



Sachstand

Zu den Anforderungen an ein Sofortprogramm bei Überschreitung der Jahresemissionsmenge (§ 8 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz)

Zu den Anforderungen an ein Sofortprogramm bei Überschreitung der Jahresemissionsmenge (§ 8 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz)

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 082/22
Abschluss der Arbeit: 15. November 2022
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung

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.	Einleitung	4
2.	Gesetzesauslegung	5
2.1.	Grammatikalische Auslegung	5
2.2.	Korrekturvorgabe gemäß § 4 Abs. 3 KSG	5
2.3.	Teleologische Auslegung	6
2.4.	Historische Auslegung	7
2.5.	Systematisches Verhältnis von § 8 Abs. 1 KSG zu § 8 Abs. 2 und § 9 KSG	8
2.6.	Verfassungskonforme Auslegung	10
2.7.	Völker- und unionsrechtsfreundliche Auslegung	11

1. Einleitung

Im Juli 2022 haben das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) für den Gebäudesektor, sowie das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) für den Verkehrssektor jeweils ein Sofortprogramm nach § 8 Abs. 1 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG)¹ vorgelegt.² Insbesondere das Sofortprogramm des BMDV ist Gegenstand von Kritik und politischer Diskussion.³ Gegen das Sofortprogramm des BMDV richtet sich auch eine Klage der Deutschen Umwelthilfe (DUH) beim Obergericht Berlin-Brandenburg.⁴ Der Ausgang dieses Klageverfahrens war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Sachstandes noch nicht ersichtlich.

Aus Sicht des Expertenrats für Klimafragen bestehe Auslegungsspielraum in Bezug auf § 8 Abs. 1 KSG. In seinem „Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor“ von August 2022 formuliert der Expertenrat:

„Beispielsweise könnte der Passus so interpretiert werden, dass ab dem Folgejahr, in diesem Fall ab dem Jahr 2023, der auf Basis des Ausgleichsmechanismus in § 4 Abs. 3 KSG angepasste und jeweils aktualisierte Zielpfad wieder eingehalten werden soll. Eine weite Auslegung des Passus wäre, dass der angepasste Zielpfad erst bis zum nächsten Zieljahr gemäß § 3 Abs. 1 KSG erreicht werden soll, derzeit also bis zum Jahr 2030.“⁵

-
- 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18.8.2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html>.
 - 2 BMWK/BMWSB (2022), Sofortprogramm gemäß § 8 Abs. 1 KSG für den Sektor Gebäude, https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/bauen/sofortprogramm-sektor-gebaeude.pdf;jsessionid=4B8200CD0C8C3DE84EBFA777EC881000.1_cid373?__blob=publicationFile&v=1. BMDV (2022), Sofortprogramm für den Sektor Verkehr aufgrund einer Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für das Jahr 2021 auf Grundlage von § 8 Absatz 1 KSG, https://bmdv.bund.de/Shared-Docs/DE/Anlage/K/presse/051-wissing-sofortprogramm-zur-einhaltung-der-klimaziele-im-verkehrssektor-anlage-2.pdf?__blob=publicationFile.
 - 3 Vgl. z.B. Expertenrat für Klimafragen (2022), Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, abrufbar unter: <https://expertenrat-klima.de/publikationen/>, S. 80 ff. Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Sofortprogramm zur Einhaltung der Klimaziele im Verkehrsbereich, Drucksache 20/3191, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003191.pdf>. Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion, Klimaschutz im Verkehr dringend nachbessern, <https://www.gruene-bundestag.de/themen/mobilitaet/klimaschutz-im-verkehr-dringend-nachbessern>. Agora Verkehrswende, Kein Klimaschutz-Sofortprogramm - Kein Ende für den rasenden Stillstand im Verkehrssektor, <https://www.agora-verkehrswende.de/presse/newsuebersicht/kein-klimaschutz-sofortprogramm-kein-ende-fuer-den-rasenden-stillstand-im-verkehrssektor-1/>.
 - 4 DUH, Pressemitteilung vom 5.9.2022, <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-hat-heute-klimaklage-gegen-die-bundesregierung-fuer-ein-gesetzeskonformes-klimas/>. Redaktion beck-aktuell, Deutsche Umwelthilfe klagt für mehr Klimaschutz im Verkehrssektor, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/deutsche-umwelthilfe-klagt-fuer-mehr-klimaschutz-im-verkehrssektor>.
 - 5 Expertenrat für Klimafragen (2022), Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, abrufbar unter: <https://expertenrat-klima.de/publikationen/>, S. 6 f.

