



Fachbereich WD 5

„Intertemporale“ Verhältnismäßigkeitsprüfung der Verwaltung?

„Intertemporale“ Verhältnismäßigkeitsprüfung der Verwaltung?

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 091/26
Abschluss der Arbeit: 19. August 2026
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Klima

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Wesentliches Ergebnis	4
3.	Gesetzgeber als Adressat des Klimabeschlusses	4
4.	Klimaschutzbelange in Verwaltungsentscheidungen	6
4.1.	Ansatzpunkte	6
4.2.	Staatszielbestimmung (Art. 20a GG)	7
4.2.1.	Berücksichtigung; ermessenslenkende Wirkung	7
4.2.2.	Gebot frühzeitiger Einsparung?	8
4.3.	Berücksichtigungsgebot (§ 13 Abs. 1 S. 1 KSG)	8
4.3.1.	Kern des Gebots	8
4.3.2.	Sektorenziele anstatt Klimaschutzbelange	9
4.3.3.	Kein Vorrang vor anderen Belangen	9
4.3.4.	Kostengünstigste Einsparung (§ 13 Abs. 2 S. 2 KSG)?	10

1. Fragestellung

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 24.03.2021¹ (sog. Klimabeschluss) schützen die Grundrechte als „intertemporale Freiheitssicherung“ vor einer **einseitigen Verlagerung** der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft. Diese Ausarbeitung behandelt die Frage, ob auch die **Verwaltung** dieses Verfassungsprinzip umsetzen muss.

2. Wesentliches Ergebnis

Der Klimabeschluss des BVerfG adressiert den Gesetzgeber und die ihm obliegende **Budgetierung** der Gesamtemissionen im Klimaschutzrecht. Die Verwaltung muss danach Lasten wohl nicht aufgrund der Grundrechte „intertemporal“ verteilen. Sie hat **keinen Zugriff** auf das Gesamtbudget. Unabhängig von der „intertemporalen Freiheitssicherung“ ist der Klimaschutz aber allgemein, z. B. aufgrund von Art. 20a Grundgesetz (GG)² oder aufgrund einfachgesetzlicher Vorschriften (§ 13 Bundes-Klimaschutzgesetz – KSG³), zu berücksichtigen. Einhellig ergibt sich nach bisheriger Literatur und Rechtsprechung auch **keine grundsätzliche Pflicht** der Verwaltung aus Art. 20a GG oder § 13 KSG – jedenfalls nicht explizit –, Emissionen möglichst frühzeitig zu reduzieren.

3. Gesetzgeber als Adressat des Klimabeschlusses

Nach Art. 1 Abs. 3 GG binden die „Grundrechte [...] Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“, also alle drei Gewalten. Aus dem Wortlaut des Klimabeschlusses ergibt sich jedoch, dass zum Schutz der Grundrechte in Verbindung mit Art. 20a GG (Klimaschutz) im Wesentlichen wohl nur der Gesetzgeber die Lasten „intertemporal“ (über die Zeit; zwischen den Generationen) verteilen **kann**:⁴

„So sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft [...] in Großzügigkeiten des gegenwärtigen **Klimaschutzrechts** angelegt.“⁵

„**Vorschriften**, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, [begründen] eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, weil sich mit jeder **CO₂-Emissionsmenge**, die heute

1 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimabeschluss).

2 [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 22.03.2025 (BGBl. I Nr. 94).

3 [Bundes-Klimaschutzgesetz](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15.07.2024 (BGBl. I Nr. 235).

4 So wohl auch: Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069 (1173): BVerfG „verpflichtet den Gesetzgeber“; Wiedmann, ZUR 2022, 358 (362): BVerfG hat die Einschätzungsprärogative „dem Bundesgesetzgeber zugesprochen“; derselbe, NVwZ 2024, 876 (880): Grundrechte „geben dem Gesetzgeber“ die verhältnismäßige Lastenteilung auf (unter Bezug auf BVerfG); siehe auch Muckel, JA 2021, 610 (613): „der Gesetzgeber [muss] die wesentlichen Fragen in einem Gesetz regeln“; Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 20a Rn. 61: „Pflicht des Gesetzgebers“.

