

Überblick über das Klimaschutzrecht

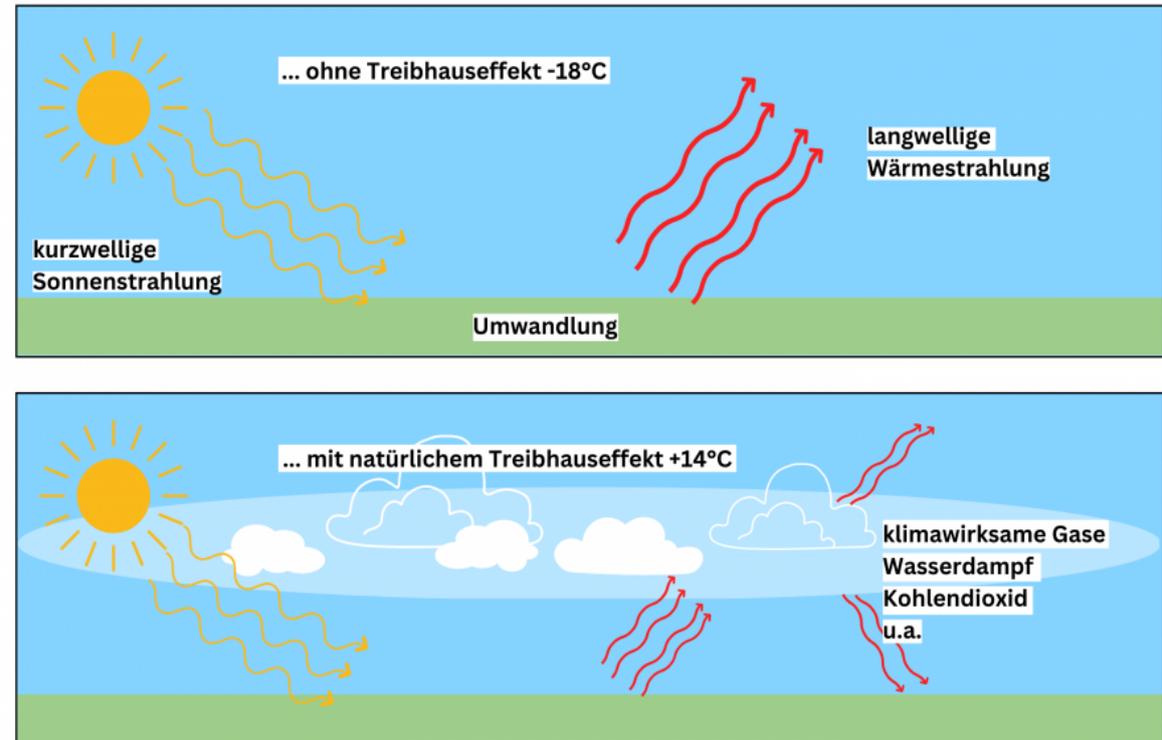
Prof. Dr. Patrick Hilbert



I. Der Klimawandel als Regelungsproblem

- anthropogener Klimawandel
 - v.a. durch Treibhausgasemissionen
→ „Treibhauseffekt“

