

Recht der Natur

Schnellbrief Nr. 226
Mai/Juni 2021



IDUR im Internet: www.idur.de

THEMA KLIMASCHUTZ

Klimaklagen – Ein Überblick

Klimaklagen rücken zunehmend ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit, nicht nur in Deutschland. So wurden bis zum Jahr 2020 über 1500 solcher Klagen weltweit angestrengt, davon allein 1200 in den USA. Der erste Beitrag dieses Hefts gibt eine Einführung mit Schwerpunkt auf Deutschland und der Europäischen Union.

Seite.....26

Der Beschluss des BVerfG über das Klimaschutzgesetz

Der spektakuläre Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 zum Klimaschutzgesetz zwingt den Bundesgesetzgeber zu entscheidenden Nachschärfungen. Der Beitrag stellt die wesentlichen Elemente dieser Grundsatzentscheidung dar.

Seite.....30

Kommentar zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts: Klimarevolution mit Schwächen

Zur gleichen Entscheidung des BVerfG drucken wir einen Kommentar von Prof. (und IDUR-Mitglied) Felix Ekardt ab. Er hat mit vorbereitenden Gutachten und als Ko-Prozessvertreter der Kläger*innen wesentliche Anstöße zu diesem epochemachenden Beschluss gegeben. Gleichwohl kritisiert er auch einige Schwächen und Lücken in der Gerichtsentscheidung.

Seite.....33

Der People´s Climate Case Die gerichtliche Überprüfung der Klimaziele der EU – Unzulässigkeit mangels individueller Betroffenheit

Nur einen Tag nach dem BVerfG hat der Europäische Gerichtshof über eine andere Klimaklage entschieden, sie jedoch wegen Unzulässigkeit abgewiesen. Der Beitrag skizziert kurz die Gründe des Urteils, das auf einer konservativen Auslegung der Klagebefugnis vor EU-Gerichten basiert.

Seite.....35

Deutschland in der Klimakrise - Bisherige Entwicklungen und weitere Pläne von SPD, Grünen und CDU/CSU für die nächste Legislaturperiode

Als Hintergrund zu den Gerichtsentscheidungen werden die bisher in Deutschland erlassenen Rechtsvorschriften, die dem Klimaschutz dienen, kurz referiert und darüber hinaus die aktuellen Pläne der Bundesregierung sowie die Programmaussagen von SPD, Grünen und CDU/CSU zum Thema vorgestellt.

Seite.....36

In eigener Sache: Vorankündigung des bundesweiten IDUR-Seminars 2021 „Umweltrecht – Vollzugsdefizite erkennen und beheben“

- voraussichtlich am 25.9.2021
in Frankfurt a.M.

Seite.....40

Klimaklagen – Ein Überblick

Von Lisa-Marie Goebel, Stud. jur., Frankfurt a. M.

I. Was ist eine Klimaklage?

Klimaklagen haben in letzter Zeit große mediale Aufmerksamkeit bekommen. Dabei sind sie kein neues Phänomen. Schon 2017 gab es laut einer Studie der Columbia Law School 884 Fälle, 2020 schon 1550 in 38 Ländern, davon 1200 in den USA.¹ Doch warum geht es? Der Bericht der Universität fasst unter den Begriff „Climate Change Litigation“, auf Deutsch „Klimawandelrechtsstreitigkeiten“, alle Fälle, die materiell-rechtliche oder faktische Probleme in Bezug auf Minderung oder Anpassung an den Klimawandel oder die Wissenschaft davon aufwerfen. Grob unterteilen lassen sich die Klagen zunächst durch ihr Begehren, in solche, die ein Handeln gegen die Verschlimmerungen der Klimakrise und ihrer Auswirkungen erwirken oder deswegen Schadensersatz erlangen wollen, und solche von Unternehmen, die für eine Verringerung der Maßnahmen streiten.

Unter den Klagen Privater im Kampf gegen die Klimakrise gibt es sowohl zivilrechtliche, die sich etwa gegen Unternehmen richten und solche, die ein (stärkeres) Handeln der Staaten erreichen wollen. Eine prominente zivilrechtliche Klage ist der Fall *Huarez*², bei dem ein peruanischer Bauer gegen den Energieversorgungskonzern RWE vorgeht (dazu später mehr).

Klagen, die staatliches Handeln erwirken wollen, gibt es in Deutschland vor den Verwaltungsgerichten und in Form der Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Auf europäischer Ebene sind sie erhoben worden vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) - dort ist eine Klimaklage aktuell abhängig (besprochen im Schnellbrief Nr. 223) - und vor dem Gericht der Europäischen Union (EuG) bzw. in höherer Instanz, dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH). Auch in anderen europäischen Ländern wie der Schweiz, Österreich (eine Klage gegen den Ausbau des Wiener Flughafens wurde in den Schnellbriefen Nr. 204 und Nr. 200 besprochen) und den Niederlanden gab oder gibt es Klimaklagen. Zudem gibt es auch Beschwerden vor dem UN-Kinderrechtsrat, durch ihn können aber nur rechtlich unverbindliche Empfehlungen ausgesprochen werden.³

Im Folgenden werden insbesondere die Klagen/Beschwerden mit direkten und verbindlichen Auswirkungen auf den deutschen Staat näher behandelt. Dabei werden die rechtlichen Hürden und Probleme, die ein solches Vorgehen nehmen muss und an denen es teilweise scheitert, aufgezeigt.

II. Gegenstand der Klage oder Beschwerde

Zunächst ist ein Blick auf die unterschiedlichen Gegenstände der Klagen und Beschwerden zu werfen. Mit der Klage vor dem VG Berlin (bereits besprochen im Schnellbrief Nr. 217) wurde u. a. versucht, gegen das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ vorzugehen. Dabei handelt es sich um einen Kabinettsbeschluss, der vom VG als nicht rechtsverbindlich und daher als kein tauglicher Klagegegenstand eingestuft wurde. Häufig richtet sich das Begehren gegen ein Unterlassen eines Staates. Schließlich wird auch versucht, gegen Gesetze vorzugehen, in der neuesten Entscheidung des BVerfG⁴ gegen das Klimaschutzgesetz (KSG) oder etwa im sog. *People's Climate Case* beim EuG/EuGH gegen Richtlinien und Verordnungen der EU.⁵ (Die beiden Entscheidungen werden ausführlich in den kommenden Schnellbriefen behandelt.)

III. Klage-/ Beschwerdebefugnis

Im Rahmen der Klage- bzw. Beschwerdebefugnis müssen Kläger*innen bzw. Beschwerdeführer*innen eine Rechtsverletzung geltend machen. Dabei geht es im Rahmen der Zulässigkeit einer Klage oder Beschwerde stets um die bloße Möglichkeit einer Rechtsverletzung; die tatsächliche Verletzung ist eine Frage der Begründetheit. An die Befugnis werden je nach Klage bzw. Beschwerde unterschiedliche Anforderungen gestellt.

1. Auf welche Rechte kann sich berufen werden?

a) Grundrechte des Grundgesetzes

Auf deutscher Ebene kommen insbesondere die Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit, des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit, des Eigentumsrechts und der Berufsfreiheit in Betracht. Nach neuester Rechtsprechung des BVerfG wird nunmehr die Existenz eines Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum aus Art. 20a GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG als nicht ausgeschlossen eingestuft.⁶ Seine eigenständige Bedeutung neben den Schutzpflichten aus dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und der Eigentumsgarantie sei möglich, „wenn in einer bis

¹ Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review.

² LG Essen, Urteil vom 15.12.2016 - 2 O 285/15.

³ *Kuhlmann*, LTO/Die Kinder vs. die Welt (2019).

⁴ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, Rn. 1 - 270.

⁵ ECLI:EU:C:2021:252.

⁶ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, Rn. 114.

zur Lebensfeindlichkeit veränderten Umwelt durch Anpassungsmaßnahmen zwar noch Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum, nicht aber die sonstigen Voraussetzungen sozialen, kulturellen und politischen Lebens gesichert werden könnten. Vorstellbar ist auch, dass Anpassungsmaßnahmen so extrem ausfallen müssten, dass sie ihrerseits eine soziale, kulturelle und politische Integration und Teilhabe nicht mehr gehaltvoll zuließen.⁷

Grundrechte wirken als Abwehrrechte gegen Eingriffe des Staates und als Schutzpflichten.⁸ Die Emissionen Privater können dem Staat allerdings nicht zugerechnet werden, somit scheidet die Abwehr aus. Um die Schutzpflichten nach ständiger Rechtsprechung auszulösen, muss eine enorme Hürde überwunden werden. Praktisch sobald der Staat irgendetwas unternimmt, gelten die Maßnahmen zumeist nicht als „gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich“ und somit greifen die Schutzpflichten nicht.⁹ Die Darlegungslast liegt dabei bei den Kläger*innen, sodass allein darauf gestützte Begehren schon innerhalb der Klagebefugnis scheitern.

b) Menschenrechtskonvention und EU-Recht

In der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) kommen das Recht auf Leben und das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens in Betracht. Aus letzterem leitete der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eine staatliche Schutzpflicht gegen mögliche Umweltschädigungen ab, die direkte und hinreichend gewichtige Auswirkungen auf das Privatleben haben.¹⁰ Die EMRK wirkt in Deutschland allerdings nur als Auslegungshilfe und ist auf dem Rang eines einfachen Gesetzes verortet, sodass man sich nicht allein auf ihre Verletzung vor deutschen Gerichten berufen kann.¹¹ Vergleichbare Rechte sind auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu finden. Die Kläger*innen vor dem EuG hatten sich auf das Recht auf Leben, Unversehrtheit, Rechte des Kindes, die Berufsfreiheit und Unternehmerische Freiheit, Eigentumsfreiheit, sowie Gleichheitsrechte berufen. Gericht und Gerichtshof gingen darauf allerdings nicht ein, da sie die Klage an anderer Stelle scheitern ließen.

c) Ungeschriebene Sorgfaltspflichten

Im neuen Urteil aus den Niederlanden vom 26.05.2021¹² entschied das Amtsgericht Den Haag, dass ungeschriebene Sorgfaltspflichten („unwritten

standard of care“) die Rechtsgrundlage der Verpflichtung des Top-Holding Unternehmens Royal Dutch Shell (RDS; der größte Aktionär der Shell-Gruppe) zu einer Reduktion der CO₂-Emissionen um 45 % bis 2030 im Vergleich zu 2019 im Wege der Unternehmenspolitik darstellen. Die Verpflichtung schließt auch die sog. „Scope 3-Emissionen“, die indirekt in der Wertschöpfungskette eines Unternehmens entstehen¹³, ein.