Nachfolgend sollen die Anforderungen an ein Sofortprogramm nach § 8 Abs. 1 KSG bei Überschreitung der Jahresemissionsmenge in einem Sektor beleuchtet werden. In Ermangelung einschlägiger Rechtsprechung werden hierfür die Methoden der Gesetzesauslegung sowie juristische Literatur herangezogen.

2. Gesetzesauslegung

2.1. Grammatikalische Auslegung

§ 8 Abs. 1 KSG lautet:

„Weisen die Emissionsdaten nach § 5 Absatz 1 und 2 eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor in einem Berichtsjahr aus, so legt 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, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt.“

Eine Auslegung nach dem **Gesetzeswortlaut** („ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor [...], das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt“) legt nahe, dass das Sofortprogramm nicht nur die Überschreitung der Jahresemissionsmenge im Berichtsjahr ausgleichen soll, sondern den betreffenden Sektor „für die folgenden Jahre“ wieder auf den Pfad der im KSG vorgesehenen Jahresemissionsmengen bringen soll. Die Verwendung des Plurals („Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors“) verdeutlicht, dass § 8 Abs. 1 KSG neben der Jahresemissionsmenge des Berichtsjahres auch künftige Jahresemissionsmengen in den Blick nehmen will.

2.2. Korrekturvorgabe gemäß § 4 Abs. 3 KSG

Gemeinsam mit § 3 KSG⁶ ist § 4 KSG Eckpfeiler einer treibhausgasbezogenen Bewirtschaftungsordnung und zählt zu den zentralen Vorschriften des Bundes-Klimaschutzgesetzes.⁷ § 4 Abs. 3 S. 1 KSG regelt:

„Über- oder unterschreiten die Treibhausgasemissionen ab dem Jahr 2021 in einem Sektor die jeweils zulässige Jahresemissionsmenge, so wird die Differenzmenge auf die verbleibenden Jahresemissionsmengen des Sektors bis zum nächsten in § 3 Absatz 1 genannten Zieljahr gleichmäßig angerechnet.“

6 § 3 KSG normiert die schrittweise prozentuale Reduktion von Treibhausgasemissionen jeweils bis zu den Jahren 2030, 2040, 2045 und 2050.

7 V. Weschpfennig, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht Kommentar, § 4 Rn. 1.

Mit der Korrekturvorgabe in § 4 Abs. 3 S. 1 KSG soll vermieden werden, dass Emissionsschwankungen in einem Jahr zu einer Verzerrung der Jahresemissionsmenge für das nachfolgende Kalenderjahr führen.⁸ Aus § 4 Abs. 3 S. 1 KSG ergibt sich, dass sich bei Überschreiten der Emissionsmenge eines Sektors im Berichtsjahr die Klimaschutzbemühungen in diesem Sektor in den Folgejahren erhöhen müssen. Der nach § 4 Abs. 3 S. 1 KSG angepasste KSG-Zielpfad stellt sodann das Bewertungskriterium in Bezug auf Sofortprogramme nach § 8 Abs. 1 KSG dar.⁹

Der Regelungsinhalt des § 8 Abs. 1 KSG geht dabei über den Ausgleich einer bereits eingetretenen Verfehlung der Jahresemissionsmenge im Berichtsjahr hinaus und verfolgt das weitergehende Ziel, die Einhaltung des korrigierten Emissionsminderungspfades für die folgenden Jahre sicherzustellen.

2.3. Teleologische Auslegung

Diese Annahme wird durch eine Auslegung nach dem **Sinn und Zweck** des § 8 Abs. 1 KSG gestützt. Maßgeblich für die Auslegung der einzelnen Vorschriften des KSG, sowie prägend für die Interpretation des Normzweckes insgesamt, ist die Zweckvorschrift des § 1 KSG.¹⁰ Dieser lautet:

„Zweck dieses Gesetzes ist es, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. Die ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen werden berücksichtigt. Grundlage bildet die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris aufgrund der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten.“

Werden konkretisierende Maßnahmen ergriffen - etwa durch Vorlage eines Sofortprogramms nach § 8 Abs. 1 KSG - so müssen diese Maßnahmen hinreichend anspruchsvoll sein, um die in § 1 KSG angestrebten Ziele zu erreichen.¹¹ Der Erfolg des KSG hängt maßgeblich von den konkreten Klimaschutzprogrammen und Sofortprogrammen sowie deren Umsetzung ab.¹² Ein Sofortprogramm, dessen Emissionsreduktionswirkung nur die Verfehlung der Jahresemissionsmenge des Berichtsjahres ausgleicht, den betreffenden Sektor aber nicht auf den korrigierten Reduktionspfad der Folgejahre zurückzubringen vermag, dürfte diesen Anforderungen nicht gerecht werden.

