

## Aufsatz ÖR

Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M. A.\*

# Klimaschutz und Grundrechte

<https://doi.org/10.1515/jura-2020-2727>

## A. Einleitung

Die Anzahl der weltweiten Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Dürreperioden oder Waldbrände hat sich zwischen den Jahren 2000 und 2019 im Vergleich zu den vorherigen 20 Jahren fast verdoppelt; hauptverantwortlich dafür ist der Klimawandel. Durch menschliche Aktivitäten hat sich die Erde bereits um etwa 1 °C gegenüber den vorindustriellen Werten erwärmt. Um eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C zu erreichen und so weitreichende Folgen für Mensch und Natur zu verhindern, müssten die globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2030 um etwa 45 % gegenüber dem Stand von 2010 sinken und bis 2050 Null erreichen.<sup>1</sup> Als Vertragspartei des Pariser Abkommens (PA) hat sich Deutschland gem. Art. 2 Abs. 1 PA dazu verpflichtet, die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter auf »weit unter« 2 °C zu beschränken und Anstrengungen zu unternehmen, um sie auf 1,5 °C zu begrenzen.<sup>2</sup> Viele Wissenschaftler und Kli-

maaktivisten, nicht zuletzt die globale *Fridays for Future*-Bewegung, empfinden die bisherigen Klimaschutzmaßnahmen der Bundesrepublik Deutschland jedoch – zu Recht – als unzureichend. Neben politischen Forderungen wurden deshalb in jüngster Zeit vermehrt Klimaschutzklagen vor den deutschen Verwaltungs- und Verfassungsgerichten erhoben, um auf diesem Weg mehr Klimaschutz durchzusetzen. Auch bei dieser *Climate Change Litigation*<sup>3</sup> handelt es sich um einen globalen Trend, bei dem versucht wird, sämtliche hierfür in Betracht kommenden Gerichte (Zivilgerichte, Verwaltungsgerichte, Verfassungsgerichte, Unionsgerichte) im europäischen Mehrebenensystem als Akteure bzw. Antriebskräfte bei der Bewältigung der Klimakrise zu aktivieren.

Im Folgenden soll der Fokus primär auf die aktuell anhängigen Klimaschutzverfassungsbeschwerden gerichtet werden. Konkret soll der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit die nationalen Grundrechte den deutschen Staat dazu verpflichten, seine Bürger vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Dafür wird zunächst die Bedeutung der abwehrrechtlichen Funktion der Grundrechte im Umweltrecht erläutert (B.). Der Schwerpunkt des Beitrags liegt auf der Schutzfunktion der Grundrechte, wobei vorab deren allgemeine Grundlagen im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) dargestellt (C.) und sodann speziell die Bedeutung der Schutzpflichtenlehre für Klimaschutzkla-

<sup>1</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Special Report 2018 »Global warming of 1.5 °C«, 2019, S. 12, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_High\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf).

<sup>2</sup> Vgl. auch § 1 S. 3 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) v. 12. 12. 2019, BGBl. I S. 2513. Für das Jahr 2030 hat sich Deutschland zu einer Minderung der Treibhausgase (THG) um 55 % gegenüber 1990 verpflichtet, vgl. § 3 Abs. 1 KSG; BMU (Hrsg.), Klimaschutzplan 2050, 28, <https://www.bmu.de/publikation/klimaschutzplan-2050/>. Das Klimaschutzprogramm 2030 (BMU [Hrsg.], Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzprogramm-2030-1673578>) sieht hierfür konkrete Maßnahmen, wie insbes. eine gestaffelte CO<sub>2</sub>-Bepreisung und die Einrichtung eines nationalen, ergänzenden Emissionshandels für die nicht dem EU-Emissionshandelsystem – EU-EHS (EU Emission Trading System – ETS) gem. EU-Emissionshandels-Richtlinie (Richtlinie 2003/87/EG v. 25. 10. 2003 ABl. L 275, 32) unterfallenden Bereiche Gebäude und Ver-

**Danksagung:** Für Unterstützung danke ich Frau cand. iur. Annika Beisel.

\***Kontaktperson:** Wolfgang Kahl, Professor für Öffentliches Recht an der Universität Heidelberg.

kehr (sog. Non-ETS-Bereich) vor; berichtend *Frenz/Overath* UPR 2019, 479 (481 ff.). Vgl. auch das die Bepreisung fossiler THG-Emissionen im Non-ETS-Bereich bezweckende Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) v. 12. 12. 2019, BGBl. I S. 2728. Zu weiteren Maßnahmen, die die EU ergriffen hat (insbes.: Lastenteilungsentscheidung Nr. 406/2009/EG v. 23. 4. 2009, ABl. L 140, 136, KlimaschutzVO 2018/842 v. 30. 5. 2018, ABl. L 156, 26) und den sich hieraus für Deutschland ergebenden Verpflichtungen: *Albrecht* NuR 2020, 370 (371 ff.); *Kment* NVwZ 2020, 1537 (1538 f.).

<sup>3</sup> Umfassend dazu *Kahl/Weller* (Hrsg.), Handbook Climate Change Litigation, 2021; ferner *UNEP* Klimawandel vor Gericht, 2017, S. 11 ff. Im Überblick: *Köck/Markus* ZUR 2019, 257 f.; *Saurer* ZUR 2018, 679 ff.; *Graser* ZUR 2019, 271 ff. Für die EU-Ebene: EuG, ECLI:EU:T:2019:324, Rn. 28 ff. – Carvalho u. a.; zust. *Germelmann/Gundel* BayVBl. 2020, 613 (614); *Wegener* ZUR 2019, 3 (7); a. A. *Krämer* JEEPL 16 (2019), 198 ff.; *Winter* ZUR 2019, 259 (265 ff.); ein Rechtsmittel ist beim EuGH anhängig als Rs. C-565/19 P. In den Niederlanden wurde der sog. Urgenda-Fall berühmt, vgl. dazu unten Fn. 46.

gen erörtert werden (D.). Am Ende stehen ein Fazit (E.) sowie ein Ausblick (F.).

## B. Abwehrrechtliche Funktion der Grundrechte im Umweltrecht

Im Grundgesetz Deutschlands gibt es – im Gegensatz zu den Verfassungen einiger anderer Staaten<sup>4</sup> – kein Grundrecht auf Schaffung oder Erhaltung einer sauberen Umwelt.<sup>5</sup> Ein solches wurde zwar wiederholt diskutiert,<sup>6</sup> letztlich überwogen aber die ablehnenden Stimmen. Auch aus der in Art. 20a GG niedergelegten Staatszielbestimmung Umweltschutz, die den Klimaschutz mit umfasst,<sup>7</sup> folgt kein subjektives öffentliches Recht (Umweltgrundrecht), sondern nur eine objektive Verpflichtung des Staates.<sup>8</sup>

4 Etwa Art. 23 Abs. 2 Nr. 4 Verf. Belgien, § 20 Verf. Finnland, Art. 66 Abs. 1 Verf. Portugal, Art. 45 Abs. 1 Verf. Spanien. Vgl. auch Kahl/Weller/Groß *Climate Change Litigation*, 2021, sect. D. Rn. 9 Fn. 12.

5 BVerwGE 54, 211 (211 f. [Ls. 5], 219) – Rechtsschutz gegen Bebauungsplan.

6 Zusammenfassend zur Debatte um ein Grundrecht auf Umweltschutz Bock *Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik*, 1990, S. 58 ff.; Dreier/Schulze-Fielitz *GG II*, 3. Aufl., 2015, Art. 20 a Rn. 4 ff. Die Diskussion wurde vor allem in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts geführt, vgl. zu den Argumenten der Gegner Kloepfer *Zum Umweltschutzgrundrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, 1978, S. 21 ff.; Reh binder *ZRP* 1970, 250 ff.; Rupp *JZ* 1971, 401 ff.; Weber *DVBl.* 1971, 806 ff.; befürwortend dagegen Lücke *DÖV* 1976, 289 ff. In den achtziger Jahren setzte sich der Vorschlag einer (objektiv-rechtlichen) Staatszielbestimmung durch (vgl. *Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz* [Hrsg.], *Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge*, Bericht der Sachverständigenkommission, 1983, Rn. 130 ff.), dem auf Empfehlung der anlässlich der deutschen Vereinigung eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission (BT-Drs. 12/6000, S. 65 ff.) der verfassungsändernde Gesetzgeber mit Einführung von Art. 20 a GG folgte. Dieser Trend zugunsten von Staatszielen setzte sich in den letzten Jahren auch in rechtsvergleichender Perspektive (Ausland, deutsches Landesverfassungsrecht) weiter fort, vgl. Härtel *NuR* 2020, 577 ff. Ungeachtet dessen gibt es auch heute noch Stimmen, die sich für ein Umweltgrundrecht aussprechen, vgl. etwa Kotulla *KJ* 2000, 22 (25 ff.); MacDonald *EEELR* 2008, 213 ff.

7 Vgl. Kloepfer *Umweltrecht*, 4. Aufl., 2016, § 3 Rn. 30; ausf. Groß *ZUR* 2009, 364 ff. Gleichwohl wird seit einiger Zeit *de constitutione ferenda* über eine explizite Aufnahme eines Klimaschutzziels in das GG nachgedacht; vgl. berichtend und eher skept. Kahl/Waldhoff/Walter/Kloepfer *Bonner Kommentar zum GG*, Art. 20 a Rn. 153 ff. (Stand: April 2020).

8 Vgl. BVerfG (K) *NVwZ* 2010, 114 (116) – Schacht Konrad; Hahn *Umwelt- und zukunftsverträgliche Entscheidungsfindung des Staates*, 2017, S. 239 f.; Kahl/Gärditz *Umweltrecht*, 11. Aufl., 2019, § 3 Rn. 4, 10; Kloepfer/Durner *Umweltschutzrecht*, 3. Aufl., 2020, § 2 Rn. 15; Koch/Hofmann/Reese/Appel *Handbuch Umweltrecht*, 5. Aufl., 2018, § 2 Rn. 113.

