

Klimawandelfolgenrecht als Analysekategorie des Klimarechts

Sina Fontana

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Fontana, Sina. 2024. "Klimawandelfolgenrecht als Analysekategorie des Klimarechts." In *Klimakrisenrecht*, edited by Philipp Hellwege and Daniel Wolff, 26–50. Tübingen: Mohr Siebeck.
<https://doi.org/10.1628/978-3-16-163886-2>.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

CC BY-SA 4.0

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:
CC-BY-SA 4.0: Creative Commons: Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen
Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>



Klimakrisenrecht

Herausgegeben von
PHILLIP HELLWEGE
und DANIEL WOLFF

Mohr Siebeck

Klimakrisenrecht



Klimakrisenrecht

herausgegeben von
Phillip Hellwege und Daniel Wolff

Mohr Siebeck

Phillip Hellwege ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Wirtschaftsrecht und Rechtsgeschichte an der Universität Augsburg.
orcid.org/ 0000-0001-9012-2682

Daniel Wolff ist Inhaber der Juniorprofessur für Öffentliches Recht an der Universität Augsburg.

ISBN 978-3-16- 163885-5 / eISBN 978-3-16- 163886-2
DOI 10.1628/978-3-16- 163886-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen [2024]. www.mohrsiebeck.com

© [Phillip Hellwege], [Daniel Wolff] (Hg.); Beiträge: jeweiliger Autor/jeweilige Autorin.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“ (CC BY-SA 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung der jeweiligen Urheber unzulässig und strafbar.

Das Buch wurde von AZ Druck und Datentechnik in Kempten auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Klimawandelfolgenrecht als Analysekategorie des Klimarechts*

Sina Fontana

I.	Regelungsbereiche des Klimarechts.....	28
A.	Klimaschutz und Klimaanpassung.....	29
B.	Erweiterung der Perspektiven.....	29
II.	Erfassung als Klimawandelfolgenrecht.....	30
A.	Regelungspotentiale.....	31
B.	Intra- und Interdisziplinarität.....	31
III.	Verklammerte Analysekriterien.....	33
A.	Multidimensionalität.....	33
B.	Kontinuität.....	36
C.	Vulnerabilität.....	39
D.	Multilateralität.....	41
VI.	Folgerungen für das Klimarecht.....	43
A.	Verhältnis zu Klimaschutz und Klimaanpassung.....	43
1.	Abgrenzung zum Klimaschutzrecht.....	43
2.	Erweiterung gegenüber der Klimaanpassung.....	44
B.	Eigenständige Bedeutung.....	45
1.	Neue Handlungsfelder.....	45
2.	Fortbestehende Eigengesetzlichkeiten.....	46
3.	Referenzgebiet „Klimaflucht“.....	46
C.	Begrifflichkeiten.....	49
V.	Fazit.....	49

Ausgehend von dem Befund, dass sich die Folgen des Klimawandels nicht mehr vollständig aufhalten lassen, hat sich neben dem Klimaschutzrecht ein Klimawandelanpassungsrecht herausgebildet. Durch Schutz- und Anpassungsmaßnahmen sollen der menschliche Lebensraum und die Natur ertüchtigt werden, wobei der Regelungszugriff überwiegend im Umwelt- und Planungsrecht verortet wird. Dieser Fokus der Rechtswissenschaft wird der Breite und Entwicklungsdynamik des Themenfeldes allerdings nicht hinreichend gerecht. Die Folgen des Klimawandels manifestieren sich mit zunehmender Sichtbarkeit

* Der Text basiert in weiten Teilen auf einem Beitrag, der unter dem Titel „Klimawandelfolgenrecht“ in der ZUR 2023, 528, veröffentlicht wurde. Alle Internetquellen wurden zuletzt abgerufen am 14.4.2024.

jenseits territorialer Grenzen simultan in zahlreichen Lebensbereichen. Zudem sind sie häufig nicht monokausal.

Daraus ergeben sich Steuerungsbedarfe und Konflikte im sozialen, ökonomischen sowie ökologischen System, die es unter Einbeziehung nachbarwissenschaftlicher Erkenntnisse und in Anerkennung der Breite des Themenfeldes im Sinne einer problemadäquaten Rechtsentwicklung durch das Recht zu adressieren und dogmatisch abzubilden gilt. Dem können das Klimaschutz- und Klimaanpassungsrecht als die anerkannten Teilrechtsbereiche des Klimarechts nicht hinreichend gerecht werden. Vielmehr müssen weitere Rechtsgebiete in die Betrachtung einbezogen werden. Dafür bedarf es einer Erweiterung der Perspektiven der Rechtswissenschaft auf die Klimawandelfolgen. Geschehen kann dies anhand des Klimawandelfolgenrechts als Analysekategorie des Klimarechts.

I. Regelungsbereiche des Klimarechts

Sowohl der Klimaschutz als auch die Bewältigung der Klimawandelfolgen sind eine zeitgerechte Aufgabe des modernen Staates,¹ auf die er nach Maßgabe der Verfassung zugreift oder zugreifen darf,² bisweilen sogar zugreifen muss.³ Dies erfolgt derzeit anhand des Klimaschutz- und des Klimaanpassungsrechts als Teilrechtsbereiche des Klimarechts,⁴ deren Regelungszugriff überwiegend im Umwelt- und Planungsrecht verortet wird. Tatsächlich greifen die Auswirkungen des Klimawandels allerdings deutlich über den Sachbereich des Umwelt- und Planungsrecht hinaus. Daraus ergeben sich Folgen in Hinblick auf die Bewältigung der Klimawandelfolgen als Staatsaufgabe, die es durch das Recht zu erfassen und dogmatisch abzubilden gilt. Erfolgen kann dies anhand eines Klimawandelfolgenrechts als Analysekategorie des Klimarechts.

¹ Zum Staat als Bezugspunkt *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre (3. Aufl., 1914), 595.

² *J. Isensee*, Staatsaufgaben, in: ders./P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4 (3. Aufl., 2006), § 73 Rn. 13; *W. Leisner*, Grundgesetzliche Staatszielbestimmungen, in: B. Rill (Hrsg.), Fünfzig Jahre freiheitlich-demokratischer Rechtsstaat (1999), 65, 66; *W. Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff (1969), 131.

³ Für die Bewältigung der Klimawandelfolgen BVerfGE 157, 30, 111.

⁴ Zum Begriff *M. Kloepper*, Umweltrecht (4. Aufl., 2016), § 17 Rn. 230; *P. Hilbert*, Klimawandelanpassung durch Verwaltungsrecht, DVBl. 2022, 1409, 1409; ders., Klimaanpassungsstrategien auf internationaler und nationaler Ebene, ZUR 2023, 259, 259. Der Begriff findet sich etwa auch bei *M. Rodi/M. Kalis*, Klimaklagen als Instrument des Klimaschutzes, KlimR 2022, 5, 6; *T. Markus/D. Heß/D. Otto/R. Dittmeyer*, Direct Air Capture Use & Storage, ZUR 2023, 131, 139.

A. Klimaschutz und Klimaanpassung

Das Klimaschutzrecht umfasst als Querschnittsmaterie⁵ die Summe derjenigen Rechtsnormen, die das Klima vor anthropogenen Einwirkungen schützen sollen.⁶ Dies sind solche, die auf eine Vermeidung des Ausstoßes von Treibhausgasen in die Atmosphäre gerichtet sind (sogenannte Mitigation), sowie jene, die die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid bezwecken.⁷ Nicht erfasst sind hingegen Maßnahmen der Zurückhaltung oder Entnahme, die anders als Maßnahmen zur Vermeidung nicht bereits die Entstehung von Treibhausgasen verhindern.⁸ Gleiches gilt für Maßnahmen zur Ertüchtigung des menschlichen Lebensraums und der Natur durch Schutz- und Anpassungsmaßnahmen,⁹ die durch das Klimawandelanpassungsrecht erfasst werden.¹⁰ Bei fortbestehendem Bedarf nach weiterer dogmatischer Durchdringung¹¹ besteht zumindest eine Vorstellung davon, welche Teilrechtsbereiche von dieser Querschnittsmaterie erfasst sind. Ein besonderer Fokus wird dabei auf das Umwelt- und Planungsrecht gelegt, wenn etwa Bauplanungs-, Wasser- und Bodenschutzrecht genannt werden.¹² Das Klimaanpassungsrecht erfasst damit insbesondere die ökologischen Klimawandelfolgen, die im Inland entstehen.

B. Erweiterung der Perspektiven

Die Folgen des Klimawandels manifestieren sich allerdings mit zunehmender Sichtbarkeit jenseits territorialer Grenzen simultan in zahlreichen Lebensbereichen und sind häufig nicht monokausal. Beispielhaft zu nennen sind klima-

⁵ S. Schlacke, Klimaschutzrecht (8. Aufl., 2021), § 16 Rn. 2.

⁶ K. Gärditz, Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, 324, 324.

⁷ M. Wickel, Die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid (Carbon Capture and Storage), ZUR 2011, 115, 116.

⁸ Markus/Heß/Otto/Dittmeyer (Fn. 4), 139 f.

⁹ Hilbert, Klimawandelanpassung (Fn. 4), 1409; vgl. M. Kment, Anpassung an den Klimawandel, JZ 2010, 62, 63; sowie § 2 Nr. 1 KAnG-E („Ausrichtung an den aktuellen oder erwarteten Auswirkungen des Klimawandels“).

¹⁰ Kloepfer (Fn. 4), Rn. 230; ders., Die Angemessenheit und die Anpassung im Recht, EurUP 2018, 34, 38; H.-J. Koch, Ziele, Instrumente und Strukturen eines neuen Rechtsgebiets, NVwZ 2011, 641, 643; P. Hilbert, Resilientes Klimarecht, EurUP 2022, 408, 409 f.; W. Köck, Immissionsschutzrechtliche Störfallvorsorge vor den Herausforderungen der Anpassung an den Klimawandel, ZUR 2011, 15; C. Fischer, Grundlagen und Grundstrukturen eines Klimawandelanpassungsrechts (2013), 18 ff.; T. Müller/H. Schulze-Fielitz, Auf dem Weg zu einem Klimaschutzrecht, in: H. Schulze-Fielitz/T. Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht (2009), 9, 11.

¹¹ Darauf explizit hinweisend Hilbert, Klimawandelanpassung (Fn. 4), 1415.

