

Die Welt im Wandel

Recht – Governance – Demokratie: Einige kritische Betrachtungen

Jürgen Bröhmer*

Inhalt

| | |
|---|-----|
| A. Ausgangslage | 684 |
| I. Der sich auflösende gemeinsame Nenner | 684 |
| II. Die wachsende Dringlichkeit transnationaler Probleme | 686 |
| III. Die neuen Herausforderungen | 688 |
| B. Das Gutachten des IGH zu den staatlichen Rechtspflichten zur Bekämpfung des Klimawandels | 689 |
| I. Die Rolle des Rechts | 689 |
| II. Die besonderen Herausforderungen des Klimaschutzes und die transnationale Governance | 692 |
| 1. Vom IGH herausgearbeitete Beispiele völkerrechtlicher Rechtspflichten | 693 |
| 2. Mehr Bescheidenheit? | 695 |
| 3. Verfassungsrechtliche Rechtspflichten | 697 |
| C. Schlussfolgerung | 699 |

Abstract

Der Beitrag enthält einige kritische Überlegungen zur Überdehnung des Rechts als Instrument zur Lösung von, im Wesentlichen, politischen Fragen und Kontroversen. Vor dem Hintergrund der Erosion des institutionellen Vertrauens, des Populismus und der Legitimität der politischen Entscheidungsfindung, sowohl auf transnationaler als auch auf nationaler Ebene, weist der Beitrag auf das zunehmende Governance-Defizit hin, das besonders in Bereichen virulent ist, die sowohl nationale als auch internationale Maßnahmen erfordern. Das jüngste Gutachten des IGH zu den Verpflichtungen der Staaten bei der Bekämpfung des Klimawandels dient als wichtige Illustration. Die Befürworter wirksamer Klimaschutzmaßnahmen verweisen auf dieses Rechtsinstrument, um den Eindruck zu erwecken, dass weitreichende rechtliche Verpflichtungen die umfangreichen politischen Entscheidungen, die getroffen werden müssen, vorwegnehmen, während sich bei näherer Betrachtung herausstellt, dass es weitaus weniger rechtliche Verpflichtungen gibt, als es auf den

* Der Verfasser ist Professor an der Murdoch University, Perth (Australia). Email: J.Bröhmer@murdoch.edu.au.

ersten Blick den Anschein hat, und zwar schon deshalb, weil der politische Prozess nicht durch das Recht vorweggenommen werden kann – das Recht ist viel mehr ein Ergebnis politischer Prozesse als sein Motor. Das ist kein gutes Omen für die Fähigkeit, Lösungen für tiefgreifende Probleme wie den Klimawandel zu finden.

Law – Governance – Democracy: Some Critical Remarks

The paper offers some critical thoughts on the overextension of law as an instrument to resolve what are, in essence, political questions and controversies. Against a backdrop of the erosion of institutional trust, populism, and the legitimacy of political decision-making, both transnationally and domestically, the paper points to the increasing governance deficit that is especially virulent in areas that require both domestic and international action. The recent Advisory Opinion of the ICJ on the obligations of states regarding combating climate change serves as a major point of illustration. The advocates for effective climate change action point to this legal instrument to create the impression that far-reaching legal obligations pre-empt the vast political decisions that have to be taken, when in fact a closer look reveals that there might be far less in terms of legal obligations than might appear at first sight, if only because the political process cannot be pre-empted by law – law is a result of political processes much more than its driver. That being so does not bode well for the ability to provide solutions for profound problems such as climate change.

Keywords: Governance; Democracy; Governance Deficit; climate change; ICJ Advisory Opinion

A. Ausgangslage

I. Der sich auflösende gemeinsame Nenner

Über den Zusammenhang zwischen Recht, Governance und Demokratie aus internationaler Sicht zu schreiben, ist heute ohne Berücksichtigung der aktuellen politischen Lage kaum möglich. Der herrschende Zustand wird oft mit dem Begriff „Populismus“ umschrieben. Möglicherweise eignet sich der Begriff „trumpistisch“ besser, um zu erfassen, um was es geht: ein tiefes Misstrauen gegenüber allem und jedem, was als elitär oder Teil des Establishments gilt, ebenso wie ein fast vollumfänglicher Vertrauensverlust gegenüber Institutionen, die irgendwie als Teil des Status quo angesehen werden können. Dieser Vertrauensverlust umfasst die Wissenschaft – Wissenschaftler und Experten aller Art sind eben nur ein Teil der als Hegemonie betrachteten Herrschaft des Establishments.

Letzteres ist besonders bedeutsam, da die Wissenschaft in der Moderne weitgehend außerhalb tiefgreifender Kontroversen oder völliger Missachtung stand – ungeachtet berühmter Versuche, mit teilweise katastrophalsten Ergebnissen „falsche Wissenschaft“ zu schaffen, um rassistische und andere bösartigste und widerwärtige Politiken und Überzeugungen zu stützen, wie etwa durch die Nazis in Deutschland.

All dies geht einher mit – oder hat bereits zu – dem Verschwinden oder der Erosion dessen geführt, was man als gemeinsame gesellschaftliche Grundlage dessen bezeichnen könnte, was als plausibel und möglich gilt oder was als Unsinn betrachtet werden muss. Der Umfang dessen, was in einer bestimmten Situation als plausibel erscheinen mag (für eine Anzahl von Menschen, die groß genug ist, um den Diskurs zu beeinflussen), hat sich erheblich erweitert. Die Grenzlinie zwischen potenziell plausibel erscheinenden Diskursen über Ursachen, Wirkungen und Sachzusammenhänge einerseits und bloßem Unsinn hat sich deutlich in Richtung des Unsinnns verschoben. Dabei spielt es zunächst einmal allenfalls eine untergeordnete Rolle, ob der Unsinn auf Ignoranz beruht oder Methode hat – das eine schließt das andere nicht aus. In diesem Kontext findet weltweit Politik statt.

In westlichen Demokratien unter Bedingungen der freien Meinungsäußerung ist diese verschobene Grenzlinie ein zentrales Element des täglichen Diskurses. Sie erschwert die Rolle, die dieser Diskurs für den Gang der Meinungs- und Entscheidungsfindung spielt. Wenn Fakten, Meinungen, Bewertungen usw. deutlich über ein auch weit gedachtes Plausibilitätsspielfeld hinaus reichen, wird eine der Hauptaufgaben des Diskurses – nämlich die Reduktion von Komplexität auf ein Maß, das für Entscheidungsfindung verdaulich ist – zunehmend unmöglich, da die Legitimitäts- und Akzeptanzbasis für das Ergebnis eines solchen Prozesses schrumpft. In autokratischen Gesellschaften wird dieses Phänomen teilweise ausgenutzt, indem nützliche Narrative verbreitet und bedrohliche unterdrückt werden. In allen Gesellschaften wird Desinformation zu einem wesentlich mächtigeren Werkzeug.

Dieses Phänomen lässt sich nicht einfach als postfaktisch oder gegenfaktisch beschreiben. Natürlich werden Fakten bereitwillig negiert, wenn sie nicht in die Narrative passen, aber das bedeutendere Problem liegt nicht so sehr in der Ablehnung der Fakten selbst (so schlimm das auch ist), sondern in grundlegenden Streitigkeiten über die Bewertung der Fakten. Der Verlust eines gemeinsamen Kanons von Möglichem und Unmöglichem, gepaart mit der Fähigkeit sozialer Medien, große Gruppen von Menschen hinter nahezu jedem Narrativ zu versammeln – so obskur es auch erscheinen mag –, fördert Tendenzen, Realität durch veränderte Wahrnehmung zu schaffen oder zu beeinflussen. Die Bedeutung der Behauptung, dass einige Einwanderer die Katzen und Hunde der Einheimischen essen, liegt nicht in der faktischen Einschätzung, ob dies überhaupt passiert ist, ob es vielleicht nur ein paar Mal vorgekommen ist oder gar ein häufiger Konflikt zwischen lokalen und Einwandererkulturen ist. Die Bedeutung liegt in der dadurch kommunizierten Wertung, dass Einwanderer negativ anders und bedrohlich sind. Die Bedeutung des Brexit-Slogans „take back control“ liegt nicht in einem positiven Unterschied zwischen der Quantität und Qualität nationaler versus transnationaler Entscheidungsfindung durch EU-Institutionen. Das Narrativ suggeriert, dass heimische Entscheidungen legitim sind und z.B. transnationale EU-Entscheidungen eben nicht; diese sind daher problematisch und letztlich inakzeptabel.

