

# Klimarecht im Mehrebenensystem

*Claudio Franzius, Bremen\**

## I. Einführung

Vom Klimarecht im Mehrebenensystem zu sprechen lädt zu Nachfragen ein. Das gilt schon für die eingebürgerte Redeweise vom Mehrebenensystem: Ist es ein System? Warum soll von „Ebenen“ gesprochen werden? Auch der Begriff des Klimarechts ist zu hinterfragen. Warum nicht Klimaschutzrecht? Aufzuzeigen ist, warum wir für die Bezeichnung des Rechtsgebietes einen neuen Begriff brauchen. Wir können es aus der Perspektive des Verwaltungsrechts zur Konturierung der Transformationsperspektive ebenso schlicht wie treffend „Klimaverwaltungsrecht“ nennen.<sup>1</sup> Damit würden wir zwar nicht die privaten Akteure ausblenden, wohl aber das Privatrecht, das sich vom Verwaltungsrecht nicht so einfach vereinnahmen lässt. Vielleicht ist es so wie im Umweltrecht, dass mit gutem Grund nicht Umweltverwaltungsrecht genannt wird, weil es darüber hinausweist und auch das Umweltprivatrecht umfasst.<sup>2</sup>

Im Vordergrund steht die – hier nur cursorische – Darstellung des Klimarechts in der Mehrebenenordnung. Ordnung ist besser als System, weil der Systembegriff dogmatisch verstanden werden könnte<sup>3</sup> und möglicherweise ungewollte Konnotationen hat. Warum heißt es nicht so, wie bei uns die Lehrveranstaltung, nämlich „Klimaschutzrecht: international, europäisch, national“? Das ist doch mit dem Ebenenbegriff gemeint, was dann aber die Frage aufwirft, ob wir gut beraten sind, von einer internationalen, europäischen und nationalen „Ebene“ zu sprechen. Mein Vorschlag ist, den Ebenenbegriff tiefer zu hängen und stattdessen von einer transnationalen Ordnung zu sprechen, womit auf beide begrifflichen Nachfragen eine erste Antwort gegeben ist. Das gilt es im Folgenden näher zu begründen.

---

\* Prof. Dr. Claudio Franzius, Universität Bremen, Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den ich am 22.10.2021 unter dem Titel „Klimarecht im Mehrebenensystem – die juristische Perspektive“ an der Universität Greifswald gehalten habe. Aufgegriffen werden Überlegungen aus meinem Referat auf der Staatsrechtslehrrtagung in Mannheim.

<sup>1</sup> *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 (1403 f.).

<sup>2</sup> Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 6. Zur Unterscheidung von Öffentlichem Recht und Privatrecht *Somek*, Kategoriale Unterscheidung von Öffentlichem Recht und Privatrecht?, VVDStRL 79 (2020), 7.

<sup>3</sup> Krit. *Lepsius*, Der Staat 52 (2013), 157 (158 ff.). Zur Kritik am Systembegriff auch *Franzius*, JZ 2019, 161 (163).

## II. Mehrebenenordnung

Erst einmal sei bei der Ebenenmetapher geblieben. Fangen wir mit der internationalen „Ebene“ an, die eigentlich keine richtige Ebene ist.<sup>4</sup> Globale Probleme wie der Klimawandel, so die Losung, erfordern globale Problemlösungen, die vom Staat allein nicht zu leisten sind.<sup>5</sup> Gerade aus Deutschland wurden für den Klimaschutz verbindliche Reduktionsverpflichtungen gefordert, was jedoch völkerrechtlich nicht einfach zu vereinbaren war.<sup>6</sup> So ließ sich die Zustimmung zum Kyoto-Protokoll nur unter Billigung der Aktivierung von Marktmechanismen wie dem „Clean Development Mechanism“ erreichen.<sup>7</sup> Von der Europäischen Union wurde diese „Ökonomisierung“<sup>8</sup> mit der Installierung des Emissionshandels aufgegriffen und in Deutschland umgesetzt, wo zuvor Skepsis überwog.<sup>9</sup> Denn hierzulande gehört das Ordnungsrecht zu den klassischen Instrumenten des Verwaltungsrechts, das sich aber nicht einfach auf das internationale Recht projizieren lässt.

### 1. Ebenen

Der Schutz vor den gefährlichen Folgen des Klimawandels hat im internationalen Klimaschutzrecht einen bemerkenswerten Wandel erfahren, wurde die Klimarahmenkonvention im Kyoto-Protokoll doch noch ganz anders ausbuchstabiert als im Pariser Übereinkommen, das an seine Stelle getreten ist. Denn das Festhalten an verbindlichen Reduktionsverpflichtungen für wenige Industriestaaten hatte zum Scheitern der internationalen Klimaverhandlungen geführt<sup>10</sup> und der „top down“-Ansatz des Kyoto-Protokolls wurde zugunsten eines stärker prozedural konzipierten „bottom up“-Ansatzes im Paris-Abkommen<sup>11</sup> aufgegeben.<sup>12</sup> Das hat nicht immer erkannte Folgen: Mussten als Preis für verbindliche Reduktionspflichten neue Marktmechanismen in Kauf genommen werden, so ist es vielleicht kein Zufall, dass es unter dem Paris-Abkommen, das auf materiell-rechtliche Vorgaben weitgehend verzichtet, ökonomische Instrumente deutlich schwerer haben, in völkerrechtlichen Texten ihre erhoffte Anerkennung

---

<sup>4</sup> Vgl. Möllers, Demokratische Ebenengliederung, in: FS Wahl, 2011, 759 (761).

<sup>5</sup> Zum Folgenden Franzius, Prävention durch Verwaltungsrecht: Klimaschutz, VVDStRL 81 (im Erscheinen), II.2.

<sup>6</sup> Zum „Klimaschutz als wechselbezügliches Mehrebenenregime“ Durner, Leistungskraft und Regelungstechniken des internationalen Klimaschutzrechts, EurUP 2021, Heft 4 (im Erscheinen), I.

<sup>7</sup> Streck, ZUR 2019, 13 (17 f.).

<sup>8</sup> Vgl. Wustlich, ZUR 2009, 515; krit. Ginsky/Rechenberg, ZUR 2010, 252.

<sup>9</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl. 1998, § 5 Rn. 305.

