

Verantwortungszuweisung im Klimaschutzrecht – Zur Funktion von „Emissionsbudgets“ bei der Evolution eines klimabezogenen Transformationsrechts*

Michael von Landenberg-Roberg

Inhaltsübersicht

I.	Erste Phase: „Emissionsbudgets“ als Konstruktionselement eines transparenten und effizienten Reduktionsrechts (1990er/2000er)	340
1.	Grundfunktion: Zuweisung und Quantifizierung von Reduktionsverantwortung	341
2.	Ermöglichung effektiver Kontrolle der Verantwortungserfüllung	341
3.	Ermöglichung gemeinschaftlicher Verantwortungserfüllung	342
II.	Zweite Phase: „Emissionsbudgets“ als Konstruktionselemente eines koordinationsbezogenen Transformationsrecht (2010er)	343
1.	Emissionsbudgets als Elemente zeitlicher Verantwortungsstrukturierung	344
2.	Emissionsbudgets als Elemente sektoraler Verantwortungsstrukturierung	345
3.	Emissionsbudgets als Anknüpfungspunkte politischer Verantwortlichkeit	346
III.	Dritte Phase: Emissionsbudgets als Konstruktionselemente einer normativen Rückkopplung des Transformationsrechts an Pariser Temperatursziel	347
1.	Ausstehender Konsens über Aufteilungskriterien eines globalen Restbudgets im UN-Klimaschutzregime	348
2.	Ansätze einer Rückkopplung an das Gesamtbudgetkonzept im europäischen und nationalen Klimaschutzrecht	349
a)	Rückgriff auf Budgetkonzept im „Europäischen Klimagesetz“ als Faktor bei der zukünftigen Festlegung des Klimaschutzziels 2040	350

* Der Vortrag beruht auf Überlegungen, die ich ausführlicher in der Abhandlung «Verantwortungsstrukturierung durch Emissionsbudgets» entwickelt habe und die in Heft 2/2022 der Zeitschrift «Die Verwaltung» publiziert worden sind.

- b) Rückgriff auf Budgetkonzept zur Operationalisierung einer verfassungsrechtlich induzierten Rückkopplung durch das BVerfG 351

IV. Resümee 355

Klimaschutzrecht ist in seinem Kern Verantwortungszuweisungsrecht. Ohne die rechtliche Zuordnung von Verantwortlichkeit für die Reduktion von Treibhausgasemissionen wäre Klimaschutz aufgrund der ihm eigenen Struktur eines sozialen Dilemmas zum Scheitern verurteilt:¹ Nur wenn am Ende die einzelnen Akteure sicher sein können, dass ihre kostenintensiven Treibhausgasreduktionserfolge nicht durch das „Trittbrettfahren“ Anderer zunichte gemacht werden, hat Klimaschutzpolitik eine Chance auf Erfolg. In Reaktion auf den Klimawandel als „common concern of humankind“² gestaltet das Klimaschutzrecht daher die Klimaschutzverantwortung durch eine kaskadenförmige Zuordnung sich konkretisierender Treibhausgas-Reduktionspflichten als kollektive Verantwortungsordnung aus.

„Emissionsbudgets“ spielen als Konstruktionselement für die Strukturierung von Klimaschutzverantwortung eine zentrale Rolle. Ihr vielfältiges Funktionspotenzial ist vom Klimarecht jedoch erst nach und nach erschlossen worden. Klimaschutzrecht ist eben nicht als konzeptionell abgeschlossenes und problemadäquates Rechtsgebiet in die Welt getreten, sondern baut in einem mühsamen politischen Aushandlungsprozess erst nach und nach die Strukturen auf, die zur erfolgreichen Adressierung der Klimakrise notwendig sind. Dies hat zwei Konsequenzen: Zum einen lässt sich an dieser sukzessiven Aktivierung des Funktionspotenzials von Emissionsbudgets der Wandel des Klimaschutzrechts von einem punktuellen Reduktionsrecht zu einem umfassenderen Transformationsrecht nachzeichnen. Dieses soll nunmehr als fortentwickelte Form eines auf gesamt-

-
- 1 Zu dieser Problemstruktur nur IPCC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*, 2014, S. 5; *Streck*, ZUR 2019, 13 (14); *Markus*, ZUR 2021, 595 (559); zu den verschiedenen Lösungsansätzen aus ökonomischer Sicht *Edenhofer/Flachsland/Jakob/Lessmann*, *The Atmosphere as a Global Commons*, in: *Bernard/Semmler* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Macroeconomics of Global Warming*, 2015, S. 260 ff.
- 2 Vgl. UN General Assembly Resolution 43/53 v. 6.12.1988; *Soltau*, *Common Concern of Humankind*, in: *Carlarne/Gray/Tarasofsky* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, 2016, S. 202.

gesellschaftliche Transformation angelegten Bewirtschaftungsrechts³ den Übergang zur einer treibhausgasneutralen Lebens- und Wirtschaftsweise freiheitssichernd und sozialverträglich koordinieren. Zum anderen lässt sich anhand einer historischen Rekonstruktion der bisherigen Entwicklungsstadien des Klimaschutzrechts das Funktionspotenzial von Emissionsbudgets für die rechtliche Strukturierung von Klimaschutzverantwortung auch systematisch erschließen. Bei einer stark typisierenden Betrachtung lassen sich diesbezüglich drei Entwicklungsphasen unterscheiden. Ich will diese drei Phasen zunächst vorab kurz skizzieren und dann im Anschluss ausführlicher auf sie eingehen:

In der *ersten Entwicklungsphase*, die grob von der Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (KRK)⁴ im Jahr 1992 bis hinein in die erste Verpflichtungsphase des Kyoto-Protokolls (KP)⁵ (2008–2012) reicht, wurden Emissionsbudgets zunächst dazu genutzt, die Minderungsverantwortung einzelner Länder bzw. Emittenten zu konkretisieren und transparent zuzuweisen. Die über Emissionsbudgets vollzogene Quantifizierung der individuellen Minderungsverantwortung diente als Grundlage für eine transparente Kontrolle der Verantwortungserfüllung wie auch als Ausgangsbasis für Formen gemeinschaftlicher Verantwortungswahrnehmung.

