

ALEXANDER PROELß

Einführung

Vortrag im Rahmen der 64. Bitburger Gespräche
Mainz, 30.09./01.10.2021

Der Klimawandel und seine Folgen sind nicht erst seit der Bundestagswahl und dem vorausgegangenen Wahlkampf in aller Munde. Sie dominieren die Nachrichten, prägen die gesellschaftliche Debatte und erfassen sämtliche Bereiche des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens. Ging es beim „Schulstreik für das Klima“ 2019 in der Wahrnehmung mancher zunächst vor allem um die Befolgung und Durchsetzung der gesetzlichen Schulpflicht, hat sich *Fridays for Future* in kürzester Zeit zu einer globalen sozialen Bewegung entwickelt, die sich mit seit langem nicht gesehener Vehemenz – „How dare you?!“ (*Greta Thunberg*) – für möglichst umfassende und schnelle Klimaschutzmaßnahmen, ja für eine große Transformation zu einer klimaverträglichen Gesellschaft ohne Nutzung fossiler Brennstoffe, einsetzt. Auch wenn gänzlich außer Frage steht, dass die im Juli 2021 von der Flutkatastrophe im Ahrtal und andernorts betroffenen Menschen vor gravierenden und dringend zu lösenden individuellen Herausforderungen stehen, sind die Ereignisse übergreifend doch ebenfalls in den Zusammenhang des Klimawandels einzuordnen. Die in seinem Kontext zu beobachtende Zunahme von Extremwetterereignissen ist – für die rechtswissenschaftliche Diskussion durchaus relevant – Gegenstand einer vergleichsweise jungen Subdisziplin der Klimawissenschaft, der *Attribution Science*.¹ Insgesamt lässt sich nicht bezweifeln: Der Klimawandel verkörpert eine epochale Herausforderung – nicht nur für die Bewahrung von Biodiversität und Ökosystemen, für Politikgestaltung, Wirtschaftswachstum und gesellschaftliche Entwicklung, sondern gerade auch für das Recht.

Was aber macht den Klimawandel zu einer Herausforderung für das Recht, was macht Klimaschutz zu einem *übergreifenden* Thema gerade auch *rechtswissenschaftlicher* Debatte? Die Gründe sind vielfältig und können hier nur beispielhaft anhand von *vier Problemfeldern* skizziert werden.

¹ Überblicke: *F. Otto/R. James/M. Allen*, The Science of Attributing Extreme Weather Events and its Potential Contribution to Assessing Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts, abrufbar unter: www.unfccc.int/files/adaptation/workstreams/loss_and_damage/application/pdf/attributionextremeevents.pdf (abgerufen am 28.01.2022); *R. Choo*, Attribution Science: Linking Climate Change to Extreme Weather, abrufbar unter: www.phys.org/news/2021-10-attribution-science-linking-climate-extreme.html (abgerufen am 28.01.2022).

So ist die Erderwärmung – *erstens* – ein globales Phänomen, das international abgestimmtes Handeln erfordert. Die Folgen des Klimawandels betreffen zwar alle Regionen der Erde, dies indes in unterschiedlichem Maße und in verschiedenen Ausprägungen. Auf internationaler Ebene treten in ihrem Zuge neue Akteure neben die Staaten als den herkömmlichen Subjekten des Völkerrechts. Diese Akteure tragen wiederum dazu bei, dass sich das internationale System *transnationalisiert*, mag auch über Hintergründe, Umfang und Ausprägungen dieser Entwicklung im Einzelnen diskutiert werden.² Ein Beispiel neben vielen anderen – zu denken ist insbesondere an die Vertragsstaatenkonferenzen der multilateralen Klimaschutzverträge,³ an Städtebündnisse, Städte und Kommunen,⁴ an Nichtregierungsorganisationen und Individuen – ist der sog. Weltklimarat (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*), auf dessen Einschätzungen und Budgetansätze sich das Bundesverfassungsgericht in seinem vieldiskutierten Klimaschutz-Beschluss vom 24. März 2021 bezog.⁵ Auch wenn dem IPCC keine Entscheidungsbefugnisse zugewiesen sind, stellen sich auf Grundlage eines an den Prinzipien der Verfassungsstaatlichkeit aufbauenden Verständnisses Fragen nach der demokratischen Legitimation, Transparenz und Relevanz der dieser neuen Form der Umweltgovernance zugrundeliegenden Verfahren.⁶ In die tradierten Kategorien des Rechts der inter- und supranationalen Organisationen lässt sich der Weltklimarat institutionell nicht ohne weiteres einordnen.

