

men und Reduktionspfade wurden verschiedene unverbindliche Regularien und Programme beschlossen. Immerhin wurde ein Fonds für bereits eingetretene Schäden zugunsten der besonders vom Klimawandel betroffenen Staaten auf den Weg gebracht, wenn auch selbst grundlegende Details wie der Kreis der zu Zahlungen verpflichteten Staaten erst noch festgelegt werden müssen. Zugleich erfolgte eine Einigung auf Struktur und Mandat für das sogenannte Santiago Netzwerk für Schäden und Verluste, das damit nunmehr mit seiner Arbeit beginnen kann. Dieses Santiago Loss and Damage Network wurde schon 2019 gegründet, um Entwicklungsländer bei der Bewältigung klimabedingter Schäden technisch zu unterstützen. Auch insoweit zeigt sich der Fortschritt seit diesem Zeitpunkt, ohne aber zu einem Durchbruch geworden zu sein.

Insbesondere fehlen materielle Klimastandards, welche die Staaten zu konkretem Handeln verpflichten, so im Energiebereich. Dieser Teil trägt in der EU zu 75 % der CO₂-Emissionen bei. Daher ist es besonders bedauerlich, dass selbst ein zaghafter Einstieg in den Ausstieg aus allen fossilen Energien nicht gelungen ist. Erfolgt hier keine Beschleunigung und tiefere Verpflichtung der Staaten, wird der 1,5-Grad-Pfad schwerlich erreicht werden können. Bloße Aktionsprogramme werden schwerlich zum Erfolg führen, solange nicht konkrete Maßnahmen damit verbunden sind und zu deutlichen und fortlaufenden CO₂-Reduktionen führen.

Bleibt zu hoffen, dass bei der nächsten Klimakonferenz in Dubai 2023 die Weltlage entspannter ist und sich das Augenmerk der Staatengemeinschaft nicht mehr allzu sehr auf den Russland-Ukraine-Krieg richtet, sodass für den Klimaschutz wieder ein offener Blick besteht und konkrete CO₂-Reduktionsziele sowie die dazu erforderlichen Maßnahmen festgelegt werden.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

BERICHTE

<https://doi.org/10.1007/s10357-023-4143-8>

Aktuelles zum Kohleausstieg – Bericht über das 2. Kolloquium zu Rohstoff-, Umwelt- und Klimaschutzfragen

Michael Quandt

© Der/die Autor(en) 2023. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

1. Einleitung

Die Bundesrepublik hat sich zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau verpflichtet. Der Ausstieg aus den fossilen Energieträgern ist beschlossen. Muss hier nun aufgrund der geopolitischen Entwicklungen, insbesondere der Energiekrise in Europa eine Neubewertung stattfinden? Welche substitutiven Energieträger darf der Staat fördern? Welche Bedeutung hat der Ukraine-Krieg mit Blick auf die Erreichung der Klimaziele?

Das 2. Kolloquium zu Rohstoff-, Umwelt- und Klimaschutzfragen an der RWTH Aachen University bot am 28. 6. 2022 im Format eines virtuellen Expertenaustausches die Möglichkeit diese und andere Fragen im interdisziplinären Rahmen zu erörtern.

Die Initiatoren Prof. Dr. jur. *Walter Frenz* und Prof. Dr.-Ing. *Axel Preuß* stellten dazu ein Programm auf, das sich in zwei Blöcke eingeteilt und im Gepräge einer „Town Hall“

Veranstaltung den verschiedenen Perspektiven der Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung annäherte.

2. Regionale Konsequenzen des Kohleausstiegs in NRW

Nach einer kurzen Einführung von Prof. *Frenz*, eröffnete Frau Dr. *Alexandra Renz* (Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW) das Kolloquium mit einem Vortrag zu den regionalen Konsequenzen des Kohleausstiegs in NRW. Die Referentin ging dabei zunächst auf die Bedeutung der rheinischen Braunkohle für NRW ein und erläuterte, dass der durch die neue schwarz-grüne Landesregierung forcierte frühzeitige Kohleausstieg die Region vor große Herausforderungen stelle. Konkrete Planungen des Ablaufes und der Nachsorge lägen bislang nicht vor. Gleichwohl trage das Rheinische Revier mit seinen aktiven Braunkohleabbaugebieten Hambach, Garzweiler und Inden deutlich zum CO₂-Ausstoß bei. Braunkohle, die für die Stromerzeugung genutzt werde, sei hierbei für knapp die Hälfte des CO₂-Ausstoßes in Deutschland verantwortlich. Die Referentin verdeutlichte in diesem Zusammenhang, dass die Rückstellungen der Unternehmen genau genommen der Rekultivierung und Renaturierung der Nutzflächen