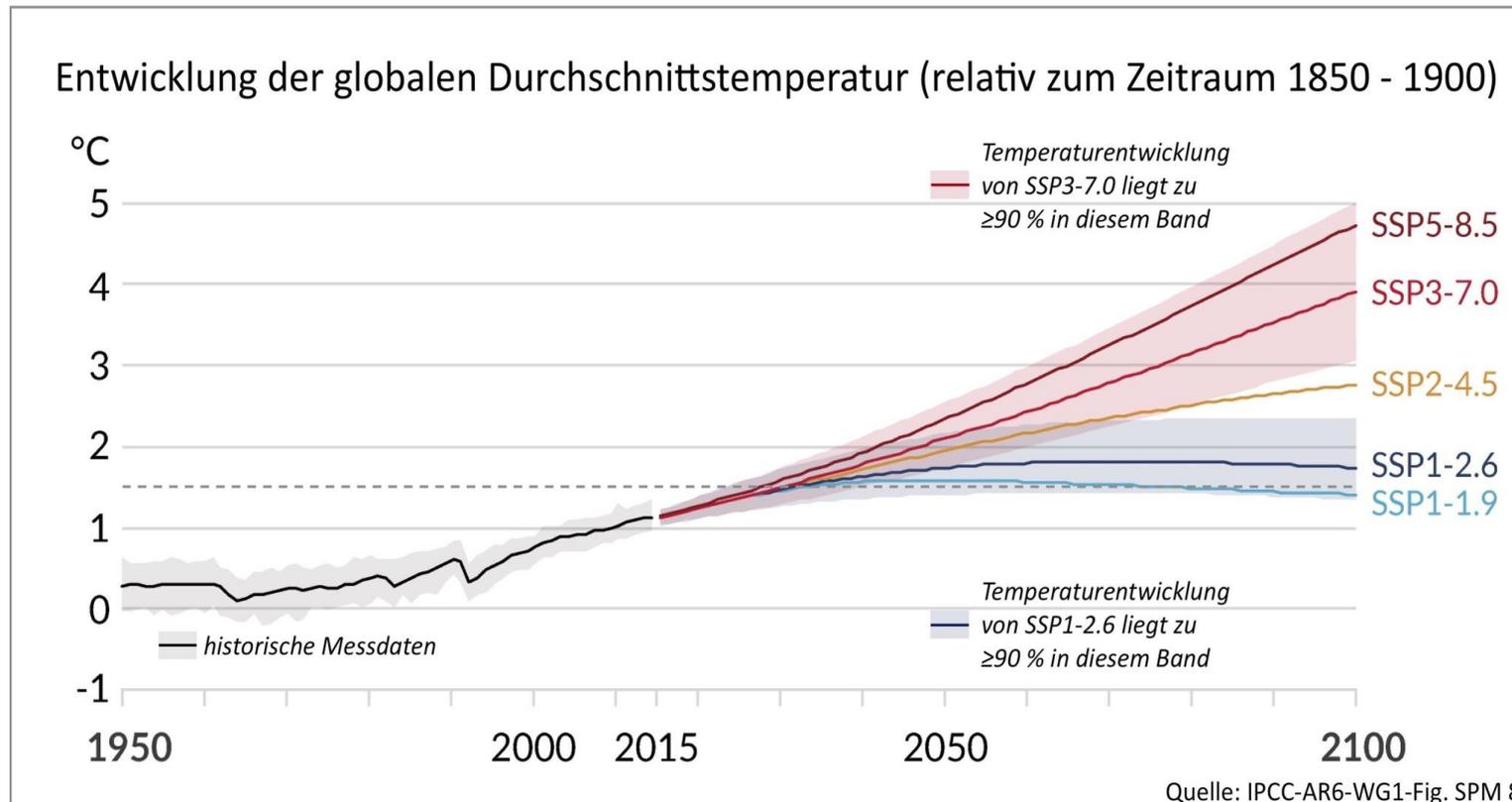
Der natürliche Treibhauseffekt



Quelle: Allianz Umweltstiftung (bpb)
Lizenz: cc by-nc-nd/4.0/deed.de

I. Der Klimawandel als Regelungsproblem

– Folgen



I. Der Klimawandel als Regelungsproblem

- Regelungsprobleme
 - globale Anstrengungen nötig, die alle mitnehmen
 - unterschiedliche Verantwortlichkeiten, Bedürfnisse und Möglichkeiten

