

Das Verschlechterungsverbot aus Art. 20a GG im Klimaschutz

Dieses Hintergrundpapier behandelt das verfassungsrechtliche **normative Verschlechterungsverbot** in Bezug auf den Klimaschutz. Im Folgenden wird die **rechtliche Herleitung** des Verschlechterungsverbots erläutert. Zudem wird die Diskussion über die **Dimensionen** und **Reichweite** des Verschlechterungsverbots dargestellt und um ergänzt.

1 DEFINITION

Aus Art. 20a Grundgesetz (GG) ergibt sich ein **Verschlechterungsverbot** (auch Rückschrittsverbot genannt), welches die Legislative und Exekutive bindet. **Es besagt, dass der gegenwärtige Zustand der Umwelt und des Klimas sowie das gegenwärtige Niveau des Umwelt- und Klimaschutzes nicht verschlechtert werden dürfen.**

Das Niveau des Klimaschutzes ergibt sich aus dem Zusammenspiel an Gesetzen und anderen Maßnahmen, die die Klimaziele festschreiben und einzuhalten versuchen. Hierzu zählen das Klimaschutzgesetz (KSG) mit den Zwischenzielen, Emissionsbudgets, Maßnahmen zur Einhaltung dieser Ziele/Budgets, sowie Verfahren zur Überprüfung der Zielerreichung.

Nach hier vertretener Ansicht verschlechtert sich dieses Niveau, sobald eine staatliche Maßnahme (oder deren Änderung) dazu führt, dass mehr Treibhausgas emittiert werden könnte als ohne diese Maßnahme (s.u. Punkt 6). Als Indiz oder als Berechnungshilfe können die im KSG festgelegten Emissionsbudgets als Maßstab herangezogen werden: wenn eine Maßnahme die Wahrscheinlichkeit verringert, dass ein im KSG für einen Einzelsektor festgelegtes Emissionsbudget oder die Jahresemissionsbudgets eingehalten werden, liegt eine Verschlechterung vor.

2 RECHTLICHE HERLEITUNG

In Rechtsprechung¹ und Literatur² ist anerkannt, dass ein **Verschlechterungsverbot in Art. 20a GG verankert** ist: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die

¹ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021, BVerfGE 157, 30, Rn. 212; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 21. Mai 1996 – 6 E 2571/95, NVwZ-RR 1997, 92, 95 (das Urteil wurde zwar in den höheren Instanzen aufgehoben; die höheren Instanzen lehnten jedoch nicht die Existenz des VV ab, sondern sahen nur die Voraussetzungen einer Verschlechterung als nicht gegeben an).

² Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 20a Rn. 71; Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL August 2025, Art. 20a Rn. 127 f.; Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 64. Ed. 15. November 2025, Art. 20a Rn. 21 ff; Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, 51. EL 2016, Art. 20a Rn. 106; Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 108-111; Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 2a Rn. 11; von Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 20a Rn. 44; Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 44; Ekardt, SächsVBl 1998, 49, 55; Hofmann, ZRP 2023, 201, 203; Calliess/Kirchhof, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz (Gutachten im Auftrag der

natürlichen Lebensgrundlagen [...]“. Aus dem **Umkehrschluss** zum „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ folgt, dass diese nicht verschlechtert werden dürfen.³ Art. 20a GG wurde 1994 eingeführt, um den Umweltschutz zu verbessern.⁴ Daraus folgt die **Pflicht**, die **Umweltgesetzgebung an neue wissenschaftliche Erkenntnisse anzupassen und nachzubessern**⁵ und die Umweltqualität stetig zu verbessern.⁶ Auch das bedeutet im **Umkehrschluss**, dass sie nicht verschlechtert werden darf.⁷ Nur Wenige lehnen ein Verschlechterungsverbot völlig ab.⁸ **Uneinigkeit herrscht noch hinsichtlich einzelner Dimensionen des Verschlechterungsverbots**. Der Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) dürfte die Diskussionen weitgehend erledigt haben, nämlich dahingehend, dass

ein normatives Verschlechterungsverbot gilt (auch die Klima- und Umweltgesetze sind vor Verschlechterung geschützt, und nicht nur der tatsächliche Zustand des Klimas/ der Umwelt wie beim faktischen Verschlechterungsverbot, s. unten Punkt 3);

der Vergleichsmaßstab für das Verschlechterungsverbot dynamisch ist (um zu beurteilen, ob eine Verschlechterung vorliegt, gilt der jeweils aktuelle Zustand von Umwelt und Umweltgesetzen. Der Standard steigt mit der Zeit und verbleibt nicht im Jahr 1994 wie beim statischen Verschlechterungsverbot, s. unten Punkt 4);

das Verschlechterungsverbot relativ gilt (Verschlechterungen können nach bestimmten Kriterien gerechtfertigt werden. Sie sind nicht unter allen Umständen verfassungswidrig wie beim absoluten Verschlechterungsverbot, s. unten Punkt 5).

