

Stefanie Schmahl

Climate Change Litigation – die öffentlich-rechtliche Perspektive

Vortrag im Rahmen der 66. Bitburger Gespräche

Trier, 12. / 13. 01. 2023

I. Einführung

Der Klimawandel und die hiergegen zu treffenden Maßnahmen sind in aller Munde. Obwohl an das Pariser Klimaübereinkommen von 2015¹ inzwischen 194 Staaten und die EU gebunden sind, fällt die Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen zur Reduktion der globalen CO₂-Emissionen mit Blick auf die Erreichung des anzustrebenden 2° C-Höchstziels bislang deutlich zu niedrig aus.² Dies hat zum einen völkerrechtliche Gründe, die sowohl auf die hybriden Verhaltenspflichten als auch auf die weichen Durchsetzungsmechanismen des Abkommens zurückzuführen sind, die zwischen vereinbartem Erderwärmungshöchstziel und einzelstaatlichem Gestaltungsspielraum bei den zu ergreifenden Mitteln mäandern.³ Zum anderen treffen klimaschützende Maßnahmen auf zahlreiche wirtschaftsrechtliche sowie technologische Herausforderungen, die im innerstaatlichen Recht komplizierte multipolare Abwägungssituationen hervorrufen.⁴

Diese hochpolitische Gemengelage und die damit häufig einhergehende rechtliche Stagnation nehmen Klimaaktivisten regelmäßig nicht hin, sondern bedienen sich zur Durchsetzung wirksamer Klimaschutzmaßnahmen der gesamten zur Verfügung stehenden Klaviatur an Rechtsschutzmöglichkeiten. Angestrengt werden Klimawandelklagen sowohl vor nationalen als auch vor internationalen Gerichten und Spruchkörpern, und zwar inzwischen auf allen Kontinenten.⁵ Verklagt werden

* Der Beitrag ist die schriftliche und im Februar 2023 geringfügig erweiterte Fassung des Vortrags, den die Verf. bei den 66. Bitburger Gesprächen in Trier gehalten hat. Die Vortragsform wurde beibehalten.

¹ FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Annex); BGBl. 2016 II S. 1082. Das Abkommen ist am 4.11.2016 in Kraft getreten.

² Vgl. *UN Environment Programme*, "The Closing Window: Emissions GAP Report 2022", S. XVII ff.; vgl. auch *Carstens*, VN 2022, 27 (28 ff.).

³ Früh schon *Oberthür/Bodle*, *Climate Law* 6 (2016), 40 (50 ff.); *Bodansky*, *RECIEL* 25 (2016), 142 (146 ff.); jüngst etwa *Saiger*, *Nationale Gerichte im Klimaschutzvölkerrecht*, 2022, S. 53 ff.

⁴ Vgl. *Mayer*, *AJIL* 115 (2021), 409 (417 ff.); *Burgi*, *NVwZ* 2021, 1401 (1407 f.).

⁵ Vgl. nur die eingehende rechtsvergleichende Studie von *Saiger* (Fn. 3), S. 43 ff., 210 ff.

überwiegend privatrechtliche Unternehmen und multinationale Konzerne, aber zunehmend auch Staaten.⁶ Auch Rechtsgutachtenverfahren sind inzwischen eingeleitet; so wird sich der Internationale Seegerichtshof mit den Auswirkungen des Klimawandels auf die wegen des klimawandelbedingten Meeresspiegelanstiegs vom Untergang bedrohten kleinen Inseln nach Maßgabe allgemeiner und besonderer (see-)völkerrechtlicher Regeln auseinanderzusetzen haben.⁷ Initiiert sind sogar völkerstrafrechtliche Verfahren gegen Staatsoberhäupter wegen behaupteten Ökozids – ein Straftatbestand, den das Völkerstrafrecht allerdings bisher nicht kennt.⁸

Im Fokus meiner nachfolgenden Überlegungen stehen allein klimabezogene Rechtsstreitigkeiten gegen Staaten, also die *Climate Change Litigation* aus öffentlich-rechtlicher Perspektive. Diese von einzelnen Individuen (meist mit Unterstützung einer umweltrechtlichen Nichtregierungsorganisation) angestregten Klimawandelklagen eint das Ziel, auf den Ausgang der Klimadebatten über den Rechtsweg Einfluss zu nehmen.⁹ Dennoch lassen sich auch diese Verfahren nicht über denselben Kamm scheren. Zu differenzieren ist bereits zwischen Klimawandelklagen, die sich neben dem Völkerrecht mit den innerstaatlichen Rechtsordnungen anderer Staaten beschäftigen, und solchen, die einen zumindest mittelbaren Bezug zur deutschen Rechtsordnung aufweisen. Wenngleich nicht ausschließlich, wird sich mein Blick vor allem auf die letztgenannte Variante richten. Darüber hinaus ist eine kategoriale Unterscheidung zu treffen zwischen strategischen Rechtsstreitigkeiten, die die beklagten Staaten zu einer wirksamen Reduzierung des CO₂-Ausstoßes zu verpflichten suchen, und Klagen, die sich im Wesentlichen auf Ausgleichs- und Anpassungsmaßnahmen für bereits eingetretene Klimaschäden richten und daher eher den öffentlich-rechtlichen Routineverfahren zuzuordnen sind.¹⁰ Gemeinsam ist beiden Formen jedoch der heranzuziehende Maßstab, nämlich die nationalen und internationalen Grund- und Menschenrechte, was eine übergreifende Untersuchung rechtfertigt.

II. Überblick über entschiedene und anhängige Klimawandelverfahren

Das angesichts des Klimawandels sprunghaft angestiegene Interesse am nationalen und internationalen Grund- und Menschenrechtsschutz beruht ersichtlich auf seinem hohen Grad an Justiziabilität und dem Zugang zu individuellen Beschwerdemechanismen.¹¹ Dies gilt besonders deshalb, weil auf völkerrechtlicher Ebene Pläne zur Etablierung eines internationalen Umweltgerichtshofs auf absehbare Zeit utopisch sind¹² und Verbandsklagen, die das nationale Umwelt- und

⁶ Zur Kartographie der Klimawandelklagen vgl. die Beiträge in W. Kahl/Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, 2021; ferner (unter zivilrechtlichem Blickwinkel) *Schmidt-Ahrendts/Schneider*, NJW 2022, 3475 (3477 ff.).

⁷ Vgl. *International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS)*, Order 2022/4 v. 16.12.2022. Angstrengt wurde das Verfahren vor dem ITLOS am 12.12.2022 von der im Jahr 2021 vor allem zu diesem Zweck gegründeten „Commission of Small Island States on Climate Change and International Law“, vgl. *Materna*, ILM 61 (2022), 739 (740).

⁸ Näher *Schmahl*, JZ 2022, 317 (319). Zu den Bestrebungen, einen Ökozid-Straftatbestand in das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs einzuführen, kritisch *Mührel*, AVR 60 (2022), 322 (339 ff.).

⁹ Grundlegend *Ismer*, Klimaschutz als Rechtsproblem, 2014, S. 37 ff.; ferner *Purnhagen*, European Journal of Risk Regulation 2015, 443 (443 f.).

¹⁰ *Saiger* (Fn. 3), S. 90 f. Zu weiteren Kategorisierungsmöglichkeiten von Klimawandelklagen vgl. *Rodi/Kalis*, KlimR 2022, 5 (6 f.); *Fellenberg*, NVwZ 2022, 913 (914 f.); *Buser*, Verfassungsblog v. 12.08.2022, <https://verfassungsblog.de/von-der-freiheit-der-zukunft-auf-den-boden-der-tatsachen/> (zuletzt abgerufen am 10.2.2023).

¹¹ Vgl. *Rajamani*, J. Env'tl. L. 22 (2010), 391 (417); *von Arnould*, Völkerrecht, 5. Aufl. 2023, § 11 Rn. 916.

¹² Vgl. nur *Pedersen*, J Env'tl. L. 24 (2012), 547 ff.

Naturschutzrecht gesetzlich bereithält,¹³ im deutschen Klimaschutzrecht typischerweise nicht zur Verfügung stehen.¹⁴ Daher erheben Aktivisten mit der Behauptung mangelnden Klimaschutzes nicht nur Anfechtungsklagen im Kontext von Umweltverträglichkeitsprüfungen,¹⁵ sondern auch Feststellungsklagen und Normenkontrollanträge vor Verwaltungsgerichten¹⁶ sowie Verfassungsbeschwerden und Popularklagen vor den Verfassungsgerichten des Bundes und der Länder.¹⁷ Hinzu kommen diverse Individualbeschwerden vor verschiedenen internationalen Spruchkörpern. Anhängige oder bereits entschiedene Verfahren auf der internationalen Ebene gibt es etwa vor der Unionsgerichtsbarkeit, dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Auch der United Nations (UN)-Menschenrechtsausschuss als vertraglich eingerichtetes, quasi-justizielles Kontrollorgan des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) und der UN-Kinderrechtsausschuss als von der Kinderrechtskonvention (KRK) etabliertes unabhängiges Expertengremium haben sich bereits mit Klimawandelbeschwerden auseinandergesetzt, die teilweise gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichtet waren.

1. Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

Angesichts des innovativen Klima-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 24. März 2021,¹⁸ dessen Sachverhalt und Entscheidungsgründe ich wegen seines Bekanntheitsgrades nicht erneut rekapitulieren möchte,¹⁹ ist die Erfolgserwartung auch bezüglich anderer grund- und menschenrechtsbasierter Klimawandelklagen gestiegen.

2. Entscheidungen der Unionsgerichtsbarkeit

Diese Hoffnung der für effektivere Klimaziele der Europäischen Union (EU) vor der Unionsgerichtsbarkeit streitenden Individuen wurde freilich bereits einen Tag nach Erlass des Karlsruher Klima-Beschlusses enttäuscht. Der als Rechtsmittelgericht angerufene Europäische

¹³ Vgl. § 2 Abs. 1 UmwRG und § 64 Abs. 1 BNatSchG. Beide Vorschriften sind durch die „Aarhus-Konvention“ und deren unionsrechtliche Umsetzung induziert, vgl. *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, S. 36 ff.; *Schlacke*, EurUP 6 (2018), 127 (128); *Schmahl*, in W. Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, 2021, § 43, Rn. 39.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 157, 30 (Rn. 136 f.); a. A. *Lange*, AöR 147 (2022), 264 (269 ff.). Verbandsklagerechte im Bereich des Klimaschutzes werden aber von den niederländischen, französischen, irischen und tschechischen Gerichten anerkannt, vgl. Hoge Raad der Nederlanden, Urt. v. 20.12.2019, *Urgenda Foundation*, 19/00135, ECLI:NL:HR2019:2006, Rn. 5.9.2.-5.9.3; Tribunal Administratif de Paris, Entsch. v. 3.2.2021, Nos. 1 904 967, 968, 972 und 976, Rn. 11; Supreme Court of Ireland, Entsch. v. 31.7.2020, Appeal No. 205/19, Rn. 5.32; *Městský soud v. Praze*, Entsch. v. 15.6.2022, *Klimatická žaloba ČR*, No. 14A 101/2021–248, Rn. 159 ff. Näher *Lange/Lippold*, JZ 2022, 685 (688 f.).

¹⁵ Vgl. nur BVerwG, 18.2.2021, 4 B 25/20, Rn. 11 ff.

¹⁶ Besonderes Aufsehen hat die Klimaschutzfeststellungsklage dreier Bio-Landwirte und der Umweltorganisation *Greenpeace* gegen die Bundesregierung vor dem VG Berlin erregt. Den Klägern war mit Blick auf Art. 20a GG an der Feststellung gelegen, dass die Bundesregierung zur Einhaltung ihrer durch Kabinettsbeschlüsse festgelegten Klimaziele und zur Ergreifung dazu geeigneter Maßnahmen verpflichtet sei. Das VG Berlin hat die Klage als unzulässig abgewiesen, wegen grundsätzlicher Bedeutung aber die Berufung zugelassen: VG Berlin, NVwZ 2020, 1289, Rn. 49 ff., 107. Zu weiteren verwaltungsgerichtlichen Judikaten vgl. *Uechtritz*, DVBl. 2022, 1241 (1244 f.).

¹⁷ Vgl. vor allem BVerfGE 157, 30; BVerfG, NJW 2022, 844; Beschl. v. 25.5.2022, 1 BvR 188/22; Beschl. v. 15.12.2022, 1 BvR 2146/22; BayVerfGH, Entsch. v. 18.7.2022, Vf. 41-VII-21, BeckRS 2022, 17743.

¹⁸ BVerfGE 157, 30 ff.

¹⁹ Hervorragende Zusammenfassung bei *Lenz*, Der Staat 61 (2022), 73 (74 ff.).

Gerichtshof (EuGH)²⁰ folgte der Auffassung der Vorinstanz²¹ und wies die Nichtigkeits- und Schadensersatzklage in der Rechtssache *Carvalho (People's Climate Case)* am 25. März 2021 als unzulässig ab. Unter Berufung auf ihre Unionsgrundrechte hatten die Kläger eine Verringerung der innerhalb der EU erlaubten Treibhausgasemissionen gefordert. Gescheitert ist ihre Nichtigkeitsklage aufgrund der hohen Hürden der sog. *Plaumann-Formel*.²² Beide Unionsgerichte waren sich darin einig, dass die relevanten Unionssekundärrechtsakte zum Klimaschutz Einzelpersonen keine Individualrechte garantierten, sondern Gesetzgebungsakte mit allgemeiner Geltung seien.²³ Auch die Voraussetzungen einer Schadensersatzklage seien nicht erfüllt, zumal sie hier bloß dazu diene, die Zulässigkeitsanforderungen der Individualnichtigkeitsklage zu umgehen.²⁴ Wegen der prozessualen Spezifika des Unionsrechts, das keine klassische Individualbeschwerde kennt, sondern im Gegenteil strenge Anforderungen an die individuelle und unmittelbare Betroffenheit von Individualklägern stellt, ist gegen diese Entscheidungen nichts zu erinnern.²⁵

3. Entscheidungen des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Ein anderes Bild ergibt sich allerdings bei denjenigen völkerrechtlichen Verträgen, die ausdrückliche Beschwerdemöglichkeiten für das Individuum bereithalten. In diesem Sinne nehmen sich die Entscheidungen des IAGMR, der mit der Auslegung und Anwendung der Amerikanischen Menschenrechtskonvention betraut ist, als besonders progressiv aus. Hervorsticht insoweit das Rechtsgutachten zu „*Medio ambiente y derechos humanos*“ aus dem Jahr 2017. Dort statuierte der Gerichtshof im Wege einer äußerst dynamischen Rechtsauslegung der Konvention und ihres Protokolls von San Salvador ein justiziables individuelles Recht des Menschen auf eine gesunde Umwelt²⁶ und erkannte zudem ein autonomes Recht der Umwelt an.²⁷ Die ungenaue, ja in Teilen unschlüssige Methodik der gerichtlichen Begründung ist zu Recht scharf kritisiert worden.²⁸ Dennoch erscheint es immerhin als konsequent, dass der IAGMR im Verfahren der indigenen Vereinigung *Lhaka Honhat* (2020) eine Verletzung des Rechts auf gesunde Umwelt mit der Begründung feststellte, dass Argentinien keine hinreichenden Maßnahmen getroffen habe, um die Rechte indigener Völker unter seiner Hoheitsgewalt auf Nutzung der Naturgüter wirksam gegen Umweltschäden zu schützen.²⁹ Die Vermischung von anthropozentrischen mit ökozentrischen Rechtskonzepten begründet der Gerichtshof mit der kulturell-spirituellen Bindung indigener Gemeinschaften zu

²⁰ EuGH, Urt. v. 25.3.2021, *Carvalho*, C-565/19 P, ECLI:EU:C:2021:252.

²¹ EuG, Beschl. v. 8.5.2019, *Carvalho*, T-330/18, ECLI:EU:T:2019:324.

²² EuGH, Urt. v. 15.7.1963, *Plaumann*, 25/62, Slg. 1963, 217 (238 f.).

²³ EuG *Carvalho* (Fn. 21), Rn. 48 ff.; EuGH *Carvalho* (Fn. 20), Rn. 37.

²⁴ EuG *Carvalho* (Fn. 21), Rn. 65 ff.; EuGH *Carvalho* (Fn. 20), Rn. 101 ff.

²⁵ Vgl. O. Dörr, in: Schulev-Steindl u. a. (Hrsg.), *Climate Change, Responsibility and Liability*, 2022, S. 299 (300 ff.). Daran ändert auch die 2021 geänderte Aarhus-Verordnung (EU) Nr. 2021/1767 nichts. Sie ermöglicht zwar die Überprüfung von umweltbezogenen Unionsrechtsakten durch Einzelpersonen; das Erfordernis der unmittelbaren Betroffenheit gilt jedoch auch hier; dazu näher *Fellenberg*, NVwZ 2022, 913 (918); *Christmann*, NVwZ 2022, 1004 (1008 f.).

²⁶ IAGMR, Gutachten v. 15.11.2017, *Medio ambiente y derechos humanos*, OC-23/17, Ser. A No. 23, Rn. 57, 63.

²⁷ Ebd., Rn. 62. Inzwischen hat auch das spanische Parlament durch Gesetz v. 30.9.2022 der Lagune des *Mar Menor* Rechtspersönlichkeit verliehen. Es ist der erste Rechtstext in Europa, der einer natürlichen Körperschaft Rechte und Rechtsstellung verleiht, vgl. *Soro Mateo/Álvarez*, Verfassungsblog v. 14.10.2022, <https://verfassungsblog.de/the-mar-menor-lagoon-in-spain-enjoys-legal-standing-and-now-what/> (zuletzt abgerufen am 10.2.2023). Gegen diese Verleihung hat die *Vox-Partei* Anfang 2023 Klage vor dem spanischen Verfassungsgericht erhoben.

²⁸ Kritisch V. Kahl, EurUP 2019, 110 (116); *Benz/V. Kahl*, AVR 59 (2021), 199 (205 ff.); *Boyle*, ICLQ 67 (2018), 759 (768, 772 ff.). Zustimmend indes *Markus/Silva-Sánchez*, ZUR 2019, 150 (154 ff.); *Hennebel/Tigroudja*, AFDI 65 (2019), 415 ff.

²⁹ IAGMR, Urt. v. 6.2.2020, *Case of the Indigenous Communities of the Lhaka Honhat Association (Our Land) v. Argentina*, Ser. C No. 400, Rn. 202 ff.

der sie umgebenden Umwelt, die sich vom herkömmlichen Naturverständnis industriell geprägter Gesellschaften signifikant unterscheidet.³⁰

Offensichtlich von den Ausführungen des IAGMR inspiriert, befürwortet mittlerweile auch der UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt die Existenz eines Menschenrechts auf eine gesunde Umwelt.³¹ Desgleichen hat die UN-Generalversammlung im Juli 2022 das Recht auf eine saubere und nachhaltige Umwelt als Menschenrecht in einer programmatischen Resolution explizit anerkannt.³² Sogar im System des Europarats finden sich inzwischen ähnliche Initiativen und Empfehlungen.³³ Alle genannten Dokumente sind zwar – übrigens ebenso wie das Rechtsgutachten des IAGMR – nicht in einem formellen Sinne rechtsverbindlich. Als völkerrechtliches ‚soft law‘ vermögen sie aber markante Leitplanken zu setzen, die durchaus geeignet sind, nationale wie internationale Spruchkörper argumentativ zu beeinflussen.

4. Entscheidungen des UN-Menschenrechtsausschusses

Dies zeigt sich an der jüngeren Entscheidungspraxis des UN-Menschenrechtsausschusses. Obwohl der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, an den Deutschland gebunden ist, kein eigenständiges Recht auf eine gesunde Umwelt kennt, hat der Ausschuss der Individualbeschwerde von *Daniel Billy* und weiteren sieben Einwohnern der Torres-Strait-Inseln gegen Australien in weiten Teilen im September 2022 stattgegeben.³⁴ Australien habe wegen seiner Untätigkeit zur Abwendung der Klimakatastrophe, und zwar sowohl wegen fehlender Küstenschutzmaßnahmen als auch wegen mangelnder Mittelausstattung zur Minderung der Treibhausgasemissionen gegen das Recht auf Privatleben (Art. 17 IPbpR) und gegen kulturelle Minderheitenrechte (Art. 27 IPbpR) der Beschwerdeführer verstoßen.³⁵ Angesichts begrenzter Ressourcen könne die Torres-Strait-Gemeinschaft die erforderlichen Maßnahmen auf eigene Kosten nicht finanzieren. Die Klimaschäden infolge von Überschwemmungen der niedriggelegenen Inseln vor der australischen Küste seien bereits eingetreten. Lediglich eine Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 6 IPbpR) lehnte der Ausschuss ab. Insoweit könne Australien noch wirksame Anpassungsmaßnahmen treffen.³⁶

Die Entscheidung in der Rechtssache *Daniel Billy* entwickelt diejenigen Feststellungen fort, die der UN-Menschenrechtsausschuss bereits 2020 im Fall *Teitiota* gegen Neuseeland getroffen hat. Dort entschied der Ausschuss erstmalig, dass umweltbedingte Schädigungen als Folgen des Klimawandels ohne ausreichende Anpassungsmaßnahmen eine Verletzung der Garantien des IPbpR darstellen können.³⁷ Der Entscheidung lag die Beschwerde eines Mannes aus Kiribati gegen eine letztinstanzlich vom Obersten Gerichtshof bestätigte Entscheidung Neuseelands zugrunde, sein

³⁰ *Ebd.*, Rn. 93, 243 ff. Vgl. auch *Benz/V. Kahl*, AVR 59 (2021), 199 (217 ff.); *Tigre*, AJIL 115 (2021), 706 (709 ff.).

³¹ Vgl. „Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment“ (*D. Boyd*), 19.7.2018, A/73/188, Rn. 28 ff.; vgl. auch *Human Rights Council*, Resolution v. 8.10.2021, A/HRC/RES/48/13.

³² UN-Generalversammlung, Resolution Nr. 76/300 „The human right to a clean, healthy and sustainable environment“ v. 28.7.2022, A/RES/76/300.

³³ Vgl. Europarat, „Environment and human rights: towards a right to a healthy environment?“, Réf. DC 028(2020) v. 20.2.2020; Ministerkomitee des Europarates, „Recommendation on human rights and the protection of the environment“, CM/Rec(2022)20 v. 27.9.2022.

³⁴ Menschenrechtsausschuss, Entsch. v. 21.7.2022, *Daniel Billy u. a. gegen Australien*, CCPR/C/135/D/3624/2019.

³⁵ Menschenrechtsausschuss, *Daniel Billy* (Fn. 34), Rn. 8.12, 8.14.

³⁶ Menschenrechtsausschuss, *Daniel Billy* (Fn. 34), Rn. 8.7. Kritisch *V. Kahl*, Verfassungsblog v. 03.10.2022, <https://verfassungsblog.de/rising-before-sinking/> (zuletzt abgerufen am 10.2.2023).

³⁷ Menschenrechtsausschuss, Entsch. v. 24.10.2019, *Teitiota*, CCPR/C/127/D/2728/2106, Rn. 9.5.

Asylgesuch abzulehnen.³⁸ Der Ausschuss verdeutlichte, dass der Klimawandel ohne effektive nationale und internationale Maßnahmen Menschen der Gefahr einer Verletzung ihres Rechts auf Leben aussetzen könne. Der klimawandelbedingte Meeresspiegelanstieg werde Kiribati wahrscheinlich unbewohnbar machen, weshalb es Zufluchtsstaaten wie Neuseeland grundsätzlich verboten sei, Beschwerdeführer in ihre vom Untergang bedrohten Heimatstaaten zurückzuweisen.³⁹ Anders als im Fall der Einwohner von Torres-Strait lehnte der Menschenrechtsausschuss das Begehren des Beschwerdeführers *Teitiota* auf *non-refoulement* im Ergebnis dennoch umfänglich ab. Der Zeitraum, bis die Inseln unbewohnbar würden, erlaube noch Gegenmaßnahmen, und er sah keinen Grund, daran zu zweifeln, dass Kiribati bereits die notwendigen Vorsorge- und Anpassungsmaßnahmen treffe.⁴⁰

5. Entscheidungen des UN-Kinderrechtsausschusses

In diesen Kontext reihen sich auch die Klima-Entscheidungen des UN-Kinderrechtsausschusses in den Verfahren *Chiara Sacchi* u. a. gegen fünf verschiedene Vertragsstaaten, darunter Deutschland, aus dem Herbst 2021 ein.⁴¹ Die jugendlichen Beschwerdeführer machten aufgrund der Folgen des Klimawandels geltend, dass die beklagten Staaten durch ihre weitgehende Untätigkeit beim Ergreifen von wirksamen Klimaschutzmaßnahmen ihre Rechte auf Leben, Überleben und Entwicklung (Art. 6 KRK), auf Gesundheit (Art. 24 KRK), auf Achtung der kulturellen Identität indigener Kinder (Art. 30 KRK) und auf vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Art. 3 KRK) verletzt hätten. Obwohl er einer dynamischen Interpretation der Zulässigkeitsvoraussetzungen von Individualbeschwerden regelmäßig nicht ablehnend gegenübersteht,⁴² wies der Kinderrechtsausschuss die Klima-Beschwerden nach umfangreicher Prüfung als unzulässig ab. Das für eine Individualbeschwerde bestehende Erfordernis der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs sei nicht erfüllt, da die Beschwerdeführer in keinem der beklagten fünf Staaten auch nur ein einziges Rechtsmittel eingelegt hatten.⁴³

6. Individualbeschwerdeverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

Die fehlende Rechtswegerschöpfung wird auch den EGMR beschäftigen. Vor dem Straßburger Gerichtshof sind mittlerweile mehr als zehn Klimabeschwerden anhängig,⁴⁴ die in der Zusammenschau verschiedener EMRK-Garantien zur indirekten Konstituierung einer staatlichen Schutzverpflichtung im Hinblick auf eine gesunde Umwelt führen könnten.⁴⁵ Paradigmatisch ist hierbei das Verfahren von *Cláudia Duarte Agostinho* u. a. gegen Portugal und 32 weitere Konventionsstaaten,

³⁸ Vgl. *Prechtl*, AVR 58 (2020), 366 (267, 376).

³⁹ Menschenrechtsausschuss, *Teitiota* (Fn. 37), Rn. 9.11.

⁴⁰ *Ebd.*, Rn. 9.12, 9.13. Kritisch *Prechtl/Qistauri/Uerpmann-Witzack*, AVR 58 (2020), 349 (354 ff.).

⁴¹ Vgl. Kinderrechtsausschuss, Entsch. v. 21.9.2021, *Sacchi u. a. gegen Argentinien*, CRC/C/88/D/104/2019; Entsch. v. 22.9.2021, *Sacchi u. a. gegen Brasilien*, CRC/C/88/D/105/2019; *Sacchi u. a. gegen Frankreich*, CRC/C/88/D/106/2019; *Sacchi u. a. gegen Deutschland*, CRC/C/88/D/107/2019; *Sacchi u. a. gegen die Türkei*, CRC/C/88/D/108/2019.

⁴² Vgl. *Schmahl*, United Nations Convention on the Rights of the Child, Article-by-Article Commentary, 2021, Abschn. F., Rn. 5 ff.

⁴³ Näher *Schmahl*, JZ 2022, 317 (323 f.); *Keller/Heri/Piskóty*, EuGRZ 2022, 7-13.

⁴⁴ Vgl. *Torre-Schaub*, Verfassungsblog v. 10.8.2022, <https://verfassungsblog.de/the-future-of-european-climate-change-litigation/> (zuletzt abgerufen am 10.2.2023). Näher jüngst EGMR, Pressemitteilung ECHR 046 (2023) v. 9.2.2023

⁴⁵ Vgl. *Pedersen*, in: Knox/Pejan (Hrsg.), *The Human Right to a Healthy Environment*, 2018, S. 86 (89 ff.).

darunter wiederum die Bundesrepublik Deutschland.⁴⁶ Die Beschwerdeführer machen geltend, dass sie durch extreme Wetterereignisse, insbesondere die Waldbrände in Portugal von 2019, bereits jetzt in ihren Rechten auf Leben (Art. 2 EMRK), auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK), sowohl einzeln als auch in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK), verletzt sowie zukünftig kontinuierlich und häufiger als vergangene Generationen betroffen seien.⁴⁷ Die eine gemeinsame Mitverantwortung tragenden Vertragsstaaten seien verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Treibhausgasemissionen auch unter dem Aspekt ihrer extraterritorialen Wirkungen angemessen zu regulieren. Der innerstaatliche Rechtsweg habe nicht erschöpft werden können, da es im drängenden Kampf gegen den Klimawandel nicht zumutbar sei, derart zeitraubende Rechtsschutzverfahren in 33 verschiedenen Staaten durchzuführen.⁴⁸ Die zuständige Kammer des EGMR hat sich diese Begründung zwar nicht zu eigen gemacht. Sie hat aber der Beschwerde aufgrund der Wichtigkeit und Dringlichkeit der aufgeworfenen Fragen Priorität eingeräumt⁴⁹ und die Rechtssache im Juni 2022 gemäß Art. 30 EMRK an die Große Kammer abgegeben.⁵⁰ Ersichtlich stellt also die fehlende Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs jedenfalls in diesem Verfahrensstadium keine unüberwindbare Hürde für den Verfahrensforgang dar. Wie sich die Große Kammer im Ergebnis positionieren wird, ist jedoch noch völlig offen.

Ebenfalls wegen ihrer überragenden menschenrechtlichen Bedeutung an die Große Kammer verwiesen wurde die Beschwerde des Schweizer Vereins *KlimaSeniorinnen* und von vier weiteren individuellen Beschwerdeführerinnen höheren Alters gegen die Schweiz.⁵¹ Sie behaupten, dass die Schweiz zu wenig konsequent gegen die Erderwärmung vorgehe und damit vor allem ältere Menschen ungenügend vor den Folgen der Klimakrise schütze. Die Übersterblichkeit älterer Menschen aufgrund von Hitzephasen, die durch den Klimawandel häufiger und intensiver würden, sei nachgewiesen. Aufgrund ihrer defizitären Klimaschutzpolitik verletze die Schweiz ihre menschenrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 und Art. 8 EMRK.⁵² Anders als im Fall *Duarte Agostinho* haben die *KlimaSeniorinnen* den innerstaatlichen Rechtsweg erfolglos erschöpft; das Schweizerische Bundesgericht vermochte eine gegenwärtige und individuelle Betroffenheit der Klägerinnen nicht zu erkennen.⁵³

⁴⁶ Beschwerde Nr. 39371/20 v. 7.9.2020 – *Duarte Agostinho u. a.* Die Beschwerdeschrift ist abrufbar unter http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200902_3937120_complaint.pdf (zuletzt abgerufen am 10.2.2023).

⁴⁷ Beschwerdeschrift *Duarte Agostinho u. a.* (Fn. 46), Rn. 24 ff.

⁴⁸ *Ebd.*, Rn. 32 ff.

⁴⁹ Vgl. *Peters*, AVR 59 (2021), 164 (165); skeptisch *Pedersen*, EJIL:Talk!, 22.9.2020, <https://www.ejiltalk.org/the-european-convention-of-human-rights-and-climate-change-finally/> (zuletzt abgerufen am 10.2.2023).

⁵⁰ Vgl. EGMR, Nr. 39371/20 – *Duarte Agostinho u. a.*, Abgabe an die Große Kammer v. 29.6.2022.

⁵¹ EGMR, Beschwerde Nr. 53600/20 – *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u. a.*, Abgabe an die Große Kammer v. 26.4.2022. Die mündliche Verhandlung vor der Großen Kammer ist für den 29.3.2023 anberaumt, vgl. EGMR, Pressemitteilung ECHR 035 (2023) v. 3.2.2023.

⁵² Beschwerde Nr. 53600/20 v. 1.12.2020 – *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u. a.* Die Beschwerdeschrift ist abrufbar unter http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20201126_Application-no.-5360020_application-1.pdf (zuletzt abgerufen am 10.2.2023).

⁵³ Vgl. BGE 146 I 145 (152 ff.). Dazu kritisch *Reich* ZBI 9 (2020), 489 ff.

Dasselbe gilt auch für das Beschwerdeverfahren von *Damien Carême* gegen Frankreich;⁵⁴ hier ist die Abgabe an die Große Kammer im Mai 2022 erfolgt.⁵⁵ Der Beschwerdeführer macht im eigenen Namen und in seiner Eigenschaft als Bürgermeister der an der Ärmelkanalküste gelegenen *Commune de Grande Synthe* im Auftrag der Gemeinde geltend, dass die von Frankreich ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung der globalen Erwärmung unzureichend seien und einen Verstoß gegen das Recht auf Leben und auf Privatleben begründeten. Frankreich müsse alle geeigneten gesetzgeberischen sowie administrativen Maßnahmen ergreifen, um die auf französischem Hoheitsgebiet erzeugten Treibhausgasemissionen einzudämmen.

Schließlich sind zwei weitere vor dem EGMR anhängige Individualbeschwerden erwähnenswert, auch wenn sie bislang noch nicht vor der Großen Kammer verhandelt werden: So verfolgt einer der vor dem österreichischen Verfassungsgerichtshof im Jahr 2020 nicht erfolgreichen Kläger⁵⁶ sein Begehren nun vor dem EGMR.⁵⁷ Es handelt sich dabei um einen an Multiple Sklerose erkrankten Mann im mittleren Lebensalter, der aufgrund des *Uhthoff-Phänomens* bei steigenden Temperaturen Lähmungserscheinungen erleidet. Ab einer Temperatur von 25° C ist er auf einen Rollstuhl angewiesen und macht geltend, dass er wegen der Folgen der Klimakrise in seinen von der Konvention geschützten Rechten auf Leben und Privatleben verletzt sei. Zudem beruft sich der Beschwerdeführer auf Art. 13 EMRK mit der Begründung, dass wirksamer Rechtsschutz gegen fehlenden Klimaschutz in Österreich nicht vorgesehen sei.

Das kürzlich angestrebte Individualbeschwerdeverfahren von neun Jugendlichen gegen Deutschland richtet sich gegen das vom Bundesgesetzgeber in Reaktion auf den Karlsruher Klima-Beschluss im August 2021 modifizierte Klimaschutzgesetz.⁵⁸ Nachdem ihre Verfassungsbeschwerde im Mai 2022 nicht zur Entscheidung angenommen wurde,⁵⁹ wenden sich die Beschwerdeführer an den EGMR mit der Behauptung, dass zur Erfüllung des Pariser Abkommens unmittelbar wirksame Maßnahmen wie Tempolimits und die Sanierung öffentlicher Gebäude erforderlich seien. Diesen aus Art. 2 und Art. 8 EMRK erwachsenden Schutzpflichten sei die Bundesrepublik Deutschland nicht nachgekommen.⁶⁰

⁵⁴ Vor dem Conseil d'Etat waren die entsprechenden Klagen nicht erfolgreich, vgl. Conseil d'Etat, Entscheidung v. 19.11.2020, *Grande Synthe I*, ECLI:FR:CECHR:2020:427 301.20 201 119; Entsch. v. 1.7.2020, *Grande Synthe II*, ECLI:FR:CECHR:2021:427 301.20 210 701.

⁵⁵ EGMR, Beschwerde Nr. 7189/21 v. 28.1.2021 – *Damien Carême*; Abgabe an die Große Kammer v. 31.5.2022.

⁵⁶ VfVG, Entsch. v. 30.9.2020, G 144-145/2020-13, V 332/2020-13, Rn. 17, 53 ff. Dazu *Schulev-Steindl/Kerschner*, RdU 2020, 251 ff.

⁵⁷ Die Beschwerdeschrift von *Mex Müllner* gegen Österreich datiert vom 25.3.2021 und ist abrufbar unter http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210325_13412_complaint.pdf (zuletzt abgerufen am 10.2.2023). Die Beschwerde von *Müllner* wird beim EGMR unter der Nr. 18859/21 geführt.

⁵⁸ Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 18.8.2021, BGBl. 2021 I S. 3905.

⁵⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.5.2022, 1 BvR 188/22; dazu *Kaufmann/Kring*, Legal Tribune Online v. 24.6.2022, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/bverfg-zweite-klimaklage-nicht-zur-entscheidung-angenommen-verfassungsbeschwerde-duh-1bvr18822-klimaschutz-klimaschutzgesetz-aenderung/> (zuletzt abgerufen am 10.2.2023). In eine ähnliche Richtung wies die Verfassungsbeschwerde zur Einführung eines Tempolimits auf Autobahnen, die das BVerfG mangels hinreichender Substantiierung ebenfalls nicht zur Entscheidung angenommen hat, vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.12.2022, 1 BvR 2146/22.

⁶⁰ Redaktion beck-aktuell, becklink 2025027 v. 18.10.2022. Die Beschwerde von *Engels u. a.* wird beim EGMR unter der Nr. 46906/22 geführt.

III. Systematisierung typischer Rechtsprobleme bei Klimawandelklagen

Obgleich ihnen unterschiedliche Sachverhalte zugrunde liegen, weisen die entschiedenen und anhängigen Verfahren eine Reihe von vergleichbaren Rechtsproblemen auf. Dies erlaubt einen systematisierenden Zugriff, zumal eine enge prozessuale Verwandtschaft der Individualbeschwerdeverfahren mit dem Verfassungsbeschwerdeverfahren zu konstatieren ist.⁶¹

1. Beschwerdebefugnis in Abgrenzung zu reinen Popularklagen

So ist stets erforderlich, dass eine natürliche Person oder eine Personengruppe subjektiv-individuelle Grund- oder Menschenrechte geltend macht. Auf die Staatsangehörigkeit der Beschwerdeführer kommt es nicht an. Allerdings müssen sie substantiiert darlegen, von einer Rechtsverletzung durch den Vertragsstaat selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen zu sein.⁶² Eine *actio popularis* kennt lediglich das Bayerische Verfassungsrecht,⁶³ aber weder das Grundgesetz noch eines der einschlägigen Menschenrechtsübereinkommen.

Wenngleich gewisse Anklänge an das Institut einer Popularklage nicht von der Hand zu weisen sind, bestehen an dem Vorliegen der Beschwerdebefugnis („Opferstatus“) in Klimafällen letztlich keine durchgreifenden Bedenken. Die Klimakrise ist keine abstrakte Zukunftsbedrohung, sondern bereits gegenwärtig relevant.⁶⁴ Schon heute ist die Erde um 1,1° C heißer als vor der industriellen Revolution. Treffen die Staaten keine hinreichenden Maßnahmen zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes, ist absehbar, dass die Erderwärmung bis zum Jahr 2100 kontinuierlich auf 3° C bis 4° C steigen wird.⁶⁵ Denn der Erderwärmungseffekt durch die CO₂-Konzentration in der Erdatmosphäre ist linear, anhaltend und nach heutigem Wissensstand unumkehrbar.⁶⁶ Ohne wirksame Ausgleichs- und Schutzmaßnahmen werden die Auswirkungen des Klimawandels das Leben und das Wohlergehen aller Menschen existenziell bedrohen. Bereits jetzt führt der Klimawandel zu Umweltkatastrophen, etwa zu Waldbränden, Hitzewellen, Dürren, Stürmen und Überschwemmungen, die unmittelbare gesundheitliche, gegebenenfalls sogar lebensbedrohliche Risiken bergen.⁶⁷ Dies gilt zuvörderst für indigene Bevölkerungen, die auf wegen des Meeresspiegelanstiegs vom Untergang bedrohten Inseln leben, was die Fälle *Daniel Billy* und *Teitiota* illustrieren.⁶⁸ Aber auch Senioren und Menschen mit Behinderungen sind in erhöhtem Maße in ihrer Gesundheit gefährdet, worauf die von den *KlimaSeniorinnen* und dem an Multiple Sklerose erkrankten Mann erhobenen

⁶¹ Ausgenommen sind hiervon freilich die unionsrechtlichen Individualklagen, die gemäß Art. 263 Abs. 4 und Art. 265 Abs. 3 AEUV eigenständige und von Individual- und Verfassungsbeschwerden zum Teil abweichende Voraussetzungen aufweisen und deshalb in die nachfolgende Systematisierung nicht einbezogen werden.

⁶² Vgl. Art. 1 f. Fakultativprotokoll zum IPbpr; Art. 5 Abs. 1 Fakultativprotokoll zur KRK; Art. 34 EMRK.

⁶³ Zur Einstellung eines Popularklageverfahrens gegen Vorschriften des Bayerischen Klimaschutzgesetzes nach Antragsrücknahme, vgl. BayVerfGH, Entsch. vom 18.7.2022 – Vf. 41-VII-21, BeckRS 2022, 17743, Rn. 14.

⁶⁴ Vgl. Menschenrechtsausschuss, *Daniel Billy* (Fn. 34), Rn. 7.10.

⁶⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change („Weltklimarat“), Climate Change 2021: The Physical Science Basis, IPCC AR6 WGI, Sachstandsbericht v. 7.8.2021, https://report.ipcc.ch/ar6/wg1/IPCC_AR6_WGI_FullReport.pdf (zuletzt abgerufen am 10.2.2023).

⁶⁶ Vgl. den Sachbericht in: BVerfGE 157, 30 (Rn. 18 ff.).

⁶⁷ Dazu mit zahlreichen Beispielen *Hänni*, HRLJ 40 (2020), 5 (5 f.). Vgl. auch BVerfGE 157, 30 (Rn. 24 ff.); Kinderrechtsausschuss, *Sacchi u. a. gegen Deutschland* (Fn. 41), Rn. 2.2, 3.4, 3.5; Menschenrechtsausschuss, *Daniel Billy* (Fn. 34), Rn. 7.9.

⁶⁸ Vgl. Fn. 34 und Fn. 37.

Individualbeschwerden hindeuten.⁶⁹ Schließlich trägt die jetzige junge Generation in der zeitlichen Dauer und vermutlich auch im Ausmaß der Klimakatastrophe ein besonderes Verletzungsrisiko.⁷⁰

Deshalb ist es konsequent, dass auch das BVerfG im Klima-Beschluss die für Verfassungsbeschwerden erforderliche „Betroffenheitstrias“ (§ 90 Abs. 1 BVerfGG) im Wege einer erweiternden Auslegung festgestellt hat.⁷¹ Für die individuelle Betroffenheit in der Grundrechtsausübung sei es unschädlich, dass neben den Beschwerdeführern eine große Zahl von Individuen von den Klimawandelfolgen tangiert ist.⁷² In der Tat schließt die Bedrohung kollektiver Rechtsgüter die Gefährdung individueller Rechte nicht notwendig aus.⁷³ Desgleichen könne, so das BVerfG, das Kriterium der Gegenwärtigkeit auf die absehbare und irreversible Gefahr von Grundrechtseingriffen erheblichen Umfangs gestützt werden.⁷⁴ Die unmittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführer sieht der Senat deshalb als gegeben an, weil ein Zuwarten auf weitere Vollzugsakte angesichts der Dringlichkeit von Klimaschutzfragen dazu führen würde, dass effektiver Rechtsschutz in Klimafragen künftig nicht mehr gewährleistet werden könne.⁷⁵ Auch der EGMR lässt regelmäßig Individualbeschwerden zu, in denen Beschwerdeführer lediglich potentielle Verletzungen der EMRK beklagen, soweit sie anhand objektiver Kriterien nachvollziehbar darlegen, dass eine Gefährdung auch für sie unmittelbar bevorsteht.⁷⁶ Lediglich eine Erweiterung der Beschwerdebefugnis auf künftige Generationen kommt selbst unter dem – ohnehin schillernden – rechtssoziologischen Aspekt der Generationengerechtigkeit⁷⁷ nicht in Betracht.⁷⁸ Sie würde den an das Individuum anknüpfenden Grund- und Menschenrechtsschutz in seinen Grundfesten erschüttern.

2. Reichweite staatlicher Schutzpflichten und abwehrrechtliche Vorwirkungsperspektive

In allen Klimarechtsstreitigkeiten werfen die Beschwerdeführer den zuständigen staatlichen Organen das Versäumnis vor, rechtzeitig notwendige Vorsorgemaßnahmen zum Klimaschutz ergriffen zu haben, um ihre Rechte zu schützen. Solche Maßnahmen fallen in den Anwendungsbereich der positiven Schutzverpflichtungen, die den Staaten aus grund- und menschenrechtlichen Garantien

⁶⁹ Vgl. Fn. 52 und Fn. 57. Kritisch indes *Wegener*, NJW 2022, 425 (426).

⁷⁰ So jedenfalls der Kinderrechtsausschuss, *Sacchi u. a. gegen Deutschland* (Fn. 41), Rn. 9.2, 9.13-14.

⁷¹ Wie hier z. B. *Meyer*, NJW 2020, 894 (899); *W. Kahl*, Jura 2021, 117 (123 ff.); *Lange/Lippold*, JZ 2022, 685 (687). Kritisch indes *Berkemann*, DÖV 2021, 701 (709 ff.); *Möllers/Weinberg*, JZ 2021, 1069 (1070 f.); *Polzin*, DÖV 2021, 1089 (1091 f., 1096); *Ruttloff/Freihoff*, NVwZ 2021, 917 (922); *Lenz*, Der Staat 61 (2022), 73 (93); *R. Breuer*, NVwZ 2022, 1233 (1237 f.).

⁷² BVerfGE 157, 30 (Rn. 110); ebenso bereits VG Berlin, NVwZ 2020, 1289 (Rn. 77). Anders jedoch *VfVGH*, Entsch. v. 30.9.2020, G 144-145/2020-13, V 332/2020-13, Rn. 17, der die Beschwerdeführer nicht als Normadressaten der entsprechenden österreichischen Gesetze ansieht.

⁷³ In der kolumbianischen Rechtsordnung sind beide Rechtsinstitute sogar parallel angelegt, vgl. nur Corte Suprema de Colombia, Urt. v. 5.4.2018, StC4360-2018, S. 18 f., <https://www.escribnet.org/sites/default/files/caselaw/fallo-corte-suprema-de-justicia-litigio-cambio-climatico.pdf> (zuletzt abgerufen am 10.2.2023).

⁷⁴ BVerfGE 157, 30 (Rn. 108, 116, 131). Anders für das schweizerische Prozessrecht: BGE 146 I 145 (152 ff.).

⁷⁵ BVerfGE 157, 30 (Rn. 130).

⁷⁶ Eingehend *Pavoni*, in: Boer (Hrsg.), *Environmental Law Dimensions of Human Rights*, 2015, S. 89 ff.

⁷⁷ Zum Aspekt der Generationengerechtigkeit näher *Lawrence*, *Justice for Future Generations. Climate Change and International Law*, 2014, S. 50 ff.; *Grosche*, *Der Staat* 61 (2022), 113 (118 ff.); *Saiger* (Fn. 3), S. 232 ff.

⁷⁸ Wie hier *Beckmann*, UPR 2021, 241 (243); *Sinder*, JZ 2021, 1978 (1083 f.); *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl. 2021, 1333 (1334); *Vöneky/Beck*, in: Proelß (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, 2017, S. 133 (176 f.). A. A. *Wahnschaffe/Lücke*, DÖV 2021, 1099 (1104, 1107).

erwachsen.⁷⁹ Die Existenz staatlicher Schutzpflichten ist dem Grunde nach allgemein anerkannt; sie verpflichten den Staat vor allem dazu, ein garantiertes Rechtsgut vor Übergriffen durch Private zu schützen.⁸⁰

Der Umfang derartiger positiver Verpflichtungen ist in Klimafällen allerdings nicht geklärt. Typischerweise liegt die Umsetzung staatlicher Schutzpflichten im Beurteilungsspielraum der nationalen Legislative und Exekutive und ist damit zugunsten der Funktionengliederung einer umfassenden Justiziabilität entzogen.⁸¹ Beschränkt ist der staatliche *margin of appreciation* aber durch das Untermaßverbot. Deshalb ist zu überlegen, ob und gegebenenfalls ab welcher Erderwärmungsschwelle das staatliche Ermessen im Bereich des Klimaschutzes zu verengen oder gar auf null zu reduzieren ist.⁸² Erwägen lässt sich auch, staatliche Anpassungsmaßnahmen zur Abmilderung von Klimawandelfolgeschäden dann nicht mehr als ausreichend anzusehen, wenn die Emissionsreduktionen zur Zielerreichung der 2° C-Schwelle im Pariser Abkommen deutlich verfehlt werden. Mit genau diesem Blickwinkel hat bereits der Hoge Raad der Niederlande im Urgenda-Urteil (2019) die aus Art. 2 und Art. 8 EMRK folgenden staatlichen Schutzpflichten konkretisiert.⁸³ Ob diese Engführung des staatlichen Beurteilungsspielraums, die der Hoge Raad mit Blick auf die EMRK-Garantien im Bereich des Klimaschutzes vertritt, mit der Ausformung des völkerrechtlichen Vorbeugungsprinzips übereinstimmt, ist allerdings nicht gesichert.⁸⁴ Während sich der EGMR in einigen umweltrechtlichen Fällen auf das Vorsorgeprinzip bezogen hat,⁸⁵ wecken jüngere Entscheidungen Zweifel daran, dass die Konventionsstaaten zu bestimmten positiven Aktivitäten in umweltrechtlichen Bereichen verpflichtet werden können, die mit unsicheren Risiken behaftet sind.⁸⁶

Vergleichbare Aspekte werden im Klima-Beschluss des BVerfG unter den Topoi der intertemporalen Freiheitssicherung und der intergenerationellen Schutzverpflichtung angesprochen.⁸⁷ Um die künftige allgemeine Handlungsfreiheit der Menschen zu schützen, müsse der Staat bereits jetzt Vorsorge treffen. Dies könne einerseits die grundrechtliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 1 GG gebieten. Da der Legislative aber ein weiter Gestaltungsspielraum verbleibe, scheidet eine Schutzpflichtverletzung aus.⁸⁸ Andererseits werde es, um dem Klimawandel im Sinne einer Wahrung des ökologischen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20a GG) zu begegnen,⁸⁹ künftig vermehrt Anpassungsmaßnahmen in Form von staatlichen Eingriffen geben, die etwa in Verkehrs- oder Bauverböten zum Ausdruck kommen.⁹⁰ Aus abwehrrechtlicher Perspektive gehe es daher um eine eingriffsähnliche Vorwirkung in Grundrechte, die die Gefahr einer unangemessenen

⁷⁹ Vgl. BVerfGE 157, 30 (Rn. 147); VG Berlin, NVwZ 2020, 1289 (Rn. 73 ff.); Kinderrechtsausschuss, General Comment Nr. 15 (2013), CRC/C/GC/15, Rn. 50; Menschenrechtsausschuss, *Daniel Billy* (Fn. 34), Rn. 7.7, 8.10; EGMR (Große Kammer), Urt. v. 30.11.2004, *Öneryildiz*, Nr. 48939/99, Rn. 71, 89 ff.

⁸⁰ *Bakker*, QIL 77 (2021), 5 (19 f.); *Lenz*, Der Staat 61 (2022), 73 (79).

⁸¹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 152 ff., 170); VG Berlin, NVwZ 2020, 1289 (Rn. 81). Vgl. auch *Britz*, NVwZ 2022, 825 (833).

⁸² Tendenziell ähnlich *Fellenberg*, NVwZ 2022, 913 (915).

⁸³ Hoge Raad, Urt. v. 20.12.2019, *Urgenda Foundation*, 19/00135, ECLI:NL:HR2019:2006, Rn. 5.4.1, 5.4.2, 5.6.1., 5.6.2, 7.2.11, 7.5.2. In diese Richtung bereits *Ekardt*, NVwZ 2016, 355 (357). Kritisch *Nollkaemper/Burgers* EJIL:Talk!, 6.1.2020; *Wegener*, ZUR 2019, 3 (4 f.); *Voland*, NVwZ 2019, 114 (117 ff.); *Stürmlinger*, EurUP 2020, 169 (170 ff.).

⁸⁴ Zweifelnd auch *Mayer*, AJIL 115 (2021), 409 (425); *Polzin*, DÖV 2021, 1089 (1091); *Lange/Lippold*, JZ 2022, 685 (692).

⁸⁵ EGMR (Große Kammer), Urt. v. 8.7.2003, *Hatton*, Nr. 36022/97, Rn. 98; *Öneryildiz* (Fn. 79), Rn. 90; vgl. auch EGMR (Kammer), Urt. v. 27.1.2009, *Tătar*, Nr. 67021/01, Rn. 88.

⁸⁶ Vgl. nur EGMR, Urt. v. 14.2.2012, *Hardy and Maile*, Nr. 31965/07, Rn. 223 ff.

⁸⁷ BVerfGE 157, 30 (Rn. 116 ff., 182 ff., 243 ff.).

⁸⁸ BVerfGE 157, 30 (Rn. 142 ff., 165).

⁸⁹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 113 ff.).

⁹⁰ BVerfGE 157, 30 (Rn. 34 ff., 164 ff.).

Einschränkung freiheitlicher Entfaltungsrechte zukünftiger Generationen mindern solle.⁹¹ Diese Erkenntnis ist in ihrer rechtspolitischen Responsivität zutreffend. Sie führt gleichwohl zu rechtsdogmatischen Problemen. Das auf Prognosen basierende Konzept der intergenerationellen Freiheits-sicherung verlangt Eingriffe in die gegenwärtigen Freiheiten aller. Dies lässt die hergebrachte Unterscheidung zwischen Abwehrrechten und Schutzpflichten⁹² sowie zwischen Freiheits- und Gleichheitsrechten verschwimmen.⁹³ Möglicherweise wäre eine vorsichtige Konkretisierung staatlicher Schutzpflichten der dogmatisch präzisere Weg gewesen.

3. Subsidiaritätsanforderungen und Gewaltenteilungsgrundsatz

Ein solcher Weg hätte freilich größere Risiken für die horizontale Gewaltenteilung nach sich gezogen als die eingenommene abwehrrechtliche Vorwirkungsperspektive. Bekanntlich ist die Verfassungsbeschwerde als ein außerordentlicher und subsidiärer individueller Rechtsbehelf konzipiert. Eine reine Popularklage ist ebenso wenig zulässig wie die Etablierung eines „Jurisdiktionsstaates“.⁹⁴ Diese Subsidiarität gilt erst recht für die Individualbeschwerden zu internationalen Spruchkörpern, weshalb sich das Erfordernis der innerstaatlichen Rechtswegerschöpfung in allen menschenrechtlichen Individualbeschwerdeverfahren findet. Es dient der staatlichen Souveränitätsschonung in einem vertikal gegliederten Gewaltenteilungssystem.⁹⁵ Nur wenn der innerstaatliche Grundrechtsschutz versagt, steht der Weg zu internationalen Kontrollinstanzen offen. Deshalb sind alle – auch außerordentliche – innerstaatliche Rechtsbehelfe erfolglos durchzuführen, bevor sich die internationalen Kontrollorgane für zuständig erklären dürfen.⁹⁶

Von dieser Regel gibt es jedoch regelmäßig zwei gewichtige Ausnahmen. So muss von ineffektiven Rechtsbehelfen kein Gebrauch gemacht werden. Dasselbe gilt, wenn Rechtsbehelfe im Vertragsstaat unangemessen lange dauern.⁹⁷ Genau hierauf beriefen oder berufen sich die Beschwerdeführer im Verfahren *Sacchi* vor dem Kinderrechtsausschuss und in der Rechtssache *Duarte Agostinho* vor dem EGMR. Die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs in allen beklagten Staaten sei aufgrund des globalen Umfangs des Schadens unangemessen, da sie jeweils Jahre beanspruchen und den drängenden Problemen des Klimawandels nicht gerecht würde.⁹⁸

⁹¹ BVerfGE 157, 30 (Rn. 184 ff.). Vgl. aber auch *BVerfG*, NJW 2022, 844 (Rn. 14-17), wonach eine „eingriffsähnliche Vorwirkung“ auf der Landesebene ausscheide. Den einzelnen Landesgesetzgebern sei weder nach dem Grundgesetz noch nach dem einfachen Bundesrecht vorgegeben, dass sie ihre (landesspezifischen) CO₂-Emissionen auf einen bestimmten Wert reduzieren müssten. Näher etwa *Schlacke*, NVwZ 2022, 905 (910, 911); *Britz*, NVwZ 2022, 825 (832); *Franzius*, KlimR 2022, 102 (105 f.); überzogen kritisch *Ekardt*, ZUR 2022, 287 (288 f.).

⁹² Vgl. *Möllers/Weinberg*, JZ 2021, 1069 (1073); ähnlich *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (916); *Calliess*, ZUR 2021, 355 (357); *Haratsch*, in: Cole/Schiedermair/Wagner (Hrsg.), Festschrift für Dieter Dörr, 2022, S. 153 (155 ff.).

⁹³ Vgl. *Ruttloff/Freihoff*, NVwZ 2021, 917 (921); wohl auch *Franzius*, KlimR 2022, 102 (106).

⁹⁴ *R. Breuer*, NVwZ 2022, 1233 (1239). Dem steht nicht entgegen, dass die Grundrechte als ‚Türöffner‘ für objektives Verfassungsrecht dienen können, vgl. etwa BVerfGE 154, 17 (85) – PSPP sowie *Franzius*, KlimR 2022, 102 (106).

⁹⁵ *Schmahl* (Fn. 42), F., Rn. 17; *Schorkopf*, ZaöRV 82 (2022), 19 (28).

⁹⁶ Vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. b Fakultativprotokoll zum IPbpr; Art. 7 lit. e Fakultativprotokoll zur KRK; Art. 35 Abs. 1 EMRK.

⁹⁷ Vgl. etwa Menschenrechtsausschuss, *Daniel Billy* (Fn. 34), Rn. 7.3; Entsch. v. 25.7.2019, *Portillo Cáceres u. a. gegen Paraguay*, CCPR/C/126/D/2751/2016, Rn. 6.5; ferner *Schmahl*, JZ 2022, 317 (323).

⁹⁸ Vgl. Kinderrechtsausschuss, *Sacchi u. a. gegen Deutschland* (Fn. 41), Rn. 2.6, 5.6; Beschwerdeschrift *Duarte Agostinho u. a.* (Fn. 46), Rn. 32.

Außerdem seien Rechtsbehelfe vor nationalen Gerichten isoliert nicht wirksam, da ein einzelnes innerstaatliches Gericht nicht befugt sei, anderen Staaten rechtliche Verpflichtungen aufzuerlegen.⁹⁹

Im Verfahren *Sacchi* ist der Kinderrechtsausschuss der Auffassung der Beschwerdeführer allerdings nicht gefolgt.¹⁰⁰ Zwar müssten innerstaatliche Rechtsbehelfe nicht ausgeschöpft werden, wenn sie objektiv keine Aussicht auf Erfolg hätten. Dennoch entbänden bloße Zweifel die Beschwerdeführer nicht davon, den innerstaatlichen Rechtsweg zu beschreiten.¹⁰¹ In diesem Kontext würdigt der Ausschuss nicht nur die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, sondern hebt auch hervor, dass jedes staatliche Handeln auf der Grundlage des deutschen Klimaschutzgesetzes vor den innerstaatlichen Gerichten justiziabel sei.¹⁰² Das BVerfG habe im Klima-Beschluss zudem ausdrücklich betont, dass der deutsche Staat zu international ausgerichteten Aktivitäten zur Bekämpfung des Klimawandels positiv verpflichtet sei.¹⁰³

Die Entscheidung des Kinderrechtsausschusses in Bezug auf die fehlende Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs ist *de conventione lata* nicht zu beanstanden. Womöglich wird der EGMR im Verfahren *Duarte Agostinho* aber einen anderen Weg einschlagen. In der Tat ist erörterungsbedürftig, ob Fragen, die ein globales Gemeinschaftsgut wie das Weltklima betreffen,¹⁰⁴ weiterhin dem menschenrechtlichen Subsidiaritätsprinzip anheimgestellt werden können. Immerhin ist die unzureichende Umsetzung des Pariser Klimaabkommens geeignet, eine planetarische Notsituation hervorzurufen.¹⁰⁵ Zugleich muss man sich aber gewahr darüber sein, dass eine Aufweicheung des Erfordernisses der innerstaatlichen Rechtswegerschöpfung zu Lasten der staatlichen Souveränität geht. Auch das zwar nicht spannungsfreie, aber im Wesentlichen austarierte Verhältnis zwischen der nationalen und der internationalen Gerichtsbarkeit geriete ins Wanken.

4. Zurechnungskriterien im Rahmen der Prinzipien der Staatenverantwortlichkeit

Ferner dürfen die Zurechnungskriterien im Rahmen der Prinzipien der Staatenverantwortlichkeit bei grund- und menschenrechtsbezogenen Klimaklagen nicht außer Acht gelassen werden. Im Gegensatz zu den USA und China zählt beispielsweise Deutschland weder historisch noch gegenwärtig im weltweiten Vergleich zu den größten CO₂-Emittenten.¹⁰⁶ Allerdings haben die beiden Hauptemittenten¹⁰⁷ die einschlägigen menschenrechtlichen Abkommen entweder nicht ratifiziert oder das gerichtsförmige Individualbeschwerdeverfahren nicht akzeptiert. Dies mag die Auswahl der vielfach menschenrechtlich gebundenen Bundesrepublik Deutschland als Beschwerdegegnerin erklären. Dennoch handelt es sich bei den Verfahren gegen Deutschland auch nicht um eine bloße taktische Spielerei. Obwohl die Bundesrepublik nur ungefähr 1 % der Weltbevölkerung stellt, emittiert sie rund 2 % der weltweiten Treibhausgase.¹⁰⁸ Ebenso wie andere europäische

⁹⁹ Kinderrechtsausschuss, *Sacchi u. a. gegen Deutschland* (Fn. 41), Rn. 2.6, 5.4, 7.3.; Beschwerdeschrift *Duarte Agostinho u. a.* (Fn. 46), Rn. 32.

¹⁰⁰ Vgl. Kinderrechtsausschuss, *Sacchi u. a. gegen Deutschland* (Fn. 41), Rn. 4.4, 9.15-9.20.

¹⁰¹ *Ebd.*, Rn. 9.16, unter Verweis auf Kinderrechtsausschuss, Entsch. v. 4.2.2020, *D. C. gegen Deutschland*, CRC/C/83/D/60/2018, Rn. 6.5.

¹⁰² *Ebd.*, Rn. 9.19.

¹⁰³ *Ebd.*, Rn. 9.17. Zur Entfaltung der internationalen Dimension der gesetzgeberischen Pflichten bei wissenschaftlicher Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge vgl. BVerfGE 157, 30 (Rn. 199 ff.).

¹⁰⁴ Zur Einordnung des Weltklimas als Gemeinschaftsgut *Boysen*, AVR 50 (2012), 377 (385 ff.).

¹⁰⁵ Vgl. *Wegener*, NJW 2022, 425 (427). A. A. *Wagner*, NJW 2021, 2256 (2257).

¹⁰⁶ Zu den Daten vgl. den „Global Carbon Atlas“ des wissenschaftlichen „Global Carbon Projects“, <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>.

¹⁰⁷ Zusammen sind die USA und China für 45 % der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich.

¹⁰⁸ *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*, Klimaschutz in Zahlen, 2020, S. 12.

Staaten – z. B. Frankreich oder die Türkei – zählt Deutschland zu den „Top 40“ der globalen Treibhausgasemittenten.¹⁰⁹

Der kollektive Charakter der Verursachung des Klimawandels entbindet keinen Vertragsstaat von seiner individuellen Verantwortung in Bezug auf das Klima.¹¹⁰ Zu Recht betont das BVerfG im Windenergie-Beschluss (2022), dass es für die klimapolitische Bedeutung einer einzelnen Maßnahme zum Ausbau erneuerbarer Energien nicht darauf ankomme, ob sie in ihrer Wirkung im Vergleich zur global emittierten Gesamtmenge von CO₂ bloß geringfügig sei.¹¹¹ Auch Art. 47 der Artikel über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen,¹¹² der inzwischen zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt ist, adressiert das Prinzip der geteilten Verantwortlichkeit. Danach wird die Verantwortlichkeit jedes Staates individuell auf der Grundlage seines eigenen Verhaltens und unter Bezugnahme auf seine eigenen internationalen Verpflichtungen bestimmt.¹¹³

Problematisch ist jedoch, dass gegenwärtig die meisten Treibhausgase von Privaten freigesetzt werden. Einem Staat können diese Emissionen nur dann zugerechnet werden, wenn er seine Sorgfaltspflichten im Rahmen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips verletzt.¹¹⁴ Deshalb muss zwischen abwehrrechtlichen Konstellationen und positiven Schutzverpflichtungen sorgfältig differenziert werden, was auch die umweltrechtliche Judikatur des EGMR nahelegt.¹¹⁵ Auf der anderen Seite hat das VG Berlin nicht zu Unrecht darauf hingewiesen, dass die Anforderungen an Zurechnung und Kausalität nicht überspannt werden dürften.¹¹⁶ Wohl deshalb stellt sich auch das BVerfG auf den Standpunkt, dass Zurechnungsfragen in Form von Emissionsquotierungen am weltweiten CO₂-Restbudget bewältigt werden können.¹¹⁷

5. Kausalitätsfragen und extraterritoriale grund- und menschenrechtliche Schutzpflichten

Während sich Zurechnungsfragen also rechtlich noch einfangen lassen, ergeben sich bezüglich der extraterritorialen Anwendbarkeit von Grund- und Menschenrechten und der hierfür erforderlichen Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge besonders komplexe Hürden. Es ist zweifelhaft, ob das positive Tun oder das pflichtwidrige Unterlassen eines Staates in Klimaschutzfragen die Rechte der Menschen in allen anderen Staaten der Welt unmittelbar und kausal beeinträchtigt. Prinzipiell ist es einem Staat nur bei Einwilligung des Inhabers der Gebietshoheit gestattet, außerhalb seines Hoheitsgebiets Maßnahmen zum Schutz der im Ausland lebenden Personen zu treffen.¹¹⁸ Extraterritoriale grund- und menschenrechtliche Schutzpflichten fordern nicht nur das

¹⁰⁹ Vgl. Kinderrechtsausschuss, *Sacchi u. a. gegen Deutschland* (Fn. 41), Rn. 6.4, 9.10.

¹¹⁰ Deutlich VG Berlin, NVwZ 2020, 1289 (Rn. 77 f.); Kinderrechtsausschuss, *Sacchi u. a. gegen Deutschland* (Fn. 41), Rn. 9.10.

¹¹¹ BVerfG, NVwZ 2022, 861 (Rn. 143).

¹¹² Entwurf der International Law Commission (2001), A/56/10, angenommen von der UN-Generalversammlung (2001), A/56/589.

¹¹³ Näher *Nollkaemper u. a.*, EJIL 2020, 15 (17); *Chong*, GYIL 63 (2020), 481 ff. Kritisch *Verheyen*, *Climate Change Damage and International Law*, 2005, S. 269, der zufolge Art. 47 nur auf dieselbe Handlung, nicht aber auf denselben Schaden durch mehrere Handlungen anwendbar sei.

¹¹⁴ Vgl. *Sands/Peel*, *Principles of International Environmental Law*, 2018, S. 240; *von Arnould* (Fn. 11), § 11 Rn. 913.

¹¹⁵ Vgl. nur EGMR (Große Kammer), Urt. v. 18.2.2009, *Andrejeva*, Nr. 55707/00, Rn. 56; *Öneryildiz* (Fn. 79), Rn. 93. Ferner vgl. *Liston*, *Camb. Int'l L. J.* 9 (2020), 250 (251 ff.); *Wewerinke-Singh*, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, 2019, S. 92.

¹¹⁶ VG Berlin, NVwZ 2020, 1289 (Rn. 78).

¹¹⁷ BVerfGE 157, 30 (Rn. 219 ff., 229); BVerfG, NJW 2022, 844 (Rn. 7 f.). Vgl. ferner *Grosche*, *Der Staat* 61 (2022), 113 (125); *Britz*, NVwZ 2022, 825 (828); *Franzius*, VVDStRL 81 (2022), 383 (391); *Winter*, ZUR 2022, 215 (216 ff.).

¹¹⁸ Statt vieler *von Arnould* (Fn. 11), § 4 Rn. 361.

völkerrechtliche Interventionsverbot heraus, sondern bringen auch das Telos der Grund- und Menschenrechte an seine Grenzen.¹¹⁹

Daher berufen sich die beklagten Staaten regelmäßig darauf, dass eine *jurisdiction* für weltweit vom Klimawandel betroffene Personen nicht begründet werden könne.¹²⁰ Eine extraterritoriale Anwendbarkeit von Grund- und Menschenrechten komme lediglich in abwehrrechtlichen Situationen und auch dann nur in Betracht, wenn der betreffende Staat die effektive Kontrolle über Auslands-sachverhalte und/oder über die im Ausland lebenden Personen innehatte und darüber hinaus ein kausaler Zusammenhang zwischen dem verursachten Schaden und der Handlung des betreffenden Staates bestehe. Diese Ausführungen entsprechen im Wesentlichen der bisherigen Rechtsprechung des EGMR, der den Ausnahmecharakter einer extraterritorialen Anwendbarkeit der EMRK beständig hervorhebt.¹²¹ Staatliche Akte, die außerhalb des Territoriums Wirkungen erzeugen, könnten nur dann zu einer Verantwortung des Staates führen, wenn dieser die effektive Kontrolle über das Territorium habe¹²² oder sich das Individuum unter der physischen Kontrolle von Amtspersonen befinde.¹²³ Auch eine Kumulation der räumlichen und personalen Anknüpfungspunkte sei denkbar.¹²⁴ In eine ähnliche Richtung weisen ebenfalls die Auffassungen des Menschenrechtsausschusses zur extraterritorialen Anwendung des IPbPR.¹²⁵

Eine Kontrolle über fremdes Territorium liegt in den Klimafällen ersichtlich nicht vor. Es ist auch unmöglich festzustellen, ob die Emissionen eines bestimmten Landes eine bestimmte Person oder Personengruppe irgendwo auf der Welt direkt und kausal beeinflussen. Deshalb hat der EGMR in Umweltfällen bislang allein Beschwerden als begründet angesehen, in denen sich sowohl der Ursprung der Umweltgefahr als auch die durch diese hervorgebrachten Menschenrechtsverletzungen auf dem Territorium des Konventionsstaates selbst abspielten.¹²⁶ Auch in den meisten vor dem EGMR anhängigen Klimabeschwerden wenden sich die Beschwerdeführer ausschließlich gegen ihren Nationalstaat, weshalb die Konventionsgarantien unproblematisch anwendbar sind.¹²⁷ Kompliziert ist hingegen die Konstellation im Verfahren *Duarte Agostinho*, da die Beschwerdeführer 33 verschiedenen Konventionsstaaten vorwerfen, Umweltgefahren durch mangelnden Klimaschutz zu verursachen, deren Auswirkungen vor allem extraterritorial spürbar seien.¹²⁸

In evolutiver Interpretation der Kinderrechtskonvention hat der UN-Kinderrechtsausschuss im Verfahren *Sacchi* indes sehr weitgehende extraterritoriale Schutzpflichten entwickelt. Er betont, dass sich die Anwendungsfälle der extraterritorialen Anwendbarkeit der EMRK bislang im Wesentlichen

¹¹⁹ *Schmahl*, JZ 2022, 317 (324). Ähnlich *Kälin/Künzli*, *The Law of International Human Rights Protection*, 2. Aufl. 2019, S. 134; *R. Breuer*, NVwZ 2022, 1233 (1239).