In der *zweiten Entwicklungsphase*, für das die 2010er-Jahre stehen, entwickelte sich das Klimaschutzrecht von einem punktuellen Reduktionsrecht zu einem umfassenderen Transformationsrecht fort: Die Einsicht setzte sich durch, dass es allein mit einer bloßen Reduzierung von Treibhausgasemissionen nicht getan ist, sondern es in absehbarer Zeit einer vollständigen Transformation der gesamten Lebens- und Wirtschaftsweise hin zur Klimaneutralität bedarf. Es kam daher zur Verabschiedung übergreifender

3 Zum Zusammenhang von gelingendem Transformationsprozess und klimaschutzrechtlichem Bewirtschaftungsregime jüngst *Franzius*, ZUR 2021, 131 (134), allgemeiner zuvor bereits *Wustlich*, Die Atmosphäre als globales Umweltgut, 2003, S. 86 ff., 233 ff.; *Reese*, ZUR 2010, 339 (346).

4 BGBl. 1993 II, 1783. Zum Regelungsgehalt eingehender *Bodansky/Brunnée/ Rajamani*, International Climate Change Law, 2017, S. 118 – 158; *Stoll/Krüger*, Klimawandel, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, 9. Abschnitt Rn. 4 – 53.

5 BGBl. 2002 II, 966. Für eine instruktive Gesamtdarstellung *Oberthür/Ott*, Das Kyoto-Protokoll: Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert, 2000; speziell mit Blick auf umweltvölkerrechtlich Sekundärrechtsetzung *Germelmann*, AVR 52 (2014), 325 (349 – 354).

Klimarahmengesetze,⁶ die diesen Transformationsprozess rechtlich koordinieren sollen. „Emissionsbudgets“ wurden nunmehr dazu eingesetzt, die Reduktionsverantwortung durch rechtlich vorgezeichnete Transformationspfade auch in der Zeit stärker zu strukturieren und in Bezug auf die Verwirklichung von Belastungsgerechtigkeit zwischen den unterschiedlichen Sektoren zu koordinieren.

Erst in der gegenwärtigen, *dritten Entwicklungsphase* beginnt das Klimarecht jedoch auf die in der Klimawissenschaft bereits früh formulierte Einsicht zu reagieren, dass sich das Ziel einer Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius nur dann erreichen lässt, wenn das hierfür verbleibende Restbudget an weltweiten Treibhausgasemissionen bis zum Abschluss des Transformationsprozesses hin zur Klimaneutralität nicht überschritten wird. Auch für die hierdurch erforderlich werdende normative Rückkopplung der nationalen Transformationspfade an das globale Gesamtrestbudget kommt Emissionsbudget als Konstruktionselement naturgemäß eine zentrale Funktion zu.

Sehen wir uns diese aufeinander aufbauenden Phasen des Klimaschutzrechts nun etwas genauer an. Im Nachfolgenden möchte ich zum einen den Blick auf die verschiedenen Verwendungsfunktionen von „Emissionsbudgets“ bei der Verantwortungsstrukturierung im Klimaschutzrecht schärfen und zum anderen aufzeigen, wo wir auf dem Weg zur Ausbildung eines funktionsfähigen Klimaschutzrechts heute stehen.

I. Erste Phase: „Emissionsbudgets“ als Konstruktionselement eines transparenten und effizienten Reduktionsrechts (1990er/2000er)

In seiner ersten Phase ging es im Klimaschutzrecht in erster Linie darum, auf möglichst breiter Front mit der Minderung von Treibhausgasemissionen überhaupt erstmal zu beginnen. Ihren ersten prominenten Auftritt hatten „Emissionsbudgets“ in dieser Phase unter dem 1998 unterzeichneten Kyoto-Protokoll. Dieses enthielt für die teilnehmenden Industrieländer erstmals quantifizierte Treibhausgasreduktionspflichten.⁷ Diese quantifizierten Reduktionspflichten waren für jeden Staat individuell für eine

6 Hierzu *Duwe/Evans*, *Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management*, 2020; Muinzer (Hrsg.), *National Climate Change Acts: The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation*, 2020; *Groß*, ZUR 2011, 171.

7 Vgl. Art. 3 i. V. m. Anhang B.

fünffährige Verpflichtungsperiode ausgehandelt worden. Sie wurde mit Inkrafttreten des Protokolls im Jahr 2005 völkerrechtlich verbindlich.⁸ Ziel des Protokolls war es, die Gesamtemissionen der erfassten Treibhausgase von 2008 bis 2012 um mindestens 5 % unter das Niveau von 1990 zu senken.⁹

1. Grundfunktion: Zuweisung und Quantifizierung von Reduktionsverantwortung

Operationalisiert wurden diese Reduktionspflichten durch die Zuteilung einer entsprechenden Menge von Emissionseinheiten.¹⁰ Diese wurden in einem vom Sekretariat verwalteten Register für die Vertragsstaaten verbucht und in ihrer Anzahl entsprechend der jeweils gemeldeten Jahresemissionen reduziert.¹¹ Auf diese Weise kam „Emissionsbudgets“ als Konstruktionselement erstmals eine zentrale Bedeutung zur Verantwortungsstrukturierung im Klimaschutzrecht zu. Sie quantifizierten für die vereinbarte Verpflichtungsperiode die individuelle Reduktionsverantwortung der einzelnen Staaten und konkretisierten damit die zuvor in der Klimarahmenkonvention lediglich qualitativ und kollektiv formulierte Klimaschutzverantwortung rechtsverbindlich aus.

2. Ermöglichung effektiver Kontrolle der Verantwortungserfüllung

Dies hatte zwei Konsequenzen: Zum einen bildete die Quantifizierung der Reduktionsverantwortung mittels Emissionsbudgets im Zusammenspiel mit einem strengen Transparenzregime die Grundlage für eine *effektive Kontrolle der Verantwortungswahrnehmung*. Erst anhand der Konkretisierung individueller Klimaschutzverantwortung durch eine zahlenmäßig konkret

8 Zu den Gründen für diesen langen Ratifikationsprozesses, zu denen insbesondere die erste auf der Vertragsstaatenkonferenz 2001 in Marrakesch erzielte Einigung über maßgebliche Verfahrensregeln zur Durchführung des Protokolls zählte, *Saurer*, NuR 2019, 145 (147); *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, Climate Change Law (Fn. 4), S. 160 f.

9 Vgl. Art. 3 Abs. 1 KP.

10 Zur näheren Ausgestaltung siehe UNFCCC, Decision 13/CMP.1, Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol; *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, Climate Change Law (Fn. 4), S. 175.