<sup>10</sup> Vgl. Marauhn/Böhringer, Klimaschutz nach Kopenhagen: Die Zukunft des völkerrechtlichen Klimaschutzes, in: Gundel/Lange (Hrsg.), Klimaschutz nach Kopenhagen: Internationale Instrumente und nationale Umsetzung, 2011, 1 (3 ff.).

<sup>11</sup> Pariser Übereinkommen v. 12.12.2015, in Kraft seit 4.11.2016, von Deutschland ratifiziert durch Gesetz v. 28.9.2016, BGBl II 2016, 1082; dazu Bodansky/Rajamani, CCLR 12 (2018), 184.

<sup>12</sup> Vgl. Franzius, ZUR 2017, 515. Zur Bindungswirkung Rajamani, Journal of Environmental Law 28 (2016), 337.

zu finden als unter dem Kyoto-Protokoll.<sup>13</sup> Es bleibt abzuwarten, ob die kommende Vertragsstaatenkonferenz in Glasgow daran etwas ändert.<sup>14</sup>

Auch die Europäische Union hat das Paris-Abkommen ratifiziert. Hier sind vor allem die Minderungsziele für Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 zu nennen, die mit dem Europäischen Klimagesetz auf 55% angehoben wurden<sup>15</sup> und durch das von der Kommission im Sommer 2021 vorgelegte „Fit for 55“-Paket erreicht werden sollen.<sup>16</sup> In gewisser Weise setzt die Union beide Ansätze des internationalen Klimaschutzrechts um: Die europäische Klimaschutzverordnung<sup>17</sup> gibt ähnlich wie das Kyoto-Protokoll den Mitgliedstaaten klare Minderungsvorgaben mit Flexibilitätsoptionen vor, während die zur besseren Abstimmung der Energie- und Klimapolitik geschaffene Governance-Verordnung ähnlich wie das Paris-Abkommen von einer schwächeren Durchsetzungskraft geprägt ist. Insoweit setzt das Unionsrecht keine verbindlichen Vorgaben an die einzelnen Mitgliedstaaten. Vielmehr bestimmt jeder Mitgliedstaat nach den in der Verordnung bestimmten Parametern seine maßgeblichen Ziele und damit auch sein Ambitionsniveau selbst.<sup>18</sup> Eine Grenze bildet das Rückschrittsverbot gegenüber früheren Selbstverpflichtungen.

Was die nationale „Ebene“ betrifft, so können die völker- und europarechtlichen Klimaschutzvorgaben nicht allein immissionsschutzrechtlich umgesetzt werden.<sup>19</sup> In jüngerer Zeit sind mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz, dem Brennstoffemissionshandels-

---

<sup>13</sup> Vgl. *Schomerus*, Klimaschutz- und Umweltenergierecht, in: Reh binder/Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, Kap. 8 Rn. 129 mit dem Hinweis, dass sich das Paris-Abkommen mit Aussagen zu den Marktmechanismen zurückhält. Es verbietet marktliche Mechanismen nicht, aber Art. 6 Abs. 8 PA kann als Aufforderung an die Staaten verstanden werden, sich nicht auf Marktmechanismen zurückzuziehen, wenn öffentliches Handeln erforderlich ist, vgl. *Germelmann*, Entwicklungen im Recht des Klimaschutzes, in: FS Danner, 2019, 467 (471 f.).

<sup>14</sup> Wichtig war das von der Vertragsstaatenkonferenz 2018 in Katowice beschlossene Rulebook, das mit Ausnahme der Marktmechanismen alle zentralen Aspekte des Paris-Abkommens konkretisiert, die Grundausrichtung aber nicht verändert hat, vgl. *Rajamani/Bodansky*, ICLQ 68 (2019), 1023 (1040).

<sup>15</sup> Art. 4 Abs. 1 EU-Klimagesetz, vgl. Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rats v. 30.6.2021 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 L 243/1.

<sup>16</sup> *Europäische Kommission* Fit für 55: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, Mitteilung v. 14.7.2021, COM (2021), 550 final. Vorgeschlagen werden zwölf Rechtsakte, vgl. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/package-fit-for-55>.

<sup>17</sup> So nennt der deutsche Gesetzgeber die Effort-Sharing-Verordnung, vgl. § 2 Nr. 4 KSG; dazu *Peeters/Athanasidou*, RECIEL 29 (2020), 201: „The Effort Sharing Regulation illustrates the large extent to which the EU relies on the use of hard law for addressing climate change, including binding enforcement provisions“.

<sup>18</sup> *Germelmann*, Entwicklungen (Fn. 13), 480; krit. *Knodt u.a.*, (Un)Fit for 55? Lehren aus der Implementation der Governance-Verordnung, Ariadne-Analyse v. Juni 2021, [https://ariadneprojekt.de/media/2021/06/Ariadne-Analyse\\_NECP\\_Juni2021.pdf](https://ariadneprojekt.de/media/2021/06/Ariadne-Analyse_NECP_Juni2021.pdf).

<sup>19</sup> So bereits *Wustlich*, Die Atmosphäre als globales Umweltgut, 2003, 86 ff. Lange Zeit wurde das Klima vom Wetter abgegrenzt. Heute wird nahezu jedes Wetterereignis auf den Klimawandel zurückgeführt, was nicht immer, aber eben doch häufiger zutrifft, vgl. *Otto*, Wütendes Wetter, 2019; *IPCC* Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, Beitrag für den sechsten Sachstandsbericht, 2021, <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6>. Der Klimawandel ist heute nicht mehr ungewiss, aber es besteht eine Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln, vgl. *Groß*, EurUP 2019, 353 (357 f.).

gesetz und dem Kohleausstiegsgesetz neue Gesetze in Kraft getreten, die sich als eigenständige, jedenfalls nicht unionsrechtlich determinierte, Wege kennzeichnen lassen, mit denen verwaltungsrechtlich Neuland betreten wird.<sup>20</sup>

