

Der Instrumentenmix des Klimaschutzes: Kohärenz oder Kollision?

Der Schutz des Klimasystems der Erde ist eine gemeinsame Aufgabe aller Staaten. Kein Staat der Welt kann allein die Erdatmosphäre bewahren. Notwendig sind internationale Kooperationen, um weltweit die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2050 auf null zu reduzieren und so die Erde vor einer gefährlichen vom Menschen verursachten Störung zu bewahren.¹ Deshalb sind international ausgerichtete Strategien und Maßnahmen zum Schutz des Klimasystems der Erde unerlässlich. Europäische und nationale Klimaschutzmaßnahmen müssen sich in die völkerrechtlichen Vorgaben einfügen, sie stimmig umsetzen und zu ihrer Fortentwicklung beitragen.

Gerade das Klimaschutzrecht bedarf deshalb der Kohärenz: Das internationale, das europäische und das nationale Recht sind aufeinander abzustimmen und so zu einem widerspruchsfreien Klimaschutzregime zusammenzufügen. Kohärenz in diesem Sinne fordert die Stimmigkeit und Widerspruchsfreiheit des Rechts in seinen Zielen, seinen Instrumenten und den Verpflichteten.

Diesem Anspruch an Kohärenz wird das geltende Klimaschutzrecht nicht immer gerecht. Die Ziele, die Instrumente und die Verpflichteten für den Schutz des Klimasystems sind nicht immer aufeinander abgestimmt.

Ich möchte dies an drei Beispielen erläutern.

1. Kohärenz der Ziele

Nach dem Pariser Abkommen werden die Klimaschutzziele der Staaten alle fünf Jahre verschärft, um das Ziel weltweiter Treibhausgasneutralität spätestens im Jahr 2050 zu erreichen.² Die nationalen Klimaschutzziele in Deutschland bestimmen bereits heute konkrete jahresspezifische Reduktionsverpflichtungen bis zum Jahr 2045,³ ersetzen damit dynamische durch definierte Klimaschutzziele. Dies widerspricht der Herangehensweise des Pariser Abkommens.

¹ Grundlegend zum Grundsatz der Kohärenz: *Dederer*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 2021, § 47, S. 657 ff.; siehe Art. 2 Klimarahmenkonvention, 31 ILM 849 (1992); BGBl. II 1993, S. 1783. Zu den naturwissenschaftlichen Grundlagen IPCC, *Klimawandel 2021 – Naturwissenschaftliche Grundlagen*, 2021, Zusammenfassung für die politische Entscheidungsfindung, 2021, abrufbar unter www.de-ipcc.de/media/content/AR6-WGI-SPM_de.pdf (zuletzt abgerufen am 15.12.2021).

² Art. 4 Abs. 3 und 9 Pariser Abkommen, 55 ILM 743 (2016); BGBl. II 2016, S. 1082.

³ § 3 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG).

2. Kohärenz der Instrumente

Der europäische Emissionshandel wird europaweit die Kohleverstromung beenden. Deutschland verlässt diesen wettbewerblichen europäischen Weg und ordnet den nationalen Kohleausstieg unabhängig vom Emissionshandel auf einem gesetzlich vorgegebenen Pfad an.⁴ Diese ordnungsrechtlichen Vorgaben entfalten gegenwärtig nur begrenzte Klimawirksamkeit. Der europäische Emissionshandel bestimmt eine europaweit zulässige Gesamtemissionsmenge. Wird diese im Zuge des nationalen Kohleausstiegs nicht gesenkt, reduziert die ordnungsrechtliche Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland die Treibhausgasemissionen nicht, sondern verlagert sie nur. Der nationale Kohleausstieg wird zudem zunehmend durch steigende Zertifikatspreise verdrängt, verliert dadurch Sinn und Verhältnismäßigkeit.

3. Kohärenz der Verpflichteten

Die Emissionen der Sektoren Gebäude und Verkehr sollen künftig durch ein neues europäisches Emissionshandelssystem gesteuert werden.⁵ Gleichzeitig besteht in Deutschland seit Januar 2021 ein nationaler Brennstoffemissionshandel.⁶ Unklar ist das Verhältnis dieser parallelen Handelssysteme zueinander. Diese müssen aufeinander abgestimmt werden, möglicherweise ineinander aufgehen.

I. Kohärenz der Ziele

Das Völkerrecht,⁷ das Europarecht⁸ und das nationale Recht⁹ legen Klimaschutzziele fest. Diese Schutzziele der verschiedenen Rechtsebenen müssen ineinander greifen und so aufeinander aufbauend auf das Ziel weltweiter Treibhausgasneutralität spätestens im Jahr 2050 ausgerichtet werden. Nur so tragen sie wirksam zum Schutz der Erdatmosphäre bei. Diesem Anspruch auf Kohärenz werden die nationalen Klimaschutzziele gegenwärtig nicht gerecht.

⁴ § 2 KVBG.

⁵ Siehe Kapitel IVa des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, COM (2021) 551 final.

⁶ Dieser wurde eingeführt durch das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) vom 12.12.2019, BGBl. I 2019, S. 2728, zuletzt geändert durch Art. 1 Erstes Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes vom 3.11.2020, BGBl. I 2020, S. 2291.

⁷ Art. 2 Pariser Abkommen.

⁸ Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. EU 2021 L 243/1.

⁹ § 3 KSG.

1. Globales Klimaschutzziel des Pariser Abkommens

Im Pariser Abkommen vereinbarten nahezu alle Staaten der Welt, die durchschnittliche globale Erderwärmung nicht über 2°C, möglichst nicht über 1,5°C steigen zu lassen.¹⁰ Dieses globale Klimaschutzziel bestimmt eine weltweite Emissionsobergrenze, definiert so ein Emissionsbudget für die Staatengemeinschaft.¹¹ Nur wenn dieses Ziel erreicht wird, wird die Erdatmosphäre wirksam geschützt. Dieses internationale Klimaschutzziel begründet damit den Leitmaßstab für das Klimaschutzrecht weltweit.

In der Konsequenz sind nationale und europäische Klimaschutzmaßnahmen am Maßstab ihres globalen Wirkungspotentials zu beurteilen. Ergreifen Deutschland und die Europäische Union Klimaschutzmaßnahmen, die weltweit zur Reduktion von Treibhausgasemissionen beitragen, wie beispielsweise durch die Entwicklung und den Export klimafreundlicher Technologien, verstärkt diese globale Wirkkraft der Maßnahme die Schutzwirkung für die Erdatmosphäre. Nachhaltigkeit und Klimaschutz gehen so Hand in Hand.

Nach dem Pariser Abkommen bestimmt jeder Staat selbst, welchen nationalen Beitrag er zum globalen Klimaschutz leistet.¹² Diese Selbstverpflichtungen der Staaten sind das Herzstück des Abkommen.¹³ Sie werden alle fünf Jahre im Rahmen einer globalen Bestandsaufnahme überprüft.¹⁴ Soweit die nationalen Klimaschutzbeiträge das vereinbarte 2°C / 1,5°C Ziel nicht erreichen, werden die Staaten ihre nationalen Selbstverpflichtungen verschärfen, um sie so auf das gemeinsame Klimaschutzziel auszurichten.¹⁵ Auf diese Dynamik des Pariser Abkommens muss das Klimaschutzrecht Deutschlands und der EU reagieren. Die Klimaschutzbeiträge der EU und ihrer Mitgliedstaaten stehen alle fünf Jahre unter einem völkerrechtlichen Überprüfungs- und Verschärfungsvorbehalt.¹⁶

2. Europaweites Klimaschutzziel der EU

Im Zuge dieses Prozesses verschärfen die EU und ihre Mitgliedstaaten ihr gemeinsames Ziel, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 statt um 40 Prozent¹⁷

¹⁰ Art. 2 lit. a Pariser Abkommen.