Das Gericht stellt dabei auf das Recht auf Leben und das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens der EMRK und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ab. Die Klimakrise hat ernste und unumkehrbare Konsequenzen für diese Rechte. Die EMRK gelte unmittelbar zwar nur im Verhältnis von Staat und Bürger; wegen der fundamentalen Bedeutung der Menschenrechte und dem Wert, den sie für die Gesellschaft als Ganzes haben, sei die EMRK aber zur Auslegung der Sorgfaltspflichten heranzuziehen.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die zwar nur unverbindliches „soft law“ darstellen, dienen ebenfalls der Interpretation: Unternehmen sollen die Menschenrechte respektieren. Sie hätten eine individuelle vom Staat unabhängige Verantwortlichkeit, die darüber hinausgehe, nur Entwicklungen zu beobachten und den staatlichen Vorgaben zu folgen. Die Sorgfaltspflicht sei keine reine Unterlassenspflicht, sondern enthalte auch die Pflicht, die Verursachung von Menschenrechtsverletzungen durch Unterlassen zu vermeiden, also im Umkehrschluss aktiv tätig zu werden; diese zu verhindern und zu begrenzen – und dies entlang der gesamten Lieferkette weltweit und einschließlich der Endabnehmer. Die Verantwortlichkeit entstehe proportional, z. B. zur Größe des Unternehmens. Die RDS verantworte einen erheblichen CO₂-Ausstoß, der beispielsweise größer als der gesamte niederländische sei. Die Ausprägung der Pflicht hänge weiterhin vom Grad des Einflusses und der Kontrolle über den Ausstoß ab. Wenn die Menschenrechtsverletzungen nicht unmittelbar durch das Unternehmen (dazu zähle der gesamte Bereich des Einflusses im Wege der Unternehmenspolitik) verursacht werden, gestalte sich die Pflicht schwieriger, das Unternehmen müsse dann den Einfluss erhöhen. Es sei zu erwarten, dass Unternehmen (potentielle) Menschenrechtsverletzungen identifizieren und bewerten und auf dieser Grundlage sodann angemessen tätig werden.

⁷ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, Rn. 114.

⁸ v. Münch/Kunig/Kunig/Kämmerer, 7. Aufl. 2021, GG Art. 2, Rn. 98.

⁹ VG Berlin, 31.10.2019 - 10 K 412.18, openJur 2020, 37159, Rn. 81ff.

¹⁰ ECLI:NL:HR:2019:2007, 5.2.3.

¹¹ VG Berlin, 31.10.2019 - 10 K 412.18, openJur 2020, 37159, Rn. 88.

¹² ECLI:NL:RBDHA:2021:5339.

¹³ <https://www.carbontrust.com/de/ressourcen/briefing-was-sind-scope-3-emissionen>.

Die Umsetzung ist RDS überlassen. Die Verpflichtung wird vom Gericht als „significant best-efforts obligation“ benannt. Übersetzt heißt das in etwa „Verpflichtung zu einer erheblichen größten Bemühung“, was eine starke, aber eben keine absolute Verpflichtung begründet. RDS will gegen das Urteil Berufung einlegen. Die Heranziehung der Sorgfaltpflichten in einem solchen Fall ist neu und die weitere Entwicklung bleibt spannend.

2. Individuelle Betroffenheit

Problematisch ist insbesondere der Punkt der individuellen Betroffenheit innerhalb der Klage-/Beschwerdebefugnis. Zweck des Erfordernisses ist das Aussieben sog. Popularklagen. Es soll nicht jede*r gegen alles klagen können, eben dann nicht, wenn er/sie nichts mit dem Fall zu tun hat.

Das EuG / der EuGH fordert in Auslegung der Vorschriften des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹⁴, dass nur diejenige Person auf Nichtigkeit einer Handlung klagen kann, die entweder Adressat*in der Handlung oder durch sie unmittelbar individuell betroffen ist. Individuell meint die Betroffenheit ähnlich einem/r Adressat*in durch bestimmte persönliche Eigenschaften oder andere Umstände in Heraushebung zu allen anderen Personen.

Dagegen wird keine individuelle Betroffenheit bei Rechtsakten mit Verordnungscharakter gefordert; darunter fallen die klimarelevanten Rechtsakte der EU allerdings nicht.¹⁵ Im Urteil vom 25.03.2021 kam der EuGH¹⁶, wie zuvor das EuG, mittels dieser beim Plaumann-Urteil von 1963 entwickelten Auslegung zu dem Schluss, wonach allein der Fakt, dass sich die Folgen der Klimakrise und somit eine Verletzung von Grundrechten besonderes und andersartig auf jede Person auswirken, keine individuelle Betroffenheit von EU-Bürger*innen durch klimarelevante Akte der EU begründe. Grundrechte seien auf die eine oder andere Weise immer betroffen. Der EuGH ließ die Klage daran scheitern. Auch im Rahmen einer (subsidiären) Untätigkeitsklage werden entsprechende Anforderungen gestellt.¹⁷

Das VG Berlin ließ die Frage bei der Klage gegen die Untätigkeit der Bundesregierung offen, berief sich einerseits auf die Rechtsprechung des EuGH, gab andererseits aber auch an, dass allein der Umstand, dass eine sehr große Zahl von Personen von

den Auswirkungen des Klimawandels betroffen ist, eine individuelle Verletzung nicht ausschließe. Die Verfassungsbeschwerde fordert wie die Klage vor den Verwaltungsgerichten zur Verhinderung von Popularklagen die Unmittelbarkeit und zusätzlich eine Selbstbetroffenheit. Bei der Selbstbetroffenheit muss der oder die Beschwerdeführende, ist er/sie nicht Adressat*in, rechtlich und nicht nur mittelbarfaktisch betroffen sein.¹⁸ Noch die Verfassungsbeschwerde gegen die Stationierung US-amerikanischer Atomwaffen von 2018 ließ das BVerfG wegen einer mangelnden Abgrenzbarkeit der Betroffenheit der Beschwerdeführer im Vergleich zur Allgemeinheit an der Unmittelbarkeit scheitern.¹⁹ Im neuesten Urteil des BVerfG wird hingegen angeführt, dass eine solche besondere Betroffenheit regelmäßig nicht verlangt werde.²⁰ Darin liege der entscheidende Vorteil der Verfassungsbeschwerde.

3. Gegenwärtigkeit der Betroffenheit

Weiterhin problematisch ist die Gegenwärtigkeit der Betroffenheit. Danach muss der Betroffene gegenwärtig und nicht „irgendwann einmal in der Zukunft“ betroffen sein.²¹ Klimateffekte zeigen sich schon heute, für die in Deutschland und der EU Lebenden aber größtenteils erst in einiger Zukunft. Wie das genau aussehen wird, lässt sich nicht bestimmt sagen. Das VG Berlin gab an, dass eine Risikovorsorge bei Grundrechtsgefährdungen von der Schutzpflicht umfasst werden sein kann.²²

Im neuen Urteil des BVerfG wird argumentiert, dass die Gefahr künftiger Freiheitsbeeinträchtigungen im aktuellen Recht bereits angelegt sind. „Da eine damit heute möglicherweise unumkehrbar in Gang gesetzte Grundrechtsbeeinträchtigung mit einer späteren Verfassungsbeschwerde gegen dann erfolgende Freiheitsbeschränkungen nicht mehr ohne Weiteres erfolgreich angegriffen werden könnte, sind die Beschwerdeführenden jetzt schon beschwerdebefugt.“²³

IV. Kausalität

Nicht unproblematisch ist weiterhin die Kausalität zwischen Handeln und Unterlassen eines Staates oder eines Unternehmens und den Rechts(guts)beeinträchtigungen bzw. Schäden. Kann das Handeln nicht hinweggedacht bzw. das gebotene Handeln beim Unterlassen nicht hinzugedacht werden, ohne

¹⁴ Art. 263 IV AEUV.

¹⁵ ECLI:EU:C:2021:252: Vergleiche die Gegenstände der Klage und die Ausführungen des Gerichts auf S.7.

¹⁶ ECLI:EU:C:2021:252.

¹⁷ Schoch/Schneider, VwGO, Einleitung Rn. 124.

¹⁸ v. Münch/Kunig/Meyer, 7. Aufl. 2021, GG Art. 93 Rn. 111.

¹⁹ BVerfG (2. Kammer des Zweiten Senats), Beschl. v. 15.3.2018 – 2 BvR 1371/13, NVwZ 2018, 1224 Rn. 47.

²⁰ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, Rn. 110.

²¹ BVerfG BeckRS 2016, 41876.

²² VG Berlin, 31.10.2019 – 10 K 412.18, openJur 2020, 37159, Rn. 74.

²³ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, Rn. 130.

dass die Beeinträchtigungen entfielen? Der Klimakrise eigen ist, dass egal wo auf der Welt Treibhausgase emittiert werden, diese alle Menschen gleich betreffen.

Im zivilrechtlichen Fall des peruanischen Bauers, der gegen RWE klagte, schmolz durch den Temperaturanstieg der Klimakrise ein Gletscher, sodass im Ergebnis das Haus des Klägers überflutet wurde. Der Kläger wollte u. a. erreichen, dass die RWE AG entsprechend ihrem Emissionsanteil von 0,47 % des gesamten internationalen Ausstoßes an Treibhausgasen für den Schaden aufkommt. Das LG Essen entschied, dass bei Hinwegdenken der 0,47 % die Temperatur trotzdem insofern gestiegen wäre, dass der Schaden des Klägers eingetreten wäre. Die wissenschaftliche Kausalität greife hier eben nicht. Die Kausalität wurde also verneint. Zudem sei auch, da der Emissionsausstoß die Möglichkeit des Erfolgseintritts nicht erheblich erhöht hat, im Sinne der sog. Adäquanz keine Zurechnung des Schadens gegeben.

Bei den Klagen gegen Staaten könnte man ebenfalls meinen, dass die Rechtsgutsbeeinträchtigungen so oder so einträten, egal was ein - gerade im internationalen Vergleich wenig emittierender - Staat tut oder nicht tut, und so die Kausalität auch hier zu verneinen wäre.

