



Scientists for Future Frankfurt am Main

Rechtsgutachten und Empfehlungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Klimagesetzes

Autoren: Interdisziplinäre-Arbeitsgruppe unter Leitung von Rechtsanwalt Matthias M. Möller, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Zitiervorschlag:

Möller, M.M. (2026). Rechtsgutachten und Empfehlungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Klimagesetzes. S4F Frankfurt. doi: 10.5281/zenodo.22175353.

Frankfurt am Main, den 10. September 2026

Inhaltsverzeichnis

A. Anlass, Gegenstand und Aufbau.....	4
B. Der verfassungsrechtliche Maßstab.....	4
I. Art. 20a GG als justiziable Bindung.....	4
II. Das Rückschrittsverbot mit umgekehrter Begründungslast.....	5
III. Transparenz- und Öffentlichkeitsgebot bei Zieländerungen.....	5
IV. Sorgfaltspflichten, Rechtzeitigkeitsgebot, Verhältnis von Minderung und Anpassung.....	5
V. Die Grenzen: Bindung des Landesgesetzgebers.....	6
VI. Der landesverfassungsrechtliche Maßstab.....	7
C. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand.....	7
I. Prüfungsmaßstab, Ordnung nach Schutzgütern und Quellenauswahl.....	8
1. Die Ordnung nach Schutzgütern.....	8
2. Quellen, Sprachregelung und Szenarienvorbehalt.....	9
II. Der globale Sachstand: keine Entlastung, sondern Verschärfung.....	10
III. Die betroffenen Schutzgüter im Einzelnen.....	11
1. Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG).....	11
2. Die natürlichen Lebensgrundlagen - biologische Vielfalt und Ökosysteme (Art. 20a GG).....	12
3. Boden, Wasser und die natürlichen Kohlenstoffsinken.....	14
4. Eigentum, Sachgüter und volkswirtschaftliche Belange (Art. 14 Abs. 1 GG).....	15
5. Kulturelles Erbe und Kulturlandschaft.....	17
IV. Querschnittsbefunde von eigenständigem rechtlichem Gewicht.....	17
1. Kaskadenwirkungen zwischen den Schutzgütern.....	17
2. Grenzen der Anpassung.....	17
3. Die Anpassungsfähigkeit als zweite Determinante des Schadensausmaßes.....	18

4. Fehlanpassung.....	18
V. Die hessische Datenlage.....	18
VI. Zwischenergebnis zum Entlastungstatbestand.....	19
D. Bewertung der einzelnen Änderungsvorschläge.....	20
I. § 3 – Klimaschutzziele (Art. 1 Nr. 1 des Entwurfs).....	20
1. Überführung der Minderungsziele in eine Sollvorschrift (Abs. 1).....	20
2. Streichung des Zieljahres 2025.....	21
3. Neuer Abs. 3 – automatische Anpassung an Änderungen der Bundesziele.....	21
4. Neuer Abs. 4 – länderübergreifende Mechanismen.....	23
II. § 4 – Klimaplan Hessen (Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs).....	23
1. Neufassung des Abs. 1.....	23
2. Fortschreibung nur noch bis 2030 (Abs. 4).....	24
III. § 5 – Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs).....	25
1. Regelungsinhalt und erklärte Zielsetzung.....	25
2. Vorschriftengenaue Abgleich mit § 10 KAnG.....	25
3. Rechtliche Bewertung des Befunds.....	27
4. Der systematische Zusammenhang mit § 6.....	28
5. Verfassungsrechtliche Einordnung und fachliche Bewertung.....	29
6. Formulierungsvorschlag von Scientists for Future.....	30
IV. § 6 – Klimabeirat, Verordnungsermächtigung (Art. 1 Nr. 4 des Entwurfs).....	30
1. Verstoß gegen Art. 118 HV und das Bestimmtheitsgebot.....	30
2. Aufhebung der Unabhängigkeitsgarantien und der gesetzlichen Aufgaben.....	31
V. § 7 – Vorbildrolle des Landes (Art. 1 Nr. 5 des Entwurfs).....	32
1. Streichung des Vorrangs der Minderungsziele (Abs. 2).....	32
2. Kompensation und Senken (Abs. 3).....	32
3. Bereichsausnahme für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (Abs. 4)....	33
4. Berichtsrhythmus (Abs. 6).....	34
5. Maßnahmenplan für landeseigene Gebäude (Abs. 7).....	34
6. Anrechnung der ordnungsgemäßen Forst- und Landwirtschaft (Abs. 8).....	35
VI. § 8 – Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 1 Nr. 6 des Entwurfs).....	35
VII. § 9 – Monitoring (Art. 1 Nr. 7 des Entwurfs).....	36
1. Wegfall der Vorlage an den Landtag.....	36
2. Ersetzung des Nachsteuerungsmechanismus durch eine Beratungsobliegenheit.....	36
3. Wegfall der gesetzlichen Mindestinhalte.....	37
VIII. § 10 – Evaluierung (Art. 1 Nr. 8 des Entwurfs).....	37
E. Verfahrensbezogene Anmerkungen.....	38
F. Zusammenfassende Bewertung.....	39
G. Handlungsempfehlung an den Hessischen Landtag.....	41

H. Executive Summary.....	43
Anhang: Verzeichnis der herangezogenen Quellen.....	46
Rechtsprechung.....	46
Rechtsgrundlagen und Gesetzgebungsmaterialien.....	46
Wissenschaftliche und ökonomische Quellen.....	47

A. Anlass, Gegenstand und Aufbau

Die Hessische Landesregierung hat einen Entwurf zur Änderung des Hessischen Klimagesetzes¹ vorgelegt, der nach der parlamentarischen Sommerpause im Hessischen Landtag beraten werden soll. Der Entwurf war Gegenstand eines Anhörungsverfahrens im Sommer 2026. Die Prüfung der Normbegründung ist hier verfassungsrechtlich entscheidend, weil der Maßstab des Bundesverfassungsgerichts in seinem Klimabeschluss nicht allein an das Ergebnis, sondern an die Rechtfertigung der Absenkung eines Schutzstandards für das Klima anknüpft.

Diese Stellungnahme berücksichtigt den aktuellen Stand der Klimafolgenforschung für Deutschland, die ökonomische Bewertung der Hitzefolgen sowie die aktuellen Verlautbarungen des IPCC und der Deutschen IPCC-Koordinierungsstelle. Die Bewertung der einzelnen Regelungsvorschläge folgt der Systematik des Gesetzes.

Methodisch wird durchgehend zwischen drei Kategorien unterschieden:

- i Einwänden, die eine **Verletzung** geltenden Verfassungs- oder Bundesrechts begründen;
- ii Einwänden, die einen verfassungsrechtlichen **Rechtfertigungsbedarf** auslösen, dessen Erfüllung gerichtlich überprüfbar ist;
- iii Einwänden **fachlicher oder rechtspolitischer Natur**.

Löst eine Absenkung den Rechtfertigungsbedarf nach dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts (Rn. 212) aus (Kategorie ii) und wird dieser in der Entwurfsbegründung nicht erfüllt, so kann derselbe Befund am strengeren Maßstab der Art. 26a bis 26c HV zugleich einen Verstoß begründen (Kategorie i); die Kurzbewertungen weisen dies gesondert aus.

B. Der verfassungsrechtliche Maßstab

I. Art. 20a GG als justiziable Bindung

Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts² - BVerfG - hat die dogmatische Stellung des Art. 20a GG grundlegend verändert. Die Norm verpflichtet den Staat zum Klimaschutz und zielt dabei auch auf die Herstellung von Klimaneutralität (Rn. 198). Sie ist keine bloße Programmnorm, sondern eine justiziable Rechtsnorm, die den Gesetzgeber bindet (Rn. 205). Die Konkretisierungsprerogative des Gesetzgebers darf nicht dazu führen, dass die Bindung aufgegeben wird (Rn. 206). Das BVerfG begründet dies ausdrücklich damit, dass der demokratische Prozess über Wahlperioden kurzfristiger organisiert sei und strukturell Gefahr laufe, auf langfristig zu verfolgende ökologische Belange schwerfälliger zu reagieren, und dass die besonders betroffenen künftigen Generationen im politischen Willensbildungsprozess naturgemäß keine eigene Stimme hätten (Rn. 206). Es bleibe Aufgabe verfassungsgerichtlicher Kontrolle, über die Wahrung der Grenzen zu wachen; die Vorschrift dürfe als Klimaschutzgebot nicht leerlaufen (Rn. 207). Der im Verfahren erwartbare Ein-

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Klimagesetzes nebst Begründung, Referentenentwurf, unveröffentlicht. Geändert wird das Hessische Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Hessisches Klimagesetz – HKlimaG) vom 26. Januar 2023 (GVBl. S. 42), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2025 (GVBl. 2025 Nr. 110). Im Folgenden „Entwurf“ bzw. „Entwurfsbegründung“.

² BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 – (Klimabeschluss). Zitiert wird durchgehend nach den Randnummern der Veröffentlichung unter www.bundesverfassungsgericht.de.

wand, Klimaschutzrechtliche Zielsetzungen seien allein Sache der jeweiligen politischen Mehrheit, ist damit verfassungsrechtlich abgeschnitten.

II. Das Rückschrittsverbot mit umgekehrter Begründungslast

Für das vorliegende Verfahren zentral sind die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Klimabeschluss (Rn. 212). Erweise sich das vereinbarte Temperaturziel als unzulänglich, aktualisiere sich die Verpflichtung, eine Lösung auf internationaler Ebene zu suchen; es müsse insbesondere versucht werden, strengere Vereinbarungen zu erzielen. Demgegenüber müsse sich eine Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzzielen wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts vor Art. 20a GG **rechtfertigen** lassen, sofern nicht neuere hinreichend gesicherte Erkenntnisse in der Klimaforschung ergäben, dass die Erderwärmung ein geringeres Schädigungspotenzial habe, als derzeit zu befürchten sei. Zugleich legt Art. 20a GG dem Gesetzgeber eine permanente Pflicht auf, das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnisse in der Wissenschaft anzupassen (ebenfalls Rn. 212).

Das Bundesverfassungsgericht kehrt damit die Argumentationslast um. Wer das Schutzniveau absenkt, trägt danach die verfassungsrechtliche Last der Begründung, dass dies mit Blick auf den Klimaschutz vertretbar ist. Diese Begründung muss aus dem wissenschaftlichen Erkenntnisstand abgeleitet sein. Zulässig ist die Absenkung nur, wenn entweder die Erkenntnislage sich entlastend verändert hat oder ein gegenläufiger Verfassungsbelang die Absenkung im Wege praktischer Konkordanz trägt. Beides ist darzulegen. In Kapitel C. wird unten gezeigt, dass die Entwurfsbegründung weder das eine noch das andere auch nur behauptet.

III. Transparenz- und Öffentlichkeitsgebot bei Zieländerungen

Wolle der Gesetzgeber dem Klimaschutzrecht eine grundlegende Neuausrichtung geben, müsse diese, so der Klimabeschluss, als solche erkennbar und damit auch für die politische Öffentlichkeit diskutierbar sein (Rn. 213). Hintergrund der Hervorhebung der Gesetzgebung in Art. 20a GG sei gerade, dass die besondere Bedeutung der Schutzgüter und deren Spannungsverhältnis zu gegenläufigen Belangen in demokratischer Verantwortung zum Ausgleich gebracht werden müssten; das parlamentarische Verfahren ermögliche dies durch seine Transparenz, die grundsätzlich öffentlichen Beratungen und die Beteiligung der parlamentarischen Opposition (Rn. 213). Solange der Gesetzgeber das grundlegende Klimaschutzziel nicht erkennbar und in einem transparenten Verfahren neu bestimme, müsse er sich an seiner eigenen Konkretisierung festhalten lassen (Rn. 213). Das Bundesverfassungsgericht bekräftigt dies im Klimabeschluss (Rn. 262) und stellt fest, dass eine schlichte Parlamentsbeteiligung ein Gesetzgebungsverfahren und dessen Legitimationswirkung nicht ersetzen könne (Rn. 265).

IV. Sorgfaltspflichten, Rechtzeitigkeitsgebot, Verhältnis von Minderung und Anpassung

Bei wissenschaftlicher Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge – zumal bei Entscheidungen mit unumkehrbaren Folgen – trifft den Gesetzgeber nach der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts im Klimabeschluss eine besondere Sorgfaltspflicht; er muss bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen berücksichtigen und darf seine Wertungsspielräume nicht nach politischem Belieben ausfüllen (Rn. 229). Der Übergang zur Klimaneutralität ist rechtzeitig einzuleiten (Rn. 248); erforderlich sind früh-

zeitige transparente Maßgaben, die den Umsetzungsprozessen Orientierung bieten und ihnen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln (Rn. 249), sowie hinreichend differenzierte Festlegungen (Rn. 254); das Bundesverfassungsgericht spricht von einem ökologischen Rechtzeitigkeitsgebot (Rn. 253).

Für das Verhältnis von Minderung und Anpassung gilt danach: Ein Schutzkonzept wäre ungeeignet, das zwar auf eine Reduktion der Emissionen gerichtet wäre, ohne dabei das Ziel der Klimaneutralität zu verfolgen (Rn. 155). Völlig unzulänglich wäre es, dem Klimawandel freien Lauf zu lassen und den Schutzauftrag allein durch Anpassungsmaßnahmen umzusetzen (Rn. 157). Emissionsminderung und Anpassung ergänzen sich und stehen in einem untrennbaren Zusammenhang (Rn. 181). Schließlich nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu (Rn. 198).

Das Bundesverfassungsgericht hat im Klimabeschluss den Einwand dynamischen Grundrechtsschutzes ausdrücklich zurückgewiesen. Zwar könne in Rechtsbereichen, die ständig neuer Entwicklung und Erkenntnis unterworfen seien, die gesetzliche Fixierung starrer Regelungen dem Grundrechtsschutz abträglich sein; dieser Gedanke lasse sich dem Gesetzeserfordernis hier gleichwohl nicht entgegenhalten, weil es nicht darum gehe, regulatorisch mit Entwicklung und Erkenntnis Schritt zu halten, sondern darum, weitere Entwicklungen zum Schutz der Grundrechte regulatorisch überhaupt erst zu ermöglichen (Rn. 262). Das Flexibilitätsargument, auf das die Begründung des Entwurfs zur Änderung des Hessischen Klimagesetzes an mehreren Stellen zurückgreift, ist damit entkräftet.

V. Die Grenzen: Bindung des Landesgesetzgebers

Die im Klimabeschluss entwickelte intertemporale Freiheitssicherung kann nicht ohne Weiteres auf den Landesgesetzgeber übertragen werden. Die 1. Kammer des Ersten Senats hat mit Beschluss vom 18. Januar 2022 elf Verfassungsbeschwerden gegen Landesklimaschutzgesetze bzw. gegen das Unterlassen landesgesetzlicher Reduktionspfade nicht zur Entscheidung angenommen.³ Die Beschwerdebefugnis wurde dort daran geknüpft, dass die angegriffene Regelung eine Gesamtmenge zulässiger Emissionen festlegt, die ein CO₂-Restbudget wenigstens grob erkennen lässt. Eine landesspezifische Gesamtreduktionsmaßgabe dieser Art sei – so das Bundesverfassungsgericht – weder dem Grundgesetz noch dem einfachen Bundesrecht zu entnehmen; künftige Grundrechtseingriffe könnten sich nur aus der Gesamtheit der zugelassenen Emissionen ergeben.

Die objektivrechtlichen Vorgaben des Klimabeschlusses, die permanente Pflicht der Anpassung des Umweltrechts an die neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft (Rn. 212), das Gebot der Transparenz (Rn. 213), die Sorgfaltspflicht (Rn. 229) sowie das Verhältnis von Minderung und Anpassung (Rn. 157, 181) sind aber auf das Landesrecht uneingeschränkt anwendbar. Sie sind nicht an das Vorliegen einer landesbezogenen Gesamtemissionsmenge geknüpft, sondern beschreiben Anforderungen an den Umgang jedes zur Konkretisierung berufenen Gesetzgebers mit einem einmal erreichten Schutzniveau. Der hessische Gesetzgeber hat mit dem Klimagesetz 2023 eine eigene Konkretisierung vorgenommen, an der er sich nach der Vorgabe des Klimabeschlusses (Rn. 213) festhalten lassen muss, solange er sie nicht erkennbar und in einem transparenten Verfahren neu bestimmt.

³BVVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. Januar 2022 – 1 BvR 1565/21 u.a. –.

VI. Der landesverfassungsrechtliche Maßstab

Die Verfassung des Landes Hessen enthält seit der Volksabstimmung vom 28. Oktober 2018 ein Normgefüge, das für die Belange des Klimaschutzes günstiger ist als das Bundesverfassungsrecht. Art. 26b HV stellt die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unter den Schutz des Staates und der Gemeinden. Art. 26c HV verpflichtet Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände, bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren. Nach der amtlichen Begründung zur Volksabstimmung hat dies insbesondere zur Folge, dass Gestaltungsspielräume der heutigen Generationen nicht zulasten künftiger Generationen ausgenutzt werden dürfen.⁴

Damit erhebt die Hessische Verfassung den Kerngedanken der intertemporalen Freiheitssicherung ausdrücklich zum Tatbestandsmerkmal. Was das Bundesverfassungsgericht aus Art. 20a GG in Verbindung mit den Freiheitsrechten erst entwickeln musste, ist in Art. 26c HV positivrechtlich normiert. Die Beschränkung aus dem Fehlen einer landesbezogenen Gesamtemissionsmenge greift hier nicht in gleicher Weise, weil Art. 26c HV nicht an eine Restbudgetbetrachtung, sondern an das Handeln des Landes insgesamt anknüpft. Verstärkt wird dies durch Art. 26a HV, der eine fortlaufende – also nicht punktuelle – Beachtungspflicht statuiert und die Ausrichtung des Handelns, nicht nur dessen Berücksichtigung, verlangt.

Prozessual eröffnet Art. 132 HV die abstrakte Normenkontrolle bereits auf Antrag eines **Zehntels** der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags; Art. 131 HV eröffnet die Grundrechtsklage. Der Weg zum Staatsgerichtshof ist damit deutlich niedrigschwelliger als der zum Bundesverfassungsgericht. Der Staatsgerichtshof ist bei der Auslegung der Landesverfassung an die Auslegung des Grundgesetzes nicht gebunden, soweit die Landesverfassung eigenständige Gewährleistungen enthält. Die landesverfassungsrechtlichen Argumente zugunsten des Klimaschutzes treten daher als Konsequenz gleichrangig neben die bundesverfassungsrechtlichen.

C. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand

Nach dem Entlastungstatbestand des Klimabeschlusses (Rn. 212) ist eine Absenkung des Schutzniveaus nur dann ohne weitere Rechtfertigung zulässig, wenn neuere hinreichend gesicherte Erkenntnisse der Klimaforschung ergeben, dass die Erderwärmung ein geringeres Schädigungspotenzial hat, als derzeit zu befürchten ist. Zu prüfen ist deshalb, ob sich der Erkenntnisstand seit Erlass des Hessischen Klimagesetzes im Januar 2023 entlastend oder belastend entwickelt hat.