Zweitens bedingt eine vorausschauende Klimaschutzpolitik, dass auf sämtlichen Ebenen Entscheidungen unter wissenschaftlicher Unsicherheit getroffen werden.⁷ Der Stand von Wissenschaft und Forschung wächst zwar kontinuierlich; da Klimaforschung immer mit Szenarien und Prognosen arbeiten muss, können konkrete Entwicklungen und deren Folgen, zumal in Anbetracht der Komplexität der die Erderwärmung steuernden und begleitenden Faktoren und Prozesse, in den Einzelheiten indes nie mit Gewissheit vorhergesagt werden. Daher werden rechtliche Konzepte und Regelungsstrategien benötigt, die diesen Schwierigkeiten in größtmöglichem Maße Rechnung tragen. Das Bundesverfassungsgericht ist im Beschluss zum Klimaschutz noch einen Schritt weiter gegangen: Es sieht den Gesetzgeber, auch vor dem Hintergrund von Art. 20a GG,⁸ als permanent verpflichtet an, das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen.⁹ Die Gewährleistung von adaptivem Klimaschutzrecht wird damit zum Verfassungsauftrag.

Besondere Herausforderungen resultieren – *drittens* – aus dem den Klimawandel kennzeichnenden „intertemporalen Dilemma“: *Heute* müssen hinreichend strenge Maßnahmen beschlossen werden, um die Folgen der Erderwärmung *in der Zukunft* abzuschwächen.¹⁰ Ob und ggf. wie politische Entscheidungsträgerinnen und -träger in der Gegenwart zu effektivem klimaschutzpolitischem Handeln angehalten werden können, bildet u.a. den Gegenstand sog. Klimaklagen (*Climate Change Litigation*).¹¹ Neben die mittlerweile in zahllosen Staaten zu

² M. Hartmann, AVR 50 (2012), S. 475 ff.; S. Boysen, Grundfragen des transnationalen Klimaschutzrechts, AVR 50 (2012), S. 377 ff.; C. Franzius, ZUR 2017, S. 515 ff.; B. Spießhofer, AVR 57 (2019), S. 26 ff.; allgemein O. Dilling/T. Markus, ZUR 2016, S. 4 ff.

³ Zur völkerrechtlichen Bedeutung der von den Vertragsstaatenkonferenzen angenommenen „Entscheidungen“ UN Doc. A/69/10, Report of the International Law Commission on the Work of its Sixty-Sixth Session, Yearbook of the International Law Commission 2014, Bd. II/2, S. 205 ff.

⁴ Vgl. etwa W. Kahl, ZUR 2010, S. 395 ff.; W. Kahl/M. Schmidtchen, Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, 2013; H.P. Aust, ZaöRV 73 (2013), S. 673 ff.; L. Ehlich, Vorbeugender und anpassender Klimaschutz in der bauplanungsrechtlichen Abwägung, 2016. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive E. Wesser, Global Cities: Neue Global Player in der internationalen Politik? Das Beispiel der Klimapolitik Londons, 2020.

⁵ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats v. 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 16 ff., 159 ff., 178, 211, 215 ff., 236 f., 242. Der Beschluss ist abgedruckt in NJW 2021, S. 1723 ff.

⁶ Dazu U. Bolle, Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2011.

⁷ I. Spiecker gen. Döhmman, Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit, erscheint 2022.

⁸ Grundlegend zu Art. 20a GG C. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 105 ff.

⁹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats v. 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 149, 198 ff.

¹⁰ Zur intergenerationellen Schutzverpflichtung siehe I. Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 116 ff.; M. Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014.