¹²⁰ Deutlich etwa die Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland im Verfahren vor dem Kinderrechtsausschuss, *Sacchi u. a. gegen Deutschland* (Fn. 41), Rn. 4.2.

¹²¹ Vgl. nur EGMR (Große Kammer), Urt. v. 12.12.2001, *Banković*, Nr. 52207/99, Rn. 61, 67; Urt. v. 7.7.2011, *Al-Skeini*, Nr. 55721/07, Rn. 131.

¹²² EGMR (Kammer), Urt. v. 23.3.1995, *Loizidou*, Nr. 15318/89, Rn. 62; EGMR (Große Kammer) *Banković*, (Fn. 121), Rn. 71.

¹²³ EGMR (Große Kammer), Urt. v. 12.5.2005, *Öcalan*, Nr. 46221/99, Rn. 91; EGMR (Kammer), Urt. v. 16.11.2004, *Issa*, Nr. 31821/96, Rn. 71.

¹²⁴ Vgl. EGMR (Große Kammer), *Al-Skeini* (Fn. 121), Rn. 149; Urt. v. 21.1.2021, *Georgien gegen Russland (II)*, Nr. 38263/08, Rn. 331 ff.; Urt. v. 16.2.2021, *Hanan*, Nr. 4871/16, Rn. 132 ff.

¹²⁵ Menschenrechtsausschuss, General Comment Nr. 36 (2018), CCPR/C/GC/36, Rn. 63, Entsch. v. 13.3.2020, *A. S. u. a. gegen Malta*, CCPR/C/128/D/3043/2017, Rn. 6.3-6.5; Entsch. v. 4.11.2020, *A. S. u. a. gegen Italien*, CCPR/C/130/D/3042/2017, Rn. 7.3-7.5.

¹²⁶ Vgl. mit Beispielen *Peters*, AVR 59 (2021), 164 (179 f.).

¹²⁷ Dasselbe gilt für die bislang auf der Grundlage des IPbPR vor dem UN-Menschenrechtsausschuss angestregten Klimawandelverfahren. So gehören z. B. die Torres-Strait-Inseln zum Bundesstaat Queensland und unterstehen damit unzweifelhaft der Gebietshoheit des beklagten Vertragsstaates Australien, vgl. Menschenrechtsausschuss, *Daniel Billy* (Fn. 34), Rn. 8.14.

¹²⁸ Dazu *Feria-Tinta*, *Europe of Rights & Liberties* 2021, 51 (53).

auf abwehrrechtliche Konstellationen gegründet hätten,¹²⁹ meist sogar im Sonderfall militärischer Besetzung.¹³⁰ Die Klimabeschwerden würfen aber neue Fragen zu grenzüberschreitenden Schäden auf, denen mit innovativen Antworten zu begegnen sei. Die Emissionen von Treibhausgasen in einem Staat trügen zur Verschärfung der globalen Klimakrise insgesamt bei. Daher hätten die innerstaatlichen Maßnahmen jedes einzelnen Staates direkte und vorhersehbare Effekte außerhalb des Territoriums, weshalb die Staaten eine potentielle Kontrolle über die dortigen Menschen ausübten.¹³¹ Deshalb genüge es, wenn der Staat eine tatsächliche Kontrolle über die Quellen der betreffenden Emissionen habe, um extraterritoriale Schutzpflichten auf globaler Ebene zu etablieren. Zwar begründe nicht jede negative Auswirkung bei grenzüberschreitenden Schäden die Verantwortung des Staates. Der Schaden müsse erheblich sein. Unter einem erheblichen Schaden versteht der Ausschuss aber bereits objektiv feststellbare Schäden; auf ihre Schwere komme es nicht an.¹³² Auch der IAGMR vertritt in seinem Rechtsgutachten zu „*Medio ambiente y derechos humanos*“ von 2017 eine vergleichbare Ansicht.¹³³

Es ist fragwürdig, ob sich diese weite Auslegung mit dem geltenden Umweltvölkerrecht in Einklang bringen lässt.¹³⁴ Zwar bestehen erhöhte Präventions- und Sorgfaltspflichten bei außergewöhnlichen, transnational wirkenden Umweltverschmutzungen.¹³⁵ Zu Kausalitätsfragen im Rahmen extraterritorialer Schutzpflichten gibt es aber weder im Gewohnheitsrecht noch im Vertragsrecht eine Regelung. Sogar die „*Legal Principles Relating to Climate Change*“, die 2014 von der *International Law Association (ILA)* verabschiedet wurden, klammern Kausalitätsaspekte aus.¹³⁶ Deshalb ist einer Neubewertung der extraterritorialen Anwendbarkeit von Grund- und Menschenrechten in Schutzpflichtenkonstellationen mit Vorsicht zu begegnen. Wohlweislich hat auch das BVerfG sowohl im BND-Urteil¹³⁷ als auch im Klima-Beschluss¹³⁸ in Ansehung von Art. 1 Abs. 3 GG zwar eine extraterritoriale Anwendung der nationalen Grundrechte auf Auslandssachverhalte in abwehrrechtlichen Konstellationen befürwortet, sich aber bei der Anerkennung von extraterritorialen Schutzpflichten zurückhaltend gezeigt.¹³⁹

Ein weitgehender Verzicht auf unmittelbare Kausalitätszusammenhänge in extraterritorialen Schutzpflichtenkonstellationen wäre rechtlich wie rechtspolitisch problematisch. Zwar kann die Klimawissenschaft wohl relativ präzise bestimmen, welche klimaschädlichen Emissionen einem konkreten Staat für einen bestimmten Zeitraum zugerechnet werden können.¹⁴⁰ Nicht eingrenzbar sind aber die Kausalitätsketten, vor allem dann, wenn die Klimawandelfolgeschäden ihren Ursprung in multiplen Quellen sowie in einem Konglomerat aus staatlichen und privaten Verursachern

¹²⁹ Vgl. Kinderrechtsausschuss, *Sacchi u. a. gegen Deutschland* (Fn. 41), Rn. 9.4.

¹³⁰ Hierzu etwa *Shany*, RdC 409 (2019), 9 (28 f.).

¹³¹ Kinderrechtsausschuss, *Sacchi u. a. gegen Deutschland* (Fn. 41), Rn. 9.5.

¹³² *Ebd.*, Rn. 9.12.

¹³³ IAGMR (Fn. 26), Rn. 101 ff., insbes. Rn. 104h.

¹³⁴ Vgl. *Rodi/Kalis*, KlimR 2022, 5 (7); *Schmahl*, JZ 2022, 317 (325).

¹³⁵ Vgl. Internationaler Gerichtshof (IGH), Urt. v. 8.7.1996, *Nuklearwaffen*, ICJ Rep. 1996, 226, Rn. 29; Urt. v. 25.9.1997, *Gabčíkovo-Nagymaros*, ICJ Rep. 1997, 7, Rn. 53; Urt. v. 20.4.2010, *Pulp Mills*, ICJ Rep. 2010, 14, Rn. 101; Urt. v. 16.12.2015, *Construction of a Road*, ICJ Rep. 2015, 665, Rn. 104, 162, 177 ff.

¹³⁶ ILA, Resolution 2/2014 v. 11.4.2014; dazu *Frank/Schwarte*, ZUR 2014, 643 (644 ff.). Ambitionierter sind die „*Oslo Principles on Global Climate Change Obligations*“ von 2015, die aber nicht den Stand des Völkerrechts wiedergeben, vgl. *von Arnould*, Völkerrecht, 4. Aufl. 2019, § 11 Rn. 908.

¹³⁷ BVerfGE 154, 152 (215 f.); dazu *Schmahl*, NJW 2020, 2221 (2222 f.).

¹³⁸ BVerfGE 157, 30 (Rn. 90, 101).

¹³⁹ Vgl. BVerfGE 154, 152 (224); 157, 30 (Rn. 132, 175 ff.).

¹⁴⁰ Vgl. nur *Burger/Wentz/Horton*, Columbia J. Environ. Law 2020, 57 (64 ff.).

haben.¹⁴¹ In diesem Kontext unterstreicht das BVerfG zu Recht, dass zur Bekämpfung des Klimawandels nicht nur Emissionsreduktionen, sondern auch Anpassungsmaßnahmen gehören, die der deutsche Staat andernorts ohne Zustimmung des betreffenden Staates nicht vornehmen könne. Deshalb könne nicht bewertet werden, ob die Schutzvorkehrungen erheblich hinter dem Schutzziel zurückblieben.¹⁴² Eine nur pauschale und diffuse Anwendung der Kausalitätskriterien in Kombination mit einer Minderung der Beweisstandards in extraterritorialen Schutzpflichtenkonstellationen ist auch mit der bisherigen Rechtsprechung des EGMR nur schwer in Einklang zu bringen.¹⁴³ Desgleichen zeigt sich das völkerrechtliche Schrifttum überwiegend reserviert.¹⁴⁴ Dies gilt besonders deshalb, weil das Pariser Abkommen die Staaten gerade nicht zu spezifischen Klimaschutzmaßnahmen im Sinne einer Ergebnisspflicht anhält, sondern ihnen im Rahmen einer *obligation of conduct* eine weite Gestaltungsprärogative unter Berücksichtigung der *due diligence* zugesteht.¹⁴⁵

IV. Fazit

Die strategische Prozessführung im Bereich des Klimaschutzes wird die staatlichen und überstaatlichen Gerichte gewiss weiterhin beschäftigen. Insbesondere die Entscheidungen der Großen Kammer des EGMR werden für die *Climate Change Litigation* in Europa wegweisend sein. Dort werden Bewertungen zur Beschwerdebefugnis und zur Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs ebenso getroffen werden müssen wie zur extraterritorialen Anwendbarkeit von Menschenrechtskonventionen in Schutzpflichtenkonstellationen und zum Verursachungs- und Verantwortungsprinzip in Klimaschutzbelangen.

Davon unabhängig bleibt es fraglich, ob grund- und menschenrechtsbasierte Klimawandelklagen auf nationaler und internationaler Ebene ein sinnvolles Instrument sind, um die hybriden staatlichen Verpflichtungen nach dem Pariser Klimaübereinkommen durchzusetzen.¹⁴⁶ Zwar ist jedem individuellen, subjektiven Rechtsschutz grundsätzlich auch eine objektive Dimension inhärent. So verhilft jeder einzelne Kläger der Rechtsordnung insgesamt und damit der Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns als einem durchaus zentralen Gemeinwohlbelang zur praktischen Geltung.¹⁴⁷ Nicht von ungefähr ist in der Präambel des Pariser Abkommens die Verbindung zwischen dem Gemeinwohlbelang des Klimaschutzes und individuellen Menschenrechten hervorgehoben.¹⁴⁸ Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der nationale ebenso wie der internationale Grund- und Menschenrechtsschutz zuvörderst individualistisch konzipiert ist.¹⁴⁹ Die Wahrung oder Wiederherstellung globaler Gemeinwohlinteressen und der politische Diskurs stehen bei ihnen gerade nicht im Vordergrund.¹⁵⁰ Daher sollte der schrittweisen Anerkennung neuer, textlich nicht verbriefter Rechte (wie dem Recht auf eine gesunde Umwelt), der Identifizierung fiktiver Rechteinhaber (wie der zukünftigen Generationen) und der Ausweitung der extraterritorialen Geltung von

¹⁴¹ Vgl. *Prechtl/Qistauri/Uerpmann-Witzack*, AVR 58 (2020), 349 (353); *Peters*, AVR 59 (2021), 164 (185).

