# Kernaussagen des Klimaschutz-Beschlusses des BVerfG und Konsequenzen für das Klimaschutzrecht

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA

2.6.2021

## Gliederung

A. Einleitung
B. Kernaussagen des Klimaschutz-Beschlusses des BVerfG
C. Konsequenzen für das Klimaschutzrecht
D. Ausblick

# A. Einleitung

- Klimaschutz als tatsächliche und rechtliche Herausforderung
- Klimaschutzgesetzgebung auf allen Ebenen
  - International
    - Übereinkommen von Paris über den Klimawandel (2015/16)
    - Klimapaket von Kattowitz (2018)
  - EU
    - Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 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 („Klimaschutzverordnung“)
    - Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz (Governance-Verordnung“)
  - Deutschland
    - Bundes-Klimaschutzgesetz (2019)
    - Landesklimaschutzgesetze (seit 1997)
- zunehmend erfolgreiche „Klimaklagen“

# B. Kernaussagen des Klimaschutz-Beschlusses des BVerfG

## *I. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden*

- „Die Beschwerdeführenden können teilweise geltend machen, in ihrem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und einige von ihnen in ihrem Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) verletzt zu sein …, weil der Staat mit dem Klimaschutzgesetz nur unzureichende Maßnahmen zur Minderung der Treibhausgasemissionen und zur Begrenzung der globalen Erderwärmung ergriffen haben könnte. Insoweit sind auch die in Bangladesch und Nepal lebenden Beschwerdeführenden beschwerdebefugt, weil nicht von vornherein auszuschließen ist, dass die Grundrechte des Grundgesetzes den deutschen Staat auch zu ihrem Schutz vor den Folgen des globalen Klimawandels verpflichten“ (Rn. 90)
- „Die durch anthropogene Treibhausgasemissionen verursachte Erderwärmung ist nach heutigem Stand zu weiten Teilen unumkehrbar … und es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Klimawandel noch zu Lebzeiten der Beschwerdeführenden so voranschreitet, dass deren durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechte beeinträchtigt werden … Der Möglichkeit eines Verfassungsverstoßes kann hier nicht mit dem Hinweis entgegnet werden, das Risiko eines künftigen Schadens stelle nicht schon gegenwärtig einen Schaden und mithin keine Grundrechtsverletzung dar.“ (Rn. 108)

## *II. Eingriff in Schutzpflichten bzgl. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG*

- „Der Staat ist durch das Grundrecht auf den Schutz von Leben und Gesundheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels verpflichtet." (Rn. 144)
- „Dass der deutsche Staat diesen Klimawandel wegen der globalen Wirkung und des globalen Charakters seiner Ursachen nicht allein, sondern nur in internationaler Einbindung anhalten kann, steht der Annahme der grundrechtlichen Schutzpflicht nicht prinzipiell entgegen … Die globale Dimension hat allerdings für den Inhalt der auf den Klimawandel bezogenen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG Bedeutung. So muss der Staat eine Lösung des Klimaschutzproblems auch auf internationaler Ebene suchen." (Rn. 149)

- „Ob ausreichende Maßnahmen getroffen sind, um grundrechtliche Schutzpflichten zu erfüllen, ist verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbar … Die aus den Grundrechten folgenden subjektiven Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe einerseits und die sich aus der objektiven Bedeutung der Grundrechte ergebenden Schutzpflichten andererseits unterscheiden sich insofern grundlegend voneinander, als das Abwehrrecht in Zielsetzung und Inhalt ein bestimmtes staatliches Verhalten verbietet, während die Schutzpflicht grundsätzlich unbestimmt ist. Die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren entgegengewirkt werden soll, die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung sind Sache des Gesetzgebers, dem grundsätzlich auch dann ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen … Damit liegt, wenn eine Schutzpflicht dem Grunde nach besteht, die Frage der Wirksamkeit staatlicher Schutzmaßnahmen allerdings nicht außerhalb verfassungsgerichtlicher Kontrolle. Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben … Dies ist hier im Ergebnis nicht der Fall.“ (Rn. 152 f.).

