

NACHHALTIGKEITS RECHT

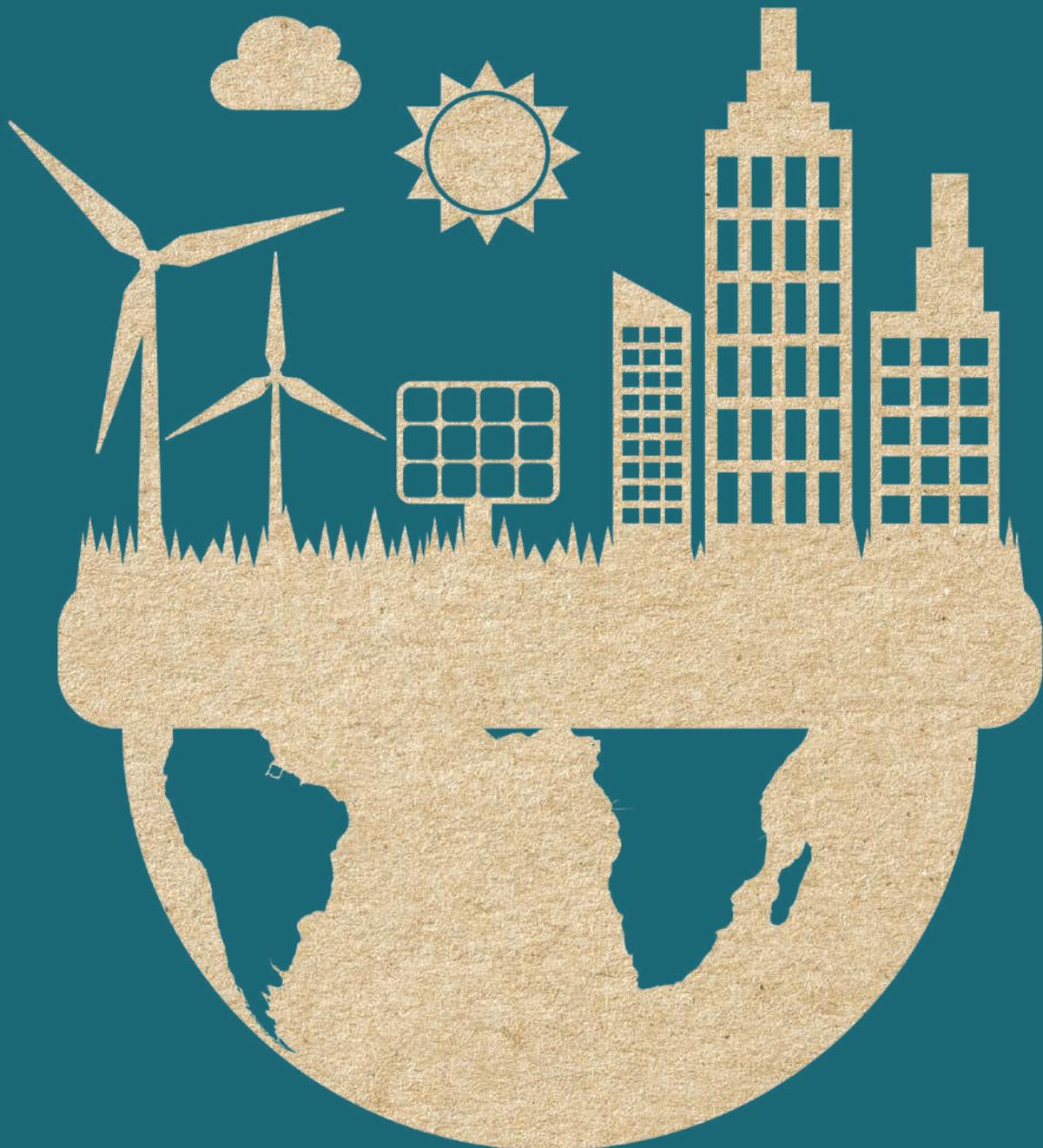
Zeitschrift für das Recht der
nachhaltigen Entwicklung

März 2023 | Heft 1 | 3. Jahrgang

Herausgeber: Markus P. Beham / Berthold Hofbauer

Redaktionsleitung: Scarlett Ortner

nr.voe.at



AUFSATZ | Nachhaltigkeitsrecht

Klimaklagen gegen Staaten: Ein systematischer Überblick

Klimaklagen gegen Staaten sind ein Trend der vergangenen Jahre, der viele nationale Rechtsordnungen und das Völkerrecht betrifft. Der vorliegende Beitrag möchte über diese Entwicklung einen systematischen Überblick bieten. Nach einer Zusammenstellung der wichtigsten jüngeren Verfahren skizziert er die durch Klimaklagen strukturell aufgeworfenen Rechtsfragen und stellt sie in einen Bezug zum Nachhaltigkeitsprinzip.

Deskriptoren: Nachhaltigkeitsrecht; Klima; Klimaklagen; Klimaschutz; Verfassungsrecht; Europarecht; Unionsrecht; Völkerrecht; internationales Recht; EMRK; EGMR; Grundgesetz; Umweltrecht; intergenerationelle Gerechtigkeit; Rechtsschutz; Rechtsstaat; Demokratie; Judikative; Legislative; Menschenrechte; Grundrechte; Streitbeilegung; Pariser Übereinkommen; IPCC; Treibhausgas; CO₂; Umwelt; Umweltschutz; Rechtsvergleichung.

