

Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten auf dem Weg zur Klimaneutralität

Prof. Dr. Sabine Schlacke

Geschäftsführende Direktorin
des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht



Überblick: Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten auf dem Weg zur Klimaneutralität

I. EU-Klimagesetz und Änderung der EU-Governance-Verordnung 2018/1999

1. Kernregelungen
2. Konsequenzen

II. Klimaschutz-Beschluss des BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a.

1. Ausgangslage
2. Kernaussagen
3. Konsequenzen
4. Gesetzentwurf des BMU zur Änderung des KSG

III. Ausblick: den Weg zur Klimaneutralität gestalten

1. Langfriststrategien entwickeln: Umgang mit Negativemissionstechnologien
2. Klimastabilisierung als völkerrechtliche Verpflichtung

I. EU-Klimagesetz und Änderungen der EU-Governance-Verordnung

1. Kernregelungen

- **Bis 2030: 55 % Netto-THG-Minderung** ggü. 1990 (Art. 3 KG)
 - ⇒ Begrenzung des Senkenbeitrags auf 225 MtCO₂Eq u. Pflicht zur Erhöhung der Senken bis 2030
- **Bis 2050: THG-Neutralität** (Art. 2 I KG)
 - ⇒ NECPs, Langfriststrategien u. Fortschrittsberichterstattung sind auf THG-Neutralität auszurichten
 - ⇒ Entwicklung eines indikativen, linearen **Zielpfads 2030–2050**
 - ⇒ Kriterienfestlegung d. Kommission (Kosteneffektivität und Berücksichtigung von Senken)
- **Nach 2050: Klimapositivität**, Erreichung durch Netto-Negativemissionen (Art. 2 I KG)
- **Bis 2024: Vorschlag für 2040-Zwischenziel und CO₂-Budgets für 2030-2050 projektieren** (Art. 3 KG)
- Errichtung eines **wiss. Begleitgremiums** („European Scientific Advisory Board on Climate Change“)
- **Klimaverträglichkeitsprüfung** von Rechtsaktentwürfen

I. EU-Klimagesetz und Änderungen der EU-Governance-Verordnung

2. Konsequenzen : „Fit for 55-Package“ (14.7.2021)

14/07/2021	Fit for 55 package		
	- Revision of the EU Emission Trading System, including revision of the EU ETS Directive concerning aviation and maritime	TIMMERMANS	
	- Revision of the Regulation on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry (LULUCF)	TIMMERMANS	
	- Effort Sharing Regulation	TIMMERMANS	
	- Amendment to the Renewable Energy Directive to implement the ambition of the new 2030 climate target (tbc)	TIMMERMANS	
	- Amendment of the Energy Efficiency Directive to implement the ambition of the new 2030 climate target (tbc)	TIMMERMANS	
	- ReFuelEU Aviation - sustainable aviation fuels	TIMMERMANS	
	- FuelEU Maritime – green European maritime space	TIMMERMANS / HAHN	
	- Amendment of the alternative fuels infrastructure Directive	TIMMERMANS	
	- Amendment of the Regulation setting CO2 emission standards for cars and vans	TIMMERMANS / HAHN	
	- Carbon Border Adjustment Mechanism	PRESIDENT / HAHN	
	- Proposal for own resources using the Carbon Border Adjustment Mechanism		
	- Revision of the Energy Tax Directive		
	- Revision of the EU Emission Trading System - proposal for ETS on own resources		

1. EU-Klimagesetz und Änderungen der EU-Governance-Verordnung

2. Konsequenzen

- Handlungsform der Verordnung: unmittelbare Geltung in MS, kein Umsetzungsakt erforderlich
⇒ **aber: Flankierung und Ausfüllung zwecks Zielerreichung erforderlich!**
 - **2030-Ziel:** Erhöhung des dt. Reduktionsziels von 55% auf 62-68 % (§ 3 I KSG) + Anpassung der Jahresemissionsmengen (§ 4 I KSG + Anlage 2)
 - **2050-Ziel:**
 - Klimaneutralität nur als Bekenntnis in § 1 S. 3 KSG: keine Anpassungspflicht
 - Dt. Langfriststrategie: Klimaschutzplan 2050 (§ 2 Nr. 7 KSG) wohl zu überarbeiten
- ⇒ **Insg.: nur geringe Anpassung des KSG erforderlich!**

