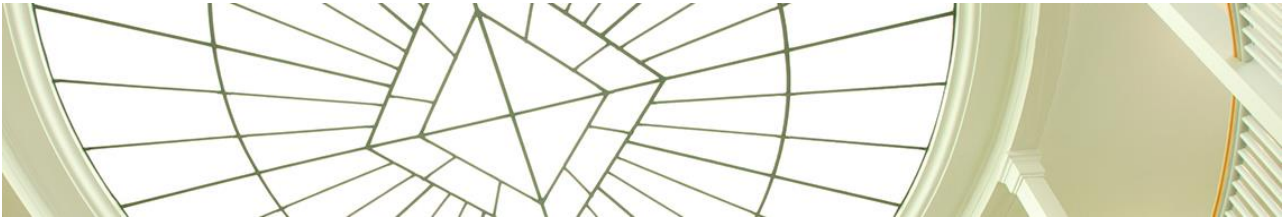


## BUCERIUS INITIATIVE ON ENERGY LAW AND POLICY

Klimaschutz global / europäisch / national – Was ist rechtlich verbindlich?



**Mit dem völkerrechtsverbindlichen Übereinkommen von Paris sowie den europäischen und nationalen CO<sub>2</sub>-Reduktionszielen scheint der Klimaschutz auf allen Ebenen verankert zu sein. Doch wie verbindlich sind diese Ziele? Wie greifen die globale, die europäische und die nationale Ebene ineinander? Mit welchen Instrumenten wird die Einhaltung der Ziele sichergestellt? Bedarf es gar weiterer rechtlicher Instrumente? Über diese und ähnliche Fragen diskutierte die Bucerius Law School in Kooperation mit dem Forum für Zukunftsenergien am 15. Mai 2017.**

Anders als beim Kyoto-Protokoll, in dem den Staaten von oben herab (top-down) vorgeschrieben wurde, in welchem Rahmen und wie sie das Klima zu schützen hätten, würden die Staaten mit dem Übereinkommen von Paris selber entscheiden, inwieweit sie sich engagieren wollten (bottom-up), führte Prof. Dr. Johannes Saurer, Juristische Fakultät, Universität Tübingen, in seinen Vortrag ein. Deutschland steuere seinen Beitrag in der Form des „Klimaschutzplans 2050“ bei.

Das völkerrechtlich verbindliche Übereinkommen von Paris setze auf das Prinzip der gemeinsamen aber geteilten Verantwortung. Diese bemesse sich zwar wie bisher an der Wirtschaftskraft der jeweiligen Staaten, allerdings würden diese nicht mehr in zwei Gruppen (Industrieländer sowie Schwellen- und Entwicklungsländer) eingeteilt. Der Ansatz weise eine hybride Verbindlichkeitsstruktur auf, die sich in „harten“ und „weichen“ Verbindlichkeiten äußere. Ein hartes Ziel sei beispielsweise die Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau. Eine weiche Verbindlichkeit sei beispielsweise die selbständige Festlegung der einzelnen Reduktionsbeiträge. Zudem sollen lange Kündigungsfristen die Unterzeichner an das Übereinkommen binden: Die Kündigung ist frühestens drei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages möglich und findet erst nach einer Frist von einem weiteren Jahr statt.

Derzeit gebe es keine gerichtliche Instanz um den Vollzug des Übereinkommens zu kontrollieren, jedoch gebe es einen Sachverständigenausschuss mit informellen Befugnissen sowie eine politische Vollzugskontrolle durch die globale Umweltöffentlichkeit. Perspektivisch könnte der Internationale Gerichtshof entsprechende Kompetenzen übernehmen. Der Vollzug fände jedoch auch auf anderer Ebene statt, so hätten Gerichtsurteile in den Niederlanden, den USA und Österreich gezeigt, dass Kläger das Übereinkommen erfolgreich im Rahmen nationaler Gerichtsprozesse genutzt haben.

