



Hintergrundpapier

Anforderungen an das Klimaschutzprogramm aus verfassungsrechtlicher Sicht

Die Bundesregierung erarbeitet aktuell unter Federführung des Bundesumweltministeriums (BMUKN) das Klimaschutzprogramm (KSP), das bis Ende März 2026 verabschiedet werden soll. Parallel dazu muss die Regierung bis zum 15. Dezember dieses Jahres zu den Verfassungsbeschwerden gegen das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) Stellung beziehen, die unter anderem von über 54.000 Einzelpersonen sowie Greenpeace und Germanwatch eingereicht wurden. Diese Beschwerden haben die Ambition und Steuerungsarchitektur des KSG sowie das gesetzgeberische Unterlassen im Verkehrssektor zum Gegenstand. Das KSP wird zum Lackmustest dafür, inwiefern die Bundesregierung auf Grundlage des abgeschwächten KSG ein Maßnahmenprogramm entwickelt, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Dazu müsste es einen klaren Fahrplan Richtung Klimaneutralität aufzeigen und geeignete Maßnahmen enthalten, um rechtzeitig hinreichend Emissionen zu reduzieren und die Transformation sozial gerecht zu gestalten - wie in diesem Papier ausgeführt wird. Die Ausgestaltung des KSP könnte ein ausschlaggebender Faktor für die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerden sein.

DIE VERFASSUNGSBESCHWERDEN

Germanwatch und Greenpeace haben gemeinsam mit über 54.000 Einzelpersonen Verfassungsbeschwerden angestrengt, die die Bundesregierung zu ausreichendem und angemessenen Klimaschutz verpflichten sollen. Basierend auf dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts von 2021 wird in der aktuellen Verfassungsbeschwerde argumentiert, dass das derzeitige KSG nicht den Anforderungen genügt, um u.a. den individuellen Freiheitsrechten junger Menschen und künftiger Generationen zu genügen.

Erstens wird argumentiert, dass das reformierte Klimaschutzgesetz (KSG) intertemporale Freiheitsrechte verletzt und nicht im Einklang mit dem Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG steht, da es Emissionsmengen zulässt, die weit über dem CO₂-Restbudget Deutschlands liegen und auch das gesetzlich vorgesehene Budget nicht ausreichend abgesichert wird. So ist es möglich, dass die Bundesregierung Jahresemissionsgesamtmengen per Rechtsverordnung ändert und Zielverfehlungen werden über das Jahr 2040 hinaus nicht angerechnet. Im Verbund mit der Abschaffung der Verbindlichkeit der Sektorziele und der sektorbezogenen Nachsteuerung lässt das ein Nichthandeln in einzelnen Sektoren zu, dass später nicht oder nur um den Preis radikalerer Maßnahmen, die die Freiheitsrechte zukünftige Generationen zu stark einschränken würden, Emissionen gesenkt werden können.

Das wird deutlich mit Blick auf den derzeitigen Emissionspfad. Mit den aktuell beschlossenen Maßnahmen werden die Klimaziele bis 2030 bestenfalls in der Summe nahezu erreicht, ab 2030 sind

allerdings deutliche Zielverfehlungen zu erwarten.¹ Der Verkehrs- und Gebäudesektor überschritten 2024 ihre Jahresemissionsmengen. Die anderen Sektoren werden die massiven Zielverfehlungen insbesondere im Verkehrssektor spätestens nach [2030 nicht mehr kompensieren können, was wiederum sehr schnelle Emissionsminderungen im Verkehrsbereich](#) notwendig machen würde. Somit wird die Emissionsreduktionslast in die Zukunft verlagert und intertemporale Freiheitsrechte verletzt.