Der Begriff des Schädigungspotenzials ist dabei schutzgutbezogen zu füllen. Die nachfolgende Darstellung prüft deshalb für jedes betroffene Schutzgut gesondert, ob der Erkenntnisstand ein geringeres oder ein größeres Schädigungspotenzial ausweist. Sie stützt sich ausschließlich auf Quellen, die einem geregelten Begutachtungs- oder Abstimmungsverfahren unterlagen.

⁴Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229) in der Fassung der Änderungen durch die Volksabstimmung vom 28. Oktober 2018, Art. 26a bis 26c.

I. Prüfungsmaßstab, Ordnung nach Schutzgütern und Quellenauswahl

1. Die Ordnung nach Schutzgütern

Die Ordnung nach Schutzgütern ist kein bloßes Darstellungsmittel. Sie greift auf drei vorhandene und weitgehend deckungsgleiche Kataloge zurück und erlaubt es damit, den naturwissenschaftlichen Befund ohne Bruch in die verfassungsrechtliche Prüfung zu überführen. Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung nennt als Schutzgüter Menschen, insbesondere die menschliche Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, kulturelles Erbe und sonstige Sachgüter sowie die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern.⁵ Verfassungsrechtlich korrespondieren damit Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, das Eigentum nach Art. 14 Abs. 1 GG und die natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG; für die beiden erstgenannten Schutzgüter hat das Bundesverfassungsgericht die Reichweite der Schutzpflicht ausdrücklich auf die Gefahren des Klimawandels erstreckt (oben B. IV.).

Die Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 des Bundes (KWRA 2021) bewertet die Klimarisiken ihrerseits in Bezug auf die vier Schutzgüter Mensch, Volkswirtschaft, Umwelt und kulturelles Erbe aus.⁶ Für das vorliegende Gesetzgebungsverfahren ist die dort gegebene Begründung bedeutsam, warum auf eine sektorenübergreifende Metrik verzichtet wurde: Eine solche wäre „mit einer aus ethischer Sicht problematischen Abwägung von Schutzgütern verbunden“ gewesen.⁷

Die an der Analyse beteiligten Bundesbehörden gehen mithin selbst davon aus, dass sich die betroffenen Schutzgüter einer Verrechnung entziehen. Das ist für die Bewertung des Gesetzentwurfs unmittelbar erheblich: Die Entwurfsbegründung stellt mit der „Wettbewerbsneutralität“ und der Berücksichtigung „wirtschaftlicher Belange“ Maßstäbe in den Vordergrund, die eine saldierende Abwägung nahelegen. Eine solche Saldierung ist nach dem fachlichen Erkenntnisstand des Bundes gerade nicht möglich.

⁵§ 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540).

⁶Kahlenborn, W./Porst, L./Voß, M./Fritsch, U./Renner, K./Zebisch, M./Wolf, M./Schönthaler, K./Schauser, I., Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland – Kurzfassung, Climate Change 26/2021, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau 2021, S. 25. Die KWRA 2021 ist die umfassendste Klimarisikoanalyse für Deutschland; sie bewertet 102 Klimawirkungen in 13 Handlungsfeldern unter Beteiligung von 25 Bundesoberbehörden und -institutionen aus neun Ressorts (ebd., S. 11 f.).

⁷KWRA 2021 (Fn. 6), S. 21.

2. Quellen, Sprachregelung und Szenarienvorbehalt

Herangezogen werden der Beitrag der Arbeitsgruppe II zum Sechsten Sachstandsbericht des IPCC (AR6-WGII),⁸ die KWRA 2021 nebst dem Monitoring zur Deutschen Anpassungsstrategie,⁹ die gemeinsamen Auswertungen von Umweltbundesamt und Robert Koch-Institut zur hitzebedingten Sterblichkeit,¹⁰ die im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz erstellte Studie zu den Kosten durch Klimawandelfolgen¹¹ sowie die bereits eingeführten Verlautbarungen des IPCC und der Deutschen IPCC-Koordinierungsstelle.

Der IPCC verwendet eine kalibrierte Bewertung, die das Vertrauen in eine Aussage und – so weit quantifizierbar – die Eintrittswahrscheinlichkeit als Bestandteil der Aussage ausweist. Diese Angaben werden im Folgenden durchgehend mitgeführt; ihr Weglassen würde die Aussagen unzulässig verschärfen.

Ein Szenarienvorbehalt ist offenzulegen: Die KWRA 2021 stützt ihre quantitativen Analysen im Regelfall auf das 15. und das 85. Perzentil des Szenarios RCP8.5 und begründet dies ausdrücklich mit Vorsorgegründen, um eine ausreichende Dimensionierung möglicher Anpassungsmaßnahmen sicherzustellen; zugleich weist sie darauf hin, dass sich die Szenarien bis zur Jahrhundertmitte noch nicht deutlich unterscheiden, so dass die gewählte Spanne weitgehend auch RCP2.6 und RCP4.5 abdeckt.¹² Die nachfolgend tragenden Aussagen sind gleichwohl nicht auf Szenarien, sondern auf Erwärmungsniveaus (1,5 °C, 2 °C, 3 °C) bezogen und damit szenarienunabhängig. Das ist auch deshalb geboten, weil die Fortsetzung der gegenwärtigen Klimapolitik nach dem Climate Action Tracker zu einem Anstieg der globalen Mitteltemperatur von 2,1 bis 3,3 °C bis 2100 führt.¹³ Die für 2 °C und 3 °C ausgewiesenen Befunde beschreiben damit keinen Extremfall, sondern den Erwartungsbereich.

⁸IPCC, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, hrsg. von Pörtner u. a., Cambridge University Press, Cambridge/New York 2022, DOI 10.1017/9781009325844. Zitiert wird die Zusammenfassung für die politische Entscheidungsfindung (SPM) nach ihren Randnummern (Form: B.4.1), im Übrigen nach Kapiteln. Die SPM wird von den Regierungen Satz für Satz verabschiedet.

⁹Umweltbundesamt, Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Dessau-Roßlau 2023, nebst dem fortgeschriebenen Indikatorensatz, insbesondere GE-I-2 „Hitzebedingte Todesfälle“, www.umweltbundesamt.de/monitoring-zur-das.

¹⁰Umweltbundesamt, Schätzung hitzebedingter Sterbefälle in Deutschland, Umwelt und Gesundheit 04/2025, Dessau-Roßlau 2025; Winklmayr, C./Muthers, S./Niemann, H./Mücke, H.-G./an der Heiden, M., Heat-Related Mortality in Germany from 1992 to 2021, Deutsches Ärzteblatt International 2022, 119, S. 451–457; an der Heiden, M., Hitzebedingte Mortalität in Deutschland 2023 und 2024, Epidemiologisches Bulletin 2025, Heft 19, S. 3–9.

¹¹Flaute, M./Reuschel, S./Stöver, B., Volkswirtschaftliche Folgekosten durch Klimawandel: Szenarioanalyse bis 2050, GWS Research Report 2022/02, Osnabrück 2022; Trenczek, J. u. a., Schäden der Vergangenheit, Berlin 2022; beide im Projekt „Kosten durch Klimawandelfolgen in Deutschland“ des IÖW, der Prognos AG und der GWS im Auftrag des BMWK, fachlich begleitet durch das BMUV; Zusammenfassung des BMWK vom 6. März 2023.

¹²KWRA 2021 (Fn. 6), S. 16 f.

¹³Reusswig, F./Kahlenborn, W./Lass, W./Walther, C./Peter, M./Thiel, S./Voss, M./Schmid, N./John, B., High-end climate change risks for Germany. Adaptive capacity between incrementalism and transformative adaptation, GAIA 35/3 (2026), S. 206–217, DOI 10.14512/gaia.35.3.10, dort S. 206 f. unter Bezugnahme auf Climate Action Tracker (2025), Van Vuuren u. a. (2026), EEA (2024) und DWD (2026). Das zugrunde liegende Vorhaben „High-End-Szenarien – Nationale Anpassungsoptionen bei einem sehr starken Klimawandel“ wurde vom Umweltbundesamt im Rahmen des Umweltforschungsplans gefördert (Förderkennzeichen 3719 48 102 0).

II. Der globale Sachstand: keine Entlastung, sondern Verschärfung

Der IPCC hat mit Verlautbarung vom 20. Mai 2026 den Sachstand ausdrücklich bekräftigt: **Menschliche Aktivitäten** haben eindeutig die globale Erwärmung verursacht; die globale Oberflächentemperatur lag im Zeitraum 2011 bis 2020 um 1,1 °C über dem Wert von 1850 bis 1900; anhaltende Treibhausgasemissionen werden zu zunehmender Erwärmung führen, wobei 1,5 °C nach bester Schätzung in naher Zukunft erreicht wird; jede noch so kleine Zunahme der globalen Erwärmung verstärkt multiple und gleichzeitig auftretende Gefahren.¹⁴ Auf der Deutschen IPCC-Fachtagung am 21. Januar 2026 in Berlin stand die – so die Dokumentation der Koordinierungsstelle – *„immer wahrscheinlicher werdende Überschreitung von 1,5 Grad globaler Erwärmung“* im Zentrum der Beratungen von rund einhundert Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.¹⁵

Ein etwaiger Einwand, der Wegfall des Szenarios RCP8.5 im Vorfeld des Siebten Sachstandsberichts belege eine Entwarnung, greift nicht durch. Der IPCC hat in derselben Verlautbarung klargestellt, dass die betreffende Szenarienstudie nicht von ihm stammt und dass die illustrativen Szenarien keine Prognosen sind; er hat zugleich den vorstehend wiedergegebenen Sachstand bekräftigt.¹⁶ Der Siebte Sachstandsbericht befindet sich in der Erstellung; der Beitrag der Arbeitsgruppe I durchläuft seit dem 10. August 2026 die erste Fachbegutachtung, ein Sonderbericht „Klimawandel und Städte“ ist für 2027 vorgesehen.¹⁷ Entscheidend ist, dass der maßgebliche Erkenntnisstand sich seit dem Fünften Sachstandsbericht nicht entlastend, sondern belastend entwickelt hat. Der IPCC stellt fest, dass Ausmaß und Umfang der **Klimafolgen größer** sind als in früheren Bewertungen angenommen (hohes Vertrauen).¹⁸ Die Risikoniveaus für alle fünf „Gründe zur Besorgnis“ werden bei niedrigeren Erwärmungsniveaus als im Fünften Sachstandsbericht als hoch bis sehr hoch bewertet (hohes Vertrauen); zwischen 1,2 °C und 4,5 °C treten in allen fünf Kategorien sehr hohe Risiken auf, gegenüber nur zwei Kategorien im Fünften Sachstandsbericht.¹⁹

Für Deutschland gilt Entsprechendes: Die KWRA 2021 bestätigt zwar die Ergebnisse der Vulnerabilitätsanalyse des Bundes von 2015, weist jedoch aus, dass viele **Klimarisiken** gegenüber dem damaligen Stand **gestiegen** sind.²⁰

Damit ist bereits an dieser Stelle zusammenfassend festzuhalten: Der Entlastungstatbestand des Klimabeschlusses knüpft an eine Veränderung des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes an. Diese Veränderung hat stattgefunden – aber in die entgegengesetzte Richtung. Die nachfolgende schutzgutbezogene Darstellung belegt dies im Einzelnen.

¹⁴IPCC, Pressemitteilung vom 20. Mai 2026, deutsche Übersetzung der Deutschen IPCC-Koordinierungsstelle, abrufbar unter www.de-ipcc.de (Rubrik „Aktuelles“, 2026 | 05); englisches Original unter www.ipcc.ch/2026/05/20/ipcc-news-comment-scenarios/.

¹⁵Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle, Deutsche IPCC-Fachtagung 2026 – Perspektiven für den Weltklimarat IPCC, Bericht vom Januar 2026, abrufbar unter www.de-ipcc.de.

¹⁶IPCC, Pressemitteilung vom 20. Mai 2026 (Fn. 14); die Verlautbarung erging ausdrücklich zur Richtigtstellung fehlerhafter Zuschreibungen in der medialen Berichterstattung.

¹⁷Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle, Aktuelles 2026 | 07 und 2026 | 04, www.de-ipcc.de.

¹⁸IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.1.2.

¹⁹IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.3.3.

²⁰KWRA 2021 (Fn. 6), S. 25 (Abgleich mit den Ergebnissen der Vulnerabilitätsanalyse 2015); ebenso der Steckbrief zur KWRA im KLiVO-Portal des Bundes.

III. Die betroffenen Schutzgüter im Einzelnen

1. Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG)

Der IPCC stellt fest, dass extreme Hitzeereignisse in allen Regionen zu Sterblichkeit und Erkrankungen geführt haben (sehr hohes Vertrauen) und dass die erhöhte hitzebedingte Sterblichkeit dem menschengemachten Klimawandel zugeschrieben wird (mittleres Vertrauen).²¹ Für die Zukunft gilt: Klimawandel und die mit ihm verbundenen Extremereignisse werden Erkrankungen und vorzeitige Todesfälle von der nahen bis zur fernen Zukunft erheblich erhöhen (hohes Vertrauen); die Exposition der Bevölkerung gegenüber Hitzewellen nimmt mit jeder weiteren Erwärmung zu (sehr hohes Vertrauen). Hinzu treten die Zunahme klimabedingter Erkrankungen (sehr hohes Vertrauen), die gestiegene Inzidenz vektorübertragener Krankheiten durch Arealausweitung und erhöhte Vermehrung der Überträger (hohes Vertrauen) sowie zunehmende Belastungen der psychischen Gesundheit, insbesondere bei Kindern, Jugendlichen, älteren Menschen und Vorerkrankten (sehr hohes Vertrauen).²²

Für Deutschland liegen amtliche Schätzungen vor. Nach der bis 2022 verwendeten Methodik gab es rund 8.700 hitzebedingte Sterbefälle im Jahr 2018, rund 6.900 im Jahr 2019 und rund 3.700 im Jahr 2020; nach der von Umweltbundesamt und Robert Koch-Institut über vier Jahre präzisierten Methodik ergaben sich für die Sommer 2023 und 2024 jeweils etwa **3.000 hitzebedingte Todesfälle**.

Das Robert Koch-Institut schätzt die Zahl der hitzebedingten Todesfälle in Deutschland aktuell seit dem Frühjahr 2026 auf rund 15.800, davon rund 2.190 im Land Hessen, mehr als in jedem vollständigen Jahr seit Beginn der Auswertung 2016 (Wochenbericht zur hitzebedingten Mortalität, Stand 27. August 2026). Betroffen waren vor allem Menschen über 75 Jahre mit Vorerkrankungen wie Demenz, Herz-Kreislauf- oder Lungenerkrankungen.²³

Die maßgebliche Größe ist nicht der einzelne Jahreswert, sondern die projizierte Entwicklung. Die aus dem Umweltforschungsplan des Umweltbundesamtes hervorgegangene Untersuchung von Reuswig u. a. weist für den Zeitraum 2012 bis 2022 ein Mittel von 3.500 hitzebedingten Todesfällen pro Jahr mit einem Spitzenwert von 8.300 im Jahr 2018 aus; ohne zusätzliche Maßnahmen und ohne Akklimatisierung kann die durchschnittliche Zahl auf 9.700 zur Jahrhundertmitte und 27.800 bis 2100 steigen.²⁴

Die zugrunde liegende Zunahme der Hitzebelastung ist für Deutschland amtlich quantifiziert. Nach den vom Deutschen Wetterdienst für die KWRA aufbereiteten Projektionen steigt die Zahl der heißen Tage vom Bezugswert 4,6 Tagen pro Jahr um 4,6 bis 10,3 Tage bis zur Jahrhundertmitte und

²¹IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.1.4 und B.1.1.

²²IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.4.4 und B.1.4.

²³Umweltbundesamt, Umwelt und Gesundheit 04/2025 (Fn. 10), S. 1 f.; Umweltbundesamt, Pressemitteilung Nr. 22/2025 vom 3. Juni 2025. Die Jahreswerte sind wegen der zwischenzeitlichen Fortentwicklung der Schätzmethodik nur eingeschränkt untereinander vergleichbar; sie werden hier deshalb mit dem jeweiligen Methodenstand ausgewiesen.

²⁴Reuswig u. a. (Fn. 13), S. 210 unter Bezugnahme auf GERICS (2024), Junk u. a. (2019), Winklmayr/an der Heiden (2022) und Ignjačević u. a. (2024). Die Angabe bezieht sich auf ein High-End-Szenario und auf die Annahme ausbleibender zusätzlicher Maßnahmen; sie ist als Szenario, nicht als Prognose zu behandeln.

um 13 bis 27,8 Tage bis zum Jahrhundertende; die Zahl der Tropennächte steigt vom Bezugswert 0,1 Tagen um 0,8 bis 2,7 beziehungsweise um 4,8 bis 16,2 Tage.²⁵

Für die Bewertung des vorliegenden Entwurfs ist die räumliche Verteilung entscheidend. Die KWRA hält ausdrücklich fest, dass städtische Räume stärker betroffen sind und dass die regionalen Schwerpunkte im Berliner Raum, im Oberrheingraben, in Teilen des Saarlands und im **Rhein-Main-Gebiet** liegen; im Rheintal und in städtischen Agglomerationen ist mit einem Zuwachs auf bis zu **30 Tropennächte** im Jahr zu rechnen.²⁶ Hessen gehört damit nach der Analyse des Bundes zu den am **stärksten** betroffenen Räumen Deutschlands. Die besondere Betroffenheit des Landes ist nicht behauptet, sondern amtlich ausgewiesen; sie erhöht das Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung und verschärft zugleich die Anforderungen an die Anpassungsvorsorge nach § 5 des Entwurfs.