- „Ungeeignet wäre allerdings ein Schutzkonzept, das zwar auf eine Reduktion der Treibhausgasemissionen gerichtet wäre, ohne dabei aber das Ziel der Klimaneutralität (vgl. § 2 Nr. 9 KSG) zu verfolgen.“ (Rn. 155)
- „Völlig unzulänglich wäre es, dem Klimawandel freien Lauf zu lassen und den grundrechtlichen Schutzauftrag allein durch Anpassungsmaßnahmen … umzusetzen“ (Rn. 157)
- „Unterschiede zwischen Klimaschutz- und Gesundheitsschutzerfordernissen können sich auch deshalb ergeben, weil sich die Gefahren des Klimawandels für Leben und Gesundheit der Menschen zu einem Teil durch Anpassungsmaßnahmen lindern lassen.“ (Rn. 164)
- „Der Gesetzgeber hat hingegen Grundrechte verletzt, weil er keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen hat, die – wegen der gesetzlich bis 2030 zugelassenen Emissionen in späteren Zeiträumen möglicherweise sehr hohen – Emissionsminderungspflichten grundrechtsschonend zu bewältigen.“ (Rn. 182)
- „Die Entscheidung des Gesetzgebers, bis zum Jahr 2030 die in § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 geregelte Menge an CO2-Emissionen zuzulassen, entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden.“ (Rn. 184)

- „Die Möglichkeiten, von grundrechtlich geschützter Freiheit in einer Weise Gebrauch zu machen, die direkt oder indirekt mit CO2-Emissionen verbunden ist, stoßen an verfassungsrechtliche Grenzen, weil CO2-Emissionen nach derzeitigem Stand im Wesentlichen unumkehrbar zur Erwärmung der Erde beitragen, der Gesetzgeber einen ad infinitum fortschreitenden Klimawandel aber von Verfassungs wegen nicht tatenlos hinnehmen darf. Verfassungsrechtlich maßgeblich ist insoweit das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG …, das vom Gesetzgeber durch das Ziel konkretisiert ist, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Geht das dieser Temperaturschwelle entsprechende CO2-Budget zur Neige, dürfen Verhaltensweisen, die direkt oder indirekt mit CO2-Emissionen verbunden sind, nur noch zugelassen werden, soweit sich die entsprechenden Grundrechte in der Abwägung mit dem Klimaschutz durchsetzen können. Dabei nimmt das relative Gewicht der Freiheitsbetätigung bei fortschreitendem Klimawandel aufgrund der immer intensiveren Umweltbelastungen immer weiter ab. Vor diesem Hintergrund begründen Vorschriften, die jetzt CO2-Emissionen zulassen, eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, weil sich mit jeder CO2-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert und CO2-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird … Zwar müsste CO2-relevanter Freiheitsgebrauch irgendwann ohnehin im Wesentlichen unterbunden werden, weil sich die Erderwärmung nur anhalten lässt, wenn die anthropogene CO2-Konzentration in der Erdatmosphäre nicht mehr weiter steigt. Ein schneller Verbrauch des CO2-Budgets schon bis 2030 verschärft jedoch das Risiko schwerwiegender Freiheitseinbußen, weil damit die Zeitspanne für technische und soziale Entwicklungen knapper wird, mit deren Hilfe die Umstellung von der heute noch umfassend mit CO2-Emissionen verbundenen Lebensweise auf klimaneutrale Verhaltensweisen freiheitsschonend vollzogen werden könnte“ (Rn. 185 f.)

- „Es ist das Verfassungsrecht selbst, das mit jedem Anteil, der vom endlichen CO2-Budget verzehrt wird, umso dringender aufgibt, weitere CO2-relevante Freiheitsausübung zu unterbinden. Diese rechtlich vermittelte eingriffsähnliche Vorwirkung aktueller Emissionsmengenregelungen bedarf wegen der gegenwärtig weitestgehend irreversiblen Wirkung der einmal zugelassenen und in die Erdatmosphäre gelangten Emissionsmengen bereits heute verfassungsrechtlicher Rechtfertigung.“ (Rn. 187)

