

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit * ¹
Martin Hack LL.M. (Stockholm) * ¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *
John Peters
Victor Görlich
Sonja Garbers

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

27.02.2023
00519/22 /H /jp/jf
Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki
Durchwahl: 040-278494-11
Email: drzewiecki@rae-guenther.de

G u t a c h t e n

**zum Verstoß der zuständigen Ministerien und der Bundesregierung gegen
die Pflicht zu Vorlage und Beschluss wirksamer Sofortprogramme (§ 8
Abs. 1, Abs. 2 KSG)**

erstellt im Auftrag von Germanwatch e.V.,

von Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit,

Rechtsanwälte Günther, Partnerschaft
Mittelweg 150, 20148 Hamburg.

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

I. Sachverhalt

1. Das Klimaschutzgesetz des Bundes

Das Klimaschutzgesetz (KSG) des Bundes definiert die Ziele für die deutsche Klimaschutzpolitik und steckt damit den Rahmen für die Umsetzung des Pariser Übereinkommens sowie der europarechtlichen Vorgaben auf nationaler Ebene. Gemäß § 3 Abs. 1 und 2 KSG müssen die Treibhausgas(THG)-Emissionen bis 2030 um 65 % und bis 2040 um 88 % im Vergleich zum Jahr 1990 reduziert und 2045 schließlich Netto-Treibhausgasneutralität erreicht werden. Zur Erreichung dieser Ziele sind in § 4 Abs. 1 und Anlage 2 KSG Jahresemissionsmengen für die verschiedenen in Anlage 1 definierten Sektoren festgeschrieben. Diese sind nach § 4 Abs. 1 S. 9 KSG verbindlich.

Mit dem Klimaschutzgesetz setzt die Gesetzgebung den Verfassungsauftrag zu effektivem Klimaschutz aus Art. 20a GG sowie die Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung aus Art. 2 Abs. 1 GG um.¹ Das KSG definiert einen Reduktionspfad, der das zur – verfassungsrechtlich gebotenen – Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf möglichst 1,5°C und deutlich unter 2°C verbleibende nationale THG-Restbudget in freiheitsschonender Weise über die Zeit verteilen soll. Folglich kommt der Einhaltung dieses Reduktionspfades erhebliche verfassungs- und freiheitsrechtliche Bedeutung zu.

Das Klimaschutzgesetz sieht drei Mechanismen für die Einhaltung der formulierten Ziele vor: Neben den Klimaschutzprogrammen nach § 9 KSG und einem Monitoring nach § 10 KSG enthält § 8 KSG den einzigen reaktiv ausgerichteten Mechanismus, der an eine Zielverfehlung anknüpft und auf deren Korrektur ausgerichtet ist. Nach dieser Vorschrift ist bei einer Überschreitung der Jahresemissionsmengen aus Anlage 2 in einem Sektor das zuständige Ministerium zur Vorlage eines Sofortprogramms (§ 8 Abs. 1 KSG) und die Bundesregierung zum Beschluss entsprechender Maßnahmen (§ 8 Abs. 2 KSG) verpflichtet.

2. Überschreitungen der Sektorziele 2021 in den Sektoren Verkehr und Gebäude

Am 13. April 2022 veröffentlichte der Expertenrat für Klimafragen seinen [Prüfbericht](#) zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen² und stellte eine Überschreitung in den Sektoren Verkehr und Gebäude fest.

Am 13. Juli 2022 stellte das Bundesministerium für Digitalisierung und Verkehr (BMDV) ein Sofortprogramm vor. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung

¹ Dazu BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a.

² Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021, 13. April 2022, online unter https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/05/ERK2022_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2021.pdf.

und Bauwesen (BMWSB) stellten ein gemeinsames Sofortprogramm für den Gebäudesektor vor.

Am 25. August 2022 veröffentlichte der Expertenrat für Klimafragen seinen Prüfbericht der Sofortprogramme für den Gebäude- und Verkehrssektor. Darin kam er zu dem Schluss, dass das Sofortprogramm des BMDV für den Verkehrssektor „schon im Ansatz ohne hinreichenden Anspruch“ sei und „nicht die Anforderung an ein Sofortprogramm gemäß § 8 Abs. 1 KSG erfüllt“.³ Die Prüfung des Sofortprogramms für den Gebäudesektor ergab, dass das Programm zwar rechnerisch eine Rückkehr des Sektors auf den KSG-Zielpfad bis 2030 ermögliche, die Erreichung der ausgewiesenen Minderungswirkung aber „nur teilweise wahrscheinlich“ sei.

Im Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung vorgenommen: „Wir werden ein Klimaschutzs Sofortprogramm mit allen notwendigen Gesetzen und Vorhaben bis Ende 2022 auf den Weg bringen und abschließen“ (S. 55). Ein solches Programm liegt zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens nicht vor. Im November 2022 wurde nach [Medienberichten](#) im Kabinett der Bundesregierung ein Eckpunktepapier des BMWK für ein umfassendes Klimaschutzprogramm (entsprechend der Einigung aus dem Koalitionsvertrag) beraten, ohne dass jedoch ein solches beschlossen wurde. Auch der Koalitionsausschuss am 26. Januar 2023 brachte kein Ergebnis. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die zuständigen Ministerien und die Bundesregierung gegen ihre Pflicht zu Vorlage und Beschluss wirksamer Sofortprogramme verstoßen.

II. Verstoß der zuständigen Ministerien und der Bundesregierung gegen die Pflicht zu Vorlage und Beschluss wirksamer Sofortprogramme (§ 8 KSG)

Tatbestandsvoraussetzung für die Pflicht zu Vorlage und Beschluss eines Sofortprogramms ist gemäß § 8 Abs. 1 KSG die „Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor in einem Berichtsjahr“. Eine solche lag für das Jahr 2021 in den Sektoren Gebäude und Verkehr unzweifelhaft vor.⁴

Zuständig für die Berechnung der jährlichen Emissionsmengen in den einzelnen Sektoren ist nach § 5 Abs. 1 KSG das Umweltbundesamt (UBA). Dieses veröffentlichte am 15. März 2022 fristgerecht die Emissionsdaten für das Kalenderjahr 2021.⁵ Aus den Daten des UBA ergibt sich ein Anstieg der Emissionen gegenüber

³ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022, S. 81.

⁴ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021, 13. April 2022, S. 55, online unter https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/05/ERK2022_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2021.pdf.

⁵ Umweltbundesamt, „Treibhausgasemissionen stiegen 2021 um 4,5 Prozent“, Pressemitteilung Nr. 15/2022 vom 15.03.2022, online unter <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-stiegen-2021-um-45-prozent>.

dem Vorjahr von 4,5 Prozent. Im Verkehrssektor wurden rund 148 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente und damit drei Mio. Tonnen mehr ausgestoßen als nach Anlage 2 KSG zugelassen. Auch der Sektor „Gebäude“ verfehlte mit 115 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente die Jahresemissionsmenge für 2021 aus Anlage 2 KSG um zwei Mio. Tonnen.

Anschließend wurden die Emissionsdaten des UBA entsprechend der Vorgaben des § 12 Abs. 1 KSG durch den Expertenrat für Klimafragen (ERK) geprüft. Der am 13. April 2022 veröffentlichte Prüfbericht bestätigte die Berechnungen des UBA und die festgestellte Überschreitung der Jahresmissionsmengen in den Sektoren Verkehr und Gebäude.⁶

1. Verletzung der Pflicht zur Vorlage effektiver Sofortprogramme durch die zuständigen Ministerien

Bei einer Überschreitung der Jahresemissionsmengen aus Anlage 2 KSG ist in einem ersten Schritt das für den betroffenen Sektor zuständige Ministerium zur Vorlage eines Sofortprogramms verpflichtet. § 8 Abs. 1 KSG bestimmt, dass im Falle einer Überschreitung

„das nach § 4 Absatz 4 zuständige Bundesministerium der Bundesregierung innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen nach § 11 Absatz 1 ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vor[legt], das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt.“

Zwar stellten sowohl das BMDV als auch das BMWK und BMWBS am 13. Juli 2022 – und damit innerhalb der 3-Monats-Frist aus § 8 Abs. 1 KSG – Sofortprogramme für die Sektoren Verkehr und Gebäude vor, die jeweils mehrere Maßnahmen zur Einsparung von THG-Emissionen in den Sektoren enthielten. Allerdings wurden die Vorschläge in der Prüfung durch den ERK als nicht ausreichend bewertet.⁷

Die Bewertung der Vereinbarkeit dieser Programme mit den Vorgaben des KSG erfordert zunächst die Untersuchung und Konkretisierung der Anforderungen, die § 8 Abs. 1 KSG an die vorzulegenden Sofortprogramme stellt.

⁶ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021, 13. April 2022, online unter https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/05/ERK2022_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2021.pdf.

⁷ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022, verfügbar online https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/08/ERK2022_Pruefbericht-Sofortprogramme-Gebaeude-Verkehr.pdf

a. Gesetzliche Anforderungen an Sofortprogramme nach § 8 KSG

Die Anforderungen an ein Sofortprogramm sind im Gesetz nicht im Detail geregelt. Nach § 8 Abs. 1 Hs. 2 KSG müssen die im Sofortprogramm enthaltenen Maßnahmen „die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellen.“ Die Vorschrift bestimmt weder, auf welchen Zeitraum oder Zeitpunkt sich die Einhaltung in den „folgenden Jahren“ bezieht, noch welche materiellen Anforderungen das Tatbestandsmerkmal „sicherstellen“ an die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung der Emissionsmengen stellt. Beide Aspekte bedürfen daher einer näheren Untersuchung.