Der IPCC hat für Europa vier Schlüsselrisiken identifiziert; das erste (KR1) betrifft Sterblichkeit und Erkrankungen durch Hitze. Die Zahl der **Todesfälle** und der von Hitzestress bedrohten Menschen wird sich bei 3 °C gegenüber 1,5 °C globaler Erwärmung verzwei- bis **verdreifachen** (hohes Vertrauen); die Folgen treten in Süd- und Westmitteleuropa sowie in städtischen Räumen schneller ein (hohes Vertrauen); oberhalb von 3 °C bestehen Grenzen des Anpassungspotenzials von Menschen und bestehenden Gesundheitssystemen (hohes Vertrauen).²⁷

Hinzu tritt ein demografischer Verstärkungseffekt: Der Anteil der über 75-Jährigen an der Bevölkerung steigt, so dass die Exposition der besonders gefährdeten Gruppe auch ohne weitere Zunahme der Hitzebelastung wächst. Der IPCC stellt zudem fest, dass die verwundbarsten Menschen und Systeme überproportional betroffen sind (hohes Vertrauen) und dass sich die Ungleichheiten in Europa vertieft haben (mittleres Vertrauen).²⁸

2. Die natürlichen Lebensgrundlagen - biologische Vielfalt und Ökosysteme (Art. 20a GG)

Art. 20a GG bezeichnet die natürlichen Lebensgrundlagen als Schutzgut. Der Erkenntnisstand zu diesem Schutzgut hat sich seit 2023 in besonderem Maße verschärft. Der IPCC stellt fest, dass der Klimawandel erhebliche Schäden und zunehmend **irreversible Verluste** in terrestrischen, Süßwasser-, Küsten- und Meeresökosystemen verursacht hat (hohes Vertrauen). Etwa die Hälfte der weltweit untersuchten Arten hat sich polwärts oder in größere Höhenlagen verschoben (sehr hohes Vertrauen); hunderte lokaler Artverluste sind auf die Zunahme der Intensität von Hitzeextremen zurückzuführen (hohes Vertrauen); einzelne Verluste sind bereits irreversibel, darunter die ersten klimabedingten Artaussterben (mittleres Vertrauen).²⁹

Verlust und Degradation der biologischen Vielfalt sowie Schädigung und Umwandlung von Ökosystemen sind aufgrund der bisherigen Erwärmung bereits für jede Region Schlüsselrisiken und werden sich zukünftig mit jedem weiteren Erwärmungsschritt **verschärfen** (sehr hohes Vertrauen). In terrestrischen Ökosystemen werden 3 bis 14 % der bewerteten Arten bei 1,5 °C wahrscheinlich ei-

²⁵KWRA 2021 (Fn. 6), Tabellen 1 und 2 (S. 31), Datengrundlage Deutscher Wetterdienst; Bezugszeitraum 1971 bis 2000.

²⁶KWRA 2021 (Fn. 6), S. 30.

²⁷IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), Kapitel 13 (Europa), Executive Summary sowie Abschnitt 13.10.2.1. Deutschland liegt in der dort abgegrenzten Region Westmitteleuropa (WCE).

²⁸IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.1 sowie Kapitel 13, Executive Summary.

²⁹IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.1.2.

nem sehr hohen Aussterberisiko ausgesetzt sein; der Anteil steigt auf 3 bis 18 % bei 2 °C, 3 bis 29 % bei 3 °C und 3 bis 39 % bei 4 °C.³⁰

Besonders belastbar und für die Bewertung einer Zielabsenkung unmittelbar einschlägig ist der Befund zur Nichtlinearität: Das sehr hohe Aussterberisiko für endemische Arten in Biodiversitäts-Hotspots verdoppelt sich mindestens zwischen 1,5 °C und 2 °C und **verzehnfacht** sich, wenn die Erwärmung von 1,5 °C auf 3 °C steigt (mittleres Vertrauen).³¹ Der Unterschied zwischen den Erwärmungsniveaus wirkt sich auf dieses Schutzgut mithin nicht graduell, sondern überproportional aus. Eine Absenkung der Minderungsverbindlichkeit ist deshalb nicht als geringfügige Verschiebung zu bewerten.

Für Europa hat der IPCC festgestellt, dass die Erwärmung den geeigneten Lebensraum bestehender terrestrischer und mariner Ökosysteme verringert und deren Zusammensetzung **unumkehrbar** verändert, mit oberhalb von 2 °C zunehmender Schwere (sehr hohes Vertrauen). 60 % der terrestrischen Arten an den Standorten des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 könnten bei 4 °C ihre geeignete klimatische Nische verlieren; die meisten Schutzgebiete sind statisch und berücksichtigen Artwanderungen nicht (hohes Vertrauen). Rückgänge der Bestäuberareale sind für viele Gruppen bereits eingetreten (hohes Vertrauen).³²

Für Deutschland stellt die KWRA 2021 im Handlungsfeld „Biologische Vielfalt“ fest, dass bereits ein Drittel der vorkommenden Arten in ihrem Bestand gefährdet ist und dass der Klimawandel neben den bestehenden Nutzungsansprüchen einen zusätzlichen Stressfaktor darstellt. Der Klimawandel wirkt damit auf ein bereits vorbelastetes Schutzgut ein. Dazu im Detail:³³

- Durch Veränderungen der klimatischen Wasserbilanz würde für rund ein Fünftel der Pflanzenarten ein Großteil der aktuell bioklimatisch passenden Gebiete in Deutschland wegfallen.
- Je Grad Celsius Temperaturerhöhung ist mit einer Verschiebung der Vegetationszonen um 200 Höhenmeter zu rechnen; Arten der höchsten Lagen gehen zurück, weil sie nicht weiter nach oben ausweichen können.
- Bei Brutvogelarten, Tagfaltern, Libellen und Fischarten bestehen erste Anhaltspunkte für eine Verschiebung relativer Häufigkeiten zugunsten wärmebedürftiger und zulasten kältebedürftiger Arten; Modellierungen für Wasserinsekten der Mittelgebirge zeigen, dass die Arten zwar überleben, ein Großteil der genetischen Varianten aber verloren geht.
- Längere Frühjahrstrockenperioden und hohe Temperaturen führen zur verstärkten Austrocknung von Feuchtgebieten; in Fließgewässern gehen Lebensräume und Bestände von Arten wie Äsche und Forelle durch steigende Gewässertemperaturen zurück.
- Ein großer Teil der in Deutschland vorkommenden invasiven Arten ist wärmeliebend und breitet sich mit der Erwärmung stärker aus; in den Wäldern werden starke Schäden durch trockene und heiße Jahre in Kombination mit Sturmereignissen und Borkenkäfervermehrungen sowie eine Abnahme von Zuwachs und Vitalität beobachtet.

³⁰IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.4.1. Die zugrunde liegenden Medianwerte betragen 9 % (1,5 °C), 10 % (2 °C), 12 % (3 °C) und 13 % (4 °C) bei hohem Vertrauen; vgl. IPCC, AR6-WGII, Kapitel 2, Abschnitt 2.5 und Abbildung 2.7. Das Prädikat „sehr hohes Aussterberisiko“ entspricht der Kategorie „vom Aussterben bedroht“ der IUCN.

³¹IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.4.1.

³²IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), Kapitel 13, Executive Summary sowie Abschnitte 13.3.1.1, 13.3.1.4 und 13.3.2.

³³KWRA 2021 (Fn. 6), S. 39. Die nachfolgenden Einzelbefunde beruhen sämtlich auf der Darstellung des Handlungsfeldes „Biologische Vielfalt“, ebd. S. 39–43.

Der für dieses Gesetzgebungsverfahren gewichtigste Befund betrifft die Grenzen der Anpassung. Die KWRA weist im Handlungsfeld „Biologische Vielfalt“ sehr dringende Handlungserfordernisse für die Ausbreitung invasiver Arten, für Schäden an wassergebundenen Habitaten und Feuchtgebieten sowie für Schäden an Wäldern aus. Zugleich stellt sie fest, dass sich das Klimarisiko bei den Klimawirkungen „Ausbreitung invasiver Arten“ und „Schäden an Wäldern“ selbst durch weiterreichende Anpassung – definiert als maximal mögliche konventionelle Anpassung über die beschlossenen Maßnahmen hinaus – nur auf „mittel-hoch“ senken lässt. Bei den Klimawirkungen „Schäden an Gebirgsökosystemen“ und „Veränderung der Länge der Vegetationsperiode und Phänologie“ wird zwar ein hohes Risiko attestiert, es werden aber keine Handlungsmöglichkeiten gesehen. Die KWRA formuliert dazu ausdrücklich: „Hier zeigen sich die **Grenzen der Anpassung an den Klimawandel**.“³⁴

Damit steht auf der Grundlage einer unter Beteiligung von 25 Bundesoberbehörden erstellten wissenschaftlichen Analyse fest, dass Beeinträchtigungen der biologischen Vielfalt in Deutschland durch Anpassung **nicht** abgewendet werden können, sondern ausschließlich durch Emissionsminderung begrenzt sind. Dies ist der fachliche Beleg für die verfassungsrechtliche Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, es wäre völlig unzulänglich, dem Klimawandel freien Lauf zu lassen und den grundrechtlichen Schutzauftrag allein durch Anpassungsmaßnahmen umzusetzen; Minderung und Anpassung stehen in einem untrennbaren Zusammenhang (Rn. 157, 181). Der Entwurf, der die Minderungsverbindlichkeit absenkt und die Anpassung zugleich auf das bundesrechtlich Erzwangene begrenzt (dazu unter D. III.), trifft damit ein Schutzgut, für das eine Kompensation über Anpassung fachlich ausgeschlossen ist.

Ergänzend ist der Rückkopplungseffekt zu beachten: Die Degradation von Ökosystemen erhöht ihrerseits die Verwundbarkeit von Menschen (hohes Vertrauen); der Schutz der biologischen Vielfalt ist damit nicht nur Selbstzweck, sondern Voraussetzung klimaresilienter Entwicklung.³⁵

3. Boden, Wasser und die natürlichen Kohlenstoffsinken

Für das Schutzgut **Boden** weist die KWRA eine Zunahme der Erosionsgefährdung durch Starkregen, eine erhöhte Anfälligkeit für Winderosion infolge zunehmender Frühjahrs- und Sommertrockenheit sowie einen flächendeckenden Rückgang der effektiven Wasserbilanz während der Vegetationsperiode aus; besonders betroffen sind semiterrestrische Böden und Moore. Die zunehmende sommerliche Trockenheit verlagert die Grundwasserneubildung in den späten Herbst und den Winter und damit außerhalb der Vegetationsperiode, so dass ungenutzte Dünge- und Nährstoffe in den Grundwasserleiter gelangen.³⁶ Der letztgenannte Befund verknüpft den Klimawandel unmittelbar mit dem wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot.

Für das Schutzgut **Wasser** ist das dritte europäische Schlüsselrisiko (KR3) einschlägig: Das Risiko der Wasserknappheit steigt in Westmitteleuropa von mittel auf hoch (mittleres Vertrauen); bei 2 °C globaler Erwärmung ist etwa ein Sechstel der Bevölkerung Westmitteleuropas mindestens mäßiger Wasserknappheit ausgesetzt. Anpassung wird ab 3 °C wegen geophysikalischer und technischer Grenzen zunehmend schwierig.³⁷

³⁴KWRA 2021 (Fn. 6), S. 42 f. und Tabelle 4 sowie S. 43.

³⁵IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.2.1, B.2.2 und D.4.

³⁶KWRA 2021 (Fn. 6), S. 44 f.

³⁷IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), Kapitel 13, Executive Summary (KR3) sowie Abschnitte 13.2.1.2.2 und 13.10.2.3.

Zugleich steigen die **Hochwasserrisiken**. Ohne Anpassung nehmen die direkten Hochwasserschäden gegenüber 1,5 °C auf das 1,4- bis 2-Fache bei 2 °C und auf das 2,5- bis 3,9-Fache bei 3 °C zu (mittleres Vertrauen).³⁸ Für Europa – das vierte Schlüsselrisiko (KR4) – sind die Schäden aus Flusshochwasser bei geringer Anpassung dreimal so hoch bei 1,5 °C, viermal so hoch bei 2 °C und sechsmal so hoch bei 3 °C; die Flusshochwassergefahr in Westmitteleuropa nimmt beim hundertjährigen Spitzenabfluss um 10 % bei 2 °C zu (hohes Vertrauen). Für Deutschland ist die Zunahme der Starkniederschlagstage projiziert: vom Bezugswert 4,4 Tagen pro Jahr um 0,3 bis 1,6 Tage bis zur Jahrhundertmitte und um 0,9 bis 2,7 Tage bis zum Jahrhundertende.³⁹

Von besonderer Bedeutung für die Bewertung des § 7 Abs. 3 des Entwurfs ist schließlich der Befund zu den natürlichen **Kohlenstoffsinken**. In kohlenstoffreichen Ökosystemen, die gegenwärtig 3.000 bis 4.000 Gigatonnen Kohlenstoff speichern, werden zunehmende Vegetationsbrände, Massensterben von Bäumen, Austrocknung von Mooren und Auftauen von Permafrost bereits beobachtet; sie nehmen mit jedem weiteren Erwärmungsschritt zu, schwächen die natürlichen Landkohlenstoffsinken und erhöhen die Freisetzung von Treibhausgasen (mittleres Vertrauen).⁴⁰ Die Annahme, natürliche Senken stünden dauerhaft und in gleichbleibendem Umfang zur Verfügung, ist danach wissenschaftlich nicht tragfähig.

4. Eigentum, Sachgüter und volkswirtschaftliche Belange (Art. 14 Abs. 1 GG)

Die Begründung des Änderungsentwurfs zum Hessischen Klimagesetz stellt die neuen Maßstäbe der „Wettbewerbsneutralität“ und der Berücksichtigung „wirtschaftlicher Belange“ in den Vordergrund. Der ökonomische Erkenntnisstand stützt aber zusammenfassend eine daraus abgeleitete Absenkung nicht, sondern kehrt sie um.

Nach der im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz erstellten und vom Bundesumweltministerium fachlich begleiteten Studie sind in Deutschland von 2000 bis 2021 mindestens **145 Mrd. Euro Schäden durch Folgen des Klimawandels** entstanden, davon rund 80 Mrd. Euro allein seit 2018. Für den Zeitraum 2022 bis 2050 weist die Studie – je nach Ausmaß des Klimawandels – kumulierte volkswirtschaftliche Schäden von **280 bis 900 Mrd. Euro** aus; für das Jahr 2050 ergeben sich jährliche Kosten von 20 bis 70 Mrd. Euro beziehungsweise 0,6 bis 1,8 % des Bruttoinlandsprodukts.⁴¹ Die Spanne zwischen 280 und 900 Mrd. Euro beruht auf dem Ausmaß der Erwärmung. Genau darin liegt das ökonomische Argument gegen eine Absenkung der Minderungsverbindlichkeit: Die Differenz ist keine Größe, die sich durch Anpassung erwirtschaften ließe; sie hängt von der Emissionsentwicklung ab. Die Studie von *Allianz Research* vom 28. Mai 2026 kommt zu folgenden Befunden:

³⁸IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.4.2.

³⁹IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), Kapitel 13, Abschnitte 13.2.1.2.1 und 13.10.2.4; KWRA 2021 (Fn. 6), Tabellen 1 und 2 (S. 31).

⁴⁰IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.6.2; für Europa Kapitel 13, Abschnitt 13.3.1.4 (Moore in Nord- und Osteuropa schrumpfen bei 1,7 °C und werden bei 3 °C zu Kohlenstoffquellen; Hochmoore verlieren bei 2 °C rund 50 % ihres Kohlenstoffs).

⁴¹BMWK-Projekt „Kosten durch Klimawandelfolgen in Deutschland“ (Fn. 11); die ausgewiesenen Vergangenheitsschäden stellen nach eigener Angabe eine Untergrenze dar, weil die volkswirtschaftlichen Kosten von Hitze und Dürren bisher unzureichend erfasst sind. Die Szenarioanalyse versteht sich ausdrücklich nicht als Prognose.

- Hitzestress ist ein struktureller ökonomischer Risikofaktor, dem Europa in besonderem Maße ausgesetzt ist; die Zahl der Hitzeereignisse hat sich seit den 1980er Jahren versiebenfacht, die durchschnittliche Zahl der Todesopfer je Ereignis verfünffacht.⁴²
- Die ökonomische Übertragung verläuft nichtlinear mit einer kritischen Schwelle um 30 °C. Oberhalb dieser Schwelle sinkt die **Stundenproduktivität** je zusätzlichem Grad um rund 1,3 US-Dollar, während der Energieverbrauch je Grad um etwa 1,2 % steigt – die Kosten steigen also genau dort, wo die Produktivität fällt.⁴³
- In einem Belastungsszenario für 2026 bis 2030 belaufen sich die kumulierten Wertschöpfungsverluste für Deutschland auf rund 131 Mrd. US-Dollar. Bedeutsamer für das langfristige Wachstum ist, dass der Rückgang der **Anlageinvestitionen** die Konsumverluste systematisch übersteigt und im Durchschnitt 8 % erreicht – ein sich selbst verstärkender Effekt, weil sinkende Kapitalrenditen die künftige Produktionskapazität mindern.⁴⁴
- Fiskalisch führt dies in Deutschland zu jährlichen **Steuermindereinnahmen** von rund 0,7 %; die **Haushaltssalden** verschlechtern sich im Durchschnitt um rund 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts jährlich, weil zugleich Gesundheitskosten und Ausgaben für Notfallinstandsetzung steigen.⁴⁵
- Die Autoren stellen ausdrücklich fest, dass die europäische Hitzeanpassungspolitik überwiegend darauf ausgelegt ist, Schäden zu kompensieren statt sie zu vermeiden, und dass zwar nahezu jede große europäische Volkswirtschaft eine nationale Anpassungsstrategie besitzt, aber kaum eine sie in ein mehrjährig gesichertes Budget überführt hat; die Reaktion falle daher regelmäßig auf punktuelle Nothilfepakete zurück, und jede Episode verbrauche den fiskalischen Spielraum, den vorsorgende Anpassung genutzt hätte.⁴⁶

Der letzte Befund trifft den Gesetzentwurf unmittelbar: Er integriert in § 5 die bundesrechtlichen Mindestvorgaben zur Anpassungsstrategie, ohne deren **Finanzierung zu sichern**, und beschreibt damit exakt die als unzureichend identifizierte Konstellation.

Hinzu treten die sektoralen Befunde des IPCC. Das zweite europäische Schlüsselrisiko (KR2) betrifft Ertragsverluste in der **Landwirtschaft** infolge der Kombination von Hitze und Dürre; für die meisten europäischen Gebiete sind erhebliche Produktionsverluste projiziert, die durch Gewinne in Nordeuropa nicht ausgeglichen werden (hohes Vertrauen). Für die Forstwirtschaft nennt der IPCC die Dürre des Jahres 2018 in Westmitteleuropa, in deren Folge mehr als eine Million Hektar Fichtenwald eingeschlagen wurden und die Holzmärkte gestört waren.⁴⁷ Wirtschaftliche Schäden sind in den klimaexponierten Sektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie und Tourismus sowie über die Produktivität von im Freien geleisteter Arbeit nachgewiesen (jeweils hohes Vertrauen); die Kosten für Erhaltung und Wiederherstellung **städtischer Infrastruktur** steigen mit dem Erwärmungsniveau (mittleres Vertrauen).⁴⁸

Der Vollständigkeit halber ist die Grenze der Aussagekraft zu benennen: Der IPCC stellt fest, dass die große Bandbreite globaler Schätzungen und die fehlende Vergleichbarkeit der Methoden die Angabe einer belastbaren globalen Schadensbandbreite nicht erlauben (hohes Vertrauen). Belastbar ist die Aussage, dass die aggregierten Schäden mit dem Erwärmungsniveau nichtlinear anstei-

⁴²Allianz Research, Too hot to grow. The economic costs of extreme heat, 28. Mai 2026, S. 3.

⁴³Allianz Research (Fn. 42), S. 3 sowie S. 20.

⁴⁴Allianz Research (Fn. 42), S. 3.

⁴⁵Allianz Research (Fn. 42), S. 3 f.

⁴⁶Allianz Research (Fn. 42), S. 4.