5 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimabeschluss), Rn. 120.

zugelassen wird, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert und CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird [...].“⁶

„Indessen bleibt dem **Gesetzgeber** aufgegeben, sein in Konkretisierung von Art. 20a GG bekundetes Bemühen zu realisieren, den Temperaturanstieg möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen [...].“⁷

Mit dem **KSG** hat der Gesetzgeber die zulässigen Emissionsmengen festgelegt und die Reduktionslasten über die Zeit verteilt, um schließlich das Ziel der Klimaneutralität zu erreichen:

„In Wahrnehmung seines Konkretisierungsauftrags und seiner Konkretisierungsprärogative hat der **Gesetzgeber** das Klimaschutzziel des Art. 20a GG aktuell **durch § 1 Satz 3 KSG** dahingehend bestimmt, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist.“⁸

Die Vorschriften des KSG treffen die

„Regelung zulässiger Emissionsmengen“ und stellen „die Weichen für künftige Freiheitsbelastungen“. ⁹

Gesetzgeberische Einzelmaßnahmen, wie z. B. ein künftiges Tempolimit¹⁰ auf Autobahnen, gelten nach bisheriger Rechtsprechung demgegenüber als eher unerheblich für die intertemporale Freiheitssicherung, solange damit nicht die Gesamtbudgetierung in Frage steht.¹¹ Dies müsste danach grundsätzlich erst recht für eine einzelne **Verwaltungsentscheidung** gelten. So treffen jeden Tag unzählige Verwaltungseinheiten auf allen Ebenen des föderalen Systems Entscheidungen mit potenzieller Klimarelevanz, die im Vergleich zum Gesamtziel aber regelmäßig nur **minimal** sind. Ein planvolles Gesamtbudget **kann** sich aus der Summe solcher Einzelentscheidungen nicht ergeben, sondern nur aus einer gesamtstaatlichen Vorgabe des (Bundes-)Gesetzgebers.

6 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimabeschluss), Rn. 186.

7 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimabeschluss), Rn. 196; Hervorhebung durch Verf.

8 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimabeschluss), Rn. 208; Hervorhebungen durch Verf.

9 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimabeschluss), Rn. 192; Hervorhebung durch Verf.

10 Dazu BVerfG, [Beschluss vom 15.12.2022](#) – 1 BvR 2146/22 (Tempolimit).

11 Dazu ausführlich Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Entwurf zur Einführung eines Gebäudemodernisierungsgesetzes: verfassungsrechtliche Fragen, 08.06.2026, [WD 5 - 3000 - 064/26](#).

4. Klimaschutzbelange in Verwaltungsentscheidungen

4.1. Ansatzpunkte

Es gibt dennoch mehrere gesetzliche Grundlagen, denen zufolge die Verwaltung Klimaschutz berücksichtigen muss. Hierzu gehören z. B.:

- **Art. 20a GG**; er gebietet „in Verantwortung für die künftigen Generationen“ den „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ und damit auch den Klimaschutz.¹² Grundsätzlich bindet Art. 20a GG auch die Verwaltung.¹³ Zu dessen Reichweite sogleich Abschnitt 4.2.
- Nach **§ 13 Abs. 1 S. 1 KSG** haben die „Träger öffentlicher Aufgaben [...] bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen“. Näher zu dessen Reichweite s. Abschnitt 4.3.
- **§ 13 Abs. 2 S. 2 KSG** als Spezialregelung für Investitionen und Beschaffung: „Kommen mehrere Realisierungsmöglichkeiten in Frage, dann ist in Abwägung mit anderen relevanten Kriterien mit Bezug zum Ziel der jeweiligen Maßnahme solchen der Vorzug zu geben, mit denen das Ziel der Minderung von Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebenszyklus der Maßnahme zu den geringsten Kosten erreicht werden kann.“¹⁴ Näher zu dessen Reichweite s. Abschnitt 4.3.4.
- **Fachgesetze** wie etwa §§ 1 Abs. 5 S. 2 und 1a Abs. 5 Baugesetzbuch (BauGB)¹⁵; letztere geben bereits vor, dass Klimaschutz als Belang in die Planung einzubeziehen ist; ebenso § 2 Nr. 3 (UVPG)¹⁶ (lokales und globales Klima).

Hierbei geht es dogmatisch um Klimaschutz „allgemein“, also nicht um eine verhältnismäßige Budgetierung der nationalen Gesamtemissionen im Zeitverlauf (intertemporale Freiheitsicherung).¹⁷

12 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 197 ff.

13 Rux, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 20a Rn. 34; Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 20a Rn. 207.

14 Hervorhebungen durch Verf.

15 [Baugesetzbuch](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes vom 23. Juli 2026 (BGBl. I Nr. 226).

16 [Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.03.2021 (BGBl. I S. 540), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 22. Juli 2026 (BGBl. I Nr. 224).