Dennoch spielen die Grundrechte auch im Bereich des Umweltschutzes eine herausragende Rolle. In ihrer Funktion als klassische Abwehrrechte schützen sie in erster Linie vor Grundrechtseingriffen durch staatliche oder dem Staat zurechenbare Umweltbelastungen, sofern diese nachweislich kausal sind.<sup>9</sup> Im Umweltrecht stellt sich jedoch das Problem, dass die meisten Umweltbeeinträchtigungen nicht vom Staat ausgehen, sondern auf das Handeln Privater zurückzuführen sind. Da eine unmittelbare Drittwirkung der Grundrechte im Privatrechtsverhältnis von der h.M. unter Hinweis auf den Wortlaut von Art. 1 Abs. 3 GG sowie die historische (Entstehungsgeschichte des GG, Ideengeschichte der Grundrechte), systematische (Umkehrschluss aus Art. 9 Abs. 3 S. 2 GG) und teleologische Auslegung (keine Verkehrung der freiheitssichernden Grundrechte zu Grundpflichten) grundsätzlich abgelehnt wird,<sup>10</sup> kann sich der von den Umweltbelastungen betroffene Bürger nicht direkt gegenüber Privaten auf seine Grundrechte berufen. Gleichwohl wird von einzelnen Autoren vertreten, dass sich auch die von Privaten ausgehenden Umweltbeeinträchtigungen abwehrrechtlich erfassen ließen. Hierfür wird von der Zurechenbarkeit solcher Beeinträchtigungen als mittelbar-faktischer Eingriff<sup>11</sup> an den Staat ausgegangen.<sup>12</sup> Begründet wird dies damit, dass die unmittelbar von Privaten verursachten Umweltbeeinträchtigungen regelmäßig auf einem hoheitlichen Zulassungsakt (z. B. der Genehmigung einer Anlage nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz [BImSchG])<sup>13</sup> oder unzureichenden staatlichen Überwachungsmaßnahmen beruhen. Der Staat erlaube damit den privaten Akteuren, in die Grundrechte Dritter einzugreifen, mit der Folge, dass der geschädigte Dritte diese Eingriffe aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols dulden müsse. Diese Aus-

9 Kahl/Gärditz (o. Fn. 8), § 3 Rn. 16; Kloepfer/Durner (o. Fn. 8), § 2 Rn. 5; allg. zur abwehrrechtlichen Funktion der Grundrechte *Kingreen/Poscher Grundrechte*, 36. Aufl., 2020, Rn. 118 ff.

10 Zum Meinungsstand: Hufen *Staatsrecht II*, 8. Aufl., 2020, § 7 Rn. 8; Kahl/Waldhoff/Walter/Kahl *Bonner Kommentar zum GG*, Art. 1 Abs. 3 Rn. 310 ff. (Stand: Oktober 2014).

11 Im Sinne des weiten (modernen) Eingriffsbegriffs, vgl. zu diesem BVerfGE 104, 279 (303); BVerfG (K) *NJW* 2018, 2312 Rn. 29 – Stationierung von Atomwaffen; Mager *Staatsrecht II*, 7. Aufl., 2018, Rn. 115; Sachs/Murswiek/Rixen *GG*, 8. Aufl., 2018, Art. 2 Rn. 151.

12 Grdl. Schwabe *Probleme der Grundrechtsdogmatik*, S. 213 ff.; übertragen auf den Umweltschutz von Murswiek *Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik*, 1985, S. 89 ff. (91 f., 95 f.); ders. *WiVerw* 1986, 179 (182). Ebenfalls in diese Richtung geht Poscher *Grundrechte als Abwehrrechte*, 2003, S. 387 ff. Näher zu den vertretenen Zurechnungsansätzen Steinberg *Der ökologische Verfassungsstaat*, 1998, S. 77 ff.

13 Schlacke *Umweltrecht*, 7. Aufl., 2019, § 4 Rn. 21.

dehnung der Zurechenbarkeit ist jedoch abzulehnen.<sup>14</sup> Sie umgeht die im GG gerade ausgeschlossene unmittelbare Drittwirkung der Grundrechte.<sup>15</sup> Zudem liegt insbesondere bei Summations- und Distanzschäden kein hinreichend enger Zurechnungszusammenhang vor, weil das autonome Verhalten Privater (hier: Betrieb der Anlage) zwischen den staatlichen Zulassungsakt und die Schadensentstehung tritt und so die Zurechnung unterbricht.<sup>16</sup> Die abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte allein gewährleistet somit im Umweltrecht keinen hinreichenden Schutz.

## C. Die grundrechtliche Schutzfunktion – Grundlagen

Der Staat darf jedoch nicht untätig bleiben, wenn seine Bürger durch Betätigung anderer Bürger, Umstände höherer Gewalt (z. B. Naturkatastrophen) oder Aktivitäten ausländischer Staaten in ihren Freiheitsgrundrechten gefährdet oder geschädigt werden. Nach der zunächst bezüglich des Schutzes des ungeborenen Lebens entwickelten Rechtsprechung des BVerfG führen Grundrechte als Ausprägung ihres objektiv-rechtlichen Gehalts bzw. als Ausdruck objektiver Wertentscheidungen<sup>17</sup> auch zu Schutzpflichten des Staates.<sup>18</sup> Die öffentliche Gewalt ist verpflichtet, sich schützend und fördernd vor die jeweils

geschützten Rechtsgüter zu stellen.<sup>19</sup> Dies wirkt sich im Umweltrecht insbesondere in der Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlass neuer bzw. zur Verschärfung bestehender Gesetze aus.<sup>20</sup> Ein damit korrespondierender subjektiv-rechtlicher Schutzanspruch des Einzelnen ergibt sich jedoch nur, sofern eine hinreichend konkrete umweltschützende Handlungspflicht des Staates besteht.<sup>21</sup> Verletzt der Staat diese Pflicht durch Unterlassen, so stellt dies einen Eingriff und, falls dieser nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist, eine Verletzung des betroffenen Grundrechts dar, gegen die der Betroffene im Wege der Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 13 Nr. 8 a, §§ 90 ff. BVerfGG) vorgehen kann.<sup>22</sup>

## I. Schutzfähiges Rechtsgut

Voraussetzung hierfür ist zunächst, dass ein schutzfähiges Rechtsgut vorliegt. Dazu zählen sowohl die ausdrücklich im GG genannten Schutzaufträge, wie etwa Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG (»zu achten und zu schützen«), als auch alle Rechtsgüter, die durch die Freiheitsgrundrechte gewährleistet werden.<sup>23</sup> Im Umweltrecht spielen dabei bislang vor allem das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (i. V. m. Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG) und die Freiheit des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 1 GG (i. V. m. Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG) eine Rolle.<sup>24</sup>

<sup>14</sup> Vgl. BVerfG (K) NJW 1998, 3264 (3265) – Waldschäden; NJW 2018, 2312 Rn. 29 – Stationierung von Atomwaffen; VG Berlin ZUR 2020, 160 Rn. 61 f.; *Buser DVBl.* 2020, 1389 (1392); *Calliess JZ* 2006, 321 ff.; *Dietlein* Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992, S. 92 f.; *Kahl* (o. Fn. 10), Art. 1 Abs. 3 Rn. 340 f.; *Landmann/Rohmer/Gärditz Umweltrecht I*, Art. 20a GG Rn. 74 ff. (Stand: Februar 2013); *Voßkuhle NVwZ* 2013, 1 (6).

<sup>15</sup> Siehe oben Fn. 10.

<sup>16</sup> *Kahl/Gärditz* (o. Fn. 8), § 3 Rn. 17. Allg. zum Erfordernis der Zurechenbarkeit des Eingriffs BVerfG (K) NJW 2018, 2312 Rn. 29 – Stationierung von Atomwaffen.

<sup>17</sup> St. Rspr. seit BVerfGE 7, 198 (205) – Lüth; vgl. ferner *Kahl* (o. Fn. 10), Art. 1 Abs. 3 Rn. 328 ff.; *Mager* (o. Fn. 11), Rn. 51 ff.

<sup>18</sup> BVerfGE 39, 1 (41 ff.) – Schwangerschaftsabbruch I; 46, 160 (164) – Schleyer. Näher zur Schutzpflichtenlehre *Kingreen/Poscher* (o. Fn. 9), Rn. 133 ff.; für das Umweltrecht *Kloepfer Umweltrecht* (o. Fn. 7), § 3 Rn. 68 ff.; *Appel* (o. Fn. 8), § 2 Rn. 125 ff.; *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 312 ff.; *Gärditz* (o. Fn. 14), Rn. 79 ff.; *Rehbinder/Schink/Heselhaus Grundzüge des Umweltrechts*, 5. Aufl., 2018, Kap. 1 Rn. 92; *Steinberg* (o. Fn. 12), S. 325 ff.; *Voßkuhle NVwZ* 2013, 1 (6 ff.). Zum (umstrittenen) Verhältnis der Schutzpflichtenlehre zur Lehre der (nur) mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte vgl. *Kahl* (o. Fn. 10), Art. 1 Abs. 3 Rn. 332 ff. m. w. Nachw.

<sup>19</sup> BVerfGE 39, 1 (42) – Schwangerschaftsabbruch I; 46, 160 (164 f.) – Schleyer; grundlegend zum Bereich des Umweltrechts: 49, 89 (140 ff.) – Kalkar I; 53, 30 (57 ff.) – Mülheim-Kärlich; 56, 54 (73 ff.) – Fluglärm; BVerfG (K) NJW 2018, 2312 Rn. 31 f. – Stationierung von Atomwaffen; *Calliess* (o. Fn. 18), S. 312 ff.; *Kingreen/Poscher* (o. Fn. 9), Rn. 136, 141, sprechen insoweit von »unechten« Schutzpflichten; zu den Konsequenzen insbes. für die Grundrechtsprüfung, die sich aus der Heranziehung der grundrechtlichen Abwehr- oder Schutzfunktion ergeben, *Kingreen/Poscher* ebd., Rn. 137, 140; allg. zur Prüfung von Schutzpflichtverletzungen in der Verfassungsbeschwerde: *Scherzberg JA* 2004, 51 ff.

<sup>20</sup> *Jarass/Pieroth/Jarass GG*, 16. Aufl., 2020, Vorb. Vor Art. 1 Rn. 8 a; *Erbguth/Schlacke JURA* 2009, 431 (434).

<sup>21</sup> *Kloepfer/Durner* (o. Fn. 8), § 2 Rn. 6; *Schlacke* (o. Fn. 13), § 4 Rn. 28.

<sup>22</sup> Vgl. BVerfGE 77, 170 (214) – C-Waffen; 79, 174 (201) – Straßenverkehrslärm.

<sup>23</sup> *Erichsen JURA* 1997, 85 (86); *Sachs/Sachs GG*, 8. Aufl., 2018, Vor Art. 1 Rn. 35 m. w. Nachw.

<sup>24</sup> *Gärditz* (o. Fn. 14), Art. 20a GG Rn. 82; vgl. auch *Schmidt DÖV* 1994, 749 (751).

## II. Schutzpflichtlage

Darüber hinaus muss eine Schutzpflichtlage bestehen. Das Schutzgut muss sich in einer hinreichenden Gefahren- oder Risikolage befinden, durch die der abstrakte Schutzauftrag des Staates konkret aktiviert wird.<sup>25</sup> Das Vorliegen einer Schutzpflichtlage und der Umfang der jeweiligen Schutzpflichten hängen dabei von der Intensität und der Wahrscheinlichkeit der drohenden Grundrechtsbeeinträchtigung ab.<sup>26</sup>

Schäden als erhebliche Grundrechtsbeeinträchtigungen müssen immer vermieden werden, während *unerhebliche sozial-adäquate Belästigungen* (Bagatelbeeinträchtigung) dem Einzelnen nach h.M. zugemutet werden können sollen.<sup>27</sup> Im Übrigen besteht eine Schutzpflichtlage bei einer *Gefahr* im polizeirechtlichen Sinne, wenn also Tatsachen vorliegen, die bei ungehindertem Kausalverlauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Grundrechtsverletzung führen würden; die Gefahr darf allerdings nicht nur hypothetischer Natur sein.<sup>28</sup> Darüber hinaus kann auch ein *Risiko*, also die bloße Möglichkeit eines Schadenseintritts, die nicht gänzlich ausgeschlossen ist, zur Begründung einer Schutzpflichtlage führen. Dies ist einerseits etwa bei Umweltgefährdungen der Fall, deren Eintritt zwar eher unwahrscheinlich ist, die aber zu großen Schäden für Rechtsgüter einer Vielzahl von Grundrechtsträgern führen können, andererseits bei Umweltbelastungen, die nur in Kombination mit anderen Umweltbelastungen bzw. über größere Zeiträume oder Entfernungen Schäden verursachen können (sog. Summations-, Langzeit- und Distanzschäden).<sup>29</sup> Besondere Sorgfaltspflichten sind an den Gesetzgeber zu stellen, wenn er wissenschaftliches und technisches Neuland betritt.<sup>30</sup> Nach dem vom BVerfG im Rahmen des Atomrechts entwickelten

»Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge« kann hier bereits die »entfernte Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts« zu staatlichen Schutzpflichten führen, abhängig von dem Rang des Grundrechts, der Art und zeitlichen Nähe der Gefahren sowie den bereits existenten Regelungen.<sup>31</sup> Die Schutzpflichten verlangen von dem Staat jedoch nicht, auch solche Risiken auszuschließen, hinsichtlich derer ein Schadenseintritt nach dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik praktisch ausgeschlossen ist; diese sog. *Restrisiken* sind von der Allgemeinheit vielmehr als sozial-adäquat hinzunehmen und begründen keine Schutzpflichtlage.<sup>32</sup>

## III. Verletzung einer hinreichend konkreten staatlichen Schutzpflicht

Des Weiteren muss der Staat eine hinreichend konkrete Schutzpflicht verletzt haben. Aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) steht dem parlamentarischen Gesetzgeber jedoch ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Erfüllung der Schutzpflichten zu, womit gleichzeitig eine stark zurückgenommene gerichtliche Kontrolle (*judicial self-restraint*) einhergeht.<sup>33</sup> Das BVerfG beschränkt seine Prüfung im Ausgangspunkt auf eine *Evidenzkontrolle*: Es nimmt eine Schutzpflichtverletzung nur an, wenn die öffentliche Gewalt entweder überhaupt keine Schutzvorkehrungen getroffen hat (*Schutzausfall*) oder wenn die getroffenen Maßnahmen gemessen am Stand wissenschaftlicher Erkenntnis evident gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, um das gebotene Schutzziel zu erreichen (*evidentes Schutzdefizit*).<sup>34</sup> Eine Verdichtung des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers dahingehend, dass die Schutzpflicht nur durch eine spezifische Maßnahme erfüllt werden kann, kommt dabei nur unter sehr en-

<sup>25</sup> Gärditz (o. Fn. 14), Art. 20a GG Rn. 83; Kahl/Gärditz (o. Fn. 8), § 3 Rn. 20.

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89 (142) – Kalkar I; BVerfG (K) NVwZ 2009, 1489 – Fluglärm II.

<sup>27</sup> Vgl. BVerfGE 46, 1 (7) – Haarerlass für Soldaten; 54, 211 (223) – Rechtsschutz gegen Bebauungsplan; Kloepfer Verfassungsrecht, Bd. II, 2010, § 57 Rn. 45; Kahl/Waldhoff/Walter/Lorenz Bonner Kommentar zum GG, Art. 2 Abs. 2 Rn. 458 (Stand: Februar 2015); a. A. und für eine Lösung auch der (vermeintlichen) Bagatellfälle auf Ebene der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung mit beachtlichen Gründen Murswiek/Rixen (o. Fn. 11), Art. 2 Rn. 163. Näher zur Abgrenzung zwischen Schaden und geringfügiger Belästigung Schlacke (o. Fn. 13), § 4 Rn. 31.

<sup>28</sup> BVerfGE 56, 54 (73 ff.) – Fluglärm; Buser DVBl. 2020, 1389 (1390); Schoch/Eifert Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, Kap. 5 Rn. 275.

<sup>29</sup> Vgl. BVerfGE 66, 39 (58) – Nachrüstung; BVerfG (K) NVwZ 2010, 702 (703 f.) – CERN; Kahl/Gärditz (o. Fn. 8), § 3 Rn. 22; Kloepfer (o. Fn. 27), § 57 Rn. 12 ff. (14), 47.

<sup>30</sup> Näher: BVerfG (K) NVwZ 2010, 702 (703) – CERN; ferner BVerfG NuR 2011, 39 (40) – GenTG.

<sup>31</sup> Grundlegend BVerfGE 49, 89 (138 f., 142) – Kalkar I; ferner BVerfG (K) NVwZ 2009, 171 (172) – Grafenrheinfeld. Näher zur umweltrechtlichen Gefahren- und Risikovorsorge Steinberg (o. Fn. 12), S. 91 ff.; Murswiek/Rixen (o. Fn. 11), Art. 2 Rn. 198 ff.

<sup>32</sup> BVerfGE 49, 89 (143) – Kalkar I; 56, 54 (78) – Fluglärm; BVerfG (K) NVwZ 2009, 171 (172) – Grafenrheinfeld.

<sup>33</sup> BVerfGE 77, 170 (214 f.) – C-Waffen; BVerfG (K) NVwZ 2010, 702 (703) – CERN; dazu Kahl/Gärditz (o. Fn. 8), § 3 Rn. 27, 30; Voßkuhle NVwZ 2013, 1 (7).

<sup>34</sup> BVerfGE 77, 170 (240) – C-Waffen; 79, 174 (202) – Straßenverkehrslärm; dazu Kahl/Gärditz (o. Fn. 8), § 3 Rn. 30; Appel (o. Fn. 8), § 2 Rn. 127 f.

gen Voraussetzungen in Betracht.<sup>35</sup> In jüngerer Zeit hat das BVerfG den Kontrollmaßstab jedoch durch die Lehre vom Untermaßverbot etwas verschärft,<sup>36</sup> welche auch ein gewisses Mindestschutzniveau verlangt. Mit dem BVerfG gesprochen müssen »[d]ie Vorkehrungen, die der Gesetzgeber trifft, [...] für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen.«<sup>37</sup> Im Einzelnen<sup>38</sup> sind nach der Lehre vom Untermaßverbot zu fordern:

- die sorgfältige Ermittlung der Tatsachen und vertretbare Einschätzungen
  - die Angemessenheit der ergriffenen Schutzmaßnahmen, d. h. eine vertretbare Abwägung der widerstreitenden Interessen
- und (kumulativ!)
- die tatsächliche Wirksamkeit der ergriffenen Schutzmaßnahmen (empirische Schutzeffektivität).<sup>39</sup>

Die grundrechtliche Schutzpflicht kann den Gesetzgeber überdies zu einer Beobachtung (Evaluation) der tatsächlichen Schutzeffektivität bestehender Gesetze und ggf. zur Nachbesserung verpflichten, wenn die Effektivität sich erst später als zu gering erweist oder aufgrund neuer Entwicklungen offensichtlich nicht mehr zur Erfüllung der Schutzpflicht ausreicht.<sup>40</sup>

Das BVerfG geht somit heute über eine bloße Evidenzkontrolle hinaus und prüft, ob der Gesetzgeber unter Abwägung entgegenstehender Rechtsgüter »seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat«<sup>41</sup> (*Vertretbarkeitskontrolle*). Gleichwohl bleibt die gerichtliche Kontrolldichte noch immer zurückgenommen und weit unter einer vollen Inhaltskontrolle.<sup>42</sup> Daher überrascht es dann auch nicht, dass das BVerfG bislang noch

in keinem einzigen umweltrechtlichen Fall eine staatliche Schutzpflichtverletzung bejaht hat.<sup>43</sup>

## D. Grundrechtliche Schutzpflichten im Klimaschutzrecht

Im Bereich des Klimaschutzrechts ist die Frage nach der Reichweite staatlicher Schutzpflichten derzeit von großer Bedeutung. In den letzten Jahren wurden vermehrt Klimaschutzklagen erhoben, die darauf zielen, den Staat zu schärferen Klimaschutzmaßnahmen zu verpflichten.<sup>44</sup> Als Vorbild für diese – aus Gründen des Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzips umstrittene<sup>45</sup> – *strategic litigation* wirkt dabei u. a. das Urteil des obersten Zivilgerichts der Niederlande vom 20. 12. 2019 in einer Klage der Urgenda-Stiftung, in dem der niederländische Staat zu einer Reduktion der Treibhausgas (THG)-Emissionen des Landes bis Ende 2020 um 25 % im Vergleich zum Jahr 1990 verpflichtet wurde.<sup>46</sup> Ob und inwieweit dieser Urgenda-Fall auf Deutschland übertragbar ist, soll im Folgenden untersucht werden.

## I. Aktuelle Klimaschutzklagen in Deutschland (Überblick)

Klimaschutzklagen können je nach Klage- bzw. Beschwerdegegenstand vor den Verwaltungs- oder Verfassungsgerichten geltend gemacht werden.<sup>47</sup>

<sup>35</sup> BVerfGE 56, 54 (80 f.) – Fluglärm; 77, 170 (214 f.) – C-Waffen.

<sup>36</sup> Ähnlich *Buser* DVBl. 2020, 1389 (1393): »jedenfalls in der Formulierung [...] strenger«; vgl. auch *Heselhaus* (o. Fn. 18), Kap. 1 Rn. 94.

<sup>37</sup> BVerfGE 88, 203 (254) – Schwangerschaftsabbruch II; ferner BVerfG (K) NVwZ 2009, 1489 (1490) – Fluglärm II; *Kloepfer* (o. Fn. 27), § 57 Rn. 53.

<sup>38</sup> *Kahl/Gärditz* (o. Fn. 8), § 3 Rn. 32.

<sup>39</sup> Siehe auch *Klein* JuS 2006, 960 ff.; umfassend *Störing* Das Untermaßverbot in der Diskussion, 2009; *Mayer* Untermaß, Übermaß und Wesensgehaltgarantie, 2005.

<sup>40</sup> BVerfGE 49, 89 (130, 132) – Kalkar; 56, 54 (81) – Fluglärm; *Murswiek/Rixen* (o. Fn. 11), Art. 2 Rn. 198.

<sup>41</sup> BVerfGE 88, 203 (254, 262 f.) – Schwangerschaftsabbruch II; BVerfG (K) NVwZ 2009, 1489 (1490) – Fluglärm II.

<sup>42</sup> Zu den Kriterien für die Bestimmung der Kontrolldichte: *Buser* DVBl. 2020, 1389 (1393); ferner *Eifert* (o. Fn. 28), Kap. 5 Rn. 202 ff., 285, 323 ff.

<sup>43</sup> Siehe etwa BVerfGE 56, 54 (80) – Fluglärm; BVerfG (K) NJW 1996, 651 – Ozon; NVwZ 2009, 1489 – Fluglärm II.

<sup>44</sup> Siehe dazu die Nachw. o. in Fn. 3.

<sup>45</sup> Krit. zu »allein grundrechtsgestützten« Klimaschutzklagen *Wegener* ZUR 2019, 3 (10 ff., 13); a. A. *Graser* ZUR 2019, 271 (275 ff.), der strategische Klimaklagen positiv beurteilt.