⁴⁷IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), Kapitel 13, Executive Summary (KR2) sowie Abschnitte 13.5.1.1 und 13.5.1.4.

⁴⁸IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.1.6 und B.4.5.

gen (hohes Vertrauen) und bei 1,5 °C geringer ausfallen als bei 3 °C oder mehr (hohes Vertrauen).⁴⁹ Die vorstehende Argumentation stützt sich deshalb auf die **national** erhobenen Werte.

5. Kulturelles Erbe und Kulturlandschaft

Das kulturelle Erbe ist in der KWRA 2021 ein eigenständiges Schutzgut der integrierten Auswertung. Der IPCC weist für Europa unter anderem darauf hin, dass sich die Anbaubedingungen des Weinbaus verschieben und die **Weinqualität** in Mitteleuropa durch veränderte Lesezeitpunkte bereits beeinträchtigt ist (hohes Vertrauen), dass traditionelle Bewirtschaftungsformen und die von ihnen getragenen kulturellen und landschaftsbezogenen Ökosystemleistungen unter Druck geraten (hohes Vertrauen) und dass Welterbestätten in der Küstenzone durch Meeresspiegelanstieg und Erosion gefährdet sind.⁵⁰ Für Hessen mit dem **Rheingau** und der Hessischen **Bergstraße** betrifft dies eine landesprägende Kulturlandschaft und zugleich eine wirtschaftliche Existenzgrundlage.

IV. Querschnittsbefunde von eigenständigem rechtlichem Gewicht

1. Kaskadenwirkungen zwischen den Schutzgütern

Das Umweltbundesamt hat die zentrale Aussage der KWRA bei ihrer Vorstellung dahin zusammengefasst, dass sich die Schäden wie bei einem **Dominoeffekt** von bereits heute stark belasteten Ökosystemen wie Böden, Wäldern und Gewässern hin zum Menschen und seiner **Gesundheit** auswirken.⁵¹ Der IPCC formuliert allgemein, dass mehrere Klimagefahren gleichzeitig auftreten, mehrere klimatische und nichtklimatische Risiken zusammenwirken und Risiken über Sektoren und Regionen hinweg kaskadieren (hohes Vertrauen).⁵² Rechtlich korrespondiert dieser Befund mit § 2 Abs. 1 Nr. 5 UVPG, der die Wechselwirkung zwischen den Schutzgütern als eigenständiges Schutzgut führt. Eine schutzgutweise isolierte Betrachtung der Klimafolgen ist danach nicht nur fachlich unvollständig; sie verfehlt den gesetzlichen Prüfungsmaßstab. Die Entwurfsbegründung nimmt diese Wechselwirkungen an keiner Stelle in den Blick.

2. Grenzen der Anpassung

Der IPCC unterscheidet weiche Grenzen, die durch Beseitigung finanzieller, institutioneller und politischer Beschränkungen überwunden werden können, von harten Grenzen, die nicht überwindbar sind. Beide sind bereits erreicht, weiche Grenzen bei einzelnen menschlichen Anpassungen, harte Grenzen in einzelnen Ökosystemen (jeweils hohes Vertrauen). Oberhalb von 1,5 °C verlieren einzelne ökosystembasierte Anpassungsmaßnahmen ihre Wirksamkeit, weil die betreffenden Ökosysteme harte Anpassungsgrenzen erreichen (hohes Vertrauen); bei 3 °C sind für Teile Europas harte Grenzen einzelner Wassermanagementmaßnahmen projiziert (mittleres Vertrauen).⁵³

Für Europa stellt der IPCC ferner fest, dass bestehende und geplante Anpassungsmaßnahmen in vielen Teilen nicht ausreichen, um das Restrisiko zu vermeiden, insbesondere oberhalb von 1,5 °C

⁴⁹IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.4.6.

⁵⁰IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), Kapitel 13, Abschnitte 13.5.1.1, 13.5.1.2, 13.2.1.1 und 13.8.1.3; KWRA 2021 (Fn. 6), S. 25.

⁵¹Umweltbundesamt, Pressemitteilung Nr. 28/2021 vom 14. Juni 2021; zur erstmaligen umfassenden Untersuchung der Kaskadeneffekte KWRA 2021 (Fn. 6), S. 12 und 25.

⁵²IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM B.5, B.5.1 und B.5.2.

⁵³IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM C.3, C.3.1, C.3.3 und C.3.4.

(hohes Vertrauen).⁵⁴ Zusammen mit dem oben unter III. 2. dargestellten Befund der KWRA, dass für einzelne hoch bewertete Klimarisiken in Deutschland überhaupt keine Handlungsmöglichkeiten gesehen werden, ergibt sich, dass die Absenkung der Minderung sich durch Anpassung nicht auffangen lässt. Das gilt unabhängig davon, wie ambitioniert die Anpassungsregelung des § 5 ausgestaltet wird und erst recht dann, wenn sie, wie hier, auf das bundesrechtliche Minimum beschränkt bleibt.

3. Die Anpassungsfähigkeit als zweite Determinante des Schadensausmaßes

Der Beitrag von Reusswig u. a. wertet ein vom Umweltbundesamt beauftragtes Forschungsvorhaben aus und fragt am Risikomanagement orientiert, welche Folgen ein High-End-Klimawandel für Deutschland hätte. Entscheidend für das Schadensausmaß ist danach die gesellschaftliche und politisch-administrative Anpassungsfähigkeit. Die Autoren identifizieren zwölf Dimensionen, davon einen ganzen Block im politisch-administrativen Bereich – unter anderem Planungsroutrinen, Koordinations- und Lernfähigkeit der Verwaltung sowie die Einbindung von Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Bei niedriger Anpassungsfähigkeit sind schwere sektorale Zusammenbrüche und ungesteuerte Rückzüge bereits vor 2050 zu erwarten; bei hoher Anpassungsfähigkeit lassen sich Schäden hinauszögern, aber **nicht vermeiden**.⁵⁵ Die Autoren halten fest, es gebe „keine Alternative zu einer massiven Dekarbonisierung“; zugleich müsse die Anpassungsfähigkeit erheblich gestärkt werden, um frühe Katastrophen und ungeordnete Rückzüge zu vermeiden. Sie benennen ausdrücklich klimapolitische Rückschritte als einen der Faktoren, die einen High-End-Verlauf **wahrscheinlicher** machen.⁵⁶

Dieser Befund verbindet die beiden Wirkungsstränge des Gesetzentwurfs. Der Entwurf senkt die Minderungsverbindlichkeit ab *und* er baut zugleich genau diejenigen institutionellen Strukturen zurück – unabhängige wissenschaftliche Beratung, systematisches Monitoring, Evaluierung, ressortübergreifende Abstimmung, Beteiligung –, die in der Untersuchung als Bestimmungsgrößen der Anpassungsfähigkeit ausgewiesen werden. Er verschlechtert damit **beide** Determinanten des Schadensausmaßes **gleichzeitig**.

4. Fehlanpassung

Schließlich weist der IPCC auf zunehmende Belege für Fehlanpassung hin. Fehler bei der Anpassung können Verwundbarkeit, Exposition und Risiken auf schwer und teuer veränderbare Weise festschreiben; Maßnahmen, die einzelne Sektoren isoliert und kurzfristige Vorteile in den Blick nehmen, führen häufig zu Fehlanpassung (jeweils hohes Vertrauen). Fehlanpassung wird durch flexible, sektorübergreifende und langfristig angelegte Planung sowie durch Planung vermieden, die die für Anpassung erforderliche Zeit berücksichtigt (sehr hohes Vertrauen).⁵⁷ Auch dieser Befund richtet sich gegen die im Entwurf angelegte Verkürzung der Planungs-, Monitoring- und Evaluierungsinstrumente.

V. Die hessische Datenlage

⁵⁴IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), Kapitel 13, Executive Summary.

⁵⁵Reusswig u. a. (Fn. 13), S. 208 ff., 215.

⁵⁶Reusswig u. a. (Fn. 13), S. 206, 215.

⁵⁷IPCC, AR6-WGII (Fn. 8), SPM C.4, C.4.1 und C.4.4.

Nach der Treibhausgasbilanz des Hessischen Statistischen Landesamtes für das Bilanzjahr 2023 wurden in Hessen 33,4 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente emittiert; gegenüber 1990 entspricht dies einer Minderung um 35,3 %.⁵⁸ Das geltende Zwischenziel für 2025 beträgt mindestens **40 %**. Ob es erreicht wurde, ist derzeit nicht abschließend feststellbar, weil der fällige und vorliegende Monitoringbericht nach § 9 HKlimaG **nicht veröffentlicht** wird. Genau in diese Lage hinein streicht der Entwurf das Zieljahr 2025 (dazu unter D. I. 2.).

Hinzu kommt die oben unter Ziff. III. 1. belegte überdurchschnittliche Betroffenheit des Landes: Das Rhein-Main-Gebiet ist in der Analyse des Bundes als einer der regionalen **Schwerpunkte** der Hitzebelastung ausgewiesen. Eine landesspezifische Klimawirkungs- und Risikoanalyse, die diesen Befund für Hessen räumlich und sektoral auflöst, liegt bislang nicht in vergleichbarer Tiefe vor. Sie zu veranlassen wäre eine sachgerechte Aufgabe des in § 6 geregelten Gremiums, dessen wissenschaftliche Ausrichtung der Entwurf gerade beseitigt.

VI. Zwischenergebnis zum Entlastungstatbestand

Der Entlastungstatbestand aus dem Klimabeschluss (Rn. 212) – das Erfordernis neuerer hinreichend gesicherter Erkenntnisse über ein geringeres Schädigungspotenzial – liegt nicht vor. Für kein einziges der betroffenen Schutzgüter weist der Erkenntnisstand seit 2023 eine Entlastung aus:

- Für Leben und Gesundheit nicht, weil die Hitzebelastung in Deutschland und gerade im Rhein-Main-Gebiet zunimmt, die Zahl der von Hitzestress bedrohten Menschen sich bei 3 °C gegenüber 1,5 °C verzwei- bis verdreifacht und oberhalb von 3 °C Anpassungsgrenzen der Gesundheitssysteme bestehen;
- für die natürlichen Lebensgrundlagen nicht, weil die Aussterberisiken überproportional mit dem Erwärmungsniveau steigen, Verluste teilweise irreversibel sind und für einzelne hoch bewertete Klimarisiken in Deutschland überhaupt keine Anpassungsmöglichkeiten gesehen werden;
- für Boden und Wasser nicht, weil Erosionsgefährdung, Wassermangel im Boden, Wasserknappheit und Hochwasserschäden zunehmen und die natürlichen Kohlenstoffsinken geschwächt werden;
- für Eigentum und volkswirtschaftliche Belange nicht, weil die bereits eingetretenen Schäden mindestens 145 Mrd. Euro betragen und die kumulierten Schäden bis 2050 je nach Ausmaß der Erwärmung 280 bis 900 Mrd. Euro erreichen.

Der Erkenntnisstand hat sich mithin durchgängig in die entgegengesetzte Richtung entwickelt; der IPCC bewertet die Risiken heute bei niedrigeren Erwärmungsniveaus als hoch bis sehr hoch abweichend von dem Fünften Sachstandsbericht.

Eine Absenkung wäre daher nur zulässig, wenn sie im Wege praktischer Konkordanz, der Grenzziehung im Wege verhältnismäßiger Zuordnung, durch gegenläufige Verfassungsrechtsgüter getragen würde. Eine solche Abwägung leistet die Entwurfsbegründung nicht: Sie legt gegenläufige Belange weder offen noch gewichtet sie sie; sie benennt mit Bürokratieabbau, Straffung und Flexibilität ausschließlich verwaltungsökonomische Zweckmäßigkeitserwägungen. Diese sind keine Verfassungsrechtsgüter. Hinzu tritt, dass die an der KWRA beteiligten Bundesbehörden eine Verrechnung der betroffenen Schutzgüter ausdrücklich für ethisch problematisch halten – eine saldierende

⁵⁸Hessisches Statistisches Landesamt, Treibhausgasbilanz für das Land Hessen 2023, Pressemitteilung vom Januar 2026, statistik.hessen.de.

Abwägung zwischen wirtschaftlichen Belangen und dem Schutz von Leben, Gesundheit und natürlichen Lebensgrundlagen findet damit auch fachlich keine Grundlage.

Zugleich verfehlt der Entwurf die permanente Anpassungspflicht an den Erkenntnisstand aus dem Klimabeschluss (Rn. 212), indem er die Instrumente beseitigt, die diese Anpassung fachlich vorbereiten könnten. Das Bundesverfassungsgericht hat ferner entschieden, dass den Gesetzgeber bei wissenschaftlicher Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge eine besondere Sorgfaltspflicht trifft und dass er belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen berücksichtigen muss (Rn. 229). Die vorstehend belegten Befunde zur Irreversibilität – erste klimabedingte Artaussterben, unumkehrbare Veränderung der Zusammensetzung europäischer Ökosysteme oberhalb von 2 °C, Schwächung der natürlichen Kohlenstoffsinken – sind genau solche belastbaren Hinweise.

D. Bewertung der einzelnen Änderungsvorschläge

I. § 3 – Klimaschutzziele (Art. 1 Nr. 1 des Entwurfs)

1. Überführung der Minderungsziele in eine Sollvorschrift (Abs. 1)

Der Entwurf fasst § 3 Abs. 1 neu: Die Treibhausgasemissionen „sollen“ künftig – statt bisher: werden – im Rahmen der internationalen, europäischen und nationalen Vorgaben gemindert werden. Die Begründung führt hierzu aus, dadurch werde „ermöglicht, in Sonderkonstellationen von den einzelnen Klimaschutzzielen abzuweichen, was einen flexibleren Handlungsrahmen ermöglicht“.⁵⁹ Der Einwand, Sollvorschriften erzeugten im Regelfall eine Bindung, von der nur in atypischen Fällen abgewichen werden dürfe, verfängt hier nicht. Im Klimaschutzrecht ist die Zielbestimmung nicht Entscheidungsmaßstab für den behördlichen Einzelfall, sondern Grundlage der gesamten Programmplanung. Eine Zielbestimmung, von der bei „Sonderkonstellationen“ abgewichen werden darf, verliert gerade diejenige Eigenschaft, die der Klimabeschluss als verfassungsrechtlich geboten bezeichnet: Sie vermittelt keinen Entwicklungsdruck und keine Planungssicherheit mehr (Rn. 249) und bietet keine hinreichend konkrete Orientierung (Rn. 254). Erschwerend tritt hinzu, dass der Entwurf den Begriff der „Sonderkonstellation“ ausschließlich in der Begründung verwendet und im Normtext keinerlei Tatbestandsvoraussetzung, kein Verfahren und keine Begründungspflicht für die Abweichung vorsieht. Die Abweichungsbefugnis ist damit weder inhaltlich begrenzt noch kontrollierbar.

Hinzu tritt die neue Einbettung „im Rahmen der internationalen, europäischen und nationalen Vorgaben und unter Einbezug der Maßnahmen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene“. Diese Formulierung eröffnet die Auslegung, das Land könne sich auf Maßnahmen anderer Ebenen berufen, um eigene Zielverfehlungen zu relativieren. Sie ist mit dem Charakter der Zielbestimmung als eigenständiger Landeskongretisierung nicht vereinbar und sollte jedenfalls klarstellend dahin gefasst werden, dass die Vorgaben anderer Ebenen ein Mindest-, nicht ein Höchstmaß bezeichnen.

Kurzbewertung: Der Rechtfertigungsbedarf aus dem Klimabeschluss (Rn. 212) wird nicht erfüllt (Kategorie ii). Am strengeren landesverfassungsrechtlichen Maßstab der Art. 26b, 26c in Verbindung mit Art. 26a HV liegt darin zugleich ein Verstoß (Kategorie i).

⁵⁹Entwurfsbegründung (Fn. 1), B Besonderer Teil, Zu Art. 1 Nr. 1 (§ 3 HKlimaG).

2. Streichung des Zieljahres 2025

Die Begründung rechtfertigt die Streichung des Zieljahres 2025 damit, dass das Jahr 2025 bei Inkrafttreten des Änderungsgesetzes bereits in der Vergangenheit liegen werde.⁶⁰ Diese Begründung überzeugt nicht. Ein Zwischenziel, dessen Bezugszeitpunkt verstrichen ist, ist nicht gegenstandslos; es bleibt der gesetzliche Prüfmaßstab für die nachträgliche Feststellung der Zielerreichung. Genau diese Feststellung steht aus, weil der **Monitoringbericht** nach § 9 HKlimaG **nicht vorliegt**. Ausweislich der Treibhausgasbilanz 2023 lag die Minderung bei 35,3 % gegenüber 1990; das Ziel betrug 40 %.

Die Streichung **entzieht dem Landtag damit den Maßstab** für die Bewertung eines Zeitraums, den er selbst normiert hat, bevor die Bewertung stattgefunden hat. Sie hat außerdem eine unmittelbare Rechtsfolge: Nach dem geltenden § 9 löst die festgestellte Zielverfehlung einen Nachsteuerungsmechanismus aus. Wird der Maßstab gestrichen und zugleich der Mechanismus beseitigt (dazu unter D. VII.), so entfällt die Rechtsfolge einer möglicherweise bereits eingetretenen Zielverfehlung rückwirkend im praktischen Ergebnis.

Kurzbewertung: Die Streichung des Zieljahres verletzt die parlamentarische Kontrolle (Kategorie ii); zugleich bewirkt sie eine Verstärkung des verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsbedarfs.

3. Neuer Abs. 3 – automatische Anpassung an Änderungen der Bundesziele

Der neue § 3 Abs. 3 bestimmt, dass die Klimaschutzziele der Absätze 1 *und* 2 bei Änderungen der nationalen Klimaschutzziele des § 3 des Bundes-Klimaschutzgesetzes „entsprechend angepasst werden“ sollen. Die Begründung erläutert dies damit, dass sich die landesrechtlichen Regelungen „zukünftig an den Regelungen des Bundes orientieren“ sollten.⁶¹

Der Verweis auf Absatz 2 ist die klimaschutzrechtlich gravierendste Änderung des gesamten Entwurfs. Absatz 2 enthält das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität bis 2045. Dieses Ziel bleibt im Normtext des Entwurfs zwar textlich unangetastet; durch die Einbeziehung in Absatz 3 wird es jedoch der automatischen Anpassung an eine etwaige bundesrechtliche Verschiebung – etwa auf das Jahr 2050 – unterworfen. Die Landesregierung erreicht damit ohne ausdrückliche Zieländerung dasselbe Ergebnis, das eine ausdrückliche Zieländerung hätte: Die Verschiebung des Klimaneutralitätszieljahres wird vorbehaltlich einer Entscheidung eines anderen Gesetzgebers vorweggenommen. Es ist hervorzuheben, dass die Entwurfsbegründung diesen Effekt **nicht** benennt, geschweige denn **begründet**.

a Verstoß gegen das Transparenz- und Öffentlichkeitsgebot

Nach dem Klimabeschluss (Rn. 213) muss eine Neuausrichtung der grundlegenden Zielbestimmung als solche erkennbar und für die politische Öffentlichkeit diskutierbar sein und in einem transparenten Verfahren erfolgen; das Bundesverfassungsgericht begründet dies mit der Öffentlichkeitsfunktion des Gesetzgebungsverfahrens, den grundsätzlich öffentlichen Beratungen und der Beteiligung der parlamentarischen Opposition. Ein Mechanismus, der die künftige Absenkung des Landesziels ohne erneute Befassung des Landtags und ohne öffentliche Debatte eintreten lässt, unterläuft diese Anforderung vollständig; er verlagert die materiell entscheidende Weichenstellung aus dem parlamentarischen Verfahren in einen Automatismus. Das Gericht hat einen strukturell gleich-

⁶⁰Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 1 (§ 3 HKlimaG).