Zur Frage, ob auch die Verschlechterung eines einzelnen Umweltaspekts oder eines einzelnen Gesetzes verboten ist (**Einzelsverschlechterung**) oder nur die Verschlechterung der gesamten Umweltsituation bzw. -gesetzgebung (Gesamtverschlechterung), ist das BVerfG nicht eindeutig. Vieles spricht dafür, dass auch die Einzelsverschlechterung verboten ist (s. unten Punkt 6). Ebenso wurde bislang noch nicht ausdrücklich rechtlich diskutiert, dass das Verschlechterungsverbot auch für die **internationale Tätigkeit** des deutschen Staats gilt (s. unten Punkt 7).

3 FAKTISCH – NORMATIV

Im Ergebnis ist weitgehend **unbestritten**, dass ein **faktisches Verschlechterungsverbot** besteht, d.h. dass sich die Qualität der natürlichen Lebensgrundlagen nicht verschlechtern darf.⁹ Das bedeutet jedoch nicht, dass jeder einzelne Eingriff – also jedes einzelne Kilogramm an emittiertem CO₂, jeder Bau einer Fabrik, jede Einleitung von Abwasser in einen Fluss – verboten ist. Mit einem angemessenen Ausgleich können Eingriffe in einzelne Umweltgüter zulässig sein.¹⁰ Viele nehmen **darüber hinaus ein normatives Verschlechterungsverbot** an, d.h.

KlimaUnion), 2025, S. 61, 86; *Vollmer*, Abschaffung des „Heizungsgesetzes“ (Gutachten im Auftrag des Bundesverband Wärmepumpe e.V.), August 2025, S. 18-20.

³ *Dürig/Herzog/Scholz*, aaO (Fn. 2), Rn. 107, 127.

⁴ *Huber/Voßkuhle*, aaO (Fn. 2), Rn. 108; *Sachs*, aaO (Fn. 2), Rn. 44.

⁵ *BVerfG*, aaO (Fn. 1), Rn. 212; *Dreier*, aaO (Fn. 2), Rn 72.

⁶ *Dreier*, aaO (Fn. 2), Rn. 44.

⁷ *Dürig/Herzog/Scholz*, aaO (Fn. 2), Rn. 127.

⁸ *Schmidt/Bleibtreu*, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 25; *Sodan*, GG, 5. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 8.

⁹ *Jarass/Piero*, aaO (Fn. 2), Rn. 11; *Sachs*, aaO (Fn. 2), Rn. 44; *Murswiek*, NVwZ 1996, 222, 226 f.; *Waechter*, NuR 1996, 321, 326; *Westphal*, JuS 2000, 339, 341.

¹⁰ *Murswiek*, ebda.

dass der Schutzstandard von Umwelt- und Klimagesetzen nicht abgeschwächt werden darf.¹¹ Das ergibt auch Sinn, weil Art. 20a GG sich als Verfassungsauftrag an alle drei Staatsgewalten richtet und vor allem auch an die Gesetzgebung.¹² Deren wichtigste Handlungsform ist der Erlass von Gesetzen und Verordnungen. Zudem ist der tatsächliche Zustand der Umwelt von Faktoren abhängig, die der Gesetzgeber nicht absolut kontrollieren kann – insbesondere Naturereignisse oder das Handeln von Unternehmen.¹³ Auch das BVerfG geht von einem normativen Verschlechterungsverbot aus: „Eine Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzzielen [müsste sich] wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts vor Art. 20a GG rechtfertigen lassen.“¹⁴ Mit der Ausrichtung an Klimaschutzzielen meint das BVerfG die Bestimmung in § 1 S. 3 Klimaschutzgesetz (KSG), welches das Temperaturziel des Pariser Klimaabkommens (PA) in nationales Recht überträgt – also eine „Norm“, die nicht ohne weiteres abgeschwächt werden darf.

4 STATISCH – DYNAMISCH

Viele ziehen die Qualität der Umwelt bzw. Umweltgesetzgebung des Jahres 1994 als statischen Vergleichsmaßstab für das Verschlechterungsverbot heran, weil Art. 20a GG als Grundlage des Verschlechterungsverbot in diesem Jahr eingeführt wurde.¹⁵

