

European Legal Studies Institute Osnabrück  
Research Paper Series

No. 19-01

**Thomas Groß**

# **Verfassungsrechtliche Klimaschutzverpflichtungen**

2019

*Prof. Dr. Thomas Groß, Universität Osnabrück\**

## **Verfassungsrechtliche Klimaschutzverpflichtungen**

### **Abstract**

*The scientific evidence on climate change is overwhelming, but the measures on the national, European and global level to reduce emissions are insufficient. Therefore in many countries courts are approached in order to enforce the duties of governments to take action. The article gives an overview on case law in Europe and discusses some of the legal problems concerning positive obligations derived from human rights.*

### **I. Die Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln**

Die Problematik der anthropogenen Klimaveränderungen ist seit mittlerweile 40 Jahren bekannt. Schon der Bericht Global 2000 für den US-Präsidenten Carter aus dem Jahr 1979 hatte die gravierenden Folgen der Erderwärmung durch die Erhöhung der Kohlendioxid-Konzentrationen thematisiert, zog sich bei der Bewertung aber darauf zurück, dass er die Wahrscheinlichkeit noch nicht abschätzen könne.<sup>1</sup> Ebenfalls im Jahr 1979 fand in Genf die erste Weltklimakonferenz statt, Sie verabschiedete einen Appell, der u.a. die Forderung enthielt, mögliche von Menschen verursachte Klimaänderungen vorherzusehen und zu verhindern, weil sie dem Wohl der Menschheit schaden könnten („To foresee and prevent potential man-made changes in climate that might be adverse to the well-being of humanity“).<sup>2</sup> Diese Konferenz führte auch zur Gründung des Weltklimaprogramms. Im Jahr 1988 wurde das Intergovernmental Panel on Climate Change eingerichtet, das bis heute maßgebliche internationale Expert\*innengremium, das regelmäßig wissenschaftlich fundierte Berichte über alle Aspekte des Klimawandels veröffentlicht.

Auf der Grundlage der 1992 auf der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio vereinbarten Klimarahmenkonvention<sup>3</sup> wurde im Jahr 1997 das Kyoto-Protokoll<sup>4</sup> verabschiedet, mit dem v.a. die Industriestaaten Reduktionsverpflichtungen übernommen

---

\* Der Autor ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung an der Universität Osnabrück. Er war von 1999 bis 2010 Kollege von Klaus Lange am Fachbereich Rechtswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen.

<sup>1</sup> Council of Environmental Quality (Hrsg.), Global 2000 (dt. Ausgabe), 1980, S. 554 ff.

<sup>2</sup> <https://public.wmo.int/en/bulletin/history-climate-activities> (21.6.2019).

<sup>3</sup> BGBl. 1993 II, S. 1783.

<sup>4</sup> BGBl. 2002 II, S. 966.

haben. Eines seiner zentralen Instrumente ist der internationale Handel mit Emissionsrechten.<sup>5</sup> Dieses System wurde in der EU durch die Emissionshandelsrichtlinie vom 13. Oktober 2003 eingeführt, die in Deutschland durch das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 8. Juli 2004 umgesetzt wurde.

Klaus Lange, der sich seit Mitte der 1980er Jahre in seinen Veröffentlichungen mit dem Umweltrecht auseinandersetzt, hat schon im Jahr 2007 erkannt, dass das Treibhausemissionshandelssystem als Beispiel regulierter Selbstregulierung nicht frei von Schwächen ist. Ob es wirklich zu einem Gewinn an Umweltschutz führe, sei abhängig von den rechtlichen Vorgaben.<sup>6</sup> Ein Dutzend Jahre später ist allgemein Ernüchterung eingetreten. Die Steuerungswirkung des Emissionshandels ist ganz offensichtlich unzureichend.<sup>7</sup> Der Preis für eine Tonne Kohlendioxid ist seit vielen Jahren so niedrig, dass von ihm kein effektiver Anreiz für Emissionsminderungsmaßnahmen ausgeht. Wichtige Sektoren wie z.B. der Straßenverkehr sind nicht einbezogen worden.<sup>8</sup> Die planungsrechtlichen Instrumente zur Durchsetzung des Klimaschutzes sind ebenfalls defizitär.<sup>9</sup> Dies liegt insbesondere auch daran, dass es in Deutschland bis heute kein Klimaschutzgesetz mit verbindlichen quantifizierten Zielvorgaben gibt.<sup>10</sup> Die in einigen Bundesländern geltenden Gesetze<sup>11</sup> können diesen Mangel aufgrund ihrer beschränkten Reichweite nicht ausgleichen. Die Bundesregierung hat nunmehr eingeräumt, dass die Reduktionsziele für das Jahr 2020 nicht mehr erreicht werden können.<sup>12</sup> Das Kyoto-Protokoll gilt deshalb als gescheitert.<sup>13</sup> Einen neuen Ansatz auf globaler Ebene stellt das Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 dar, das vom Bundestag durch Gesetz vom 28. September 2016 gebilligt wurde.<sup>14</sup> Es enthält das globale Ziel, die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter auf weit unter zwei Grad zu begrenzen. Problematisch ist aber, dass es keine klaren Verpflichtungen der einzelnen Staaten

---

<sup>5</sup> Dazu ausführlich *Ismer*, Klimaschutz als Rechtsproblem, 2014, S. 280 ff., 533 ff.

<sup>6</sup> *Lange*, Die Entwicklung des Umweltrechts im Spiegel umweltrechtlicher Forschung an der Justus-Liebig-Universität in: Grop/Lipp/Steiger (Hrsg.) Rechtswissenschaft im Wandel, 2007, S. 515, 527 f.

<sup>7</sup> *Kreuter-Kirchhof*, Klimaschutz durch Emissionshandel? Die jüngste Reform des europäischen Emissionshandelssystems, *EuZW* 2017, 412, 413 f.

<sup>8</sup> *Groß*, Klimaschutz im Verkehrssektor, in: Böhm/Schmehl (Hrsg.), *Verfassung – Verwaltung – Umwelt*, 2010, S. 35, 40 ff.

<sup>9</sup> *Schmidt/Kahl/Gärditz*, *Umweltrecht*, 10. Aufl. 2017, § 6 Rn. 42.

<sup>10</sup> Dazu bereits *Groß*, Klimaschutzgesetze im europäischen Vergleich, *ZUR* 2011, 171 ff.; aktuell *Saurer*, Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes, *NuR* 2018, 581 ff.

<sup>11</sup> Knapper Überblick bei *Saurer*, *NuR* 2018, 581, 584.

<sup>12</sup> BMU, Klimaschutzbericht 2017, S. 16 ff.

<sup>13</sup> *Hänni*, Menschenrechtsverletzungen infolge Klimawandels, *EuGRZ* 2019, 1, 3 f.

<sup>14</sup> *BGBI.* 2016 II, S. 1082.

definiert und keine Sanktionsmechanismen vorsieht.<sup>15</sup> Dennoch ist die Pflicht, geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung zu ergreifen, verbindlich.<sup>16</sup>

Auf seiner Grundlage sind in der EU neue Zielvorgaben verabschiedet worden. Die Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris gibt für Deutschland vor, dass die Treibhausgasemissionen im Jahr 2030 im Vergleich zu 2004 um 38 % reduziert werden müssen.

Es ist offensichtlich, dass die bisher beschlossenen Maßnahmen auf nationaler, europäischer und globaler Ebene ungenügend sind, um diese Ziele zu erreichen.<sup>17</sup> Die Gesetzgeber in vielen Ländern tun sich schwer, effektive Maßnahmen zur Minderung von Treibhausgasemissionen gegen die bestandswahrenden Interessen in den v.a. betroffenen Sektoren Energieerzeugung, Verkehr und Landwirtschaft durchzusetzen, wenn nicht überhaupt der menschliche Einfluss auf den Klimawandel geleugnet wird. Deshalb kann man Verständnis dafür haben, dass viele Menschen, nicht nur Schüler\*innen, die Geduld verlieren und nach Wegen suchen, um eine energischere Vorgehensweise zur Reduktion der Treibhausgasemissionen durchzusetzen. Einer dieser Wege ist die Anrufung von Gerichten. In den letzten zehn Jahren ist ein deutlicher Anstieg der weltweiten Klimaklagen festzustellen.<sup>18</sup> Nach den Gegenständen und nach den zugrunde gelegten Rechtsvorschriften kann man verschiedene Arten von Klagen unterscheiden. Sie können auf die Untersagung klimaschädlicher Projekte, auf die Korrektur klimaschädlicher Gesetzgebung oder auf eine Verpflichtung zur Verbesserung des Klimaschutzes gerichtet sein. Ausgeklammert werden dagegen zivilrechtliche Klagen auf Schadenersatz.<sup>19</sup> Als Rechtsgrundlage werden neben

<sup>15</sup> *Ekardt*, Das Paris-Abkommen zum globalen Klimaschutz, NVwZ 2016, 355, 356 f.; *Morgenstern/Dehnen*, Eine neue Ära für den internationalen Klimaschutz: Das Übereinkommen von Paris, ZUR 2016, 131, 134 f.; *Markus*, Die Problemwirksamkeit des internationalen Klimaschutzrechts – Ein Beitrag zur Diskussion um die Effektivierung völkerrechtlicher Verträge, ZaöRV 2016, 715, 752; *Saurer*, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?, NVwZ 2017, 1574, 1574 f.; *Gärditz*, Zum transnationalen Mehrwert eines nationalen Kohleausstiegs im Klimaschutzrecht, ZUR 2018, 663, 664; *Schomerus*, in: Rehlinger/Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, Kap. 8 Rn. 129.