Zweitens wird ausgehend vom Gleichheitssatz argumentiert, dass die Verzögerung von Emissionsreduktionen insbesondere im Verkehrsbereich zu besonderen Freiheitseinschnitten für Menschen mit geringem Einkommen, die auf Individualmobilität angewiesen sind, weil sie etwa auf dem Land leben oder körperlich beeinträchtigt sind, führen wird. Dabei berufen sich die Beschwerdeführenden auf die intertemporale Gleichheitssicherung, die in Fortentwicklung des Klimabeschlusses neben der intertemporalen (allgemeinen) Freiheitssicherung anzuerkennen ist. Konkreter mit Blick auf den Verkehr lässt sich aus der Maßgabe der Gleichheitssicherung ableiten, dass alle Menschen ein Recht auf Teilhabe haben und Transformationslasten nach dem Grundsatz der Lastengleichheit auch zwischen sozialen Gruppen fair verteilt werden müssen. Wird jetzt im Verkehrssektor nicht ausreichend gehandelt, wird ein sehr hoher CO₂-Preis ohne flankierende Maßnahmen dazu führen, dass fossile Mobilität für einige Menschen nicht mehr bezahlbar ist und/oder es drohen wegen der Notwendigkeit schnell Emissionen zu reduzieren einschneidende Maßnahmen wie zum Beispiel Fahrverbote. Für Menschen auf dem Land mit geringem Einkommen, oder Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die derzeit besonders auf ihren Verbrenner angewiesen sind, droht Mobilitätsarmut bzw. Mobilitätsausschluss. Daher steht das gesetzgeberische Unterlassen insbesondere im Verkehrssektor nicht mit der intertemporalen Gleichheitssicherung (Art. 3 Abs. 1, Abs. 3 i.V.m. Art. 20a GG) im Einklang. Während das Bundes-Klimaschutzgesetz in seiner vorherigen Fassung über die Sofortprogramme noch konkrete Maßnahmen im Verkehr wegen der Überschreitung der Sektorziele über mehrere Jahre vorsah, ermöglicht das aktuelle KSG eine weitere Verzögerung von Emissionsreduktionen. Das verbleibende CO₂-Budget muss verantwortungsvoll und verhältnismäßig dort genutzt werden, wo Teilhabe und Lebenschancen sonst gefährdet wären. Dies schafft die Grundlage für eine faire und zukunftsfähige Transformation, die alle mitnimmt.

Zusammenfassung der Schriftsätze der Verfassungsbeschwerden:

- [Zu Ambition und Steuerungsmechanismus](#)
- [Zur Gleichheitssicherung im Verkehrssektor](#)

IMPLIKATIONEN FÜR DAS KLIMASCHUTZPROGRAMM

Die Verfassungsbeschwerden haben unmittelbare Bedeutung auch für das Klimaschutzprogramm (KSP), das laut Klimaschutzgesetz bis 25. März 2026 vorgelegt werden muss. Das KSP wird erstmals die Erreichung der Klimaziele bis 2040 mit konkreten Maßnahmen unterlegen müssen.

Die Bundesregierung wird nicht nur schlüssig darlegen müssen, wie die absolut notwendigen Emissionsminderungen erreicht werden, sondern auch, wie der Emissionsminderungspfad in jedem einzelnen Sektor eingehalten werden kann und die Emissionen so reduziert werden, dass Eingriffe in individuelle Freiheitsrechte und soziale Härten vermieden werden.

Darauf weist auch das KSG selbst hin: Gemäß § 9 Abs. 2 S. 2 KSG müssen Klimaschutzprogramme auch eine wissenschaftliche Abschätzung zu den möglichen ökonomischen, sozialen und weiteren

¹ Der Expertenrat für Klimafragen hält eine Verringerung der Treibhausgase um 65 % bis 2030 für erreichbar, während laut Projektionen des Umweltbundesamts die Minderung 2030 mit 63 % knapp unter der gesetzlichen Vorgabe liegen würde.

ökologischen Folgen beinhalten. Das BMUKN hat die anderen Ministerien dementsprechend aufgefordert, entsprechende Abschätzungen für die von ihnen vorgenommenen Maßnahmen vorzulegen.²

Speziell für den Verkehrssektor bedeutet das aufgrund der bisherigen Versäumnisse, dass das Klimaschutzprogramm hier schon für die Zeit bis 2030 deutlich ambitioniertere Maßnahmen beschließen und auch für die Zeit zwischen 2030 bis 2040 den Fortgang eines ambitionierten Minderungspfades beschreiben muss. Dieser muss so ausgestaltet sein, dass er den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht.

Dies bedeutet, dass es bspw. nicht ausreicht, einen deutlich schnelleren Ausbau der E-Mobilität anzustreben. Es muss gleichzeitig auch sichergestellt sein, dass sich alle Menschen, die auf das Auto angewiesen sind, den entsprechenden Umstieg leisten können oder dass Alternativen durch den Ausbau des öffentlichen Fern- und Nahverkehrs geschaffen und bezahlbar bereitgestellt werden.