Dem wird einhellig entgegengehalten, dass ein Handeln aller Staaten erforderlich ist, denn andernfalls könnte sich jeder Staat aus der Verantwortung ziehen.²⁴ Die Anforderungen an die Kausalität werden hier also stark reduziert, um der Klimakrise wirksam begegnen zu können. Im neuesten Urteil des Amtsgerichts Den Haag wurde dementsprechend entschieden, dass eine Beteiligung der Unternehmen am Klimaschutz der Klimakrise unbedingt notwendig sei und sich RDS nicht mit Verweis auf andere Unternehmen aus der Verantwortung ziehen könne.²⁵ Zudem muss auch eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für den Ursachenzusammenhang bestehen, den die Kläger darlegen müssen.

V. Beweis- und Darlegungslast

Auch die Beweis- und Darlegungslast kann für Klagende bzw. Beschwerdeführende schwierig werden. Wie bereits an der einen oder anderen Stelle erwähnt, müssen diese grundsätzlich etwa die Klagebefugnis sowie alle weiteren Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Rechtsbehelfs vortragen.

²⁴ *Groß*, NVwZ 2020, 337.

²⁵ ECLI:NL:RBDHA:2021:5339.

²⁶ *Groß*/NVwZ 2020, 337; *Spieth/Hellermann*/NVwZ 2020, 1405.

²⁷ v. *Mangoldt/Klein/Starck/Sommermann*, 7. Aufl. 2018, GG Art. 20 Rn. 319.

²⁸ § 1 S. 3 KSG.

VI. Spielraum des Gesetzgebers / Grundsatz der Gewaltenteilung

Im Grundsatz ist wegen der verfassungsrechtlichen Garantie effektiven Rechtsschutzes alles gerichtlich voll überprüfbar. Wegen des Demokratieprinzips und des Grundsatzes der Gewaltenteilung, die auch verfassungsrechtlich verankert sind, darf ein Gericht aber nicht einfach in den Bereich der Legislative und Exekutive eingreifen und dem Gesetzgeber / der Regierung vorschreiben, was diese zu tun haben. Der Gesetzgeber ist eben im Gegensatz zu den Gerichten demokratisch gewählt und dadurch legitimiert. Im Urgenda-Urteil von 2019 aus den Niederlanden hat der Hohe Rat (das dortige oberste Gericht) festgestellt, dass der Staat die CO₂-Emissionen bis 2020 um 25 % im Vergleich zu 1990 senken muss.

BVerfG und EGMR hingegen gingen bisher davon aus, dass den anderen Gewalten ein breiter Beurteilungsspielraum bezüglich der Ergreifung von Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte zusteht. Zu bedenken ist auch, dass mit der Ergreifung von Schutzmaßnahmen nicht nur die Grundrechte der vom Klimawandel Betroffenen geschützt werden, sondern eben auch in Grundrechte anderer eingegriffen wird. Die Abwägung zwischen diesen Rechten ist kompliziert.

Weiterhin sind die möglichen Maßnahmen vielfältig. Denkbar sind etwa Emissionsreduktionen im Ausland oder Anpassungsmaßnahmen statt nur Minderungsmaßnahmen (obwohl diese wohl allein nicht ausreichen werden). Die Gerichte überprüfen also nur im Rahmen eines Untermaßverbots und/oder einer Evidenzkontrolle (deren Verhältnis ist nicht geklärt).²⁶ Das Untermaßverbot setzt einen Mindeststandard staatlicher Intervention bei Schutzpflichten.²⁷ Dass eine Schutzpflichtverletzung schwer darzulegen ist, wurde bereits oben erläutert. Laut dem neuen Urteil des BVerfG hat der Gesetzgeber mit Erlass des KSG²⁸ das Klimaschutzziel aus Art. 20a GG auf die Begrenzung des Temperaturanstiegs auf unter 2°C, möglichst 1,5°C konkretisiert.²⁹ Herauszuheben ist, dass bislang die Umsetzung des als Staatszielbestimmung geltenden Art. 20a GG nicht gerichtlich überprüft werden konnte – er war also nicht justiziabel.³⁰ Das ist mit dem neuen Urteil des BVerfG nun anders: „Art. 20a GG ist eine justiziable Rechtsnorm. Das gilt auch für das darin enthaltene Klimaschutzgebot.“³¹

²⁹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, Rn. 208.

³⁰ BeckOK GG/*Huster/Rux*, 46. Ed. 15.2.2021, GG Art. 20a Rn. 50.

³¹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, Rn. 205.

VII. Wer kann klagen?

Grundsätzlich können natürliche Personen und juristische Personen im Inland als auch im Ausland Lebende sowie Umweltverbände klagen. Der EuGH gesteht Umweltverbänden ein Klagerecht u. a. zu, wenn die Organisation die Interessen ihrer Mitglieder repräsentiert, denen es selbst möglich ist zu klagen, oder wenn sie in ihren eigenen Interessen betroffen ist, insbesondere weil ihre Verhandlungsposition durch einen Akt betroffen ist. Das BVerfG hat nunmehr entschieden, es sei nicht ausgeschlossen, dass sich im Ausland Lebende auf einen Grundrechtsschutz zur Verpflichtung der Begrenzung des Temperaturanstiegs berufen können. Auf Verfassungsebene besteht kein Umweltverbandsklagerecht. Auf Verwaltungsebene können sie sich auf das UmwRG berufen, das aber die Überprüfung auf gewisse Formen des Verwaltungshandelns begrenzt. Erwähnenswert ist auch die Kompetenz der EU-Kommission, Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedsstaaten wegen Nichteinhaltung oder Nichtumsetzung von EU-Vorschriften einzuleiten.

VIII. Klagearten

In der neuesten Entscheidung des BVerfG wurde die Verfassungswidrigkeit diverser Bestimmungen des KSG für mit der Verfassung unvereinbar erklärt und entschieden, dass der Gesetzgeber eine Neuregelung innerhalb einer gewissen Frist treffen muss. Vor dem VG Berlin wurde eine allgemeine Leistungsklage auf Ergreifung von Maßnahmen angestrengt. Im „People’s Climate Case“³² wurde auf eine Nichtigkeitsklage (gegenüber Rechtsakten der EU) zurückgegriffen. In Betracht kommen auch Feststellungsklagen. Bei Nichtbefolgung des feststellenden Urteils des EuGHs, das durch die Kommission erzielt wurde, können finanzielle Sanktionen verhängt werden.

IX. Fazit

Die Klimaklagen verfolgen viele unterschiedliche Ansätze. Es kommen jedoch wiederkehrend ähnliche Probleme vor. In den folgenden Beiträgen wird genauer auf die neuesten Urteile des EuGH und des BVerfG eingegangen. Schließlich wird in einem Ausblick dargestellt, welche Bedeutung und Zukunft die Klimaklage hat.

Der Beschluss des BVerfG über das Klimaschutzgesetz

Von Sina Haensel, Stud. rer. pol., Mainz

- BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 -
Az. 1 BvR 2656/18 u.a. -

Mit seinem Beschluss vom 24. März 2021, der einen Monat später veröffentlicht wurde, hat das Bundesverfassungsgericht die Regelungen des Klimaschutzgesetzes (KSG) vom 12. Dezember 2019 zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele und über die bis 2030 maximal erlaubten Jahresemissionsmengen für unvereinbar mit den Grundrechten erklärt, da die Maßnahmen keine Voraussage über die nach 2030 erforderlichen Maßnahmen erlauben.

1. Hintergrund zum Klimaschutzgesetz und zur Entscheidung

Deutschland trägt als eine der größten Volkswirtschaften der Welt zu einem signifikanten Teil der Treibhausgasemissionen bei. Gemäß Angaben des BMU hat Deutschland, trotz einem Weltbevölkerungsanteil von nur etwa einem Prozent, bereits seit Beginn des 19. Jahrhunderts fast fünf Prozent der globalen Erderwärmung mitverschuldet. Die Auswirkungen sind bereits wissenschaftlich belegt. Steigende Durchschnittstemperaturen gefährden nicht nur die natürliche Artenvielfalt in Deutschland, sondern bieten auch Arten aus wärmeren Gebieten der Erde einen neuen Lebensraum, was zu zusätzlichen Herausforderungen für einheimische Tierarten führen kann. Aber nicht nur die Tiere sind vom Klimawandel betroffen, auch die Wälder leiden durch zunehmende Bodentrockenheit. Viele Umweltverbände wiesen deshalb bereits auf das drohende Waldsterben in vielen Regionen des Landes hin. Deutschland trat, wie alle EU-Mitgliedsstaaten, 2015 dem Pariser Klimaabkommen bei. Die Erderwärmung soll auf mindestens unter zwei Grad Celsius und am besten auf unter 1,5 Grad Celsius gesenkt werden. Jeder Unterzeichnerstaat soll einen eigenen nationalen Klimaschutzbeitrag erarbeiten und diesen Beitrag im Zeitraum bis entweder 2025 oder 2030 umsetzen und alle fünf Jahre neue Ziele erarbeiten.

In Deutschland wurden bereits Gesetze und Initiativen auf den Weg gebracht, um den Klimawandel einzudämmen und die Pariser Klimaziele umzusetzen (vgl. unten S. 12 ff.). Eines davon ist das Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019, das die Treibhausgasemissionsminderung bis 2030 auf 55% gegenüber 1990 festsetzt.

Die KlägerInnen im Verfahren gegen dieses Gesetz waren Menschen aus Nepal, Deutschland, Bangladesch und auch Organisationen wie Greenpeace,

³² ECLI:EU:C:2021:252.

BUND, Fridays for Future und die Deutsche Umwelthilfe. Einige Einzelkläger*innen waren teilweise sehr jung und sahen sich durch eine ungenaue Planung der Erreichung der Klimaziele nach 2030 in ihren zukünftigen vom Gesetzgeber zu schützenden Grundrechtsausübungen verletzt. Deshalb erhoben sie Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe.

2. Sachverhalt

Das Klimaschutzgesetz und darin enthaltene Verpflichtungen entstanden auf Grundlage und durch das Inkrafttreten des Pariser Klimaabkommens im Jahr 2016 (vgl. § 1 Satz 3 KSG). Ziel sind stärkere Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und deren Folgen, die Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter zwei Grad und möglichst 1,5 Grad Celsius, sowie die Reduktion der deutschen Treibhausgase um 55% bis zum Jahr 2030 (§ 3 Abs. 1 KSG). Die deutsche Bundesregierung sieht außerdem die Treibhausgasneutralität bis 2050 als nationales Ziel. Die Erderwärmung soll effektiv eingedämmt werden. Die verschiedenen zulässigen Jahresemissionsmengen in den einzelnen Sektoren bis 2030 werden in § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 aufgeführt.