## *III. Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung von Art. 20a GG*

- „Die Grundrechte verpflichten den Gesetzgeber, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO2-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend so zu gestalten, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und die Reduktionslasten über die Zeit und zwischen den Generationen nicht einseitig zulasten der Zukunft verteilt sind … Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO2-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine – von den Beschwerdeführenden als „Vollbremsung“ bezeichnete – radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde.“ (Rn. 192)
- „Der Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltsamkeit weiter bewahren könnten“ (Rn. 193)

- „Art. 20a GG [zielt] auch auf die Herstellung von Klimaneutralität. Art. 20a GG genießt indessen keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen … Wegen der nach heutigem Stand weitestgehenden Unumkehrbarkeit des Klimawandels wäre eine Überschreitung der zum Schutz des Klimas einzuhaltenden Temperaturschwelle jedoch nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen. Zudem nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.“ (Rn. 199)
- „Der Klimaschutzverpflichtung aus Art. 20a GG steht nicht entgegen, dass Klima und Klimaerwärmung globale Phänomene sind und die Probleme des Klimawandels daher nicht durch die Klimaschutzbeiträge eines Staates allein gelöst werden können. Wie der Klimawandel selbst hat auch der Klimaschutzauftrag des Art. 20a GG von vornherein eine besondere internationale Dimension. Art. 20a GG verpflichtet den Staat, eine Lösung des Klimaschutzproblems gerade auch auf überstaatlicher Ebene zu suchen“ (Rn. 199)
- „Art. 20a GG ist eine justiziable Rechtsnorm. Das gilt auch für das darin enthaltene Klimaschutzgebot.“ (Rn. 205)

- „Art. 20a GG lässt der Gesetzgebung allerdings erheblichen Gestaltungsspielraum. Grundsätzlich ist es auch nicht Aufgabe der Gerichte, aus der offenen Formulierung des Art. 20a GG konkret quantifizierbare Grenzen der Erderwärmung und damit korrespondierende Emissionsmengen oder Reduktionsvorgaben abzuleiten. Gleichwohl darf Art. 20a GG auch als Klimaschutzgebot nicht leerlaufen.“ (Rn. 207)
- „In Wahrnehmung seines Konkretisierungsauftrags und seiner Konkretisierungsprärogative hat der Gesetzgeber das Klimaschutzziel des Art. 20a GG aktuell durch § 1 Satz 3 KSG dahingehend bestimmt, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist. Der gesetzgeberische Spielraum des Art. 20a GG ist damit derzeit nicht überschritten. Die Temperaturschwelle des § 1 Satz 3 KSG ist als verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung auch der verfassungsgerichtlichen Prüfung zugrundezulegen.“ (Rn. 208)
- „Dass das Paris-Ziel eigens als Grundlage des deutschen Klimaschutzgesetzes ausgewiesen ist, steht in einem besonderen Zusammenhang zu dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG. Wegen der genuin globalen Dimension des Klimawandels kann der Staat das Ziel des Art. 20a GG, den Klimawandel anzuhalten, letztlich nur in internationaler Kooperation erreichen. Dazu ist er mit dem Beitritt zum Pariser Übereinkommen tätig geworden, in dessen Rahmen er nun auch seine weitergehenden Klimaschutzverpflichtungen aus Art. 20a GG erfüllt“ (Rn. 210)

- „Durch Art. 20a GG ist dem Gesetzgeber eine permanente Pflicht aufgegeben, das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen … Sollte sich das in Art. 2 Abs. 1 lit. a PA vereinbarte Temperaturziel als unzulänglich erweisen, ausreichenden Klimaschutz zu erzielen, aktualisiert sich auch die Verpflichtung aus Art. 20a GG, eine Lösung des Klimaschutzproblems auf internationaler Ebene zu suchen; es müsste insbesondere versucht werden, strengere Vereinbarungen zu erzielen. Hingegen müsste sich eine Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzzielen wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts vor Art. 20a GG rechtfertigen lassen …, sofern nicht neuere hinreichend gesicherte Erkenntnisse in der Klimaforschung ergeben, dass die Erderwärmung geringeres Schädigungspotenzial hat, als dies derzeit zu befürchten ist.“ (Rn. 212)
- „Als verfassungsrechtlich notwendige, grundlegende Konkretisierung des Art. 20a GG entfaltet die dem Klimaschutz in § 1 Satz 3 KSG zugrunde gelegte Temperaturmaßgabe ihrerseits verfassungsrechtliche Orientierungsfunktion. Auch für die verfassungsgerichtliche Kontrolle bildet sie die maßgebliche Konkretisierung des in Art. 20a GG enthaltenen Klimaschutzauftrags“ (Rn. 213)
- „Gemessen an dem Ziel, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen, kann derzeit nicht festgestellt werden, dass § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 gegen das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG verstoßen.“ (Rn. 214)