⁶¹Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 1 (§ 3 HKlimaG).

gelagerten Einwand bereits gegen die bloße Zustimmung des Bundestages zu Rechtsverordnungen erhoben (Rn. 265). Wenn schon die schlichte Parlamentsbeteiligung das Gesetzgebungsverfahren nicht ersetzen kann, gilt dies erst recht für einen Mechanismus, der überhaupt keine Parlamentsbefassung mehr vorsieht.

b Überschreitung der Grenzen zulässiger dynamischer Verweisung.

Unabhängig davon unterliegt die dynamische Verweisung eines Landesgesetzgebers auf Bundesrecht wegen des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips engen Grenzen. Der verweisende Gesetzgeber gibt Rechtsetzungsbefugnis an einen anderen Normgeber ab, ohne dessen künftige Entscheidungen zu kennen. Zulässig ist dies nur, soweit der Inhalt der in Bezug genommenen Regelung im Wesentlichen feststeht und die wesentlichen Entscheidungen beim verweisenden Gesetzgeber verbleiben. Bei einem Regelungsgegenstand, dessen Änderung der Entwurf ausdrücklich antizipiert und dessen Änderungsrichtung er offenlässt, ist diese Voraussetzung nicht erfüllt. Die Grundsätze, die Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG für den Bund normiert, sind als Ausprägungen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips auch für die Landesgesetzgebung verbindlich.⁶²

c Der Einwand der sich ändernden Rechtslage

Zu erwarten ist die Verteidigung mit dem Erfordernis der Anpassungsfähigkeit an eine sich ändernde Rechtslage. Diesem Argument hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eine Absage erteilt: Es gehe nicht darum, regulatorisch mit Entwicklung und Erkenntnis Schritt zu halten, sondern darum, weitere Entwicklungen zum Schutz der Grundrechte regulatorisch überhaupt erst zu ermöglichen (Rn. 262). Hinzu kommt ein logischer Einwand: Eine Anpassungsklausel, die redlich auf Erkenntnisfortschritt gerichtet wäre, müsste symmetrisch formuliert sein und auch die Verschärfung erfassen. Sie tut dies dem Wortlaut nach zwar („entsprechend angepasst“), die Begründung stellt jedoch allein auf die Orientierung an den Bundesregelungen ab, ohne die Möglichkeit einer Verschärfung zu erwähnen und ohne klarzustellen, dass die Landesziele nicht hinter das europäische Recht und das Übereinkommen von Paris zurückfallen dürfen.

Kurzbewertung: Die unbestimmte Anpassung an Bundesziele ist ein Verstoß gegen geltendes Verfassungsrecht (Kategorie i). Empfohlen wird die ersatzlose Streichung.

⁶²BVerfGE 73, 388 (400); vgl. auch BVerfGE 107, 1 (15) zur Herleitung aus Art. 20 GG statt aus Art. 80 GG.

4. Neuer Abs. 4 – länderübergreifende Mechanismen

Der neue § 3 Abs. 4 hält fest, dass die Möglichkeit unberührt bleibt, die Klimaschutzziele teilweise im Rahmen länderübergreifender Zusammenarbeit und länderübergreifender Mechanismen zu erreichen. Die Begründung spricht davon, dass die Möglichkeit „eröffnet“ werde.⁶³ Zwischen Normtext („bleibt unberührt“) und Begründung („wird eröffnet“) besteht ein Widerspruch, der bereits für sich genommen der Klärung bedarf.

In der Sache ist die Regelung in zwei Richtungen unbestimmt. Erstens bleibt offen, ob „länderübergreifend“ andere Bundesländer oder andere Staaten meint. Zweitens fehlt jede Anrechnungsregel. Das ist verfassungsrechtlich erheblich, denn das Bundesverfassungsgericht hat im Klimabeschluss (Rn. 226) festgestellt, dass ein verlässliches Anrechnungssystem für international handelbare Minderungsleistungen bislang nicht besteht. Ohne gesetzliche Sicherung besteht die Gefahr, dass Minderungen lediglich bilanziell und gegebenenfalls doppelt angerechnet werden.

Kurzbewertung: Der Verweis auf länderübergreifende Mechanismen unterliegt einem Rechtfertigungs- und Konkretisierungsbedarf (Kategorie ii). Empfohlen wird die gesetzliche Klarstellung, dass eine Anrechnung nur bei realer, dauerhafter, zusätzlicher und ausschließlich einmaliger Minderung zulässig ist.

II. § 4 – Klimaplan Hessen (Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs)

1. Neufassung des Abs. 1

Der Entwurf ersetzt die bisherige Aufschlüsselung der Inhalte des Klimaplans durch eine Generalklausel. Nach der Begründung bedarf es einer solchen Aufschlüsselung nicht mehr, damit der Klimaplan „flexibel auf zukünftige Herausforderungen reagieren kann“.⁶⁴ Damit entfällt zugleich die gesetzliche **Bindung des Plans an eine wissenschaftliche Grundlage**.

Der Klimaplan ist nach der Konzeption des Gesetzes das zentrale Umsetzungsinstrument; die Ziele des § 3 werden ausschließlich über ihn operationalisiert. Der Wegfall inhaltlicher Mindestanforderungen entwertet ihn als Steuerungsinstrument. Verfassungsrechtlich ist dies im Klimabeschluss unter zwei Gesichtspunkten thematisiert (Rn. 249 und 254): Erforderlich sind Maßgaben, die Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln und hinreichend differenziert sind. Ein Plan ohne gesetzlich vorgegebene Mindestinhalte leistet dies nicht.

Besonders zu beanstanden ist die Nebenordnung. Nach dem Entwurf sollen die Maßnahmen „ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Belange berücksichtigen, wettbewerbsneutral sein und den Technologiefortschritt unterstützen“. Die Begründung erläutert dies mit einem angestrebten „gesamtgesellschaftlichen Mitnahmeeffekt“. Das Bundesverfassungsgericht hat im Klimabeschluss (Rn. 198) ausgeführt, dass Art. 20a GG zwar keinen unbedingten Vorrang genießt, dass aber das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zunimmt. Eine Regelung, die den Klimaschutz normativ auf eine Stufe mit beliebigen anderen Belangen stellt, gibt die verfassungsrechtlich vorgezeichnete Gewichtungsdynamik preis.

⁶³Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 1 (§ 3 HKlimaG).

⁶⁴Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 2 (§ 4 HKlimaG).

Der Begriff der „Wettbewerbsneutralität“ ist überdies rechtlich unbestimmt. Es bleibt offen, worauf sich die Neutralität beziehen soll – auf Technologien, auf Unternehmen, auf Branchen oder auf das Verhältnis zu anderen Bundesländern. Als Tatbestandsmerkmal einer Sollvorschrift ist der Begriff geeignet, praktisch jede wirksame Maßnahme mit dem Hinweis auf Wettbewerbswirkungen zu blockieren. Auch die Ergänzung „unterstützt den Technologiefortschritt“ bleibt inhaltsleer, solange sie nicht mit einer Minderungswirkung verknüpft wird.

Positiv zu vermerken ist der neue Satz 4, wonach die einzelnen Hauptemissionssektoren angemessene Beiträge leisten sollen. Diese Regelung ersetzt die verbindliche sektorale Steuerung jedoch nicht: „Angemessen“ ist ohne quantitative Hinterlegung nicht justiziabel und ohne Zuordnung zu Ressortverantwortung nicht vollziehbar. Zugleich entfällt nach Abs. 2 Satz 2 der bisherige verbindliche Abstimmungsprozess zwischen den Ressorts. Werden Maßnahmen von den obersten Landesbehörden ohne koordinierende Abstimmung entwickelt, ist eine kohärente Gesamtstrategie nicht mehr gewährleistet.

Kurzbewertung: Die Änderung zum Klimaplan begründet einen Rechtfertigungsbedarf (Kategorie ii) hinsichtlich der Nebenordnung; im Übrigen bestehen dagegen gewichtige fachliche und steuerungswissenschaftliche Einwände (Kategorie iii). Empfohlen wird die Wiederaufnahme der wissenschaftlichen Grundlage, quantifizierter Sektorbeiträge und des Abstimmungsverfahrens sowie die Streichung des Merkmals der Wettbewerbsneutralität.

2. Fortschreibung nur noch bis 2030 (Abs. 4)

Der Entwurf ersetzt die Fortschreibung „nach fünf Jahren ab dem Jahr der erstmaligen oder letzten Erstellung“ durch die Angabe „im Jahr 2030“. Die Begründung sieht darin eine Sicherstellung der rechtzeitigen Fortschreibung bei zugleich „mehr zeitlicher Flexibilität“. ⁶⁵ Diese Begründung trifft den entscheidenden Punkt nicht. Der Wortlaut der Neuregelung sieht eine Fortschreibungspflicht nur noch für das Jahr 2030 vor. Für die Zeit *nach* 2030 – also für den gesamten Zeitraum bis zu den Zielmarken 2040 und 2045 – enthält der Entwurf *keine* Fortschreibungspflicht mehr. Das ist mit dem Rechtzeitigkeitsgebot (Rn. 248, 253) nicht vereinbar, denn das Bundesverfassungsgericht verlangt Festlegungen, die hinreichend weit in die Zukunft reichen und einen Planungshorizont schaffen, vor dem Anreiz und Druck erwachsen, die erforderlichen Entwicklungen in Gang zu setzen. Ein Steuerungsinstrument, dessen Fortschreibung fünfzehn Jahre vor dem Zieljahr endet, leistet das Gegenteil. Der Weg zum Ziel bleibt damit unbestimmt und das Ziel wird so unerreichbar.

Kurzbewertung: Die Beschränkung auf eine Fortschreibung nur noch bis zum Jahr 2030 begründet einen Rechtfertigungsbedarf, der hier nicht erfüllt wird (Kategorie ii). Empfohlen wird eine Fortschreibungspflicht in einem Rhythmus von höchstens fünf Jahren bis zur vollständigen Zielerreichung.

⁶⁵Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 2 (§ 4 HKlimaG).

III. § 5 – Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs)

1. Regelungsinhalt und erklärte Zielsetzung

Der Entwurf fügt in § 5 Abs. 1 Satz 1 einen Verweis auf § 10 des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes⁶⁶ ein, führt einheitlich den Begriff der Klimaanpassungsstrategie ein, fasst Abs. 2 neu, ergänzt einen neuen Abs. 5 mit einer Berichtspflicht gegenüber dem zuständigen Ausschuss des Landtags und verschiebt den bisherigen Abs. 5 zu Abs. 6. Die Begründung formuliert die Zielsetzung ausdrücklich: „In § 5 werden die bundesrechtlichen Vorgaben des § 10 Bundes-Klimaanpassungsgesetz integriert“; in Abs. 1 werde „klargestellt, dass die hessische Klimaanpassungsstrategie den Vorgaben des § 10 Bundes-Klimaanpassungsgesetz entsprechen muss“.⁶⁷ An dieser selbst gesetzten Zielsetzung ist der Entwurf zu messen. Die stärkere Gewichtung der Anpassung und die neue Berichtspflicht gegenüber dem Landtagsausschuss sind ausdrücklich zu begrüßen. Der nachfolgende vorschriftengenaue Abgleich zeigt jedoch, dass die Integration nicht gelungen ist.

2. Vorschriftengenaue Abgleich mit § 10 KAnG

Der Abgleich legt § 5 HKlimaG in der Fassung zugrunde, die sich aus Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs ergibt.⁶⁸

§ 10 KAnG – bundesrechtliche Vorgabe	Entsprechung in § 5 HKlimaG in der Fassung des Entwurfs	Befund
Abs. 1 Satz 1: Vorlage und Umsetzung einer landeseigenen vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie	§ 5 Abs. 1 Satz 1 (Entwicklung durch das zuständige Ministerium); § 5 Abs. 4 (Umsetzungsverantwortung der obersten Landesbehörden)	Erfüllt.
Abs. 1 Satz 3: Maßnahmen aus anderen Fachplanungen sind zu berücksichtigen	Keine Entsprechung	Lücke.
Abs. 1 Satz 4: Der Strategie ist eine fachübergreifende, integrierte Betrachtungsweise zugrunde zu legen	§ 5 Abs. 2 in der Entwurfsfassung; die bisherige Einvernehmensregelung wird gestrichen	Widerspruch. Der Entwurf beseitigt das einzige Instrument fachübergreifender Integration.

⁶⁶Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG) vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 393).

⁶⁷Entwurf und Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 3 (§ 5 HKlimaG).

⁶⁸Maßgeblich ist § 5 HKlimaG in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Januar 2023 (GVBl. S. 42), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2025 (GVBl. 2025 Nr. 110), unter Berücksichtigung der Änderungen nach Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs. Der Abgleich erfasst nur den Normbestand; ob die tatsächliche hessische Anpassungspraxis einzelne Anforderungen erfüllt, ist eine hiervon zu trennende Frage.

§ 10 KAnG – bundesrechtliche Vorgabe	Entsprechung in § 5 HKlimaG in der Fassung des Entwurfs	Befund
Abs. 2: Grundlage müssen Klimarisikoplanalysen und Analysen bereits eingetretener Auswirkungen auf Basis möglichst regionaler Daten nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft sein	Keine Entsprechung; ein Bezug zur wissenschaftlichen Grundlage fehlt in § 5 vollständig	Lücke von zentralem Gewicht.
Abs. 3 Nr. 1: Bestandsaufnahme, Recherche und Erhebung von Klimadaten sowie Aufarbeitung vorhandener Klimadaten	Keine Entsprechung	Lücke.
Abs. 3 Nr. 2: Klimarisikoplanalyse und Analysen bereits eingetretener Auswirkungen	Keine Entsprechung	Lücke.
Abs. 3 Nr. 3: übergeordnete Gesamtstrategie zu den wesentlichen Handlungsbereichen mit Zielen für eine nachhaltige Klimaanpassung	§ 5 Abs. 1 Satz 2 (Ziele, wesentliche Handlungsfelder, Maßnahmen)	Im Wesentlichen erfüllt.
Abs. 3 Nr. 4: Maßnahmenkatalog sowie Zwischenziele für dessen Umsetzung	§ 5 Abs. 1 Satz 2 nennt Maßnahmen; Zwischenziele fehlen	Teilweise erfüllt; Zwischenziele fehlen.
Abs. 3 Nr. 5: Empfehlungen für die Berichterstattung und die Fortschreibung	Keine Entsprechung	Lücke.
Abs. 4: Gemeinden und Kreise sowie die Öffentlichkeit sind zu beteiligen	§ 5 Abs. 2 in der Entwurfsfassung regelt das Verfahren abschließend als rein exekutivinternen Vorgang ohne jede Beteiligung	Widerspruch zu einer zwingend formulierten bundesrechtlichen Pflicht.
Abs. 5: regelmäßige Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit und den nach Landesrecht zu bestimmenden Stellen	§ 5 Abs. 5 in der Entwurfsfassung: Bericht gegenüber dem zuständigen Ausschuss des Landtags, ohne Angabe eines Turnus	Teilweise erfüllt; die Öffentlichkeitskomponente und die Regelmäßigkeit fehlen.
Abs. 6 Satz 1 Halbsatz 1: Vorlage beim	Keine Entsprechung	Lücke; angesichts der Frist

§ 10 KAnG – bundesrechtliche Vorgabe	Entsprechung in § 5 HKlimaG in der Fassung des Entwurfs	Befund
zuständigen Bundesministerium bis zum Ablauf des 31. Januar 2027		zugleich praktisch dringlich.
Abs. 6 Satz 1 Halbsatz 2: Fortschreibung mindestens alle fünf Jahre unter Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse	§ 5 Abs. 3: Anpassung spätestens nach fünf Jahren, ohne Bezug auf wissenschaftliche Erkenntnisse	Teilweise erfüllt; der Wissenschaftsbezug fehlt.
Abs. 6 Satz 2: Veröffentlichung im Internet	Keine Entsprechung	Lücke.

3. Rechtliche Bewertung des Befunds

Von vierzehn geprüften Einzelanforderungen des § 10 KAnG sind zwei erfüllt, drei teilweise, sieben überhaupt nicht abgebildet, und in zwei Fällen steht die Entwurfsfassung der bundesrechtlichen Vorgabe positiv entgegen. Die erklärte Zielsetzung, die bundesrechtlichen Vorgaben zu integrieren, wird damit verfehlt. Rechtlich ist zwischen den beiden Befundarten zu unterscheiden.

a Die Lücken

Soweit § 5 hinter § 10 KAnG lediglich zurückbleibt, ohne ihm zu widersprechen, tritt die Rechtsfolge des Art. 31 GG nicht ein. § 10 KAnG richtet sich unmittelbar an die Länder und verpflichtet sie unabhängig davon, ob das Landesrecht die Anforderungen wiederholt. Die bundesrechtliche Pflicht besteht also fort. Der Befund ist gleichwohl erheblich:

Erstens erweckt eine Landesnorm, die ausweislich ihres Wortlauts und ihrer Begründung die bundesrechtlichen Vorgaben abbilden soll, dies aber nur zu einem Bruchteil tut, den unzutreffenden Eindruck der Vollständigkeit und schafft Rechtsunsicherheit für die Vollzugsebene.

Zweitens entzieht sie dem Landtag den Maßstab, an dem er die Erfüllung der bundesrechtlichen Pflicht kontrollieren könnte.

Drittens ist die Frist des § 10 Abs. 6 Satz 1 KAnG – Vorlage beim zuständigen Bundesministerium bis zum Ablauf des 31. Januar 2027 – zum Zeitpunkt der parlamentarischen Beratung bereits absehbar knapp; ein Gesetz, das diese Frist nicht einmal erwähnt, verfehlt seine Steuerungsfunktion.

b Die Widersprüche

Anders liegt es bei den beiden Befunden, in denen die Entwurfsfassung nicht schweigt, sondern positiv abweichend regelt.