(1) Verhältnis von Sofortprogramm und Klimaschutzprogramm

In funktioneller Hinsicht sind Sofortprogramme nach § 8 KSG und Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG zu unterscheiden. Bei den Klimaschutzprogrammen nach § 9 KSG handelt es sich um ein „planerisches Regelungsinstrument“⁸ mit dem vorausschauend eine Zielerreichung angesteuert und erreicht werden soll.⁹ Demgegenüber sind Sofortprogramme nach § 8 KSG reaktive Steuerungsinstrumente, mit denen auf eine festgestellte Zielverfehlung im Sinne einer „Gegensteuerung“ bzw. „Nachsteuerung“ mit ergänzenden Maßnahmen reagiert wird.¹⁰ Aus dieser funktionellen Betrachtung lassen sich erste inhaltliche Anforderungen ableiten.

Aus der Konzeption als Nachsteuerungsinstrument ergibt sich zunächst, dass die in einem Sofortprogramm vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Reduktion von THG-Emissionen in dem betroffenen Sektor abzielen müssen. Da auf eine Überschreitung der Mengengrenzung in einem spezifischen Sektor reagiert werden soll, müssen die vorgeschlagenen Maßnahmen Emissionen aus diesem Sektor adressieren. Zwar ist es der Bundesregierung nach § 8 Abs. 2 KSG gestattet, in einem zweiten Schritt auch Einsparungen in anderen Sektoren zu beschließen. Die Vorlagepflicht aus § 8 Abs. 1 KSG knüpft hingegen an das Ressortprinzip und die Verantwortlichkeit des jeweiligen Ministeriums nach § 4 Abs. 4 KSG an und verlangt folglich sektorspezifische Vorschläge. Dies folgt auch aus dem Wortlaut der Vorschrift („für den jeweiligen Sektor“).

Aus dem nachbessernden Charakter des Sofortprogramms ergibt sich zudem, dass die enthaltenen Vorschläge über die im Klimaschutzprogramm bereits enthaltenen Maßnahmen hinausgehen müssen. Eine bloße Wiederholung bereits beschlossener Maßnahmen könnte keine nachsteuernde Wirkung entfalten. Darüber hinaus konkretisiert § 8 KSG die zulässigen Maßnahmen aber nicht weiter, sondern stellt deren Wahl grundsätzlich in das Ermessen des zuständigen Ministeriums.¹¹

⁸ Gesetzesbegründung, BT Drucksache 19/14337, S. 33.

⁹ Scharlau u.a., NVWZ 2020, 1, 3.

¹⁰ Gesetzesbegründung, BT Drucksache 19/14337, S. 32-33; Scharlau u.a., NVWZ 2020, 1, 3; Kment NVwZ 2020, 1537, 1542; Franzius ZUR 2021, 131, 135; Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 1. Auflage 2022, § 8 KSG, Rn. 6 ff.

¹¹ Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 1. Auflage 2022, § 8 KSG, Rn. 5.

(2) Zeitlicher Maßstab: Einhaltung der Jahresemissionsmengen „für die folgenden Jahre“ (§ 8 Abs. 1 Hs. 2 KSG)

Bezogen auf den zeitlichen Wirkungshorizont der Sofortprogramme ist zu klären, was unter der Formulierung „für die folgenden Jahre“ zu verstehen ist. Weder das Gesetz noch die Gesetzesbegründung konkretisieren diese Vorgabe, es gibt keine Vorgängerregelung oder ähnliche Instrumente in den Landesklimaschutzgesetzen, die als Referenz dienen könnten.¹² Auch der Expertenrat für Klimafragen hat darauf hingewiesen, dass die zeitliche Referenz der Norm unklar und daher auslegungsbedürftig ist.¹³

In Betracht kommen grundsätzlich drei Auslegungen: Die Einhaltung muss entweder ab dem unmittelbar nachfolgenden Kalenderjahr, oder bis zum nächsten Zieljahr aus § 3 Abs. 1 KSG (derzeit 2030) gewährleistet werden, oder aber es ist lediglich eine Kompensation der vergangenen Überschreitung (in Tonnen CO₂-Äquivalente) erforderlich.

(a) Einhaltung ab dem der Programmerstellung unmittelbar nachfolgenden Kalenderjahr

Nach einer am Wortlaut orientierten Interpretation muss die Einhaltung der Ziele bereits ab dem Jahr gewährleistet sein, dass auf die Zielverfehlung oder jedenfalls auf die Erstellung des Sofortprogramms folgt.¹⁴ Eine Überschreitung im Jahr 2021 würde demnach erfordern, dass unter Berücksichtigung der zusätzlichen Einsparungen aus dem Sofortprogramm die Jahresemissionsmengen spätestens ab 2023 (bei Abstellen auf die Erstellung des Sofortprogramms) wieder eingehalten werden.¹⁵

Hierfür spricht, dass die Vorschrift auf die „folgenden“ Jahre Bezug nimmt, was im allgemeinen Sprachgebrauch als Verweis auf die auf das auslösende Ereignis unmittelbar nachfolgenden Kalenderjahre zu deuten ist. Unklar ist nach dem Wortlaut lediglich, ob die „folgenden“ Jahre an den Verstoß oder an die Erstellung des Sofortprogramms anknüpfen. Da die Emissionsdaten erst im auf den Verstoß folgenden Jahr vorliegen und der Beschluss und die Umsetzung eines Sofortprogramms Zeit benötigen, erscheint es zumindest gut begründbar, auf den späteren Zeitpunkt – die Erstellung des Sofortprogramms – abzustellen, sodass die Jahresemissionsmengen bei einem für 2021 festgestellten Verstoß spätestens ab 2023

¹² Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 8 Rn. 1.

¹³ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022, 6 Rn. 74.

¹⁴ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022, 6 Rn. 74.

¹⁵ Siehe dazu auch Klageschrift des BUND e.V. gg. Bundesregierung, eingereicht am OVG Berlin-Brandenburg am 20. Januar 2023, S. 41 online unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/materialien/pdfs/Klageschrift_Klimaschutz_24012023.pdf.

wieder einzuhalten wären. Ab diesem Zeitpunkt wäre die Einhaltung des KSG-Reduktionspfades sicherzustellen.

Dass eine weitere Verlagerung in die Zukunft unzulässig ist, wird durch die gesetzliche Bezeichnung als „Sofort“-Programm verstärkt, die ihrerseits auf eine zeitlich unmittelbare Wirkung hindeutet.¹⁶ Hierfür spricht ferner die reaktiven Ausrichtung des Instruments, das – im Gegensatz zu der vorausschauenden und langfristigen Zielansteuerung in den Klimaschutzprogrammen¹⁷ – gerade kurzfristig wirksame und möglichst effektive Maßnahmen vorschlagen soll,¹⁸ mit denen auf Budgetüberschreitungen „zeitnah“ reagiert werden soll.¹⁹ Insofern geht auch der Expertenrat für Klimafragen von dem Erfordernis einer „schnellen Reaktion“ aus.²⁰

Auch eine Betrachtung der mit dem Mechanismus verbundenen Fristenregelungen für ein dem Wortlaut entsprechendes Verständnis.²¹ So hat das UBA nach § 5 Abs. 1 KSG die Emissionsdaten des Vorjahres bis zum 15. März vorzulegen. Diese Daten müssen anschließend innerhalb eines Monats vom Expertenrat für Klimafragen untersucht und bewertet werden (§ 11 Abs. 1 KSG). Im Falle einer Überschreitung setzt § 8 Abs. 1 KSG dem zuständigen Ministerium eine Frist von drei Monaten zur Vorlage eines Sofortprogramms (spätestens der 15. Juli eines Jahres), welches die Bundesregierung sodann nach § 8 Abs. 2 KSG „schnellstmöglich“ zu beschließen hat. Aus diesem straffen Zeitplan ergibt sich, dass der Gesetzgeber mit dem Sofortprogramm eine schnelle Reaktion auf die Überschreitung herbeiführen wollte.

Schließlich wird nur eine unmittelbare Rückkehr auf den vorgegebenen Reduktionspfad der rechtlichen Verbindlichkeit der Sektorziele gerecht. Nach § 4 Abs. 1 S. 9 KSG sind die Jahresemissionsmengen aus Anlage 2 verbindlich und keine bloße Absichtserklärung. Ihre Überschreitung stellt einen Gesetzesverstoß dar, der durch den Mechanismus aus § 8 KSG nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG)²² umgehend abgestellt werden soll. Dies entspricht auch dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung, das eine gerechte Verteilung der Reduktionslasten über die Zeit verlangt.²³ Je früher und entschiedener eine Zielverfehlung korrigiert wird, desto eher kann eine eingriffsintensive „Vollbremsung“ abgewendet werden.

¹⁶ Kment NVwZ 2020, 1537, 1541.

¹⁷ Scharlau u.a. NVwZ 2020, 1, 3.

¹⁸ Scharlau u.a. NVwZ, 2020, 1, 4; Kment NVwZ 2020, 1536, 1541.

¹⁹ Scharlau u.a. NVwZ, 2020, 1, 4.

²⁰ Expertenrat für Klimafragen, Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020, 15.04.2021, S. 87.

²¹ Zum Zeitrahmen, s. Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021, 13.04.2022, S. 15.

²² Sommermann in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 20 GG, Rn. 271; Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 111; vgl. auch BVerwG Urt. v. 19.07.1984, 3 C 81.82.

²³ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 182 ff.

