

Jan-Frederik Hellmann

# **Die CCS-Technik nach Maßgabe des Rechts**

**Eine Bewertung unter besonderer  
Würdigung des Art. 20a GG**

# A. Ziel, Gegenstand und Gang der Untersuchung

## I. Einleitung

Die Welt steht vor der Herausforderung, einen stetig wachsenden Energiebedarf zu befriedigen und gleichzeitig den CO<sub>2</sub>-Ausstoß drastisch zu reduzieren.<sup>1</sup> Dabei steht die Kohle im Mittelpunkt des Problems.<sup>2</sup> Kohle ist billig und als Energieträger in jeder Region der Erde vorhanden.<sup>3</sup> Deshalb macht sie auch 29 % der weltweiten Energiebilanz aus.<sup>4</sup> Gleichzeitig ist sie aber auch für 40 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich und damit der wichtigste Faktor für ein Fortschreiten des anthropologisch verursachten Klimawandels.<sup>5</sup> Die Bedeutung der Kohle wächst seit 30 Jahren, und es ist wahrscheinlich, dass sich dieser Trend mit der wirtschaftlichen Entwicklung der Schwellenländer weiter fortsetzen wird.<sup>6</sup>

„Carbon Capture and Storage“<sup>7</sup> (im Folgenden „CCS“ oder „CCS-Technik“<sup>8</sup>) könnte die Lösung für das Problem sein.<sup>9</sup> Die CCS-Technik ermöglicht es, das bei der Verbrennung von Kohle entstehende CO<sub>2</sub> in einem aufwendigen Verfahren abzuscheiden, in Pipelines zu transportieren und anschließend in unterirdischen geologischen Speicherstätten dauerhaft zu lagern.<sup>10</sup> Hierdurch wird verhindert, dass das klimaschädliche Treibhausgas in die Atmosphäre gelangt.

---

1 *Borck*, S. 9; *Skrylnikow*, NuR 2010, 543.

2 Bundesregierung, Ethik-Kommission, S. 46.

3 *Borck*, S. 9.

4 Internationale Energie Agentur, Key World Energy Statistics, abrufbar unter [www.iea.org](http://www.iea.org); *Skrylnikow*, NuR 2010, 543.

5 *Borck*, S. 9; *Skrylnikow*, NuR 2010, 543.

6 BT-Drucks. 16/9896, 37; *Skrylnikow*, NuR 2010, 543.

7 Richtlinie 2009/31/EG; auch die Bezeichnungen Carbon Dioxide Capture and Storage, CO<sub>2</sub>-Sequestration, CO<sub>2</sub>-Abscheidung und Ablagerung (CAA), Kohlendioxid-speicherung und Kohlendioxidverpressung sind gebräuchlich.

8 Die Prüfung untersucht jedoch die konkrete Anwendung von CCS, deshalb ist der Begriff „Technik“ dem Begriff „Technologie“ für die Prüfung vorzugswürdig. „Technik“ beschreibt die Anwendung eines technischen Vorgangs, wohingegen der Begriff „Technologie“ für das Wissen über einen technischen Vorgang verwendet wird.

9 *Dietrich/Bode*, S. 1.

10 *Much*, S. 19

Vormals als „Klimakiller“<sup>11</sup> stigmatisierte Kohlekraftwerke könnten durch den Einsatz der CCS-Technik nahezu emissionsfrei Strom erzeugen.

Auf weltweiter, europäischer und nationaler Ebene gibt es große Anstrengungen zur Förderung dieser Technik. CCS hat jedoch nicht nur Befürworter. Umweltverbände, Dutzende von Bürgerinitiativen und Politiker aus dem gesamten Spektrum der Parteienlandschaft lehnen die Einführung der Technik in Deutschland ab.

Dieses Auseinanderfallen der Standpunkte führte zu einer regen öffentlichen Diskussion darüber, ob die CCS-Technik in Deutschland eingeführt werden soll oder nicht. Dabei tragen die Gegner und Befürworter ein ganzes Konvolut von Argumenten gegen bzw. für CCS vor. Gemein ist dabei allen Argumenten, dass sie einen starken Zukunftsbezug aufweisen. Das heißt, die Folgen von CCS, seien sie positiv oder negativ, werden ausschließlich künftige Generationen betreffen.

