

Klimaschutz und Nachhaltigkeit im Verkehr als neues Ziel des PBefG

Verfassungsrechtliche Vorgaben, verwaltungsrechtliche Umsetzung

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann
Universität Trier
Jena, 29. Oktober 2021



Das neue Personenbeförderungsgesetz

Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- § 1a **Generelle Berücksichtigungspflicht** von Klimaschutz und Nachhaltigkeit bei der Anwendung des PBefG
- § 8 Abs. 3 **Bindung der Aufgabenträger** an eine den Grundsätzen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit entsprechenden ÖPNV-Verkehrsbedienung
- § 8 Abs. 3a **Pflicht der Genehmigungsbehörde** zur **Mitwirkung** an einer Klimaschutz und Nachhaltigkeit berücksichtigenden **Verkehrsgestaltung**
- § 50 Abs. 3 **Monitoring** mit blick auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit

- I. **Einführung**
- II. Verfassungsrechtliche Vorgaben
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung
- IV. Fazit



I. Einführung: Der ÖPNV als Baustein einer Verkehrsgestaltung in Zeiten des Klimawandels

1. Die Klimakrise: aktueller Stand
2. Schlussfolgerungen für den Verkehrssektor und den ÖPNV

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben

1. THG-Reduzierungsgebot
2. Verfassungs- oder europarechtliche Determinierung?
3. Umsetzung durch das KSG n.F. (Anlagen 2 und 3)

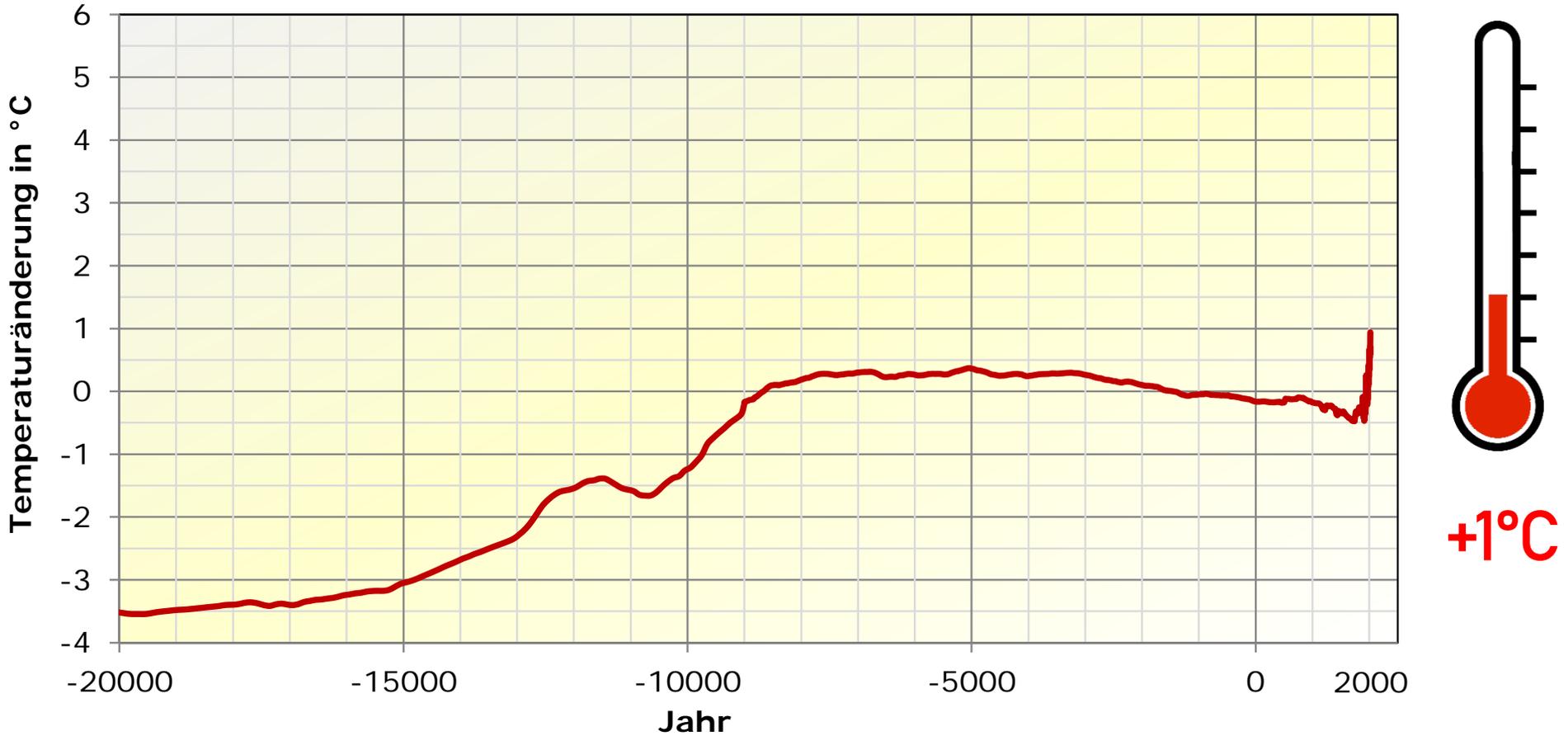
III. Verwaltungsrechtliche Implementation durch das neue PBefG