¹¹ Hierzu *Kreuter-Kirchhof*, DVBl 2017, 97 (98 f.).

¹² Art. 4 Abs. 2 Pariser Abkommen.

¹³ *Kreuter-Kirchhof*, DVBl 2017, 97 (100).

¹⁴ Art. 14 Pariser Abkommen.

¹⁵ Siehe Art. 4 Abs. 3 und 9 Pariser Abkommen.

¹⁶ Bei der 26. Vertragsstaatenkonferenz in Glasgow vereinbarten die Staaten, dass die nächste Bestandsaufnahme bereits im Jahr 2022 stattfinden soll, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2021/L.16, Decision/CMA.3, para. 29.

¹⁷ Submission by Latvia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, 6.3.2015.

um 55 Prozent¹⁸ zu reduzieren. Ein Folgeziel für das Jahr 2040 legt die EU ausdrücklich noch nicht fest: Den Vereinbarungen von Paris folgend wird die Union dieses Folgeziel erst auf der Grundlage der ersten weltweiten Bestandsaufnahme bestimmen.¹⁹

Maßgeblich für das Klimaschutzziel der EU sind die europaweiten, sektorübergreifenden Treibhausgasemissionen, nicht die Emissionen in einzelnen Mitgliedstaaten. Um dieses europäische Schutzziel zu erreichen, teilt die europäische Klimaschutzstrategie das Ziel sektorbezogen auf:

Der Energiesektor, große Industrieanlagen und der europäische Luftverkehr unterliegen dem europäischen Emissionshandel.²⁰ In diesen Sektoren werden die Reduktionsziele europaweit durch ein europäisches Klimaschutzinstrument erreicht.²¹ Die Emissionen dieser Sektoren sind seit Beginn des Emissionshandels im Jahr 2005 um 43 Prozent zurückgegangen.²² Dabei bestimmt die Zahl der handelbaren Zertifikate die unionsweit zulässige Gesamtemissionsmenge. Seit dem Jahr 2021 wird diese jährlich um den linearen Faktor 2,2 reduziert.²³ Um das Ziel zu erreichen, die Treibhausgasemissionen in der EU um 55 Prozent bis zum Jahr 2030 zu senken, wird die Zahl der handelbaren Zertifikate weiter reduziert werden.²⁴

Für die Sektoren Gebäude, Verkehr, kleine Industrieanlagen und Abfall legt die Klimaschutzverordnung der EU verbindliche Reduktionsziele für die Mitglied-

¹⁸ Submission by Germany and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, 17.12.2020; Art. 4 Abs. 1 Europäisches Klimagesetz (Fn 8). Dieses Ziel soll durch das Gesetzgebungspaket der Kommission „Fit for 55“ umgesetzt werden, siehe *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM (2021) 550 final, S. 1.

¹⁹ Siehe Art. 4 Abs. 3 bis 7 Europäisches Klimagesetz (Fn 8).

²⁰ Art. 2 i. V. m. Anhang I und Art. 3a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. EU 2003 L 275/32, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) 2021/1416 vom 17. Juni 2021, ABl. EU 2021 L 305/1 (nachfolgend „Emissionshandelsrichtlinie“). Die konsolidierte Fassung vom 1.1.2021 ist abrufbar unter www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20210101 (zuletzt abgerufen am 15.12.2021).

²¹ Siehe *Kreuter-Kirchhof*, ZUR 2019, 396 (398).

²² Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt, Treibhausgasemissionen 2020: Emissionshandelspflichtige stationäre Anlagen und Luftverkehr in Deutschland (VET-Bericht 2020), S. 82.

²³ Art. 9 Emissionshandelsrichtlinie.

²⁴ Die Kommission schlägt im Rahmen ihres Initiativpakets „Fit for 55“ vor, den linearen Kürzungsfaktor auf 4,2% zu erhöhen. Dieser höhere lineare Kürzungsfaktor soll mit einer einmaligen Kürzung der zulässigen Gesamtmenge kombiniert werden, damit der neue lineare Kürzungsfaktor dieselbe Wirkung hat, als ob er seit 2021 angewendet worden wäre. So Änderungsvorschlag zu Art. 9 Emissionshandelsrichtlinie durch den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, COM (2021) 551 final. Siehe auch S. 20 ebenda.

staaten fest.²⁵ Hiernach muss Deutschland seine Emissionen in diesen Sektoren bis zum Jahr 2030 um 38 Prozent senken.²⁶ Um das europaweite, sektor-übergreifende Gesamtreduktionsziel von minus 55 Prozent bis zum Jahr 2030 zu erreichen, müssen auch diese Ziele verschärft werden: Europaweit sollen die Sektoren, die der Lastenteilungsverordnung unterliegen, ihre Emissionen bis zum Jahr 2030 um 40 Prozent gegenüber 2005 senken.²⁷ Deutschland soll nach dem Vorschlag der Kommission seine Treibhausgasemissionen in diesen Sektoren bis zum Jahr 2030 um 50 Prozent reduzieren.²⁸

Für die Land- und Forstwirtschaft regelt die Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten.²⁹ Ab dem Jahr 2026 sollen nach den Vorschlägen der Kommission verbindliche nationale Reduktionsziele der Mitgliedstaaten festgelegt werden, um bis zum Jahr 2030 einen europaweiten Nettoabbau von Treibhausgasen in Höhe von 310 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten zu erreichen. Bis zum Jahr 2035 ist Klimaneutralität anzustreben.³⁰

Das Europarecht legt damit ein verbindliches, europäisches Klimaschutzziel bis zum Jahr 2030 fest und verankert dieses völkerrechtlich im Pariser Abkommen.

²⁵ Art. 2 und Art. 4 i. V. m. Anhang I der 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 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABL. EU 2018 L 156/26.

²⁶ Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anlage I der Verordnung (EU) 2018/842.

²⁷ Siehe Änderungsvorschlag zu Art. 1 VO (EU) 2018/842 durch den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, COM (2021) 555 final. Vgl. auch S. 3 ebenda.

²⁸ Änderungsvorschlag zu Anhang I VO (EU) 2018/842 durch den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, COM (2021) 555 final.

²⁹ Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 und des Beschlusses Nr. 529/2013/EU, ABL. EU 2018 L 156/1, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) 2021/268 vom 28.10.2020, ABL. EU 2021 L 60/21.

³⁰ Änderungsvorschlag zu Art. 4 VO (EU) 2018/841 durch den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/841 hinsichtlich des Geltungsbereichs, der Vereinfachung der Compliance-Vorschriften, der Festlegung der Zielwerte der Mitgliedstaaten für 2030 und der Verpflichtung, bis 2035 gemeinsam Klimaneutralität im Sektor Landnutzung, Forstwirtschaft und Landwirtschaft zu erreichen, und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 hinsichtlich der Verbesserung der Überwachung, der Berichterstattung, der Verfolgung der Fortschritte und der Überprüfung, COM (2021) 554 final. Ab dem Jahr 2031 soll der Anwendungsbereich der Verordnung um den „Nicht-CO₂-Landwirtschaftssektor“ erweitert werden, siehe Vorschlag zur Änderung von Art. 2 VO (EU) 2018/841.

Dieses europäische Klimaschutzziel wird nur für bestimmte Sektoren auf nationale Klimaschutzziele der Mitgliedstaaten aufgeteilt. Im Übrigen erreicht ein europäisches Klimaschutzinstrument, der europäische Emissionshandel, verlässlich die Reduktionsziele der Union. Dieser grenzüberschreitende Handel ordnet die Emissionen und die Reduktionserfolge nicht den Mitgliedstaaten zu, sondern erreicht das europäische Klimaschutzziel europaweit.