Immer wieder taucht dabei der Begriff „Nachhaltigkeit“ auf. Dieser wird als Leitmotiv von fast jeder ökologisch orientierten Bewegung verwendet und klingt eigentlich in jedem Kontext „immer und überall gut.“<sup>12</sup> So ermöglicht der Verweis auf nachhaltige Motive, die moralische Richtigkeit jedes Handelns für sich zu beanspruchen. Was aber tun, wenn sowohl Befürworter als auch Gegner der CCS-Technik behaupten, nachhaltig zu handeln?

## II. Gegenstand und Ziel der Untersuchung

Leicht wäre es, bei dieser Gemengelage auf einen politischen Willensbildungsprozess zu verweisen, der das Problem schon irgendeiner Lösung zuführen wird. Angesichts der Breite und Fülle der Diskussionsargumente und einem bisweilen „bis zur Bedeutungslosigkeit entleerten“<sup>13</sup> Nachhaltigkeitsbegriff erscheint eine rechtliche Bewertung aussichtslos.

Dem zum Trotz ist es das Ziel dieser Arbeit, die für und gegen die CCS-Technik vorgebrachten Argumente einer Verrechtlichung zuzuführen und damit die öffentliche Diskussion zu entpolitisieren. Dies ermöglicht, eine rechtliche Antwort auf die Frage zu geben, ob die CCS-Technik in Deutschland eingeführt werden soll oder nicht.

---

11 Greenpeace Frankfurt a.M., Pressemitteilung vom 22.7.2010.

12 *Wildhagen*, Wirtschaftswoche, 2011 Nr.8, 38 (40).

13 *Wildhagen*, Wirtschaftswoche 2011 Nr.8, 38 (40); „Er (der Begriff Nachhaltigkeit) wird inzwischen unwissenschaftlich für alles benutzt, was für gesellschaftlich sinnvoll und wünschenswert gehalten wird.“, *Tremmel/Laukemann/Lux*, ZRP 1999, 433.

Der erste Schritt zu einer Verrechtlichung des Themas ist daher, nicht abstrakt über die CCS-Technik zu diskutieren, sondern über ihre gesetzliche Normierung. Daher ist das „Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxidspeicherungsgesetz – KSpG)“ Gegenstand der Untersuchung, da das KSpG die konkrete Ausführung der CCS-Technik in Deutschland determinieren wird. Das Gesetz wurde in seiner endgültigen Fassung am 17.8.2012 im Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen.<sup>14</sup>

Im Rahmen der Untersuchung wird an den jeweils relevanten Stellen der technische Hintergrund der CCS-Technik dargestellt. Neben einem notwendigen technischen Verständnis liefern diese Darstellungen den Sachverhalt für die Subsumtion unter die Tatbestandsmerkmale einer rechtlichen Würdigung. Die Erläuterung des technischen Hintergrunds erfolgt anhand von Gutachten, die zu diesem Thema erarbeitet wurden. Die Gutachten werden wertungsfrei nebeneinander dargestellt, da eine endgültige wissenschaftliche Beurteilung zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorhanden ist.

### **III. Gang der Untersuchung**

#### **1. Analyse der öffentlichen Diskussion**

Die Arbeit beginnt mit einer Darstellung der öffentlichen und politischen Diskussion in Deutschland. Die Herausforderung besteht darin, die Diskussion so aufzubereiten, dass sie einer rechtlichen Bewertung offensteht. Dies gestaltet sich schwierig, da die Bandbreite der Argumente erheblich ist. Sie reicht von Aspekten der Haftungsverantwortung bis hin zur Verhütung der globalen Klimaerwärmung. Des Weiteren ist eine Vielzahl von Akteuren an der Diskussion beteiligt. Das sind Bürgerinitiativen, Landesregierungen, Umweltverbände, Beratungsgremien sowie die Bundespolitik. Zudem werden umweltpolitische Argumentationen häufig dogmatisch überfrachtet. Dies zeigt sich am Nachhaltigkeitsbegriff, der „theory about everything,“ der eine objektive Bewertung erschwert.

Um die angekündigte Entpolitisierung durchzuführen, bleibt zunächst nur, die gegen und für die CCS-Technik sprechenden Argumente geordnet darzustellen und auf die wichtigsten Argumentationsstränge zu reduzieren.