II. Klimaschutz als Rechtsgebiet

- Klimaschutzrecht: Die Summe der Rechtsnormen, die dem Schutz des Klimas durch Vorbeugung und/oder Wiederherstellung dienen.
 - Querschnittsrechtsgebiet
 - Überschneidungen v.a. mit dem Umweltenergierecht
 - aktuelle Themen: Kohleausstieg, Gebäudeenergieeffizienz
- Abgrenzung: Klimawandelanpassung
- Abgrenzung: Klimahaftung

III. Instrumente des Klimaschutzrechts

- Planung
- Ordnungsrecht
- Zertifikatehandel
- Vorbildwirkung der öffentlichen Hand

IV. Der Rechtsrahmen des Klimaschutzrechts

1. Völkerrecht

- 1992: UN-Konferenz für Umwelt- und Entwicklung in Rio de Janeiro → UN-Klimarahmenkonvention beschlossen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)
- seit 1995: jährliche Klimakonferenz der Vertragsstaaten der UNFCCC (sog. COP – Conference of the Parties)
- 1997: Kyoto-Protokoll
 - verbindliche Klimaschutzziele
 - z.B. Deutschland: Verringerung um 8 %, aber Lastenteilung in der EU, deshalb hat sich Deutschland insgesamt zu einer Verminderung von 21 % verpflichtet und ca. 23 % erreichte

IV. Der Rechtsrahmen des Klimaschutzrechts

1. Völkerrecht

- 2015: Paris Abkommen
 - Ziel, Art. 2 I PA:

Artikel 2

- (1) Dieses Übereinkommen zielt darauf ab, durch Verbesserung der Durchführung des Rahmenübereinkommens einschließlich seines Zieles die weltweite Reaktion auf die Bedrohung durch Klimaänderungen im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung und den Bemühungen zur Beseitigung der Armut zu verstärken, indem unter anderem
- a) der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, da erkannt wurde, dass dies die Risiken und Auswirkungen der Klimaänderungen erheblich verringern würde;
 - b) die Fähigkeit zur Anpassung an die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen erhöht und die Widerstandsfähigkeit gegenüber Klimaänderungen sowie eine hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarme Entwicklung so gefördert wird, dass die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird;
 - c) die Finanzmittelflüsse in Einklang gebracht werden mit einem Weg hin zu einer hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung.
- (2) Dieses Übereinkommen wird als Ausdruck der Gerechtigkeit und des Grundsatzes der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten durchgeführt.

IV. Der Rechtsrahmen des Klimaschutzrechts

1. Völkerrecht

- 2015: Paris Abkommen
 - bottom up-Ansatz → Vertragsparteien legen ihre Minderungsziele selbst fest (Art. 4 II PA)
 - *„Jede Vertragspartei erarbeitet, übermittelt und behält aufeinanderfolgende national festgelegte Beiträge bei, die sie zu erreichen beabsichtigt. Die Vertragsparteien ergreifen innerstaatliche Minderungsmaßnahmen, um die Ziele dieser Beiträge zu verwirklichen.“*
 - „compliance approach“

IV. Der Rechtsrahmen des Klimaschutzrechts

2. Unionsrecht

- Ziel der EU: bis 2050 klimaneutral sein
 - „European Green Deal“
 - bis 2030 insgesamt 55% weniger THG-Emissionen als 1990 („Fit-for-55“)
 - in rechtliche Ziele überführt: bis 2050: Art. 2 Europäisches Klimagesetz, bis 2030: Art. 4 I Europäisches Klimagesetz
- EU-Klimaschutzverordnung (VO (EU) 2018/842, zuletzt geändert 2023)
 - bis 2030: 40% weniger THG als 2005 (Art. 1)
 - verbindliche Minderungsziele für die MS vorgegeben, z.B. Deutschland -50% (ggü. 2005) bis 2030
 - KOM weist jedem MS Emissionsmengen zu (Art. 4), die flexibel verbraucht und auf andere MS übertragen werden können (Art. 5, 6)

