

Hannah Stahl*

Wie wird der Richter zum Klimaschützer? – Die gerichtliche Verpflichtung des Staates zur Senkung seiner CO₂-Emissionen am Beispiel des niederländischen Falls „*Urgenda*“

Abstract

Am 20.12.2019 verurteilte das höchste Zivilgericht der Niederlande den eigenen Staat rechtskräftig zur Senkung seiner Treibhausgasemissionen auf Grundlage der Artt. 2 und 8 EMRK. Der Beitrag nimmt die in diesem europäischen Pionierurteil aufgeworfenen Rechtsfragen zum Anlass, die Möglichkeiten und Grenzen einer gerichtlichen Verpflichtung zur Senkung der CO₂-Emissionen in Deutschland zu erörtern.

On 20 December 2019, the *Supreme Court of the Netherlands* sentenced its own state to drastically reduce its greenhouse gas emissions. This article aims to depict how, why and at what risk a court may obligate a state to such a reduction by pointing out the major legal questions of the Dutch lawsuit and comparing them to provisions of German public law.

* Die Verfasserin studiert Rechtswissenschaften im achten Semester an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und arbeitet als studentische Hilfskraft am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht. Der Beitrag entstand im Sommersemester 2020 im Rahmen eines Seminars für Umweltrecht von Prof. *Dr. Wolfgang Kahl*.

A. Einleitung

„Die juristisch erfolgreichste Klimaklage“¹, „a remarkable ruling“² – das sogenannte „*Urgenda*-Urteil“ sorgt international für Aufsehen.³ Erstmals wurde ein Staat im europäischen Raum rechtskräftig zur Senkung seiner Treibhausgasemissionen verurteilt.⁴ Gesprochen vom *Hoge Raad*, dem höchsten Zivilgericht der Niederlande am 20.12.2019, hat die Entscheidung drastische Auswirkungen auf die Politik der derzeitigen niederländischen Regierung. So gilt nun seit dem 16.3.2020 zwischen 6 und 19 Uhr auf niederländischen Autobahnen ein Tempolimit von 100 km/h. Des Weiteren werden Landwirte durch Subventionen dazu animiert, ihre Schweinemastbetriebe zu klimafreundlicheren Projekten umzugestalten.⁵ Die Politik greift erkennbar zu aktiven Maßnahmen – damit scheint ein Traum vieler Klimaschützer wahr zu werden. Der Einsatz der Judikative als Staatsgewalt der Rechtsanwendung und -durchsetzung könnte ein Hoffnungsträger für effektiveren Klima- und Artenschutz sein. Doch können Richter tatsächlich zu „Klimaaktivisten“ werden?⁶ Der gangbare rechtliche Weg, um den Staat per Gerichtsurteil zur Senkung seiner Treibhausgasemissionen zu verpflichten, wird sowohl von dem Begehren des Klägers als auch von der Rechtsnatur des Klagegegenstands abhängen. Die Realität zeigt, wie weit das Spektrum reichen kann. Während einerseits politische Dokumente wie regierungsinterne Klimapläne angegriffen werden,⁶ kann andererseits das Untätigbleiben einer Regierung dazu führen, dass sie zur Einführung von CO₂-senkenden Maßnahmen verurteilt wird.⁷ Einen klar vorgezeichneten Weg für eine Klimaklage, sei es auf nationaler oder internationaler Ebene, gibt es auch auf Grund der Neuartigkeit des Phänomens noch nicht.

Auf diesem noch eher unbekanntem Terrain hebt sich der Erfolg des Klägers im Rechtsstreit „*Urgenda* gegen die Niederlande“ besonders hervor. Entsprechend

¹ *Wegener*, *Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?*, ZUR 2019, 3 (6).

² *Verschuuren*, *Review of European Comparative & International Environmental Law* 2019, Band 28, Heft 1, S. 94 (94).

³ *Hoge Raad*, Urt. v. 20.12.2019 – Rs. 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006, englischsprachige Übersetzung abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

⁴ Anders im internationalen Vergleich, so stellte das höchste Gericht von Pakistan in seinem Urteil im Fall *Leghari vs. Federation of Pakistan* im September 2015 eine Grundrechtsverletzung durch unzureichende Klimaschutzmaßnahmen der Regierung fest, vgl. *Peel/Osofsky*, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, TEL 2018, 37 (38).

⁵ So bspw. Umgestaltung eines Schweinemastbetriebs in eine Einrichtung für Pflegebedürftige: DIE ZEIT, „Schwein gehabt“, 07/2020, S. 7.

⁶ Vgl. *VG Berlin*, Urt. v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 (juris).

⁷ *U.S. Court of Appeals, Juliana et al. vs. United States*, 4.6.2019, 217 F- supp. 3d 1224.

soll vorliegend eine Analyse dieses Rechtsstreites zum Anlass genommen werden, um die Möglichkeiten und Grenzen einer gerichtlichen Verpflichtung zur Senkung der CO₂-Emissionen in Deutschland zu erörtern. In Anbetracht der Fülle an Fragen, welche im Zusammenhang mit einer solchen Klage diskutiert werden können, reduzieren sich die folgenden Ausführungen auf diejenigen Fragen, welche sich konkret im *Urgenda*-Rechtsstreit gestellt haben.

Nach einer Darstellung des niederländischen Urteils mit dem Fokus auf die materiell-rechtliche Herleitung der Urteilsbegründung soll dazu nachfolgend erläutert werden, wie sich die Hürde der Zulässigkeit einer Klage in Deutschland, insbesondere im Hinblick auf die Klagebefugnis von Umweltverbänden, nehmen ließe. Da auch in Deutschland bereits das *VG Berlin* mit einem Rechtsstreit konfrontiert war, der dem *Urgenda*-Fall in seiner Konstellation sehr ähnelte,⁸ behandelt der vorliegende Beitrag Klimaschutzklagen im Kontext der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Daran anknüpfend steht die Herleitung materieller Schutzpflichten der Kläger im Vordergrund. Zuletzt gilt es, die Bedeutung eines „CO₂-Senkungsurteils“ im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung kritisch zu beleuchten, um so abschließend ein Fazit ziehen zu können, inwiefern der Richter zum Klimaschutz beitragen kann.

B. Der Rechtsstreit „Urgenda gegen die Niederlande“

Mit seinem Urteil vom 20.12.2019 hat der *Hoge Raad* den niederländischen Staat verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen um 25 % im Vergleich zum Niveau des Jahres 1990 zu senken. Im Ergebnis bestätigt das Gericht damit die Entscheidungen der beiden vorangegangenen Instanzen, der *Rechtbank Den Haag*⁹ und des *Gerechtschhof Den Haag*.¹⁰

I. Die Zulässigkeit der Klage

1. Kläger, Klagegegenstand, Klagebefugnis

Klägerin war die Nichtregierungsorganisation *Urgenda*, welche sich für die Eindämmung des Klimawandels einsetzt. Sie verlangte eine Verpflichtung des

⁸ Vgl. *VG Berlin*, Urt. v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 (juris).

⁹ *Rechtbank Den Haag*, Urt. v. 24.6.2015 – Rs. C/09/456689/ HA ZA 13-1396, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, englischsprachige Übersetzung abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

¹⁰ *Gerechtschhof Den Haag*, Urt. v. 9.10.2018 – Rs. 200.178.245/01, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, englischsprachige Übersetzung abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2610> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

Staates zur Senkung seiner Treibhausgasemissionen um 40 % bis Ende 2020, zumindest jedoch um 25 % im Vergleich zum Referenzjahr 1990, anstelle der von der niederländischen Regierung vorgesehenen 20 %. Dafür berief sie sich auf die Verletzung der staatlichen Schutzpflichten, einerseits herzuleiten aus Art. 6:162(2) niederländisches Zivilgesetzbuch (BW), sowie andererseits aus Art. 2, Art. 8 der EMRK.¹¹ Die Verletzung ergebe sich daraus, dass es dem niederländischen Staat ohne eine Mindestsenkung um 25 % nicht möglich sei, seinen Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen zur Eindämmung des globalen Temperaturanstiegs um weniger als 2 °C gerecht zu werden. Das Verfehlen dieses Ziels werde schwere Klimaveränderungen zur Folge haben, welche für die in Artt. 2 und 8 EMRK geschützten Rechte der niederländischen Bevölkerung gefährlich würden. Die sich daraus ergebende Rechtsverletzung könne *Urgenda* im Interesse der Bevölkerung geltend machen.

An dieser Stelle profitierte die Klägerin von einer Sonderregelung im niederländischen Zivilrecht. Die Rechtsnatur von *Urgenda* entspricht nach niederländischem Recht der einer Stiftung.¹² Gemäß Art. 3:305a BW ist es dieser möglich, ihre und fremde Interessen vor Gericht einzuklagen.¹³ Entsprechend konnte *Urgenda* ihre Klage auf diese Rechtsnorm stützen und war somit klagebefugt.

2. Klagegegner

Klagegegner war der niederländische Staat. Auch dieser hat das Erfordernis zur Senkung der Treibhausgasemissionen auf Basis der von *Urgenda* angeführten wissenschaftlichen Belege anerkannt, ebenso wie seine Verpflichtung aus dem Pariser Abkommen zur Einhaltung der Zwei-Grad-Grenze.¹⁴ Jedoch verfolgten die Niederlande das CO₂-Reduktionsziel der EU i. H. v. 20 % bis Ende 2020.¹⁵ Entsprechend sah der Staat eine Erhöhung auf 25 – 40 % weder als erforderlich noch als verpflichtend an. Die Ziele des AR4-Protokolls als Grundlage der Zwei-Grad-Grenze des Pariser Abkommens seien nicht rechtlich verpflichtend. Auch seien aus Artt. 2, 8 EMRK keine Schutzpflichten abzuleiten. Insbesondere

¹¹ *Hoge Raad*, Urt. v. 20.12.2019 – Rs. 19/00135, ECLI:NL:HR2019:2006, Abschnitt 2.2.2, englischsprachige Übersetzung abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

¹² *Ebd.*, Abschnitt 2.2.1.

¹³ *Ebd.*, Abschnitt 2.2.1.

¹⁴ *Ebd.*, Abschnitt 7.4.1.

¹⁵ *Ebd.*, Abschnitt 7.4.2.

widersprüche es dem Grundsatz der Gewaltenteilung, wenn ein Gericht die gesetzgeberische Aufgabe wahrnehme, Emissionsziele festzulegen.¹⁶

II. Die Begründetheit der Klage

In der Sache befasste sich der *Hoge Raad* mit zwei Fragestellungen. Erstens analysierte er, ob der niederländische Staat verpflichtet ist, seine Treibhausgasemissionen um mindestens 25 % zu senken, um zweitens zu beantworten, ob er als Gericht die Durchsetzung dieser Pflicht anordnen darf.

1. Rechtliche Pflicht zur Senkung der Treibhausgasemissionen aus der EMRK

Kern des Urteils ist die Herleitung staatlicher Handlungspflichten direkt aus der EMRK.¹⁷ Dabei geht das Gericht in vier Schritten vor.

a) Grundlage: der aktuelle Stand der Wissenschaft

Einleitend beginnt das Urteil mit der Darstellung der wissenschaftlichen Erkenntnisse, auf deren Basis die im Folgenden aufgeführten völkerrechtlichen Übereinkommen geschlossen wurden.¹⁸ Dabei werden die Forschungsergebnisse zugrunde gelegt, anhand derer das *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) seine Berichte verfasst.

Im Wesentlichen wird festgestellt, dass die weltweiten Treibhausgasemissionen in den letzten Jahrzehnten um 2 % jährlich gestiegen sind. Dies führt zu einer stetigen Erwärmung des Klimas. Sollte die Temperatur um mehr als 2 °C ansteigen, könnte es zur Überschreitung der Toleranzschwelle kommen und sich das Klima abrupt und in unvorhersehbarer Weise ändern. Folgen wären beispielsweise ein Anstieg des Meeresspiegels und Überflutungen, Hitze und Dürreperioden, vermehrte Ausbreitung von Krankheiten und Wassermangel. Um dies zu verhindern, dürfen die globalen Treibhausgasemissionen bis Ende 2100 ein Niveau von 430 – 450 ppm (parts per million) nicht übersteigen. Da das

¹⁶ *Hoge Raad*, Urt. v. 20.12.2019 – Rs. 19/00135, ECLI:NL:HR2019:2006, Abschnitt 2.2.3, englischsprachige Übersetzung abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

¹⁷ Da das Berufungsgericht seine Entscheidung allein auf die Artt. 2, 8 EMRK stützte, überprüfte der *Hoge Raad* als Revisionsinstanz auch nur, ob sich aus diesen beiden Normen des internationalen Rechts nationale Handlungspflichten ergeben könnten.

¹⁸ *Hoge Raad*, Urt. v. 20.12.2019 – Rs. 19/00135, ECLI:NL:HR2019:2006, Abschnitt 2.1. ff., englischsprachige Übersetzung abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

aktuelle Niveau bereits bei 401 ppm liegt, müssen zeitnah die Emissionen weltweit reduziert werden.¹⁹

Auf Basis dieser Informationen wurden zahlreiche internationale Klimaabkommen geschlossen. Besonders relevant ist das Abkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen in New York von 1992 (UNFCCC). Dort verpflichteten sich die Industrienationen unter den Vertragsparteien, inklusive den Niederlanden und Deutschland, als Annex I-Länder in einer Vorreiterstellung gegenüber den Entwicklungsländern zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen. 2004 wurden die Reduktionsziele durch den vierten Sachstandsbericht (AR4) des IPCC neu konkretisiert. Er hält eine Reduktion der Treibhausgase von 25 – 40 % im Vergleich zum Referenzjahr 1990 für alle Annex I-Länder des UNFCCC für erforderlich. Das UNFCCC und der AR4 bilden die wissenschaftliche und rechtliche Grundlage für das Pariser Abkommen von 2015.

b) Schutzpflichten aus der EMRK – Auslegung der Artt. 2, 8 EMRK

Die EMRK genießt in der Normenhierarchie der Niederlande Vorrang vor nationalem Recht jeden Ranges.²⁰ Gemäß Artt. 93, 94 der niederländischen Verfassung muss jedes Gericht die Bestimmungen der EMRK, zu deren Anwendung Art. 1 EMRK alle Vertragsparteien verpflichtet, direkt anwenden.²¹ Zur Herleitung der Schutzpflichten des Staates stützt sich der *Hoge Raad* auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (*EGMR*). Danach seien aus dem Schutz des Lebens in Art. 2 Abs. 1 EMRK sowie der Familie in Art. 8 Abs. 1 EMRK positive Pflichten zum Schutze der Bevölkerung des Nationalstaats abzuleiten, wenn eine reale und unmittelbare Gefahr für das Schutzgut bestehe. Letzteres läge auch dann vor, wenn die Gefahr zwar tatsächlich bestünde, sich aber erst langfristig realisieren werde.²² Um der Rechtsweggarantie des Art. 13 EMRK gerecht zu werden, müsse bei insoweit

¹⁹ *Hoge Raad*, Urt. v. 20.12.2019 – Rs. 19/00135, ECLI:NL:HR2019:2006, Abschnitt 2.1. ff., englischsprachige Übersetzung abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

²⁰ *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, § 3 Rn. 2.

²¹ *Hoge Raad*, Urt. v. 20.12.2019 – Rs. 19/00135, ECLI:NL:HR2019:2006, Abschnitt 5.6.1, englischsprachige Übersetzung abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

²² *Ebd.*, Abschnitt 5.2.2.

konkretisierter Gefahr die Geltendmachung einer Rechtsverletzung direkt aus der EMRK möglich sein.²³

c) *Anwendbarkeit der Artt. 2, 8 EMRK im Klimaschutz*

aa) Verletzung des Schutzbereiches

Nach der Auslegungsmethode der „gemeinsamen Grundlage“ des *EGMR* sind Artt. 2 und 8 EMRK zur Wahrung des Effektivitätsgrundsatzes im Lichte des inhaltlich relevanten Völkerrechts zu interpretieren. Dies ergebe sich aus Art. 31 Abs. 1, 3 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK).²⁴ Solch relevante Regelungen lägen im Bereich des Klimaschutzes in Form des UNFCCC, des AR4 und der folgenden Klimaabkommen der UN durch die Konferenzparteien (COPs), insbesondere des Pariser Abkommens von 2015, vor. Durch die Folgen des Klimawandels in Form von Hitze, Trockenheit und Nahrungsmangel sowie der Erhöhung von gesundheitlichen Risiken bestehe eine reale und unmittelbare Gefahr für das Schutzgut Leben sowie für das Privat- und Familienleben.²⁵ Ein steigender Meeresspiegel werde dazu führen, dass Teile der Niederlande unbewohnbar werden. Auch schließe die Tatsache, dass sich die Gefahr erst in einigen Jahrzehnten realisieren könnte und somit hauptsächlich den jüngeren Teil der Bevölkerung betrifft, eine bereits vorliegende Rechtsverletzung im Hinblick auf Schutzmaßnahmen nicht aus. Bereits die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts mache für eine hohe Effektivität sofortige Maßnahmen erforderlich.²⁶ Angesichts der Gefahr stehe bezüglich des „Ob“ der Maßnahmen dem Staat auch kein Ermessensspielraum zu, nur bezüglich des „Wie“ sei er in der Wahl des Mittels frei.²⁷ Diese Verpflichtung bestehe gegenüber allen Bürgern der Niederlande. Entsprechend der Vorgabe aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und aus Art. 13 EMRK müsse Art. 3:305a BW auch die Möglichkeit umfassen, Pflichten aus der EMRK stellvertretend für die niederländische Bevölkerung geltend zu machen.²⁸

²³ *Hoge Raad*, Urt. v. 20.12.2019 – Rs. 19/00135, ECLI:NL:HR2019:2006, Abschnitt 5.5.1 ff., englischsprachige Übersetzung abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

²⁴ *Ebd.*, Abschnitt 5.4.1 f.

²⁵ *Ebd.*, Abschnitt 5.6.2.

²⁶ *Ebd.*

²⁷ *Ebd.*, Abschnitt 5.3.2.

²⁸ *Ebd.*, Abschnitt 5.9.2.

bb) Globale Herausforderung – geteilte Verantwortung?

Des Weiteren stellt der *Hoge Raad* fest, dass auch hinsichtlich der globalen Herausforderung des Klimawandels der einzelne Staat allein für seinen Klimaschutzbeitrag verantwortlich bleibt. Weder sei es möglich, sich auf Nichteinhaltung der Klimaziele anderer Staaten zu berufen, noch könne berücksichtigt werden, dass die Niederlande allein nur einen kleinen Beitrag zur Senkung der globalen CO₂-Emissionen beitragen können. Zum einen verpflichtete die UNFCCC in ihrer Präambel jeden Staat zu einem Klimaschutzbeitrag.²⁹ Zum anderen würde der Schutzmechanismus des Art. 13 EMRK unterlaufen, wenn sich der betroffene Staat durch Hinweis auf die mangelnde Pflichterfüllung anderer Staaten seiner Verantwortung gegenüber seiner Bevölkerung entziehen könnte.³⁰ Außerdem schaffe jede Einsparung an Treibhausgasen mehr Raum im „CO₂-Budget“, was das Eintreten der Gefahren des Klimawandels verlangsamt.³¹

d) *Rechtsverletzung auf Grund der staatlichen Bindung an völkerrechtliche Reduktionsziele*

In einem vierten Schritt begründet der *Hoge Raad* die hergeleitete Verpflichtung, indem er die zitierten umweltrechtlichen Regelungen des Völkerrechts für die Niederlande als Annex I-Land als rechtlich verbindlich bewertet. Dies ergebe sich einerseits aus dem internationalen Konsens über die Notwendigkeit der Einhaltung der Richtwerte, welchen die internationale Gemeinschaft durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge zum Ausdruck bringe.³² Dies gelte insbesondere für die Annex I-Länder. Zwar waren die Resolutionen der COP nicht rechtsverbindlich.³³ Aber sowohl das UNFCCC als auch das Pariser Abkommen beruhten auf der individuellen Verantwortung der Staaten, mit der sie sich selbst zur Einhaltung der Richtwerte verpflichten. Andererseits seien den Niederlanden die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs seit längerer Zeit bekannt gewesen.³⁴ In Anbetracht des hohen Prozentsatzes an niederländischen

²⁹ *Hoge Raad*, Urt. v. 20.12.2019 – Rs. 19/00135, ECLI:NL:HR2019:2006, Abschnitt 5.7.3, englischsprachige Übersetzung abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

³⁰ *Ebd.*, Abschnitt 5.7.9.

³¹ *Ebd.*, Abschnitt 5.7.8.

³² *Ebd.*, Abschnitt 7.2.1 ff.

³³ *Ebd.*, Abschnitt 2.1. (13).

³⁴ *Ebd.*, Abschnitt 7.5.3.

Treibhausgasemissionen pro Kopf,³⁵ sowie der Dringlichkeit der Situation seien die völkerrechtlichen Pflichten für die Niederlande individuell verbindlich.

2. Zulässigkeit der gerichtlich ausgesprochenen Verpflichtung

Nach Ansicht der Niederlande ist die Verpflichtung des Staates zur Senkung seiner Treibhausgasemissionen durch das Gericht aus zwei Gründen unzulässig. Erstens sei es Gerichten nicht erlaubt, den Gesetzgeber zum Tätigwerden zu zwingen, noch sei es zweitens ihre Aufgabe, politische Abwägungen im Rahmen der Entscheidungsfindung anzustellen.³⁶ Dem setzt der *Hoge Raad* zwei Einwände entgegen. Erstens sei das Gericht durch die niederländische Verfassung zum Rechtsschutz sowie zur Rechtsprechung in einem Fall verpflichtet. Solange das Gericht dem Gesetzgeber keine Pflicht zum Erlass eines Gesetzes mit ganz bestimmtem Inhalt vorgebe und so auch nicht ausdrücklich die Wirkung des Urteils auf unparteiliche Dritte ausweite, bewege sich das Gericht innerhalb des nach der niederländischen Verfassung und des erweiternden Gewohnheitsrechts zulässigen Rahmens.³⁷ Des Weiteren dienten die Erörterungen zur Situation der Niederlande im Hinblick auf seine Treibhausgasemissionen der Herleitung der Schutzpflichten aus Artt. 2, 8 EMRK, zu dessen Anwendung das Gericht bei Beeinträchtigung des Schutzbereichs gezwungen sei. Insofern bewege es sich nicht im politischen Wirkungsbereich des Gesetzgebers.³⁸

3. Ergebnis

Der *Hoge Raad* wies das Rechtsmittel ab. Die niederländische Bevölkerung, vertreten durch die Organisation *Urgenda*, kann aus Artt. 2, 8 EMRK eine Reduktion der niederländischen Treibhausgasemissionen um mindestens 25 % bis Ende 2020 im Vergleich zum Referenzjahr 1990 vom niederländischen Staat verlangen.

C. Übertragbarkeit der *Urgenda*-Idee – die Rechtslage in Deutschland

Ob ein ähnliches Urteil auch in einem anderen Signatarstaat der EMRK wie Deutschland möglich wäre, hängt zuerst davon ab, ob und wie eine auf eine staatliche Verpflichtung zur Senkung von Treibhausgasemissionen gerichtete

³⁵ *Hoge Raad*, Urt. v. 20.12.2019 – Rs. 19/00135, ECLI:NL:HR2019:2006, Abschnitt 7.3.4, englischsprachige Übersetzung abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

³⁶ *Ebd.*, Abschnitt 8.1.

³⁷ *Ebd.*, Abschnitt 8.2.7.

³⁸ *Ebd.*, Abschnitt 8.3.4.

Klage zulässig sein könnte. Während in den Niederlanden die Zivilgerichtsbarkeit zuständig war, wären in Deutschland bei Klagen gegen den Staat im Wesentlichen die Gerichte des öffentlichen Rechts zuständig.³⁹ Je nach Klagegegenstand und Klägerbegehren könnte entweder der Verwaltungsrechtsweg oder der Verfassungsrechtsweg, hier im Rahmen der Individualverfassungsbeschwerde, eröffnet sein.

I. Prozessual: der Verwaltungsrechtsweg

Da vorliegend der *Urgenda*-Rechtsstreit im Mittelpunkt steht, soll der in einem ähnlichen Rechtsstreit vor dem *VG Berlin* beschrittene Verwaltungsrechtsweg beispielhaft für die Möglichkeit einer „CO₂-Senkungsklage“ zur Darstellung einiger Aspekte herangezogen werden. In dem Rechtsstreit klagte eine Gruppe von Landwirten, unterstützt von dem Umweltverband *Greenpeace e. V.*, auf Einhaltung des „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“⁴⁰ der Bundesregierung, welcher eine Reduktion der deutschen Treibhausgase um 40 % bis Ende 2020 im Vergleich zum Referenzjahr 1990 vorsieht.⁴¹

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Für eine Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs müsste gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art vorliegen. Bezüglich der Justiziabilität des Klagegegenstands („rechtliche Streitigkeit“) dürften sich keine Schwierigkeiten ergeben, da nach allgemeiner Ansicht und der des *VG Berlin* auch nichtrechtliche Hoheitsakte, wenn sie eine staatsleitende Funktion haben, gemäß Art. 1 Abs. 3 GG rechtlicher Bindung unterliegen.⁴² Da bei Klagen des Bürgers gegen den Staat beide Beteiligte des Rechtsstreits nicht unmittelbar am Verfassungsleben beteiligt wären und über Rechtsbeziehungen streiten, welche nicht ausschließlich dem Verfassungsrecht angehören (Theorie der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit),⁴³ wird neben dem Sonderfall der Individualverfassungsbeschwerde der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sein.⁴⁴ Etwas anderes könnte sich nur im Fall der Klage auf Erlass eines

³⁹ Zur Möglichkeit zivilrechtlicher Schadensersatzklagen vgl. *Saurer/Purnbagen*, Klimawandel vor Gericht – Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland, ZUR 2016, 16 (21 ff.).

⁴⁰ Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung, abrufbar unter: <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/aktionsprogramm-klimaschutz/> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021)

⁴¹ *VG Berlin*, Urt. v. 31.10.2019 – VG 10 K 412.18 (juris).

⁴² *Ebd.*, Rn. 47; *Rennert*, in: Eyer mann, 15. Aufl. 2019, § 40 Rn. 21.

⁴³ Vgl. *Reimer*, in: BeckOK-VwGO, Ed. 57, Stand: 1.4.2021, § 40 Rn. 99; ebenso *BVerfG*, NVwZ 1988, 817 f.

⁴⁴ *VG Berlin*, Urt. v. 31.10.2019 – VG 10 K 412.18, Rn. 50 (juris).

formellen Gesetzes ergeben.⁴⁵ Da die Kontrolle formellen Bundes- oder Landesrechts der Verfassungsgerichtsbarkeit vorbehalten ist, kann auch ein Anspruch auf dessen Erlass nur vor einem Verfassungsgericht der Länder oder des Bundes geltend gemacht werden.⁴⁶

2. Statthafte Klageart

Welche Klageart statthaft wäre, richtet sich gemäß § 88 VwGO nach dem Begehren des Klägers. Wenn der Kläger den Staat zur Ausführung eines Realakts zwingen möchte, so ist die allgemeine Leistungsklage einschlägig.⁴⁷ Eine auch denkbare Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO hätte weder Gestaltungswirkung noch führte sie zu einem Vollstreckungstitel, ist damit weniger rechtsschutzintensiv und entsprechend subsidiär.⁴⁸

3. Klagebefugnis

a) Die Klagebefugnis von Umweltvereinigungen

Während die Klagebefugnis des Umweltverbands *Urgenda* im niederländischen Recht auf Grund des Art. 3:305a BW unproblematisch gegeben war, stellt sich die Klagebefugnis eines Umweltverbands im deutschen Recht als weniger einfach dar. Grundsätzlich unterliegt auch der Rechtsschutz einer Umweltvereinigung den Vorgaben der VwGO.⁴⁹ Da die VwGO jedoch keine Sonderregelung für Verbände enthält, wie diese fremde Rechte im eigenen Namen geltend machen können, bleibt nur die allgemeine Regelung des § 42 Abs. 2 VwGO.⁵⁰ Entsprechend müsste die Umweltvereinigung entweder selbst in einem subjektiven Recht verletzt sein, oder der von ihr erhobene Rechtsbehelf müsste in den Anwendungsbereich einer gesetzlichen Regelung im Rahmen der Öffnungsklausel des § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO fallen.

aa) Geltendmachung eigener Rechte

In Anlehnung an die Rechtsprechung des *EuGH*⁵¹ hat das *BVerwG* in einem Urteil bezüglich des Luftreinhalteplans für Darmstadt die Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden durch eine weite Auslegung

⁴⁵ *VG Berlin*, Urt. v. 31.10.2019 – VG 10 K 412.18, Rn. 50 (juris).

⁴⁶ *BVerwG*, Urt. v. 15.1.1987 – 3 C 19/85, Rn. 33 (juris).

⁴⁷ So auch das *VG Berlin*, Urt. v. 31.10.2019 – VG 10 K 412.18, Rn. 52 (juris).

⁴⁸ *Möstl*, in: BeckOK-VwGO (Fn. 43), § 43 Rn. 12.

⁴⁹ *Kahl/Gärditz*, UmweltR, 11. Aufl. 2019, § 5 Rn. 52.

⁵⁰ *Ebd.*

⁵¹ Vgl. insb. *EuGH*, Urt. v. 25.7.2008, C-237/07, *Janeček ./.* *Freistaat Bayern*; Urt. v. 8.3.2011, C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK ./.* *Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*.

des § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO ausgedehnt.⁵² Die im Unionsrecht geltende Möglichkeit einer juristischen Person, bei „unmittelbarer Betroffenheit“ auch die individuellen Interessen natürlicher Personen geltend zu machen, muss zur Wahrung des Gebots eines effektiven Rechtsschutzes, abzuleiten aus Art. 4 Abs. 3 EUV, auch im nationalen Recht gelten.⁵³ Ob eine „unmittelbare Betroffenheit“ jedoch auch dann vorliegen kann, wenn die vom Kläger vorgebrachte Regelung keine unmittelbare Schutzwirkung für die vom Umweltverband vertretenen Individuen entfaltet, ist unklar. Zwar wurde das vorgenannte Urteil des *BVerwG* teilweise so interpretiert, dass eine in Gänze unionsrechtlich konforme Auslegung des § 42 Abs. 2 VwGO nur dann vorliegen könne, wenn Umweltverbände ebenfalls die Verletzung innerstaatlichen Rechts ohne Schutznormcharakter rügen können.⁵⁴ In späteren Urteilen lehnt das *BVerwG* diese Möglichkeit allerdings ab.⁵⁵ Jedoch bezieht sich die Rechtsprechung des *BVerwG* ohnehin nur auf die Klagebefugnis von anerkannten Umweltverbänden i. S. d. § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG),⁵⁶ worunter beispielsweise *Greenpeace e. V.* nicht fällt.⁵⁷ Zweitens wären alle Vorschriften ohne Unionsrechtsbezug von der Kontrolle ausgenommen.⁵⁸ Im Ergebnis bleiben die Möglichkeiten der Klagebefugnis von Umweltvereinigungen in Deutschland gemäß § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO nach derzeitiger Rechtslage begrenzt.

bb) Öffnungsklausel des § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO

Über die Öffnungsklausel in § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO wird zusätzlich die Ausübung von Verbandsklagerechten einer Umweltvereinigung ermöglicht. Im Naturschutz finden sich die Rechtsbehelfe in § 2 UmwRG und § 64 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).⁵⁹ Ihr Vorteil liegt darin, dass bei Eröffnung ihres Anwendungsbereichs die Hürde der subjektiven Rechtsverletzung in der Klagebefugnis übersprungen werden kann.⁶⁰ Allerdings birgt dieser Anwendungsbereich die entscheidende Schwäche der Verbandsklagerechte. Denn er ist erstens persönlich auf nach § 3 UmwRG

⁵² *BVerwG*, Urt. v. 5.9.2013 – 7 C 21/12 (juris).

⁵³ *Ebd.*, Rn. 45 f.

⁵⁴ *Bunge*, Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände, ZUR 2014, 3 (8).

⁵⁵ *BVerwG*, NVwZ 2015, 596 (599).

⁵⁶ Vgl. *Bunge* (Fn. 54), S. 3.

⁵⁷ Entsprechend die Klagebefugnis verneinend *VG Berlin*, Urt. v. 31.10.2019 – 10 K 412.18, Rn. 85 ff.

⁵⁸ *Stürmlinger*, Klimaschutz durch Grundrechte – gerichtliche Kontrolle staatlicher Klimaschutzmaßnahmen, EurUP 2020, 169 (178).

⁵⁹ *Kahl/Gärditz* (Fn. 49), § 5 Rn. 53.

⁶⁰ *Ebd.*, Rn. 54.

anerkannte Vereinigungen sowie zweitens sachlich auf die in § 1 Abs. 1 UmwRG aufgeführten Kontrollgegenstände begrenzt.⁶¹ Folglich ergeben sich auch hieraus keine wesentlichen Vorteile zur Begründung der Klagebefugnis eines Umweltverbandes im Bestreben nach einer von den Gerichten verordneten Treibhausgas-Senkungspflicht.

b) Die Klagebefugnis bei Individualklagen

Grundsätzlich liegt die Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO vor, wenn die vom Kläger vorgebrachte öffentlich-rechtliche Norm zumindest auch Individualrechtsgüter schützt (Schutznormtheorie) und deren Verletzung nicht unmöglich erscheint.⁶² Somit ist fraglich, welche Regelungen bezüglich der staatlichen Treibhausgasreduktion auch individualrechtsschützenden Charakter haben. Die meisten spezialgesetzlichen Normen im Umweltrecht sind als Vorsorgebestimmungen zum Schutz der Allgemeinheit ausgestaltet und entfalten keine Drittschutzwirkung.⁶³ Auch ist evident, dass der vor dem *VG Berlin* vorgebrachte regierungsinterne Plan im Gegensatz zu einem formellen Gesetzgebungsverfahren gemäß § 24 Abs. 2 Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) mit Stimmrecht beschlossen wird und somit lediglich Binnenrecht ohne Außenwirkung darstellen kann.⁶⁴

aa) Art. 20a GG – das Umweltgrundrecht?

Im Bereich des Klimaschutzes scheint eine Berufung auf Art. 20a GG naheliegend. Sein Schutzbereich der natürlichen Lebensgrundlage umfasst auch den Klimaschutz.⁶⁵ An der systematischen Stellung des Art. 20a GG im zweiten Abschnitt des Grundgesetzes lässt sich jedoch erkennen, dass es sich bei der Norm um eine Staatszielbestimmung handelt.⁶⁶ Entsprechend lassen sich aus Art. 20a GG keine subjektiven, einklagbaren Rechte des Bürgers ableiten.⁶⁷

bb) Grundrechtliche Schutzpflichten

Öffentlich-rechtliche Schutznormen von Individualrechten sind insbesondere die Grundrechte. Diese sind als Abwehrrechte des Bürgers gegen Eingriffe des

⁶¹ *Stürmlinger* (Fn. 58), S.177 f.

⁶² *Schmidt-Kötters*, in: BeckOK-VwGO, Ed. 57, Stand: 1.10.2019, § 42 Rn. 151, 172.

⁶³ *Kabl/Gärditz* (Fn. 49), § 5 Rn. 20.

⁶⁴ *VG Berlin*, Urt. v. 31.10.2019 – VG 10 K 412.18, Rn. 57 (juris); *Voland*, Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz, NVwZ 2019, 114 (116).

⁶⁵ *BVerfG*, Beschl. v. 13.3.2007 – 1 BvF 1/05, Rn. 110 (juris).

⁶⁶ *Scholz*, in: Maunz/Dürig, 93. EL 2020, Art. 20a Rn. 32.

⁶⁷ *Ebd.*, Rn. 33.

Staates konzipiert.⁶⁸ Da im Rahmen der allgemeinen Leistungsklage ein Tätigwerden des Klagegegners gefordert wird, ist analog § 42 Abs. 2 VwGO eine Klagebefugnis gegeben, wenn auf die begehrte Leistung (die Senkung der Treibhausgasemissionen) möglicherweise ein Anspruch besteht.⁶⁹ Auf der Basis eines Grundrechts kann dies folglich nur möglich sein, wenn sich der Wirkungsbereich des Grundrechts nicht in negativen Abwehrrechten erschöpft, sondern positive Schutzpflichten des Staates umfasst.

Für ein schutzfähiges Rechtsgut liegt eine Schutzpflicht vor, wenn eine Risiko- oder Gefahrenlage sich zu einem Gefährdungsniveau verdichtet hat, welches den Schutzauftrag des Staates *in concreto* aktiviert.⁷⁰ Im Rahmen einer Klimaschutzklage könnte sich das schutzfähige Rechtsgut aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (körperliche Unversehrtheit), Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG (Eigentumsfreiheit) sowie Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit) ergeben.⁷¹ Eine Risikolage wird angenommen, wenn ein wissenschaftlich derzeit nicht erklärbares, aber dennoch für möglich gehaltenes Schadenspotential besteht.⁷² Wie die Ausführungen des *Hoge Raad* im *Urgenda*-Rechtsstreit belegen, lassen die wissenschaftlichen Erkenntnisse keine Zweifel über das Vorliegen des Klimawandels mehr zu. Eine Zuordnung zur Risikolage passt somit nicht.⁷³ Eine Gefahrenlage liegt nach dem polizeilichen Gefahrenbegriff⁷⁴ vor, wenn bei ungehindert fortschreitendem Kausalverlauf ein Schadenseintritt, hier in Form einer Schutzgutverletzung, hinreichend wahrscheinlich ist. Hier belegen die wissenschaftlichen Erkenntnisse, dass es bei ungehindertem Ausstoß von Treibhausgasen im Laufe der nächsten Jahrzehnte zu Veränderungen wie zum Beispiel Dürreperioden mit Wasser- und Nahrungsmangel kommen wird.⁷⁵ Die Beeinträchtigung der Schutzgüter, insbesondere des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, scheint möglich.⁷⁶ Zudem schließt die Tatsache, dass die Allgemeinheit von den Folgen des Klimawandels betroffen sein wird, die

⁶⁸ *Hufen*, Staatsrecht II, 8. Aufl. 2020, § 5 Rn. 1.

⁶⁹ *Detterbeck*, VerwR AT, 18. Aufl. 2020, Rn. 1392.

⁷⁰ *Kahl/Gärditz* (Fn. 49), § 3 Rn. 20.

⁷¹ *Stürmlinger*, (Fn. 58), S. 176.

⁷² *Meyer*, Grundrechtsschutz in Sachen Klimawandel?, NJW 2020, 894 (895).

⁷³ *Ebd.*

⁷⁴ Hier anwendbar, vgl. *Kahl/Gärditz* (Fn. 49), § 3 Rn. 21.

⁷⁵ Vgl. Ausführungen oben unter **B. II. 1. a)**.

⁷⁶ *Meyer* (Fn. 72), S. 896.

individuelle Betroffenheit der Kläger nicht aus.⁷⁷ Folglich müsste eine Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO gegeben sein.⁷⁸

Allerdings fordert das *VG Berlin* hierfür, dass der Kläger schlüssig darlegt, warum der Staat eine bestehende Schutzpflicht verletzt hat.⁷⁹ Dabei greift es auf die Kriterien der „unmittelbaren, individuellen Betroffenheit“ des *BVerfG* zurück, welche die Schwelle für die Beschwerdebefugnis einer Individualverfassungsbeschwerde bilden. Ob dies in Anbetracht der niedrigeren Anforderungen des § 42 Abs. 2 VwGO zwingend notwendig oder sogar zulässig ist, wird vermutlich in zukünftigen Urteilen weiter beleuchtet werden.⁸⁰

4. Zwischenergebnis

Die Klagebefugnis würde bei einer „CO₂-Senkungsklage“ die größte Hürde der Zulässigkeit darstellen. Insbesondere bezüglich der Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen sind die Möglichkeiten begrenzt.

II. Materiell: die Herleitung staatlicher Handlungspflichten

Anknüpfend an die Ausführungen zur Klagebefugnis stellt sich die Frage, ob sich die Folgen des Klimawandels so zu einer Gefahr im oben genannten Sinne verdichten können, dass daraus Handlungspflichten des deutschen Staates zum Schutz von Grundrechten erwachsen. Anknüpfungspunkt ist die Argumentation der Richter des *Hoge Raad* in der *Urgenda*-Entscheidung in der Gegenüberstellung mit den Kontrollbefugnissen eines deutschen Richters im Rahmen von Grundrechtsverletzungen.

1. Der gerichtliche Kontrollmaßstab

Für den materiell-rechtlichen Inhalt des Urteilsspruchs ist zuerst die Reichweite der gerichtlichen Kontrollbefugnis entscheidend. Bei der Herleitung einer staatlichen Schutzpflicht gelten in dieser Hinsicht Besonderheiten. Um den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei der Frage, welche Handlungsmöglichkeiten ergriffen werden sollen, nicht einzuschränken, ist der Kontrollmaßstab des *BVerfG* auf evidente Verstöße gegen eine Schutzpflicht (*Evidenzkontrolle*) begrenzt.⁸¹ Ein solcher Verstoß liegt vor, wenn der Gesetzgeber oder die Verwaltung trotz Handlungsermächtigung in Anbetracht eines Umweltproblems untätig bleiben oder die getroffenen Maßnahmen evident

⁷⁷ *VG Berlin*, Urt. v. 31.10.2019 – VG 10 K 412.18, Rn. 73 (juris).

⁷⁸ So auch *Voland* (Fn. 64), S. 117.

⁷⁹ *VG Berlin*, Urt. v. 31.10.2019 – VG 10 K 412.18, Rn. 80 (juris).

⁸⁰ Vgl. *Stürmlinger* (Fn. 58), S. 177.

⁸¹ *BVerfG*, Beschl. v. 8.8.1978 – 2 BvL 8/77, Rn. 115 ff. (juris); NVwZ 2007, 805 (805).

ungeeignet sind, um die Gefahr des Schadenseintritts abzuwenden.⁸² Wo die Grenze der Evidenz liegt, der Staat also seine Pflicht zur Garantie eines wirksamen Minimalschutzes verletzt (*Untermaßverbot*), muss im konkreten Einzelfall durch wertende Betrachtung ermittelt werden.⁸³ Maßgeblich sind drei Kriterien: erstens die sorgfältige Ermittlung der Tatsachen und vertretbaren Einschätzungen durch den Gesetzgeber, zweitens die Angemessenheit der ergriffenen Schutzmaßnahmen, also die Abwägung der widerstreitenden Interessen, sowie drittens die Effektivität der Schutzmaßnahmen.⁸⁴ In Anbetracht der Evidenzformel ist die gerichtliche Kontrolle dieser Kriterien wiederum nur auf offensichtliche Verstöße beschränkt.⁸⁵ Entsprechend kommt es für eine Verurteilung des Staates zur Treibhausgassenkung darauf an, ob der Gesetzgeber bestehende Handlungspflichten zum Schutz vor den Folgen des Klimawandels evident verletzt hat.

2. Bestehen einer Gefahr

Die für die Entstehung einer Schutzpflicht geforderte Gefahr setzt sich aus der Schwere der drohenden Grundrechtsverletzungen einerseits, sowie der Höhe der Schadenswahrscheinlichkeit andererseits zusammen.⁸⁶ Nimmt man das Urteil des *Hoge Raad* als Beispiel, so wären die bedrohten Rechtsgüter erstens das Recht auf Leben, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Das Leben ist, wie das *BVerfG* in seiner Rechtsprechung verdeutlicht, ein Höchstwert und als „vitale Basis der Menschenwürde Voraussetzung aller anderen Grundrechte“.⁸⁷ Damit ist es ein sehr hohes Schutzgut, dessen Einschränkung besonderen Anforderungen unterliegt, weil jeder Eingriff in das Leben automatisch den Tod bedeutet.⁸⁸ Jede Grundrechtsverletzung würde hier schwer wiegen. Zweitens ist der Schutz des Privat- und Familienlebens aus Art. 8 Abs. 1 EMRK im Grundgesetz einerseits über Art. 6 GG, andererseits über das allgemeine Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG, konkret über dessen unantastbaren Bereich der privaten Lebensgestaltung, garantiert.⁸⁹ Insbesondere in diesem Kernbereich der Ausübung privater Lebensgestaltung ist ein Eingriff des Staates nicht zu rechtfertigen⁹⁰. Wie hoch die Wahrscheinlichkeit eines solchen Eingriffs

⁸² *Kabl/Gärditz* (Fn. 49), § 3 Rn. 30.

⁸³ *Epping*, Grundrechte, 8. Aufl. 2019, Kap. 3, Rn. 127f.

⁸⁴ *Kabl/Gärditz* (Fn. 49), § 3 Rn. 32.

⁸⁵ *Ebd.*

⁸⁶ *Epping* (Fn. 83), Kap. 3, Rn. 129.

⁸⁷ BVerfGE 39, 1 (42).

⁸⁸ *Lang*, in: BeckOK-GG, Ed. 47, Stand: 15.5.2021, Art. 2 Rn. 57.

⁸⁹ *Grabenwarter/Pabel* (Fn. 20), § 22 Rn. 2.

⁹⁰ BVerfGE 80, 367 (373).

durch den Klimawandel ist, ließe sich nur anhand wissenschaftlicher Erkenntnisse ermitteln. Damit bilden deren Sicherung und Anerkennung nicht nur das erste Kriterium des Untermaßverbots, sondern spielen auch eine zentrale Rolle für die Begründung einer Schutzpflicht. Dies belegt auch das Urteil des *Hoge Raad*. Er stützt seine Begründung zur Anwendbarkeit der Artt. 2, 8 EMRK im Bereich des Klimaschutzes auf die vom IPCC als Grundlage für dessen Berichte verwendeten Erkenntnisse. Daraus leitet sich die Dringlichkeit zum Handeln ab, denn bei weiterhin ungebremstem CO₂-Ausstoß sei ein Schadenseintritt unvermeidbar.⁹¹ Damit wäre die Gefahrenschwelle überschritten und es läge eine Schutzpflicht des Staates bezüglich der genannten Rechtsgüter vor drohendem Klimawandel vor.

Problematisch könnte allerdings sein, dass unklar ist, wie genau sich der Klimawandel weiter vollziehen wird. Der genaue Kausalverlauf bis zum Schadenseintritt ist indeterminiert.⁹² Allerdings ist der Begründung einer Schutzpflicht immanent, dass nur auf Wahrscheinlichkeiten und damit auf Prognosen abgestellt werden kann.⁹³ Da wissenschaftliche Erkenntnisse dann der Rechtsprechung zugrunde gelegt werden können, sobald sie sich in der wissenschaftlichen Diskussion durchgesetzt haben,⁹⁴ gilt zumindest der beweisbare Kausalzusammenhang zwischen dem Ausstoß von Treibhausgasen, der Erwärmung des globalen Klimas und den zukünftig eintretenden Folgen als gesicherte Grundlage. Wäre darüber hinaus eine genaue Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs notwendig für das Vorliegen einer Gefahr, so könnte diese bei Schäden durch Naturereignisse nie vorliegen. Die Rechtsprechung hat aber eine Handlungspflicht des Staates zum Schutz vor Naturereignissen bejaht.⁹⁵ Zudem liefe es der Effektivität einer Schutzpflicht zuwider, wenn man auf den Moment warten müsste, indem der Schadenseintritt unmittelbar bevorsteht.⁹⁶ Nichts anderes kann also für die unvorhersehbare zeitliche Nähe zwischen den heutigen Treibhausgasemissionen und den zukünftigen Schäden daraus gelten. Folglich wäre für die Begründung einer Schutzpflicht auch nach deutschem Recht die erforderliche Gefahrenschwelle überschritten.

⁹¹ Vgl. Ausführungen oben unter **B. II**.

⁹² Vgl. *Meyer* (Fn. 72), S. 896.

⁹³ *Epping* (Fn. 83), Kap. 3, Rn. 124.

⁹⁴ Vgl. *Stürmlinger* (Fn. 58), S. 182; *BVerfG*, Beschl. v. 2.7.2018 – 1 BvR 612/12.

⁹⁵ Bspw.: *EGMR, Budayeva et al. v. Russland*, Urt. v. 20.3.2008, Rs. 15339/02, abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85436> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

⁹⁶ *Meyer* (Fn. 72), S. 897.

3. Evident unzureichender Schutz – Verdichtung zur Mindestreduktionspflicht?

a) Konkretisierung des Erforderlichen durch das Völkerrecht

Eine Möglichkeit wäre es, der Argumentation des *Hoge Raad* folgend, das Mindestmaß an erforderlichem Schutz vor den Folgen des Klimawandels anhand der Vorgaben völkerrechtlicher Verträge zu konkretisieren. Die derzeit bedeutendste Rechtsquelle für den Klimaschutz im Völkerrecht ist das Pariser Abkommen.⁹⁷ Mit über 190 Vertragsparteien ist es das am häufigsten unterzeichnete und ratifizierte Klimaabkommen weltweit. Bei den Vertragsparteien handelt es sich, mit Ausnahme der Europäischen Union, um Nationalstaaten. Die Einigung dieser Völkerrechtssubjekte zur rechtlichen Regelung des globalen Klimaschutzes ist ein völkerrechtlicher Vertrag.⁹⁸ Konkrete Rechte und Pflichten können daraus nur für die Völkerrechtssubjekte untereinander erwachsen.⁹⁹ Im Verhältnis zwischen Bürger und Staat gilt demgegenüber das nationale Recht. Damit ein Völkerrechtsvertrag in Deutschland als innerstaatliches Recht gelten kann, bedarf es dessen Umsetzung durch ein Zustimmungsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 GG. Dies ergibt sich bereits aus der Existenz der Artt. 25 GG und 59 Abs. 2 GG, welche das Völkerrecht und das nationale Recht als zwei unterschiedliche Rechtsebenen ausweisen.¹⁰⁰ Zwar wurden durch § 1 Klimaschutzgesetz (KSG) die Vorgaben des Pariser Abkommens in ein nationales Gesetz umgesetzt. Allerdings handelt es sich bei dem KSG weder um ein Zustimmungsgesetz,¹⁰¹ noch ergeben sich daraus subjektive Rechte des Bürgers. Dies ergibt sich aus dem Gesetz selbst, § 4 Abs. 1 S. 7 KSG. Das KSG verpflichtet als Rahmengesetz nur die öffentliche Hand unmittelbar,¹⁰² sodass daraus kein Individualrechtsschutz erwachsen kann.¹⁰³ Mangels anderweitiger Umsetzungen können die Reduktionsziele des Pariser Abkommens keine unmittelbare Mindestreduktionspflicht des Staates gegenüber dem Bürger begründen. Auch die Argumentation des *Hoge Raad*, die Verpflichtung ergebe sich aus der freiwilligen Entscheidung zur Einhaltung der

⁹⁷ Saurer, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?, NVwZ 2017, 1574.

⁹⁸ Definition nach Weber, in: Creifeld, Rechtswörterbuch, 23. Aufl. 2019, „Völkerrechtlicher Vertrag“.

⁹⁹ Weber (Fn. 98), „Völkerrechtssubjekt“.

¹⁰⁰ BVerfG, Beschl. v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04, Rn. 34.

¹⁰¹ *Klinski/Scharlau/v. Swiękowski-Trzaska/Keimeyer/Sina*, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (2).

¹⁰² *Ebd.*, S. 8.

¹⁰³ Zudem ist gegen das KSG eine Rechtssatzverfassungsbeschwerde vor dem BVerfG angekündigt, vgl. Meyer (Fn. 72), S. 984.

Reduktionsziele auf internationaler Ebene, kann nichts anderes ergeben. Würde dieser Einwand zählen, wären die Entscheidungen des Nationalstaats, wie sie ihr innerstaatliches Recht für das Völkerrecht öffnen möchten, im Ergebnis irrelevant. Diese Entscheidung ist aber Ausdruck der staatlichen Souveränität,¹⁰⁴ deren Respekt für eine friedliche Völker Verständigung unabdingbar ist.¹⁰⁵ Um zu verhindern, dass ein Staat sich aus Angst vor innerstaatlichen Verpflichtungen aus dem internationalen Recht zurückzieht, sollten zum Schutz der zukünftigen internationalen Klimaverhandlungen die völkerrechtlichen Emissionsziele nicht leichtfertig in nationale Anspruchsgrundlagen umgedeutet werden. Mehr als eine politische Pflicht sowie eine Auslegungs- und Konkretisierungsstütze ist das Pariser Abkommen somit nicht.

b) Reduktionspflicht direkt aus der EMRK

Welche Wirkung die Vorschriften der EMRK im Rahmen des nationalen Rechts entfalten können, ist in der EMRK selbst nicht vorgegeben, sondern Sache der Mitgliedsstaaten.¹⁰⁶ Anders als das Pariser Abkommen wurde die EMRK über Art. 59 Abs. 2 GG umgesetzt und steht somit in Deutschland im Rang eines einfachen Bundesgesetzes.¹⁰⁷ Zusätzlich erkennt Art. 1 Abs. 2 GG den Kernbestand der Menschenrechte als besonders schutzbedürftig an. I. V. m. Art. 59 Abs. 2 GG führt dies zur verfassungsrechtlichen Pflicht der deutschen Gerichte, bei der Anwendung der Grundrechte die EMRK als Auslegungshilfe heranzuziehen.¹⁰⁸ Hieraus ergibt sich folgende Konsequenz: Würde der EGMR für einen Artikel der EMRK eine konkrete Schutzpflicht vor Folgen des Klimawandels herleiten, so müsste auch das deutsche Gericht diese Schutzpflicht bei der Anwendung des entsprechenden Grundrechts berücksichtigen. Wie der *Hoge Raad* zutreffend aufführt, umfassen nach Ansicht des EGMR die Schutzbereiche der Art. 2 und Art. 8 EMRK auch den Schutz vor Naturkatastrophen.¹⁰⁹ Aus der Bedrohung durch Umweltschäden können auch bei erst langfristig zu erwartenden Schäden staatliche Schutzpflichten entstehen.¹¹⁰ Allerdings spricht auch der EGMR den Staaten gerade im Umweltrecht einen weiten Beurteilungs- und Handlungsspielraum zu, um diese

¹⁰⁴ *BVerfG*, Beschl. v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04, Rn. 35 (juris).

¹⁰⁵ *Krajewski*, Völkerrecht, 2. Aufl. 2020, § 8 Rn. 5, 7.

¹⁰⁶ *Grabenwarter/Pabel* (Fn. 20), § 3 Rn. 1.

¹⁰⁷ *BVerfG*, Beschl. v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04, Rn. 31 (juris).

¹⁰⁸ *Ebd.*, Rn. 62.

¹⁰⁹ Vgl. oben **B. II. 1. c)** aa); *EGMR, Cordella et al. v. Italien*, Urt. v. 10.1.2019, Rs. 54414/13, Rn. 172, abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-189645> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

¹¹⁰ Vgl. oben **B. II. 1. c)** aa).

Schutzpflichten zu erfüllen.¹¹¹ Genau wie das *BVerfG* stößt auch der *EGMR* durch seine Zurückhaltung bei Feststellung einer Verletzung mangels evidenter Verstöße an die Grenzen seiner Kontrollbefugnisse. Eine Konkretisierungshilfe bei der Fixierung eines Mindestreduktionsziels durch die EMRK scheint es auf Grund der Parallelität zwischen Inhalt des Schutzbereichs und Rahmen der Kontrollbefugnisse nicht zu geben.¹¹²

c) Bewertbarkeit der bisherigen Klimaschutzmaßnahmen?

Das *VG Berlin* sieht die bisherigen deutschen Reduktionsmaßnahmen nicht als evident unzureichend an. Auf die Frage nach der gerechten Verteilung des bis zum Kippunkt verbleibenden CO₂-Budgets gäbe es mehrere, nach Billigkeits- und Gerechtigkeitsgesichtspunkten zu ermittelnde, Antworten. Die Einhaltung der internationalen Klimaschutzziele sei nur eine Möglichkeit im Vergleich zu einer Verteilung pro Kopf der Weltbevölkerung. Da mehrere Wege nach dem derzeitigen Wissensstand gangbar seien, müsse die Verantwortung für die Entscheidung über den richtigen Weg bei Legislative und Exekutive bleiben.¹¹³ Weiter gehen die Ausführungen des Gerichts kaum. An dieser Stelle wird die Grenze der gerichtlichen Bewertungsmöglichkeit der bisherigen Klimaschutzmaßnahmen deutlich. Überdies ist die Bewertung auf Grund der Besonderheiten des Klimawandels besonders schwierig. Der Klimawandel ist ein globales Phänomen, welches vom Menschen verursacht ist, dessen Folgen sich jedoch in Form von nur teilweise vorhersehbaren Umweltveränderungen niederschlagen werden.¹¹⁴ Weder auf Seiten der Auslöser noch auf Seiten der Folgeschäden sind die Kausalitätsverläufe eindeutig zu identifizieren, geschweige denn individuellen Personen zuzuordnen. Kein Staat ist allein für die Erderwärmung verantwortlich, somit kann sich kein Staat der gemeinsamen Verantwortung entziehen. Das auf Individualschutz ausgelegte Rechtssystem stößt in Anbetracht dieser globalen Herausforderung an seine Grenzen. Entsprechend wurde noch nie eine Schutzpflichtverletzung des deutschen Staats bezüglich seiner Umweltschutzmaßnahmen festgestellt.¹¹⁵ Wenn sich ein Gericht aber dazu entschließt, diesen Schritt zu gehen, wie es der *Hoge Raad* getan hat:

¹¹¹ *EGMR, Dubetska et al. v. Ukraine*, Urt. v. 10.2.2011, Rs. 30499/03, Rn. 141, abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103273> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

¹¹² Vgl. *Stürmlinger* (Fn. 58), S. 183.

¹¹³ *VG Berlin*, Urt. v. 31.10.2019 – VG 10 K 412.18, Rn. 83 (juris).

¹¹⁴ *Groß*, Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, *NVwZ* 2020, 337 (339).

¹¹⁵ *Ebd.*, S. 342.

Überschreitet es dann automatisch seine Kompetenzen als Teil der dritten Gewalt?

D. Der Richter – ein aktiver Klimaschützer?

I. Risiken einer gerichtlichen Treibhausgas–Senkungspflicht

1. Die Grenzen des Richters

Jeder Richter ist sowohl Teil als auch Anwender eines nationalen Rechtsnormgefüges. Dieses ist zugleich auch seine Grenze. Entsprechend hat der *Hoge Raad* im *Urgenda*-Rechtsstreit seine eigene Kompetenz, den Staat zur Senkung seiner Treibhausgasemissionen zu verpflichten, auf die niederländische Verfassung gestützt.¹¹⁶

Im deutschen Recht zeigt sich die Grenze der richterlichen Befugnisse in Gestalt des sehr eingeschränkten Kontrollmaßstabs bei der Herleitung einer staatlichen Handlungspflicht, welche der Gesetzgeber sich nicht selbst durch Gesetz auferlegt hat. Doch für diese Einschränkung gibt es gute Gründe. Einerseits sind im Grundgesetz keine Vorschläge oder Vorgaben für konkrete Handlungen des Staates vorgegeben, andererseits ist der Variantenreichtum der Handlungsmöglichkeiten enorm.¹¹⁷ Das *BVerfG* folgert daraus, dass auf Grund des Prinzips der Gewaltenteilung und der hohen demokratischen Legitimation des Gesetzgebers diesem auch die Verantwortung zur Ausfüllung dieser Handlungsspielräume zufalle.¹¹⁸ Dafür muss dem Gesetzgeber ein weiter Wertungs-, Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum gelassen werden. Hinzu kommt, dass es zur Beurteilung der Notwendigkeit und Effizienz einer Maßnahme Sachnähe und Sachverstand bedarf, welche nur bei der Arbeit der zuständigen Behörden und Ministerien garantiert werden kann. Die Kompetenz zur Entscheidung, garantiert durch die demokratische Legitimation des Gesetzgebers, sowie der Sachverstand, garantiert durch die Sachnähe der Exekutive, kann nur angemessen berücksichtigt werden, wenn die gerichtliche Kontrolle auf ein Mindestmaß begrenzt bleibt.¹¹⁹ Das *BVerfG* reagiert damit auf den Grundsatz der Gewaltenteilung, welcher als struktureller Ausdruck und als Verstärkung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips gilt.¹²⁰ Zwar steht dem

¹¹⁶ *Hoge Raad*, Urt. v. 20.12.2019 – Rs. 19/00135, ECLI:NL:HR2019:2006, Abschnitt 8., Übersetzung abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021); vgl. oben **B. II. 2.**

¹¹⁷ *Epping* (Fn. 83), Kap. 3, Rn. 127.

¹¹⁸ *Ebd.*

¹¹⁹ BVerfGE 77, 170 (250).

¹²⁰ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, 93. EL 2020, Art. 20 V. Rn. 75.