Der erste betrifft die Beteiligung. § 10 Abs. 4 KAnG bestimmt zwingend, dass Gemeinden und Kreise sowie die Öffentlichkeit zu beteiligen sind. Der neue § 5 Abs. 2 regelt das Verfahren der Erarbeitung und Beschlussfassung demgegenüber abschließend und ausschließlich exekutivintern. Die obersten Landesbehörden erarbeiten die Maßnahmen, diese werden zusammengefasst, die zuständige Ministerin oder der zuständige Minister legt den Entwurf der Landesregierung zur Beschlussfassung vor. Eine Beteiligung ist an keiner Stelle vorgesehen. Damit regelt das Landesrecht denselben Gegenstand – das Zustandekommen der Klimaanpassungsstrategie – abweichend vom Bundesrecht. Soweit die Landesregelung so zu verstehen ist, dass sie das Verfahren abschließend beschreibt, ist sie nach Art. 31 GG unanwendbar; jedenfalls ist sie bundesrechtskonform dahin auszulegen, dass die Beteiligung nach § 10 Abs. 4 KAnG hinzutritt. Für den Gesetzgeber folgt daraus die Pflicht zur Klarstellung im Normtext.

Der zweite betrifft die integrierte Betrachtungsweise. § 10 Abs. 1 Satz 4 KAnG verlangt, der Strategie eine fachübergreifende, integrierte Betrachtungsweise zugrunde zu legen. Das geltende Recht sicherte dies durch das Erfordernis des Einvernehmens mit der für Klimaschutz zuständigen Ministerin oder dem zuständigen Minister. Der Entwurf streicht dieses Erfordernis mit der Begründung, die obersten Landesbehörden hätten „*die alleinige Hoheit über die in ihrem Zuständigkeitsbereich anfallenden Maßnahmen*“.⁶⁹ Diese Begründung steht in unmittelbarem Widerspruch zu § 10 Abs. 1 Satz 4 KAnG. Der Entwurf beseitigt damit nicht ein entbehrliches Verfahrenserfordernis, sondern genau dasjenige Instrument, mit dem das Landesrecht die bundesrechtlich geforderte Integration bislang herstellte, und ersetzt es durch nichts. Der bloße Umstand, dass die Landesregierung die Strategie am Ende als Kollegialorgan beschließt, leistet die fachübergreifende Betrachtung nicht; sie muss der Strategie nach dem Wortlaut des § 10 Abs. 1 Satz 4 KAnG „zugrunde“ liegen, also den Erarbeitungsprozess prägen.

c Befugnis zur Abweichung

Der Entwurf beruft sich an keiner Stelle auf eine Befugnis zur Abweichung von Bundesrecht. Er beansprucht im Gegenteil ausdrücklich, die bundesrechtlichen Vorgaben zu integrieren. Der Landesgesetzgeber macht damit selbst nicht geltend, abweichen zu wollen; die festgestellten Abweichungen sind nach dem eigenen Anspruch des Entwurfs unbeabsichtigt. Das erleichtert die Korrektur im parlamentarischen Verfahren.

4. Der systematische Zusammenhang mit § 6

Der Verlust des Wissenschaftsbezugs in § 5 ist kein isolierter Befund. Nach dem geltenden § 6 Abs. 4 Satz 2 nimmt der wissenschaftliche Klimabeirat zum Entwurf der Strategie nach § 5 Stellung. Der Entwurf hebt § 6 Abs. 4 auf. Damit entfällt die einzige gesetzlich verankerte **unabhängige wissenschaftliche Qualitätssicherung** der Anpassungsstrategie – und zwar zeitgleich damit, dass § 5 die von § 10 Abs. 2 KAnG geforderte Bindung an Klimarisikoanalysen nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft nicht aufnimmt. Aus der Zusammenschau beider Änderungen ergibt sich, dass die hessische Klimaanpassungsstrategie künftig weder gesetzlich an den wissenschaftlichen

⁶⁹Entwurf und Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 3 (§ 5 HKlimaG).

Erkenntnisstand gebunden noch wissenschaftlich begutachtet wäre, obwohl das Bundesrecht die Bindung ausdrücklich vorschreibt.

5. Verfassungsrechtliche Einordnung und fachliche Bewertung

Erstens kompensiert die Aufwertung der Anpassung die Absenkung im Bereich der Minderung verfassungsrechtlich nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat im Klimabeschluss ausdrücklich festgestellt, dass es völlig unzulänglich wäre, dem Klimawandel freien Lauf zu lassen und den grundrechtlichen Schutzauftrag allein durch Anpassungsmaßnahmen umzusetzen (Rn. 157); Minderung und Anpassung stehen in einem untrennbaren Zusammenhang (Rn. 181). Wird das Minderungs-niveau abgesenkt, steigt der verfassungsrechtlich gebotene Anpassungsaufwand entsprechend an. Der Entwurf bildet diesen Zusammenhang nicht ab, denn er senkt die Minderungsverbindlichkeit ab und bleibt bei der Anpassung sogar hinter dem bundesrechtlich Gebotenen zurück. Das ist die verfassungsrechtlich ungünstigste denkbare Kombination.

Zweitens ist die Anpassung fachlich begrenzt. Die High-End-Untersuchung für Deutschland weist für alle drei untersuchten Wirkungsbereiche Zeitpunkte aus, ab denen die verfügbaren Anpassungsmaßnahmen ihre Wirksamkeit verlieren, und zwar auch im günstigen Szenario einer hohen Anpassungsfähigkeit.⁷⁰ Eine Politik, die auf Anpassung setzt und Minderung zurücknimmt, verlagert daher nicht Aufwand, sondern verschiebt Schäden in die Zeit nach dem Ende der Wirksamkeit. Hinzu kommt, dass gerade die von § 10 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 4 KAnG geforderten Elemente – fachübergreifende Integration sowie Beteiligung von Kommunen und Öffentlichkeit – nach dem gegenwärtigen Forschungsstand zu den Bestimmungsgrößen der gesellschaftlichen Anpassungsfähigkeit gehören, von der das Schadensausmaß maßgeblich abhängt.⁷¹

Drittens fehlt jede Regelung zur Finanzierung. § 5 Abs. 6 in der Entwurfsfassung stellt Förderung und Umsetzung weiterhin unter den Vorbehalt der im Haushaltsplan zur Verfügung stehenden Mittel. Nach der ökonomischen Bewertung ist genau dies der zentrale Schwachpunkt europäischer Anpassungspolitik: Nationale Anpassungsstrategien haben Bestand, ohne in mehrjährig gesicherte Budgets überführt zu sein, weshalb die Reaktion auf punktuelle Nothilfe zurückfällt und der fiskalische Spielraum vorsorgender Anpassung fortlaufend aufgezehrt wird.⁷² Der Entwurf reproduziert dieses Muster unverändert.

Viertens ist auf eine Ungleichbehandlung innerhalb des Entwurfs hinzuweisen, die für sich spricht: Die fünfjährige Fortschreibungspflicht bleibt in § 5 Abs. 3 erhalten, während sie in § 4 Abs. 4 für den Klimaplan aufgegeben wird. Der Unterschied hat keine sachliche Erklärung außer der, dass § 10 Abs. 6 KAnG die Fortschreibung für die Anpassungsstrategie bundesrechtlich erzwingt, für den Klimaplan hingegen keine entsprechende Bindung besteht. Der Entwurf behält Verbindlichkeit damit erkennbar nur dort bei, wo er dazu gezwungen ist.

Kurzbewertung: Die Berichtspflicht des neuen Abs. 5 ist zu begrüßen. Im Übrigen verfehlt § 5 die selbst gesetzte Zielsetzung der Integration des § 10 KAnG; in zwei Punkten – Beteiligung nach § 10 Abs. 4 KAnG und integrierte Betrachtungsweise nach § 10 Abs. 1 Satz 4 KAnG – liegt ein Verstoß gegen Bundesrecht mit der Folge des Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht) nahe (Kategorie i); im Übrigen bestehen Umsetzungslücken, die die

⁷⁰Reusswig u.a. (Fn. 13), S. 210 ff., insbesondere die Abbildungen 3 bis 5 zu den sektoralen Anpassungspfaden.

⁷¹Reusswig u.a. (Fn. 13), S. 208 f.

⁷²Allianz Research (Fn. 42), S. 4.

bundesrechtliche Pflicht zwar unberührt lassen, aber im Landesrecht zu schließen sind (Kategorie ii).

6. Formulierungsvorschlag von Scientists for Future

Der Befund lässt sich mit geringem Aufwand beheben. Vorgeschlagen wird, § 5 Abs. 1 Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Die Klimaanpassungsstrategie enthält die Elemente nach § 10 Abs. 3 des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes; sie beruht auf Klimarisikoanalysen und Analysen bereits eingetretener Auswirkungen des Klimawandels auf der Grundlage möglichst regionaler Daten nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft und legt eine fachübergreifende, integrierte Betrachtungsweise zugrunde.“

In § 5 Abs. 2 ist ein Satz anzufügen:

„Bei der Erarbeitung sind die Gemeinden und Landkreise sowie die **Öffentlichkeit** zu beteiligen.“

In § 5 Abs. 3 sind nach dem Wort „anzupassen“ die Wörter „unter Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse“ einzufügen.

In § 5 Abs. 5 sind der Berichtsturnus festzulegen und die Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit sowie die Veröffentlichung der Strategie im Internet aufzunehmen.

Schließlich ist § 6 Abs. 4 Satz 2 – die Stellungnahme des wissenschaftlichen Klimabeirats zum Entwurf der Strategie – beizubehalten.

IV. § 6 – Klimabeirat, Verordnungsermächtigung (Art. 1 Nr. 4 des Entwurfs)

Der Entwurf streicht in Abs. 1 Satz 1 das Wort „*wissenschaftlichen*“, hebt Satz 2 auf, überträgt in einem neuen Abs. 2 die Bestimmung über Berufung, Mitgliederzahl, Sachkundevoraussetzungen, Ausscheiden, Grundzüge der Geschäftsordnung und Aufwandsentschädigung auf eine Rechtsverordnung der zuständigen Ministerin oder des zuständigen Ministers, beschränkt Abs. 3 auf die Aussage, der Beirat gebe sich eine Geschäftsordnung, und hebt Abs. 4 – die gesetzlichen Aufgaben des Beirats – auf. Die gesamte Begründung hierzu lautet, die Einzelheiten würden „*zukünftig in einer Rechtsverordnung geregelt*“, womit es möglich sei, „*auftretende Anpassungserfordernisse des Gremiums schnellstmöglich umzusetzen*“.⁷³

1. Verstoß gegen Art. 118 HV und das Bestimmtheitsgebot

Art. 118 HV erlaubt es, durch Gesetz die Befugnis zum Erlass von Verordnungen über bestimmte einzelne Gegenstände zu übertragen, nicht aber die Gesetzgebungsgewalt im Ganzen oder für Teilgebiete. Darüber hinaus gelten die aus dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Bestimmtheitsanforderungen, die in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ihren Ausdruck gefunden haben, auch für die Landesgesetzgebung.⁷⁴ Der Gesetzgeber muss danach entscheiden, welche Fragen durch Verordnung geregelt werden sollen, deren Grenzen festsetzen und angeben, welchem Ziel die Regelung dienen soll.

⁷³Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 4 (§ 6 HKlimaG).

⁷⁴BVerfGE 73, 388 (400); BVerfGE 107, 1 (15).

Diesen Anforderungen genügt der neue § 6 Abs. 2 nicht. Er enthält für die zentrale Frage – die von den Mitgliedern zu erfüllenden Sachkundevoraussetzungen – keinerlei inhaltliche Vorgabe. Das wäre bereits für sich genommen bedenklich. Verfassungsrechtlich entscheidend ist jedoch die Kombination mit der Streichung des Wortes „wissenschaftlich“ in Abs. 1: Der Entwurf beseitigt den einzigen im Gesetz verbliebenen materiellen Maßstab für die Zusammensetzung des Gremiums und überträgt die Bestimmung des Maßstabs sodann ohne Vorgabe der Exekutive. Damit wird nicht ein Detail delegiert, sondern die Wesensbestimmung des Gremiums. Der Ministerin oder dem Minister steht es nach dieser Konstruktion frei, die Sachkundevoraussetzungen so zu bestimmen, dass wissenschaftliche Qualifikation nicht mehr erforderlich ist.

Hinzu tritt, dass Art. 118 HV die Übertragung ihrem Wortlaut nach an die Landesregierung adressiert, während der Entwurf die Befugnis der einzelnen Ministerin oder dem einzelnen Minister zuweist. Ob und unter welchen Voraussetzungen eine solche Ressortdelegation nach der Hessischen Verfassung zulässig ist, bedarf im parlamentarischen Verfahren gesonderter Klärung; sie ist jedenfalls nicht selbstverständlich und wird in der Entwurfsbegründung nicht erörtert.

Kurzbewertung: Die Streichung der Sachkundevoraussetzung ist ein Verstoß gegen geltendes Landesverfassungsrecht (Kategorie i).

2. Aufhebung der Unabhängigkeitsgarantien und der gesetzlichen Aufgaben

Aus dem Grundgesetz folgt keine selbstständige Sachaufklärungspflicht des Gesetzgebers und keine eigenständige Begründungspflicht aus Art. 20a GG (Rn. 239 bis 241); eine verfassungsrechtliche Pflicht, ein unabhängiges wissenschaftliches Beratungsgremium einzurichten oder beizubehalten, besteht danach nicht. Die Aufhebung der Weisungsungebundenheit und der gesetzlichen Aufgaben ist deshalb für sich genommen nicht verfassungswidrig. Sie ist gleichwohl in zweifacher Hinsicht rechtlich erheblich.

Zum einen begründet sie ein gewichtiges Indiz im Rahmen der nach dem Klimabeschluss gebotenen Prüfung gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen (Rn. 229). Das Bundesverfassungsgericht verlangt dort, dass der Gesetzgeber belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen berücksichtigt und seine Wertungsspielräume nicht nach politischem Belieben ausfüllt. Ein Land, das sich zeitgleich mit einer Absenkung des Schutzniveaus der institutionalisierten unabhängigen wissenschaftlichen Expertise entledigt, schafft die strukturellen Voraussetzungen ab, dieser Sorgfaltspflicht zu genügen.

Zum anderen – und dies ist der systematisch entscheidende Punkt – trägt die Argumentation des Bundesverfassungsgericht (Rn. 240) nur unter der Voraussetzung, dass die Transparenz und der öffentliche Diskurs im parlamentarischen Verfahren eine hinreichende Gewähr für eine ausreichende Tatsachengrundlage bieten. Der Entwurf beseitigt in seiner Gesamtwirkung genau diese Gewähr: Die **unabhängige wissenschaftliche Beratung entfällt** (§ 6), der Monitoringbericht wird dem **Landtag** nicht mehr vorgelegt (§ 9), die **Evaluierung** entfällt (§ 10). Die Landesregierung kann sich nicht zugleich auf das Fehlen einer Sachaufklärungspflicht berufen *und* die institutionelle Grundlage beseitigen, die den Verzicht auf eine solche Pflicht rechtfertigt.

Zu ergänzen ist ein spezifisch hessischer Befund: Die einzige gesetzliche Aufgabe, bei der der Klimabeirat zwingend zu beteiligen ist, betrifft das Monitoring und die Nachsteuerung bei Zielabweichung. Der Entwurf beseitigt beide Anknüpfungspunkte gleichzeitig, die Beteiligungspflicht (§ 6

Abs. 4) und den Nachsteuerungsmechanismus (§ 9 Abs. 4, 5). Der Zusammenhang ist offenkundig und sollte im Ausschussverfahren ausdrücklich thematisiert werden.

Fachlich ist schließlich festzuhalten, dass die politisch-administrative Anpassungsfähigkeit – einschließlich der Einbindung wissenschaftlicher Expertise, der Lernfähigkeit der Verwaltung und der Planungsrouinen – nach dem gegenwärtigen Forschungsstand über das Schadensausmaß mitentscheidet.⁷⁵ Die Umgestaltung des Beirats ist damit nicht nur eine Frage der Verfahrensökonomie, sondern eine Entscheidung über die Widerstandsfähigkeit des Landes.

Kurzbewertung: Die geplante Aufhebung der Garantie der Unabhängigkeit des Beirats und die Streichung seiner zentralen Aufgabe ist zwar kein selbstständiger Verfassungsverstoß, aber ein gewichtiges Indiz bei der verfassungsrechtlich gebotenen Prüfung gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen (Kategorie ii).

Empfohlen wird die gesetzliche Beibehaltung der Bezeichnung als wissenschaftlicher Beirat, der Weisungsungebundenheit, des Rechts zur jederzeitigen eigenständigen Empfehlung sowie der Kernaufgaben; die Verordnungsermächtigung ist auf organisatorische Fragen zu beschränken.

V. § 7 – Vorbildrolle des Landes (Art. 1 Nr. 5 des Entwurfs)

1. Streichung des Vorrangs der Minderungsziele (Abs. 2)

Der Entwurf streicht in Abs. 2 die Wörter „, insbesondere die Ziele zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen,“. Die Begründung erklärt ausdrücklich, dadurch werde hervorgehoben, dass das Land „alle Zwecke des Gesetzes gleichrangig“ zu berücksichtigen habe; hierdurch werde „die Gleichwertigkeit des Klimaschutzes und der Klimaanpassung betont“.⁷⁶

Diese Begründung ist ein offensichtlicher Widerspruch des Gesetzentwurfs zum Klimabeschluss. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich entschieden, dass es völlig unzulänglich wäre, den Schutzauftrag allein durch Anpassungsmaßnahmen umzusetzen (Rn. 157), und, dass Minderung und Anpassung sich ergänzen und in einem untrennbaren Zusammenhang stehen (Rn. 181). Aus diesem Zusammenhang folgt gerade nicht die Gleichrangigkeit im Sinne der Austauschbarkeit, sondern die Nachrangigkeit der Anpassung gegenüber der Vermeidung: Anpassung ist die Antwort auf nicht mehr vermeidbare Folgen, nicht ein Substitut für die Vermeidung. Die Entwurfsbegründung kehrt dieses Verhältnis um. Das Bundesverfassungsgericht forderte, dass das relative Gewicht des Klimaschutzgebots bei fortschreitendem Klimawandel weiter zunimmt; eine normative Gleichrangstellung gibt diese Dynamik preis.

Kurzbewertung: Die Streichung des Vorrangs der Minderungsziele begründet einen Rechtfertigungsbedarf, der von der Änderungsbegründung nicht erfüllt wird; es wird eine ausdrücklich gegenläufige Begründung gegeben (Kategorie ii, an der Grenze zu i). Empfohlen wird die Beibehaltung des bisherigen Wortlauts.

2. Kompensation und Senken (Abs. 3)

⁷⁵Reusswig u.a. (Fn. 13), S. 208 f.

⁷⁶Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 5 (§ 7 HKlimaG).

Die Ergänzung um die Beschaffung erneuerbarer Energien und von Fernwärme aus erneuerbaren Energien ist zu begrüßen. Zu beanstanden ist die Neufassung des Satzes 3, wonach weiterhin nicht vermeidbare Treibhausgase durch Zahlungen zur Finanzierung geeigneter treibhausgasmindernder Investitionen oder durch die Nutzung geeigneter Senken kompensiert werden „sollen“.