<sup>16</sup> *Hänni*, EuGRZ 2019, 1, 4.

<sup>17</sup> *Wegener*, Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?, ZUR 2019, 3, 10, spricht von Politikversagen.

<sup>18</sup> UNEP, The Status of Climate Change Litigation, 2017, abrufbar unter <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf> (21.6.2019); *Peel/Osofsky*, A Rights Turn in Climate Change Litigation?, Transnational Environmental Law 2018, 37 ff.; *Stäsche*, Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik 2017/18, EnWZ 2018, 306, 310.

<sup>19</sup> Dazu z.B. *Ismer*, Klimaschutz als Rechtsproblem, 2014, S. 38 ff.; *Frank*, Störerhaftung für Klimaschäden?, NVwZ 2017, 664 ff.; *Chatzinerantzis/Appel*, Haftung für den Klimawandel, NJW

völkerrechtlichen Verpflichtungen und verfassungsrechtlichen Umweltschutzklauseln in zunehmendem Umfang auch menschenrechtliche Gewährleistungen wie das Recht auf Leben und Gesundheit angeführt.<sup>20</sup>

Im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung steht die Perspektive des nationalen Verfassungsrechts in ausgewählten europäischen Ländern. Dagegen werden außereuropäische<sup>21</sup> und internationale<sup>22</sup> Gerichte ausgeklammert. Zunächst erfolgt eine Bestandsaufnahme einschlägiger Regelungen in den Verfassungstexten der EU-Mitgliedstaaten (II.). Anschließend werden einige Verfahren vorgestellt, in denen es um die Verpflichtung zur Unterlassung klimaschädlicher Maßnahmen ging (III.). Besonders kontrovers sind Klagen zur Verpflichtung zum Erlass von Klimaschutzmaßnahmen (IV.). Da inzwischen auch entsprechende Klagen in Deutschland anhängig sind, soll abschließend zu deren Erfolgsaussichten Stellung genommen werden (V.).

## II. Verfassungstexte

Obwohl die Problematik des Klimaschutzes seit vier Jahrzehnten bekannt ist, gibt es bis heute – soweit ersichtlich – keine einzige Vorschrift in einem Verfassungstext eines EU-Mitgliedstaates, die sich ausdrücklich damit befasst. Immerhin wird die EU selbst in Art. 191 Abs. 1 AEUV auf das Ziel der Bekämpfung des Klimawandels verpflichtet. Ein Beispiel außerhalb von Europa ist Art. 45 der tunesischen Verfassung von 2014, der das Grundrecht enthält, am Schutz des Klimas teilzunehmen.

In Deutschland hat die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen beantragt, Art. 20a GG um folgenden Satz zu ergänzen: „Für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindliche Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes binden alle staatliche Gewalt unmittelbar.“<sup>23</sup> Außerdem soll eine Bundeskompetenz für die Gesetzgebung im Bereich Klimaschutz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24a GG aufgenommen werden. Mit dieser Änderung von Art. 20a GG sollen insbesondere die Ziele des Pariser Übereinkommens mit Verfassungsrang

---

2019, 881 ff.; *Ahrens*, Außervertragliche Haftung wegen der Emission genehmigter Treibhausgase?, *VersR* 2019, 645 ff.

<sup>20</sup> *McInerney-Lankford/Darrow/Rajamani*, Human Rights and Climate Change – A review of the international legal dimension, *World Bank Study* 2011, S. 11 ff.; *Bell*, Climate Change and Human Rights, *WIREs Climate Change* 2013, 159 ff.

<sup>21</sup> Dazu z.B. *Okubo*, Climate Change Litigation: A Global Tendency in: *Ruppel/Roschmann/Ruppel-Schlichting* (Hrsg.), *Climate Change: International Law and Global Governance*, Bd. I, 2013, S. 741 ff.; *Lewis*, *Environmental Human Rights and Climate Change – Current Status and Future Prospects*, 2018; s.a. *Saurer*, Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht – Eine rechtsvergleichende Analyse, *ZUR* 2018, 679 ff.

<sup>22</sup> Dazu z.B. *Chapman*, Climate Change And The Regional Human Rights Systems, *Sustainable Development Law & Policy*, 2010, 37 ff.; *Verheyen/Zengerling*, International Climate Change Cases, in: *Ruppel/Roschmann/Ruppel-Schlichting* (Hrsg.), *Climate Change: International Law and Global Governance*, Bd. I, 2013, S. 759 ff.

<sup>23</sup> BT-Drs. 19/4522; abgelehnt von CDU/CSU, SPD, AfD, FDP in der Bundestagssitzung vom 28.6.2019..

ausgestattet werden.<sup>24</sup> Problematisch ist daran allerdings, dass damit nur das globale Reduktionsziel übernommen wird, während konkrete Maßnahmen der einzelnen Staaten dort nicht geregelt sind. Somit würde eine solche Verfassungsvorschrift die Bewältigung des Konkretisierungsproblems nicht wesentlich erleichtern.

In Frankreich hat Präsident Macron im Mai 2018 einen umfangreichen Vorschlag zur Änderung der Verfassung in das Parlament eingebracht.<sup>25</sup> Damit sollen u.a. die in Art. 34 geregelten Gesetzgebungsbefugnisse des Parlaments im Bereich der Erhaltung der Umwelt um das Handeln gegen den Klimawandel („l’action contre les changements climatiques“) ergänzt werden. Im Mai 2019 hat er diesen noch nicht verabschiedeten Vorschlag erweitert, indem ökologische Ziele einschließlich des Handelns gegen den Klimawandel in die grundlegenden Prinzipien des Art.1 der Verfassung aufgenommen werden sollen.<sup>26</sup>

Ein Sonderfall ist Großbritannien, das keine geschriebene Verfassung kennt. Dennoch wird dort dem Klimawandelgesetz (Climate Change Act 2008) wegen der weitreichenden Zielvorgaben in der Literatur eine so große Bedeutung beigemessen, dass es als Gesetz mit verfassungsrechtlicher Bedeutung eingeordnet wird.<sup>27</sup>

Mangels spezieller Vorschriften zum Klimaschutz muss man bei der Suche nach verfassungsrechtlichen Grundlagen auf die allgemeinen Bestimmungen zum Umweltschutz zurückgreifen, die in den Verfassungen der meisten EU-Mitgliedstaaten zu finden sind.<sup>28</sup> Lediglich in Dänemark, Irland und Zypern gibt es keine einschlägigen Vorschriften. Ohne dass hier eine vertiefte Analyse möglich ist, kann man im Wesentlichen drei Kategorien bilden, die sich daran orientieren, wer im Wortlaut der Bestimmungen als berechtigt und verpflichtet genannt wird. In einigen Ländern sind mehrere Vorschriften zu finden, die in verschiedene Kategorien einzuordnen sind.

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der EU kennt ein verfassungsrechtliches Staatsziel Umweltschutz: Art. 15 Verf. Bulgarien, Art. 20a GG Deutschland, Art. 6 Umweltcharta Frankreich, Art. 24 Abs. 1 Verf. Griechenland, Art. 3 Verf. Kroatien, Art. 54 Verf. Litauen, Art. 11bis Verf. Luxemburg, Art. 9 Abs. 2 Verf. Malta, Art. 21 Verf. Niederlande, § 3 öst. Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden

---

<sup>24</sup> Befürwortend *Cremer*, Verfassungskräftiger Klimaschutz nach Maßgabe völkerrechtlich verbindlicher Verpflichtungen und Ziele, ZUR 2019, 278 ff.

