

Bundesländer als Innovationsmotoren im Klimaschutz?

Robert Stendel*

Einige Bundesländer haben noch vor dem Bund Klimaschutzgesetze erlassen. Obwohl Fragen des Klimaschutzes unionsrechtlich und bundesrechtlich determiniert sind, handeln damit zunehmend auch regionale Akteure. Solche Vorstöße der Länder bergen ein Potenzial, das U.S. Supreme Court Richter *Brandeis* 1932 auf den Punkt brachte: „It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may, if its Citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country.“ Wenn die Länder eines Bundesstaates die jeweils „beste“ Lösung für drängende Probleme wie den Klimawandel suchen, Lösungen ausprobieren und sich am Ende eine Lösung durchsetzt, kann der Föderalismus die Funktion eines Innovationsmotors zur Entwicklung neuer und passgenauer Lösungen für die Probleme des Klimawandels einnehmen. Der Beitrag stellt bei der Untersuchung der Landesklimaschutzgesetze fest, dass dieser Mechanismus in der Realität nur bedingt funktioniert. Die Ursachen hierfür liegen sowohl in den allgemeinen Grenzen der innovationsfördernden Kraft föderaler Systeme als auch in Besonderheiten des Klimaschutzrechts. Allerdings könnte der Bund die Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Föderalismus sein Potenzial als Innovationsmotor im Klimaschutz ausschöpfen kann.

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung	292
II. Die Länder als Akteure im Klimaschutz	294
1. Regelungsspielräume	294
2. Die Aktivitäten der Landesgesetzgeber	296
III. Innovation durch gliedstaatlichen Klimaschutz?	298
1. Föderalismus als Innovationsmotor	298
2. Der Föderalismus als gedrosselter Innovationsmotor im Klimaschutz	300
IV. Ursachen der begrenzten Innovationskraft	303
V. Die Potenziale der Länder als Innovationsmotoren im Klimaschutz	305

* Der Autor ist Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Für Hinweise und Kommentare zu früheren Versionen dieses Beitrags bedanke ich mich bei *Anne Peters*, *Jannika Jahn* und *Alexander Wentker*.

I. Einführung

Der menschengemachte Klimawandel ist eine Herausforderung, die ihresgleichen sucht. Notwendig sind innovative und kluge Mittel, um den Klimawandel, soweit noch möglich, aufzuhalten und die Anpassung an seine unvermeidbaren Folgen zu gestalten. Im Zentrum rechtswissenschaftlicher Beschäftigung mit dem Klimawandel stand lange Zeit die völkerrechtliche Ebene. Effektiver Klimaschutz ist jedoch eine Aufgabe staatlicher Hoheitsträger auf allen Ebenen.¹ Dieser Aufgabe haben sich einige² Bundesländer angenommen, indem sie Klimaschutzgesetze³ erlassen haben, manche⁴ noch vor dem Bund. Länder wie Nordrhein-Westfalen (NRW) wirkten als Vorbild für weitere Landesklimaschutzgesetze.⁵ Hier scheinen die Glied-

- 1 Vgl. BVerfG NVwZ 2022, 321 (323, Rn. 16); vgl. zum zunehmenden rechtswissenschaftlichen Interesse am Klimaschutzrecht auf innerstaatlicher Ebene P. Hellwege/D. Wolff, Die Klimakrise und das Recht, in: P. Hellwege/D. Wolff (Hrsg.), Klimakrisenrecht, Tübingen 2024, S. 3 (21).
- 2 Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW) vom 07.02.2023; Bayerisches Klimaschutzgesetz (BayKlimaG) vom 23.11.2020; Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz (EWG Bln) vom 22.03.2016; Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz (BremKEG) vom 24.03.2015; Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas (Hamburgisches Klimaschutzgesetz) (HmbKliSchG) vom 20.02.2020; Hessisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (HKlimaG) vom 26.01.2023; Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels (NKlimaG) vom 10.12.2020; Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (KlimaSchG NRW 2021) vom 08.07.2021; Landesklimaschutzgesetz (LKSG RP 2025) vom 09.07.2025; Gesetz Nr. 2107 zum Klimaschutz im Saarland (SKSG) vom 12.07.2023; Gesetz über die Energiewende, den Klimaschutz und die Anpassung an die Folgen des Klimawandels (EWKG SH) vom 07.03.2017; Thüringer Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Thür-KlimaG) vom 18.12.2018.
- 3 Landesklimaschutzgesetze sind für die Zwecke dieses Beitrags „gesetzliche Regelwerke, die rechtsverbindlich sektorübergreifende THG-Minderungsziele für die jeweilige Landesregierung festlegen“, S. Schlacke/E.-M. Thierjung, in: C. Kreuter-Kirchhof/S. Schlacke (Hrsg.), HK-Klimaschutzrecht, 1. Aufl., Baden-Baden 2025, Einführung Rn. 160.
- 4 Vor dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) haben Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein und Thüringen Landesklimaschutzgesetze erlassen, J. Albrecht, Das Klimaschutzgesetz des Bundes – Hintergrund, Regelungsstruktur und wesentliche Inhalte, NuR 42 (2020), 370 (374). Wenn man Klimaschutzgesetz weit definiert, tritt das Hamburgische Gesetz zum Schutz des Klimas durch Energieeinsparung vom 25.06.1997 hinzu, hierfür A. Schink, in: W. Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2. Aufl., Berlin 2022, § 14 KSG Rn. 4.
- 5 C. Flaskühler, Berliner Weg in der Landesklimaschutzgesetzgebung, LKV 28 (2018), 248; L. Kohlrausch, Die deutschen Klimaschutzgesetze im Vergleich, ZUR 2020, 262.

staaten ganz im Sinne der Vorstellung *Louis Brandeis'* eine Funktion als Versuchsräume für neue Ansätze zur Lösung drängender Probleme⁶ einzunehmen.⁷

Allerdings besteht Anlass zum Zweifel an der Erzählung der Bundesländer als Innovationsmotoren⁸ im Klimaschutz. Die Bewertung vieler Landesklimaschutzgesetze in der Rechtswissenschaft fällt jedenfalls ernüchternd aus: Ihre Regelungsmöglichkeiten schöpfen die Länder nicht aus⁹ und Landesklimaschutzgesetze bleiben in einigen Bereichen Symbolpolitik.¹⁰

Vor diesem Hintergrund legt der Beitrag dar, dass der Föderalismus bisher nur in begrenztem Umfang als Innovationsmotor im Klimaschutz gewirkt hat. Hierfür zeichnet der Beitrag zunächst nach, welche Regelungsmöglichkeiten die Länder im Bereich des Klimaschutzes haben und wie sie diese genutzt haben (II.). Darauf aufbauend untersucht er, inwiefern der Föderalismus hier innovationsfördernd wirkt (III.). Da diese Wirkung jedoch begrenzt ist, sucht der anschließende Teil IV. nach Ursachen. Abschließend erwägt Teil V., wie sich die Potenziale der Länder als Akteure im Klimaschutz aktivieren lassen.