## 2. Probleme

Es hat sich vieles verändert. Die Anfänge des Klimaschutzrechts waren geprägt von der Suche nach international verbindlichen Regelungen. Das nationale Recht spielte kaum eine Rolle. Aber die Darstellung vom internationalen über das europäische bis zum nationalen Klimaschutzrecht lässt sich heute hinterfragen. Das Klimaschutzrecht ist nicht länger eine Domäne des internationalen Rechts. Ungleich stärker als früher geht es um das Zusammenspiel der Rechtsordnungen mit der Frage, ob das, was im Unionsrecht und im nationalen Recht auf den Weg gebracht ist, ausreicht, um die Temperaturziele des Paris-Abkommens zu erreichen. Gerade weil das Paris-Abkommen auf „national determinierte Beiträge“ setzt, wird das nationale Recht gezwungen, auf das Paris-Abkommen faktisch Bezug zu nehmen.<sup>21</sup> Eine saubere Trennung zwischen Völkerrecht und nationalem Recht ist nicht mehr möglich.<sup>22</sup>

Zu den schwierigen Fragen gehört, wie die Rolle des Europarechts in diesem Kontext zu bewerten ist. Häufig kommt ihm mit Blick auf das Völkerrecht eine Verstärkerwirkung zu. Ein gutes Beispiel ist die Aarhus-Konvention, die kaum die gewaltige Transformationswirkung in den nationalen Rechtsordnungen gewonnen hätte, wenn nicht auch die Union das Abkommen ratifiziert und in Sekundärrecht überführt hätte, damit aber mit Vorrangwirkung gegenüber dem nationalen Recht ausgestattet hat. Auch im Klimaschutzrecht gibt es solche Verstärkerwirkungen, wie sich mit Blick auf die Entstehungsgeschichte des Klimaschutzgesetzes zeigen lässt. Schon die Gesetzesbegründung lässt erkennen, dass es vor allem die Europäische Klimaschutzverordnung mit ihren Vorgaben und „Sanktionen“ war, die ein Handeln des Gesetzgebers angeleitet haben.<sup>23</sup> Aber das ist nur die halbe Wahrheit. Ungeachtet der Frage, inwieweit kompetenzrechtliche Gründe für eine Zurückhaltung sprechen, übernimmt die Union mit Blick auf die Integration der Klima- und Energiepolitik die Logik des Paris-Abkommens und belässt mit der Governance-Verordnung den Mitgliedstaaten die Festlegung des Ambitionsniveaus. Ist das zu kritisieren, weil gegebenenfalls mehr möglich wäre? Oder ist es zu befürworten, weil am Ende die Staaten den Weg zu

---

<sup>20</sup> Dazu *Franzius*, VVDStRL 81 (im Erscheinen), III.2., IV.1., 2.

<sup>21</sup> § 1 S. 3 KSG; dazu *Franzius*, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, im Erscheinen, § 1 KSG Rn. 2. Das BVerfG kommt so zum Paris-Abkommen für die Konturierung des Art. 20a GG. Darin wird die „dogmatisch sensibelste und heikelste Passage der gesamten Entscheidung“ gesehen, vgl. *Seibert*, DVBl 2021, 1141 (1144 f.).

<sup>22</sup> Mit der Kombination aus prozeduralen Pflichten, organisatorisch-institutionellen Regelungen und materiellen Prinzipien setzt das Paris-Abkommen auf eine durch die Vertragsstaatenkonferenz konkretisierte „Ambitionsspirale“ als neuer Kernstruktur des internationalen Klimaschutzregimes, vgl. v. *Landenberg-Roberg*, AVR 59 (2021), 119 (123 ff., 160 ff.).

<sup>23</sup> BT-Drs 19/14948 v. 8.11.2019, 1; dazu *Franzius*, EnWZ 2019, 435.

verantworten haben, der für den Transformations- und Dekarbonisierungsprozess eingeschlagen wird?

Die nationale Rechtsordnung wird durch das internationale Recht, aber auch durch das Unionsrecht mit der Besonderheit herausgefordert, dass es nicht so ist, die internationalen Vorgaben lediglich mediatisiert durch das Unionsrecht zu erhalten. Überspielt werden darf das Unionsrecht aber nicht. Deren Wirkungen für das nationale Recht sind ungleich schärfer als die Verpflichtungen durch völkerrechtliche Verträge wie dem Paris-Abkommen. Aber das nationale Recht wird unabhängig vom Unionsrecht vor die Frage gestellt, ob es den gegenüber dem Völkerrecht offenen Bestimmungen der Verfassung – wie Art. 20a GG – standhält. Das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss<sup>24</sup> gezeigt, der viel Sensibilität gegenüber dem Völkerrecht zeigt, das Unionsrecht aber weitgehend ausgeblendet hat.

Das überrascht insofern, als hinter den sekundärrechtlichen Bestimmungen des Unionsrechts, mögen sie auch nur weich formuliert sein, eine andere „Gewalt“ steht als hinter dem Völkerrecht der internationalen Gemeinschaft. Es mag sein, dass die gewählte Orientierung am Völkerrecht dessen begrenzte Steuerungskraft für das nationale Recht billigend in Kauf nimmt. Mit dem Unionsrecht, das Vorrang gegenüber dem nationalen Recht hat, ließe sich anders argumentieren. Setzt aber auch das Unionsrecht nur auf eine „weiche“ Steuerung, ebenen sich die Unterschiede ein. Es ist eine offene Frage, ob es auf „Herkunft“ des überstaatlichen Rechts nicht mehr ankommt. Nicht in der Politik, wohl aber in der Rechtsanwendung hat es den Anschein, dass die Unterschiede zwischen internationalem und unionalem Recht an Bedeutung verlieren, damit aber auch die Ebenenunterschiede relativiert werden. Aus der Sicht des nationalen Rechts mag das vor dem Hintergrund der „überstaatlichen“ Anforderungen zu begrüßen sein, passt aber nicht für das überkommene Paradigma des supranationalen Rechts der Union, deren Handeln sicherlich durch die Kompetenzordnung begrenzt wird. Aber ich vermute, dass es auch konzeptionelle Überlegungen sind, die hinter der Zurückhaltung stehen, den Mitgliedstaaten verbindlich vorzugeben, wie sie ihre Energie- und Klimapolitik auszugestalten haben.