- „Weil bei der exakten Quantifizierung des Zusammenhangs zwischen CO2-Emissionen und Erderwärmung Unsicherheiten verbleiben, lässt Art. 20a GG der Gesetzgebung zwar Wertungsspielräume … Jedoch darf der Gesetzgeber seine Wertungsspielräume nicht nach politischem Belieben ausfüllen. Besteht wissenschaftliche Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge, setzt Art. 20a GG den Entscheidungen des Gesetzgebers – zumal solchen mit unumkehrbaren Folgen für die Umwelt – vielmehr Grenzen und erlegt ihm, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, eine besondere Sorgfaltspflicht auf … Ausdruck dieser besonderen Sorgfaltspflicht ist jedenfalls, dass der Gesetzgeber bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen – jeweils in Ansehung ihrer Belastbarkeit – berücksichtigen muss. … Hinsichtlich der Gefahr des irreversiblen Klimawandels muss das Recht daher auch den aus einem qualitätssichernden Verfahren hervorgegangenen Schätzungen des IPCC zur Größe des verbleibenden globalen CO2-Restbudgets und den Konsequenzen für verbleibende nationale Emissionsmengen Rechnung tragen, wenn diese auf die Möglichkeit der Überschreitung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle hinweisen.“ (Rn. 229)
- „Art. 20a GG statuiert … keine von seinen materiellen Anforderungen losgelöste, eigenständige Sachaufklärungs- und Begründungspflicht.“ (Rn. 239)

## *IV. Zur Verfassungswidrigkeit führender Abbruch des Reduktionspfads*

- „§ 3 Abs. 1 Satz 2 KSG und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 sind 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).
- „Das Grundgesetz gibt nicht im Einzelnen vor, was zu regeln ist, um Voraussetzungen und Anreize für die Entwicklung klimaneutraler Alternativen zu schaffen. Grundlegend hierfür und damit für eine vorausschauende Schonung künftiger Freiheit ist allerdings, dass der Gesetzgeber einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse auch für die Zeit nach 2030 Orientierung bietet und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermittelt. Der nötige Entwicklungsdruck entsteht, indem absehbar wird, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO2-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind.“ (Rn. 249)

- „Verfassungsrechtlich unerlässlich ist aber zum einen, dass weitere Reduktionsmaßgaben rechtzeitig über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden … Nur so kann ein Planungshorizont entstehen, vor dem Anreiz und Druck erwachsen, die erforderlichen, teils langwierigen Entwicklungen in großer Breite in Gang zu setzen. Dass diese Entwicklungen bald beginnen, ist erforderlich, um künftige Freiheit nicht plötzlich, radikal und ersatzlos beschneiden zu müssen.“ (Rn. 253)
- „Die in § 4 Abs. 6 Satz 1 KSG zur Fortschreibung des Reduktionspfads gewählte Regelungstechnik der Festlegung sinkender Jahresemissionsmengen ist im Grunde geeignet, der weiteren Entwicklung Orientierung zu geben. … Allerdings ist die konkrete Fortschreibung in § 4 Abs. 6 Satz 1 KSG unzureichend geregelt. Sie genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine der weiteren Entwicklung hinreichend Orientierung vermittelnde Ausgestaltung im Ergebnis nicht. Das gilt ungeachtet des Umstands, dass der Gesetzgeber außerdem wegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes nähere Vorgaben zur Größe der Jahresemissionsmengen machen muss, wenn er an einer Einbindung des Verordnungsgebers festhält“ (Rn. 256)
- „Im Ergebnis sind § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 verfassungswidrig, soweit eine den grundrechtlichen Anforderungen genügende … Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für den Zeitraum ab 2031 bis zum Zeitpunkt der durch Art. 20a GG geforderten Klimaneutralität fehlt.“ (Rn. 266)