I. Klimaschutz-Beschluss des BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a.

1. Ausgangslage

Anspruch auf schärfere Regelungen zur Reduktion von THG aus Grundrechten, insb. **Art. 2 II 1 (Gesundheit)**, 14 I GG, Art. 2 I iVm 1 I, 20a GG („ökol. Existenzminimum“)

Beschwerdeführende: natürliche Personen u. Umweltverbände

4 Verfassungsbeschwerden:

Staat

Bish. BVerfG-Rspr.: Handeln des Staates nur erforderlich, wenn bestehende Maßnahmen offensichtlich unzureichend (Untermaßverbot) – bish. Umweltverfahren erfolglos

Schutz junger + künftiger Generationen

junge und künftige Emittenten

I. Klimaschutz-Beschluss des BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a.

2. Kernaussagen



I. Klimaschutz-Beschluss des BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a.

2. Kernaussagen

1,5–2°C-Ziel des PÜ (§ 1 S. 3 KSG)

2021

2030

2050

Klimaneutralität
(§ 1 S. 3 KSG)

55 %-Ziel + Jahresemissionsmengen
noch verfassungskonform
→ **keine Verletzung des
Untermaßverbots**/der Schutzpflichten
(Art. 2 II 1 GG i.V.m. Art. 20a GG)

Ab 2031 bis 2050 fehlt es an
verbindlichem Reduktionspfad
→ Verletzung der intertemporalen
Freiheitssicherungspflicht

Implizit: Pflicht zur Anpassung der 2030er Pfads

II. Klimaschutz-Beschluss des BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a.

2. Kernaussagen: Würdigung

- Art. 20a GG ist **justiziable Rechtsnorm**: Überschreiten der Pariser Temperaturziele und Nichterreichen von Klimaneutralität sind verfassungswidrig
- **Intertemporale Freiheitssicherung: Subjektivierung des Art. 20a GG (iVm Freiheitsrechten)**
- Heranziehung eines **Budgetansatzes** für Feststellung der (noch) Verfassungskonformität des 2030-Ziels und Verfassungswidrigkeit des fehlende, konkreten Minderungspfad für den Zeitraum von 2031–2050 (Klimaneutralität)
- **Internationale Verantwortung** („Vorreiterrolle“) Deutschlands für globales Klimaproblem
- **Gesetzgeber** kommt **Konkretisierungsprärogative** und **Sorgfaltspflicht** zu

II. Klimaschutz-Beschluss des BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a.

3. Konsequenzen für die deutsche Gestaltung des Wegs zur Klimaneutralität

Bis Ende 2022 (grundlegende) Änderung des Klimaschutzgesetzes erforderlich:

- **Klimaneutralität** bis 2050 **sollte klar als Ziel** in § 3 KSG verankert (1,5°C-Ziel nicht mehr erreichbar)
- **Ermittlung eines** auf Deutschland entfallenden **CO₂-Emissionsbudgets** als Maßstab für die Entwicklung eines Emissionsminderungspfads bis zur Klimaneutralität 2050
- Im Wesentlichen ist durch Gesetz ein **Emissionsminderungspfad** („Langfriststrategie“) ab **2031 bis 2050** (Klimaneutralität) zu entwickeln, der ...
 - ...zeitlich gestaffelte, freiheitsschonende CO₂-Minderungsziele für die Jahre 2035, 2040, 2045 und 2050,
 - ...entsprechende Jahresemissionsmengen für die verschiedenen Sektoren festlegt und
 - ...ein wissenschaftsbasiertes Monitoring enthalten sollte, das bei Gefährdung der Zielerreichung oder Jahresemissionsmengen zur Aufstellung von Sofortprogrammen und der Ergreifung wirksamer Maßnahmen verpflichtet; ggf. Expertenrat für Klimafragen stärken
- 55 %-**Reduktionsziel bis 2030 sollte auf mindestens 65 %** (inkl. Jahresemissionsmengen) erhöht werden