<sup>25</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0911.asp> (21.6.2019).

<sup>26</sup> [https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/05/31/revision-constitutionnelle-des-nouveautes-des-inchanges-et-des-retraits\\_5469698\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/05/31/revision-constitutionnelle-des-nouveautes-des-inchanges-et-des-retraits_5469698_823448.html) (21.6.2019).

<sup>27</sup> *Muinzer*, Is the Climate Change Act 2008 a Constitutional Statute?, *European Public Law* 2018, 733 ff.

<sup>28</sup> Überblicke bei *Orth*, Umweltschutz in den Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, *NuR* 2007, 229 ff.; *M. Schröder*, Der Umweltschutz in den Verfassungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, *JöR* 2010, 195 ff.; eine globale Analyse bei *O’Gorman*, *Environmental Constitutionalism: A Comparative Study*, *Transnational Environmental Law* 2017, 435 ff.

Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, Art. 5, 74 Verf. Polen, Art. 9 e), 66 Verf. Portugal, Art. 135 Abs. 2 e) Verf. Rumänien, Kap. 1 § 2 Abs. 3 Verf. Schweden, Art. 44 Abs. 4 Verf. Slowakei, Art. 72 Abs. 2 Verf. Slowenien, Art. 45 Abs. 2 Verf. Spanien, Art. XX Abs. 2 Verf. Ungarn. Art. 7bis Verf. Belgien nennt das Ziel der nachhaltigen Entwicklung, das auch umweltbezogene Aspekte umfasst. Auch die Verpflichtung zum Schutz der Landschaft in Art. 9 der italienischen Verfassung wird vom Verfassungsgericht im Sinne eines umfassenden Umweltschutzes ausgelegt.<sup>29</sup>

Nicht weniger als dreizehn Mitgliedstaaten haben ein Grundrecht auf Umweltschutz in ihre Verfassungen aufgenommen: Art. 23 Abs. 2 Nr. 4 Verf. Belgien, Art. 55 Verf. Bulgarien, § 20 Verf. Finnland, Art. 1 Umweltcharta Frankreich, Art. 24 Abs. 1 Verf. Griechenland, Art. 115 Verf. Lettland, Art. 66 Abs. 1 Verf. Portugal, Art. 35 Abs. 1 Verf. Rumänien, Art. 44 Abs. 1 Verf. Slowakei, Art. 72 Abs. 1 Verf. Slowenien, Art. 45 Abs. 1 Verf. Spanien, Art. 35 Abs. 1 Grundrechtecharta Tschechien, Art. XXI Abs. 1 Verf. Ungarn.

In einigen Verfassungen findet sich auch eine Grundpflicht von Jedermann zum Umweltschutz: § 53 Verf. Estland, Art. 2 Umweltcharta Frankreich, Art. 53 Abs. 3 Verf. Litauen, Art. 86 Verf. Polen, Art. 66 Abs. 1 Verf. Portugal, Art. 44 Abs. 2 Verf. Slowakei, Art. 45 Abs. 1 Verf. Spanien.

Unabhängig von der konkreten Formulierung gilt für alle diese verfassungsrechtlichen Regelungen, dass sie in hohem Maße konkretisierungsbedürftig sind. Hierfür ist in erster Linie der nationale Gesetzgeber zuständig, der allerdings im Bereich des Umweltrechts weitreichenden Vorgaben der Europäischen Union unterworfen ist.<sup>30</sup> Noch weitgehend ungeklärt ist dagegen die Frage, ob und in welcher Weise Gerichte die verfassungsrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Umwelt nutzen können, um die Ziele des Klimaschutzes zu fördern. Deshalb werden in jüngerer Zeit vermehrt die Grundrechte genutzt, um Handlungspflichten individuell einklagbar zu machen.

### **III. Die Verpflichtung zur Unterlassung klimaschädlicher Maßnahmen**

Raumbezogene Infrastrukturvorhaben sind fast immer umstritten und führen deshalb regelmäßig zu gerichtlichen Auseinandersetzungen, in denen Anwohner\*innen und/oder Umweltverbände gegen die Zulassung klagen. Neben die klassischen Argumente der Zunahme von gesundheitsschädlichen Emissionen und dem Verstoß gegen den Natur- und Artenschutz tritt im letzten Jahrzehnt zunehmend auch das Argument, dass die Realisierung

<sup>29</sup> Riz/Happacher, Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts, 2013, S. 38.

<sup>30</sup> Überblick z.B. bei Calliess, in: Rehlinger/Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, Kap. 2, Rn. 127 ff.

eines Vorhabens zur Erhöhung von Treibhausgasemissionen führe und deshalb nicht zugelassen werden dürfe. Im Folgenden werden drei Beispiele aus Großbritannien (1.), Österreich (2.) und Deutschland (3.) vorgestellt. Nicht auf ein Vorhaben, sondern auf eine steuerrechtliche Regelung bezog sich eine Verfassungsgerichtsentscheidung in Frankreich (4.).

### 1. Der Ausbau des Flughafens Heathrow

In England gibt es seit Jahrzehnten Auseinandersetzungen über den Ausbau des Londoner Flughafens Heathrow. Im Jahr 2009 traf die Labour-Regierung eine Grundsatzentscheidung zur Unterstützung des Baus einer dritten Start- und Landebahn. Dagegen klagten verschiedene Kommunen aus der Umgebung des Flughafens. Sie machten unter anderem geltend, dass das Projekt den Zielvorgaben widerspreche, die das Climate Change Committee beschlossen habe, das auf der Grundlage des Climate Change Act 2008 handelt. Der zuständige Richter am High Court entschied am 26. März 2010, dass die Entscheidung zwar nicht aufgehoben werde, dass die Regierung aber verpflichtet sei, in der nächsten Planungsstufe, dem National Policy Statement Aviation,<sup>31</sup> dazu Stellung zu nehmen, wie die zusätzlichen Kohlendioxidemissionen mit den Klimaschutzziele vereinbar seien.<sup>32</sup> Kurz darauf wurde das Vorhaben allerdings von der neu gewählten konservativ-liberalen Regierung gestoppt.

Erst im Juni 2018 wurde eine neue Genehmigung erteilt, gegen die wiederum eine Klage von Kommunen und Umweltorganisationen beim High Court eingereicht wurde. Sie wurde im Mai 2019 abgewiesen, u.a. weil die Verpflichtungen des Pariser Abkommens kein innerstaatlich anwendbares Recht seien.<sup>33</sup>

### 2. Der Ausbau des Flughafens Wien

Eine große Rolle spielte der Klimaschutz in den gerichtlichen Auseinandersetzungen um den Bau einer dritten Start- und Landepiste am Flughafen Wien-Schwechat. Das österreichische Bundesverwaltungsgericht verweigerte diesem Vorhaben in seiner Entscheidung vom 2. Februar 2017 die Genehmigung, weil der Klimaschutz als öffentliches Interesse in der Entscheidung der niederösterreichischen Landesregierung unzureichend gewichtet worden sei.<sup>34</sup> In seiner sehr ausführlichen Begründung stellte es fest, dass es durch den Bau und

---

<sup>31</sup> Zum englischen Planungssystem vgl. *King*, United Kingdom, in: Gross (Hrsg.), *Public Participation in Infrastructure Planning*, 2015, 323, 328 ff.

<sup>32</sup> *R (London Borough of Hillingdon) v. Secretary of State for Transport* [2010] EWHC 626 (Admin).

<sup>33</sup> Abrufbar unter <https://www.judiciary.uk/judgments/neil-richard-spurrier-others-v-the-secretary-of-state-for-transport-heathrow-judgments/> (21.6.2019).

<sup>34</sup> Abrufbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?ResultFunctionToken=ef48db00-d323-4af4-af9f->

Betrieb der dritten Piste je nach Szenario zu einer Zunahme von 1,79 % bzw. 2,02 % der gesamten THG-Emissionen von ganz Österreich kommen werde. Der Klimawandel werde in Zukunft weitreichende Folgen für Mensch, Tiere, Pflanzen sowie die gesamte Umwelt haben. Es komme bei Nichteinhaltung der Reduktionsziele zu beträchtlichen Eigentumswertminderungen, zum Verlust von Arbeitsplätzen, insbesondere im Bereich des Tourismus und der Land- und Forstwirtschaft, zu Hochwasserkatastrophen sowie einer drastischen Zunahme von schweren Hitzetagen. Zudem sei mit beträchtlichen Produktionsverlusten in der Land- und Forstwirtschaft zu rechnen. Diese werden auch den Verlust von Tier- und Pflanzenarten sowie zusätzliche menschliche Todesfälle und schwere gesundheitliche Beeinträchtigungen zur Folge haben. Eine entscheidende Minderung der zusätzlichen durch das Vorhaben dritte Piste verursachten THG-Emissionen lasse sich weder durch Emissions-Reduktionsmaßnahmen noch durch Nebenbestimmungen erheblich reduzieren. Das Vorhaben zu Errichtung und Betrieb der dritten Piste widerspreche deshalb den öffentlichen Interessen des Umweltschutzes, insbesondere des Klimaschutzes, so dass das öffentliche Interesse an der Verwirklichung des Vorhabens zurücktreten müsse.

Der österreichische Verfassungsgerichtshof hob dieses Urteil jedoch am 29. Juni 2017 auf, weil es gegen die Gleichheit vor dem Gesetz verstoße.<sup>35</sup> Weder aus dem BVG Umweltschutz noch aus § 3 BVG Nachhaltigkeit sei ein absoluter Vorrang von Umweltschutzinteressen gegenüber anderen, der Verwaltung obliegenden Entscheidungsdeterminanten ableitbar. Er bemängelte, dass das Bundesverwaltungsgericht – „in erster Linie in rechtspolitischer Weise“ – völkerrechtliche, unionsrechtliche und einfachgesetzliche Maßnahmen beurteile und aus der Nichterreicherung von Klimazielen im Ergebnis (negative) Schlussfolgerungen für die Bewilligungsfähigkeit des vorliegenden Projektes ziehe, ohne dass der zuständige Gesetzgeber diesbezüglich gesetzliche Anordnungen getroffen habe. Dieser nur sehr knapp begründete Willkürvorwurf hat in der österreichischen Literatur deutliche Kritik gefunden.<sup>36</sup>

---

[e91535fe57cb&Position=1&Abfrage=Bvbwg&Entscheidungsart=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=&VonDatum=02.02.2017&BisDatum=25.02.2019&Norm=LFG&ImRisSeitVonDatum=&ImRisSeitBisDatum=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=flughafen+wien&Dokumentnummer=BVWGT\\_20170202\\_W109\\_2000179\\_1\\_00](https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Entscheidung_E_875-2017_Flughafen_dritte_Piste.pdf) (21.6.2019), dort unter 4.5.8.

<sup>35</sup> Abrufbar unter [https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH\\_Entscheidung\\_E\\_875-2017\\_Flughafen\\_dritte\\_Piste.pdf](https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Entscheidung_E_875-2017_Flughafen_dritte_Piste.pdf) (21.6.2019), dort Rn. 206, 220.

<sup>36</sup> *Merli*, Ein seltsamer Fall von Willkür: Die VfGH-Entscheidung zur dritten Piste des Flughafens Wien, wbl 2017, 682 ff.; *Balthasar*, Zu kurz gegriffen, ZÖR 2017, 577 ff.; *Madner/Schulev-Steindl*, Dritte Piste – Klimaschutz als Willkür?, ZÖR 2017, 589 ff.; zustimmend dagegen *Schmelz*, Der VfGH zur dritten Piste – Klimaschutz im Widerspruch zu Rechtsstaat und Demokratie?, ZVG 2017, 288 ff.

Daraufhin entschied das Bundesverwaltungsgericht am 23. März 2018, dass der Ausbau des Flughafens in Wien zulässig sei.<sup>37</sup> Es erließ aber verschiedene Auflagen. Insbesondere wurde der Flughafenbetreiber verpflichtet, zusätzliche Maßnahmen zu entwickeln, um innerhalb von fünf Jahren eine Kohlendioxid-Neutralität zu erreichen.

### 3. Der Braunkohlebergbau Garzweiler

Dagegen gibt es in Deutschland bisher noch kaum Gerichtsverfahren, in denen der Klimaschutz eine zentrale Rolle gespielt hat. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannt, dass der Klimaschutz zu den nach Art. 20a GG geschützten Umweltgütern gehört.<sup>38</sup> Es hat auch schon geurteilt, dass aus Art. 20a GG die Pflicht folgt, Treibhausgasemissionen weiter zu reduzieren.<sup>39</sup>

Dennoch ist bisher, soweit ersichtlich, noch kein Vorhaben vor einem deutschen Gericht gescheitert, weil es mit der Verpflichtung zur Reduktion von Treibhausgasen nicht vereinbar ist. Das Bundesverwaltungsgericht war sogar der Auffassung, dass die Auswirkungen eines Projekts auf das globale Klima nach der alten Version der UVP-Richtlinie nicht geprüft werden mussten.<sup>40</sup> Das hat sich allerdings durch ihre Neufassung im Jahr 2014 geändert.<sup>41</sup> Außerdem hat es den Gemeinden verwehrt, die Verwendung fossiler Brennstoffe in Anlagen, die dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz unterliegen, im Bebauungsplan davon abhängig zu machen, dass die eingesetzten Stoffe bestimmte CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren nicht überschreiten, weil eine solche Festsetzung dem Regelungskonzept des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes widerspreche.<sup>42</sup>

Obwohl die Verbrennung der Braunkohle ein gewichtiger Faktor bei der Erzeugung von Treibhausgasemissionen ist, wird der Klimaschutz auch in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Dezember 2013 über den Braunkohlebergbau Garzweiler nur am Rande erwähnt. Nach der zusammenfassenden Darstellung in den Urteilsgründen hat allerdings offenbar auch die klägerische Argumentation hierauf keinen Schwerpunkt gelegt. Energiepolitische Grundentscheidungen könnten nur darauf überprüft werden, ob sie

<sup>37</sup> Abrufbar unter [https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxc?ResultFunctionToken=ef48db00-d323-4af4-af9f-e91535fe57cb&Position=1&Abfrage=Bvbwg&Entscheidungsart=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=&VonDatum=02.02.2017&BisDatum=25.02.2019&Norm=LFG&ImRisSeitVonDatum=&ImRisSeitBisDatum=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=flughafen+wien&Dokumentnummer=BVWGT\\_20180323\\_W109\\_2000179\\_1\\_00](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxc?ResultFunctionToken=ef48db00-d323-4af4-af9f-e91535fe57cb&Position=1&Abfrage=Bvbwg&Entscheidungsart=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=&VonDatum=02.02.2017&BisDatum=25.02.2019&Norm=LFG&ImRisSeitVonDatum=&ImRisSeitBisDatum=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=flughafen+wien&Dokumentnummer=BVWGT_20180323_W109_2000179_1_00) (21.6.2019).

<sup>38</sup> BVerfGE 118, 79, 110; 137, 350, 369.

<sup>39</sup> BVerfGE 118, 79, 110.

<sup>40</sup> BVerwG, NuR 2015, 772 (Rn. 42); NVwZ 2016, 1710 (Rn. 180).

<sup>41</sup> Saurer, Klimaschutzziele und Abwägungsentscheidungen in der raumbezogenen Planung, EurUP 2018, 183, 186.

<sup>42</sup> BVerwG, NVwZ 2018, 322.

offensichtlich und eindeutig unvereinbar sind mit verfassungsrechtlichen Wertungen, wie sie insbesondere in den Grundrechten oder den Staatszielbestimmungen, hier namentlich dem Umweltschutz (Art. 20a GG), zum Ausdruck kommen. Die Bewertung der gravierenden Belastungen für Mensch und Umwelt, die unbestritten mit dem Abbau und der Verstromung von Braunkohle verbunden seien, obliege auch in Anbetracht der verfassungsrechtlichen Wertungen von Art. 14 und 20a GG der politischen Einschätzungsprärogative von Exekutive und Legislative.<sup>43</sup> Ob diese Argumentation allerdings angesichts der neuen Erkenntnisse über die Auswirkungen des Klimawandels heute noch gelten kann, ist fraglich.<sup>44</sup>

#### 4. Das französische Kohlenstoffgesetz

Der französische Verfassungsrat hat sich in seinem Urteil vom 29. Dezember 2009 mit der Verfassungsmäßigkeit der Einführung neuer Ausnahmen bei der Kohlenstoff-Steuer beschäftigt.<sup>45</sup> Er hob die entsprechende Vorschrift im Verfahren der präventiven Normenkontrolle nach Art. 61 der Verfassung als verfassungswidrig auf. Zur Begründung führte er aus, dass die Ausnahmen einen Verstoß gegen die Jedermanns-Pflichten zum Schutz der Umwelt nach Art. 2, 3 und 4 der Umweltcharta, die im Jahr 2004 als Teil der Verfassung verabschiedet wurde, darstellten. Die neue Regelung hätte dazu geführt, dass die der Kohlenstoffsteuer unterworfenen Aktivitäten weniger als die Hälfte der gesamten Treibhausgasemissionen umfasst hätten. Deshalb widersprächen die Ausnahmen dem Ziel des Kampfes gegen die Erderwärmung und stellten außerdem einen Bruch mit dem Grundsatz der Gleichheit vor den öffentlichen Abgaben dar.

### IV. Die Verpflichtung zum Erlass von Klimaschutzmaßnahmen

Selbst wenn es gelingt, neue klimaschädliche Projekte oder Ausnahmen zu verhindern, sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um die globalen Ziele zur Begrenzung der Erderwärmung zu erreichen. In vielen Staaten ziehen deshalb inzwischen Kläger\*innen vor die Gerichte, um die Regierungen zu verpflichten, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen. Dieses Ziel verfolgt auch eine Klage vor dem EuG mit dem Antrag, die THG-Emissions-Rechtsakte wegen zu geringer Minderungsziele für nichtig zu erklären.<sup>46</sup> Sie wurde

<sup>43</sup> BVerfGE 134, 242, 338 ff.; ebenso bereits OVG Münster, DVBl. 2008, 452 (Rn. 33 ff.); zustimmend *Kühne*, Verfassungsrechtliche Fragen der bergrechtlichen Enteignung, NVwZ 2014, 321, 323.

<sup>44</sup> Zur Wandlung der Gemeinwohlziele *Ziehm*, Neue Braunkohlentagebaue und Verfassungsrecht – Konsequenzen aus dem Garzweiler-Urteil des BVerfG vom 17.12.2013, ZUR 2014, 458 ff.

<sup>45</sup> Abrufbar unter <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009599DC.htm> (21.6.2019), dort Rn. 82.

<sup>46</sup> Dazu (als Klagevertreter) *Winter*, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259 ff.

inzwischen mangels individueller Betroffenheit der Kläger als unzulässig abgewiesen.<sup>47</sup> Die EU-Ebene soll hier aber ausgeklammert werden. Behandelt werden die in den ersten beiden Instanzen erfolgreiche Klage von Urgenda gegen die Niederlande (1.), die gescheiterte Klage von Plan B in Großbritannien (2.) sowie zwei anhängige Verfahren in der Schweiz (3.) und Belgien (4.).

### 1. Der Fall Urgenda gegen die Niederlande

Internationale Aufmerksamkeit hat das Verfahren der Stiftung Urgenda, die das Ziel der Nachhaltigkeit fördert, gegen den Staat der Niederlande gefunden. Am 24. Juni 2015 verurteilte das Bezirksgericht Den Haag, ein erstinstanzliches ordentliches Gericht, den niederländischen Staat zu weitergehenden Maßnahmen gegen Klimawandel, um eine Reduktion der jährlichen Treibhausgasemissionen um 25 % im Vergleich von 1990 zu 2020 zu erreichen.<sup>48</sup> Hintergrund ist eine großzügige Regelung über die Zulässigkeit von Verbandsklagen zur Durchsetzung von Gemeinwohlbelangen.<sup>49</sup> Das Gericht stützte den Anspruch auf einen zivilrechtlichen Haftungsgrundsatz der gefährlichen Sorgfaltspflichtverletzung, weil die bisherigen Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen unzulänglich seien.

Zur Begründung zog das Gericht im Wege der Auslegung des Haftungsrechts auch das Staatsziel Umweltschutz in Art. 21 der niederländischen Verfassung, das Kyoto-Protokoll und das völkerrechtliche Schädigungsverbot sowie Schutzpflichten aus Art. 2 und Art. 8 EMRK heran. Gestützt auf die Erkenntnisse der internationalen Klimaforschung hielt es die von der EU und den Niederlanden definierten Reduktionsziele für Kohlendioxid-Emissionen für zu niedrig. Die Gegeneinwände, dass die erforderlichen Maßnahmen die Wirtschaft und den Staatshaushalt übermäßig belasteten und dass der Ausspruch gegen die Gewaltenteilung verstoße, verwarf das Gericht.

Dieses Ergebnis wurde in zweiter Instanz vom Gerichtshof Den Haag in seinem Urteil vom 9. Oktober 2018 in vollem Umfang bestätigt.<sup>50</sup> Anders als das Bezirksgericht hielt es für

<sup>47</sup> EuG, B. vom 8.5.2019, T-330/18, Armando Ferrão Carvalho und andere gg. Europäisches Parlament und Rat; skeptisch bereits *Wegener*, ZUR 2019, 3, 6 f.

<sup>48</sup> Englische Übersetzung abrufbar unter <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196&showbutton=true&keyword=C%2f09%2f456689> (21.6.2019); Zusammenfassung bei *Saurer/Purnhagen*, Klimawandel vor Gericht - der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation "Urgenda" gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland, ZUR 2016, 16, 18 ff.

<sup>49</sup> *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16, 17.

<sup>50</sup> Englische Übersetzung abrufbar unter <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2610&showbutton=true&keyword=200.178.245%2f01> (21.6.2019); zustimmend *Burgers/Staal*, Climate action as positive human rights obligation: The appeals judgment in *Urgenda v the Netherlands*, Netherlands

zulässig, dass sich Urgenda unmittelbar auf Art. 2 und 8 EMRK stütze, so dass es auf die Voraussetzungen der haftungsrechtlichen Norm gar nicht ankomme. Die EMRK hat nach Art. 94 der niederländischen Verfassung Anwendungsvorrang vor den Gesetzen. Unter Berufung auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte<sup>51</sup> leitete es sowohl aus dem Recht auf Leben wie auch aus dem Recht auf Wohnung und Privatleben ein Recht auf Schutz vor gravierenden Umweltschäden ab, auch wenn die Regierung dabei grundsätzlich einen Beurteilungsspielraum habe.

Das Gericht fasste dann die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Folgen des Klimawandels zusammen. Eine Erderwärmung um mehr als 2 Grad führe zu Überflutungen aufgrund des Anstiegs des Meeresspiegels, zu Hitzestress durch intensivere und längere Hitzeperioden, zu mehr Atemwegserkrankungen durch schlechtere Luftqualität, zu Dürre verbunden mit Waldbränden, zur Ausbreitung von ansteckenden Krankheiten und zu Überflutungen aufgrund von Starkregen sowie zu Störungen der Nahrungsmittelproduktion und der Versorgung mit Trinkwasser. Außerdem wären die Ökosysteme, Flora und Fauna betroffen und es komme zu einem Verlust an Biodiversität. Die Annahme von Urgenda, dadurch werde es in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts allein in Westeuropa zu Hunderttausenden Toten kommen, sei nicht widerlegt worden.

Wiederum unter Verweis auf die Erkenntnisse der Klimaforschung hielt das Gericht es für erwiesen, dass nur eine Emissionsreduktion um 25-40 % bis 2020 geeignet sei, das globale 2 Grad-Ziel zu erreichen. Insbesondere seien technologische Lösungen zur Entfernung von Kohlendioxid aus der Atmosphäre so unwahrscheinlich, dass sie nicht einbezogen werden dürften. Das Treibhausgashandelssystem der EU stehe weitergehenden Reduktionsmaßnahmen nicht entgegen, wie sich schon aus Art. 193 AEUV ergebe. Die Tatsache, dass die Erderwärmung ein globales Problem sei, könne der Verantwortlichkeit des Staates, Maßnahmen auf seinem eigenen Territorium zu ergreifen, nicht entgegengehalten werden. Ein Verstoß gegen die Gewaltenteilung liege nicht vor, weil das Urteil nur den Zweck habe, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und keine bestimmten Gesetzgebungsakte vorschreibe, sondern Parlament und Regierung freie Hand lasse, wie sie die Verpflichtung umsetze.

---

Yearbook of International Law 2018 (i.E.); krit. *Wegener*, ZUR 2019, 3 ff.; *Voland*, Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz, NVwZ 2019, 114 ff.; *Leitjen*, The Dutch Climate Case Judgment: Human Rights Potential and Constitutional Unease, VerfBlog, 2018/10/19, <https://verfassungsblog.de/the-dutch-climate-case-judgment-human-rights-potential-and-constitutional-unease/> (21.6.2019).

<sup>51</sup> Dazu *Theil*, Der Umfang des Umweltschutzes in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NuR 2014, 330 ff.

Die Regierung der Niederlande hat Revision zum Obersten Gericht eingelegt, um grundsätzlich klären zu lassen, wie weit ein Gericht den politischen Handlungsspielraum der Regierung einschränken dürfe.<sup>52</sup>

## 2. Die erfolglose Klage von Plan B gegen das Vereinigte Königreich

Die Klage der Umweltorganisation Plan B und elf Privatpersonen gegen die Entscheidung des britischen Wirtschaftsministers, das für das Jahr 2050 festgesetzte Emissionsreduktionsziel von 80 % im Verhältnis zum Jahr 1990 nach Inkrafttreten des Pariser Abkommens nicht zu verschärfen, wurde vom High Court England & Wales mit Urteil vom 20. Juli 2018 abgewiesen.<sup>53</sup> Eine dagegen gerichtete Beschwerde wurde im Januar 2019 vom Court of Appeal zurückgewiesen, so dass die Entscheidung rechtskräftig geworden ist.<sup>54</sup>

Der Minister hatte seine Entscheidung auf eine entsprechende Empfehlung des Climate Change Committee gestützt, in der ausführlich begründet worden war, dass das bereits im Gesetz vorgesehene Reduktionsziel voraussichtlich ausreichen werde, um die Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen zu erfüllen. Das Gericht wies den Einwand der Kläger\*innen zurück, der Minister habe die gesetzliche Verpflichtung, das Ziel im Licht neuer Erkenntnisse anzupassen, verkannt. Dem Ausschuss sei keine Fehlinterpretation des Pariser Abkommens vorzuwerfen. Ebenso verwarf das Gericht das Argument, es liege ein Verstoß gegen Art. 2 und 8 EMRK sowie gegen Art. 1 des Zusatzprotokolls (Recht auf Eigentum) vor. Die Exekutive habe in diesem Bereich einen weiten Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die Vor- und Nachteile verschiedener Maßnahmen, auch im Hinblick auf die internationale Diskussion. Schließlich wies das Gericht auch die Begründung zurück, der Schutz benachteiligter Gruppen verlange eine Änderung des Reduktionszieles.

## 3. Die Klage der Schweizer Klimaseniorinnen

In der Schweiz wurde eine Klage des Vereins Klimaseniorinnen Schweiz und von vier Einzelpersonen gegen das eidgenössische Umweltdepartement durch das Urteil vom 27. November 2018 des Bundesverwaltungsgerichts als unzulässig abgewiesen.<sup>55</sup> Die dagegen erhobene Beschwerde ist seit Januar 2019 beim Bundesgericht anhängig.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> <https://www.government.nl/latest/news/2018/11/16/state-to-bring-cassation-proceedings-in-urgenda-case> (28.2.2019).

<sup>53</sup> <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2018/1892.html> (21.6.2019).

<sup>54</sup> <https://planb.earth/wp-content/uploads/2019/01/Court-of-Appeal-decision.pdf> (21.6.2019).

<sup>55</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil A-2992/2017 vom 27. November 2018, abrufbar unter <https://www.bvger.ch/bvger/de/home/rechtsprechung/entscheidendatenbank-bvger.html> (21.6.2019).

<sup>56</sup> [https://klimaseniorinnen.ch/wp-content/uploads/2019/01/190121\\_mm\\_KlimaSeniorinnen-Bundesgericht\\_v3.pdf](https://klimaseniorinnen.ch/wp-content/uploads/2019/01/190121_mm_KlimaSeniorinnen-Bundesgericht_v3.pdf) (21.6.2019).

Die Klägerinnen rügten verschiedene Unterlassungen im Bereich des Klimaschutzes und verlangten von der Schweizerischen Regierung, weitergehende Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen zu treffen und die hierfür notwendigen Gesetzgebungsverfahren einzuleiten.<sup>57</sup> Die Schweiz müsse unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips ihre Treibhausgasemissionen bereits bis zum Jahr 2020 um 25 bis 40 % und nicht, wie im Bundesgesetz über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen festgeschrieben, um lediglich 20 % gegenüber 1990 senken. Weil sich die Klimaerwärmung bereits heute besonders auf die ohnehin schon verletzte Bevölkerungsgruppe der älteren Menschen auswirke und die Risiken einer hitzebedingten Todesfolge und einer Beeinträchtigung der Gesundheit sowie des Wohlbefindens aufgrund der häufiger auftretenden Hitzeperioden im Vergleich zur übrigen Bevölkerung bei älteren Frauen stark erhöht seien, verletze die Schweiz ihre grund- und konventionsrechtlichen Schutzpflichten, insbesondere aus Art. 2 und 8 EMRK, indem sie ihre Treibhausgasemissionen nicht hinreichend senke.

Formal richtete sich die Klage auf einen Realakt. Dies setzt nach Art. 25a VwVG Schweiz jedoch voraus, dass die Antragstellerinnen ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Verfügung über den Realakt besitzen. Nach der Auffassung des Gerichts ergibt sich jedoch aus den wissenschaftlichen Erkenntnissen über die möglichen Auswirkungen des Klimawandels für die Schweiz, dass die Gruppe der älteren Frauen von den Auswirkungen des Klimawandels nicht besonders betroffen ist. Folglich fehlte den Klägerinnen ein hinreichendes schutzwürdiges Interesse, so dass die Klage als unzulässig abgewiesen wurde.<sup>58</sup>

#### 4. Die Klage von Klimaatzaak in Belgien

Noch anhängig ist die Klage der belgischen Umweltorganisation Klimaatzaak vor dem Gericht erster Instanz Brüssel.<sup>59</sup> Ihr Ziel ist die Feststellung, dass die nationale Regierung wie auch die drei Regionen es versäumt haben, die gesetzlich festgelegten Reduktionsziele zu erreichen. Nach der Klärung der aufgrund der Sprachenproblematik strittigen Zuständigkeit des Gerichtes, die sich über mehrere Jahre hingezogen hat, steht nunmehr die Prüfung der Klage in der Sache an.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Darstellung bei *Bähr/Brunner/Casper/Lustig*, KlimaSeniorinnen: lessons from the Swiss senior women's case for future climate litigation, *Journal of Human Rights and the Environment* 2018, 194 ff., wobei die beiden erstgenannten Autorinnen nicht offenlegen, dass sie im Gerichtsverfahren als Anwältinnen der Klägerinnen tätig sind.

<sup>58</sup> Krit. *Hänni*, *EuGRZ* 2019, 1, 18.

<sup>59</sup> <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/vzw-klimaatzaak-v-kingdom-of-belgium-et-al-court-of-first-instance-brussels-2015/> (21.6.2019).

<sup>60</sup> <https://affaire-climat.be/fr/the-case> (21.6.2019).

## V. Die Ableitung von Handlungspflichten aus dem Grundgesetz

In der Bundesrepublik sind zur Zeit zwei auf zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen zielende Klagen öffentlich bekannt. Vor dem VG Berlin haben Greenpeace und dreizehn Einzelpersonen im Oktober 2018 eine Klage gegen die Bundesregierung eingereicht. Ihr Ziel ist die Feststellung, dass diese verpflichtet ist, das Klimaschutzprogramm 2020 um geeignete Maßnahmen so fortzuschreiben oder zu ergänzen, dass das verbindliche Ziel, die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2020 um 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren, eingehalten wird.<sup>61</sup> Hier ist allerdings zweifelhaft, ob der Verwaltungsrechtsweg nicht ausgeschlossen ist, weil die erforderlichen Maßnahmen nur im Wege der Gesetzgebung beschlossen werden können, so dass es sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handelt.<sup>62</sup>

Im November 2018 hat ein Klagebündnis, dem der Solarenergie-Förderverein Deutschland, der Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland und viele Einzelkläger\*innen angehören, Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht erhoben. Sie stützt sich auf die die Grundrechte auf Leben, Gesundheit und Eigentum.<sup>63</sup> Ihr Ziel ist zum einen die Feststellung, dass Bundestag und Bundesrat keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen haben, um die Ziele des Kyoto-Protokolls und des Pariser Abkommens zu erreichen, und zum anderen die Verpflichtung von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um so rechtzeitig Nullemissionen zu erreichen, dass eine Begrenzung der Erderwärmung auf höchstens 1,5° C (und wenn möglich noch weniger) noch gelingt.