Die besseren Argumente sprechen aber dafür, dass immer die gegenwärtige Situation der Umweltgesetzgebung bzw. des Umweltzustands heranzuziehen ist, um zu beurteilen, ob eine geplante Änderung auch eine Verschlechterung darstellt (**dynamischer Ansatz**).¹⁶ Das ergibt sich schon aus der Bedeutung des Wortes „Verschlechterung“: eine geplante Gesetzesänderung, die nur gegenüber dem aktuellen Gesetzesbestand eine Verschlechterung darstellt, aber nicht gegenüber einem früheren, veralteten Gesetzgebungsstand – etwa weil das abzuschwächende Gesetz damals noch nicht existierte – ist immer noch ein Rückschritt. Da das Verschlechterungsverbot auch als Kehrseite des Gebots hergeleitet wird, die Umweltqualität stetig zu verbessern, also mit der Zeit zu steigern, muss auch die Vergleichssituation für das Verschlechterungsverbot dynamisch sein und sich stetig steigern.¹⁷ Auch das BVerfG wählt einen dynamischen Bezugspunkt: „eine Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzzielen ist rechtfertigungsbedürftig“. Es bezieht sich hier auf Klimaschutzziele, die schwächer wären als im KSG, das 2019 eingeführt wurde – und geht also über den Schutzstatus im Jahr 1994 hinaus.¹⁸ Zudem verweist es auf Art. 4.3 des PA.¹⁹ Dieser verlangt, dass Vertragsstaaten sich alle fünf Jahre ein Ziel für den Klimaschutz setzen (nationaler Klimaschutzbeitrag, „nationally determined contribution“ bzw. „NDC“), wobei das

¹¹ Dreier, aaO (Fn. 2), Rn. 71; Dürig/Herzog/Scholz, aaO (Fn. 2), Rn. 127 f.; Friauf/Höfling, aaO (Fn. 2), Rn. 106; Huber/Voßkuhle, aaO (Fn. 2), Rn. 111; von Münch/Kunig, aaO (Fn. 2), Rn. 44; Bernsdorff, NuR 1997, 328, 332; Britz, NVwZ 2022, 825, 828; Hofmann, aaO (Fn. 2), 203; Kadelbach, KritV 1997, 263, 276; Schink, DÖV 1997, 221, 226; Wiedmann, NVwZ 2024, 876, 878; Willert/Nesselhauf, KlimR 2023, 135, 137; Calliess/Kirchhof, aaO (Fn. 2), S. 61, 86; Vollmer, aaO (Fn. 2), S. 18-20.

¹² Jarass/Pieroth, aaO (Fn. 2), Rn. 18 f.

¹³ Wiedmann, aaO (Fn. 11), 878.

¹⁴ BVerfG, aaO (Fn. 1), Rn. 212; Sachs, aaO (Fn. 2), Rn. 44.

¹⁵ Dürig/Herzog/Scholz, aaO (Fn. 2), Rn. 127 f.; Friauf/Höfling, aaO (Fn. 2), Rn. 106; Sachs, aaO (Fn. 2), Rn. 44.

¹⁶ Im Ergebnis Huber/Voßkuhle, aaO (Fn. 2), Rn. 111; von Münch/Kunig, aaO (Fn. 2), Rn. 44; Wiedmann, aaO (Fn. 11), 879; Calliess/Kirchhof, aaO (Fn. 2), S. 61, 86; Vollmer, aaO (Fn. 2), S. 20 f.

¹⁷ Wiedmann, aaO (Fn. 11), 879.

¹⁸ BVerfG, aaO (Fn. 1), Rn. 212; Britz, aaO (Fn. 11), 828; Hofmann, aaO (Fn. 2), 203.

¹⁹ BVerfG, aaO (Fn. 1), Rn. 212.

neue Ziel eine Verbesserung gegenüber dem alten Ziel darstellen muss. Auch hier spricht die kontinuierliche Verbesserung für ein dynamisches Verschlechterungsverbot.

5 ABSOLUT – RELATIV

Vereinzelt scheint vertreten zu werden, dass das Verschlechterungsverbot absolut gilt und damit jede Abschwächung von Umweltgesetzen ausnahmslos verfassungswidrig ist.²⁰

Überwiegend wird jedoch angenommen, dass das Verschlechterungsverbot **relativ** gilt.²¹ Hiernach lassen sich drei Fälle unterscheiden, in denen eine Verschlechterung erlaubt ist: wenn die von Umwelt- und Klimaschäden ausgehende Gefahr geringer ist als bislang angenommen (s.u. Punkt 5.1), wenn die Verschlechterung normativ kompensiert wird (s.u. Punkt 5.2), oder wenn die Verschlechterung nach den klassischen Voraussetzungen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung gerechtfertigt werden kann (s.u. Punkt 5.3). Für das relative Verschlechterungsverbot spricht, dass Verfassungsgüter meistens relativ ausgestaltet sind und bei einem Konflikt durch gegenseitige Abwägung in Ausgleich gebracht werden müssen. Die Geltung von Verfassungsgütern ist nur selten absolut (z.B. Menschenwürde). Auch das BVerfG geht von einem relativen Verschlechterungsverbot aus²². Man könnte auch annehmen, dass das Verschlechterungsverbot grundsätzlich nur relativ gilt, und Kerngehalte des deutschen Umweltrechts aber als ökologischer Mindeststandard absolut geschützt sind. Ein Angriff auf die Kerngehalte wäre also immer verboten.²³ Wenn es um die Kerngehalte geht, würde wohl auch das relative Verschlechterungsverbot zum gleichen Ergebnis führen, weil die Kriterien einer Rechtfertigung kaum vorliegen dürften.²⁴