¹¹ Das Schrifttum zu diesem Themenkomplex ist mittlerweile kaum mehr überschaubar. Grundlegende Werke sind J. Peel/H.M. Osofsky, Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy, 2015; I. Alogna/C.

beobachtenden und u.a. Fragen der Gewaltenteilung aufwerfenden Anstrengungen, durch Anrufung der staatlichen Gerichte Legislative und Exekutive zu weitergehenden Maßnahmen der Abmilderung des Klimawandels zu zwingen, treten vermehrt gegen einzelne Unternehmen gerichtete Klagen auf Entschädigung und Unterlassung. *Juliane Hilf* wird in ihrem Eröffnungsvortrag zu diesem Themenkomplex sprechen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss zum Klimaschutz den Freiheitsrechten des Grundgesetzes in ihrer Funktion als Abwehrrechte die Aufgabe *intertemporaler Freiheitssicherung* zugewiesen¹² – eine Konzeption, die schon insoweit näherer Diskussion bedarf, als neben dem Verhältnis zur Schutzpflichtdimension nicht vorhersehbar ist, wie sich die zwecks Anknüpfung in Bezug genommenen *künftigen* Grundrechtseingriffe, von denen die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer nach Ansicht des BVerfG gleichwohl *gegenwärtig* betroffen waren,¹³ dereinst normativ manifestieren. Zu fragen ist auch, ob die Pflicht zu intertemporaler Freiheitssicherung auf andere Zukunfts- und Generationenfragen (z.B. Staatsverschuldung; Covid-19-Pandemie) erstreckt werden kann oder dies sogar geschehen muss.¹⁴ Müssen wir „künftig im Rahmen der grundrechtlichen Abwägung auch alle potenziellen Auswirkungen in der Zeit mitberücksichtigen“?¹⁵ Oder ist der Klimawandel nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts eine singuläre Herausforderung, die spezifische Antworten des Verfassungsrechts erfordert? Was wären ggf. die Grundlagen für ein solches Verständnis, wenn die im Verfahren gerügten Bestimmungen des Klimaschutzgesetzes laut Bundesverfassungsgericht gar nicht gegen den als „Klimaschutzgebot“¹⁶ titulierten Art. 20a GG verstoßen?¹⁷

Der Umstand, dass sich der Klimawandel als übergreifendes Phänomen über diverse Politikfelder hinweg erstreckt und zahllose Aspekte des gesellschaftlichen Lebens tangiert, birgt schließlich – *viertens* – die Gefahr von Regimekollisionen und Normkonflikten.¹⁸ Dass der für die Erreichung der klimapolitischen Ziele unabdingbare Ausbau der erneuerbaren Energien in bestimmten Situationen zu Lasten des Naturschutzes, insbesondere des Artenschutzes, gehen kann, mag insoweit als Beispiel dienen. Die Rechtsordnung muss deshalb einen Rahmen bereitstellen, innerhalb dessen etwaig kollidierende Güter in einen möglichst schonenden Ausgleich gebracht werden.

Diesen und weiteren Fragen widmen sich die von anerkannten Expertinnen und Experten des Klimaschutzrechts gehaltenen Referate im Rahmen dreier thematischer Blöcke. Dabei adressiert der *erste* Themenblock den Klimaschutz im Mehr-Ebenen-System des Rechts. Er befasst sich mit den relevanten Rechtsentwicklungen auf inter- und supranationaler Ebene, indem er rechtliche Vorgaben, die die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung ihres nationalen Klimaschutzrechts umsetzen muss, identifiziert und bewertet. Das nationale Klimaschutzrecht bildet den Gegenstand des *zweiten* Themenblocks. In seinem Rahmen liegt der Fokus auf einer kritischen Würdigung der bisherigen Maßnahmen zur Umsetzung der inter- und supranationalen Vorgaben einerseits und der Befassung mit verfassungsrechtlichen Konfliktlagen andererseits. Im *dritten* Themenblock steht die Transnationalisierung des Klimaschutzrechts, verdeutlicht an der steigenden Relevanz privater Akteure, im Vordergrund der Aufmerksamkeit. Umfasst werden die Referate der drei Themenblöcke von einem Eröffnungsvortrag, der unterschiedliche Konstellationen von *Climate Change Litigation* aus Sicht der Rechtspraxis schildert und bewertet,

Bakker/J.-P. Gauci (Hrsg.), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, 2021; W. Kahl/M.-P. Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, 2021.

¹² BVerfG, Beschluss des Ersten Senats v. 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 122, 183.