6 *New State Ice Co. v. Liebmann*, Urteil, 21.03.1932, 285 U.S. 262, 311; vgl. für eine Kontextualisierung dieser Passage *J. A. Gardner*, *The States-as-Laboratories Metaphor in State Constitutional Law*, *Valparaiso University Law Review* 30 (1996), 475 (476–482).

7 *M. Knauff*, *Klimaschutzgesetzgebung auf Landesebene: Placebo oder effektives Instrument des Klimaschutzes durch Recht?*, *Die Verwaltung* 2016, 233 (238); vgl. auch *C. Flaskühler*, *Föderale Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland*, Baden-Baden 2018, S. 451 sowie vor Erlass der ersten Landesklimaschutzgesetze *F. Ekardt*, *Zur Vereinbarkeit eines Landesklimaschutzrechts mit dem Bundes-, Verfassungs- und Europarecht*, *UPR* 2011, 371 (374).

8 Vgl. hierfür in Bezug auf das Sicherheitsrecht *M. Thiel*, *Auf dem Weg zu einem neuen „Musterpolizeigesetz“*, *Die Verwaltung* 2020, 1 (8).

9 Siehe hierzu unten unter III.2.

10 *C. Brüning*, *Zum Mehrwert einer Klimaschutzgesetzgebung der Länder am Beispiel Schleswig-Holstein*, *NVwZ* 2023, 1458 (1463); vgl. auch *M. Knauff*, § 11 Landesklimaschutzgesetze, in: *M. Rodi* (Hrsg.), *Handbuch Klimaschutzrecht*, München 2022, S. 195 (Rn. 46) (der im Folgenden allerdings zwischen den Regelungen zur öffentlichen Hand und den Regeln im Übrigen differenziert).

II. Die Länder als Akteure im Klimaschutz

Das Klimaschutzrecht ist eine „Querschnittsmaterie“¹¹. Es betrifft eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungsmaterien, die im Mehrebenensystem in die Zuständigkeiten unterschiedlicher Hoheitsträger fallen. Gleichwohl bleiben den Ländern Regelungsspielräume für Landesklimaschutzgesetze (1.). Diese haben die Länder zu einem Teil ausgefüllt (2.).

1. Regelungsspielräume

Trotz anfänglicher Skepsis¹² ist es mittlerweile Konsens, dass die Länder Klimaschutzgesetze erlassen können. Völker-, unions- und bundesrechtliche Regelungen belassen den Ländern insofern einen Gestaltungsspielraum.¹³

Das Völkerrecht setzt mit dem Pariser Abkommens (PA)¹⁴ und weiteren vertraglichen wie gewohnheitsrechtlichen Regelungen¹⁵ einen Rahmen, den Staaten ausfüllen müssen (vgl. Art. 4 Abs. 2 PA). Auf unionsrechtlicher Ebene eröffnet Art. 193 S. 1 AEUV den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Möglichkeit, über unionsrechtliche Schutzstandards im Umweltbereich hinauszugehen.¹⁶ Im Übrigen gibt das Unionsrecht mit dem EU-Klimagesetz¹⁷ und der Governance-VO¹⁸ den Mitgliedsstaaten Ziele und Verfahren vor, überlässt ihnen aber deren Ausfüllung.¹⁹ Zudem adressiert das Unionsrecht

11 S. Schlacke, Klimaschutzgesetze der Länder – symbolische Rechtsetzung oder Rechtsmodell?, in: W. Ewer/U. Ramsauer/M. Reese/R. Rubel (Hrsg.), FS Koch, Berlin 2014, S. 417 (443); vgl. auch U. Stäsche, Landesklimaschutzgesetze in Deutschland, ZUR 2018, 131 (142).

12 Vgl. A. Schink, Zum Entwurf des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes, NWVBl. 2012, 41–48.

13 Vgl. bspw. Schlacke/Thierjung (Fn. 3), Einführung Rn. 154; T. Siegel, in: F. Fellenberg/A. Guckelberger (Hrsg.), KlimaschutzR, München 2022, § 14 KSG Rn. 13.

14 BGBl. 2016 II S. 1082.

15 Vgl. hierzu IGH, *Obligations of States in respect of Climate Change*, Gutachten v. 23.07.2025, Rn. 271 ff.

16 C. Beye, Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer, Baden-Baden 2021, S. 48.

17 VO (EU) 2021/1119.

18 VO (EU) 2018/1999.

19 Schlacke/Thierjung (Fn. 3), Einführung Rn. 63.

mit verschiedenen Einzelinstrumenten, wie dem Emissionszertifikatshandel, klimaschutzrechtliche Fragen.²⁰

Innerstaatlich hat der Bund von seinen Gesetzgebungskompetenzen mit Bezug zum Klimaschutz weitgehend Gebrauch gemacht, ohne landesrechtliche Regelungen vollständig auszuschließen.²¹ Zentral ist die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG),²² die insbesondere die Grundlage des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) ist.²³ Wie § 14 Abs. 1 KSG klarstellt, wollte der Bund seine Kompetenz damit nicht abschließend nutzen, sondern den Ländern Raum für Landesklimaschutzgesetze belassen.²⁴

Auch sonst bleiben den Ländern aufgrund des Querschnittscharakters des Klimaschutzes Kompetenzen.²⁵ Den Ländern stehen nach der grundgesetzlichen Konzeption die Gesetzgebungs- und die Verwaltungskompetenz²⁶ zu, soweit sie das Grundgesetz nicht dem Bund zugewiesen hat, Art. 70 Abs. 1 und Art. 83 GG. Insbesondere können die Länder daher „das Bauordnungsrecht, die Landraumplanung, das Waldrecht, aber auch Kommunal-, Schul- und Hochschulrecht sowie Haushaltsrecht“²⁷ für klimaschützende Regelungen nutzen. Hinzu kommen ausschließliche Kompetenzen der Länder, deren Relevanz sich aus ihrer Rolle als Träger der „Hauptlast der vollziehenden Gewalt“²⁸ ergibt: Nur die Länder dürfen die

20 Vgl. für einen Überblick weiterer unionsrechtlicher Regulierungen mit Bezug zum Klimaschutz *Schlacke/Thierjung* (Fn. 3), Einführung Rn. 84–113.