Die Kläger*innen erhoben Beschwerde, da gemäß § 4 Abs. 6 KSG erst im Jahr 2025 weitere Ziele und Maßnahmen für Zeiträume nach 2030 rechtlich festgelegt werden. Somit seien die nach 2030 erforderlichen Maßnahmen zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht vorhersehbar und damit auch die dann zu beschließenden Regulierungen und eventuellen Einschnitte in die persönlichen Grundrechtsausübungen von Bürger*innen. Die Beschwerdeführenden argumentierten, es würden Maßnahmen nur für eine kurze Zeitspanne festgelegt und damit eigentlich nur eine Problemlösung zulasten der „jungen“ Generation hinausgezögert. Dies unterstreicht ihre Aussage, der Staat habe nur unzulängliche CO₂-Reduktionsregelungen bis 2030 festgelegt; das sogenannte „CO₂-Restbudget“, also die nach 2030 verbliebenen Kapazitäten zur Erreichung der Ziele, könne für die Reduktion der Erderwärmung von 1,5 Grad Celsius gar nicht ausreichen. § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 böten keine Reduktionsmöglichkeiten von Treibhausgasen, die eine zur Minderung der Erderwärmung als selbstverpflichtetes Ziel notwendige Bedingung darstellen. Alle Regelungen nach 2030 bezeichnen die BeschwerdeführerInnen als rechtswidrige „Vollbremsung“.

Die Kläger*innen aus Nepal und Bangladesch argumentierten mit ihrem aus Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20a GG und aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Satz

1 GG resultierenden Recht auf ein ökologisches Existenzminimum und eine menschenwürdige Zukunft. Des Weiteren seien auch ihre grundrechtlichen Schutzpflichten zu berücksichtigen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), da weitere Entwicklungen nach Nichterreichung der Ziele lediglich prognostiziert werden könnten und somit unvorhersehbare Bedrohungen für das Leben und die körperliche Unversehrtheit zu erwarten seien. Deshalb forderten die Klageführenden geeignete und deutliche gesetzliche Vorschriften zur Bekämpfung des Klimawandels, um auch die zukünftige Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) von Bürger*innen zu gewährleisten.

3. Entscheidung des BVerfG

Die Verfassungsbeschwerden hatten teilweise Erfolg. Der Gerichtsbeschluss begründet dies wie folgt:

Der Gesetzgeber hat in § 1 Satz 3 KSG die Verpflichtungen des Pariser Klimaabkommens zur Grundlage für das Klimaschutzgesetz und zur Abwehr weltweiter Auswirkungen des Klimawandels erklärt. In Art. 20a GG sind diese Ziele, wie die Reduktion der Treibhausgasemissionen, ebenfalls in nationales Recht integriert, auch unter Berücksichtigung der Interessen künftiger Generationen. Durch Art. 20a GG wird der Staat zum Klimaschutz und zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen von Tieren und Menschen verpflichtet, der aber keinen Vorrang beispielsweise vor den Grundrechten hat. Deshalb müssen Eingriffe in die Freiheitsrechte der BürgerInnen verhältnismäßig und mit geltendem Recht vereinbar sein.

Das BVerfG begründet im vorliegenden Fall, der Gesetzgeber habe aktuell nicht gegen das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG verstoßen, da er sein Klimaschutzziel zur Minderung der globalen Durchschnittstemperatur bis 2030 hinreichend konkretisiert habe. Deshalb ließe sich keine Verletzung der Sorgfaltspflicht zum heutigen Zeitpunkt feststellen. Somit konnte das Gericht keinen Verstoß des § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 gegen Art. 20a GG feststellen.

Das Urteil vom 24. März 2021 verneint ebenfalls eine Vernachlässigung grundrechtlicher Schutzpflichten (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), wie des Schutzes der Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) oder des Schutzes vor den Gefahren des Klimawandels, da der Gesetzgeber aktuell Maßnahmen und Ziele zur Eindämmung des Klimawandels vorgelegt habe, soweit sich ein Nachteil der Betroffenen zum aktuellen Zeitpunkt erkennen ließe. Eine Verletzung des Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum und Erbrecht) wurde ebenfalls aufgrund des der Legislative zugestandenen Erfüllungsspielraums verneint. Eigentum könnte aber zukünftig durch die mit dem Klimawandel einhergehenden Auswirkungen beeinträchtigt

werden. Deshalb ist der Gesetzgeber auch verpflichtet, das Eigentum zukünftig vor den Einflüssen durch den Klimawandel zu schützen. Aus diesem Artikel des Grundgesetzes kann prinzipiell eine objektivrechtliche Schutzpflicht für künftige Generationen folgen. Derzeit aber könne ein Verstoß gegen diese Sorgfaltspflicht in Bezug auf das CO₂-Restbudget nicht festgestellt werden, und Unsicherheiten bieten laut dem Senat keine gerechtfertigte Grundlage für eine verfassungsgerichtliche Beanstandung.

Eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten vor zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels gegenüber Kläger*innen aus Nepal und Bangladesch lasse sich schwer feststellen, deshalb bleibt nach Auffassung des Gerichts die Entscheidung über eine Verpflichtung Deutschlands gegenüber diesen Kläger*innen offen. Der Senat argumentierte allerdings auch zu ihren Gunsten und stellte letztlich eine Verletzung folgender Regelungen fest:

Nach Meinung der Richter hat der Gesetzgeber die Fortschreibung des Treibhausgasreduktionspfads in § 4 Abs. 6 Satz 1 KSG verfassungsrechtlich unzureichend geregelt. Mit dem in § 4 Abs. 6 KSG geregelten Vorgehen sei zudem nicht gesichert, dass der weitere Reduktionspfad rechtzeitig erkennbar ist.

Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 sind die nach 2030 noch verbleibenden Emissionsreduzierungsmöglichkeiten sehr begrenzt und könnten drastisch zuungunsten der Freiheitsrechte der BürgerInnen ausfallen. Außerdem würden mit § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 die Erfordernisse für eine vorausschauende Planung zur Reduktion der CO₂-Emissionen nicht genug berücksichtigt werden.

Für das BVerfG genügt auch der § 4 Abs. 6 KSG nicht den Anforderungen aus Art. 80 Abs. 1 GG, da sowohl Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Im Klimaschutzgesetz hätten beispielsweise die Menge und Größe der Jahresemissionen nach 2030 näher geplant werden müssen. Gemäß dem Ziel des Pariser Klimaabkommens sei die Erderwärmung eindeutig auf unter zwei Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Die Regierung habe durch Regelungen im Klimaschutzgesetz keine Maßnahmen zur Emissionsreduktion nach 2030 festgelegt und deshalb seien die deutschen Klimaschutzziele und die Rechtsgrundlagen des Klimaschutzgesetzes nicht mit der Garantie auf die freie Ausübung der bürgerlichen Freiheitsrechte nach 2030 vereinbar.

Das Gericht argumentiert, eine Generation dürfe nicht zu viel vom CO₂-Budget verbrauchen und der nachfolgenden Generation dann den Zwang zu

drastischen Einschnitten in ihre Freiheitsrechte überlassen. Dies würde bei dringlichem Handlungsbedarf in Zukunft die Verhältnis- und Verfassungsmäßigkeit von Freiheitsrechtseinbußen in Frage stellen, weil die nach 2030 erforderliche Minderung der Treibhauslasten erheblich ausfallen wird.

Der Staat schütze zum aktuellen Zeitpunkt die natürliche Lebensgrundlage der Menschen und Tiere und habe Vorkehrungen zur Reduktion von Treibhausgasen mit dem Klimaschutzgesetz getroffen. Hohe Treibhausgasreduzierungslasten werden allerdings erst ab 2031 eintreten und notwendige Maßnahmen müssten dann so schnell und dringend ausgeführt werden, dass sie in die Freiheitsgrundrechte jedes Menschen eingreifen werden. Bei Weiterverfolgung der Pläne des aktuellen Klimaschutzgesetzes würde es ab einem gewissen Zeitpunkt zu drastischen Einschnitten in das Leben von Bürger*innen kommen, da fast alle Bereiche des Lebens auch mit der Emission von Treibhausgasen verbunden seien.

Die Maßnahmen der Regierung zur Klimaneutralität und eine grundrechtskonforme Reduktion der Treibhausgasemissionen ließen sich demnach nicht durch das beschlossene Klimaschutzgesetz erreichen.

Der deutsche Gesetzgeber wird mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts dazu verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2022 verbesserte Ziele und Vorkehrungen zur Gewährleistung einer grundrechtskonformen Erreichung der Klimaneutralität zu treffen und die im Klimaschutzgesetz verankerten Ziele und Strategien noch einmal zu konkretisieren.

4. Fazit

Letztendlich kommt das BVerfG zum Schluss, dass aufgrund der fehlenden Planung zur Reduktion der CO₂-Emissionen nach 2030 die Bürger*innen in ihren Freiheitsrechten verletzt werden.

Dieses Urteil des BVerfG hat in der Bevölkerung, den Medien und auch in der Politik für viel Zustimmung gesorgt. Es sendet ein eindeutiges Signal des obersten Verfassungsorgans der Justiz an den deutschen Gesetzgeber, seine Aufgabe in der Erreichung der Ziele des Pariser Klimaabkommens ernst zu nehmen und sich in der Gesetzgebung aktiver für die zeitnahe Umsetzung auch im Hinblick auf die Gewährleistung der Freiheitsrechte künftiger Generationen einzusetzen. Eine ähnlich wegweisende Entscheidung wurde 2015 in den Niederlanden gefällt. Die NGO Urgenda erhob vor dem Bezirksgericht in Den Haag Klage gegen die niederländische Regierung, da sie in den Augen der Klägerin keine ausreichenden Maßnahmen zur Erreichung ihres Klimaziels (CO₂-Reduktion bis 2020 um 25% im Vergleich zu 1990) ergriff. Die Klage hatte Erfolg und verpflichtete zum ersten Mal eine Regierung

zum Handeln im Sinne des Klimaschutzes. Nun bleibt der neue Gesetzesentwurf der Regierung bis Ende 2022 abzuwarten, in dem mehr Klimagerechtigkeit und effektive Zielsetzungen erforderlich sind.

**Kommentar zum Beschluss des
Bundesverfassungsgerichts:
Klimarevolution mit Schwächen**

*Von Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.,
Leipzig und Berlin*

Das BVerfG hat mit einem regelrechten Paukenschlag die vermutlich weitestgehende Entscheidung gefällt, die bislang ein oberstes Gericht weltweit zum Klimaschutz gemacht hat.

