert werden könne; anders die wohl heute überwiegende Auffassung im Schrifttum, vgl. *Steinbach/Valta*, JZ 2019, 1139 (1143) mit dem Hinweis auf die „Brückenfunktion“ der Einführungsphase. Zur zeitlichen Verschiebung von Versteigerungen im Sinne eines „Back- und Frontloadings“ *Schneider*, Verfassungsfragen (Fn. 405), S. 144.

⁴²¹ Dazu *Kreuter-Kirchhof*, ZUR 2025, 72.

nationalen Emissionshandels – die klassische Streitfrage aufgreifend, ob eine Steuer nicht klimapolitisch sinnvoller wäre⁴²² – mit der Aussage flankiert wurde, das Beste an der Einführung des nationalen Brennstoffemissionshandels sei seine beabsichtigte⁴²³ Überführung in den europäischen Emissionshandel⁴²⁴, dürfte der neue EU-ETS II als in die Emissionshandelsrichtlinie aufgenommenes, aber **eigenständiges Emissionshandelssystem**⁴²⁵ kaum auf den deutschen Vorstoß zurückgeführt werden können. Beim Verkehr, so ließe sich für die deutsche Klimapolitik sagen, findet der Klimaschutz seine Grenzen, wenngleich der nationale Brennstoffemissionshandel in Deutschland bereits ins Werk gesetzt worden ist und mit steigenden Festpreisen möglicherweise einen stärkeren Anreiz zur Defossilierung des Straßenverkehrs setzt als ein nicht weniger politischer Einflussnahme ausgesetzter EU-ETS II in der Zukunft. Umso drängender stellt sich die Frage, was mit dem BEHG im Lichte der neuen Vorgaben des Unionsrechts für den Emissionshandel geschieht.

Zwar eröffnet Art. 30e Abs. 3 der reformierten Emissionshandelsrichtlinie bis 2030 eine **opt-out**-Möglichkeit für Mitgliedstaaten, die bereits eine nationale CO₂-Steuer eingeführt haben, wenn der nationale Steuersatz in den EU-ETS II-Sektoren im Durchschnitt über den europäischen Versteigerungspreisen liegt. Das lässt sich für Deutschland nicht verlässlich sagen, ist aber angesichts des Fixpreises anzunehmen, vermag ein Ausscheren der Bundesrepublik Deutschland jedoch nicht zu rechtfertigen, weil auch der nationale Brennstoffemissionshandel mit einer Mengenbegrenzung arbeitet, die nicht abseits des europäischen Ansatzes bleiben kann. Bislang verpflichten die §§ 37a ff. BImSchG die Unternehmen der Mineralölwirtschaft bei den vertriebenen Kraftstoffen zur Einhaltung einer wachsenden THG-Minderungsquote. Nun werden sie auch mit Vorgaben konfrontiert, die einen nationalen, mit dem künftigen EU-ETS aber auch einen europäischen Ursprung haben und zusammengeführt werden müssen. Die Bundesregierung hat einen Entwurf für ein **TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz**⁴²⁶ verabschiedet, womit der nationale Brennstoffemissionshandel in das TEHG aufgenommen⁴²⁷ und damit (langfristig) unter den EU-ETS II gestellt werden soll. Einfach gestaltet sich die beabsichtigte 1:1-Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben nicht, weil nicht alle Brennstoffe, die gegenwärtig dem Anwendungsbereich des BEHG unterfallen, von der Bepreisung des EU-ETS II erfasst werden. Die Richtlinie ermöglicht es den Mitgliedstaaten im Sinne eines **opt-in** aber, den Anwendungsbereich auf weitere Sektoren auszudehnen, was die Bundesregierung nicht bloß mit Blick auf den privaten Luft- und Schiffsverkehr, sondern auch für die bislang dem BEHG unterliegenden Abfallverbrennungsanlagen nutzen will, um letztere unter den EU-ETS I zu subsumieren. Das trifft auf Kritik, dürfte aber nicht dazu führen, dass ein eigenständiger Weg der CO₂-Bepreisung im Gebäude- und Verkehrssektor fortgeführt werden könnte.⁴²⁸

⁴²² Zu den unterschiedlichen Bepreisungsoptionen *Fehling/Brinkschmidt*, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 1 BEHG Rn. 11 ff. Es muss nicht zwingend ein Handelssystem sein. Zur CO₂-Steuer als Klimaschutzinstrument *Leisner-Egensperger*, NJW 2019, 2218; zu den Vorzügen für Verhaltensänderungen *Ockenfels/Werner/Edenhofer*, Pricing Externalities and moral behavior, Nature Sustainability 6/2020, <https://www.nature.com/articles/s41893-020-0554>. Für eine Reform der Energiesteuern statt vieler *Graichen/Lenck*, ZNER 2019, 76; *Klinski/Keimeier*, NVwZ 2019, 1465.

⁴²³ BT-Drs. 19/14746, 21 („perspektivische Übernahme in ein europäisches Emissionshandelssystem“).

⁴²⁴ Nachdrücklich *Edenhofer u.a.*, Bewertung des Klimapakets (Fn. 407), S. 10 ff.

⁴²⁵ Art. 30a-30k Emissionshandelsrichtlinie.

⁴²⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2023/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024) v. 4.11.2024, BT-Drs. 20/13585.

⁴²⁷ §§ 41-44 TEHG-E.

⁴²⁸ Zur Notwendigkeit der Reform des nationalen Brennstoffemissionshandels *Kreuter-Kirchhof*, in: dies./Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, EU-Emissionshandel II, Rn. 185 ff.

3. *Freiheitsgewinn?*

Die CO₂-Bepreisung gehört zu den Instrumenten indirekter Verhaltenssteuerung, die ungeachtet der durchaus harten Steuerungsimpulse als „weiche“ **Anreizsteuerung** begriffen und heute gerne in einen Zusammenhang mit dem „Nudging“ oder dem dahinter konzeptionell stehenden liberalen Paternalismus gestellt wird.⁴²⁹ Schon auf einer abstrakten Ebene werden die Steuerungsansätze pauschal gegenübergestellt, sei es, dass in ökonomischen Instrumenten lediglich eine Ergänzung zum Ordnungsrecht gesehen wird, sei es, dass mit dem CO₂-Preis als „Leitinstrument“ der Einsatz von Ordnungsrecht entbehrlich sein soll.⁴³⁰ So wurde die Zustimmung für die CO₂-Bepreisung des Verkehrssektors mit der Erwartung verknüpft, dadurch einer Verschärfung der europäischen Emissionsgrenzwerte für Neufahrzeuge entgegen zu können.⁴³¹ Gesetzt wird mit der Nachfrage der Verbraucher nach Effizienztechnologie auf einen „**technology pull**“ in der Absicht, auf einen „**technology push**“ durch Flottengrenzwerte verzichten zu können. Innovationen bringt der Markt dann erst auf Nachfrage hervor, was einen entsprechend hohen Preis voraussetzt, um dieselbe Wirkung wie ein politisch vorgegebener Grenzwert zu erreichen.⁴³²

Mit der (künstlichen) Errichtung eines Markts für handelbare Emissionsrechte ist die Erwartung eines Zugewinns an marktwirtschaftlicher Freiheit verbunden.⁴³³ Damit der Markt die erhofften Steuerungswirkungen entfalten kann, bedarf es aber schon nach der ökonomischen Theorie kollektiver Güter **hoheitlichen Zwangs**, was im europäischen Emissionshandel mit der Verknappung der Menge an Zertifikaten auch geschieht. Es ist wie mit der Gegenüberstellung von Markt und Staat⁴³⁴ ein Irrglaube zu meinen, mit dem Emissionshandel komme es zu einem Übergang vom Ordnungsrecht zur Marktwirtschaft. Der Emissionshandel gleicht vielmehr „einer bewirtschafteten Marktenklave, die als Anreiz für Kosteneinsparung und Innovation innerhalb des Umweltordnungsrechts eingerichtet“ wird.⁴³⁵ Der Markt bzw. der Handel von Emissionszertifikaten kann die erhofften Ziele nur so gut erreichen, wie das Emissionsbudget durch hoheitlichen Zwang im Sinne einer **Obergrenze** festgelegt ist. Denn der Markt wird zu bestimmten Gemeinwohlzwecken instrumentalisiert oder: Der Emissionshandel greift auf Marktgrundsätze zurück, deren Steuerungswirkungen davon abhängen, inwieweit zuvor eine **Bewirtschaftungsordnung** errichtet worden ist.

Wie sehr die instrumentellen Ansätze miteinander verwoben sind, zeigt der Emissionshandel dadurch, dass erst durch die Bestimmung des Caps der Marktmechanismus in Gang gesetzt wird, also auf einer **hoheitlichen Begrenzung der Menge** beruht.⁴³⁶ Die Zuordnung, wer in welchem Umfang CO₂ emittieren darf, wird im Emissionshandel durch marktliche Prozesse

⁴²⁹ Vgl. *Thaler/Sunstein*, Chicago Law Review 70 (2003), 1159; *Purnhagen/Reisch*, ZEuP 2016, 629; *Lawton*, Journal of Environmental Law 32 (2020), 25 (29 ff.); *Hufen*, JuS 2020, 193.

⁴³⁰ Zum folgenden *Franzius*, Die Verwaltung 53 (2020), 421 (431 ff.).

⁴³¹ Zur Gegenüberstellung von ordnungsrechtlichen Emissionsgrenzwerten für Pkw und der „Alternative“ einer Einbeziehung des Automobilverkehrs in den Emissionshandel *Engel/Mailänder*, NVwZ 2016, 270. Zum Technology Forcing „ins Blaue hinein“ *Diehl*, Innovationsfördernde dynamische Regulierung, 2014, S. 520 ff.

⁴³² Vgl. *Mahler/Runkel*, Straßenverkehr im Emissionshandel: Ohne Nutzen für den Klimaschutz, 2016, S. 6 mit dem Hinweis auf *Mock u.a.*, Road transport in the EU Emission Trading System: An engineering perspective, 2014.

⁴³³ Krit. zur Gleichsetzung von Markt und Freiheit bzw. Staat und Zwang *Engel*, Die Verwaltung 34 (2001), 1 (5).

⁴³⁴ Vgl. *Ostrom*, Die Verfassung der Allmende, 1999.

⁴³⁵ *Magen*, Emissionshandelsrecht (Fn. 121), S. 17. Immer wieder entzündet sich Streit über das Maß der Ökonomisierung des Umweltrechts, vgl. *Wustlich*, ZUR 2009, 515 einerseits und *Ginzky/Rechenberg*, ZUR 2010, 252 andererseits.