17 § 1 Abs. 5 BauGB fordert die Treibhausgasminde rung nach dem KSG separat („[...] und zur Erfüllung der Klimaschutzziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes die Wärme- und Energieversorgung von Gebäuden treibhausgasneutral zu gestalten“).

4.2. Staatszielbestimmung (Art. 20a GG)

4.2.1. Berücksichtigung; ermessenslenkende Wirkung

Aus Art. 20a GG als Staatszielbestimmung lässt sich kein Prüfauftrag hinsichtlich einer „inter-temporalen“ Verhältnismäßigkeit für Verwaltungsentscheidungen ableiten.

In der Praxis kommt Staatszielbestimmungen „vor allem bei der Rechtsanwendung Bedeutung zu, da die **Verwaltungsbehörden** und die Gerichte sowohl bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe als auch bei der Ermessensausübung und ähnlichen Abwägungsvorgängen dazu verpflichtet sind, die Belange des Umwelt- und Tierschutzes angemessen zu **berücksichtigen**. Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn diese Belange vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich für abwägungsrelevant erklärt wurden.“¹⁸ Die Verwaltung ist „gehalten, die Gesetze in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben auszulegen und Ermessens- und Planungsentscheidungen unter Berücksichtigung der Staatszielbestimmungen zu treffen“.¹⁹

„Im Rahmen gesetzlich vorzunehmender Abwägungen entfaltet Art. 20a insbes. **ermessenslenkende Wirkung**: Immer wenn Entscheidungen der Verwaltung dieser ein Ermessen einräumen [...], sind die Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen [also auch: Klimaschutz] einzubeziehen.“²⁰

Dabei sind die Belange des Art. 20a mit den übrigen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen grundsätzlich **gleichwertig**.²¹ Allerdings folgt aus dem Klimabeschluss, dass der Belang des Klimaschutzes von herausragender Bedeutung ist.²²

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat jüngst (2026) anklingen lassen, Art. 20a GG spiele keine wesentliche Rolle mehr für Verwaltungsentscheidungen, da dieser in § 13 KSG konkretisiert sei:

„Konkretisierung und Ausgestaltung des Klimaschutzgebots obliegen aber in erster Linie dem **Gesetzgeber**, dem sich dabei ein Gestaltungsspielraum eröffnet [...]. Dieser hat mit § 13 KSG die maßgebliche gesetzliche Vorschrift geschaffen, nach der bei behördlichen Entscheidungen die zur Erfüllung der im Bundes-Klimaschutzgesetz festgelegten Ziele zu berücksichtigen sind.“²³

18 Rux, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 20a Rn. 34.

19 Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 20a Rn. 207.

20 Epiney, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz: GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 140.

21 Huber/Voßkuhle/Epiney, Grundgesetz: GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 137.

22 Schink, in: Frenz, Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 13 KSG, Rn. 17.

23 BVerwG, Beschluss vom 09.07.2026 – 4 B 14.25, 8 A 24.40037, Rn. 24 (unveröffentlicht); Hervorhebungen durch Verf.

Die Literatur ist teilweise der Auffassung, dass das BVerwG schon in einer Entscheidung von 2022²⁴ „zu Recht betont“ habe, dass es für Verwaltungsentscheidungen „nicht nur auf Art. 20a GG“ ankomme, „sondern **vor allem** auf die **Konkretisierung** des Staatszieles durch das KSG v. 12.12.2019 [...] und insbesondere durch § 13 Abs. 1 S. 1 KSG.“²⁵ Wie § 13 KSG zu berücksichtigen ist, führt Abschnitt 4.3. aus.

4.2.2. Gebot frühzeitiger Einsparung?

Ein aus Art. 20a GG folgendes Gebot, klimaschützende **Verwaltungsmaßnahmen möglichst früh** zu ergreifen, um ausdrücklich auf die „intertemporale“ Lastenverteilung zugunsten künftiger Generationen Einfluss zu nehmen, sprechen Literatur und Rechtsprechung jedenfalls bislang **nicht** an.

4.3. Berücksichtigungsgebot (§ 13 Abs. 1 S. 1 KSG)

4.3.1. Kern des Gebots

In Ausgestaltung des Art. 20a GG gilt seit 2019 das einfachgesetzliche Berücksichtigungsgebot des KSG. Das Berücksichtigungsgebot bedeutet ebenfalls **nicht**, dass die Verwaltung grundsätzlich Lasten im Sinne von Budgets „intertemporal“ verteilt.

Nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG haben die „Träger öffentlicher Aufgaben [...] bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen“. Das Berücksichtigungsgebot zu Gunsten des Klimaschutzes und klimarelevanter Ziele gilt damit für **alle** Entscheidungen, bei denen für die Verwaltung **Entscheidungsspielräume** bestehen. Ausgenommen sind gebundene Entscheidungen, bei denen die Verwaltung keinerlei Spielraum für die Berücksichtigung der Klimaschutzziele hat.²⁶ Die Norm soll laut Gesetzentwurf eine Regelungslücke dort schließen, wo Klimaschutzbelange noch nicht per Gesetz zu beachten sind:

„In einigen Bundesgesetzen, wie dem Baugesetzbuch, wird der Klimaschutz bereits ausdrücklich als zu berücksichtigendes öffentliches Interesse aufgeführt, in anderen Gesetzen ist dies jedoch bisher nicht der Fall. Diese **Regelungslücke** wird durch Absatz 1 **querschnittsartig geschlossen**. Der Zweck des Gesetzes [KSG] und die zu seiner Erfüllung festgesetzten Ziele sind bei diesen Entscheidungen in die Erwägungen einzubeziehen. Dabei sind die Bedeutung der Entscheidung für den Klimaschutz zu ermitteln und Klimaschutz Gesichtspunkte zu berücksichtigen, soweit keine entgegenstehenden, überwiegenden rechtlichen oder sachlichen Gründe vorliegen.“²⁷

24 BVerwG NVwZ 2022, 1549.

25 Rux, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 20a Rn. 35a.1.

26 Schink, in: Frenz, Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 13 KSG, Rn. 1.

27 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, [BT-Drs. 19/14337](#) vom 22.10.2019, S. 36.

4.3.2. Sektorenziele anstatt Klimaschutzbelange

Zu berücksichtigen sind nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG vor allem die im KSG festgelegten Sektorenziele, allerdings nicht nur des „eigenen“ Sektors, sondern aller Sektoren:

„Die Berücksichtigungspflicht ist **sektorübergreifend** im Sinne einer Gesamtbilanz zu verstehen. Klimarelevant sind dabei nicht nur die in § 4 I 1 Nr. 1–6 KSG [alte Fassung²⁸] genannten Sektoren, die als potenziell emissionsverursachende Sektoren den Minderungszielen des § 3 KSG unterworfen sind, sondern alle in Anlage 1 des Bundes-Klimaschutzgesetzes genannten Sektoren und damit auch der positiv für die Gesamtbilanz wirkende **Beitrag des Sektors** [...].“²⁹

„Zu berücksichtigen ist vor allem der Verbrauch des verbleibenden **Emissionsbudgets** und damit die Einhaltung der verbliebenen Minderungsziele des KSG. Je geringer das Restbudget ist, umso gewichtiger ist der Belang des Klimaschutzes.“³⁰

Auch die Literatur geht davon aus, dass nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG nicht die Klimaschutzziele allgemein, sondern nur Sektorenziele zu berücksichtigen sind:

„[...] § 13 Abs. 1 S. 1 KSG [verlangt] von den Trägern öffentlicher Verwaltung **nicht**, bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen, inwieweit hierdurch eine Verringerung der **Folgen des Klimawandels** erreicht werden kann. Vielmehr erstreckt sich das Berücksichtigungsgebot ausschließlich auf die Reduzierung von Treibhausgasemissionen.“³¹

§ 13 Abs. 1 S. 1 KSG ergänze die bestehenden Regelungen zur Berücksichtigung des Klimaschutzes, wie beispielsweise § 1 Abs. 5 S. 2 oder § 1a Abs. 5 BauGB.³² (Danach sollen Bauleitpläne dazu beitragen, den Klimaschutz und die Klimaanpassung zu fördern.)

4.3.3. Kein Vorrang vor anderen Belangen

In einer Entscheidung von 2022 führte das BVerwG aus, dass sich **weder** aus Art. 20a GG **noch** aus § 13 KSG ein Vorrang der zu berücksichtigen Emissionsziele ergebe:

„Für die Bewertung des Ergebnisses im Rahmen der Abwägungsentscheidung gilt, dass § 13 I 1 KSG eine Berücksichtigungspflicht, aber **keine gesteigerte Beachtungspflicht** formuliert und nicht im Sinne eines Optimierungsgebots zu verstehen ist [...]. Dafür spricht

28 Vor dem 17.07.2024 geltende Fassung von § 4 KSG (vgl. [BGBl. I, S. 2514](#)), heute Sektoreneinteilung gemäß Anlage 1 zu § 5 KSG.