(b) Einhaltung des sektorbezogenen Budgets bis 2030 nicht ausreichend

Nach einer anderen Interpretation des § 8 Abs. 1 KSG soll eine summarische Einhaltung für das nächste in § 3 Abs. 1 und 2 KSG genannte Zieljahr ausreichend sein. Diese Auffassung hat der Expertenrat für Klimafragen zumindest als Option in Erwägung gezogen²⁴ und sie liegt dem Sofortprogramm für den Gebäudesektor zugrunde. Danach wäre es ausreichend, auf eine Zielverfehlung für 2021 mit einem Sofortprogramm zu reagieren, welches in der Summe eine Zieleinhaltung im Jahr 2030 sicherstellt, ohne dass es auf eine weitere Überschreitung in den dazwischenliegenden Jahren ankäme. Diese Auffassung nimmt also eine Budget-Betrachtung der bis 2030 verbleibenden Jahre vor und lässt es genügen, dass die Emissionen in der Summe nicht die Vorgaben aus Anlage 2 überschreiten, auch wenn in dazwischenliegenden Jahren die Sektorziele verfehlt werden.²⁵

Gegen dieses weite Verständnis spricht zunächst der Wortlaut, da die Formulierung „die folgenden Jahre“ einen mehrjährigen Zeitraum und keinen Zeitpunkt beschreibt, in dem die Zieleinhaltung zu erfolgen hat. An anderer Stelle nimmt das KSG hingegen ausdrücklich auf diese Punktziele Bezug: § 4 Abs. 3 KSG regelt die Anrechnung von Über- oder Unterschreitungen auf die Folgejahre und knüpft dazu an das „nächste in § 3 Abs. 1 genannte Zieljahr“ an. Mit einem solchen Verweis hätte ohne weiteres auch der zeitliche Bezugspunkt in § 8 Abs. 1 KSG bestimmt werden können, wenn dies die Absicht des Gesetzgebers gewesen wäre.

Für eine Korrektur nur bis zum nächsten Zieljahr ließe sich allenfalls anführen, dass die Einhaltung der Nationalen Klimaschutzziele in § 3 KSG der letztlich entscheidende Maßstab sei. Die prozentualen Minderungsziele für 2030, 2040 und 2045 beschreiben einen nationalen Reduktionspfad zum Erreichen von Treibhausgasneutralität.²⁶ Um die Punktziele aus § 3 KSG anzusteuern, legt § 4 Abs. 1 i. V. m. Anlage 2 für den Zeitraum bis 2030 absolute Emissionsmengen für die verschiedenen Sektoren fest; es handelt sich also um ein Instrument zur Erreichung der gewissermaßen „vorgelagerten“ Klimaschutzziele. Vor diesem Hintergrund ließe sich möglicherweise argumentieren, dass die entscheidende Referenz nicht die jährlichen Sektorziele aus § 4 i. V. m. Anlage 2 KSG sind, sondern die akkumulierte Einhaltung des Budgets für die in § 3 KSG genannten Zieljahre.

Allerdings verkennt eine solche Auffassung, dass die Jahresemissionsmengen verbindlich sind (§ 4 Abs. 1 S. 9 KSG). Deren Anpassung ist zwar möglich, aber speziell geregelt (§§ 8 Abs. 2 S. 2 i. V. m. § 4 Abs. 5 KSG), und erfordert eine Rechtsverordnung der Bundesregierung als Kollegialorgan, die außerdem der Zustimmung des Bundestags bedarf (§§ 8 Abs. 2 i. V. m. 4 Abs. 5 KSG). Dieses Verfahren

²⁴ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022, 6 Rn. 74.

²⁵ Vgl. auch Klageschrift des BUND e.V. gg. Bundesregierung, eingereicht am OVG Berlin-Brandenburg am 20. Januar 2023, S. 42 online unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/materialien/pdfs/Klageschrift_Klimaschutz_24012023.pdf.

²⁶ Dazu allg. Kment, NVwZ 2020, 1537; Scharlau u.a., NVwZ 2020, 1; Franzius, ZUR 2021, 131

würde umgangen, wenn es den nach § 8 Abs. 1 KSG verpflichteten Ministerien freistünde, ihre Sofortprogramme so zu konzipieren, dass die Jahresemissionsmengen über mehrere Jahre hinweg überschritten werden. Soweit auf Überschreitungen mit Maßnahmen reagiert werden soll, die in den unmittelbar folgenden Jahren weitere Zielverfehlungen nicht verhindern können, bedarf es einer Anpassung der Jahresemissionsmengen in dem dafür vorgesehenen Verfahren.

Die Behauptung, dass die meisten Steuerungsmaßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen ihre Minderungswirkung erst längerfristig zeitigten,²⁷ begründet keine Befugnis zur mehrjährigen Überschreitung von Jahresemissionsmengen. Denn es ist gerade Zweck des kurzfristig ausgerichteten Korrekturmechanismus, „möglichst schnell“²⁸ wirkende Maßnahmen zu ergreifen. Langfristige Reduktionsmaßnahmen sind in den „langfristig-strategisch“ ausgerichteten Klimaschutzprogrammen zu verorten.²⁹ Es entspricht der Regelungslogik des KSG, dass beim Versagen der langfristigen Anreiz-, Planungs- und Steuerungsinstrumente zur Nachsteuerung schnell wirkende Maßnahmen wie z.B. ordnungsrechtliche Instrumente zur Emissionsvermeidung, eingesetzt werden müssen. Diese kurzfristig wirkenden – möglicherweise eingriffsintensiveren – Maßnahmen stellen insofern eine „Ausfallbürgschaft“ bereit, die zum Einsatz kommen, wenn zeitintensivere Minderungsinstrumente „auf die lange Bank“ geschoben werden.³⁰ Dies entspricht der Warnung des BVerfG, dass mit zunehmendem Verzehr des nationalen Restbudgets immer drastischere Maßnahmen zur Unterbindung treibhausgasintensiven Verhaltens erforderlich werden.³¹

(c) Bloße Kompensation der Überschreitung nicht ausreichend

Jedenfalls nicht ausreichend wäre eine bloße Reduzierung der Menge an THG-Emissionen, um die die Vorgabe aus Anlage 2 KSG im vorangegangenen Jahr überschritten wurde. Eine Überschreitung um 3 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente würde demnach lediglich ein Sofortprogramm erfordern, dessen Maßnahmen diese Menge an CO₂ wieder einspart.

Diese Auslegung scheidet schon aufgrund des insoweit eindeutigen Wortlauts aus. § 8 Abs. 1 KSG fordert die „Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors

²⁷ So Bundesverkehrsminister Wissing, der wiederholt öffentlich darauf hinwies, dass Klimaziele im Verkehr kurzfristig nicht erreicht werden könnten, vgl. Handelsblatt, „Habeck und Wissing streiten über CO₂-Emissionen im Verkehr, 27.08.2022, online unter <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/klimaschutz-reinigendes-gewitter-habeck-und-wissing-streiten-ueber-co2-emissionen-im-verkehr-/28632124.html>; RDN, „Weniger CO₂-Emissionen im Verkehr: Wissing plant Maßnahmenpaket“, 03.05.2022, online unter <https://www.rnd.de/politik/klimaschutz-wissing-will-co2-emissionen-im-verkehr-mit-massnahmenpaket-verringern-G75TAEURL5SAJB3MROV6V2NNN4.html>,

²⁸ Kment, NVwZ 2020, 1537.

²⁹ Scharlau u.a., NVwZ 2020, 1, 4.

³⁰ Franzius, ZUR 2021, 131, 139.

³¹ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 187.

für die folgenden Jahre“ und nimmt damit auch die künftigen Jahresemissionsmengen in Bezug, unabhängig davon, wie groß die Überschreitung im Vorjahr ausfiel.³² Hätte der Gesetzgeber eine bloße Kompensation der Überschreitung im Sinn gehabt, hätte er eine andere Formulierung gewählt.

Die Auslegung wäre weiter auch nicht mit dem Sinn und Zweck der Norm vereinbar. Denn die Nachsteuerung soll nicht lediglich die vergangene Zielverfehlung ausgleichen, sondern durch ein „Gegensteuern“ den Sektor wieder auf den in Anlage 2 beschriebenen Reduktionspfad zurückführen. Die Verfehlung in einem Jahr zeigt, dass die bereits beschlossenen Maßnahmen des Klimaschutzprogramms nach § 9 KSG nicht die erhoffte Minderungswirkung haben und daher weitere Zielverfehlungen drohen. Deshalb macht § 8 KSG eine Nachsteuerung erforderlich, welche nicht bloß die vergangene Überschreitung ausgleicht, sondern die Rückkehr des Sektors auf den Reduktionspfad gewährleistet.

(d) Zwischenfazit

Im Ergebnis sprechen der Wortlaut und der Sinn und Zweck des Sofortprogramms gemäß § 8 Abs. 1 KSG für eine strenge Auslegung des zeitlichen Referenzrahmens, nach der eine Zieleinhaltung spätestens ab dem auf die Erstellung des Programms folgenden Kalenderjahr wieder dauerhaft sichergestellt sein muss.³³

Diese Auslegung wird auch den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts am ehesten gerecht.³⁴ Mit den Klimazielen des KSG formuliert der Gesetzgeber einen Reduktionspfad, der die Einhaltung des zur Erreichung des verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturziels aus dem Pariser Übereinkommen verbleibenden nationalen Restbudgets sicherstellen soll. Mit diesem Reduktionspfad verteilt er die mit dem THG-Ausstoß verbundenen Freiheitschancen über die Zeit. Mit jedem Anteil, der vom endlichen CO₂-Budget verzehrt wird, werden Reduktionslasten und damit Freiheitschancen einseitig in die Zukunft verschoben und die Gefahr einer (dann verfassungsrechtlich gebotenen) „Vollbremsung“ erhöht.³⁵ Es entspricht also dem verfassungsrechtlichen Klimaschutzauftrag, Überschreitungen des Reduktionspfades umgehend zu korrigieren und keine längerfristige Zielverfehlung zuzulassen.³⁶

³² S.a. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Sachstand WD 8 - 3000 - 082/22, Zu den Anforderungen an ein Sofortprogramm bei Überschreitung der Jahresemissionsmenge (§ 8 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz), 15.11.2022, S. 5.