Von Patrick Abel

1. Begriff der „Klimaklage“

Klimaklagen sind Mittel strategischer Prozessführung, um auf dem Gerichtsweg stärkere klimapolitische Maßnahmen durchzusetzen.¹ Strategische Prozessführung meint die Nutzung von Gerichtsverfahren als ein politisches Mittel, die Rechtsordnung systemisch zu verändern.² Der Begriff der Klimaklage ist allerdings vielgestaltig.³ Eine Vielzahl

von Klagen hat Klimaschutz zur Motivation, bringt diesen aber nur als ein rechtliches Nebenargument vor oder wirkt sich gar nur im Ergebnis vorteilhaft auf den Klimaschutz aus. In einem solchen weiten Verständnis sind etwa auch verwaltungsgerichtliche Klagen gegen Genehmigungen von Kohlekraftwerken und auf konkrete Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen als Klimaklagen zu verstehen.⁴ Gerade die vergangenen Jahre zeigen zunehmend differenzierte prozessstrategische Ansätze. Zu nennen sind etwa der Antrag vor dem Verfassungsgerichtshof in Österreich gegen Befreiungen für die Luftfahrt von der Mineralöl- und Umsatzsteuer⁵ oder die Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem OVG Berlin-Brandenburg auf Erlass eines Sofortprogramms nach § 8 Klimaschutzgesetz zur Umsetzung des gesetzlichen Treibhausgasemissionsbudgets für den Verkehrssektor.⁶

Dieser Beitrag konzentriert sich dagegen auf ein enges Begriffsverständnis und betrachtet Verfah-

1 Beham/Hofbauer/Lindner, Klimaklagen und „strategic litigation“ als Instrumente des Nachhaltigkeitsrechts, NR 2021, 146 (147).

2 Setzer/Higham, Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot (2021) 12, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-litigation-2021-snapshot/> (19. 1. 2023).

3 Vgl. Rodi/Kalis, Klimaklagen als Instrument des Klimaschutzes, KlimR 2022, 5 (5 f).

4 Siehe etwa die prominente Rechtssache US Supreme Court 2. 4. 2007, *Massachusetts/Environmental Protection Agency*, 549 U.S. 497 (2007) über die Frage, ob die amerikanische Umweltschutzbehörde (Environmental Protection Agency, kurz EPA) die Treibhausgasemissionen regulieren darf, die durch Verbrennungsmotoren

entstehen. Ein weites Begriffsverständnis verfolgen etwa Burns/Osofsky, Overview, in Burns/Osofsky (Hrsg.), *Adjudicating Climate Change* (2011) 1 (26).

5 VfGH 30. 9. 2020, G 144/2020, V 332/2020-13. Siehe auch Rockenschaub, Die erste Klimaklage vor dem österreichischen Verfassungsgerichtshof, NR 2021, 205.

6 Die Klageschrift ist abrufbar unter Deutsche Umwelthilfe, 5. 9. 2022, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Klimaschutz/Klimaschutzgesetz/Klageschrift_Sofortprogramm_Verkehr.pdf (19. 1. 2023). Vgl. BVerfG 15. 12. 2022, 1 BvR 2146/22, Rn 5, zur Nichtannahme einer Verfassungsbeschwerde, die insbesondere auf Erlass eines Tempoverbots gerichtet war, mangels hinreichender Substantiierung.

ren, in denen Klimaschutz das Hauptargument ist, um *ganzheitlich* Staaten oder staatliche Untereinheiten zu mehr Klimaschutz zu verpflichten.⁷ Daneben wenden sich Klimaklagen zunehmend auch gegen private Unternehmen. Diese müssen hier aus Platzgründen ausgeblendet bleiben.⁸

Neben politischer Aufmerksamkeit erfuhren Klimaklagen zuletzt ebenfalls verstärktes rechtswissenschaftliches Interesse.⁹ Hervorzuheben ist insbesondere das Sabin Center for Climate Change Law der Columbia Law School.¹⁰ Das Zentrum bietet auf seiner Website gewinnbringende Recherchedatenbanken. Dies schließt eine rechtsordnungsübergreifende Datenbank über Klimaklagen ein.¹¹ Weiterhin zu nennen ist das Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment der London School of Economics and Political Science¹², das sich ebenfalls Klimaklagen widmet und jährliche Bestandsaufnahmen publiziert.

2. Überblick über jüngere Klimaklagen gegen Staaten

In den vergangenen Jahren lässt sich ein weiter zunehmender Trend zu Klimaklagen beobachten. Das Grantham Research Institute identifiziert insgesamt über 2000 Klagen, von denen ein Viertel zwischen 2020 und 2022 erhoben wurden, mit dem größten Anteil im US-Rechtssystem – dies allerdings unter einem weiten Begriffsverständnis von Klimaklagen.¹³ Im Folgenden unternimmt der Beitrag eine nicht-abschließende, zusammenfassende Bestandsaufnahme ausgewählter wichtiger Klimaklagen in nationalen Rechtsordnungen und im Unionsrecht (2.1) sowie im Völkerrecht (2.2) der

jüngeren Zeit.¹⁴ Dies bildet die Grundlage für die Analyse von rechtlichen Gemeinsamkeiten und Unterschieden im darauffolgenden Abschnitt.

2.1. Nationale Verfahren

Eine gewichtige Zahl von nationalen Klimaklagen war in den vergangenen Jahren teilweise erfolgreich und hat grundlegende Leitentscheidungen höchster Gerichte herbeigeführt. Eine hohe Strahlkraft entwickelte die Rechtssache *Urgenda*. Auf eine Klage der niederländischen NGO Urgenda bestätigte im Dezember 2019 der Hoge Raad – der Oberste Gerichtshof der Niederlande für Zivil-, Straf- und Steuerrechtssachen – in letzter Instanz, dass die Niederlande ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 25 Prozent gegenüber 1990 reduzieren müssen.¹⁵ Dies gründete das Gericht auf die Schutzpflichten aus dem Recht auf Leben gemäß Art 2 EMRK und dem Recht auf Privat- und Familienleben aus Art 8 EMRK.¹⁶

Der Conseil d'État – das oberste französische Verwaltungsgericht – erkannte im November 2020 auf eine Klage der französischen Gemeinde Grande-Synthe sowie von drei Umweltverbänden darauf, dass die Gemeinde Treibhausgasreduktionsziele gegen die französische Regierung gerichtlich durchsetzen könne. Dies leitete der Gerichtshof aus einer Zusammenschau der UN-Klimarahmenkonvention, des Übereinkommens von Paris, der EU-Lastenteilungsverordnung¹⁷ und Vorgaben des französischen Rechts zu Klimaneutralität und Treibhausgasbudgets ab – forderte die Regierung aber zunächst noch auf, Beweise vorzulegen, dass sie diese Verpflichtungen eingehalten hat.¹⁸ In einer

7 Siehe *Peel/Osofsky*, Climate Change Litigation (2015) 4 ff und den dort veranschaulichten inneren Kern des Modells konzentrischer Kreise.