21 T. Groß, Die Defizite des niedersächsischen Klimaschutzgesetzes, NdsVBl. 2022, 1 (2).

22 Siegel (Fn. 13), § 14 KSG Rn. 2.

23 F. Fellenberg/A. Guckelberger, in: F. Fellenberg/A. Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht, München 2022, Einl. Rn. 22.

24 W. Köck/L. Kohlrausch, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat, ZUR 2021, 610 (612); F. Shirvani/L. Mihatsch, Regelungslücken im föderalen Konzept des Klimaschutzes, UPR 2022, 366 (367); M. Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (337); vgl. für eine detaillierte Analyse zur fehlenden Sperrwirkung weiterer Bundesgesetze D. Schnittker, Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer, Baden-Baden 2021, S. 195–210.

25 H. Kunstmann/E. J. Lohse/J. Lohse, Möglichkeiten und Schwierigkeiten regionaler Klimaschutzmaßnahmen – das Bayerische Klimaschutzgesetz aus naturwissenschaftlicher, juristischer und ökonomischer Perspektive, BayVBl 2022, 289 (292); vgl. auch BVerfG NVwZ 2022, 321 (323, Rn. 13).

26 Die planerische Steuerung und Gestaltung, die im Bereich des Klimaschutzes ein bevorzugtes Mittel ist, fordert diese Dichotomie heraus, vgl. hierzu G. Hermes, Klimaschutz durch neue Planungsinstrumente im föderalen System, EurUP 2021, 162 (171).

27 A. Guckelberger, Das Saarländische Klimaschutzgesetz, NuR 2023, 721 (723); vgl. auch Brüning, Mehrwert (Fn. 10), 1460; Groß, Defizite (Fn. 21), 2.

28 Brüning, Mehrwert (Fn. 10), 1458.

Organisation ihrer Verwaltung und das Verfahren bei Ausführung ihrer Gesetze regeln. Damit obliegt ihnen deren klimaneutrale Ausgestaltung.²⁹ Ebenso dürfen ausschließlich die Länder den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben übertragen (argumentum e contrario Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG).³⁰ Gerade aus den Kompetenzen im Bereich der Gesetzesausführung leiten sich, wie Brüning, hervorhebt, „erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten bei der Implementierung klimaschützender Maßnahmen“³¹ ab.

2. Die Aktivitäten der Landesgesetzgeber

Insgesamt verfügen die Länder über Spielräume zur gesetzgeberischen Regelung des Klimaschutzes. Diese hat die Mehrheit der Länder genutzt. Stand heute haben zwölf Länder Klimaschutzgesetze erlassen.³² Manche Gesetze, wie das KlimaSchG NRW und das KlimaG BW, sind bereits mehrfach reformiert.

Trotz Unterschieden lassen sich gemeinsame Strukturen feststellen:³³ Alle Klimaschutzgesetze setzen – unterschiedliche – Klimaschutzziele in Gestalt von Reduktionszielen für den Ausstoß von Treibhausgasen.³⁴ Sie regeln die Vorbildwirkung der öffentlichen Hand beim Klimaschutz³⁵ und

29 Schink (Fn. 4), § 14 KSG Rn. 1; vgl. auch W. Frenz, NRW-Klimaschutzgesetz und IPCC-Bericht vom 9.8.2021, UPR 2021, 367 (368); J. Scharlau/L. v. Swiekowski-Trzaska/F. Keimeyer/S. Klinski/S. Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7); Shirvani/Mihatsch, Regelungslücken (Fn. 24), 367. Das erkennt § 13 Abs. 1 S. 2 KSG an, vgl. S. Schlacke, Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, NVwZ 2022, 905 (911).

30 Vgl. Brüning, Mehrwert (Fn. 10), 1461; Groß, Defizite (Fn. 21), 2; Köck/Kohlrausch, Klimaschutzgesetzgebung (Fn. 24), 614.

31 Brüning, Mehrwert (Fn. 10), 1458.

32 Siehe oben Fn. 2. Nur in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt fehlen derzeit Klimaschutzgesetze.

33 Vgl. Schlacke/Thierjung (Fn. 3), Einführung Rn. 161–167; vgl. auch für eine aktuelle Übersicht ebd. Rn. 172a.

34 §§ 10 Abs. 1, 11 Abs. 1 KlimaG BW; Art. 2 Abs. 1, 2 BayKlimaG; § 3 Abs. 1 EWG Bln; § 1 Abs. 2, 3 BremKEG; § 4 Abs. 1, 2 HmbKliSchG; § 3 HKlimaG; § 3 Abs. 1 NKlimaG; § 3 Abs. 1, 2 KlimaSchG NRW 2021; § 3 Abs. 1 LKSG RP 2025; § 4 Abs. 1 SKSG; § 3 Abs. 1 EWKG SH; § 3 ThürKlimaG.