¹² Vgl. die genannten Regelungsmaterien bei Kloepfer (Fn. 4), Rn. 231; ders. (Fn. 10), 38; M. Reese, Hochwasserschutz, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels (2. Aufl., 2016), 36 ff.; W. Köck, Klimaanpassung in der Regionalplanung, ZUR 2023, 266, 267; Hilbert, Klimawandelanpassung (Fn. 4), 1410 ff.

bedingte Migrationsbewegungen, Folgen für die Gesundheit¹³ und den Tourismus, Wirtschaftslenkung und -förderung, die Vergabe öffentlicher Aufträge, aber auch soziale Fragen wie Wohnumfeld und Lebensunterhalt sowie Friedenssicherung und Konfliktprävention.

Auf einer übergeordneten Ebene gehen mit dem Klimawandel individuelle sowie zwischenstaatliche Gleichheits- und Verteilungsfragen einher, die sich wiederum als weitere mittelbare Klimawandelfolgen darstellen oder bereits bestehende Klimawandelfolgen verstärken können. Auch die Bewältigung solcher scheinbar fernerer Klimawandelfolgen ist Teil der Staatsaufgaben, die sich nicht auf einen abgrenzbaren Sachbereich beschränken¹⁴ und sich angesichts des Klimawandels erheblich verändern und weiterentwickeln. Zunehmend werden die zahlreichen Verschränkungen des Klimaschutzes mit anderen Lebensbereichen in Wissenschaft¹⁵ und Rechtsprechung¹⁶ aufgegriffen, ohne dass sich ein abschließendes Spektrum an Regelungsmaterien herausbilden konnte. Eine dogmatische Durchdringung und Systematisierung der Rechtsbereiche mit Bezug zur Bewältigung der Klimawandelfolgen ist bisher ebenfalls nicht erfolgt.

II. Erfassung als Klimawandelfolgenrecht

Die Analysekategorie Klimawandelfolgenrecht fungiert als analytische Betrachtungsweise für eine erweiterte Sicht der Rechtswissenschaft auf die Klimawandelfolgen als Voraussetzung einer problemadäquaten Rechtsentwicklung. Dahinter steht die Annahme, dass Klimawandelfolgen in der Rechtswissenschaft zu eng gesehen werden, das Recht aber auch die bislang nicht adressierten Klimawandelfolgen erfassen sollte. Dafür bedarf es einer breiteren Rezeption nachbarwissenschaftlicher Erkenntnisse über Klimawandelfolgen in der Rechtswissenschaft oder zumindest die Anerkennung dessen, dass Klimawandelfolgen breiter zu verstehen sind als von der Rechtswissenschaft bislang angenommen. Hierfür kann die Analysekategorie Klimawandelfolgenrecht

¹³ Dazu umfassend A. Kießling/W.R. Fuß, S. 52 ff., in diesem Band.

¹⁴ Vgl. Isensee (Fn. 2), § 73 Rn. 15. In § 9 Abs. 2 S. 4 KSG hat dieser Gedanke nunmehr normativ Einzug gefunden.

¹⁵ Siehe nur *Sachverständigenrat für Integration und Migration*, Klimawandel und Migration. Jahresgutachten (2023); *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*, *Gesund leben auf einer gesunden Erde* (2023); *UN GA*, *Violence against women and girls, its causes and consequences*, A/77/136, Ziff. 73 ("Climate change is and will undoubtedly be the most consequential phenomenon that dictates new and existing forms of gendered inequities").

¹⁶ Vgl. auch BVerfGE 157, 30, 113, mit der Verankerung der Klimaanpassung in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG in dessen Schutzpflichtdimension.

dienen. Ein neues Rechtsgebiet soll demgegenüber durch das Klimawandelfolgenrecht nicht geschaffen werden.

A. Regelungspotentiale

Jenseits der sachlichen Grenzen eines Rechtsgebiets liegt der Mehrwert einer solchen analytischen Betrachtungsweise in der Erfassung eines Systemzusammenhangs. Das Klimawandelfolgenrecht bewegt sich innerhalb eines sozialen, ökonomischen sowie ökologischen Systems, das aus der Sicht des Rechts einen übergeordneten Regelungskontext entstehen lässt. Aus der kausalen Rückführung auf den Klimawandel erfolgt zumindest eine gedankliche Verschränkung mit den von den Klimawandelfolgen betroffenen Lebensbereichen. Diese macht zunächst Synergieeffekte und Koordinierungspotential sichtbar und kann ebenso im Klimaschutz- und Klimaanpassungsrecht sowie in anderen Regelungsgebieten mit Bezug zur Bewältigung der Klimawandelfolgen wie etwa im Öffentlichen Wirtschaftsrecht, Gesundheits-¹⁷, Migrations- und Sozialrecht normativ Berücksichtigung finden. Eine Erfassung als Klimawandelfolgenrecht¹⁸ fördert auf diese Weise eine problemadäquate Berücksichtigung der Klimawandelfolgen.¹⁹

B. Intra- und Interdisziplinarität

Die durch das Klimawandelfolgenrecht erfassten Sachbereiche werden schon angesichts dessen Ausrichtung zwischen klassischer Ordnung²⁰ und wirkungsorientierter Steuerung²¹ vielfach im Verwaltungsrecht, insbesondere im Klimaverwaltungsrecht,²² abzubilden sein. Allerdings sind bereits Rechtsentwicklungen im Zivil- und im Strafrecht auszumachen, die einen Bezug zur Bewältigung der Klimawandelfolgen aufweisen und damit ebenso in die rechtswissenschaftliche Betrachtung eines Klimawandelfolgenrechts einzubeziehen sind.²³

¹⁷ Vgl. *Kießling/Fuß*, S. 74 ff., in diesem Band.

¹⁸ Dieser Begriff findet sich auch bei *Gärditz* (Fn. 6), 329; *Kloepfer* (Fn. 4), Rn. 230; *Müller/Schulze-Fielitz* (Fn. 10), 11.

¹⁹ Vgl. *M. Burgi*, Klimaverwaltungsrecht angesichts von BVerfG-Klimabeschluss und European Green Deal, NVwZ 2021, 1401, 1404; allgemein *ders.*, Allgemeines Verwaltungsrecht und Fachrecht, in: A. Voßkuhle/M. Eifert/C. Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1 (3. Aufl., 2022), § 18 Rn. 109.

²⁰ Dazu *H. Wißmann*, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Fn. 19), § 14 Rn. 108.

²¹ Grundlegend *G. Schuppert*, Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts (1993), 65.

²² *Burgi*, Klimaverwaltungsrecht (Fn. 19), 1401; *C. Franzius*, Prävention durch Verwaltungsrecht: Klimaschutz, VVDStRL 81 (2022), 383, 430.

²³ In diesem Sinne auch *Burgi*, Klimaverwaltungsrecht (Fn. 19), 1404.

Im Zivilrecht betrifft das etwa die Haftung Privater²⁴ einschließlich der gerichtlichen Geltendmachung²⁵ und im Strafrecht die Rechtfertigung von Straftaten im Namen des Umweltschutzes.²⁶ Auf einer abstrakten Ebene können etwa die Verantwortung Privater²⁷ sowie die Grundlagen von Verbots- und Sanktionsnormen überdacht werden. Soweit die Rechtsfragen nicht ohnehin miteinander verschränkt sind,²⁸ ergeben sich hieraus für die Rechtswissenschaft intradisziplinäre Potentiale.

Die durch die Analysekategorie Klimawandelfolgenrecht bewirkte Erweiterung der Perspektiven bildet zugleich die dem starken Wirklichkeitsbezug der Regelungsmaterie entsprechende²⁹ Lebensrealität besser ab. Hierfür ist die Rechtswissenschaft auf die Erkenntnisse anderer Wissenschaften angewiesen.³⁰ Das Klimawandelfolgenrecht kann also interdisziplinäre Potentiale eröffnen,³¹ um aus der Sicht der Rechtswissenschaft die erforderlichen Wissensbestände zu erlangen,³² Perspektivenenerweiterung vorzunehmen³³ oder Impulse zu setzen³⁴ und zugleich über einen empirischen Diskurs³⁵ die Anschlussfähig-

²⁴ G. Wagner, Klimahaftung vor Gericht (2020); M. Thöne, Klimaschutz durch Haftungsrecht, ZUR 2022, 323.

²⁵ Wegweisend The Hague District Court, Urt. v. 26.5.2021 – C/09/571932/HA ZA 19-379, ZUR 2021, 632. Zu Klimaklagen gegen Private etwa H. Saurer, Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht, eine rechtsvergleichende Analyse, ZUR 2018, 679, 683; G. Wagner, Klimaschutz durch Gerichte, NJW 2021, 2256, 2261 f.

²⁶ Aus der Rechtsprechung OLG Düsseldorf, BeckRS 2022, 29889; OLG Celle, NStZ 2023, 113; AG Flensburg, KlimR 2023, 25. Unter Einordnung als „Klimastrafrecht“ F. Schmidt, Der „Klimanotstand“ als rechtfertigender Notstand?, KlimR 2023, 16, 16 f.

²⁷ Ansätze sind etwa umweltbezogene Sorgfaltspflichten in Lieferketten (vgl. § 3 Abs. 1 LsKG).

²⁸ Das gilt etwa für die strafrechtliche Bewertung von Klimaprotesten, die Fragen der Reichweite der Meinungs- (Art. 5 Abs. 1 GG) und Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) tangieren; vgl. AG Berlin-Tiergarten, NStZ 2023, 242; OLG Düsseldorf, BeckRS 2022, 29889; F. Herber, „Dann klebe ich mich eben an der Straße fest, später dann auf der Flughafen-Rollbahn ...“, NZV 2023, 49.

²⁹ Allgemein C. Gusy, „Wirklichkeit“ in der Rechtsdogmatik, JZ 1991, 213, 214; A. Steinbach, Gesetzgebung und Empirie, Der Staat 54 (2015), 267, 269 f.; mit Bezug auf die Klimafolgen Kment (Fn. 9), 69.

³⁰ Vgl. die Nennung der Bereiche Klimawissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Umweltwissenschaften sowie soziale Fragen in § 11 Abs. 1 S. 2 KSG.

³¹ Dazu D. Grimm, Notwendigkeit und Bedingungen interdisziplinärer Forschung in der Rechtswissenschaft, in: S. Kirste (Hrsg.), Interdisziplinarität in den Rechtswissenschaften (2016), 21.

³² A. Repko, Interdisciplinary Research (2008), 11 f.

³³ J. Mittelstraß, Häuser des Wissens (1998), 43; D. Owen/C. Noblet, Interdisciplinary Research and Environmental Law, Ecology Law Quarterly 41 (2015), 887, 892 f.

³⁴ R. Posner, The Problems of Jurisprudence (1990), 150; L. Münkler, Pfadabhängigkeiten im Rechtssystem, DÖV 2016, 839, 843.