3. Nationales Klimaschutzbudget und jahresspezifische Klimaschutzziele der Bundesrepublik

Gleichwohl gründet der richtungsweisende Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23. März 2021 zum Klimaschutz auf der Annahme eines nationalen Emissionsbudgets für die Bundesrepublik.³¹

a) Ableitung eines nationalen Emissionsbudgets aus dem globalen Klimaschutzziel

Dieses Budget beruht auf Erkenntnissen des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), der ein nationales Restbudget aus dem vom IPCC errechneten globalen Gesamtbudget in Höhe von 6,7 Gigatonnen ableitet.³² Das Bundesverfassungsgericht erkennt die mit diesem Emissionsbudget verbundenen Unsicherheiten sowie die begrenzte Aussagekraft des Pro-Kopf Verteilungsschlüssel des SRU, der historische Emissionen und die Bevölkerungsentwicklung nicht einbezieht, an.³³ Das nationale Restbudget könne deshalb verfassungsrechtlich nicht zahlengenau beziffert werden.³⁴ Gleichwohl gründet die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf der Annahme eines nationalen Emissionsbudgets.

b) Abweichende Herangehensweise des Völker- und Europarechts

Die Methode, ein nationales Emissionsbudget aus dem globalen Klimaschutzziel der Staatengemeinschaft zu errechnen, folgt allerdings nicht der Herange-

³¹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20. Hierzu *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 ff.; *Schlacke*, NVWZ 2021, 912 ff.; *Faßbender*, NJW 2021, 2085 ff.; *Calliess*, ZUR 2021, 355 ff.; *Frenz*, EnWZ 2021, 201 ff.; *Ehrmann*, UWP 2021, 139 ff.; *Hofmann*, NVwZ 2021, 1587 ff.; *Beckmann*, URP 2021, 241 ff.; *Seibert*, DVBl. 2021, 1141 ff.; *Ruttloff/Freibhoff*, NVwZ 2021, 917 ff.; *Muckel*, JA 2021, 610; *Sachs*, JuS 2021, 708 ff.; *Eifert*, Jura 2021, 1085 ff.

³² BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 219. Siehe Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 52 und 88 Rn. 111.

³³ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 225 ff. Hierzu *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (916).

³⁴ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 224 ff. und 247.

hensweise des Völker- und Europarechts. Das Pariser Abkommen leitet aus dem vereinbarten globalen Emissionsbudget keine nationalen Klimaschutzziele ab und legt – anders als das Kyoto Protokoll³⁵ – keine verbindlichen nationalen Reduktionsziele fest. Das Europarecht bestimmt nur für einzelne Sektoren verbindliche nationale Reduktionsziele, erreicht im Übrigen die Klimaschutzziele durch ein europäisches Klimaschutzinstrument, den europäischen Emissionshandel. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben im Rahmen des Pariser Abkommens keine nationalen Klimaschutzbeiträge hinterlegt, sondern ein gemeinsames europaweites Klimaschutzziel zugesagt, das in einem Zusammenwirken von europäischen und nationalen Klimaschutzmaßnahmen umgesetzt wird.

c) Völkerrechtsfreundliches Verständnis des Budgetansatzes

Dieser Widerspruch zwischen der Herangehensweise des Völker- und Europarechts und der Annahme eines nationalen Emissionsbudgets ist aufzulösen, wenn Funktion und Inhalt des nationalen Emissionsbudgets im Lichte des Völker- und Europarechts verstanden werden. Hiernach beschreibt das nationale Emissionsbudget keine präzise berechnete Reduktionsverpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, die diese von Klimaschutzverpflichtungen anderer (europäischer) Staaten abgrenzt. Stattdessen konkretisiert das Budget die aus dem Grundgesetz erwachsende Pflicht Deutschlands, die eigenen Klimaschutzbemühungen in die internationalen und europäischen Schutzstrategien einzubinden und wirksam zu diesen beizutragen. So versteht das Bundesverfassungsgericht das nationale Emissionsbudget als elementaren Teil der internationalen Bemühungen zum Schutz des Klimasystems der Erde mit dem Ziel, diese völkerrechtliche Ebene zu stärken. Da der Staat „das ihm in Art. 20a GG auferlegte Klimaschutzgebot nur in internationalem Zusammenwirken erfolgreich umsetzen kann“, soll er durch eigenes Handeln das Vertrauen stärken, dass völkervertraglich vereinbarte Klimaschutzziele umgesetzt werden.³⁶

Das nationale Emissionsbudget dient deshalb nicht der Abgrenzung der nationalen Verantwortung für den Klimaschutz von der Verantwortung anderer Staaten für den Erhalt der Erdatmosphäre, sondern der wirksamen Wahrnehmung der gemeinsamen Verantwortung aller Staaten für weltweiten Klimaschutz. Maßgeblich ist, dass das weltweite Klimaschutzziel erreicht wird, die Erderwärmung möglichst auf 1,5°C Ziel zu begrenzen. Das Grundgesetz begründet einen Handlungsauftrag für den Gesetzgeber zum Schutz des Klimasystems der Erde mit dem Ziel, die nationale Klimaschutzstrategie in die internationalen und europäischen Klimaschutzbemühungen einzubinden und diese zu

³⁵ Vgl. Art. 3 i. V. m. Anlage I Kyoto Protokoll, 37 ILM 22 (1998), BGBl. 2002 II S. 966.

³⁶ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 203.

stärken. Dies entspricht dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten, das der Klimarahmenkonvention und dem Pariser Abkommen als ein Leitprinzip zu Grunde liegt.³⁷

Ein solches international ausgerichtetes Verständnis des Budgetansatzes gebieten die Völker- und Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes sowie die globale Natur des Klimaschutzes. Dies betont auch das Bundesverfassungsgericht: „Als Klimaschutzgebot hat Art. 20a GG eine internationale Dimension. (...) Das Klimaschutzgebot verlangt vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichtet, im Rahmen internationaler Abstimmung auf Klimaschutz hinzuwirken.“³⁸ Beim Klimaschutz sind Deutschland und Europa auf die internationale Staatengemeinschaft angewiesen.³⁹ Der der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Grunde liegende Budgetansatz definiert deshalb nicht eine präzise berechnete nationale Klimaschutzverantwortung der Bundesrepublik, die diese von der Schutzverantwortung anderer Staaten abgrenzt, sondern fordert den Staat auf, als Teil der internationalen Klimaschutzgemeinschaft in den völkerrechtlich vereinbarten, international abgestimmten Verfahren wirksame Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

d) Grundrechte als intertemporale Freiheitsrechte

Der Budgetansatz beschreibt damit die inter- und intragenerationelle Wirkung des Klimaschutzes: Das Klimasystem der Erde wird nur dann vor einer gefährlichen anthropogenen Störung bewahrt, wenn das globale Emissionsbudget nicht überschritten wird. Treibhausgase, die heute emittiert werden, beschränken deshalb den Freiheitsraum der Zukunft, soweit sie das zur Verfügung stehende Budget verbrauchen. Auf dieser Grundlage verpflichten die Grundrechte in Verbindung mit Art. 20a GG als intertemporale Freiheitsrechte den Gesetzgeber, die Freiheitschancen vorausschauend in verhältnismäßiger Weise über die Zeit zu verteilen.⁴⁰ Art. 20a GG gebietet, die Last, Treibhausgase zu mindern, nicht einseitig in die Zukunft zu verlagern.⁴¹ Um die Gefahr erheblicher Grundrechtsbeeinträchtigungen in der Zukunft einzudämmen, muss der Gesetzgeber den Übergang zur

³⁷ Vgl. zum Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten *Kreuter-Kirchhof*, Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht – Die Kyoto Mechanismen, 2005, S. 515 ff.; *Kellersmann*, Die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Schutz der globalen Umwelt, 2000; *Honkonen*, The Common but Differentiated Responsibility Principle in Multilateral Environmental Agreements, 2009, S. 49 ff.