Um das an einem Beispiel zu verdeutlichen: Die Governance-Verordnung der Union zielt auf ein neues Koordinierungsregime für die europäische Energie- und Klimapolitik. „Integrierte nationale Energie- und Klimapläne“ sollen die gemeinsamen Ziele spiegeln, deren Umsetzung und Anpassung von der Kommission überwacht wird. Weisen sie nicht das notwendige Ambitionsniveau für die Zielerreichung auf oder werden nur unzureichende Fortschritte erzielt, empfiehlt die Kommission den betroffenen Mitgliedstaaten geeignete Anpassungsmaßnahmen zur Zielerreichung.<sup>25</sup> Das ist eine „weiche“

---

<sup>24</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., NVwZ 2021, 951; dazu *Seibert*, DVBl 2021, 1141. Zur unilateralen Pflicht zum Schutz von Allmendegütern *Markus*, Das Ende der Allmende-Tragik: Verfassungsrechtliche Gebote zum extraterritorialen Klima- und Umweltschutz, ZUR 2011, Heft 11.

<sup>25</sup> Art. 7 Abs. 2 EU-Klimagesetz i.V.m. Art. 30 ff. Governance-Verordnung.

Steuerung, die mitunter auf Kritik stößt.<sup>26</sup> Andere sehen das Aufziehen eines „EU-Energieplanwirtschaftsrechts“ mit dem Vorwurf, die Grenzen der primärrechtlichen Kompetenzordnung überschritten zu haben.<sup>27</sup> Die Kritik kann weder aus der einen noch der anderen Richtung überzeugen. Die Union übernimmt vielmehr die Steuerungsstrategie des Paris-Abkommens und gibt den Mitgliedstaaten keine rechtsverbindlichen Vorgaben, sondern rahmt deren Handeln ein. Es wird immer noch zu wenig gesehen, dass jede Fokussierung ex negativo auf den Staat, von dem aus die überstaatliche Welt gesehen wird, Enttäuschungen provoziert, weil vom internationalen oder europäischen Recht letztlich eine „staatsanaloge“ Steuerung erwartet wird, die sich dann schon wegen der fehlenden Zwangsmittel als defizitär erweisen muss. Das Problem liegt weniger in der Union als in Deutschland, wo der Umstand, dass die Klimapolitik im BMU, die Energiepolitik dagegen im BMWi ressortiert und „geplant“ wird, als institutionelle Fehlentscheidung zu betrachten ist.<sup>28</sup>

### III. Warum Klimarecht?

#### 1. Vom Klimaschutz- zum Klimaverwaltungsrecht

Entstanden ist das Klimaschutzrecht als Teilgebiet des Umweltrechts, wenngleich sich die Lehrbuchliteratur schwer getan hat, es als Rechtsgebiet anzuerkennen.<sup>29</sup> Richtig „gepasst“ hat es im Umweltrecht nie, wohl auch deshalb, weil die Anfänge sehr deutlich völkerrechtlich geprägt waren. Noch heute zeigt sich das in Lehrbüchern, die mit dem internationalen Klimaschutzrecht und dem von der Klimapolitik längst aufgegebenem Kyoto-Protokoll beginnen und das Paris-Abkommen nur streifen, dann unilaterale Rechtsakte darstellen und am Ende cursorisch das nationale Recht behandeln.<sup>30</sup> Die Realität sieht heute aber anders aus. Die Zuordnung des Klimaschutzes zum Umweltrecht ist zu hinterfragen, geht es doch nicht länger um etwas zu erhaltendes oder zu bewahrendes, sondern um eine Gestaltungsaufgabe gewaltigen Ausmaßes, die in der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft nicht ohne Grund mit der neolithischen oder industriellen Revolution verglichen wird. Gerade die Ahnung, dass

<sup>26</sup> Vgl. *Schlacke/Knodt*, ZUR 2019, 404 (408 f.).

<sup>27</sup> Vgl. *Frenz*, RdE 2020, 157 (158 f.). In die Nähe planwirtschaftlichen Denkens mögen Bedarfsplanungen mit einer Bedürfnisprüfung rücken, wenngleich auch solche Planungen einer Rechtfertigung zugänglich sind, vgl. *Köck*, ZUR 2016, 579 (585 f.). Zu einer klimapolitisch wenig überzeugenden Bedarfsfeststellung *Schomerus*, NuR 2021, 378.

<sup>28</sup> Vgl. *Bauer*, Wer steuert die Energiewende auf der europäischen und nationalen Ebene?, in: FS Daner, 2019, 487 (488 f., 499 f.).

<sup>29</sup> Frühzeitig aber *Gärditz*, JuS 2008, 324. Vergleicht man die Bestandsaufnahme von *Koch*, NVwZ 2011, 641 vor etwas mehr als zehn Jahren mit dem aktuellen Überblick von *Schlacke*, EnWZ 2020, 355, so ist mit dem Klimaschutz-, dem Brennstoffemissionshandels- und dem Kohleausstiegsgesetz, alle drei aus den Jahren 2019 und 2020, nicht wenig auf den Weg gebracht worden, mag das Emissionsniveau auch nach wie vor zu hoch sein. Heute ist das Klimaschutzrecht als Teilrechtsgebiet des Umweltrechts anerkannt, vgl. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 6 Rn. 9.

<sup>30</sup> Deutlich *Stoll/Krüger*, Klimawandel, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 1. Aufl. 2017, 9. Abschn. Rn. 4 ff.

an diesem Vergleich etwas „dran“ ist, lässt daran zweifeln, ob die Zuordnung zum Umweltrecht noch passt. Vieles spricht dafür, die Engführung auf das „Klimaschutzrecht“ aufzugeben und nicht zuletzt wegen der wachsenden Bedeutung des „Klimaanpassungsrechts“ die Ausrichtung des rechtlichen Zugriffs zu erweitern, um mit dem Ziel der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft in eine dekarbonisierte Welt ein auch das öffentliche Wirtschaftsrecht adressierendes „Klimaverwaltungsrecht“<sup>31</sup> auf den Weg zu bringen, das Anschluss an die englische Begrifflichkeit finden könnte, die mit dem gebräuchlichen „climate change law“ eine Verengung auf den Schutzaspekt vermeidet.