5.1 Neue wissenschaftliche Erkenntnisse

Nach dem BVerfG kann eine Verschlechterung – im konkreten Fall ein Abweichen von den Klimazielen – zulässig sein, wenn neue, hinreichend gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass der Klimawandel ein geringeres Schädigungspotenzial hat als derzeit befürchtet wird.²⁵ Dies ist jedoch nicht zu erwarten, vielmehr deuten neueste Forschungsergebnisse darauf hin, dass der Klimawandel früher zu gravierenderen Schäden führen wird als bislang angenommen.

5.2 Normative Kompensation

Eine normative Verschlechterung kann mit einer anderweitigen normativen Schutzmaßnahme „kompensiert“ werden, sodass im Ergebnis keine verbotene Verschlechterung vorliegt.²⁶ Nach hier vertretener Ansicht ist hierfür im Kontext des Klimaschutzes erforderlich, dass eine andere Klimaschutzmaßnahme eingeführt oder verstärkt wird, welche die durch die Verschlechterung

²⁰ VG Frankfurt a. M., aaO (Fn. 1), 95; Huber/Voßkuhle, aaO (Fn. 2), Rn. 108 ff.; Bernsdorff, aaO (Fn. 11), 332.

²¹ Dreier, aaO (Fn. 2), Rn. 71; Epping/Hillgruber, aaO (Fn. 2), Rn. 21 ff; von Münch/Kunig, aaO (Fn. 2), Rn. 44; Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 3 Rn. 49, 59.

²² BVerfG, aaO (Fn. 1), 212.

²³ Kloepfer, aaO (Fn. 21), Rn. 49; Landmann/Rohmer, UmweltR, 108. EL August 2025, Art. 20a GG Rn. 52f.

²⁴ Calliess/Kirchhof, aaO (Fn. 2), S. 61; Dreier, aaO (Fn. 2), Rn. 71.

²⁵ BVerfG, aaO (Fn. 1), 212.

²⁶ Dreier, aaO (Fn. 2), Rn. 71; Dürig/Herzog/Scholz, aaO (Fn. 2), Rn. 128; Jarass/Pieroth, aaO (Fn. 2), Rn. 11; Ekarth, aaO (Fn. 2), S. 55; Calliess/Kirchhof, aaO (Fn. 2), S. 61, 86.

möglich gemachten Mehremissionen im gleichen Sektor und in der mindestens gleichen Menge einspart. Für eine echte Kompensation muss die ausgleichende Maßnahme abgesichert sein. Sie muss entweder vorher eingeführt worden sein, mit dem erkennbaren Zweck, die spätere beabsichtigte Verschlechterung auszugleichen, oder mit dem gleichen Gesetz beschlossen werden. Sonst besteht die Gefahr, dass die ausgleichende Maßnahme politisch keine Mehrheiten erhält oder dass mehrere Verschlechterungen mit der gleichen Maßnahme „ausgeglichen“ werden.

5.3 Verhältnismäßigkeit

Schließlich ist eine Verschlechterung erlaubt, wenn sie dem Schutz eines anderen Verfassungsguts dient, kein milderes Mittel existiert, und eine Abwägung gegen das andere Verfassungsgut ergibt, dass dieses schwerer wiegt.²⁷

Bei der Abwägung ist es kaum möglich zu argumentieren, dass das andere Verfassungsgut schwerer wiegt, wenn eine Verschlechterung zu irreparablen Verlusten von Naturgütern führen würde.²⁸ So ist es auch bei Verschlechterungen beim Klimaschutz. Denn eine Überschreitung der Temperaturschwelle von 1,5° ist nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen, und bei Abwägungen nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.²⁹ Der Klimawandel ist schon so weit fortgeschritten, dass die 1,5°-Grenze erstmals überschritten wurde. Zudem zeigen neueste wissenschaftliche Erkenntnisse, dass das globale THG-Restbudget kleiner ist als gedacht. Deutschland hat seinen Anteil bei einer pro-Kopf-Berechnung schon 2022 aufgebraucht.³⁰ Die Abschwächung von Klimaschutzmaßnahmen und Verschiebung von Emissionsreduktionen in die Zukunft hätte zur Folge, dass in der Zukunft noch schwerere Grundrechtsbeeinträchtigungen für den Klimaschutz notwendig werden, und gleichzeitig die Grundrechte durch die jetzt schon auftretenden Folgen des Klimawandels stärker gefährdet sind. Beides muss als Verstärkung des Gewichts des Verschlechterungsverbots berücksichtigt werden. Bei dieser Sachlage sind kaum Konstellationen denkbar, in denen ein anderes Verfassungsgut schwerer wiegt als Art. 20a GG.