³⁸ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Leitsatz 2c.

³⁹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 203.

⁴⁰ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Leitsatz 4 und Rn. 116 ff.

⁴¹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Leitsatz 4 und Rn. 116 ff.

Klimaneutralität rechtzeitig einleiten.⁴² Das Bundesverfassungsgericht konkretisiert mit dieser Rechtsprechung das Prinzip der Nachhaltigkeit für den Bereich des Klimaschutzes.

e) Gestaltungsraum des Gesetzgebers für den künftigen Reduktionspfad

Der Gesetzgeber hat einen Gestaltungsraum, auf welchem Weg er das Ziel der Klimaneutralität erreicht. Er darf dabei aber nicht im Jahr 2030 stehenbleiben, sondern muss seine Planungen fortschreiben und „weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben“ über das Jahr 2030 hinaus „differenziert“ festlegen.⁴³ Der Gesetzgeber hat die gesetzlichen Reduktionspfade „in einem gestuften Prozess, über die Zeit hinweg kontinuierlich fortzuentwickeln“.⁴⁴ Diese Fortentwicklung muss sich insbesondere an den Vorgaben des Völker- und Europarechts orientieren, da das Klimasystem der Erde nur in einem international abgestimmten Prozess wirksam geschützt werden kann. Der „gestufte Prozess“ ist völkerrechtlich bestimmt und europarechtlich konkretisiert.

f) Jahresspezifische Klimaschutzziele der Bundesrepublik

Der deutsche Gesetzgeber sah sich durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gehalten, verbindliche sektorübergreifende Reduktionsziele für Deutschland für 2040 und 2045 sowie spezifische Jahresziele für die einzelnen Sektoren festzulegen.⁴⁵ Er beschreibt damit einen verbindlichen jahresspezifischen Reduktionspfad für die nächsten beiden Jahrzehnte und legt nationale Jahremissionsbudgets fest.

g) Dynamische Weiterentwicklung der internationalen und europäischen Klimaschutzziele

Das internationale Klimaschutzrecht setzt demgegenüber auf eine kontinuierliche, dynamische Fortschreibung und Verschärfung der nationalen Klimaschutzziele.⁴⁶ Der Fünf-Jahres-Rhythmus des Pariser Abkommens folgt der Erkenntnis, dass der Weg zur Treibhausgasneutralität mit so vielen Unwägbarkeiten und Unsicherheiten verbunden ist, dass präzise Prognosen künftiger Emissionen und (technologischer) Entwicklungen für den Zeitraum bis zum Jahr 2050 heute nicht verlässlich möglich sind. Dem folgt das Europarecht, das – neben dem Langfrist-

⁴² BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 194.

⁴³ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 254.

⁴⁴ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 253.

⁴⁵ §§ 3, 3a und 4 KSG.

⁴⁶ Art. 4 Abs. 3 und 9 sowie Art. 14 Pariser Abkommen.

ziel der Treibhausgasneutralität im Jahr 2050 – verbindliche Klimaschutzziele zunächst „nur“ bis zum Jahr 2030 festlegt und keine sektorübergreifenden nationalen Reduktionsziele kennt. Auch das Bundesverfassungsgericht warnt vor einer zu „frühe(n) Festlegung der Entwicklungspfade“. Dies könne „Entwicklungspotenzial verschenken“.⁴⁷

h) Kontinuierliche Fortschreibung nationaler Klimaschutzziele

Das Klimaschutzgesetz sucht den Widerspruch mit diesen völker- und europarechtlichen Vorgaben zu vermeiden, schafft dadurch aber noch keine Kohärenz: Gemäß § 3 Abs. 4 KSG können die nationalen Klimaschutzziele verschärft werden, wenn dies zur Erfüllung europäischer oder internationaler Klimaschutzziele erforderlich ist. Die Reduktionsmengen werden angepasst, soweit das Europarecht dies verlangt.

Das Konzept, präzise Jahresemissionsmengen bereits heute bis zum Jahr 2045 festzulegen, folgt gleichwohl nicht dem Grundkonzept des Völker- und Europarechts, die Klimaschutzbeiträge der Staaten alle fünf Jahre zu überprüfen und zu verschärfen. Trotz des völkerrechtlichen Prüfvorbehalts legt das KSG präzise Jahresemissionsmengen bis zum Jahr 2045 fest, suggeriert so eine Pfad- und Planungssicherheit für die nächsten zwei Jahrzehnte, die den Unwägbarkeiten und erhofften Innovationssprüngen auf dem Weg zu weltweiter Treibhausgasneutralität nicht gerecht wird. Diese Entwicklungsprognosen kann das Völker- und Europarecht nicht begründen, das nationale Recht nicht gewährleisten. Klimaschutzziele aber, die Planungssicherheit vorgeben, dieses Versprechen dann aber nicht einlösen, gefährden das Vertrauen in das Recht.

Deutschland ist gegenwärtig (nur) für etwa zwei Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich.⁴⁸ Über diesen begrenzten Wirkungsgrad hinaus gewinnen nationale Klimaschutzmaßnahmen eine wesentliche Gestaltungskraft für das Klimasystem der Erde nur, wenn sie zu einem Hebel für europäische und weltweite Veränderungen zur Klimaneutralität werden. Grundvoraussetzung dafür ist, dass sich das nationale Klimaschutzrecht in das europäische und internationale Klimaschutzregime einfügt und an seiner Fortschreibung mitwirkt. Nationale Klimaschutzziele können deswegen heute nicht als verbindliche Jahresziele über das Jahr 2030 hinaus bis zum Jahr 2050 festgeschrieben werden, sondern müssen in dem international vereinbarten dynamischen Verfahren des Pariser Abkommens im Verbund der Staaten der EU kontinuierlich verschärft und fortge-

⁴⁷ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 253.

⁴⁸ Im Jahr 2017 betrug der Anteil Deutschlands an den weltweiten Treibhausgasemissionen 1,9 Prozent. Bei den historischen Emissionen lag der Anteil bei 4,6 Prozent. So Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2020, S. 12, abrufbar unter www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutz_zahlen_2020_broschuere_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 15.12.2021).

geschrieben werden, um sie so auf das 2°C / 1,5°C Ziel auszurichten. Diese Kohärenz der Klimaschutzziele ist Voraussetzung für wirksamen Klimaschutz.

II. Kohärenz der Instrumente: Wettbewerbliche und ordnungsrechtliche Klimaschutzinstrumente

Nicht nur die Klimaschutzziele, auch die Klimaschutzinstrumente müssen im Mehrebenensystem des Rechts aufeinander abgestimmt werden. Diesem Anspruch der Kohärenz genügen gegenwärtig insbesondere die Instrumente zur Beendigung der Kohlestromversorgung in der EU und in Deutschland nicht. Die Europäische Union bewirkt den Ausstieg aus der Kohleverstromung durch den europäischen Emissionshandel (EU-ETS I). Deutschland beendet demgegenüber die Kohleverstromung auf einem gesetzlich festgelegten Pfad. In der Konkurrenz dieser Systeme stellt der Emissionshandel die Klimawirksamkeit des nationalen Kohleausstiegs in Frage.