³⁵ S. Harbarth, Empirieprägung von Verfassungsrecht, JZ 2022, 157, 159.

keit an die Rechtswissenschaft zu ermöglichen.³⁶ Letzteres gilt insbesondere für solche Disziplinen, die angesichts der umwelt- und planungsrechtlichen Ausrichtung im Klimaanpassungsrecht bisher nicht hinreichend mitgedacht werden.

III. Verklammerte Analysekriterien

Die Analysekatgorie Klimawandelfolgenrecht lässt sich anhand der wesentlichen Wirkdimensionen der Klimawandelfolgen weiter ausdifferenzieren. Daraus ergeben sich die Analysekriterien Multidimensionalität, Kontinuität, Vulnerabilität sowie Multilateralität. Diesen kommt Rechtsprinzipien entsprechend³⁷ daneben die Funktion zu, das Fachrecht in einem Systemzusammenhang zu verstehen.

A. Multidimensionalität

Die Folgen des Klimawandels manifestieren sich simultan in einer Vielzahl von Lebensbereichen und sind häufig nicht monokausal. Als Folge klimatischer Veränderungen entsteht bereits eine Ressourcenknappheit, die ihrerseits Verteilungsfragen mit sich bringt.³⁸ Dadurch verstärken sich Vulnerabilitäten, da von den Folgen des Klimawandels diejenigen besonders betroffen sind, die ohnehin eingeschränkten Zugang zu sozialen und ökonomischen Ressourcen haben. So werden durch die Steigerung der Energiepreise Haushalte mit geringem Einkommen am stärksten belastet,³⁹ und der gesundheitlich bedeutsame Zugang zu Grünflächen ist sozialräumlich ungleich verteilt.⁴⁰ Weiterhin denkbar sind Auswirkungen des Klimawandels auf die menschliche Gesundheit sowie auf Versorgungssicherheit und Behandlungsqualität.⁴¹

³⁶ Dazu A. Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Fn. 19), § 1 Rn. 39; A. Stark, Interdisziplinarität der Rechtsdogmatik (2020), 206.

³⁷ J. Esser, Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts (4. Aufl., 1990), 6; mit Bezug speziell zum Umweltrecht C. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat (2001), 179; C. Schrader, Das Kooperationsprinzip, DÖV 1990, 326, 326.

³⁸ BVerfGE 157, 30, 58; Klopfer (Fn. 4), § 4 Rn. 16.

³⁹ Vgl. S. Bach/J. Knautz, Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte, DIW Wochenbericht 17/2022, abrufbar unter https://www.diw.de/de/diw_01.c.840044.de/publikationen/wochenberichte/2022_17_1/hohe_energiepreise_aermere_haushalte_werden_trotz_entlastungspaketen_staerker_belastet_als_reichere_haushalte.html.

⁴⁰ Dazu A. Heiler, Die Wahrnehmung, Nutzung und gesundheitliche Bedeutung von öffentlichen Grünräumen in den Städten Bielefeld und Gelsenkirchen (2016).

⁴¹ N. Kaeding, Klimaschutz und Klimaanpassung in der akut-stationären Gesundheitsversorgung, MedR 2023, 16, 21.

Unter Einbeziehung globaler Perspektiven kann eine klimabedingte Ressourcenknappheit zudem bewaffnete Konflikte⁴² und damit zugleich Fluchtursachen hervorrufen oder verstärken,⁴³ was nicht nur gegebenenfalls eine migrationsrechtliche Folge auslöst,⁴⁴ sondern auch Auswirkungen auf den Sozialstaat⁴⁵ sowie das Bauplanungsrecht⁴⁶ haben kann. Solche multipolaren „Krisenphänomene“ sind nebeneinander sowie in ihrer Verschränkung zu betrachten. Da der Klimaschutz nicht abstrakt vor anderen Verfassungsgütern Vorrang genießt,⁴⁷ dürfen weder die Bewältigung einer akuten Krise noch die Wahrnehmung eines fortdauernden Regelungsauftrags einschließlich des Klimaschutzes dazu führen, dass andere Staatsaufgaben vernachlässigt werden und sich so von einem zunächst schlicht regelungsbedürftigen Sachverhalt zu einer Krise potenzieren.

Der Multidimensionalität entspricht es, dass der Regelungszugriff des Klimawandelfolgenrechts von einem Denken in verschränkten normativen Strukturen geprägt ist. Die gesamte Rechtsordnung ist auf ihre Regelungspotentiale für die Bewältigung der Klimawandelfolgen hin zu untersuchen. Mit dem Entwurf eines Klimawandelanpassungsgesetzes zeigt sich erstmals eine entsprechende Regelungstechnik für die Klimawandelfolgen, die sich als Querschnittsmaterie notwendig innerhalb der Bund, Ländern und Kommunen in der Verfassung zugewiesenen Gesetzgebungskompetenzen bewegt.⁴⁸ Die Schaffung eines Rahmens für eine vorsorgende Klimaanpassung unter Benennung einzelner Handlungsfelder⁴⁹ im staatlichen Mehrebenensystem⁵⁰ bewirkt eine normative Verklammerung verschiedener Regelungsmaterien, die sodann der Verpflichtung aller Staatsgewalten zur Verwirklichung einer Staatsaufgabe entsprechend⁵¹ umgesetzt wird. Eine gesetzliche Lenkung ermöglicht eine nor-

⁴² Vgl. *H. Welzer*, Klimakriege (2008).

⁴³ *S. Vöneky/F. Beck*, Umweltschutz und Menschenrechte, in: A. Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht (2. Aufl., 2022), 5. Abschnitt Rn. 117.

⁴⁴ Dazu *S. Fontana*, „Klimaflicht“ – Regelungsbedarf und Regelungspotentiale, ZAR 2023, 55.

⁴⁵ Vgl. *J. Isensee*, Integration mit Migrationshintergrund, JZ 2010, 317, 319; BVerfGE 132, 134, 164.

⁴⁶ Normativ verankert in § 1 Abs. 3 Nr. 13, § 31 Abs. 2 Nr. 1, § 246 Abs. 8 bis 17 BauGB. Dazu *S. Fontana*, Die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden als Herausforderung für das Bauplanungsrecht, in: R. Lehner/F. Wapler (Hrsg.), Die herausgeforderte Rechtsordnung – Aktuelle Probleme der Migrationspolitik (2018), 223.

⁴⁷ BVerfGE 157, 30, 139; BT-Drucks. 12/6633, 6 f.; *H. Schulze-Fielitz*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz (3. Aufl., 2015), Art. 20a Rn. 46; *C. Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz (99. EL, September 2022), Art. 20a Rn. 202.

⁴⁸ Vgl. die Klarstellung in § 9 Abs. 1 S. 1 KAnG-E.

⁴⁹ Vgl. § 3 KAnG-E.

⁵⁰ Vgl. §§ 3 ff. sowie §§ 9 ff. KAnG-E.

⁵¹ Vgl. *K. Sommermann*, Staatsziele und Staatsaufgaben (1997), 383.

mative Konkretisierung nach Vorbild des § 13 Abs. 1 KSG⁵² oder als Formulierung von Zielen als Auslegungsmaßstab, wie sie mitunter auch jenseits der traditionellen Rechtsgebiete Klimaschutz- und Klimaanpassungsrecht denkbar erscheint. Da ein gemeinsames Ziel im Wege unterschiedlicher, ihrerseits miteinander abzustimmender Gesetze und Instrumente angestrebt werden kann,⁵³ stünde dies einer späteren Erfassung als Rechtsgebiet nicht entgegen. Eine normative Verklammerung kann ebenso ohne ein solches Rahmengesetz durch die Formulierung konkreter Ziele oder Leitlinien in einschlägigen Rechtsnormen erfolgen,⁵⁴ die ebenso wie verfassungs- und völkerrechtliche Direktiven über das Umwelt- und Planungsrecht hinaus die Auslegung von Rechtsnormen⁵⁵ sowie die Ermessensausübung prägen. Mangels konkreter verfassungsrechtlicher Vorgaben ergeben sich Gestaltungsspielräume, aus denen unterschiedliche Konzepte hervorgehen können.⁵⁶ Über rechtsstaatliche Vorgaben⁵⁷ verwirklicht sich der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung auf vertikaler Ebene⁵⁸ und trägt damit zur Entfaltung der Integrationskraft⁵⁹ der Rechtsordnung bei.

Die differenzierte Aufgabenzuweisung durch das Verwaltungsrecht⁶⁰ soll sicherstellen, dass innerhalb der pluralisierten Verwaltung⁶¹ die Behörde mit der jeweils größten Sachnähe für die betreffende Materie tätig wird, und zugleich Kompetenzunsicherheiten vorbeugen, sodass trotz der einheitsstiftenden Funktion kein Anlass besteht, im Klimawandelfolgenrecht von der Behördenvielfalt abzurücken. Die Zuordnung eines Lebensbereichs zu mehreren Rechtsgebieten kann allerdings ein verstärktes Zusammenwirken der zuständigen Fachbehörden gebieten. Auf der Regierungsebene entspricht dies dem ressort-

⁵² In diesem Sinne auch *Burgi*, Klimaverwaltungsrecht (Fn. 19), 1406.

⁵³ *Müller/Schulze-Fielitz* (Fn. 10), 10.

⁵⁴ Zum Beispiel § 3 Abs. 1 S. 2 BRKG zur umweltverträglichen und nachhaltigen Durchführung von Dienstreisen sowie § 2 Abs. 1 S. 3 NdsSchG zur Befähigung, für die Erhaltung der Umwelt Verantwortung zu tragen, als Teil des Bildungsauftrags der Schule.

⁵⁵ Beispielhaft für eine klimafreundliche Auslegung des Mietrechts im Lichte von Art. 20a GG *B. Gsell*, *Miete und Recht auf Klimaschutz*, NZM 2022, 481, 487 ff. Für eine völkerrechtskonforme Auslegung der §§ 60a Abs. 2 S. 1, 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG im Falle der „Klimaflucht“ *Fontana* (Fn. 44), 57.

⁵⁶ *C. Brüning*, Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, NVwZ 2002, 33, 34.

⁵⁷ Zu deren Bedeutung auch *Burgi*, Klimaverwaltungsrecht (Fn. 19), 1406.

⁵⁸ *H. Sodan*, Das Prinzip der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, JZ 1999, 864, 868; *U. Di Fabio*, Das Kooperationsprinzip, NVwZ 1999, 1153, 1157. Zur Rechtseinheit in föderalen Ordnungen auch *M. Rossi*, *Föderale Vielfalt im Spannungsverhältnis zur postulierten Einheit der Rechtsordnung*, in: P. Hellwege/M. Soniewicka (Hrsg.), *Die Einheit der Rechtsordnung* (2020), 107, 112.