6 GELTUNG AUCH FÜR EINZELGESETZE

In der **Literatur** wird **überwiegend** angenommen, dass das **Verschlechterungsverbot nur für die Gesamtheit der Umweltschutzstandards** gilt.³¹ Teile der Literatur gehen aber davon aus, dass zumindest das KSG als Einzelgesetz durch das Verschlechterungsverbot geschützt ist,³² und nach dem BVerfG ist im Bereich Klimaschutz zumindest das Temperaturziel als Einzelnorm vom Verschlechterungsverbot umfasst.³³

²⁷ BVerfG, aaO (Fn. 1), 212; Dreier, aaO (Fn. 2), Rn. 71; von Münch/Kunig, aaO (Fn. 2), Rn. 44; Calliess/Kirchhof, aaO (Fn. 2), S. 61.

²⁸ von Münch/Kunig, aaO (Fn. 2), Rn. 44; Willert/Nesselhauf, aaO (Fn. 11), 137.

²⁹ BVerfG, aaO (Fn. 1), 198.

³⁰ SRU, [Stellungnahme vom 15.10.2025](#), S. 7 (Stand: 21. Januar 2026).

³¹ Dreier, aaO (Fn. 2), Rn. 71; Dürig/Herzog/Scholz, aaO (Fn. 2), Rn. 128; Huber/Voßkuhle, aaO (Fn. 2), Rn. 111; Calliess, JuS 2023, 1, 5.

³² Bickenbach, KlimR 2025, 258, 262; Hofmann, aaO (Fn. 2), 203; Wiedmann, aaO (Fn. 11), 878; Willert/Nesselhauf, aaO (Fn. 11), 137.

³³ BVerfG, aaO (Fn. 1), Rn. 212.

Auch unsere **rechtsmethodische Analyse** ergibt, dass entgegen der weit verbreiteten Ansicht das **Verschlechterungsverbot grundsätzlich auf Einzelmaßnahmen anwendbar** ist – **jedenfalls im Bereich Klimaschutz** (s.u. Punkt 6.1).

Selbst wenn man davon ausgeht, dass das Verschlechterungsverbot nur für die Gesamtheit der Umweltschutzstandards gilt, ist dies für den Bereich des **Klimaschutzes** im Ergebnis egal. Hier führt eine **Verschlechterung von Einzelmaßnahmen** nämlich **automatisch zur Verschlechterung des Gesamtschutzes**, sofern keine Kompensation erfolgt.³⁴ Denn das deutsche THG-Budget, das sich aus dem globalen THG-Restbudget zur Einhaltung des Temperaturziels ableitet, ist schon aufgebraucht (s.u. Punkt 6.2). Daraus folgt auch, dass bei einer drohenden Überschreitung der im KSG festgelegten Emissionsmengen eine offensichtliche Verschlechterung vorliegt (s.u. Punkt 6.3).

6.1 Rechtsmethodische Betrachtung

Geht man davon aus, dass das Verschlechterungsverbot nur die Gesamtheit der Umweltschutzstandards schützt, dann wäre es auf die Abschwächung von Einzelgesetzen und andere Einzelmaßnahmen nur anwendbar, wenn damit zugleich die Abschwächung der Gesamtheit der Umweltschutzstandards einherginge. Wenn man aber – wie vom BVerfG und von uns vertreten – von einem **dynamischen Verschlechterungsverbot** ausgeht (s.o. Punkt 4), ist dies **immer** der Fall. Beim dynamischen Verschlechterungsverbot steigt der Standard über die Zeit stetig an. **Jedes neue umweltschützende Einzelgesetz** wird somit **Teil der Gesamtmenge der umweltschützenden Gesetze**. Wenn aus dieser Gesamtmenge ein einzelnes Gesetz abgeschwächt wird, wird damit gleichzeitig die Gesamtheit der umweltschützenden Gesetze abgeschwächt. Die Frage nach einer Abschwächung bzw. Verschlechterung der Gesamtheit der umweltschützenden Gesetze wandelt sich damit um: nämlich in die Frage danach, ob eine „normative Kompensation“ an einer anderen Stelle vorliegt, die die Verschlechterung des Einzelgesetzes ausgleichen kann, sodass in der Gesamtschau keine Verschlechterung vorliegt (s.o. Punkt 5.2).