1. Europaweiter Kohleausstieg durch den europäischen Emissionshandel

Der europäische Emissionshandel (EU-ETS) ist das wichtigste Klimaschutzinstrument der EU.⁴⁹ Er begründet eines der weltweit größten Systeme für den Handel mit Treibhausgaszertifikaten.⁵⁰

a) Verlässliche Klimawirksamkeit des EU-ETS

Das europäische Emissionshandelssystem bestimmt die Menge der insgesamt in einer Handelsperiode zulässigen Treibhausgasemissionen („cap“),⁵¹ erreicht so verlässlich seine Klimaschutzziele und ist in dieser Klimawirksamkeit steuerbar. Am europäischen Emissionshandel nehmen gegenwärtig europaweit etwa 11000 Kraftwerke und Industrieanlagen teil.⁵² Hierzu zählen die Braunkohle- und Steinkohlekraftwerke in der EU.⁵³

⁴⁹ Tagung des Europäischen Rates 23./24. Oktober 2014, Schlussfolgerungen zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, SN 79/14, Punkt 2.3.

⁵⁰ Hierzu Umweltbundesamt/Deutsche Emissionshandelsstelle, Emissionshandel in Zahlen, Mai 2015, S. 8. Seit dem Jahr 2021 umfasst das nationale Emissionshandelssystem Chinas über 4 Milliarden Tonnen CO₂; es ist damit das weltweit größte Emissionshandelssystem. International Carbon Action Partnership, Emissions Trading Worldwide – Status Report 2021, S. 11 ff.

⁵¹ Vgl. Art. 9 Emissionshandelsrichtlinie.

⁵² *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Bericht über das Funktionieren des CO₂-Marktes in der EU, 18.11.2020, COM (2020) 740 final, S. 7.

⁵³ Siehe zu den Tätigkeiten, die vom EU-ETS I erfasst sind Art. 2 Abs. 1 i. V.m. Anhang I Emissionshandelsrichtlinie.

b) Konsolidierung der Zertifikatspreise

Lange Zeit standen auf dem europäischen Emissionshandelmarkt zu viele Emissionszertifikate zur Verfügung, so dass die Preise verfielen.⁵⁴ Der europäische Emissionshandel erreichte zwar die gesetzten Klimaschutzziele, war aber ökonomisch nahezu bedeutungslos. Das Handelssystem wurde deshalb in den Jahren 2009 und 2015 reformiert, um die Zahl der auf dem Markt verfügbaren Emissionszertifikate deutlich zu reduzieren.⁵⁵ Infolgedessen stiegen die Preise seit dem Jahr 2018 deutlich an. So kostete ein Emissionszertifikat im Dezember 2021 über 80 EUR.⁵⁶ Das europäische Emissionshandelssystem setzt nun wirksame Anreize zur Reduktion von Treibhausgasen.

c) Reform des EU-ETS („Fit for 55“)

Um das strengere 55 Prozent Ziel der EU zu erreichen, soll nach den Vorschlägen der Kommission der Emissionshandel bis zum Jahr 2030 die Emissionen statt um 43 Prozent um 61 Prozent senken.⁵⁷ Dies wird zu einem weiteren Anstieg der Zertifikatspreise führen, dadurch den ökonomischen Druck auf die Anlagenbetreiber erhöhen, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Den Ausstieg aus der Kohleverstromung wird dies europaweit beschleunigen. Spätestens im Jahr 2050 will die EU klimaneutral sein,⁵⁸ spätestens dann wird das Handelssystem die Kohleverstromung in Europa beendet haben.

2. Ordnungsrechtlicher Kohleausstieg in Deutschland

Dennoch verlässt Deutschland diesen europäischen Pfad und beendet die Kohleverstromung national im Wege ordnungsrechtlicher Regelungen. Das Kohlever-

⁵⁴ So lag der Zertifikatspreis im April 2013 unter 3 EUR. Siehe Umweltbundesamt/Deutsche Emissionshandelsstelle, Emissionshandel in Zahlen, Mai 2015, S. 20.

⁵⁵ Zur Reform des Emissionshandelssystems im Jahr 2009 siehe Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.4.2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. EU 2009 L 140/63. Zur Einführung der Marktstabilitätsreserve im Jahr 2015 siehe Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.10.2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, ABl. EU 2015, L 264/1.

⁵⁶ Siehe EEX, EUA Emission Spot Primary Market Auction Report 2021, abrufbar unter www.eex.com/fileadmin/EEX/Downloads/EUA_Emission_Spot_Primary_Market_Auction_Report/Archive_Reports/emission-spot-primary-market-auction-report-2021-data.xlsx (zuletzt abgerufen am 17.02.2022).

⁵⁷ Erwägungsgrund Nr. 26 des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, COM (2021) 551 final.

⁵⁸ Art. 2 Abs. 1 Europäisches Klimagesetz (Fn. 8).

stromungsbeendigungsgesetz (KVVG) begründet einen gesetzlich verbindlichen Ausstiegspfad für die Kohleverstromung in Deutschland. Die Kohlekraftwerke in Deutschland werden schrittweise spätestens im Jahr 2038 abgestellt.⁵⁹

3. Verhältnis der Instrumente zueinander

Mit dem ordnungsrechtlichen Kohleausstieg gerät Deutschland in Widerspruch zu dem im europäischen Emissionshandelssystem vorgezeichneten Weg zur Beendigung der Kohleverstromung. Die hoheitlichen Stilllegungsverfügungen widersprechen dem Grundprinzip des europäischen Emissionshandels, den Kohleausstieg europaweit durch die Kräfte eines unionsweiten Marktes zu bewirken. Damit stellt sich die Frage nach dem Verhältnis dieser beiden Instrumente zueinander.

a) Verfassungsrechtliches Gebot zur Löschung von Emissionszertifikaten

Die reformierte europäische Emissionshandelsrichtlinie erlaubt zusätzliche Kraftwerksstilllegungen in den Mitgliedstaaten,⁶⁰ öffnet so das Handelssystem für nationale Schutzverstärkungsmaßnahmen. Gleichwohl fordert das Verfassungsrecht, dass die nationale Anordnung des Kohleausstiegs in das europäische Emissionshandelssystem eingebettet wird: Das Handelssystem bestimmt europaweit die zulässige Gesamtemissionsmenge durch die Zahl der auf dem Markt verfügbaren Emissionszertifikate. Diese so genannte „cap“, die Zahl der verfügbaren Zertifikate auf dem Markt, reguliert die Klimawirksamkeit des Systems: Je weniger Zertifikate zur Verfügung stehen, umso stärker wirkt der Klimaschutz.

Deutschland verlässt diesen europäischen Pfad. Die Kohleverstromung wird in Deutschland nicht durch dieses wettbewerbliche System, sondern nach staatlich festgelegten Stilllegungszeitpunkten aufgrund einer Ausnahmeregelung beendet.

Dieser nationale Kohleausstieg ist aber für den Klimaschutz nur wirksam, wenn gleichzeitig die im Rahmen des Emissionshandelssystems zulässige Gesamtemissionsmenge reduziert wird. Wird die Zahl der Zertifikate nicht reduziert, führt der ordnungsrechtliche Kohleausstieg in Deutschland nicht zu einer Reduktion, sondern nur zu einer Verlagerung von Treibhausgasemissionen innerhalb der EU. Die Zertifikate stehen dann Handelsteilnehmern in anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung; sie können die Emissionslücke füllen. Die vorzeitige Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland bleibt damit für den Klimaschutz wirkungslos, wenn nicht die Gesamtzahl der handelbaren Zertifikate im Emissionshandel reduziert wird.

⁵⁹ Siehe § 4 KVVG. Siehe auch § 2 Abs. 2 Nr. 3 KVVG.

⁶⁰ Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie regelt als Sondertatbestand das Recht der Mitgliedstaaten, Zertifikate aus der Gesamtemissionsmenge zu löschen, wenn sie durch zusätzliche nationale Maßnahmen Stromerzeugungskapazitäten stilllegen.