Richter theoretisch das Gewaltmonopol der Rechtsdurchsetzung per Urteil zu.¹²¹ Respektiert man aber die aufgezeigte Grenze, so bleibt die Wirkungskraft eines Richters in seinem Beitrag, den Staat zur Senkung seiner Treibhausgasemissionen zu bewegen, eher gering.¹²²

2. Gefährdung der Gewaltenteilung?

Welche Folgen könnte es haben, wenn sich ein deutsches Gericht wie der *Hoge Raad* doch dazu entschließt, dem Staat eine Handlungspflicht aufzuerlegen? Zwar beschränkt sich der *Hoge Raad* auf die Feststellung des „Ob“ der Pflicht und überlässt das „Wie“ der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Dennoch hat das Gericht dem Staat durch sein Urteil eine Pflicht gegenüber seinen Bürgern zum Klimaschutz auferlegt, welche sich der Staat vorher in diesem Verhältnis nicht selbst gegeben hat. Dadurch könnte ein Konflikt zum Wesentlichkeitsgrundsatz entstehen. Denn die Regelung wesentlicher Materien, wozu der Klimaschutz zählt, obliegt dem Gesetzgeber auf Grund seiner unmittelbaren demokratischen Legitimation.¹²³ Durch die Verpflichtung kraft Gerichtsurteil verschiebt sich die Entscheidungskompetenz auf den demokratisch kaum legitimierten Richter.¹²⁴ Diese Verschiebung erscheint noch problematischer, wenn man bedenkt, dass sich der Gesetzgeber gerade aufgrund seiner demokratischen Legitimation zwischen den widerstreitenden Interessen seiner Wähler bewegen muss. Jedes erlassene Gesetz ist damit das Ergebnis eines langen Prozesses der Kompromissfindung. Insbesondere Maßnahmen zum Klimaschutz fordern von Staat und Bevölkerung unausweichlich Verzicht.¹²⁵ Solche politisch schwer durchsetzbaren Umstellungen legitimieren sich dann über die Zustimmung zumindest eines Teils der Bevölkerung. Die Abwägungen innerhalb eines Gerichtsprozesses können weder den Variantenreichtum an Meinungen noch die Intensität und zeitliche Dauer der politischen Kompromissfindung abbilden.¹²⁶ Insofern könnte bei einer großzügigen Herleitung staatlicher Klimaschutzpflichten eine Gefährdung des Prinzips der Gewaltenteilung drohen.

¹²¹ *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl. 2018, Rn. 972.

¹²² So auch *Wegener* (Fn. 1), S.11.

¹²³ *Morlok/Michael* (Fn. 121), Rn. 630.

¹²⁴ *Wegener* (Fn. 1), S. 12.

¹²⁵ *Wegener* (Fn. 1), S. 12; *Burgers*, Should Judges Make Climate Change Law?, TEL 2020, 55 (59).

¹²⁶ *Wegener* (Fn. 1), S. 12.

II. Vorteile einer Klimaklage

Andererseits muss die Tatsache, dass der Grat zwischen zulässiger Rechtsanwendung und unzulässiger Kompetenzüberschreitung schmal ist, nicht den Rückzug des Richters aus einem politisch kontroversen Gebiet zur Folge haben.

Erstens handelt es sich bei dem Thema der Treibhausgasreduktion, so unklar die Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes auch sein mögen, nicht um ein rein politisches Feld.¹²⁷ Art. 20a GG verdeutlicht, dass sich der Staat verfassungsrechtlich dazu verpflichtet hat, das Klima und die Umwelt durch die Gesetzgebung und, nach Maß von Recht und Gesetz, auch durch die Rechtsprechung zu schützen. Zwar kann dieser Auftrag nur in den Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen ausgeführt werden. Jedoch widerspricht der Einwand, die Materie sei *per se* als rein politische Thematik jeder richterlichen Kontrolle entzogen und ohnehin zu komplex, um justiziabel zu sein, der deutlich komplexeren Realität und vereinfacht das Problem in unzulässiger Weise.¹²⁸ Das „Ob“ steht außer Frage, es kann nur um das „Wie“ gehen.¹²⁹

Zweitens ist diesbezüglich festzuhalten, dass trotz erheblicher Schwierigkeiten eine auf Senkung der staatlichen Treibhausgasemissionen gerichtete Klage zahlreiche Vorteile mit sich bringt. Wenn die juristische Klärung einer Frage der politischen Klärung vorangeht, so entsteht politischer Handlungsdruck.¹³⁰ Da die schädigenden Folgen des Klimawandels in den kommenden Jahren deutlicher erkennbar sein werden, könnte im Sinne einer effektiven Gefahrenprävention dieser Handlungsdruck sehr willkommen sein. Zudem ist die juristische Klärung der Frage nach der Dringlichkeit von CO₂-Senkungsmaßnahmen nicht gleichzusetzen mit einer Übernahme der gesetzgeberischen Zuständigkeiten. Als Korrektiv des Gesetzgebers befindet sich der Richter nicht außerhalb seiner Zuständigkeiten, sondern gerade innerhalb seiner Daseinsberechtigung als dritte Gewalt zur Kontrolle der Legislative.¹³¹ Der Vorteil einer gerichtlichen Kontrolle liegt darin, dass sich der Richter, sobald er sachlich und örtlich zuständig ist, auf Grund seiner verfassungsrechtlichen Pflicht mit der Sache befassen muss. Das Ergebnis dieser Auseinandersetzung könnte den Gesetzgeber als Argument oder Leitlinie in seiner politischen Entscheidungsfindung unterstützen. Eine

¹²⁷ So auch *Graser*, Vermeintliche Fesseln der Demokratie: Warum die Klimaklagen ein vielversprechender Weg sind, ZUR 2019, 271 (274 f.).

¹²⁸ *Ebd.*, S. 273.

¹²⁹ *Burgers* (Fn. 125), S. 59.

¹³⁰ *Graser* (Fn. 127), S. 276.

¹³¹ *Ebd.*, S. 274.

Wechselwirkung zwischen den beiden Gewalten könnte somit zur Problemlösung förderlich sein.¹³²

III. Fazit: der Richter als „Klimaaktivist“?

So groß die Hoffnungen auf einen weiteren Schritt im Klimaschutz durch die gerichtliche Verpflichtung des Staates zur Senkung seiner Treibhausgasemissionen auch sein mögen, so unübersehbar sind die Hürden, ein solches Urteil zu erstreiten. Während insbesondere die Klagebefugnis im Rahmen der Zulässigkeit Schwierigkeiten bereitet, sind die Möglichkeiten eines Richters angesichts des eingeschränkten Kontrollmaßstabes in der Begründetheitsprüfung begrenzt. Da die Einschränkung dem Schutz der Gewaltenteilung und dem Wesentlichkeitsprinzip dient, ist eine deutliche Erweiterung vorerst unwahrscheinlich. Allein der Umstand, dass Individualrechtsschutz zur Reduktion von Treibhausgasen das System vor Herausforderungen stellt, kann allerdings angesichts der Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen nicht zur Folge haben, in diesem Bereich generell auf ihn zu verzichten. Wie auch der *Hoge Raad* feststellt, ist jeder Staat als Mitproduzent der globalen Treibhausgasemissionen dazu verpflichtet, seine eigenen Treibhausgasausstöße zu reduzieren.¹³³ Diese Pflicht obliegt auch dem deutschen Staat, erkennbar an Art. 20a GG. Die Grundrechte sind zudem erstens Ausdruck einer Werteordnung, welche der Gesetzgeber zur Grundlage all seines Handelns erklärt. Im Umkehrschluss kann er sich einer Verwirklichung dieser Werteordnung nicht entziehen.¹³⁴ Zweitens bestätigt Art. 1 Abs. 1 GG, dass dem Staat aktive Schutzpflichten auferlegt werden können. Somit ist der Staat nicht nur Gegner, sondern auch Garant der Grundrechte,¹³⁵ und gegenüber seinen Bürgern zu einem wirksamen Minimalschutz verpflichtet. Auch wenn die Schutzpflichten im Bürger-Staat-Verhältnis nicht aus Art. 20a GG selbst entspringen, so erteilt die Staatszielbestimmung dem Gesetzgeber gleichwohl den Handlungsauftrag zur Beachtung und Förderung des Umweltschutzes im Rahmen der Schutzwirkungen der anderen Grundrechte.¹³⁶ Noch ist unbestimmt, was genau dieser Handlungsauftrag umfasst. Aber gerade dort liegt der Sinn des Prinzips der Gewaltenteilung, durch Trennung der Gewalten eine

¹³² *Graser* (Fn. 127), S. 274.

¹³³ *Hoge Raad*, Urt. v. 20.12.2019 – Rs. 19/00135, ECLI:NL:HR2019:2006, Abschnitt 8.7.8, 8.7.9, Übersetzung abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

¹³⁴ *Epping* (Fn. 83), Kap. 3, Rn. 123.

¹³⁵ *Ebd.*

¹³⁶ *Kabl/Gärditz* (Fn. 49), § 3 Rn. 5.

einseitige Problemlösung zu verhindern und stattdessen eine Abwägung der Interessen durch die verschiedenen Blickwinkel der drei Gewalten zu garantieren. Wie genau das Zusammenspiel bei der Senkung der Treibhausgasemissionen durch den Staat am besten verlaufen sollte, ist noch ungeklärt. Aber die Expertise der Judikative bei der sorgfältigen Abwägung rechtlicher Gesichtspunkte kann zur Überwindung der Herausforderungen des globalen Klimawandels nur förderlich sein.