35 § 5 KlimaG BW; Art. 3 BayKlimaG; § 7 EWG Bln; § 7 BremKEG; §§ 20 ff. HmbKliSchG; § 7 HKlimaG; § 3 Abs. 2 S. 3 NKlimaG; §§ 4 Abs. 1, 5 KlimaSchG NRW 2021; § 13 LKSG RP 2025; § 10 Abs. 1 SKSG; § 6 EWKG SH; § 7 Abs. 1, 4 ThürKlimaG.

statuieren – ebenfalls mit Unterschieden – Pflichten der Landesregierungen zur Klimaplanung.³⁶ Außerdem sehen sie alle ein beratendes Gremium vor, das die Landesregierung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützt.³⁷ Darüber hinaus teilen alle den Charakter als Rahmengesetzgebungsakte, die der Ausfüllung bedürfen.³⁸

Trotz dieser Ähnlichkeiten sind die Unterschiede signifikant. Nicht nur in der Länge unterscheiden sich die Gesetze deutlich, sondern auch dem „Grad ihrer Normativität“.³⁹ Die Bandbreite rechtlicher Verbindlichkeit zeigt sich beispielhaft an der Einbeziehung Privater: Sie reicht von Ermunterungen hin zu echten Rechtspflichten. Nur fünf der zwölf Landesklimaschutzgesetze wählen den letzteren Weg.⁴⁰ Nur sechs Landesklimaschutzgesetze nehmen den Bereich der Mobilität in den Blick.⁴¹ Die Beispiele illustrieren die unterschiedlichen Regelungskonzepte der Landesklimaschutzgesetze. Das Spektrum reicht von sehr kurzen Rahmengesetzen mit Klimazielen und Planungsinstrumenten wie dem BayKlimaG zu umfassenderen Gesetzen, die auch ordnungsrechtliche Pflichten statuieren.⁴²

Insgesamt zeigt sich eine beachtliche Aktivität der Länder, obwohl sie hierzu derzeit – wie das BVerfG 2022 feststellte – verfassungsrechtlich nicht verpflichtet sind.⁴³ Seit 2013⁴⁴ haben immer mehr Länder Klimaschutzgesetze erlassen. NRW wollte mit seinem Klimaschutzgesetz erklärtermaßen

36 Art. 5 Abs. BayKlimaG; §§ 4, 8 EWG Bln; § 4 BremKEG; § 6 HmbKliSchG; § 4 HKlimaG; §§ 4–5 NKlimaG; § 7 LKSG RP 2025; § 6 SKSG; §§ 6 Abs. 2 S. 5, 8 EWKG SH; § 6 ThürKlimaG. Allerdings wurde mit der Novellierung des KlimaSchG NRW die Pflicht zur Klimaplanung durch ein Klimaaudit (§ 6 KlimaSchG NRW 2021) ersetzt, *Schlacke/Thierjung* (Fn. 3), Einführung Rn.172. Auch Baden-Württemberg ersetzte die Pflicht zum Erlass eines Energie- und Klimaschutzkonzepts durch ein Klima-Maßnahmen-Register (§ 14 KlimaG BW), das sich am Ressortprinzip orientiert: „Das jeweils überwiegend für einen Sektor verantwortliche Ressort übernimmt hier eine Sektorverantwortlichkeit.“ (LT Drs. 17/3741, S. 75).

37 § 17 KlimaG BW; Art.10 BayKlimaG; § 14 EWG Bln; § 6 BremKEG; § 7 HmbKliSchG; § 6 HKlimaG; § 7a NKlimaG; § 9 KlimaSchG NRW 2021; § 12 LKSG RP 2025; § 9 SKSG; § 9 EWKG SH; § 14 ThürKlimaG.

38 *Guckelberger*, Klimaschutzgesetz (Fn. 27), 723.

39 *Groß*, Defizite (Fn. 21), 2.

40 § 23 KlimaG BW; § 15 BremKEG; §§ 11, 16 f. HmbKliSchG; §§ 16, 25 EWKG SH; § 9 Abs. 4 ThürKlimaG.

41 § 28 f. KlimaG BW; §§ 11 f. EWG Bln; §§ 29 f. HmbKliSchG; § 12 NKlimaG; §§ 28 ff. EWKG SH; § 5 ThürKlimaG.

42 Vgl. *Schlacke/Thierjung* (Fn. 3), Einführung Rn.170.

43 BVerfG NVwZ 2022, 321 (323 f., Rn.13–18); vgl. für Kritik *Shirvani/Mihatsch*, Regelungslücken (Fn. 24), 372.

44 Siehe zum früheren Hamburgischen Gesetz oben Fn. 4.

eine „Vorreiterrolle“ einnehmen.⁴⁵ Andere Länder folgten und verwiesen in der Gesetzesbegründung ausdrücklich auf die Initiativen vorangegangener Landesklimaschutzgesetze.⁴⁶ Gleiches gilt für den Bund.⁴⁷ Auf den ersten Blick scheint sich hier die immer wieder heraufbeschworene innovationsfördernde Kraft des Föderalismus Bahn zu brechen.⁴⁸

III. Innovation durch gliedstaatlichen Klimaschutz?

Obwohl die Aktivität der Klimaschutzgesetzgeber auf Bundes- und Landesebene nahelegt, dass der Föderalismus hier als Innovationsmotor gewirkt hat, weckt ein genauerer Blick Zweifel: Viele der Gesetze nutzen nur einen Teil der Regelungsmöglichkeiten der Länder. Um anhand eines Vergleichs der Landesklimaschutzgesetze ein genaueres Bild des innovationsfördernden Potenzials des Föderalismus zu erhalten, muss zuerst die Vorstellung des Föderalismus als Innovationsmotor mit Leben gefüllt werden (1.). Auf dieser Grundlage lässt sich anschließend zeigen, dass die bisherigen Entwicklungen die Möglichkeiten nicht ausschöpfen (2.).

1. Föderalismus als Innovationsmotor

Die Vorstellung des Föderalismus als Innovationsmotor erfreut sich in den USA großer Beliebtheit und wird in der Regel mit *Brandeis* verbunden,⁴⁹ ist aber deutlicher älter.⁵⁰ Den Kern der Idee illustriert folgende Beschreibung von *Bryce*: „Federalism enables a people to try experiments in legislation and administration which could not be safely tried in a large centralized country. A comparatively small commonwealth like an American state easily makes and unmakes its laws; mistakes are not serious, for they are soon

45 LT NRW Plenarprotokoll 16/6, 5.7.2012, S. 173.

46 Abgeordnetenhaus Berlin Drs. 17/2339, S. 21; Bremische Bürgerschaft Drs. 18/1737S. 7; Hessischer LT Drs. 20/9276, S. 8; Niedersächsischer LT Drs. 18/11015, S. 14, 23.