8 Vgl. *Boerstral/Römling*, Klimaklagen gegen Unternehmen, EurUP 2022, 30; *Ekardt*, Klimaklagen gegen Unternehmen – Das Den Haager Shell-Urteil, Klima und Recht 2022, 15.

9 Für eine Metastudie siehe *Setzer/Vanhala*, Climate Change Litigation: A Review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance, WIRES Climate Change 3/2019, 1.

10 Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law, <https://climate.law.columbia.edu/> (19. 1. 2023).

11 Columbia Law School, Climate Change Litigation Databases, <https://climatecasechart.com/> (19. 1. 2023).

12 London School of Economics and Political Science, Grantham Research Institute on Climate Change and Environment, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/> (19. 1. 2023).

13 *Setzer/Higham*, Global Trends in Climate Change Litigation: 2022 Snapshot (2022) 1, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2022/> (19. 1. 2023).

14 Für Kartierungen von Klimaklagen, siehe *Burger/Gundlach*, The Status of Climate Change Litigation: A Global Review (2017); *Setzer/Higham*, Global Trends in Climate Change Litigation: 2022 Snapshot (2022) 1, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2022/> (19. 1. 2023).

15 Hoge Raad 20. 12. 2019, 19/00135. Siehe auch *Binder/Huremagić*, Menschenrechtsverpflichtung zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen, NR 2021, 109.

16 Hoge Raad 20. 12. 2019, 19/00135, Rn 5.1 ff.

17 Verordnung (EU) 2018/842, ABl. L 156/26.

18 Conseil d'État 19. 11. 2020, N° 427301, *Commune de Grande-Synthe et autre*, ECLI:FR:CECHR:2020:427301.20201119, Rn 8 ff.

Folgeentscheidung im Juli 2021 entschied das Gericht schließlich, dass die französische Regierung keine hinreichenden Maßnahmen getroffen habe, um Treibhausgase zu reduzieren.¹⁹

Im März 2021 gab das deutsche Bundesverfassungsgericht im sogenannten *Klimabeschluss* den erhobenen Verfassungsbeschwerden einer Gruppe junger Beschwerdeführenden teilweise Recht. Es entschied, dass die Bundesregierung das Grundgesetz verletzt habe, indem sie für die Zeit nach 2030 keine Klimaschutzzwischenziele und Treibhausgasemissionsreduktionspfade festgelegt habe – und damit riskiere, dass der Staat die Freiheitsgrundrechte ab 2030 übermäßig einschränken müsse, weil er bis 2030 bereits wesentliche Teile des deutschen CO₂-Restbudgets verbraucht haben könnte.²⁰ Zugleich entschied das Bundesverfassungsgericht jedoch ebenfalls, dass der Staat noch keine grundrechtlichen Schutzpflichten durch unzureichende Klimaschutzanstrengungen verletzt habe.²¹

Andere Klimaklagen blieben ohne Erfolg. So verwarf der EuGH im *People's Climate Case* eine gemäß Art 263 Abs 4 AEUV von Individuen und Umweltverbänden erhobene Nichtigkeitsklage gegen europäische Klimaschutzrechtsakte wegen unzureichenden Klimaschutzbemühungen als unzulässig.²² Weiterhin erklärte das deutsche Bundesverfassungsgericht nur kurze Zeit nach Erlass des *Klimabeschlusses* erhobene Verfassungsbeschwerden, wonach auch die Klimaschutzanstrengungen der Bundesländer unzureichend seien, im Januar 2022 für unzulässig, unter anderem, weil den Landesgesetzgebern keine wenigstens grob überprüfbare Gesamtreduktionsgröße für Treibhausgase vorgegeben seien.²³ Weitere Verfassungsbeschwerden,

die erneut gegen den Bund wegen weiterhin unzureichender Klimaschutzanstrengungen erhoben wurden, hat das Bundesverfassungsgericht im Mai 2022 ohne Begründung nicht zur Entscheidung angenommen.²⁴ Vor dem Verwaltungsgericht Berlin war noch 2019 eine vor dem *Klimabeschluss* erhobene verwaltungsgerichtliche Klage, die sich auf unzureichende Klimaschutzbemühungen des Bundes stützte, als unzulässig verworfen worden.²⁵ In der Schweiz wiesen sowohl das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2018 als auch das Bundesgericht im Jahr 2020 Beschwerden von Klägerinnen in der Sache *KlimaSeniorinnen* ab.²⁶ Die Seniorinnen hatten eine Verletzung der Bundesverfassung und der EMRK durch das staatlich nicht hinreichend verfolgte 2-Grad-Ziel vorgebracht. In den USA lehnte 2020 das US-Berufungsgericht für den 9. Bezirk in der Rechtssache *Juliana v United States* eine Klage einer Gruppe von Kindern und Jugendlichen als unzulässig ab. Sie hatten unter anderem geltend gemacht, dass die US-Verfassung ein Recht auf ein stabiles Klimasystem garantiere.²⁷

2.2. Internationale Verfahren

Im Völkerrecht findet sich, soweit ersichtlich, die älteste Klimaklage bereits 2006 im Interamerikanischen Menschenrechtssystem.²⁸ Damals verwarf die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte (IAKommMR) eine Petition einer Gruppe kanadischer Inuit ohne nähere Begründung wegen mangelnder Substantiierung als unzulässig.²⁹ Sie hatten die Verantwortlichkeit der USA für die Auswirkungen des Klimawandels auf ihren arktischen Lebensraum gerügt.³⁰ Eine 2013 von einem indige-

19 Conseil d'État 1. 7. 2021, N° 427301, *Commune de Grande-Synthe et autre*, ECLI:FR:CECHR:2021:427301.20210701, Rn 6.

20 BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18, Rn 243 ff.

21 BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18, Rn 195 ff; vgl *Dederer*, BVerfG entscheidet über teilweise Verfassungswidrigkeit des deutschen Klimaschutzgesetzes, NR 2021, 232.

22 EuGH 25. 3. 2021, Rs C-565/19 P, *Armado Carvalho ua*, ECLI:EU:C:2021:252.

23 BVerfG 18. 1. 2022, 1 BvR 1565/21, Rn 2 ff, dort spezifisch zu der fehlenden Gesamtreduktionsgröße in Rn 14; besprochen in *Abel*, Erfolgreiche Verfassungsbeschwerden zur gesetzlichen Normierung eines Reduktionspfades für Treibhausgase durch Landesgesetzgeber, NR 2022, 195 (195 ff).

24 BVerfG 25. 5. 2022, 1 BvR 188/22.

25 VG Berlin 31. 10. 2019 VG 10 K 412.18.

26 BVwG 27. 11. 2018, A-2992/2017; BGer 5. 5. 2020, 1C 37/2019.

27 US Court of Appeals for the 9th Circuit, 17. 1. 2020, *Juliana/United States*, 947 F.3d 1159.

28 Für einen Überblick über den Aufbau des Interamerikanischen Menschenrechtssystems, insbesondere im Vergleich zur EMRK, siehe *Abel*, Menschenrechtsschutz durch Individualbeschwerdeverfahren, AVR 51 (2013), 369.

29 Inter-American Commission on Human Rights, *Sheila Watt-Cloutier et al/United States*, Decision of 16. 11. 2006, P-1413-05, <https://climatecasechart.com/non-us-case/petition-to-the-inter-american-commission-on-human-rights-seeking-relief-from-violations-resulting-from-global-warming-caused-by-acts-and-omissions-of-the-united-states/> (19. 1. 2023).

30 *Sheila Watt-Cloutier et al/United States*, Filed 12. 8. 2005, https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2005/20051208_na_petition.pdf (19. 1. 2023).

nen Volk aus der Arktis eingelegte, weitere Petition zur IAKommMR, gerichtet gegen Kanada, blieb bis heute unbeschrieben.³¹ Seit 2021 ist eine weitere Petition einer Gruppe haitianischer Kinder rechts-hängig.³² Weit aus offener für Klimaschutzfragen zeigte sich der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR). Auf Antrag Kolumbiens erließ der Gerichtshof im Jahr 2017 ein (völkerrechtlich unverbindliches) Gutachten über die Auslegung der Amerikanischen Menschenrechtskonvention³³ im Hinblick auf den Umweltschutz. Er befand unter anderem, dass die Konvention dazu verpflichte, signifikante Umweltschäden zu verhindern und las umweltvölkerrechtliche Prinzipien wie das Vorsorgeprinzip in sie hinein, wobei er vielfach auch auf internationales Klimaschutzrecht rekurrierte.³⁴

Blicken wir auf die EMRK, mag es überraschen, dass der EGMR in vielen Urteilen eine ausdifferenzierte Rechtsprechung zu Umweltfragen entwickelt, bisher aber noch nicht zu Fragen des Klimaschutzes Stellung bezogen hat.³⁵ Gegenwärtig sind allerdings gleich mehrere Individualbeschwerdeverfahren rechtshängig, die einen stärkeren Klimaschutz des Heimatstaats³⁶ oder gleich mehrerer Vertragsstaaten³⁷ einfordern.

Daneben treten Entscheidungen von Organen der Vereinten Nationen, die zwar nicht völkerrechtlich verbindlich sind, aber eine Ausstrahlungswirkung entfalten können, etwa, wenn nationale und internationale Gerichte sie rezipieren. Zu nennen ist die Entscheidung des UN-Kinderrechtsausschusses in *Sacchi ua/Argentinien ua* im Jahr 2021. Eine Gruppe von Kindern hatte Menschenrechtsverletzungen wegen unzureichender Treibhausgasreduktionen

der staatlichen Beschwerdegegner gerügt. Der Ausschuss akzeptierte die Möglichkeit einer kollektiven Verantwortlichkeit der Staaten, erklärte die Petition aber für unzulässig mangels Erschöpfung des Rechtswegs.³⁸ Weiterhin erkannte erst jüngst der UN-Menschenrechtsausschuss im September 2022 im Verfahren *Daniel Billy ua/Australien* auf eine Menschenrechtsverletzung Australiens, die indigenen Beschwerdeführenden nicht hinreichend vor den Folgen des Klimawandels geschützt zu haben, unter anderem hinsichtlich ihrer spirituellen Verbindung zu ihren traditionellen Ländereien.³⁹

3. Strukturell aufgeworfene Rechtsfragen

Die hier betrachteten Klimaklagen werfen rechtsordnungsübergreifend häufig ähnliche Fragen auf. Im Folgenden stellt der Beitrag eine Auswahl der wichtigsten, durch Klimaklagen strukturell aufgeworfenen Rechtsprobleme dar: die Klagebefugnis von natürlichen Personen (3.1.) und NGOs (3.2.) sowie die Frage, ob Klimaschutz als materieller Gewährleistungsgehalt insbesondere von Grund- und Menschenrechten erfasst ist (3.3.). Anliegen dieses Abschnitts ist es dabei nicht, die Rechtsfragen für alle Rechtsordnungen zu klären, sondern sie vergleichend zu systematisieren und exemplarisch darauf zu verweisen, wie wichtige Leiturteile sie bisher beantwortet haben.

3.1. Klage- / Beschwerdebefugnis von natürlichen Personen

Auf Zulässigkeitsebene stellt sich zunächst mitunter bereits die Frage nach der Klage- oder Be-

31 *Arctic Athabaskan Council et al/Canada*, Filed 23. 4. 2013, https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2013/20130423_5082_petition.pdf (19. 1. 2023). Siehe auch Szpak, Arctic Athabaskan Council's petition to the Inter-American Commission on Human Rights and Climate Change – Business as Usual or a Breakthrough?, *Climate Change* 2020, 1575 (1576).

32 *Six Children of Cité Soleil, Haiti et al/Haiti*, Filed 4. 2. 2021, <https://climatecasechart.com/non-us-case/petition-to-the-inter-american-commission-on-human-rights-seeking-to-redress-violations-of-the-rights-of-children-in-cite-soleil-haiti/> (19. 1. 2023).

33 American Convention on Human Rights, 22. 11. 1969, 1144 UNTS 123.

34 Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17 of 15 November 2017, 49 ff.

35 Siehe etwa Siwior, The Potential of Application of the ECHR in Climate Change Related Cases, *International Community Law Review* 2021, 197.

36 EGMR 53600/20 *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz/Schweiz*; EGMR *Mex M/Österreich*; EGMR 7189/21 *Carême/Frankreich*; EGMR 34068/21 *Greenpeace Nordic ua/Norwegen*; EGMR *Plan B. Earth ua/Vereinigtes Königreich*; EGMR 46906/22 *Engels and Others/Germany*.

37 EGMR 39371/20 *Duarte Agostinho ua/Portugal und 32 andere Staaten*; EGMR 14614/21 *Uricchio/Italien und 32 andere Staaten*; EGMR 14620/21 *De Conto/Italien und 32 andere Staaten*.

38 UN-Kinderrechtsausschuss 8. 10. 2021, CRC/C/88/D/107/2019 *Sacchi ua/Argentinien ua*. Siehe auch Hofbauer, Chiara Sacchi et al v Argentinien (Brasilien, Frankreich, Deutschland und die Türkei) – Staatliche Hoheitsgewalt und Auswirkungen des Klimawandels im Ausland, NR 2022, 327 ff.

39 UN-Menschenrechtsausschuss 22. 9. 2022, CCPR/C/135/D/3624/2019 *Daniel Billy ua/Australien*. Siehe auch Baumgartner, Daniel Billy et al v Australien – Rechte indigener Minderheiten und die Auswirkungen des Klimawandels in der „Torres Strait“, NR 2023, 79.

schwerdebefugnis. Klagen können insoweit dem Einwand begegnen, dass die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels keine individuelle Betroffenheit auslösen, sondern letztlich die gesamte Menschheit erfassen.

Aus diesem Grund scheiterte die Nichtigkeitsklage im *People's Climate Case*. Die Klage konnten nicht zeigen, dass im Sinne der *Plaumann*-Formel eine besondere unmittelbare und individuelle Betroffenheit vorliegt.⁴⁰ Klimaklagen müssen deshalb zur Rüge von Unionsrecht den Weg über den nationalen Rechtsschutz und das Vorabentscheidungsverfahren nach Art 267 AEUV gehen.

Problematisch könnte die Klagebefugnis auch vor dem EGMR werden. Der Gerichtshof verlangt nach ständiger Rechtsprechung gemäß Art 34 Satz 1 EMRK, dass die gerügte staatliche Maßnahme die Beschwerdeführenden direkt betrifft oder vernünftige Beweise vorliegen, dass eine zukünftige direkte Betroffenheit wahrscheinlich ist.⁴¹ Die derzeit rechtshängigen Individualbeschwerden versuchen deshalb, eine spezifische Vulnerabilität der Beschwerdeführenden gegenüber dem Klimawandel herauszustellen – unter anderem respektive wegen individueller Krankheit⁴², weil sich wegen des jungen Alters der Klimawandel noch länger und stärker auf sie auswirken werde⁴³ oder weil wegen des höheren Alters Extremwetterereignisse wie Hitzewellen besonders gesundheitsgefährdend seien.⁴⁴ In der Schweiz ließ das Bundesgericht dagegen eine Klagebefugnis daran scheitern, dass die Folgen einer übermäßigen Klimaerwärmung erst in mittlerer bis ferner Zukunft eintreten würden.⁴⁵ Unter anderem das deutsche Bundesverfassungsgericht sowie der UN-Kinderrechtsausschuss sahen in der Beschwerdebefugnis dagegen keine größere Hürde und bejahten sie aufgrund der Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen des Klimawandels auf

Grund- und Menschenrechte, insbesondere Bedrohungen von Leben und Gesundheit.⁴⁶

3.2. Klage- / Beschwerdebefugnis von NGOs

Überdies kann es zweifelhaft sein, ob Nichtregierungsorganisationen, die Klimaklagen unterstützen, selbst als Klägerinnen auftreten können. So hat beispielsweise der *Klimabeschluss* des Bundesverfassungsgerichts eine altruistische Beschwerdebefugnis für Umweltverbände abgelehnt.⁴⁷ Auch der EGMR kennt strenge Anforderungen an die Beschwerdebefugnis von NGOs.⁴⁸ Anders hat dagegen der Hoge Raad in *Urgenda* entschieden, gestützt auf die EMRK und Art 3:305a des Niederländischen Zivilgesetzbuchs, der weitreichend Verbandsklagerechte gestattet.⁴⁹ Umstritten und fraglich ist dabei insbesondere, ob bzw. in welchen rechtlichen Konstellationen und in welchem Umfang Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention⁵⁰ Umweltverbänden erleichterten Zugang vor Gerichten für Klimaklagen vermittelt.⁵¹ Der Hoge Raad stützte die Klagebefugnis der NGO *Urgenda* mit der Aarhus-Konvention,⁵² wohingegen in der Schweiz das Bundesgericht insoweit keine Auswirkungen auf die Klagebefugnis in Bezug auf Art 25a VwVG erkannte.⁵³

3.3. Materielles Recht auf Klimaschutz

Spätestens auf Begründetheitsebene werfen Klimaklagen regelmäßig die Frage auf, ob die Rechtsordnung ein materielles Recht auf Klimaschutz vermittelt.

3.3.1. Ableitung aus Grund- und Menschenrechten

Häufig stellt sich direkt oder inzident die Frage, ob und inwieweit Grund- und Menschenrechte An-

40 EuGH 25. 3. 2021, Rs C-565/19 P, *Armado Carvalho ua*, ECLI:EU:C:2021:252.

41 Zur Rechtsprechung siehe EGMR, Guide to the case-law of the European Court of Human Rights, Environment, Updated on 31 August 2022 (2022).

42 EGMR *Mex M/Österreich*.

43 EGMR 39371/20 *Duarte Agostinho ua/Portugal und 32 andere Staaten*.

44 EGMR 53600/20 *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz/Schweiz*.

45 BGer 5. 5. 2020 1C 37/2019, Rn 5.4.

46 BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18, Rn 99 f.; UN-Kinderrechtsausschuss 8. 10. 2021, CRC/C/88/D/107/2019 *Sacchi ua/Argentinien ua*, Rn 9.13 f.

47 BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18, Rn 136 f.

48 Siehe EGMR, Guide to the case-law of the European Court of Human Rights, Environment, Updated on 31 August 2022 (2022), Rn 189 ff.

49 Hoge Raad 20. 12. 2019, 19/00135, Rn 5.9.1 ff.

50 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ABI (EU) L 2005/124, 1.

51 Allgemein zu den Wirkungen der Aarhus-Konvention vgl *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention (2010); *Durner*, in Landmann/Rohmer (Hrsg), Umweltrecht (76. EL Mai 2015) Umweltvölkerrecht Rn 83 ff mwN.

52 Hoge Raad, 20. 12. 2019, 19/00135, Rn 5.9.2.

53 BGer 5. 5. 2020 1C 37/2019, Rn 5.5.

spruch auf Klimaschutz einräumen – eine auch auf theoretischer Ebene vieldiskutierte Frage.⁵⁴ Fehlt es – wie in vielen Rechtsordnungen – an einem allgemeinen Umweltgrundrecht, bleibt denkbar, dass Grundrechte wie insbesondere das Recht auf Gesundheit und Leben, auf Eigentum und auf Gleichheit mittelbar vor dem Klimawandel schützen. Beispielsweise hat in diesem Sinne das Bundesverfassungsgericht klimawandelbezogene Schutzpflichten aus den Grundrechten auf Gesundheit und Leben sowie Eigentum anerkannt. Diese Rechtsgüter sind vor den Auswirkungen des voranschreitenden Klimawandels zu schützen.⁵⁵ Vieldiskutiert ist dessen zusätzliche Konstruktion der intertemporalen Freiheitssicherung, dass eine gegenwärtige übermäßige Zulassung von Treibhausgasemissionen eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf Freiheitsrechte bewirke, weil dadurch zukünftig übermäßige Freiheitseinschränkungen durch staatliche Klimaschutzmaßnahmen drohten.⁵⁶

3.3.2. Tatsächliche Unsicherheiten über konkrete Klimawandelfolgen

Weiterhin können Klimaklagen tatsächlichen Unsicherheiten begegnen. Dass der Klimawandel stattfindet und erhebliche Schäden für Mensch und Umwelt verursacht, ist indes unstrittig. Unklar ist hingegen jedoch insbesondere die genaue Menge von Treibhausgas, die noch ausgestoßen werden kann, ohne wichtige Schwellen des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur wie die Pariser Ziele von möglichst 1,5°C und deutlich unter 2°C noch zu halten. Wegen der Komplexität des Klimasystems bestehen Unsicherheiten über die Klimareaktion auf CO₂- und Nicht-CO₂-Emissionen. Deshalb operiert der IPCC mit unterschiedlichen globalen Treibhausgasbudgets auf Grund-

lage unterschiedlich wahrscheinlicher Szenarien.⁵⁷ Das deutsche Bundesverfassungsgericht reagierte hierauf, indem es in der Risikoabschätzung einen Mittelweg der veranschlagten Szenarien und Reduktionsziele wählte.⁵⁸

3.3.3. Kausalität

Überdies wirken sich Treibhausgasemissionen lediglich mittelbar auf Gesundheit, Leben und Eigentum von Individuen aus. Sie tragen kumulativ zum Treibhauseffekt bei, welcher die globale Durchschnittstemperatur erhöht. Dies macht wiederum Extremwetterereignisse wie Hitzewellen, Dürren und Fluten wahrscheinlicher. Es ist deshalb schwierig, einzelne rechtsgüterschädigende Katastrophen bei einer strengen Kausalitätsprüfung auf den Temperaturanstieg, und diesen wiederum auf eine Verantwortung eines einzelnen Staates zurückzuführen.⁵⁹ Insoweit stützten sich etwa der Hoge Raad und das Bundesverfassungsgericht darauf, dass es insbesondere angesichts der IPCC-Studien gleichwohl geboten ist, Risiken für ebensolche Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen.⁶⁰

3.3.4. Verantwortlichkeit einzelner Staaten angesichts globaler Emissionen

Zudem kann der einzelne Staat oftmals angesichts seines geringen relativen Anteils an den globalen Emissionen den Klimawandel nicht alleine verhindern. Insoweit wählen beispielsweise der Hoge Raad und das Bundesverfassungsgericht in der Sache einen Ansatz einer wertenden Verantwortlichkeit des einzelnen Staates im Sinne einer kumulativen Kausalität: Den Staat entschuldige es nicht, wenn auch Emissionen aus anderen Staatsgebieten zu dem Klimawandel beigetragen haben.⁶¹

54 Siehe *Knox*, *Climate Change and Human Rights Law*, *Virginia Journal of International Law* 50/2009, 163. Zuletzt UN-Generalversammlung, *Resolution A/76/L.75*, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, 26. 7. 2022, die ein Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt anerkennt; grundsätzlich zum Verhältnis von Umweltschutz und Menschenrechten, gerade in den häufigen Kollisionslagen, siehe *Petersmann*, *When Environmental Protection and Human Rights Collide* (2022).