8 V. Weschpfennig, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht Kommentar, § 4 Rn. 22.

9 So auch Expertenrat für Klimafragen (2022), Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, abrufbar unter: <https://expertenrat-klima.de/publikationen/>, S. 14.

10 Frenz, in Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht Gesamtkommentar, 2. Auflage 2022, § 1 KSG Rn. 62.

11 Ebenda.

12 Fellenberg/Guckelberger, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht Kommentar, Einl. En. 52.

Dieser Auslegungsansatz findet sich auch in der juristischen Literatur wieder:

- *Müggenborg* formuliert in dem von *Frenz* herausgegebenen Gesamtkommentar Klimaschutzrecht, dass im Falle der Überschreitung der Jahresemissionsmenge für den betreffenden Sektor über ein Sofortprogramm wirksam gegenzusteuern sei, „so dass der Sektor bei der nächsten Emissionsdatenerhebung wieder im Zielkorridor liegt.“¹³
- In dem von *Rodi* herausgegebenen Handbuch Klimaschutzrecht kommentiert *Saurer* zu § 8 KSG: „Mit dem Sofortprogramm soll erreicht werden, dass sich sektorale Zielverfehlungen nicht verfestigen und mittel- bzw. langfristig zu einem Abweichen vom Transformationspfad (Treibhausgasneutralität 2045, § 3 Abs. 2 KSG) führen.“¹⁴
- Nach Auffassung von *Fellenberg* und *Guckelberger* in dem von ihnen herausgegebenen Klimaschutzrecht Kommentar sollen Sofortprogramme nach § 8 KSG „Verfehlungen der Minderungsziele in den einzelnen Sektoren nach § 4 Abs. 1 KSG gegensteuern“.¹⁵

Bei einer anderen Auslegung wachse nach Auffassung des Expertenrats für Klimafragen die Gefahr einer Zielverfehlung im Jahr 2030. Der Anpassungszeitraum würde sich immer weiter verringern.¹⁶ Zugleich würden die verbleibenden zulässigen Jahresemissionsmengen aufgrund des Korrekturmechanismus in § 4 Abs. 3 S. 1 KSG bis 2030 rapide absinken. Daraus könnten sich nach Auffassung des Expertenrats für Klimafragen ohne weitere Maßnahmen kritische Herausforderungen in Bezug auf die Einhaltung der zukünftig zulässigen Jahresemissionsmengen gemäß dem angepassten Zielpfad ergeben.¹⁷

2.4. Historische Auslegung

Eine Auslegung unter Zugrundelegung von **Gesetzesmaterialien und Entstehungsgeschichte** verdeutlicht die Bedeutung von Sofortprogrammen. Im Gesetzesentwurf zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes heißt es:

„§ 8 bestimmt, dass die Bundesregierung bei Emissionsüberschreitungen ein Sofortprogramm auflegen und umsetzen muss. Während das Klimaschutzprogramm nach § 9 das Regelinstrument zur Erreichung der Klimaschutzziele darstellt, handelt es sich beim Sofortprogramm um ein Instrument zur Gegensteuerung bei Zielverfehlungen.“

13 Müggenborg, in Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht Gesamtkommentar, 2. Auflage 2022, § 10 KSG Rn. 5.

14 Saurer, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, C.H. BECK 2022, § 10 Bundes-Klimaschutzgesetz, Rn. 24.

15 Fellenberg/Guckelberger, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht Kommentar, Einl. Rn. 50.

16 Expertenrat für Klimafragen (2022), Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, abrufbar unter: <https://expertenrat-klima.de/publikationen/>, S. 7.