47 Vgl. BT Drs. 19/14337, S. 35, 38.

48 Siehe oben Fn. 7.

49 C. W. Tyler/H. K. Gerken, *The Myth of the Laboratories of Democracy*, *Columbia Law Review* 122 (2022), 2187 (2189).

50 W. E. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature* 37 (1999), 1120 (1132).

corrected; other states profit by the experience of a law or a method which has worked well or ill in the state that has tried it.“⁵¹

Eng verwandt, aber zu unterscheiden, ist die Vorstellung eines Wettbewerbsföderalismus.⁵² Auch der Wettbewerbsföderalismus möchte Innovationen fördern.⁵³ Mitgedacht ist hierbei aber, dass die Staaten als Anbieter der „Ware“ Recht um die Bürgerinnen und Bürger konkurrieren.⁵⁴ Wettbewerb wird hier eng in Bezug auf einen Markt (d.h. Kundinnen und Kunden) definiert.⁵⁵ Dieser Wettbewerbsbegriffs ist allerdings nicht ohne Weiteres auf das Verhältnis unter Hoheitsträgern übertragbar.⁵⁶ Wettbewerb lässt sich aber auch weit verstehen als ein Konkurrieren unter mehreren Bewerbern.⁵⁷ Auf den Föderalismus übertragen konkurrieren die Länder miteinander jeweils um die möglichst „beste“ Lösung. In diesem Sinne ließe sich von einem Innovationswettbewerb sprechen.⁵⁸ Weil der Wettbewerbsbegriff jedenfalls missverständlich ist, verwendet der Beitrag diesen Begriff im Übrigen nicht.

Trotz gewichtiger Unterschiede zwischen den föderalen Systemen der USA und der Bundesrepublik⁵⁹ hatte die Idee der Länder als Versuchs-

51 J. Bryce, *The American Commonwealth*, Band I, Indianapolis 1995, S. 312.

52 Vgl. in diesem Sinne bspw. S. Korte, Standortfaktor Öffentliches Recht, Tübingen 2015, S. 435, der für das GG von einem experimentellen oder lernenden Föderalismus ausgeht, aber keinem Wettbewerbsföderalismus.

53 Vgl. W. Arndt, Erneuerter Föderalismus – Thesen zu einer veränderten Balance zwischen Bund und Ländern, in: U. Männle (Hrsg.), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz*, Baden-Baden 1998, S. 31; I. Gillich, *Die integrierte Staatlichkeit der Länder*, Tübingen 2022, S. 28.

54 Vgl. bspw. L. P. Feld, Der Wettbewerbsföderalismus als Rahmenbedingung und Impuls wirtschaftlichen Handelns, in: H. J. Blanke/W. Schwanengel (Hrsg.), *Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates*, Tübingen 2005, S. 171 (172); vgl. auch Korte, Standortfaktor (Fn. 52), S. 437.

55 A. Peters, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 2009, 7 (13); vgl. zu unterschiedlichen Wettbewerbsvorstellungen und deren Gemeinsamkeiten Korte, Standortfaktor (Fn. 52), S. 26–30.

56 Vgl. hierzu eingehend Peters, Wettbewerb (Fn. 55), 15–25; vgl. ebenfalls für eine kritische Auseinandersetzung J. Isensee, § 126 Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *HdBStR VI*, Heidelberg 2008, Rn. 333.

57 Peters, Wettbewerb (Fn. 55), 13.

58 Vgl. bspw. H. Hestermeyer, *Eigenständigkeit und Homogenität in föderalen Systemen*, Tübingen 2019, S. 16.

59 Vgl. Hestermeyer, *Eigenständigkeit* (Fn. 58), *passim*.

labore zum Experimentieren⁶⁰ mit möglichen Lösungen für gesellschaftliche Probleme etwa seit den 1990er Jahren in Deutschland Konjunktur.⁶¹ Neben vertikaler Gewaltenteilung,⁶² der Stärkung demokratischer Selbstbestimmung,⁶³ und der Berücksichtigung regionaler Besonderheiten⁶⁴ gilt die Innovationsförderung als einer der Vorzüge des Föderalismus.⁶⁵ Dieser Idee gab die Schaffung der Abweichungsgesetzgebung (Art. 72 Abs. 3 GG) im Jahr 2006 Raum.⁶⁶

Um zu bewerten, ob der Föderalismus innovationsfördernd wirkt, bedarf es einer Definition von Innovation. Als Innovation gilt für die Zwecke des Beitrags jede neue Idee, die dazu dient, die verfassungsrechtlichen Klimaschutzziele umzusetzen. Zwar ließe sich als eine Innovation schlicht jede Einführung einer neuen Regel verstehen.⁶⁷ Da allerdings das Verfassungsrecht für den Klimaschutz verbindliche Ziele festlegt (und damit insoweit dem politischen Diskurs entzieht),⁶⁸ existiert ein normativer Maßstab, um die Innovationskraft zu bestimmen.

2. Der Föderalismus als gedrosselter Innovationsmotor im Klimaschutz

An diesem Ziel gemessen war der Föderalismus im Klimaschutzrecht bisher nur in Maßen innovationsfördernd. Zwar ist keine Unitarisierung durch Selbstkoordinierung der Länder eingetreten, wie sie in anderen Bereichen bemängelt worden ist.⁶⁹ Manche Länder haben zu innovativen

60 Vgl. für eine Kritik dieses Begriffs im Zusammenhang mit der Gesetzgebung C. Hillgruber, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Gemeinden?, JZ 2004, 837 (842).

61 Gillich, Staatlichkeit (Fn. 53), S. 28; vgl. hierfür bspw. Arndt, Föderalismus (Fn. 53), S. 31–36; kritisch hierzu J. Jekewitz, Wettbewerbsföderalismus – ein modisches Schlagwort, in: A. Fischer-Lescano/H.-P. Gasser/T. Marauhn/N. Ronzitti (Hrsg.), FS Bothe, Baden-Baden und Zürich 2008, S. 1133–1141.

62 K.-E. Hain, in: P.M. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl., München 2024, Art. 79 Rn. 121 f.

63 B. Grzeszick, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), GG, 97. Lfg. Januar, München 2022, Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 24 f.

64 Isensee, § 126 (Fn. 56), Rn. 222.

65 Vgl. bspw. Arndt, Föderalismus (Fn. 53), S. 31 f.; Grzeszick (Fn. 63), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 28.

66 Vgl. L. Michael, Der experimentelle Bundesstaat, JZ 2006, 884–890.

67 So Tyler/Gerken, Myth (Fn. 49), 2194.

68 BVerfGE 157, 30 (110 ff.).

69 Vgl. bereits K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962, S. 19.

Mitteln gegriffen. Gleichwohl haben die Länder von den Möglichkeiten, die nur sie haben, zurückhaltend Gebrauch gemacht.