## 2. Klimarecht

Von „Klimarecht“ zu sprechen, geht freilich darüber hinaus. In dem Maße, wie der Klimaschutz gesellschaftlich und rechtlich an Bedeutung gewonnen hat, scheint sich die Begrifflichkeit zu ändern. Der Unionsgesetzgeber nennt den zentralen Rechtsakt, mit dem das Ziel, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 55% zu senken, rechtstechnisch eine Verordnung, ebenso schlicht wie zutreffend „Europäisches Klimagesetz“<sup>32</sup> und geht damit über die ältere Schutzperspektive hinaus.

Das mag ungewöhnlich sein, hilft aber, unfruchtbare Zuordnungen zu vermeiden, wie es mit dem „Klimaprivatrecht“ oder „Klimastrafrecht“ bereits diskutiert wird.<sup>33</sup> Nimmt man die Aufgabe des Klimaschutzes ernst, sollte eine „Säulenordnung“ vermieden und ähnlich wie beim Umweltrecht ein Begriff gewählt werden, der teilgebietsübergreifend die Aufgabe – nicht bloß Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen, sondern auch Gestaltung der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft in eine dekarbonisierte Welt – zum Ausdruck bringt. Der Vorteil gegenüber dem „Klimaverwaltungsrecht“ könnte darin liegen, von kaum hinterfragten Fokussierungen auf den Staat vorsichtig Abstand zu nehmen. Hier liegt der Grund, warum nicht bloß von „Klimarecht“ gesprochen werden sollte, sondern auch von einer transnationalen Ordnung, in der die unterschiedlichen Zugriffe des internationalen, europäischen und nationalen Rechts auf einem Begriff gebracht werden können.

## IV. Transnationales Klimarecht

Denn im Blick zu behalten ist, dass sich das Klimaschutzrecht als eine polyzentrische Ordnung darstellt, in der nicht eine „Ebene“ gegen die andere „Ebene“ aus-

<sup>31</sup> *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 (1404).

<sup>32</sup> Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rats v. 30.6.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), ABI L 243/1.

<sup>33</sup> Zum Zivilrecht *Wagner*, Klimahaftung vor Gericht, 2020; zum „Klimastrafrecht“ *Satzger/v. Maltitz*, ZStW 2021, 133.

gespielt werden darf und eine Hierarchisierung<sup>34</sup> zu vermeiden ist.<sup>35</sup> Das erlaubt es, von einer „Wiederentdeckung der nationalen Ebene“ zu sprechen, auf der nicht bloß nachvollzogen wird, was unions- und völkerrechtlich vorgegeben ist, sondern auch die Perspektive aufgegriffen wird, von anderen Staaten und ihren Strategien zur Eindämmung des Klimawandels zu lernen.

Jedenfalls ist in der Rolle nationaler Politik im globalen Kontext eine zentrale Frage des Klimarechts zu sehen.<sup>36</sup> Der Klimaschutzverpflichtung aus Art. 20a GG steht der globale Charakter der Erderwärmung nicht entgegen. Denn der Staat, so das Bundesverfassungsgericht ebenso lapidar wie zutreffend, kann sich seiner Verantwortung nicht durch den Hinweis auf Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen.<sup>37</sup> Hier Machtverschiebungen anzunehmen, erscheint jedoch verfrüht.<sup>38</sup> Dass sich die Aufmerksamkeit wieder der nationalen Ebene zuwendet, hat mit einer Abkehr von der überstaatlichen Ebene nichts zu tun, mag die transnationale Perspektive<sup>39</sup> auch das Bild des internationalen Rechts als einer „Pyramidenspitze“ in Frage stellen.<sup>40</sup> Wir kehren nicht einfach in die vertraute Welt der Staaten zurück, sondern in eine transnationale Ordnung ein. Hier heißt das Zauberwort nicht Hierarchie, sondern Orchestrierung.<sup>41</sup>

---

<sup>34</sup> Treffend spricht *Weiler*, ZaöRV 64 (2004), 547 von einer „Geologie“ des internationalen Rechts, die Anleihen an hierarchische Ordnungsmuster vermeidet. Zur Kritik an der Konstitutionalisierungsthese des Völkerrechts *Krieger*, *Verfassung im Völkerrecht – Konstitutionelle Elemente jenseits des Staates?*, VVDStRL 75 (2016), 439 (443 ff.); für das Umweltrecht *Boysen*, *Die postkoloniale Konstellation*, 2021, 300 ff.

<sup>35</sup> Für die Nobelpreisträgerin *Elinor Ostrom*, *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change*, World Bank Policy Research Working Paper Series 5095, 2009 sind komplexe gesellschaftliche Probleme wie der Klimawandel mit ungewissen Lösungen am besten von einer Vielzahl an Akteuren und überlappenden Politiken auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene zu adressieren.

<sup>36</sup> A.A. *Wagner*, NJW 2021, 2256 (2263), der bezweifelt, dass „Maßnahmen gegen einzelne Akteure, wie sie durch die Gerichte gegen den jeweils eigenen Staat oder gegen Unternehmen angeordnet werden können, dem Klimaschutz wirklich nützen.“ Die Tragödie der Allmende könne „leider nicht durch unilaterales Handeln aufgelöst“ werden – eben deshalb werde sie als Tragödie bezeichnet.

<sup>37</sup> BVerfG, *Beschl. v. 24.3.2021* (Fn. 24), *Leitsatz 2c*.

<sup>38</sup> Das gilt auch für die Annahme einer Machtverschiebung zum BVerfG. Der Klimabeschluss mag sich mit *Berkemann*, DÖV 2021, 701 (707) „vom konkreten Individualschutz zugunsten einer systemischen Kontrollfunktion“ entfernen, aber diese Abkehr setzte wesentlich früher ein, ist im Grunde in der Elfes-Rechtsprechung angelegt und ließ sich eher beim Zweiten Senat mit dem einklagbaren „Recht auf Demokratie“ beobachten, vgl. zuletzt BVerfGE 154, 17 (85) PSPP.

<sup>39</sup> Dazu *Viellechner*, *Was heißt Transnationalität im Recht?*, in: *Calliess* (Hrsg.), *Transnationales Recht*, 2014, 57 ff.; *Franzius*, *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation*, 2014, 40 ff. Die „Außenperspektive“ hervorhebend *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz*, *Einleitung: Deutsches Verfassungsrecht in transnationaler Perspektive*, in: dies. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, 1 ff.