1. Zielsetzung (§ 1 PBefG)
2. Anforderungen an die Verkehrsbedienung (§ 8 PBefG)
3. Monitoring bei gebündelten Verkehren (§ 50 PBefG)

IV. Fazit



THG-Reduzierungsziele, aktuelle tatsächliche Entwicklung



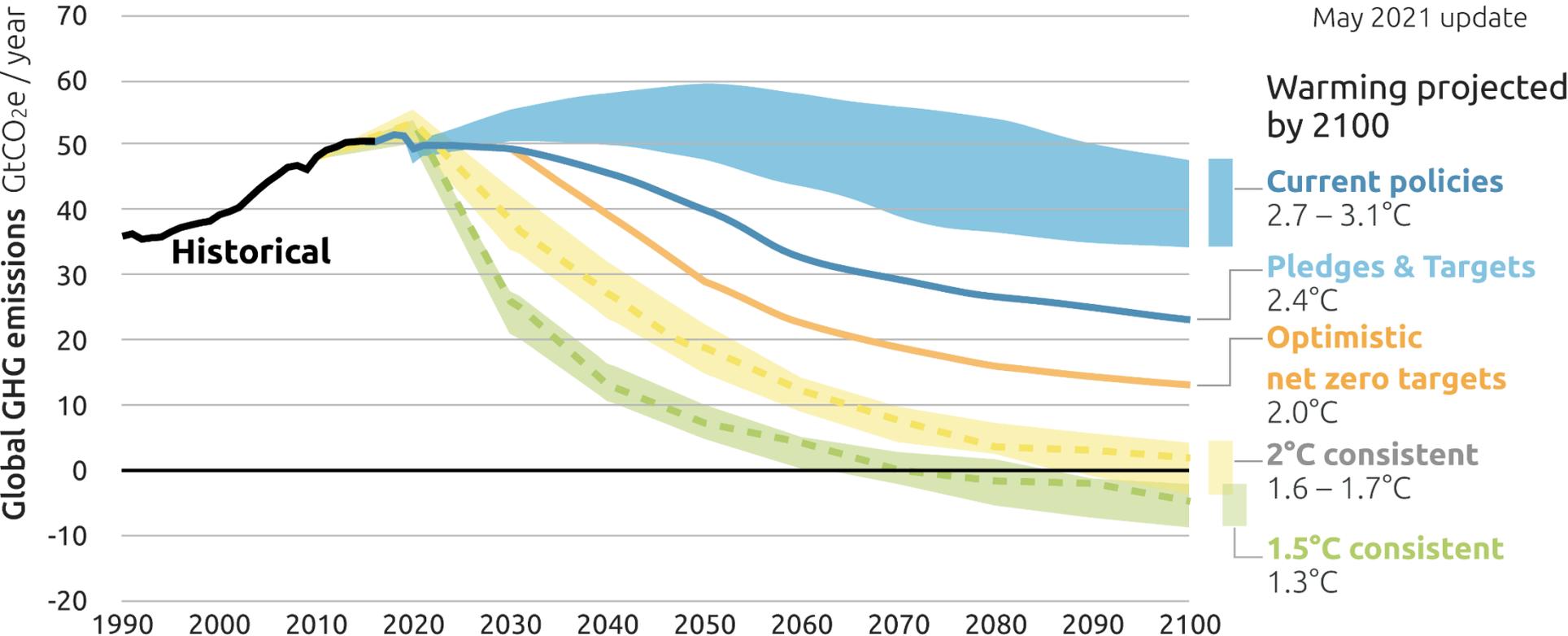
THG-Reduzierungsziele, aktuelle tatsächliche Entwicklung