11 Ausführlich *Oberthür/Ott*, Kyoto-Protokoll (Fn. 5), S. 175 – 180.

gefasste Reduktionsvorgabe steht ein transparenter Maßstab bereit, an der sich die von den Staaten dann tatsächlich ergriffenen Maßnahmen messen lassen. Der Compliance-Mechanismus des Kyoto-Protokolls gehörte dann auch zu den ausgefeiltesten Kontrollregimen des Umweltvölkerrechts¹².

3. Ermöglichung gemeinschaftlicher Verantwortungserfüllung

Zum anderen ermöglichte erst die Quantifizierung der individuellen Reduktionsverantwortung die Verrechnung entsprechender Minderungsmaßnahmen zwischen den Vertragsstaaten. Sie bildete damit die Grundlage für *kooperative Formen der Verantwortungswahrnehmung* im Klimarecht. Diese versprach insbesondere die Möglichkeit von Effizienzgewinnen. Reduktionsmaßnahmen sollten zuerst dort durchgeführt werden können, wo sie mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten verbunden sind.¹³ Das Kyoto-Protokoll hielt dann aufbauend auf den Emissionsbudgets der Staaten verschiedene Flexibilitätsinstrumente zur kooperativen Verantwortungswahrnehmung bereit,¹⁴ am prominentesten sicherlich die Möglichkeiten eines Emissionszertifikatehandels zwischen den beteiligten Ländern (Art. 17 KP).

Es ist daher kein Zufall, dass der Rückgriff auf die Figur quantifizierter Emissionsbudgets in dieser Grundform den Beginn des Klimaschutzrechts prägte, in der fehlendes politisches Vertrauen in die gegenseitige Erfüllungsbereitschaft zwischen den Staaten sowie die Angst vor den ökonomischen Folgekosten die maßgeblichen Hürden für die Übernahme konkreter Reduktionspflichten bildeten.

Bis heute bilden Emissionsbudgets in dieser an den Regelungen des Kyoto-Protokolls nur exemplarisch nachgezeichneten *Grundform* das kon-

12 Zu den Kernelementen dieses Erfüllungskontrollsystems und ihren Funktionsweisen auch aus heutiger Post-Kyoto-Perspektive noch instruktiv *Lefebvre/Obertbühr*, Key features of the Kyoto Protocol's compliance system, in: Brunnée/Doelle/Rajamani (Hrsg.), Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime, 2012, S. 77 – 101; *Brunnée*, ZaöRV 63 (2003), 255 (270 ff.).

13 *Winter*, Die institutionelle und instrumentelle Entstaatlichung im Klimaschutzregime, in: Giegerich/Proelß (Hrsg.), Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts durch Völker- und Europarecht, 2010, S. 49 (53).

14 Siehe hierzu den eingehenden Überblick bei *Kreuter-Kirchhof*, Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht, 2005, S. 130 ff., sowie knapper *Winter*, ZUR 2009, 289; *Prall/Ewer*, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., 2018, § 9 Rn. 24.

strukturelle Basiselement des Klimaschutzrechts, mit der Klimaschutzverantwortung in Form von Reduktionspflichten transparent zugewiesen, quantifiziert, effektiv kontrolliert und effizienzfördernd flexibilisiert werden kann.

II. Zweite Phase: „Emissionsbudgets“ als Konstruktionselemente eines koordinationsbezogenen Transformationsrecht (2010er)

In diesem Verantwortungszuweisungspotenzial erschöpft sich die Figur des Emissionsbudgets jedoch nicht. Beginnend mit dem UK Climate Change Act 2008¹⁵ kommt es in der zweiten Entwicklungsphase des Klimaschutzrechts zur Ausbildung einer neuen Form von Rahmengesetzen,¹⁶ die den nationalen Transformationsprozess hin zur Treibhausgasneutralität steuern sollen. Nationale Klimaschutzgesetze treten als Koordinierungsinstrumente zu den vielfältigen Reduktionsstrategien auf der Instrumentenebene hinzu. Das Klimaschutzrecht beginnt sich in dieser Phase von einem punktuellen Reduktionsrecht zu einem bewirtschaftungsrechtlichen Transformationsrecht fortzuentwickeln.¹⁷ In Deutschland übernehmen hierbei zunächst die Bundesländer die Vorreiterrolle¹⁸. Mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz hat seit 2019 nunmehr aber auch auf Bundesebene der Transformationsprozess *als Prozess* eine eingehende gesetzliche Strukturierung erfahren.¹⁹ Auf der europäischen Ebene stellt die Verordnung 2021/1119,

15 Informativ hierzu *Frankhauser/Averchenkova/Finnegan*, 10 years of the UK Climate Change Act, 2018.

16 Siehe neben den Beiträgen in Muinzer (Fn. 6) zudem *Nash/Steurer*, Climate Policy 2019, 1052; *Iacobuta/Dubash/et al.*, Climate Policy 2018, 1114.

17 Zum Zusammenhang von konsequentem Klimaschutz und der Notwendigkeit einer zielorientierten, planerisch bewirtschaftenden Steuerung *Reese* (Fn. 3), 346; *Franzius* (Fn. 3), 133; *Wustlich*, Atmosphäre (Fn. 3), S. 86 ff., 233 ff.

18 Hierzu *Wickel*, DVBl. 2013, 77; *Knauff*, Die Verwaltung 49 (2016), 233; *Flaskühler*, Föderale Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland, 2018, S. 101 ff.; *Beye*, Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer, 2021; *Schnittker*, Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer, 2021; *Kohlrausch*, ZUR 2020, 262.