Der deutsche Gesetzgeber muss die Klimaziele nach 2030, die im deutschen Klimaschutzgesetz verankert sind, deutlich stärker konkretisieren. Und er muss das verbleibende Treibhausgas-Budget fair zwischen den Generationen verteilen. Letzteres zwingt zu deutlich ambitionierteren Klimazielen – und vor allem Maßnahmen – schon vor 2030.

Erstmals war in Deutschland eine Verfassungsklage auf mehr Umweltschutz erfolgreich. Entschieden wurde dabei über vier Verfassungsbeschwerden. Die erste wurde 2018 von Einzelklägern wie dem Schauspieler Hannes Jaenicke, dem Energieforscher Volker Quaschnig und dem Ex-CSU-Abgeordneten Josef Göppel gemeinsam mit dem Solarenergie-Förderverein Deutschland (SFV) und Friends of the Earth Germany (BUND) erhoben (vertreten durch die Rechtsanwältin Franziska Heß und mich). Der SFV hatte die Klage durch Aufträge für Rechtsgutachten an mich seit 2010 vorbereitet (die wiederum auf meiner Habilschrift von ursprünglich 2002 beruhen).

Die Verfassungsbeschwerde stieß 2018 in Politik, Jurisprudenz und Medien fast einhellig auf Skepsis. Als sie im August 2019 – für viele überraschend – vom Verfassungsgericht zur Entscheidung angenommen wurde, änderte sich das Bild. Es folgten nun im Januar 2020 weitere Verfassungsbeschwerden, unter anderem von Aktivistinnen von Fridays for Future und Menschen aus Bangladesch, unterstützt von weiteren Umweltverbänden.

I. Verfassungsgericht und modernes Freiheitsverständnis

Das BVerfG folgt in zentralen Punkten der von uns vertretenen ersten Beschwerde. Es ändert damit in wesentlichen Hinsichten seine Rechtsprechung,

ohne dies jedoch zuzugeben. Die Entscheidung zeigt:

1. Verfassungsklagen auf mehr Umweltschutz können erfolgreich sein, und zwar ohne dass der (fast unmögliche) Nachweis geführt werden müsste, dass jede einzelne existierende Klimaschutzregelung letztlich untauglich ist.
2. Es gibt ein Grundrecht auf Klimaschutz. Die Grundrechte schützen dabei auch die intertemporale und grenzüberschreitende Freiheit und ihre elementaren Voraussetzungen, nicht nur die Freiheit hier und heute (Rn. 175 und 182 ff.). Das ist ein Meilenstein für das Recht.
3. Es gibt ein Grundrecht auf das ökologische Existenzminimum.
4. Eine Grundrechtsbetroffenheit besteht auch, wenn wie beim Klimawandel sehr viele betroffen sind (Rn. 110). Auch das ist ein Bruch mit der bisherigen Logik des deutschen Rechts.
5. Der Sache nach – ohne es zu sagen – wird endlich das Vorsorgeprinzip auf die Grundrechte angewendet (Rn. 129 ff.). Es kommt also nicht allein darauf an, ob hier und heute der Beschwerdeführer bereits verletzt ist; es sind auch kumulative, unsichere und langfristige Grundrechtsbeeinträchtigungen denkbar. Dies ist überzeugend, weil die Grundrechte bei drohenden irreversiblen Schäden sonst leer laufen. Genau das erkennt auch das Verfassungsgericht.
6. Es geht mit dem Klimaschutz um die Freiheitsrechte insgesamt (Rn. 127), und zwar in zweifacher Hinsicht: Sowohl der Klimawandel als auch der Klimaschutz sind für die Freiheit relevant. Für den Aspekt „Freiheitsschutz vor dem Klimawandel“ hatten wir dem Gericht sowohl eine Argumentation über das Recht auf die elementaren Freiheitsvoraussetzungen Leben, Gesundheit und Existenzminimum als auch eine Argumentation über die Freiheit insgesamt in Verbindung mit dem Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) angeboten. Das Gericht folgt in eigener Diktion letztlich der zweiten Linie, erwähnt allerdings den unterstützenden Charakter der ersten Linie.
7. Dass Art. 2 Paris-Abkommen letztlich auf dem Weg ist, ein verfassungsrechtlich gebotener Mindeststandard zu werden, und zwar mit dem Bemühen der Begrenzung auf 1,5 Grad, nicht nur auf deutlich unter 2 Grad, folgt teilweise unserem Argument, dass schon jetzt mindestens die 1,5-Grad-Grenze³³ geboten ist (Rn. 235). Das Gericht erkennt zutreffend, dass das Paris-Abkommen nicht mehr von „zwei Grad“ spricht – und dass die Staaten versuchen müssen, 1,5

³³ <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/8/2812/htm>

Grad einzuhalten, wie sich aus dem Wortlaut des Artikels 2 ergibt. Emissions-Neutralität wird dabei zum verfassungsrechtlichen Gebot.

8. Politik muss den aktuellen Stand der naturwissenschaftlichen Erkenntnisse zugrunde legen. Das bedeutet, dass die Tatsachen sorgfältig ermittelt werden müssen, auch wenn diesbezüglich Lücken bestehen (womit das BVerfG in früheren Entscheidungen oft sehr lax war).
9. Das Gericht statuiert: Heutige Generationen greifen in die Freiheitsrechte zukünftiger Generationen ein, indem sie sich bis 2030 zu viele Treibhausgasemissionen zugestehen: Das Klimaschutzgesetz hat Reduktionslasten in unzulässiger Weise auf die Zukunft verschoben. Die Ziele für die Zeit nach 2030, letztlich wegen des bis dahin schon aufgebrauchten Budgets aber auch schon vor 2030 müssen deutlich nachgeschärft werden. Dies greift in eigenen Worten unseren Ansatz der Grenzen des Abwägens auf, die der Gesetzgeber beachten muss.
10. Das Parlament muss alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen. Das hat es nicht getan. Auch insoweit haben wir Recht bekommen. Diesbezüglich und bezüglich der Emissionsreduktionspfade (siehe soeben) muss der Gesetzgeber bis Ende 2022 nachbessern.
11. Klimaschutz kann nicht einfach im Ausland oder durch riskante Geoengineering-Ansätze³⁴ u.ä. erbracht werden (Rn. 226 f.).
12. Jeder Staat muss seinen fairen Anteil übernehmen (Leitsatz 2c).

Dass die gesamte deutsche Politik über dieses Urteil jubelt, ist bemerkenswert und zugleich grotesk: Denn die Schriftsätze von Bundesregierung und Bundestag aus dem Prozess dokumentieren, dass sie die Klage massiv ablehnten und keinesfalls begrüßten.

II. Schwächen des Urteils

All das schließt nicht aus, dass die Entscheidung auch erhebliche Schwächen hat:

1. Das Verfassungsgericht greift den Ansatz des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) und – darauf aufbauend – des Sachverständigenrats für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU) auf, die die Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze in Treibhausgas-Budgets berechnen. Die Schwächen des IPCC-Budgets, das als Ergebnis eines Konsensgremiums mit optimistischen Annahmen (etwa zur Klimasensitivität) arbeitet, werden vom Gericht übergangen. Ebenso

übergangen werden rechtliche Kritikpunkte am IPCC-Budget³⁵, das ja als Konkretisierung einer Rechtsnorm gedacht ist, nämlich des Artikels 2 Absatz 1 des Pariser Klima-Abkommens. Diese Norm ist rechtsverbindlich³⁶, wie das Gericht selbst voraussetzt (das ergibt sich etwa aus Artikel 3 und 4 Absatz 1 des Paris-Abkommens). Dann aber genügt es nicht, die 1,5 Grad nur mit 67% Wahrscheinlichkeit anzustreben, wie es der IPCC tut. Ferner bezieht sich Artikel 2 des Paris-Abkommen auf den Vergleich zum vorindustriellen Niveau. Dafür kann man aber nicht, wie die vom IPCC zugrunde gelegten naturwissenschaftlichen Studien, als Basisjahr ein Jahr in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wählen. Denn die Industrialisierung begann schon etwa 1750. Das Gericht äußert insoweit fälschlich (Rn. 223), wir hätten eine solche Kritik nie geäußert. Selbst das SRU-Budget als Weiterentwicklung des IPCC-Budgets reicht deshalb nicht aus für Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen. Es fällt für Deutschland zwar kleiner aus, als es aus den IPCC-Daten für Deutschland sonst häufiger geschlossen wird. Doch liegt das allein an der (rechtlich allerdings überzeugenden) Weichenstellung, dass der SRU den Menschen in Deutschland pro Kopf nicht mehr Emissionsrechte zugestehet als etwa Menschen in Afrika (der IPCC legt sich dazu nicht fest).

2. Der Umgang des BVerfG mit der doppelten Freiheitsgefährdung kann nicht befriedigen, weil die größere Gefahr für die Freiheit der Klimawandel und nicht eine radikale Klimapolitik ist. Beim BVerfG liest es sich teilweise eher umgekehrt. Dazu trägt auch bei, dass das Gericht neben seinen Klimaschutzanforderungen aus den Freiheitsrechten insgesamt in Verbindung mit Artikel 20a GG gleichzeitig betont, dass das Recht auf Leben und Gesundheit allein die Klage nicht trage (Rn. 182 ff.). Die von uns, neben dem Ansprechen der Freiheitsrechte insgesamt und des Artikels 20a, geäußerte Kritik an diesem überholten Verständnis ignoriert das BVerfG vollständig. So kommt es in der Entscheidung zu einem kuriosen Kompromiss:
3. Einerseits gibt es jetzt ein Grundrecht auf mehr Klimaschutz, andererseits wird die überholte restriktive Lehre von der Schutzdimension³⁷ der Grundrechte beibehalten. Dabei wird verkannt, dass das Grundgesetz die abwehrende und die schützende Dimension in Artikel 1 Absatz 1 Satz 2 und in Artikel 2 Absatz 1 als gleichrangig anspricht. Ferner wird immer noch übersehen, dass es bei Schutz-Klagen nicht um einen „An-

³⁴ <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/21/8858/htm>

³⁵ <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/8/2812/htm>

³⁶ <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/21/8858/htm>

³⁷ <http://www.sustainability-justice-climate.eu/files/texts/Sustainability-Springer.pdf>

spruch auf Gesetzgebung“ geht. Es geht vielmehr wie bei Abwehrklagen nur darum, durch eine gerichtliche Feststellung eine äußere Grenze zu ziehen – also „so jedenfalls nicht“, nicht „tu genau das“. Unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung unterscheiden sich beide Dimensionen der Grundrechte daher nicht. Für die Freiheitsrechte insgesamt und den Artikel 20a erfasst das Gericht das richtig – es müsste jedoch auch für das Recht auf die elementaren Freiheitsvoraussetzungen Leben und Gesundheit gelten.