2100 WARMING PROJECTIONS

Emissions and expected warming based on pledges and current policies

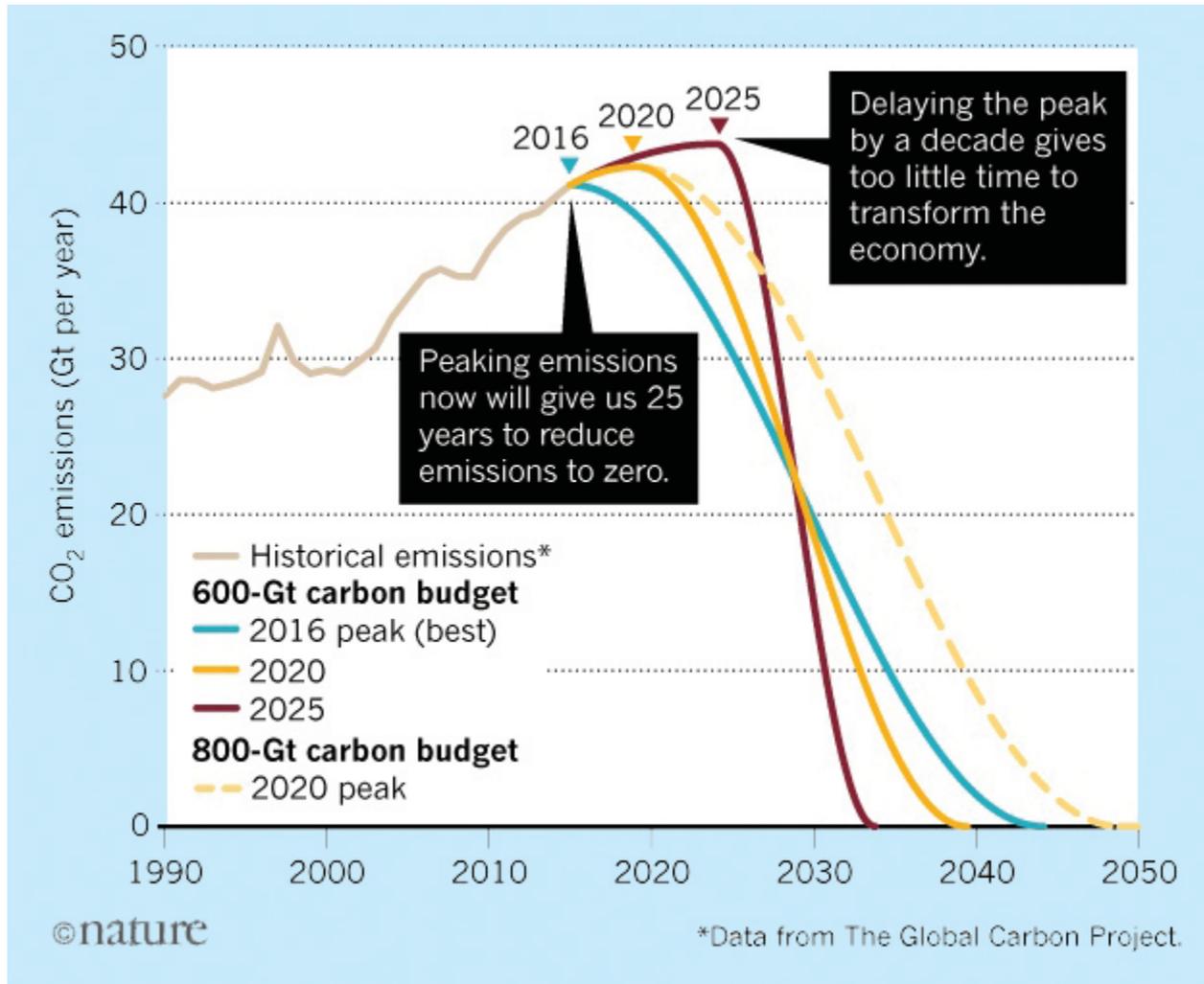


May 2021 update



THG-Reduzierungsziele, aktuelle tatsächliche Entwicklung

Das „Carbon Budget“