¹⁴² BVerfGE 157, 30 (Rn. 132, 178).

¹⁴³ Vgl. EGMR (Große Kammer), Urt. v. 26.8.1997, *Balmer-Schafroth*, Nr. 22110/93, Rn. 40; EGMR (Kammer), Urt. v. 27.1.2009, *Tătar*, Nr. 67021/01, Rn. 106 ff.

¹⁴⁴ Vgl. *Mayer*, AJIL 115 (2021), 409 (421 f., 426 ff.); *Humphreys*, in: ders. (Hrsg.), *Human Rights and Climate Change*, 2009, S. 55; *Kälin/Künzli* (Fn. 119), S. 133 f. Weniger skeptisch indes *Brunnée*, RdC 405 (2019), 75 (180 f.); *Hänni*, HRLJ 40 (2020), 5 (14 ff.).

¹⁴⁵ Vgl. *Voigt*, QIL 26 (2016), 17 (27); *Meguro*, AJIL 114 (2020), 729 (733); *von Landenberg-Roberg*, AVR 59 (2021), 119 (143 f.). Anders *Schirmer*, JZ 2021, 1099 (1102 ff.).

¹⁴⁶ Skeptisch auch *Lange/Lippold*, JZ 2022, 685 (694).

¹⁴⁷ Zutreffend *Friedrich*, DÖV 2021, 726 (726).

¹⁴⁸ Vgl. *Hanschel/Schultze*, KlimR 2022, 166 (167).

¹⁴⁹ Vgl. *Wegener*, NJW 2022, 425 (425).

¹⁵⁰ In diesem Sinne auch *Beckmann*, UPR 2021, 241 (245, 249).

Menschenrechtsverträgen auf Schutzpflichtenkonstellationen mit Zurückhaltung begegnet werden. Je stärker fremdartige Ziele in Grund- und Menschenrechte hineininterpretiert werden, desto größer ist das Risiko, dass sie in Gesamtheit an Überzeugungskraft und Wirkmächtigkeit verlieren.¹⁵¹ Globaler Klimaschutz und – erst recht – transnationale Klimagerechtigkeit sind subjektiv-rechtlich nicht erfassbar.

Die Durchsetzung kollektiver Gemeinwohlbelange mit politischem Charakter ist in rechtsstaatlichen Demokratien vielmehr im ersten Zugriff der Legislative und in zweiter Linie der Exekutive überantwortet. Weder nationale noch internationale Gerichte und Spruchkörper dürfen den unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber substituieren.¹⁵² Schützt die Judikative im Wege dynamisch-erweiternder Auslegung statt subjektiver Rechte bloße Allgemeininteressen, erschließt sie sich auf Kosten der anderen Gewalten Gestaltungsmacht in Angelegenheiten, die ihr das nationale und das internationale Prozessrecht mit Bedacht nicht zugestehen.¹⁵³ Demokratieprinzip und Gewaltenteilung verfolgen keinen Selbstzweck, sondern ordnen demokratische Verantwortungsstränge im Interesse bürgerlicher Freiheit.¹⁵⁴

Dennoch sind Klimawandelklagen keineswegs illegitim, sondern ein politisch nützlich Mittel, das rechtssoziologische Lernprozesse in Gang setzen kann.¹⁵⁵ Aus psychologischer Sicht kann strategische Prozessführung als öffentlichkeitswirksames Ventil für aufgestauten ‚Klimafrust‘ dienen, der sich aus der unverkennbaren Diskrepanz zwischen der Klimaforschung einerseits und dem weltweiten Steuerungsversagen staatlicher und überstaatlicher Institutionen andererseits speist.¹⁵⁶ Klimawandelklagen zeigen außerdem den enormen rechtspolitischen Diskussionsbedarf darüber auf, wie sich die Staaten und die internationale Staatengemeinschaft als Ganze vor den Herausforderungen der Klimakrise zu verhalten haben.¹⁵⁷ Das Weltklima ist ein endliches Gemeinschaftsgut. Im Diktum der Spieltheorie laufen die Nutzer eines solchen Gutes Gefahr, es zum Schaden aller auszuzehren, da bei seiner Inanspruchnahme individuelle und kollektive Rationalität auseinanderklaffen.¹⁵⁸ Überwinden lässt sich diese „Tragik der Allmende“ nur, wenn jeder einzelne Staat mit gutem Beispiel vorangeht, sich die Staaten wechselseitig zur Reduktion von Treibhausgasemissionen verpflichten und diese Verpflichtung gegenüber den „Trittbrettfahrern“, wie die Spieltheorie die Profiteure nennt, wirksam durchsetzen.¹⁵⁹

Obwohl die Bevölkerungen, auf deren Akzeptanz der konkreten Maßnahmen das Gelingen des Klimaschutzes ebenfalls angewiesen ist,¹⁶⁰ in Lebensstil sowie ökonomischen und soziologischen Voraussetzungen sehr heterogen sind,¹⁶¹ lässt sich insgesamt nicht übersehen, dass

¹⁵¹ Hierzu und zum Vorstehenden *Schmahl*, JZ 2022, 317 (326 f.).

¹⁵² Ähnlich *Wegener*, ZUR 2019, 3 (10); *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 (1405); *Wagner*, NJW 2021, 2256 (2259); *Polzin*, DÖV 2021, 1089 (1098 f.). Hingegen sehen *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl. 2021, 1333 (1134), bei Klimafragen ein politisches Repräsentationsdefizit in den Parlamenten.

¹⁵³ Grundlegend *Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, S. 157 ff.; ähnlich *Friedrich*, DÖV 2021, 726 (731). A. A. *Franzius*, KlimR 2022, 102 (106 f.).

¹⁵⁴ *Friedrich*, DÖV 2021, 726 (731).

¹⁵⁵ *Boysen*, AVR 50 (2012), 377 (378); *Saiger* (Fn. 3), S. 255 f.; *Schmahl*, JZ 2022, 317 (327). Weitergehend *Menke*, in: Fischer-Lescano/Franzki/Horst (Hrsg.), Gegenrechte. Recht jenseits des Subjekts, 2018, S. 13 (28 ff.); *Franzius*, VVDStRL 81 (2022), 383 (426).

¹⁵⁶ *Wegener*, NJW 2022, 425 (427); *Fellenberg*, NVwZ 2022, 913 (913, 920). Die „Climate Justice“ Bewegung ist jedenfalls gegenüber Sachbeschädigungen von Seiten der selbsternannten „Letzten Generation“ uneingeschränkt vorzugswürdig.

¹⁵⁷ *Schmahl*, JZ 2022, 317 (326 f.); *Rodi/Kalis*, KlimR 2022, 5 (10).

¹⁵⁸ Vgl. *Edenhofer/Jakob*, Klimapolitik, 2. Aufl. 2019, S. 78 ff.

¹⁵⁹ Klarsichtig *Lenz*, Der Staat 61 (2022), 73 (104 f.). Ähnlich auch *Markus*, ZUR 2021, 595 (599 f.); *Wagner*, NJW 2021, 2256 (2257 ff.).

¹⁶⁰ *Schlacke*, NVwZ 2022, 905 (911).

¹⁶¹ *Lenz*, Der Staat 61 (2022), 73 (100 f.); vgl. auch *Schorkopf*, ZaöRV 82 (2022), 19 (41).

Rechtsbehelfe in keinem anderen Bereich weltweit so zahlreich eingelegt werden wie im Klimaschutz. Dies spiegelt nicht nur die ökologische Verzweiflung eines nicht unerheblichen Teils der Bürger wider, sondern es werden auch Vertrauensverluste in die Effektivität und Integrität der nichtgerichtlichen staatlichen Institutionen offenbar.¹⁶² In diesem Sinne kann die *Climate Change Litigation* als eine Form der „Rechtswegopposition“ verstanden werden.¹⁶³ Das BVerfG greift diese Erkenntnis im Klima-Beschluss unausgesprochen auf, indem es die Gesetzgebung über prozedurale Pflichten an die Zielmarke des 2° C-Ziels des Pariser Übereinkommens bindet und verdeutlicht, dass legislatives Handeln gefragt ist.¹⁶⁴

In der Tat ist es der parlamentarische Gesetzgeber, der dazu aufgerufen ist, kein Regelungsvakuum zu hinterlassen, das späterhin die Gerichte füllen sollen.¹⁶⁵ Das von der parlamentarischen Mehrheit beschlossene Gesetz hat gegenüber gerichtlichen Entscheidungen den Vorteil, dass es zwischen kollidierenden subjektiven Rechten, Allgemeininteressen und realpolitischen Zwängen umfassend vermitteln kann.¹⁶⁶ In föderalen Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland kommt es zudem auf die Gesetzgebung und den Vollzug der Länder an.¹⁶⁷ Schon deshalb sollte auch die (Landes-)Verwaltung die bereits vorhandenen Regelungen zum Schutz der betroffenen Rechte intensiver als bisher ausschöpfen.¹⁶⁸ Dies gilt trotz der enormen Herausforderungen der gegenwärtigen Energiekrise, die zweifelsohne politische und wirtschaftliche Ressourcen bindet und manchen verfassungsrechtlich fixierten Klimaschutzzielen notgedrungen zuwiderläuft.¹⁶⁹ Viel Zeit, um die Erderwärmung in einem für die Ökosysteme und die Menschheit erträglichen Rahmen, also unterhalb der 2° C-Grenze zu halten, verbleibt nach den Erkenntnissen der Klimawissenschaft nicht mehr.

¹⁶² *Wegener*, NJW 2022, 425 (427).

¹⁶³ *Friedrich*, DÖV 2021, 726 (729).

¹⁶⁴ Ähnlich *Saiger* (Fn. 3), S. 288 f.

¹⁶⁵ *Lange*, AöR 147 (2022), 264 (295). Es ist bemerkenswert, dass das politische Spitzenpersonal den Klima-Beschluss des BVerfG überwiegend begrüßt hat, obwohl es für das im Verfassungsbeschwerdeverfahren angegriffene Klimaschutzgesetz selbst verantwortlich war, vgl. *Beckmann*, UPR 2021, 241 (251); *Lenz*, Der Staat 61 (2022), 73 (103 f.).

¹⁶⁶ Vgl. *Schorkopf*, ZaöRV 82 (2022), 19 (44); *Fellenberg*, NVwZ 2022, 913 (914); *R. Breuer*, NVwZ 2022, 1233 (1241).

¹⁶⁷ *Schlacke*, NVwZ 2022, 905 (910). Zur Rolle der Landesklimaschutzgesetze vgl. auch *Köck/Kohlrausch*, ZUR 2021, 610 ff.; *Kunstmann/Lohse/Lohse*, BayVBl. 2022, 289 ff.

¹⁶⁸ Ähnlich *Friedrich*, DÖV 2021, 726 (728).

¹⁶⁹ Zu den diversen und widerstreitenden Herausforderungen der gleichzeitigen Energie- und Klimakrise vgl. z. B. *Kreuter-Kirchhof*, NVwZ 2022, 993 ff.; *Frenz*, DVBl. 2022, 561 ff.; *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2022, 745 ff.; *R. Breuer*, NVwZ 2022, 1233 (1240).