---

14 BGBl. I 1726.

## 2. Rechtliche Bewertung der Diskussionsargumente

Nachdem zunächst eine Vorfrage zur „rechtstheoretischen“ Einordnung der Arbeit beantwortet wird, beginnt im zweiten Teil der Arbeit die Verrechtlichung der Diskussionsargumente. Die rechtliche Bewertung vollzieht sich dabei anhand von bestehenden „Rechtssystemen“. Diese finden sich auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene. Untersucht wird, ob das jeweilige „Rechtssystem“ anwendbar ist und ob es verbindliche Vorgaben für die Diskussionsargumente liefert.

Auf internationaler Ebene ist das Völkervertragsrecht auf verbindliche Vorgaben zu untersuchen. Hier könnten das OSPAR-Übereinkommen und das Kyoto-Protokoll Regelungswirkung entfalten. Aber auch das Völkergewohnheitsrecht, welches insbesondere bei der Entwicklung des Nachhaltigkeitsprinzips eine entscheidende Rolle gespielt hat, ist auf seine rechtliche Verbindlichkeit zu überprüfen.

Im Folgeabschnitt wird die europäische Ebene beleuchtet. Auf europäischer Ebene hat die Richtlinie 2009/31/EG, welche auch als „CCS-Richtlinie“ bezeichnet wird, große Bedeutung. Hier wird zur Bewertung der Diskussionsargumente herauszuarbeiten sein, inwieweit die CCS-Richtlinie verbindliche Vorgaben bezüglich der Einführung der Technik macht, oder ob sie einen Gestaltungsspielraum für die nationale Umsetzung eröffnet. Bei der Darstellung wird daher Art. 4 I der CCS-Richtlinie besonders hervorgehoben und das Ergebnis mit dem europäischen Richtlinienrecht abgeglichen.

Auf nationaler Ebene sind die Diskussionsargumente auf zwei Stufen zu untersuchen. Hierbei steht die Anwendbarkeit des rechtlichen Bezugsrahmens im Vordergrund. Zunächst ist der bestehende einfachgesetzliche Rechtsrahmen darzustellen. Dieser ist relevant, da zum einen der Gesetzgeber verpflichtet ist, das KSpG in die bestehende Normenlandschaft widerspruchsfrei einzufügen. Zum anderen spiegeln die bisherigen Gesetze die parlamentarische Entscheidungsfindung wider, die zu den relevanten Fragen des Umgangs mit Langzeitrissen, Speicherstätten und Klimaschutz ergangen ist. Vor diesem Hintergrund lassen sich die Regelungen des KSpG kontrastieren und in Widerspruch zu der bestehenden Umweltgesetzgebung stellen.

Auf der zweiten Stufe des nationalen Rechtsrahmens ist das KSpG vor dem Hintergrund des Grundgesetzes zu prüfen. Hier stellen sich drei Fragen: Kann das Grundgesetz verbindliche Vorgaben machen, wenn das KSpG durch die CCS-Richtlinie europarechtlich induziert wurde? Kann der subjektsbezogene Grundrechtsschutz auf Prognoseentscheidungen Anwendung finden, oder ist er einer zeitlichen Begrenzung unterworfen? Sind die durch die CCS-Technik beeinträchtigten Naturgüter vom Schutzbereich der Grundrechte erfasst?

Zum Abschluss des Prüfungsabschnittes wird ein Zwischenfazit gezogen. Vor dem Hintergrund der skizzierten Problemkreise ist es fraglich, ob die Grundrechte (Art. 1 – 19 GG) verbindliche Vorgaben für die Diskussionsargumente treffen können.

### **3. Rechtliche Bewertung nach Maßgabe des Art. 20a GG**

Für den Fall einer unzureichenden Aussagekraft der überprüften Rechtssysteme mündet die Arbeit in ihrem Hauptteil in eine ausführliche rechtliche Bewertung der Diskussionsargumente nach Maßgabe des Art. 20a GG.