Um diesen so genannten „Wasserbetteffekt“⁶¹ zu vermeiden, kann Deutschland nach der Emissionshandelsrichtlinie Zertifikate aus der zulässigen Gesamtemissionsmenge löschen.⁶² Der Bundesgesetzgeber will von dieser Löschungsbefugnis Gebrauch machen, dabei allerdings die Löschungen im Rahmen der Marktstabilitätsreserve verrechnen.⁶³ Auf der Grundlage von zwei Gutachten soll entschieden werden „ob und in welchem Umfang zusätzliche Berechtigungen durch die Bundesregierung gelöscht werden“.⁶⁴ Dies stellt die Klimawirksamkeit des nationalen Kohleausstiegs in Frage.

Das Grundgesetz fordert die Löschung von Emissionszertifikaten im Zuge des Kohleausstiegs. Trägt die Stilllegung der Kraftwerke nicht zum Klimaschutz bei, ist der Eingriff in die Eigentümerfreiheit der Kraftwerksbetreiber nicht geeignet für den Klimaschutz, deshalb unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig. Die europäische Emissionshandelsrichtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten, Zertifikate in Höhe der Durchschnittsmenge der Emissionen der Anlage während eines Zeitraums von fünf Jahren vor der Stilllegung zu löschen.⁶⁵ Diese Maximalgrenze hat die Bundesregierung auszuschöpfen. Andernfalls stellt sie die Klimawirksamkeit des nationalen Kohleausstiegs und damit die Geeignetheit des Grundrechtseingriffs in Frage.

b) Verdrängen des ordnungsrechtlichen Kohleausstiegs durch die Kräfte des Marktes

Nicht nur auf dem europäischen Markt, sondern auch innerhalb Deutschlands wirken der nationale Kohleausstieg und der europäische Emissionshandel widersprüchlich. Das Ziel des deutschen Gesetzgebers, die Kapazitäten bis 2022 auf 15 Gigawatt Steinkohle und 15 Gigawatt Braunkohle zu reduzieren,⁶⁶ wird voraussichtlich übererfüllt werden. Nachdem die ersten beiden Ausschreibungen zur Stilllegung von Steinkohlekraftwerken deutlich überzeichnet waren, werden bis Ende 2022 mehr Kraftwerksblöcke als gesetzlich vorgesehen vom Netz gehen, weil Anlagen außerhalb der Verfahren nach dem KVBG umgerüstet oder stillgelegt wurden.⁶⁷ Es ist damit zu rechnen, dass aufgrund steigender Zertifikatspreise und des zunehmenden Ausbaus der erneuerbaren Energien die Kohleverstromung in Deutschland bereits deutlich vor dem gesetzlich festgelegten Jahr 2038 beendet

⁶¹ Siehe acatech/Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina / Union der deutschen Akademien der Wissenschaften, Governance für die Europäische Energieunion, 2018, S. 14.

⁶² Vgl. Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie.

⁶³ § 8 Abs. 1 Satz 2 TEHG.

⁶⁴ BT-Drucks. 19/17342, S. 151.

⁶⁵ Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie.

⁶⁶ § 2 Abs. 2 Nr. 1 KVBG.

⁶⁷ So die Pressemitteilung der Bundesnetzagentur vom 14. Juli 2021, zu finden unter www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/20210714_Kohle.html (zuletzt abgerufen am 15.12.2021).

werden wird. Der Betrieb von Kohlekraftwerken rechnet sich für die Unternehmen nicht mehr.

Die deutschen ordnungsrechtlichen Regelungen zur Stilllegung von Kohlekraftwerken werden damit zunehmend von den ökonomischen Wirkungen des europäischen Emissionshandels verdrängt. Es stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit des nationalen Kohleausstiegs: Inwieweit vermag die ordnungsrechtliche Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland neben dem europäischen Emissionshandel den Schutz des Klimasystems der Erde zu verstärken? Nicht das nationale Ordnungsrecht, sondern der europäische Emissionshandel bewirkt zunehmend den Ausstieg aus der Kohleverstromung. Die ökonomischen Wirkungen des Emissionshandels „überholen“ den ordnungsrechtlichen nationalen Kohleausstieg, gewährleisten dadurch aber nicht dessen Geeignetheit für den Klimaschutz. Die Europäische Kommission prüft gegenwärtig, ob die Ausgleichszahlungen für die Braunkohlekraftwerksbetreiber beihilfekonform sind. Auch hier stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme angesichts begrenzter Klimawirksamkeit.

III. Kohärenz der Verpflichteten: Konkurrierende und komplementäre Klimaschutzinstrumente

Inkohärenz ist nicht nur Folge von Brüchen zwischen dem nationalen und dem europäischen Recht. Auch europäische Klimaschutzinstrumente sind nicht immer aufeinander ausgerichtet. So schlägt die Europäische Kommission ein neues Emissionshandelssystem für die Sektoren Gebäude und Verkehr vor,⁶⁸ das bislang nicht auf die EU-Klimaschutzverordnung⁶⁹ abgestimmt ist, deshalb die Verantwortung für die Umsetzung der Klimasziele nicht klar zuweist. Unklare Zuständigkeiten aber behindern einen wirksamen Klimaschutz.

⁶⁸ Siehe Kapitel IVa des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, COM (2021) 551 final.

⁶⁹ Siehe zu den von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen der EU-Klimaschutzverordnung den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 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, COM (2021) 555 final.

1. Drei-Säulen-Strategie der EU

Um das im Pariser Abkommen zugesagte Klimaschutzziel von 55 Prozent zu erreichen, folgt die EU einer Drei-Säulen-Strategie. Diese unterscheidet nach Sektoren: Der Elektrizitäts- und Energiesektor, bestimmte Industrieanlagen und der europäische Luftverkehr bilden die erste Säule. Diese Sektoren unterliegen dem europäischen Emissionshandel.⁷⁰ Ein europäisches Instrument bewirkt den Klimaschutz. Für die zweite Säule – Gebäude, Verkehr, Abfallwirtschaft und kleinere Unternehmen – legt die Klimaschutzverordnung der EU verbindliche nationale Reduktionsziele fest, die die Mitgliedstaaten durch nationale Klimaschutzmaßnahmen erreichen.⁷¹ Die dritte Säule betrifft die Landnutzung, die Landnutzungsänderung und die Forstwirtschaft (LULUCF).⁷² Das im Rahmen des Pariser Abkommens zugesagte europäische Klimaschutzziel wird damit sektorbezogen in der ersten Säule durch ein europäisches Klimaschutzinstrument, in der zweiten und dritten Säule bislang durch nationale Klimaschutzinstrumente umgesetzt.

2. Europäisches Emissionshandelssystem für Gebäude und Verkehr

Im Rahmen des Pakets „Fit for 55“ schlägt die Europäische Kommission vor, auch für die Sektoren Gebäude und Verkehr – also für einen wesentlichen Teil der zweiten Säule – ein europäisches Emissionshandelssystem einzurichten (EU-ETS II), welches ab dem Jahr 2026 die Emissionen in diesen Sektoren reduzieren soll.⁷³ Dieses Handelssystem soll eigenständig neben dem bisherigen europäischen Emissionshandel bestehen.⁷⁴ Begründet wird ein „upstream“-Handel: An diesem nehmen nicht die Endverbraucher als Emittenten teil („downstream“), sondern die

⁷⁰ Hierzu siehe oben.

⁷¹ Zum Anwendungsbereich siehe Art. 2 EU-Klimaschutzverordnung.

