Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/10814 –

Gerichtsverfahren gegen die Bundesregierung zum Klimaschutz

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Jahr 2023 hat das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg in mehreren Urteilen festgestellt, dass die Bundesregierung sich – mangels eines Regierungsbeschlusses für ein Klima-Sofortprogramm – nicht an ihr eigenes Klimaschutzgesetz halte (Urteile vom 30. November 2023 –11 A 11/22; 11 A 27/22; 11 A 1/23). Es wurde lediglich ein „Klimaschutzprogramm 2023“ vorgelegt.

Nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts erfüllt dieses Klimaschutzprogramm aber nicht die Anforderungen an ein Klima-Sofortprogramm im Sinne des Klimaschutzgesetzes (KSG). Es überprüfe lediglich anhand einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtberechnung, ob die Klimaschutzziele bis 2030 erreicht werden. Ein Klima-Sofortprogramm müsse aber kurzfristig wirksame Maßnahmen enthalten, die die Einhaltung der im Klimaschutzgesetz ausgewiesenen Jahresemissionsmengen für die folgenden Jahre im jeweiligen Sektor sicherstellen.

Nun hat die Bundesregierung angekündigt, diese Urteile nicht zu akzeptieren und Revision einzulegen (www.erneuerbareenergien.de/energiemarkt/energierecht/bundesregierung-legt-gegen-klimaschutzurteil-revision-ein).

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die aktuelle Rechtslage des KSG und die Pflicht zum Aufstellen von Klima-Sofortprogrammen nach § 8 KSG, sofern die Emissionsdaten für das Jahr 2023 dies verlangen?

Nach geltendem § 8 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) legt das nach § 4 Absatz 4 zuständige Bundesministerium innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen (ERK) nach § 11 Absatz 1 ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vor, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt, wenn die Emissionsdaten nach § 5 Absatz 1 und 2 eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor in einem Berichtsjahr ausweisen. Daraufhin berät die Bundesregierung über die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen Sektor oder in anderen Sektoren oder über sektorübergreifende Maßnahmen und beschließt diese schnellstmöglich.

Die am 15. März 2024 veröffentlichten Emissionsdaten des Jahres 2023 weisen für die Sektoren Verkehr und Gebäude eine – zum Teil geringe – Überschreitung der jeweils zulässigen Jahresemissionsmenge aus, welche grundsätzlich die Pflicht zur Vorlage eines Sofortprogramms auslöst. Nun ist zunächst die Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen abzuwarten. Die aktuelle Regelung für eine Nachsteuerung besteht so lange, bis eine neue Rechtslage gegebenenfalls Sofortprogramme als Steuerungsinstrument ablöst.

2. Wie rechtfertigt die Bundesregierung, sich nicht an geltendes Recht zu halten, indem kein Sofortprogramm nach § 8 Absatz 2 KSG beschlossen wird, und beabsichtigt die Bundesregierung in diesem Jahr Klima-Sofortprogramme aufzustellen und zu beschließen?

Nach Ansicht der Bundesregierung liegt ein Verstoß gegen § 8 Absatz 2 KSG nicht vor. Das am 4. Oktober 2023 von der Bundesregierung beschlossene Klimaschutzprogramm 2023 beinhaltet auch die Maßnahmen, die die Bundesregierung nach § 8 Absatz 2 KSG aufgrund einer Überschreitung der Jahresemissionsmengen in den Sektoren Verkehr und Gebäude beschlossen hat. Es ist aus Sicht der Bundesregierung nicht erforderlich, Sofortprogramme und Klimaschutzprogramme zwingend in getrennten Beschlüssen zu fassen. Im Sinne eines kohärenten Gesamtkonzepts muss es vielmehr möglich sein, beide Programme in einem übergreifenden Gesamtklimaschutzprogramm zusammenzufassen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 sowie auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 15 der Kleinen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „Ankündigungen in der Klimaschutzpolitik“ auf Bundestagsdrucksache 20/7967 verwiesen.

3. Teilt die Bundesregierung die Rechtsauffassung, dass das von der Bundesregierung beschlossene Klimaschutzprogramm nicht die Verpflichtung aus § 8 KSG nach Aufstellen eines kurzfristig wirkenden Klima-Sofortprogramms erfüllt (wenn nein, bitte rechtlich detailliert begründen)?

§ 8 KSG stellt an Sofortprogramme die Anforderung, dass diese die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellen. Daraus lässt sich nicht zwingend ableiten, dass es sich bei den zu beschließenden Maßnahmen um ausschließlich kurzfristig wirksame Maßnahmen handeln muss. Die Details der aus § 8 KSG erwachsenden Verpflichtung sind bislang nicht höchstrichterlich geklärt.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

4. Inwiefern und warum bindet das von der Bundesregierung beschlossene Klimaschutzprogramm rechtlich welche Institutionen, und welche Rechtsfolgen entstehen, wenn das Programm nicht oder nicht vollständig umgesetzt wird und/oder nicht die angestrebten Wirkungen erzielt?

Mit dem Klimaschutzprogramm 2023 hat die Bundesregierung zahlreiche wirksame Maßnahmen beschlossen. Es ist Grundlage des vertrauensvollen Zusammenarbeitens innerhalb der Bundesregierung, dass beschlossene Vorhaben wie avisiert umgesetzt werden. Den Umsetzungsstand evaluiert die Bundesregierung regelmäßig.

5. Warum wurden die von den Bundesministerien vorgelegten Klima-Sofortprogramme im Jahre 2022 nicht von der Bundesregierung beschlossen, und welche Rechtsfolgen ergeben sich daraus aus dem KSG?