19 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) v. 12.12.2019, BGBl. I 2513. Hierzu *Kment*, NVwZ 2020, 1537; *Saurer*, NuR 2020, 433; *Scharlau/v. Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Klimski/Sina*, NVwZ 2020, 1; *Schlacke*, EurUP 2020, 338; *Albrecht*, NuR 2020, 370; *Wickel*, ZUR 2021, 332.

das sog. europäische Klimagesetz,²⁰ zusammen mit der „Governance“-Verordnung²¹ entsprechende Rahmenregelungen bereit. Emissionsbudgets übernehmen in dieser zweiten Phase des Klimaschutzrechts drei neue Funktionen:

1. Emissionsbudgets als Elemente zeitlicher Verantwortungsstrukturierung

Erstens werden Emissionsbudgets nun auch dazu eingesetzt, die Reduktionsverantwortung in der Zeitdimension stärker zu strukturieren. Sie bilden das Basiselement der in den Klimaschutzgesetzen in unterschiedlicher Ausprägungstiefe vorgezeichneten Transformationspfade. Diese sollen im Wege der politischen Selbstbindung die Umgestaltung der gesamten Lebens- und Wirtschaftsweise hin zur Treibhausgasneutralität strukturieren. Konkretisierte Reduktionsziele für die Jahre 2030 und 2040 markieren hierbei regelmäßig die rechtsverbindlichen Wegmarken, die für die erfolgreiche Transformation zur Klimaneutralität bis zur Mitte des Jahrhunderts einzuhalten sind.²² So legt beispielsweise das BundesKlimaschutzgesetz (KSG) in § 3 Abs. 1 und 2 mit den nationalen Klimaschutzziele die zentralen Wegmarken des Transformationsprozesses verbindlich fest: Die Treibhausgasemissionen werden demnach gegenüber dem Basisjahr 1990 schrittweise bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 %, bis 2040 um mindestens 88 % gemindert. Bis zum Jahr 2045 ist das Ziel Treibhausgasneutralität zu erreichen, ab 2050 soll Deutschland negative Treibhausgasemissionen verbuchen können.

Diese Wegmarken werden in anspruchsvollen Klimaschutzgesetzen durch konkretisierte Jahresemissionsmengenbudgets verbunden und der Transformationspfad auf diese Weise zeitlich nochmals deutlich tiefen-

20 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.6.2021, ABl. L 243/1; siehe hierzu den Überblick bei *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620; *Reese*, ZUR 2020, 641.

21 Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018, ABl. L328/1; hierzu *Schlacke/Knodt*, ZUR 2019, 404; *Lammers/Römling*, ZUR 2019, 332.

22 Zu unterschiedlichen Ausprägungen der Zwischenzielformulierungen in den nationalen Klimaschutzgesetzen *Duwe/Evans*, *Climate Laws* (Fn. 6), S. 18 f.; zu der unterschiedlichen Rechtsqualität der Zwischenziele in den Landesklimaschutzgesetzen *Wickel*, *Klimaschutz auf Länderebene*, in: Müller/Kahl (Hrsg.), *Energiewende im Föderalismus*, 2015, S. 187 (195); *Sina*, EurUP 2018, 314 (316); *Kohlrausch* (Fn. 18), 263.

schärfer projiziert. So legt etwa das Bundes-Klimaschutzgesetz die zulässigen Jahresemissionsmengen bis zum Jahr 2030 in § 4 Abs. 1 in Verbindung mit Anlage 2 fest. Für den Zeitraum 2031 bis 2040 ergeben sich die zulässigen Jahresemissionsmengen aus den jährlichen Minderungszielen in Anlage 3. Gegenüber den vormals nur punktuellen Klimaschutzzielen wird durch die jahresbezogenen Emissionsbudgets ein nunmehr deutlich *konstanterer* rechtlich vermittelter Handlungsdruck auf die Klimapolitik erzeugt.²³ Durch die Einrichtung flankierender Mechanismen der Fortschrittskontrolle und entsprechender Reaktionspflichten bei Zielverfehlung lässt sich dieser Handlungsdruck noch einmal zusätzlich intensivieren.

In der ersten Phase des Klimaschutzrechts, dem Reduktionsrecht, hatte die Verknüpfung von Emissionsbudgets und Zeitdimension gerade auch der Flexibilisierung der Verantwortungserfüllung gedient. Die Anknüpfung an Verpflichtungsperioden statt an jahresbezogene Reduktionsziele sollte den Akteuren gerade einen zeitlichen Spielraum für ihre Reduktionsbemühungen gewähren.²⁴ Im Transformationsrecht hingegen wird die nachträgliche Modifikation des durch Emissionsbudgets vorgezeichneten Transformationspfades auch normstrukturell als legitimationsbedürftige Abweichung gefasst. Modifikationen bleiben zwar im Hinblick auf nicht abschließend überschaubare zukünftige Innovationen und Entwicklungen grundsätzlich möglich. Sie werden jedoch verfahrensrechtlich kanalisiert und auf Budgetumschichtungen begrenzt, die mit den Klimaschutzzielen konform bleiben.

2. Emissionsbudgets als Elemente sektoraler Verantwortungsstrukturierung

Neben der Intensivierung der politischen Selbstbindung in der Zeitdimension werden Emissionsbudgets in den Klimaschutzgesetzen zweitens dazu verwendet, den Transformationsprozess auch *sektoral* rechtlich stärker zu strukturieren und *intersektoral* zu koordinieren.

Das nationale Jahresgesamtbudget von Treibhausgasemissionen wird hierfür auf die einzelnen Sektoren wie Energiewirtschaft, Industrie, Ver-

23 Aus diesem Grund zu Recht die „neue Qualität“ gegenüber den bisherigen Punktzielen herausstellend Wickel (Fn. 19), 334.

24 Hierzu eingehender Oberthür/Ott, Kyoto-Protokoll (Fn. 5), S. 175 f.

kehr, Gebäude, etc. aufgeteilt.²⁵ In Deutschland geschieht dies für den Zeitraum bis 2030 durch § 4 Abs. 1 i. V. m. Anlage 2 KSG. Für den Zeitraum 2031 bis 2040 soll im Jahr 2024 die Aufteilung der sich aus Anlage 3 mittelbar ergebenden Jahresbudgets auf die Sektoren durch Rechtsverordnung der Bundesregierung erfolgen, § 4 Abs. 6 S. 1 KSG. Der nationale Transformationspfad wird mit anderen Worten in sektorale Transformationspfade entflochten. Transformationskosten und zeitlicher Transformationsdruck werden hierdurch sektoral zugeordnet und Investitions- und Planungssicherheit generiert. Dies zwingt den politischen Prozess dazu, die Transformation zur Klimaneutralität von Anfang an als gesamtgesellschaftliche Herausforderung zu begreifen, bei der zwar bestimmte Sektoren bei der Dekarbonisierungsrate aus Effizienzgründen zunächst privilegiert, kein Sektor jedoch auf Dauer von den erheblichen Transformationslasten verschont werden kann.