Michael Quandt, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der RWTH Aachen University, BUR: Lehr- und Forschungsgebiet Berg-, Umwelt- und Europarecht, Aachen, Deutschland

und nicht etwa dem Klimaschutz zugutekämen. Insofern müsse ein Umdenken der politischen und wirtschaftlichen Akteure erfolgen, damit der Kohleausstieg nicht sein Ziel verfehle. Hierbei werfe der Streit um Lützerath ein besonderes Licht auf die zivilgesellschaftlichen Kräfte, die sich trotz einer Entscheidung des OVG Münster¹ in Protestcamps zum Widerstand gegen die Braunkohlegewinnung organisierten.

3. EU-Klimagesetz und Kohleausstieg angesichts des Ukraine-Kriegs

Anschließend referierte Prof. Dr. *Walter Frenz* unter dem Rubrum „EU-Klimagesetz und Kohleausstieg angesichts des Ukraine-Kriegs“.

Zu Beginn betonte *Frenz*, dass es einer besonderen Kraftanstrengung aller EU-Mitgliedsstaaten zur Reduktion der CO₂-Emissionen bedürfe, um das hehre Ziel der europäischen Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen. Der Kohleausstiegs habe mithin sowohl eine staatliche als auch eine überstaatliche Dimension. Erstere richtet sich nach dem Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG) mittels dessen das Ende der Kohleverstromung in Deutschland bis spätestens 2038 verwirklicht werden soll. Der Ampel-Koalitionsvertrag sieht zudem vor, den „Kohleausstieg idealerweise auf 2030“ vorzuziehen „und die Technologie des Verbrennungsmotors hinter uns lassen“.² Die Bundesrepublik werde insofern unweigerlich eine Vorreiterrolle übernehmen und den Schulterschluss der Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestärken müssen. Dies ergebe sich auch aus dem Klimabeschluss des BVerfG.³

Auf überstaatlicher Ebene sind die Formate G7 sowie die 26. Weltklimakonferenz in Glasgow relevant. Während die G7 erstmals in ihrer Geschichte das Ende der karbonisierten Stromversorgung bis 2035 sowie ein Ende der Kohleverstromung proklamierten, konnte die Weltklimakonferenz entsprechende, wenn auch abgeschwächte, Inhalte mit der Unterstützung von 197 Staaten global festschreiben.

In dieses Bild müsse nun bedauerlicherweise der Ukraine-Krieg und seine Implikationen eingefügt werden. Angesichts der unsicheren bzw. stark gedrosselten Gaslieferungen aus Russland hatte der Grüne Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz *Robert Habeck* am 19.6.2022 bereits den verstärkten Einsatz von Kohlekraftwerken zur Schonung der Gasreserven angekündigt. Dies erschwere wiederum die Erreichung der nationalen CO₂-Reduktionsziele bis 2030 enorm und könne ohne intensive Anstrengungen an anderer Stelle sogar zur Verfehlung der Klimaziele führen. Die aktuelle Energieknappheit evoziere neben rasanten Preissteigerungen, die einkommensschwache Bürgerinnen und Bürger besonders hart treffe, auch Planungsunsicherheiten bezüglich der beabsichtigten Beendigung bestimmter Kraftwerksblöcke. In dieser Gemengelage seien zügige Maßnahmen zur Vermeidung von Energieengpässen gefragt. Der Ukraine-Krieg führe mithin zu einer Verschiebung der Abwägungsschwerpunkte, da wirtschaftliche Belange nun stärker in den Blick zu nehmen seien. Obwohl sich der EuGH im Rahmen der belgischen AKW-Laufzeitverlängerung (Doel 1 und 2) bereits für das Erfordernis einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung und eine FFH-Verträglichkeitsprüfung stark gemacht hat,⁴ ermöglichte er den nationalen Behörden eine (vorläufige) Ausnahme aus Gründen der Energieversorgungssicherheit. Dementsprechend könnte auch die nationale Energieversorgung im Zweifel Vorrang vor dem Klimaschutz haben. Insofern könne nur eine gesamteuropäische Lösung aus der Krise führen.

In der anschließenden Diskussionsrunde wurde zunächst die Frage der Rückstellungen im Rahmen des Kohleausstiegs erörtert. Diese seien womöglich zu gering, wenn

Faktoren wie Fachpersonal oder technische Aspekte keine hinreichende Berücksichtigung fänden. Kosteneinschätzungen seien zudem schwierig, da auch der Koalitionsvertrag weitere Überprüfungen der finanziellen Mittel vorsehe. Zudem wurden die aufgrund des Ukraine-Krieges bestehenden Hemmnisse für den Ausstieg aus der Kohleverstromung diskutiert. Für den tatsächlichen Fall der Verlängerung der Braunkohleverstromung wurde die Translokation der Anstrengungen zur CO₂-Emissionsreduzierung hin zu Sektoren wie Mobilität oder Gebäuden in den Raum gestellt.

4. Weitere Zulässigkeit von Enteignungen und Umsiedlungen

Den zweiten Block eröffnete RA *Dirk Teßmer* (RAe Philipp-Gerlach & Teßmer) mit einem Vortrag zur weiteren Zulässigkeit von Enteignungen und Umsiedlungen. Referent erklärte zunächst, dass sich das Eigentum als elementares Grundrecht nicht ohne Weiteres mittels einer Betriebsplanzulassung konterkarieren lasse. Eine solche enthalte kein Enteignungsrecht und könne insofern angefochten werden. Die Landesregierung NRW's gebe zudem mittels landesplanerischen Leitentscheidungen zur Braunkohlenpolitik den Rahmen für die Braunkohleabbauplanung vor. Sie steuere so den Umfang des Abbaus, der sich immer an der effektiven Energieversorgung Nordrhein-Westfalens orientiere. Dies gelte auch für das Rheinische Revier. Das BVerfG bestätige diese Vorgehensweise. Zur Veranschaulichung verwies *Teßmer* auf die Umsiedlungen der Ortschaften Holzweiler und Hauerhof.

Danach erläuterte der Referent die Bedeutung von Art. 20a GG und stellte heraus, dass sich die Vereinbarkeit staatlicher Eingriffe in Grundrechte stets auch an diesem messen lassen muss. Der Staat ist gem. Art. 20a GG zum Klimaschutz und infolgedessen zur Verwirklichung der Klimaneutralität verpflichtet. Dies ergibt sich auch unmissverständlich aus dem Klimabeschluss des BVerfG.⁵ Gleichwohl genieße der Klimaschutz keinen zwingenden Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern sei im Einzelfall und im Wege der praktischen Konkordanz abwägungspflichtig. Ausweislich des jüngsten IPCC-Berichts schreite der Klimawandel mithin rasch voran. Der vorgezogene Kohleausstieg vor 2038 sei somit ein Gebot der Stunde. Dies wiederum beschwere die Waagschale einseitig zugunsten des Bestandsschutzes und habe insofern Auswirkungen auf die Zulässigkeit von Enteignungen. *Teßmer* schlussfolgerte, dass § 48 KVBG verfassungswidrig sei. Die energiepolitische und energiewirtschaftliche Annahme der Notwendigkeit des Tagebaus Garzweiler II sei ein Irrweg, den es vor dem Hintergrund des 1,5 °C Ziels des Pariser Klimaschutzabkommens zu verlassen gelte.

Sodann übernahm RA Dr. *Tobias Masing* (Redeker Sellner Dahs, Berlin) mit einer Gegenrede für die Zulässigkeit der Enteignung und Umsiedlung im Zusammenhang mit dem Tagebau Garzweiler II und nahm dabei die Perspektive des Unternehmens RWE ein. *Masing* skizzierte zunächst die Historie des Braunkohletagebaus im Rheinischen Revier. Der Braunkohlenplan war 1995 unter SPD-Alleinregierung genehmigt worden, sodass kurz darauf im

1) OVG Münster, Beschl. v. 28.3.2022 – 21 B 1675/21 und 21 B 1676/21, juris.

2) Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 5. Originaltext: „Schritt für Schritt beenden wir das fossile Zeitalter, auch, indem wir den Kohleausstieg idealerweise auf 2030 vorziehen und die Technologie des Verbrennungsmotors hinter uns lassen.“

3) BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, juris.

4) EuGH, Urt. v. 29.7.2019 – C-411/17, NuR 2019, 538.

5) BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, juris.

Jahr 1997 die bergrechtliche Genehmigung für den Rahmenbetriebsplan erteilt werden konnte. Diese wurde 2013 durch das BVerfG bestätigt.⁶ 2019 wurde der Hauptbetriebsplan für den Tagebau Garzweiler vom 1.1.2020 bis 31.12.2022 durch die Bezirksregierung Arnsberg für zulässig erklärt. Dieser konkretisiert die Festlegung des Braunkohleplans Garzweiler II 1995 und des Rahmenbetriebsplans Garzweiler von 1997 und fungiert als Planwerk i. S. d. BBergG. Für 2023 sei zudem schon ein neuer Hauptbetriebsplan vorgesehen. Der Referent hob anschließend die Leitentscheidung aus dem Jahr 2021 hinsichtlich der Fortführung des Tagebaus Garzweiler II über 2030 hinaus⁷ hervor und erläuterte, dass hiernach vorrangig und überwiegend unbewohnte Ortschaften wie Lützerath in Anspruch zu nehmen seien.