17 Ebenda, S. 12.

Nach Absatz 1 hat die Bundesregierung ein Sofortprogramm zu beschließen, wenn die Jahresemissionsmenge eines Sektors ausweislich der Emissionsdaten nach § 5 Absatz 1 und Absatz 2 für das jeweilige Berichtsjahr überschritten wurde. Der Zweck des Sofortprogramms besteht darin, durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung der Jahresemissionsmenge für den betreffenden Sektor für die nachfolgenden Jahre sicherzustellen. Es ergänzt das Klimaschutzprogramm nach § 9 für den betreffenden Sektor.“¹⁸

Die Fraktion der CDU/CSU stellte den Gesetzentwurf zum Bundes-Klimaschutzgesetz im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit vor. Danach bedürfe es eines Sofortprogramms für den Fall, „dass man vom vorgesehenen Zielpfad abkomme“.¹⁹

Am Tage des Inkrafttretens des KSG formulierte das Bundesumweltministerium in einer Pressemitteilung, eine Zielverfehlung in einem Sektor würde zur Auflage eines Sofortprogramms mit Maßnahmen verpflichten, „die den jeweiligen Sektor wieder auf Kurs bringen.“²⁰

Ein Sofortprogramm dürfte seinem Zweck als „Instrument zur Gegensteuerung bei Zielverfehlungen“ und als Mittel zur Rückkehr zum „vorgesehenen Zielpfad“ bzw. „Kurs“ nur dann gerecht werden können, wenn es nicht nur eine bereits überschrittene Jahresemissionsmenge des Berichtsjahres auszugleichen sucht, sondern bereits auf zu erwartende Zielverfehlungen nachfolgender Berichtsjahre reagiert. Andernfalls wäre im darauffolgenden Jahr und ggf. in den Folgejahren wieder mit entsprechenden Überschreitungen zu rechnen. Diese Überschreitungen würden auf sinkende Emissionsziele des KSG treffen. Eine Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre - wie § 8 Abs. 1 KSG sie fordert - wäre gerade nicht gewährleistet. Ein solches Ergebnis stünde auch mit den Wertungen und Zielvorstellungen des KSG insgesamt nicht in Einklang.

2.5. Systematisches Verhältnis von § 8 Abs. 1 KSG zu § 8 Abs. 2 und § 9 KSG

Auch eine Gesetzesauslegung anhand der **Stellung des § 8 Abs. 1 KSG im Gesetz** und der in dem sog. **Dunstkreis dieser Norm** befindlichen Regelungen (systematische Auslegung) gelangt zu keinem anderen Ergebnis. Hierbei ist insbesondere das Verhältnis von § 8 KSG (Sofortprogramm bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen) und § 9 KSG (Klimaschutzprogramme) in den Blick zu nehmen.

Gemäß **§ 8 Abs. 2 KSG** berät die Bundesregierung über die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen Sektor, in anderen Sektoren oder über sektorübergreifende Maßnahmen und beschließt

18 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, Drucksache 19/14337, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/143/1914337.pdf>, S. 32.

19 Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Drucksache 19/15230, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/152/1915230.pdf>, S. 18.

20 BMUV, Pressemitteilung Nr. 249/19 vom 18.12.2019, Klimaschutzgesetz tritt heute in Kraft, <https://www.bmuv.de/pressemitteilung/klimaschutzgesetz-tritt-heute-in-kraft>.

diese schnellstmöglich. Dabei kann sie die bestehenden Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung berücksichtigen und die Jahresemissionsmengen der Sektoren ändern (§ 8 Abs. 2 S. 1 u. 2 KSG). Damit ist die Bundesregierung in der Lage, die Belastungen durch den Klimaschutz zwischen den Sektoren zu verschieben. Die ursprüngliche Verteilung der Beiträge auf Sektoren kann durch diese Form der Feinsteuerung ausgesetzt werden. § 8 Abs. 2 KSG relativiert insofern das Prinzip der Ressortverantwortlichkeit.²¹ Dies ändert jedoch nichts daran, dass ein Sofortprogramm zunächst Maßnahmen enthalten muss, die auch künftige Verfehlungen der Jahresemissionsmengen des betreffenden Sektors berücksichtigen (1. Schritt). Über diese geplanten oder andere Maßnahmen sowie die hierfür ggf. notwendigen Gesetzesänderungen berät und beschließt sodann die Bundesregierung (2. Schritt). Eine solche Beschlussfassung durch die Bundesregierung setzt gerade voraus, dass konkrete Maßnahmen sowie deren Emissionsreduktionswirkung in einem Sektor transparent diskutiert und - auch unter Berücksichtigung ökologischer, sozialer und ökonomischer Folgen, vgl. § 1 KSG - abgewogen werden. Nur bei einer Entscheidung der Bundesregierung in Ansehung konkreter Maßnahmen kann eine Verschiebung von Belastungen innerhalb von Sektoren überhaupt erst nachvollzogen werden.