Für die Funktion des Föderalismus als Innovationsmotor spricht zunächst, dass zwölf Länder Klimaschutzgesetze erlassen haben und acht dem Bund vorangegangen sind.⁷⁰ Anknüpfend an die britische Klimaschutzgesetzgebung⁷¹ haben die Länder damit ein Instrument eingeführt, dass Vorbildcharakter hatte und hat.⁷² Zwar haben die Landesklimaschutzgesetze in der Regel noch keine unmittelbar klimaschützende Wirkung, sondern setzen nur einen Rahmen zur Strukturierung des Klimaschutzes auf der Landesebene.⁷³ Aber bereits darin liegt ein Gewinn: Zuerst machen sie den Belang Klimaschutz sichtbar und wirken auf dessen Berücksichtigung auf Landesebene hin.⁷⁴ Klimaschützende Maßnahmen erhalten durch ein Landesgesetz zudem eine zusätzliche demokratische Legitimation⁷⁵ und haben eine höhere Chance auf Akzeptanz, wenn und weil sie auf die jeweiligen regionalen Bedürfnisse abgestimmt sind.⁷⁶

Auch in konkreten Regeln zeigt sich, dass die Experimente einzelner Länder bei Erfolg übernommen werden, sogar vom Bund.⁷⁷ So sehen alle Landesklimaschutzgesetze und auch das KSG Beiräte vor.⁷⁸ Deren Zusammensetzung und Zuschnitt unterscheidet sich indes,⁷⁹ so dass Länder und Bund mitnichten nur eine Regel von einander kopiert haben. Trotz gewisser Konsolidierungen in den Grundstrukturen wagen weiterhin einzelne Länder Vorstöße, die sich in der Vielfalt unterschiedlicher Regelungsansätze zeigen: Die Klimaschutzvereinbarungen nach § 13 EWG Bln, die insbesondere mit juristischen Personen des Privatrechts mit mehrheitlicher

70 Siehe die Nachweise oben Fn. 4 und 32.

71 Scharlau/v. Swiekowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina, Bundes-Klimaschutzgesetz (Fn. 29), 1.

72 Siehe die Nachweise oben Fn. 5.

73 Vgl. Knauff, Klimaschutzgesetzgebung (Fn. 7), 255.

74 Kunstmann/Lohse/Lohse, Klimaschutzmaßnahmen (Fn. 25), 291; Schnittker, Klimaschutzgesetze (Fn. 24), S. 287 f.

75 Kunstmann/Lohse/Lohse, Klimaschutzmaßnahmen (Fn. 25), 289 f. und 291; Guckelberger, Klimaschutzgesetz (Fn. 27), 723.

76 Kunstmann/Lohse/Lohse, Klimaschutzmaßnahmen (Fn. 25), 290; Guckelberger, Klimaschutzgesetz (Fn. 27), 723.

77 Vgl. hierfür bspw. § 15 KSG, der sich an Regelungen der Landesklimaschutzgesetze orientiert, BT-Drs. 19/14337, S. 38; Kohlrausch, Klimaschutzgesetze (Fn. 5), 270.

78 §§ 11 f. KSG sowie die Nachweise in Fn. 37.

79 Vgl. für einen Überblick der verschiedenen Regelungsmodelle Schlacke/Thierjung (Fn. 3), Einführung Rn. 166.

Beteiligung des Landes, aber auch Privaten geschlossen werden sollen,⁸⁰ haben ihren Weg auch nach Baden-Württemberg gefunden (§ 13 Abs. 2 KSG BW).⁸¹ Manche Klimaschutzgesetze statuieren Photovoltaikpflichten⁸² oder richten einen Klimaschutzpreis für Verdienste um den Klimaschutz ein (Art. 11 BayKlimaG). Ob durch ordnungsrechtliches Ge- bzw. Verbot oder Anreize versprechen solche Mittel, einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten und sind insofern Beispiele für Innovationen, die aus den gliedstaatlichen „Laboren“ hervorgehen.

Gleichwohl könnten die Länder ehrgeiziger experimentieren.⁸³ Seit Entstehung der Klimaschutzgesetze wird deren geringe Verbindlichkeit kritisiert.⁸⁴ Beispielsweise sind die meisten Klimaschutzziele der Länder als Sollvorschriften ausgestaltet, lassen also Abweichungen zu.⁸⁵ Zwar sprechen angesichts der Abhängigkeit der Länder von den Maßnahmen anderer Ebenen und der begrenzten eigenen Kompetenzen gute Gründe für die abgemilderte Verbindlichkeit.⁸⁶ Jedoch ziehen sich die mangelnde Verbindlichkeit und das Fehlen vollzugsfähiger Inhalte durch die Landesklimaschutzgesetze: Manche sehen in der unzureichenden Verpflichtung Privater gar ein Indiz für die mangelnde Ernsthaftigkeit der Landesklimaschutzgesetze.⁸⁷

Besonders augenfällig ist der Mangel an Verbindlichkeit hinsichtlich der Gemeinden.⁸⁸ Bedenkt man, dass der Gehalt von Regelungen zur Vorbildfunktion „mangels eindeutiger Rechtsfolgen ohnehin als gering einzustufen ist“,⁸⁹ ist es bezeichnend, dass nur Schleswig-Holstein und Bremen diese

80 Vgl. hierzu *Stätsche*, Landesklimaschutzgesetze (Fn. 11), 140.

81 Vgl. hierzu *C. Gerber/I. Hohmann*, Das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg und seine Novellen, VBlBW 2022, 97 (101).

82 § 23 KlimaG BW; §§ 16, 16a HmbKliSchG; §§ 25 f. EWKG SH. Allerdings können solche Pflichten ebenso sachgerecht in der Landesbauordnung geregelt werden, wie in Niedersachsen (§ 32a NBauO) oder Bayern (Art. 44a BayBO).

83 Vgl. *H. Kahl*, Anmerkung zum Beschluss des BVerfG vom 18.01.2022, EnZW 2022, 123 (124).

84 *Kohlrausch*, Klimaschutzgesetze (Fn. 5), 272.