Die Ableitung von Handlungspflichten des Gesetzgebers im Bereich des Klimaschutzes aus den Grundrechten wirft eine Fülle von rechtlichen Fragen auf. Das Bundesverfassungsgericht hat in den vergangenen Jahrzehnten in umweltrechtlichen Konstellationen immer einen restriktiven Maßstab angelegt, wonach ein Verfassungsverstoß nur bei einer evidenten Verletzung einer Schutzpflicht in Frage kommt.<sup>64</sup> Dieser Fall ist bisher noch nie bejaht worden. In diesem Rahmen ist keine umfassende Analyse möglich. Im Folgenden wird lediglich diskutiert, welche Grundrechte einschlägig sind (1.), und wie Einwände, welche die

---

<sup>61</sup> <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20182710-greenpeace-guenther-klageschrift-klimaklage.pdf> (21.6.2019); dazu *Wegener*, ZUR 2019, 3, 9.

<sup>62</sup> *Voland*, NVwZ 2019, 114, 116.

<sup>63</sup> <https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/verfassungsklage-wegen-unzureichender-deutscher-klimapolitik/> (21.6.2019).

<sup>64</sup> BVerfGE 56, 54, 82; NVwZ 2009, 1489, 1490; NVwZ 2011, 991, 993 (Fluglärm); NJW 1983, 2931, 2932; NJW 1998, 3264, 3265 (Waldschäden); *Vofßkuhle*, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1, 8.

Ableitbarkeit von Schutzmaßnahmen (2.) und ihre Vereinbarkeit mit dem Gewaltenteilungsprinzip (3.) betreffen, entkräftet werden können.

### 1. Die betroffenen Grundrechte

Zunächst ist zu klären, welche Grundrechte in ihrem Schutzbereich betroffen sind. Neben dem Recht auf Leben und Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 GG kommen auch der Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG und die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG in Frage. Dagegen ist das Grundrecht auf Freizügigkeit nach Art. 11 GG in seiner engen Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht<sup>65</sup> wohl nicht einschlägig, auch wenn größere Küstengebiete unbewohnbar werden sollten.

Im Mittelpunkt der grundrechtlichen Argumentation in den dargestellten Verfahren stehen der Schutz von Leben und Gesundheit. Zusammengefasst werden die einschlägigen Prognosen in einem Bericht des UN-Hochkommissars für Menschenrechte.<sup>66</sup> Er nennt folgende Faktoren, die zu einer Beeinträchtigung des Rechts auf Gesundheit führen können: Hitzewellen, Verstärkung der Wirkung von Luftverschmutzung, extreme Wetterereignisse und Naturkatastrophen, Ausbreitung von Krankheitsträgern, Verschlechterung der Ernährungssituation, Auswirkungen auf die mentale Gesundheit durch Katastrophen. Er macht darauf aufmerksam, dass die Auswirkungen auf verletzbare Gruppen wie z.B. Kinder besonders gravierend sein können. Mit der Erhöhung des Risikos von Naturkatastrophen und der Gefährdung der Nahrungsversorgung ist aber nicht nur die Gesundheit, sondern auch das Leben von Menschen bedroht. Insofern ist es unzweifelhaft, dass der Klimawandel Schutzgüter des Art. 2 Abs. 2 GG betrifft.<sup>67</sup>

Außerdem ist Art. 14 Abs. 1 GG einschlägig, da die Klimaveränderungen die Wahrscheinlichkeit von Stürmen und Überschwemmungen erhöhen, die zur Beschädigung von Eigentum führen können.<sup>68</sup> Soweit das Ansteigen des Meeresspiegels zur Überflutung von Küstengebieten führen kann, droht sogar der vollständige Untergang des entsprechenden Grundeigentums.

Der Dürresommer 2018 hat deutlich gemacht, dass die Auswirkungen des Klimawandels auch unternehmerische Tätigkeiten negativ betreffen können. So kam es zu großen Schäden in einigen Teilen der deutschen Landwirtschaft, weil z.B. die Getreideernte um 16 % geringer

---

<sup>65</sup> BVerfGE 134, 242, 322 ff.

<sup>66</sup> OHCHR, Analytical study on the relationship between climate change and the human right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, 2016, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/StudyImpact.aspx> (21.6.2019).

<sup>67</sup> Ekardt, Menschenrechte und Umweltschutz – deutsche und internationale Debatte im Vergleich, ZUR 2015, 579, 580.

<sup>68</sup> Voland, NVwZ 2019, 114, 117.

als im Mittel der Vorjahre ausgefallen ist.<sup>69</sup> Wegen des niedrigen Wasserstands von Flüssen war die Schifffahrt stark beeinträchtigt, was zur Folge hatte, dass bei mehreren Unternehmen Lieferengpässe auftraten, so dass sie zeitweise ihre Produktion einschränken mussten.<sup>70</sup> Damit kann man auch Art. 12 Abs. 1 GG in der weiten Auslegung als Unternehmensfreiheit als Schutzgut nennen, das durch die Klimaveränderungen beeinträchtigt wird.

Dagegen kann sich eine Verfassungsbeschwerde nicht auf Art. 20a GG stützen, da dem Staatsziel die subjektiv-rechtliche Dimension fehlt. Letztlich wirft die Ableitung von Klimaschutzpflichten aus dieser Vorschrift die gleichen Probleme auf wie bei den grundrechtlichen Schutzpflichten.<sup>71</sup>

## 2. Die Erforderlichkeit von Schutzmaßnahmen

Auch wenn man anerkennt, dass die Folgen der anthropogenen Klimaveränderungen Schäden an grundrechtlich geschützten Rechtsgütern verursachen und in Zukunft in noch deutlich größerem Umfang auslösen werden, stellt sich die Frage, ob sich daraus Handlungspflichten des deutschen Gesetzgebers ergeben.

Der Einwand, dass sich konkrete Klimaschäden noch nicht einzelnen Grundrechtsträger\*innen zuzuordnen ließen,<sup>72</sup> stimmt nicht, wenn man etwa auf die genannten Fälle der landwirtschaftlichen oder chemischen Betriebe oder auch auf die von stark zunehmenden Sturmschäden betroffenen Waldbesitzer\*innen abstellt. Soweit es um die Zukunft geht, kann man selbstverständlich heute noch nicht vorhersehen, welche natürlichen oder auch juristischen Personen in Zukunft geschädigt werden. Das gilt aber bei allen allgemeinen Vorschriften, die der Verwirklichung von Schutzpflichten dienen. Ebenso wenig weiß der Gesetzgeber heute, welche Personen möglicherweise in Zukunft einen Mord an welchem Opfer begehen werden oder welche Personen in Zukunft in der Nähe eines Atomkraftwerks oder eines Atommülllagers leben werden und von einem möglichen Unfall geschädigt werden könnten. Trotzdem wird in beiden Fällen nicht daran gezweifelt, dass Art. 2 Abs. 2 GG Maßnahmen erfordert, um Morde oder Atomunfälle möglichst zu verhindern. Auch wenn es nicht möglich ist vorherzusagen, wann und wo in welchem Umfang konkrete Schäden eintreten werden, mit denen von den Grundrechten geschützte Rechtsgüter beeinträchtigt werden, bestehen Schutzpflichten. Dass solche Schäden in der Summe weiter

<sup>69</sup> <https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Nachhaltige-Landnutzung/Klimawandel/Texte/Extremwetterlagen-Zustaendigkeiten.html> (21.6.2019).

<sup>70</sup> <https://www.zeit.de/wirtschaft/2018-11/flusspegel-pegelstaende-niedrigwasser-rhein-lieferengpaesse-benzin-diesel-duerre> (21.6.2019).

<sup>71</sup> Dazu bereits *Groß*, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20a GG?, ZUR 2009, 364 ff.

<sup>72</sup> *Wegener*, ZUR 2019, 3, 11.

zunehmen werden und in einzelnen Bereichen möglicherweise katastrophale Ausmaße annehmen können, ist dagegen sicher.