⁴³⁶ Treffend *Mefßerschmidt*, DÖV 2021, 605 (612): „Je stärker ein ökonomisches Instrument von staatlicher Mengensteuerung flankiert wird, desto mehr wird es zu einem Annex des Ordnungsrechts.“

bestimmt, indem die Zertifikate handelbar gemacht werden. Aber auch hier „füßt das Bewirtschaftungssystem auf der Verknappung der noch zur Verfügung stehenden Umweltressourcen durch staatliche Festlegung. Mithin ist nicht die Abgabenerhebung selbst das zur Rechtfertigung anzuführende Bewirtschaftungssystem, sondern die Bestimmung eines nur begrenzt zur Verfügung stehenden Emissionskontingents. Die Veräußerungsentgelte sind (also) nur Spiegelbilder der Knappheit, nicht ihre Ursache“.⁴³⁷ So gesehen sind mit Blick auf die Wirkungsweise einer rechtmäßig errichteten Bewirtschaftungsordnung ordnungsrechtliche Bewilligung und marktförmiger Austausch **funktionale Äquivalente**. Einen rechtlichen Vorrang der Anreizsteuerung gegenüber dem „klassischen“ Ordnungsrecht gibt es nicht.⁴³⁸

B. Mehr Ordnungsrecht wagen?

1. Direkte Steuerung

Dem Ordnungsrecht, das mit Befehl und Zwang eine direkte Verhaltenssteuerung bewirkt, haftet in der öffentlichen Debatte ein schlechter Ruf an, obwohl es auch im Klimaschutzrecht zum Einsatz kommt. **Ge- oder Verbote** mögen in ihrer Wirksamkeit begrenzt sein.⁴³⁹ Die „große Transformation“ aber wird nur mit Änderungen des gewohnten Lebensstils erreicht werden können.⁴⁴⁰ Dafür sollte der Gesetzgeber das Ordnungsrecht nicht scheuen.⁴⁴¹

Beispiele liefert der **Verkehrssektor**.⁴⁴² Der Straßenverkehr unterliegt nicht bloß in der Bestandsflotte dem Emissionshandel, sondern für Neuzulassungen von Kraftfahrzeugen auch den deutlich verschärften Flottengrenzwerten der Verordnung (EU) 2019/631.⁴⁴³ Nach Art. 1 Abs. 5a der im April 2023 geänderten Verordnung gilt mit Wirkung **ab 2035** für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge ein unionsweiter Flottenzielwert, der einer Verringerung des jeweiligen Ziels für das Jahr 2021 um 100% entspricht. Mit der Vorgabe für Neuzulassungen von Fahrzeugen, kein CO₂ zu emittieren, geht eine grundsätzliche **Unzulässigkeit von konventionellen Verbrennermotoren** einher. Das ist, wenn man so will, ein ordnungsrechtlicher Ansatz, der nicht sofort greift, sondern Zeit belässt, schafft für die betroffene Automobilindustrie aber einen starken Anreiz, schon heute ihr Angebot zu verändern und die Dekarbonisierung in Angriff zu nehmen, mag der gefundene Konsens auch nicht so stabil sein, wie es für eine unionsrechtliche Regelung aufgrund ihrer demokratischen Legitimation durch den Rat und das Europäische Parlament angenommen werden sollte.⁴⁴⁴

Was sich mit geringfügigen Änderungen des Ordnungsrechts erreichen lässt, zeigt das Straßenverkehrsrecht, das schon längere Zeit auf dem klimapolitischen Prüfstand steht und einer **Mobilitätswende** bislang im Weg stand, wenngleich die Gemeinden schon unter dem alten Recht nicht so hilflos waren, wie mitunter angenommen wurde. Als ein Ärgernis wurde jedoch § 45 Abs. 9 S. 3 StVO angesehen, der für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zur Begrenzung des fließenden Verkehrs das Vorliegen einer erhöhten Gefahr voraussetzt, was zu

⁴³⁷ BVerfGK, Beschl. v. 5.3.2018, 1 BvR 2864/13, NVwZ 2018, 972 Rn. 36 f.

⁴³⁸ Anders *Schmidt-Preuß*, Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, VVDStRL 56 (1997), 160 (212 f.) „Vorrang der Selbstregulierung“.

⁴³⁹ Siehe aber am Beispiel des Kohleverstromungsverbots *Overkamp*, Ökonomische Instrumente und Ordnungsrecht, 2020, S. 83 ff.

⁴⁴⁰ *Wolff*, Mut zum Verbot, VerBlog v. 23.12.2019, <https://verfassungsblog.de/mut-zum-verbot>.

⁴⁴¹ Für den Verkehrssektor auch *Fehling*, ZUR 2020, 387 (392).

⁴⁴² Überblick zum „Flickenteppich“ der Regelungen: *Franzius*, NuR 2024, 721.

⁴⁴³ Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.4.2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011, ABi L 111, 13.

⁴⁴⁴ Der Widerstand aus Deutschland bekräftigt die Einschätzung, dass in der Klimapolitik ein „Leitbild der Verbotsvermeidung“ vorherrschend ist, vgl. *Franzius*, VVDStRL 81 (2022), 383 (411).

einem **faktischen Vorrang des motorisierten Individualverkehrs (MIV)** führte.⁴⁴⁵ Mit der Novellierung des Straßenverkehrsgesetzes v. 12.7.2024⁴⁴⁶ wurde ein neuer § 6 Abs. 4a in das Gesetz eingefügt, der Anordnungsbefugnisse für Rechtsverordnungen zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung vorsieht, die nicht mehr vom Vorliegen einer Gefahr für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs oder einer erhöhten Gefahrenlage zur Beschränkung des fließenden MIV abhängig sind. Darin wird ein „Paradigmenwechsel vom Gefahrenabwehrrecht zum grundsätzlichen **kommunalen Gestaltungsrecht** für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie zur Unterstützung der städtebaulichen Ordnung“ gesehen.⁴⁴⁷ Die Gemeinde muss die Straße nicht mehr kampfflos dem Autoverkehr preisgeben.⁴⁴⁸

Die Verkehrswende ist nicht allein, aber vor allem klimapolitisch geboten und nimmt allmählich Fahrt auf, ohne einem mit der Energiewende vergleichbaren Veränderungsdruck ausgesetzt zu sein, obwohl der Verkehrssektor längst als „**Achillesferse der Klimapolitik**“ identifiziert ist.⁴⁴⁹ Mit Verboten allein ist es hier sicherlich nicht getan.⁴⁵⁰ Wichtiger ist eine vgreifliche Planung, die als integrierte Gesamtverkehrsplanung in der Hand der Gemeinden gesetzlich bislang nicht vorgesehen ist.⁴⁵¹ Allerdings dreht sich auch hier der Wind. Im Zuge der Baurechtsnovelle⁴⁵² soll in § 1c Abs. 6 BauGB ein neues „**nachhaltiges Mobilitätskonzept**“ eingeführt werden, dessen Erstellung für die Kommunen jedoch freiwillig bleibt. Viele größere Gemeinden sind allerdings inzwischen nach der europäischen Verordnung für den Aufbau eines Transeuropäischen Verkehrsnetzes⁴⁵³ als „Verkehrsknoten“ eingestuft und danach verpflichtet, bis zum 31.12.2027 **Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP)** aufzustellen.⁴⁵⁴ Dieser Weg wird als „rechtliche Verbindung eines (pflichtigen) kommunalen Verkehrsplans auf europäischer Grundlage (SUMP) mit der Bauleitplanung“ begrüßt.⁴⁵⁵

Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es gerade im Verkehrssektor am Ende auf die direkte Steuerung durch Verkehrsverbote und -einschränkungen ankommt.⁴⁵⁶ Ergänzend ist auf Aspekte der Suffizienz⁴⁵⁷ abzustellen, statt allein Effizienzsteigerungen fortzuschreiben, sollen die Reduktionsziele nicht weiterhin verfehlt werden. Wie schwer es Vorschläge in dieser Richtung haben, zeigt die Debatte über **Tempolimits**, angefangen von einer

⁴⁴⁵ Krit. *Klinski*, Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts, UBA-Texte 66/2023.

⁴⁴⁶ Zehntes Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes v. 12.7.2024, BGBl I 2024, Nr. 233.

⁴⁴⁷ *Baumeister*, IR 2024, 276 (279).

⁴⁴⁸ Zum Bedeutungsanstieg des kommunikativen Verkehrs *Winter/Schröder*, NordÖR 2023, 125.

⁴⁴⁹ *Franzius*, EnWZ 2019, 435 (441). Zum Instrumentendesign *Freudenberger*, Klimaschutz und Verkehr im Völkerrecht und im Recht der Europäischen Union, 2023, S. 407 ff.

⁴⁵⁰ Siehe aber *Wolff*, Mut zum Verbot, VerfBlog v. 23.12.2019, <https://verfassungsblog.de/mut-zum-verbot>.

⁴⁵¹ Für ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz *Reese*, ZUR 2020, 401.

⁴⁵² Die damalige Bundesregierung hat am 4.9.2024 das „Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung“ verabschiedet, das nicht das parlamentarische Verfahren durchlaufen und in Kraft getreten ist.

⁴⁵³ Verordnung (EU) 2024/1679 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.6.2024 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines Transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl L 230.

⁴⁵⁴ Dazu *Ellerbrok/Allien*, DÖV 2024, 1029. Zu antriebsabhängigen Verkehrsverboten in Luftreinhalteplänen *Senders*, Urbaner Verkehr – Luftqualitätsrecht und Kraftfahrzeuggenehmigung im Zusammenspiel, 2024, S. 111 ff.

⁴⁵⁵ *Baumeister*, IR 2024, 276 (285).

⁴⁵⁶ Instruktiv *Fehling*, ZUR 2020, 387 (389) mit dem Hinweis auf die „Gerechtigkeit“ des Ordnungsrechts, das unter dem allgemeinen Gleichheitssatz gegenüber Lenkungsabgaben seine Vorteile habe.

⁴⁵⁷ *Reimer*, ZUR 2023, 7 (13 f.); allg. *Jürschik*, Suffizienz und Recht, 2024; *Reese/Köck/Markus* (Hrsg.), Zukunftsfähiges Umweltrecht II: Suffizienz im Recht, 2023.

Geschwindigkeitsbegrenzung von generell 30 km/h in der Stadt bis zum ideologisch aufgeladenen Tempolimit von 100 km/h auf Autobahnen, obwohl sich solche Maßnahmen vergleichsweise einfach realisieren ließen.

2. Ausstieg aus der Kohleverstromung

Häufig werden auch Stufungen gewählt. Schon dem Brennstoffemissionshandelsgesetz liegt eine gestufte Steuerungsstrategie zugrunde, weil die Preissteuerung auf die Überführung in einen mengenbezogenen Emissionshandel gerichtet ist.⁴⁵⁸ Noch deutlicher wird es beim Kohleausstieg. Das **Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG)**⁴⁵⁹ zielt darauf, die Verstromung von Kohle in Deutschland bis 2038 schrittweise und „möglichst stetig“ auf null zu reduzieren und dadurch Emissionen einzusparen.⁴⁶⁰ § 2 Abs. 2 KVBG ordnet die Reduzierung der Leistung von Kohlekraftwerken im Jahr 2030 auf höchstens 8 GW Steinkohle und 9 GW Braunkohle und spätestens im Jahr 2038 auf 0 GW Nettonennleistungen an. Mit den Betreibern der **Braunkohlekraftwerke** sollte eine vertragliche Lösung mit Regelungen zu den Stilllegungszeitpunkten und Entschädigungszahlungen gefunden werden.⁴⁶¹ Anderenfalls empfahl die „Kohlekommission“ eine Stilllegung „im Rahmen der rechtlichen Erfordernisse“. Letzteres ist nicht in das Gesetz aufgenommen worden, war aber ein starker Anreiz für die Anlagenbetreiber, mit der Bundesregierung eine hohe Entschädigung auszuhandeln.⁴⁶² Es kann von einer **gestuften Steuerung in der Zeit** gesprochen werden, ähnlich wie es mit der Verpackungsverordnung praktiziert wurde: Das Ordnungsrecht bleibt im Hintergrund und wird aktiviert, wenn es nicht gelingt, die Ziele freiwillig auf anderem Wege zu erreichen.⁴⁶³ Sicherlich kostet das Zeit.⁴⁶⁴ Es hat im Verwaltungsrecht aber erfolgreiche Vorläufer⁴⁶⁵ und ist nicht prinzipiell verkehrt.

Plastisch wird diese Stufung beim Ausstieg aus der **Steinkohleverstromung**: Maßgeblich sind jährliche Zieldaten, mit denen der Gesetzgeber verdeutlicht, in welchem Umfang eine Kohleverstromung noch akzeptiert wird. Gegenwärtig erfolgt der Ausstieg auf freiwilliger Basis, indem sich Anlagenbetreiber zur Stilllegung entschließen können und dafür eine Still-

⁴⁵⁸ Zur „hybriden Stufung“ *Fehling/Brinkschmidt*, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 1 BEHG Rn. 18.

⁴⁵⁹ Kohleverstromungsbeendigungsgesetz v. 8.8.2020, BGBl I S. 1818, das zuletzt durch Art. 14 des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl 2023 I Nr. 405) geändert worden ist.

⁴⁶⁰ § 1 Abs. 1 KVBG; dazu *Martin*, ER 2020, 100; *Franzius*, ER 2021, 3; *Stürmlinger/Fuchs*, NuR 2021, 320 (321 ff.).

⁴⁶¹ Die im Gesetz festgelegten Stilllegungszeitpunkte sind mit den Kraftwerksbetreibern ausgehandelt worden. Was beim Atomausstieg noch als „paktierte Gesetzgebung“ auf Kritik stieß, wird für den Kohleausstieg als moderne Kooperation ausgewiesen, vgl. *Di Fabio*, NVwZ 2020, 1324 (1326). Danach seien Gesetz und Vertrag im öffentlichen Recht „keine Gegensätze, sondern Komplementäre, erwachsend aus Volksherrschaft und Grundrechtsgewährleistung“.

⁴⁶² Übermäßige wirtschaftliche Belastungen sind nach einer Betriebsdauer von 25 Jahren ausgeschlossen, so dass für alte Anlagen keine Entschädigung rechtlich geboten wäre und der Eingriff in das Nutzungsrecht bei neueren Kraftwerken mit Hilfe von Reststrommengen ebenfalls ohne Entschädigung verhältnismäßig hätte ausgestaltet werden können, vgl. *Franzius*, NVwZ 2018, 1585 (1586). Fällt das Ordnungsrecht zum Ausschluss von unnötigen Entschädigungen weg, bleibt zur Bestimmung der Entschädigungshöhe nur noch das europäische Beihilfenrecht. Hier wird bezweifelt, dass die Entschädigungszahlungen in Höhe von insgesamt 4,35 Mrd. EUR beihilferechtskonform sind.

⁴⁶³ Vgl. *Schmidt-Preuß*, VVDStRL 56 (1997), 160 (185) „Ordnungsrechtliche Primärpflicht mit Abwendungsbefugnis“.

⁴⁶⁴ Krit. *Winter*, ZaöRV 72 (2012), 103 (126).

⁴⁶⁵ Die (alte) Verpackungsverordnung ist ein Beispiel, wie Ordnungsrecht und Anreizpolitik miteinander verschränkt werden können. Dadurch, dass die Ergreifung direkter Maßnahmen in Form von Rücknahmepflichten in Aussicht gestellt wurde, ist indirekt der Aufbau eines privaten Abfallentsorgungssystems auf den Wege gebracht worden, vgl. *Franzius*, Herausbildung (Fn. 384), S. 191 ff.

legungsprämie erhalten, die in einem **Ausschreibungsverfahren** ermittelt wird. Ab 2027 endet die Möglichkeit, die Anlage gegen Entschädigung stillzulegen. Für die Zieldaten bis 2038 erfolgt die Reduktion der Steinkohleverstromung allein auf **gesetzlicher Grundlage**. Für diese ordnungsrechtlichen Abschaltungen legt die Bundesnetzagentur eine Liste der stillzulegenden Anlagen vor. Rechtsfolge des Zuschlags oder der ordnungsrechtlichen Anordnung sind nach §§ 51, 53 KVVG ein Kohleverfeuerungs- und ein Vermarktungsverbot.

Ob das Kohleverstromungsbeendigungsgesetz mit seinem „gestuften“ Vorgehen klimaschädliche Kohlekraftwerke schneller als der Markt abschaltet, ist ungewiss. Befürchtet wird, dass Kohlekraftwerke länger am Netz bleiben als ohne das Gesetz.⁴⁶⁶ Es spricht vieles dafür, dass mit dem Kohleausstiegsgesetz klimapolitisch nur wenig auf den Weg gebracht wurde. Das Recht hat im Grunde nur einen Prozess begleitet, der von der zunehmenden **Unwirtschaftlichkeit der Kohlekraftwerke** angestoßen wurde, aber auch ohne die hohen Entschädigungszahlungen zu einer Beendigung der Kohleverstromung geführt hätte. So fragt sich, ob das Ordnungsrecht mit dem zeitlich nach hinten verschobenen Kohleverfeuerungsverbot einen marktgetriebenen Ausstieg nicht verhindert.⁴⁶⁷ An diesen Zweifeln wird deutlich, dass das Ordnungsrecht seine Rolle hat, eine pauschale Bevorzugung im politisch zu verantwortenden Policy-Mix aber nicht zielführend ist.⁴⁶⁸

3. Freiheitsgefährdung?

Die Schlussfolgerung, mit dem hoheitlichen Einsatz von Befehl und Zwang im Wege der direkten Verhaltenssteuerung gehen Freiheitsgefährdungen einher, ist auf dem ersten Blick naheliegend. Wird das Ordnungsrecht aber nur in Aussicht gestellt, um Anreizwirkungen zu erzielen, indem seinem Vollzug vorgebeugt wird, ändert sich die Einschätzung, zumal beim Kohleausstieg für die betroffenen Unternehmen weniger grundrechtliche Freiheitsrechte als **Gleichheitsrechte** in Frage stehen.⁴⁶⁹ Zudem steht die Frage im Raum, wessen Freiheit für maßgeblich gehalten wird.⁴⁷⁰ Eingriffe in unternehmerische Freiheitsrechte dürften durch das überragende Ziel des Klimaschutzes gerechtfertigt sein. Dagegen könnte ein Hinausschieben des Kohleausstiegs die Grundrechte der vom Klimawandel betroffenen Menschen beeinträchtigen. Gemessen an den europäischen und nationalen Zielen des Klimaschutzes ist ein vorgezogener Ausstieg aus der Kohleverstromung geboten. Das ist nicht bloß eine politische Forderung, sondern kann aus der Rechtsverbindlichkeit der Ziele gefolgert werden, die zu erreichen Art. 20a GG verlangt. Zwar fällt es schwer, einen früheren Ausstieg als unmittelbar ver-

⁴⁶⁶ Zur Kritik, wonach das Gesetz veraltete Reduktionsanforderungen bis 2030 zu Lasten des zukünftigen Gesetzgebers zementiere: *Verheyen*, Stellungnahme v. 25.5.2020, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Energie, Ausschuss-Drs. 19 (9) 618.

⁴⁶⁷ Krit. *Kreuter-Kirchhof*, KlimR 2022, 70 („Inkohärenz“); s. auch *Franke/Prall/Verheyen*, Klimaschutzrecht, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 199 f.

⁴⁶⁸ Ein Zusammendenken der Steuerungsansätze erlaubt die Kompensationsabgabe, welche die Zahlungspflicht – wie bei der Stellplatzabgabe – an die Nichteinhaltung einer zuvor statuierten Rechtspflicht knüpft und pflichtenablösend wirkt. In der Zahlung eines Geldbetrags bestünde eine rechtmäßige Handlungsalternative zur Befolgung des ordnungsrechtlichen Befehls. Würde man den Ausstoß von CO₂ verbieten und gegen einen festgelegten Preis erlauben, stehe nicht die abgabenrechtliche, sondern die ordnungsrechtliche Wirkung des Verbots im Vordergrund und leite die grundrechtliche Bewertung an. Ist das Handlungsverbot für sich genommen unverhältnismäßig, könne der Freiheitseingriff durch die Kompensationsoption abgemildert werden, die erst bei einer Erdrosselungswirkung ihrerseits unverhältnismäßig wäre, vgl. *Overkamp*, Ökonomische Instrumente und Ordnungsrecht (Fn. 438), S. 229.

⁴⁶⁹ *Büdenbender/Michaelis*, RdE 2020, 505 (509 ff.).

⁴⁷⁰ Zum Begriff der Freiheit im Klimabeschluss *Volkmann*, Merkur 76 (April 2022), Heft 875.

fassungsrechtlich geboten auszuweisen.⁴⁷¹ Dass aber das Ausstiegsdatum 2038 grundrechtlich vorgegeben sei, wird man kaum annehmen können.⁴⁷²

Selbst **Rationierungsmodelle**, die sich mit handelbaren individuellen CO₂-Budgets⁴⁷³ mehr oder weniger auf Verzicht und Verbote stützen, sind grundrechtlich nicht von vornherein untersagt, mag „die Politik immer noch die Hoffnung (nähren), die Klimaschutzziele allein mit technischen Innovationen und dem Ausbau erneuerbarer Energien erreichen zu können, ohne dass Privatpersonen substantielle Freiheitseinschränkungen zugemutet“ werden müssten.⁴⁷⁴ Auf der einen Seite scheitert die Wahl des Ordnungsrechts weniger an grundrechtlichen Grenzen, sondern am „Fehlen der politischen und ökonomischen Gelingensbedingungen“.⁴⁷⁵ Auf der anderen Seite schließt sich unter dem Aspekt des **Policy-Mix** die Frage an, ob nicht eben auch der Wettbewerb jenseits aller Gesichtspunkte der Kosteneffizienz als Entdeckungsverfahren für mehr Klimaschutz eingesetzt werden kann. Richtig eingerichtet, etwa im Emissionshandel mit einem Mindestpreis oder in einem Marktmacht eindämmenden Ausschreibungsdesign, kann auf regulierten Wettbewerb schon wegen der gebotenen Umstellung von Wirtschaft und Gesellschaft auf eine klimaneutrale Lebensweise kaum verzichtet werden.⁴⁷⁶ Insoweit ist der Wettbewerb ein Stachel in Vorstellungen, der Staat könne nur mithilfe ordnungsrechtlicher Vorgaben die Ziele des Klimaschutzes erreichen.⁴⁷⁷ Zusammengefasst geht es nicht um ein rechtswissenschaftlich heute nicht mehr überzeugendes Alternativverhältnis dergestalt, dass man sich zwischen Anreizen oder Verboten entscheiden müsse, sondern um das instrumentelle **Ausbuchstabieren der Transformationsaufgabe** von Wirtschaft und Gesellschaft in eine dekarbonisierte Welt. Das, so ist festzuhalten, wird nicht ohne ordnungsrechtliche Vorgaben gelingen, sei es in einer Auffangfunktion als Reserve⁴⁷⁸ und damit als Anreiz, diesen „selbstregulativ“ zu entgehen, als Einrahmung der Bepreisung beim Emissionshandel oder schlicht als Verbot, kommt ohne den gestalteten Wettbewerb aber nicht aus.⁴⁷⁹

C. Einsatz des Privatrechts

Zu den bemerkenswerten Entwicklungslinien des Klimaschutzrechts gehört der Einsatz des Privatrechts, was im Grunde aber nur die herausragende Bedeutung des Klimaschutzes für die gesamte Rechtsordnung zum Ausdruck bringt. Es fehlt nicht an Arbeiten, die über das Vehikel der Nachhaltigkeit⁴⁸⁰ vermehrt auch den Klimaschutz im Privatrecht thematisieren.⁴⁸¹ Nicht unmaßgeblich angestoßen wurde das Anknüpfen an Möglichkeiten und Grenzen des Privatrechts für den Klimaschutz mit der Wiederentdeckung der in § 1004 BGB kodifizierten

⁴⁷¹ *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 (1406).

⁴⁷² A.A. *Frenz*, RdE 2021, 345 (347 ff.).

⁴⁷³ Dazu *Mayer*, *Handelt mit Luft! Ein individueller Emissionshandel als effektive, effiziente und gerechte Rahmenordnung zur Überwindung von Dilemmastrukturen im Klimaschutz*, Diss. München, 2020.

⁴⁷⁴ *Fehling*, *Der Staat* 62 (2023), 613 (627).

⁴⁷⁵ Weniger das Recht, sondern die Politik in die Pflicht nehmend: *Fehling*, *Der Staat* 62 (2023), 613 (632).

⁴⁷⁶ Zur Unterscheidung zwischen optimiertem, instrumentellem und reguliertem Wettbewerb *Kersten*, *Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe*, VVDStRL 69 (2010), 288 (290 ff.).

⁴⁷⁷ So auch *Kreuter-Kirchhof*, *Wettbewerb im Zeitalter klimapolitisch motivierter Energiewende?*, in: *Kühling/Zimmer* (Hrsg.), *Neue Gemeinwohlherausforderungen – Konsequenzen für Wettbewerbsrecht und Regulierung*, 2020, S. 89 ff., jedoch ohne zu sehen, dass Regulierung den Wettbewerb nicht ausschließen, sondern ermöglichen will.

⁴⁷⁸ Zur „Reservfunktion“ des Ordnungsrechts bereits *Kloepfer*, ZAU 9 (1996), 200 (207).

⁴⁷⁹ So bereits *Franzius*, VVDStRL 81 (2022), 383 (417).

⁴⁸⁰ Siehe etwa *Mittwoch*, *Nachhaltigkeit und Unternehmensrecht*, 2022, S. 285 ff.; *Hellgardt/Jouannaud*, AcP 222 (2022), 163 (181 ff.).

⁴⁸¹ Statt vieler *Schirmer*, *Nachhaltiges Privatrecht*, 2023, S. 117 ff.; *Kloepfer/Greve*, *Öffentliches und Privates Klimaschutzrecht*, in: *Kahl/Ludwigs* (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. VI, 2024, § 182 Rn. 38 ff.

römisch-rechtlichen **actio negatoria** durch die Klimaklage eines peruanischen Bauern vor deutschen Zivilgerichten, mit denen ein Ausgleich für drohende Schäden durch eine bevorstehende Gletscherschmelze in den Anden gefordert wird, der zu einem geringen, aber nicht unmaßgeblichen Anteil durch RWE, einem der größten europäischen CO₂-Emittenten verursacht wird.⁴⁸²

Das gilt es deshalb zu betonen, weil das deutsche Umweltrecht im 19. Jahrhundert erst durch solche Klagen entstanden ist, die einst von Landwirten gegen eine heranrückende Industrie erhoben wurden, denen von den Zivilgerichten zunächst auch entsprochen wurde, bevor der Umweltschutz zur Staatsaufgabe erklärt und im deutschen Immissionsschutzrecht als ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausgestaltet wurde, das bis heute eine Schranke enthält, die erst in einem darauf zugeschnittenen Verwaltungsverfahren geöffnet wird.⁴⁸³ So hat es in der Gegenwart mitunter den Anschein, als kehren wir mit der Thematisierung des Haftungsrechts im Klimaschutz zu den **Wurzeln des Umweltrechts** zurück, wohlwissend, dass eine eindimensionale Entwicklung vom Zivilrecht zum öffentlichen Recht nicht mehr erwartet werden kann, ist es doch eher so, dass man sich im öffentlichen Recht an die instrumentelle Funktion des Privatrechts erinnert und damit nutzbar macht.⁴⁸⁴ Ein Schutzschild vor Ansprüchen auf privatrechtlicher Grundlage bietet die behördliche Genehmigung nicht.⁴⁸⁵

Sicherlich wirft der Einsatz des Privatrechts für den Klimaschutz manche Frage auf, angefangen damit, was damit tatsächlich bewirkt werden kann, aber auch, inwieweit sich das Privatrecht in seiner Eigenlogik für die „Staatsaufgabe“ des Klimaschutzes **instrumentalisieren** lässt, kann es doch nicht umstandslos in den Dienst einer hoheitlichen Aufgabe gestellt werden, wie sich in der Vergangenheit mehrfach gezeigt hat.⁴⁸⁶ Es greift zu kurz, dem Privatrecht lediglich die Aufgabe einer „Feinsteuerung“ zuzuschreiben und auf eine reaktive Funktion zu beschränken.⁴⁸⁷ Hauptverursacher des Klimawandels sind nicht die Staaten, sondern private Akteure, wobei in erster Linie, aber nicht allein die multinationalen Unternehmen zu nennen sind, die „durch die Reduktion von Emissionen, die Implementierung klimaschützender Technik und die Integration einer übergreifenden Nachhaltigkeitsstrategie (...) als Subjekte der Umweltpolitik“ verstanden werden und bei der Transformation zu einer nachhaltigen Wirtschaft „**eine wesentliche Rolle bei der Eindämmung des Klimawandels**“ einnehmen.⁴⁸⁸

Die Herausbildung einer nicht bloß selbstregulativer Beliebigkeit unterfallenden **Corporate Social Responsibility (CSR)**⁴⁸⁹ trägt zur verstärkten Verantwortungsübernahme von Unter-

⁴⁸² Das OLG Hamm, Hinweis- und Beweisbeschluss v. 30.11.2017, I-5 U 15/17; dazu *Schirmer*, JZ 2021, 1099; krit. *Wagner*, Klimahaftung vor Gericht, 2020, S. 17 ff.

⁴⁸³ Immer noch lesenswert: *Gerlach*, Privatrecht und Umweltschutz im System des Umweltrechts, 1989; s. auch *Kloepfer*, Technik und Recht im wechselseitigen Werden, 2002, S. 37 ff.

⁴⁸⁴ Ebenfalls immer noch lesenswert: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, 1996.

⁴⁸⁵ Das wird immer wieder behauptet, ist aber so pauschal nicht richtig, vgl. *Sach*, Die Genehmigung als Schutzschild?, 1994. So ließ das OLG Hamm den Einwand der Beklagten, sie sei nicht „Störer“ im rechtlichen Sinne, da RWE seine Kraftwerke mit behördlicher Genehmigung rechtmäßig betreibe, nicht gelten, da es für die Haftung nach § 1004 BGB nicht auf die Frage der Rechtmäßigkeit der Emissionen ankomme.

⁴⁸⁶ Vgl. *Schoch*, Vereinbarkeit des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung mit Art. 87d GG, Die Verwaltung, Beiheft 6 (2006), S. 57 ff. mit der Folgerung, wer das Gesellschaftsrecht aktiviert, erhält das Gesellschaftsrecht, das nicht einfach unter den Vorbehalt staatlicher Ingerenzen gestellt werden könne.

⁴⁸⁷ Zur präventiven Verhaltenssteuerung durch Privatrecht *Wagner*, AcP 206 (2006), 352 (422 ff.); s. auch *Schlacke*, Verschränkungen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Regime im Verwaltungsrecht, VVDStRL 79 (2020), 169 (200).

⁴⁸⁸ *Kloepfer/Greve*, Öffentliches und privates Klimaschutzrecht (Fn. 481), § 182 Rn. 44.

⁴⁸⁹ Ausf. *Spießhofer*, Unternehmerische Verantwortung, 2017, S. 45 ff.

nehmen für globale Aufgaben wie den Klimaschutz bei und ist ein Beispiel für die zunehmende Transnationalisierung des Klimaschutzrechts.⁴⁹⁰ Es wächst die Zahl neuer klima-bezogener Unternehmenspflichten, die einzuhalten häufig im Eigeninteresse einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Unternehmensstrategie sind, zu denen im Vorgriff auf zu erwartende Verschärfungen des europäischen und nationalen Rechts auch aus den unternehmerischen Nachhaltigkeitsstrategien abgeleitete Handlungspflichten gehören, die zunehmend Emissionsreduktionsziele benennen. Das **Gesellschaftsrecht** erhält einen klimapolitischen Einschlag, was sich nicht zuletzt an der Nachhaltigkeitsberichterstattung zeigt.⁴⁹¹

Weil der Klimaschutz eine Transformationsaufgabe darstellt, die nicht ohne eine Umlenkung der Investitionen in klimaschützende Technologien gelingen kann, kommt den damit verbundenen Finanzierungsfragen eine erhebliche Bedeutung zu, die einen Niederschlag in der europäischen **Taxonomie-Verordnung**⁴⁹² mit dem Ziel der Aktivierung von privatem Kapital bzw. der Umlenkung der Finanzströme auf „grüne“ Investments gefunden haben, um den Weg in die Klimaneutralität zu beschreiten.⁴⁹³ Damit geht eine **Ökologisierung des Kapitalmarktrechts** einher, das umzubauen notwendig ist, um den Kampf gegen den Klimawandel finanzieren zu können. Trotz aller Schwächen, die vor allem mit der Einbeziehung von Erdgas (und Atomkraft) als taxonomiekonform zu diagnostizieren sind, ist ein erster Schritt getan. Die Taxonomie-Verordnung kann „trotz ihres Baustellencharakters als Chance auf dem Weg zu einem nachhaltigen Finanzmarkt begriffen“ werden.⁴⁹⁴

VII. Klimaklagen

Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Bedeutung, die dem Klimaschutz zugesprochen wird, aber auch des rasanten Wachstums an Rechtsakten, mit denen versucht wird, die gefährlichen Folgen des Klimawandels einzudämmen, verwundert es nicht, dass sich vermehrt auch – weltweit – die Justiz mit „Klimaklagen“ beschäftigt.⁴⁹⁵ Dennoch wird im Klimaschutzrecht geradezu leidenschaftlich über die **Rolle der Gerichte** gestritten, zumeist mit dem Vorwurf der Übergriffigkeit gegenüber der Politik.⁴⁹⁶ Dabei wird zu wenig gesehen, dass der Klimaschutz nicht bloß die Politik vor neue Herausforderungen stellt, sondern auch die Rechtsprechung. So wie der Gesetzgeber neue Wege der Problembewältigung einschlägt, sucht auch die Rechtsprechung den tatsächlichen und rechtlichen Herausforderungen zu begegnen, indem an altes angeknüpft und neues ausprobiert wird. Nicht alles, was in Klimaklagen gerügt wird, führt vor Gericht zum Erfolg, kann aber doch Aufmerksamkeit erzielen und muss nicht wirkungslos bleiben, mag der **strategischen Prozessführung**⁴⁹⁷ in Deutschland auch nur

⁴⁹⁰ Vgl. *Spießhofer*, AVR 57 (2019), 26.

⁴⁹¹ Zu den gesellschaftsrechtlichen Instrumenten *Fleischer*, DB 2022, 37 (39 ff.); rechtspolitisch *Weller*, Empfehlen sich im Kampf gegen den Klimawandel gesetzgeberische Maßnahmen auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts?, Gutachten F zum 74. Deutschen Juristentag, 2024.

⁴⁹² Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18.6.2020 über die Errichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088, ABl L 198/13; dazu *Fellenberg/Kment*, in: dies. (Hrsg.), Taxonomie-VO, 2024, Einleitung.

⁴⁹³ *Gerd*, Die Taxonomie-VO: Funktionsweise, Haftung, Durchsetzung, Diss. Bremen 2024; *Dietz*, EuR 2022, 443.

⁴⁹⁴ *Gerd*, Taxonomie (Fn. 493), S. 149.

⁴⁹⁵ *Peel/Osofsky*, TEL 7 (2018), 37; *Kahl/Weller* (Hrsg.), Climate Change Litigation, 2021.

⁴⁹⁶ Zu diesem verbreiteten Grundton drastisch *Wegener*, NJW 2022, 425 (430) „Rückfall in vormoderne Zeiten“; ähnlich *Wagner*, NJW 2021, 2256, wonach „im demokratischen Rechtsstaat (...) die Gerichte nicht die richtigen Instanzen (sind), um über Zeitpunkt und Umfang der Begrenzung von Treibhausgasemissionen zur Vermeidung globaler Klimaschäden“ zu entscheiden. Gegenläufig *Calliess*, DVBl 2024, 820 (828 f.), der in der Beschränkung des Bundesverfassungsgerichts auf eine Evidenzkontrolle grundrechtlicher Schutzpflichtenverstöße eine „idealistische Überhöhung“ des Gesetzgebers sieht.

⁴⁹⁷ Vgl. *Hahn*, Strategische Prozessführung im Klagekollektiv, 2024; *Graser*, RW 10 (2019), 317. Für den Klimabeschluss *Wieland*, Die Klimaklagen vor dem Bundesverfassungsgericht als Beispiel für

widerwillig Legitimation zugesprochen werden.⁴⁹⁸ Klimaklagen sollten nicht überhöht werden. Angesichts der Verbreitung, die sie im Klimaschutzrecht und für seine Fortentwicklung inzwischen gefunden haben, bietet es sich an, zwischen Ambitionsklagen (A.), zivilrechtlichen Haftungsklagen (B.) und Klagen gegen Zulassungsentscheidungen (C.) zu unterscheiden.⁴⁹⁹

A. Ambitionsklagen

Zu den Ambitionsklagen, hier verstanden als Klagen auf mehr Klimaschutz, gerichtet gegen Staaten, lassen sich in vielen Vertragsstaaten des Pariser Abkommens prominente „Fälle“ aus jüngerer Zeit benennen.⁵⁰⁰ Hervorhebung verdient der **Urgenda-Fall** in den Niederlanden, der letztinstanzlich vom Hoge Raad, gestützt auf Art. 2 und Art. 8 EMRK, zu einer Verpflichtung der Regierung zu stärkeren Klimaschutzmaßnahmen führte.⁵⁰¹ Mit dieser Entscheidung ebnete das höchste niederländische Gericht den Weg für Klagen in anderen Staaten, nachdem solche zuvor noch vielfach vor nationalen Gerichten gescheitert waren.⁵⁰² Keineswegs immer sind diese Klagen erfolgreich, wie insbesondere die Klage gegen die **Ölförderung in der Barents-See** zeigt, die vor norwegischen Gerichten verhandelt und dort letztinstanzlich abgewiesen wurde.⁵⁰³

Aber es gibt auch Gegenbeispiele, wozu der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts gehört, der mit seiner neuen – durchaus innovativen, aber dem politischen Prozess nicht vorgreifenden – Begründung „**intertemporaler Freiheitssicherung**“ international viel Aufmerksamkeit⁵⁰⁴ erhalten hat, aber seine eigentliche Sprengkraft in der nationalen Grundrechtsdogmatik mit der Abkehr von den Schutzpflichten zu den Abwehrrechten findet. So steht jedes Gericht, das mit „Ambitionsklagen“ auf mehr Klimaschutz konfrontiert wird, in seinem **eigenen Rechtsprechungskontext**, der trotz aller Rezeptionsoffenheit für Ansätze anderer Gerichte nicht einfach ignoriert werden kann. Die Rückbesinnung auf die Abwehrrechte, mit der das Bundesverfassungsgericht die Festlegung des Reduktionspfades in der Zeit kontrolliert, steht einer Reaktivierung der Schutzpflichten entgegen, geht es doch um kein Unterlassen,

strategische Prozessführung, in: Schiedermaier/Cole/Wagner (Hrsg.), *Verfassungsrecht – Internationales Recht – Medienrecht*, FS für Dieter Dörr, 2022, S. 167 ff.; abl. Wolff, DVBl 2024, 1402.

⁴⁹⁸ Franzius, VVDStRL 81 (2022), 383 (425 f.); krit. Volkmann, VVDStRL 81 (2022), 509 f. Zur Dritten Gewalt als Klimaakteur Völmann, JZ 2024, 903.

⁴⁹⁹ Zu dieser Unterscheidung Franzius, Die Rolle von Gerichten im Klimaschutzrecht, in: Rodi (Hrsg.), *Handbuch Klimaschutzrecht*, 2022, § 7 Rn. 4 ff.

⁵⁰⁰ Etwa in Belgien: Tribunal de premiere instance francophone de Bruxelles v. 30.11.2023, 2021/AR/1589 Klimaatak; in Estland: Riigikohus v. 11.10.2023, 3-20-771 Fridays for Future Estonia/Eesti Energia; in Frankreich: Conseil Constitutionnel v. 13.8.2021, Commune de Grande Synthe; Tribunal Administratif de Paris v. 3.2.2021 und 14.10.2021, 1904967 Greenpeace/ Frankreich; in Großbritannien: High Court of Justice v. 21.12.2021, CO/1587/2021 Plan B Earth/Premierminister; in Irland: High Court of Ireland v. 31.7.2020, 205/19 Friends of the Irish Environment; in den Niederlanden: Hoge Raad v. 20.12.2019, 19/00135 Urgenda; in Norwegen: Noregs Høgsterett v. 22.12.2020, People/Arctic Oil, 20-051052SIV-HRET; Oslo Tingrett v. 18.01.2024, 23-099330TVI-TOSL/05 Greenpeace/Norwegen; in Österreich: Verfassungsgerichtshof v. 27.6.2023, E 1517/2022-14-Fliegenschnee und G 123/2023-12 Klimaschutzgesetz; Entscheidung v. 30.9.2020, G 144-145/2020-13 Greenpeace/Österreich; in der Schweiz: Bundesgericht v. 5.5.2020, 1C_37/2019 Klimaseniorinnen; in Spanien: Tribunal Supremo v. 24.7.2023, STS 3556/2023 Greenpeace/Spanien; in Tschechien: Mestský soud v Praze v. 15.6.2022, 14A 101/2021 Klimaticka.

⁵⁰¹ Hoge Raad, Urt. v. 20.12.2019, 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2007; dazu Backes/van der Veen, JEEPL 17 (2020), 307; Stürmlinger, EurUP 2020, 169 (170 ff.); krit. Wegener, ZUR 2019, 3 (10 ff.).

⁵⁰² Zu nennen ist hier insbesondere VG Berlin, Urt. v. 31.10.2019, 10 K 412/18, ZUR 2020, 160; dazu Schomerus, ZUR 2020, 167; Buser, NVwZ 2020, 1253; Oexle/Lammers, NVwZ 2020, 1723.

⁵⁰³ Noregs Høgsterett, Urt. v. 22.12.2020, People v. Arctic Oil, 20-051052SIV-HRET; dazu Voigt, Journal of Environmental Law 33 (2021), 697; Glaser, EurUP 2022, 239.

⁵⁰⁴ Siehe etwa Minnerop, Journal of Environmental Law 34 (2022), 135.

sondern mit der Festlegung von gegebenenfalls zu hohen Mengen erlaubter CO₂-Emissionen um ein positives Tun, dass sich in der Eingriffsabwehrdimension thematisieren lässt, mag die Rechtfertigung mit dem sich „aufzehrenden“ **Budget in der Zeit** auch immer schwerer fallen.

Zu den wichtigen Fragen gehört, welche Folgen klageabweisende oder -stattgebende Entscheidungen nationaler Gerichte für die Praxis „überstaatlicher“ Gerichte haben. Der EuGH hat sich, die Autonomie der Unionsrechtsordnung überstrapazierend, im **People’s Climate Case**, das Begehren strengerer Klimaschutzmaßnahmen des Unionsgesetzgebers betreffend, auf die „Plaumann-Formel“ aus dem Jahr 1963⁵⁰⁵ zurückgezogen, die Klagebefugnis für die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV mangels individueller Betroffenheit verneint und ist in Ermangelung der Zulässigkeitsanforderungen gar nicht in die Sachprüfung eingestiegen.⁵⁰⁶ Diese Entscheidung ist auf Kritik gestoßen.⁵⁰⁷ So sehr die Haltung des EuGH klimapolitisch befremdet, kann sie unionsverfassungsrechtlich mit dem Vorrang des Vorabentscheidungsverfahrens vor der bewusst nicht als Verfassungsbeschwerde ausgestalteten Nichtigkeitsklage überzeugen.⁵⁰⁸ Ganz anders der EGMR für die **Schweizer Klimaseniorinnen**, deren Beschwerde nach Art. 34 EMRK nicht als Individualklägerinnen, aber als Verband stattgegeben wurde.⁵⁰⁹ So sehr das Ergebnis auf dem ersten Blick überzeugt, so nachdrücklicher stellen sich Fragen nach der Überzeugungskraft der Begründung, um an dieser Stelle nicht bloß die „Dogmatik“ aufzurufen.⁵¹⁰ Wie in einem nach dem Einrichtungsstatut und Selbstverständnis des EGMR als Menschenrechtsgericht ins Leben gerufenen Gericht keine individuelle, aber **kollektive Beschwerdebefugnis** bestehen soll, lässt die Begründung nur mit Mühe erkennen, soll damit nicht der weitergehende Schritt zur Anerkennung von Eigenrechten der Natur⁵¹¹ beschritten worden sein. So gesehen besteht für die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Klimabeschluss mit der Aktivierung der „klassischen“ Abwehrrechte ein ungleich überzeugenderer Hintergrund als für die Entscheidung des EGMR mit seinem Schwenk von individuellen zu kollektiven Rechten.⁵¹²

Dass der Klimaschutz **justiziabel** ist, kann heute nicht mehr bestritten werden.⁵¹³ Zuviel sollte aber nicht erwartet werden.⁵¹⁴ Auch die „Entdeckung“ der Menschenrechte für den Klimaschutz⁵¹⁵ und die Maßgeblichkeit der EMRK⁵¹⁶ darf abgesehen von „Systemfragen“ mit Blick auf den Opferstatus von Verbänden und der angenommenen Verletzung von Art. 6

⁵⁰⁵ EuGH, Urt. v. 15.7.1963, 25/62 Plaumann, ECLI:EU:C:1963:17 Rn. 238 f.

⁵⁰⁶ EuGH, Urt. v. 25.3.2021, C-565/19 P, Carvalho u.a., ECLI:EU:C:2021:252 Rn. 67 ff.

⁵⁰⁷ Winter, EuR 2022, 367 (370 ff.); Christiansen/Masche, ZEuS 2023, 31 (32 ff.).

⁵⁰⁸ Franzius, ZUR 2023, 650; Schlake, Closed Doors in Luxembourg? Climate Change Litigation before the CJEU in a ‚Complete System of Remedies‘, in: Alogna/Billiet/Fermeglia/Holzhausen (Hrsg.), Climate Change Litigation in Europe, 2024, S. 247 ff.

⁵⁰⁹ EGMR (GK), Urt. v. 9.4.2024, Verein Klima-Seniorinnen Schweiz u.a., Nr. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, gekürzt: KlimR 2024, 150; dazu Hänni, EuGRZ 2024, 25 (27 ff.); Kling, ZUR 2024, 468 (469 ff.); Winter, ZaöRV 84 (2024), 457 (462 ff.).

⁵¹⁰ Krit. Lorenzmeier, EurUP 2024, 263 (264 ff.); Fremuth, EuZW 2024, 697 (701 ff.).

⁵¹¹ Vgl. Boyd, Die Natur und ihr Recht, 2018, S. 131 ff.; Wesche, Die Rechte der Natur, 2023, S. 149 ff.; Kersten, Die Rechte der Natur und die Verfassungsfrage des Anthropozän, in: Soentgen/Gassner/von Hayek/Manzei (Hrsg.) Umwelt und Gesundheit, 2020, S. 87 (105 ff.); Wolf, ZUR 2022, 451.

⁵¹² A.A. Calliess/Teuber, NVwZ 2024, 945 (952 ff.).

⁵¹³ Ausf. Storz, Die Justiziabilität des Klima- und Umweltschutzes, 2024, S. 224 ff.; Bönnemann/Tigre (Hrsg.), The Transformation of European Climate Litigation, 2024.

⁵¹⁴ Groß, Why Courts will not Stop Global Warming, but Climate Litigation is Still Useful, VerfBlog v. 12.3.2024, <https://verfassungsblog.de/why-courts-will-not-stop-global-warming-but-climate-litigation-is-still-useful>.

⁵¹⁵ Vgl. Enderle, DÖV 2023, 370 (373 ff.). Zur Transformation der Menschenrechte <https://www.human-rights.fau.de/category/clustervorhaben>.

⁵¹⁶ Vgl. Peters, AVR 59 (2021), 164 (167 ff.).

EMRK⁵¹⁷ nicht darüber hinwegtäuschen, dass Entscheidungen internationaler Spruchkörper auf **Befolgung** angewiesen sind. So mag das Urteil des EGMR zu den Schweizer Klimaseniorinnen noch kaum absehbare Folgen in den Rechtsordnungen des Europarates haben und prozessuale Hürden für den Zugang zum Gericht senken.⁵¹⁸ Wird es von der Politik des verurteilten Staates aber in Frage gestellt⁵¹⁹ und nicht befolgt, leidet die Normativität des Rechts.⁵²⁰

Die Gemeinsamkeit nahezu aller Klimaklagen, die gegen Staaten mit der Rüge gerichtet werden, zu wenig für den Klimaschutz zu tun, ist die Bezugnahme auf das **Paris-Abkommen**, dessen Erfolgsbilanz auch daran gemessen werden sollte, inwieweit es in den Vertragsstaaten aufgegriffen und von den zuständigen Stellen operationalisierbar gemacht wird. Denn von der nationalen Öffentlichkeit wird der Staat, der sich zum Pariser Abkommen bekennt, für den vertraglich geschuldeten Anteil haftbar gemacht, so wenig bezifferbar das im Einzelnen auch sein mag. Hier zeigt sich der tiefere Sinn des Pariser Abkommens, das keine detaillierten Vorgaben im Sinne einer materiell-rechtlichen Vorsteuerung macht, aber die Vertragsstaaten in die Lage versetzt, unter Berufung auf den Vertrag seine Inhalte in den jeweiligen Rechtsordnungen zu verankern und über die nationalen Gerichte „**durchsetzungsstark**“ zu machen.⁵²¹ Es hat den Anschein, dass diese Steuerungslogik des Pariser Abkommens mit der gesellschaftlichen Aktivierung nationaler Höchstgerichte in der Praxis⁵²² angekommen ist, mag darüber auch nicht der Zugang zu internationalen Gerichten versperrt sein.⁵²³

B. Haftung von Unternehmen

Anders gelagert sind Klagen gegen private Unternehmen („**Carbon Majors**“), um diese zu Klimaschutzmaßnahmen zu verpflichten. Es liegt nahe, diejenigen Akteure gerichtlich in Anspruch zu nehmen, die für den historischen und noch immer unverändert hohen Ausstoß von Treibhausgasen verantwortlich sind. Das sind nicht die Staaten, sondern die Unternehmen vor allem aus dem Energiesektor und damit überwiegend private Unternehmen. Hier geht es nicht um Klagen im vertikalen Verhältnis zu Hoheitsträgern, sondern um die rechtliche Auf-

⁵¹⁷ Die schweizerischen Gerichte hätten sich nicht ernsthaft oder überhaupt nicht mit der Klage des Vereins befasst, worin ein Verstoß gegen das Recht auf ein faires Verfahren gemäß Art. 6 EMRK gesehen wurde, vgl. EGMR, Urt. v. 9.4.2024, 53600/20 Rn. 636.

⁵¹⁸ Für das deutsche Verwaltungsprozessrecht *Breuer*, NVwZ 2024, 1631.

⁵¹⁹ <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/schweiz-egmr-klimaurteil-100.html>.

⁵²⁰ Zur Umsetzung des EGMR-Urteils gegen die Schweiz DGI Directorate General of Human Rights and Rule of Law, Communication in accordance with Rule 9.2. of the Rules of the Committee of Ministers regarding the supervision of the execution of judgments and of terms of friendly settlements by Greenpeace International, Climate Litigation Network and others v. 17.1.2025.

⁵²¹ Vgl. *Preston*, Journal of Environmental Law 33 (2021), 1 (14 ff.); *Franzius/Kling*, The Paris climate agreement (Fn. 71), S. 214 f.; *Saiger*, Nationale Gerichte (Fn. 70), S. 43 ff.

⁵²² In der Rechtswissenschaft löst es Irritationen aus, weil das Paris-Abkommen als völkerrechtlicher Vertrag die Staaten bindet und „nicht-staatliche Akteure“ jedenfalls nicht ausdrücklich adressiert, dazu *Franzius*, ZUR 2017, 515 (520 ff.). Den Sozialwissenschaften fällt es leichter, die Steuerungslogik in der Aktivierung gesellschaftlicher Kräfte zu sehen, die Klimaklagen als Instrument für die Verantwortungsübernahme der Vertragsstaaten zur Einhaltung des Pariser Abkommens nutzen, vgl. *Aykut/Wiener/Zengerling/Bähring*, CCLR 17 (2023), 181.

⁵²³ Etwa vor dem Internationalen Seegerichtshof in Hamburg, vgl. ISGH, Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Gutachten v. 21.5.2024, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf; dazu *Proelß*, EurUP 2024, 129. Vor dem IGH, der schon mehrfach erfolglos um ein Gutachten ersucht wurde, ist ein Verfahren anhängig, in dem Verantwortlichkeiten und Haftungsfragen im internationalen Klimaschutzrecht geklärt werden sollen, vgl. UN Doc. A/RES/77/276 v. 4.4.2023, Request for an Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Obligations of States in Respect of Climate Change; dazu *Amor-Jürgenssen/Rodríguez-Orúe*, From Objectives to Obligations: Unpacking Key ICJ Questions on Climate Obligations, VerfBlog v. 30.12.2024, <https://verfassungsblog.de/from-objectives-to-obligations>.

arbeitung der horizontalen Beziehung zwischen Klägern und Unternehmen, die entweder selbst CO₂ emittieren oder denen entsprechende Emissionen zugerechnet werden können. Auch hier ist ein weltweiter Trend zu beobachten.⁵²⁴ Zu den bekanntesten Klagen in Deutschland gehört das bereits angesprochene Verfahren **Lliuya/RWE** vor den Zivilgerichten⁵²⁵ mit dem Problem der Kausalität, müssten die Schädigungen des Grundeigentums infolge des Abschmelzens eines Gletschers in den peruanischen Anden doch der Beklagten in Deutschland zugerechnet werden können.⁵²⁶ Das Landgericht Essen hatte die Klage zunächst mit der Begründung abgewiesen, es sei keine hinreichende Kausalität zwischen der schädigenden Handlung in Deutschland und dem geltend gemachten Schaden in Peru nachgewiesen.⁵²⁷ Jedoch erließ das OLG Hamm in der Berufungsinstanz einen Hinweis- und Beweisbeschluss zum vorgetragenen **Kausalzusammenhang** und stellte mit Blick auf die Vielzahl mutmaßlicher Verursacher des Klimawandels fest, dass von dem Vorhandensein mehrerer Störer nicht auf die Unmöglichkeit der Störungsbeseitigung geschlossen werden könne.⁵²⁸ Der 5. Zivilsenat führte mehrere Ortstermine in Peru⁵²⁹ durch, aber eine Entscheidung steht noch aus.

Für Aufsehen sorgte auch eine Entscheidung des **Bezirksgerichts Den Haag**, womit der Shell-Konzern als einer der weltweit größten CO₂-Emittenten verpflichtet wurde, seine Emissionen bis zum Jahr 2030 um netto 45% gegenüber dem Stand von 2019 zu reduzieren.⁵³⁰ Diese Pflicht wurde aus der allgemeinen Sorgfaltspflicht des niederländischen Deliktsrechts unter Beachtung von Art. 2 und Art. 8 EMRK mit dem sich daraus ergebenden Recht auf Schutz vor den gefährlichen Folgen des Klimawandels abgeleitet. Shell müsse bei seiner Unternehmenspolitik das sich aus dem Bericht des IPCC ergebende Emissionsreduktionsziel von 45% nicht bloß für die direkten Scope 1-Emissionen, sondern auch für die indirekten Scope 2 und 3-Emissionen aus der vor- und nachgelagerten Wertschöpfungskette beachten. Dieser **Ergebnispflicht** sei Shell bislang nicht ausreichend nachgekommen. Das Urteil löste eine Flut an Klagen aus, die in Deutschland vor allem gegen die Automobilindustrie gerichtet wurden, um „vorwärtsgewandt“ den Eintritt zukünftiger Klimaschäden zu verhindern.⁵³¹ Erinstanzlich wurden diese Klagen mit unterschiedlicher Begründung abgewiesen, was für nicht überzeugend gehalten wird.⁵³² Hoffnungen auf eine Korrektur durch die Berufungs- bzw. Revisionsinstanz haben jedoch einen Dämpfer erhalten, weil das Shell-Urteil durch den **Gerechthof Den Haag** aufgehoben wurde.⁵³³ Es wird zwar bestätigt, dass der Schutz gegen gefährliche Klimaveränderungen ein Menschenrecht sei, das bei der Auslegung des niederländischen Deliktsrechts berücksichtigt werden müsse.⁵³⁴ Unternehmen trifft insoweit eine Pflicht zur Ergreifung von geeigneten Maßnahmen. Die Auswahl der Maßnahmen liege jedoch grundsätzlich in der Eigenverantwortung des Unternehmens. Dem deliktischen Sorgfalthmaßstab könne **keine Pflicht zur Emissionsreduktion um 45%** entnommen werden, zumal eine klimawissen-

⁵²⁴ Vgl. *Weller/Tran*, ZEuP 2021, 573 (578 ff.); *Rumpf*, EurUP 2019, 145 (154 ff.); *Franzius*, Rolle von Gerichten (Fn. 499), § 7 Rn. 5 ff.

⁵²⁵ Oben VI.C.

⁵²⁶ Zur Kausalität und Zurechnung zurückhaltend *Fischer*, Kausalität im Klimaschutz, 2024, S. 29 ff.; offener *Schirmer*, JZ 2021, 1099.

⁵²⁷ LG Hamm, Urt. v. 15.12.2016, 2 O 285/15, NVwZ 2017, 734.

⁵²⁸ OLG Hamm, Beschl. v. 30.11.2017, I-5 U 15/17, S. 2; dazu *Chatzinerantis/Appel*, NJW 2019, 881; *Ahrens*, VersR 2019, 645; *Wagner*, Klimahaftung vor Gericht, 2020, S. 17 ff.

⁵²⁹ Vgl. https://www.olg-hamm.nrw.de/behoerde/presse/Pressemitteilungen/zt-Archiv/2022_Pressearchiv/19_22_PE_Beweisaufnahme-in-Peru-im-Rechtsstreit-Lliuya-___-RWE/index.php.

⁵³⁰ Rechtbank Den Haag, Urt. v. 26.5.2021, C/05/571932, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339; dazu *Weller/Tran*, EurUP 2021, 342; *Verheyen/Franke*, ZUR 2021, 624; abl. *Wegener*, NJW 2022, 425 (430 f.).

⁵³¹ *Schirmer*, NJW 2023, 113.

⁵³² Vgl. *Schmidt-Ahrendts*, ZUR 2023, 416 (417 ff.).

⁵³³ Gerechthof Den Haag, Urt. v. 12.11.2024, 200.302.332/01, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099; engl. Übersetzung: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2024/20241112_8918_judgment.pdf.

⁵³⁴ Krit. *Wegener*, ZUR 2025, 78.

schaftlich konsentrierte Reduktion um eine bestimmte Prozentzahl nicht individuell für jedes Land und jeden Unternehmensbereich greife. Zuzugeben ist, dass es im Rechtsvergleich ungewöhnlich ist, einem Unternehmen konkret vorzuschreiben, in welcher Höhe der Ausstoß von Treibhausgasemissionen zu reduzieren sei, was häufig als „übergriffig“ betrachtet wird.⁵³⁵ Die Klägerin, die niederländische Nichtregierungsorganisation Milieudéfense, wird jedoch Revision zum **Hoge Raad** einlegen, der in seiner epochalen Urgenda-Entscheidung zumindest gegenüber dem Staat eine zahlenmäßig bezifferte Reduktionsverpflichtung ausgesprochen hatte.⁵³⁶

Klimahaftungsklagen⁵³⁷ werfen Fragen auf, die noch der Klärung bedürfen. Sie pauschal abzulehnen, wie es mitunter im Schrifttum mit dem Hinweis auf den Primat der Politik geschieht, wird dem erreichten Stand und der Beweglichkeit zivilrechtlicher Dogmatik nicht gerecht.⁵³⁸ Dass die Gerichte über Fragen zu entscheiden hätten, die in den genuinen Handlungsbereich der Politik fallen, kann nicht bedeuten, auf gesetzliche Regelungen zu warten, den Rechtsschutz aber zu versagen. Es wird nicht immer gesehen, dass Gerichte nicht an die Stelle der Politik treten sollen, vielmehr eine **Politikanstoßungsfunktion** zugesprochen werden kann.⁵³⁹ Solange das Gericht als Forum unter Anerkennung von dessen Eigengesetzlichkeit eingeschaltet wird, ist gegen die Befassung der Justiz mit Klimaklagen wenig zu sagen. Es droht weder eine Politisierung der Justiz noch eine Verrechtlichung der Klimadebatte, sollen Klimaklagen doch politische Prozesse intensivieren, nicht aber ersetzen.⁵⁴⁰ Das darf über die Hürden horizontaler Klimaklagen nicht hinwegtäuschen, wozu auch gehört, in welchem Umfang verfassungsrechtliche Entscheidungen im Klimahaftungsrecht eigenständig verarbeitet werden können, etwa mit Blick auf die erodierende Lehre von der nur mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte.⁵⁴¹ Nicht weniger bedeutsam sind Zurechnungsfragen⁵⁴² und andere Grundannahmen des Haftungsrechts, das wohl erst mit seiner Kollektivierung⁵⁴³ dem „**private enforcement**“ einen Raum für die Instrumentalisierung im Klimaschutz geben dürfte.