⁷² VO (EU) 2018/841. Siehe zu den von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/841 hinsichtlich des Geltungsbereichs, der Vereinfachung der Compliance-Vorschriften, der Festlegung der Zielwerte der Mitgliedstaaten für 2030 und der Verpflichtung, bis 2035 gemeinsam Klimaneutralität im Sektor Landnutzung, Forstwirtschaft und Landwirtschaft zu erreichen, und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 hinsichtlich der Verbesserung der Überwachung, der Berichterstattung, der Verfolgung der Fortschritte und der Überprüfung, COM (2021) 554 final.

⁷³ Kapitel IVa des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, COM (2021) 551 final.

⁷⁴ Erwägungsgrund Nr. 43 des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, COM (2021) 551 final. Siehe auch ebenda S. 22.

Förderunternehmen und Importeure, die fossile Energieträger auf Kohlenstoffbasis als Brennstoffe in den Verkehr bringen.⁷⁵

Auch bei dem neuen Emissionshandelssystem begrenzt eine europäische Gesamtemissionsobergrenze die zulässigen Treibhausgasemissionen. Diese „cap“ wird die Emissionen in den Sektoren Verkehr und Gebäude europaweit bis zum Jahr 2030 um 43 Prozent gegenüber 2005 senken.⁷⁶ Der Handel reduziert grenzüberschreitend diese Emissionen. Geschaffen wird ein Markt, der im Wettbewerb um kostengünstige Reduktionen Emissionsverlagerungen im Binnenmarkt erlaubt.

3. Europäische Doppelregulierung

Nach den Vorschlägen der Kommission sollen die Sektoren Gebäude und Verkehr gleichzeitig dem neuen europäischen Emissionshandel und der Klimaschutzverordnung der EU unterliegen.⁷⁷ Die Mitgliedstaaten müssen nach der Klimaschutzverordnung in diesen Sektoren verbindliche nationale Jahresreduktionsziele erreichen, obwohl die Emissionen durch ein europäisches Handelssystem gesteuert werden. Dies untergräbt die bisherige klare Verantwortungszuweisung der Drei-Säulen-Strategie, die Reduktionsziele entweder durch europäische oder durch nationale Instrumente erreicht.

Die Kommission erkennt dieses Problem der Doppelregulierung durch den Handel und die Klimaschutzverordnung und damit der Parallelität europäischer und nationaler Klimaschutzinstrumente, sorgt aber nicht für Abhilfe. Es bedürfe ergänzender nationaler Maßnahmen, da das neue europäische Handelssystem nur

⁷⁵ Art. 30a i. V. m. Anhang III sowie Erwägungsgrund Nr. 45 des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, COM (2021) 551 final.

⁷⁶ Art. 30c und Anhang IIIa sowie Erwägungsgrund Nr. 48 des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, COM (2021) 551 final. Siehe auch ebenda S. 23.

⁷⁷ Siehe Europäische Kommission, Fragen und Antworten – Lastenteilungsverordnung und Verordnung über Landnutzung, Forstwirtschaft und Landwirtschaft. Abzurufen unter www.ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/qanda_21_3543/QANDA_21_3543_DE.pdf (zuletzt abgerufen am 15.12.2021); Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, COM (2021) 551 final, S. 5.

CO₂-Emissionen erfasse, deshalb nur etwa die Hälfte der Emissionen im Anwendungsbereich der Klimaschutzverordnung abdecke.⁷⁸ Das bestehende EU-ETS weist hier den Weg: Nur die Emissionen, die dem Handel unterliegen, werden vom Anwendungsbereich der Klimaschutzverordnung ausgenommen. Im Übrigen unterliegen die Emissionen der nationalen Regulierung.

Zudem bezweifelt die Kommission, dass die durch das Handelssystem gesetzten Preissignale genügen, um in seinem Anwendungsbereich die Ziele der EU-Klimaschutzverordnung zu erreichen.⁷⁹ Daneben bedürfe es in den Sektoren Gebäude und Verkehr zusätzlich nationaler Maßnahmen, um die notwendige Infrastruktur aufzubauen und für Alternativen wie emissionsfreie Fahrzeuge zu sorgen.⁸⁰ Dies überzeugt nicht. Der Ausbau der Infrastruktur ist eine staatliche Aufgabe, die weder durch den Handel noch durch die Klimaschutzverordnung erreicht werden wird. Dieser Aufgabe müssen sich alle Mitgliedstaaten stellen, unabhängig davon, ob ein europäisches Emissionshandelssystem oder nationale Klimaschutzmaßnahmen die notwendigen Emissionsreduktionen bewirken.⁸¹ Sollte sich das neue Emissionshandelssystem als ineffizient erweisen, muss das europäische System nachgebessert, nicht aber durch nationale Maßnahmen ergänzt werden.

4. Nationaler Emissionshandel für Gebäude und Verkehr

Die mit dieser Doppelregulierung verbundenen Unsicherheiten behindern zudem die Wirksamkeit des zu Beginn des Jahres in Deutschland neu eingeführten nationalen Emissionshandels für Gebäude und Verkehr. Dieser bestimmt einen Preis für jede Tonne CO₂, die im Verkehr oder zur Wärmegewinnung in Gebäu-

⁷⁸ Commission Staff Working Document Impact Assessment Report accompanying the document Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement, S. 29.

⁷⁹ Commission Staff Working Document Impact Assessment Report accompanying the document Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement, S. 29.

⁸⁰ Commission Staff Working Document Impact Assessment Report accompanying the document Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement, S. 29.

⁸¹ Im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets schlägt die Europäische Kommission eine Verordnung für den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe vor. Diese soll die Richtlinie 2014/94/EU ersetzen. Ziel der vorgeschlagenen Verordnung ist die Verfügbarkeit und Nutzbarkeit eines dichten, weitgespannten Netzes von Lade- und Betankungsinfrastrukturen für alternative Kraftstoffe in der EU. Siehe den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, COM (2021) 555 final.

den emittiert wird.⁸² Die zuständige Behörde⁸³ veräußert Emissionszertifikate an die Unternehmen, die Kraftstoffe und Heizstoffe in den Verkehr bringen.⁸⁴ Verkauft ein Unternehmen Heizöl, Flüssiggas, Erdgas, Benzin oder Diesel, muss es für jede Tonne CO₂, die diese Stoffe verursachen, ein Zertifikat als Verschmutzungsrecht abgeben. Wie das europäische Emissionshandelssystem CO₂-Preise für die Energiewirtschaft und die energieintensive Industrie festlegt, bestimmt das nationale Emissionshandelssystem einen Preis pro Tonne CO₂ für den Verkehr und für Gebäude.

Dieser Handel wird in Deutschland schrittweise eingeführt: In der Einführungsphase von 2021 bis 2025 werden Emissionszertifikate zu einem jährlich gestaffelten, gesetzlich festgelegten Festpreis verkauft.⁸⁵ Der Gesetzgeber schafft ein System staatlich bestimmter Preise.⁸⁶ In einer Übergangsphase im Jahr 2026 werden die Emissionszertifikate zu einem Mindestpreis von 55 Euro und einem Höchstpreis von 65 Euro pro Emissionszertifikat versteigert.⁸⁷ Ab dem Jahr 2027 werden die Zertifikate zu Marktpreisen versteigert; das System entfaltet im Wettbewerb ökonomische Anreize für eine Transformation zur Treibhausgasneutralität. Erst ab diesem Zeitpunkt legt der Gesetzgeber verbindlich die insgesamt zulässige Emissionsmenge fest und steuert damit die Klimawirksamkeit des Systems.⁸⁸ Damit entfaltet der nationale Emissionshandel seine volle Klimawirksamkeit erst ab dem Jahr 2027.

