

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *¹
John Peters *
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke
Anja Popp
Dr. Ammar Bustami
Juliane Willert LL.M. (Berkeley)
Simon Simanovski

Dr. Ulrich Wollenteit ¹ (Of Counsel)

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)

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

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

1 BvR 2240/24

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

Greenpeace u.a.

17.03.2026
00324/24 /R. /R/jf
Mitarbeiterin: Claudia Rosner
Durchwahl: 040-278494-20
E-Mail: rosner@rae-guenther.de

nehmen wir für die Beschwerdeführenden zu den Stellungnahmen der Bundesregierung sowie der vom Gericht einbezogenen Expertengremien Stellung.

Diese lassen sich im Kern wie folgt zusammenfassen: Die zur Stellungnahme aufgeforderten Expertinnen und Experten bestätigen den Vortrag der Beschwerdeführenden zu den Versäumnissen auf Maßnahmenebene und insbesondere die enormen Rückstände im Verkehrssektor (z.B. PIK, S. 7 ff.). Die Bundesregierung zieht sich im Wesentlichen darauf zurück, ihre verfassungsrechtliche Verantwortung grundsätzlich zurückzuweisen, ohne den vorgetragenen Sachverhalt in Frage zu stellen oder auf neue wirksame Maßnahmen hinzuweisen. Letzteres wäre auch nicht möglich, denn solche hat sie nicht ergriffen: Seit Erhebung der Verfassungsbeschwerde wurden bereits beschlossene und in den mit der Beschwerdeschrift vorgelegten Projektionen und Bewertungen berücksichtigte Maßnahmen geschwächt oder rückabgewickelt.

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

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Im Folgenden werden zunächst die tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen unter Einbeziehung der Stellungnahmen der Expertengremien und des IGH-Gutachtens zu staatlichen Klimaschutzpflichten dargestellt und verfassungsrechtlich in den Kontext der Beschwerde eingeordnet (dazu I.). Im Anschluss stellen die Bf. die aktuellen Entwicklungen auf der Maßnahmenebene und insbesondere im Verkehrssektor dar und ordnen diese verfassungsrechtlich ein (dazu II.). Sodann gehen die Bf. auf das Urteil des BVerwG zur Rechtswidrigkeit des Klimaschutzprogramms 2023 und die (fehlenden) Auswirkungen dieser Entscheidung auf den vorliegenden Beschwerdegegenstand ein (dazu III.). Abschließend wird zu den von der Bundesregierung vorgebrachten Argumenten Stellung genommen (dazu IV.).

Der besseren Übersichtlichkeit dient diese

GLIEDERUNGSÜBERSICHT

I.	Allgemeine tatsächliche und rechtliche Entwicklungen und verfassungsrechtliche Einordnung	3
1.	Stand des CO ₂ -Budgets	4
2.	Völkerrechtliche Verbindlichkeit des 1,5°C-Ziels, auch für die Maßnahmenebene	5
3.	Verfassungsrechtliche Einordnung	6
a)	Klimaschutzgebot (Art. 20a GG)	6
b)	Intertemporale Freiheitsrechte	7
c)	Schutzpflichten	8
4.	Zwischenfazit: Stell Dir vor, es ist Vollbremsung und keiner hält an	9
a)	Tatsächliche Umsetzung des verfassungsrechtlich gebotenen Reduktionspfades (Antrag zu 1.)	9
b)	Jedenfalls Untermaß 1: Tatsächliche Umsetzung des KSG-Reduktionspfades (Anträge zu 2. und 3.)	11
c)	Jedenfalls Untermaß 2: Verschlechterungsverbot (Anträge unten unter II.6.c))	12
II.	Aktuelle Entwicklungen der Klimaschutzpolitik, insbesondere im Verkehrssektor, und verfassungsrechtliche Einordnung	14
1.	Klimaschutzlücke vergrößert sich	14
2.	Insbesondere: Verkehrssektor	16
3.	Rückabwicklung und Abschwächung von Klimaschutzmaßnahmen	19
a)	Bereits erfolgte Verschlechterungen	20
b)	Weitere anstehende Verschlechterungen	21
4.	Sinkende Klimaschutzinvestitionen im KTF trotz Sondervermögen	23
5.	Soziale Auswirkungen	25
6.	Zwischenfazit und ergänzende Anträge	25

a)	Fortschreiten des Klimawandels	25
b)	Rückschritte der Klimaschutzpolitik	26
c)	Ergänzende Anträge mit Blick auf Verschlechterungen	28
d)	Rüge gesetzgeberischen Unterlassens dient auch Erhalt gesetzgeberischer Gestaltungsspielräume	29
III.	Kein Ausschluss durch Rechtsschutz auf „Programmebene“	29
1.	Anderes Rechtsschutzziel, fehlende Durchsetzbarkeit von Maßnahmen im Klimaschutzprogramm	30
2.	Zeitverzug	32
IV.	Zur Stellungnahme der Bundesregierung	33
1.	Zulässigkeit	33
a)	Beschwerdegegenstand	33
b)	Beschwerdebefugnis der Umweltverbände	35
2.	Verantwortung des deutschen Staates	36
3.	Intertemporale Freiheitsrechte	36
4.	Intertemporale Gleichheitsrechte	37
5.	Schutzpflichten	39
V.	Fazit	39

I. Allgemeine tatsächliche und rechtliche Entwicklungen und verfassungsrechtliche Einordnung

Der allgemeine tatsächliche und rechtliche Rahmen hat sich seit Erhebung der Verfassungsbeschwerde am 30.09.2024 signifikant geändert. Dies insbesondere deswegen, weil die Schwelle von 1,5°C für die globale Erwärmung nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen (zumindest zeitweise) überschritten wird und Deutschland sein diesbezüglich denkbare Budget bereits überschritten hat. Zugleich hat der IGH in seinem Gutachten zu den Klimaschutzpflichten der Staaten unmissverständlich klargestellt, dass diese 1,5°C-Schwelle völkerrechtlich verbindlich ist.

Diesen Zusammenhang und die sich hieraus nach Auffassung der Bf. ergebenden verfassungsrechtlichen Konsequenzen wurden in der Stellungnahme vom 12.03.2026 im Verfahren 1 BvR 2113/24 bereits dargelegt. Zur Vermeidung von umfassenden Wiederholungen wird daher auf den Vortrag in der als

Anlage Bf. 48

beigefügten Stellungnahme (dort S. 2 ff.) nebst Anlagen verwiesen. Im Folgenden wird der diesbezügliche Vortrag nur noch einmal knapp dargestellt und insbesondere auf die Maßnahmenebene bezogen.

1. Stand des CO₂-Budgets

Die jüngsten klimawissenschaftlichen Erkenntnisse zeigen, dass das verbleibende globale Kohlenstoffbudget, das mit einer Begrenzung der Erwärmung auf 1,5°C (50% Wahrscheinlichkeit) (i.F. auch 1,5°C-Ziel) vereinbar wäre, nahezu erschöpft ist und die Überschreitung der Temperaturschwelle bis zum Jahr 2030 erwartet wird.

Das 1,5°C-Ziel ohne Überschreitung (*overshoot*) einzuhalten, ist mithin nicht mehr möglich. Es geht stattdessen – umso dringlicher – darum, den *Overshoot*, also die Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre, die dieser wieder durch natürliche und technische Senken entzogen werden müssen um auf das Niveau einer Erderwärmung von 1,5° über der vorindustriellen Zeit zu kommen, auf ein Minimum zu begrenzen.

Die aktuellen Erkenntnisse zum CO₂-Budget hat der SRU in seiner aktuellen Stellungnahme rezipiert und konkretisiert. Er kommt zu dem Ergebnis, dass das mit dem 1,5°C-Ziel kompatible CO₂-Restbudget (50% Wahrscheinlichkeit) für Deutschland auf Grundlage der aktuellen Daten bereits erschöpft ist:

	Deutschland		
	1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %
IPCC AR6 (2021)	3,6	0,6	-0,5
FORSTER et al. (2023)	2,7	-1,0	-1,7
FORSTER et al. (2025)	2,5	-1,3	-1,8
Jahr, in dem das CO₂-Budget bei linearer Emissionsreduktion aufgebraucht wird/wurde			
IPCC AR6 (2021)	2036	2026	2024
FORSTER et al. (2023)	2033	2023	2022
FORSTER et al. (2025)	2033	2022	2022

SRU, Stellungnahme Verfassungsbeschwerden, S. 7

Selbst das 1,75°C-Budget (67% Wahrscheinlichkeit) wäre bei linearer Emissionsreduktion ab jetzt bereits im Jahr 2033 verbraucht, also mehr als ein Jahrzehnt vor dem vom KSG vorgegebenen Ziel der Treibhausgasneutralität 2045.

2. Völkerrechtliche Verbindlichkeit des 1,5°C-Ziels, auch für die Maßnahmenebene

Der IGH stellte in seinem am 23.07.2025 veröffentlichten Gutachten zu den Klimaschutzpflichten der Staaten

IGH, Advisory Opinion / Gutachten vom 23.07.2025, Obligations of States in Respect of Climate Change, General List No. 187 (im Folgenden: IGH-Gutachten; deutsche Übersetzung im Verfahren 1 BvR 2113/24 vorgelegt)

fest, dass die völkerrechtlich nach dem Pariser Übereinkommen maßgebliche Temperaturschwelle 1,5°C ist.

IGH-Gutachten, Rn. 224

Die von den Vertragsstaaten geschuldeten nationalen Beiträge (*nationally determined contributions* = NDCs) müssen inhaltlich auf das 1,5°C-Ziel ausgerichtet sein müssen und die „größtmögliche Ambition“ einer Vertragspartei darstellen.

IGH-Gutachten, Rn. 242

Auf der hier gegenständlichen Maßnahmenebene sind insbesondere die Feststellungen zur tatsächlichen Umsetzung relevant: Die Vertragsstaaten müssen die bestmöglichen Anstrengungen („*best efforts*“) unternehmen, um die in den NDCs ausgegebenen Ziele auch tatsächlich zu erreichen, wobei gilt ein strenger Sorgfaltsmaßstab gilt.

IGH-Gutachten, Rn. 253 f.

Der IGH betont, dass eine Pflicht zur Regulierung besteht („*obligation to regulate*“) und unzureichende regulatorische Aktivitäten (d.h. auch Unterlassungen) völkerrechtswidrig sein können („*internationally wrongful acts*“).

IGH-Gutachten, Rn. 427 f.

Im Wesentlichen die gleichen Maßstäbe ergeben sich zudem aus dem Völkergewohnheitsrecht

IGH-Gutachten, Rn. 271 ff.; zum Verhältnis und weitgehenden Gleichlauf mit den Pflichten nach dem Pariser Übereinkommen Rn. 309 ff.

und aus den Menschenrechten

IGH-Gutachten, Rn. 369 ff.; zum Verhältnis zum Pariser Übereinkommen und Völkergewohnheitsrecht siehe Rn. 403 f.

3. Verfassungsrechtliche Einordnung

Nach dem IGH besteht völkerrechtlich die staatliche Pflicht, alle Anstrengungen zur Wahrung der 1,5°C-Schwelle zu unternehmen. Zugleich ist bereits jetzt nicht mehr zu vermeiden, dass die 1,5°C-Schwelle jedenfalls zeitweise überschritten wird (*overshoot*).

Es liegt auf der Hand, dass diese Sachlage nicht dazu führt, dass weitere Anstrengungen nunmehr obsolet sind, weil „das Kind in den Brunnen gefallen“ ist. Vielmehr geht es nun – umso dringlicher – darum, den *overshoot* so gering wie möglich zu halten. Polizeirechtlich gesprochen ist nicht nur die Gefahrenschwelle überschritten, sondern die Störung bereits eingetreten. Die Verletzung dauert an und verschärft sich – jede weitere Tonne CO₂ vertieft den rechtswidrigen Zustand, und verstärkt das Risiko, dass weitere natürliche Kippunkte überschritten werden, dazu

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – (im Folgenden: Klimabeschluss), Rn. 161.

Zur diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Einordnung wird ebenfalls zur Vermeidung von Wiederholungen zunächst auf die Stellungnahme im Verfahren 1 BvR 2113/24 (Anlage Bf. 48, S. 6 ff.) verwiesen, die im Folgenden auf die Maßnahmenebene bezogen werden.

a) Klimaschutzgebot (Art. 20a GG)

Die vom IGH erkannte Konkretisierung der Temperaturschwelle des Pariser Übereinkommens auf 1,5°C durch die Vertragsstaaten ist nunmehr auch für die Interpretation des Art. 20a GG zugrunde zu legen. Die nach Art. 20a GG maßgebliche Temperaturschwelle wird überschritten und das darauf ausgerichtete deutsche Kohlenstoffbudget ist verbraucht.

Normativ ist damit das vom BVerfG im Klimabeschluss befürchtete Szenario einer notwendigen „Vollbremsung“ eingetreten: Gemessen an Art. 20a GG gibt es kein Budget mehr, das gerecht über die Zeit verteilt werden könnte.

Dies wirkt sich nach Auffassung der Bf. insbesondere dahingehend aus, dass die von der Bundesregierung als Hauptargument angeführten angeblich weiten Spielräume inzwischen sehr stark verengt sind. Dies gilt auf der hier verfahrensgegenständlichen Ebene der Maßnahmen/Umsetzung in erster Linie für das „Ob“ hinreichend wirksamer Klimaschutzmaßnahmen. Bei der Auswahl einzelner Maßnahmen bleibt es grundsätzlich bei einem erheblichen Entscheidungsspielraum, wobei sich selbst dieser bei weiterer Untätigkeit zunehmend verengen wird (weshalb die vorliegende Verfassungsbeschwerde auch auf den Erhalt künftiger demokratischer Entscheidungsspielräume zielt).

Das BVerfG selbst hält im Klimabeschluss fest, dass „eine Überschreitung der zum Schutz des Klimas einzuhaltenden Temperaturschwelle (...) nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen“ wäre, wobei das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zunimmt.