85 *Schlacke/Thierjung* (Fn. 3), Einführung Rn. 163; vgl. allerdings als Gegenbeispiel § 10 KlimaG BW.

86 *Schlacke/Thierjung* (Fn. 3), Einführung Rn. 163; vgl. auch *Guckelberger*, Klimaschutzgesetz (Fn. 27), 725.

87 *Knauff*, § 11 (Fn. 10), Rn. 56; *Groß*, Defizite (Fn. 21), 5; vgl. ebenfalls *Schnittker*, Klimaschutzgesetze (Fn. 24), S. 286.

88 *Groß*, Defizite (Fn. 21), 3 f.; *Schnittker*, Klimaschutzgesetze (Fn. 24), S. 286 f.

89 *Knauff*, Klimaschutzgesetzgebung (Fn. 7), 244.

Regelungen auch auf die Gemeinden erstrecken.⁹⁰ Einige Landesklimatechutzgesetze überlassen den Gemeinden die Wahrnehmung der Vorbildfunktion „in eigener Verantwortung“.⁹¹ Bayern oder das Saarland empfehlen den Gemeinden und Gemeindeverbänden bspw. nur eine Vorbildfunktion im Klimaschutz zu übernehmen.⁹² Niedersachsen nimmt die Gemeinden hiervon ganz aus.⁹³

Nur die Länder können den Gemeinden Aufgaben übertragen. Zugleich ist klar, dass die Gemeinden für die effektive Umsetzung des Klimaschutzes wichtig sind, nicht zuletzt wegen ihres Gebäudebestands, aber auch ihrer weiteren Aufgaben.⁹⁴ Zwar statuieren einige Landesgesetze nunmehr auch Pflichten für Gemeinden und Gemeindeverbände;⁹⁵ die Kompetenz zum Erlass umfassenderer Maßnahmen wie einer Verpflichtung der Gemeinden zur klimaneutralen Umgestaltung ihrer Verwaltung nutzt bisher kein Land.

Insgesamt zeigt sich daher ein gemischtes Bild. Obwohl manche Länder mit Innovationen vorangeschritten sind, schöpfen die Länder ihre Kompetenzen nicht voll aus. Der Innovationsmotor Föderalismus läuft im Klimaschutz daher nur gedrosselt.

IV. Ursachen der begrenzten Innovationskraft

Die Ursachen für diese Beobachtung lassen sich auf zwei Ebenen verorten. Allgemein war und ist das Narrativ des innovationsfördernden Föderalismus in den USA grundlegender Kritik ausgesetzt. Zudem gibt es spezifische Gründe, die Innovationen durch die Landesklimatechutzgesetzgeber hemmen.

Ob Föderalismus wirklich für Innovationen sorgt, bezweifelte *Susan Rose-Ackermann* bereits 1980.⁹⁶ Sie zeigte auf, dass die Innovationskraft

90 § 7 Abs. 1 BremKEG; § 7 Abs. 1 EWKG SH.

91 § 5 Abs. 2 KlimaG BW; § 8 Abs. 1 HKlimaG; § 5 Abs. 2 KlimaSchG NRW 2021; § 13 Abs. 2 LKSG RP 2025; § 7 Abs. 4 ThürKlimaG.

92 Art. 3 Abs. 5 BayKlimaG bzw. § 10 Abs. 6 SKSG.

93 Arg. e. § 3 Abs. 2 S. 2 NKlimaG, O. Gausmann, Die Novelle des NKlimaG – Vom dritten Klimaschutzland Nr. 1, NdsVBl 2024, 231 (236).

94 Vgl. bspw. Köck/Kohlrausch, Klimaschutzgesetzgebung (Fn. 24), 614.

95 Vgl. bspw. § 18 Abs. 1 KlimaG BW (Erfassung des Energieverbrauchs); § 18 Abs. 1 NKlimaG (Aufstellung von Klimaschutzkonzepten).

96 S. Rose-Ackerman, Risk Taking and Reflection: Does Federalism Promote Innovations, *Journal of Legal Studies* 9 (1980), 593–616; zustimmend bspw. B. Galle/J. Leahy, *Laboratories of Democracy? Policy Innovation in Decentralized Govern-*

des Föderalismus mangels ausreichender Anreize eingeschränkt ist: Weil Innovationen kostspielig und ihr Erfolg ungewiss ist, haben alle Gliedstaaten ein Interesse, die Experimente anderer abzuwarten.⁹⁷ Aus denselben Gründen werden jedenfalls Regierungsparteien, die gute Chancen auf eine Wiederwahl haben, solche Experimente in der Regel scheuen.⁹⁸ Zudem bedarf es zum Experimentieren Ressourcen (Zeit, Personal und Finanzmittel), über die nicht jeder Gliedstaat in gleichem Maße verfügt.⁹⁹ All das schließt nicht aus, dass Föderalismus zu Experimenten und schließlich Innovationen führt, wohl aber, dass er sein volles Potenzial entfaltet.¹⁰⁰

Diese Überlegungen bieten einen Hintergrund, um die Beobachtungen des vorhergehenden Abschnitts einzuordnen. Eine generelle Risikoaversion, wie sie den Regierungsmehrheiten in Gliedstaaten bescheinigt wird, korreliert mit dem Befund, dass die Länder der Taktik einer „weitgehend konfliktfreien Einpassung in den geltenden Rechtsrahmen“¹⁰¹ gefolgt sind und auf „harte“ Rechtspflichten weitgehend verzichtet haben. Ebenfalls erklärt sich die Parallelität in den Grundstrukturen der Landesklimaschutzgesetze: Viele Staaten kopieren die Regeln anderer, vermutlich schon aus Gründen begrenzter Ressourcen. Gleichwohl befördert der Föderalismus Innovationen im Klimaschutz, wie die Entstehung der Landesklimaschutzgesetze durch die Initiative einzelner Länder zeigt.

Zu diesen allgemeinen Erwägungen treten jedenfalls drei weitere Ursachen hinzu, die spezifisch für die Landesklimaschutzgesetze sind. Erstens haben die Regierungsmehrheiten verschiedener Länder andere Präferenzen, die sich besonders deutlich im Vergleich zwischen BayKlimaG und KlimaG BW zeigen: Das erste verzichtet fast durchgehend auf verbindliche Regelungen,¹⁰² während das andere einen umfassenderen Regelungsansatz wählt und auch Gemeinden in die Pflicht nimmt.¹⁰³ Zweitens dürfte die wenig ambitionierte Einbeziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände

ments, *Emory Law Journal* 58 (2009), 1333 (1398 f.); *Tyler/Gerken*, Myth (Fn. 49), 2200.