<sup>40</sup> So aber *Durner*, *EurUP 2021*, Heft 4, I., der von einer Normkaskade mit dem internationalen Klimaschutzrecht als „Pyramidenspitze“ spricht.

<sup>41</sup> Vgl. *Abbott*, *Orchestration: Strategic Ordering in Polycentric Governance*, in: *Jordan u.a.* (Hrsg.), *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?*, 2018, 188. Diese „transnationale Konstellation“ zeichnet sich durch eine Multiplikation der Akteure aus, die nicht hinter den Staaten versteckt werden dürfen, aber in dem Maße, wie von ihnen Klimaschutzmaßnahmen erwartet werden, neue Legitimationsfragen aufwerfen, vgl. *Bäckstrand/Kuyper*, *Environmental Politics* 26 (2017), 764.;



Wenn es richtig sein sollte, dass „innerhalb einer relativen Stabilität ressourcenbezogener Zielsetzung und einer vergleichsweise großen Flexibilität der zur Zielerreichung einsetzbaren Mittel und der einzubeziehenden Akteure“<sup>42</sup> alle Handlungsmöglichkeiten und Optionen genutzt werden sollen, um dem Klimawandel zu begegnen, dann ist eine „Ebenen- und Akteurskoordinierung“ erforderlich, die als transnationale Ausrichtung des Klimaschutzregimes verstanden und weiterentwickelt werden sollte.<sup>43</sup> Der Mehrwert des „transnationalen“ liegt darin, nicht die einzelnen Ebenen in den Blick zu nehmen und der Versuchung zu widerstehen, den Problemen durch eine Hochzoonung der Problemlösungsmechanismen zu begegnen.<sup>44</sup> Das dies kein guter Ratschlag ist, zeigt sich schon daran, dass für die drastischen Maßnahmen, die in Zukunft zu ergreifen sind, die internationale Gemeinschaft kaum die notwendige Legitimation verfügt. Soll die wirksame Bekämpfung des Klimawandels demokratisch legitimiert sein, wird man weiterhin auf den Staat setzen müssen, den wir freilich eingebettet in das internationale und europäische Klimaschutzregime zu betrachten haben. Genau darum geht es: Besser als der Mehrebenenansatz erlaubt es die transnationale Perspektive den Blick für die Interaktionen der Rechtsordnungen, also gewissermaßen das „Ebenenzusammenspiel“ zu schärfen.<sup>45</sup>

Das kann am Beispiel der „Klimaklagen“ verdeutlicht werden.<sup>46</sup> Das Paris-Abkommen sagt dazu nichts, befördert durch seine Steuerungsmechanismen aber Klagen in den Vertragsstaaten, was sich nicht zuletzt daran zeigt, dass in solchen Klagen auf das Paris-Abkommen häufig Bezug genommen wird.<sup>47</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht findet „ebenentranszendierende“ Anknüpfungspunkte, aber nicht etwa so, dass es das Paris-Abkommen für verfassungsrechtlich bindend und vorrangig erklärt hätte. Deshalb kann dem Ersten Senat auch nicht vorgeworfen werden, er habe sich vom

---

<sup>42</sup> So *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, 491, 512, 524 u. passim.

<sup>43</sup> *Franzius*, ZUR 2018, 641 f.

<sup>44</sup> Die Problemlösung ist nicht allein im Völkerrecht zu suchen; in der Tendenz anders *Durner*, EurUP 2021, Heft 4; IV.3; *Schmidt*, Das Vernünftige vernünftig tun: Wege zu einer rationalen Energie- und Klimapolitik, in: FS Bündenbender, 2018, 109 ff.

<sup>45</sup> Frühzeitig *Boysen*, AVR 50 (2012), 377 (381 ff.); s. auch *EttyHeyvaert*, TEL 7 (2018), 191; *Franzius*, ZUR 2018, 641 f.

<sup>46</sup> Bestandsaufnahme: *Franzius*, Die Rolle von Gerichten im Klimaschutzrecht, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2021, § 7; *UNEP/Columbia Law School*, The Status of Climate Change Litigation: A Global Review, 2017, 8: „Litigation has arguably never been a more important tool to push policymakers and market participants to develop and implement effective means of climate change mitigation and adaptation than it is today.“

<sup>47</sup> Vgl. *Franzius/Kling*, The Paris climate agreement and liability issues, in: Kahl/Weller (Hrsg.), Handbuch Climate Change Law, 2021, 197 (208 ff.); *L. Wegener*, TEL 9 (2020), 17 (19 ff.). Beispielhaft sei auf die Entscheidung „Commune de Grande Synthe I“ des französischen Conseil d’État verwiesen, mit der auf die Klage einer von Überschwemmungen durch den steigenden Meeresspiegel bedrohten Kommune der Staat verpflichtet wurde, offenzulegen, wie die für rechtsverbindlich erklärten Ziele bis 2030 erreicht werden sollen, vgl. *Conseil d’État*, Entscheidung N° 427301 v. 19.11.2020. In der Folgeentscheidung v. 1.7.2021, abrufbar unter <https://www.conseil-etat.fr>, wurde die französische Regierung verpflichtet, bis zum 31.2.2022 zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um das Reduktionsziel von 40% bis 2030 zu erreichen.

Dogma verabschiedet, dass ein völkerrechtlicher Vertrag in Deutschland „nur“ im Rang eines einfachen Bundesgesetzes gilt.<sup>48</sup>

Einem inflationären Begriffsverständnis ist jedoch vorzubeugen. Ein weites Verständnis transnationaler Ordnungsbildung lässt die Offenheit der Rechtsordnung für Einflüsse von außen genügen und beschränkt sich auf den Mehrebenenkontext. Hinzukommen muss nach meinem Verständnis des „transnationalen“ die Einbeziehung der nicht-staatlichen Akteure, wodurch sich letztlich die transnationale Ordnung von der staatenfixierten internationalen Ordnung unterscheidet. Hier kommen wir zur ungewöhnlichen Begrifflichkeit des Klimarechts, das eben nicht nur die Verwaltung adressiert, sondern auch Aktivitäten privater Akteure zu erfassen sucht.<sup>49</sup> Insoweit verschiebt ein transnationales Klimarecht<sup>50</sup> die Akzente, aber mit dieser Perspektiven-erweiterung verbinden sich keine umstürzenden Machtverschiebungen von den staatlichen zu den nicht-staatlichen Akteuren, ebensowenig vom Staat zum Markt, müssen private Akteure und der Markt doch eingebettet in hoheitliche Vorgaben verstanden werden.<sup>51</sup>