55 BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18, Rn 147, 171.

56 BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18, Rn 182 ff.; aus der umfangreichen Literatur siehe statt Aller *Schlacke*, *Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung*, NVwZ 2021, 912.

57 IPCC, *1,5°C Globale Erwärmung. Sonderbericht. Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger* (2018) Rn C.1.3.

58 *Abel*, *Parlamentarische CO₂-Budgethoheit und -Budgetverantwortung*, ZUR 2022, 333 (337 f).

59 Vgl etwa *Frenz*, *Klimagrundrecht*, DÖV 2021, 715 (721 f).

60 BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18, Rn 194; Hoge Raad 20. 12. 2019, 19/00135, Rn 4.1 ff.

61 Hoge Raad, 20. 12. 2019, 19/00135, Rn 5.7.1 ff.; BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18, Rn 202 ff. Letztere Entscheidung scharf kritisiert von *Lenz*, *Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts – Eine Dekonstruktion*, *Der Staat* 61 (2022), 73 (93). Für eine Interpretation als Bestandteil einer – vor allem parlamentarischen – CO₂-Budgetverantwortung siehe *Abel*, ZUR 2022, 340 f.

Auch der Conseil d'État ließ den Verweis auf Staaten mit höheren Emissionen nicht gelten und hielt die französische Regierung an den beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen fest.⁶²

3.3.5. Parlamentarischer Gestaltungsspielraum über Art und Weise von Klimaschutz

Klimaklagen steht weiterhin häufig der parlamentarische Gestaltungsspielraum entgegen. Nach dem Wesentlichkeitsprinzip ist es grundsätzlich Sache des Parlaments, die durch Klimawandel und Klimaschutz betroffenen Rechtsgüter abzuwägen und über die zu treffenden Maßnahmen zu befinden. Dies betrifft die Frage, inwieweit Grund- und Menschenrechte dem Staat bestimmte Temperaturziele, Treibhausgasemissionsreduktionspfade oder gar konkrete politische Maßnahmen vorgeben, und inwieweit Gerichte hierüber urteilen dürfen, insbesondere angesichts des Gewaltenteilungsgrundsatzes. So bestätigte der Hoge Raad zwar den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, sah aber dessen Grenzen in Form der Verletzung von EMRK-Rechten überschritten.⁶³ Dagegen verstand das US-Berufungsgericht für den 9. Bezirk in *Juliana v United States* den geforderten stärkeren Klimaschutz als eine politisch, nicht rechtlich zu behandelnde Frage.⁶⁴

3.3.6. Extraterritoriale Verantwortlichkeit

Zuletzt stellen Klimaklagen teilweise die Frage, ob der Staat auch extraterritorial wirkenden Klimaschutz betreiben muss – also auch auf ausländischem Territorium befindliche Personen fremder Staatsbürgerschaft vor den Auswirkungen von Treibhausgasemissionen zu bewahren hat, die von eigenem Staatsgebiet ausgehen. Dies führt in der Regel zu grundlegenden Fragen der Grund- und

Menschenrechtsdogmatik der jeweiligen Rechtsquelle.⁶⁵ Beispielsweise hielt das Bundesverfassungsgericht eine extraterritoriale Bindung gemäß Art 1 Abs 3 GG denkbar – weshalb Beschwerdeführende aus Nepal und Bangladesch beschwerdebefugt waren –, jedoch könne sich der Inhalt der Schutzpflichten gegenüber im Inland lebenden Menschen unterscheiden, weil Deutschland extraterritorial keine Hoheitsgewalt ausüben kann.⁶⁶ Äußerst weitgehend erkannte der IAGMR an, dass die Vertragsstaaten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention auch insoweit an die Menschenrechte gebunden sind, als von ihrem Territorium ausgehende Emissionen extraterritorial zu Schädigungen führen.⁶⁷ Hieran schloss sich auch der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in *Sacchi* unter ausdrücklicher Berufung auf den IAGMR an.⁶⁸ Für die EMRK ist diese Frage streitig.⁶⁹

4. Klimaklagen und Nachhaltigkeit

Klimaklagen lassen sich in verschiedenen Hinsichten in einen Bezug zum Nachhaltigkeitsprinzip stellen.

Zum einen berufen sich Klimaklagen selbst darauf, zu einer nachhaltigen Gesellschaft beizutragen. Schon der Brundtland-Bericht von 1987 enthält die bis heute vielreferierte Definition von Nachhaltigkeit, dass die Bedürfnisse in der Gegenwart zu befriedigen sind, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen zu beschädigen, ihre Bedürfnisse ebenfalls zu befriedigen.⁷⁰ Diese auch durch das Prinzip der intergenerationellen Gerechtigkeit⁷¹ verfolgte Idee ist Klimaklagen insoweit immanent, als sie die Gefährdung der zukünftigen Lebensgrundlagen durch einen heute unzureichenden Klimaschutz rechtlich adressieren. Soweit Klimaklagen erfolgreich sind, können sie zu einer rechtlichen Stärkung des Klimaschutzes führen.⁷²

62 Conseil d'État 1. 7. 2021, N° 427301, *Commune de Grande-Synthe et autre*, Rn 6.

63 Hoge Raad 20. 12. 2019, 19/00135, Rn 8.1 ff.

64 United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, 17. 1. 2020, *Juliana/United States*, 947 F.3d 1159, 1175.