4. Beim Gesundheitsschutz benennt das Gericht ernsthaft auch Anpassungsmaßnahmen in weiten Teilen als zulässige Strategie (Rn. 169 ff.), obwohl allein schon wegen drohender Klimakriege u.ä. diese wohl kaum mit der Emissionsvermeidung auf einer Stufe stehen.
5. Zuletzt wird übergangen, dass die meisten Emissionen nicht durch Deutschland allein, sondern durch EU-Gesetzgebung geregelt sind. Deshalb hatten wir explizit beantragt festzustellen, dass Deutschland auf EU-Ebene nicht ausreichend zugunsten des Klimaschutzes tätig geworden ist. Darauf ist das BVerfG nicht eingegangen. Es wird in der weiteren Umsetzung des Urteils aber eine zentrale Rolle spielen.

III. Politische Konsequenzen

Klimapolitisch ergeben sich aus alledem eine Reihe von Folgerungen:

1. Eine Änderung des Klimaschutzgesetzes für Zeit ab 2031 reicht nicht. Es muss auch das Budget bis dahin gerechter verteilt werden. Erste Signale der Bundesregierung gehen dahin, dass die Ziele nun tatsächlich nachgeschärft werden.
2. Ob die Nachschärfung auch für Maßnahmen geschieht, ist bislang offen. Eine Änderung des Klimaschutzgesetzes allein reicht jedoch nicht, denn ohne Umsetzung sind Ziele sinnlos. Auf den Prüfstand gehören damit sämtliche Gesetze etwa des Energierechts und des Agrarrechts.
3. Wichtiger und wirksamer wären indes Änderungen auf EU-Ebene, also eine nicht mehr bremsende, sondern antreibende Rolle Deutschlands in der EU. Denn rein deutsche Lösungen sind nicht nur ökonomisch oft problematisch unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit. Sie sind vor allem ökologisch oft suboptimal, weil sie räumliche und sektorale Verlagerungseffekte begünstigen. Sinnvoll wäre etwa eine Integration aller fossilen Brennstoffe in den EU-

Emissionshandel, verbunden mit einer Streichung aller Altzertifikate und einem Cap null bis spätestens 2035 (wissenschaftlich eher sogar 2030). Die EU-Kommission wird dieses und nächstes Jahr ohnehin Vorschläge in dieser Richtung vorliegen. Die Rolle, die die alte und neue Bundesregierung dort spielt, dürfte wichtiger sein als die Änderung deutscher Gesetze.

4. Hintergrund der geplanten EU-Rechtsakte sind die neuen EU-Klimaziele für 2030. Diese weisen in die gleiche Richtung wie das Gerichts-Urteil. Damit entsteht von zwei Seiten Druck auf eine deutlich andere deutsche – und europäische – Klimapolitik. Das ist auch nötig. Denn wenn das Paris-Abkommen zeitnahe Nullemissionen nahelegt, dann impliziert das null fossile Brennstoffe bei Strom, Gebäuden, Mobilität, Landwirtschaft, Kunststoffen und Zement – und eine stark reduzierte Tierhaltung³⁸ (ergänzt durch einige ungefährliche Maßnahmen für Negativ-Emissionen durch Forst- und Moor-Management zur Kompensation von Residual-Emissionen aus Industrie und Landwirtschaft). Gemessen daran liegt noch ein weiter Weg vor der EU und Deutschland.
5. Auch im Rahmen der geltenden Gesetze wird sich das Urteil auf die Auslegung des Rechts auswirken, etwa im Bergrecht und im Naturschutzrecht.

Quelle: Der Text erschien erstmals auf <https://www.sonnenseite.com/de/politik/bundesverfassungsgericht-klimarevolution-mit-schwaechen/> und wurde IDUR freundlicherweise von Prof. Felix Ekardt – er ist IDUR-Mitglied - zur Veröffentlichung überlassen. Siehe auch <https://verfassungsblog.de/author/felix-ekardt/>.

Der People´s Climate Case Die gerichtliche Überprüfung der Klimaziele der EU – Unzulässigkeit mangels individueller Betroffenheit

Von Lisa-Marie Goebel, Stud. jur., Frankfurt a. M.

- Carvalho u.a. / Parlament und Rat – Berufung – Rechtssache C-565/19 P -

Am 25.03.2021 erging das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), des obersten Gerichtes der EU, mit dem das Urteil der niederen Instanz, des Gerichtes der Europäischen Union (EuG)

³⁸ <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/5/2053>

vom 08.05.2019, bestätigt und die Klage des „People’s Climate Case“ endgültig abgewiesen wurde.³⁹

Die Klage eingereicht hatten 2018 Familien aus der EU, Kenia und Fidschi, insgesamt 36 Personen, die etwa in der Landwirtschaft und Tourismusbranche arbeiten, sowie ein schwedischer Verband von Ureinwohnern (Sáminuorra). Begehrt wurde die teilweise Nichtigerklärung eines Gesetzespakets zur Reduktion der Treibhausgasemissionen von 2021 bis 2030 um 40 % im Vergleich zum Niveau von 1990. Die angegriffenen Akte wurden erlassen, um die von EU und Mitgliedsstaaten im Rahmen des Pariser Übereinkommens eingegangene Verpflichtung einzuhalten. Weiterhin wurde eine Anordnung, dass Parlament und Rat gesetzlich zur Erreichung einer Reduktion von mindestens 50-60 % tätig werden sollen, begehrt. Zudem wurde auf Schadensersatz geklagt. Die Kläger*innen vor dem EuG hatten sich auf das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, auf Rechte des Kindes, die Berufsfreiheit und unternehmerische Freiheit, Eigentumsfreiheit, sowie Gleichheitsrechte berufen, in der Berufung nicht mehr auf das Recht auf Leben und Unversehrtheit.

Parlament und Rat plädierten auf eine Unzulässigkeit der Klage. Das EuG schloss sich dem an und hielt die Nichtigkeitsklage und Schadensersatzklage für unzulässig.

Prozessrechtlich wird bei der Zulässigkeitsprüfung zum Ausschluss von Popularklagen eine Klagebefugnis gefordert. Diese richtet sich nach Art. 263 Abs. 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der eine Klagebefugnis in drei Fällen zulässt: Klagebefugt sind Adressat*innen der Handlung, sowie unmittelbar individuell durch sie Betroffene. Im dritten Fall wird bei Klagen gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter keine individuelle Betroffenheit gefordert. Erster und letzter Fall waren hier nicht gegeben.

Der EuGH entschied nun, dass das Kriterium der Individualität, nach der von ihm im Plaumann-Urteil 1963 entwickelten Auslegung (dem sog. Plaumann-Test), die Betroffenheit ähnlich einem/r Adressat*in in Form einer Grundrechtsverletzung durch bestimmte persönliche Eigenschaften oder andere Umstände in Heraushebung zu allen anderen Personen fordere. Allein der Fakt, dass sich die Folgen der Klimakrise und somit eine Verletzung von Grundrechten besonders und andersartig – bedingt durch unterschiedliche persönliche Umstände – auf jede Person auswirken, begründe noch keine individuelle Betroffenheit durch Maßnahmen genereller Anwendung. Grundrechte seien auf die eine oder andere Weise immer betroffen. Selbst mit Blick auf

die Garantie effektiven Rechtsschutzes kam der EuGH zu keinem anderen Ergebnis und hielt am Plaumann-Test fest mit dem Argument, andernfalls überschreite er seine Befugnisse. Bei Bejahung der Betroffenheit bzw. der Klagebefugnis würden die im AEUV niedergelegten Kriterien ausgehebelt. Die Argumentation der Kläger*innen, dass es paradox und unlogisch sei, gerade bei denjenigen Gesetzen der EU, die eine Vielzahl von Menschen betreffen und deren „Fehlschlag“ besonders weitreichende Konsequenzen hätten, den Rechtsschutz wegen Nichterfüllen der Testkriterien zu verweigern, fand keinen Anklang.

Deswegen wurde der Vortrag der Kläger*innen, dass sie etwa durch Dürren, Überflutungen und Hitzewellen, die durch die Klimakrise ausgelöst oder verschlimmert werden, faktisch betroffen seien, nicht berücksichtigt.

Da die Mitglieder*innen des schwedischen Sami-Verbands aus dargelegten Gründen nicht individuell klagebefugt waren, wurde auch dem Verband keine Klagebefugnis zugesprochen.

Schließlich entschied der EuGH, dass hinsichtlich der Schadensersatzklage in Wirklichkeit ein ähnliches Ergebnis wie mit der Nichtigkeitsklage erwirkt werden solle, sodass diese konsequenterweise auch unzulässig sei.

Im Ergebnis hat der EuGH klar deutlich gemacht, dass egal wie stark eine Betroffenheit ist oder ob Grundrechte verletzt seien, er, um kein Klagerecht der Allgemeinheit zu schaffen, nicht vom Erfordernis der individuellen Betroffenheit nach dem Plaumann-Test abrücken wird. Damit sind Klagen gegen Rechtsakte der EU wie im vorliegenden Fall unzulässig, sodass ihre Begründetheit in der Sache erst gar nicht geprüft wird.

Deutschland in der Klimakrise - Bisherige Entwicklungen und weitere Pläne von SPD, Grünen und CDU/CSU für die nächste Legislaturperiode

Von Sina Haensel, Stud. rer. pol., Mainz

1. Entwicklungen im deutschen Klimaschutzrecht und im Umweltrecht

Das Grundgesetz

Unsere Grundrechte wirken als Abwehrrechte gegen verfassungswidrige Eingriffe des Staates. Obwohl er in unserem Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnt wird, dienen einige Verfassungsnormen dem Klimaschutz und der Abwehr von langfristigen

³⁹ Für mehr Informationen die offizielle Internetseite der Kläger*innen: <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/de/>.

Auswirkungen des Klimawandels auf die Bürger*innen, die Tiere und die Umwelt in Deutschland. Die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG garantiert das Recht auf ein ökologisches Existenzminimum und schützt „natürliche Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“. Des Weiteren wird das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) als natürliches Rechtsgut angesehen. Auch das Eigentumsrecht (Art. 14 GG) muss von Seiten des Staates gegen negative Einflüsse des Klimawandels geschützt werden, sowie auch die Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG).

Das Pariser Klimaabkommen 2015

Das internationale Abkommen sieht vor, dass die internationale Staatengemeinschaft und auch die Bundesrepublik bis 2050 eine Treibhausgasemissionsreduktion von mindestens 40 Prozent verglichen mit 1990 vornehmen müssen. Die Erderwärmung soll auf deutlich unter zwei Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gesenkt werden (Art. 2 Abs. 1a des Übereinkommens von Paris). Die Weltwirtschaft soll energieschonend und klimafreundlich angepasst, also „dekarbonisiert“ werden und in Deutschland die Treibhausgasneutralität bis 2050 erreicht werden. Deutschland hat einen eigenen nationalen Klimaschutzbeitrag erarbeitet und kann diesen im Zeitraum bis entweder 2025 oder 2030 umsetzen. Das Übereinkommen von Paris und die darin beschlossenen Ziele werden „als Ausdruck der Gerechtigkeit und des Grundsatzes der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten“ gewertet (Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens von Paris).

Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz

Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) von 2015 soll eine Erhöhung der Nettostromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen ermöglichen. § 1 Abs. 1 KWKG hebt das Interesse an Energieeinsparungen am Umwelt- und Klimaschutz hervor. Um das zukünftige Angebot an Wärmeenergie zu sichern, wurde dieses Gesetz bis 2029 verlängert und weiterentwickelt.

Der Klimaschutzplan für 2050

Dieser Plan der Bundesregierung von 2016 zeigt Grundsätze und Maßnahmen zur Erreichung deutscher Klimaziele in verschiedenen Wirtschaftssektoren auf. Die größte Rolle spielt nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie der Transfer der deutschen fossilen Energiewirtschaft in erneuerbare, grüne Energien. Aber nicht nur im Stromsektor, sondern auch im Industrie- und Verkehrssektor sollen sie eingesetzt

werden. Mit Hilfe dieser „Sektorkupplung“, also der Vernetzung der Sektoren der Energiewirtschaft, soll der Übergang zu erneuerbaren Energien in allen Wirtschaftssektoren erleichtert werden. Erneuerbare Energien werden weiterhin an Bedeutung gewinnen, weitere Windkraftwerke und Solaranlagen sollen gebaut werden. Langfristiges Ziel des Klimaschutzplans sind weitgehende Treibhausgasneutralität bis 2050, außerdem ein offener Wettbewerb der Wirtschaft mit Innovation und Modernisierung.

Die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2017), das Strommarktgesetz und das Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende

Die drei Gesetze verfolgen das Ziel der nachhaltigeren und kosteneffizienteren Gestaltung der Energiewende Deutschlands. Hierzu findet eine Zusammenführung von u. a. Digitalisierung, erneuerbaren Energien, Energieeffizienz und Strommarkt statt. Die Novellierung des EEG soll neben einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt auch die Bezahlbarkeit und Sicherheit beim Ausbau erneuerbarer Energien garantieren.

Im Jahr 2020 deckten laut Umweltbundesamt die erneuerbaren Energien im Stromsektor 45,4 Prozent des Energiebedarfs in Deutschland ab. Der zukünftige Ausbau der erneuerbaren Energien soll mit dem Ausbau der Stromnetze gekoppelt werden und 2030 einen Anteil von 65 Prozent ausmachen. Das Strommarktgesetz soll den Strommarkt für den wachsenden Ausbau erneuerbarer Energien durch das EEG stärken. Stromversorgung soll weiterhin kostengünstig bleiben. Das Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende verfolgt den Ausbau der digitalen Infrastruktur und die Verbesserung des Datenschutzes.

Das Klimaschutzprogramm 2030

Es wurde 2019 veröffentlicht und legt die Klimaziele bis 2030 fest. Hier beschlossene Maßnahmen wurden auch im Wirtschaftsplan 2020 des Energie- und Klimafonds (EKF) verankert, dem zentralen Finanzierungsinstrument für Energiewende und Klimaschutz in Deutschland. Vier Elemente bzw. Maßnahmen sollen die vorgegebenen Klimaziele und Reduktion von Treibhausgasen erreichen. Zum einen sollen Förderprogramme Anreize zur CO₂-Einsparung geben, zum anderen die durch fossile Heizstoffe verursachten CO₂-Emissionen bepreist werden. Diese Maßnahmen sollen Emissionen reduzieren und Innovation fördern. Als drittes Element führt die Senkung der Stromkosten zu finanziellen Entlastungen für BürgerInnen. Das vierte Element beinhaltet regulatorische Maßnahmen in Sektoren wie der Energiewirtschaft.

Das Windenergie-auf-See-Gesetz

Auch die Änderung des WindSeeG 2020 soll den Ausbau erneuerbarer Energien fördern und wirtschaftliche Chancen für Deutschland ermöglichen. Durch die Änderung in § 1 Absatz 1 wird die Schutzbedürftigkeit und Berücksichtigung des Naturschutzes beim Ausbau der Windenergie erwähnt. Durch die Änderung in § 1 Abs. 2 Satz 1 wird das Ausbauziel für Windenergie auf See auf 20 Gigawatt Leistung bis 2030 angehoben.

Das Kohleausstiegsgesetz und Strukturstärkungsgesetz

Diese im August 2020 beschlossenen Gesetze sollen den Ausstieg aus fossilen Stromenergien durch Braun- und Steinkohle bis 2038 ermöglichen. Die von den Maßnahmen betroffenen Regionen werden bis 2038 mit finanziellen Hilfen für den Aufbau einer nachhaltigen Wirtschaft mit hochwertiger Beschäftigung unterstützt.

Das Klimaschutzgesetz

Das Klimaschutzgesetz von 2019 bildet die Rechtsgrundlage und den Rahmen zur Einhaltung deutscher Klimaschutzpläne. Zentrales deutsches Ziel in der Klimaschutzpolitik ist nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie die Minderung von Treibhausgasemissionen. § 1 Abs. 1 KSG legt den Zweck des Gesetzes fest, das den Schutz vor Auswirkungen des Klimawandels, die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele und Einhaltung europäischer Zielvorgaben gewährleisten soll und ökologische, soziale und wirtschaftliche Folgen miteinbezieht. § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG enthält ein Gebot zur Berücksichtigung der festgelegten Ziele bei Planungen und Entscheidungen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Der Bund soll gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 bei Planung, Durchführung und Auswahl von Investitionen überprüfen, wie zu der Erreichung der Klimaschutzziele nach § 3 KSG beigetragen werden kann. § 3 KSG beinhaltet die nationalen Klimaschutzziele. Gemäß § 3 Abs. 3 Satz 1 und 2 KSG können bei höherer Dringlichkeit europäischer und internationaler Klimaschutzziele nationale Klimaschutzziele geändert werden, allerdings nur nach oben - eine Minderung dieser Ziele wäre rechtswidrig.

Die Novellierung des Bundesklimaschutzgesetzes

Aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts am 24.03.2021 wurde der deutsche Gesetzgeber dazu verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2022 verbesserte und längerfristige Vorgaben für die Minderung der CO₂-Emissionen festzulegen (siehe die beiden vorhergehenden Artikel). Anfang Mai beschloss die Bundesregierung eine Novelle des Klimaschutzgesetzes, darin höhere Klimaziele

und mehr Generationengerechtigkeit. Bis 2030 sollen nun Treibhausgase um 65 anstatt 55 Prozent reduziert werden und bis 2040 um 88 %. Die Erreichung der Treibhausgasneutralität findet demnach fünf Jahre früher als geplant im Jahr 2045 statt. Der Gesetzesentwurf stellt die Wichtigkeit natürlicher Ökosysteme und natürlicher Senken wie Moore heraus, sie sollen künftig für ihre CO₂-Bindungswirkung verbessert werden. Die im Zuge der Novellierung verfasste Erklärung zum „Klimapaket Deutschland“ legt unterstützende Maßnahmen für verschiedene Wirtschaftssektoren fest. Mit der Industrie werde ein Investitionspakt geschlossen und die Planung zur Förderung der Energiegewinnung durch Wasserstoff erfolge schneller. Durch Verbesserung der Rechtssicherheit zum tierwohlorientierten Umbau der Tierhaltung, Honorierung von Ökosystemleistungen und den Ausbau natürlicher Senken werde die Landwirtschaft unterstützt.

2. Die Klimapolitik der Bundesregierung und die Klimaschutzziele der Parteiprogramme für die Bundestagswahl im September 2021

Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigten, gab es bereits Entwicklungen für den Klimaschutz im deutschen Recht und vor deutschen Gerichten. Die Bundesregierung brachte in den vergangenen Jahren mehrere Gesetze, Maßnahmen und Klimaschutzpakete zur Erreichung der Klimaziele auf den Weg. Erfolge konnte die Klimapolitik unserer Regierung bereits erzielen. Beispielsweise sanken die Treibhausgasemissionen im Jahr 2020 um 8,7 Prozent im Vergleich zu 2019. Dies ließ sich laut Angaben des Umweltbundesamts zum einen auf die Effekte durch die Corona-Pandemie zurückführen, zum anderen auch auf strukturelle Veränderungen durch klimafreundlichen Umbau der deutschen Volkswirtschaft.

Dass es aber noch gesetzlichen Regelungsbedarf zur Umsetzung der Klimaschutzziele gibt, entschied das erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichts im März 2021. Schon im Mai reagierte die Bundesregierung dann mit dem novellierten Klimaschutzgesetz und ambitionierteren und längerfristigen Zielsetzungen. Ob diese Maßnahmen zur Erfüllung des Pariser Klimaschutzabkommens ausreichen, ist allerdings umstritten. Beispielsweise Germanwatch e.V., ein deutscher Verein, der sich für globale Gerechtigkeit und Umweltschutz einsetzt, kritisiert das bisherige Vorgehen der deutschen Bundesregierung und der EU, da sie den erforderlichen Klimaschutz-Beitrag immer noch nicht leisten und außerdem nicht hinreichend mit anderen Nationen in dieser Thematik zusammenarbeiten.

ExpertInnen schlagen strengere Regelungen in den Bereichen vor, die aktuell die größten Treibhausgase verursachen. Im Verkehrssektor werde ca. ein Fünftel der Emissionen Deutschlands verursacht.

Auch im Energiesektor, im Bereich Wohnen und Wärmehaushalt und in der Ernährung und Landwirtschaft lassen sich Emissionseinsparungsmöglichkeiten finden.

Der Regierung und den Parteien kommt durch die inhaltliche Ausrichtung ihrer Programme und Einflussmöglichkeiten auf neue Gesetzentwürfe eine tragende Rolle bei der Erreichung der Klimaziele zu.