C. Zulassungsentscheidungen

Der Klimaschutz soll durch Klagen vor Gericht auch bei der **Vorhabenzulassung** gestärkt werden. Hier geht es nicht darum, einen staatlichen oder privaten Akteur zu bestimmten Klimaschutzmaßnahmen zu verpflichten, sondern um die angemessene Berücksichtigung des Klimaschutzes, namentlich der Reduktionsziele, in der behördlichen Zulassungsentscheidung.⁵⁴⁴ Die Rechtsprechung offenbart für diese „Klimaklagen“ ein **Dilemma**: Einerseits sind die Ziele häufig rechtsverbindlich vorgegeben und – wie § 13 KSG hervorhebt – von der Behörde bei der Zulassung klimaschädlicher Vorhaben zu berücksichtigen. Andererseits bleibt es bei einem prozeduralen Steuerungsansatz, der offen lässt, in welcher Tiefe der Klimaschutz

⁵³⁵ Vgl. *Kloepfer/Greve*, Öffentliches und privates Klimaschutzrecht (Fn. 479), § 182 Rn. 47.

⁵³⁶ Dazu oben VII.A.

⁵³⁷ Monographisch *Pöttker*, Klimahaftungsrecht, 2014; *Zeidler*, Klimahaftungsklagen: Die Internationale Haftung für die Folgen des Klimawandels, 2022, S. 45 ff.; *Simon*, Klimahaftung von Unternehmen, 2024, S. 19 ff.; *Sauerwald*, Haftung für den Klimawandel im Zivilrecht, 2024, S. 50 ff.

⁵³⁸ Anders, aber mit Vorsicht einzuordnen, weil auf Gutachten für die RWE AG bzw. Volkswagen AG beruhend: *Wagner*, Klimahaftung (Fn. 528), S. 23 ff.; *Di Fabio*, Verfassung und Klimahaftung, 2023, S. 13 ff.; dazu *Petersen*, Verantwortung der Staatsrechtslehre im Spannungsfeld von Recht und Politik, VVDStRL 84 (2025), im Erscheinen.

⁵³⁹ *Franzius*, Rolle von Gerichten (Fn. 499), § 7 Rn. 47.

⁵⁴⁰ Richtig *Graser*, ZUR 2019, 271 (277); anders *Gärditz*, ZfU 2019, 369 (382 ff.).

⁵⁴¹ Vgl. *Hellgardt*, JZ 2018, 901.

⁵⁴² Einen Verlust personaler Rechtssubjektivität befürchtet *Di Fabio*, JZ 2020, 1073.

⁵⁴³ Im Anschluss an *Teubner*, Die unsichtbare ‚Cupola‘: Kausalitätskrise und kollektive Zurechnung, in: Lübbe (Hrsg.), Kausalität und Zurechnung, 1994, S. 91 ff. *Gruber*, JZ 2023, 417.

⁵⁴⁴ Dazu *Fellenberg*, NVwZ 2022, 913 (918 f.). Zu Klimaschutzverbandsklagen *Banz*, Perspektiven des Verbandsklagerechts, 2024, S. 276 ff.

in die Abwägung eingestellt werden muss.⁵⁴⁵ So sind von den Gerichten selbst Klagen gegen evident klimaschädliche Infrastrukturvorhaben durch die Genehmigung von neuen Start- und Landebahnen für internationale Flughäfen am Ende abgewiesen worden.⁵⁴⁶ Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die Entscheidung des **österreichischen Verfassungsgerichtshofs**, der mit einer angreifbaren Begründung ausführte, das Verwaltungsgericht habe bei seiner Ablehnung der Genehmigung für eine dritte Start- und Landebahn des Flughafens Wien-Schwechat verkannt, dass die in die Abwägung einzustellenden Interessen aus dem Luftfahrtgesetz selbst ableitbar sein müssen, auf internationale Abkommen aber nicht abgestellt hätte werden dürfen.⁵⁴⁷ Auch das Bundesverwaltungsgericht in Deutschland hat es in den Entscheidungen zum Lückenschluss der A 14⁵⁴⁸ und den umstrittenen LNG-Anbindungsleitungen⁵⁴⁹ versäumt, dem Klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebot nach § 13 KSG den Rang einer normativen Gewichtungsvorgabe einzuräumen.⁵⁵⁰

Angesichts dieser erklärbaren, aber unbefriedigenden Distanz rückt die gerichtliche **Kontrolle vorgelagerter Planungen** in den Vordergrund, die nicht mehr die Vorhabenzulassung, sondern die Ebene zwischen den Zielen und den Maßnahmen betrifft und mit der Politikplanung die gubernative Steuerung der Bekämpfung des Klimawandels adressiert. Hier hat das **OVG Berlin-Brandenburg** ein klares Signal gesendet, das Gesetz mit der Verpflichtung der Bundesregierung zur Aufstellung von in die Zukunft gerichteten Klimaschutzprogrammen nach § 9 KSG einerseits und der davon zu unterscheidenden Nachsteuerung bei Zielverfehlungen durch Sofortprogramme nach § 8 KSG a.F. andererseits **ernst zu nehmen**.⁵⁵¹ Sieht sich die Bundesregierung nicht an die von ihr selbst auf den Weg gebrachten Sicherungen einer wirkungsvollen Klimapolitik gebunden, erscheint der Hinweis auf die Verantwortung der Politik wohlfeil und am Ende als Argument wenig überzeugend. Ohne Klimaklagen und die Gerichte als unabhängiger Instanz sähe es mit dem Klimaschutz nicht besser, sondern schlechter aus. In einem justizgläubigen Land wie Deutschland sollte die Gegenauffassung sorgfältiger begründet und auf plakative Perhorreszierungen verzichtet werden.⁵⁵²

VIII. Ausblick

Das Klimaschutzrecht kämpft nicht bloß mit einer **Ambitionsücke**, sondern auch mit einer **Umsetzungslücke**.⁵⁵³ Beide Lücken sind mit einigen Schritten nicht zu schließen, sondern verlangen einen langen Atem, der angesichts des kleiner werdenden Fensters für eine Klimapolitik, die in der Lage ist, die Temperaturgrenzen einzuhalten, immer weniger zur Verfügung steht. Das macht die Dramatik aus und verbietet einfache Lösungsangebote. Es wäre aber verfehlt, den Kopf in den Sand zu stecken.⁵⁵⁴ Dies schon deshalb nicht, weil der Klimaschutz eine disziplinübergreifende Herausforderung darstellt, die wissenschaftlich angenommen worden

⁵⁴⁵ Sehr deutlich für das englische Recht England and Wales Court of Appeal v. 27.2.2020, Plan B Earth v. Secretary of State of Transport, C1/2019/1053, 1145; dazu *Verheyen/Schayani*, ZUR 2020, 412.

⁵⁴⁶ UK Supreme Court, Urt. v. 16.12.2020, Friends of the Earth v. Heathrow Airport, UKSC 52, https://supremecourt.uk/uploads/uksc_2020_0042_judgment_06587d83c0.pdf.

⁵⁴⁷ ÖVerfGH, Erkenntnis v. 29.6.2017, E 875/2017, E 886/2017; krit. *Madner/Schulev-Steindl*, ZÖR 2017, 589.

⁵⁴⁸ BVerwGE 175, 312; dazu *Uechtritz*, NVwZ 2022, 1525.

⁵⁴⁹ BVerwGE 179, 239 Rn. 39 f.; Beschl. v. 22.6.2023, 7 VR 3/23, NVwZ 2023, 1657 Rn. 45.

⁵⁵⁰ Krit. *Kling*, ZUR 2024, 141 (147 ff.); s. auch *Heß/Peters/Schöneberger/Verheyen*, NVwZ 2023, 113 (119 ff.); *Sangenstedt*, NVwZ 2025, 142 (144 ff.).

⁵⁵¹ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 30.11.2023, 11 A/1/23, NVwZ 2024, 598; Urt. v. 16.5.2024, 11 A 22/21, ZUR 2024, 557.

⁵⁵² Drastisch *Wegener*, NJW 2022, 425 (428): „Demokratische Entscheidungsfreiheit wird (...) auf der Zeitachse gestreckt, verplant, strapaziert und ausgedünnt“.

⁵⁵³ Vgl. *Franke/Prall/Verheyen*, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 244.

⁵⁵⁴ Lesenswert: *Ritchie*, Hoffnung für Verzweifelte, 2024.

ist, mag die Politik in ihrer eigenen Logik auf den Nutzen in der Gegenwart fokussiert und für die Übernahme von **Langzeitverantwortung** prinzipiell nicht ausgerichtet sein.⁵⁵⁵ Zu den auch rechtlich zu bewältigenden Langfristthemen⁵⁵⁶ gehören ein sozial gerechter Klimaschutz und vorsorgende Sozialpolitik, die Akzeptanzsicherung durch Kommunikation und Partizipation, eine Industriepolitik in internationaler Kooperation, eine nachhaltige Finanzwirtschaft für die Transformation, ein zukunftsfähiges Klimarecht und die (regulierte) CO₂-Entnahme aus der Atmosphäre. Deshalb bleibt die hier nur überblicksartig abgegebene Darstellung des Klimaschutzrechts eine **unvollständige Momentaufnahme**, die ständiger Fortschreibung bedarf⁵⁵⁷ und eine vergleichbare Stabilität anderer Rechtsgebiete des Umweltrechts noch nicht aufweisen kann. Die gesellschaftliche Relevanz des Themas bringt es aber mit sich, in Zukunft deutlicher die Wege aufzeigen zu können, die mit der „konstitutionellen“ Aufladung des Klimaschutzes einhergehen. **Internationale und europäische Regelungen**, so wichtig sie sind, reichen allein nicht aus. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass in „allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute noch CO₂-relevanten Vorgänge – (...) Entwicklungen einsetzen (müssen), die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann“.⁵⁵⁸ Wird das ernst genommen, kann die Antwort im nationalen Recht nicht Regelungsabstinenz lauten. Es muss vielmehr darum gehen, die gesamte Rechtsordnung klimaschutzrechtlich **umzubauen**, um der Transformationsaufgabe auf dem Weg in die Klimaneutralität gerecht zu werden. Denn wenn wir wollen, dass alles bleibt wie es ist, dann ist es nötig, dass alles sich verändert.⁵⁵⁹

⁵⁵⁵ Deutlich BVerfGE 157, 30 Rn. 206.

⁵⁵⁶ *Wissenschaftsplattform Klimaschutz (WPKS)*, Lücken in der deutschen Klimapolitik – Herausforderungen für eine wirksame Langfriststrategie, März 2023.

⁵⁵⁷ So bereits *Schomerus*, Klimaschutz- und Umweltenergierecht (Fn. 55), Kap. 8 Rn. 150.

⁵⁵⁸ BVerfGE 157, 30 Rn. 248.

⁵⁵⁹ *Tomasi di Lampedusa*, *Der Leopard*, 1959, S. 32.