Aus Sicht von Germanwatch und Greenpeace wird die Erreichung notwendiger Emissionsminderung und der Erhalt der intertemporalen Freiheitsrechte sowie der intertemporalen Gleichheitssicherung im Verkehrssektor nur möglich sein durch ein Maßnahmenpaket, dass

- regulatorische Leitplanken enthält, die Investitionssicherheit für die Antriebs- und Verkehrswende geben, wie die Europäischen Flottengrenzwerte oder ein überjähriger Schieneninfrastrukturfonds, und die direkten Emissionseinsparungen bringen, wie ein Tempolimit,
- die Förderung klimaneutraler individueller Mobilität für Menschen mit geringem Einkommen vorsieht, z.B. durch das zügige Schaffen eines Gebrauchtwagenmarktes für kleine und bezahlbare Elektrofahrzeuge,
- einen deutlichen Ausbau von Bus und Bahn zur Sicherstellung ausreichender Konnektivität auch im ländlichen Raum vorsieht, z.B. durch ausreichende und planungssichere Finanzierung für Schieneninfrastruktur und -betrieb und kommunale Verkehrsbetriebe, und die finanzielle Ermöglichung der Nutzung von Bus und Bahn für alle Bevölkerungsgruppen kombiniert, z.B. durch ein günstiges Deutschlandticket mit einem einheitlichen Sozialtarif, sowie
- eine mit Blick auf die Klimaziele und soziale Gerechtigkeit abgestimmte Gegenfinanzierung vorsieht, z.B. durch Streichung klimaschädlicher und sozial ungerechter direkter und indirekter Subventionen.
- laufend in ca. jährlichem Rhythmus und mit rechtlicher und politischer Verbindlichkeit Zielerreichung und soziale Auswirkungen prüft und nachsteuert.

Das Bundesverfassungsgericht hatte am 15. August Bundestag, Bundesrat, Bundeskanzleramt sowie die für Klimaschutz wesentlich verantwortlichen Bundesministerien und weitere Akteure [aufgefordert](#), bis zum 15. Oktober Stellungnahmen zu den Verfassungsbeschwerden abzugeben.³ Dass die Stellungnahmen noch nicht eingegangen sind, deutet darauf hin, dass eine Fristverlängerung beantragt wurde, möglicherweise bis 15. Dezember. Öffentlich einsehbar ist bislang nur die Stellungnahme des

² Nach unserem Kenntnisstand sind die Bundesministerien dieser Aufforderung nachgekommen; die sozialen Folgeabschätzungen werden gemeinsam mit den vorgeschlagenen Maßnahmen evaluiert

³ Aufforderungen ergingen an den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, das Bundesministerium des Innern, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, alle Landesregierungen, den Expertenrat für Klimafragen, den Sachverständigenrat für Umweltfragen, das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung sowie dem den für Nachhaltige Entwicklung.

[Sachverständigenrats für Umweltfragen](#) sowie des [Expertenrats für Klimafragen](#) und des [Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung](#), die im Wesentlichen die Argumente der Beschwerdeführenden stützen. Von den übrigen Akteuren stehen Stellungnahmen aus.

Daher gibt es zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aufschlüsse darüber, wie die Bundesregierung selbst den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden will.

Es ist dringend notwendig, dass die Zeit bis Ende März vom BMUKN genutzt wird, um ein Klimaschutzprogramm vorzulegen, das einen Fahrplan mit verfassungskonformen und sozial gerechten Maßnahmen beinhaltet.

Vor dem Hintergrund des jüngsten [Gutachtens](#) des Internationalen Gerichtshofs und der dort betonten Verpflichtungen zur Einhaltung des 1,5°C-Grad-Budgets, ist ein entsprechendes Klimaziel und klimapolitisches Handeln sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene völkerrechtlich geboten.

Kontakt:

Simon Wolf, Bereichsleiter Deutsche und Europäische Klimapolitik bei Germanwatch
Simon.Wolf@germanwatch.org

Marissa Reiserer, Expertin für Mobilität, Greenpeace
mreisere@greenpeace.org