Die im Jahr 2022 vorgelegten Sofortprogramme wurden mit dem Beschluss des Klimaschutzprogramms 2023 von der Bundesregierung beschlossen.

6. Hat die Bundesregierung externe und bzw. oder interne Gutachten erstellt, die die Aussichten für eine Revision einschätzen?

Die Bundesregierung hat sich im Vorfeld der Revision mit den Erfolgsaussichten auseinandergesetzt und sich hierzu mit der von ihr zur Prozessführung mandatierten Kanzleien ausgetauscht.

7. An welchen Stellen ist das OVG nach Ansicht der Bundesregierung rechtsfehlerhaft bei seinen Urteilen vorgegangen (bitte begründen)?

Die Möglichkeit für die anerkannten Umweltverbände, die Einhaltung der Umwelt- und Klimavorschriften auch gerichtlich überprüfen zu lassen, ist aus gutem Grund ein völkerrechtlich und europarechtlich verbrieftes Recht und die Mitwirkung der Verbände und deren Expertise haben eine wichtige Funktion beim Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und beim Erreichen der Klimaziele. Mit der Revision gegen die Oberverwaltungsgerichtsurteile zu den Klimaklagen will die Bundesregierung dieses Recht keinesfalls infrage stellen, sondern zu einigen Punkten der Auslegung der Vorschriften des Umweltrechtsbehelfsgesetzes und des Klimaschutzgesetzes Klarheit durch das Bundesverwaltungsgericht schaffen und eine einheitliche, rechtssichere und effiziente Anwendung in der Praxis sicherstellen. Zu den weiteren Einzelheiten des laufenden Rechtsstreits äußert sich die Bundesregierung nicht.

8. Mit welcher Verfahrensdauer rechnet die Bundesregierung beim Bundesverwaltungsgericht?

Die Bundesregierung kann die Verfahrensdauer vor dem Bundesverwaltungsgericht nicht verlässlich abschätzen.

9. Wird die Bundesregierung den Urteilen des OVG so lange folgen, wie die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts noch nicht getroffen wurde, und wenn nein, warum nicht?

Infolge der Einlegung der Revision in den Verfahren sind die Urteile des Oberverwaltungsgerichts nicht rechtskräftig. Damit ergibt sich aus den Urteilen für die Bundesregierung derzeit keine unmittelbare Handlungsverpflichtung. Nichtsdestotrotz ist die Bundesregierung an geltendes Recht gebunden und handelt entsprechend.

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass die Projektionsdaten erstmals zeigen, dass der Minderungspfad des KSG infolge des Handelns dieser Bundesregierung bis zum Jahr 2030 eingehalten wird.

10. Welche kurzfristigen Maßnahmen hat die Bundesregierung im Jahr 2023 getroffen, um die Klimaschutzziele im Bereich Gebäude und Verkehr zu erreichen, und welche CO₂-Einsparungen haben die einzelnen Maßnahmen erbracht (bitte einzeln auflisten)?

Die Bundesregierung hat mit dem Klimaschutzprogramm 2023 eine Reihe von Maßnahmen auch in den Sektoren Gebäude und Verkehr beschlossen. Der Beschluss wurde dem Deutschen Bundestag zugeleitet (siehe Bundestagsdrucksache 20/8150) und auf der Internetseite des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz veröffentlicht. Die Treibhausgas-Minderungswirkung der jeweiligen Maßnahmen wird in den Projektionsdaten 2024 ausgewiesen. Herausgestellt werden hier mitunter die wirkungsstärksten Instrumente in den jeweiligen Sektoren. Auf die entsprechenden Veröffentlichungen des Umweltbundesamtes (UBA) vom 15. März 2024 wird verwiesen.

11. Geht die Bundesregierung davon aus, dass mit der Novelle des KSG (Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes) eine Aufstellung von Klima-Sofortprogrammen für die einzelnen Ressorts nicht mehr verpflichtend ist, und wenn ja, wie begründet die Bundesregierung die Tatsache, dass sie das geltende Recht ändert, um nicht weiter verklagt zu werden?

Vorbehaltlich der parlamentarischen Verhandlungen verweist die Bundesregierung auf Folgendes:

Der Regierungsentwurf zur KSG-Novelle beinhaltet das Instrument der Sofortprogramme nicht mehr. An seine Stelle soll der Beschluss von sektor- und jahresübergreifenden Maßnahmenprogrammen treten, wenn die Projektionsdaten eine Überschreitung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen 2021 bis 2030 ausweisen.

Die Bundesregierung hat die Novelle des KSG ungeachtet der Klageverfahren beschlossen, um damit eine Verabredung aus dem Koalitionsvertrag umzusetzen. Durch die Novelle soll das KSG in erster Linie zukunftsgerichtet verändert werden. Das Gesetz soll im Rahmen der Stärkung der Gesamtverantwortung der Bundesregierung flexibler werden, und die im Rahmen einer Nachsteuerung beschlossenen Maßnahmen sollen so letztlich größeren gesellschaftlichen Rückhalt erfahren. Zudem wird der Expertenrat für Klimafragen gestärkt und ein Ziel für technische Senken festgelegt.

Der Gesetzentwurf befindet sich derzeit im parlamentarischen Verfahren. Die Bundesregierung hat hierauf keinen Einfluss.

12. Wie ist das Verfahren zur Aufstellung von möglichen Klima-Sofortprogrammen, bei Nichterreichen der Klimaziele in einzelnen Sektoren, im Jahr 2024 in der Bundesregierung geplant (bitte konkreten Zeitplan angeben)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen, in der die aktuell geltende Rechtslage mit dem entsprechenden Verfahren dargestellt wird.