# C. Konsequenzen für das Klimaschutzrecht

## *I. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 14.5.2021 (BR-Drucks. 411/21)*

### *1. Verfahren*

- Kabinettsbeschluss v. 12.5.2021
- Beratung im Bundesrat am 28.5.2021

### *2. Wesentliche Inhalte des Regierungsentwurfs*

- NEU: § 3a Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft

  (1) Der Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft zum Klimaschutz soll gestärkt werden. Der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen des jeweiligen Zieljahres und der drei vorhergehenden Kalenderjahre des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft soll wie folgt verbessert werden:

  1. auf mindestens minus 25 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2030,
  2. auf mindestens minus 35 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2040,
  3. auf mindestens minus 40 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2045.

  Grundlage für die Emissionsbilanzen sind die Daten nach § 5 Absatz 2 Nummer 3.

- Änderungen in § 4
  - Ersetzung Absatz 1 Sätze 5 und 6:

    „Die Bundesregierung wird die in Anlage 2 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen im Lichte möglicher Änderungen der Europäischen Klimaschutzverordnung und der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie zur Umsetzung des erhöhten Klimaziels der Europäischen Union für das Jahr 2030 überprüfen und spätestens sechs Monate nach deren Inkrafttreten einen Gesetzgebungsvorschlag zur Anpassung der zulässigen Jahresemissionsmengen in Anlage 2 vorlegen, soweit dies erforderlich erscheint. Die jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 richten sich nach Anlage 3. Spätestens im Jahr 2032 legt die Bundesregierung einen Gesetzgebungsvorschlag zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045 vor. Die Aufteilung der jährlichen Minderungsziele in zulässige Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren für die Jahre 2031 bis 2045 erfolgt durch Rechtsverordnung gemäß Absatz 6. Die Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele sind verbindlich, soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt.“

- Neufassung Absatz 6 Sätze 1 bis 3:
  „Durch Rechtsverordnung legt die Bundesregierung die jährlich in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinkenden zulässigen Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis 2045 fest. Diese Jahresemissionsmengen müssen im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dieses Gesetzes, mit den jährlichen Minderungszielen gemäß Absatz 1 Satz 6 und 7 und den unionsrechtlichen Anforderungen. Dabei ist sicherzustellen, dass in jedem Sektor deutliche Reduzierungen der Treibhausgase erreicht werden. Die zulässigen Jahresemissionsmengen gelten, soweit nicht auf der Grundlage des § 4 Absatz 7 eine abweichende Reglung getroffen wird. Rechtsverordnungen nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestages.“
- NEU Absatz 7:
  „(7) Die Bundesregierung wird dem Deutschen Bundestag im Jahr 2028 einen Bericht zum Stand und zur weiteren Entwicklung der CO2-Bepreisung innerhalb der Europäischen Union sowie zu technischen Entwicklungen vorlegen. In dem Bericht wird die Bundesregierung auch untersuchen, ob in der Zeit ab dem Jahr 2031 im Lichte dieser Entwicklungen auf die Zuweisung von zulässigen Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren verzichtet werden kann. In diesem Fall legt die Bundesregierung einen entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag vor.“

- Änderungen in § 13
  - NEU Absatz 1 S. 3:

    „Bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung auf Bundesebene ist für die Vermeidung oder Verursachung von Treibhausgasemissionen ein CO2-Preis, mindestens der nach § 10 Absatz 2 Brennstoff- Emissionshandelsgesetz gültige Mindestpreis oder Festpreis zugrunde zu legen.“
  - Neufassung Absatz 2:

    „Der Bund prüft bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung, wie damit jeweils zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 beigetragen werden kann. Kommen mehrere Realisierungsmöglichkeiten in Frage, dann ist in Abwägung mit anderen relevanten Kriterien mit Bezug zum Ziel der jeweiligen Maßnahme solchen der Vorzug zu geben, mit denen das Ziel der Minderung von Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebenszyklus der Maßnahme zu den geringsten Kosten erreicht werden kann. Mehraufwendungen sollen nicht außer Verhältnis zu ihrem Beitrag zur Treibhausgasminderung stehen. Soweit vergaberechtliche Bestimmungen anzuwenden sind, sind diese zu beachten.“
  - Neufassung Absatz 3 S. 1:

    „Bei der Anwendung von Wirtschaftlichkeitskriterien sind bei vergleichenden Betrachtungen die dem Bund entstehenden Kosten und Einsparungen über den jeweiligen gesamten Lebenszyklus der Investition oder Beschaffung zugrunde zu legen.“

- Änderung Anlage 2

**„Anlage 2 – Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030 (zu § 4)**

| Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen $CO_2$-Äquivalent | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Energiewirtschaft | 280 | | 257 | | | | | | | | 108 |
| Industrie | 186 | 182 | 177 | 172 | 165 | 157 | 149 | 140 | 132 | 125 | 118 |
| Gebäude | 118 | 113 | 108 | 102 | 97 | 92 | 87 | 82 | 77 | 72 | 67 |
| Verkehr | 150 | 145 | 139 | 134 | 128 | 123 | 117 | 112 | 105 | 96 | 85 |
| Landwirtschaft | 70 | 68 | 67 | 66 | 65 | 63 | 62 | 61 | 59 | 57 | 56 |
| Abfallwirtschaft und Sonstiges | 9 | 9 | 8 | 8 | 7 | 7 | 6 | 6 | 5 | 5 | 4 |

- NEU Anlage 3

**„Anlage 3 – Jährliche Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 (zu § 4)**

| | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 | 2035 | 2036 | 2037 | 2038 | 2039 | 2040 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Jährliche Minderungsziele gegenüber 1990 | 67% | 70% | 72% | 74% | 77% | 79% | 81% | 83% | 86% | 88% |

## *3. Stellungnahme des Bundesrates v. 28.5.2021 (BR-Drucks. 411/21 (Beschluss))*

- NEU: § 3 Abs. 5

  „Die Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel ist zu verbessern, die Widerstandsfähigkeit zu stärken und die Anfälligkeit gegenüber Klimaänderungen zu verringern."
- NEU: § 16 Klimaanpassung

  „(1) Die Anpassung an den Klimawandel dient insbesondere auch der Gefahrenvorsorge, der Gesundheit der oder des Einzelnen und der Allgemeinheit, der Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt sowie dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen.

  (2) Die Bundesregierung hat eine Vorbildfunktion und ist verpflichtet, ihre Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, um die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen.

  (3) Zur Begrenzung der negativen Folgen des Klimawandels ergreifen die zuständigen Stellen im Rahmen ihrer Möglichkeiten die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen auf Basis von entsprechenden Daten und Strategien. Der Bund unterstützt dabei unter anderem durch Förderung und geeignete Unterstützungsstrukturen."
- ergänzend:
  - punktuelle Klarstellungen
  - Stärkung der Beteiligung der Länder

## *II. Weitere Anträge in der parlamentarischen Beratung (Vorschlag: B90/Grüne)*

- Überweisung an Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit am 7.5.2021 erfolgt

### *1. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG-Sofortmaßnahmegesetz – EEGSofMG2021) v. 4.5.2021 (BT-Drucks. 19/29288)*

- Erhöhung der EE-Ausbaumengen für die nächsten zwei Jahre

### *2. Antrag „Klimaschutz ist jetzt“ v. 5.5.2021 (BT-Drucks. 19/29294)*

- Reform des Klimaschutzgesetzes mit Klimaschutzziel für 2030 von minus 70%
- Ausbau der erneuerbaren Energien ab sofort deutlich beschleunigen
- Umsetzungshürden beim Ausbau der erneuerbaren Energien abbauen – Repowering erleichtern
- Solar auf Dächern zum Standard machen
- Kohleausstieg auf 2030 vorziehen u.a. durch nationalen CO2- Mindestpreis von mindestens 40 Euro
- Reduzierung der EEG Umlage – alle zusätzlichen Einnahmen aus der CO2-Bepreisung aus den Bereichen Verkehr und Wärme für die Einführung eines Pro-Kopf Energiegeldes und für zielgerichtete Transformationszuschüsse für Menschen mit niedrigen Einkommen zu verwenden
- transformationsunterstützende Investitionszuschüsse für energieintensive Industrien
- Klimaverträglichkeitsprüfung bei Genehmigungsprozessen