Um Aussagen über zukünftige Entwicklungen im Klimaschutz seitens der Politik in der nächsten Legislaturperiode zu treffen, sollten die Parteiprogramme betrachtet werden.

Der Programmentwurf der Grünen für die Bundestagswahl im September 2021, der auf dem Parteitag im Juni final beschlossen werden soll, beinhaltet sechs Kapitel mit Themen wie dem Schutz der Lebensgrundlagen und der Steigerung der Lebensqualität durch Klimaneutralität, grüne Digitalisierung zur Senkung des Energie- und Ressourcenverbrauchs und ein Fahrradnetz für ganz Deutschland. Die Vorgaben des Pariser Klimaabkommens sollen im Grundgesetz verankert werden. Ein „Klimaschutz-Sofortprogramm“ ist geplant, welches das deutsche Klimaziel 2030 zur Reduktion der Emissionen auf mindestens 70 Prozent anheben soll. Auch für zukünftiges sozial-ökologisches Wirtschaften legen die Grünen Zielvorgaben vor. Da der Umwelt- und Artenschutz in der Landwirtschaft Deutschlands und Europas eine signifikante Rolle spielen, sollte die Reform und Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik unter die Ziele des europäischen Green Deal integriert werden.

Die Grünen stellen zum ersten Mal in ihrer Parteigeschichte eine Kanzlerkandidatin. Annalena Baerbock positionierte sich bereits in vergangenen Klimaschutzangelegenheiten deutlich und betont oft Themen wie den klimagerechten Wohlstand für BürgerInnen und die Dringlichkeit des Klimaschutzes. Sie kritisierte beispielsweise das 2020 erlassene Kohleausstiegsgesetz (KohleAusG). Es erschwere zukünftigen Regierungen die Umsetzung der Pariser Klimaziele. Des Weiteren seien zu hohe finanzielle Entschädigungen an Kraftwerkskonzerne gezahlt worden und das deutsche Steinkohlekraftwerk Datteln 4 sei trotz Beschluss über das KohleAusG ans Netz genommen worden. Sie sieht in diesem Gesetz keinen ausreichenden Beitrag zur zukünftigen Bekämpfung der Klimakrise.

Der Programmentwurf der CDU/CSU für die Bundestagswahl im September 2021 wird voraussichtlich im Juli für die Bevölkerung einsehbar sein. Das Parteiprogramm von 2017 und die darin beinhalteten Ziele lassen allerdings auch einen Schluss auf die Positionierung der CDU/CSU zu. Sie unterstützen die Landwirte und eine nachhaltige, umwelt- und tierfreundliche Landwirtschaft. Der EU-

Binnenmarkt soll gestärkt werden und im Zuge dessen Barrieren in der Energiewirtschaft abgebaut werden. Sie sprechen sich auch für eine erfolgreiche Energiewende mit langfristig sauberer, sicherer und bezahlbarer Energieversorgung aus und stehen weiterhin hinter dem Ausstieg aus der Kernenergie. Umweltschutz, Nachhaltigkeit, die Ziele des Pariser Klimaabkommens und den Schutz vor Schäden durch den Klimawandel sehen sie als ihre Verantwortung. Die erneuerbaren Energien und damit die Energiewende solle weiter ausgebaut werden, sowie die „Sektorenkopplung“. Für die CDU/CSU war bereits 2017 der Schutz von Umwelt und Klima, das ökologische Gleichgewicht der Erde und der Zugang der BürgerInnen „zu einer gesunden und intakten Umwelt“ ein zentrales Anliegen. Umwelt und Wohlstand seien keine Gegensätze, da das eine das andere sicherstelle. Umweltprobleme seien ihrer Ansicht nach nur durch den Einsatz moderner Technologien zu lösen.

Auch die CDU/CSU stellen in diesem Jahr einen Kanzlerkandidaten. Armin Laschet bekennt sich zum Thema Klimaschutz entsprechend dem Wahlprogramm seiner Partei. Klimaschutz werde durch Innovation und Wettbewerbsfähigkeit des Industriesektors erreicht und sei auch für ihn ein großes Anliegen. Deshalb solle die Energiegewinnung durch Wasserstoff und Verkehrsinfrastruktur gefördert werden. Im Zusammenhang mit dem Klimawandel wurden Laschets Haltungen und Taten allerdings medial kritisiert, als er beispielsweise das Weiterbestehen des Steinkohlekraftwerks Datteln 4 verteidigte.

Der Programmentwurf der SPD zur Bundestagswahl im September 2021 ist bereits veröffentlicht und beinhaltet die Zukunftsmission „Klimaneutrales Deutschland“. BürgerInnen Deutschlands dürften nach Ansicht der SPD wegen niedrigem Einkommen keine Nachteile durch die Energiewende erleiden. Die Bekämpfung des Klimawandels sei eine „Menschheitsaufgabe“. Die SPD betont ebenfalls die Dringlichkeit der Reduktion der Erderwärmung auf möglichst 1,5 Grad Celsius sowie das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 und setzt das Minderungsziel auf 88 % für 2040 fest. Die Partei will dafür sorgen, dass der Strom in Deutschland bis spätestens 2040 allein aus erneuerbaren Energien gewonnen wird; dabei wird Energie aus Wasserstoff hier für vielversprechend gehalten. Auch Solaranlagen sollen vermehrt an Bauwerken angebracht werden. Die SPD möchte sich für den schnellen Ausbau der Stromnetze und Bahnstrecken einsetzen, die BürgerInnen und Gemeinden in der Energiewende miteinbeziehen und „Energiegenossenschaften“ fördern. Die aktuelle EEG-Umlage solle bis 2025 abgeschafft und stattdessen aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Zur Vermeidung von Ressourcen-

cenverschwendung werde ein „Rohstoffsicherungskonzept“ erarbeitet und die Wirtschaft zur Kreislaufwirtschaft umgebaut.

Der Kanzlerkandidat der SPD, Olaf Scholz, möchte als Kanzler große Zukunftsfragen lösen. Hierzu gehöre auch die Rettung des Klimas. Seine Zukunftsvision bestehe darin, dass bis 2040 der Strombedarf schon möglichst vollständig aus Wind- und Sonnenenergie gewonnen werden soll. Erneuerbare Energien sollen die vollständige Energieversorgung sichern. Hierzu müsse auch die nötige Infrastruktur, wie Stromnetze oder Wasserstoffleitungen, geschaffen werden.

3. Fazit

Der Weltklimarat geht davon aus, dass bei effektiver fristgerechter Umsetzung der weltweiten Treibhausgasemissionsmaßnahmen und Reduktion der Erderwärmung um mindestens zwei Grad Celsius die Auswirkungen des Klimawandels in Zukunft noch beherrschbar sein werden.

Prognosen von Wissenschaftler*innen und Klimaforscher*innen machten jedoch deutlich: Der bisherige Weg unserer nationalen Politik wird leider der Dringlichkeit und erforderlichen Effektivität nicht gerecht. Aber nicht nur in Deutschland scheitern Gesetze oder Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele, auch in vielen anderen Ländern der EU ist dies zu beobachten; Integration der Maßnahmen in nationales Recht gelingt nur unzureichend oder erfährt sogar Gegenwind. Dabei ist der Klimaschutz eigentlich eine Aufgabe jedes Staates dieser Welt.

Vor allem die potenziellen Regierungsparteien Deutschlands sollten ihren Handlungsbedarf und ihre bedeutende Rolle für die zukünftige Biodiversität und Gesellschaft Deutschlands sowie auch für die gesamte Erde erkennen. Der Klimawandel ist eine reale Gefahr, der Zeitpunkt zu handeln ist jetzt, ein weiteres Aufschieben notwendiger Maßnahmen und Symbolpolitik begünstigen unumkehrbare Tatsachen in der Zukunft.

Wähler*innen sollten nicht vergessen, dass die Umsetzung des Parteiprogramms und der Ziele ihrer präferierten Partei wesentlich von dem Koalitionspartner und von den im Koalitionsvertrag verhandelten Übereinkünften abhängig sind. Es ist nach aktuellem Stand zweifelhaft, dass eine Partei bei der Bundestagswahl im September genug Stimmanteile für die absolute Mehrheit erhält, weshalb mit hoher

Wahrscheinlichkeit eine Koalition eingegangen werden muss.

Neben Interessen des Koalitionspartners und oppositioneller Einflüsse sind dann auch noch die Interessen der Wirtschaft zu berücksichtigen. Neben den Koalitionspartner*innen, muss die Mehrheit der Bevölkerung die Inhalte der Parteiprogramme akzeptieren und bei der Umsetzung mitwirken. Der Klimaschutz in Deutschland muss zudem finanzierbar, sozial gerecht, rechtlich durchsetzbar und zeitnah durchführbar sein, deshalb sollten die Parteiprogramme auch in der Praxis anwendbar sein. Es gelingt Parteien außerdem selten, alle Versprechungen des Wahlprogramms einzuhalten, ein Fokus auf die wichtigsten Themen wäre angesichts der Dringlichkeit also angemessen. Egal, wer im September 2021 von den Bürger*innen zum neuen Bundeskanzler oder zur neuen Bundeskanzlerin gewählt wird, er oder sie regiert in einer Legislaturperiode der außerordentlichen Wichtigkeit für den Kampf gegen den Klimawandel.

**In eigener Sache:
Vorankündigung des bundesweiten
IDUR-Seminars 2021**

**„Umweltrecht – Vollzugsdefizite erkennen
und beheben“**

Datum: Samstag 25. September 2021

Ort: Bürgertreff Gutleut, Frankfurt a. M.

Das Seminar widmet sich den Vollzugsdefiziten im Umweltrecht, insbesondere im Naturschutzrecht. Die intensivierete Landwirtschaft ist einer der Hauptverursacher für die Belastung unserer Böden, den Artenrückgang und andere Umweltbelastungen. Bislang wird auf Freiwilligkeit bei den Landwirtschaftsbetrieben gesetzt. Aus Sicht der Umweltverbände reicht dies nicht aus. In den letzten Jahren ist das Thema vor Ort für die Verbände zunehmend wichtig geworden. Entsprechend häufig werden Anfragen an den IDUR gerichtet, wie man rechtlich gegen solche Belastungen vorgehen kann.

Bitte melden Sie sich noch nicht an. Wir hoffen, dass die Corona-Lage eine Präsenzveranstaltung zulässt und werden die Anmeldebedingungen rechtzeitig bekannt geben.