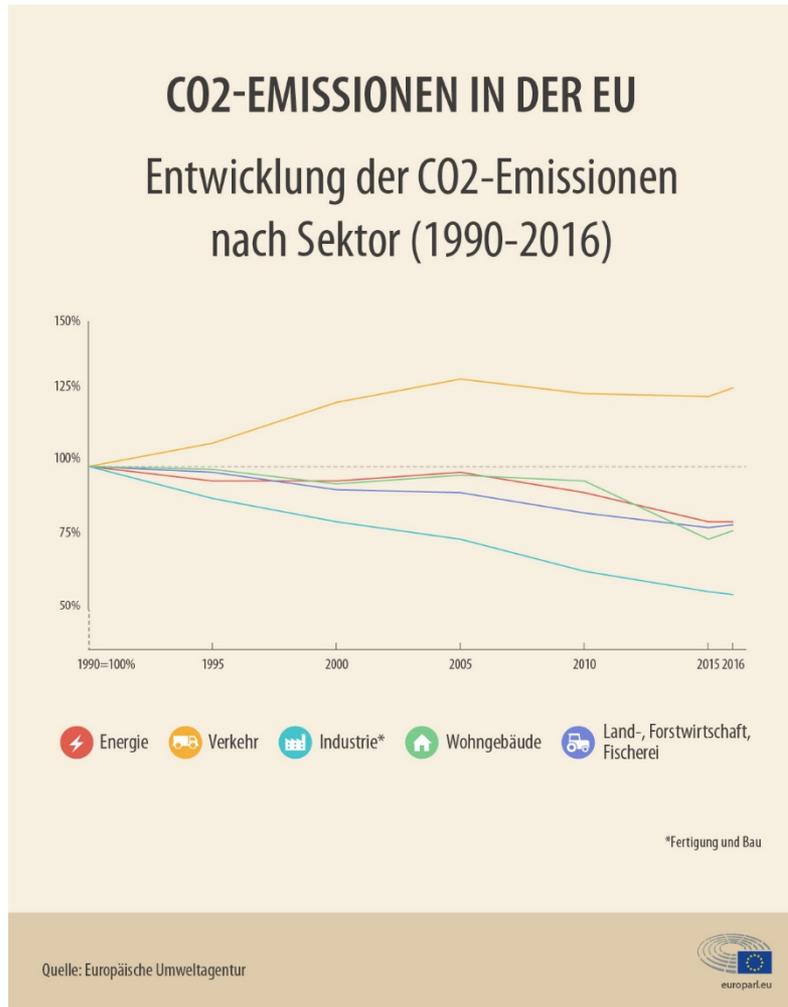


Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- I. Einführung
- II. Verfassungsrechtliche Vorgaben
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung
- IV. Fazit