3. Emissionsbudgets als Anknüpfungspunkte politischer Verantwortlichkeit

Drittens werden sektorbezogene Jahresbudgets in den Klimaschutzgesetzen nunmehr auch als Anknüpfungspunkte dafür genutzt, die politische Verantwortung für die effektive Umsetzung der Transformation stärker ausdifferenzieren und ressortbezogen zuzuweisen.²⁶ Diese ausdifferenzierte Zuweisung politischer Verantwortlichkeit für die Umsetzung der Klimaschutzziele materialisiert sich in sektorbezogenen Überwachungs- und Dynamisierungspflichten, die eine hinreichend ambitionierte Transformationspolitik in den jeweiligen Sachbereich sicherstellen sollen. So weist beispielsweise das Bundes-Klimaschutzgesetz die Verantwortung für die Einhaltung sektorbezogener Jahresemissionsmengen dem für diesen Sektor überwiegend zuständigen Bundesministerium zu (§ 4 Abs. 4 KSG).²⁷ Es hat die Aufgabe, die für die Einhaltung erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen und insbesondere bei der Fortschreibung des nationalen Klimaschutzprogramms entsprechend Strategien und Instrumente vorzuschlagen

25 Zur sektorbezogenen Budgetierung im Bundes-Klimaschutzgesetz *Wickel* (Fn. 19), 336; *Kment* (Fn. 19), 1540; *Saurer* (Fn. 19), 435; im internationalen Vergleich *Duwe/Evans*, *Climate Laws* (Fn. 6), S. 20.

26 Zu unterschiedlichen Formen sektoraler Verantwortungszuweisung und Fortschrittskontrolle in nationalen Klimagesetzen *Duwe/Evans*, *Climate Law* (Fn. 6), S. 30 f.

27 Diese ressortbezogene Verantwortungszuweisung ordnet *Franzius*, *EnWZ* 2019, 435 (436), gar als das „zentrale Merkmal“ des Klimaschutzgesetzes ein.

und umzusetzen. Überschreiten die Emissionsdaten die zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor, so muss das verantwortliche Bundesministerium sofort aktiv werden. Es muss ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vorschlagen, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt (§ 8 Abs. 1 KSG) und über das die Bundesregierung sodann berät und schnellstmöglich beschließt.

III. Dritte Phase: Emissionsbudgets als Konstruktionselemente einer normativen Rückkopplung des Transformationsrechts an Pariser Temperaturziel

Auch die in der zweiten Entwicklungsphase erfolgte Funktionalisierung von Emissionsbudgets für die eingehendere zeitliche und sektorale Strukturierung des Transformationspfades stellt für sich genommen jedoch nicht sicher, dass die nunmehr im Pariser Abkommen verankerten Temperaturziele tatsächlich erreicht werden können. Hierfür kommt es maßgeblich auf die Gesamtsumme an Emissionen an, die bis zum Erreichen der weltweiten Netto-Treibhausgasneutralität in die Atmosphäre ausgestoßen werden. In der Klimawissenschaft ist zu diesem Zweck als Kontrollgröße das Konzept eines „globalen Gesamtemissionsbudgets“ entwickelt worden, mit dessen Hilfe das Temperaturziel des Pariser Abkommens in eine noch verbleibende weltweite Gesamtrestmenge an Treibhausgasemissionen umgerechnet werden kann.²⁸

In seiner gegenwärtigen dritten Phase steht das Klimarecht daher vor der Herausforderung, den Transformationsprozess auch rechtlich konsequent an dem Konzept eines globalen Restbudgets rückanzubinden. Konzeptionell setzt dies zwei Koordinationsmomente voraus: Auf der völkerrechtlichen Ebene muss das globale Restbudget mit Blick auf die in Kauf zu nehmenden Risiken und Restunsicherheiten bestimmt und sodann auf die Vertragsstaaten aufgeteilt werden. Auf Ebene der Vertragsstaaten muss über die Ausgestaltung des nationalen Transformationsrechts sichergestellt werden, dass der jeweilige Länderanteil bis zum Erreichen der Treibhausgasneutralität nicht überschritten wird.

28 Siehe nur das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung *Globale Umweltveränderung (WBGU)*, Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz, 2008; sowie in der Folge *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, 2020, Kapitel 2 „Pariser Klimaziele erreichen mit dem CO₂-Budget“.

Dem Konzept des Emissionsbudgets kommt in der dritten Phase des Klimaschutzrecht daher die neue Funktion zu, nun nicht mehr allein auf der Instrumente- bzw. Koordinationsebene den Transformationsprozess zu strukturieren, sondern auch die normative Rückkopplung des Transformationsrechts an das Temperaturziel zu operationalisieren.

1. Ausstehender Konsens über Aufteilungskriterien eines globalen Restbudgets im UN-Klimaschutzregime

Die Herausforderung besteht nun darin, dass man sich im Pariser Abkommen lediglich auf ein Temperaturziel geeinigt hat. Zwar lässt sich hieraus ein globales Restbudget in Form einer Rahmengröße noch prinzipiell ableiten. Rechtsverbindliche Regelungen für die angemessene Aufteilung des globalen Restbudgets auf die Vertragsstaaten lassen sich dem Abkommen jedoch gegenwärtig nicht entnehmen. Es fehlt daher bis auf Weiteres an konsentierten Kriterien, mit denen sich ausgehend vom Pariser Temperaturziel und dem sich hieraus ableitbaren globalen Gesamtrestemissionsbudget jeweilige Länderanteile rechtsverbindlich ausweisen ließen.

Dies hat seine Ursache vor allem darin, dass das insoweit maßgebliche Grundprinzip des UN-Klimaregimes, das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und diesbezüglichen Fähigkeiten,²⁹ im Hinblick auf seine diesbezüglichen Verpflichtungsgehalt völkerrechtlich nach wie vor unterbestimmt ist. Über seine adäquate Interpretation und Operationalisierung besteht bis heute kein abschließender Konsens.³⁰ Schon über die Frage, ob es zur Bestimmung der Verantwortlichkeit allein auf die historischen Treibhausgasemissionen oder auch auf den gegenwärtigen bzw. zukünftig zu erwartenden Emissionsausstoß ankommen soll, besteht keine Einigkeit.³¹

29 Vgl. Präambel, Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 HS 1 FCCC; zu diesem Prinzip *Beyerslin/Marauhn*, *International Environmental Law*, 2011, S. 61 – 66.