Die Begründung ist hier in sich widersprüchlich. Sie führt aus, die Überführung in eine Sollvorschrift erfolge, „da derzeit eine Beschaffung hochwertiger Zertifikate ohne die Gefahr einer Doppelbilanzierung problematisch ist, jedoch mittelfristig mit einer Erweiterung des Angebots gerechnet wird“.⁷⁷ Der Normgeber erkennt damit selbst an, dass das Instrument gegenwärtig nicht funktionsfähig ist. Die richtige Konsequenz daraus wäre die Verschärfung der Anforderungen an die Qualität der Zertifikate, nicht die Lockerung der Kompensationspflicht. Die Erwartung einer mittelfristigen Angebotserweiterung ist überdies eine Prognose ohne belegte Grundlage; die Begründung nennt keine Quelle.

Ein verlässliches Anrechnungssystem für international handelbare Minderungsleistungen besteht nach der Bewertung des Bundesverfassungsgerichts (Rn. 226) bislang nicht. Zum Einsatz von Senken hat das Bundesverfassungsgericht (Rn. 33) festgehalten, dass Negativemissionstechnologien in größerem Umfang als schwer realisierbar gelten und erheblichen Beschränkungen und Bedenken hinsichtlich wirtschaftlicher Rentabilität, technischer Machbarkeit, internationaler Koordinierbarkeit sowie sozialer Folgen und ökologischer Risiken unterliegen; in Rn. 227 hat er ausgeführt, dass eine Erweiterung des Restbudgets durch solche Technologien derzeit nicht absehbar ist. Die neu aufgenommene Nutzung „geeigneter Senken“ ist danach kein gleichwertiger Ersatz für Minderungsmaßnahmen.

Hinzu tritt ein haushaltsrechtlicher Gesichtspunkt: Solange kein verlässliches Anrechnungssystem besteht, ist der Einsatz von Haushaltsmitteln für den Erwerb von Zertifikaten unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit begründungsbedürftig. Zu klären ist ferner, wie sich die Neufassung zu der im Ausgangsgesetz vorgesehenen Einstellung der Kompensation über Zertifikate bis spätestens 2045 verhält; der Entwurf und seine Begründung äußern sich hierzu nicht.

Kurzbewertung: Die Art der geplanten Kompensation ist eine Absenkung der Effizienz (Rn. 212) des Klimaschutzes (Kategorie ii). Empfohlen wird die Rückführung in eine Muss-Vorschrift, verbunden mit gesetzlichen Qualitätsanforderungen: Anrechnung nur bei realer, zusätzlicher, dauerhafter und einmaliger Minderung.

3. Bereichsausnahme für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (Abs. 4)

Die Ausnahme für Einsatzfahrzeuge, Einsatzmittel und die Heiausbildung ist in ihrem Kern sachgerecht und wird in der Begründung nachvollziehbar entwickelt.⁷⁸ Zu beanstanden ist allein die Reichweite: Der Normtext erfasst den Begriff des Einsatzfahrzeugs ohne Beschränkung auf den Einsatzfall. Damit werden auch Fahrzeuge im Regelbetrieb – etwa der Streifendienst – erfasst, für die technische Alternativen verfügbar sind. Die Begründung selbst stellt auf Großschadenlagen und Katastrophenfälle ab; der Normtext bleibt dahinter zurück. Empfohlen wird eine Beschränkung der Ausnahme auf den Einsatz-, Übungs- und Katastrophenfall.

Kurzbewertung: Redaktioneller und rechtstechnischer Präzisierungsbedarf (Kategorie iii).

⁷⁷Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 5 (§ 7 HKlimaG).

⁷⁸Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 5 (§ 7 HKlimaG).

4. Berichtsrhythmus (Abs. 6)

Der Bericht zur Zielerreichung ist künftig erstmals bis zum 31. Dezember 2031 und danach alle fünf Jahre vorzulegen. Die Begründung verweist auf den zeitlichen Vorlauf von Sanierungsvorhaben.⁷⁹ Der Einwand ist für den ersten Berichtszeitpunkt nachvollziehbar; für den Fünfjahresrhythmus trägt er nicht. Gerade weil Sanierungsvorhaben lange Vorlaufzeiten haben, müssen Fehlentwicklungen früh erkannt werden. Bei einem Fünfjahresrhythmus liegt zwischen dem Eintritt einer Fehlentwicklung und ihrer Feststellung im ungünstigen Fall ein knappes Jahrzehnt. Empfohlen wird ein Dreijahresrhythmus.

Kurzbewertung: Hier begründet sich der erläuterte fachliche Einwand (Kategorie iii).

5. Maßnahmenplan für landeseigene Gebäude (Abs. 7)

Der Entwurf stellt klar, dass der Maßnahmenplan kein gebäudebezogener Sanierungsplan sei, und bestimmt, dass Maßnahmen zur Anpassung der Gebäude an die Folgen des Klimawandels berücksichtigt werden „können“. Die Begründung führt aus, hierdurch werde *„sichergestellt, dass die landeseigenen Gebäude auch in Zukunft gegen die nicht mehr vermeidbaren Folgen des Klimawandels gewappnet sind“*.⁸⁰

Diese Begründung trägt den Normtext nicht. Eine Kann-Bestimmung stellt nichts sicher. Der Widerspruch zwischen Norm und Begründung ist evident und sollte im Ausschussverfahren ausdrücklich vorgehalten werden. In der Sache ist der Punkt gewichtig: Nach dem gegenwärtigen Forschungsstand steigt die Zahl heißer Tage in Deutschland bis zur Jahrhundertmitte auf durchschnittlich rund 15, bis 2100 auf über 32 und gebietsweise auf bis zu 70 Tage.⁸¹ Ökonomisch liegt die kritische Schwelle der Produktivitätswirkung bei etwa 30 °C; oberhalb dieser Schwelle sinkt die Arbeitsproduktivität, während der Energieverbrauch für Kühlung steigt.⁸² Landesliegenschaften, deren sommerliche Nutzbarkeit nicht gesichert ist, verlieren an Funktionsfähigkeit und Wert. Die Fakultativstellung der Anpassung berührt daher die haushaltsrechtliche Pflicht zur Erhaltung des Landesvermögens.

Die Streichung des Wortes „nur“ in Satz 3 bedarf gesonderter Aufklärung: Die Begründung erwähnt sie nicht. Da Satz 3 die Ausnahmen vom Verzicht auf fossil befeuerte Anlagen betrifft, ist die Streichung geeignet, den Ausnahmetatbestand zu erweitern. Der Landtag sollte hierzu eine Erläuterung verlangen.

Kurzbewertung: Rechtfertigungsbedarf (Kategorie ii); Aufklärungsbedarf hinsichtlich der Streichung in Satz 3. Empfohlen wird die Ersetzung von „können“ durch „sind“ sowie die verbindliche Aufnahme der Anpassungsmaßnahmen in den Maßnahmenplan.

⁷⁹Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 5 (§ 7 HKlimaG).

⁸⁰Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 5 (§ 7 HKlimaG).

⁸¹Reusswig u.a. (Fn. 13), S. 210.

⁸²Allianz Research (Fn. 42), S. 3, 20.

6. Anrechnung der ordnungsgemäßen Forst- und Landwirtschaft (Abs. 8)

Der neue Satz 2 bestimmt, dass Maßnahmen im Rahmen der ordnungsgemäßen Forst- und Landwirtschaft als Aufwertung im Sinne des Satzes 1 gelten, sofern es zu einer Erhöhung des Produktspeichers kommt. Die Begründung erschöpft sich in der Wiederholung des Normtextes.⁸³

Die Regelung ist eine Anrechnungsfiktion. Sie erklärt die ohnehin geschuldete ordnungsgemäße Bewirtschaftung zur zusätzlichen Aufwertungsleistung und knüpft dabei an den Produktspeicher an, also an in Holzprodukten gebundenen Kohlenstoff. Kohlenstoff in Holzprodukten ist jedoch typischerweise nur kurz- bis mittelfristig gebunden und wird am Ende der Produktlebensdauer wieder freigesetzt; eine dauerhafte Minderung ist damit nicht verbunden.

Zudem widerspricht die Anrechnung ohnehin geschuldeter Bewirtschaftung dem Grundsatz der Zusatzlichkeit, den das Bundesverfassungsgericht der Sache nach (Rn. 226 und 227) voraussetzt. Verschärfend kommt hinzu, dass die hessischen Wälder infolge von Trockenheit und Schadereignissen ihrerseits unter Druck stehen; die Studienlage weist für Deutschland unter High-End-Bedingungen erhöhte Baum mortalität und Nutzungsaufgaben aus.⁸⁴

Kurzbewertung: Fachlich nicht tragfähige Anrechnungsfiktion; Rechtfertigungsbedarf (Kategorie ii). Empfohlen wird die Streichung.

VI. § 8 – Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 1 Nr. 6 des Entwurfs)

Der Entwurf beschränkt sich in § 8 auf eine redaktionelle Anpassung. Er greift damit die bereits im Gesetzgebungsverfahren 2022 erhobene und seither aufrechterhaltene Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach Ausgestaltung von Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe nicht auf.

Dies ist ein gewichtiger Einwand, weil der Entwurf an anderen Stellen Steuerungsverantwortung faktisch auf die kommunale Ebene verlagert: Der Klimaplan verliert an Verbindlichkeit, die Anpassungsstrategie wird auf das bundesrechtliche Minimum begrenzt, die Beteiligung der Kommunen an beiden Instrumenten entfällt. Die Umsetzungslast bleibt gleichwohl weitestgehend kommunal.

Die Forderung nach einer Pflichtaufgabe muss zwingend mit dem Konnexitätsprinzip des Art. 137 Abs. 6 HV verbunden werden. Eine Übertragung als Pflichtaufgabe ohne gleichzeitige Regelung des Mehrbelastungsausgleichs wäre landesverfassungswidrig.

Kurzbewertung: Empfohlen wird die Verankerung von Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe verbunden mit einer Regelung des Mehrbelastungsausgleichs nach Art. 137 Abs. 6 HV.

⁸³Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 5 (§ 7 HKlimaG).

⁸⁴Reusswig u.a. (Fn. 13), S. 210 f.

VII. § 9 – Monitoring (Art. 1 Nr. 7 des Entwurfs)

Die Änderungen des § 9 bilden zusammen mit der Aufhebung des § 10 den Kern der Steuerungs-entwertung. Der Entwurf ersetzt die bisherigen Abs. 2 und 3, hebt die Abs. 4 und 5 auf und begründet dies damit, die „*bisher nicht abschließend genannten Inhalte des Monitorings*“ müssten „*nicht im Gesetz geregelt werden*“, die Treibhausgasbilanz werde „*ohnehin veröffentlicht*“ und der Bericht „*soll ebenfalls veröffentlicht werden*“.⁸⁵

1. Wegfall der Vorlage an den Landtag

Der bisherige Abs. 3, der die Vorlage des Monitoringberichts an den Landtag anordnet, wird ersatzlos gestrichen. Die Begründung setzt an dessen Stelle eine Veröffentlichungsabsicht („*soll ebenfalls veröffentlicht werden*“). **Eine Absichtserklärung in der Gesetzesbegründung ersetzt eine gesetzliche Vorlagepflicht nicht.** Rechtlich sind Veröffentlichung und Vorlage überdies nicht gleichwertig: Die Vorlage begründet eine Befassungspflicht und eröffnet die Ausschussberatung; die Veröffentlichung tut dies nicht.

Verfassungsrechtlich berührt dies die parlamentarische Kontrollfunktion und die vom Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss wiederholt hervorgehobene Öffentlichkeitsfunktion (Rn. 213, 240, 262). Das Gericht hat die Transparenz und den öffentlichen Diskurs im parlamentarischen Verfahren ausdrücklich als hinreichende Gewähr für eine ausreichende Tatsachengrundlage der gesetzgeberischen Entscheidung bezeichnet (Rn. 240). Wird dem Parlament die Informationsgrundlage entzogen, entfällt zugleich die Voraussetzung, unter der das Bundesverfassungsgericht auf eine eigenständige Sachaufklärungspflicht verzichten konnte.

2. Ersetzung des Nachsteuerungsmechanismus durch eine Beratungspflicht

Nach dem neuen Abs. 2 berät die Landesregierung „*spätestens alle drei Jahre*“ auf Grundlage eines Berichts; stellt sie dabei bei „*aggregierter Betrachtung aller Hauptemissionssektoren*“ eine „*erhebliche Abweichung*“ fest, „*soll*“ sie Maßnahmen beschließen. Nach dem neuen Abs. 3 „*soll*“ sie bei Hinweisen auf eine drohende Abweichung über deren Gründe „*beraten*“ und „*kann*“ anschließend Maßnahmenvorschläge erarbeiten.

Diese Konstruktion enthält vier kumulierte Abschwächungen gegenüber dem geltenden Recht: den Übergang von einer jährlichen zu einer dreijährigen Betrachtung, die Aggregation über alle Hauptemissionssektoren, die sektorale Fehlentwicklungen rechnerisch verdeckt, die Anhebung der Auslöseschwelle auf eine „erhebliche“ Abweichung ohne jede Definition der Erheblichkeit, und die Ersetzung der Handlungspflicht durch eine Soll- beziehungsweise Kann-Regelung.

In der Kombination ist der Mechanismus praktisch nicht mehr auslösbar und im Auslösungsfall nicht mehr durchsetzbar. Dies steht in Widerspruch zum Rechtzeitigkeitsgebot des Klimabeschlusses (Rn. 248 und 253). Das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass Reduktionsmaßgaben rechtzeitig und hinreichend weit in die Zukunft festgelegt werden und dass ein Planungshorizont entsteht, vor dem Anreiz und Druck erwachsen, die erforderlichen Entwicklungen in Gang zu setzen. Ein Mechanismus, der bei erkannter Zielverfehlung lediglich eine Beratung vorsieht, erzeugt weder Entwicklungsdruck noch Planungssicherheit im Sinne des Klimabeschlusses (Rn. 249).

⁸⁵Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 7 (§ 9 HKlimaG).

3. Wegfall der gesetzlichen Mindestinhalte

Die Begründung, die Inhalte des Monitorings müssten nicht im Gesetz geregelt werden, erkennt die Funktion gesetzlicher Mindestinhalte. Sie sichern Vergleichbarkeit über die Zeit und Unabhängigkeit von der jeweiligen Ressortleitung. Ohne sie wird die Aussagekraft der Berichtsreihe durch Änderungen der Erhebungsmethodik entwertet, ohne dass dies erkennbar wäre. Positiv hervorzuheben ist demgegenüber die Ausweitung des Monitorings auf Maßnahmen der Klimaanpassung in Abs. 1; sie sollte jedoch durch Mindestanforderungen an die zu erhebenden Daten flankiert werden.

Kurzbewertung: Der Verzicht auf eine Regelung der Inhalte des Monitorings berührt die als tragend bezeichnete Öffentlichkeits- und Kontrollfunktion; sie steht im Widerspruch zum Rechtzeitigkeitsgebot. Der Rechtfertigungsbedarf wird nicht erfüllt (Kategorie ii).

Empfohlen wird die Wiederherstellung der Vorlagepflicht an den Landtag, die Beibehaltung gesetzlicher Mindestinhalte, die Rückkehr zu einer jährlichen Betrachtung, die Definition der Erheblichkeitsschwelle und die Rückführung der Nachsteuerung in eine Muss-Vorschrift mit Fristbindung.

VIII. § 10 – Evaluierung (Art. 1 Nr. 8 des Entwurfs)

Der Entwurf hebt § 10 ersatzlos auf. Die Begründung lautet, eine regelmäßige Evaluierung werde „aufgrund der in die Zukunft gerichteten Klimaschutzziele ohnehin durchgeführt“.⁸⁶

Diese Begründung ist in sich nicht schlüssig. Wird die Evaluierung ohnehin durchgeführt, entsteht durch die gesetzliche Verankerung kein Aufwand, der dem angeführten Zweck des Bürokratieabbaus dienen könnte; die Streichung ist dann funktionslos. Wird sie nicht ohnehin durchgeführt, entfällt sie – dann trifft die Begründung nicht zu. In beiden Fällen trägt die Begründung die Streichung nicht.

In der Sache ist die Evaluierung nicht mit dem Monitoring gleichzusetzen. Das Monitoring erfasst die Entwicklung von Indikatoren und Zielgrößen; die Evaluierung bewertet die Wirksamkeit des Gesetzes selbst – ob die Regelungen zur Zielerreichung beitragen, ob die Instrumente geeignet und wirtschaftlich sind und ob unbeabsichtigte Nebenwirkungen auftreten. Gerade weil der Entwurf das Monitoring erheblich verschlankt, wiegt der zusätzliche Wegfall der Evaluierung schwer: Der Landtag verliert beide Erkenntnisquellen zugleich.

Kurzbewertung: Rechtfertigungsbedarf, der nicht erfüllt wird; die Begründung ist in sich widersprüchlich (Kategorie ii). Empfohlen wird die Beibehaltung des § 10.

⁸⁶Entwurfsbegründung (Fn. 1), Zu Art. 1 Nr. 8 (§ 10 HKlimaG - alt).

E. Verfahrensbezogene Anmerkungen

Über den Regelungsinhalt hinaus sind drei verfahrensbezogene Punkte festzuhalten, die der Landtag im weiteren Verfahren klären sollte.

Erstens war die Frist zur Stellungnahme im Anhörungsverfahren auf vier Wochen bemessen. Bei Gesetzgebungsvorhaben, die die Gemeinden und Gemeindeverbände unmittelbar betreffen, ist ein deutlich längerer Zeitraum üblich; die kommunalen Spitzenverbände sind zudem bei sie betreffenden Vorhaben förmlich zu beteiligen. Eine Begründung für die Fristverkürzung ist dem Entwurf nicht zu entnehmen. Angesichts des Umstands, dass der Entwurf die Steuerungslast in erheblichem Umfang auf die kommunale Ebene verlagert, ist die Verkürzung erklärungsbedürftig.

Zweitens steht der Monitoringbericht für die zurückliegende Berichtsperiode aus. Da der Entwurf sowohl den zugehörigen Prüfmaßstab (Zieljahr 2025) als auch den daran anknüpfenden Nachsteuerungsmechanismus beseitigt, sollte der Landtag die Vorlage des Berichts vor der abschließenden Beratung des Gesetzentwurfs verlangen. Andernfalls entscheidet er über die Abschaffung eines Kontrollmechanismus, ohne dessen letztes Ergebnis zu kennen.

Drittens schließt die Begründung mit dem Satz: „*Die verfassungsmäßigen Rechte der Landesregierung sind gewahrt.*“⁸⁷ Eine Aussage zur Vereinbarkeit des Entwurfs mit Art. 20a GG, mit den grundrechtlichen Schutzpflichten oder mit Art. 26a bis 26c der Hessischen Verfassung enthält die Begründung an keiner Stelle. Der Landtag sollte diese Aussage im Ausschussverfahren ausdrücklich abfordern. Die Forderung kann nicht zurückgewiesen werden, ohne die Bindung an Art. 20a GG insgesamt in Abrede zu stellen; ihre Erfüllung zwingt die Landesregierung zu einer überprüfbaren Positionierung.

⁸⁷Entwurfsbegründung (Fn. 1), zu Art. 2.