Weitere Argumente sprechen dafür, dass zumindest im Bereich des Klimaschutzes auch Einzelmaßnahmen dem Verschlechterungsverbot unterliegen:

Der deutsche Gesetzgeber hat Art. 20a GG im Bereich des Klimaschutzes konkretisiert, indem er sich dem Pariser Abkommen (PA) und dem darin enthaltenen Temperaturziel und den Mechanismen verpflichtet hat.³⁵ Art. 20a GG gebietet die Umsetzung der vereinbarten Lösungen, d.h. auch der im PA vereinbarten Pflichten.³⁶ Nach Art. 4 Abs. 3 PA muss Deutschland alle fünf Jahre ein NDC (nationaler Klimaschutzbeitrag) festlegen, das gemeinsam mit den NDC der anderen Vertragsstaaten in der Lage ist, das Temperaturziel von 1,5°C einzuhalten. Deutschland reicht zwar als Teil der EU mit den anderen Mitgliedstaaten ein gemeinsames NDC ein. Trotzdem ist dieses **NDC eine Einzelmaßnahme und unterliegt einem Verschlechterungsverbot**, das sich im **Umkehrschluss** aus dem in **Art. 4 Abs. 3 PA** enthaltenen Gebot der stetigen Verbesserung ergibt (s.o. Punkt 4).

Darüber hinaus enthält **Art. 4 Abs. 2 PA** die **Pflicht**, „mit bestmöglicher Anstrengung“ und „angemessener Sorgfalt“ nationale THG-Reduktionsmaßnahmen umzusetzen, um die NDC

³⁴ So auch *Willert/Franke/Verheyen/Legler*, Gutachten zum GEG und Verschlechterungsverbot Art. 20a GG im Auftrag von Greenpeace e.V. und GasWende | Werkstatt Zukunftsfragen e.V., 2026.

³⁵ *BVerfG*, aaO (Fn. 1), Rn. 201, 204, 209 f.

³⁶ *BVerfG*, aaO (Fn. 1), Rn. 210.

einzuhalten.³⁷ Der Internationale Gerichtshof (IGH) legt hierbei einen „strengen Maßstab“ an.³⁸ Wenn die Abschwächung einer nationalen THG-Reduktionsmaßnahme die Erreichung des nationalen NDC gefährden würde, dürfte das gegen diesen strengen Sorgfaltsmaßstab verstoßen. Die Umsetzungsmaßnahmen sind also im Ergebnis – wie die NDC – auch an ein Verschlechterungsverbot gebunden.

6.2 Maßgeblichkeit des verbrauchten deutschen THG-Restbudgets für 1,5°

Selbst wenn man davon ausgeht, dass das Verschlechterungsverbot nur für die Gesamtheit der Umweltschutzstandards gilt, ist dies für den Bereich des Klimaschutzes im Ergebnis egal. Denn hier führt eine Verschlechterung von Einzelmaßnahmen immer automatisch auch zur Verschlechterung des Gesamtschutzes, sofern keine Kompensation erfolgt.

Das BVerfG hat festgestellt, dass der Gesetzgeber nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich zur Herstellung von Klimaneutralität und zur Einhaltung der Temperaturgrenze aus dem PA verpflichtet ist.³⁹ Der IGH hat klargestellt, dass die maßgebliche und verbindliche Temperaturgrenze des PA bei 1,5° liegt⁴⁰ und es ist zu erwarten, dass das BVerfG diese Auslegung durch das weltweit höchste Gericht übernehmen wird. Als Leitplanken für einen Treibhausgasreduktionspfad, der vom Gesetzgeber festgelegt werden muss, hat das BVerfG den Budgetansatz als geeignet anerkannt.⁴¹ Ausgehend von einem wissenschaftlich fundierten globalen Restbudget kann das nationale Restbudget Deutschlands festgelegt werden. Das BVerfG hat eine Pro-Kopf Aufteilung anerkannt.⁴² Das hieraus abgeleitete **nationale Restbudget**, um die **1,5°-Grenze** einzuhalten, wurde schon im Jahr **2022 verbraucht**. Mit jedem künftig ausgestoßenen Gramm CO₂ entfernen wir uns weiter vom 1,5°-Ziel. Gegenwärtig bewegen wir uns auf 2,6°-2,8° zu.⁴³ Werden in dieser Situation bestehende Klimaschutzmaßnahmen abgeschwächt, entfernen wir uns noch schneller und weiter vom 1,5°-Ziel weg und könnten etwa auf 2,9° oder mehr zusteuern. Das stellt sowieso eine Verschlechterung gegenüber dem verfassungsrechtlich geschützten 1,5°-Ziel dar, und darüber hinaus sogar eine Verschlechterung gegenüber dem gegenwärtigen Trajekt.