⁵⁹ *P. Kirchhof*, *Unterschiedliche Rechtswidrigkeiten in einer einheitlichen Rechtsordnung* (1978), 8 f.

⁶⁰ Vgl. zur verfassungsrechtlichen Fundierung BVerfGE 76, 1, 73.

⁶¹ *B. Bryde*, *Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem*, VVDStRL 46 (1988), 181, 183; *G. Schuppert*, *Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem*, DÖV 1987, 757, 758.

übergreifenden Austausch im Rahmen von ressortübergreifenden Kabinettsausschüssen⁶² oder informellen Arbeitsstrukturen als Ergänzung der regulären Kabinettsitzungen.⁶³ Eine einseitige Privilegierung des Klimaschutzes wie sie etwa mit der Einführung eines Vetorechts des zuständigen Ministeriums intendiert wird,⁶⁴ begegnet hingegen angesichts der Multidimensionalität gleichrangiger Staatsaufgaben sowie aus demokratietheoretischen Gründen⁶⁵ Bedenken.

B. Kontinuität

Die Bewältigung der Klimawandelfolgen betrifft keine akute Krise, sondern ist eine langfristig zu bewältigende Herausforderung. Das Recht hat auf die Folgen des Klimawandels zu reagieren, während dieser fortschreitet und stetig weitere Folgen entstehen lässt. Dafür muss es im Normalfall⁶⁶ resilient sein, sich also gegen Widerstände durchsetzen und behaupten.⁶⁷ Das Instrumentarium kann daher allerdings abgesehen von einzelnen Ausnahmesituationen nicht in der zeitweisen Aktivierung eines bereitgestellten Krisenrechts⁶⁸ liegen.⁶⁹ Auch ein Politikplanungsrecht mag sich zwar für den Klimaschutz als taugliches Instrument erweisen⁷⁰ und bisweilen sogar individualrechtlich begründen lassen,⁷¹ wird aber der Eigendynamik des Klimawandelfolgenrechts nicht gerecht. Eine damit einhergehende Festlegung auf konkrete Handlungsfelder widerspricht zunächst der intendierten Erweiterung des Regelungszugriffs. Zudem erscheint die Planung nicht für alle in das Klimawandelfolgenrecht einbezogenen Regelungsmaterien als sachgerechtes Instrument.

⁶² BVerfGE 137, 185, 140 ff.; E.-W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung (2. Aufl., 1998), 246 f.

⁶³ H. Horn, Die Regierung – die Bundesregierung, in: K. Stern/H. Sodan/M. Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. 2 (2. Aufl., 2022), § 39 Rn. 41.

⁶⁴ Dazu Franzius (Fn. 22), 422; J. Kersten, Das ökologische Grundgesetz (2022), 147 ff.

⁶⁵ Hilbert (Fn. 10), 414 f.; W. Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, 17, 20.

⁶⁶ Das herkömmliche Verständnis der Resilienz geht demgegenüber vom Ausnahmezustand aus; dazu J. Isensee, Resilienz von Recht im Ausnahmefall, in: K. von Lewinski (Hrsg.), Resilienz des Rechts (2016), 33, 54 ff.; T. Barczak, Der nervöse Staat (2020), 612; S. Rixen, Verwaltungsrecht der vulnerablen Gesellschaft, VVDStRL 80 (2021), 37, 50.

⁶⁷ Barczak (Fn. 66), 612 ff.; Isensee (Fn. 66), 33 ff.; T. Würtenberger, Resilienz, in: P. Baumeister/W. Roth/J. Ruthig (Hrsg.), Staat, Verwaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag (2011), 561, 562 f.

⁶⁸ Dazu Barczak (Fn. 66), 634 ff., 649 ff.; C. Gusy, Katastrophenrecht, GSZ 2020, 101.

⁶⁹ Hilbert (Fn. 10), 410.

⁷⁰ In diesem Sinne C. Franzius, Infrastrukturen zwischen Regulierung und Planung, Herausforderungen des Energie-Infrastrukturrechts, EnWZ 2022, 302, 304; M. Reese, Das EU-Klimagesetz, Nachhaltigkeit durch Umweltpolitikplanungsrecht?, ZUR 2020, 641, 642; S. Schlacke, Klimaschutz im Mehrebenensystem, NVwZ 2022, 905, 909.

⁷¹ B. Wegener, Menschenrecht auf Klimaschutz?, NJW 2022, 425, 428.

Aus einem Systemzusammenhang heraus betrachtet erfordert die Bewältigung der Klimawandelfolgen eine umfassende soziale, ökonomische sowie ökologische Transformation,⁷² die auch verfassungsrechtlich determiniert ist. Aus freiheitsrechtlicher Perspektive sowie auf Grundlage eines ungeschriebenen Staatsziels Integration⁷³ hat der Staat dafür Sorge zu tragen, dass eine soziale, kulturelle und politische Teilhabe weiterhin gehaltvoll möglich ist.⁷⁴ Mit Blick auf die Klimawandelfolgen umfasst die Verpflichtung zur Schaffung und Gewährleistung der Grundrechtsvoraussetzungen⁷⁵ auch die sozial-ökologischen Bedingungen. Diese Verpflichtung gehört als Teil der Verpflichtung zur Gestaltung der Lebensbedingungen⁷⁶ im Sozialstaat ohnehin zu den Funktionen des Rechts.

Der angesichts der Vielzahl betroffener Rechtsgüter und Interessen erforderliche Abwägungsvorgang sowie die dem Klimawandelfolgenrecht immanenten Gleichheits- und Verteilungsfragen bedürfen einer Aushandlung im demokratischen Prozess, wobei das Parlament als zentrales demokratisches Verfassungsorgan⁷⁷ den wesentlichen Diskursraum bildet. Als Element prospektiver Konzepte⁷⁸ und interdisziplinärer Beitrag zur Folgenorientierung des Rechts⁷⁹ erscheint die Einführung einer klimafolgenorientierten Gesetzesfolgenabschätzung als explizite Ergänzung des § 44 Abs. 1 S. 3 GGO.⁸⁰ Eine Verschiebung der Gewichte zugunsten einer erweiterten Handlungsmacht der Exekutive begegnet bereits in akuten Krisenzeiten Bedenken⁸¹ und kann nicht als taugliches Handlungsinstrument zur Bewältigung einer Daueraufgabe dienen. Vielmehr erfordern die Kontinuität der Aufgabe sowie der temporäre Charakter

⁷² BVerfGE 157, 30, 65; *Burgi*, Klimaverwaltungsrecht (Fn. 19), 1403.

⁷³ Umfassend *S. Fontana*, Integrationsrecht (2022), 286 ff.

⁷⁴ BVerfGE 157, 30, 96; *J. Kersten/E. Kaupp*, Die Verfassung einer prospektiven Gesellschaft, JuS 2022, 473, 481.

⁷⁵ Dazu *J. Isensee*, Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, in: ders./P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 9 (3. Aufl., 2011), § 190 Rn. 49.

⁷⁶ *K. Llewellyn*, The Normative, the Legal, and the Law-Jobs, Yale Law Journal 49 (1939/40), 1355, 1373.

⁷⁷ BVerfGE 62, 1, 32.

⁷⁸ *Kersten/Kaupp* (Fn. 74), 480; *C. Franzius*, Verfassungsfragen der Planung politischer Transformationsentscheidungen am Beispiel der Klimaschutzplanung, ZUR 2023, 199, 203.

⁷⁹ *K. Mathis*, Folgenorientierung im Recht, in: *Kirste* (Fn. 31), 272.

⁸⁰ Zurückhaltend *Hilbert* (Fn. 10), 415.

⁸¹ Dazu *T. Kingreen*, Der demokratische Rechtsstaat in der Corona-Pandemie, NJW 2021, 2766, 2767; *H. Heinig/T. Kingreen/O. Lepsius/C. Möllers/U. Volkmann/H. Wißmann*, Why Constitution Matters, JZ 2020, 861, 867 ff. Allgemein zum Parlamentsvorbehalt und dessen Unschärfen *O. Lepsius*, Gesetz und Gesetzgebung, in: *M. Herdegen et al.* (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts (2021), § 12 Rn. 61 ff.

der demokratischen Konsensbildung⁸² eine sich immer wieder aktualisierende Zugriffsmöglichkeit, wobei die Minderheit die Möglichkeit haben muss, zur Mehrheit werden zu können.⁸³ Eine solche fördert die Berücksichtigung der jeweiligen Macht- und Herrschaftsstrukturen⁸⁴, die es gerade bei Gleichheits- und Verteilungsfragen besonders in den Blick zu nehmen gilt.⁸⁵ Dasselbe gilt für außerparlamentarische Räume als egalitäre⁸⁶ Erweiterung demokratischer Partizipation.⁸⁷ Daher gefährdet es den Diskurs, wenn Personen oder Personengruppen aus einem Kommunikationsraum herausgedrängt werden, etwa weil sie Anfeindungen erleben und keinen hinreichenden Schutz durch das Recht erfahren⁸⁸ oder zu Unrecht kriminalisiert werden. Da die Zivilgesellschaft in einem Begegnungs- und Gestaltungsraum wirkt, der vom Staat nicht zu kontrollieren, sondern zu respektieren ist,⁸⁹ hat Letzterer mit Zurückhaltung zu agieren,⁹⁰ ohne dass dies die Verfolgung von Straftaten ausschließt.⁹¹

Wenngleich Klimaklagen eine fortgesetzte demokratische Partizipation⁹² und damit einen aktualisierten Zugriff ermöglichen, gilt es zur Umsetzung der

⁸² H. Heller, Staatslehre (1934), 269; C. Starck, Nationaler Grundkonsens und Verfassungsgerichte, in: G.F. Schuppert/C. Bumke (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens (2000), 227, 227 f.

⁸³ C. Schmitt, Legalität und Legitimität (6. Aufl., 1998), 30; K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (20. Aufl., 1995), Rn. 143; H. Hofmann/H. Dreier, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland (1989), § 5 Rn. 58. Umfassend zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie W. Heun, Das Mehrheitsprinzip der Demokratie (1983), 79 ff.

⁸⁴ Zu diesen L. Foljanty/U. Lembke, Feministische Rechtswissenschaft (2. Aufl., 2012), § 3 Rn. 18; S. Baer, A Different Approach to Jurisprudence? Feminisms in German Legal Science, Legal Cultures, and the Ambivalence of Law, Cardozo Women's Law Journal 3 (1996), 251, 264.