30 Vgl. *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, *Climate Change Law* (Fn. 4), S. 27 f.; *Voigt/Ferreira*, *Transnational Environmental Law* 2016, 285 (289 ff.).

31 Zu den unterschiedlichen Positionen siehe nur einerseits *Mason-Case/Dehm*, *Redressing Historical Responsibility for the Unjust Precarities of Climate Change in the Present*, in: Mayer/Zahar (Hrsg.), *Debating Climate Law*, 2021, S. 170 und andererseits *Zahar*, *Historical Responsibility for Climate Change is Political Propaganda*, in: Mayer/Zahar, (Hrsg.), *Debating Climate Law*, 2021, S. 190, jeweils m. w. N.

Was unter dem gegenwärtigen völkerrechtlichen Status quo allenfalls möglich bleibt, ist daher eine Rückkopplung des UN-Klimaschutzregimes an das Konzept des globalen Restbudgets in weicher Form. Hierzu bietet die kollektive Fortschrittsauswertung im Rahmen des sog. *Global Stocktake*³² einen Anknüpfungspunkt: Nach Art. 14 Pariser Abkommen führt die Vertragsstaatenkonferenz beginnend 2023 alle fünf Jahre eine weltweite Bestandsaufnahme der Durchführung des Übereinkommens durch. Dabei sollen die gemeinsamen Fortschritte bei der Verwirklichung des Zwecks des Übereinkommens und seiner langfristigen Ziele bewertet werden. Hier können die über die IPCC-Berichte in den Prozess des *Global Stocktake* eingespeisten Budgetberechnungen als kritischer Maßstab des kollektiven Ambitionsfortschrittes und Kontrollgröße für die Zielerreichung funktionalisiert werden. Die Limitierung dieser weltweiten Bestandsaufnahme auf die *kollektive* Fortschrittsauswertung und die nach wie vor fehlende Einigung auf die maßgeblichen Zuweisungskriterien für die Aufteilung dieses Budgets begrenzen freilich in dieser weichen Form der Rückkopplung die potenzielle Impulskraft des Gesamtbudgetkonzeption für die Anpassung der individuellen nationalen Beiträge bis auf Weiteres erheblich.

2. Ansätze einer Rückkopplung an das Gesamtbudgetkonzept im europäischen und nationalen Klimaschutzrecht

Trotz dieser auf absehbare Zeit wohl verbleibenden völkerrechtlichen Leerstelle lassen sich auf Ebene des europäischen und nationalen Klimarechts jedoch erste Ansätze beobachten, den Transformationsprozess an das für die Zielerreichung notwendige Gesamtbudgetkonzept rückanzubinden. Als Beispiele möchte ich hier zum einen auf das „Europäische Klimagesetz“ und zum anderen auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Bundes-Klimaschutzgesetz verweisen.

32 Zur „weltweiten Bestandsaufnahme“ *Friedrich*, *Global Stocktake* (Article 14), in: Klein/Carazo/u. a. (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, S. 319 – 337; v. *Landenberg-Roberg*, AVR 59 (2021), 119 (133).

a) *Rückgriff auf Budgetkonzept im „Europäischen Klimagesetz“ als Faktor bei der zukünftigen Festlegung des Klimaschutzziels 2040*

Auf europäischer Ebene findet sich ein erster vorsichtiger Ansatz im „Europäischen Klimagesetz“, mit dem sich die Union auf das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 verpflichtet hat.³³ Um dieses Ziel zu erreichen, legt die Verordnung für das Jahr 2030 bereits eine verbindliche Zwischenzielvorgabe in Höhe einer Treibhausgasreduktion von mindestens 55 % fest. Für das Jahr 2040 soll die Kommission spätestens 2024 einen entsprechenden Legislativvorschlag vorlegen.³⁴ Bei diesem Vorschlag für das Klimaziel 2040 soll die Kommission ein projiziertes indikatives Treibhausgasbudget der Union für den Zeitraum 2030 bis 2050 berücksichtigen.³⁵ Dieses Budget wird definiert als die Gesamtmenge der Netto-Treibhausgasemissionen, die voraussichtlich in diesem Zeitraum emittiert werden, ohne dass hierdurch die Verpflichtung der Union gemäß dem Übereinkommen von Paris gefährdet werden würde.³⁶ Es handelt sich in der Sache also um das Paris-Ziel-kompatible Restmengenbudget der EU.

Zwei Limitierungen dieser Form von Rückanbindung stechen natürlich hervor: Erstens nimmt das „Europäische Klimagesetz“ das Konzept eines europäischen Restmengenbudgets nur als *indikative Kontrollgröße* für die Kommission in Bezug. Es fehlt damit weiterhin an einer rechtsverbindlichen Ausrichtung des Transformationspfades an einem europäischen Gesamtrestbudget.

Und zweitens wird die entsprechende Verpflichtung aus dem Pariser Abkommen nur unspezifisch als Variable in Bezug genommen. Dies ist vor dem Hintergrund der ausstehenden Einigung über die völkerrechtlichen Zuteilungskriterien zwar konsequent. Andererseits würde es der Union natürlich freistehen, durch die vorläufige Selbstbindung an einen ambitionierten eigenen Restbudgetansatz in den Klimaverhandlungen als Vorbild voranzugehen.

33 Vgl. Art. 2 Abs. 1 VO (EU) 2021/1119.

34 Vgl. Art. 4 Abs. 3 VO (EU) 2021/1119.

35 Vgl. Erwägungsgrund 30 sowie Art. 4 Abs. 5 m) VO (EU) 2021/1119.

36 Vgl. Art. 4 Abs. 4 S. 1 VO (EU) 2021/1119.

b) *Rückgriff auf Budgetkonzept zur Operationalisierung einer verfassungsrechtlich induzierten Rückkopplung durch das BVerfG*

Auch den nationalen Gesetzgebern stünde es bei der Ausgestaltung ihres Transformationsrechts natürlich jederzeit frei, ihre Transformationspfade von sich aus auf ein temperaturzielkompatibles Restbudget auszurichten. Die Summe eines solchen nationalen Restbudgets ließe sich anhand von Kriterien berechnen, die angewendet auf die ganze Welt, das Erreichen der Pariser Temperaturziele mit der angestrebten Wahrscheinlichkeit gewährleisten würden.