THG-Reduzierungsziele, aktuelle tatsächliche Entwicklung

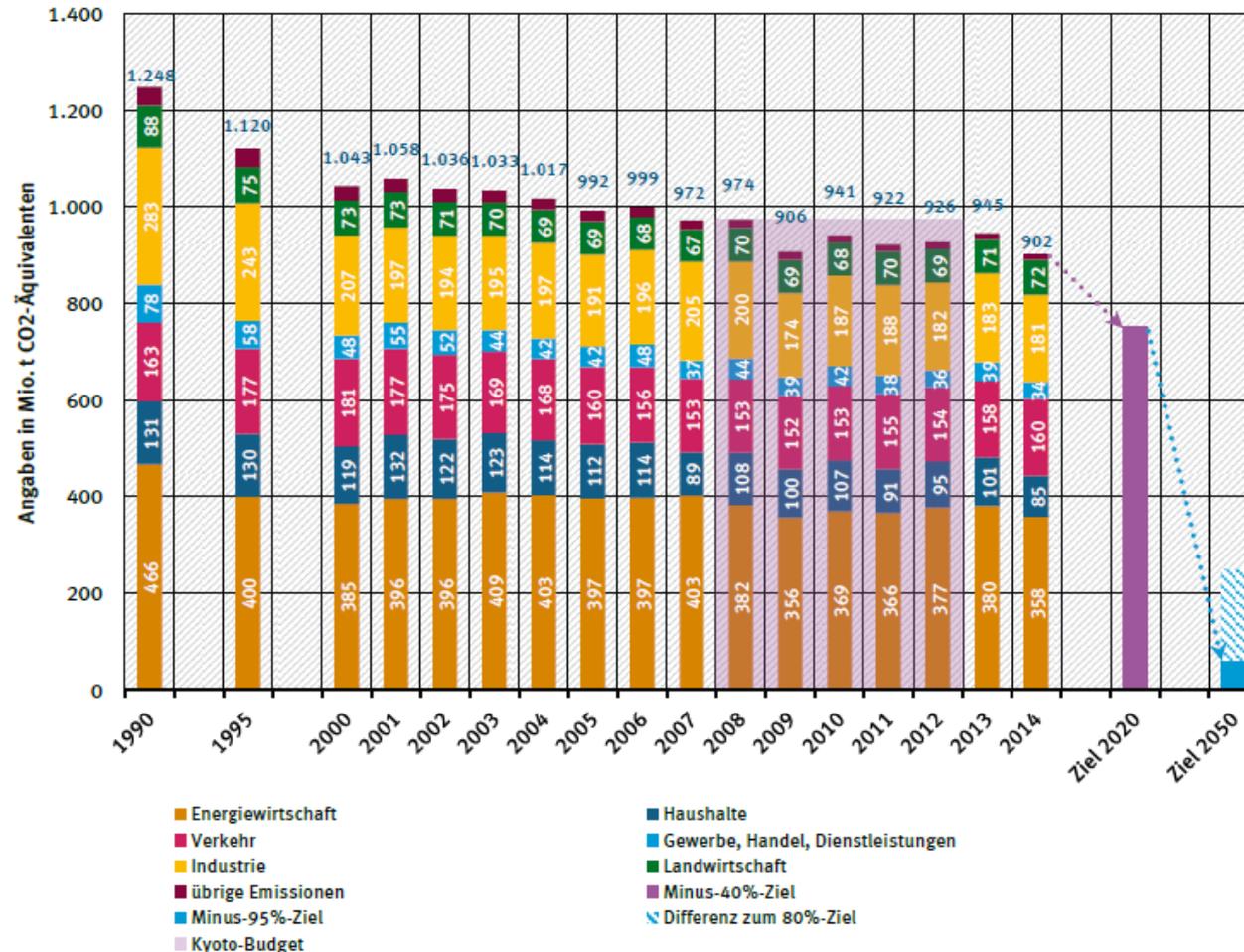


Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- I. **Einführung**
- II. Verfassungsrechtliche Vorgaben
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung
- IV. Fazit

THG-Reduzierungsziele, aktuelle tatsächliche Entwicklung

Abbildung 1: Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland in der Abgrenzung der Sektoren des Aktionsprogrammes Klimaschutz 2020



Klimaschutz und Nachhaltigkeit im neuen PBefG

- I. Einführung
- II. Verfassungsrechtliche Vorgaben
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung
- IV. Fazit



Der Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts – Tenor und Ergebnisse

Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- **Verfassungsverstoß durch das KSG a.F**
 - Legislative Nachbesserungspflicht mit Frist bis 31. Dezember 2022 „**nach Maßgabe dieses Beschlusses**“
 - Anerkennung des **THG-Budget-Modells**
 - **Art. 20a GG** als justiziable Rechtsnorm **ohne kategorischen Vorrang**
 - **Verfassungsrang** des Pariser Klimaschutzziels über Art. 20a GG
 - Gebot eines **freiheitsschonenden Übergangs** zur Treibhausgasneutralität

- I. Einführung
- II. **Verfassungsrechtliche Vorgaben**
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung
- IV. Fazit



Der Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts – Begründung

Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- **Keine** Verletzung von **Schutzpflichten** wegen **nicht völlig unzulänglicher** Schutzvorkehrungen
- **Keine** (gegenwärtige) **Verletzung** von Art. 20a GG
- **Keine** Verfahrensanforderungen aus Art. 20a GG (Sachaufklärungs- und/oder Begründungspflicht)
- Notwendigkeit grundrechtsschonender Vorkehrungen aus dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**

- I. Einführung
- II. Verfassungsrechtliche Vorgaben**
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung
- IV. Fazit



1. Rätselraten

- Ableitung eines Gebots vorsorgenden Handelns aus dem Gebot schonenden Generationenausgleichs (**Schlacke**)
- **Dogmatisch** liege **Koordination** von grundrechtlichem Abwehrrecht und staatlicher Schutzpflicht auf Eingriffsebene vor (**Schlacke**)
- Versteckt sei das **Untermaßgebot** der Schutzpflichten geprüft worden (**Calliess**)
- Unzumutbarkeit der künftigen Einschränkungen sei kein tauglicher, da viel zu vager verfassungsrechtlicher Maßstab (**Beckmann**)
- Den Maßstab für die verfassungsgerichtliche Prüfung findet das Gericht letztlich in einer **grundrechtsgebundenen Effektivität** (**Berkemann**)

Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- I. Einführung
- II. **Verfassungsrechtliche Vorgaben**
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung
- IV. Fazit



2. Intertemporale Freiheitssicherung im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- Beschwerdeführer: 18jährige Deutsche (neben anderen)
- **Schutzbereich:** Art. 2 Abs. 1 GG (Rn. 184)
- **Eingriff: eingriffsähnliche Vorwirkung** durch KSG a.F., dessen Konzept drastische Einschnitte ab 2030 verlangt, wenn man das THG-Budget akzeptiert
- **Rechtfertigung?**
 - Gesetzesvorbehalt (+)
 - VHG?
 - Legitimes Ziel
 - Geeignetheit
 - Erforderlichkeit
 - Angemessenheit

- I. Einführung
- II. **Verfassungsrechtliche Vorgaben**
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung
- IV. Fazit



Konsequenzen?