Nach den Vorschlägen der Kommission soll ab dem Jahr 2026 der nationale Brennstoffemissionshandel durch den neuen europäischen Emissionshandel überlagert werden. Dabei sind die wesentlichen Wirkhebel der Handelssysteme – die zulässige Gesamtemissionsmenge für die Klimawirksamkeit und die CO₂-Preise für die ökonomischen Anreize – voneinander abhängig, nicht aber aufeinander abgestimmt. Unklar ist, inwieweit der nationale Emissionshandel für den Gebäude- und Verkehrssektor zusätzliche Klimawirksamkeit entfaltet und Emissionen in-

⁸² Siehe BT Drs. 19/14746 S. 2.

⁸³ Zuständig ist die Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (§ 13 Abs. 1 BEHG).

⁸⁴ Hierbei handelt es sich um etwa 4000 Unternehmen in Deutschland, die zu gewerblichen Zwecken insbesondere Benzin, Diesel, Heizöl, Erdgas, Flüssiggas und Kohle an Endkunden verkaufen, siehe BT-Drucks. 19/14746, S. 26. Verpflichtet an dem Handelssystem teilzunehmen, sind die Unternehmen, die energiesteuerpflichtig sind (vgl. § 3 Nr. 3 BEHG i. V.m. 2 Abs. 2 BEHG i. V.m. EnergieStG).

⁸⁵ § 10 Abs. 1 i. V.m. Abs. 2 S. 1–3 BEHG.

⁸⁶ Zur Frage der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieses Festpreissystems *Wernsmann/Bering*, NVwZ 2020, S. 497 (498 ff.); *Steinbach/Valta*, JZ 2019, 1139 ff. (1142 f.); *Müller/Kahl*, Zur verfassungsrechtlichen Einordnung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit im Deutschen Bundestag am 6.11.2019, Ausschuss-Drucks. 19 (16)293-F, S. 2 ff.; *Rodi*, Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG-E), Rechtswissenschaftliches Kurzgutachten und Stellungnahme, November 2019, S. 12 ff.

⁸⁷ § 10 Abs. 1 i. V.m. Abs. 2 S. 4 BEHG.

⁸⁸ In der Festpreisphase und in der Übergangsphase besteht noch keine verbindliche Gesamtemissionsmenge. Wird die jährliche Emissionsmenge überschritten, werden diese Emissionen durch die Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der EU-Klimaschutzverordnung ausgeglichen, siehe § 5 Abs. 1 BEHG.

nerhalb der EU nicht nur verlagert, wenn gleichzeitig der europäische Emissionshandel die europaweit zulässige Gesamtemissionsmenge bestimmt. Offen ist auch, ob ab dem Jahr 2026 für dieselben Sektoren unterschiedliche Zertifikatspreise in der EU und in Deutschland bestehen sollen. In Deutschland werden die CO₂-Preise im Brennstoffemissionshandel im Jahr 2026 zwischen 55 und 65 EUR liegen;⁸⁹ die Höhe der Zertifikatspreise im parallelen neuen europäischen Emissionshandels sollen grundsätzlich die Märkte bestimmen. Es stellt sich die Frage, ob beide Handelssysteme nebeneinander bestehen oder ob der nationale Emissionshandel in den europäischen Handel zu überführen ist.

Die von der Kommission geplante Doppelregulierung behindert kohärentes Klimaschutzrecht. Wenn parallele Klimaschutzinstrumente für dieselben Sektoren und Rechtsunterworfenen unterschiedliche Rechtsfolgen begründen, verlieren Recht und Klimaschutz Autorität. Kohärentes Recht fordert komplementäre, nicht konkurrierende Klimaschutzinstrumente.

IV. Kohärenz im Klimaschutzrecht

Das Verfassungsrecht fordert die Folgerichtigkeit des Rechts. Der allgemeine Gleichheitssatz, das Rechtsstaatsprinzip und das Bundesstaatsprinzip verpflichten den Gesetzgeber, widersprechende Anweisungen zu vermeiden, Regelungen auch im bundesstaatlichen Kompetenzgefüge aufeinander abzustimmen.

Das europarechtliche Gebot der Kohärenz strebt nach der Stimmigkeit des Unionsrechts (*Maßnahmenkohärenz*) und insbesondere nach der systemischen Abgestimmtheit der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten mit dem Unionsrecht (*Verbundkohärenz*).

Kohärentes Klimaschutzrecht knüpft an diese Rechtsinstitute an. Notwendig ist ein aufeinander abgestimmtes Rechtsregime zum Schutz des Klimasystems der Erde, das widerspruchsfrei die gesetzten Ziele konsequent verfolgt.

Für das Klimaschutzrecht bedeutet dies, dass der Gesetzgeber die notwendigen Klimaschutzziele zu definieren und konsequent umzusetzen hat. Das Recht muss Ziele und Verfahren aufeinander abstimmen, die Rechtsadressaten durch ineinandergreifende, sich ergänzende Klimaschutzinstrumente widerspruchsfrei in Pflicht nehmen. In diesem Sinne kohärentes Recht ist Voraussetzung für wirksamen Klimaschutz; dies fördert auch die Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen in der Bevölkerung.

Wirksames Klimaschutzrecht sollte deshalb im Mehrebenensystem folgende Anforderungen erfüllen:

⁸⁹ § 10 Abs. 2 Satz 4 BEHG.

1. Wirksames Recht zum Schutz des Klimasystems der Erde verfolgt das Ziel weltweiter Treibhausgasneutralität spätestens im Jahr 2050.
2. Klimaschutzrecht ist auf allen Ebenen des Rechts international ausgerichtet. Nationale und europäische Klimaschutzmaßnahmen fügen sich in die Dynamik des Pariser Abkommens ein und entwickeln diese weiter.
3. Europäische und nationale Klimaschutzmaßnahmen sind am Maßstab ihres globalen Wirkungspotenzials zu beurteilen. Über diese Hebel können sie einen Beitrag zu weltweiter Treibhausgasneutralität leisten.
4. Europäische Klimaschutzinstrumente sind aufeinander abzustimmen. Insbesondere sind die Anwendungsbereiche des neuen Emissionshandels und der Klimaschutzverordnung einander zuzuordnen.
5. Das nationale Klimaschutzrecht achtet die europäischen Vorgaben, setzt diese um und schreibt die europäische Klimaschutzstrategie stimmig fort. Parallele Klimaschutzinstrumente für dieselben Sektoren und Rechtsunterworfenen müssen sich in ihrer Klimawirksamkeit ergänzen, dürfen einander nicht zuwiderlaufen.
6. Klimaschutzrecht muss langfristig wirken. Notwendig sind nachhaltige Strategien, die generationenübergreifend die Erdatmosphäre bewahren. Hierin liegt eine Kernaussage der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz: Der Gebrauch der Freiheit in der Zukunft hängt vom heutigen Freiheitsgebrauch ab. Künftige Freiheit wird heute erworben oder verloren.
7. Das Klimaschutzrecht muss einen verlässlichen Rechtsrahmen und hinreichende Anreize schaffen für die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zur Treibhausgasneutralität und die dafür notwendigen Investitionen.
8. Der Weg zu weltweiter Treibhausgasneutralität ist mit Unwägbarkeiten verbunden. Innovationen und technologische Entwicklungen können heute nicht verlässlich prognostiziert werden. Sorgfaltspflichten und Kontrollvorbehalte eröffnen Wege zum verlässlichen Umgang mit Unsicherheiten.
9. Der Schutz des Klimasystems der Erde ist eine zentrale Aufgabe unserer Zeit. Klimaschutzziele sind mit legitimen widerstreitenden Interessen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Hierzu zählen Umweltschutzbelange wie der Erhalt der Biodiversität sowie die Versorgungssicherheit und die Wirtschaftlichkeit der Energieversorgung.
10. Eine kohärente Klimaschutzstrategie weist konsequent den Weg zur Treibhausgasneutralität und ergreift zugleich die notwendigen Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels.