

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Rechtsanwalt Prof. Dr. Rüdiger Breuer*, Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi*, München – *Dr. Josef Christ*, Richter am BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde*, Rechtsanwalt, Stuttgart – *Prof. Dr. Thomas Mayen*, Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer*, Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke*, Münster – *Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff*, Vors. Richter am VG a. D., Berlin – *Dr. Stefan Paetow*, Vors. Richter am BVerwG a. D., Berlin – *Prof. Dr. Joachim Scherer*, Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz*, Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch*, Freiburg – *Prof. Dr. Rudolf Streinz*, München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

22 2016

Seite 1–7

35. Jahrgang

15. November 2016

Ministerialdirigent a. D. Dr. Will Frank*

Staatliche Klimaschutzpflichten

„Soft Law“, „Due Diligence“ und „Untermaßverbot“

In der Schlussbemerkung zu dem deutschen Ratifikationsgesetz (Entwurf) zum Pariser Klimavertrag stellt die Bundesregierung fest: „Die Verpflichtung, alle fünf Jahre nationale Klimaschutzbeiträge („nationally determined contributions“) zu erarbeiten, zu übermitteln und nationale Maßnahmen zu ergreifen (Art. 4 II des Vertrages) stellt den Vertragsparteien frei, welche Ziele sie sich konkret setzen und welche Maßnahmen zur Umsetzung sie ergreifen.“ Wie verträgt sich diese Einschätzung mit dem in derselben Vorschrift des Pariser Klimavertrages zum Ausdruck gebrachten – in der amtlichen Kommentierung des Ratifikationsgesetzes aber nicht thematisierten – Willen der Vertragsparteien, die größtmögliche Ambition im Zuge der Fortschreibung der Klimaschutzbeiträge (Art. 4 III) zu verfolgen? Der folgende Beitrag will an dieser Frage aufzeigen, dass der Pariser Klimavertrag trotz „weicher“ Formulierungen die Staaten im Ergebnis nicht aus ihrer klimarechtlichen Verantwortung zu ambitionierten Anstrengungen bei ihren Beiträgen zum Klimaschutz entlässt. Neben der völkerrechtlichen Verantwortung stellt sich die Frage der klimarechtlichen Verantwortung von Staaten nach nationalem Recht. Verschiedene neuere Entscheidungen nationaler Gerichte anderer Staaten bejahen ungeachtet der Komplexität der Kausalzusammenhänge beim Klimawandel eine solche Verantwortung. Gibt es – so soll gefragt werden – vergleichbare Ansatzpunkte im deutschen Recht für staatliche Klimaschutzpflichten, denen sich der deutsche Staat neben seinen völkerrechtlichen Pflichten stellen muss? Und – so wird sich zeigen – die völkerrechtlichen Pflichten sind auch für die staatlichen Klimaschutzpflichten nach nationalem Recht von Relevanz.

I. Einleitung: Staatliche Klimaschutzpflichten im Rechtssystem

Die seit Beginn der Industrialisierung steigende Konzentration von Treibhausgasen (THG) in der Atmosphäre ist nach den Erkenntnissen des Weltklimarates die Hauptursache des

sich derzeit vollziehenden Klimawandels.¹ Der Klimawandel birgt – so sieht es der Weltklimarat (IPCC) und davon geht der Pariser Klimavertrag² aus – bei einem Temperaturanstieg von mehr als 2° plus und möglicherweise auch schon 1,5° Celsius plus (bezogen auf die durchschnittliche globale Temperatur vor der Industrialisierung) ein hohes und kaum kalkulierbares Gefährdungspotenzial für die Umwelt und die Lebensgrundlagen der Menschen in vielen Regionen der Welt.

Zur Eindämmung des Klimawandels muss die Belastung der Atmosphäre durch THG-Emissionen drastisch reduziert werden. An nicht mehr abwendbare Folgen des Klimawandels müssen sich die Staaten anpassen. Von staatlichen Klimaschutzpflichten kann man sprechen, wenn Staaten rechtlich dazu verpflichtet sind, zur Reduktion der THG-Belastung der Atmosphäre beizutragen („mitigation“) und/oder Schutzmaßnahmen gegen die Folgen des Klimawandels zu treffen („adaptation“). Klimaschutzpflichten können kraft Völkerrechts und nach nationalem Recht begründet sein.

Auf völkerrechtlicher Ebene stellt sich zunächst die Frage, ob und gegebenenfalls welche Klimaschutzpflichten die Staaten durch den Ende 2015 vereinbarten Pariser Klimavertrag übernommen haben. Außerhalb des Pariser Klimavertrags können Klimaschutzpflichten nach allgemeinem Völkerumweltrecht bestehen.

* Der Autor ist Mitarbeiter bei *Frank & Kast*, Rechtsanwälte, Steuerberater, Buchprüfer – Mannheim.

1 Weltklimarat (IPCC), Fifth Assessment Report (2014), Summary for Policymakers 5; Synthesis Report 55 ff. (Future Climate Changes and Impacts).

2 Art. 2 I (a) Paris Agreement, UNFCCC, Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement, UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add. 1, Annex (Paris Agreement). Der Text ist abrufbar auf der Homepage des UN Klimasekretariats.

Auf nationaler Ebene können Klimaschutzpflichten nach innerstaatlichem Recht begründet sein. Gerichte verschiedener Staaten haben solche Klimaschutzpflichten nach nationalem Recht in neueren Entscheidungen bejaht. Im deutschen Recht könnte das verfassungsrechtliche „Untermaßverbot“ den Staat zum klimapolitischen Handeln verpflichten.

1. Klimaschutzpflichten nach Völkerrecht

a) *Pariser Klimavertrag*: „Bottom up“ statt „Top Down“
Der Pariser Klimavertrag koordiniert den Klimaschutz innerhalb der Staatengemeinschaft. Der Vertrag nimmt Bezug auf die Klimarahmenkonvention von 1992 (UNFCCC), in deren Präambel die gemeinsame Verantwortung („common but differentiated responsibility“) der Staaten zur Begrenzung des anthropogen verursachten Klimawandels anerkannt wurde.³ Nachdem es in der Vergangenheit nicht gelungen war, die von den Staaten zu erbringenden Beiträge zum Klimaschutz zentral „top down“ festzulegen, sollen die Staaten nunmehr auf nationaler Ebene – also „bottom up“ – ihre Beiträge zum Klimaschutz durch „Nationally Determined Contributions“ („NDCs“) bestimmen. Durch Überprüfung und Fortschreibung der „NDCs“ im Rhythmus von fünf Jahren soll das im Pariser Klimavertrag festgelegte Klimaschutzziel – eine Begrenzung des durchschnittlichen globalen Temperaturanstiegs auf unter 2° Celsius und möglichst nicht über 1,5° Celsius – angesteuert und letztlich erreicht werden.⁴

b) *Klimaschutzpflichten als „soft law“*. Der Pariser Klimavertrag enthält, so *Rajamani* in ihrer umfassenden Analyse des Vertragstextes, einen „mix of hard, soft and non-obligations“, also eine Mischung von rechtlich bindenden, weniger bindenden und Absprachen ohne jede rechtlich verpflichtende Wirkung.⁵ Verpflichtungen der mittleren Kategorie gelten als „soft law“.⁶

Für die von den Staaten dem Sekretariat der Klimarahmenkonferenz in einer ersten Runde gemeldeten „Intended Nationally Determined Contributions“ („INDCs“), die beabsichtigten Nationalen Beiträge zur Eindämmung des Klimawandels („mitigation“), macht der Pariser Klimavertrag keine Vorgaben – und zwar weder für deren Inhalt, noch für deren Umsetzung. Dies ist anders bei den „Nationally Determined Contributions“, den „NDCs“, die von den Staaten im Zuge der alle fünf Jahre vorgesehenen Fortschreibung ihrer Beiträge zur Reduktion der THG-Belastung der Atmosphäre zu melden sind. Im Einzelnen:

In Art. 4 II S. 1 des Vertrags heißt es:

„Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve“.⁷

Das Wort „shall“ (= soll/sollen) bringt zum Ausdruck, dass die Staaten verpflichtet sein sollen – und zwar rechtlich verbindlich – die (jeweils nachfolgend zu den in vorangegangenen Runden) beabsichtigten Beiträge zum Klimaschutz vorzubereiten, mitzuteilen und einzuführen. Diese Verpflichtung bezieht sich allein auf das Verfahren bei der Fortschreibung der nationalen Reduktionsbeiträge und nicht auf deren Inhalt.

Hinsichtlich der Umsetzung der gemeldeten nationalen Beiträge zum Klimaschutz formuliert der Vertrag in Art. 4 II S. 2:

„Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions.“⁸

Der Vertrag verwendet hier zwar ebenfalls „shall“, also eine Formulierung, die auf Verbindlichkeit hinweist. Adressat ist

aber nicht „each Party“ (wie in Satz 1 von Art. 4), sondern Adressaten sind hier „Parties“ allgemein.⁹ Es wird auch nicht gesagt, dass die Staaten zur Umsetzung ihrer jeweils übernommenen Beiträge zum Klimaschutz verpflichtet sein sollen, sondern verlangt wird nur, dass das Erreichen der verfolgten Ziele angestrebt werden soll.

Zu Inhalt und Qualität der von den Staaten in den Anpassungsrunden zu meldenden nationalen Beiträge zum Klimaschutz heißt es in Art. 4 III des Vertrags:

„Each Party's successive nationally determined contributions will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution and reflect its highest possible contribution.“¹⁰

Die im Rahmen der periodischen Fortschreibung gemeldeten Beiträge zum Klimaschutz werden („will“) – so die hier gewählte Formulierung – gegenüber den bis dahin geltenden Beiträgen einen Fortschritt darstellen und das Höchstmaß dessen widerspiegeln, was dem Staat möglich ist. Das ist in der Tat ein anspruchsvoller Standard. Der Vertrag verwendet hier aber nicht das Verb „shall“, sondern „will“ (wird/werden), also eine Formulierung, die zwar eine Erwartung, aber keine Verbindlichkeit im strengen Sinne zum Ausdruck bringt.¹¹

Festzustellen ist, dass die im Pariser Klimavertrag ausgedrückte Erwartung, dass die Staaten möglichst ambitionierte Beiträge zur Reduktion der THG-Emissionen übernehmen und diese auch umsetzen, in den Bereich unterhalb

3 Präambel (Abs. 8) der United Framework Convention on Climate Change (1992) (UNFCCC): „Recalling that States have ... the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States ...“ und Art. 3 (Principles) UNFCCC: „The Parties should protect the climate system ... in accordance with their common but differentiated responsibilities ...“

4 Aktuelle Bewertungen des Pariser Klimavertrags aus rechtlicher Sicht finden sich in verschiedenen Aufsätzen, ua: *Ekardt*, „Das Pariser Abkommen zum globalen Klimaschutz“, NVwZ 2016, 355; *van Asselt*, „International Climate Law in a Bottom up World“, QIL, Mar 24, 2016 (<http://qil-qdi.org>); *Vogt*, „The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?“, QIL, Mar 24, 2016 (<http://qil-qdi.org>); *Rajamani*, „The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations“, *Journal of Environmental Law*, 2016, 337 – 358; *Morgenstern/Dehnen*, „Eine neue Ära des internationalen Klimaschutzes: Das Übereinkommen von Paris“, ZUR 2016, 131; *Frank*, „Anmerkungen zum Pariser Klimavertrag aus rechtlicher Sicht“, ZUR 2016, 352.

5 Siehe *Rajamani* (o. Fn. 4), 337, 342 ff.

6 Zur Figur des „Soft Law“ s. *Herdegen*, *Völkerrecht*, 15. Aufl. 2016, 168 f. mwH.

7 In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Ratifizierung des Pariser Klimavertrags (abrufbar unter www.bmub.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/Paris_abkommen_ratifizierung_gesetzentwurf_bf.pdf) wird die hier zitierte Passage des Vertrags wie folgt übersetzt: „Jede Partei erarbeitet, übermittelt und behält aufeinanderfolgende Beiträge bei, die sie zu erreichen beabsichtigt.“ Das im Vertragstext verwendete Wort „shall“ wird in dieser Übersetzung nicht in seinem verpflichtenden Sinn wiedergegeben.

8 Diese Vorschrift wird in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (s. Fn. 7) wie folgt übersetzt: „Die Parteien ergreifen innerstaatliche Minderungsmaßnahmen, um die Ziele dieser Beiträge zu verwirklichen.“ Auch diese Übersetzung bringt den verpflichtenden Sinn des Wortes „shall“ nicht zum Ausdruck.

9 Auf die unterschiedliche Bedeutung bei Verwendung von „Each Party“ und „Parties“ im Vertragstext weist *Rayamani* hin (o. Fn. 4), 343, 355.

10 Der Gesetzentwurf der Bundesregierung (s. Fn. 7) übersetzt dies (zutreffend) wie folgt: „Jeder nachfolgende national festgelegte Beitrag einer Vertragspartei wird eine Steigerung gegenüber ihrem zum fraglichen Zeitpunkt geltenden national festgelegten Beitrag darstellen und ihre größtmögliche Ambition ausdrücken.“

11 *Rayamani* (o. Fn. 4), 355: „The use of the auxiliary verb ‚will‘ signals a strong but not mandatory obligation that each party will undertake more ambitious actions over time. The provision still leaves to national determination what Parties' contributions will be and how they will reflect their ‚highest possible ambition‘“; weitergehend offenbar *Morgenstern/Dehnen*, ZUR 2016, 131 (134), die hier ein „Progressionsgebot“ annehmen.

der Stufe strenger rechtlicher Verbindlichkeit fällt. Bleiben Staaten mit den von ihnen gemeldeten Nationalen Beiträgen zum Klimaschutz („NDCs“) unterhalb der Schwelle höchstmöglicher Anstrengungen oder melden sie zwar anspruchsvolle Klimaschutzbeiträge, setzen diese aber nicht um, so handeln sie zwar nicht im Sinne des Pariser Klimavertrags, sie verstoßen aber rechtlich nicht gegen für sie (im strengen Sinne) verbindliche vertragliche Rechtspflichten.

c) *Allgemeines Völkerumweltrecht – „due diligence“*. Da sich der Pariser Klimavertrag, wie die Analyse des Vertragstextes ergibt, hinsichtlich des Inhalts der von den einzelnen Staaten zu erbringenden Klimaschutzbeiträge und deren Umsetzung auf der Ebene des „soft law“ bewegt, bestehen insoweit auch keine vertragsrechtlich begründeten Ansprüche der Vertragsparteien auf Erfüllung. Wäre ein Verstoß gegen vertragliches „soft law“ daher ohne jede Rechtsfolge? Dies ist (zunächst) eine Frage der Vertragsauslegung:

Mit der Verortung der Anforderungen an Inhalt und Umsetzung der Nationalen Klimaschutzbeiträge im Bereich des „soft law“ verwendet der Pariser Klimavertrag der Sache nach eine im Vertragsrecht nicht ungebrauchliche Figur, deren sich Vertragsparteien dann bedienen, wenn sie ein Versprechen mit dem Vorbehalt „ohne Anerkennung einer Rechtspflicht“ verbinden. Ein solcher Vorbehalt hält die Frage, ob etwaige Rechtspflichten bestehen, offen; er enthält jedoch keinen endgültigen Verzicht auf etwa beanspruchte Rechtspositionen. Das heißt aber: Falls eine Partei ihre vertraglichen Versprechen – auch wenn diese als solche rechtlich nicht bindend sind – nicht einlöst, sind die Parteien nicht länger daran gehindert, etwa außerhalb des Vertrags bestehende und einstweilen zurückgestellte Rechte geltend zu machen.¹²

Wie an anderer Stelle ausgeführt, gelten, ergänzend zum Pariser Klimavertrag, soweit dieser Fragen offenlässt und nicht abschließend regelt, die Grundsätze des allgemeinen Völkerumweltrechts.¹³ Die Frage ist also, welche Klimaschutzpflichten nach allgemeinem Völkerumweltrecht bestehen, wenn der Pariser Klimavertrag nicht „greift“.

Gewohnheitsrechtlich gilt im allgemeinem Völkerumweltrecht die „no harm rule“, die entsprechend den dazu von der International Law Association (ILA) formulierten „Legal Principles Relating to Climate Change“¹⁴ auch im Klimabereich zu beachten ist.¹⁵ Staaten sind danach entsprechend den Grundsätzen der „due diligence“ verpflichtet, Aktivitäten auf ihren Gebieten so zu regeln, dass von diesen keine unzumutbaren Gefahren für die Umwelt anderer Staaten und die dort lebenden Menschen ausgehen. Solche Aktivitäten, für die Staaten Verantwortung tragen, können auch in der Emission von THG bestehen, die Staaten auf ihren Gebieten zulassen und durch die via Klimawandel in anderen Staaten schwere Umweltschäden verursacht werden können.¹⁶

Fasst man diese Überlegungen zusammen, so gilt:

Solange sich die Staaten an den Pariser Klimavertrag halten und mit ihren Nationalen Beiträgen zum Klimaschutz die ihnen „highest possible contributions“ zum Klimaschutz anstreben und diese, soweit das in ihrer Macht steht, auch verwirklichen, stellt sich die Frage etwaiger nach allgemeinem Völkerumweltrecht bestehender Klimaschutzpflichten nicht, da sie dann das tun, was auch das allgemeine Völkerumweltrecht gemäß der gewohnheitsrechtlich anerkannten „no harm rule“ ohnehin von ihnen fordert. Tun sie das nicht, dann verstoßen diese Staaten gegen ihre (außervertrag-

lichen) völkerrechtlichen Pflichten zum Klimaschutz gegenüber Staaten, deren Umwelt und Menschen durch den durch THG-Emissionen mitverursachten Klimawandel in unzumutbarer Weise gefährdet werden. Die so gefährdeten Staaten können dann ihre Rechte nach allgemeinem Völkerumweltrecht geltend machen. Diese Rechte können in einem Erfüllungsanspruch auf Beachtung der im Hinblick auf die mögliche Vermeidung drohender Schäden notwendigen „due diligence“ und gegebenenfalls in Entschädigungsansprüchen nach den Grundsätzen der Haftung für völkerrechtswidriges Verhalten bestehen.¹⁷

II. Staatliche Klimaschutzpflichten nach nationalem Recht

Von völkerrechtlichen Klimaschutzpflichten sind nach nationalem Recht begründete Klimaschutzpflichten zu unterscheiden. Einige bemerkenswerte Entscheidungen verschiedener nationaler (nicht-deutscher) Gerichte zu Fragen staatlicher Klimaschutzpflichten sollen im Folgenden kurz skizziert werden.

1. „Massachusetts v. EPA“

Der Entscheidung des *US Supreme Court* Fall „Massachusetts v. EPA“ aus dem Jahre 2007 liegt eine Klage des US-amerikanischen Bundesstaates Massachusetts gegen die nationale US-amerikanische Umweltschutzbehörde EPA (Environmental Protection Agency) zu Grunde.¹⁸ Massachusetts klagte auf Erlass strengerer Abgasvorschriften für Kraftfahrzeuge mit dem Argument, dass die von Kraftfahrzeugen emittierten CO₂ Abgase zur globalen Klimaerwärmung beitragen. Durch die Klimaerwärmung steige der Meeresspiegel. Dies gefährde auch die Küsten Massachusetts. Die Umweltbehörde sei daher gemäß dem US-Environmental Protection Act verpflichtet, strengere Abgasvorschriften für Kraftfahrzeuge zu erlassen. Der *US Supreme Court* gab der Klage statt.

Bemerkenswert ist ua, dass das Gericht die Zulässigkeit der Klage bejahte und diese nicht wegen der komplexen Kausalzusammenhänge bei durch THG-Emissionen verursachten Umweltschäden an der im US-amerikanischen Recht bestehenden prozessrechtlichen Hürde des „standing“ scheitern ließ, wonach erforderlich ist, dass nach dem klägerischen Vorbringen überhaupt eine Rechtsverletzung möglich sein muss.

Insbesondere widersprach der *Supreme Court* der Auffassung, eine Pflicht zum Erlass strengerer Abgasvorschriften zur Reduktion der CO₂-Emissionen von in den USA betriebenen Kraftfahrzeugen könne (schon deshalb) nicht bestehen, da die Abgase US-amerikanischer Kraftfahrzeuge bezogen auf die Gesamtmenge der weltweit (insbesondere auch von Ländern wie China oder Indien) freigesetzten Treibhausgase nur einen für den Klimawandel nicht besonders ins

12 Eine solche Vertragsauslegung steht im Einklang mit Art. 31 I und II des Wiener Übereinkommens über die Vertragsauslegung. Sie berücksichtigt, dass die Vertragsparteien offensichtlich das Bestehen und die Tragweite von klimarechtlichen Verpflichtungen nach allgemeinem Völkerumweltrecht unterschiedlich sehen. Siehe zur Auslegung des Pariser Klimavertrags Frank, ZUR 2016, 352 (354) (und dort Fn. 27).

13 Siehe dazu Frank, ZUR 2016, 352 (353 f.).

14 ILA, „Legal Principles Relating to Climate Change“ (2014) („ILA-Principles“), abrufbar auf der homepage der ILA unter <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1029>.

15 Siehe dazu Frank/Schwarte, Klimawandel und Völkerrecht, ZUR 2014, 643 (644 f.).

16 „ILA-Principles“ (o. Fn. 14), Art. 7 A.

17 Dazu allgemein zur Staatenhaftung: International Law Commission (ILC) „Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts“, ILC Yearbook 2001/II (2); Frank, Überlegungen zur Klimahaftung nach Völkerrecht, NVwZ 2014, 695 (= www.nvwz.de/NVwZ.Extra.Aufsätze-Online).

18 Massachusetts v. EPA, *US Supreme Court*, 549 US 497 (2007). Text der E. abrufbar unter www.supremecourt.gov/opinions/06pdf/05-1120.pdf.

Gewicht fallenden Anteil ausmachen.¹⁹ Das Gericht erachtete es als ausreichend, dass die CO₂ Emissionen amerikanischer Kraftfahrzeuge überhaupt mit-ursächlich für die Belastung der Atmosphäre mit THG und damit auch für den Meeresspiegelanstieg in Massachusetts als eine der Folgen des Klimawandels sind, um die Umweltbehörde zur Einführung verschärfter Abgasregeln zu verurteilen.²⁰

2. Die „Urgenda-Entscheidung“

Die „Urgenda-Entscheidung“ des *Haager Distriktgerichts (De Haagse Rechtsbank)* aus dem Jahre 2015 ist die erste Entscheidung eines europäischen Gerichts zu den klimarechtlichen Pflichten einer Regierung.²¹ Klägerin (im eigenen und in Namen von 886 Bürger/Innen) war die private niederländische Umweltstiftung „Urgenda“, auf deren Betreiben die niederländische Regierung zu einer Verschärfung ihrer nationalen THG-Reduktionsziele verurteilt wurde.

Ebenso wie der *US Supreme Court* bejahte das niederländische Gericht die Zulässigkeit einer gerichtlichen Überprüfung der klimapolitischen Entscheidung der Regierung hinsichtlich der THG-Reduktion. Das Gericht sah in der Zulassung der Klage keinen Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip, betonte aber den in diesem Zusammenhang zu berücksichtigenden weiten Ermessensspielraum der Exekutive.²² Übereinstimmend mit dem *US Supreme Court* bejahte das niederländische Gericht auch, dass partielle Kausalität für eine klimarechtliche Verantwortung („joint and individual responsibility“) der Einzelstaaten ausreicht.²³

Die Rechtsgrundlage für die Verurteilung der Regierung zu größeren Anstrengungen bei dem niederländischen THG-Reduktionsziel sah das Gericht in der (deliktsrechtlichen) Verpflichtung der Regierung zur Beachtung der (im Bezug auf den Klimawandel und seine Folgen) gebotenen „duty of care“.²⁴ Worauf stützte das Gericht die Annahme, dass ein solches Sorgfaltsgebot im Bereich der Klimapolitik besteht und wie lässt sich dieses konkretisieren?

Neben den globalen Veränderungen erwähnt die Entscheidung speziell für die Niederlande als Folgen des Klimawandels eine Zunahme von Hitzewellen sowie von Wetterlagen mit extremen Niederschlagsmengen und die im Zusammenhang mit dem Meeresspiegelanstieg steigende Überflutungsfahr im Bereich der Flussmündungen.²⁵ Interessanterweise sah das Gericht bei der Begründung klimarechtlicher Sorgfaltspflichten des Staates hierfür nicht die Grundlage in Art. 21 der Niederländischen Verfassung, wonach „die Sorge des Staates der Bewohnbarkeit des Landes und dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt gilt“.²⁶ Stattdessen stellte das Gericht auf die sich aus der Klimarahmenkonvention, dem völkergewohnheitsrechtlichen „no harm principle“ und aus Art. 2 (Recht auf Leben) und 8 (Schutz der Familie) der Europäischen Menschenrechtskonvention ergebenden (Schutz-)pflichten ab, die – so das Gericht – in die nach nationalem niederländischem Recht maßgeblichen Sorgfaltspflichten einfließen.²⁷

Hinsichtlich des Ausmaßes der gemäß der gebotenen Sorgfalt erforderlichen Reduktion der THG-Emissionen legte das Gericht die Untersuchungen des Weltklimarats (IPCC) zu Grunde. Danach müssen nach derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnissen die THG-Emissionen weltweit bis zum Jahr 2020 um mindestens 25–40 Prozent (bezogen auf 1990) vermindert werden, um das Ziel der Begrenzung des Temperaturanstiegs auf nicht mehr als 2° Celsius (bezogen auf die vorindustrielle Zeit) mit einer als geboten erscheinenden Wahrscheinlichkeit erreichen zu können.²⁸ Die Planungen

der Niederländischen Regierung zur Zeit des Urteils sahen dagegen lediglich eine Reduktion der THG-Emissionen um 17 Prozent vor. Das Gericht verurteilte daher die Regierung, das nationale Reduktionsziel bei den THG-Emissionen für das Jahr 2020 auf 25 Prozent zu erhöhen.²⁹

3. „Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan“

Dem im Jahre 2015 durch den *Lahore High Court* entschiedenen Fall „Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan“ liegt eine im öffentlichen Interesse erhobene (Untätigkeits-) Klage eines Landwirtes („Public Interest Litigation“) gegen die Regierung Pakistans und die Provinz Punjab zu Grunde.³⁰ Anders als in „Massachusetts v. EPA“ und im „Urgenda Fall“ ging es hier nicht um eine Verringerung der THG-Emissionen, also um die Ursachenbekämpfung des Klimawandels („mitigation“), sondern um ein Begehren nach verstärkten Anstrengungen des Staates zur Anpassung des Landes an die Folgen des Klimawandels („adaptation“).

Für Pakistan, das zu den besonders verletzlichen Ländern gehört, sind der Klimawandel und dessen Folgen nicht mehr ein weit in der Zukunft liegendes Problem. Schon heute zeichnen sich etwa in Form von zunehmenden Dürren und Überflutungskatastrophen schwerwiegende Folgen ab, welche die Lebensgrundlagen vieler Menschen bedrohen und die – wovon die Entscheidung ausgeht – dem Klimawandel zuzurechnen sind.³¹ Wie das Gericht feststellte, hatten die verschiedenen Regierungsstellen trotz eines von der Regierung

19 *Massachusetts v. EPA, US Supreme Court*, 520 US 497 (2007) (o. Fn. 18), 3, 20, 21.

20 Ergänzend sei hier angemerkt: In einer Serie von Klagen und Verfahren, die in den USA zurzeit laufen und die sich in unterschiedlichen Stadien befinden, treten Kinder und Jugendliche als Anspruchsteller auf, um gegenüber den verschiedenen einzelstaatlichen Regierungen und gegenüber der Zentralregierung strengere Regelungen zum Klimaschutz einzufordern. Eine Übersicht findet sich auf der homepage von „Our Children’s Trust Fund“ (www.ourchildrenstrust.org).

Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der vor dem *US District Court for the District of Oregon*, also vor einem Bundesgericht, laufenden Klage zu. Die Kinder und Jugendlichen machen geltend, dass ihre Existenz und ihr zukünftiges Leben durch die Folgen des Klimawandels gefährdet seien und dass die Regierung für diese Entwicklung (Mit-)Verantwortung trage. Gerügt wird eine Verletzung des im Rahmen der „due process clause“ im fünften Zusatz (Amendment) der US-Verfassung gewährleisteten Schutzes von Leben, Freiheit und Eigentum sowie – unter Berufung auf die Doktrin des Schutzes öffentlicher Güter („public trust doctrine“) – ein Verstoß gegen die nach dem neunten Zusatz der Verfassung geschützten (ungeschriebenen) Rechte. In einem ersten Verfahrensschritt wurde die Zulässigkeit der Klage bejaht (*US District Court for the District of Oregon, Kelsey Cascade Rose Juliana v. United States of America*, 6:15-cv-1517-TC, 6.4.2016).

21 Entscheidung des Distriktgerichts von Den Haag vom 24.6.2015 („Urgenda-Case“); englische Fassung abrufbar unter <http://deeplink.rechtspraak?id=ECLI:NL:RDBHA:2015:71964> (zitiert wird im Folgenden die englische Fassung).

22 „Urgenda-Case“ (o. Fn. 21), 67 ff. (E. 4.94 – 4102).

23 „Urgenda Case“ (o. Fn. 21), 63 f. (4.79).

24 „Urgenda-Case“ (o. Fn. 21), 57 ff. (4.54 ff.). „Duty of care“ entspricht hier dem Begriff der „due diligence“.

25 „Urgenda-Case“ (o. Fn. 21), 44 (4.17).

26 „Urgenda-Case“ (o. Fn. 21), 56 f. (4.52).

27 „Urgenda-Case“ (o. Fn. 21), 54 (4.46), 57 (4.52); angeführt wird hier auch Art. 191 (Ziele der Umweltpolitik der EU) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (TFEU).

28 „Urgenda-Case“ (o. Fn. 21), 60 (4.65), 65 (4.84).

29 Die niederländische Regierung hat Rechtsmittel gegen das Urteil eingelegt.

30 *Lahore High Court*, Case No: W. P. No. 25501/2015 (Order v. 4.9. (im Folgenden: „Order 1“ und v. 14.9.2015 im Folgenden: „Order 2“), abrufbar unter: https://elaw.org/system/files/pk.leghari.090415_0.pdf).

31 *Lahore High Court* (o. Fn. 30), „Order 1“ Para. 6: „Climate Change is a defining challenge of our time and has led to dramatic alterations in our planet’s climate system. For Pakistan these climate variations have primarily resulted in heavy floods and droughts, raising serious concerns regarding water and food security.“ Siehe auch „Order 2“ Para. 2: „For Pakistan, climate change is no longer a distant threat – we are already feeling and experiencing its impacts across the country and the regions.“

2012 offiziell beschlossenen Programms der „Nationalen Politik zur Klimaänderung“ („National Climate Change Policy“) und eines Rahmenplans zur Umsetzung dieser Politik („Framework for Implementation of Climate Change Policy“) nichts oder so gut wie nichts zur Anpassung des Landes an die Folgen des Klimawandels unternommen.

In dem Versäumnis der Regierung, Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu treffen, sah das Gericht einen Verstoß gegen das in der Verfassung Pakistans geschützte Grundrecht auf Leben („Right to life“, Art. 8 Verfassung Pakistans). Das Recht auf Leben schließt („includes“) – so das Gericht in der Begründung seiner Entscheidung – auch das Recht auf eine gesunde und saubere Umwelt und den Schutz der Menschenwürde (Art. 14 Verfassung Pakistans) ein. Darüber hinaus nahm das Gericht auf allgemeine Rechtsgrundsätze wie das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip, die Generationengerechtigkeit und die im Common Law verankerte „public trust doctrine“ Bezug.³²

Das Gericht ordnete in einer pragmatischen Entscheidung die Einrichtung einer Klima-Kommission („Climate Change Commission“) mit Klimabeauftragten in den verschiedenen Ministerien und Ämtern zur Umsetzung des von der Regierung aufgestellten Rahmenplans zum Klimaschutz – verbunden mit einer Berichtspflicht gegenüber dem Gericht – an.³³

III. Klimaschutzpflichten des deutschen Staates

Auch bei der Frage, ob und gegebenenfalls welche klimarechtlichen Schutzpflichten dem deutschen Staat obliegen, ist zwischen der völkerrechtlichen und der innerstaatlichen Ebene zu unterscheiden.

1. Nach Völkerrecht begründete Klimaschutzpflichten

Im Gesetzentwurf zur Ratifikation des Übereinkommens von Paris vom 12.12.2015 heißt es in der Schlussbemerkung zur Gesetzesbegründung:

„Die Verpflichtung, alle fünf Jahre national festgelegte Klimaziele („nationally determined contributions“) zu überarbeiten, zu übermitteln und nationale Maßnahmen zu ergreifen, um die Ziele dieser Beiträge zu verwirklichen (Art. 4 II), stellt den Vertragsparteien frei, welche Ziele sie konkret setzen und welche Maßnahmen zur Umsetzung sie ergreifen.“

Die Bundesregierung sieht sich demnach durch den Pariser Klimavertrag hinsichtlich der Ausgestaltung und der Umsetzung ihre Beiträge zum Klimaschutz rechtlich zu nichts verpflichtet. Diese dem Ratifikationsgesetz mitgegebene Kommentierung mag zwar formal zutreffend sein, da es sich insoweit ja lediglich um „soft law“ Verpflichtungen handelt. Die dem Gesetzentwurf mitgegebene Begründung geht indes darüber hinweg, dass sich Deutschland (wie alle Vertragsparteien) im Pariser Klimavertrag dazu bekannt hat, höchst mögliche Anstrengungen bei der Festlegung ihrer Nationalen Beiträge („highest possible reduction“) zur THG-Reduktion zu unternehmen. Dementsprechend bleiben in der Gesetzesbegründung auch die oben aufgezeigten Rechtsfolgen einer Haftung nach allgemeinem Völkerumweltrecht für den Fall ausgeblendet, dass Vertragsparteien des Pariser Klimavertrags ihre „soft law“-Pflichten hinsichtlich möglichst ehrgeiziger THG-Reduktionsziele und deren Umsetzung nicht erfüllen.

2. Klimaschutzpflichten nach nationalem (deutschem) Recht

Ob neben den völkerrechtlichen auch nach nationalem deutschem Recht begründete Klimaschutzpflichten des Staates

bestehen, soll im Folgenden in Anlehnung an die oben referierten Entscheidungen der Gerichte in Pakistan, den Niederlanden und den USA untersucht werden.

a) *Individualklagerecht á la „Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan“?* Gibt es eine mögliche Rechtsgrundlage für Ansprüche von Bürgern/innen gegen den deutschen Staat auf „mehr“ Klimaschutz, vorausgesetzt die Bundesregierung betreibt nur „unzureichenden“ Klimaschutz? Welcher Maßstab ist insoweit an den (in Vorbereitung befindlichen) Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung und dessen Umsetzung anzulegen?

Festzustellen ist zunächst, dass das deutsche Recht kein Klagerrecht einzelner Bürger/Innen zur Durchsetzung allgemeiner Interessen nach dem Muster der „Public Interest Litigation“ des pakistanischen Rechts kennt. Voraussetzung für ein individuelles Klagerecht ist nach deutschem Recht grundsätzlich, dass eigene rechtlich geschützte Interessen geltend gemacht werden.³⁴

Art. 20 a GG, wonach „der Staat auch in Verantwortung für die zukünftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung schützt“, kommt als Rechtsgrundlage für individuelle Schutzansprüche nicht in Betracht. Nach der Rechtsprechung des *BVerfG* und der herrschenden Lehre hat Art. 21 a GG den Charakter einer Staatszielbestimmung, aus der sich keine individuellen Ansprüche gegen den Staat ableiten lassen.³⁵

Einen Ansatzpunkt für einen klimarechtlichen Individualrechtsschutz bietet im deutschen Recht die Lehre von den staatlichen Schutzpflichten im Falle der Gefährdung von Grundrechten mit dem insoweit zu beachtenden „Untermaßverbot“.³⁶

Grundrechte sind nicht nur Abwehrrechte gegen staatliche Übergriffe. Sie können den Staat unter engen Voraussetzungen auch zu deren Schutz in besonderen Gefährdungslagen verpflichten. Grundrechte, die im Zusammenhang mit dem Klimawandel staatliche Schutzpflichten begründen können, sind das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 II 1 GG)³⁷ und der Eigentumsschutz (Art. 14 I 1 GG). Welche Schutzpflichten hat der deutsche Staat bezogen auf diese Grundrechte im Hinblick auf deren Gefährdung durch den Klimawandel und dessen Folgen? Wie lassen sich hier etwa bestehende Schutzpflichten im Hinblick auf den Klimawandel konkretisieren?

32 *Labore High Court* (o. Fn. 30), „Order 1“ Para. 7.

33 *Labore High Court* (o. Fn. 30), „Order 2“ Para. 11.

34 Eine Ausnahme bilden die Klagemöglichkeiten anerkannter Umweltverbände, die in Abschnitt III. b) behandelt werden.

35 Siehe dazu zB *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 6. Aufl. 2015, 58 f.; dies entspricht der Auffassung des niederländischen Gerichts in der „Urgenda – Entscheidung“ zu Art. 21 der niederländischen Verfassung, wonach sich hier ebenfalls aus der Verankerung des Umweltschutzgedankens in der Verfassung keine subjektiven Rechte auf bestimmte Maßnahmen zum Klimaschutz ableiten lassen.

36 Allgemein zum „Untermaßverbot“ und den hier geltenden strengen Voraussetzungen hinsichtlich einer Berufungsmöglichkeit auf einen etwaigen Verstoß gegen dieses vgl. *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 14. Aufl. 2016, Vorb. Art. 1 Rn. 55; speziell zu staatlichen Schutzpflichten und „Untermaßverbot“ im Umweltrecht vgl. *Schmidt/Kabl/Gärditz*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2014, 78 ff.; *Erbguth/Schlacke*; Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, 66 ff.

37 *Schmidt/Kabl/Gärditz* (o. Fn. 36); insbesondere so wie es das pakistanische Gericht im „Ashgar Leghari Fall“ nach pakistanischem Verfassungsrecht annimmt.

Kahl/Gärditz weisen in ihrem Lehrbuch zum Umweltrecht unter Bezugnahme auf Entscheidungen des BVerfG³⁸ darauf hin, dass „bei anthropogenen Umweltbelastungen, die zu Summations-, Langzeit- und Distanzschäden führen können – und um solche handelt es sich bei Klimafolgeschäden – die traditionelle polizeirechtliche Gefahr- und Störerdogmatik kaum weiterhelfe. Hierfür gelte der im Atomrecht entwickelte, aber grundsätzlich verallgemeinerungsfähige „Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge“, wonach bereits die „entfernte Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts“ staatliche Schutzpflichten auszulösen vermag“.

Diese für das Atomrecht maßgeblichen Abwägungsgesichtspunkte lassen sich auf den anthropogen verursachten Klimawandel übertragen.

Die mit dem Klimawandel beim Überschreiten bestimmter Schwellenwerte des Temperaturanstiegs nach Aussagen des Weltklimarates (IPCC) verbundenen Risiken im Bereich der Umwelt (wie der Verlust von Landflächen in Küstenzonen, die Überflutung von Inseln, die Zunahme schwerster Stürme mit Verwüstungen und Überschwemmungen, Dürreperioden etc) und die damit einhergehende Gefährdung von Leib, Leben und Eigentum in den betroffenen Regionen lebender Menschen haben gemessen an den mit der Nutzung der Kernenergie verbundenen Gefahren eine mindestens vergleichbare oder sogar eine noch größere Dimension.

So wie bei der Kernenergie muss daher folgerichtig auch im Klimabereich bereits schon eine „entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts“ staatliche Schutzpflichten im Hinblick auf eine Vermeidung, bzw. Minderung dieser Risiken auslösen. Dabei gilt, dass dem Staat hinsichtlich der Frage, wie er seinen Schutzpflichten nachkommt, grundsätzlich ein von den Gerichten zu respektierender weiter Entscheidungsspielraum zusteht. Dieser findet allerdings seine Grenze an dem „Untermaßverbot“.³⁹

Damit stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis „Untermaßverbot“ und „bestmögliche Gefahrenabwehr und Risikovorsorge“ beim Klimaschutz zueinander stehen? Welche Bedeutung hat in diesem Zusammenhang Willensbekundung im Pariser Klimavertrag, „höchst mögliche Anstrengungen“ bei der Reduktion der Emission von THG zu unternehmen? Nur wenn der deutsche Staat diese „soft law“ Verpflichtung ernst nimmt, kann erwartet werden, dass auch die übrigen Vertragspartner dieses Versprechen einlösen und das Gesamtziel, die Begrenzung des Temperaturanstiegs auf ein hinnehmbares Maß, erreicht werden kann. Wenn der deutsche Staat dem nicht nachkommt, dann gerät das ganze Vorhaben in Gefahr, da dann auch die anderen Vertragspartner sich möglicherweise nicht mehr an ihre Versprechen gebunden fühlen mit den dann nach Einschätzung des Weltklimarates möglichen katastrophalen Folgen eines die als akzeptabel angesehenen Grenzen überschreitenden Temperaturanstiegs.

Hinzukommt, dass sich der deutsche Staat im Pariser Klimavertrag bereits selbst hinsichtlich seiner Anstrengungen zur Reduktion der THG-Emissionen festgelegt hat. Das heißt, Regierung und Parlament würden sich widersprüchlich verhalten, wenn sie sich bei der nationalen Festlegung der Klimaschutzziele und deren Umsetzung nicht an ihre Willensbekundung im Pariser Klimavertrag und dem dazu beschlossenen (nationalen) Ratifikationsgesetz halten wollten. „Untermaßverbot“ und „bestmögliche Gefahrenabwehr“ fallen hier im Ergebnis zusammen.

Die Messlatte für die vom deutschen Staat zu erbringenden Reduktionsbeiträge liegt damit höher als die für den niederländischen Staat, der in der „Urgenda-Entscheidung“ – allerdings noch vor dem Pariser Klimavertrag – dazu verurteilt

wurde, das „absolute Minimum“ bei der THG-Reduktion im Hinblick auf die Klimaziele zu realisieren.⁴⁰

Eine besondere Hürde für eine individualrechtliche Klimaschutzklage nach deutschem Recht ist indessen das bei Langzeitrisiken schwierig zu erfüllende Kriterium einer gegenwärtigen Betroffenheit des Anspruchstellers und der Evidenz der Beeinträchtigung. An dieses bei einer Verfassungsbeschwerde zu erfüllende Erfordernis der Beschwerdebefugnis stellt das BVerfG bei Schutzklagen strenge Anforderungen.⁴¹ Anders als zum Beispiel in Pakistan scheinen in Deutschland die wirklich gefährlichen Folgen des Klimawandels noch in weiter Ferne zu liegen. Dies kann sich aber ändern. Und auch schon heute könnte dieses Kriterium in einzelnen Fällen – zum Beispiel bei der Bedrohung einer Hallig und der dort lebenden Menschen durch den klimabedingten Meeresspiegelanstieg – erfüllt werden.

Aber, so kann man fragen, muss der Anspruchsteller ein in Deutschland lebender Deutscher oder eine Deutsche sein? Die Grundrechte des Lebensschutzes, der körperlichen Unversehrtheit und des Eigentumsschutzes sind keine „Deutschengrundrechte“. Sie gelten auch für Nichtdeutsche. Gelten sie auch exterritorial? Dies dürfte zu bejahen sein, wenn es wie hier um eine Zurechnung grenzüberschreitender Auswirkungen staatlichen Handelns oder Unterlassens geht,⁴² – unabhängig davon, wie man die Frage beantwortet, ob auch nach Völkerrecht ein exterritorialer Menschenrechtsschutz zu bejahen ist.⁴³

Ashgar Leghari – oder ein Bewohner einer der vom Meeresspiegelanstieg bedrohten Pazifik-Inseln – könnte mithin auch in Deutschland gestützt auf deutsches Verfassungsrecht auf Beachtung der vom Weltklimarat für notwendig erachteten THG-Reduktionsziele klagen, wenn er in einem Gebiet lebt, in der die Lebensgrundlagen durch die Folgen des Klimawandels konkret bedroht werden.

b) *Verbandsklage á la „Urgenda-Fall“* ? Grundlage der Klagebefugnis der niederländischen Nichtregierungsorganisation im „Urgenda-Fall“ ist eine Vorschrift im niederländischen Zivilgesetzbuch (Buch 3, Sektion 305 a), die im Interesse der Allgemeinheit tätigen Verbänden eine weitreichende Klagebefugnis einräumt.⁴⁴

Auch im deutschen Recht genießen Nichtregierungsorganisationen, die sich nach ihren Satzungen für Umwelt- und Klimainteressen einsetzen, Beteiligungs- und Klagerechte in Umweltangelegenheiten. Diese sind aber enger gefasst, als im niederländischen Recht:

Grundlage für umweltrechtliche Beteiligungsrechte von Umweltverbänden sind im deutschen Recht das Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) und das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

38 Insbesondere BVerfGE 49, 89 (138 f.) = NJW 1979, 359.

39 Zur begrenzten Überprüfbarkeit staatlicher Handlungsspielräume in diesem Bereich s. Schmidt/Kahl/Gärditz (o. Fn. 36), 83 ff.

40 „Urgenda Case“ (o. Fn. 21), 66.