97 *Rose-Ackerman*, Risk Taking (Fn. 96), 610 f.; vgl. allerdings *D. Gewirtzman*, Complex Experimental Federalism, *Buffalo Law Review* 63 (2015), 241 (267), nach dem dieser Effekt in heterogenen Bundesstaaten geringer sein dürfte.

98 *Rose-Ackerman*, Risk Taking (Fn. 96), 605.

99 *Tyler/Gerken*, Myth (Fn. 49).

100 Vgl. *Galle/Leahy*, Laboratories (Fn. 96), 1339; vgl. auch *Tyler/Gerken*, Myth (Fn. 49), 2202 f.

101 *Schnittker*, Klimaschutzgesetze (Fn. 24), S. 287.

102 *Kunstmann/Lohse/Lohse*, Klimaschutzmaßnahmen (Fn. 25), 293.

103 Vgl. bspw. § 18 Abs. 1 KlimaG BW.

vor allen Dingen finanzielle Motive haben. Sofern die Länder den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben übertragen, lösen sie die jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Konnexitätsprinzip aus.¹⁰⁴ Wegen des erheblichen Finanzaufwands zur klimaneutralen Ausgestaltung der Kommunalverwaltung scheuen die Länder diesen Schritt weitgehend.¹⁰⁵ Drittens dürfte die Komplexität des Mehrebenensystems relevant sein. Der Verzicht auf verbindliche Regelungen, insbesondere gegenüber Privaten, verhindert Kollisionen mit höherrangigem Recht. Da es jedenfalls schwierig ist, die Gestaltungsspielräume der Länder genau zu bestimmen, mag die Komplexität klimaschutzrechtlicher Regulierung gegen das volle Ausnutzen der Landeskompetenzen wirken.

V. Die Potenziale der Länder als Innovationsmotoren im Klimaschutz

Klar ist, dass „die Klimaschutzziele des Bundes ohne Durchführungsmaßnahmen und eigene Gesetzgebung in den Bundesländern gar nicht zu erreichen“¹⁰⁶ sind. Daher stellt sich abschließend die Frage, wie die Potenziale des Föderalismus, innovative Lösungen für einen effektiven Klimaschutz anzubieten, ausgeschöpft werden können.

Die Kritik an der innovationsfördernden Kraft des Föderalismus diagnostiziert fehlende Anreize der Länder zur Innovation. Als Lösung deutet sie an, dass die übergeordnete Ebene Anreize schaffen könne.¹⁰⁷ Sofern nicht die Bürgerinnen und Bürger über Volksentscheide Anreize schaffen,¹⁰⁸ könnte eine geeignete Maßnahme die Festsetzung von Restbudgets für die Länder durch eine Novelle des KSG sein.¹⁰⁹ Die Länder würden

104 Art. 83 Abs. 3 BV; Art. 71 Abs. 3 S. 2 LVBW; Art. 97 Abs. 3 S. 2 und 2 BbgVerf; Art. 137 Abs. 6 HV; Art. 72 Abs. 3 MVVerf; Art. 57 Abs. 4 S. 2-5 NdsVerf; Art. 78 Abs. 3 S. 2-5 NRWVerf; Art. 49 Abs. 5 RhPfVerf; Art. 120 SaarlVerf; Art. 85 Abs. 2 SaVerf; Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LSAVerf; Art. 57 Abs. 2 SHVerf; Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf.

105 Vgl. Groß, Defizite (Fn. 21), 4; Guckelberger, Klimaschutzgesetz (Fn. 27), 730; vgl. auch Brüning, Mehrwert (Fn. 10), 1461.

106 BVerfG NVwZ 2022, 321 (323, Rn. 16); zustimmend Guckelberger, Klimaschutzgesetz (Fn. 27), 723.

107 Rose-Ackerman, Risk Taking (Fn. 96), 615 f.

108 Vgl. den „Hamburger Zukunftsentscheid – Dein Volksentscheid für besseren Klimaschutz“ <https://zukunftsentscheid-hamburg.de/>, zuletzt abgerufen am 25.03.2026.

109 Vgl. hierfür Shirvani/Mihatsch, Regelungslücken (Fn. 24), 371; wohl auch Brüning, Mehrwert (Fn. 10), 1463; vgl. allerdings BVerfG NVwZ 2022, 321 (323, Rn. 13); kritisch hierzu Gausmann, NKlimaG (Fn. 93), 235.

weiterhin ihre Kompetenzen eigenständig ausüben, hätten aber einen klaren Rahmen, der sie zu ehrgeizigeren und innovativeren Klimaschutzmaßnahmen anregen dürfte. Diese Restbudgets könnten die Länder wiederum auf die Gemeinden herunterrechnen, was auch bei diesen eine genaue und eigenverantwortliche Planung ermöglichen und zugleich zur innovativen und ehrgeizigen Arbeit mit diesen Budgets Anlass geben würde.¹¹⁰ Das Konnexitätsprinzip würde womöglich nicht ausgelöst, sofern die Restbudgets der Gemeinden nur ihre verfassungsrechtlichen Pflichten konkretisieren würden.¹¹¹ Zugleich würden Restbudgets der Komplexität des Mehrebenensystems als Hemmnis landesrechtlicher Kompetenzausübung entgegenwirken, weil die festgesetzten Restbudgets auf die Kompetenzen der Länder Rücksicht nehmen müssten.¹¹²

Dieser Vorschlag garantiert nicht, dass die Länder als Innovationsmotoren im Klimaschutz wirken. Allerdings kann die Einführung bundesrechtlicher Restbudgets für die Länder die Chance erhöhen, dass sich das volle Potenzial des Föderalismus zur Innovationsförderung entfaltet.

110 Vgl. zu diesem Vorschlag *Gausmann*, NKlimaG (Fn. 93), 236.

111 Vgl. zu letzterem *Gausmann*, NKlimaG (Fn. 93), 236.

112 *Shirvani/Mihatsch*, Regelungslücken (Fn. 24), 371.