Nach einer Einleitung zur Rechtsnatur des Artikels, seiner Anwendbarkeit und seines Verhältnisses zum übrigen Grundrechtsschutz wird, wie bei einer klassischen Grundrechtsprüfung, der Schutzbereich des Art. 20a GG definiert und ein Eingriff geprüft. Dies beinhaltet eine genaue Subsumtion der durch die CCS-Technik betroffenen Umweltmedien unter das Tatbestandsmerkmal der „natürlichen Lebensgrundlage.“ Weiterhin ist zu definieren, was die unter dem Begriff „künftigen Generationen“ zu verstehen ist.

Entscheidende Bedeutung kommt dem Schutzauftrag des Art. 20a GG zu. Dieser ist anhand der Abgrenzung von Extrempositionen zu bestimmen. Es wird sich jedoch zeigen, dass die Definition der einzelnen Tatbestandsmerkmale die Aussage der Staatszielbestimmung nur unzureichend erfüllt.

Aus diesem Grund wird die Kernaussage des Art. 20a GG durch eine Zusammenschau der einzelnen Tatbestandsmerkmale ermittelt. Als Kernaussage wird dabei, als Ergebnis der Zusammenschau, ein Nachhaltigkeitsgedanke hergeleitet. Der Nachhaltigkeitsbegriff wird damit aus der öffentlichen Diskussion in die rechtliche Bewertung eingeführt. Dafür ist ein Abgleich mit dem völkerrechtlichen Nachhaltigkeitsprinzip notwendig.

Um im Folgenden diesen unscharfen Begriff für die Prüfung fruchtbar zu machen, sind allerdings die daraus resultierenden konkreten Vorgaben für die Diskussionsargumente herauszuarbeiten. Die Vorgaben müssen dabei die Staatszielbestimmung *geeignet* umsetzen und gleichzeitig gegenläufige verfassungsrechtliche Interessen zum Ausgleich bringen. Diese aus Art. 20a GG hergeleiteten Handlungsanweisungen werden als „Managementregel“ bezeichnet. Der die öffentlichen Diskussion noch überfrachtende und ideologisierende Nachhaltigkeitsbegriff wird damit zum Schlüssel für die Verrechtlichung der Diskussionsargumente.

Im darauffolgenden Abschnitt wird gezielt auf einzelne Paragraphen des KSpG eingegangen und mit ihrem Wortlaut gearbeitet. Ziel der Prüfung ist fest-

zustellen, ob die wichtigsten Diskussionsargumente rechtlich verbindliche Vorgaben im Art. 20a GG finden und ob diese im KSpG umgesetzt wurden.

Für den Umgang mit nicht erneuerbaren Ressourcen lassen sich aus Art. 20a GG differenzierte Managementregeln zur Sparsamkeit, optimale Ressourcenauslastung, Variabilität der Technologiepfade und Reversibilität der Entscheidungsfolgen herleiten.

Die bisher aus Art. 20a GG hergeleiteten Aussagen zum Umgang mit Risiken werden nun dargestellt. Es wird sich jedoch zeigen, dass eine Verbindung von Nachhaltigkeit und Risikoregulierung bisher nicht berücksichtigt wurde. Aus diesem Grund wird eine neue Managementregel entwickelt. Die bisherige Managementregel war nur dem Vorsorgeprinzip verpflichtet, hat aber keine echte Nachhaltigkeit beim Umgang mit Langzeitrisiken bewirkt. Vor dem Hintergrund dieser neuentwickelten Vorgaben des Art. 20a GG werden die Regelungen des KSpG bewertet.

Schließlich werden die Aussagen des Art. 20a GG zum Schutz des globalen Klimas thematisiert. Dafür werden die spezifischen Probleme des Klimaschutzrechts dargestellt und daraus die Vorgaben für eine Managementregel abgeleitet. Für das Argument der CCS-Befürworter muss eine Handlungspflicht aus Art. 20a GG hergeleitet werden. Zu diesem Zweck muss zunächst einmal ein naturwissenschaftlicher Bezugsrahmen ermittelt werden, der im Anschluss dazu verwendet wird, die Handlungspflicht zu konkretisieren. Dies wird zur Beantwortung der Frage führen, ob Deutschland die CCS-Technik braucht, um seine Treibhausgasreduktionsziele zu erfüllen.

Als Abschluss der Arbeit werden die Ergebnisse der Prüfungen zusammengefasst und in einem Fazit bewertet. Das Ergebnis wird zeigen, ob die CCS-Technik in Deutschland eingeführt werden sollte oder nicht.