<sup>46</sup> Hoge Raad, Urt. v. 20. 12. 2019 – Rs. 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006 (engl. Übersetzung: <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf>); dazu *Backes/van der Veen* JEEPL 17 (2020), 307 ff.; *Bang/Holle* EPL 26 (2020), 45 ff.; *Groß* NVwZ 2020, 337 ff.; *Soyapi* RECIEL 28 (2019), 152 ff.; *Schomerus*, JEEPL 17 (2020), 322 ff.; *Stürmlinger* EurUP 2020, 169 ff.; *Wegener* ZUR 2019, 3 ff. Vgl. ferner bereits *Rechtbank Den Haag*, Urt. v. 24. 6. 2015 – Rs. C/09/456689/HA ZA 13–1396, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (bestätigt durch *Gerechthof Den Haag*, Urt. v. 9. 10. 2018 – Rs. 200.178.245/01, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591); dazu *Voland* NVwZ 2019, 114 ff.

<sup>47</sup> Dazu *Bickenbach* JZ 2020, 168 ff. (176 f.); *Stürmlinger* EurUP 2020, 169 (174 ff.). Grundlegend zu den Rechtsproblemen bei Verfassungsbeschwerden gegen Schutzpflichtverletzungen *Möstl* DÖV 1998, 1029 ff.

## 1. Urteil des VG Berlin

Eine vor dem VG Berlin von Greenpeace e. V. und 13 Privatpersonen erhobene Leistungsklage bezweckte eine Verurteilung der Bundesregierung dazu, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um das im »Aktionsprogramm Klimaschutz 2020« aus dem Jahr 2014<sup>48</sup> durch Kabinettsbeschluss niedergelegte Klimaschutzziel, die THG-Emissionen bis Ende des Jahres 2020 um 40 % zu mindern, rechtzeitig zu erreichen und europäische Reduktionspflichten zu erfüllen.<sup>49</sup> Das VG Berlin wies die Klage mangels Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) als unzulässig ab.<sup>50</sup> Zur Begründung führte es an, dass das Aktionsprogramm nur eine politische Absichtserklärung und mangels Außenwirkung keine Schutznorm im Sinne der Schutznormtheorie sei, aus der die Kläger subjektive öffentliche Rechte ableiten können.<sup>51</sup> Auch einen möglichen Verstoß des Staates gegen grundrechtliche Klimaschutzpflichten sah das Gericht nicht als gegeben an, weil die Kläger nicht hinreichend substantiiert dargelegt hätten, dass der Staat in evidenter Weise »das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß an Klimaschutz unterschritten haben könnte«<sup>52</sup>. Eine Entscheidung in der Sache traf das VG daher nicht. Auf eine Berufung zum OVG Berlin-Brandenburg verzichteten die Kläger.

## 2. Beim BVerfG anhängige Verfassungsbeschwerden

Beim BVerfG sind vier Verfassungsbeschwerden anhängig, die eine Verurteilung Deutschlands zu mehr Klimaschutzmaßnahmen bezwecken.<sup>53</sup> In der aktuellsten Verfassungs-

beschwerde, die von neun Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit der Unterstützung u. a. von Greenpeace e. V. und Germanwatch e. V. im Februar 2020 erhoben wurde, machen die Beschwerdeführer rund um die *Fridays for Future*-Aktivistin *Luisa Neubauer* geltend, dass die im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)<sup>54</sup> geregelten Ziele der THG-Neutralität bis 2050 (§ 1 S. 3 KSG) und der Verringerung der THG-Emissionen bis 2030 um 55 % gegenüber dem Niveau von 1990 (§ 3 Abs. 1 KSG) nicht ausreichen, um ihre Grundrechte zu schützen und die international vereinbarten Klimaschutzziele einzuhalten.

## II. Erfolgsaussichten der Klimaverfassungsbeschwerden

Im Folgenden sollen einige problematische Aspekte dieser Klimaverfassungsbeschwerden näher untersucht werden, ohne dass eine in jeder Hinsicht vollständige Prüfung erfolgen kann.

### 1. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde kann jeder mit der Behauptung erheben, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG). Beschwerdefähig sind als potenzielle Grundrechtsträger alle natürlichen Personen sowie inländische juristische Personen des Privatrechts nach Maßgabe des Art. 19 Abs. 3 GG.

### a) Gesetzgeberisches Unterlassen als Beschwerdegegenstand

Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde kann jede rechtlich relevante, staatliche Maßnahme der Exekutive, Judikative und Legislative sein, worunter auch ein Unterlassen der öffentlichen Gewalt fällt (vgl. §§ 92, 95 Abs. 1

<sup>48</sup> BMU (Hrsg.), Aktionsprogramm Klimaschutz – Deutschland Klimaziel 2020, [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Aktionsprogramm\\_Klimaschutz/aktionsprogramm\\_klimaschutz\\_2020\\_broschuere\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm_Klimaschutz/aktionsprogramm_klimaschutz_2020_broschuere_bf.pdf).

<sup>49</sup> VG Berlin Urt. v. 31. 10. 2019 – VG 10 K 412.18, ZUR 2020, 160; dazu *Buser NVwZ* 2020, 1253 ff.; *Oexle/Lammers NVwZ* 2020, 1723 ff.; *Schomerus ZUR* 2020, 167 ff.

<sup>50</sup> VG Berlin ZUR 2020, 160 Rn. 40 ff.

<sup>51</sup> VG Berlin ZUR 2020, 160 Rn. 51 ff.; allg. zu § 42 Abs. 2 VwGO bei Klagen gegen umweltbelastende Vorhaben *Rehbinder/Schink/Groß Grundzüge des Umweltrechts*, 5. Aufl., 2018, Kap. 4 Rn. 10, 36 ff.

<sup>52</sup> VG Berlin ZUR 2020, 160 Rn. 63.

<sup>53</sup> Die Verfassungsbeschwerde *Göppel u. a.* (Az. 1 BvR 2656/18) wurde schon im November 2018 von einem Klagebündnis bestehend aus dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), dem Solarenergie-Förderverein Deutschland e. V. (SFV) sowie zahlreichen Einzelklägern eingelegt. Im Januar 2020 wurden mit Unterstützung der Deutschen Umwelthilfe (DUH) zwei weitere Verfassungsbeschwerden erhoben: Eine Beschwerde geht von 15 in Bangladesch und Nepal lebenden Klägern und Klägerinnen aus (*Yi Yi Prue u. a.*, Az. 1 BvR 78/20),

die andere von zehn in Deutschland lebenden Kindern und Jugendlichen (*Steinmetz u. a.*, Az. 1 BvR 96/20, [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Pressemitteilungen/Umweltpolitik/Klimaschutz/Verfassungsbeschwerde\\_Klimaklage\\_Linus\\_Steinmetz\\_et\\_al\\_final\\_geschwärzt-Anhang\\_01.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Umweltpolitik/Klimaschutz/Verfassungsbeschwerde_Klimaklage_Linus_Steinmetz_et_al_final_geschwärzt-Anhang_01.pdf)). Die aktuellste Verfassungsbeschwerde *Neubauer u. a.* (Az. 1 BvR 288/20) wurde im Februar 2020 eingelegt, [https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Klimaklage2020-Verfassungsbeschwerde\\_online.pdf](https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Klimaklage2020-Verfassungsbeschwerde_online.pdf).

<sup>54</sup> Siehe oben Fn. 2.

S. 1 BVerfGG).<sup>55</sup> In den Klimaschutzfällen kommt als Beschwerdegegenstand sowohl ein anhaltendes »echtes« Unterlassen des Gesetzgebers hinsichtlich des Ergreifens erforderlicher Maßnahmen als auch ein »unechtes« Unterlassen, also die Unzulänglichkeit der bisher erlassenen Gesetze,<sup>56</sup> in Betracht.<sup>57</sup> Nach dem BVerfGG kann ein echtes Unterlassen des Gesetzgebers jedoch nur ausnahmsweise dann Beschwerdegegenstand sein, wenn ein ausdrücklicher Verfassungsauftrag besteht, »der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen umgrenzt hat«<sup>58</sup>. Das Vorliegen dieser Voraussetzung hat das Gericht wegen des weiten Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers als zweifelhaft angesehen, wenn sich die Handlungs- und Schutzpflichten nicht unmittelbar aus dem Wortlaut des Grundrechts, sondern erst aus einer Verfassungsinterpretation herleiten.<sup>59</sup> Dies kann hier jedoch dahinstehen, denn jedenfalls die als unzureichend gerügte Normsetzung des KSG stellt als unechtes Unterlassen unstrittig einen tauglichen Beschwerdegegenstand dar.

#### b) Beschwerdebefugnis

Eine große Hürde im Rahmen der Zulässigkeit von verfassungsgerichtlichen Klimaschutzklagen ist die Beschwerdebefugnis im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG. Bei Klagen bezüglich grundrechtlicher Schutzpflichtverletzungen müssen die Beschwerdeführer substantiiert die Möglichkeit geltend machen, dadurch in ihren Grundrechten verletzt zu sein, dass der Staat das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß an Klimaschutz unterschreitet, also insbesondere gebotene Schutzmaßnahmen entweder gar nicht getroffen hat oder die bisherigen Maßnahmen offensichtlich gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, um das Schutzziel zu erreichen. Sofern überdies spezifische legislative Maßnahmen gefordert werden (z. B. konkrete Verschärfungen der Emissionsreduktionsziele), muss dargelegt werden, dass die Schutzpflicht nur durch

diese spezifischen Maßnahmen erfüllt werden kann,<sup>60</sup> spricht alle anderen Maßnahmen des Gesetzgebers unvertretbar sind; diese Hürde dürfte praktisch nahezu unüberwindbar sein.

#### aa) Betroffene Grundrechte

Als von den Folgen des fortschreitenden Klimawandels betroffene Freiheitsgrundrechte, aus denen sich Schutzpflichten des Staates ergeben können, kommen Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (i. V. m. Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG), Art. 14 Abs. 1 GG (i. V. m. Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG) und ggf., aber eher nachrangig, Art. 12 Abs. 1 GG (i. V. m. Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG) in Betracht. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass klimawandelbedingte Extremwetterereignisse wie Hitzewellen das Leben und die Gesundheit von Menschen gefährden, dass Überschwemmungen oder Waldbrände zur Zerstörung bzw. zum Verlust der Nutzbarkeit von Grundeigentum führen und dass insbesondere landwirtschaftliche Unternehmen durch Ernteeinbußen infolge von Dürreperioden nachteilig betroffen sein können.<sup>61</sup>

Die Verfassungsbeschwerde *Neubauer u. a.* macht zudem eine Verletzung in einem aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20a GG hergeleiteten »Recht auf eine menschenwürdige Zukunft« geltend. Es sei Ausfluss der Menschenwürde, die Existenzbedingungen künftiger Generationen zu erhalten, da ansonsten deren Grundlagen der Selbstentfaltung zerstört würden.<sup>62</sup> Es ist zweifelhaft, ob das BVerfGG dieser Argumentation folgen wird. Zwar setzt ein menschenwürdiges Leben nicht nur ein soziales (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG),<sup>63</sup> sondern auch ein ökologisches Existenzminimum voraus (Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20a GG).<sup>64</sup> Unklar ist aber, ob das BVerfGG nicht der Ansicht folgen wird, wonach das Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum zu unbestimmt sei,

<sup>55</sup> St. Rspr., vgl. etwa BVerfGE 129, 124 (176) – EFS.

<sup>56</sup> Konkret insbes. der in § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 i. V. m. Anlagen 1 und 2, § 4 Abs. 3, 5 und 6, § 8 und § 9 KSG festgelegten THG-Emissionsreduktionsziele.

<sup>57</sup> Zur Terminologie des »echten« und »unechten« Unterlassens: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Bethge BVerfGG, § 90 Rn. 219 ff. (Stand: Februar 2018); Möstl DÖV 1998, 1029 (1030 f.).

<sup>58</sup> BVerfGE 6, 257 (264) – Teilweises gesetzgeberisches Unterlassen; 56, 54 (70 f.) – Fluglärm.

<sup>59</sup> Vgl. BVerfGE 56, 54 (70 f.) – Fluglärm. Anders Maunz/Dürig/Walter GG, Art. 93 GG Rn. 345 (Stand: August 2018), der dieses Problem der Begründetheit zuordnet; ferner Möstl DÖV 1998, 1029 (1031).

<sup>60</sup> Vgl. BVerfGE 77, 170 (215) – C-Waffen; BVerfG (K) NVwZ 2011, 991 (994) – Fluglärmenschutzgesetz.

<sup>61</sup> Vgl. *Buser* DVBl. 2020, 1389 (1390 f.) m. Fn. 21 f.

<sup>62</sup> Beschwerdeschrift *Neubauer u. a.* (o. Fn. 53), S. 94 f., 113 ff.

<sup>63</sup> BVerfGE 40, 121 (133) – Waisenrente II; Dreier/Dreier GG, Bd. I, 3. Aufl., 2013, Art. 1 Rn. 155.

<sup>64</sup> Begriffsprägend *Rupp* JZ 1971, 401 (402); *Scholz* JuS 1976, 232 (234); ein solches Grundrecht befürwortend *Bruch* *Umweltpflichtigkeit grundrechtlicher Schutzbereiche*, 2012, S. 180 f.; *Buser* DVBl. 2020, 1389 (1391); *Calliess* (o. Fn. 18), S. 300; *ders.* ZUR 2019, 385 f.; *Gärditz* (o. Fn. 14), Rn. 78; *Kloepfer* (o. Fn. 7), Art. 20a Rn. 35; *ders.* (o. Fn. 6), S. 22, 27 ff.; *Murswiek/Rixen* (o. Fn. 11), Art. 2 Rn. 227; *Waechter* NuR 1996, 321 (321); abl. dagegen *Schlacke* (o. Fn. 13), § 4 Rn. 26; *Vofskuhle* NVwZ 2013, 1 (6); krit. *Heselhaus* (o. Fn. 18), Kap. 1 Rn. 105. Vgl. zum Verhältnis von Menschenwürde und Klimaschutz auch *Frenz* UPR 2020, 1 ff.

um hieraus einen konkreten Handlungsauftrag des Staates zum Erlass bestimmter Klimaschutzregelungen ableiten zu können,<sup>65</sup> zumal es bei einem solchen Grundrecht primär um die zeitliche Dimension der Schutzpflichten, also um die Frage geht, ob auch künftige Generationen oder jedenfalls künftig lebende Individuen davon erfasst sind, was das BVerfG im Rahmen von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG bislang eher ablehnt.<sup>66</sup> Man kann dies freilich mit guten Gründen auch anders, nämlich im Sinne der Beschwerdeführer, sehen.<sup>67</sup> Eine hinreichende tatbestandliche Konkretisierung des Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum ist, wie gerade die Rechtsprechung des BVerfG zum Recht auf ein soziales Existenzminimum belegt,<sup>68</sup> möglich und führt auch nicht zu »uferlosen« Konsequenzen, wenn man den Schutz auf den für ein menschenwürdiges Leben unabdingbaren ökologisch-humanen Kernbereich (z. B. Ozonschicht, Trinkwasser, saubere Luft, Klimaschutz etc.) beschränkt, für den sich – gestützt auf die jeweiligen Fachwissenschaften (hier: Klimawissenschaften)<sup>69</sup> – konkrete Belastungsschwellen (einschließlich Sicherheitsabstände) benennen lassen.<sup>70</sup> Dabei kommt der Lehre von den planetaren Grenzen (»ökologische Leitplanken«), die in Art. 20a GG i. V. m. dem Vorsorge-, Nachhaltigkeits- und Integrationsprinzip gem.

<sup>65</sup> Vgl. *Vofßkuhle* NVwZ 2013, 1 (6).

<sup>66</sup> BVerfG (K) NVwZ 2010, 114 (118 f.) – Schacht Konrad. Siehe auch *Gärditz* (o. Fn. 14), Rn. 80; *Steinberg* NJW 1996, 1985 (1987); zum Schutz zukünftiger Generationen durch die EMRK: *Hänni* EuGRZ 2019, 1 (19).

<sup>67</sup> Für eine Erstreckung der Grundrechte auch auf künftige Generationen *Kleiber* Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014. Für eine Erstreckung der staatlichen Schutzpflichten nicht auf künftige Generationen, aber auf künftig lebende Einzelne *Kahl* EurUP 2016, 300 ff. m. w. Nachw.; vgl. zum Ganzen auch bereits *Hofmann* Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981, S. 258 ff.; *Murswiek/Rixen* (o. Fn. 11), Art. 2 Rn. 202. Für einen zukünftiges Leben mit umfassenden Schutzauftrag aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG spricht auch die systematische Auslegung im Lichte von Art. 20a GG, der die künftigen Generationen explizit erwähnt und damit dem Staat eine ökologische Langzeitverantwortung auferlegt, vgl. *Kloepfer* Umweltrecht (o. Fn. 7), § 3 Rn. 37 f.

<sup>68</sup> Vgl. zuletzt etwa nur – mit besonders weitreichenden Vorgaben an den Gesetzgeber, die das Gericht aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG »herausliest« – BVerfGE 125, 175 Rn. 117 ff. – Hartz IV. Dagegen noch für eine zurückgenommene materielle Kontrolle und stattdessen eine vorrangige Verfahrenskontrolle BVerfG NJW 2010, 505 Rn. 143 ff. – Regelleistungen nach SGB II; allg. dazu für das Umweltrecht *Kloepfer* Umweltrecht (o. Fn. 7), § 3 Rn. 77 ff.

<sup>69</sup> Zu der wichtigen Indiz- und Konkretisierungsbedeutung umwelt-, insbes. klimawissenschaftlicher Erkenntnisse *Buser* DVBl. 2020, 1389 (1394 f.). Dem kann auch nicht das Argument fehlender demokratischer Legitimation der Wissenschaft entgegeng gehalten werden; so aber – nicht überzeugend – *Voland* NVwZ 2019, 114 (119).

<sup>70</sup> *Buser* DVBl. 2020, 1389 (1391 f., 1394 f.).

Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2, 11 AEUV, Art. 37 GRCh verankert werden kann, eine zentrale Bedeutung zu.<sup>71</sup>

## bb) Betroffenheit

Beschwerdebefugt ist nur, wer selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist.<sup>72</sup> Während die Selbstbetroffenheit des Beschwerdeführers bei der Geltendmachung einer Schutzpflichtverletzung in Klimaschutzfällen unproblematisch ist, stellen sich die gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit komplizierter dar.

### (1) Gegenwärtig

Beschwerdeführer sind gegenwärtig betroffen, wenn die angegriffene Maßnahme sie schon oder noch betrifft; eine bloß »virtuelle« Betroffenheit in der Zukunft genügt grundsätzlich nicht.<sup>73</sup> Die Beschwerdeführer in Klimaschutzklagen rügen zumeist keine bereits eingetretene Grundrechtsverletzung, sondern bezwecken vielmehr, mit der Geltendmachung von staatlichen Handlungspflichten Grundrechtsverletzungen in der Zukunft zu vermeiden. Auch künftige Beeinträchtigungen können zu einer gegenwärtigen Betroffenheit führen, wenn Ob und Wie der Betroffenheit der Beschwerdeführer bereits jetzt klar absehbar sind.<sup>74</sup> Dies ist bei den Folgen des Klimawandels aber nicht der Fall, weil wegen der Vielzahl möglicher Kausalverläufe weder der exakte Zeitpunkt noch der Ort des Schadenseintritts präzise vorhergesagt werden können.<sup>75</sup>

<sup>71</sup> Vgl. *Buser* DVBl. 2020, 1389 (1391 f.); *Calliess* ZUR 2019, 385 f. »Planetare Grenzen« sind »die Kippunkte (...), deren Erreichen zu schwerwiegenden und irreparablen Schädigungen der Umweltschutzgüter und letztlich der Menschen führen wird«, so *Buser* ebd., 1392. Zum Konzept der planetaren Grenzen als »absolute Leitplanken« *Bundesregierung* Nachhaltigkeitsstrategie 2016; *SRU* Demokratisch Regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation der Umweltpolitik, Sondergutachten, Juni 2019, S. 74 ff.; *Steffens/Habekuß* Über Leben, 4. Aufl., 2020, S. 77 f.; grundlegend *Rockström/Steffen* Nature 461 (7263); *Steffen u. a.* Science, 13. 2. 2015, 347 (6223); zur Bedeutung der Kippunkte (z. B. Schmelzen des Grönland-Eispanzers) im Rahmen der Prüfung einer Schutzpflichtverletzung *Meyer* NJW 2020, 894 (897 f.). Zum Vorsorge-, Nachhaltigkeits- und Integrationsprinzip als Auftrag an den Umweltgesetzgeber *Eifert* (o. Fn. 28), Kap. 5 Rn. 48 ff. (57 ff., 63 f.), 66 f., 68 ff.; vgl. auch *Mathis* Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 227 ff.

<sup>72</sup> BVerfGE 109, 279 (305) – Großer Lauschangriff; 115, 118 (137) – Luftsicherheitsgesetz; *Jarass/Pieroth/Kment* GG, 16. Aufl., 2020, Art. 93 GG Rn. 22 ff.

<sup>73</sup> Vgl. BVerfGE 60, 360 (371) – Beitragsfreie Krankenversicherung; 72, 1 (5) – Altersgrenze; *Walter* (o. Fn. 59), Art. 93 Rn. 353.

<sup>74</sup> Vgl. BVerfGE 74, 297 (320) – Rundfunk; 110, 141 (151 f.) – Kampfhunde.

<sup>75</sup> *Groß* NVwZ 2020, 337 (340); näher: *Meyer* NJW 2020, 894 (896).

Da in Schutzpflichtkonstellationen aber unter Umständen schon bloße Risiken staatliche Schutzpflichten auslösen können, muss auch im Rahmen der Betroffenheit das Erfordernis der Gegenwärtigkeit insofern modifiziert werden, als eine erhebliche Gefährdungslage genügen kann, ohne dass die Einzelheiten bereits präzise dargelegt werden müssen.<sup>76</sup> Die klimawandelbedingten Extremwetterereignisse weisen ein großes Risikopotenzial für Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen auf und auch das Eigentum vieler Personen in Küstenregionen ist durch den steigenden Meeresspiegel erheblich bedroht. Somit ist von einer schutzpflichtenauslösenden, erheblichen Gefährdungslage im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG, ggf. Art. 12 Abs. 1 GG (jeweils i. V. m. Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG) sowie Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20a GG auszugehen, die eine gegenwärtige Betroffenheit begründet. Hierfür spricht auch, dass unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips nur sofortige Maßnahmen zur Reduktion der THG-Emissionen in der Lage sind, zukünftige Grundrechtsverletzungen zu vermeiden bzw. zu begrenzen, da ansonsten durch die Überschreitung der planetaren Grenzen bzw. Kippelemente irreversible nachteilige Folgen eintreten würden.<sup>77</sup> Müsste der konkrete Eintritt der Grundrechtsverletzungen infolge der Klimaerwärmung erst abgewartet werden, wäre ein effektiver Rechtsschutz (vgl. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG, Art. 47 GRCh) in Klimaschutzklagen nicht mehr möglich.<sup>78</sup> Im Ergebnis ist somit eine gegenwärtige Betroffenheit zu bejahen.

## (2) Unmittelbar

Unmittelbare Betroffenheit liegt bei Beschwerden gegen Gesetze dann vor, wenn die von den Beschwerdeführern behauptete Grundrechtsbeeinträchtigung ohne einen weiteren Vollzugsakt kraft Gesetzes eintritt.<sup>79</sup> Dieses Kriterium passt aber strukturell nur zu Abwehr- und nicht zu Schutzpflichtkonstellationen, bei denen ein gesetzgeberisches Unterlassen gerügt wird. Das BVerfG hat im Jahr 2018 in einem Nichtannahmebeschluss zur Atomwaffenstationierung die unmittelbare Betroffenheit wegen fehlender Individualisierbarkeit insofern verneint, als die Betroffenen

nicht hinreichend von der Allgemeinheit abgrenzbar waren.<sup>80</sup> Auch die Gefahren des Klimawandels betreffen die gesamte Menschheit und nicht nur den einzelnen Beschwerdeführer, sodass sich bei den Klimaschutzverfassungsbeschwerden ein ähnliches Problem stellen könnte. Richtigerweise schließt aber »[a]llein der Umstand, dass eine sehr große Zahl von Personen von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen ist«, eine unmittelbare bzw. vielmehr eine individuelle Betroffenheit nicht grundsätzlich aus.<sup>81</sup> Der zitierte Beschluss des BVerfG kann nicht als allgemeingültige Aussage zur unmittelbaren Betroffenheit in Schutzpflichtkonstellationen verstanden werden, sondern ist als einzelfallspezifische Abgrenzung zwischen Individualrisiko und allgemeinem Lebensrisiko (Kollektivrisiko) zu verstehen.<sup>82</sup> Weil der Klimawandel aufgrund der erheblichen Gefährdungslage nicht als allgemeines Lebensrisiko einzustufen ist, kommt es nur darauf an, ob im Einzelfall die individuelle Gefahrenschwelle der Beschwerdeführer überschritten ist, was etwa bei Grundstückseigentümern in besonders hochwassergefährdeten Gebieten der Fall sein kann. Eine darüberhinausgehende Abgrenzbarkeit von der Allgemeinheit ist nicht zu fordern.<sup>83</sup> Damit ist im Ergebnis auch die unmittelbare Betroffenheit zu bejahen.

## cc) Zwischenergebnis

Während das BVerfG in der Vergangenheit dazu tendiert hatte, die Betroffenheit im Rahmen der Beschwerdebefugnis entweder nur kurz zu bejahen oder gänzlich unerwähnt zu lassen und stattdessen direkt mangels hinreichender Erfolgsaussichten die Annahme zur Entscheidung abzulehnen,<sup>84</sup> verschärfte es zuletzt wieder die insoweit zu stellenden Anforderungen an die Substantiierung.<sup>85</sup> Insgesamt ist die Darlegung der Beschwerdebefugnis in Klimaschutzverfassungsbeschwerden als nicht ganz leicht einzustufen. Gleichwohl dürfte sich diese Zulässig-

<sup>76</sup> *Möstl* DÖV 1998, 1029 (1033); ebenso *Stürmlinger* EurUP 2020, 169 (179); ähnlich bezüglich der »Individualisierbarkeit« *Meyer* NJW 2020, 894 (899 f.).

<sup>77</sup> Beschwerdeschrift *Steinmetz u. a.* (o. Fn. 53), S. 76 f.; ähnlich Beschwerdeschrift *Neubauer u. a.* (o. Fn. 53), S. 100. Allg. zur Auslegung der Schutzpflichtenlehre auch im Lichte des Vorsorgeprinzips *Mager* (o. Fn. 11), Rn. 199.

<sup>78</sup> *Stürmlinger* EurUP 2020, 169 (179).

<sup>79</sup> BVerfGE 126, 112 (133) – Rettungsdienst Sachsen; 125, 39 (75 f.) – Adventssonntage Berlin; dazu *Walter* (o. Fn. 59), Art. 93 GG Rn. 357.

<sup>80</sup> BVerfG (K) NVwZ 2018, 1224 Rn. 47 – Stationierung von Atomwaffen.

<sup>81</sup> VG Berlin ZUR 2020, 160 Rn. 68; ähnlich BVerwGE 131, 129 (139 Rn. 23) – Brunsbüttel. Zust. *Meyer* NJW 2020, 894 (899); im Rahmen der Prüfung der Selbstbetroffenheit *Möstl* DÖV 1998, 1029 (1033).

<sup>82</sup> *Meyer* NJW 2020, 894 (899); zust. *Stürmlinger* EurUP 2020, 169 (180).

<sup>83</sup> *Meyer* NJW 2020, 894 (896, 899); *Stürmlinger* EurUP 2020, 169 (180); ferner *Groß* NVwZ 2020, 337 (340).

<sup>84</sup> BVerfGE 56, 54 (70) – Fluglärm; BVerfG (K) NJW 1998, 3264 (3265) – Waldschäden.

<sup>85</sup> Vgl. BVerfG (K) NVwZ 2009, 171 (175 f.) – Grafenrheinfeld; NVwZ 2010, 702 (704 ff.) – CERN; NVwZ 2011, 991 (991, 994) – Fluglärmschutzgesetz. Dazu *Kahl* JZ 2012, 667 (669 f.).

keitshürde im Einzelfall durchaus nehmen und damit die Zulässigkeit insgesamt bejahen lassen.

## 2. Begründetheit

Die Klimaschutzverfassungsbeschwerden sind begründet, wenn der Staat seine Schutzpflichten gegenüber den Beschwerdeführern tatsächlich verletzt hat.

### a) Schutzpflichtlage

Für die Bejahung einer Grundrechtsverletzung bedarf es zunächst einer Schutzpflichtlage. Wie bereits im Rahmen der Ausführungen zur Beschwerdebefugnis dargelegt, weisen die vom Klimawandel ausgehenden Gefahren, wie etwa Überschwemmungen oder Hitzewellen, deren Eintritt auch hinreichend wahrscheinlich ist, ein hohes Schädigungspotenzial für eine Vielzahl von Menschen auf.<sup>86</sup> Somit löst der Klimawandel wegen Intensität und Wahrscheinlichkeit der drohenden Grundrechtsbeeinträchtigungen eine Schutzpflichtlage insbesondere im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG, ggf. Art. 12 Abs. 1 GG (jeweils i. V. m. Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG) sowie Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20a GG aus, woraus eine entsprechende Handlungspflicht des Staates resultiert.

### b) Hinreichend konkrete Schutzpflichtverletzung, insbesondere Kausalität

Ob der deutsche Gesetzgeber diese Schutzpflicht hinreichend konkret verletzt hat, ist am Maßstab der Evidenzformel und des Untermaßverbots zu beurteilen. Ein Schutzausfall wird angesichts der Tatsache, dass das Bundes-Klimaschutzgesetz (vgl. § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 i. V. m. Anlagen 1 und 2 KSG) konkrete sektorspezifische Reduktionsziele enthält,<sup>87</sup> abzulehnen sein. In Betracht kommt somit nur ein *evidentes Schutzdefizit*, das gegen das *Untermaßverbot* verstößt.

Die aktuellen Klimaschutzmaßnahmen müssten hierfür evident ungeeignet oder unzulänglich sein, um die

Grundrechte der Beschwerdeführer vor den Beeinträchtigungen durch den Klimawandel zu schützen, sie müssten auf unsorgfältigen Tatsachenermittlungen und unvertretbaren Einschätzungen beruhen, unangemessen sein oder keine praktische Wirksamkeit erwarten lassen. Ob der deutsche Reduktionsbeitrag zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 °C dabei als grundrechtlich zwingend gebotenes Mindestschutzniveau (Untermaß) gelten kann, ist bislang ungeklärt.<sup>88</sup> Dafür spricht aber, dass der Gesetzgeber in § 1 S. 3 KSG ausdrücklich auf das 1,5 °C-Ziel des PA verweist und das Einhalten dieses Ziels auch nach derzeitigem klimawissenschaftlichen Konsens<sup>89</sup> gerade auch unter Berücksichtigung des gebotenen Sicherheitsabstands zu den möglichen Kippunkten (planetarische Grenzen) von entscheidender Bedeutung ist, um die erheblichen und zudem sehr wahrscheinlichen nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels für hochrangige (Art. 2 Abs. 2 S. 1, 14 Abs. 1 GG) bis höchstrangige Rechtsgüter (ökologisches Existenzminimum gem. Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20a GG) der Menschen<sup>90</sup> zu minimieren.<sup>91</sup>

Vor diesem Hintergrund sind weder das Temperaturanstiegsbegrenzungsziel gem. § 1 S. 3 KSG noch das Emissionsreduktionsziel gem. § 3 Abs. 1 KSG *als solche* offensichtlich ungenügend, denn sie entsprechen dem klimawissenschaftlichen *state of the art*.<sup>92</sup> Jedoch verbleibt Deutschland, wenn es seine Reduktionspflichten gem. dem PA erfüllen möchte, nach aktuellen umweltwissenschaftlichen Erkenntnissen ab 2020 lediglich ein Emissionsbudget in Höhe von 6,7 Gt CO<sub>2</sub> bis zum Jahr 2050, das mit den im KSG festgelegten Reduktionszielen und der dortigen Verteilung auf einzelne Wirtschaftssektoren jedoch bereits 2038 verbraucht und bis 2050 um die doppelte Menge überschritten wird.<sup>93</sup> Zu diesen somit zu wenig strengen Regelungen treten noch diverse strukturelle Schwächen bzw. Defizite des KSG hinzu,<sup>94</sup> die selbst eine Erreichung der vorgesehenen Reduktionsziele als nicht

<sup>86</sup> Siehe etwa für eine Vulnerabilitätsanalyse *Bundesregierung Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel*, 2020, S. 15 ff. (20).

<sup>87</sup> Näher zum Inhalt des KSG, insbes. den Reduktionszielen, *Albrecht* NuR 2020, 370 (374 ff.); *Saurer* NuR 2020, 433 (435 ff.); *Kment* NVwZ 2020, 1537 (1540 ff.). In vergleichender Perspektive (unter Einbeziehung der Landesklimaschutzgesetze) *Kohlrausch* ZUR 2020, 262 ff., und (unter Einbeziehung ausländischer Klimaschutzgesetze) *Duwe/Stockhaus* Klimaschutzgesetze in Europa, Kurzstudie des Ecologic Institute im Auftrag des WWF Deutschland.

<sup>88</sup> Eine grundrechtlich gebotene »Mindestreduktionspflicht« untersuchend *Stürmlinger* EurUP 2020, 169 (181 ff.).

<sup>89</sup> *IPCC* (o. Fn. 1), S. 7 ff.

<sup>90</sup> Ähnlich *Buser* DVBl. 2020, 1389 (1394: »konkrete Gefahren, deren Eintrittswahrscheinlichkeit sich auch anhand unterschiedlicher Klimaszenarien berechnen lässt«).

<sup>91</sup> Vgl. auch *Buser* DVBl. 2020, 1389 (1395).

<sup>92</sup> Vgl. *IPCC* (o. Fn. 1), S. 7 ff., 12.

<sup>93</sup> *SRU* Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, Tz. 31 ff. (33, 36, 38).

<sup>94</sup> Auf die zahlreichen Schwächen des KSG kann hier aus Platzgründen nicht i. E. eingegangen werden, vgl. dazu differ., mit Unterschieden im Detail *Franzius* EnWZ 2019, 435 (436 ff.); *Kment* NVwZ 2020, 1537 (1539 f., 1543); *Saurer* NuR 2020, 433 (434); *Schlacke* EurUP 2020, 338 (339 ff., Fazit: 345); *Kohlrausch* ZUR 2020, 262 (271).

hinreichend gesichert erscheinen lassen. Vor allem wäre eine klare und uneingeschränkte Verpflichtung auf das 1,5 °C-Ziel und das Langzeitziel der THG-Neutralität erforderlich gewesen, nicht die weichen und relativierten Formulierungen des § 1 S. 3 KSG (»möglichst auf 1,5 Grad Celsius« [...] »Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen« [Hervorhebungen durch Verf.]). Das KSG ist mithin jedenfalls für sich betrachtet bei einer Vertretbarkeitskontrolle (Lehre vom Untermaßverbot) nicht ausreichend, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C tatsächlich wirksam zu begrenzen und die mit hoher Dynamik voranschreitenden<sup>95</sup> negativen Folgen des Klimawandels aufzuhalten.

Anders ließe sich dies möglicherweise beurteilen, wenn man nicht auf das KSG isoliert, sondern die Klimaschutzregelungen Deutschlands insgesamt abstellt und insbesondere das Kohleausstiegsgesetz (KAG) vom 8. 8. 2020<sup>96</sup> und das BEHG in eine übergreifende Betrachtung miteinbezieht. Allerdings wird der Kohleausstieg Deutschlands, der erst bis (spätestens) 2038 verwirklicht sein soll, jedenfalls zur Erreichung der für das Jahr 2030 vorgesehenen Klimaschutzziele nichts entscheidend Positives beitragen können.<sup>97</sup> Gleiches gilt wohl auch für die Bepreisung der THG-Emissionen gem. BEHG sowie für die wohl eher theoretische Option eines Zukaufs von Emissionszertifikaten im Non-ETS-Bereich<sup>98,99</sup>. Vergewagt man sich bei alledem die Schwere der drohenden Gefahren und ihre hohe Eintrittswahrscheinlichkeit, die die Notwendig-

keit einer verschärften gerichtlichen Kontrolle (Vertretbarkeitskontrolle) begründen, ist zu konstatieren, dass sowohl die deutschen Reduktionsziele als auch die bislang ergriffenen Maßnahmen nicht dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis entsprechen und eine Schutzpflichtverletzung (Schutzdefizit) darstellen.<sup>100</sup>

Ob damit zugleich eine Verletzung der grundrechtlichen Schutzpflichten einhergeht, hängt jedoch ferner noch von der Frage der *Kausalität* des staatlichen Unterlassens ab.<sup>101</sup> Als problematisch erweist sich insofern, dass der Klimawandel ein globales Phänomen ist, zu dem viele staatliche und gesellschaftliche Akteure beitragen. Es kann jedoch nicht ohne Zweifel nachgewiesen werden, ob gerade das Unterlassen des *deutschen* Staates, die THG-Emissionen hinreichend zu reduzieren, für die Grundrechtsgefährdungen verantwortlich ist und somit eine kausale Schutzpflichtverletzung vorliegt.<sup>102</sup> Denn Deutschland emittiert nur ca. 1,8 % der weltweiten THG,<sup>103</sup> weshalb die Erderwärmung nicht allein durch deutsche Maßnahmen aufgehalten werden kann. Jedoch steht zugleich außer Frage, dass zum Klimawandel alle weltweiten THG-Emissionen und damit auch alle Staaten beitragen. Wenn sich jeder Staat darauf berufen könnte, dass er selbst nicht hauptverantwortlich für die globale Erderwärmung und daher nicht zur THG-Emissionsreduktion verpflichtet sei, würden die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C niemals erreicht und die Schutzansprüche der Bürger faktisch leerlaufen. Daher müssen alle Emittenten als

**95** Nach dem Bericht der Weltmeteorologiebehörde (WMO), zit. nach FAZ Nr. 282 v. 3. 12. 2020, 2, könnte die 1,5-Grad-Marke schon bis 2024 überschritten werden. Hauptursache der beschleunigten Erderwärmung sei der Anstieg der THG. In den Umweltwissenschaften ist daher von einer *Great Acceleration* (»Große Beschleunigung«) der Ökokrise die Rede, die neben dem Klimaschutz vor allem auch das Artensterben betrifft; vgl. *Steffens/Habekuß* (o. Fn. 71), S. 45, 86, passim. Die beschleunigte Ökokrise verlangt nach einer »radikalen Beschleunigung der ökosozialen Transformation« (*Steffens/Habekuß* ebd., S. 176).

**96** BGBl. I S. 1818.

**97** Siehe *DIW Klimaschutz statt Kohleschmutz: Woran es beim Kohleausstieg hakt und was zu tun ist*, 2020, S. I, 9 ff., [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.725608.de/diwkompakt\\_2020-148.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.725608.de/diwkompakt_2020-148.pdf); zur Erforderlichkeit einer gesetzlichen Vorgabe des baldigen ausschließlichen Verkaufs von emissionsfreien Pkw bzw. eines schnelleren Kohleausstiegs *Franzius* EnWZ 2019, 435 (435); zust. *Kment* NVwZ 2020, 1537 (1541).

**98** Siehe oben Fn. 2. Der ETS-Bereich wird geregelt durch die EU-Emissionshandelsrichtlinie (o. Fn. 2), welche in Deutschland umgesetzt wurde durch das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) v. 15. 7. 2005, BGBl. I S. 1578. Siehe zum Ganzen *Europäische Kommission* Emissionshandelssystem, [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets\\_de](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de); *Eifert* (o. Fn. 28), Kap. 5 Rn. 155 ff. (158 ff.).

**99** Vgl. *Buser* DVBl. 2020, 1389 (1395 m. Fn. 90); *Kment* NVwZ 2020, 1537 (1539).

**100** Ebenso *Klinger* ZUR 2020, 259 (259); *Buser* DVBl. 2020, 1389 (1394 f.); krit. auch *Franzius* EnWZ 2019, 435 (435, 440); *Ziehm* ZUR 2020, 129 (129 f.); *Kment* NVwZ 2020, 1537 (1541: »erforderlich« seien »in jedem Fall umgehende einschneidende Maßnahmen«; 1544: KSG als »Zwischenetappe«); a. A. BT-Drs. 19/14337, 1 f. Nach *Buser* (ebd.) sind sowohl die deutsche Klimaschutzzielsetzung einer Nullemission erst bis 2050 für die Erreichung des 1,5°-Ziels, aber auch die bislang ergriffenen Maßnahmen (vgl. Klimaschutzprogramm 2030 [o. Fn. 2]) für die Erreichung der 55 %-Treibhausgasreduktion bis 2030 evident nicht ausreichend. *Buser* beruft sich dabei primär auf Aussagen von Klimawissenschaftlern (s. *Buser* ebd., Fn. 87, 89 f.) sowie auf die Begründungen der anhängigen Klimaschutzverfassungsbeschwerden (s. *Buser* ebd., Fn. 85 f., 88).

**101** Wie hier als Kausalitätsproblem einordnend VG Berlin ZUR 2020, 160 Rn. 69; *Cremer* ZUR 2019, 278 (281); a. A. (Möglichkeitsproblem – *Ultra posse nemo obligatur*): *Buser* DVBl. 2020, 1389 (1393), unter Hinweis auf *Isensee/Kirchhof/Müller-Terpitz* HStR, Bd. VII, 3. Aufl., 2009, § 147 Rn. 79.

**102** Näher zum Problem der Kausalität in Bezug auf die EGMR-Rspr.: *Groß* NVwZ 2020, 337 (339 f.); *ders.* (o. Fn. 4), Rn. 40 ff.; zur Kippunktproblematik *Meyer* NJW 2020, 894 (898).

**103** *Europäische Kommission* Fossil CO<sub>2</sub> emissions of all world countries, 2020 Report, S. 10, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121460/kjna30358enn.pdf>.

mitkausale Verursacher des Klimawandels betrachtet werden.<sup>104</sup>

Eine *hinreichend konkrete Schutzpflichtverletzung* liegt damit im Ergebnis vor.