Das grundlegende Demokratieproblem transnationaler Entscheidungsprozesse tritt dabei offen zu Tage. Nationale Entscheidungsprozesse bleiben wichtig, aber sind immer weniger geeignet, grenzüberschreitende Probleme allein wirksam zu

adressieren. Transnationale Entscheidungsprozesse hingegen werden wichtiger, leiden aber unter Legitimitätsproblemen, die insbesondere dann problematisch werden, wenn diese Entscheidungen politisch umstritten sind und unmittelbar und sichtbar in die Lebensbereiche der einzelnen Menschen eingreifen.

Allerdings darf man das Ungeheuer auch nicht größer machen, als es ist. Nationale Entscheidungsprozesse sind ebenfalls einer Erosion ihrer demokratischen Legitimation ausgesetzt. In Deutschland wird das durch den Spruch AfD-naher und sonstiger Kritiker ausgedrückt, sie seien das Volk, die Andersdenkenden per Implikation aber nicht. Die deutsche „Lügenpresse“ (gemeint sind die Medien schlechthin) und die amerikanischen oder trumpischen „fake news“ sind ein und dasselbe; Hintergrund ist jeweils die Überzeugung, dass die andere Seite keine belastbare Legitimationsgrundlage habe. Ein Werkzeug dabei ist die pauschale inhaltliche Inbesitznahme des Begriffs des nationalen Interesses. Diese Inbesitznahme ist zwar vollkommen tautologisch (im Sinne von inhaltsleer und nicht falsifizierbar), denn was im nationalen Interesse liegt – ob etwa niedrige, keine oder sehr hohe Zölle auf Einfuhren – ist ja gerade umstritten. Dennoch fällt auf, dass die entsprechenden politischen Akteure versuchen, den Begriff zu besetzen und damit zu insinuieren, sie haben das nationale Interesse nicht hinreichend oder gar nicht im Blick.

Ein politischer Körper wie die EU, der Teil einer komplexen und komplizierten Mehrebenen-Governance-Struktur ist – bestehend aus mindestens drei (lokal, Mitgliedstaat und EU) und im Fall föderaler Mitgliedstaaten sogar vier Regierungsebenen – und der inhärent auf rationaler, hoch abstrakter, bürokratiegetriebener, technokratischer und Experten geleiteter Governance basiert, ist besonders schlecht geeignet, mit dieser neuen Realität umzugehen. Die Lage verschärft sich noch dadurch, dass die EU weitgehend auf indirekte Mittel zur Schaffung greifbarer politischer Verantwortlichkeit angewiesen ist. Hinzu kommt die Tendenz politischer Eliten der Mitgliedstaaten, positive Ergebnisse für sich zu reklamieren und zumindest einige negative Ergebnisse „Brüssel“ anzulasten und/oder sich bequem hinter der EU zu verstecken, wenn es um (zu Hause) unpopuläre, aber als notwendig erachtete Maßnahmen geht. Dass die EU zu alledem noch ein Musterfeindbild gerade für diejenigen darstellt, die sich in besondere Weise dem selbst definierten nationalen Interesse verpflichtet fühlen, kommt noch hinzu.

II. Die wachsende Dringlichkeit transnationaler Probleme

Die Idee der Demokratie ist in ihrem Kern ein einfaches Konzept (aber nur dort). Die Legislative ermächtigt exekutive Entscheidungsträger, innerhalb des in der Gesetzgebung vorgesehenen Rahmens zu handeln. Im Allgemeinen besteht diese Gesetzgebung aus Parlamentsgesetzen, die den Umfang exekutiver Maßnahmen definieren, oder sie besteht aus Gesetzen, die die Befugnis zur Bestimmung des Ermächtigungsumfangs an die Exekutive delegieren, man denke an Artikel 80 GG, dabei aber gewisse Aufsichtsrechte behalten, nicht zuletzt die Befugnis, die delegierte Macht zu widerrufen oder deren Ausübung zu überstimmen. Die demokratische Verantwortlichkeit des Gesetzgebers besteht in direkter Weise gegenüber

den Bürgern, die letztlich von den autorisierten Entscheidungen als relevantes und bindendes Recht betroffen sind. Wenn den Bürgern nicht gefällt, was autorisiert, d.h. gesetzlich den Exekutivbehörden erlaubt oder aufgegeben wurde, können sie die Parlamentsmehrheit ändern in der Hoffnung, andere politische Ergebnisse zu erzielen. Bei direkt-demokratischen Verfahren ist es auch möglich, dass die Bürger solche Maßnahmen in die Wege leiten oder gar beschließen. Man findet dies oft in kleineren Organisationen oder auf den unteren Ebenen mehrstufiger Governance-Systeme; in der Schweiz sind solche direkt-demokratischen Entscheidungsmöglichkeiten sogar auf der Bundesebene nicht nur vorhanden, sondern werden häufig genutzt.¹

Was hier beschrieben wird, ist im Grundsatz für jede auf Mitbestimmung aufbauende Organisation zutreffend, seien es staatliche Institutionen, seien es Vereine oder auch Unternehmen, die kommerzielle Ziele verfolgen. Immer ist die exekutive Entscheidungsfindung rückgekoppelt an die Mitglieder der Organisation, seien es die Vereinsmitglieder oder die Aktionäre oder darüber hinaus noch andere „Stakeholder“, die gesetzlich in ähnlicher Weise anerkannt werden, wie zum Beispiel die Beschäftigten eines mitbestimmten Unternehmens.² Die hier in Frage stehenden Organisationseinheiten sind die Nationalstaaten und die internationale Gemeinschaft als Aggregation der existierenden fast 200 Nationalstaaten,³ sowie ggf. Teilorganisationen dieser Staaten wie z.B. die quasi-föderale Europäische Union.

In der aktuellen internationalen Ordnung werden Nationalstaaten als souveräne Einheiten betrachtet. Das bedeutet, dass es aus rechtlicher Perspektive keine Institution gibt, die hierarchisch dem Nationalstaat übergeordnet ist. Entgegen einem allzu häufigen Gebrauch des Begriffs Souveränität (in den Medien, aber nicht nur dort) bedeutet der souveräne Status rechtlich nicht, dass der Nationalstaat über dem Gesetz steht, ungeachtet der Tatsache, dass manche Staaten dies zunehmend für sich in Anspruch nehmen. Ganz im Gegenteil, Souveränität ist das Kernprinzip des öffentlichen Völkerrechts, und Nationalstaaten genießen Souveränität als Mitglieder der völkerrechtlichen Gemeinschaft. Rechtliche Verpflichtungen, die Staaten unter der völkerrechtlichen Ordnung freiwillig⁴ eingehen, wie Vertragsverbindlichkeiten oder Verpflichtungen aus dem gewohnheitsrechtlichen Völkerrecht, sind daher nicht Einschränkungen der Souveränität eines Staates. Vielmehr müssen sie als

1 Mayer, in: Merkel/Ritzi (Hrsg.), S. 51 ff. Einen zahlenmäßigen Überblick über Volksabstimmungen in der Schweiz von 1848-2022 (obligatorische und fakultative Referenden und Volksinitiativen) gibt Wagschal, *Der Modern Staat* 2023/1, S. 79: insgesamt 677 mit einer Annahmequote von fast 50%.

2 Zur Mitbestimmung in deutschen Unternehmen aus historisch-politischer Sicht, Gotto, in: Berger/Jäger/Teichmann (Hrsg.), S. 481; s.a. Jäger/Noy/Schoefer, *ILR Review* 2022/4, S. 857 ff.

3 Die Vereinten Nationen haben derzeit 193 Mitgliedsstaaten, <https://www.un.org/en/about-us/growth-in-un-membership>. Palästina und der Heilige Stuhl besitzen Beobachterstatus, abrufbar unter <https://www.un.org/en/about-us/non-member-states> (2.10.2025). Daneben gibt es noch eine Reihe von Gebieten, die nicht Mitgliedsstaaten der UN sind, sondern in irgendeiner Weise problembehaftete de facto Staaten, z.B. Taiwan, Transnistrien, Süd-Ossetien, Abchasien, Somaliland, Kosovo oder Nordzypern.

4 Artikel 52 der Wiener Vertragsrechtskonvention (VCLT).

Ausdruck dieser Souveränität verstanden werden. Grundlegend ist dabei der Begriff der Zustimmung, denn das Prinzip der freiwilligen (souveränen) Zustimmung ist die Übersetzung des Begriffs der Souveränität in die reale Welt, ebenso wie die Vertragsfreiheit im privaten Bereich als Übersetzung der Privatautonomie gelten kann. Die Staaten – in ihrer Gesamtheit – sind die Herren des Völkerrechts und in diesem Sinne souverän.

III. Die neuen Herausforderungen

In den letzten Jahrzehnten hat die Welt tiefgreifende, mehr oder weniger subtile Veränderungen mit Blick auf „international governance“ erlebt. Das Völkerrecht ist nicht mehr nur oder vordringlich eine koexistenzsichernde Rechtsordnung. Vielmehr hat das Element der Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Staaten zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dies zeigt sich im Aufstieg internationaler Organisationen im Allgemeinen und dem Aufstieg internationaler Organisationen mit Entscheidungsbefugnissen im Besonderen.⁵ Hegels Sicht, dass die Rechtsbeziehungen (Verträge) zwischen Staaten „von unendlich geringerer Mannigfaltigkeit als in der bürgerlichen Gesellschaft, in der die Einzelnen nach den vielfachsten Rücksichten in gegenseitiger Abhängigkeit stehen“ und daher „Staaten vornehmlich sich in sich befriedigende Ganze“ seien, stimmt nicht mehr. Die Staaten können ihre Umwelt, ihren Wohlstand, ihre Sicherheit, ihre Entwicklung eben nicht mehr autonom und „vornehmlich in sich“ gestalten, sondern sie stehen wie die Einzelnen „in vielfachen Rücksichten in gegenseitiger Abhängigkeit“.⁶

Der Grund für diesen Wandel liegt in der Tatsache, dass einige Probleme nicht ausreichend auf nationaler Ebene angegangen werden können und ein gewisses Maß an internationaler Zusammenarbeit beanspruchen und sogar internationale Entscheidungsbefugnisse notwendig sind, um Problemlösungen überhaupt erst zu ermöglichen. Es bedarf mithin internationaler Institutionen mit Entscheidungsbefugnissen – oder etwas weiter gefasst – transnationaler Governancestrukturen. Transnationale Entscheidungsfindung kann nur existieren, wenn das transnationale Gremium, das diese Entscheidungsbefugnisse ausüben soll, von den kollaborierenden Staaten mit solchen Befugnissen ermächtigt wurde. Die Logik diktiert, dass jede Macht, die so an eine transnationale Institution abgegeben wird, eine Macht ist, die nicht mehr ausschließlich dem Staat gehört, der sie abgegeben hat – und zwar genau in dem Ausmaß und für die Zeitspanne, für die diese Befugnis abgegeben wurde.

Paradebeispiele für solche transnationale Entscheidungsfindung können im internationalen Handel, im Finanzwesen und in der Wirtschaft gefunden werden. Die WTO sowie regionale, bi- oder multilaterale Freihandelsabkommen üben solche Befugnisse gegenüber den jeweiligen Parteien der zugrunde liegenden Verträge aus oder beschränken zumindest die Regelungsbefugnisse der teilnehmenden Staaten. Der IWF und die berühmte Konditionalität, die an seine Notfallkredite geknüpft

⁵ Dazu *Schimmelfennig et. al.*

⁶ *Hegel*, § 332.

ist, sind ein weiteres Beispiel. Der Schutz der Umwelt und des Klimas steht sicherlich in der Tabelle der Menschheitsprobleme sehr weit oben. Institutionell sticht die Europäische Union (EU) als das herausragendste Beispiel hervor, mit einem Integrationsniveau, das dem eines föderierten Staates nahekommmt.

Es häufen sich jetzt jedoch Anzeichen, dass die Toleranz der Nationalstaaten für die Einbindung in solche transnationalen Governancestrukturen auf zunehmenden Widerstand stößt. Das ist mitnichten nur eine Funktion der Machtergreifung von Donald Trump in den USA oder der Ausübung nationalistischer Wahnvorstellungen von Putin und seinen Anhängern.

B. Das Gutachten des IGH zu den staatlichen Rechtspflichten zur Bekämpfung des Klimawandels

Das kürzlich veröffentlichte Gutachten des IGH ist ein schönes Beispiel für die Schwierigkeiten nicht nur von transnationaler und nationaler Governance. Auch die dem Recht insgesamt zukommende Rolle kann an diesem Beispiel zugespitzt kommentiert werden.⁷

I. Die Rolle des Rechts

Zur Rolle des Rechts fällt zunächst auf, wie dieses Gutachten in den Diskurs einwirkt. Die Rede ist von einer „landmark opinion“.⁸ Es wird der Eindruck erweckt, als sei hier rechtlich etwas Außergewöhnliches passiert. Es ist aber rechtlich eigentlich sehr wenig passiert und es konnte auch rechtlich nicht viel passieren, denn die Aufgabe des IGH war es ja gerade nicht, Recht zu setzen. Vielmehr bestand die Aufgabe des IGH ausweislich der von der Generalversammlung ihm gestellten Fragen darin, die verschiedenen klimarechtlich relevanten Instrumente, z.B. das Pariser Übereinkommen oder die Seerechtskonvention, aber auch das Völkergewohnheitsrecht daraufhin zu untersuchen, ob und wenn ja welche rechtlichen Verpflichtungen für die Staaten sich aus diesen Instrumenten ergeben. Der IGH hat also in der Sache einen juristischen Besinnungsaufsatz geschrieben, die verschiedenen Instrumente

7 IGH, *Obligations of States in respect of Climate Change*, Advisory Opinion v. 23. Juli 2025, abrufbar unter: <https://www.icj-cij.org/case/187/advisory-opinions> (2.10.2025).

8 Z.B. *Clark/Cummings/Eckhoff*, ICJ's landmark climate opinion: what it means for business, 24.7.2025, abrufbar unter: <https://www.ashurst.com/en/insights/icjs-landmark-climate-opinion-what-it-means-for-business/> (2.10.2025). Ebenso, *Dunna/Gabbatiss/Lempriere*, CarbonBrief, ICJ: What the world court's landmark opinion means for climate change, 25.7.2025, abrufbar unter: <https://www.carbonbrief.org/icj-what-the-world-courts-landmark-opinion-means-for-climate-change/> (2.10.2025); *Peel*, Historic ruling finds climate change 'imperils all forms of life' and puts laggard nations on notice, 24.7.2025, abrufbar unter: <https://theconversation.com/historic-ruling-finds-climate-change-imperils-all-forms-of-life-and-puts-laggard-nations-on-notice-261848> (2.10.2025).

und das Völkergewohnheitsrecht analysiert und eine fast unüberschaubare Anzahl von entsprechenden Verpflichtungen im weitesten Sinne destilliert.⁹

Die Reaktionen darauf sind ein Beispiel dafür, wie das Recht in den politischen Diskurs hineinwirkt. Diskursteilnehmer, die den Klimawandel als bedrohliche und wissenschaftlich bestätigte Entwicklung ansehen, weisen diesem Gutachten große Bedeutung zu und versuchen, dies in ihre Bemühungen, andere zu überzeugen, so gut zu nutzen wie möglich. Auf der Gegenseite wird das Gutachten teilweise völlig ignoriert.¹⁰ So hat z.B. das Wall Street Journal nicht über das Gutachten berichtet. Ganz anders stellt sich die Lage für den ICC dar. Dort kann man dasselbe Phänomen, sozusagen umgekehrt, erkennen. (Nicht nur) dessen Haftbefehle im Zusammenhang mit dem Gaza-Konflikt haben nicht wenige Gegner dieses Vorgehens zu scharfen Reaktionen veranlasst. Der Editorial Board des Wall Street Journal hat in einem Meinungsbeitrag erklärt, der ICC sei „a Danger to Americans“ und Präsident Trump aufgefordert, „to do more to neutralize the court’s impact“, u.a. auch durch Druck auf „allies to quit the court.“¹¹

Die unmittelbare Politisierung eigentlich rechtlicher, aber dennoch inhärent politischer Vorgänge ist natürlich kein neues Phänomen.¹² Wie so oft macht auch hier die Dosis das Gift. In Zeiten sozialer Medien und wachsender binärer Polarisierung

9 Unter Zuhilfenahme der KI Grok und mit hoffentlich hilfreicher Hinführung der KI zu einem möglichst korrekten Ergebnis (etwas hochtrabend „prompt engineering“) hat Grok über 100 solcher Verpflichtungen im weiteren Sinne identifiziert Und zwar wie verlangt unter Hinweis auf den jeweiligen Paragraphen in dem Gutachten. Einerseits eine schöne Spielerei, aber andererseits illustriert das auch die detaillierte Herangehensweise des IGH.

10 Ignoriert wurde das Gutachten selbstverständlich auch von Präsident Trump in seiner Ansprache an die UN-Generalversammlung am 23.9.2025. Allerdings war das in diesem extremen Fall das Beste, was man über die Rede sagen kann. Wörtlich sagte der Präsident: „It’s the greatest con job ever perpetrated on the world, in my opinion. Climate change, no matter what happens, you’re involved in that. No more global warming, no more global cooling. All of these predictions made by the United Nations and many others, often for bad reasons, were wrong. They were made by stupid people. But of course, their countries’ fortunes, and given those same countries, no chance for success. If you don’t get away from this green scam, your country is going to fail. And I’m really good at predicting things, you know? They actually said during the campaign, they had a hat, the best-selling hat: ‘Trump was right about everything.’ And I don’t say that in a braggadocious way, but it’s true. I’ve been right about everything. And I’m telling you that if you don’t get away from the green energy scam, your country is going to fail“, zitiert nach Transcript, Trump to U.N.: „Your Countries Are Going to Hell“ – Read Trump’s full address at the U.N. General Assembly, Foreign Policy, 23.9.2025, abrufbar unter: <https://foreignpolicy.com/2025/09/23/trump-united-nations-speech-immigration-energy/> (2.10.2025).

11 The Wall Street Journal, Editorial Board, The ICC is a Danger to Americans – Trump imposes new sanctions on individuals, but more can be done, 20.8.2025, abrufbar unter: <https://www.wsj.com/opinion/international-criminal-court-donald-trump-sanctions-israel-america-f8a56b18> (2.10.2025).

12 S. z.B. Mengel, APuZ 1989/13-14, S. 30: „Recht ist Politik, weil letztere erstere zur Gestaltung der Gesellschaft benutzt. Auch die Jurisdiktion besitzt politischen Charakter, indem auch sie gestaltet. Der wesentliche Unterschied zwischen Jurisdiktion und Politik liegt darin, daß diese sich sehr viel enger an vorgegebene Gestaltungsregeln (Rechtsschriften) zu halten hat als jene (Verfassungsvorschriften).“.

steigt das Risiko für die Fähigkeit des Rechts, als zweite, dem Primat der Politik bis zu dessen verfassungsrechtlicher Grenze untergeordnete, eigenständige Institution der Konfliktresolution und Ausbalancierung zu fungieren. Der politische Diskurs greift über die letztlich auf Rechtssetzung zielende und nur verfassungsrechtlich limitierte Entscheidungsmacht hinaus und umfasst in zunehmendem Maße auch den eigentlich viel Engeren an den Rechtsvorschriften angelegten Rechtsdiskurs – er wird damit zu einer Art Monopoldiskurs. Alles ist nur noch oder weitgehend politisch. Das gefährdet die Legitimität des Rechts allgemein und des Völkerrechts im Besonderen. Die insbesondere im angelsächsischen Rechtsraum bei völkerrechtlichen Fragen wie Klimaschutz oder Menschenrechte zu beobachtende Methodik, nicht einmal mehr zu fragen, was genau das geltende Recht beinhaltet, sondern stattdessen Rechtspolitik („advocacy“) zu betreiben – also primär die Entwicklung eines verfolgten Politikzieles in die gewünschte Richtung voranzutreiben –, illustriert diese Entwicklung. Gegen Rechtspolitik ist nichts einzuwenden, im Gegenteil: Das geltende Recht ist und darf kein statisches Gebilde sein. Aber gerade in der Rechtswissenschaft, jedoch nicht nur dort, ist die Unterscheidung zwischen dem, was objektiv ist, und dem, was nach subjektiver Ansicht sein sollte, von großer Bedeutung. Dass die Existenz des Völkerrechts als real existierender normativer Rahmen gegenwärtig jedenfalls in zentral wichtigen Teilbereichen starken Zweifeln unterliegt, ist fraglos zuvörderst eine Konsequenz der Existenz von Großmächten wie den USA und China, und, als reine Destruktivgroßmacht anscheinend ohne jeden Anspruch auf eine irgendwie geartete positive Gestaltungsambition jenseits der eigenen Macht, auch Russland, in denen herrschende politische Strömungen davon ausgehen, dass sie dieser Rechtsordnung nicht nur nicht bedürfen, sondern, dass diese Rechtsordnung sie zu weitreichend einzuhegen versucht, als man zu akzeptieren willens ist.¹³ Es gibt eine Vielzahl kleinerer und größerer Ausprägungen dieses Unilateralismus. Der von George W. Bush offen (re-)formulierte Anspruch, völlig autonom darüber zu entscheiden, ob eine Selbstverteidigungslage vorliegt und ggf. präventive Verteidigungsmaßnahmen zu ergreifen, ist eines der eindrucksvolleren Beispiele.¹⁴

Die von Präsident Trump – nicht nur von ihm – ganz natürlich eingenommene Haltung, dass nur er selber entscheide, was aus Gründen der nationalen Sicherheit geschehen könne, betrifft nicht nur das Völker- sondern auch das Verfassungsrecht. Im Rahmen der Lahmlegung des Streitschlichtungsmechanismus der WTO hat sich die Frage gestellt, wer die Totalkontrolle über den Begriff der „essential (national)

13 Vgl. dazu *Niederberger*, in: *Niederberger/Wolf* (Hrsg.), S. 146 der einen ersten wichtigen Ausgangspunkt für diese Entwicklung in der Reaktion auf den Zerfall Jugoslawiens sieht.

14 The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, abrufbar unter: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf> (2.10.2025): „The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.“.

security interests“ im Art. XXI GATT hat und daher, ob es überhaupt rechtliche Verpflichtungen im Rahmen der WTO und des GATT geben kann. Ein WTO-Panel hat sich dazu erklärt und festgestellt, dass der Begriff nicht gänzlich jenseits der Auslegungsbefugnisse der WTO-Streitschlichtungsorgane liegen könne.¹⁵ Treu und Glauben verlangen, dass jedenfalls der Missbrauch des Begriffs festgestellt werden kann, wenn ein Staat auf dieser Grundlage versuchte, sich seiner rechtlichen Verpflichtungen zu entledigen.¹⁶ Der damalige United States Trade Representative (USTR) Robert Lighthizer hatte schon vorher klargemacht, dass diese Feststellung alleine den USA selbst obliege, darauf gestützte Schutzzölle daher vollkommen rechtmäßig seien und Gegenmaßnahmen konsequenterweise unrechtmäßig sein müssen.¹⁷ Die gleiche Frage stellt sich jetzt innerstaatlich in den USA. Kann der Präsident als oberste Exekutive im Lande Notstandsbefugnisse unter § 232 des Trade Expansion Act 1962 („Safeguarding National Security“) erlassen, ohne dass seine Auslegung des Begriffs der nationalen Sicherheit irgendwelchen Einschränkungen unterliegt?¹⁸ Der Gedanke führt unweigerlich zu Carl Schmitt und dessen Diktum, dass „souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.“ Innerstaatlich zielt dieser Satz auf die Aufhebung verfassungsrechtlicher Bindungen ab und transnational auf die Aufhebung völkerrechtlicher Bindungen. Der Kreis schließt sich mit dem berühmten, Ludwig XIV. zugesprochenen Diktum „L'État, c'est moi.“ Das Recht spielt nur noch eine untergeordnete Rolle in einem untergeordneten Bereich, der für sich von keinem gesteigerten politischen Interesse ist.

II. Die besonderen Herausforderungen des Klimaschutzes und die transnationale Governance

Der IGH hat in seinem Gutachten sehr detailliert die Verpflichtungen der Staaten im Hinblick auf den Klimaschutz herausgearbeitet. Man mag darüber streiten, was genau eine Verpflichtung in diesem Sinne bedeutet und deshalb wie viele Verpflichtungen man aus den untersuchten Instrumenten herausarbeiten kann oder wie viele

15 Russia – Traffic in Transit, WTO Panel Report, WT/DS512/R (5 April 2019), abrufbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm (2.10.2025).

16 Russia – Traffic in Transit, WTO Panel Report, WT/DS512/R (5 April 2019), para. 7.133: „The obligation of good faith requires that Members not use the exceptions in Article XXI as a means to circumvent their obligations under the GATT 1994. A glaring example of this would be where a Member sought to release itself from the structure of ‚reciprocal and mutually advantageous arrangements‘ that constitutes the multilateral trading system simply by re-labelling trade interests that it had agreed to protect and promote within the system, as ‚essential security interests‘, falling outside the reach of that system.“

17 Statement by USTR Robert Lighthizer on Retaliatory Duties, 26.6.2018, abrufbar unter: <https://2017-2021-translations.state.gov/2018/06/26/statement-by-ustr-robert-lighthizer-on-retaliatory-duties/> (2.10.2025).

18 Dazu *Campbell*, Louisiana Law Review 2023/2, S. 595 ff.; Congressional Research Service (CRS), Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress, R45249, 18.5.2021, abrufbar unter: https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R45249/R45249.22.pdf (2.10.2025).

unterschiedliche Pflichten der IGH herausgearbeitet hat.¹⁹ Es sind jedenfalls recht viele. Wenn man sich vor Augen führt, dass der Teil des Gutachtens der sich mit dieser Analyse befasst, circa 100 Seiten lang ist, dann wird sofort klar, dass das Gericht nicht im Detail auf alle sich stellenden Fragen eingehen konnte, sei es zu Fragen des genauen Umfangs der Pflichten oder sei es zu Detailfragen der Zurechnung, der Haftung oder des Schadensersatzes. Es ist aber nicht so, dass es sich bei den gezeigten Verpflichtungen nur um Kleinigkeiten handeln würde – ganz im Gegenteil.

1. Vom IGH herausgearbeitete Beispiele völkerrechtlicher Rechtspflichten

Der IGH führt zu Recht und wenig überraschend aus, dass völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtungen für alle Staaten gelten, unabhängig davon, ob sie einen Klimaschutzvertrag unterzeichnet und ratifiziert haben oder nicht. Etwas überraschender ist die folgende Feststellung des IGH, dass man davon ausgehen könne, ein vertragskonformes Verhalten von Nichtvertragsstaaten würde jedenfalls kein Recht verletzen, dass aber umgekehrt ein Nichtvertragsstaat die Beweislast dafür trage, dass seine Nichtkooperation mit Vertragsstaaten keine Gewohnheitsrechtsverletzung darstellt.²⁰ Das ist deswegen überraschend, weil das Gericht auf diese Weise völkergewohnheitsrechtliche, also ggf. nicht konsenterte Rechtspflichten statuiert, deren Reichweite, wenn man sie nicht einschränkend verstehen wollte, atemberaubend wäre. Im Kontext von Due-Diligence-Verpflichtungen und unter Verweis auf seine Pulp-Mills-Entscheidung sagt das Gericht, dass ein Staat alles unternehmen muss, was möglich ist, damit Maßnahmen in seinem Territorium keine signifikanten Schäden in einem anderen Staat hervorrufen.²¹ Daraus folgt laut IGH für den Klimaschutz:

“282. As far as climate change is concerned, such appropriate rules and measures include, but are not limited to, regulatory mitigation mechanisms that are designed to achieve the deep, rapid, and sustained reductions of GHG emissions that are necessary for the prevention of significant harm to the climate system. Adaptation measures reduce the risk of significant harm occurring and are therefore also relevant for assessing whether a State is fulfilling its customary obligations with due diligence. These rules and measures must regulate the conduct of public and private operators within the States’ jurisdiction or control and be accompanied by effective enforcement and monitoring mechanisms to ensure their implementation.”²²

19 S.o. Fn. 9.

20 IGH, *Obligations of States in respect of Climate Change*, Advisory Opinion v. 23. Juli 2025, Rn. 315.

21 IGH, *Obligations of States in respect of Climate Change*, Advisory Opinion v. 23. Juli 2025, Rn. 229, 281 unter Verweis auf IGH, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), 20.4.2010, abrufbar unter: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-00-EN.pdf> (2.10.2025), Rn. 101.

22 IGH, *Obligations of States in respect of Climate Change*, Advisory Opinion v. 23. Juli 2025, Rn. 282.

Die Tragweite dieser Worte kann, auf den ersten Blick, kaum unterschätzt werden. Danach unterliegen die Staaten einer Rechtsverpflichtung, umfassend, schnell und nachhaltig entsprechende Emissionen zu minimieren, um signifikante Schädigungen am Klimasystem zu vermeiden, und die Staaten müssen diese Pflichten effektiv überwachen und durchsetzen. Das bedeutet, dass in den Kernbereichssektoren Energie, Gebäude und Infrastruktur, Transport und Mobilität, Industrie und Landnutzung (Land- und Forstwirtschaft)²³ Maßnahmen der weitreichendsten Art durchzuführen sind. Schon jetzt stehen Klimaschutzmaßnahmen in vielen Ländern unter erheblichem Druck, weil sie teilweise in Konkurrenz zu anderen Politikzielen stehen. Selbst in Ländern, die oft eng mit positiven Klimaschutzabsichten in Verbindung gebracht werden, ist der einfache Zusammenhang zwischen Emissionsverringerung durch entsprechende Preissignale im Energiesektor, sprich höhere Energiepreise, zu einer Belastungsgrenze geworden, die z.B. Deutschland mit zum Scheitern einer Bundesregierung geführt hat. Auch in Australien stehen die Klimaschutzziele vor allem wegen der Energiepreise zurzeit unter erheblichem Druck.²⁴ Der ehemalige australische Außenminister Alexander Downer hat in einem Meinungsbeitrag die Sache auf den Punkt gebracht:

„The same principle applies to net zero. It is a noble aspiration, but the costs of absolutism will destroy the economy. Leaders must be honest about that. They must explain that while Australians support emissions reduction, they do not support endless increases in electricity bills or the deindustrialisation of the nation. You cannot have one without the other.“²⁵

Nimmt man das „Rechtspflichtenheft“ des IGH für bare Münze, bleibt für den demokratischen Diskurs kaum Raum. Dann ist unausweichlich, dass alles dem Klimaschutz unterzuordnen ist. Mindestens jedoch hätte dann das Politikziel Klimaschutz ein derartiges Gewicht, dass man nicht umhin könnte, zu fragen, inwieweit derar-

23 Sektoren übernommen aus dem Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung, <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf> (2.10.2025). Diese Einteilung geht zurück auf das im Rahmen der UNFCCC entwickelte „National GHG Inventory Reporting“. Vgl. dazu Aizawa, National GHG Inventory Reporting – Introduction to Modalities, Procedures, and Guidelines (MPGs), 28.5.2024, abrufbar unter: https://unodsd.un.org/sites/unodsd.un.org/files/session_11_mr_tomoyuki_aizawa_unfccc.pdf (2.10.2025).

24 S.o., Fn. 10. Die dort zitierte Passage hat unmittelbare Auswirkungen auf den schon vorher belasteten Diskurs über die Klimapolitik. In Australien droht die Conservative Opposition (eine Koalition aus Liberal and National Party) an dem „Net-Zero Goal 2050“ zu zerbrechen. Schon am nächsten Tag leitartikelte in der konservativen, zum Murdoch Medienkonzern gehörenden Zeitung „The Australian“ Peta Credlin: „Like it or not, Donald Trump nails it on immigration and climate“, 25.9.2025, <https://www.theaustralian.com.au/commentary/like-it-or-not-donald-trump-nails-it-on-immigration-and-climate/news-story/de0fb3f9e743517e950a2e83a0bdcff8> (2.10.2025).

25 Downer, Dishonest policies trap nation in doom loop, The Australian, 8.9.2025, S. 11. Der Beitrag findet sich unter anderem Titel in der Online Ausgabe der Zeitung unter: <https://www.theaustralian.com.au/commentary/life-must-be-quiet-in-dfat-when-foreign-policy-has-all-the-impact-of-a-paper-umbrella-in-a-hurricane/news-story/f3c59e8be8653d532c4f948b6e83b13d> (2.10.2025).

tig weitreichende völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtungen, an denen das Parlament nicht mitwirkt, verfassungsrechtlich überhaupt zulässig sein können, ohne gegen den Verfassungsidentitätskern zu verstoßen, den das BVerfG als Schutzmauer sogar für den Fall aufgestellt hat, dass in Deutschland jemand auf die Idee kommen könnte, die grundgesetzlich und parlamentarisch extremst legitimierte europäische Integration zu vertiefen. Jedenfalls ist nur schwer vorstellbar, wie ein solches Ausmaß an Rechtspflichten die Hürden des BVerfG zur Identitätskontrolle²⁶ überwinden könnte, weil die verbleibenden Budget- und Entscheidungsbefugnisse über die Art und Ausmaß der Verfolgung verschiedener Politikziele ganz erheblich reduziert wären. Oder geht es, um noch einmal an das Zitat von Alexander Downer anzuknüpfen, bei den „Rechtspflichten“ letztendlich doch nicht um Pflichten im engeren Sinne, sondern nur um „hehre Ziele“? Handelte es sich um Pflichten im engeren Sinne, wo lägen deren Grenzen? Kann man rechtlich argumentieren, ein Rechtssystem verpflichte die politisch Handelnden bzw. beschränke deren Handlungsspielraum derart, dass nationale (oder im EU-Kontext supranationale) politische Entscheidungen oder Unterlassungen verpflichtend und rechtlich unausweichlich werden, die sich tiefgreifend auf die gesamten Lebensumstände der Menschen signifikant auswirken? Entscheidungen zur Deindustrialisierung oder zu Ernährungs- und allen möglichen Lebensgewohnheiten. Diese Frage stellt sich umso mehr, wenn man davon ausgeht, dass der Klimawandel selbst auch solche einschneidenden Auswirkungen hat. Man kann der Frage nicht dadurch aus dem Weg gehen, dass man das Problem einfach verneint und deswegen auch kein Problem hat. Kleinteiliger gefragt, muss man den IGH so verstehen, dass die Bundesregierung aus rechtlicher Sicht den Strompreis für die Industrie (und ggf. auch für die Verbraucher) nicht subventionieren darf, wenn dadurch und durch ähnliche andere Maßnahmen die Emissionsreduktionsziele nicht oder viel später erreicht werden?

2. Mehr Bescheidenheit?

Die Alternative ist eine etwas vorsichtigere Auslegung dessen, was der IGH sagt, nicht ganz unähnlich der Problematik, die sich auch bei der Auslegung des Art. XXI GATT stellt. Man kann im IGH-Gutachten auch Anhaltspunkte dafür finden, dass die gerade im Kontext des Völkergewohnheitsrechts eher weitreichend formulierten Rechtspflichten in Wirklichkeit doch unter „Bemühensvorbehalten“ stehen oder in ähnlicher Weise reduziert zu verstehen sind. Was der IGH wie oben zitiert formuliert hat,²⁷ klingt in anderenorts schon nicht mehr ganz so bedrohlich, wenn dieselbe Due Diligence dort unter dem Vorbehalt des Möglichen gestellt wird.²⁸ Mit Blick auf das Paris Agreement wird zwar festgestellt, dass die „Nationally Determined Contributions“ (NDCs) zwar streng und ambitioniert sein

26 BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020, Az. 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15 und 2 BvR 980/16, insbes. Rn. 101–104.

27 S.o. Fn 20.

28 IGH, *Obligations of States in respect of Climate Change*, Advisory Opinion v. 23. Juli 2025, Rn. 136: „[...] to the best of their ability [...]“.

müssen, aber das Resultat der Begrenzung der Erwärmung auf 1,5/2 Grad Celsius schulden nur alle Staaten gemeinsam, während die einzelnen Staaten zur Einhaltung ihrer eigenen NDCs nicht verpflichtet sind, sondern nur zu einem „best effort to obtain such a result“. ²⁹ Der IGH bezeichnet solche „best effort“-Verpflichtungen als Verhaltenspflichten („obligations of conduct“). ³⁰ Das besagt aber nichts oder nur wenig darüber, wie sich die Staaten genau zu verhalten haben bzw. wann ein bestimmtes Verhalten oder Unterlassen zu einer Rechtspflichtverletzung wird. Die Rechtsverpflichtung, mitigierende Maßnahmen mit Blick auf Treibhausgasemissionen zu unternehmen, ist eine solche Verhaltensverpflichtung. ³¹ Der Bezugspunkt jedoch bleibt dunkel. Geht es nur um Darlegungspflichten, dass man überhaupt etwas getan hat? Genügt schon die Unterlassung von Maßnahmen, die zu mehr Treibhausgasen führen? Kann man argumentieren, dass eine „drill baby, drill“ Politik zwar kurzfristig die Treibhausgasemissionen ansteigen lässt, aber mittel- und langfristig die Kapitalbasis dafür schafft, nachhaltig solche Emissionen zu verringern, weil die Wirtschaft und damit die Kapitalkraft insgesamt und das Einnahmepotential des Staates höher sind während andererseits das Risiko einer zu starken Belastung der Wirtschaft steigt und die Nachhaltigkeit von guter Klimapolitik zunehmend unter Druck gerät oder sogar zur Abkehr jedweder Anstrengungen führt, ggf. sogar zum Austritt aus Klimaschutzvereinbarungen? ³²

Es ist zweifelhaft, ob ein völkerrechtliches Instrument oder gar das Völkergewohnheitsrecht den Staaten diese Einschätzungsprärogativen wegnehmen kann. Die Staaten bestimmen letztlich selbst, was sie können, wie sie konfligierende Politikziele abwägen und umsetzen. De jure, und vermutlich eher theoretisch-akademisch, bleibt allenfalls die Frage, ob dieser Abwägungsvorbehalt in der Sache unbegrenzt ist oder, wenn nicht, wo die Missbrauchsgrenze liegt. Die rechtliche Situation im Bereich Klimaschutzes ist daher nicht wesentlich anders als im Kontext des internationalen Handelsrechts. Umgangssprachlich ausgedrückt, wenn es um das „Eingemachte“ geht, sind die souveränen Staaten auch rechtlich weitgehend autonom. Das ist nicht gut für eine effektive Klimapolitik, aber es wird nicht dadurch besser,

29 IGH, *Obligations of States in respect of Climate Change*, Advisory Opinion v. 23. Juli 2025, Rn. 253. Der „best effort“ taucht noch öfter auf, s. Rn. 203, 229, 258, 270,.

30 IGH, *Obligations of States in respect of Climate Change*, Advisory Opinion v. 23. Juli 2025, Rn. 203.

31 IGH, *Obligations of States in respect of Climate Change*, Advisory Opinion v. 23. Juli 2025, Rn. 251.

32 Administration of Donald J. Trump, Executive Order 14162 – Putting America First in International Environmental Agreements, 20.1.2025, abrufbar unter: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-202500129/pdf/DCPD-202500129.pdf> (2.10.2025). Abgesehen von dem in sich unsinnigen Titel ist der in Section 1 zum Ausdruck kommende Konflikt zwischen wirtschaftlichen und Umweltinteressen kein spezifisch amerikanisches Problem. Man denke nur an die scharfe Auseinandersetzung zum sog. „Gasheizungs-gesetz“ (Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/geg/BJNR172810020.html> (2.10.2025). Dazu Haas/Sander/Fünfgeld/Mey, Energy Research & Social Science 2025/123, 104034. Die Konfliktlage wird außerdem sehr eindrucksvoll von Brand et. al, Nature Climate Change 2025/15 beschrieben.

dass man einfach behauptet, es existierten weitreichende Rechtspflichten, die dann durchweg, andauernd und systemisch gebrochen werden.

3. Verfassungsrechtliche Rechtspflichten

Die hier vertretene Ansicht, den rechtlichen Gehalt an internationalen Klimaschutzpflichten als sehr überschaubar zu betrachten, wird sicherlich auf manchen Widerspruch stoßen. Es ist aber nicht so, dass die Lage innerstaatlich besser ist. Dort mögen scheinbar weitreichende Klimaschutzgesetze existieren, aber diese stehen immer unter dem demokratischen Vorbehalt der Änderung. Dann verlagert sich die Argumentation in Staaten wie Deutschland in das Verfassungsrecht. Dort findet man dann Rechtskonstrukte, die, ähnlich wie diejenigen im internationalen Klimaschutzrecht, weitreichende Wirkungen insinuieren, aber bei Lichte betrachtet entweder nur wenig aussagen oder jedenfalls nur wenig konkrete Steuerungskraft haben.

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.3.2021 illustriert das Problem.³³ Schon beim Lesen der Leitsätze kann man sich fragen, ob das Recht, auch wenn es sich um Verfassungsrecht handelt, das leisten kann, was dort vorgegeben zu werden scheint. Oder ob es sich doch eher um gutgemeinte und durchaus zustimmungsfähige Allgemeinplätze handelt, deren Betonung durchaus auch nützlich sein mag, deren konkret politiksteuernder Inhalt aber – gerade auch verfassungsrechtlich – beschränkt bleiben muss.

Das Bestehen von Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 GG für Leben und Gesundheit ist selbstredend unbestritten und ebenso ist es, dass diese ggf. auch präventive Schutzmaßnahmen erfordern und dabei auch längerfristige Überlegungen eine Rolle spielen müssen (künftige Generationen).³⁴ Weder aus Art. 14 GG³⁵ noch aus Art. 20a GG³⁶ ergeben sich weitergehende Schutzpflichten. Das BVerfG scheint in manchen Passagen seines Beschlusses anzudeuten, dass es um mehr geht als um gutgemeinte und durchaus zustimmungsfähige Allgemeinplätze wie oben formuliert. So wird festgestellt, dass ein Politikkonzept, das nur auf die Reduktion von Treibhausgasemissionen zielt, den Schutzpflichten nicht gerecht werden könnte, sondern Klimaneutralität anzustreben sei.³⁷ Verfassungsrechtlich gefordert wäre mithin ein gesteigertes Maß an Emissionsreduktion. Auch dürfe der Gesetzgeber sich nicht al-

33 BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021, Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, BvR 96/20 u. 1 BvR 288/20 (Klimaschutz).

34 BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021, Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, BvR 96/20 u. 1 BvR 288/20 (Klimaschutz), Rn. 144 ff.

35 BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021, Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, BvR 96/20 u. 1 BvR 288/20 (Klimaschutz), Rn. 171 f.

36 BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021, Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, BvR 96/20 u. 1 BvR 288/20 (Klimaschutz), Rn. 197 ff.

37 BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021, Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, BvR 96/20 u. 1 BvR 288/20 (Klimaschutz), Rn. 155.

lein auf Anpassungsmaßnahmen verlassen, sondern müsse den Ausstoß von Treibhausgasemissionen beschränken.³⁸

Aber die Frage bleibt, was genau aus diesen Schutzpflichten folgt und ab welchem Unterlassungsgrad sie verletzt sind, insbesondere wenn die potenziell zu verurteilenden Unterlassungen im Klimaschutz mit Abwägungen zugunsten anderer wichtiger Politikziele wie z.B. die Aufrechterhaltung des Sozialstaates oder der Verteidigungsfähigkeit kollidiert. Der Bundestag hat mit Grundgesetzänderungen vor allem betreffend die Artikel 115 Abs. 2 und 145h erst kürzlich Mittel für Sonderinvestitionen für den Ausbau der Infrastruktur und die Herstellung der Verteidigungsfähigkeit in Höhe von EUR 1 Billion (sic!) über 12 Jahre frei gemacht. Hätte man das nicht beschlossen, gäbe es diese über die regulären Ausgaben in diesen Bereichen hinausgehenden Sonderinvestitionen nicht. Man darf gesichert davon ausgehen, dass diese Investitionen die deutschen Treibhausgasemissionen signifikant erhöhen werden.³⁹ Handelt es sich deswegen bei diesen Investitionen gar schon um verfassungswidriges Verfassungsrecht? Oder muss der Gesetzgeber diese zusätzlichen Emissionen durch erhöhte Reduzierungen anderweitig ausbalancieren? Oder reicht es, dass ein Teil dieser Investitionen auch in den Klimaschutz fließen soll? Müssen die auf diese Art finanzierten Sonderinvestitionen in sich klimaneutral sein?

Man wird diese Fragen jedenfalls sehr weitgehend verneinen müssen. Das Verfassungsrecht kann, ebenso wenig wie das Völkerrecht, eine effektive Klimapolitik erzwingen. Das können allenfalls die politischen – im Falle Deutschlands und anderer „westlicher“ Staaten – die demokratischen Organe, allerdings nur dann und solange diese über die notwendige Legitimation und Akzeptanz verfügen. Im Sinne greifbarer rechtlicher Verpflichtungen bleibt damit auch verfassungsrechtlich gar nicht so viel übrig. Und das, was bleibt, ist im Kern mehr politisch als rechtlich angelegt. Es geht darum, dass der Klimaschutz Teil des aktiven Diskurses bleiben soll, dass transparent und nachvollziehbar zwischen den verschiedenen Politikzielen abgewogen wird, z.B. durch Klimaschutzpläne, auch wenn die Zielerreichung dieser Pläne nicht rechtlich garantiert werden kann. Es geht darum, über die Verrechtlichung des Politikfelds Klimaschutz den entsprechenden Interessenvertretern mit dem Recht ein wichtiges Forum und Instrument zur Interessenvertretung zu eröffnen. Nicht nur die Gerichte sind das Forum des Rechts, sondern der öffentliche Diskurs insgesamt. Wenn Institutionen wie der IGH oder das Bundesverfassungs-

38 BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021, Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, BvR 96/20 u. 1 BvR 288/20 (Klimaschutz), Rn. 157.

39 Vgl. dazu z.B. *Mottschall/Bergmann*, Treibhausgas-Emissionen durch Infrastruktur und Fahrzeuge des Straßen-, Schienen- und Luftverkehrs sowie der Binnenschifffahrt in Deutschland, Umweltbundesamt 96/2013, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/treibhausgas-emissionen-durch-infrastruktur> (2.10.2025). Ein Kommentar in der wissenschaftlichen Zeitschrift *Nature* (*Rajaeifar et. al*, *Nature* 2022/611, S. 30) führt aus, dass pro Kopf gerechnet und als Staat eingeordnet, das US-Militär mit Abstand der größte Emittent von Treibhausgasen wäre wäre (weit vor den USA selbst). Das, grob gesprochen, mit Deutschlands Bundeswehr größenordnungsmäßig vergleichbare britische Militär wäre als Staat der sechstgrößte Emittent, ebenfalls weit vor dem UK selbst.

gericht Entscheidungen treffen oder Beschlüsse fassen, die aktiveren Klimaschutz, wenn nicht gar anmahnen, so doch wenigstens prüfen, ob Klimaschutz als wichtiger Abwägungsgrund hinreichend in die Überlegungen und die Entscheidungen eingeflossen ist, dann gewinnt der Klimaschutz an Legitimität – man kann sich „im Recht“ wähnen und die Sache des Klimaschutzes bekommt auch politisch Aufwind. Letztlich geht es schlicht darum, auch auf rechtlichem Weg wenigstens das zu tun, was möglich erscheint, auch wenn es, wie hier vertreten, am Ende so viel nicht ist. Besser als nichts mag man sagen.

C. Schlussfolgerung

Es bleibt die ernüchternde Feststellung, dass das Recht als Instrument der Governance sowohl transnational als auch national schneller an seine Grenzen gestoßen ist, als viele vielleicht vermutet oder wenigstens gehofft hätten. Das Recht funktioniert nur auf einem begrenzten „Spielfeld“ eines bestehenden Grundkonsenses. Wenn dieser Grundkonsens brüchig wird, tritt die Macht an die Stelle des Rechts. Entscheidungen werden dann entweder ohne rechtliche Rücksichten getroffen oder das Recht wird so verstanden (wenn es nicht geändert werden kann), dass es wieder zum „Spielfeld“ passt. Die Menschheit verfügt weiterhin nicht über eine Governancestruktur, die zur Hoffnung berechtigt, tiefgreifende und langfristige nationale und transnationale Problemlagen, nachhaltig angehen zu können.

Bibliographie

- BRAND, ULRICH; HAUSKNOST, DANIEL; BRAD, ALINA; EYSELEIN, GABRIEL; KRAMS, MATHIAS; MANEKA, DANYAL; PICHLER, MELANIE; SCHNEIDER, ETIENNE, *Structural Limitations of the Decarbonization State*, Nature Climate Change, 2025, Vol. 15, S. 927–934, <https://doi.org/10.1038/s41558-025-02394-y>
- CAMPBELL, TOM, *Presidential Authority to Impose Tariffs*, Louisiana Law Review, 2023, Vol. 83(2), S. 595–618
- GOTTO, BERNHARD, *Ein schöngeredeter Misserfolg?: Erinnerungen an das Mitbestimmungsgesetz von 1976*, in: Berger, Stefan; Jäger, Wolfgang; Teichmann, Ulf (Hrsg.), *Gewerkschaften im Gedächtnis der Demokratie: Welche Rolle spielen soziale Kämpfe in der Erinnerungskultur?*, 1. Auflage, Bielefeld, 2022, S. 481–500, <https://doi.org/10.1515/9783839453803-023>
- HAAS, TOBIAS; SANDER, HENDRIK; FÜNFELD, ANNA; MEY, FRANZISKA, *Climate obstruction at work: Right-wing populism and the German heating law*, Energy Research & Social Science, 2025, Vol. 123, 104034, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2025.104034>
- HEGEL, GEORG WILHELM FRIEDRICH, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Neuauflage, Frankfurt, 1986

- JÄGER, SIMON; NOY, SHAKKED; SCHOEFER, BENJAMIN, *What Does Codetermination Do?*, ILR Review, 2022, Jg. 75(4), S. 857–890, <https://doi.org/10.1177/00197939211065727>
- MAYER, CHRISTOPH, *Direkte Demokratie in der Schweiz*, in: Merkel, Wolfgang; Ritzi, Claudia (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie*, 1. Auflage, Wiesbaden, 2017, S. 51–72, https://doi.org/10.1007/978-3-658-16233-7_2
- MENGEL, HANS-JOACHIM, *Recht und Politik. Zur Theorie eines Spannungsverhältnisses im demokratischen Staat*, APuZ, 1989, Nr. 13-14, S. 30–38
- NIEDERBERGER, ANDREAS, *Politisierung des Rechts oder Verrechtlichung und Demokratisierung der Politik? Zum Beitrag der Dekonstruktion zu einer Theorie von Demokratie und Recht in der Weltgesellschaft*, in: Niederberger, Andreas; Wolf, Markus (Hrsg.), *Politische Philosophie und Dekonstruktion: Beiträge zur politischen Theorie im Anschluss an Jacques Derrida*, Bielefeld, 2007, S. 143–164
- RAJAEIFAR, MOHAMMAD ALI; BELCHER, OLIVER; PARKINSON, STUART; NEIMARK, BENJAMIN; WEIR, DOUG; ASHWORTH, KIRSTI; LARBI, REUBEN; HEIDRICH, OLIVER, *Decarbonize the Military – Mandate Emissions Reporting*, Nature, 3. November 2022, Vol. 611, S. 29–32, <https://doi.org/10.1038/d41586-022-03444-7>
- SCHIMMELFENNIG, FRANK; WINZEN, THOMAS; LENZ, TOBIAS; RO-CABERT, JOFRE; CRASNIC, LORIANA; GHERASIMOV, CHRISTINA; LIPPS, JANA; MUMFORD, DENSUA, *The Rise of International Parliaments: Strategic Legitimation in International Organizations*, 1. Auflage, Oxford, 2020
- WAGSCHAL, UWE, *Direkte Demokratie in der Schweiz und die Wirkung auf die Staatstätigkeit*, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 2023, Jg. 16(1), S. 72–94, <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.05>



© Jürgen Bröhmer