Die Europäische Union habe sich 1996 erstmals zu einem „2 °C-Ziel“ bekannt und mit Artikel 191 AEUV eine Rechtsgrundlage für den Umwelt- und Klimaschutz im Primärrecht geschaffen. Ein Teil der Emissionsminderung werde über den EU-Emissionshandel realisiert und ein Teil über die Lastenteilungsverordnung, deren Rechtsrahmen derzeit neu verhandelt wird.

Die supranationale Rechtsprechungsstruktur der EU sei sehr mächtig und setze ein robustes Rechtsdurchsetzungsinstrumentarium hinter das Übereinkommen von Paris. Dies beinhalte auch, dass bei Verstößen Verfahren eingeleitet werden können.

In Deutschland spielten Klagen im Zusammenhang mit den Klimaschutzzielen eine geringe Rolle, er erwarte jedoch eine Zunahme z.B. auf der Grundlage des Artikel 20a des Grundgesetzes zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlage oder auch mit Blick auf das im Grundgesetz verankerte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Artikel 2 GG).

Zur Rechtsqualität des „Klimaschutzplans 2050“ erläuterte Prof. Dr. Saurer, dass dieser als Rechtsakt der Bundesregierung keine gesetzesgleiche Außenwirkung gegenüber Bürgern und Gerichten entfalte, sondern lediglich die einzelnen Fachressorts der Bundesregierung binde.

Das Klimaschutzregime bilde insgesamt ein differenziertes Verbindlichkeitsregime, das auf allen Ebenen zum Tragen komme. Veränderungen im Grad der Verbindlichkeit seien im internationalen und europäischen Recht allerdings abhängig von einer Konsensbildung unter komplexen Bedingungen. Um die Verbindlichkeit auf nationaler Ebene zu erhöhen, empfahl Prof. Dr. Saurer über ein Klimaschutzgesetz nachzudenken.

Die Podiumsdiskussion mit der Bundestagsabgeordneten Dr. Anja Weisgerber (CDU/CSU), Obfrau des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dr. Uwe Neuser, Referat KI I 3 „Rechtsangelegenheiten Klimaschutz und Energie; Emissionshandel“, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, sowie Alexander Jung, Generalbevollmächtigter für Berlin, Vattenfall GmbH, moderierten Dr. Annette Nietfeld, Geschäftsführerin, Forum für Zukunftsenergien, und Dr. Werner Schnappauf, Chairman, Initiative on Energy Law and Policy, Bucerius Law School.

Dr. Weisgerber sprach sich dafür aus, den Klimaschutz insbesondere auf EU-Ebene voranzutreiben, die sehr verbindlich sei. So seien beispielsweise im Rahmen des EU-Emissionshandels Mitgliedstaaten (u.a. Deutschland) bereits sanktioniert worden. Deutschland sollte voranschreiten und Vorbild sein, allerdings sei darauf zu achten, dass andere Staaten den Anschluss nicht verlören oder die Akzeptanz bei der Bevölkerung zu stark leide.

Dr. Neuser appellierte daran, hinsichtlich der Diskussion über die exakte Erreichung der diversen zum Klimaschutz definierten Unterziele, flexibel bei der Gesetzgebung zu sein und diese gegebenenfalls anzupassen. Die Definition von Zielen sei dennoch wichtig, da über sie eine gemeinsame Diskussionsgrundlage geschaffen würde. Er wies darauf hin, dass Deutschland eine Vorbildfunktion habe. Der „Klimaschutzplan 2050“ hätte international große Beachtung gefunden und sei in viele Sprachen übersetzt worden.

Jung unterstrich das von Vattenfall für das eigene Haus gesetzte Ziel, innerhalb einer Generation die Umstellung auf ein emissionsfreies Wirtschaften zu vollziehen – unabhängig der Entwicklung der europäischen Klimaschutzpolitik. Hinsichtlich der Verbindlichkeit gelte es sicherzustellen, dass die Klimaschutzziele auf der EU-Ebene eingehalten und nicht ähnlich der Maastricht-Kriterien dauerhaft unsanktioniert überschritten werden könnten.

Die Initiative on Energy Law and Policy der Bucerius Law School und das Forum für Zukunftsenergien bedanken sich bei der Vattenfall GmbH für die Gastfreundschaft.