41 Dazu Schmidt/Kahl/Gärditz (o. Fn. 36), 86.

42 Zum räumlichen Anwendungsbereich der Grundrechte vgl. zB Jarass/Pieroth (o. Fn. 36), Art. 1 Rn. 43 mwH.

43 Dazu Knox, Climate Ethics and Human Rights, Journal of Human Rights and Environment, Vol 5, Special Issue, 2014, 22, 32:

44 Article 3: 305 a Sec. 1 des niederländischen Zivilgesetzbuches lautet in der englischen Übersetzung: „A foundation or association with full legal capacity, that according to its articles of association, has the objection to protect special interests, may bring to court a legal claim that intends to protect similar interests of other persons.“ Quelle: Dutch Civil Law (www.dutchcivillaw.com/civilcodebook033.htm).

Das UmwRG listet in § 1 die Verfahren auf, bei denen Umweltverbände zu beteiligen sind und gegebenenfalls ein Klagerecht haben. Diese Vorschrift bezieht sich auf Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung, auf Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz⁴⁵ und Entscheidungen nach dem Umweltschadengesetz. Entscheidungsverfahren vom Typ längerfristigen Planungen, wie bei der politischen Festlegung der angestrebten Klimaszutzziele im Nationalen Klimaschutzplan, werden hier nicht angesprochen.

Nach § 63 I BNatSchG haben anerkannte Naturschutzvereinigungen zwar ein Mitwirkungsrecht ua bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Naturschutzes, wozu auch der Klimaschutz gehört. Unter diese Vorschrift lassen sich (wohl) auch förmliche Planverfahren, wie der Nationale Klimaschutzplan, subsumieren. Allerdings wird gerade diese Kategorie staatlicher Verfahren und Entscheidungen in § 64 I BNatSchG, an denen die anerkannten Naturschutzvereinigungen nicht nur zu beteiligen sind, sondern gegen die sie auch Rechtsmittel einlegen können, nicht genannt.

Die EU Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme schreibt eine Öffentlichkeitsbeteiligung und gegebenenfalls rechtliche Überprüfbarkeit bei Plänen und Programmen vor, die enumerativ im Anhang I der Richtlinie aufgeführt werden. Auch hier werden Planungen und Verfahren des Typs „Klimaschutzplan“ nicht aufgeführt.

Als denkbarer Ansatzpunkt für Klagemöglichkeiten á la „Urgenda“ von Umweltschutzverbänden im deutschen Recht bei der Planung und Umsetzung der deutschen Beiträge zur THG-Reduktion bleibt die Möglichkeit einer „direkten“ Berufung auf die „Arhuus-Konvention“, in der sich die Bundesregierung gem. Art. 6 I Buchst. b grundsätzlich verpflichtet hat, Umweltverbänden in Angelegenheiten des Umweltschutzes bei Tätigkeiten, „die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können“ Beteiligungs- und Klagerechte einzuräumen.

Die „Arhuus-Konvention“ ist zwar Gegenstand eines Ratifikationsgesetzes und damit deutsches Recht.⁴⁶ Andererseits haben das UmwRG⁴⁷ und das BNatSchG,⁴⁸ die beide später als das Ratifikationsgesetz zur „Arhuus-Konvention“ in Kraft getreten sind, spezialgesetzlichen Charakter. Daher erscheint es zweifelhaft, ob sich eine unmittelbare Berufungs-

möglichkeit auf die „Arhuus-Konvention“ hinsichtlich der Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden begründen lässt.⁴⁹

c) *Länderklage á la „Massachusetts v. EPA“?* So wie die Länder verfassungsrechtlich zu einem bundesfreundlichen Verhalten verpflichtet sind, so gilt umgekehrt für den Bund die Verpflichtung zu einem länderfreundlichen Verhalten. Im Grundsatz dürfte daher auch nach deutschem Recht der Bund dazu verpflichtet sein, beim Klimaschutz den besonderen Interessen der Bundesländer mit Küsten an Nord- und Ostsee und Inseln, die durch den Meeresspiegelanstieg bedroht werden, Rechnung zu tragen. Eine Klage nach dem *Muster Massachusetts v. EPA* wäre daher auch im deutschen Recht grundsätzlich denkbar, wenn der Bund seine Klimaschutzpflichten nur unzulänglich erfüllen würde. Dass sich der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben am Küstenschutz („adaptation“) beteiligt, enthebt den Bund nicht seiner Verpflichtung, auch durch Maßnahmen zur THG-Reduktion („mitigation“) seinen möglichen Beitrag zum Schutz der Küstenländer vor Landverlusten infolge des Klimawandels zu leisten.

IV. Resümee

Philippe Sands hat am Ende eines Vortrag zum Thema „Climate Change and the Rule of Law“⁵⁰ seine Gedanken in folgendem Appell zusammengefasst:

„In our world, amidst the warming of the atmosphere, and the melting of the ice, and the rising of the seas, the international courts shall not be silent.“

Die von *Sands* ins Spiel gebrachte Anrufung des *Internationalen Gerichtshofs (IGH)* zur gutachtlichen Klärung der klimarechtlichen Verantwortung der Staaten bleibt auch nach Abschluss des Pariser Klimavertrags eine der denkbaren Optionen. Die „Flucht“ ins „soft law“ befreit die Staaten „nicht wirklich“ von ihren „due diligence“ Pflichten nach allgemeinem Völkerumweltrecht.

Völkerrechtlich begründete Schutzpflichten haben zugleich auch Relevanz für die nach nationalem Recht durch den Staat zu erfüllende Klimaschutzpflichten.

Regierungen können – ungeachtet der komplexen Zusammenhänge beim Klimawandel und der Tatsache, dass viele Akteure beim Klimawandel mitwirken – eine auch nach nationalem Recht begründete Verantwortung tragen, die im Pariser Klimavertrag eingegangenen „soft law“-Versprechen auch einzulösen. ■

45 In einem solchen Genehmigungsverfahren haben anerkannte Umweltverbände ein Beteiligungs- und Klagerecht mit der Möglichkeit, auch Gesichtspunkte des Klimaschutzes einzubringen.

46 Ratifikationsgesetz zur „Aarhus-Konvention“: (BGBl II 2006, 1251).

47 UmwRG v. 8.4.2013 (BGBl I 2013, 753), geändert durch Gesetz v. 20.11.2015 (BGBl I 2015, 2069).

48 BNatSchG v. 29.7.2009 (BGBl I 2009, 2542), zuletzt geändert durch Artikel des Gesetzes v. August 2016 (BGBl I 2016, 1972).

49 *Erbguth/Schlacke* (o. Fn. 35), § 6 Fn. 157 für Vorrang des nationalen Zustimmungsgesetzes; ähnlich *Schmidt/Kahl/Gärditz* (o. Fn. 36), die eine unmittelbare Anwendung der Arhuus Konvention mangels Unbedingtheit und hinreichender Bestimmtheit verneinen.

50 *Sands*, „Climate Change and the Rule of Law“ (2015) abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=eef1tK8 mtEL>.