## V. Ausblick

Obwohl das Klimaschutzrecht als Rechtsgebiet anerkannt ist, dürfte es richtig sein, dieses Rechtsgebiet als Klimarecht weiter zu verstehen als es sein Ursprung aus dem Umweltrecht vermuten lässt. Ähnlich wie das Umweltrecht, das aus guten Gründen nicht als Umweltverwaltungsrecht firmiert, sollten auch die rechtlichen Bemühungen zur Eindämmung der gefährlichen Folgen des Klimawandels, die eine Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft steuern müssen, nicht länger allein den Schutzaspekt, sondern die Gestaltungsperspektive hervorheben, die nicht allein auf den Staat fokussieren sollte, sondern auch die nicht-staatlichen Akteure begrifflich und konzeptionell an Bord nehmen sollte. Deshalb schlage ich vor, nicht länger von einem Mehrebenensystem, sondern von einer transnationalen Ordnung zu sprechen, die neben dem schärfer gestellten Zusammenspiel der Ebenen die Interaktion und Koordination der Akteure zum Ausdruck bringt.

In der Sache führt das zu einer Wiederentdeckung der nationalen Ebene. Vieles spricht dafür, dass es für einen wirkungsvollen Klimaschutz staatlicher Vorgaben

---

<sup>48</sup> Das Gericht macht nicht einfach aus völkerrechtlichen Pflichten verfassungsrechtliche Verpflichtungen, a.A. *Murswiek*, Karlsruhe als Klimaaktivist, FAZ-Einspruch v. 19.7.2021; *Beckmann*, UPR 2021, 241 (244).

<sup>49</sup> Zum Bedeutungsanstieg privater Akteure im internationalen Klimaschutzregime *Streck*, From Lagards to Leaders, in: Barnes/Long (Hrsg.), *Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges*, Essays in Honour of David Freestone, 2021, 75.

<sup>50</sup> Frühzeitig *Boysen*, AVR 50 (2012), 377 (381 ff.); s. auch *Etty/Heyvaert*, TEL 7 (2018), 191; *Franzius*, ZUR 2018, 641 f.

<sup>51</sup> Zum „einbettenden“ Liberalismus *Reckwitz*, *Das Ende der Illusionen*, 2019, 285 ff.

bedarf, die über das hinausgehen, was international vereinbart wurde. Zu warten, bis verbindliche Vorgaben im Völkerrecht geschaffen sind, muss entweder als naiv oder als Ausbremsen des Klimaschutzes genannt und kritisiert werden. Dem Klimaschutz hilft auch ein unilaterales Vorgehen. Nicht weil das internationale Recht an Grenzen stößt, sondern weil es zu einem guten Teil durch das Paris-Abkommen verlangt wird. Es ist noch immer so, dass mit dem Hinweis auf das Erfordernis internationaler Regelungen die Steuerungsstrategie des Paris-Abkommens verkannt zu werden droht. Das Völkerrecht belässt den Vertragsstaaten die Wahl der Mittel, legt ihnen dadurch aber auch die Verantwortung auf, solche Maßnahmen zu ergreifen, die sich als „fairer Anteil“ an den gemeinsamen Anstrengungen zur Erreichung der Temperaturziele begreifen lassen. Im Moment spricht vieles dafür, dass beidem nicht gerecht wird. Zum einen wird nicht immer verstanden, dass es durchaus Wege zu eigenständigen, also nicht völkerrechtlich geforderten Klimaschutzmaßnahmen gibt.<sup>52</sup> Zum anderen reicht das, was die Vertragsstaaten an konkreten Maßnahmen auf den Weg bringen, nicht aus, um das Temperaturziel von 1,5 Grad zu erreichen.<sup>53</sup>

Was also tun? Ich möchte drei Beispiele nennen, worüber das Weltklima sicherlich nicht gerettet, aber die Lage veranschaulicht wird. Erstens: Gemessen an den internationalen, europäischen und nationalen Zielen des Klimaschutzes ist in Deutschland ein vorgezogener Ausstieg aus der Kohleverstromung geboten.<sup>54</sup> Das ist nicht bloß eine politische Forderung, sondern kann aus der Rechtsverbindlichkeit der Ziele gefolgert werden, die zu erreichen Art. 20a GG verlangt.<sup>55</sup> Zwar fällt es schwer, einen früheren Ausstieg als unmittelbar verfassungsrechtlich geboten auszuweisen.<sup>56</sup> Dass aber das Ausstiegsdatum 2038 grundrechtlich vorgegeben sei, wird man so kaum sagen können.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> Markus, Das Ende der Allmende-Tragik (Fn. 24).

<sup>53</sup> Vgl. *Rajamani u.a.*, National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law, *Climate Policy* (2021), im Erscheinen.

<sup>54</sup> Zum Kohleverstromungsbeendigungsgesetz *Martin*, ER 2020, 100; *Franzius*, ER 2021, 3; *Stürmlinger/Fuchs*, NuR 2021, 320 (321 ff.).

<sup>55</sup> Das Bundesverfassungsgericht, angerufen mit der Rüge, die Ziele im Klimaschutzgesetz seien zur Erfüllung der Pariser Temperaturziele und dem daraus folgenden Restbudget für in Deutschland ausgestoßene Treibhausgasemissionen zu wenig ambitioniert, konnte einen Schutzpflichtenverstoß „derzeit“ nicht feststellen, hält ihn aber in Zukunft für möglich, zu dessen Abwendung in Grundrechte eingegriffen werden müsste. Insoweit entfaltet die Verlagerung von Emissionsminderungslasten in die Zukunft eingriffsähnliche Vorwirkungen, die durch Art. 20a GG gerechtfertigt sein müssen, vgl. BVerfG, *Beschl. v. 24.3.2021* (Fn. 24), Rn. 116 ff., 181 ff. Die Brücke von den Schutzpflichten zur Eingriffsabwehr wird über das Scharnier der intertemporalen Wirkungen der Grundrechte geschlagen, die vor einer Freiheitsgefährdung durch Verlagerungen der Treibhausgaseminderungslast in die Zukunft schützen. Der normative Anknüpfungspunkt für diese „Vorverlagerung der Abwehrrechte“ kann nur Art. 20a GG mit der verfassungsrechtlichen Pflicht zum Schutz des Klimas sein, die heute und in der Zukunft greift. Hieraus folgt die Intertemporalität, denn wenn auch in Zukunft das Klima geschützt werden muss, das Budget der CO<sub>2</sub>-relevanten Freiheitsausübung aber begrenzt ist, werden Freiheitsausübungen schon jetzt eingeschränkt, wenn für sie in der Zukunft keine Emissionskapazitäten mehr bestehen, weil sie dann weitgehend aufgebraucht sein werden, vgl. *Franzius*, *KritV* 104 (2021), 136 (152 ff.).