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 198

Dies führt aus Sicht der Bf. dazu, dass jedes emissionsbezogene Tun oder Unterlassen des deutschen Staates einer strikten Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterwerfen ist. Dies gilt auch für die tatsächliche Umsetzung von hinreichenden emissionsmindernden Klimaschutzmaßnahmen, die auch nach der oben zitierten Rechtsprechung des IGH und den Maßstäben des EGMR

Vgl. EGMR, Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 550

notwendig ist. Dass eine solche Pflicht auch notwendige Grundlage und Folge des Klimabeschlusses ist, wurde bereits in der Beschwerdeschrift dargelegt. Durch Art. 20a GG ist dem deutschen Gesetzgeber die Treibhausgasminderung (d.h.: Maßnahmen) in Übereinstimmung mit den Zielen des Pariser Übereinkommens verfassungsrechtlich aufgegeben, die nicht einseitig in die Zukunft (d.h. auf künftige Maßnahmen) verschoben werden darf, sondern durch hinreichende Reduktionen in der Gegenwart (d.h. frühzeitige Maßnahmen) sicherzustellen ist.

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 183

Zu fragen ist vorliegend, ob die hier von den Bf. gerügte unzureichende Regulierung emissionsrelevanter Tätigkeiten (und die darin liegenden Zulassung von Emissionen) und die damit einhergehende Vertiefung des *overshoot* (d.h. der jedenfalls temporären Überschreitung der nach Art. 20a GG maßgeblichen Temperaturschwelle) zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang und insbesondere der Grundrechte geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Gibt es also eine hinreichende Rechtfertigung für den aktuellen Stand der Klimaschutzmaßnahmen allgemein und insbesondere im Verkehrssektor?

Dieser Pflichtenmaßstab kann über die intertemporale Dimension der Freiheitsrechte und über die grundrechtlichen Schutzpflichten durchgesetzt werden, weil er zugleich dem Schutz künftiger Freiheit vor später noch gravierenderen Eingriffen und dem Schutz der Grundrechte vor den Auswirkungen des Klimawandels dient.

b) Intertemporale Freiheitsrechte

Im Rahmen der intertemporalen Freiheitssicherung geht es nach Auffassung der Bf. nun zwar nicht mehr darum, ein verbleibendes CO₂-Budget möglichst freiheitsschonend über die Zeit zu verteilen. Die (noch einmal verschärften)

verfassungsrechtlichen Reduktionspflichten, die sich – auch und gerade auf der Maßnahmenebene – aus der Aufzehrung des Budgets ergeben, müssen aber weiterhin bewältigt werden, ohne die Lasten einseitig auf künftige Generationen zu verschieben. Die intertemporale Dimension der Freiheitsrechte bestätigt und unterstützt daher die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, das gesetzgeberische Unterlassen einer strikten Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen.

Zwar kann die in der fehlenden Regulierung liegende Zulassung weiterer Emissionen (dazu bereits Beschwerdeschrift, S. 162 ff.) grundsätzlich mit dem Schutz von Grundrechten „im Hier und Jetzt“ gerechtfertigt werden, weil weiterhin grundrechtliche Freiheitsausübung in erheblichem Umfang mit CO₂-Emissionen verbunden ist. Allerdings muss die Rechtfertigung der Untätigkeit scheitern, wenn Emissionsreduktionslasten durch allgemein und insbesondere im Verkehrssektor unzureichende Regulierung ohne hinreichenden Grund und ohne hinreichende grundrechtsschonende Vorkehrungen einseitig in die Zukunft verschoben werden.

Im Hinblick auf das gerügte gesetzgeberische Unterlassen hinreichender – d.h. für die Umsetzung eines verfassungsrechtlich vertretbaren Reduktionspfades geeigneter – klimaschützender Maßnahmen zum (gegenwärtigen) Grundrechtsschutz erforderlich wäre. Insbesondere gilt dies bei der gebotenen intertemporalen Betrachtungsweise: Unzureichende Klimaschutzmaßnahmen führen gleichsam automatisch (!) zu einer Verlagerung von Emissionslasten in die Zukunft, und machen dann umso härtere Grundrechtseingriffe verfassungsrechtlich notwendig (hierzu ausführlich Beschwerdeschrift, S. 167 ff., 209 ff.). Dies gilt umso mehr, weil der vom BVerfG im Klimabeschluss begründete Zeitpunkt einer verfassungsrechtlich gebotenen „Vollbremsung“ bereits erreicht ist, jedenfalls (bei Zugrundelegung von 1,75°C) aber unmittelbar bevorsteht.

Derzeit ist aber im Gegenteil eher eine Beschleunigung, d.h. eine Verschlechterung auf Ebene der Klimaschutzmaßnahmen zu beobachten (dazu unten, II.3.), die mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben unvereinbar ist.

c) **Schutzpflichten**

Auch die grundrechtlichen Schutzpflichten (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) gebieten nach Auffassung der Bf. inzwischen eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung. Dies gilt spätestens mit der (zumindest temporären) Überschreitung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle des Pariser Übereinkommens (1,5°C), welche zugleich die „gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems“ (Art. 2 UNFCCC) konkretisiert.

Auch im Bereich der Schutzpflichten ist daher zu erkennen, dass es nicht mehr um die Abwehr von Risiken und Gefahren geht, sondern um die Minimierung und Beseitigung einer bereits eingetretenen Störung (des *overshoot*). Dies führt nach Auffassung der Bf. dazu, dass auch auf Ebene der Schutzpflichten nunmehr eine

strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung geboten ist. Eine zurückhaltende Prüfung am Maßstab des „Untermaßverbots“ genügt jedenfalls dann nicht mehr, wenn sich eine Gefahr bereits realisiert hat, die von Verfassungs wegen eigentlich abzuwehren war (Überschreitung der 1,5°C-Schwelle bzw. des hierfür verfügbaren deutschen Treibhausgasbudgets, Art. 20a GG).

4. Zwischenfazit: Stell Dir vor, es ist Vollbremsung und keiner hält an

Da das verfassungsrechtlich verbindliche (Art. 20a GG) 1,5°C-Ziel nach den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen ohne *overshoot* jedenfalls vorerst nicht mehr erreichbar ist und Deutschland sein diesbezügliches (wegen der Pro-Kopf-Berechnung normativ höchstes denkbare) CO₂-Budget bereits überzogen hat, ist die vom BVerfG im Klimabeschluss befürchtete Situation einer verfassungsrechtlich notwendigen „Vollbremsung“ eingetreten. Eine solche ist politisch, rechtlich und auch faktisch in Deutschland aber nicht zu erkennen.

Es ist offenkundig, dass diese Situation aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht einfach hinzunehmen ist. Um im Bild zu bleiben: Je länger eine gebotene Vollbremsung ausbleibt, desto härter wird der Aufprall sein. Dies gilt sowohl mit Blick auf die Auswirkungen des Klimawandels (Schutzpflichten) als auch mit Blick auf die Auswirkungen der verfassungsrechtlich gebotenen, später notwendig umso eingriffsintensiveren Klimaschutzpolitik (intertemporale Freiheit).

Daher ist aus Sicht der Bf. auf der Maßnahmenebene die tatsächliche Verfolgung eines nach der gebotenen strikten Verhältnismäßigkeitsprüfung vertretbaren Reduktionspfades geboten (dazu 4.a)). Als absolutes Minimum verlangt dies im Ergebnis zumindest zweierlei: Die strikte tatsächliche Einhaltung des (aus Sicht der Bf. klar unzureichenden) KSG-Reduktionspfades (dazu b)) sowie ein striktes Verbot von Verschlechterungen auf der Maßnahmenebene (dazu c)).

a) Tatsächliche Umsetzung des verfassungsrechtlich gebotenen Reduktionspfades (Antrag zu 1.)

Die vorliegende Verfassungsbeschwerde setzt unmittelbar auf der Maßnahmenebene an und verlangt, dass die nach dem Klimabeschluss nunmehr verfassungsrechtlich gebotenen effektiven Maßnahmen tatsächlich getroffen werden, denn:

„Es ist das Verfassungsrecht selbst, das mit jedem Anteil, der vom endlichen CO₂-Budget verzehrt wird, umso dringender aufgibt, weitere CO₂-relevante Freiheitsausübung zu unterbinden.“

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 187

Dabei verlangen die Bf. trotz Aufzehrung des Budgets (selbstverständlich) keine vollständige Untersagung von Emissionen auf deutschem Staatsgebiet, sondern eine im Rahmen der Verhältnismäßigkeit hinreichende Reaktion, wie sie nach dem

obenstehenden Zitat des BVerfG auch geboten sind – weiterhin auch und gerade, um später umso härtere notwendige Reaktionen zu vermeiden. Es dürfte offenkundig sein, dass insgesamt und gerade im Verkehrssektor eine Vielzahl von – verfassungsrechtlich gesehen – wenig eingriffsintensiven Maßnahmen möglich sind, die bisher unterblieben sind: Ein Ausbau klimafreundlicher Infrastruktur (und ein Unterlassen des Gegenteils), ein Abbau klimaschädlicher Subventionen, ein Tempolimit u.v.m. Eine Auswahl zu treffen ist Aufgabe des Gesetzgebers, die verfassungsrechtlich gebotene Reaktion weiter zu verschieben, ist aber keine zulässige Option.

Das BVerfG selbst hat im Klimabeschluss den rechtlichen Maßstab für diese Situation anerkannt und angelegt: Bei Überschreitung der durch Art. 20a GG vorgegebenen Temperaturschwelle ist die weitere Zulassung (im vorliegenden Fall durch Unterlassung von Maßnahmen) von Emissionen nur „unter engen Voraussetzungen“ zulässig, nämlich wenn dies zum Schutz von Verfassungsgütern, insbesondere Grundrechten, geboten ist. Erforderlich ist eine strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Im Ergebnis ist praktische Konkordanz zwischen gegenwärtigen Freiheitsrechten auf der einen Seite und den Anforderungen von Klimaschutzgebot, künftiger Freiheit sowie grundrechtlichen Schutzpflichten auf der anderen Seite herzustellen. Dies wurde im Rahmen der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2113/24 bereits hergeleitet (Anlage Bf. 48, S. 12 ff.) und gilt auch auf Maßnahmenebene.

Für die Ebenen der Ambition und der Steuerungsarchitektur bedeutet dies aus Sicht der Bf. (Anlage Bf. 48, S. 13 f.): Der deutsche Staat hat die Pflicht, hinreichend ambitionierte Ziele und Reduktionspfade zu definieren, d.h. grundsätzlich nur diejenigen Emissionen zuzulassen, die dem Grundrechtsschutz (bzw. dem Schutz von Verfassungsgütern) dienen hierfür geeignet, erforderlich und angemessen sind. Darüber hinaus muss der so definierte Reduktionspfad strikt geplant und kontrolliert werden, bei Fehlentwicklungen ist eine effektive und umgehende Nachsteuerung geboten. Dies ist ein notwendiger Zwischenschritt, aber kein Ersatz für die hier gegenständlichen tatsächlichen Klimaschutzmaßnahmen.

Das Verfassungsrecht gebietet auch die reale Umsetzung von Emissionsreduktionen zur Umsetzung des verfassungsrechtlich gebotenen Reduktionspfades (nicht nur des KSG-Reduktionspfades). Der Klimabeschluss stellt, wie oben zitiert, unmissverständlich klar, dass das Verfassungsrecht Maßnahmen verlangt, die den Anforderungen des Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) genügen. Die rechtzeitige Einführung derartiger Maßnahmen dient zugleich dem Schutz intertemporaler Freiheit, denn ein weiteres Aufschieben führt nur dazu, dass spätere Maßnahmen umso eingriffsintensiver sein müssen. Erst auf Ebene der Maßnahmen werden real Emissionen eingespart und künftige Freiheit geschützt. Dies alles wurde bereits mit der Beschwerdeschrift ausführlich vorgetragen, gilt aber angesichts der oben geschilderten Entwicklungen noch einmal verschärft: Das gesetzgeberische Unterlassen ist daran zu messen, ob es (in der Gesamtschau) einer Verhältnismäßigkeitsprüfung

standhält, obwohl das durch Art. 20a GG vorgezeichnete Budget bereits erschöpft ist. Auch auf dieser Ebene ist praktische Konkordanz zwischen den Verfassungsgütern herzustellen. Dem Gesetzgeber verbleiben dabei (noch) erhebliche Spielräume bei der Auswahl der Maßnahmen – das „Ob“ und die Reichweite der Treibhausgasminderungen stehen aber nur sehr eingeschränkt in seinem Ermessen.

Bei einer Überschreitung des Budgets naheliegende und offenkundig verhältnismäßige Maßnahmen in der Breite nicht zu ergreifen, bedarf zumindest einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Die Bundesregierung bietet in der von ihr eingereichten professoralen Stellungnahme hierzu nichts an (siehe näher unten, IV.).

Die aktuelle Entwicklung bestätigt aus Sicht der Bf. ihren Hauptantrag:

- Angesichts der Überschreitung der 1,5°C-Schwelle sind die im Rahmen des Verhältnismäßigen möglichen Maßnahmen in allen Sektoren zu ergreifen. Eine Orientierung am hierfür klar unzureichenden KSG-Reduktionspfad ist insoweit nicht ausreichend.
- Dies gilt sogar bei einer Orientierung am völkerrechtlich unzureichenden 1,75°C-Ziel: selbst ein darauf gerichtetes Budget könnte nur noch unter größten Anstrengungen, d.h. mit sofortigen und umfassend wirksamen Maßnahmen, zumindest in Reichweite gehalten werden. Unter Zugrundelegung linearer Reduktion wäre das Budget nach der aktuellen Stellungnahme des SRU in diesem Verfahren bereits im Jahr 2033 aufgebraucht, und damit drei Jahre früher als noch in der Stellungnahme aus dem Jahr 2024 (Anlage Bf. 11) angenommen.

b) Jedenfalls Untermaß 1: Tatsächliche Umsetzung des KSG-Reduktionspfades (Anträge zu 2. und 3.)

Wie ebenfalls bereits in der Beschwerdeschrift dargelegt (dort S. 204 ff.) und in den Anträgen zu 2. und 3. beantragt, ist – angesichts der oben beschriebenen Entwicklungen erst recht – die tatsächliche und rechtzeitige Umsetzung des KSG-Reduktionspfades und des sich daraus ergebenden „Budgets“ aus Sicht der Bf. das absolute Minimum, das bei der gebotenen Herstellung praktischer Konkordanz noch vertretbar sein könnte. Nochmals: die mit diesem Pfad zugelassenen Mengen genügen (bei weitem) nicht einmal dem vom Gericht im Klimabeschluss 2021 noch zugrunde gelegten 1,75°C-Ziel (siehe auch die Stellungnahme des SRU).

Auch in der Literatur wurde zu Recht bereits vor dem IGH-Gutachten angenommen, dass „Abweichungen vom Pfad der Treibhausgasneutralität grundgesetzlich kaum zu rechtfertigen“ sind.

Calliess/Kirchhof, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz, Gutachten im Auftrag der KlimaUnion, März 2025, S. 63, abrufbar unter

[https://klimaunion.org/wp-content/uploads/2025/03/Rechtsgutachten C.-Calliess-G.-Kirchhof-Klimaschutz-Rote-Linien-des-Rechts.pdf](https://klimaunion.org/wp-content/uploads/2025/03/Rechtsgutachten-C-Calliess-G.-Kirchhof-Klimaschutz-Rote-Linien-des-Rechts.pdf)

Eben solche Abweichungen drohen aber sektorübergreifend und insbesondere im Verkehrssektor in riesigem Ausmaß wie unten noch ausgeführt wird; die Daten und Prognosen haben sich jeweils seit Erhebung der Verfassungsbeschwerde sogar verschlechtert (siehe II.1. und II.2.). Ein verfassungswidriges gesetzgeberisches Unterlassen ist daher selbst dann (und zwar deutlich) zu konstatieren, wenn man auf die nach dem KSG zugelassenen Mengen abstellt.

c) Jedenfalls Untermaß 2: Verschlechterungsverbot (Anträge unten unter II.6.c))

Auch auf Ebene der Maßnahmen gilt zudem nach Auffassung der Bf. ein striktes Verschlechterungsverbot (Art. 20a GG i.V.m. intertemporalen Freiheitsrechten und Schutzpflichten), das allenfalls durch den dringenden Schutz höchstrangiger Rechtsgüter im Einzelfall überwunden werden könnte.

Ein ökologisches Verschlechterungsverbot wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur als Gehalt von Art. 20a GG verbreitet vertreten.

Statt vieler Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 108. EL August 2025, Art. 20a Rn. 128

Dies gilt insbesondere für den Bereich des Klimaschutzes (vgl. auch Art. 4 Abs. 3 ParisÜ).

Siehe nur Calliess/Kirchhof, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz, März 2025, abrufbar unter [https://klimaunion.org/wp-content/uploads/2025/03/Rechtsgutachten C.-Calliess-G.-Kirchhof-Klimaschutz-Rote-Linien-des-Rechts.pdf](https://klimaunion.org/wp-content/uploads/2025/03/Rechtsgutachten-C.-Calliess-G.-Kirchhof-Klimaschutz-Rote-Linien-des-Rechts.pdf); Willert/Nesselhauf, Dürfte die Bundesregierung die Sektorziele abschaffen?, KlimR 2023, 135 (137 f.); Bickenbach, Verschlechterungsverbote und Abwägungsgebote im Klimarecht, KlimR 2025, 258 (261 f.); Wiedmann, Klimaschutz ohne Sektorziele, NVwZ 2024, 876 (878 ff.)

Im Klimabeschluss hat auch das BVerfG betont, dass eine Abschwächung der Klimaschutzziele wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig ist.

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 212

Das Verschlechterungsverbot bezieht sich aus Sicht der Bf. aber jedenfalls in der gegenwärtigen Situation auch auf die Ebene der Klimaschutzmaßnahmen. Da die

völkerrechtlich und nach Art. 20a GG maßgebliche 1,5°C-Schwelle nach aktuellen Erkenntnissen jedenfalls temporär überschritten wird (*overshoot*), sind Klimaschutzmaßnahmen, wie dargelegt, umso stärker geboten. Es greift der oben zitierte Maßstab des BVerfG, wonach die Zulassung weiterer Emissionen einer besonderen Rechtfertigungslast unterliegt und nur zum Schutz von Rechtsgütern mit Verfassungsrang, insbesondere der Grundrechte, zulässig ist.

Daran gemessen, können Rückschritte auf Ebene der Klimaschutzmaßnahmen allenfalls noch in krassen Ausnahmefällen gerechtfertigt werden (z.B. zum Grundrechtsschutz) und keinesfalls aus allgemeiner Opportunität. Selbst dann wären sie nach Auffassung der Bf. zeitgleich an anderer Stelle zu kompensieren, soweit dies nicht im Einzelfall ausnahmsweise ausgeschlossen wäre.

Gleichwohl ist seit Erhebung der Verfassungsbeschwerde eine Vielzahl unkompenzierter klimapolitischer Rückschritte zu verzeichnen (näher sogleich unter II.3.). Diese Rückschritte stützen und verstärken zum einen in der notwendigen Gesamt-schau den Befund gesetzgeberischen Unterlassens im Verkehrssektor und sektorübergreifend. Zum anderen stellen sie eigene (drohende) Verfassungsverstöße dar, welche die Bf. mit eigenständigen Anträgen rügen (siehe unten, II.6.c)).

Das Verschlechterungsverbot führt zudem nach Auffassung der Bf. (ausnahmsweise) zu Begründungspflichten im Gesetzgebungsverfahren. Angesichts der Erschöpfung des nationalen Budgets für 1,5°C und der erfolgten (bzw. bei Zugrundelegung von 1,75°C nur noch schwer vermeidbaren) Überschreitung der durch Art. 20a GG vorgezeichneten Temperaturschwelle (dazu ausführlich oben, 0.) sind zur Sicherung der bei Verschlechterungen per se prekären Verhältnismäßigkeit rationalitätssichernde Verfahrensanforderungen erforderlich, wie sie das BVerfG auch schon in anderen Zusammenhängen verlangt hat.

Eine Parallelwertung bietet sich an zum Urteil des Zweiten Senats im Zusammenhang mit der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung. Zur „Einhegung des Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers durch die Verpflichtung, sich der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG selbst zu vergewissern“ ist der Verfassung demnach eine Begründungspflicht im Gesetzgebungsverfahren zu entnehmen, die es ermöglicht nachzuvollziehen, „ob der Gesetzgeber bei der Wahrnehmung seines Gestaltungsspielraums die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG beachtet hat“. Weiter heißt es: „Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten Bestimmungsfaktoren für das Vorliegen einer einschneidenden Veränderung der Verhältnisse müssen nachvollziehbar dargelegt werden“, wobei „eine bloße Begründbarkeit“ der Entscheidung zur Wahrung der Rationalitätsanforderungen ausdrücklich nicht genügt.

BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 128 ff.

Dies ist nach Auffassung der Bf. auf die Klimaschutzgesetzgebung übertragbar, soweit der Gesetzgeber bestehende Maßnahmen mit positiver Klimaschutzwirkung abschwächt oder gar abgeschafft. Denn die weitere Zulassung von Emissionen ist nur unter engen Voraussetzungen, v.a. zum Schutz von Grundrechten zulässig und Verschlechterungen können allenfalls in außergewöhnlichen Konstellationen und jedenfalls nicht ohne Kompensation an anderer Stelle zulässig sein (s.o.). Bei derartigen Maßnahmen ist daher die Wahrung von Rationalitätsanforderungen bereits im Gesetzgebungsverfahren geboten, was die Bf. ebenfalls mit einem eigenen Antrag geltend machen (siehe auch insoweit unten, II.6.c)).

Dies vorausgeschickt, werden nun im Folgenden die tatsächlichen Entwicklungen im Klimaschutzrecht und insbesondere im Verkehrssektor dargestellt.

II. Aktuelle Entwicklungen der Klimapolitik, insbesondere im Verkehrssektor, und verfassungsrechtliche Einordnung

Trotz der sich weiter zuspitzenden Klimakrise und der klaren völkerrechtlichen Aussagen des IGH ist nicht erkennbar, dass die deutsche Klimapolitik seit Erhebung der Verfassungsbeschwerde ihre Anstrengungen verstärkt hätte. Im Gegenteil: Die absehbare Klimaschutzlücke insbesondere für die Zeit nach 2030 hat sich weiter vergrößert (dazu 1.). Insbesondere gilt dies für den Verkehrssektor, dessen Emissionen zuletzt sogar weiter angestiegen sind (dazu 2.). Die aktuelle Bundesregierung befürwortet darüber hinaus, unter Mitwirkung des Parlaments, auf europäischer und nationaler Ebene die Abwicklung oder Abschwächung bestehender Klimaschutzmaßnahmen (dazu 3.). Auch das Sondervermögen nach Art. 143h GG wird nicht fokussiert für den Klimaschutz genutzt, im Klima- und Transformationsfonds (KTF) sinken im Gegenteil sogar die Klimaschutzinvestitionen (dazu 4.). Hinsichtlich der Abmilderung der sozialen Implikationen fehlt es weiterhin an relevanten staatlichen Aktivitäten (dazu 5.).

1. Klimaschutzlücke vergrößert sich

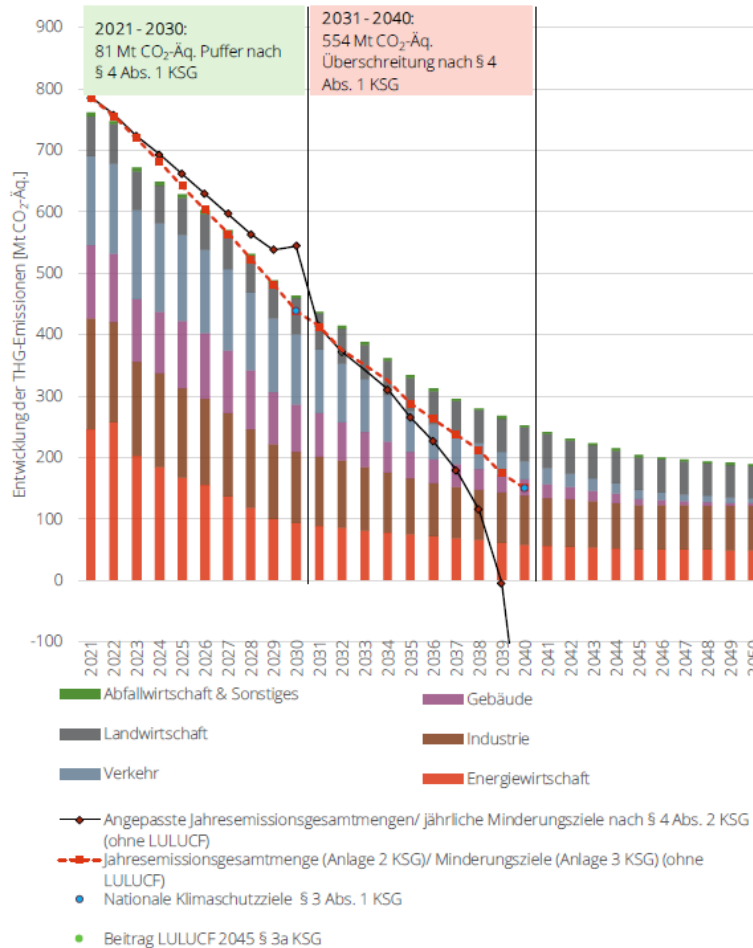
Mit Erhebung der Verfassungsbeschwerde wurde anhand der Prüfung der Projektionsdaten 2024 durch den Expertenrat für Klimafragen (ERK) dargestellt, dass die Klimaschutzziele des KSG nach dem Jahr 2030 deutlich verfehlt werden und konkret für den Zeitraum von 2031 bis 2040 eine Klimaschutzlücke von 287 Mt CO₂-Äq. bestand (Beschwerdeschrift, S. 97).

Aus dem als

Anlage Bf. 49

beigefügten Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 zu den Projektionsdaten 2025 hat der ERK seine diesbezügliche Darstellung aktualisiert. Das Ergebnis ist, dass sich die *Lücke* für den Zeitraum 2031-2040 nunmehr auf 554 Mt CO₂-Äq. nahezu *verdoppelt* hat:

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



ERK, Prüfbericht 2025, S. 21, 163

Die zum Ende steil abfallende Kurve zeigt an, dass die nach dem KSG insgesamt zur Verfügung stehenden Emissionsmengen 2039 verbraucht wären, circa ein halbes Jahr früher als dies im Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde projiziert wurde (vgl. auch insoweit Beschwerdeschrift, S. 97).

Diese Zahlen dürften sich inzwischen noch einmal deutlich verschlechtert haben.

Dies folgt aus den aktuellen Emissions- und Projektionsdaten des UBA, die gemäß § 5 Abs. 1 KSG zum 15.03.2026 vorzulegen waren. Die Emissionsdaten für das vergangene Jahr zeigen ausweislich der als

Anlage Bf. 50

beigefügten Zusammenfassung, dass die Gesamtemissionen im Jahr 2025 stagnierten und nur um 0,1%, also nicht, zurückgegangen sind. Ein wesentlicher Grund hierfür ist der *Anstieg* der Emissionen im Verkehrssektor (und im Gebäudesektor).

Die Zusammenfassung der Projektionen 2026 des UBA („Ergebnisse kompakt“) sind hier als

Anlage Bf. 51

beigefügt. Danach ist der „Puffer“ für den Zeitraum von 2021 bis 2030 von 81 Mt CO₂-Äq. auf nur noch knapp 3,8 Mt CO₂-Äq. zusammengeschrumpft ist, die Zielerreichung sei dabei schon für diesen Zeitraum „nicht richtungssicher“ (Anlage Bf. 51, S. 11).

Die Zeit nach 2030 wird vom UBA aufgrund des mangelhaft ausgestalteten Projektionsmechanismus, der die Zeit nach 2030 erst ab 2030 in den Blick nimmt (dazu Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2113/24), nicht im Einzelnen und v.a. nicht im Hinblick auf die kumulierte Mengenüberschreitung untersucht. Es liegt jedoch auf der Hand, dass sich durch den vollständigen Verlust des „Polsters“ in der Zeit bis 2030 auch die Lage von 2031 bis 2040 gegenüber den oben dargestellten Zahlen des Expertenrats weiter verschlechtert hat.

Für die Punktziele sind die Prognosen im Projektionsbericht jedenfalls ebenfalls schlecht: Die Projektionen gehen für das 2040-Ziel von einer Verfehlung um 8 Prozentpunkte aus und sehen eine deutliche Zielverfehlung (weiter Emissionen von 212,5 Mt CO₂-Äq.) Jahr der angestrebten Treibhausgasneutralität 2045. Zusammenfassend heißt es unter diesen Zahlen:

„Mit den derzeitigen klimapolitischen Instrumenten und den Rahmenbedingungen ist es nicht absehbar, dass in allen Sektoren ausreichend tiefgreifende Transformationen hin zur Treibhausgasneutralität gelingt.“

UBA, Projektionsdaten 2026 kompakt (Anlage Bf. 51), S. 11

Zudem betont das UBA, dass aktuelle Entwicklungen und insbesondere einige aktuell geplante klimapolitische Rückschritte („Netzpaket“, Gebäudemodernisierungsgesetz) in den Daten noch nicht berücksichtigt sind (Anlage Bf. 51, S. 9); zu den Rückschritten noch unten, 3.).

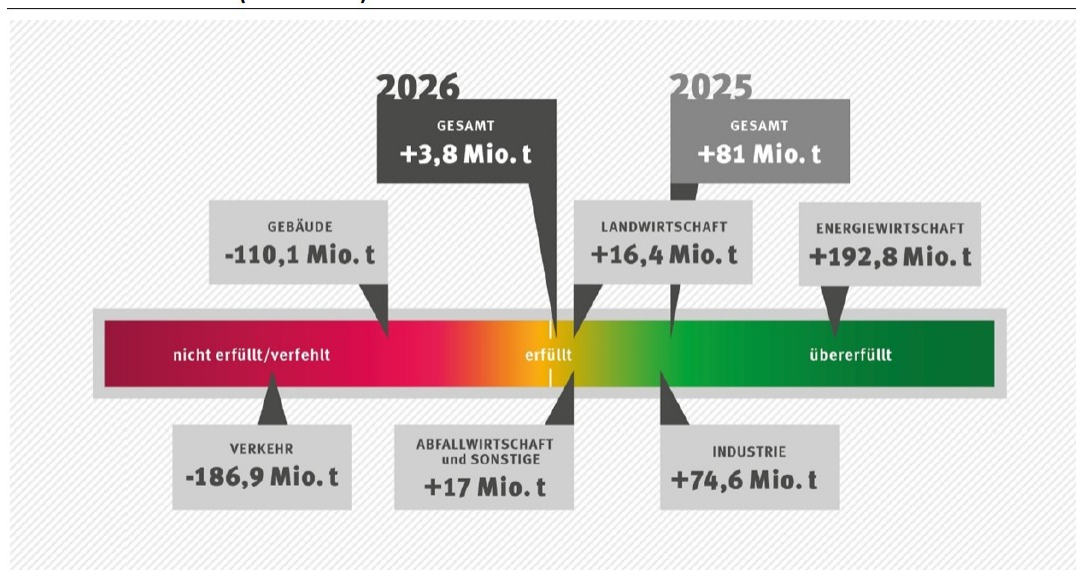
2. Insbesondere: Verkehrssektor

Es hat sich auch nichts daran geändert, dass der Verkehrssektor – neben dem Gebäudesektor – das Hauptproblem bleibt. Der Stand der Dekarbonisierung hat sich hier sogar weiter verschlechtert.

Zuletzt, d.h. im Jahr 2025, sind die Emissionen im Verkehrssektor nach den Emissionsdaten des UBA wieder angestiegen, und zwar um 2,1 Mt CO₂-Äq. (Anlage Bf. 50, S. 1). Dies ist auf den Straßenverkehr zurückzuführen, wo im Jahr 2025 der Absatz fossiler Kraftstoffe sogar gestiegen ist (Anlage Bf. 50, S. 7).

Für die Zukunft weist der aktuelle Überblick zu den Projektionsdaten 2026 für den Verkehrssektor bis 2030 eine Überschreitung von knapp 187 Mt CO₂-Äq. aus:

Abbildung 2: Zielerreichung/Zielverfehlung der KSG-Sektoren und gesamt nach Projektionsdaten 2026 (2021-2030)¹



Quelle: Eigene Darstellung, Umweltbundesamt

UBA, Projektionsdaten 2026 kompakt (Anlage Bf. 51), S. 13

Zum Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde belief sich die Prognose auf 180 Mt CO₂-Äq. (Beschwerdeschrift, S. 107), sodass sich die Lage sogar weiter verschlechtert hat. Zugleich hat sich seitdem die Lücke im Gebäudesektor von 32 Mt CO₂-Äq. auf 110 Mt CO₂-Äq. massiv vergrößert. Dies verdeutlicht, dass die Rückstände im Verkehrssektor nicht durch die anderen Sektoren aufgefangen werden können, erst recht nicht auf die „lange Sicht“, da die Klimaschutzlücke nach 2030 noch einmal weit größer ausfallen wird (dazu soeben, 1.).

Die projizierte Überschreitung der durch die EU Klimaschutzverordnung / ESR unionsrechtlich vorgegebenen Mengen beträgt hat sich auf 255 Mt CO₂-Äq. um 129 Mt CO₂-Äq. verdoppelt. Die Lücke geht ebenfalls auf den Verkehrs- und Gebäudesektor zurück, die weitere Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr ist auf den Verkehrssektor zurückzuführen (Projektionsdaten 2026 kompakt, Anlage Bf. 51, S. 13 f.).

Die (nunmehr indikativen) Sektorziele werden im Verkehrssektor weiterhin dauerhaft überschritten, hierzu äußert sich der ERK im Zusammenhang mit der Bewertung der Projektionsdaten 2025 wie folgt:

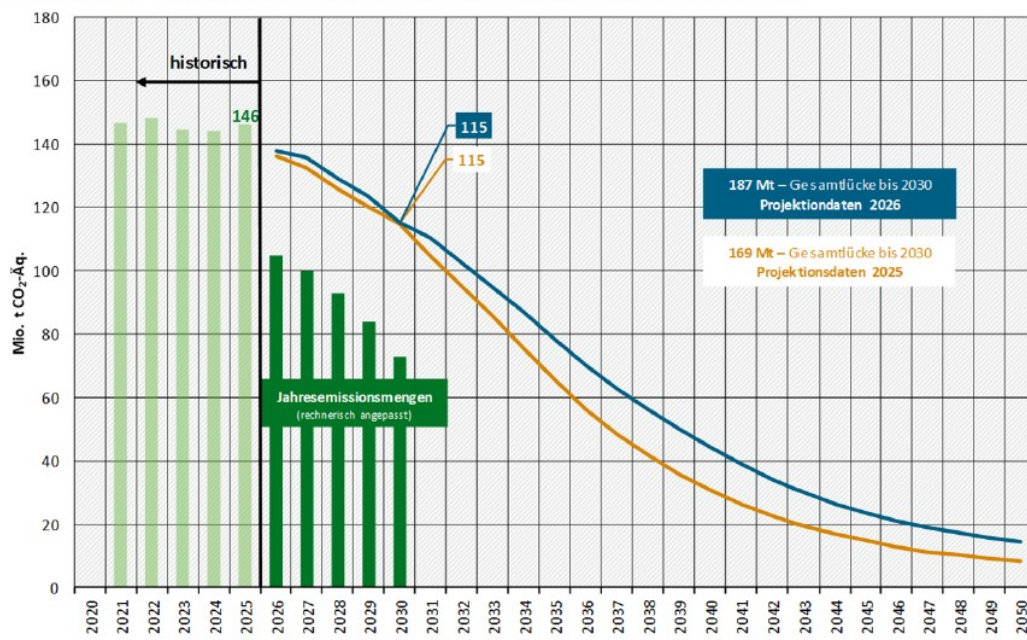
„Der Gebäudesektor sowie der Verkehrssektor überschreiten im Jahr 2024 zum wiederholten Mal die Jahresemissionsmenge. In beiden Sektoren ist die Überschreitung nochmals höher als im Vorjahr. Gemäß der vom Umweltbundesamt angegebenen Konfidenzintervalle kann die Überschreitung im Sektor Verkehr als praktisch sicher gelten, die Überschreitung im Gebäudesektor als wahrscheinlich.“

ERK, Prüfbericht 2025 (Anlage Bf. 49), Rn. 84

In seiner Stellungnahme zur vorliegenden Verfassungsbeschwerde vom 14.11.2025 betont der ERK ausdrücklich, dass im Verkehrssektor auch in der Zeit nach Erhebung der Beschwerdeschrift keine strukturellen Verbesserungen erkennbar sind (Stellungnahme ERK, S. 3 f.).

Diese Einschätzung gilt auf Grundlage der Projektionsdaten 2026 erst recht – die Emissionen im Verkehrssektor sind sogar wieder angestiegen, strukturelle Verbesserungen nicht erkennbar (im Gegenteil, s.u., 3.) und die Sektorziele sind weit außer Reichweite. Dies verdeutlicht die folgende Grafik des UBA:

Abbildung 11: Entwicklung der Treibhausgasemissionen im Sektor Verkehr



Quelle: Eigene Darstellung, Umweltbundesamt auf Basis historischer Daten Umweltbundesamt THG-Inventar

UBA, Projektionsdaten 2026 kompakt (Anlage Bf. 51), S. 23

Auch wenn der Abgleich mit den Jahresemissionsmengen aufgrund des defizitären gesetzlichen Monitoringauftrags (dazu Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2113/24) nur bis 2030 erfolgt, ist die völlige Verfehlung jeglicher Ziele auf den ersten Blick erkennbar.

Das UBA erläutert hierzu, dass sich die projizierte Emissionsminderung gegenüber den Zahlen aus dem Vorjahr noch einmal deutlich verschlechtert hat. Dies gilt insbesondere auf die lange Sicht: Im Jahr 2045 werden für den Verkehrssektor noch 23,6 Mt CO₂-Äq. emittiert und damit 8,9 Mt CO₂-Äq. mehr als nach den Projektionen des Vorjahres – auch hier ein Anstieg um mehr als ein Drittel (wohlgemerkt innerhalb einer schon eklatanten Zielverfehlung). Kumuliert werden von 2025-2050 216 Mt CO₂-Äq. mehr emittiert als auf Grundlage der Projektionen des Vorjahres, denen – es sei noch einmal erwähnt – ebenfalls schon massive Zielverfehlungen zugrunde lagen. Als wesentlicher Grund für die Verschlechterungen der Projektionen wird die schleppende Elektrifizierung angegeben (Anlage Bf. 51, S. 24)

Erste Auswirkungen der im Folgenden dargestellten Verschlechterungen im Rechtsrahmen machen sich bereits bemerkbar, namentlich wird hier die „Flexibilisierung“ der Flottengrenzwerte genannt (auch insoweit UBA, Anlage Bf. 51, S. 24)

Zugleich betont das UBA auch in diesem Zusammenhang, dass weitere geplante Verschlechterungen noch nicht berücksichtigt sind. Namentlich die geplante Aufweichung des „Verbrenner-Aus“ hätte noch einmal deutlich emissionserhöhende Wirkung (Anlage Bf. 51, S. 25 und S. 37).

Insgesamt ist festzuhalten: Der Verkehrssektor ist von einer strukturellen Wende weiterhin weit entfernt, die Ziele sind sogar in noch weitere Ferne gerückt. Seit Erhebung der Verfassungsbeschwerde ging weitere kostbare Zeit verloren. Ein Ausgleich dieser Defizite in anderen Sektoren ist nicht in Aussicht, stattdessen haben sich insbesondere die Prognosen im Gebäudesektor noch einmal deutlich verschlechtert.

3. Rückabwicklung und Abschwächung von Klimaschutzmaßnahmen

Die Bundesregierung hat seit ihrer Amtsübernahme gemeinsam mit dem Parlament nicht nur keine zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen auf den Weg gebracht. Stattdessen wurden bestehende Maßnahmen entweder bereits rückabgewickelt oder entsprechende Prozesse in Gang gesetzt. Dies gilt sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene.

Einen nicht abschließenden Eindruck mag die folgende Aufstellung vermitteln, die insbesondere, aber nicht ausschließlich den Verkehrssektor in den Blick nimmt.

a) **Bereits erfolgte Verschlechterungen**

Auf nationaler Ebene wurden insbesondere klimaschädliche Subventionen erhöht oder wieder eingeführt:

- Die Pendlerpauschale wurde zum 01.01.2026 auf 38 Cent ab dem ersten Kilometer erhöht. Zuvor waren es 30 Cent/km für die ersten 20 km, und erst danach 38 Cent/km. Die Pauschale wirkt als Werbungskostenabzug. Die Gesetzesänderung erfolgte durch Art. 2 des Steueränderungsgesetzes 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 363) und betrifft § 9 Nr. 4 und 5 EstG. Die Pendlerpauschale ist eine klassische klimaschädliche Subvention, die zudem höhere Einkommensgruppen strukturell bevorzugt. Ihre Abschaffung oder Umgestaltung wird z.B. durch das UBA seit Jahren gefordert.¹ Mit der Erhöhung geschah nun das genaue Gegenteil.
- Die Rückkehr zur Subventionierung des Agrardiesel als weitere klimaschädliche Subvention wurde ebenfalls beschlossen. Deren Abschaffung unter der Ampelkoalition zum 01.01.2026 wurde damit rückgängig gemacht. Die Gesetzesänderung erfolgte durch Art. 6 des Gesetzes zur Aufhebung der Freizone Cuxhaven und zur Änderung weiterer Vorschriften (BGBl. 2025 I Nr. 363) und betrifft § 57 des Energiesteuergesetzes (EStG).
- Die Gasspeicherumlage wurde abgeschafft und wird nun im Umfang von 3,4 Milliarden Euro aus dem KTF finanziert.² Es handelt sich um den Ausgleich der Kosten, die bei der Vorhaltung von Gasspeichern entstehen und die bisher über die Gaspreise abgewickelt wurde. Auch hier geht es also um eine fossile Subvention, die Erdgas vergünstigt und zudem aus Mitteln des „Klimaschutz-Sondervermögen“ KTF finanziert wird. Die Finanzierung aus dem KTF wurde durch die Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2025 vorbereitet (BGBl. 2025 I Nr. 231), der in § 2 Abs. 2 Nr. 3 KTFG die Möglichkeit einer Subventionierung des Gaspreises aus dem Sondervermögen aufnahm.
- Der Preis des Deutschlandtickets wurde zum 01.01.2026 erneut angehoben, jetzt auf 63 Euro/Monat.³ Im Zuge der ersten Preissteigerung von 49 Euro auf 58 Euro verlor das Ticket circa eine Million Abonnenten.⁴ Dies

¹ https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_entfernungspauschale_kliv.pdf

² <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw45-de-energiewirtschaftsgesetz-1116750>

³ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw45-de-regionalisierungsgesetz-1118560>

⁴ <https://www.spiegel.de/auto/deutschlandticket-verliert-nach-preiserhoehung-eine-million-nutzerinnen-und-nutzer-a-f1989cf5-ad12-4b18-aabd-c6ffb81acdc>

schwächt die Verkehrsverlagerung auf die Schiene und trifft außerdem die ökonomisch Schwächsten am stärksten.

Auf EU-Ebene wurde die Klimapolitik insbesondere im Verkehrssektor abgeschwächt:

- Die 2019 beschlossenen Flottengrenzwerte für neue Pkw wurden abgeschwächt. Statt den CO₂-Ausstoß der Neuwagenflotte bis 2025 um 15% gegenüber dem Wert von 2021 zu senken, haben Autohersteller nun bis 2027 Zeit, um dieses Ziel im Durchschnitt der drei Jahre zu erfüllen. Die Änderungen erfolgten durch die Verordnung (EU) 2025/1214.
- Der ETS 2 wird um ein Jahr nach hinten verschoben und soll nun erst 2028 beginnen. Der Prozess läuft parallel zum 2040-Ziel der EU. Die politische Einigung steht bereits seit Ende 2025, das Parlament hat sie am 10.02.2026 bereits beschlossen.⁵

Beide Änderungen hat die deutsche Bundesregierung aktiv befürwortet und entsprechend gestimmt.

b) Weitere anstehende Verschlechterungen

Weitere Abschwächungen der Klimaschutzpolitik sind konkret geplant oder auf den Weg gebracht, auch insoweit ist die folgende Liste exemplarisch ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

Auf nationaler Ebene:

- Die Luftverkehrsabgabe soll nach den Plänen der Bundesregierung ab Juli 2026 sinken.⁶
- Die Förderung von Solaranlagen wird seitens der Wirtschaftsministerin in Frage gestellt. Allein aufgrund der wiederholten Ankündigungen ist der Zubau von Dach-Solaranlagen innerhalb von zwei Jahren um 43% eingebrochen.⁷
- Laut einem Zehn-Punkte-Papier⁸ des BMWV soll der Ausbau der erneuerbaren Energien gebremst werden. Unter anderem soll die Einspeisevergütung abgeschafft und Förderungen erneuerbarer Energien zurückgefahren

⁵ <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20260205IPR33620/eu-klimagesetz-emissionsminderung-von-90-bis-2040>

⁶ https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1136650?utm_source=chatgpt.com

⁷ <https://www.heise.de/news/Viel-weniger-neue-Solaranlagen-auf-deutschen-Daechern-11155068.html>

⁸ https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/klimaneutral-werden-wettbewerbsfaehig-bleiben.pdf?__blob=publicationFile&v=26

werden. Medienberichte konstatieren „Erstaunliche Ähnlichkeiten zu Forderungen von RWE und Eon“, während die Fachabteilungen des Ministeriums an dem Papier offenbar kaum beteiligt waren.⁹

- Mit dem sog. „Netzpaket“¹⁰ soll die Entschädigung für notwendige Abregelungen von EE-Anlagen in „stark belasteten Netzgebieten“ abschaffen und die Netzanschlusspflicht für Erneuerbare (ein Grundpfeiler des EEG) eingeschränkt werden. Der Effekt ist ein Ausbremsen des EE-Ausbaus.
- Besondere Aufmerksamkeit verdient aus aktuellem Anlass die unter dem politischen Titel „Abschaffung des Heizungsgesetzes“ vorangetriebene Streichung der §§ 71 ff. GEG, die insbesondere die Vorgabe enthalten, dass neu eingebaute Heizungen zu 65% mit erneuerbaren Energien zu betreiben sind (§ 71 Abs. 1 GEG). Für viele Bestandsgebäude tritt die Regelung nach noch geltender Rechtslage ab dem 01.07.2026 in Kraft (§ 71 Abs. 8 GEG). Sie würde einen Ausschluss des Einbaus neuer Öl- und Gasheizungen bedeuten und so eine Abkehr vom fossilen Heizen einleiten. Diese Regelungen sollen nunmehr nach einem Eckpunktepapier der Regierungsfractionen, anbei als

Anlage Bf. 52

gestrichen werden. Für Öl- und Gasheizungen soll stattdessen ab dem 01.01.2029 (!) ein zunehmender Anteil (Start: 10%) CO₂-neutraler Brennstoffe genutzt werden („Bio-Treppe“). Auf Ebene der Inverkehrbringer soll eine – im Einzelnen bislang unbekannte – „Grüngasquote“ bzw. „Grünheizölquote“ (d.h. Beimischung klimafreundlicher Öle und Gase) ersetzt werden (Anlage Bf. 52, S. 1 f.). Unter Berücksichtigung der großen Ungewissheiten hinsichtlich der „Bio-Treppe“ und der Höhe der Grüngas- oder Grünölquote hat das Öko-Institut auf Grundlage der Eckpunkte in der als

Anlage Bf. 53

beigefügten Studie errechnet, dass die Treibhausgasminderungswirkung des GEG durch die neuen Regelungen massiv verschlechtert wird und bis zum Jahr 2040 die ohnehin gewaltige Ziellücke (s.o.) um weitere 108 bis 172 Mt CO₂-Äq. noch einmal massiv vergrößert wird (Anlage Bf. 53, S. 10). Damit wird der ohnehin erhebliche Rückstand des Gebäudesektors, der nach dem Verkehr das größte „Sorgenkind“ beim Klimaschutz ist (s.o.), noch einmal massiv ansteigen. Nach der zitierten Studie ist ein Erreichen

⁹ <https://table.media/climate/analyse/monitoring-bericht-erstaunliche-aehnlichkeiten-in-papieren-von-bmwe-und-rweeon>

¹⁰ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw10-de-eeg-1151178>; Referentenentwurf unter <https://table.media/assets/climate/referentenentwurf-netzanschlusspaket.pdf>

der Gesamtklimaziele allein aufgrund dieser Verschlechterung „nahezu un-erreichbar“ machen (Anlage Bf. 53, S. 10).

Dies verdeutlicht zweierlei: Erstens werden Verschlechterungen (auch die weiteren oben genannten und bereits beschlossenen) geplant und umgesetzt, aber trotz der prekären Gesamtsituation nicht gerechtfertigt, und sind auch verfassungsrechtlich kaum zu rechtfertigen, und zweitens ist ein Ausgleich der Rückstände im Verkehrssektor durch andere Sektoren völlig ausgeschlossen (vgl. dazu bereits Beschwerdeschrift, S. 227 ff. und Schriftsatz vom 28.02.2025); stattdessen bedarf es umgehend wirksamer Maßnahmen in allen Sektoren und insbesondere auch im Gebäudesektor (Antrag zu 1. der Beschwerdeschrift).

Auch auf europäischer Ebene sind weitere Verschlechterungen konkret geplant:

So soll „Verbrenner-Aus 2035“ unter anderem auf Betreiben der Bundesregierung¹¹ zurückgenommen werden. Die EU-Kommission hat im Dezember 2025 bekanntgegeben, die Regelungen aufweichen zu wollen:¹² Auch nach 2035 sollen neue Verbrenner verkauft werden dürfen. Das bisherige Ziel von 100 % emissionsfreier Neuwagen in 2035 solle auf 90 % herabgesetzt werden. Wenn die Pläne umgesetzt werden, würde dies die Lage im Verkehrssektor nach Angaben des UBA noch einmal deutlich verschlechtern (dazu oben, 2.).

Insgesamt ist damit festzuhalten, dass in der deutschen und europäischen Klimaschutzpolitik sogar Rückschritte zu verzeichnen sind und Maßnahmen abgeschwächt oder abgeschafft werden sollen, deren positive Klimawirkung in den bisherigen Projektionen berücksichtigt war. Dass dies sowohl den Vorgaben des Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) als auch Entwicklungsdruck und Planungssicherheit als zentralen Vorgaben der gebotenen intertemporalen Freiheitssicherung diametral zuwiderläuft, liegt auf der Hand.

Dementsprechend ergänzen bzw. spezifizieren die Bf. ihre Anträge noch einmal im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Verschlechterungsverbot (dazu unten, 6.c)).

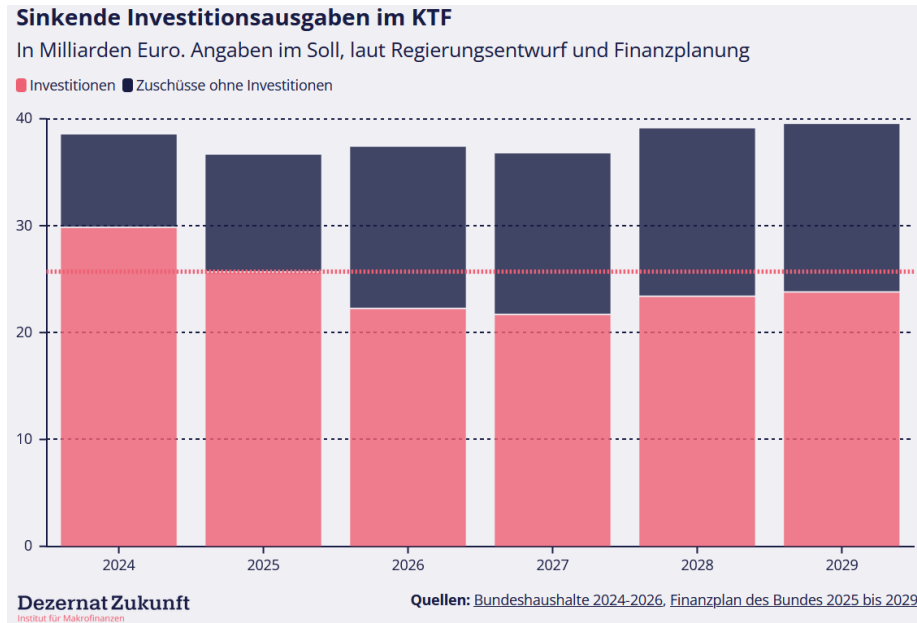
4. Sinkende Klimaschutzinvestitionen im KTF trotz Sondervermögen

Die Klimaschutzinvestitionen aus dem KTF sinken in den Jahren 2025 und 2026 sowohl relativ als auch absolut, obwohl aus dem neu geschaffenen Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität insgesamt 100 Milliarden Euro (Art. 143h Abs. 1 Satz 4 GG) und konkret 10 Milliarden Euro pro Jahr (§ 4 Abs. 2 SVIKG) für „zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ in den KTF fließen sollen.

¹¹ <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/merz-verbrenner-aus-100.html>

¹² https://germany.representation.ec.europa.eu/news/ubergang-zu-sauberer-mobilitat-eu-kommission-unterstutzt-automobilsektor-2025-12-16_de

Dass tatsächlich keine Mehrinvestitionen vorgesehen sind, zeigt folgende Auswertung der KTF-Ausgaben durch das Institut „Dezernat Zukunft“:



Abrufbar unter <https://dezernatzukunft.org/klimabilanz-2025-effizienz-versprochen-ambition-gestutzt/>

Es ist gut erkennbar, dass das Investitionsniveau in den Jahren 2025 und 2026 (nur diese Haushaltsgesetze sind beschlossen) gegenüber 2024 klar rückläufig ist, bei näherungsweise gleichbleibendem Gesamtvolumen.

Das bedeutet, dass die Gelder des KTF eher für Zuschüsse statt für Investitionen verwendet werden. Dabei geht es vor allem um Energiepreissenkungen, zum einen durch die Gasspeicherumlage 2025 (eine fossile Subvention, s.o.), zum anderen durch Strompreissenkungen insbesondere für die Industrie. Solche Instrumente sind aber kein Ersatz für notwendige öffentliche Klimaschutzinvestitionen, die insbesondere in den Sektoren Verkehr und Gebäude erforderlich sind und die mit dem Sondervermögen nach Art. 143h GG eigentlich gezielt vorangetrieben werden sollten.

Das bereits mit Schriftsatz vom 28.02.2025 vorgelegten Zweijahresgutachten des ERK schätzt den zusätzlichen Investitionsbedarf durch die öffentliche Hand bis 2030 auf 29 bis 84 Mrd. Euro pro Jahr, um die für die Erreichung der Klimaschutzziele bestehende Finanzierungslücke zu schließen.

ERK, Zweijahresgutachten 2024 (Anlage Bf. 45), Rn. 216

Statt die explizit für diesen Zweck bereitgestellten Mittel des Sondervermögens für zusätzliche Investitionen zu nutzen, werden die Klimaschutzinvestitionen im dafür primär vorgesehenen KTF eingeschmolzen.

5. Soziale Auswirkungen

Im Hinblick auf die sozialen Auswirkungen der Transformation hat weder Gesetzgeber noch Bundesregierung weiteren Vorkehrungen getroffen. Insofern haben die Bf. in der Beschwerdeschrift ausführlich dargelegt, dass die Untätigkeit insbesondere im Verkehrssektor bereits jetzt künftige Teilhaberechte aushöhlt und Transformationslasten gleichheitswidrig verteilt. Daran hat sich nichts geändert.

- Der ERK bestätigt in seiner Stellungnahme, dass die Klimaschutzpolitik (weiterhin) nur wenig auf die Gestaltung einer sozial gerechten Transformation abziele.
- Die Verschiebung des ETS 2 bedeutet nur dann eine (intertemporale) Entlastung der Bf., wenn er durch wirksame Maßnahmen flankiert wird, welche die Nachfrage nach fossiler Mobilität in erheblichem Umfang wirksam senken. Anderenfalls werden die Preise nach 2028 nur umso stärker anziehen, da eine Erhöhung der Zertifikatmenge, soweit ersichtlich, bislang nicht geplant ist (und auch mit den EU-Klimaschutzzielen nicht vereinbar wäre).
- Vom sog „Klimageld“ ist inzwischen keine Rede mehr. Ein Plan zur Umsetzung des EU-Klimasozialfonds fehlt weiterhin (dazu Beschwerdeschrift, S. 64 f.). Der nationale Plan und dessen Umsetzung sind erforderlich, um Gelder aus dem EU-Sozialfonds zu erhalten. Er wäre bis Ende Juni 2025 einzureichen gewesen. Die Bundesregierung hat diese Frist versäumt¹³ und bis heute keinen Plan eingereicht.

6. Zwischenfazit und ergänzende Anträge

Die sofortige Verabschiedung und Umsetzung wirksamer gesetzgeberischer Maßnahmen im Verkehrssektor und darüber hinaus ist seit Erhebung der Verfassungsbeschwerde nach alldem noch dringlicher geworden und erst recht verfassungsrechtlich geboten.

a) Fortschreiten des Klimawandels

Dies liegt zunächst am Fortschreiten des Klimawandels und der damit verbundenen Verschärfung des rechtlichen Maßstabs, der oben dargestellt wurde (unter 0.4.): Da das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Budget bereits erschöpft ist, unterliegt jede weitere Zulassung von Emissionen – auch durch Unterlassen – einer strengen

¹³ <https://www.bundesumweltministerium.de/meldung/bmukn-stellungnahme-zum-eu-klimasozialfonds>

Verhältnismäßigkeitsprüfung. Es ist zu prüfen, ob das fortgesetzte Unterlassen mit dem gegenwärtigen Schutz von Grundrechten gerechtfertigt werden kann, und zwar in Abwägung mit dem Klimaschutzgebot (Art. 20a GG), grundrechtlichen Schutzpflichten und künftigen Freiheitsrechten.

Hiervon sind die aktuellen Klimaschutzmaßnahmen, insbesondere im Verkehrssektor, jedoch weit entfernt. Sie genügen klar nicht einmal den Anforderungen des KSG-Reduktionspfades, der wiederum sogar weit von einem 1,75°C-Ziel und erst recht von den eigentlich gebotenen „größtmöglichen Anstrengungen“ im Hinblick auf das 1,5°C-Ziel entfernt ist.

Der deutsche Staat verschiebt mithin weiter notwendige Reduktionslasten in die Zukunft und belastet damit einseitig das Klima, den Schutz und die künftigen Freiheitsmöglichkeiten der Bf. und der Bevölkerung insgesamt. Die Ausführungen in der Beschwerdeschrift gelten erst recht vor dem Hintergrund der nun verschärften tatsächlichen und rechtlichen Situation.

b) Rückschritte der Klimaschutzpolitik

Darüber hinaus ist nicht nur der Klimawandel weiter fortgeschritten und der verfassungsrechtliche Maßstab hat sich verschärft – der Klimaschutz kommt nicht voran und es sind sogar Rückschritte zu verzeichnen:

- Mit Blick auf die Zeit von 2031 bis 2040 hat sich die projizierte *Klimaschutzlücke* seit Erhebung der Verfassungsbeschwerde *nahezu verdoppelt*. Auch die Lücke im Bereich der ESR (bis 2030) hat sich nahezu verdoppelt.
- Im Verkehrssektor sind keine relevanten Fortschritte zu verzeichnen und strukturelle Maßnahmen (z.B. klimaschädliche Subventionen) wurden weiter nicht angegangen.
- Sektorübergreifend und insbesondere im Verkehrssektor sind sogar Rückschritte zu verzeichnen und gerade bei den strukturellen Maßnahmen. Klimaschädliche Subventionen wurden erhöht (Pendlerpauschale), erneut (Agrardiesel) oder sogar neu (Gasspeicherumlage aus allgemeinen Haushaltsmitteln) eingeführt. Der ETS 2 wurde um ein Jahr nach hinten verschoben und die Flottengrenzwerte wurden bereits jetzt abgeschwächt. Weitere Abschwächungen der Klimaschutzpolitik sind konkret geplant oder bereits ins Werk gesetzt: Von der Abschaffung der 65%-Regel im Gebäudesektor über den Aufbau neuer Hindernisse beim Ausbau der erneuerbaren Energien bis hin zum „Aus des Verbrenner-Aus“ auf EU-Ebene.
- Die explizit für den Klimaschutz vorgesehenen Mittel aus dem Sondervermögen nach Art. 143h GG führen nicht zu erhöhten

Klimaschutzinvestitionen im KTF – stattdessen sinken die Investitionen in den Haushalten 2025 und 2026 gegenüber dem Vorniveau sowohl absolut als auch relativ.

Bei einer Gesamtschau dieser Umstände liegt für die Bf. auf der Hand, dass die unzureichende Klimaschutzpolitik des deutschen Staates auf der Maßnahmenebene nicht mehr zu rechtfertigen ist: Das Schutzniveau hat sich gegenüber dem Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde – und insbesondere unter der gegenwärtigen Regierung – eher noch verschlechtert und weitere Verschlechterungen sind zu besorgen. Eine derartige Entwicklung widerspricht dem Verschlechterungsverbot aus Art. 20a GG, das mit Blick auf die Überschreitung des 1,5°C-Budgets strikt zu beachten ist (dazu bereits mit Nachweisen oben, I.4.).

Dabei geht es vorliegend nicht darum, einzelne „verschlechternde“ Maßnahmen anzugreifen, sondern um die Entwicklung, die im Rahmen des Vorwurfs gesetzgeberischen Unterlassens besonders zu berücksichtigen ist. Dies gilt nicht zuletzt aus Gründen des Rechtsschutzes: es ist für die Bf. wohl zumindest teilweise nicht möglich und wäre jedenfalls mit großen Schwierigkeiten verbunden, die zahlreichen gesetzlichen Verschlechterungen einzeln vor Gericht anzugreifen, um ihre Rechte auf Schutz und künftige Freiheit durchzusetzen.

Bei dem hier streitgegenständlichen Vorwurf gesetzgeberischen Unterlassens geht es darum, dass keine verfassungs- und grundrechtlich hinreichenden klimaschützenden Maßnahmen ergriffen werden. Notwendig ist hierfür nach der Rechtsprechung des BVerfG eine Betrachtung der „Gesamtheit der zugelassenen Emissionen“.

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22 –, Rn. 5

Maßgeblich ist also das Schutzniveau, das durch die Maßnahmen insgesamt erzielt wird. In die Betrachtung dieses Schutzniveaus sind Verschlechterungen, die während des anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahrens eintreten, einzubeziehen.

Insgesamt widerspricht die bereits beschlossene und weiter anstehende Rückabwicklung von Klimaschutzmaßnahmen dem absoluten Minimum dessen, was verfassungsrechtlich unter dem Gesichtspunkt gesetzgeberischer (Handlungs-)Pflichten geboten wäre, unter Abwägung von gegenwärtiger und künftiger Freiheit, Klimaschutzgebot und Schutzpflichten (dazu oben, I.4.c)). Jeder der skizzierten Rückschritte könnte nach Auffassung der Bf. nur unter außergewöhnlichen Umständen zu rechtfertigen sein, für die vorliegend nichts ersichtlich ist. Die Bundesregierung trägt hierfür jedenfalls nichts vor, sondern betont pauschal ihre Handlungsspielräume. Selbst wenn aus etwaigen überwiegenden grundrechtlichen Gründen Verschlechterungen notwendig wären, so wären sie zumindest zeitgleich durch andere

klimaschützende Regelungen zu kompensieren, sodass zumindest insoweit eine Handlungspflicht des Gesetzgebers besteht.

c) Ergänzende Anträge mit Blick auf Verschlechterungen

Vor dem Hintergrund der bereits erfolgten und weiter drohenden Verschlechterungen ergänzen die Bf. ihre Anträge in dieser Hinsicht.

Ein Verschlechterungsverbot ist in den Anträgen der Bf. in der Beschwerdeschrift bereits enthalten, da diese – wie weiterhin und inzwischen erst recht notwendig – im Hauptantrag die im Rahmen des Verhältnismäßigen möglichen Vorkehrungen zur Einhaltung des Klimaschutzgebots beantragen; mithin auch das Unterlassen des Gegenteils. Ergänzend und kumulativ zu den bereits gestellten Anträgen beantragen die Antragsteller daher festzustellen:

Der Gesetzgeber ist gehalten, im Falle der Rücknahme oder Abschwächung von Klimaschutzmaßnahmen die damit verursachten voraussichtlichen Mehremissionen von Treibhausgasen zeitgleich durch andere gesetzgeberische Maßnahmen auszugleichen;

Daneben, aber jedenfalls hilfsweise, ist der Gesetzgeber nach Auffassung der Bf. gehalten, künftig beim Erlass von Gesetzen, die mit einer Erhöhung der Emissionen verbunden sind, Rechenschaft über die treibhausgasbezogenen Auswirkungen seiner Regelungen ablegt. Dies gilt – wie das Verschlechterungsverbot als solches – sowohl innerhalb eines Sektors als auch sektorübergreifend. Auch dies wurde oben im Zusammenhang mit dem Verschlechterungsverbot bereits dargelegt (siehe I.4.c))

Daher beantragen die Bf. – ebenfalls kumulativ zu den Anträgen im Übrigen – wie folgt festzustellen:

Bei gesetzgeberischen Maßnahmen, die eine Rücknahme oder Abschwächung von bereits verabschiedeten Klimaschutzmaßnahmen zum Gegenstand haben, ist der Gesetzgeber gehalten, die Auswirkungen der Maßnahmen im Gesetzgebungsverfahren zu quantifizieren und darzulegen, inwieweit zugleich eine Kompensation durch zeitgleich ergriffene Maßnahmen an anderer Stelle erfolgt.

Die Bf. sind sich bewusst, dass derartige Begründungsanforderungen eine verfassungsrechtliche Ausnahmekonstellation darstellen, die im Klimabeschluss für das KSG selbst noch nicht angenommen wurde:

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 239 ff.

Der Senat verwies insoweit darauf, dass Sachaufklärungspflichten nur unter bestimmten Sonderkonstellationen gelten und eine Begründungspflicht aus Art. 20a GG grundsätzlich nicht bestehe (Rn. 241 m. Nachw. zur Gegenauffassung). Mit der Überschreitung der durch Art. 20a GG vorgegebenen Temperaturschwelle (s.o.) ist diese Frage aus Sicht der Bf. allerdings erneut aufzuwerfen. Zudem geht es im Kontext der vorliegenden Beschwerde nicht um das KSG als Rahmengesetz, sondern um den Fall einer Verschlechterung des tatsächlichen Schutzniveaus auf Ebene der Klimaschutzmaßnahmen. Hier eine Begründungspflicht anzunehmen, erscheint angesichts des hohen Rechtfertigungsbedarfs als geringfügige Einschränkung des Gesetzgebers, zumal der rechtzeitige Erlass klimaschützender Gesetze zugleich dem Erhalt seiner eigenen Gestaltungsfreiheit dient (dazu sogleich).

d) Rüge gesetzgeberischen Unterlassens dient auch Erhalt gesetzgeberischer Gestaltungsspielräume

Abschließend sei Folgendes betont: Wie bereits in der Beschwerdeschrift hervorgehoben, ist der gegenwärtige Fall nicht der „Normalfall“ gesetzgeberischen Unterlassens. Die Spielräume des demokratisch legitimierten Gesetzgebers werden nicht einseitig verkleinert, wenn ein gesetzgeberisches Unterlassen festgestellt und aufgrund dessen gehandelt wird. Stattdessen erhalten Klimaschutzmaßnahmen gerade künftige Gestaltungsspielräume; auch insoweit ist eine intertemporale Betrachtung angezeigt (dazu bereits Beschwerdeschrift, S. 17, S. 160, S. 188). Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der jüngsten Rückschritte in der Klimaschutzpolitik, die sich zu Lasten künftiger demokratischer Spielräume auswirken.

III. Kein Ausschluss durch Rechtsschutz auf „Programmebene“

Die Bf. können auch weiterhin nicht auf ein Vorgehen auf „Programmebene“, d.h. insbesondere gegen Klimaschutzprogramme verwiesen werden. Dies wurde bereits in der Beschwerdeschrift begründet (dort S. 182 ff.). Die Bundesregierung nimmt in der vorgelegten Stellungnahme auf das Klimaschutzprogramm als Teil der gesetzgeberischen Steuerung Bezug (Prof. Dr., S. 9 f.). Soweit damit angedeutet werden soll, dass ein solches Programm das Unterlassen auf Maßnahmenebene „rechtfertigen“ kann, ist dem nachdrücklich zu widersprechen.

Zwar hat das BVerwG inzwischen das Klimaschutzprogramm 2023 für unzureichend erklärt und die Bundesregierung zu dessen Ergänzung verurteilt.

BVerwG, Urteil vom 29. Januar 2026 –7 C 6.24

Dies stellt die in der Beschwerdeschrift vorgebrachten grundlegenden Argumente gegen eine Verweisung der Bf. auf die Programmebene jedoch nicht in Frage. Festzuhalten ist insoweit zunächst, dass Gesetzgeber einen Rechtsschutz für Individualpersonen nicht gewähren wollte (§ 4 Abs. 1 Satz 6 KSG) und die Rechtsschutzmöglichkeit daher ungeklärt ist. Unabhängig davon, wäre ein solcher Rechtsschutz jedenfalls nicht gleichwertig:

1. **Anderes Rechtsschutzziel, fehlende Durchsetzbarkeit von Maßnahmen im Klimaschutzprogramm**

Entscheidend ist vor allem, dass das vorliegende Rechtsschutzziel der Bf. durch ein bloßes Regierungsprogramm nicht erfüllt werden kann. Die vorliegende Verfassungsbeschwerde ist auf den Erlass wirksamer (und insbesondere gesetzlicher) Maßnahmen gerichtet, während der Rechtsschutz auf Programmebene eben „nur“ den Erlass eines Programmes zielt. Das Urteil des BVerwG verlangt die Ergänzung des Klimaschutzprogramms. Ob dieses Programm dann tatsächlich umgesetzt wird, steht auf einem anderen Blatt. Eine Umsetzung kann (selbst von Umweltverbänden) gerichtlich nicht oder allenfalls in sehr begrenztem Umfang erzwungen werden. Denn eine Durchsetzung des Inhalts des Klimaschutzprogramms (d.h. der dort festgelegten Maßnahmen) ist jedenfalls insoweit ausgeschlossen als die Umsetzung ein Tätigwerden des Gesetzgebers erfordert – sei es als Sachgesetzgeber (z.B. bei Ordnungsrecht oder der Einführung von Abgaben) oder als Haushaltsgesetzgeber (z.B. bei der Bereitstellung von Fördermitteln). Der Gesetzgeber kann nicht vor den einfachen Gerichten zum Erlass von Gesetzen verpflichtet werden. Dass die Bundesregierung durch ein Regierungsprogramm das Parlament zur Gesetzgebung verpflichtet, ist von vornherein ausgeschlossen.

Eine Durchsetzung von Klimaschutzprogrammen im Verwaltungsrechtsweg ist damit in der Praxis weitestgehend unmöglich. Dies verdeutlicht der als

Anlage Bf. 54

kürzlich öffentlich gewordene Entwurf für ein Klimaschutzprogramm 2026, dessen Umsetzung in weiten Teilen eine Tätigkeit des Gesetzgebers erfordern würde. Die in der Maßnahmenübersicht (Anlage Bf. 54, S. 109 ff.) enthaltenen Maßnahmen fallen ganz überwiegend in die Kategorien „Gesetz“ „Förderprogramm“ (Mittelbereitstellung durch Haushaltsgesetzgeber erforderlich) oder „steuerliche Anreize“ (ebenfalls i.d.R. gesetzliche Regelung erforderlich).

Weitere Hindernisse bei einer hypothetischen Durchsetzung des Inhalts eines Klimaschutzprogramms folgen darüber hinaus – d.h. auch dort, wo der Gesetzgeber nicht unbedingt tätig werden muss – aus der Unbestimmtheit der Maßnahmenvorschläge in Klimaschutzprogrammen, die häufig keinen konkreten Regelungsvorschlag zum Gegenstand haben, sondern eher allgemeiner Natur sind.

Dies sei konkret an den im Entwurf des Klimaschutzprogramm genannten (unzureichenden und in ihrer Minderungswirkung weitestgehend nicht quantifizierten) Maßnahmen im Verkehrssektor veranschaulicht (Anlage Bf. 54, S. 181 ff.). Genannt sind dort, unter Bezugnahme auf die „Art der Maßnahme“ laut Klimaschutzprogramm selbst:

- Fördermaßnahme E-Mobilität für private Haushalte insbesondere mit kleinen und mittleren Einkommen (Förderprogramm)

- Förderung LIS in Mehrparteienhäusern (Förderprogramm)
- Anforderungen an den Ausbau von LIS in Gebäuden (Gesetz)
- Neuer Masterplan Ladeinfrastruktur 2030 (Sonstiges, völlig unbestimmt)
- Alternative Antriebe Busse (Förderprogramm)
- Novellierung EmoG (Gesetz)
- Verlängerung der Mautbefreiung (Steuerliche Begünstigung)
- Lkw-Ladeinfrastruktur (Förderprogramm)
- Öffentliche Lkw-Ladeinfrastruktur (Förderprogramm)
- Anhebung Bruttolistenpreis bei Dienstwagenbesteuerung (steuerliche Anreize)
- Degressive Abschreibung für Elektrofahrzeuge (Gesetz)
- Förderung innovativer ÖPNV-Projekte (Förderprogramm)
- Infrastrukturausbau Radverkehr (Förderprogramm)
- ERTMS Fahrzeugförderung (Förderprogramm)
- Aus- und Neubau Schienennetz (Gesetz)
- Betriebskostenförderung im Einzelwagenverkehr (Förderprogramm)
- Anschlussförderung (Förderprogramm)
- Baukostenzuschüsse Eisenbahn (Gesetz)
- Bundesprogramm Zukunft Schienengüterverkehr (Förderprogramm)
- PioDAK (Förderprogramm)
- Deutschlandticket langfristig gesichert (Gesetz)
- Anpassung der Regionalisierungsmittel (Gesetz)
- Anpassung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (Gesetz)
- Förderprogramm Nachhaltige Mobilitätslösungen (Förderprogramm)
- Infrastrukturförderung Fahrradparken (Förderprogramm)
- Fußverkehrsförderung - Finanzhilfeprogramm „Kommunale Straße der Zukunft“ (Förderprogramm)
- Förderung Umschlaganlagen des KV aufstocken (Förderprogramm)
- Genehmigungen für Groß-/Schwertransporte vereinfachen (Sonstige)
- E-SAF-Förderung (Förderprogramm)
- RED III im Verkehr (Gesetz)
- Mobilitätsmanagement (Förderprogramm)
- Bodenstromanlagen und PCA (Förderprogramm)
- Pkw-Energieverbrauchskennzeichnung (Verordnung)

Aus der Auflistung wird deutlich, dass so gut wie keine der genannten Maßnahmen im Verwaltungsrechtsweg durchsetzbar wäre. Es handelt sich weit überwiegend um Förderprogramme, deren Finanzierung immer neu zu verhandeln ist und angesichts einer Haushaltslücke in der Finanzplanung von 172 Milliarden Euro zwischen 2027 und 2029¹⁴ völlig ungewiss ist.

¹⁴ <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/haushaltsluecke-groesser-als-angekommen-100.html>

Zudem sei angemerkt: Die Zahl der Maßnahmen mag auf den ersten Blick hoch erscheinen. Es handelt sich jedoch um Maßnahmen, deren Minderungspotenzial gering oder jedenfalls sehr unklar ist, für die meisten Maßnahmen wird dies im Klimaschutzprogramm auch nicht quantifiziert.

Die großen und strukturellen Weichenstellungen bleiben aus oder werden sogar rückabgewickelt. Dies gilt, wie oben dargestellt (II.3) für klimaschädliche Subventionen wie Pendlerpauschale (wird erhöht) und Agrardieselprivileg (wird wieder eingeführt) sowie Dienstwagen- und Dieselprivileg (bleiben unangetastet). Zu den massiven klimaschädlichen Auswirkungen dieser Subventionen wurde bereits in der Beschwerdeschrift vorgetragen (S. 84 mit Anlage Bf. 26). Auf EU-Ebene sind das „Verbrenner-Aus“ und der ETS 2 die potenziell wirksamsten Steuerungsmittel – hier wurden die Flottengrenzwerte bereits abgeschwächt und das Verbrenner-Aus 2035 soll fallen, der ETS 2 wurde nach hinten verschoben (s.o., II.3).

Maßnahmen aus Klimaschutzprogrammen können im Übrigen ebenfalls rückabgewickelt werden. Dies veranschaulicht die „Abschaffung des Heizungsgesetzes“, also die Streichung der Regelungen in §§ 71 ff. GEG (s.o., II.3.b)). Diese gaben vor, dass ab Juli 2026 bei einem Austausch von Heizungen nur noch neue Heizungen eingebaut werden durften, die zu mindestens 65% mit erneuerbaren Energien betrieben werden. Dies war die wirkungsvollste Klimaschutzmaßnahme im Gebäudesektor bislang und wurde im Klimaschutzprogramm 2023 ganz oben im Gebäudesektor aufgeführt:

„Mit dem neuen Gebäudeenergiegesetz wird ein Meilenstein für Energiesouveränität und Klimaschutz geschaffen. Mit der neuen Regelung wird die Abkehr vom fossilen Heizen eingeleitet. Das gibt auch Planungssicherheit für Eigentümer, Wohnungswirtschaft, Unternehmen und Handwerk.“

BT-Drs. 20/8150, S. 5

Nun wurde eben dieser „Meilenstein“ trotz der aktuellen Verurteilung durch das BVerwG gestrichen. Dies verdeutlicht, dass Maßnahmen aus Klimaschutzprogrammen weiterhin zur Disposition des Gesetzgebers stehen, dessen unzureichendes Tätigwerden allein durch das BVerwG festgestellt werden kann.

2. Zeitverzug

Das Urteil des BVerwG hilft mit Blick auf den Beschwerdegegenstand und die weiterhin auflaufenden strukturellen Versäumnisse insgesamt, aber insbesondere im Verkehrssektor, zudem kaum weiter. Es bezieht sich – wie das betroffene Klimaschutzprogramm selbst – lediglich auf die Zeit bis 2030 und die bis dahin bestehende Klimaschutzlücke. Diese ist im Vergleich zu den folgenden Rückständen aber zu vernachlässigen (siehe oben, II.1.).

Die Bf. können nicht darauf verwiesen werden, zunächst gegen das Klimaschutzprogramm 2026 vorzugehen. Bei den üblichen Verfahrensdauern wäre ein solches Verfahren erst nach mehreren Jahren abgeschlossen. Eine Durchsetzung der Maßnahmen käme auch dann nicht in Betracht (s.o.).

IV. Zur Stellungnahme der Bundesregierung

Abschließend ist auf die von der Bundesregierung in ihrer professoralen Stellungnahme vorgebrachten Punkte einzugehen. Insofern ist zunächst festzuhalten, dass die Ausführungen am Streitgegenstand (gesetzgeberisches Unterlassen auf Maßnahmenebene) weitgehend vorbeigehen und sich im Wesentlichen in denselben allgemeinen Erwägungen zum Klimaschutzrecht erschöpfen, die auch im Parallelverfahren zu *Ambition* und *Steuerungsarchitektur* (1 BvR 2113/24 u.a.) vorgebracht wurden. Eine detaillierte rechtliche Auseinandersetzung mit dem Vortrag dieser Verfassungsbeschwerde hat die Bundesregierung unterlassen. Sie geht weder auf die von den Bf. umfassend dargelegten absehbaren Zielverfehlungen (im Verkehrssektor und sektorübergreifend) ein noch verhält sich nicht zu den für den Verkehrssektor vorgelegten Szenariostudien bei (weiter) verzögertem Handeln oder zu der Frage, ob die absehbaren massiven Verfehlungen an anderer Stelle ausgeglichen werden könnten.

Soweit eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Streitgegenstand zumindest am Rande erfolgt, wird darauf wie folgt erwidert:

1. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist insgesamt zulässig, die hiergegen vorgebrachten Argumente der Bundesregierung verfangen nicht.

a) Beschwerdegegenstand

Die Verfassungsbeschwerde hat einen tauglichen Beschwerdegegenstand. Entgegen den Ausführungen der Bundesregierung ist hierfür nicht erforderlich, dass der Gesetzgeber im Klimaschutz gar keine Regelungen getroffen hat. Die zitierte Randnummer im Klimabeschluss lautet zwei Sätze nach der von der Bundesregierung (Stgn. Prof. Dr., S. 6) in Bezug genommenen Aussage wie folgt:

„Unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde allerdings nur insoweit, als sich der Vorwurf gesetzgeberischen Unterlassens in dem Rahmen bewegt, den das bereits verabschiedete Gesetz der Sache nach abdecken soll. Gerade das ist hier aber im Verhältnis zwischen Klimaschutzgesetz und dem behaupteten Unterlassen der Fall.“

BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 95

Vorliegend geht es aber gerade nicht um ein Unterlassen im Rahmen vorliegender konkreter Gesetze, sondern um eine allgemeine Untätigkeit, die der Gesetzgeber zudem auf ganz unterschiedliche Art und Weise auflösen kann. Insbesondere ist das Anliegen der Bf. nicht vom KSG als bloßem Rahmengesetz erfasst.

Die von der Bundesregierung vertretene Auffassung, eine Verfassungsbeschwerde sei ausgeschlossen, weil der Gesetzgeber „umfangreiche Klimaschutzregelungen auch im Verkehrssektor“ (S. 7 der Stellungnahme) getroffen habe und sich die Verfassungsbeschwerde gegen die „jeweilige Regelung selbst“ zu richten habe, ist nicht nachvollziehbar. Nach Auffassung der Bundesregierung sollen die Bf. offenbar gehalten sein, gegen sämtliche einzelnen Klimaschutzmaßnahmen vorzugehen und diese als unzureichend zu rügen. Dies entspricht weder dem Begehren der Bf. noch wäre es praktikabel oder auch nur verfassungsrechtlich zulässig (z.B. Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde). Dass ein gesetzgeberisches Unterlassen im Hinblick auf Klimaschutzmaßnahmen grundsätzlich tauglicher Verfahrensgegenstand sein kann, hat das BVerfG im Übrigen bereits anerkannt.

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22

Das Gegenteil ergibt sich auch nicht daraus, dass sich die Verfassungsbeschwerde angeblich „inhaltlich auch gegen die europäische Klimaschutzstrategie, das internationale Klimaschutzrecht und die normativ angeleitete Politikplanung der Bundesregierung“ richte (Stellungnahme Prof. Dr., S. 8 ff.). Es ist den Bf. schon unklar, was damit gemeint sein soll, dass sich die Beschwerde „inhaltlich auch“ gegen die genannten Instrumente richte. Sie richtet sich gegen das gerügte gesetzgeberische Unterlassen. Die nachfolgend referierte Struktur des Klimaschutzrechts ist den Bf. wohl bekannt und wurde in der Beschwerdeschrift bereits ausführlich dargelegt. Es ist aber nicht erkennbar und wird von der Bundesregierung auch nicht begründet, wie diese Struktur ein Argument gegen die hier begehrten gesetzgeberischen Maßnahmen sein soll, die ja gerade der realen Umsetzung des genannten Schutzregimes dienen sollen.

Der Vortrag ist hier auch widersprüchlich, denn die Bundesregierung schreibt dem nationalen Klimaschutzrecht eben diese Rolle selbst weiterhin zu:

„Maßgeblich ist deswegen, dass alle Staaten weltweit am Pariser Abkommen festhalten, diese völkerrechtliche Vereinbarung konsequent umsetzen und die zugesagten nationalen Klimaschutzbeiträge tatsächlich erbringen. Hierin liegt eine zentrale Aufgabe auch für die EU und ihre Mitgliedstaaten, um wirksam das Klimasystem weltweit zu schützen.“

Stellungnahme Prof. Dr. S. 17 f. (unsere Hervorhebung)

Auf die insgesamt unzutreffenden (dazu ausführlich die Stellungnahme vom 12.03.2026 im Verfahren 1 BvR 2113/24, Anlage Bf. 48, S. 16 ff.) Annahmen zur angeblichen Verantwortungsverlagerung auf die supranationale und internationale Ebene kommt es für die hier gegenständliche Maßnahmenebene mithin sogar nach dem eigenen Vortrag der Bundesregierung weitestgehend (nämlich jedenfalls für die Anträge 2. und 3.) von vornherein gar nicht an.

b) Beschwerdebefugnis der Umweltverbände

Entgegen den Ausführungen der Bundesregierung sind auch die klagenden Verbände beschwerdebefugt. Auch insoweit wird zur Vermeidung von Wiederholungen zunächst auf die Beschwerdeschrift verwiesen (dort S. 153 ff.) und nur in der gebotenen Kürze auf die Einwände in der professoralen Stellungnahme (S. 21 ff.) eingegangen.

Die von der Bundesregierung vorgelegte Stellungnahme erschöpft sich im Grunde in einem Plädoyer für eine statische Auslegung der Beschwerdebefugnis und gegen eine Rezeption der Rechtsprechung des EGMR. Insofern geht es den Bf. von vornherein nicht um eine Anwendung des Prozessrechts des EMMR (so insinuiert bei Prof. Dr., S. 23), sondern um eine völkerrechtsfreundliche Rezeption grundlegender konventionsrechtlicher Wertungen. Diese gebieten es vorliegend, eine Prozessstandschaft ausnahmsweise zuzulassen, wie dies – entgegen der Auffassung in der professoralen Stellungnahme – auch in anderen Ausnahmefällen geschieht (siehe bereits m.w.N. Beschwerdeschrift, S. 156). Die anerkannten Ausnahmefälle beziehen sich zurück auf einfachgesetzliche Regelungen, in gleicher Weise können auch die Wertungen der EMRK auf das Verfassungsrecht „durchschlagen“.

Soweit die professorale Stellungnahme argumentiert, dass ein hinreichendes Rechtsschutzniveau über die intertemporalen Freiheitsrechte gewährleistet sei, kann zunächst auf die Ausführungen in der Beschwerdeschrift (S. 156 f.) verwiesen werden. Wegen des unterschiedlichen Bezugspunktes kann die intertemporale Freiheitssicherung den (bislang) sehr restriktiven Grundrechtsschutz über Schutzpflichten – die Perspektive des EGMR – nicht ausgleichen.

An dieser Stelle widerspricht sich die Stellungnahme zudem selbst: Einerseits wird die fehlende Notwendigkeit einer Verbandsklage damit begründet, dass „Verfassungsbeschwerden natürlicher Personen wegen unzureichender Klimaschutzmaßnahmen (...) grundsätzlich zulässig sind“ (Prof. Dr., S. 23 f.). Andererseits wurde auf den Seiten zuvor umfangreich die Auffassung vertreten, der Beschwerdegegenstand sei unzulässig (dagegen oben unter a)), sodass der begehrte Rechtsschutz ja gerade nicht zu gewähren wäre.

In diesem Zusammenhang ist zudem darauf hinzuweisen, dass der EGMR die Beschwerdebefugnis von Umweltverbänden nicht konstitutiv von fehlendem Rechtsschutz auf individueller Ebene abhängig macht, sondern sich allgemein darauf

stützt, dass im Zusammenhang mit komplexen kollektiven Problemen wie dem Klimawandel die Gewährleistung kollektiver Klagerechte geboten ist und insbesondere die Wertungen der Aarhus-Konvention anführt.

EGMR Klimaseniorinnen (Anlage Bf. 6), Rn. 489 ff.

2. Verantwortung des deutschen Staates

Den deutschen Staat trifft entgegen den Ausführungen der Bundesregierung (S. 53 ff. der Stellungnahme) auch weiterhin eine eigene Verantwortung, die bloße „Einbindung“ in einen völker- und unionsrechtlichen Rahmen beseitigt diese Verantwortung nicht. Die Ausführungen der Bundesregierung entsprechen hier wortgleich denjenigen im Parallelverfahren 1 BvR 2113/24 und wurden in der dort abgegebenen Stellungnahme vom März 2026 (Anlage Bf. 48, dort S. 16 ff.) umfassend abgehandelt und zurückgewiesen.

Im hiesigen Verfahren kann auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden, um Wiederholungen zu vermeiden. Auf der hier gegenständlichen Maßnahmenebene kommt es auf die Ausführungen aus den bereits soeben im Zusammenhang mit dem Beschwerdegegenstand genannten Gründen weitestgehend von vornherein nicht an. Es ist abwegig und wird auch nicht im Ansatz dargelegt, dass die Einbindung in einen völker- und unionsrechtlichen Gesamtzusammenhang die Verantwortung des deutschen Gesetzgebers für die *tatsächliche Umsetzung* von Klimaschutzmaßnahmen aufheben könnte. Dass derartige Maßnahmen auf übergeordneter Ebene abschließend vorgegeben würden, kann nicht ernsthaft behauptet werden. Namentlich das Unionsrecht regelt nur einen kleinen Ausschnitt. Dass die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich bleiben, ihre Beiträge tatsächlich zu erbringen, räumt auch die Bundesregierung ein (S. 17 f. der Stellungnahme Prof. Dr.), wie im Rahmen des Beschwerdegegenstands bereits beschrieben (s.o., 1.a)).

Dies gilt besonders offensichtlich für die Hilfsanträge zu 2. und 3. der Bf., die lediglich verlangen, dass zumindest die Maßnahmen unverzüglich auf den Weg zu bringen, die unter Zugrundelegung des (unzureichenden) Reduktionspfades des KSG erforderlich wären. Dieser Pfad wäre aber auch nach der Argumentation der Bundesregierung das absolute Minimum der verbleibenden Verantwortlichkeit.

3. Intertemporale Freiheitsrechte

Die Bundesregierung versäumt es, sich im Hinblick auf die Verletzung intertemporaler Freiheitsrechte (S. 65 ff. der Stellungnahme) mit dem Vortrag der Bf. auseinanderzusetzen. Es finden sich dort lediglich allgemeine Ausführungen zum KSG als Rahmengesetz, um das es hier aber gar nicht geht, und zu europäischen Regelungen wie dem Emissionshandel, die aber, so viel sollte unstrittig sein, nicht abschließend sind.

Aus den Regelungen des Unionsrechts und insbesondere aus dem ETS 2 folgen im Gegenteil sogar weitere Gefahren für die intertemporale Freiheit (drohende plötzliche Preissteigerungen, „Frontloading“ verschiebt Reduktionslasten nach hinten). Diese bedürfen flankierender nationaler Klimaschutzregelungen. Dies wurde bereits in der Beschwerdeschrift dargelegt (dort z.B. S. 196 f., 235), die von der Bundesregierung vorgelegte Stellungnahme geht hierauf nicht ein. Durch die Verschiebung des ETS 2 auf 2028 verschärfen sich die in der Beschwerdeschrift geschilderten Gefahren, weil das Cap für einen kürzeren Zeitraum zur Verfügung steht. Daher sind erst recht wirksame nationale Klimaschutzmaßnahmen vor Inkrafttreten des ETS 2 notwendig, wie auch die EU-Kommission stets angemahnt hat (siehe Beschwerdeschrift, S. 59 f.).

Insgesamt kann mit der Existenz von KSG und EU-Recht nicht begründet werden, dass kein grundrechtswidriges gesetzgeberisches Unterlassen hinsichtlich der Sicherung von intertemporaler Freiheit bei der tatsächlichen Umsetzung von Reduktionen vorliege. Ebenso wenig hilft die Behauptung weiter, es gäbe schon „vielfältige Klimaschutzmaßnahmen“ (S. 43). Die Bf. haben anhand der offiziellen Emissionsdaten durch UBA und Expertenrat sowie einer eigenen Szenariostudie aufgezeigt, dass ohne sofortiges Handeln (insbesondere im Verkehrssektor) massive Freiheitseingriffe im Verkehrssektor und – soweit ein Ausgleich in anderen Sektoren versucht würde – darüber hinaus erforderlich werden. Die Bundesregierung hat hierzu nichts Substantielles erwidert.

4. Intertemporale Gleichheitsrechte

Hinsichtlich der Verletzung intertemporaler Gleichheitsrechte ist die Bundesregierung der Auffassung, es bestehe kein Handlungsbedarf. Eine Transformation zu Lasten der ökonomisch Schwächeren sei kein rechtliches Problem, denn die Vermögenslage sei „Ausdruck individueller Lebensgestaltung im Rahmen sozialstaatlicher Gewährleistungen“ (S. 44 der Stellungnahme). Dass diese Aussage zutiefst falsch und zynisch ist, bedarf angesichts der allgemein bekannten und gerichtsbekannten massiven (Chancen-)Ungleichheit in Deutschland keiner Vertiefung. Die Vermögenslage ist nach heutigem wissenschaftlichen Stand weit stärker Ausdruck der Herkunft als der individuellen Lebensgestaltung.

Letztlich kommt es hierauf aber auch nicht an. Der entscheidende Punkt ist nicht das Vorhandensein individueller Aufstiegschancen, sondern das fortdauernde und nur bedingt korrekturfähige Versäumnis des Gesetzgebers, die Transformation in einer Weise auszugestalten, dass nicht ganze Bevölkerungsteile (hier der ökonomisch schwächere Teil der Landbevölkerung) strukturell auf der Strecke bleiben. Den Gesetzgeber trifft in der Transformation die Aufgabe, die verfassungsrechtlich nur begrenzt zulässigen Emissionsmöglichkeiten zu verteilen, um Teilhaberechte umfassend zu gewährleisten. Ferner müssen die Transformationslasten nach dem Grundsatz der Lastengleichheit gleichheitsgerecht verteilt werden, was insbesondere mit Blick auf die absehbaren massiven Belastungen durch den CO₂-Preis

relevant ist. Diese werden strukturell gerade die ökonomisch Schwächeren treffen, die ohne flankierende Regelungen weniger Ausweichmöglichkeiten haben.

Der Vollständigkeit halber: Eine mögliche weitere Verzögerung oder gar Aufgabe des Emissionshandels stellt wegen des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots keine zulässige Alternative dar – auch in diesem Fall wären umgehend alternative Maßnahmen notwendig (sogar wohl mit umso stärkerer Minderungswirkung). Eine Aufgabe des ETS oder auch ETS 2 trägt auch die Bundesregierung nicht als Option vor.

Dies alles wurde in der Beschwerdeschrift ausführlich dargelegt, wird von der Bundesregierung in ihrer Stellungnahme aber nicht vertieft behandelt.

Der Verweis auf „eigene Vorsorge oder sozialstaatliche Gewährleistung“ (Prof. Dr., S. 48 f.) greift zu kurz und wird den dargelegten, in einem unzureichenden Klimaschutz konkret im Verkehrssektor unausweichlich angelegten Ungleichheiten nicht gerecht. Sofern auf der Angebotsseite nicht hinreichend klimaverträgliche Mobilitätsmöglichkeiten bzw. die infrastrukturellen Voraussetzungen (ÖPNV, Schienennetz, Ladesäulen) bereitgestellt werden, können weder individuelle Vorsorge noch sozialstaatliche Zuschüsse dies beheben. Der selbst zur Einhaltung des (unzureichenden) KSG-Reduktionspfades notwendige Infrastrukturausbau und Hochlauf der E-Mobilität kann auf Angebotsseite schon jetzt kaum noch bewerkstelligt werden (Beschwerdeschrift, S. 121, 218 ff., 235, 251), weitere Verzögerungen würden ihn unmöglich machen. Die Folgen trafen insbesondere Personen wie die Bf.: Menschen auf dem Land mit geringen ökonomischen Möglichkeiten, die auf Individualverkehr angewiesen sind. Jedenfalls liegt eine unverhältnismäßige Gefährdung künftiger Gleichheit vor (Beschwerdeschrift, S. 260).

Dies gilt auch für die drohenden finanziellen Belastungen, die gleichfalls vor allem Menschen wie die hiesigen Bf. trafen. Die pauschalen Verweise auf Preisobergrenzen und -stabilisierungsmechanismen (Prof. Dr., S. 50) verfangen nicht – zu deren Funktionsweise und Grenzen wurde in der Beschwerdeschrift bereits ausgeführt (S. 217). Die Existenz des EU-Sozialfonds kann an der Beurteilung ebenfalls nichts ändern, da er unzureichend ausgestattet ist (Beschwerdeschrift, S. 64 f., 264), zumal Deutschland es bislang nicht einmal gelungen ist, den notwendigen Plan für die Erlangung der entsprechenden Mittel vorzulegen, geschweige denn umzusetzen (dazu oben, II.5.). Unabhängig davon gilt: Soweit eine Preissteuerung aus sozialen Gründen erheblich relativiert wird, ist sie nicht mehr in der Lage, ihren klimapolitischen Zweck zu erfüllen. Die einzige Möglichkeit ist auch hier die Schaffung von Alternativen auf der Angebotsseite, für die die Zeit davonläuft.

Der Auftrag zur Teilhabesicherung und zur Sicherung der Lastengleichheit gilt hinsichtlich Menschen mit Behinderungen in besonderem Maße. Die bereits jetzt unausweichlich angelegten Folgen können aus den dargelegten Gründen auch hier

nicht, wie in der von der Bundesregierung vorgelegten Stellungnahme angenommen (dort S. 49 f.), als Frage des „sozialen Finanzstaats“ ausgeklammert werden.

5. Schutzpflichten

Es bleibt zudem dabei, dass das fortgesetzte gesetzgeberische Unterlassen hinsichtlich wirksamer Klimaschutzmaßnahmen grundrechtliche Schutzpflichten verletzt. Diese sind wie oben dargelegt angesichts der Überschreitung der verfassungsrechtlich vorgezeichneten Temperaturschwelle anhand einer strikten Verhältnismäßigkeitskontrolle im Wege praktischer Konkordanz mit Art. 20a sowie gegenwärtigen und künftigen Freiheits- und Gleichheitsrechten in Einklang zu bringen.

Die gegen eine Schutzpflichtverletzung gerichteten Ausführungen der Bundesregierung (Prof. Dr., S. 30 ff.) setzen sich mit dem ausführlichen Vortrag der Bf. zur Unzulänglichkeit der gegenwärtigen Maßnahmen gar nicht auseinander. Abermals wird stattdessen überblicksartig zu Völker- und Europarecht und zum KSG referiert.

Warum die tatsächlichen Maßnahmen ausreichend sein sollen, um ein vertretbares Schutzniveau tatsächlich zu realisieren, wird durch die Bundesregierung ebenso wenig thematisiert wie im Zusammenhang mit der intertemporalen Freiheit.

V. Fazit

Die Bundesregierung geht auf die aktuellen tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen (Stand des CO₂-Budgets, IGH-Gutachten) nicht ein. Auch mit dem umfangreichen Vortrag der Bf. zu den Auswirkungen weiterer Verzögerungen von Maßnahmen im Verkehrssektor und darüber hinaus – selbst bei Zugrundelegung des „KSG-Budgets“ – setzt sie sich nicht auseinander.

Sie versucht stattdessen zum einen, ihre Verantwortung auf die internationale und supranationale Ebene abzuwälzen, obwohl der von den Bf. in den Hilfsanträge angewendete Maßstab („KSG-Budget“) selbst auf dieser Grundlage als absolutes Mindestmaß einzuhalten wäre. Darüber hinaus betont sie pauschal „Spielräume“, um über die offenkundig unzureichenden Maßnahmen gar nicht erst zu sprechen. Damit kann sie in einer Situation, in der die nach Art. 20a GG maßgebliche Temperaturschwelle (jedenfalls vorerst) nicht mehr zu halten ist und daher ein strenger Rechtfertigungsmaßstab gilt, keinen Erfolg haben.

Dies gilt erst recht angesichts der erheblichen Rückschritte im Hinblick auf Treibhausgasreduktionen, die auf nationaler und europäischer Ebene von der Bundesregierung entweder selbst initiiert oder zumindest maßgeblich mit vorangetrieben wurden. Eine Rechtfertigung für diese Absenkung des Schutzniveaus ist nicht im Ansatz zu erkennen, die Verfassungsbeschwerde ist im Vergleich zum Zeitpunkt ihrer Erhebung auch deswegen erst recht begründet.

q.e.s.
Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen

Rechtsanwalt
Dr. Johannes Franke