F. Zusammenfassende Bewertung

Der Entwurf senkt das Schutzniveau des Hessischen Klimagesetzes an folgenden Stellen ab:

- Überführung der Minderungsziele in eine Sollvorschrift mit unbegrenzter Abweichungsbefugnis (§ 3 Abs. 1);
- Streichung des Zieljahres 2025 vor Abschluss der Evaluierung (§ 3 Abs. 1);
- automatische Anpassung der Landesziele einschließlich des Klimaneutralitätsziels an Änderungen der Bundesziele (§ 3 Abs. 3);
- Wegfall der inhaltlichen Mindestanforderungen und der wissenschaftlichen Grundlage des Klimaplanes sowie Nebenordnung des Klimaschutzes (§ 4 Abs. 1);
- Wegfall der Fortschreibungspflicht für den Klimaplan nach 2030 (§ 4 Abs. 4);
- Wegfall der Einvernehmensregelung und damit des Instruments fachübergreifender Integration bei der Klimaanpassungsstrategie (§ 5 Abs. 2);
- Wegfall der Bezeichnung als wissenschaftlicher Beirat, der Weisungsungebundenheit und der gesetzlichen Aufgaben des Klimabeirats (§ 6);
- Wegfall der Stellungnahme des wissenschaftlichen Klimabeirats zum Entwurf der Klimaanpassungsstrategie (§ 6 Abs. 4);
- Streichung des Vorrangs der Minderungsziele in der Vorbildrolle des Landes (§ 7 Abs. 2);
- Überführung der Kompensationspflicht in eine Sollvorschrift und Öffnung für Senkennutzung (§ 7 Abs. 3);
- Fakultativstellung der Gebäudeanpassung (§ 7 Abs. 7);
- Wegfall der Vorlage des Monitoringberichts an den Landtag, der gesetzlichen Mindestinhalte und des verbindlichen Nachsteuerungsmechanismus (§ 9);
- ersatzlose Aufhebung der Evaluierung (§ 10).

Für keine dieser Absenkungen wird die vom Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss (Rn. 212) erforderliche Rechtfertigung erbracht. Die Entwurfsbegründung nennt ausschließlich verwaltungsökonomische Zweckmäßigkeitserwägungen.

Der Entlastungstatbestand – neuere hinreichend gesicherte Erkenntnisse über ein geringeres Schädigungspotenzial – liegt nicht vor; der Erkenntnisstand hat sich seit 2023 in die entgegengesetzte Richtung entwickelt. Eine Abwägung mit gegenläufigen Verfassungsrechtsgütern im Wege praktischer Konkordanz wird nicht einmal versucht.

Als Verstöße gegen geltendes **Verfassungsrecht** sind zu bewerten:

- die automatische Anpassung an die Bundesziele (§ 3 Abs. 3) wegen Verletzung des Transparenz- und Öffentlichkeitsgebots (Rn. 213),
- die Überschreitung der Grenzen zulässiger dynamischer Verweisung;
- die Verordnungsermächtigung für die Sachkundevoraussetzungen des Klimabeirats (§ 6 Abs. 2) wegen Verstoßes gegen Art. 118 HV und das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot.

Hinzu tritt ein **Verstoß gegen Bundesrecht**: § 5 in der Entwurfsfassung widerspricht § 10 Abs. 1 Satz 4 KAnG (fachübergreifende, integrierte Betrachtungsweise) und § 10 Abs. 4 KAnG (zwingende Beteiligung von Gemeinden, Kreisen und Öffentlichkeit); insoweit greift Art. 31 GG.

In sieben weiteren Punkten bleibt § 5 hinter § 10 KAnG zurück, ohne ihm zu widersprechen; die bundesrechtliche Pflicht besteht dort unmittelbar fort, das Landesrecht erweckt jedoch den unzutreffenden Eindruck der Vollständigkeit.

Die Einwände gegen die Schwächung sektoraler Steuerung und gegen die Umgestaltung des Klimabeirats sind fachlicher und rechtspolitischer Natur.

Der Entwurf senkt nicht nur die Minderungsverbindlichkeit ab, sondern baut zugleich diejenigen institutionellen Strukturen zurück – unabhängige wissenschaftliche Beratung, systematisches Monitoring, Evaluierung, ressortübergreifende Abstimmung, Beteiligung von Kommunen und Verbänden –, die nach dem gegenwärtigen Forschungsstand die Anpassungsfähigkeit einer Gesellschaft und damit das Ausmaß der eintretenden Schäden mitbestimmen.⁸⁸ Der Entwurf verschlechtert damit beide Determinanten des Schadensausmaßes gleichzeitig. Die ökonomische Bewertung bestätigt, dass dies auch unter fiskalischen Gesichtspunkten nicht vertretbar ist.⁸⁹

⁸⁸Reuswig u.a. (Fn. 13), S. 208 f., 215.

⁸⁹Allianz Research (Fn. 42), S. 3 f.

G. Handlungsempfehlung an den Hessischen Landtag

Scientists for Future empfehlen dem Hessischen Landtag, den Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung nicht zu beschließen. Vorrangig werden die folgenden Änderungen empfohlen:

- 1 **§ 3 Abs. 3 ist ersatzlos zu streichen.** An die Stelle der automatischen Anpassung an die Bundesziele treten eigenständige, im Landesgesetz selbst normierte Ziele mit der ausdrücklichen Maßgabe, dass sie hinter die Vorgaben des Übereinkommens von Paris, des Rechts der Europäischen Union und des Bundes nicht zurückfallen dürfen.
- 2 **§ 3 Abs. 1 ist als Ist-Vorschrift beizubehalten.** Hilfsweise ist der Abweichungstatbestand im Normtext zu definieren, an eine Begründungspflicht gegenüber dem Landtag zu binden und zu befristen. Das Zieljahr 2025 ist bis zum Abschluss der Evaluierung im Gesetz zu belassen.
- 3 **§ 6 ist zurückzunehmen.** Die Bezeichnung als wissenschaftlicher Klimabeirat, die Weisungsungebundenheit, das Recht zur jederzeitigen eigenständigen Empfehlung und die gesetzlichen Kernaufgaben sind beizubehalten; die Verordnungsermächtigung ist auf organisatorische Fragen zu beschränken und mit Vorgaben zu Inhalt, Zweck und Ausmaß zu versehen.
- 4 **§ 9 ist zurückzunehmen.** Wiederherzustellen sind die Vorlagepflicht des Monitoringberichts an den Landtag, die gesetzlichen Mindestinhalte, die jährliche Betrachtung und der verbindliche, fristgebundene Nachsteuerungsmechanismus; die Erheblichkeitsschwelle ist zu definieren.
- 5 **§ 10 ist beizubehalten.**
- 6 **§ 5 ist bundesrechtskonform nachzubessern.** Aufzunehmen sind die Elemente des § 10 Abs. 3 KAnG, die Bindung an Klimarisikoplananalysen nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft und die fachübergreifende, integrierte Betrachtungsweise (§ 10 Abs. 1 Satz 4, Abs. 2 KAnG), die zwingende Beteiligung von Gemeinden, Landkreisen und Öffentlichkeit (§ 10 Abs. 4 KAnG), der Wissenschaftsbezug der Fortschreibung, ein Berichtsturnus, die Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit und die Veröffentlichung im Internet (§ 10 Abs. 5, Abs. 6 KAnG). Die Stellungnahme des wissenschaftlichen Klimabeirats zum Entwurf der Strategie ist beizubehalten. Ergänzend ist eine Regelung zur mehrjährigen Finanzierung der Maßnahmen aufzunehmen. Ein Formulierungsvorschlag findet sich unter D. III. 6.
- 7 **§ 8 ist um die Verankerung von Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe zu ergänzen,** verbunden mit einer Regelung des Mehrbelastungsausgleichs nach Art. 137 Abs. 6 HV.

Unabhängig davon und für den Fall, dass der Entwurf im Grundsatz weiterverfolgt wird, wird dem Landtag empfohlen, die Landesregierung im Ausschussverfahren aufzufordern, für jede einzelne Absenkung des Schutzniveaus die nach dem Klimabeschluss (Rn. 212) erforderliche Rechtfertigung schriftlich darzulegen und sich ausdrücklich zur Vereinbarkeit des Entwurfs mit Art. 20a GG, den grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG sowie Art. 26a bis 26c der Hessischen Verfassung zu äußern.

Für den Fall der Verabschiedung des Entwurfs in der vorliegenden Fassung wird darauf hingewiesen, dass die abstrakte Normenkontrolle vor dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen nach Art. 132 HV bereits auf Antrag eines Zehntels der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags eröffnet ist.

H. Executive Summary

Gegenstand

Der Entwurf senkt das Schutzniveau des geltenden Rechts an mindestens dreizehn Stellen ab. Die Begründung des Änderungsgesetzes nennt als tragende Gründe allein die geänderte Rechtslage auf Bundesebene, Umsetzungsschwierigkeiten vereinzelter Normen, den Bürokratieabbau und eine angestrebte „Straffung“. Eine verfassungsrechtliche Auseinandersetzung mit der Absenkung findet nicht statt.

1 Die verfassungsrechtliche Rechtfertigungslast ist nicht erfüllt.

Nach dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts muss sich eine Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzziele wegen des ökologischen Rückschritts vor Art. 20a GG rechtfertigen lassen, sofern nicht gesicherte neuere Erkenntnisse ein geringeres Schädigungspotenzial ergeben (Rn. 212). Bürokratieabbau und Straffung sind keine Rechtfertigung in diesem Sinne (B. II., C. VI.).

2 Der Erkenntnisstand hat sich gegenläufig entwickelt.

Der IPCC hat am 20. Mai 2026 bekräftigt, dass jede noch so kleine Zunahme der Erwärmung die Gefahren verstärkt und 1,5 °C nach bester Schätzung in naher Zukunft erreicht wird. Für Deutschland ist im High-End-Szenario eine Erwärmung um 5,5 °C zu betrachten; hitzebedingte Todesfälle können ohne zusätzliche Maßnahmen von 3.500 auf 27.800 jährlich steigen; Anpassungsgrenzen werden auch bei hoher Anpassungsfähigkeit ab etwa 2050 erreicht. Die Prüfung ist schutzgutbezogen geführt: Für keines der betroffenen Schutzgüter – Leben und Gesundheit, biologische Vielfalt, Boden und Wasser, Eigentum und volkswirtschaftliche Belange, kulturelles Erbe – weist der Erkenntnisstand seit 2023 eine Entlastung aus. Das Rhein-Main-Gebiet ist in der Klimawirkungs- und Risikoanalyse des Bundes ausdrücklich als regionaler Schwerpunkt der Hitzebelastung ausgewiesen; für einzelne hoch bewertete Klimarisiken werden bundesweit überhaupt keine Anpassungsmöglichkeiten mehr gesehen (C. II. bis C. IV.).

3 Auch die ökonomische Argumentation trägt die Absenkung nicht.

Nach der im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erstellten Studie sind bereits mindestens 145 Mrd. Euro Schäden entstanden; bis 2050 erreichen die kumulierten Schäden je nach Ausmaß der Erwärmung 280 bis 900 Mrd. Euro. Ergänzend beziffert eine Untersuchung von Allianz Research allein die Hitzebelastung für 2026 bis 2030 auf einen kumulierten Wertschöpfungsverlust von rund 131 Mrd. US-Dollar, jährliche Steuermindereinnahmen von 0,7 % und einen Rückgang der Anlageinvestitionen von 8 %. Wirtschaftliche Vertretbarkeit spricht für, nicht gegen ein verbindliches und hohes Schutzniveau (C. III. 4.).

4 Zwei Regelungen sind Bewertung verfassungswidrig.

§ 3 Abs. 3 unterwirft die Landesziele – einschließlich des Klimaneutralitätsziels des Abs. 2 – der automatischen Anpassung an Änderungen der Bundesziele; das verletzt das Transparenzgebot (Rn. 213) und überschreitet die Grenzen zulässiger dynamischer Verweisung. § 6 Abs. 2 überträgt die Sachkundevoraussetzungen des Klimabeirats ohne inhaltliche Vorgabe einer Ministerverordnung, nachdem zuvor „wissenschaftlich“ gestrichen wurde; das verstößt gegen Art. 118 HV und das Bestimmtheitsgebot (D. I. 3., D. IV. 1.).

5 § 5 verfehlt die Zielsetzung und verstößt in zwei Punkten gegen Bundesrecht.

Der Entwurf will nach seiner Begründung § 10 KAnG „integrieren“. Von vierzehn Einzelanforderungen sind zwei erfüllt, drei teilweise erfüllt, sieben fehlen, zwei werden verfehlt. Die Streichung der Einvernehmensregelung widerspricht der geforderten fachübergreifenden, integrierten Betrachtungsweise (§ 10 Abs. 1 S. 4 KAnG); das rein exekutivinterne Verfahren des neuen Abs. 2 widerspricht der zwingenden Beteiligung von Gemeinden, Kreisen und Öffentlichkeit (§ 10 Abs. 4 KAnG). Insoweit bricht Bundesrecht das Landesrecht (D. III.).

6 Die parlamentarische Kontrolle wird strukturell entzogen

Der Entwurf streicht das Zieljahr 2025 vor dessen Evaluierung, beseitigt die Vorlage des Monitoringberichts an den Landtag, ersetzt die verbindliche Nachsteuerung durch eine Beratungsobliegenheit und hebt die Evaluierung nach § 10 auf – unabhängig von der klimapolitischen Zielfrage (D. I. 2., D. VII., D. VIII.).

7 Der strenge landesverfassungsrechtliche Maßstab

Art. 26b und 26c HV verpflichten Land und Gemeinden zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Wahrung der Interessen künftiger Generationen; Art. 26a HV verlangt fortlaufende Beachtung und Ausrichtung des Handelns. Die abstrakte Normenkontrolle steht nach Art. 132 HV einem Zehntel der Mitglieder des Landtags offen (B. VI.).

8 Empfehlung

Scientists for Future empfehlen, den Entwurf in der vorliegenden Fassung nicht zu beschließen. Vorrangig: Streichung des § 3 Abs. 3; Rückführung des § 3 Abs. 1 in eine Ist-Vorschrift; Unabhängigkeit und wissenschaftliche Qualifikation des Klimabeirats; Wiederherstellung von Vorlagepflicht und verbindlicher Nachsteuerung; Beibehaltung des § 10; bundesrechtskonforme Nachbesserung des § 5 (G.).

Anhang: Verzeichnis der herangezogenen Quellen

Rechtsprechung

- BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 – (Klimabeschluss), www.bundesverfassungsgericht.de
- BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. Januar 2022 – 1 BvR 1565/21 u.a. – (Landesklimaschutzgesetze)
- BVerfGE 73, 388; BVerfGE 107, 1 (zur Geltung der Bestimmtheitsanforderungen für landesgesetzliche Verordnungsermächtigungen)

Rechtsgrundlagen und Gesetzgebungsmaterialien

- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), insbesondere § 2 Abs. 1 (Schutzgüter)
- Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 und 3, Art. 20a, Art. 31, Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG
- Verfassung des Landes Hessen, Art. 26a, 26b, 26c, 118, 131, 132, 137 Abs. 6
- Hessisches Klimagesetz (HKlimaG) vom 26. Januar 2023 (GVBl. S. 42), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2025 (GVBl. 2025 Nr. 110)
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Klimagesetzes nebst Begründung (Anlage zu TOP 03)
- Hessischer Landtag, Drucksache 20/9276 (Gesetzentwurf zum Hessischen Klimagesetz) sowie Drucksache 20/9974 (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 11. Januar 2023 nebst der beschlossenen Gesetzesfassung)
- Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG); Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG) vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 393), insbesondere § 10 (Klimaanpassung der Länder)
- Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015

Wissenschaftliche und ökonomische Quellen

- IPCC, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, hrsg. von Pörtner u. a., Cambridge University Press 2022, DOI 10.1017/9781009325844 (Summary for Policymakers; Kapitel 2; Kapitel 13 – Europa)
- Kahlenborn, W./ Porst, L./ Voß, M./ Fritsch, U./ Renner, K./ Zebisch, M./ Wolf, M./ Schönthaler, K./ Schauser, I., Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland – Kurzfassung, Climate Change 26/2021, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau 2021, nebst Teilberichten 1 bis 6
- Umweltbundesamt, Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Dessau-Roßlau 2023, nebst Indikatorensatz (insbesondere GE-I-2 „Hitzebedingte Todesfälle“); Umweltbundesamt, Pressemitteilung Nr. 28/2021 vom 14. Juni 2021 zur Vorstellung der KWRA
- Umweltbundesamt, Schätzung hitzebedingter Sterbefälle in Deutschland, Umwelt und Gesundheit 04/2025, Dessau-Roßlau 2025; Umweltbundesamt, Pressemitteilung Nr. 22/2025 vom 3. Juni 2025; Winklmayr, C./ Muthers, S./ Niemann, H./ Mücke, H.-G./ an der Heiden, M., Heat-Related Mortality in Germany from 1992 to 2021, Deutsches Ärzteblatt International 2022, 119, S. 451–457; an der Heiden, M., Hitzebedingte Mortalität in Deutschland 2023 und 2024, Epidemiologisches Bulletin 2025, Heft 19, S. 3–9
- Flaute, M./ Reuschel, S./ Stöver, B., Volkswirtschaftliche Folgekosten durch Klimawandel: Szenarioanalyse bis 2050, GWS Research Report 2022/02, Osnabrück 2022; Trenczek, J. u. a., Schäden der Vergangenheit, Berlin 2022; beide im Projekt „Kosten durch Klimawandelfolgen in Deutschland“ (IÖW/ Prognos/ GWS) im Auftrag des BMWK, fachlich begleitet durch das BMUV; Zusammenfassung des BMWK vom 6. März 2023
- Reusswig, F./ Kahlenborn, W./ Lass, W./ Walther, C./ Peter, M./ Thiel, S./ Voss, M./ Schmid, N./ John, B., High-end climate change risks for Germany. Adaptive capacity between incrementalism and transformative adaptation, GAIA 35/3 (2026), S. 206–217, DOI 10.14512/gaia.35.3.10
- Allianz Research, Too hot to grow. The economic costs of extreme heat, 28. Mai 2026
- IPCC, Pressemitteilung vom 20. Mai 2026 (deutsche Übersetzung der Deutschen IPCC-Koordinierungsstelle), www.de-ipcc.de
- Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle, Aktuelles-Meldungen 2026 | 01, 2026 | 04, 2026 | 05 und 2026 | 07 zum Siebten Sachstandsbericht (AR7), zum Sonderbericht „Klimawandel und Städte“ und zur Deutschen IPCC-Fachtagung 2026, www.de-ipcc.de
- Hessisches Statistisches Landesamt, Treibhausgasbilanz für das Land Hessen 2023, statistik.hessen.de
- Die in der GAIA-Untersuchung ausgewerteten Primärquellen, insbesondere GERICS (2024), Junk u.a. (2019), Ignjačević u.a. (2024), Winklmayer/ an der Heiden (2022), EEA (2024), DWD (2026), Climate Action Tracker (2025) sowie Rockström u.a. (2024) zu den planetaren Belastungsgrenzen