Für Grundstücksenteignungen zwecks Braunkohleabbaus seien zudem die §§ 77, 79 BBergG maßgeblich. Diese befassen sich mit den Voraussetzungen für Grundabtretungen und sind wiederum an Art. 14 Abs. 3 GG zu messen. Kontextualisierend nannte *Masing* das BVerfG-Urteil vom 17.12.2013 zum Tagebau Garzweiler. Grundabtretungen seien demnach auch ohne den Grund des Braunkohleabbaus möglich, da das unternehmerische Handeln i. S. d. bergbaulichen und bergrechtlichen Tätigkeit allumfassend zu bewerten sei. Mit Blick auf § 77 BBergG sei die Kohlegewinnung mithin als gemeinwohldienlich zu sehen und Enteignungen nach wie vor möglich.

In der sich anschließenden Diskussionsrunde wurden unterschiedliche Perspektiven zur Lützerath-Entscheidung des OVG Münster aufgezeigt. Auch die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes spielten hier eine Rolle und wurden anhand von § 13 KSG thematisiert. Die staatliche Pflicht zur Erreichung der Klimaziele wurde unisono als bedeutungsvoll, insbesondere für den Kohleausstieg bewertet.

Schlussendlich befasste sich *Christoph Becker-Berke* (Leiter für Berg- und Planungsrecht der RWE Power AG) mit dem Thema „Kohleausstieg und der Russland-Ukraine-Krieg“. Hierbei beleuchtete er zunächst den Gesetzgebungsprozess, der die sukzessive Beendigung der Kohleverstromung begleitet. Ein Markstein sei insofern das Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG), welches die Grundlage des öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der RWE Power AG (10.2.2021) aber auch der Bund-Länder-Einigung zum Kohleausstieg (15.1.2020) bilde. Für das Rheinische Braunkohlerevier bedeute dies vor dem Hintergrund der Leitentscheidung (2021), dass die Tagebaue verkleinert und CO₂ eingespart werden müsse. Bis Ende 2029 werden so die Tagebaue Hambach und Inden schrittweise reduziert. Ab 2030 bleibe nur noch Garzweiler zur Sicherung einer ausreichenden Versorgung der Kraftwerke und Veredlungsanlagen übrig. Nach Abschluss der Wiedernutzbarmachung sollen Wälder rekultiviert und attraktive Freizeit- und Erholungsgebiete geschaffen werden, um das Rheinischen Revier als welt-

weites Vorbild für einen gelungenen Transformationsprozess zu inszenieren.

Im Folgenden widmete sich *Becker-Berke* den globalen Herausforderungen der Energiepolitik. Wiewohl ein Anstieg des Strombedarfs zu verzeichnen sei, müssten zeitgleich die Klimaschutzziele erreicht werden. Anhand eines Diagramms der Bundesnetzagentur veranschaulichte der Referent sodann, dass Kernenergie, Braunkohle, Steinkohle, und Erdgas als „gesicherte Leistungen“ gelten, während Photovoltaik und Onshore-Windenergie „ungesicherte Leistungen“ darstellen. Deutschland beziehe etwa 55 % Erdgas, 49 % Steinkohle und 34 % Rohöl aus Russland. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine verändere dies nun fundamental. Die Stromerzeugung sei vor dem Hintergrund geopolitischer Machtproben für RWE herausfordernd und erschwere auch den Ausstieg aus der Kohleverstromung im Rheinischen Revier. Gleichwohl bemühe sich RWE seinen Beitrag zur Energieversorgungssicherheit zu leisten.

Nach einer kurzen Diskussion, in der es vor allem um die technischen Herausforderungen der Energiewende ging, bedankte sich Prof. Dr. jur. *Walter Frenz* bei allen Teilnehmenden für den fruchtbaren Austausch und kündigte an, dass sich das 3. Kolloquium zu Rohstoff-, Umwelt- und Klimaschutzfragen am 17.1.2023 mit dem spannenden Thema „Energieversorgungssicherheit und heimische Rohstoffgewinnung“ (ggf. wieder im virtuellen Format) befassen werde.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

6) BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, NVwZ 2014, 211.

7) Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes NRW, Leitentscheidung 2021: Neue Perspektiven für das Rheinische Braunkohlerevier, Beschl. d. Landesregierung v. 23.3.2021.