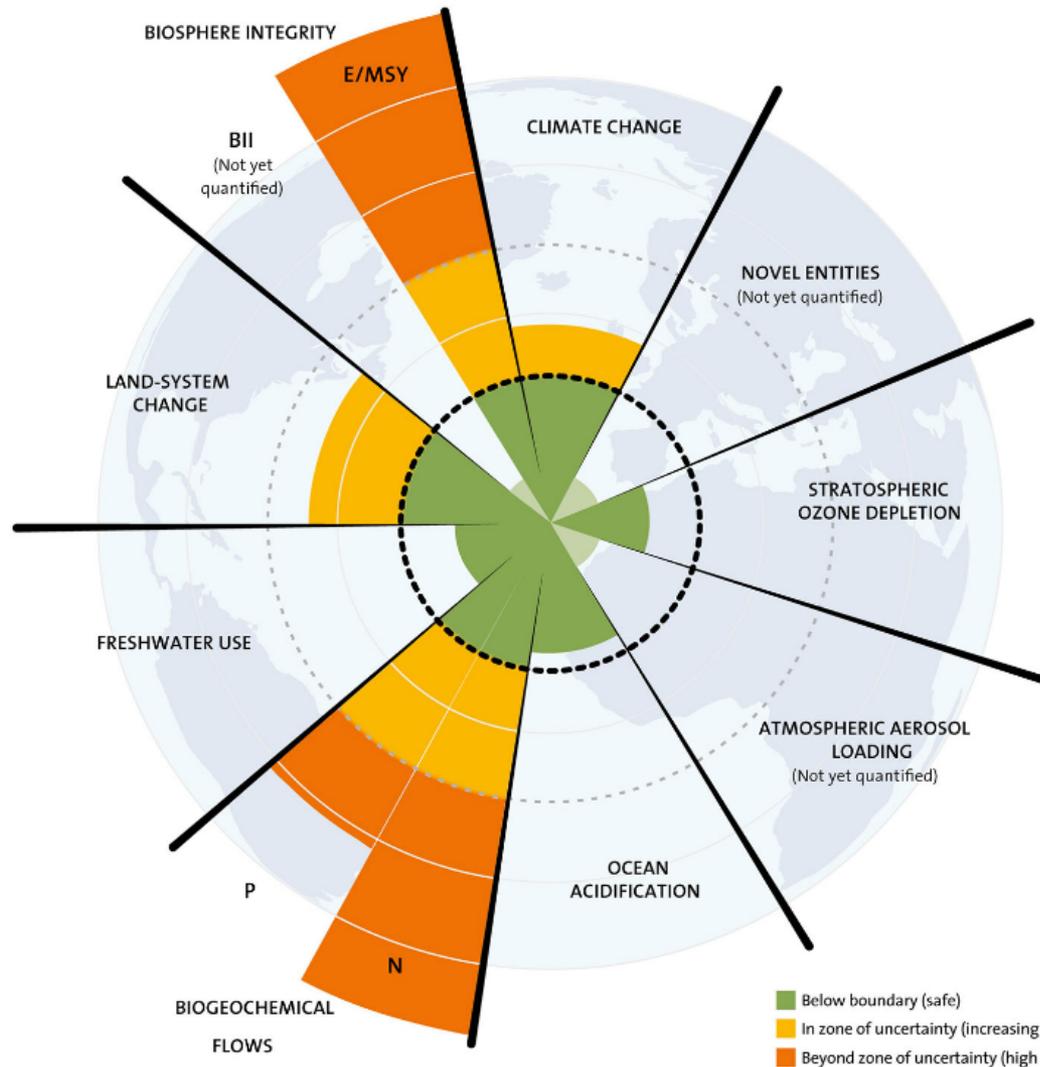
- **Neufassung** des KSG (65 % Minderung 2030, THG-Neutralität 2050)
- **Gleichbehandlung** über Generationen?
- **Übertragbarkeit auf andere Handlungsfelder?**
 - Biodiversität?
 - *Planetary Boundaries* allgemein?
 - Sozialpolitik?
 - Extraterritoriale Schutzpflichten?

Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- I. Einführung
- II. **Verfassungsrechtliche Vorgaben**
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung
- IV. Fazit



Planetary Boundaries als Verfassungsgebote?



Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- I. Einführung
- II. **Verfassungsrechtliche Vorgaben**
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung
- IV. Fazit

THG-Minderungsvorgaben des KSG n.F. (Anlagen 2 und 3)

Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4".

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



§ 1a Klimaschutz und Nachhaltigkeit

- *Bei Anwendung dieses Gesetzes sind die Ziele des **Klimaschutzes** und der **Nachhaltigkeit** zu berücksichtigen.*

Pflicht zur Berücksichtigung

Klimaschutz

Nachhaltigkeit

Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- I. Einführung
- II. Verfassungsrechtliche Vorgaben
- III. **Verwaltungsrechtliche Umsetzung**
- IV. Fazit

§ 1a Klimaschutz und Nachhaltigkeit

Klimaschutz

- Geltung des THG-Reduzierungsgebots auch für den ÖPNV
- Quantitative Vorgaben aus dem KSG n.F.
- Beschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten?