IV. Der Rechtsrahmen des Klimaschutzrechts

2. Unionsrecht

- Governance-VO (VO (EU) 2018/1999)
 - Operationalisierung der Ziele, insb.
 - Planungspflichten (Energie- und Klimapläne sowie Langfriststrategien)
 - Berichte an KOM, die kontrolliert und Empfehlungen aussprechen und Maßnahmen vorschlagen kann
- Europäisches Klimagesetz (VO (EU) 2021/1119)
 - schreibt die Ziele des European Green Deal rechtsverbindlich vor (s.o.)
 - Überwachung und Bewertung des Fortschritts der EU und der MS durch die KOM (Art. 6, 7)
 - Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 10)
 - Wissenschaftliche Beratung (Art. 3)
 - (freiwillige) Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (Art. 10)

V. Das Klimaschutzgesetz

1. Ziel des KSG

- Ziel: § 1 KSG
 - *„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.“*

V. Das Klimaschutzgesetz

1. Ziel des KSG

- nationale Klimaschutzziele, § 3 KSG
 - bis 2030: mind. 65 % (im Vgl. zu 1990)
 - bis 2040: mind. 80 % (im Vgl. zu 1990)
 - bis 2045: Treibhausgasneutralität
 - nach 2050: *negative* Treibhausgasemissionen

V. Das Klimaschutzgesetz

2. Hauptweg zum Ziel: Budgetansatz und Planung

a) Budgetansatz

- Jahresemissionsmengen für bestimmte Sektoren festgelegt (sog. Emissionsbudgets), § 4 KSG → diese werden kontinuierlich kleiner
 - bis 2030 geregelt in Anlage 2 zum KSG (§ 4 I 3 KSG)
 - ab 2030: Regelung durch RVO der BReg, die der Zustimmung des BT bedarf, § 4 VI KSG, und sich nach den Zielen der Anlage 3 richten muss (§ 4 I 6 KSG)

V. Das Klimaschutzgesetz

2. Hauptweg zum Ziel: Budgetansatz und Planung

b) Planungspflichten

- Einhaltung des Budgets durch (Maßnahmen-)Planung
- Klimaschutzprogramm, § 9 KSG
 - zuständig: Bundesregierung
 - Maßnahmenkatalog ohne Außenwirkung (schlichter Regierungsbeschluss)
 - auf die Umsetzung durch den Staat, insbesondere den Gesetzgeber, angewiesen
- Sofortprogramme, § 8 KSG
 - zu erstellen, wenn die Jahresemissionsmengen in einem Sektor überschritten werden
 - vom zuständigen Ministerium

V. Das Klimaschutzgesetz

3. Weitere Wege

- Berichtspflicht der BReg (Klimaschutzbericht), § 10 KSG
- Expertenrat für Klimafragen, §§ 11, 12 KSG
- Vorbildfunktion der öffentlichen Hand, §§ 13–15 KSG

VI. Der Klimabeschluss des BVerfG

- BVerfGE 157, 30 = Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u.a.

1. Hintergrund

- Angriffsgegenstände:
 - Bestimmte Vorschriften des Klimaschutzgesetzes (KSG)
 - Unterlassen von Bundesregierung und Bundesgesetzgeber, weitere Maßnahmen zum Klimaschutz zu ergreifen
 - damals noch: Fortschreibung der Emissionsbudgets ab 2030 allein durch RVO der BReg (ohne Zustimmung BT)

VI. Der Klimabeschluss des BVerfG

2. Kernfrage

Genügen die Klimaschutzanstrengungen des Bundesgesetzgebers der Verfassung?