65 Vgl etwa die seit vielen Jahren geführte Diskussion um Art 1 EMRK und den Begriff der „Hoheitsgewalt“, siehe *Milanovic*, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (2011).

66 BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18, Rn 101, 173 ff.

67 Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17 of 15 November 2017, Rn 74 ff.

68 UN-Kinderrechtsausschuss 8. 10. 2021, CRC/C/88/D/107/2019 *Sacchi ua /Argentinien ua*, Rn 9.7. Siehe auch

Hofbauer, Chiara Sacchi et al v Argentinien (Brasilien, Frankreich, Deutschland und die Türkei) – Staatliche Hoheitsgewalt und Auswirkungen des Klimawandels im Ausland, NR 2022, 327 ff.

69 Hierzu etwa *Peters*, *Zur Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention in Umwelt- und Klimaschutzfragen*, AVR 59 (2021), 164.

70 World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (1987) Rn 27.

71 *Weiss*, *In Fairness to Future Generations* (1989).

72 Vgl etwa die Verschärfung der Klimaschutzziele in Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl I S 3905) als Reaktion auf den Klimabeschluss des BVerfG.

Zum anderen lassen sich Klimaklagen aber ebenfalls als problematisch für die Nachhaltigkeit verstehen. Denn das Nachhaltigkeitsprinzip zielt auf eine Zusammenführung von Wirtschaft, Ökologie und sozialen Fragen, die Zielkonflikte und Kollisionen von Rechtsgütern verursacht. Denkbar sind äußerst unterschiedliche Maßnahmen, die sich verschiedenen politischen Überzeugungen zurechnen lassen, etwa technologieoffene und -vertrauende, markt-basierte Ansätze oder gesetzliche Verbote und ihre Mischformen. Der richtige Ort, diese für eine Gesellschaft wesentlichen Abwägungsentscheidungen zu treffen, sind die Parlamente – nicht die Gerichte. Klimaklagen können deshalb in ein Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip und den Gewaltenteilungsgrundsatz treten.⁷³ Grenzen und Lückenhaftigkeit von Klimaklagen zeigen sich weiterhin ebenfalls an ihrer global ungleichen Verteilung. Obwohl beispielsweise China gegenwärtig die höchsten Treibhausgasemissionen aller Staaten aufweist,⁷⁴ verzeichnet das Sabin Center bisher allein eine einzige, gegenwärtig rechtshängige Klimaklage gegen ein chinesisches Staatsunternehmen.⁷⁵

vielgestaltig. Betrachtet man Klimaklagen im engeren Sinne, die Staaten ganzheitlich zu stärkerem Klimaschutz zu verpflichten suchen, zeigen sich strukturell ähnliche Rechtsfragen. Nationale und internationale Gerichte haben diese in den letzten Jahren durchaus unterschiedlich beantwortet. Klimaklagen lassen sich dabei als Instrumente verstehen, um den Rechtsstaat für eine Stärkung der Ökologie im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips zu aktivieren. Zur Realisierung von Nachhaltigkeit in einem demokratischen Rechtsstaat gehört jedoch auch, dass grundsätzlich die Parlamente aufgerufen sind, in Rede und Gegenrede die konfligierenden Güter und Interessen von Wirtschaft, Ökologie und sozialen Standards zu einem Ausgleich zu bringen. Richtigerweise sollten Gerichte Klimaklagen deshalb im Sinne der Gewaltenteilung und des „judicial self-restraint“ mit Augenmaß handhaben.

Schlussbemerkung

Klimaklagen fordern nationale Rechtsordnungen sowie das Europa- und Völkerrecht heraus. Diese Instrumente der strategischen Prozessführung sind

Akademischer Rat a. Z.
Dr. Patrick Abel, MJur (Oxford)
 Universität Passau
patrick.abel@uni-passau.de



73 Zu dieser Kritik siehe *Spieth/Hellermann*, Not kennt nicht nur ein Gebot – Verfassungsrechtliche Gewährleistungen im Zeichen von Corona-Pandemie und Klimawandel, *NWZ* 2020, 1405 (1407); *Polzin*, Menschenrechtliche Klimaklagen, *DÖV* 2021, 1089 (1098); *Friedrich*, Gemeinwohl vor Gericht, *DÖV* 2021, 726 (733). Für die Gegenauffassung siehe *Verheyen*, Klagen für Klimaschutz, *ZRP* 2021, 133, 136.

74 Siehe Our World in Data, China: CO₂ Country Profile, <https://ourworldindata.org/co2/country/china> (10. 1. 2023),

wonach China mit 30,90 % der Staat mit dem gegenwärtig höchsten jährlichen Anteil an Treibhausgasemissionen ist, gefolgt von den USA mit 13,49 % (Referenzjahr 2021). Betrachtet man die historisch kumulierten Emissionen, ist China mittlerweile zweithöchster Emittent mit einem Anteil von 14,36 % gegenüber den USA mit 24,29 %.

75 *The Friends of Nature Institute/Gansu State Grid*, <https://climatecasechart.com/non-us-case/the-friends-of-nature-institute-v-gansu-state-grid/> (20. 1. 2023).

-20%

Rabatt für ANKÖ-Mitglieder

Als ANKÖ-Mitglied erhalten Sie 20% Rabatt auf das Jahresabo (4 Hefte) der Zeitschrift Nachhaltigkeitsrecht. **Bestellungen** beim Verlag Österreich Kundenservice mit dem Code „NR/ANKÖ“ unter kundenservice@verlagosterreich.at oder unter 01-610 77-555.

Mehr Information zur Zeitschrift Nachhaltigkeitsrecht finden Sie unter nr.voe.at