Jede **Abschwächung von Maßnahmen**, die zu einem Mehrausstoß an Emissionen führt als es ohne diese Abschwächung der Fall gewesen wäre, ist damit eine (**unausgesprochene**) „**Neuorientierung an schwächeren Klimaschutzzielen**“ und ein „**ökologischer Rückschritt**“ nach der Rechtsprechung des BVerfG.⁴⁴ Eine solche Verschlechterung ist im Grundsatz verboten und nur mit einer Rechtfertigung vor Art. 20a GG (s.o. Punkt 5.3) zulässig.⁴⁵

³⁷ IGH, Rechtsgutachten v. 23. Juli 2025, Rn. 252 f.

³⁸ IGH, ebda., Rn. 254.

³⁹ BVerfG, aaO (Fn. 1), Leitsatz 2. d), Rn. 242.

⁴⁰ IGH, aaO (Fn. 30), Rn. 224.

⁴¹ BVerfG, aaO (Fn. 1), Rn. 215 ff., 220 ff., 229.

⁴² Diese Berechnungsart wird der historischen Verantwortung von Deutschland als Industrienation nicht gerecht. Das BVerfG hat diese vom SRU gewählte Aufteilung als eine von vielen möglichen anerkannt.

⁴³ SRU, [Stellungnahme vom 15.10.2025](#), S. 9 (Stand: 21. Januar 2026).

⁴⁴ BVerfG, aaO (Fn. 1), Leitsatz 2. d), Rn. 212.

⁴⁵ So auch Willert/Franke/Verheyen/Legler, Gutachten zum GEG und Verschlechterungsverbot Art. 20a GG im Auftrag von Greenpeace e.V. und GasWende | Werkstatt Zukunftsfragen e.V., 2026.

6.3 Die im KSG festgelegten Budgets als Untermaß

Da das deutsche nationale Restbudget schon verbraucht ist, sind die im KSG festgelegten Emissionsmengen gegenwärtig nicht mit dem 1,5°-Ziel vereinbar. Der Gesetzgeber hat mit diesen Mengen aber zumindest einen Transformationspfad vorgegeben, auch wenn dieser uns über 2° führt. Wenn eine Maßnahme die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die im KSG festgelegten **Emissionsmengen überschritten** oder nicht eingehalten werden, liegt also **erst recht** eine **Verschlechterung** vor. Dies gilt offensichtlich für die **jahresscharfen sektorübergreifenden Emissionsbudgets** (die „Jahresemissionsgesamtmengen“ nach Anlage 2 zu § 4 Abs. 1 S. 2, 3 KSG). Denn die Einhaltung der KSG-Budgets ist zwar nicht ausreichend, aber zwingend notwendig, um sich nicht noch weiter vom 1,5°-Ziel zu entfernen. Somit ist jede (auch nur drohende) Überschreitung dieser Budgets eine billigende Inkaufnahme eines noch stärkeren Abweichens vom Temperaturziel. Wenn der Staat eine bestehende Klimaschutzmaßnahme abschwächt oder abschafft, und dadurch die Chancen verkleinert, dass das KSG-Budget eingehalten wird, senkt er gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit, dass das Temperaturziel langfristig eingehalten wird. Darin liegt eine Verschlechterung vor.

Dies gilt auch für jede Maßnahme, die das Einhalten eines **Sektorbudgets** gefährdet (die Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren nach Anlage 2a zu § 5 Abs. 1 S. 2 KSG). Dabei spielt es keine Rolle, dass der Nachsteuerungsmechanismus zur Einhaltung der Sektorenbudgets (wohl verfassungswidrig)⁴⁶ aufgehoben wurde. **Art. 20a GG** beinhaltet nämlich auch die **Pflicht**, die **gesamte Gesellschaft** auf die Herstellung von **Klimaneutralität** und Erreichung von **langfristigen Negativemissionen umzustellen**. Dies gilt umso dringender, weil das deutsche 1,5°-konforme THG-Budget schon überschritten ist. Es muss sichergestellt werden, dass jede bereits zuviel emittierte Tonne CO₂ und jede künftig emittierte Tonne CO₂ durch eine Senke ausgeglichen wird. Senkenkapazitäten (sowohl technische als auch natürliche) sind aber weltweit begrenzt. Deswegen ist es für eine möglichst minimale Überschreitung des deutschen THG-Budgets und minimale Entfernung vom 1,5°-Temperaturziel notwendig, dass **in jedem Sektor tiefgreifende und systematische Umstellungen** hin zu einer weitestgehend emissionsfreien Funktionsweise eingeleitet werden – und zwar rechtzeitig. Die verschiedenen Sektoren stehen hierbei vor verschiedenen Herausforderungen. Deswegen haben sich der Gesetzgeber und die Regierung in einem **demokratischen Aushandlungsprozess** mithilfe der **Sektorenbudgets** auf **sektorspezifische Klimaneutralitätspfade** geeinigt, und so die Interessen der Sektoren gegeneinander abgewogen. Wenn eine Klimaschutzmaßnahme in Sektor A abgeschwächt wird und durch eine erhöhte Ambition im Sektor B ausgeglichen wird, liegt nur ein Scheinausgleich vor. Denn das deutsche Emissionsbudget ist bereits überschritten, sodass die erhöhte Ambition im Sektor B nur eine Schadensbegrenzung im Sektor B darstellt. Gleichzeitig geht die Abschwächung zu Lasten der Transformationsgeschwindigkeit in Sektor A. Dies kann dazu führen, dass dieser Sektor länger braucht, um Klimaneutralität zu erreichen, das CO₂-Budget stärker überzieht und insgesamt mehr Emissionen ausstößt als es ohne die Abschwächung der Fall gewesen wäre.