Ebenso wenig stellt **§ 9 KSG**, welcher die Klimaschutzprogramme der Bundesregierung zum Gegenstand hat, die zuvor ermittelte Auslegung des § 8 Abs. 1 KSG in Abrede. Gemäß § 9 Abs. 1 KSG beschließt die Bundesregierung mindestens nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm. Darüber hinaus wird bei Zielverfehlungen eine Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms um Maßnahmen nach § 8 Abs. 2 KSG vorgenommen (§ 9 Abs. 1 S. 1 KSG). Solche „Maßnahmen nach § 8 Abs. 2 KSG“ setzen wiederum die Befassung der Bundesregierung mit einem Sofortprogramm nach § 8 Abs. 1 KSG voraus. Dass die Bundesregierung auch im Rahmen der Überarbeitung eines Klimaschutzprogramms nicht an die in einem Sofortprogramm enthaltenen Maßnahmen gebunden ist, entbindet das für den betreffenden Sektor zuständige Fachministerium nicht davon, im sektorspezifischen Sofortprogramm geeignete Maßnahmen vorzusehen, um die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherzustellen.

Autorinnen und Autoren der juristischen Literatur befassten sich - sofern ersichtlich - bisher nur vereinzelt und selten vertieft mit den Anforderungen an ein Sofortprogramm nach § 8 Abs. 1 KSG. Vielfach enthalten die Aufsätze vergleichende Erwägungen zur Rolle der Sofortprogramme im Unterschied zur Rolle der Klimaschutzprogramme. Dabei wird § 8 Abs. 1 KSG als „das zentrale Instrument zur Nachsteuerung“ bezeichnet.²² Anders als Klimaschutzprogramme seien Sofortprogramme nicht als längerfristig-strategisch angelegte Instrumente für künftige Klimaschutzmaßnahmen zu verstehen, sondern als reaktive Instrumente für möglichst kurzfristig wirksame Maßnahmen.²³ Ein Sofortprogramm ermögliche dem zuständigen Bundesministerium - sozusagen als Eilmaßnahme oder Ad-Hoc-Maßnahme - eine kurzfristige Nachsteuerung für den jeweiligen

21 Ausführlicher zur Durchbrechung des Ressortprinzips: Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (336). Kment, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen - Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537 (1542).

22 Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (4).

23 Ebenda. So auch Franzius, Ziele des Klimaschutzrechts, ZUR 2021, 131 (136).

Sektor.²⁴ Die im Rahmen der Recherche zu diesem Sachstand ausgewerteten Aufsätze ließen kein Verständnis des § 8 Abs. 1 KSG erkennen, welches die bisherigen Ausführungen zur Auslegung des § 8 Abs. 1 KSG in Frage stellen würde.

2.6. Verfassungskonforme Auslegung

Neben den vorgenannten Auslegungsmethoden ist im Rahmen der Auslegung von Gesetzestexten zu beachten, dass sich die Auslegung an den Grundsätzen der Verfassung zu messen hat. Gibt es mehrere Möglichkeiten der Interpretation eines Gesetzes, so ist nur diejenige anzuwenden, die zu einem verfassungsgemäßen Ergebnis führt (**verfassungskonforme Auslegung**).²⁵ Das Grundgesetz enthält in **Art. 20a GG** eine Staatszielbestimmung zum Umweltschutz, zu welcher sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seiner aktuellen **Klimaschutz-Entscheidung**²⁶ sehr ausführlich und grundsätzlich geäußert hat. Auf sektorenübergreifender und technologieneutraler Ebene formuliert das BVerfG dabei strenge Vorgaben. Nach Auffassung des Gerichts verpflichtet Art. 20a GG den Staat zum Klimaschutz. Dies zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität. In der Abwägung mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien nehme das relative Gewicht des Klimaschutzgebots des Art. 20a GG bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu. Artikel 20a GG sei eine justiziable Rechtsnorm, die den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die künftigen Generationen binde. Konkret erfordere dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden.²⁷ Solche Festlegungen für die weitere Zukunft müssten einen Reduktionspfad weisen, der unter Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets zur Klimaneutralität führe. Dies setze voraus, dass die zulässigen Emissionsmengen immer weiter abgesenkt würden. Anders wäre die verfassungsrechtlich aufgegebene Klimaneutralität praktisch nicht rechtzeitig zu erreichen. Dies schließe Verrechnungsmöglichkeiten, wie sie insbesondere in § 4 Abs. 3 S. 1 KSG geregelt sind, nicht aus, solange die Emissionen insgesamt weiter sinken würden.²⁸ Auch dies deutet darauf hin, dass bei der Formulierung eines Sofortprogramms eine Betrachtung des angepassten jährlichen Zielpfades und nicht lediglich des Zieljahres 2030 geboten ist.