- Klima- und Sanierungsoffensive bei Gebäuden mit dem Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands bis 2040
- Einbau neuer Ölheizungen in Neubau und Bestand ab 2021 grundsätzlich nicht mehr zulassen
- Investitionsprogramm für 2.000.000 Wärmepumpen bis 2025 sowie für die Dekarbonisierung von Fern- und Nahwärme
- Wärmewende mit einem wirksamem Mieter*innenschutz und gezielter Förderung zu verbinden
- Klimawohngeld
- energetische Modernisierung öffentlicher Liegenschaften zu Plusenergiehäusern
- Gebäudeenergiegesetz (GEG) zu einem Gebäuderessourcengesetz weiterentwickeln
- leistungsfähige Bahn zum Rückgrat einer nachhaltigen Verkehrswende machen
- ÖPNV auszubauen, um die Fahrgastzahlen bis 2030 zu verdoppeln
- Potenzial des Fahrrads für die Mobilitätswende ausschöpfen
- europäischen und internationalen Seeverkehr sowie die europäische Binnenschifffahrt in jeweilige Emissionshandelssysteme zeitnah einbeziehen – CO2-orientierte Lkw-Maut
- ab 2030 nur noch emissionsfreie Autos neu zulassen
- Bundesnetzplan 2050
- Mobilitätsgarantie mit Standards für Erreichbarkeit und Erschließung im ländlichen Raum
- Städte sollen mehr Möglichkeiten bekommen, regulierend in den Autoverkehr einzugreifen und öffentlichen Raum neu aufzuteilen

- Kreislaufwirtschaft mit einer starken Reparatur- und Recyclingindustrie
- Tierzahlen in der Landwirtschaft deutlich reduzieren und auf heimische Futtermittel setzen
- in der nationalen Umsetzung der GAP die vorhandenen Spielräume zugunsten des Klimaschutzes nutzen
- Ökolandbau stärker fördern damit im Jahr 2030 ein Anteil von mindestens 30 Prozent erreicht wird
- Klimaforschung in einem Forschungsrahmenprogramm mit jährlichen 100 Millionen Euro zusätzlich fördern
- klimapolitische Vorreiterrolle in der EU
- Erdgaspipeline Nord Stream 2 die politische Unterstützung entziehen
- klimaaußenpolitisch vorangehen und das Tempo der Biden-Administration aufnehmen
- durch einen ressortübergreifenden Ansatz für umfassende Klimapartnerschaften („Paris-Partnerschaften“) unter dem Leitbild des Pariser Klimaabkommens, der Agenda 2030 und den universellen Menschenrechten insbesondere mit Ländern des Globalen Südens einen Beitrag für mehr Klimagerechtigkeit zu leisten

## D. Ausblick

- Bedeutungszunahme und Weiterentwicklung des Klimaschutzrechts
  - aktuell: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz – COM(2020) 80 final)
- Klimaschutz als zentraler Orientierungsmaßstab im Energierecht
- absehbare Konflikte innerhalb des Rechts
  - staatliche Steuerung vs. individuelle Freiheit
  - intertemporale Freiheitssicherung
  - technokratische vs. demokratische Entscheidung
  - Klima- vs. Umweltschutz
  - internationale Lastenteilung

# Vielen Dank
# für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Rechtswissenschaftliche Fakultät
Institut für Energiewirtschaftsrecht
Carl-Zeiß-Straße 3
07743 Jena
Tel.: 03641 / 942220
Fax: 03641 / 942222
E-Mail: matthias.knauff@uni-jena.de