II. Klimaschutz-Beschluss des BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a.

4. Gesetzentwurf des BMU zur Änderung des KSG

- **Treibhausgasneutralität bis 2045**
- **Neue Minderungsziele für 2030 (65%), 2040 (88%) + neue Minderungsziele von 2031-2040 (Anlage 3) + Überprüfungs- und Anpassungspflicht (VO-Geber)**
- **Verschärfung der sektorbezogenen Jahresemissionsmengen bis 2030 (Anlage 2) + Überprüfungs- und Anpassungspflicht (VO-Geber)**
- **sektorbezogene Jahresemissionsmengen für die Jahre 2035 und 2040 (Anlage 4)**
- **Senkenziele für natürliche Ökosysteme (§ 3a KSG)**
- **Aufwertung des Mandats des Expertenrats für Klimafragen (prospektiv)**

III. Ausblick: den Weg zur Klimaneutralität gestalten

1. Langfriststrategien bis 2050 entwickeln

a) Internationale Ebene: Art. 4 Abs. 19 PÜ

- Keine Pflicht („should“)
- Berücksichtigung **nationaler Gegebenheiten** (vgl. auch Art. 2 II PÜ),
- Erfassung von Reduktions- u. Anpassungsmaßnahmen, **Finanzierungsfragen** (**Unterstützung** seitens entwickelter Staaten)
- Förderung der Entwicklung **neuer Technologien**

b) EU-Ebene: Governance-Verordnung

- **Pflicht, Art. 15**
- **Beitrag** zur Erfüllung der **Verpflichtung aus der UNFCCC sowie dem PÜ** (2°C-Ziel und 1,5°C-Ziel) u. dem Ziel der **Klimaneutralität** u. “falls möglich“ danach **Negativemissionen**, Art. 15 Abs. 3 lit. c GO-VO); zur **Förderung des THG-Abbaus über Senken**

c) Deutschland: Langfriststrategien auf nationaler Ebene

- § 2 Nr. 7 KSG: Klimaschutzplan ist deutsche Langfriststrategie i.S.d. PÜ und der GO-VO; § 4 Abs. 6 KSG: Anforderungen hat VO-Geber 2025 vorzulegen
- **BVerfG: verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers („Wesentliches“): Zwischenziele bis ca. 2040-2050, kann, muss nicht sektorspezifisch sein, rechtzeitig erkennbar und weit genug in die Zukunft reichen**

III. Ausblick: den Weg zur Klimaneutralität gestalten

1. Umgang mit Negativemissionstechnologien

- **Internationale Ebene**

- **Kein völkerrechtliches Abkommen**, dass sich speziell mit NETs befasst, aber
 - „Einsortierung“ in klimarechtlichen Abkommen → technologische Einzelfallentscheidung!
 - Z.T. als vorsorgliche Mitigationsmaßnahmen i.S.v. Art. 3 III UNFCCC verstanden
→ (P): „vorsorgliche Nachsorge“ möglich?
- **Im EU-Recht** nur Regelung von CCS über RL 2009/31/EG

- **Nationales Recht**

- **Keine ausdrückliche ergänzende Regelung für NETs im deutschem Recht**
- Aber i.d.R. teilw. erfasst über BImSchG, nat. Abfall-, Wasser- und/oder Bodenschutzrecht
- **JETZT: Klimaschutz-Beschluss des BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 227**
→ Aber: **Maßnahmenhierarchie erkennbar** 1) Reduktionsmaßnahmen, 2) andere Maßnahmen (z.B. NETs)

III. Ausblick:

2. Klimastabilisierung als völkerrechtliche Verpflichtung