³³ Ebda.

³⁴ Klageschrift des BUND e.V. gg. Bundesregierung, eingereicht am OVG Berlin-Brandenburg am 20. Januar 2023, S. 47 ff. online unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/materialien/pdfs/Klageschrift_Klimaschutz_24012023.pdf.

³⁵ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 Rn. 187.

³⁶ S.a. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Sachstand WD 8 - 3000 - 082/22, 15.11.2022, S. 10.

(3) Wahrscheinlichkeitsmaßstab: Anforderungen an die „Sicherstellung“ der Zieleinhaltung

Die zweite zu klärende Frage betrifft die Wahrscheinlichkeit, mit der die in einem Sofortprogramm vorgesehenen Maßnahmen die Zieleinhaltung gewährleisten müssen.

Im Ausgangspunkt verlangt die Formulierung „sicherstellen“, dass die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen im Ergebnis zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen führt. Der Duden nennt als Synonyme „gewährleisten“ und sogar „garantieren“.³⁷ Weil die künftige Zieleinhaltung aber von Prognosen abhängt und damit unsicherheitsbehaftet ist (Emissionsentwicklung, Minderungseffekt einzelner Maßnahmen), kann eine vollständige Sicherheit bezüglich des Ergebnisses nicht verlangt werden. Die „Sicherstellung“ verlangt erstens die Belastbarkeit der angewandten Methodik und getroffenen Annahmen sowie zweitens eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, mit der die Maßnahmen die angegebenen Minderungseffekte tatsächlich erzielen werden.³⁸

Für die Abschätzung der Emissionsentwicklung ist der von der Bundesregierung nach § 10 Abs. 2 KSG zu erstellende Klimaschutz-Projektionsbericht maßgeblich, in dem der künftige THG-Ausstoß entsprechend der europäischen Vorgaben³⁹ dargestellt wird. Die Projektion der erwarteten Emissionsentwicklung dient dem Monitoring und erlaubt eine Aussage darüber, ob die ergriffenen Maßnahmen zur Zielerreichung führen oder weiterer Handlungsbedarf besteht (vgl. § 9 Abs. 1 S. 2 KSG).⁴⁰

Das Gesetz gibt nicht näher vor, wie das Minderungspotential von Maßnahmen für die Sofortprogramme zu ermitteln ist. Es weist aber dem Expertenrat für Klimafragen die Aufgabe zu, die Maßnahmen samt den zugrundeliegenden Annahmen zu prüfen (§ 8 Abs. 2 S. 3 i. V. m. § 12 Abs. 2 KSG). Aus seiner Stellung als unabhängiges wissenschaftliches Gremium, dem eine Art „Notarfunktion“ zugesprochen wird,⁴¹ lässt sich ableiten, dass dessen Bewertung der Maßnahmen entscheidende Bedeutung zukommt. In § 11 KSG wird der ERK als unabhängige Instanz eingesetzt, die „mit wissenschaftlich fundierten Bewertungen und Empfehlungen den Prozess zur Erreichung der Klimaschutzziele“⁴² unterstützen soll. Bezweckt wird eine neutrale Überprüfung von Emissionsdaten- und -annahmen.⁴³ Damit soll die wissenschaftliche Wirkungsanalyse von der politischen Entscheidung über die zu

³⁷ <https://www.duden.de/rechtschreibung/sicherstellen>.

³⁸ Siehe dazu auch Klageschrift des BUND e.V. gg. Bundesregierung, eingereicht am OVG Berlin-Brandenburg am 20. Januar 2023, S. 62 online unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/materialien/pdfs/Klageschrift_Klimaschutz_24012023.pdf.

³⁹ Art. 18 Abs. 1 lit. b der Governance-Verordnung 2018/1999 vom 11.12.2018.

⁴⁰ Vgl. § 9 Abs. 1 S. 2 KSG; Gesetzesbegründung, BT Drucksache 19/14337, S. 33.

⁴¹ Scharlau u.a., NVwZ 2020, 1, 4.

⁴² Gesetzesbegründung, BT Drucksache 19/14337, S. 36.

⁴³ Scharlau u.a., NVwZ 2020, 1, 5.

treffenden Maßnahmen getrennt werden. Dementsprechend stellt die Gesetzesbegründung zu § 8 Abs. 2 KSG klar, dass die wissenschaftliche Prüfung der vorgeschlagenen Maßnahmen der Zielerreichung dienen soll.⁴⁴ Die externe Überprüfung durch den ERK soll gewährleisten, dass die Wirkung von Sofortprogrammen nicht durch zu optimistische Annahmen oder wissenschaftlich nicht haltbare Methoden „schöngerechnet“ wird. Der politische Aushandlungsprozess innerhalb der Bundesregierung soll sich auf Maßnahmen, nicht auf Berechnungsmethoden konzentrieren. Darin kommt die Intention des Gesetzgebers zum Ausdruck, dass die Bewertung des Minderungspotentials der vorgeschlagenen Maßnahmen der Billigung des Expertenrats bedarf.⁴⁵ Kommt der ERK zu dem Schluss, dass die Aussagen über das Einsparpotential eines Sofortprogramms nicht nach anerkannten wissenschaftlichen Methoden berechnet wurden oder auf unrealistischen Annahmen beruhen, ist dessen Einschätzung maßgeblich.

Schließlich enthält das Gesetz keine konkrete Aussage über die Wahrscheinlichkeit, mit der die Minderungswirkung der Maßnahmen tatsächlich eintreten muss. Mit Wortlaut und Zweck des § 8 KSG ist jedenfalls eine Wahrscheinlichkeit von weniger als 50 % nicht mehr vereinbar. Der Sinngehalt des Wortes „sicherstellen“ verlangt zumindest, dass es wahrscheinlicher sein muss, dass die Einsparungen tatsächlich erreicht werden, als dass sie ausbleiben. Dies ist aber eine absolute Untergrenze. Tatsächlich legt der Begriff eine deutlich höhere, weit überwiegende Wahrscheinlichkeit nahe.

b. Anwendung der Maßstäbe auf das Sofortprogramm für den Verkehrssektor

Gemessen an diesen Maßstäben genügt das Sofortprogramm für den Verkehr den Anforderungen von § 8 Abs. 1 KSG nicht.

Am 13. Juli 2022 veröffentlichte das Verkehrsministerium ein Dokument mit dem Titel „Sofortprogramm für den Sektor Verkehr aufgrund einer Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für das Jahr 2021 auf Grundlage von § 8 Abs. 1 KSG“ auf seiner Homepage.⁴⁶ Das Programm schlägt sechs Maßnahmen vor, mit denen bis 2030 in der Summe 13,66 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente eingespart werden sollen und die in der nachstehenden Tabelle aufgeführt sind. Gemeinsam mit dem Programm wurde ein im Auftrag des BMDV erstelltes Kurzgutachten mit dem Titel „Bewertung von Maßnahmen für ein Sofortprogramm nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz“⁴⁷ online gestellt, welches die Minderungswirkung der einzelnen Maßnahmen angibt:

⁴⁴ Gesetzesbegründung, BT Drucksache 19/14337, S. 36.

⁴⁵ Manche sprechen von einem „Testat“, Scharlau u.a., NVwZ 2020, 1, 5.

⁴⁶ BMDV, Sofortprogramm für den Sektor Verkehr aufgrund einer Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für das Jahr 2021 auf Grundlage von § 8 Absatz 1 KSG, 13.07.2022.

⁴⁷ BMDV, Bewertung von Maßnahmen für ein Sofortprogramm nach Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), 13.07.2022.

Tabelle 7: Zusammenfassung der THG-Minderung des KSG-Sofortprogramms [Mt CO_{2aq}]

Instrument	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Summe
Ladeinfrastruktur PKW und NFz	keine eigene THG-Minderung								
Trailerförderung	0,03	0,07	0,10	0,10	0,10	0,20	0,20	0,20	1,00
Rad- und Fußverkehr besser	0,08	0,24	0,40	0,52	0,63	0,73	0,83	0,93	4,36
ÖPNV-Offensive	0,05	0,1	0,15	0,2	0,2	0,25	0,25	0,35	1,55
Digitale Arbeitsformen	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	4,00
THG-Quote erhöhen			0,17	0,34	0,35	0,54	0,56	0,79	2,75
Summe	<u>0,66</u>	<u>0,91</u>	<u>1,32</u>	<u>1,66</u>	<u>1,78</u>	<u>2,22</u>	<u>2,34</u>	<u>2,77</u>	<u>13,66</u>

Quelle: M-Five, VPL; IUE

Das Sofortprogramm für den Verkehrssektor erfüllt damit zwar die formellen Voraussetzungen für ein Sofortprogramm. Das Programm wurde von dem nach § 4 Abs. 4 KSG zuständigen Verkehrsministerium fristgemäß erstellt und schlägt zusätzliche Maßnahmen vor, die auf eine Reduktion der nach Anlage 1 dem Verkehr zurechenbaren Emissionen abzielen.

Den materiellen Anforderungen aus § 8 Abs. 1 Hs. 2 KSG genügt es aber nicht, weil es die Einhaltung der Sektorziele in den folgenden Jahren nicht sicherstellt, sondern lediglich eine Kompensation der vergangenen Überschreitung bis 2030 bezweckt und auch allenfalls eine solche leisten kann.

Das Verkehrsministerium geht ausdrücklich davon aus, durch § 8 Abs. 1 KSG lediglich zu einem Ausgleich der Differenz – und dies auch nur über den Zeitraum bis 2030 - verpflichtet zu werden. So verkündete Verkehrsminister Wissing bei der Pressekonferenz, dass sein Programm die gegenwärtige Lücke von 3 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente durch eine kumulierte Einsparung von 13,66 Mio. Tonnen bis 2030 „überkompensiere“⁴⁸:

„Im Jahr 2021 wurden die Emissionsziele des Verkehrssektors um etwa 3 Millionen Tonnen CO₂ überschritten. Mit unserem

⁴⁸ Bundesverkehrsminister Volker Wissing, Pressekonferenz vom 13.07.2022, online verfügbar unter <https://www.bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2022/051-wissing-sofortprogramm-zur-einhaltung-der-klimaziele-im-verkehrssektor.html>.

heute vorgestellten Maßnahmenpaket gleichen wir die Differenz vollständig aus und führen den Verkehrssektor zurück auf den Pfad der Einhaltung der Klimaziele.“⁴⁹

Auch der Kurz-Report hebt hervor, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen „THG-Minderung von deutlich über 3 [Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente] zur Kompensation der Minderungslücke aus 2021“ bewirke und mit insgesamt 13 Mio. Tonnen „deutlich über den notwendigen THG-Minderungen“ läge.⁵⁰

Wie dargelegt,⁵¹ verlangt § 8 Abs. 1 KSG aber nicht die bloße Kompensation der Differenz zwischen der Jahresemissionsmenge aus Anlage 2 und dem tatsächlichen Ausstoß, sondern die Sicherstellung der Einhaltung der Jahresemissionsmengen in den folgenden Jahren.

Eine Einhaltung für die auf das Berichtsjahr folgenden Kalenderjahre wird aber mit dem Sofortprogramm noch nicht einmal angesteuert, geschweige denn sichergestellt. Die Projektionen der Bundesregierung lassen eine (deutliche) Verfehlung der Jahresemissionsmengen in den Jahren 2022, 2023 und 2024 erwarten. Demnach werden die Emissionen aus dem Verkehr im Jahr 2022 sogar zunächst weiter ansteigen. Dies scheint sich nach aktuellen Auswertungen der Agora Energiewende zu bestätigen.⁵² Selbst wenn sie aber auf Vorjahresniveau blieben, würde sich angesichts der sinkenden Mengen aus Anlage 2 eine Lücke von 9 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente ergeben. Für 2023 und 2024 schreibt das KSG 134 und 129 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente vor, während die Projektionen Emissionen von 157 und 154 Mio. Tonnen erwarten lassen. Für die darauffolgenden Jahre 2025 bis 2030 fallen die projizierten Verfehlungen noch deutlicher aus.⁵³

Demgegenüber beläuft sich die Reduktionswirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen im ersten Folgejahr auf 0,66, im zweiten auf 0,91 und im dritten Jahr auf 1,32 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente.⁵⁴ Die angenommene Wirkung der Maßnahmen kann der zu erwartenden Zielüberschreitung in den Jahren 2022 bis 2024 also nicht einmal annäherungsweise entgegensteuern.

Selbst wenn § 8 Abs. 1 KSG entgegen seines Wortlauts dahingehend auszulegen wäre, dass eine Einhaltung der Jahresemissionsmengen im Jahr 2030 ausreichend

⁴⁹ Bundesverkehrsminister Volker Wissing, Pressekonferenz vom 13.07.2022, online verfügbar unter <https://www.bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2022/051-wissing-sofortprogramm-zur-einhaltung-der-klimaziele-im-verkehrssektor.html>.

⁵⁰ BMDV, Bewertung von Maßnahmen für ein Sofortprogramm nach Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), 13.07.2022.

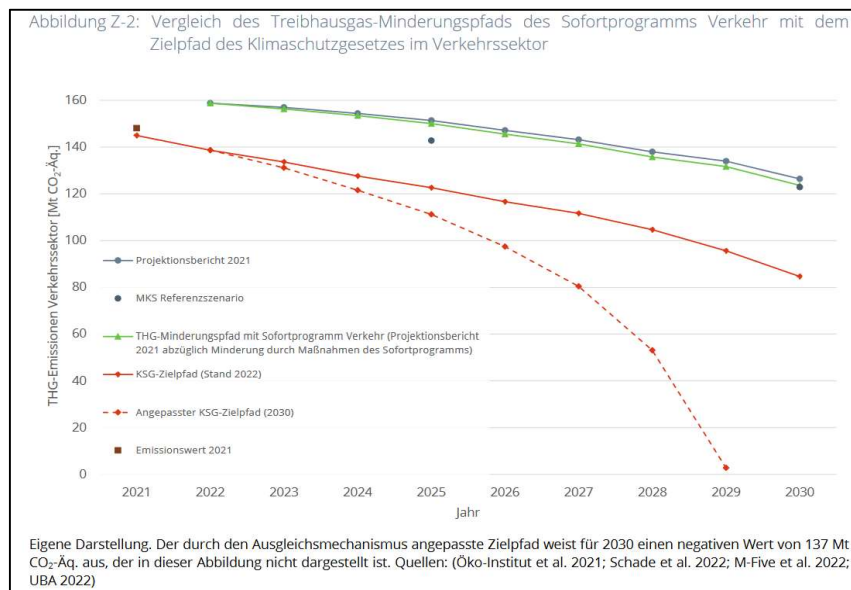
⁵¹ Dazu oben, a.(1)(c).

⁵² Agora Energiewende, Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2022, 2023, S. 15 f.

⁵³ Umweltbundesamt (UBA), Projektionsbericht 2021 für Deutschland, 2021, Tabelle 95, S. 271.

⁵⁴ BMDV, Bewertung von Maßnahmen für ein Sofortprogramm nach Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), 13.07.2022, Tabelle 7 S. 12.

wäre,⁵⁵ würde das Sofortprogramm diese Vorgabe deutlich verfehlen. Denn für das Jahr 2030 sind nach § 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 KSG für den Verkehr nur noch 85 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente zugelassen. Nach den aktuellen Projektionen der Bundesregierung wird der Sektor 2030 indes 126 Mio Tonnen ausstoßen.⁵⁶ Nach den Berechnungen des Expertenrats für Klimafragen bliebe damit – auch bei Berücksichtigung des vorgeschlagenen Sofortprogramms – noch immer eine kumulierte Erfüllungslücke von 261 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente bis zum Jahr 2030. Dabei würde der Kompensationsmechanismus aus § 4 Abs. 3 KSG bereits im Jahr 2029 zu einem vollständigen Verzehr der Emissionen für den Verkehr führen:



Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht Sofortprogramme 2022, 25.08.2022, S. 11

Dementsprechend kam auch der Expertenrat für Klimafragen zu dem Ergebnis, dass das Sofortprogramm die gesetzlichen Vorgaben nicht erfüllen, weil es eine Zieleinhaltung noch nicht einmal ansteuere. Aus diesem Grund verzichtete der ERK auf eine Prüfung der wissenschaftlichen Belastbarkeit der Annahmen und Methoden, auf die das Verkehrsministeriums die Berechnung des Minderungspotentials von 13 Mio. Tonnen stützte.⁵⁷ Eine solche Aussage über die Wahrscheinlichkeit, mit der das – bei Weitem zu geringe – Minderungspotential tatsächlich erreicht wird, ist derzeit auch nicht möglich. Die Berechnung wurde von einem privaten Konsortium durchgeführt und die Ergebnisse lediglich in einem Kurz-Report zusammengefasst, der dem Sofortprogramm beigelegt ist.⁵⁸ Das Verkehrsministerium hat nach eigenen Auskünften keinerlei Informationen zur Berechnung,

⁵⁵ Dazu oben, a.(1)(b).

⁵⁶ Umweltbundesamt (UBA), Projektionsbericht 2021 für Deutschland, 2021, Tabelle 95, S. 271.

⁵⁷ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022, S. 81f. Rn. 113-114.

⁵⁸ BMDV, Bewertung von Maßnahmen für ein Sofortprogramm nach Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), 13.07.2022.

der angewandten Methodik und den zugrunde gelegten Annahmen und ist folglich nicht in der Lage, die Berechnung des Einsparpotentials selbst nachvollziehen.⁵⁹ Der ERK gab auf Anfrage an, dass ihm keine Unterlagen vorgelegt wurden, die eine Überprüfung der Annahmen und Methodik ermöglichen würden.

Im Ergebnis kann das Sofortprogramm des Verkehrsministeriums die Einhaltung der Jahresemissionsmengen aus Anlage 2 für die folgenden Jahre nicht sicherstellen und verstößt gegen § 8 Abs. 1 KSG.

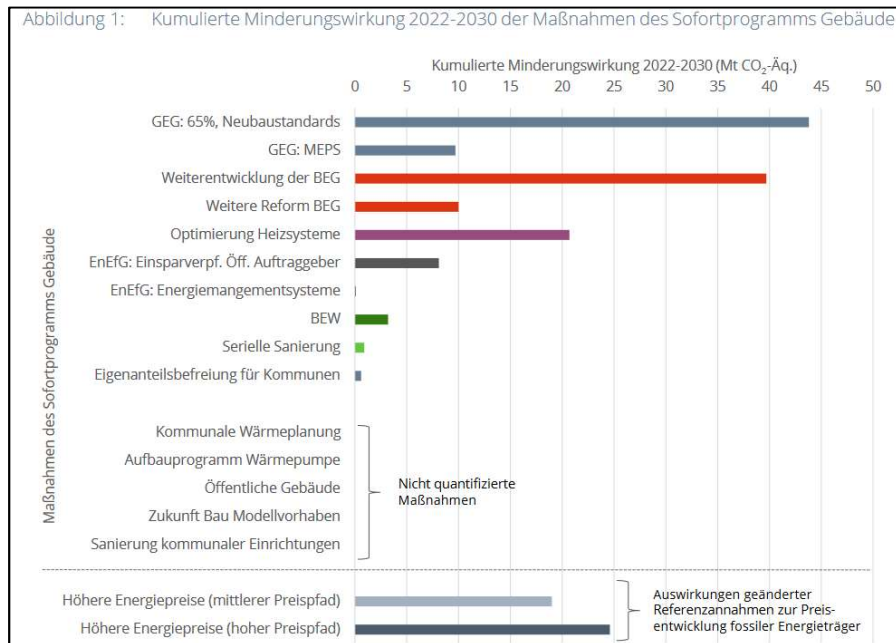
c. Anwendung der Maßstäbe auf das Sofortprogramm für den Gebäudesektor

Auch das Sofortprogramm für den Gebäudesektor wird den Anforderungen von § 8 Abs. 1 KSG an ein Sofortprogramm nicht gerecht.

Am 13. Juli 2022 legten das BMWK und BMWBS ihr gemeinsames Sofortprogramm für den Gebäudesektor vor.⁶⁰ Es unterteilt sich in Maßnahmen mit und ohne quantifizierbares Minderungspotential und berücksichtigt außerdem die Reduktionswirkung der steigenden Energiepreise:

⁵⁹ Informationsfreiheitsanfrage auf der Plattform FragDenStaat vom 15.07.2022, online unter https://fragden-staat.de/anfrage/gutachten-ksg-sofortprogramm-verkehr/725127/anhang/doc09170520220812160028_geschwaerzt.pdf.

⁶⁰ BMWBS und BMWK, Sofortprogramm gemäß § 8 Abs. 1 KSG für den Sektor Gebäude, 13.07.2022.



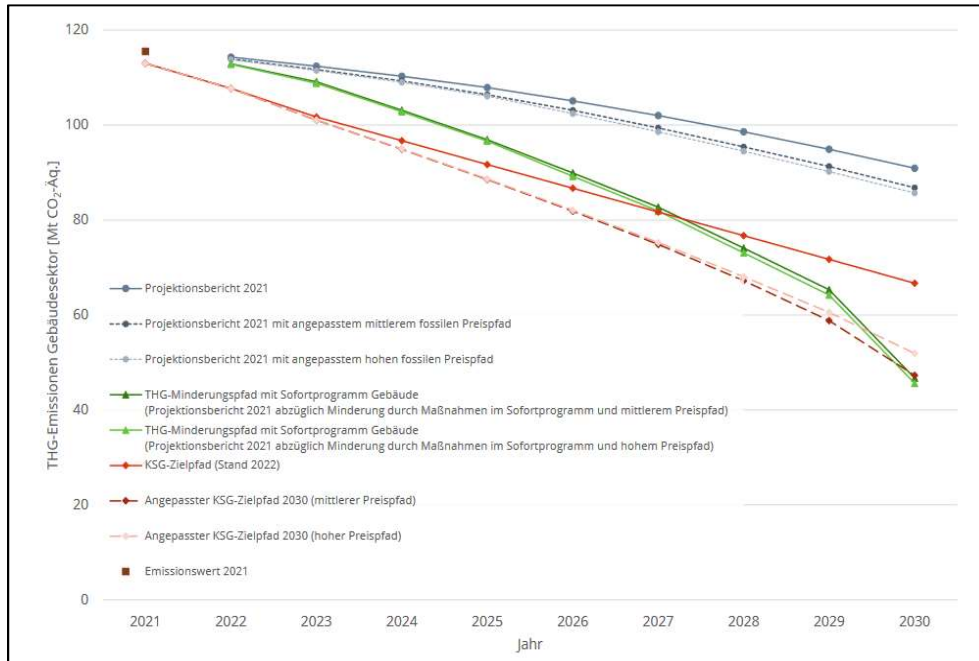
Expertenrat für Klimafragen, Bericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 13.07.2022, Abb. 1, S. 20.

Mit den Maßnahmen sollen bis 2030 in der Summe 156 – 161 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente eingespart werden:

Maßnahme	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2022-2030
Novelle des Gebäudeenergiegesetzes	-0,1	-0,1	-1,7	-3,3	-4,9	-6,4	-7,8	-9,1	-10,5	-43,8
Bundesförderung für effiziente Gebäude	-0,9	-1,8	-2,6	-3,5	-4,4	-5,3	-6,2	-7,0	-7,9	-39,7
Richtlinie für die Förderung von Pilotprojekten der Seriellen Sanierung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,9
Bundesförderung für effiziente Wärmenetze	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6	-0,8	-1,0	-3,2
Gesetz für Kommunale Wärmeplanung										
Optimierung bestehender Heizungssysteme		-0,6	-1,2	-1,8	-2,4	-2,9	-3,4	-3,9	-4,4	-20,7
Aufbauprogramm und Qualifikationsoffensive Wärmepumpe										
Initiative öffentliche Gebäude										
Einsparverp. öff. Auftraggeber (EnEFG)			-0,4	-0,6	-0,9	-1,2	-1,4	-1,7	-1,9	-8,1
Einführung von Energiemanagementsystemen (EnEFG)			-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,02	-0,02	-0,02	-0,1
Eigenanteilsbefreiung finanzschwacher Kommunen für Fachpersonal					-0,04	-0,08	-0,13	-0,17	-0,22	-0,6
Zukunft Bau Modellvorhaben für Innovation im Gebäudebereich										
Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur										
Mindesteffizienzstandards für „worst performing buildings“ (MEPS)		-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-1,7	-3,0	-3,8	-9,7
Weitere Reform der BEG										-10,0
Höhere Energiepreise (mittlerer Preispfad)	-0,4	-0,7	-1,0	-1,5	-2,0	-2,6	-3,2	-3,6	-4,1	-19,0
Höhere Energiepreise (hoher Preispfad)	-0,5	-0,9	-1,3	-1,8	-2,7	-3,4	-4,1	-4,7	-5,2	-24,6
Summe unterer Rand	-1,4	-3,3	-7,2	-11,0	-15,2	-19,3	-24,5	-29,6	-34,2	-155,8
Summe oberer Rand	-1,5	-3,6	-7,5	-11,3	-15,9	-20,1	-25,5	-30,7	-35,3	-161,4
Lücke laut Projektionsbericht 2021	6,3	10,4	13,3	15,9	18,1	20,0	21,6	22,9	23,9	152,4
Zusätzliche Lücke laut Emissionsdaten 2021	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	2,5
Verbleibende Lücke unterer Rand	5,2	7,4	6,4	5,1	3,1	1,0	-2,7	-6,4	-10,0	-0,9
Verbleibende Lücke oberer Rand	5,0	7,1	6,1	4,8	2,5	0,2	-3,6	-7,5	-11,1	-6,5

BMWSB und BMWK, Sofortprogramm gem. § 8 Abs. 1 KSG für den Sektor Gebäude, 13.07.2022, Tab. 1, S. 14.

Die Minderungswirkungen dieser Maßnahmen würden allerdings erst ab dem Jahr 2027 bzw. 2028 wieder zu einer Einhaltung der geltenden Jahresemissionsmengen aus Anlage 2 KSG im Gebäudesektor führen. Für die Jahre 2022 bis 2027 würden die Sektorziele hingegen weiterhin verfehlt:



Expertenrat für Klimafragen, Bericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 13.07.2022, Abb. 2, S. 21.

Damit ist das Sofortprogramm im Gebäudesektor ebenfalls nicht auf die Einhaltung der Jahresemissionsmengen „in den folgenden Jahren“ im Sinne von § 8 Abs. 1 KSG ausgerichtet und verstößt ebenfalls gegen das Klimaschutzgesetz. Eine weitere Überschreitung in den auf das Berichtsjahr folgenden Kalenderjahren wird von dem Sofortprogramm ausdrücklich in Kauf genommen.

Eine Vereinbarkeit mit § 8 Abs. 1 KSG könnte allenfalls attestiert werden, wenn eine weite Auslegung der Formulierung „in den folgenden Jahren“ zugrunde gelegt und deshalb die Einhaltung der Jahresemissionsmengen bis zum Jahr 2030 auf Grundlage einer Budget-Betrachtung für ausreichend erachtet würde.⁶¹ Weshalb diese weite Auslegung nicht überzeugt, wurde bereits ausführlich dargestellt.⁶² Insbesondere würde sie dazu führen, dass das BMWBS und BMWK die Sektorziele für den Gebäudesektor eigenmächtig ändern könnten, ohne den dafür im KSG vorgesehenen Mechanismus einer Änderung durch Rechtsverordnung unter Beteiligung des Bundestages einzuhalten (§§ 8 Abs. 2, 4 Abs. 5 KSG).

⁶¹ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022, Rn. 18 S. 22.

⁶² Siehe oben, a.(1)(b).

Dennoch gehen das BMWSB und BMWK von einer auf das Zieljahr 2030 bezogenen Auslegung aus. Die Ministerien räumen die Zielverfehlung in den Jahren 2022-2027 ein und rechtfertigen sie mit einer Überkompensation in den darauffolgenden Jahren. In der Summe werde das Defizit von ca. 152 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente bis 2030 durch die akkumulierte Einsparung von 156 – 161 Millionen Tonnen vollständig ausgeglichen.⁶³ Dieses (zu) weite Verständnis des Wortlauts „in den folgenden Jahren“ zugrunde gelegt, soll das Sofortprogramm bis 2027 eine Rückkehr auf den in Anlage 2 KSG vorgezeichneten Reduktionspfad und bis 2030 die Einhaltung des darin enthaltenen Budgets gewährleisten.

Damit stellt sich in einem zweiten Schritt die Frage, ob das Sofortprogramm zumindest eine so verstandene Zieleinhaltung auch i.S.v. § 8 Abs. 1 KSG „sicherstellt“. Maßgeblich für die Bewertung der getroffenen Annahmen, der angewandten Methodik und der Einschätzung der Realisierungswahrscheinlichkeit ist wie dargestellt⁶⁴ die Einschätzung des Expertenrats für Klimafragen. Dieser kam in seiner Bewertung zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen in ihrer Summe zwar einen substantiellen Beitrag zur Minderung der Emissionen im Gebäudesektor leisten kann, die Erreichung des angenommenen Minderungspotential aber nur „teilweise wahrscheinlich“ ist. Deshalb sei die Zieleinhaltung – selbst bei der fälschlich zugrunde gelegten, weiten Auslegung des zeitlichen Bezugsrahmens – nicht sichergestellt.⁶⁵

Die Bewertung durch den Expertenrat stützt sich im Wesentlichen auf die fehlende Darstellung von Berechnungsmethodiken, die fehlende Konkretisierung einzelner Maßnahmen und die teilweise als offen bewertete Realisierungswahrscheinlichkeit, die eine abschließende Bewertung nicht zuließen.⁶⁶ Weiterhin fehlten Angaben zur Finanzierung von Maßnahmen⁶⁷ und zu optimistischen Annahmen.⁶⁸ Nur für zwei der insgesamt neun Maßnahmenbündel wurde die Realisierungswahrscheinlichkeit des Minderungspotentials als „weitgehend erwartbar“ bewertet.⁶⁹

Im Ergebnis gewährleistet das Sofortprogramm nicht mit der erforderlichen, deutlich über 50 % liegender Wahrscheinlichkeit, dass die berechneten Einsparungen in vollem Umfang erreicht werden. Schon bei einer Unterschreitung des angege-

⁶³ BMWSB und BMWK, Sofortprogramm gemäß § 8 Abs. 1 KSG für den Sektor Gebäude, 13.07.2022, S. 13.

⁶⁴ Siehe oben, a.(3).

⁶⁵ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022, Rn. 104.

⁶⁶ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022, Rn. 30, 41, 49.

⁶⁷ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022, Rn. 38, 99.

⁶⁸ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022, Rn. 58.

⁶⁹ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022, Rn. 71, 100.

benen Minderungspotentials um nur 5% würde die bis 2030 entstehende Klimaschutzlücke von 152 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente nicht mehr geschlossen. Das Sofortprogramm stellt damit die Zielerreichung selbst dann nicht sicher, wenn man – entgegen den angeführten Argumenten⁷⁰ – das Zieljahr 2030 für ausreichend hielte. Es verstößt folglich gegen § 8 Abs. 1 KSG.

2. Kein Beschluss der Bundesregierung (§ 8 Abs. 2 KSG)

Ein weiterer Verstoß gegen das Klimaschutzgesetz könnte sich aus dem bislang fehlenden Beschluss eines Sofortprogramms der Bundesregierung ergeben. Nach § 8 Abs. 2 S. 1 KSG berät die Bundesregierung als Kollegialorgan über die zu ergreifenden Maßnahmen und „beschließt diese schnellstmöglich“. Bis zum Jahresende lag kein solcher Beschluss vor. Dies wirft die Frage auf, innerhalb welchen zeitlichen Rahmens ein Beschluss der Bundesregierung noch die Anforderung „schnellstmöglich“ erfüllt.

a. Zeitlicher Rahmen für den Regierungsbeschluss

Dem Wortlaut des § 8 Abs. 2 KSG lässt sich kein klar abgrenzbarer Zeitraum entnehmen, innerhalb dessen die Maßnahmen beraten und beschlossen werden müssen. Das Adverb „schnellstmöglich“ bringt zwar eine hohe Dringlichkeit zum Ausdruck und verlangt, die Dauer bis zur Beschlussfassung so kurz wie möglich zu halten.⁷¹ Andere, auch gewichtige Belange, sind ggf. hintenanzustellen.⁷² Gleichzeitig erkennt die Formulierung an, dass der Beschluss der Maßnahmen einen politischen Aushandlungsprozess erforderlich machen kann, der nicht durch eine starre Frist beschränkt werden soll.

Dies entspricht auch dem erheblichen politischen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, den § 8 Abs. 2 KSG der Bundesregierung bei diesem letzten Schritt des Nachsteuerungsmechanismus zugesteht. Während das zuständige Ministerium nach § 8 Abs. 1 KSG verpflichtet ist, ein Sofortprogramm zu erstellen, welches für sich genommen die Einhaltung der Ziele in dem Sektor sicherstellt, kann die Bundesregierung auf verschiedene Werkzeuge zurückgreifen, um künftigen Zielverfehlungen entgegenzuwirken. Ausgehend von dem vorgelegten Sofortprogramm kann sie neben sektoralen auch sektorübergreifende Maßnahmen oder Maßnahmen in anderen Sektoren ergreifen und europarechtliche Flexibilitätsmechanismen berücksichtigen. Außerdem kann sie die Jahresemissionsmengen gemäß § 4 Abs. 5 KSG ändern. Je nach Art und Umfang der erforderlichen Nachsteuerung sind von

⁷⁰ Siehe oben, 1.a.(2)(b).

⁷¹ Küper/Callejon in Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 1. Auf. 2022, § 8 KSG, Rn. 14.

⁷² Küper/Callejon in Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 1. Auf. 2022, § 8 KSG, Rn. 15; Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Verpflichtungen der Bundesregierung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz, Sachstand WD 8 – 3000 – 088/22, 16.12.2022, S. 8 online unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/929340/08f8e917f40199724b453e9933fc1b20/WD-8-088-22-pdf-data.pdf>.

punktuellen Ergänzungen bis hin zu grundlegenden Richtungsänderungen unterschiedliche Maßnahmenpakete denkbar und folglich können unterschiedliche Zeiträume für die Entwicklung und Aushandlung erforderlich sein. Dieser Umstand könnte erklären, warum der Gesetzgeber statt einer starren Frist lediglich vorgegeben hat, die Zeit für Beratung und Beschlussfassung so kurz wie möglich zu halten.⁷³

Allerdings legen sowohl Systematik als auch Telos des § 8 KSG nahe, dass der Zeitraum für diesen Prozess nicht unbeschränkt ist, sondern „schnellstmöglich“ regelmäßig einen Beschluss bis zum Ablauf des jeweiligen Kalenderjahres verlangen wird. Zentrales Anliegen des zu beschließenden Sofortprogramms ist es, die Einhaltung der Jahresemissionsmengen aus Anlage 2 in den folgenden Jahren wieder sicherzustellen. Wie oben dargestellt,⁷⁴ soll die Rückkehr auf den darin festgelegten Reduktionspfad spätestens für das auf das Sofortprogramm folgende Kalenderjahr gewährleistet werden.

Auf eine Überschreitung im Jahr 2021 soll also spätestens ab 2023 reagiert werden. Ein Beschluss, der erst im Jahr 2023 gefasst wird, gefährdet dieses Ziel. Hinzu kommt, dass bis spätestens zum 15. März des nächsten Jahres vom UBA die neuen Emissionsdaten für das Vorjahr vorgelegt und bei einer Zielverfehlung der Mechanismus des § 8 KSG erneut in Gang gesetzt wird. Verzögert sich die Beschlussfassung der Bundesregierung – die der tatsächlichen Umsetzung der Maßnahmen ja noch vorausgeht – bis ins folgende Frühjahr, droht eine Überschneidung der Nachsteuerungspflichten aus verschiedenen Jahren.⁷⁵

Auch die Gestaltung der übrigen Fristen im KSG spricht dafür, dass das jeweilige Sofortprogramm noch im auf das Berichtsjahr folgenden Kalenderjahr beschlossen werden soll. Die Vorlage der Emissionsdaten durch das UBA hat bis zum 15. März zu erfolgen. Sodann hat der ERK einen Monat Zeit für die Prüfung und das für eine Überschreitung zuständige Ministerium drei Monate zur Vorlage seiner Vorschläge. Dadurch ist sichergestellt, dass die Sofortprogramme, die die Entscheidungsgrundlage für den Beschluss nach § 8 Abs. 2 KSG bilden, bis spätestens zum 15. Juli vorliegen. Damit verbleiben noch etwa sechs Monate bis zum Ablauf des Kalenderjahres für Beratung und Beschluss der Maßnahmen. Diese strenge Fris-

⁷³ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Verpflichtungen der Bundesregierung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz, Sachstand WD 8 – 3000 – 088/22, 16.12.2022, S. 8 online unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/929340/08f8e917f40199724b453e9933fc1b20/WD-8-088-22-pdf-data.pdf>.

⁷⁴ Siehe oben, I.a.(a).

⁷⁵ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Verpflichtungen der Bundesregierung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz, Sachstand WD 8 – 3000 – 088/22, 16.12.2022, S. 8 online unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/929340/08f8e917f40199724b453e9933fc1b20/WD-8-088-22-pdf-data.pdf>.

tenregelung lässt das Anliegen des Gesetzgebers erkennen, die von § 8 KSG verlangte Kurskorrektur noch in dem auf das Berichtsjahr folgenden Kalenderjahr vorzunehmen, damit sie spätestens im darauffolgenden Jahr wirken kann.⁷⁶

Hierfür spricht auch, dass eine Änderung der Jahresemissionsmengen (§ 8 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 4 Abs. 5 S. 1 KSG) nur mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zulässig ist. Insofern kann auch bei beabsichtigter Änderung der Sektorziele ein zu beschließendes Sofortprogramm seine gegensteuernde Wirkung nur dann entfalten, wenn der Beschluss noch in dem auf das Berichtsjahr folgenden Kalenderjahr gefasst wird.

Diese Auslegung wird auch nicht durch den im Gesetzgebungsprozess eingebrachten, aber letztlich verworfene Änderungsantrag in Frage gestellt, mit dem eine Höchstfrist von sechs Monaten für die Beschlussfassung eingeführt werden vorgeschlagen wurde.⁷⁷ Zwar verdeutlicht die Ablehnung des Antrags, dass der Gesetzgeber angesichts der potenziellen Komplexität der Entscheidung den Zeitraum nicht durch eine starre Frist begrenzen wollte. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Vorgabe „schnellstmöglich“ regelmäßig eine längere Dauer von mehr als sechs Monate zulassen sollte. Die Ablehnung des Änderungsantrags kann ebenso auf der Befürchtung beruht haben, dass die Vorgabe einer Frist dazu führen würde, dass diese dann mit höherer Wahrscheinlichkeit ausgeschöpft und die Ausreizung der Maximalfrist im politischen Alltag zur Regel würde. Dies wäre kontraproduktiv für die ausdrücklich geforderte, schnelle Reaktion. Die Gesetzgebungshistorie zeigt – im Einklang mit dem Wortlaut – mithin, dass eine flexible, aber unter den jeweiligen Umständen möglichst kurze Dauer der Beschlussfassung anvisiert wurde. Gleichermäßen verdeutlicht der Änderungsantrag, dass der Gesetzgeber bei der Formulierung der Vorschrift Zeitspannen von wenigen Monaten vor Augen hatte.

Im Ergebnis hat die Bundesregierung gem. § 8 Abs. 2 S. 1 KSG regelmäßig noch im laufenden Kalenderjahr Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der Sektorziele zu beschließen. Nur unter Berücksichtigung besonderer Umstände kann im Ausnahmefall auch ein Beschluss im Folgejahr noch als „schnellstmöglich“ i.S.d. Vorschrift verstanden werden.

⁷⁶ Siehe auch Klageschrift des BUND e.V. gg. Bundesregierung, eingereicht am OVG Berlin-Brandenburg am 20. Januar 2023, S. 41 online unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/materialien/pdfs/Klageschrift_Klimaschutz_24012023.pdf

⁷⁷ Bundestag Drs. 19/15230, S. 13; Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Verpflichtungen der Bundesregierung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz, Sachstand WD 8 – 3000 – 088/22, 16.12.2022, S. 8 online unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/929340/08f8e917f40199724b453e9933fc1b20/WD-8-088-22-pdf-data.pdf>.

b. Beschluss im Frühjahr 2023 erfolgt nicht mehr „schnellstmöglich“

Nach diesen Maßstäben verstößt die Bundesregierung gegen § 8 Abs. 2 S. 1 KSG, weil sie zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieses Gutachtens noch kein Sofortprogramm beschlossen hat. Die – ihrerseits unzureichenden – Sofortprogramme für den Verkehr- Gebäudesektor lagen am 13. Juli 2022 vor. Die Bewertung des Expertenrats für Klimafragen wurden am 25. August 2022 veröffentlicht. Spätestens zu diesem Zeitpunkt verpflichtete § 8 Abs. 2 S. 1 KSG die Bundesregierung, ein die Zieleinhaltung in den Folgejahren und spätestens ab dem Jahr 2023 sicherstellendes Sofortprogramm schnellstmöglich zu beschließen. Zwar wurden im November 2022 die vom BMWK vorgelegten Eckpunkte für ein umfassendes Klimaschutzs Sofortprogramm im Kabinett beraten, es wurde jedoch keine Einigkeit erzielt und die Beratungen ins Folgejahr verschoben. Bis heute wurden keine Maßnahme aus einem der Sofortprogramme oder andere Maßnahmen (etwa in anderen Sektoren oder eine Anpassung der Jahresemissionsmengen ab 2023 gemäß §§ 8 Abs. 2 S. 2, 4 Abs. 5 KSG) beschlossen.

Ein besonderer Umstand, der ausnahmsweise eine längere Dauer des Beratungsprozesses rechtfertigen könnte, ist nicht ersichtlich. Er ergibt sich auch nicht daraus, dass die beiden nach § 8 Abs. 1 KSG vorgelegten Sofortprogramme nicht den Anforderungen des Klimaschutzgesetzes entsprachen. Denn § 8 Abs. 2 KSG löst die Bundesregierung gerade von diesen Vorschlägen und stellt ihr ein breites Arsenal an Werkzeugen bereit, mit dem die Einhaltung der Sektorziele wieder sichergestellt werden kann. Als Kollegialorgan kann sie auch weitergehende Maßnahmen im jeweiligen Sektor beschließen, als von dem zuständigen Ministerium vorgeschlagen. Ebenso kann der Bundeskanzler seine Richtlinienkompetenz aus Art. 65 S. 1 GG nutzen, um festgefahrene politische Auseinandersetzungen zu lösen. Bislang wurden aber noch nicht einmal die – unzureichenden – Maßnahmen aus den vorgelegten Sofortprogrammen beschlossen. Stattdessen verhindert das Ausbleiben eines Beschlusses der Bundesregierung eine Nach- oder Gegensteuerung, zu der sie angesichts der Überschreitungen nach § 8 KSG verpflichtet ist.

Derweil haben die beiden betroffenen Sektoren im Jahr 2022 die Sektorziele nach ersten Berechnungen erneut erheblich überschritten.⁷⁸ Der Gebäudesektor hat die Vorgabe aus Anlage 2 KSG mit 113 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente um 5 Mio. Tonnen verfehlt und im Verkehrssektor stiegen die Emissionen gegenüber 2021 sogar weiter an und führten zu einer Überschreitung des Sektorziels um 11 Mio. Tonnen. Zwar sind zur Feststellung einer Überschreitung die Emissionsdaten des Umweltbundesamtes und ihre Bestätigung durch den Expertenrat für Klimafragen ausschlaggebend. Dennoch deuten diese Berechnungen bereits darauf hin, dass die im Projektionsbericht angenommenen Überschreitungen tatsächlich eintreffen. Die Zahlen machen deutlich, weshalb § 8 KSG ein sofortiges Gegensteuern in den betroffenen Sektoren zur Verhinderung weiterer Zielverfehlungen verlangt.

⁷⁸ Agora Energiewende, Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2022, 01.01.2023, S. 8.

III. Ergebnis

Die für den Verkehrs- und den Gebäudesektor vorgelegten Sofortprogramme genügen den Anforderungen nach § 8 Abs. 1 KSG nicht. Rechtlich geboten wären Maßnahmen, die sicherstellen, dass die in Anlage 2 zum KSG festgelegten Jahresemissionsmengen spätestens ab dem Jahr 2023 mit (weit) überwiegender Wahrscheinlichkeit wieder eingehalten werden.

- Im Verkehrssektor wird eine künftige Einhaltung der Jahresemissionsmengen aus Anlage 2 zum KSG nicht einmal angestrebt, obwohl der Wortlaut des Gesetzes dies eindeutig verlangt. Die behauptete Emissionsminderungswirkung der unzureichenden Minderungsmaßnahmen ist zudem nicht überprüfbar, da keine belastbaren Daten zu Annahmen und Methodik vorgelegt wurden.
- Im Gebäudesektor beruht das Sofortprogramm auf der unzutreffenden Rechtsauffassung, dass § 8 Abs. 1 KSG lediglich eine Einhaltung der Gesamtemissionsmenge bis zum nächsten Zieljahr 2030 verlange. Doch selbst wenn man diese Interpretation der Vorschrift zugrunde legt, gewährleistet das von BMW SB und BMW K vorgelegte Sofortprogramm die Erreichung dieses Ziels nicht mit der gebotenen überwiegenden Wahrscheinlichkeit.

Auch die Bundesregierung als Kollegialorgan verletzt ihre Pflichten im Zusammenhang mit dem Beschluss eines Sofortprogramms. Nach § 8 Abs. 2 KSG sind die gebotenen Maßnahmen „schnellstmöglich“ zu beschließen, wobei die Bundesregierung von den vorgelegten Sofortprogrammen abweichen darf und auch Maßnahmen in anderen Sektoren oder sogar eine Anpassung der Jahresemissionsmengen beschließen darf (§§ 8 Abs. 2 S. 2, 4 Abs. 5 KSG). Das Gebot des „schnellstmöglichen“ Handelns verlangt allerdings grundsätzlich einen Beschluss bis zum Jahresende, sodass ein solcher spätestens Ende 2022 hätte vorliegen müssen. Dies ist nach wie vor nicht geschehen, ohne dass besondere Gründe ersichtlich wären, welche die Verzögerung rechtfertigen würden.

Nach aktuellen Studien ist auch für 2022 eine Überschreitung der zugelassenen Jahresemissionsmengen im Verkehrs- und Gebäudesektor zu erwarten. Sofortprogramme, die den Anforderungen des KSG genügen, werden immer dringlicher, um den gegenwärtigen rechtswidrigen Zustand zu beseitigen. Ein unverzügliches Gegensteuern ist zudem erforderlich, um die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) sowie des Verbots einer einseitigen Verlagerung von Emissionsreduzierungen in die Zukunft⁷⁹ einhalten zu können.

Hamburg, den 27.2.2023

Dr. Ulrich Wollenteit

⁷⁹ Zu beidem grundlegend BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 182 ff.