Noch grundsätzlicher ist das Bedenken, dem globalen Wirkungsgeschehen des Klimawandels sei mit individuellem Grundrechtsschutz nicht beizukommen.<sup>73</sup> Richtig ist, dass die große Mehrzahl der Treibhausgasemissionen durch ausländische Rechtssubjekte erfolgt, gegenüber denen der nationale Grundrechtsschutz nur ganz eingeschränkte Schutzansprüche bieten kann.<sup>74</sup> Allerdings stellt auch das Internet eine globale Struktur dar, in deren Rahmen die Grundrechte von inländischen Personen ebenso durch ausländische Akteure beeinträchtigt werden, wenn man etwa an die Überwachung durch Geheimdienste denkt. Trotz der eingeschränkten nationalen Handlungsmöglichkeit bestehen auch in diesem Kontext Schutzpflichten, die aus Art. 10 GG folgen.<sup>75</sup> Der Gesetzgeber darf das Problem nicht einfach ignorieren. In ähnlicher Weise kann man für den Klimaschutz festhalten, dass jede nationale Anstrengung, schädliche Emissionen zu vermeiden oder zu kompensieren, einen Beitrag zur Minderung des globalen Anstiegs darstellt, der sonst noch gravierender wäre, und deshalb dem Grundrechtsschutz dient.

Schließlich findet man den Einwand, dass eine Verletzung der Schutzpflicht nur dann vorliegen könne, wenn der Staat gar nichts oder gänzlich Ungeeignetes unternommen habe.<sup>76</sup> Selbstverständlich gibt es aber bereits auf allen staatlichen Ebenen eine Vielzahl von Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen sollen. Ebenso klar ist aber auch, dass die bisherigen Entscheidungen nicht ausreichen, um in Deutschland die mittel- und langfristigen Minderungsziele, wie sie international und auf der Ebene der EU vereinbart worden sind, zu erreichen. Insofern liegt zwar ein Tätigwerden vor, es ist aber, wie mittlerweile in der Wissenschaft kaum noch bestritten wird, unzureichend.

Deshalb zieht auch der Einwand nicht, dass es nicht nur eine einzige Maßnahme gebe, das Schutzziel zu erreichen, nämlich die Anhebung des Reduktionsziels in Deutschland.<sup>77</sup> Wie das Bezirksgericht Den Haag nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft richtig festgestellt hat, sind technologische Alternativen wie die Kohlendioxidspeicherung nicht ausgereift, um gegen Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen aufgerechnet werden zu können.

---

<sup>73</sup> *Wegener*, ZUR 2019, 3, 11.

<sup>74</sup> *Ismer*, Klimaschutz als Rechtsproblem, 2014, S. 50.

<sup>75</sup> *Groß*, BerlK-GG, Art. 10 Rn. 69 mwN.

<sup>76</sup> Für den Klimaschutz *Voland*, NVwZ 2019, 114, 118; allgemein BVerfGE 56, 54, 81; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 2 II Rn. 89.

<sup>77</sup> *Voland*, NVwZ 2019, 114, 118.

### 3. Die Vereinbarkeit mit der Gewaltenteilung

Nicht nur in der deutschen, sondern auch in der internationalen Diskussion spielt das Argument eine große Rolle, dass eine unmittelbare Ableitung von Rechtsfolgen aus Verfassungsgrundsätzen durch die Gerichte demokratische Entscheidungsprozesse umgehe und deshalb mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht vereinbar sei. Die Aufgabe des Klimaschutzes sei nach den traditionellen Kategorien des Umweltrechts der Vorsorge zuzuordnen, so dass sie der normativen Konkretisierung bedürfe.<sup>78</sup> Weil dabei immer auch der Ausgleich kollidierender Belange erforderlich sei, gehörten diese Entscheidungen nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und dem demokratischen Prinzip in die Verantwortung des vom Volk unmittelbar legitimierten Gesetzgebers.<sup>79</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat dabei allerdings selbst die Einschränkung gemacht, dass dies nicht gelte, wenn Rechtsgüter von höchster Bedeutung auf dem Spiele stehen.<sup>80</sup> Weil Naturkatastrophen, die durch die Erderwärmung häufiger werden, das Leben einer Großzahl von Menschen, auch in Deutschland bedrohen, kann man diese Bedingung durchaus als erfüllt ansehen. Die verheerenden Folgen, die nach den vorliegenden Szenarien jedenfalls möglich sind, wären viel gravierender als alle bisherigen Umweltauswirkungen der industriellen Zivilisation. Angesichts des drohenden Schadensausmaßes sind energische Vorsorgemaßnahmen dringend erforderlich.

Im Übrigen hat das Argument, das Bundesverfassungsgericht dürfe nicht zu stark in den demokratischen Prozess eingreifen, seit seiner Fluglärmentscheidung aus dem Jahr 1981 an Überzeugungskraft verloren. Es gibt inzwischen eine Reihe von anderen Urteilen, in denen das Gericht nicht davor zurückgescheut ist, sehr detaillierte Anforderungen an die Gesetzgebung zu entwickeln. So hat es in einer abwehrrechtlichen Konstellation für gefahrenabwehrrechtlich motivierte Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 GG aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine Fülle von Vorgaben abgeleitet, welche die Gestaltungsfreiheit des Parlaments stark einschränken.<sup>81</sup> Ähnliches gilt in der leistungsrechtlichen Konstellation der Berechnung des Existenzminimums, wo das Gericht zwar den Spielraum des Gesetzgebers betont hat, aber doch relativ genaue Anforderungen an die Berechnungsmethode festgelegt hat.<sup>82</sup>

Letztlich passt aber das Argument, dass die Auswahl aus verschiedenen Maßnahmen wegen der Gewaltenteilung Aufgabe des Gesetzgebers sei, hier nicht, wenn die Gerichte lediglich ein

<sup>78</sup> *Ekardt*, ZUR 2015, 579, 586; *Saurer*, EurUP 2018, 183, 184.

<sup>79</sup> BVerfGE 56, 54, 81; *Ekardt*, ZUR 2015, 579, 582 f.; *Voland*, NVwZ 2019, 114, 119.

<sup>80</sup> BVerfGE 56, 54, 81.

<sup>81</sup> BVerfGE 141, 220, 268-286; zur Kritik vgl. *Groß*, BerlK-GG, Art. 10 Rn. 71 mwN.

<sup>82</sup> BVerfGE 125, 175, 225 f.; 137, 34, 72-76.

weitergehendes Reduktionsziel für verbindlich erklären, einzelne Maßnahmen aber gerade nicht vorschreiben. Ähnlich wie im niederländischen Urgenda-Fall würde das Bundesverfassungsgericht mit einem Ausspruch, dass die bisherigen Anstrengungen keine ausreichende Erfüllung der Schutzpflichten sind, gerade keine konkreten Maßnahmen vorschreiben. Zur Umsetzung eines solchen Urteils käme eine Vielzahl von Maßnahmen in vielen verschiedenen Politikbereichen in Frage, zwischen denen der Gesetzgeber auswählen kann, solange sie insgesamt geeignet sind, das Ziel zu erreichen.

Auch eine solche auf eine Zielvorgabe beschränkte Verfassungsgerichtsentscheidung würde sicher auf politische Widerstände treffen. Das kann aber kein Einwand gegen ein entsprechendes Ergebnis sein, wenn es wissenschaftlich fundiert aus den geltenden Grundrechten abgeleitet worden ist.<sup>83</sup> Viele Verfassungsgerichtsentscheidungen sind nicht auf ungeteilte Zustimmung gestoßen. Dass die einer Verstärkung von Maßnahmen gegen den Klimawandel entgegenstehenden wirtschaftlichen Interessen besonders mächtig sind, kann kein verfassungsrechtlich relevantes Argument sein.

## VI. Ergebnis

Als Fazit der bisherigen gerichtlichen Auseinandersetzungen um den Klimaschutz kann man festhalten, dass entsprechende Klagen zwar bisher in Europa noch kaum in letzter Instanz erfolgreich waren. Sie sind aber keineswegs von vornherein aussichtslos. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Notwendigkeit zusätzlicher Anstrengungen sind mittlerweile so erdrückend, dass sie nur von ideologisch verblendeten Politiker\*innen, nicht aber von rational analysierenden Richter\*innen ignoriert werden können. Ebenso klar ist aber auch, dass Gerichte die Defizite im rechtlichen Rahmen des Klimaschutzes, auf die bereits Klaus Lange aufmerksam gemacht hat,<sup>84</sup> nicht selbst ausgleichen können. Sie können aber feststellen, dass es solche Defizite gibt und dass sie zu möglicherweise katastrophalen Folgen führen werden. Die Durchsetzung von rechtlichen Änderungen muss dann aber letztlich im politischen Raum erfolgen.

---

<sup>83</sup> So aber *Wegener*, ZUR 2019, 3, 12; dagegen auch *Winter*, ZUR 2019, 259, 269; *Graser*, Vermeintliche Fesseln der Demokratie: Warum die Klimaklagen ein vielversprechender Weg sind, ZUR 2019, 271 ff.

<sup>84</sup> S.o. Fn. 6.