Sektorenspezifische Vorgaben erwachsen jedoch weder aus Art. 20a GG noch aus der Klimaschutzentscheidung des BVerfG. Ob die nationalen Ziele zur Treibhausgasreduktion und insbesondere die Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets zur Klimaneutralität durch Bemühungen in einzelnen Sektoren oder sektorenübergreifend erreicht werden, ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben.

24 Schlacke, Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, EnWZ 2020, 355 (360). Siehe auch Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung, Kursänderung der EU: Verschärfung der Klimaschutzziele, EnWZ 2021, 7 (12).

25 Jarass/Pieroth/Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 20 Rn. 67.

26 BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, zitiert nach juris.

27 Ebenda, Leitsätze.

28 Ebenda, Rn. 255.

2.7. Völker- und unionsrechtsfreundliche Auslegung

Geboten ist darüber hinaus eine **völkerrechtsfreundliche Auslegung** des nationalen Rechts.²⁹ Völkerrechtliche Vorgaben ergeben sich insbesondere aus dem **Pariser Klimaschutzabkommen**.³⁰ Darin haben sich alle Staaten völkerrechtlich verpflichtet, einen nationalen Klimaschutzbeitrag zu erarbeiten, um den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu halten. Zudem sind Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5°C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (Art. 2 Abs. 1a des Pariser Klimaschutzabkommens, siehe auch die Zweckbestimmung in § 1 KSG). Sektorenspezifische Vorgaben enthält das Pariser Klimaschutzabkommen jedoch nicht.

Ebenso wenig ist die Verteilung von Klimaschutzanstrengungen auf einzelne Sektoren im **Unionsrecht** konkret verankert. Die **Europäische Klimaschutzverordnung**³¹ und ihre Flexibilisierungsmechanismen setzen hier nur einen äußeren Rahmen für die Gesamtbemühungen Deutschlands.³² Dennoch handelt es sich bei dem Sofortprogramm nach § 8 Abs. 1 KSG um ein nationales Instrument, das der effektiven Umsetzung von Unionsrecht - nämlich der aus Art. 8 der Europäischen Klimaschutzverordnung folgenden Verpflichtung - dient.³³ Nach dieser Vorschrift hat ein Mitgliedsstaat, der nach Bewertung der EU-Kommission seine Emissionsminderungsziele im entsprechenden Jahr nicht erreicht hat, dieser innerhalb von drei Monaten einen Plan für Abhilfemaßnahmen vorzulegen, der zusätzliche Aktionen zur Erfüllung dieser Ziele und einen die Bewertung der jährlichen Fortschritte ermöglichenden strikten Zeitplan für die Durchführung dieser Aktionen enthält.³⁴ Die Verfehlung eines Sektorziels kann dabei bereits einen Indikator dafür darstellen, dass die Bundesrepublik Deutschland ihr Jahresbudget für Treibhausgasemissionen außerhalb des Emissionshandels überschreitet. Durch wirksame Sofortprogramme kann einer solchen Verfehlung ggf. begegnet werden.³⁵ Diese Korrelation des § 8 KSG mit der Europäischen Klimaschutzverordnung dürfte die Bedeutung der Einhaltung von Sektorzielen und damit die Verantwortung des zuständigen Bundesministeriums unterstreichen, im Falle der Überschreitung einer Jahresemissionsmenge wirksame Maßnahmen in einem Sofortprogramm vorzusehen, die die Einhaltung der Jahresemissionsmengen der Folgejahre sicherstellen.

* * *

29 Jarass/Pieroth/Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 25 Rn. 6.

30 https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/paris_abkommen_bf.pdf.

31 Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl. EU L 156/26 vom 19.6.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0842>.

32 Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (336).

33 Frenz, in Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht Gesamtkommentar, 2. Auflage 2022, § 1 KSG Rn. 63, § 8 KSG Rn. 2.

34 Frenz, in Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht Gesamtkommentar, 2. Auflage 2022, § 8 KSG Rn. 2.

35 Küper/Callejon, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht Kommentar, § 8 KSG Rn. 18.