Nachhaltigkeit

- Geltung für den ÖPNV
- Keine quantitativen Vorgaben
- Gewährleistung durch geltendes Naturschutzrecht (FFH-RL, Vogelschutzrichtlinie, BNatSchG)
- Beschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten

Klimaschutz und Nachhaltigkeit im neuen PBefG

- I. Einführung
- II. Verfassungsrechtliche Vorgaben
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung**
- IV. Fazit

§ 8 Förderung der **Verkehrsbedienung** und Ausgleich der Verkehrsinteressen im öffentlichen Personennahverkehr

- *(3) Für die Sicherstellung einer ausreichenden den Grundsätzen des **Klimaschutzes** und der **Nachhaltigkeit** entsprechenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind die von den Ländern benannten Behörden (**Aufgabenträger**) zuständig...*
-
- *(3a) Die Genehmigungsbehörde wirkt im Rahmen ihrer Befugnisse nach diesem Gesetz und unter Beachtung des Interesses an einer wirtschaftlichen, den **Klimaschutz** und die **Nachhaltigkeit** sowie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse berücksichtigenden Verkehrsgestaltung an der Erfüllung der dem Aufgabenträger nach Absatz 3 Satz 1 obliegenden Aufgabe mit.*

Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- I. Einführung
- II. Verfassungsrechtliche Vorgaben
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung**
- IV. Fazit

§ 50 Gebündelter Bedarfsverkehr

- *(1) **Gebündelter Bedarfsverkehr** ist die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, bei der mehrere Beförderungsaufträge entlang ähnlicher Wegstrecken gebündelt ausgeführt werden. ...*
- *(3)...Der Aufgabenträger führt gemeinsam mit der Genehmigungsbehörde zur Feststellung der Auswirkungen der Bündelungsquote auf die öffentlichen Verkehrsinteressen und auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit ein **Monitoring** durch.*

Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- I. Einführung
- II. Verfassungsrechtliche Vorgaben
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung**
- IV. Fazit

Würdigung und Ausblick

- Bindung der Adressaten des PBefG an Klimaschutz und Nachhaltigkeit
 - „Übersetzung“ semantischer Vagheiten erforderlich
 - Klimaschutz: quantifizierte THG-Reduzierungsziele
 - Nachhaltigkeit: geltendes Naturschutzrecht
- Klimaschutz als **Verfassungsgebot**
 - Erstreckung auch auf den ÖPNV
 - Beachtung sektorbezogener Reduzierungsziele erforderlich
- Klimaschutz in der **Abwägung**: subjektiv-rechtliche Begründungsgebote

Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- I. Einführung
- II. Verfassungsrechtliche Vorgaben
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung
- IV. Fazit**



Maßnahmen im Bereich des Verkehrs

<https://www.bmu.de/download/massnahmen-im-bereich-verkehr/>

 **Ministerium** **Themen** **Service** **Presse**

-  **Mobil.Pro.Fit. – Einführung von Mobilitätsmanagement in Betrieben**
PDF nicht barrierefrei, 53 KB, 29.01.2015
-  **Unterstützung emissionsarmer Mobilitätstechnologien**
PDF nicht barrierefrei, 77 KB, 29.01.2015
-  **DB 2020 - Umwelt-Vorreiter Deutsche Bahn**
PDF nicht barrierefrei, 54 KB, 29.01.2015
-  **Initiative Erdgasmobilität - CNG und Biomethan als Kraftstoffe**
PDF nicht barrierefrei, 76 KB, 29.01.2015
-  **Auto-Umweltliste**
PDF nicht barrierefrei, 47 KB, 29.01.2015
-  **Bahntest / ÖPNV-Check**
PDF nicht barrierefrei, 76 KB, 29.01.2015
-  **Besser E-Rad-Kaufen / Lasten auf die Räder/ Fahrrad**
PDF nicht barrierefrei, 49 KB, 29.01.2015
-  **Umweltorientiertes Flottenmanagement**
PDF nicht barrierefrei, 60 KB, 29.01.2015
-  **Verbund-Projekt "Klimaverträglich mobil 60+"**
PDF nicht barrierefrei, 96 KB, 29.01.2015
-  **Umsetzung der Vision 20-20**
PDF nicht barrierefrei, 402 KB, 29.01.2015

Klimaschutz und Nachhaltigkeit
im neuen PBefG

- I. **Einführung**
- II. Verfassungsrechtliche Vorgaben
- III. Verwaltungsrechtliche Umsetzung
- IV. Fazit