3. Lösung des BVerfG

- differenzierte Antwort: nur zum Teil
- kein Schutzpflichtenverstoß

VI. Der Klimabeschluss des BVerfG

3. Lösung des BVerfG

- *aktuelle Grundrechtsverletzung*, weil der Gesetzgeber keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen habe, „die – wegen der gesetzlich bis 2030 zugelassenen Emissionen in späteren Zeiträumen möglicherweise sehr hohen – Emissionsminderungspflichten grundrechtsschonend zu bewältigen“ (Rn. 182)
 - die jetzige Ausgestaltung des KSG entfalte „*eingriffsähnliche Vorwirkung*“ (Rn. 183)
 - das GG verpflichte „unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen. Als *intertemporale Freiheitssicherung* schützen die Grundrechte die Beschwerdeführenden hier vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasreduzierungslast in die Zukunft“ (Rn. 183)

VI. Der Klimabeschluss des BVerfG

3. Lösung des BVerfG

- eingriffsähnlich Vorwirkung
 - indem das KSG bis 2030 konkrete Mengen THG zum Verbrauch zulässt, entscheidet es darüber, wieviel vom gesamten CO₂-Budget verbraucht werden darf → je mehr jetzt, umso weniger später → später sind dann, um die Minderungsziele zu erreichen, umso eingreifender Maßnahmen nötig
 - weil solche Maßnahmen später unausweichlich seien, liege hierin schon heute eine rechtliche, eingriffsähnliche Vorwirkung
- die eingriffsähnliche Vorwirkung müsste verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein (Rn. 188 ff.)
 - das sei vorliegend nicht vollständig der Fall (Rn. 195 ff.)
 - zwar verstoße die derzeitige Ausgestaltung des KSG bis 2030 nicht gegen das Gebot des Klimaschutzes aus Art. 20a GG (Rn. 196 ff.)

VI. Der Klimabeschluss des BVerfG

3. Lösung des BVerfG

- das Gericht stellt Art. 20a GG „scharf“ und leitet aus ihm ein Klimaschutzverpflichtung des Staates ab
- der Gesetzgeber verstoße aber für den Zeitraum bis 2030 nicht dagegen, weil er sich im Rahmen international abgestimmten Vorgehens halte (Paris Übereinkommen und IPCC), das die Einhaltung des 2 C-Ziels jedenfalls nicht unmöglich erscheinen lässt (sichergestellt ist es freilich nicht, aber der Senat erkennt an, dass es in diesem Bereich eben keine absolute Sicherheit gibt)

VI. Der Klimabeschluss des BVerfG

3. Lösung des BVerfG

- aber: die eingriffsähnliche Vorwirkung sei unverhältnismäßig und die angegriffenen Vorschriften *„insoweit verfassungswidrig, als sie die derzeit nicht hinreichend eingedämmte Gefahr künftiger Grundrechtsbeeinträchtigungen begründen; damit verletzen sie die sich aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit ergebende Pflicht des Gesetzgebers, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen“* (Rn. 243 ff.)
 - aus dem VHMK-Prinzip folge das Gebot, die Lasten über die Generationen hinweg gleich zu verteilen
 - Die THG-Minderungslast nach 2030 wird erheblich sein

VI. Der Klimabeschluss des BVerfG

3. Lösung des BVerfG

- um dies – halbwegs – grundrechtsschonend auszugestalten, muss der Gesetzgeber den Übergang zur Klimaneutralität frühzeitig einleiten
- hierfür muss er einen Regelungsrahmen und Planungshorizont (Voraussetzungen und Anreize) schaffen
- dafür ist es notwendig, dass der Gesetzgeber selbst (und früher als erst 2025) über die Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben über das Jahr 2030 hinaus entscheidet
 - das gewährleistet das (damalige) KSG nicht → insoweit verfassungswidrig

VI. Der Klimabeschluss des BVerfG

3. Lösung des BVerfG

- Urteilsausspruch
 - Verfassungswidrigkeit, aber Fortgeltung
 - Regelungsauftrag bis 31.12.2022

VI. Der Klimabeschluss des BVerfG

4. Reaktionen

- (fast) alle Politiker haben die Entscheidung „begrüßt“
- BReg hat schnell einen Änderungsentwurf vorgelegt
- KSG geändert

VII. Die Rolle der Jurist:innen?