⁸⁵ A. Kallhoff, Klimagerechtigkeit und Klimaethik (2015), 9; S. Laskowski, Demokratisierung des Umweltrechts, ZUR 2010, 171, 172.

⁸⁶ Dazu S. Fontana, Freiheit – Disparität – Egalität, DVBl. 2022, 1125, 1127 ff.

⁸⁷ BVerfGE 8, 104, 113; K. Schelter, Demokratisierung der Verbände (1976), 71.

⁸⁸ Zur Demokratierelevanz von „Hate Speech“ C. Eckes/D. Geschke/A. Klaffen/M. Quent, #Hass im Netz – Der schleichende Angriff auf unsere Demokratie (2019).

⁸⁹ K. Grewlich, Nichtregierungsorganisationen, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 10 (3. Aufl., 2012), § 233 Rn. 9.

⁹⁰ Zu verschiedenen Ansätzen R. Zippelius, Allgemeine Staatslehre (17. Aufl., 2019), 210 ff.

⁹¹ Vielmehr verpflichtet das Legalitätsprinzip die Staatsanwaltschaft, bei einem Anfangsverdacht die Ermittlungen aufzunehmen; U. Kindhäuser/K. Schumann, Strafprozessrecht (6. Aufl., 2022), § 4 Rn. 18.

⁹² Insbesondere im Wege der strategischen Prozessführung; dazu A. Graser, Strategic Litigation, oder: was man mit der dritten Gewalt sonst noch anfangen kann, RW 10 (2019), 317, 320; V. Strobel, Strategischer Zugang zum Recht, DÖV 2021, 1067; N. Markard, Strategische Prozessführung als Mittel zur Öffnung von Räumen, djbZ 2022, 20.

klimabezogenen Staatsaufgaben, nicht durch Private initiierten⁹³ Klagen zuzuwarten, sondern vorrangige Instrumente zu ergreifen,⁹⁴ über die im parlamentarischen Prozess zu entscheiden ist. Klagen dienen zuvörderst der Herstellung eines rechtmäßigen Zustands,⁹⁵ sodass sie im Erfolgsfall ein rechtsstaatliches Defizit aufzeigen, das auch in einem Unterlassen liegen kann. Zudem ist der Zugang zu Gericht von Voraussetzungen abhängig, sodass nicht jede Sachfrage einer gerichtlichen Entscheidung zugeführt werden kann. Dies sind insbesondere prozessuale Hürden, die jenseits überindividueller Rechtsbehelfe⁹⁶ das Erfordernis der Klage- oder Beschwerdebefugnis bildet.

C. Vulnerabilität

Die Vermeidung oder Verminderung von Vulnerabilitäten durchzieht die Aufgaben des Verfassungsstaates⁹⁷ einschließlich der Bewältigung der Klimawandelfolgen. Aus Gleichheitssicht ist bedeutsam, dass sich die klimabedingte Ungleichverteilung von Ressourcen einschließlich derjenigen von Umweltressourcen nachteilig auf die soziale, kulturelle und politische Integration und Teilhabe auswirkt.⁹⁸ Wenn das Klimarecht bisher sowohl gegenwärtig als auch intertemporal⁹⁹ vorwiegend freiheitlich gedacht wird,¹⁰⁰ entfaltet sich damit immer auch die gleichheitliche Dimension der Freiheitsrechte.¹⁰¹ Darüber hinaus wirkt der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit einem Freiheitsrecht oder einer Staatszielbestimmung einschließlich Art. 20a GG als intertemporale Gleichheits- und Teilhabesicherung.¹⁰² Jedenfalls in ihrer Funktion als Diskriminierungsverbote, wenn nicht sogar als Begründung positiver Maßnahmen¹⁰³ werden durch Art. 3 Abs. 2 und 3 GG diejenigen adressiert, die

⁹³ W. Köck/T. Markus, Der europäische „Green Deal“, ZUR 2020, 257, 257; zu intraföderalen Klagen Saurer (Fn. 25), 681.

⁹⁴ Hilbert (Fn. 10), 416; Wegener (Fn. 71), 430.

⁹⁵ Vgl. C. Voigt, Climate Change as a Challenge for Global Governance, Courts and Human Rights, in: W. Kahl/M.-P. Weller (Hrsg.), Climate Change Litigation (2021), 2, 12. Grundlegend zur Funktion von gerichtlichen Rechtsbehelfen J. Masing, Die Mobilisierung der Bürger zur Durchsetzung des Rechts (1997).

⁹⁶ Dazu S. Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz (2008).

⁹⁷ Vgl. Rixen (Fn. 66), 44.

⁹⁸ Laskowski (Fn. 85), 172.

⁹⁹ Zur intertemporalen Dimension des Klimaschutzes BVerfGE 157, 30, 98; S. Schlacke, Klimaschutzrecht, NVwZ 2021, 912, 913.

¹⁰⁰ Vgl. nur BVerfGE 157, 30, 131.

¹⁰¹ Dazu P. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), 95 f.

¹⁰² Ebenso Kersten/Kaupp (Fn. 74), 478 f.

¹⁰³ F. Wapler, Gleichheit angesichts von Vielfalt als Gegenstand des philosophischen und des juristischen Diskurses, VVDStRL 78 (2019), 53, 67; S. Baer/N. Markard, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1 (7. Aufl., 2018), Art. 3 Abs. 2 und 3 Rn. 423; R. Uerpmann-Witzack, Strikte Privilegierungs- und Diskriminierungsverbote, in: D. Merten/H.-J. Papier

auch aus intersektionaler Perspektive¹⁰⁴ von strukturellen Benachteiligungen¹⁰⁵ und damit vielfach ebenso von den Folgen des Klimawandels besonders betroffen sind. Zuletzt verpflichtet das Sozialstaatsprinzip den Staat dazu, zu verhindern, dass die Gesellschaft an ihren sozialen Gegensätzen zerbricht.¹⁰⁶

Im Klimawandelfolgenrecht auf die Vermeidung und Verminderung von Vulnerabilitäten hinzuwirken, ist mithin Bestandteil der Integrationsaufgabe. Dies erfordert gegebenenfalls Ausgleichsmaßnahmen oder Differenzierungen nach der sozialen Leistungsfähigkeit,¹⁰⁷ wie sich für das Klimaschutzrecht am Beispiel der Preisgestaltung des Anwohnerparkens mit dem Klimaschutz als Lenkungsziel zeigt.¹⁰⁸ Dass die Ebene der Bewältigung der Klimawandelfolgen ebenso betroffen ist, verdeutlicht etwa die ungleiche Belastung durch ansteigende Energiepreise. Hieran knüpft die Idee des „Klimageldes“¹⁰⁹ als sozialer Kompensationsmechanismus an, während § 171e BauGB über die soziale Stadt beispielhaft zeigt, wie soziale Belange¹¹⁰ in einen planungsrechtlichen Kontext integriert¹¹¹ werden können. Die Einbeziehung sozialer Vulnerabilitäten kann zudem dazu Anlass geben, Gewissheiten zu überdenken. Wenn überkommene Vorstellungen nicht mehr als Zentrum und Norm verstanden werden,¹¹² fördert dies bisweilen nicht nur den Klimaschutz, sondern kann sich

(Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. V/2 (2013), § 128 Rn. 46.

¹⁰⁴ Grundlegend zum Konzept der Intersektionalität *K. Crenshaw*, Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, University of Chicago Legal Forum (1989), 139; *dies.*, Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color, Stanford Law Review 43 (1991), 1241.

¹⁰⁵ *M. Sachs*, Die Merkmale verfassungsgesetzlicher Unterscheidungsverbote in Deutschland vom Ende des alten Reiches bis zum Grundgesetz, Der Staat 23 (1984), 549, 576; *U. Sacksofsky*, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung (2. Aufl., 2019), 311.

¹⁰⁶ *A. Voßkuhle/T. Wischmeyer*, Das Sozialstaatsprinzip, JuS 2015, 693, 693; *H. Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2 (3. Aufl., 2004), § 28 Rn. 34.

¹⁰⁷ Zur Relevanz sozialer Aspekte auch *Kloepfer* (Fn. 4), § 4 Rn. 16.

¹⁰⁸ VGH Mannheim, ESG 2022, 207, 218. Zur Unwirksamkeit der Satzung BVerwG, Urt. v. 13.6.2023, 9 CN 2.22.

¹⁰⁹ Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 49. Dazu *B. Operhalsky*, Energie- und Klimaschutzrecht im Koalitionsvertrag 2021–2025, ZRP 2022, 46, 49.

¹¹⁰ Vgl. BT-Drucks. 15/2250, 32.

¹¹¹ Zu diesem integrativen und partizipativen Ansatz siehe die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen, v. 13. 7. 2006, KOM (2006) 385 endgültig, Ziff. 4.

¹¹² Zum Beispiel des sogenannten Androzentrismus erstmals *C. Gilman*, The Man-Made World or Our Androcentric Culture (1911).

auch dahingehend auswirken, dass den Bedürfnissen aller Mitglieder der Gesellschaft besser Rechnung getragen wird.¹¹³

D. Multilateralität

Klimaschädliche Handlungen innerhalb der Territorialhoheit eines Nationalstaates wirken sich in anderen Staaten aus¹¹⁴ und können von dort aus auf den Nationalstaat zurückwirken. Letzteres zeigen die Beispiele der „Klimaflucht“ sowie die grenzüberschreitende Verbreitung klimabedingter Infektionskrankheiten, die als Klimawandelfolge den Zugriff des Gesundheitsvölkerrechts¹¹⁵ auslösen. Deshalb liegt die Bewältigung der Klimawandelfolgen im gemeinsamen Interesse der Staatengemeinschaft¹¹⁶ und lässt sich ebenso wie der Klimaschutz durch unilaterale Maßnahmen allein nicht adressieren. Im globalen Süden sind nicht nur die unmittelbaren Klimawandelfolgen, sondern auch die dadurch verstärkten Vulnerabilitäten besonders deutlich sichtbar, etwa wenn Lebensräume indigener Völker durch die Agrar- und Rohstoffindustrie bedroht werden oder 80 % der von Umsiedlungen betroffenen Personen Frauen sind, die dabei sexualisierte Gewalt erleben.¹¹⁷ Auch das Recht auf eine gesunde Umwelt¹¹⁸ hat nicht zuletzt aufgrund der akzessorischen Diskriminierungsverbote¹¹⁹ seinerseits eine gleichheitliche Relevanz.

¹¹³ Vgl. etwa die Präambel des Berliner Mobilitätsgesetzes v. 5.7.2018, GVBl. 2018, 464: „Dieses Gesetz schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine in allen Teilen Berlins gleichwertige, an den Mobilitätsbedürfnissen von Stadt und Umland ausgerichtete, individuelle Lebensgestaltung, unabhängig von Alter, Geschlecht, Einkommen und persönlichen Mobilitätsbeeinträchtigungen sowie von Lebenssituation, Herkunft oder individueller Verkehrsmittelverfügbarkeit. Die durch dieses Gesetz geregelte Mobilität umfasst die besonderen Anforderungen aller Mobilitätsgruppen [...].“

¹¹⁴ *Intergovernmental Panel on Climate Change*, AR6 Synthesis Report Climate Change 2023, IPCC AR6 SYR, Ziff. 2.1.; darauf hinweisend auch BVerfGE 157, 30, 140; *Inter-American Court of Human Rights*, Advisory Opinion, OC-23/2017, Ziff. 96.

¹¹⁵ Zu diesem Rechtsgebiet U. Gassner, Internationales und Europäisches Infektionsschutzrecht, in: S. Kluckert (Hrsg.), *Das neue Infektionsschutzrecht* (2. Aufl., 2021), § 1 Rn. 4; B. Tobes, *International Health Law*, *Indian Journal of International Law* 55 (2015), 299.

¹¹⁶ Präambel sowie Art. 2 Abs. 2 Pariser Übereinkommen.

¹¹⁷ *United Nations*, *Climate change exacerbates violence against women and girls*, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/en/stories/2022/07/climate-change-exacerbates-violence-against-women-and-girls>.

¹¹⁸ *Human Rights Council*, Resolution 48/13, 8.10.2021, A/HRC/RES/48/13, Ziff. 1.

¹¹⁹ Vgl. Art. 2 Abs. 2 ICCPR, Art. 2 Abs. 2 ICESCR.

Angesichts der globalen Dimension des Regelungsbereichs¹²⁰ konstituiert sich das Klimawandelfolgenrecht als transnationales Recht.¹²¹ Es ist wie das Klimaschutzrecht als solches auf internationale Kooperation angewiesen,¹²² sodass auf multilateraler Ebene eine fortgesetzte Konsensfindung¹²³ sowie eine Effektivierung internationaler Abkommen¹²⁴ geboten sein wird. Eine solche aktualisierte Zugriffsmöglichkeit auf der Ebene des Völkerrechts wirkt mit Blick auf die internationale Umweltgerechtigkeit¹²⁵ einer Fortschreibung kolonialer Kontinuitäten¹²⁶ entgegen. Der zwischenstaatlichen Umweltgerechtigkeit dient weiterhin der im Klimavölkerrecht verankerte¹²⁷ Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung. Für die individuelle Umweltgerechtigkeit können unter der Prämisse eines kultursensiblen Ansatzes¹²⁸ die Menschenrechte eine gemeinsame normative Basis bilden.

Eine begrenzte Wirkung unilateraler Klimaschutzmaßnahmen wirft Legitimationsfragen auf,¹²⁹ die im globalen Kontext den Zugriff des Klimawandelfolgenrechts auslösen. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Verantwortlichkeit¹³⁰ ist insbesondere die administrative und finanzielle Unterstützung bei der Bewältigung der Klimawandelfolgen¹³¹ als Teil der folgenrechtlichen Ausgleichskomponente denkbar. Hierzu können bei einem durch die analytische Betrachtung als Klimawandelfolgenrecht erweiterten Regelungszugriff neben Klimawandelanpassungsmaßnahmen¹³² etwa auch innerstaatliche

¹²⁰ J. Saurer, Klimaschutz global, europäisch, national, Was ist rechtlich verbindlich?, NVwZ 2017, 1574, 1574; T. Markus, Die Problemwirksamkeit des internationalen Klimaschutzrechts, ZaöRV 2016, 715, 717.

¹²¹ Vgl. C. Franzius, Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz, ZUR 2017, 515, 515 ff. Zum Begriff O. Dilling/T. Markus, Transnationalisierung des Umweltrechts, ZUR 2016, 3, 4 f.

¹²² BVerfGE 157, 30, 140; J. Saurer, Rechtsvergleichende Betrachtung der Energiewende, JöR 2016, 411, 413 f.

¹²³ P. Hilbert, Klimaanpassungsstrategien auf internationaler und nationaler Ebene, ZUR 2023, 259, 261.

¹²⁴ Dazu Markus (Fn. 120), 735 ff.

¹²⁵ Kloepper (Fn. 4), § 4 Rn. 14; R. Anand, International Environmental Justice (2004).

¹²⁶ B.S. Chimni, Third World Approaches to International Law, International Community Law Review 8 (2006), 3, 3; M. Pichl, Die Verrechtlichung der Welt, KJ 2012, 131, 132 f.

¹²⁷ Präambel sowie Art. 2 Abs. 2 Pariser Übereinkommen; Präambel sowie Art. 4 Abs. 1 Klimarahmenkonvention.

¹²⁸ Grundlegend C. Mohanty, Under Western Eyes, in: dies. (Hrsg.), Third World Women and the Politics of Feminism (1991), 51 ff.

¹²⁹ T. Markus, Unilaterales Umweltrecht als Baustein einer globalen Umweltgovernance, in: T. Markus/M. Reese/W. Köck (Hrsg.), Zukunftsfähiges Umweltrecht III (2023), 11, 35.

¹³⁰ Präambel sowie Art. 2 Abs. 2 Pariser Übereinkommen.

¹³¹ Hilbert (Fn. 123), 266.

¹³² Mit einem Fokus auf der Planung Hilbert (Fn. 123), 260; J. Saurer, Klimaanpassung im Mehr-Ebenen-System des Rechts, NuR 2022, 513, 519.

Umsiedlungen als Beitrag zur Verhinderung der „Klimaflucht“¹³³ oder die Förderung der Partizipation indigener Völker in der Umweltpolitik¹³⁴ gehören. Die Achtung der souveränen Gleichheit der Staaten sowie die Berücksichtigung der jeweiligen Begebenheiten gebieten, dass solche Maßnahmen nicht einseitig aufgedrängt, sondern bi- oder multilateral konsensual vereinbart werden.

VI. Folgerungen für das Klimarecht

Als Analysekatgorie kann das Klimawandelfolgenrecht den Regelungsbe-
reich des Klimarechts erweitern. Hierbei fügt es sich in die anerkannte Systematik mit der Differenzierung zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung ein. Zugleich trägt es dem Umstand Rechnung, dass die Unterscheidungen und Begrifflichkeiten im Klimarecht zunehmend brüchig werden und sich neue Kategorien und Perspektiven entwickeln, die sprachlich und dogmatisch abzubilden sind.¹³⁵

A. Verhältnis zu Klimaschutz und Klimaanpassung

Das Klimawandelfolgenrecht verfolgt bereits eine andere Zielsetzung als das Klimaschutzrecht. Enger ist die systematische Nähe zum Klimawandelanpassungsrecht, mit dem das Klimawandelfolgenrecht allerdings weder identisch ist noch darin aufgeht.

1. Abgrenzung zum Klimaschutzrecht

Im Verhältnis zum auf die Vermeidung und Verringerung der Klimawandelfolgen ausgerichteten Klimaschutzrecht¹³⁶ kommt dem Klimawandelfolgenrecht die Funktion zu, auf klimawandelbedingte Veränderungen in der Wirklichkeit sowie des Rechts zu reagieren.¹³⁷ Da es sich trotz der Wechselbeziehung um zwei unterschiedliche Aufgaben handelt,¹³⁸ wird Klimaschutzrecht durch das Klimawandelfolgenrecht nicht ersetzt, wohl aber ergänzt. Die primäre Verpflichtung des Staates liegt weiterhin im Klimaschutz, der in der Vermeidung und Verminderung der Klimawandelfolgen seine Begründung findet.

¹³³ Vgl. *Economic and Social Council*, Guiding Principles on Internal Displacement, 11.2.1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, denen jedoch keine Rechtsverbindlichkeit zukommt.

¹³⁴ *E. Belfer/J. Ford/M. Maillet/M. Araos/M. Flynn*, Pursuing an Indigenous Platform, *Global Environmental Politics* 19 (2019), 12.

¹³⁵ So etwa im Falle der Entnahme; dazu *Markus/Heß/Otto/Dittmeyer* (Fn. 4), 139 f.

¹³⁶ In diesem Sinne Art. 2 Klimarahmenkonvention sowie Art. 2 Abs. 1 lit. a und Art. 4 Abs. 1 Pariser Übereinkommen: „Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre“.

¹³⁷ Für die Klimawandelanpassung *Kloepfer* (Fn. 10), 37 f.

¹³⁸ Vgl. *Kment* (Fn. 9), 70.

Das daraus folgende Primat des Klimaschutzrechts¹³⁹ entspricht nicht nur der staatlichen Verpflichtung zum Klimaschutz und trägt dazu bei, dass Freiheitsräume¹⁴⁰ und demokratische Entscheidungsspielräume¹⁴¹ langfristig erhalten bleiben. Dennoch werden Maßnahmen zur Bewältigung der Klimawandelfolgen durch den Klimaschutz vielfach nicht entbehrlich,¹⁴² sodass das Klimawandelfolgenrecht stets als weiterer Regelungszugriff mitgedacht werden muss. Zugleich kann sich die Verpflichtung zum Klimaschutz dadurch verringern, dass sich die Gefahren auf der Ebene der Klimawandelfolgen mildern lassen.¹⁴³

Trotz der Wechselwirkungen ist mit Blick auf die Handlungsfehler, aber auch auf das Instrumentarium allerdings schon angesichts der unterschiedlichen Zielsetzung eine klare Trennung von Klimaschutz und Bewältigung der Klimawandelfolgen und damit von Klimaschutz- und Klimawandelfolgenrecht geboten.¹⁴⁴ Das schließt nicht aus, einen von den Klimawandelfolgen betroffenen Lebensbereich in den Begründungszusammenhang des Klimaschutzrechts einzubeziehen und gerade auf die Verhinderung und Minimierung konkreter Klimawandelfolgen hinzuwirken. Vielmehr wird das Klimaschutzrecht sogar den problemadäquateren und sachnäheren Regelungszugriff begründen, soweit es noch Steuerungspotentiale eröffnet.

2. Erweiterung gegenüber der Klimaanpassung

Dem Klimawandelfolgenrecht kommt ebenso wie dem Klimaanpassungsrecht die Funktion zu, auf klimabedingte Veränderungen der Wirklichkeit sowie des Rechts zu reagieren.¹⁴⁵ Zudem erfolgt der Regelungszugriff nach beiden Zugängen vor allem dort, wo das Klimaschutzrecht an seine tatsächlichen oder rechtlichen Grenzen stößt. Im Unterschied zum auf das Umwelt- und Planungsrecht fokussierten Klimaanpassungsrecht bewirkt die Erfassung als Klimawandelfolgenrecht allerdings eine systematische Erweiterung der Perspektive und ermöglicht auf diese Weise, auch die sozialen und ökonomischen Klimawandelfolgen zu adressieren. Insoweit ist das Klimawandelanpassungsrecht ein auf

¹³⁹ Vgl. BVerfGE 157, 30, 116; T. Groß, Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, NVwZ 2020, 337, 341.

¹⁴⁰ BVerfGE 157, 30, 131; Schlacke (Fn. 99), 914.

¹⁴¹ Wegener (Fn. 71), 428.

¹⁴² Internal Displacement Monitoring Centre, Global Report on Internal Displacement (GRID). Für Zahlen und Prognosen zur „Klimafucht“ abrufbar unter <https://www.internal-displacement.org>.

¹⁴³ In diesem Sinne BVerfGE 157, 30, 119, zu den Gefahren des Klimawandels für Leben und Gesundheit der Menschen.

¹⁴⁴ Vgl. T. Markus, Grundprobleme eines zukunftsfähigen Umweltrechts im Anthropozän, in: W. Köck/T. Markus/M. Reese (Hrsg.), Zukunftsfähiges Umweltrecht I (2023), 23, 67.

¹⁴⁵ Für die Klimawandelanpassung Klopfer (Fn. 10), 37 f.

das Umwelt- und Planungsrecht fokussierter Teilrechtsbereich¹⁴⁶ des Klimawandelfolgenrechts.

B. Eigenständige Bedeutung

Über das Klimawandelfolgenrecht werden zunächst neue Regelungsgegenstände für das Klimarecht erschlossen. Hierbei ermöglicht das Verständnis als Analysekategorie in Abgrenzung zum Rechtsgebiet, dass die Eigengesetzlichkeiten des jeweils auch betroffenen Regelungsbereichs aufrechterhalten werden. Eine Einordnung in die sachlichen Grenzen eines Rechtsgebiets würde demgegenüber dem Querschnittscharakter nicht gerecht und die Dynamik der Rechtsentwicklung inadäquat einengen.

1. Neue Handlungsfelder

Durch die gedankliche Verschränkung der vom Klimawandel betroffenen Lebensbereiche kann sich der Zugriff des Klimarechts auf neue Regelungsmaterien erstrecken. Deren abschließende Festlegung würde die Entwicklungsdynamik des Klimawandelfolgenrechts als Querschnittsmaterie eher begrenzen sowie den Grundannahmen des erweiterten Regelungszugriffs zuwiderlaufen. Zudem wird das Klimawandelfolgenrecht durch die eintretenden Klimawandelfolgen und damit durch das Klimaschutzrecht sowie dessen Effektivität bedingt.

Die Regelungsmaterien sind daher immer wieder neu auszumachen und zu hinterfragen. Der gemeinsame Bezugspunkt liegt in einem einheitlichen Lebensbereich, der sich mit der Vermeidung und Verminderung der Klimawandelfolgen umschreiben lässt. Darüber erschließen sich zunächst Regelungsmaterien, die auf die Bewältigung der unabwendbaren Folgen des Klimawandels ausgerichtet sind,¹⁴⁷ auch wenn sie sich jenseits der sachlichen Grenzen des Klimaschutzrechts bewegen. Einbezogen werden weiterhin Regelungsmaterien mit Bezug zur Bewältigung der Klimawandelfolgen, auch über den Sachbereich des Klimaanpassungsrechts hinaus. Über die Zuordnung zu diesem sozialen Lebensbereich ergibt sich ein von der gesetzlichen Anerkennung unabhängiger innerer Zusammenhang,¹⁴⁸ den das Recht vorfindet. Dafür sind anhand der verklammernden Analyse Kriterien zunächst Vulnerabilitäten¹⁴⁹ inner-

¹⁴⁶ Für weitere Ausdifferenzierungen vgl. *W. Köck*, Klimaanpassung in der Regionalplanung, ZUR 2023, 266, 267.

¹⁴⁷ Für das Klimaanpassungsrecht *Hilbert*, Klimawandelanpassung (Fn. 4), 1409; *Fischer* (Fn. 10), 13 ff.; *M. Reese*, Rechtliche Aspekte der Klimaanpassung, in: A. Marx (Hrsg.), Klimaanpassung in Forschung und Politik (2017), 73, 74 ff.; *Köck* (Fn. 146), 266.

¹⁴⁸ Vgl. zu Annahme und Umgrenzung eines Rechtsgebiets anhand der Zuordnung zu einem sozialen Bereich *M. Kloepfer*, Systematisierung des Umweltrechts (1978), 68; *ders.* (Fn. 4), § 1 Rn. 96.

¹⁴⁹ *W. Köck*, Klimawandel und Recht, ZUR 2007, 393, 395; *Kment* (Fn. 9), 69.

halb des sozialen, ökonomischen sowie ökologischen Systems auszumachen und sodann in den jeweils betroffenen Rechtsgebieten abzubilden.

2. Fortbestehende Eigengesetzlichkeiten

Die Erfassung der über das Klimaanpassungsrecht hinausgehenden Klimawandelfolgen durch das Klimawandelfolgenrecht gewährleistet, dass einerseits Eigenständigkeit und dogmatische Einheit des Klimaanpassungsrechts durch die Erweiterung der Perspektive nicht durchbrochen werden und andererseits die Bewältigung der über dessen Sachbereich hinausgehenden Klimawandelfolgen innerhalb der Eigengesetzlichkeiten der jeweils betroffenen Rechtsgebiete erfolgt. Dem Querschnittscharakter des Klimawandelfolgenrechts entspricht es, dass sich dieses bereichsspezifisch im jeweiligen Fachrecht manifestiert,¹⁵⁰ wobei die Betrachtung eines Systemzusammenhangs deren Verklammerung bewirkt. Die klimawandelfolgenrechtlich orientierte Betrachtung kann das Bedürfnis nach Anpassungen oder Modifizierungen des Fachrechts an die Klimawandelfolgen offenbaren.¹⁵¹ Diese Überlegungen gelten bereits für das Klimaanpassungsrecht, das sich weitgehend geschlossen in die Strukturen des Umwelt- und Planungsrechts einfügt,¹⁵² und setzen sich in weiteren Rechtsgebieten fort.¹⁵³

3. Referenzgebiet „Klimaflicht“

Die Wechselbeziehung zwischen Klimaschutz und Klimawandelfolgen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung von Eigengesetzlichkeiten des Migrationsrechts als betroffener Regelungsbereich lässt sich am Beispiel der „Klimaflicht“¹⁵⁴ verdeutlichen. Zwar ist nicht abschließend geklärt, wie viele Migra-

¹⁵⁰ Dazu grundlegend *Burgi*, Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 19), § 18 Rn. 109; *U. Penski*, Rechtsgrundsätze und Rechtsregeln, JZ 1989, 105, 112; *D. MacCormick/O. Weinberger*, Grundlagen des institutionalistischen Rechtspositivismus (1985), 45; *K. Larenz/C. Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft (3. Aufl., 1995), 153 f.

¹⁵¹ *Kießling/Fuß*, S. 77 ff., in diesem Band.

¹⁵² Vgl. nur *Hilbert*, Klimawandelanpassung (Fn. 4), 1410 ff.

¹⁵³ Für das Gesundheitsrecht siehe *Kießling/Fuß*, S. 75 f., in diesem Band.

¹⁵⁴ Da er der Vielschichtigkeit des Phänomens nicht gerecht wird und eine zumeist unzutreffende Nähe zum Flüchtlingsrecht suggeriert, ist der Begriff „Klimaflicht“ eigentlich zu undifferenziert. Allerdings hat sich bisher keine alternative adäquate Begriffsbezeichnung herausbilden können. Zu den Alternativen und Diskussionen umfassend *B. Nümann*, Umweltflüchtlinge? (2014), 76 ff.; *B. Mayer*, Definitions and concepts. in: R. McLeman/F. Gemenne (Hrsg.), Routledge Handbook of Environmental Displacement and Migration (2020), 323 ff.; *B. Müller/M. Haase/A. Kreienbrink/S. Schmid*, Klimamigration – Definitionen, Ausmaß und politische Instrumente in der Diskussion. Working Paper 45, BAMF (2012), 18 ff.; *Vöneky/Beck* (Fn. 43), Rn. 117.

tionsbewegungen tatsächlich auf den Klimawandel zurückgehen,¹⁵⁵ doch tragen Klimaveränderungen zumindest dazu bei,¹⁵⁶ auch indem sie andere Fluchtursachen¹⁵⁷ hervorrufen oder verstärken. Spätestens nach Grenzübertritt und Äußerung eines Asylgesuchs¹⁵⁸ ist die Bundesrepublik Deutschland mit der Aufgabe konfrontiert, die zunächst in einem anderen Staat entstehenden Klimawandelfolgen zu bewältigen. Sofern nicht weitere Fluchtgründe wie etwa ein bewaffneter Konflikt hinzukommen¹⁵⁹ oder nachteilige Folgen des Klimawandels gezielt auf bestimmte Individuen gelenkt werden,¹⁶⁰ ist die „Klimafucht“ nicht als Fluchtgrund erfasst¹⁶¹ und überdies systemfremd, da keine individuelle Verfolgung durch einen Staat aufgrund asylrelevanter Merkmale erfolgt.¹⁶² Die im Falle der ernsthaften Bedrohungen durch den Klimawandel¹⁶³ bestehenden Spielräume des Migrationsrechts¹⁶⁴ weisen allerdings für die

¹⁵⁵ Vgl. *R. Black*, Environmental Refugees: Myth or Reality?, UNHCR Working Paper No. 34 (2001); *C. Fröhlich*, Klimaflüchtlinge, in: T. Scharrer et al. (Hrsg.), *Flucht- und Flüchtlingsforschung – Handbuch für Wissenschaft und Studium* (2023), 333.

¹⁵⁶ *United Nations*, Global Compact on Refugees, 2.8.2018, A/73/12 (Part II), angenommen von der Generalversammlung mit der Resolution 73/12, 17.12.2018, A/73/12 (Part II), Ziff. 8. Eindrücklich *K. Rigaud* et al., *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration* (2018).

¹⁵⁷ *Vöneky/Beck* (Fn. 43), Rn. 117. Beispielhaft zu nennen sind bewaffnete Konflikte; dazu *Welzer* (Fn. 42).

¹⁵⁸ Vgl. Art. 13 AsylG.

¹⁵⁹ Im Falle einer individuellen Bedrohung greift § 4 Abs. 1 Nr. 3 AsylG; dazu *Fontana* (Fn. 44), 56.

¹⁶⁰ *A. Zimmermann/C. Mahler*, in: A. Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention on Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol* (2011), Art. 1 A para. 2 Rn. 565; *D. Hanschel*, Klimaflüchtlinge und das Völkerrecht, ZAR 2017, 1, 3; *C.M. Kozoll*, Poisoning the Well: Persecution, the Environment, and Refugee Status, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 15 (2004), 271, 273.

¹⁶¹ Weder greift das Asylrecht (Art. 16a GG und § 2 AsylG) noch der Internationale Schutz (§§ 3–4 AsylG); dazu *K. Gärditz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Fn. 47) (98. EL März 2022), Art. 16a GG Rn. 102; *B. Nümann*, Kein Flüchtlingsschutz für „Klimaflüchtlinge“, ZAR 2015, 165, 168; *C. Brouers*, Der Schutz der Umwelt- und Klimaflüchtlinge im Völkerrecht, ZUR 2012, 81, 83.

¹⁶² Dazu näher *Fontana* (Fn. 44), 57 f.

¹⁶³ Für eine Anerkennung der Schutzbedürftigkeit vgl. die ständige Rechtsprechung zum durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG begründeten Abschiebungsschutz BVerwGE 99, 324, 328; BVerwG, NVwZ 1996, 199, 200; NVwZ 1999, 666, 667. Aus menschenrechtlicher Sicht *Human Rights Committee*, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, 23.9.2020, CCPR/C/127/D/2728/2016, Ziff. 9 ff. In diesem Sinne auch New Zealand Supreme Court, *Ioane Teitiota vs. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, Urt. v. 20.7.2015, [2015] NZSC 107.

¹⁶⁴ Denkbar ist eine völkerrechtskonforme Auslegung der §§ 60a Abs. 2 S. 1, 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG.

„Klimaflucht“ Regelungsdefizite auf.¹⁶⁵ Die Regelungsdefizite könnten durch Anpassungen des Migrationsrechts behoben werden, die angesichts der mit dem Klimaschutz zugleich eine unilaterale Maßnahme¹⁶⁶ zur Bewältigung der Klimawandelfolgen wären. Solche Anpassungen hätten innerhalb der Eigengesetzlichkeiten des Migrationsrechts zu erfolgen. Neben der Einbeziehung der „Klimaflucht“ in die Schutztatbestände des Asyl- und Flüchtlingsrechts kommt eine Erleichterung der regulären Migration¹⁶⁷ in Betracht.¹⁶⁸

Eine ausschließlich migrationsrechtliche Lösung würde allerdings dem Universalitätsanspruch der Menschenrechte¹⁶⁹ sowie dem Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt¹⁷⁰ nicht gerecht, da der Genuss der Menschenrechte mit einer Migrationserwartung verbunden wäre. Problemadäquat erscheint es daher, die „Klimaflucht“ jedenfalls auch in den Kontext des Klimarechts einzubeziehen und von einem Primat des Klimarechts gegenüber dem Migrationsrechts auszugehen. Denn im Wege des Klimaschutzes kann auf die Verhinderung und Verminderung von Fluchtursachen hingewirkt werden, womit sich das Klimarecht im Sinne der durch das Migrationsrecht intendierten Migrationssteuerung¹⁷¹ auswirkt und darüber hinaus durch die Eröffnung von Bleibeperspektiven die individuelle Entscheidungsfreiheit¹⁷² aufrechterhält. Dieselbe Wirkung erzielen Maßnahmen auf der Ebene der Klimawandelfolgen wie etwa die Unterstützung positiver Anpassungsmaßnahmen in vom Klimawandel besonders betroffenen Staaten¹⁷³ sowie über die Klimaanpassung hin-

¹⁶⁵ Näher Fontana (Fn. 44), 57.

¹⁶⁶ Zum Begriff T. Markus, Unilaterales Umweltrecht als Baustein einer globalen Umweltgovernance, in: Markus/Reese/Köck (Fn. 129), 11, 16.

¹⁶⁷ Zur Differenzierung zwischen regulärer und humanitärer Migration W. Kluth, Grundlagen und Strukturen eines Migrationsfolgenrechts, DVBl. 2016, 1081, 1082 unter Verweis auf Art. 76 ff. AEUV.

¹⁶⁸ Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration (Fn. 15), 115 ff.

¹⁶⁹ C. Tomuschat, Human Rights (3. Aufl., 2014), 35 ff.; N. Rodley, International human rights law, in: M. Evans (Hrsg.), International Law (5. Aufl., 2018), 774, 788 f. In diesem Sinne auch die Präambel der AEMR („das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal“).

¹⁷⁰ Human Rights Council, Resolution 48/13, 8.10.2021, A/HRC/RES/48/13, Ziff. 1. Vgl. auch Human Rights Committee (Fn. 163), Ziff. 9.5.

¹⁷¹ Vgl. die in § 1 Abs. 1 S. 1 AufenthaltG normierte Zielsetzung („Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern“).

¹⁷² Vgl. die Differenzierung der Migrationssoziologie zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Migration; dazu F. Heckmann, Integration von Migranten (2015), 24; I. Oswald, Migrationssoziologie (2007), 65; A. Treibel, Migration, in: N. Baur et al. (Hrsg.), Handbuch Soziologie (2008), 295; dies., Migration in modernen Gesellschaften (3. Aufl., 2003), 20.

¹⁷³ Vgl. Bundesregierung, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (2008), 54 ff.; dies., Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (2020), 60 f.

ausgehende Maßnahmen wie etwa innerstaatliche Umsiedlungen.¹⁷⁴ Ebenso wie für den Klimaschutz¹⁷⁵ bedarf es dafür Bemühungen der Staatengemeinschaft und mithin der internationalen Kooperation.

C. Begrifflichkeiten

Die Zusammenfassung von Klimaschutzrecht und Klimawandelfolgenrecht unter dem Oberbegriff Klimarecht¹⁷⁶ in Abgrenzung zum Klimaverwaltungsrecht entspricht der rechtsgebietsübergreifenden Manifestation der Regelungsmaterie unter Einbeziehung etwa auch des „Klimastrafrechts“¹⁷⁷ und des „Klimaprivatrechts“¹⁷⁸. Sie bewirkt zudem eine stärkere Verschränkung sämtlicher Teilrechtsbereiche. Im Verhältnis zur Klimaanpassung besteht kein Ausschlussverhältnis. Zunächst ist Klimawandelfolgenrecht lediglich eine Analysekategorie ohne Rechtsgebietscharakter. Hierbei ist Klimawandelfolgenrecht der weitere Begriff, der das Klimaanpassungsrecht mit umfasst. Für die intendierte Erfassung der sozialen, ökonomischen sowie ökologischen Klimawandelfolgen bietet ein neuer Rechtswissenschaftsbegriff¹⁷⁹ einen wesentlichen Mehrwert, da er Perspektiven erweitert und überkommene Kategorien durchbricht.

V. Fazit

Die Bewältigung der weitreichenden Klimawandelfolgen erfordert keine grundsätzliche Neuausrichtung des Rechts, wohl aber eine der Breite des Themenfeldes entsprechende Erweiterung der Perspektive. Das Klimawandelfolgenrecht kann hierfür als Analysekategorie dienen. Als solche ermöglicht sie es, die sozialen, ökonomischen sowie ökologischen Klimawandelfolgen systematisch durch das Recht zu adressieren und dogmatisch abzubilden. Eine weitere Ausdifferenzierung der Analysekategorie erfolgt über die Analysekriterien

¹⁷⁴ Vgl. *Economic and Social Council*, Guiding Principles on Internal Displacement, 11.2.1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, denen jedoch keine Rechtsverbindlichkeit zukommt.

¹⁷⁵ BVerfGE 157, 30, 139 f.

¹⁷⁶ Kloepfer (Fn. 4), § 17 Rn. 230; Hilbert (Fn. 10), 409; ders. (Fn. 123), 259. Der Begriff findet sich etwa auch bei Rodi/Kalis (Fn. 4), 6; Markus/Heß/Otto/Dittmeyer (Fn. 4), 139.

¹⁷⁷ H. Satzger/N. von Maltitz, Das Klimastrafrecht, ein Rechtsbegriff der Zukunft, ZStW 2021, 1, 33; W. Frisch, Strafrecht und Klimaschutz, GA 2015, 427.

¹⁷⁸ Begriff bei Burgi, Klimaverwaltungsrecht (Fn. 19), 1404. Zur Bedeutung des Privatrechts etwa J.-E. Schirmer, Nachhaltiges Privatrecht (2023).

¹⁷⁹ Zu den Begrifflichkeiten R. Wank, Die juristische Begriffsbildung (1985), 100 f.; M. Jestaedt, „Öffentliches Recht“ als wissenschaftliche Disziplin, in: C. Engel/W. Schön (Hrsg.), Das Proprium der Rechtswissenschaft (2007), 241, 263 f.; K. Engisch, Logische Studien zur Gesetzesanwendung (3. Aufl., 1963), 99.

Multidimensionalität, Kontinuität, Vulnerabilität sowie Multilateralität, die zugleich eine Verklammerung der einschlägigen Regelungsmaterien bewirken.

Die mit der Erweiterung der Perspektiven einhergehende Durchbrechung überkommener Kategorien fördert die Entwicklungsdynamik des Klimarechts auch in Hinblick auf die fortgesetzte demokratische Willensbildung. Nicht durch die Erfassung als Klimawandelfolgenrecht intendiert ist die Zusammenführung sämtlicher einschlägiger Regelungsmaterien in einem eigenständigen neuen Rechtsgebiet. Zwar sollen diese in ihrer Wechselbeziehung zum Klimaschutz betrachtet und dementsprechend gegebenenfalls modifiziert oder erweitert werden. Grundsätzlich gilt es aber, den Bestand der vom Klimawandelfolgenrecht erfassten Rechtsgebiete nicht infrage zu stellen sowie deren jeweiligen Eigengesetzlichkeiten aufrechtzuerhalten. Wie die Wechselbeziehung zwischen Klimaschutz und Klimawandelfolgen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Eigengesetzlichkeiten von Klima- und Migrationsrecht durch das Recht aufgegriffen werden kann, zeigt das Beispiel der „Klimaflucht“. Diese lässt sich problemadäquat regeln, wenn der Zugang über beide Rechtsgebiete erfolgt.