### c) Inhalt und Umfang der Schutzmaßnahmen

Inhalt und Umfang der Schutzmaßnahmen gegen den Klimawandel sind im Lichte des Gewaltenteilungsgrundsatzes und des Demokratieprinzips zu bestimmen. Die Judikative, die im Gegensatz zum Gesetzgeber nicht unmittelbar demokratisch legitimiert ist, darf sich nicht zu einem »Ersatzgesetzgeber« aufschwingen, indem sie konkrete Emissionsreduktionsmaßnahmen vorschreibt.<sup>105</sup> Die Bundesrepublik Deutschland ist eine parlamentarische Demokratie und kein »Richterstaat«. Daher verfügt der Gesetzgeber über einen sehr weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum darüber, wie er seine Schutzpflichten im Kampf gegen den Klimawandel erfüllen will.<sup>106</sup> So kommen neben Minderungsmaßnahmen, wozu insbesondere die auf vielfältige Weise realisierbare Reduktion von THG-Emissionen oder auch die Speicherung von CO<sub>2</sub> durch Kohlenstoffsenken zählen, auch *Anpassungsmaßnahmen*<sup>107</sup> (z. B. im Bereich des Hochwasser- und Katastrophenschutzes) in Betracht. Der Gesetzgeber darf sich für Anpassungsmaßnahmen allerdings nur entscheiden, wenn sie zur Erfüllung der Schutzpflicht vergleichbar effektiv sind wie die Maßnahmen zur Emissionsreduktion, was unter Zugrundelegung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse beurteilt werden muss. Angesichts des drohenden Überschreitens der globalen Kippunkte, das erhebliche nachteilige und irreversible Folgen mit sich bringen würde und die menschlichen Lebensgrundlagen erheblich gefährden könnte, ist aber nicht anzunehmen, dass Adaptionsmaßnahmen allein ein hinreichendes Schutzniveau für die Grundrechtsträger bewirken können. Vielmehr muss auch unter Berücksichtigung des erwähnten Vorsorgeprinzips von einer Pflicht zum Ergreifen (auch) von *Minderungsmaßnahmen* ausgegangen werden.<sup>108</sup>

Damit stellt sich die Anschlussfrage, an welchem Ort, in welchem Umfang, in welchem Zeitrahmen und in welchen Wirtschaftssektoren die THG-Emissionen reduziert werden müssen.<sup>109</sup> Die Beschwerdeführer fordern, gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse, eine möglichst starke und schnelle Reduktion in den nächsten Jahren.<sup>110</sup> Es liegt aber in der Verantwortung der zuständigen staatlichen Organe (Gesetzgeber), über das Wie der Emissionsreduktion unter Abwägung aller privaten und öffentlichen Belange zu entscheiden, wobei insbesondere auch die wirtschaftlichen Interessen emissionsverursachender Unternehmen zu berücksichtigen sind. Aufgrund der vielfältigen politischen Gestaltungsmöglichkeiten, die dabei bestehen, und der zahlreichen, kollidierenden Grundrechte (komplexe, multipolare Abwägungssituation) besteht selbst im Fall einer Schutzpflichtverletzung *kein grundrechtlicher Anspruch* der Beschwerdeführer *auf ein bestimmtes Handeln des Gesetzgebers*. Es ist vielmehr anzunehmen, dass sich das BVerfG in diesem Fall darauf beschränken würde, zwar die Unzulänglichkeit der Klimaschutzmaßnahmen des Bundes festzustellen (»Ob« der legislativen Nachbesserungspflicht), das »Wie« der hieraus im Einzelnen zu ziehenden Konsequenzen, also gleichsam die »Umsetzung« des Nachbesserungsauftrags, insbesondere die Wahl der konkreten Mittel, aber der Einschätzung des parlamentarischen Gesetzgebers zu überlassen.<sup>111</sup>

## E. Fazit

Die Entscheidung des BVerfG zu den anhängigen Klimaschutzklagen bleibt mit Spannung abzuwarten. *Einerseits* sind die Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerden angesichts seiner bisherigen, restriktiven Rechtsprechung zu grundrechtlichen Schutzpflichtverletzungen im Umweltrecht als nicht besonders groß einzuschätzen,<sup>112</sup> insbesondere wenn man dem Gesetzgeber zugutehält, mit dem KSG eine im Sinne eines ersten, planungsrechtlichen Schritts vertretbare Rahmenregelung mit hinreichend prä-

**104** Meyer NJW 2020, 894 (898). Siehe ferner noch Hoge Raad, Urt. v. 20. 12. 2019 – Rs. 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006, Rn. 5.7.6.; Rechtsbank Den Haag, Urt. v. 24. 6. 2015 – Rs. C/09/456689/HA ZA 13–1396, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, Rn. 4.79, 4.90; Buser DVBl. 2020, 1389 (1393); Frank NVwZ-Extra 2016, 1 (6); Groß NVwZ 2020, 337 (340 f.).

**105** Rechtsvergleichend zu dem Problem Groß (o. Fn. 4), Rn. 52ff.

**106** VG Berlin ZUR 2020, 160 Rn. 72. Umfassend Bickenbach, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014.

**107** Eingehend Fischer Grundlagen und Grundstrukturen eines Klimawandelanpassungsrechts, 2013.

**108** Wie hier Buser DVBl. 2020, 1389 (1393 f.); Meyer NJW 2020, 894 (898); Stürmlinger EurUP 2020, 169 (184).

**109** Vgl. Groß NVwZ 2020, 337 (341); ders. (o. Fn. 4), Rn. 48 ff.

**110** Beschwerdeschrift Neubauer u. a. (o. Fn. 53), S. 128. Dies auch im Hinblick auf Art. 20a GG fordernd Groß ZUR 2009, 364 (367). Vgl. ferner Wuppertaler Institut CO<sub>2</sub>-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, Bericht, Oktober 2020, [https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/projects/CO2-neutral\\_2035.pdf](https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/projects/CO2-neutral_2035.pdf).

**111** Vgl. auch Buser DVBl. 2020, 1389 (1395 f.).

**112** So Schlacke EurUP 2020, 338 (345); Wegener ZUR 2019, 3 (11); ähnl. Cremer ZUR 2019, 278 (281). Bickenbach JZ 2020, 168 (177), kritisiert insoweit »überzogene Erwartungen«. Optimistischer Groß NVwZ 2020, 337 (342); offen Kment NVwZ 2020, 1537 (1544).

zisen und verbindlichen (§ 4 Abs. 1 S. 6 KSG) Emissionsbudgets für einzelne Sektoren (§§ 3ff. KSG) und operationalisierend neben der schon länger bestehenden (z. B. EEG, KWKG, EEWärmeG) verschiedene neue konkrete Instrumente (z. B. KAG, BEHG) geschaffen zu haben. *Andererseits* könnten die im Anthropozän<sup>113</sup> verstärkt in das globale öffentliche Bewusstsein getretene »Mega-Herausforderung« Klimaschutz, die immer deutlicher zu Eile und Strenge der Maßnahmen mahnenden Stellungnahmen der Sachverständigen (insbesondere IPCC-Berichte<sup>114</sup>) sowie die internationalen (PA) und unionalen Vorgaben (*European Green Deal* v. 11. 12. 2019,<sup>115</sup> Vorschlag für ein Europäisches Klimaschutzgesetz v. 4. 3. 2020,<sup>116</sup> Klimazielpfad der Europäischen Kommission v. 17. 9. 2020<sup>117</sup>) auch zu einer »Ökologisierung« der Karlsruher Rechtsprechung, *in concreto* seiner Schutzpflichtendogmatik, in Gestalt einer behutsamen und tendenziellen (gewiss nicht radikalen) Verschärfung seiner Kontrolldichte bei so existentiellen und vitalen Fragen wie dem Klimaschutz führen.<sup>118</sup> Dies könnte zur Folge haben, dass das Gericht zwar – wie gezeigt wurde, mit guten Gründen – eine konkrete Schutzpflichtver-

letzung, genauer gesagt, eine legislative Nachbesserungspflicht, feststellt (»Ob«), das »Wie« verschärfter Emissionsreduktionsmaßnahmen aber dem Gesetzgeber nicht vorgibt, sondern seinem Gestaltungsspielraum überlässt. Hierfür müsste das Gericht allerdings einige rechtliche »Hürden« nehmen (insbesondere 1,5 °C-Ziel als Untermaß, Annahme eines evidenten Schutzdefizits, Kausalität für Grundrechtsverletzungen). Ob es diese »Progressivität« aufbringen wird, ist keineswegs ausgemacht.

## F. Ausblick

Richtet man den Blick in die Zukunft, so ist davon auszugehen, dass mit dem weiteren Fortschreiten der globalen Erderwärmung, die durch die Corona-Pandemie nur kurzzeitig aus dem Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit verdrängt wurde,<sup>119</sup> sich auch die deutschen Gerichte in Zukunft häufiger mit der Reichweite grundrechtlicher Schutzpflichten im Hinblick auf den Klimawandel beschäftigen werden müssen. Der Trend der *Climate Change Litigation* ist, wie eingangs erwähnt, ein globaler und wird sich dynamisch fortsetzen und um sich greifen. Je mehr die Kläger dabei in einzelnen Staaten – wie in den Niederlanden – erfolgreich sind, wird dies die Klagewelle noch katalysieren. Unabhängig von ihren juristischen Erfolgsaussichten schaffen Klimaschutzklagen zumindest öffentliche Aufmerksamkeit für den Klimawandel als ein die Menschheit in ihrer Gesamtheit betreffendes Problem und bauen so politischen Druck auf die Bundesregierung und den Bundestag auf, weshalb – gerade bei NGOs – ein politisch-strategisches Interesse an solchen Klagen besteht.

<sup>113</sup> Vgl. dazu mit Blick auf den Klimaschutz *Franzius* EurUP 2019, 498 ff.; *Hahn* (o. Fn. 8), S. 5; grds. *Kersten* Die Notwendigkeit der Zuspitzung, 2020, S. 64 ff.; *ders.* Das Anthropozän-Konzept, 2014; *ders.* EurUP 2016, 312 (313 ff.); *Winter* ZUR 2017, 267 ff.; *Steffens/Habekuß* (o. Fn. 71), S. 88 ff.

<sup>114</sup> Zuletzt IPCC (o. Fn. 1). Vgl. ferner zum Forschungsstand *Rahmsdorf/Schellnhuber* Der Klimawandel, 8. Aufl., 2018, Kap. 3; *Latif* Heißzeit, 2020, S. 31 ff., 55 ff. Zusammenfassend *Müller-Jung* FAZ Nr. 167 v. 22. 7. 2019, 8; *ders.* FAZ Nr. 224 v. 26. 9. 2019, 4; *ders.* FAZ Nr. 221 v. 23. 9. 2019, 1; *Evers* Der Spiegel Nr. 50 v. 7. 12. 2019, 108 ff.; vgl. auch *Geinitz/Záboji* FAZ Nr. 264 v. 12. 11. 2020, 15 sowie den aktuellen Bericht der Weltmeteorologiebehörde (WMO), zit. nach FAZ Nr. 282 v. 3. 12. 2020, 2.

<sup>115</sup> COM(2019) 640 final; dazu *Krämer* JEEPL 17 (2020), 267 ff. sowie zur Verknüpfung des *Green Deal* mit dem *EU-Corona-Recovery Plan* *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 ff.

<sup>116</sup> COM(2020) 80 final.

<sup>117</sup> Dieser sieht ein THG-Reduktionsziel für die EU von 55 % bis 2030 vor, dem der Europäische Rat am 11. 12. 2020 zustimmte.

<sup>118</sup> Allg. von einer »ökologischen Unterbilanz unserer Verfassung« spricht *Kersten*, Die Notwendigkeit der Zuspitzung (o. Fn. 113), S. 67. *Kersten* schlägt deshalb die Anerkennung von subjektiven Rechten der Natur vor (ebd., S. 73 ff.).

<sup>119</sup> Dies ist umso unverständlicher, als die Corona-Pandemie ihrerseits Folge des seit vielen Jahren andauernden und sich gegenwärtig weiter verschärfenden (s. die forcierte Abholzung der Regenwälder in Brasilien) ökologischen Fehlverhaltens der internationalen Staatengemeinschaft und hierdurch verursachter Biodiversitätsverluste ist, die durch die Klimakrise noch weiter verstärkt werden (und umgekehrt); vgl. *Steffens/Habekuß* (o. Fn. 71), S. 103 ff., 109 ff., 177 ff.