Damit ist nach unserer Auffassung jede Abschwächung einer Maßnahme, die die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass ein im KSG festgelegtes Sektor-Emissionsbudget überschritten wird, eine Verschlechterung. Sie muss entweder durch eine andere Maßnahme im gleichen Sektor ausgeglichen werden. Wenn das nicht geschieht, muss dies gerechtfertigt werden. Ansonsten verstößt es gegen das Verschlechterungsverbot und ist verfassungswidrig.

⁴⁶ Vgl. laufende Verfassungsbeschwerden (1 BvR 1699/24, 1 BvR 2098/24, 1 BvR 2113/24, 1 BvR 2240/24) von DUH, BUND und SFV, Greenpeace und Germanwatch.

7 GELTUNG AUCH FÜR INTERNATIONALES HANDELN

Unserer Ansicht nach muss das **Verschlechterungsverbot** auch für **internationale Tätigkeiten Deutschlands** gelten. Denn **Art. 20a GG bindet alle drei Staatsgewalten**, neben der Gesetzgebung also auch die **Regierung** und deren **internationale Politik**. Das BVerfG hat dargelegt, dass Deutschland international auf Klimaschutz hinwirken muss.⁴⁷ Dazu gehört auch die Pflicht, sich international für einen strengeren Klimaschutz einzusetzen, falls wissenschaftliche Erkenntnisse ergeben, dass das bisher international vereinbarte Temperaturziel nicht ausreicht.⁴⁸ Wenn diese Nachbesserungspflicht aus Art. 20a GG für Deutschland auf internationaler Ebene gilt, bedeutet es im Umkehrschluss auch, dass sich Deutschland aufgrund Art. 20a GG auf internationaler Ebene nicht für Verschlechterungen einsetzen darf.

Das wirkt sich **insbesondere** auf die verfassungsrechtlichen Grenzen für **Deutschlands Handeln** auf der **EU-Ebene** aus. Denn das EU-Recht ist so eng mit dem nationalen Recht verwoben, dass eine Verschlechterung des Klimaschutzes auf EU-Ebene unmittelbar auch zu einer Verschlechterung des deutschen Klimaschutzes führen kann.

⁴⁷ BVerfG, aaO (Fn. 1), Rn. 201.

⁴⁸ BVerfG, aaO (Fn. 1), Rn. 212.



Impressum

© GLI, März 2026

Herausgeber:

Green Legal Impact Germany e.V.
Oberlandstraße 26-35 | D-12099 Berlin
Tel. +49 30 235 97 79-60
post@greenlegal.eu | www.greenlegal.eu

Vorstand | Executive Board

Dr. Immo Graf | Marcel Keiffenheim | Tobias Ott | Lia Polotzek | Dr. Roda Verheyen
Umsatzsteuer-ID: DE356148457

GLS Bank, Bochum
IBAN: DE16 4306 0967 1062 0836 00
BIC: GENODEM1GLS

V.i.S.d.P.: Henrike Lindemann

Green Legal Impact Germany e.V. (GLI) ist ein gemeinnütziger Verein. Er ist eingetragen beim Amtsgericht Charlottenburg, VR 38354 B.

Autor*in:

Valentine Zheng

Haftungsausschluss:

Die in diesem Papier enthaltenen Angaben und Informationen sind nach bestem Wissen erhoben, geprüft und zusammengestellt. Eine Haftung für unvollständige oder unrichtige Angaben, Informationen und Empfehlungen ist ausgeschlossen, sofern diese nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verbreitet wurden.

Interessensvertretung:

GLI ist als Interessenvertreter im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Registernummer [R003270](#) eingetragen und betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.