<sup>56</sup> Zweifelnd auch *Burgi*, *NVwZ* 2021, 1401 (1406).

<sup>57</sup> A.A. *Frenz*, *RdE* 2021, 345 (347 ff.).

Ein weiteres Beispiel: Vom internationalen und europäischen Klimaschutzrecht zu lernen verlangt die Schärfung prozeduraler Mechanismen im nationalen Recht. Ein Scharnier zwischen den Vorgaben des Paris-Abkommens und den Maßnahmen „vor Ort“ ist die neue Berücksichtigungspflicht in § 13 KSG.<sup>58</sup> Sind die nach Maßgabe der internationalen und europäischen Zielvorgaben festgelegten Sektorziele bei der Vorhabenzulassung zu berücksichtigen, verhindert dies kein klimaschädliches Infrastrukturvorhaben, aber es wächst der Begründungsaufwand der Behörde, sich über die klimaschädlichen und das verbleibende Budget verringernden Auswirkungen einfach hinwegzusetzen.<sup>59</sup>

Und schließlich ein letztes Beispiel: Es kann nicht darum gehen, sich für eine stärkere Bepreisung oder für mehr Ordnungsrecht auszusprechen. Zwar ist die Redeweise vom „Instrumentenmix“<sup>60</sup> intellektuell unbefriedigend, aber es mehren sich die Anzeichen, dass es in Sektoren beider Zugriffe bedarf. So plant die Europäische Kommission in ihrem „Fit for 55“-Paket für den Gebäude- und Verkehrssektor nicht nur einen separaten Emissionshandel<sup>61</sup> einzuführen, der hinter die Zukunft des nationalen Brennstoffemissionshandels ein Fragezeichen setzt, sondern auch die Flottengrenzwerte für Kraftfahrzeuge so zu verschärfen, dass ab 2035 faktisch nur noch emissionsfreie Pkw für den Verkehr zugelassen werden können.<sup>62</sup> Das mag zu spät kommen, zeigt aber, dass die so oft gescholtene Kommission nicht mehr allein auf den Markt setzt, vielmehr um Planungssicherheit für die betroffene Industrie bemüht ist. Sicherlich besteht die Gefahr, dass das ambitionierte Maßnahmenpaket der Kommission im Rechtsetzungsprozess zerredet wird. Deutschland sollte im Rat aber nicht als Bremser auftreten, sondern die Vorschläge unterstützen.

---

<sup>58</sup> Dazu *Schink*, in: Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2021, § 13 KSG Rn. 11 ff.; allg. *Saurer*, EurUP 2018, 183. Für den „langen Weg“ von den hochstufigen Bundeszielen zur exekutiven Planfeststellungsentscheidung einer Landesbehörde sind aber planerische „Zwischenschritte“ erforderlich, richtig *Hermes*, EurUP 2021, 162 (166). Zu den Folgen *Verheyen/Schayani*, ZUR 2020, 412; *Groß*, ZUR 2021, 75 (79).

<sup>59</sup> Vgl. *Kment*, NVwZ 2020, 1537 (1544).

<sup>60</sup> Der Mix, so *Michael*, Formen- und Instrumentenmix, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVwR II, 3. Aufl. 2021, § 40 Rn. 3, 14, 74, durchbreche die trennenden Momente der Handlungsformen, untergrabe die pauschalierenden Angebote der Formenlehre und bediene sich „an den Bruchstücken ihrer Zerstörung“. Er eröffne Steuerungschancen, berge aber auch die Gefahr von Steuernachteilen, indem sich die „Teilelemente gegenseitig schwächen“. Das gilt vor allem für die Kombination von Ordnungsrecht mit ökonomischen Instrumenten, wo beachtet werden muss, dass „Parallelsteuerungen leicht gegenläufige Verhaltensimpulse“ setzen, was Ökonomen indes häufig pauschal unterstellen; vorsichtiger *Gawel*, Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz, 1991, 160 ff.

<sup>61</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757 v. 14.7.2021, COM (2021), 551 final.

<sup>62</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 2019/631 as regards strengthening the CO<sub>2</sub> emission performance standards for new passenger cars and new light commercial vehicles in line with the Union’s increased climate ambition v. 14.7.2021, COM (2021) 556 final.

Hierüber könnte vielleicht am meisten erreicht werden. Die Unterstützung der europäischen Vorschläge ist nicht bloß eine politische Forderung, sondern wird verfassungsrechtlich angeleitet. Denn das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG hat eine internationale Dimension und verlangt vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas.<sup>63</sup> Damit wird die politische Auseinandersetzung über das „Fit for 55“-Paket nicht entbehrlich und schon gar nicht die Bundesregierung verpflichtet, die Vorschläge der Kommission einfach abzunicken. Sie hat aber, wie das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss ausführt, im Rahmen internationaler Abstimmung auf Klimaschutz hinzuwirken.<sup>64</sup> Das gilt auch für die europäische Ebene. Nachdem sich die Kommission von der Marktideologie verabschiedet hat, sollte die neue Bundesregierung keinen ideologischen Abwehrkampf führen und die Vorschläge der Kommission mittragen. Das wäre der einfachste und wirkungsvollste, aber auch konsequent europäische Weg für eine Effektuierung des Klimaregimes.

---

<sup>63</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 (Fn. 24), Leitsatz 2c.

<sup>64</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 (Fn. 24), Rn. 201.