29 BVerwG NVwZ 2022, 1549 (1558) (Rn. 83).

30 Schink, in: Frenz, Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 13 KSG, Rn. 17; vgl. auch Guckelberger, KlimR 2022, 294 (297).

31 Schink, NuR (2021) 43, 1 (3); vgl. ders. in: Frenz, Klimaschutzrecht, § 13 KSG, Rn. 19.

32 Schink, NuR (2021) 43, 1 (3).

bereits ein Vergleich des Wortlauts der Vorschrift mit dem des § 13 II KSG, in dem der Vorrang bestimmter Maßnahmen bei der Abwägung ausdrücklich bestimmt ist. Dem Klimaschutzgebot kommt trotz seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung **kein Vorrang** gegenüber anderen Belangen zu; ein solcher lässt sich weder aus Art. 20a GG noch aus § 13 KSG ableiten. Auch aus dem Klimaschutzbeschluss des BVerfG ergibt sich nichts anderes [...]. Dieses hat vielmehr klargestellt, dass Art. 20a GG keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen genießt, sondern im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen ist, wobei das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zunimmt [...]. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll das Berücksichtigungsgebot insbesondere querschnittartig Regelungslücken schließen, soweit die Fachgesetze die Berücksichtigung des Klimaschutzes nicht ausdrücklich vorschreiben, und für alle eröffneten Abwägungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume Bedeutung haben.“³³

Auch der Literatur zufolge berücksichtigt die Verwaltung die Ziele des KSG lediglich, indem sie diese mit anderen Belangen abwägt,³⁴ ihnen jedoch **keinen generellen Vorrang** einräumt.³⁵

4.3.4. Kostengünstigste Einsparung (§ 13 Abs. 2 S. 2 KSG)?

Das KSG enthält keine ausdrückliche Verpflichtung, Emissionen möglichst frühzeitig einzusparen. Denkbar wäre höchstens, diesen Gedanken für den Anwendungsbereich von § 13 Abs. 2 S. 2 KSG – **Investitionen und Beschaffungen** der Bundesverwaltung³⁶ – abzuleiten. Er bildet eine Ausnahme von dem fehlenden Gewichtungsvorrang nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG (4.3.3.)³⁷ und lautet:

„Kommen mehrere Realisierungsmöglichkeiten in Frage, dann ist in Abwägung mit anderen relevanten Kriterien mit Bezug zum Ziel der jeweiligen Maßnahme solchen der **Vorzug** zu geben, mit denen das Ziel der Minderung von Treibhausgasemissionen über den gesamten **Lebenszyklus** der Maßnahme zu den **geringsten Kosten** erreicht werden kann.“³⁸

Die Norm gilt bereits für die Planung der Investition,³⁹ also bei der Konzeption der Entscheidung.⁴⁰ Dies kann beispielsweise die Entscheidung sein, ob ein Gebäude bereits jetzt abgerissen und durch ein neues ersetzt werden soll oder erst später. Studien schätzen die Gesamtkosten

33 BVerwG NVwZ 2022, 1549 (1559) (Rn. 85 f.).

34 Guckelberger, KlimR 2022, 294 (296 f.).

35 Schink, NuR (2021) 43, 1 (5); ders. in: Frenz, Klimaschutzrecht, § 13 KSG, Rn. 17.

36 Vgl. § 13 Abs. 2 S. 1 KSG: „Der Bund prüft bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung [...]“.

37 Schink, in: Frenz, Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 13 KSG, Rn. 18.

38 Hervorhebungen durch Verf.

39 § 13 Abs. 2 S. 1 KSG: „[...] bei der Planung, Auswahl und Durchführung [...]“.

40 Wickel, in: Säcker/Appel/Koch/Ludwigs, beck-online.GROSSKOMMENTAR zum Energierecht, 2025, § 13, Rn. 64.

einer Emissionsvermeidung in der Gegenwart geringer ein als Einsparungen in der Zukunft.⁴¹ Demnach könnte die Annahme begründbar sein, dass eine möglichst frühzeitige Einsparung bei Investitionen und Beschaffungen unter Betrachtung des gesamten Lebenszyklus und damit Einbeziehung der Klimakosten regelmäßig kostengünstiger und damit zu bevorzugen wäre.

* * *

41 PIK, [Verzögerte Klimapolitik könnte kurzfristige Vermeidungskosten verdreifachen](#), 12.09.2013.