In Deutschland haben wir nun die Sondersituation, dass das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluss zum Bundes-Klimaschutzgesetz³⁷ eine solche Rückkopplung nicht nur als politisch möglich und völkerrechtlich naheliegend, sondern als verfassungsrechtlich geboten ausgewiesen hat. Über den Rückgriff auf die Figur des „nationalen Restemissionsmengenbudgets“ zur Operationalisierung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG wird hier der Gesetzgeber dazu verpflichtet, den nationale Transformationspfad mit dem anvisierten Temperaturziel kompatibel zu halten. Am Beispiel Deutschlands lässt sich mit anderen Worten studieren, wie nationales Verfassungsrecht eine Rückkopplung des Transformationsrechts an die Figur des Gesamtrestbudgets auch im Angesicht einer ausstehenden völkerrechtlichen Verteilungsentscheidung induzieren kann.

Um die Bedeutung des Rückgriffs auf das Konzept eines „nationalen Restbudgets“ bei der Operationalisierung der Klimaschutzpflicht aus Art. 20a GG adäquat zu erfassen, ist es notwendig, sich über die dogmatische Grundkonstruktion dieser Verfassungsgewährleistung im Klaren zu sein: Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz und zielt insofern auf die Einhaltung einer Temperaturschwelle, bei der die anthropoge-

37 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18. Für eine problemsensible und komplexitätsangemessene Rekonstruktion der Entscheidung *Eifert*, JURA 2021, 1; positiv gegenüber dem verfassungsdogmatischen Ansatz auch *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (914 f.); *Wahnschaffe/Lücke*, DÖV 2021, 1099 (1107); *Seibert*, DVBl 2021, 1141 (1143); *Sinder*, JZ 2021, 1078 (1080 f.); kritisch hingegen *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2088 f.); *Calliess*, ZUR 2021, 355 (357); *Ek. Hofmann*, NVwZ 2021, 1587 (1588 f.); *Beckmann*, UPR 2021, 241; *C. Möllers/Weinberg*, JZ 2021, 1069 (1972 ff.); *K. Kotulla/M. Kottula*, NuR 2022, 1 (10); ambivalent *Berkemann*, DÖV 2021, 701 (711); *Ekardt/Hefß*, ZUR 2021, 579 (580).

ne Erderwärmung angehalten werden soll.³⁸ Ist diese Schwelle erreicht, folgt aus Art. 20a GG grundsätzlich das Gebot, die Treibhausgasemissionen auf ein für die Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre neutrales Maß zu begrenzen³⁹.

Aus der internationalen Dimension des Problems Klimawandel hat das Bundesverfassungsgericht in einem ersten Schritt drei verfassungsrechtliche Gebote hergeleitet:⁴⁰ *Erstens* ist der Staat zu international ausgerichtetem Handeln zum globalen Schutz des Klimas verpflichtet. Chancen zur Effektivierung des Klimaschutzes auf internationaler Ebene müssen genutzt werden.⁴¹ *Zweitens* verlangt Art. 20a GG die Umsetzung der international vereinbarten Lösungen im nationalen Recht. Und *drittens* verpflichtet das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot auch unabhängig von unmittelbaren Erfolgen auf internationaler Ebene zum Ergreifen nationaler Klimaschutzmaßnahmen, weil nur hierdurch negative Anreizwirkungen und Verhandlungsblockaden vermieden, das notwendige wechselseitige Vertrauen in die Realisierungsbereitschaft von Klimaschutzmaßnahmen geschaffen und eine positive Vorbildwirkung im Hinblick auf das Gelingen eines freiheitsfreundlichen Transformationsprozess entstehen kann.⁴²

In einem zweiten Schritt wird das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG sodann mit Verweis auf den Wortlaut („durch die Gesetzgebung“) und unter impliziten Rückgriff auf die Figuren der Ausgestaltungsdogmatik als ein Verfassungsgebot konstruiert, dass der Konkretisierung durch den Gesetzgeber bedarf.⁴³ Diese Konstruktion hat zwei Konsequenzen: Zum einen wird dem Gesetzgeber zur Bestimmung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzziels ein Konkretisierungsauftrag und eine Konkretisierungsprärogative zugewiesen, wobei die Aktualisierung dieses Auftrags sich allerdings

38 Zur Verankerung des Klimaschutzes in Art. 20a GG bereits BVerfG, Urteil v. 13.3.2007 – 1 BvF 1/50, BVerfGE 118, 79 (110); BVerfG, Urteil v. 5.11.2014 – 1 BvF 3/11, Rn. 47; aus der Literatur nur Gärditz, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 96. EL 9/2021, GG, Art. 20a Rn. 9; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl., 2015, Art. 20a Rn. 32; Groß, ZUR 2009, 364 (366); Cremer, ZUR 2019, 278 (281); Härtel, NuR 2020, 577 (578).

39 BVerfG (Fn. 37), Rn. 198.

40 Zur Bedeutung für andere internationale Umweltgüter Krohn, ZUR 2021, 603.

41 BVerfG (Fn. 37), Rn. 202.

42 Vgl. BVerfG (Fn. 37), Rn. 203 f.

43 BVerfG (Fn. 37), Rn. 205 – 207. Siehe zur besonderen Rolle der Gesetzgebung bei der Konkretisierung des Art. 20a GG aus der Literatur nur Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 119 –123; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 127 ff.; Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 49. Ed. 2021; Art. 20a Rn. 29; Steinberg, NJW 1996, 1985 (1991).

an verfassungsrechtlichen Direktiven messen lassen muss.⁴⁴ Zum anderen bildet die verfassungskonform vorgenommene gesetzgeberische Konkretisierung des Klimaschutzziels sodann selbst den *verfassungsrechtlichen* Maßstab zur Beurteilung der einfachrechtlichen Klimaschutzmaßnahmen in ihrer Gesamtheit. Art. 20a GG wird mit anderen Worten so konstruiert, dass ein Teil seines verfassungsrechtlichen Gewährleistungsgehaltes an einer verfassungskonformen einfachgesetzlichen Konkretisierungsentscheidung akzessorisch anknüpft.⁴⁵ Der Gesetzgeber hat nun durch § 1 Satz 3 des Bundes-Klimaschutzgesetzes das verfassungsrechtliche Klimaschutzziel dahingegen konkretisiert, dass entsprechend der Verpflichtung aus dem Pariser Abkommen der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist.⁴⁶ Das Bundesverfassungsgericht sieht diese Konkretisierungsentscheidung vor dem Hintergrund des gegenwärtigen wissenschaftlichen Erkenntnisstandes als *derzeit* vom gesetzgeberischen Konkretisierungsspielraum auch als gedeckt an.⁴⁷

An diesem daher nunmehr auch *verfassungsrechtlich* maßgeblichen Temperaturziel lässt sich die gegenwärtige Klimaschutzpolitik, insbesondere die durch sie insgesamt zugelassenen CO₂-Emissionen, jedoch nicht unmittelbar messen. Zur Operationalisierung des Temperaturzieles als verfassungsrechtlichem Kontrollmaßstab greift auch das Bundesverfassungsrecht daher nunmehr auf das Konzept eines nationalen Emissionsmengenrest-

44 Zu den materiellen Bindungen des Gesetzgebers bei der Konkretisierung *Apfel*, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., 2018, § 2 Rn. 227 – 119; besonders die sich auch aus Art. 20a GG ergebenden prozeduralen Pflichten einer Selbstprogrammierung der politischen Gestaltung betonend *Eifert*, Der Verfassungsauftrag zur ökologisch nachhaltigen Politik, in: Kritische Justiz (Hrsg.), Verfassungsrecht und gesellschaftliche Realität, 2009, S. 211 (222 f.)

45 Entgegen der Auffassung von *Plozin*, DÖV 2021, 1089 (1095) kann hierin keine „Missachtung“ der Normenhierarchie gesehen werden, da die Verfassungsnorm diese Öffnung selbst vollziehen kann und der Vorrang der Verfassung insoweit schon im Ausgangspunkt nicht missachtet wird. Dass Teilgehalte des verfassungsrechtlichen Gewährleistungsgehaltes an einer einfachgesetzlichen Ausgestaltungsentscheidung anknüpfen, ist aus der grundrechtlichen Ausgestaltungsdogmatik hinlänglich bekannt und dort heute auch nicht mehr bestritten.

46 Kritisch hierzu *Beckmann* (Fn. 37), 244; *Plozin* (Fn. 45), 1095.

47 BVerfG (Fn. 37), Rn. 211 f., dort auch zur permanenten Pflicht des Gesetzgebers, die Konkretisierung des Klimaschutzzieles ggf. den neusten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen.

budgets zurück. Es tut dies aber in einer hinreichend differenzierten und problemsensiblen Art und Weise.

Hervorheben möchte ich an dieser Stelle in Anbetracht der bisweilen irritierend unverständigen Rezeption der Entscheidung, wie differenziert und problemsensibel das Bundesverfassungsgericht mit der Figur des „nationalen Restmengenbudgets“ umgegangen ist. Der im Beschluss gewählte Ansatz ist sich der vielfältig verbleibenden, normativ relevanten Variablen auf dem Weg der Ableitung eines solchen nationalen Restbudgets aus dem Temperaturziel bewusst und preist sie explizit ein. Auf der Ebene der Bestimmung des globalen Restbudgets wird neben den verbleibenden wissenschaftlichen Unsicherheiten insbesondere den politischen Wertungsmöglichkeiten hinsichtlich des in Kauf genommenen Risikos der Temperaturverfehlung Rechnung getragen. Bei der Errechnung des nationalen Anteils werden vom Bundesverfassungsgericht als Einbruchstellen für verbleibende gesetzgeberische Entscheidungsspielräume das gegenwärtige Fehlen eines völkerrechtlichen Zuteilungsschlüssels, das Bestehen völkerrechtlicher Flexibilitätsmechanismen und die potenzielle Entwicklung negativer Emissionstechnologien in der Zukunft anerkannt.⁴⁸ Der Umstand, dass verfassungsrechtlich eingehegte Entscheidungsspielräume verbleiben und das Temperaturziel als Bandbreite zwischen 1,5 und deutlich unter 2 Grad Celsius formuliert ist, führt dazu, dass es sich bei der Figur des nationalen Restbudgets nicht um eine genau quantifizierbare Größe, sondern um ein an den Rändern unscharfes numerisches Rahmenkonzept handelt. In einem jüngst ergangenen Nichtannahmebeschluss des Gerichts ist daher dann auch treffend von einem lediglich „grob erkennbaren Budget“⁴⁹ die Rede.

Auch ein verfassungsrechtlicher Impuls führt allein aber natürlich nicht dazu, dass das deutsche Klimaschutzrecht nunmehr den Anforderungen eines konsequent auf das Temperaturziel ausgerichteten Transformationsrechts genügen würde. Hier bleibt auch nach der Anpassung des Bundes-Klimaschutzgesetzes auf der Umsetzung bzw. Instrumentenebene noch sehr viel zu tun.

48 Vgl. BVerfG (Fn. 37), Rn. 220 – 227.

49 BVerfG (Kammer), Beschluss v. 18.1.2022 – 1 BvR 1565/21 u. a., Rn. 4.

IV. Resümee

Deutlich geworden sollte durch diesen kleinen Parforceritt durch den Entwicklungsverlauf des Klimaschutzrechts sein, dass Emissionsbudgets als normatives Konstruktionselement im Zentrum des Klimaschutzrechts angekommen sind und dort in Zukunft eine ebenso tragende wie vielgestaltige Rolle bei der angemessenen Strukturierung von Klimaschutzverantwortung einnehmen werden. Sie weisen Klimaschutzverantwortung zu und quantifizieren sie zu konkreten Reduktionspflichten. Sie ermöglichen die Strukturierung von Klimaschutzverantwortung zwischen den Sektoren und in den Dimensionen von Raum und Zeit. Sie eignen sich je nach Gestaltung für die Flexibilisierung und Entflexibilisierung von Verantwortungswahrnehmung gleichermaßen und sie können auf der Instrumente- wie auch Koordinationsebene Anknüpfungspunkt für ein effektives Monitoring-Regime und öffentliche Fortschrittskontrolle sein.

Wenn es in naher Zukunft aber nicht gelingt, das gesamte Klimarecht über die Figur vermittelnde Restmengenbudgets auch rechtlich konsequenter an den Pariser Temperaturzielen auszurichten, wird auch das Klimarecht als Transformationsrecht nicht mehr als der Versuch einer Weltrettung „ins blaue Hinein“ bleiben. Und auch das *Zeitbudget* hierfür ist endlich.