¹³ Ebd., Rn. 130.

¹⁴ Dazu C. Calliess, „Elfes“ Revisited? Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, *Verfassungsblog* v. 25. Mai 2021, abrufbar unter: www.verfassungsblog.de/elfes-revisited/ (abgerufen am 28.01.2022); M. Breuer, Die Freiheit der Anderen, *Verfassungsblog* v. 18. Mai 2021, abrufbar unter: www.verfassungsblog.de/die-freiheit-der-anderen/ (abgerufen am 28.01.2022).

¹⁵ M. Breuer, Die Freiheit der Anderen, *Verfassungsblog* v. 18. Mai 2021, abrufbar unter: www.verfassungsblog.de/die-freiheit-der-anderen/ (abgerufen am 28.01.2022).

¹⁶ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats v. 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 117, 120, 185, 195 ff. Dazu C. Calliess, *ZUR* 2021, S. 355 ff.

¹⁷ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats v. 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 196 ff.

¹⁸ Dazu etwa A. Proelß, *JZ* 2011, S. 495 ff.

und einem den Klimaschutzpolitischen und ökonomischen Strategien zur Eindämmung des Klimawandels gewidmeten Schlussvortrag.

Die infolge der Covid-19-Pandemie erforderlich gewordene Verschiebung der Tagung macht es möglich, dass die Referate auf wichtige aktuelle Entwicklungen eingehen können. So besteht nun Gelegenheit, den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum deutschen Klimaschutzgesetz vom März 2021 mit in die Diskussionen einzubeziehen – zwei Tage, nachdem das höchste deutsche Gericht am 28. September 2021 seinen 70. Geburtstag gefeiert hat. Wird dieser Beschluss womöglich zum 100. Geburtstag des Gerichts im Jahre 2051 in Listen „großer Entscheidungen“, wie sie in den vergangenen Wochen in den unterschiedlichsten Print- und Online-Medien zu finden waren,¹⁹ an prominenter Stelle Erwähnung finden? Auch aus der Perspektive des EU-Rechts ist es zuletzt zu weitreichenden Entwicklungen gekommen. So ist am 29. Juli 2021 mit der Verordnung (EU) 2021/1119²⁰ das sog. europäische Klimaschutzgesetz in Kraft getreten, mit dem sich die EU das verbindliche Ziel auferlegt hat, bis 2030 eine Reduzierung der Treibhausgas-Nettoemissionen um mindestens 55% gegenüber 1990 und bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Wenige Tage zuvor hatte die EU-Kommission ihre Mitteilung zum „Fit for 55-Paket“ veröffentlicht.²¹ Mit ihm soll die EU „fit für 2055“ gemacht werden, um den notwendigen transformativen Wandel unserer Wirtschaft, Gesellschaft und Industrie herbeizuführen. Dieses ehrgeizige Gesetzgebungspaket enthält Vorschläge für acht Änderungen bzw. Erweiterungen bestehender Legislativakte (u.a. Ausbau und Verschärfung des Emissionshandels; Verschärfung der Erneuerbare Energien-Richtlinie) und fünf neue Gesetzgebungsinitiativen für verschiedene Politikbereiche und Wirtschaftssektoren (Klima, Energie und Kraftstoffe, Verkehr, Gebäude sowie Landnutzung und Forstwirtschaft). Als zentrale Herausforderung erweist sich aus Sicht der Kommission, wie der für erforderlich erachtete Wandel so schnell, wettbewerbsorientiert, kosteneffizient und gerecht wie möglich erreicht werden kann.²²

Diese und andere Entwicklungen müssen bei der Auseinandersetzung mit dem „Klimawandel als Herausforderung für das Recht“ mitgedacht werden. Ich danke allen Referentinnen und Referenten herzlich für die Bereitschaft, im Rahmen der 64. Bitburger Gespräche vorzutragen.

¹⁹ Beispielhaft: www.lto.de/recht/justiz/j/70-jahre-bverfg-geburtstag-wichtigste-entscheidungen-zukunft-uebericht/ (abgerufen am 28.01.2022).

²⁰ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 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, Nr. L 243/1.

²¹ COM (2021) 550 final v. 14. Juli 2021, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Fit für 55“ – Auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030.

²² Ebd., S. 2, 4.