

Klimaklagen in der Mehrebenenordnung

Die tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhänge sind komplex. Familien aus Europa, Kenia und Fidschi ziehen vor das EuG, ein peruanischer Bauer verklagt RWE vor dem OLG Hamm, in Bangladesh lebende Personen erheben Verfassungsbeschwerde zum BVerfG, Jugendliche ziehen gegen 33 Staaten vor den EGMR, um wirksame Maßnahmen gegen den Klimawandel durchzusetzen usw. Mit Klagen aus diversen Richtungen gegen verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Zielrichtungen vor nationalen und europäischen Gerichten gestützt auf völkerrechtliche, europäische und nationale Normen wird die Rechtslage immer unübersichtlicher.

Um diesen Wirrwarr zu entflechten, haben wir Prof. Dr. Claudio Franzius einige Fragen gestellt. Franzius ist Professor für Öffentliches Recht, Verwaltungsrecht und Umweltrecht und leitet die Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht an der Universität Bremen. Er ist zudem Miterausgeber der Zeitschrift *Klima und Recht*, die seit Januar dieses Jahres im Verlag C.H.Beck erscheint.

Charakteristisch für das Klimaschutzrecht ist sein Mehrebenenansatz. Können Sie uns einen Überblick über die unterschiedlichen Ebenen, die maßgeblichen Normen und deren Verbindlichkeits- bzw. Wirkungsgrad geben?

Franzius: Grundlage der rechtlichen Bemühungen zur Eindämmung der gefährlichen Folgen des Klimawandels ist das Paris-Abkommen. Es gibt in Art. 2 der Staatengemeinschaft völkerrechtlich verbindlich vor, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad und möglichst auf 1,5 Grad gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, überlässt den Weg aber weitgehend den Vertragsstaaten. Auch die EU hat das Paris-Abkommen ratifiziert und im Europäischen Klimagesetz ambitionierte Minderungsziele formuliert, die mit dem von der Kommission vorgeschlagenen „Fit for 55“ Paket und den hier vorgesehenen Maßnahmen erreicht werden sollen. Zu einem ähnlichen „Politikplanungsrecht“ hat sich der deutsche Gesetzgeber durchgerungen. Mit dem Klimaschutzgesetz (KSG) werden der Bundesregierung nicht bloß Reduktionsziele, sondern auch sektorscharfe Jahresemissionsmengen verbindlich vorgegeben, die einen Transformationspfad in eine

dekarbonisierte Energiewirtschaft aufzeigen. Zwar heißt es in § 4 I 10 KSG, dass durch das Gesetz keine subjektiven Rechte oder klagbaren Rechtspositionen begründet werden. Das soll aber nur „deklaratorische“ Bedeutung haben. Soweit sich die Rüge-

befugnis aus der VwGO oder dem UmwRG ergibt, sind Klagerechte nicht ausgeschlossen, abgesehen davon, dass sich „Klimaklagen“ auch auf höherrangiges Recht der Grund- und Menschenrechte aus dem Grundgesetz, der EU-Grundrechtecharta oder der EMRK stützen lassen. Hier ist jedoch noch manches offen.

Was genau ist unter dem Begriff Klimaklage zu verstehen?

Franzius: Es handelt sich um einen Sammelbegriff, der unterschiedliche Konstellationen, aber im Kern alle Klagen erfasst, die im Zusammenhang mit dem Klimawandel stehen. Unterschieden werden kann zwischen Klimaschutzklagen und Klimahaftungsklagen. Eine weitere Untergliederung knüpft an die Beklagtenseite an: Zivilrechtliche Ansprüche gegen Unternehmen sind etwas anderen als öffentlich-rechtliche Begehren gegen den Staat bzw. seine Einrichtungen.

Ist es möglich, die unterschiedlichen Klagevarianten zu systematisieren?

Franzius: Klagegegner können Unternehmen oder der Staat sein. Kläger sind Umweltverbände, Private oder auch Kommunen. Schwieriger ist es mit dem Klagegegenstand: In der Regel geht es nicht darum, ein positives Tun abzuwehren, sondern um das Unterlassen klimaschädlicher Handlungen und die Verpflichtung, mehr zu tun. Hier hat aber der Klimabeschluss des BVerfG (BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 = JuS 2021, 708 [Sachs]) die Unterscheidung zwischen Tun und Unterlassen und damit auch die Unterscheidung zwischen Eingriffsabwehr und Schutzpflicht erodieren lassen. In der Figur „eingriffsähnlicher Vorwirkungen“ wird man wegen des begrenzten CO₂-Budgets, das uns auf dem Weg in die Treibhausgasneutralität bis 2045 noch zur Verfügung steht, eine klimaschutzrechtliche Besonderheit erkennen müssen.



Prof. Dr. Claudio Franzius
© Foto: Universität Bremen

Welche Rolle spielen die Gerichte? Inwieweit ist dabei an die Grundfesten der Gewaltenteilung zu denken?

Franzius: Wir tun uns in Deutschland mit der strategischen Prozessführung schwer. Ich sehe kein Problem der Gewaltenteilung. Das gilt nicht nur mit Blick auf die Rolle der Gerichte in der Fortentwicklung des Rechts, sondern auch im Verhältnis zur Politik. Solange die Gerichte den politischen Prozess nicht ersetzen, sondern anstoßen, ist gegen Klimaklagen nichts zu sagen. Deshalb ist auch die Reaktivierung der Eingriffsabwehrrechte im Klimabeschluss des BVerfG nicht zu kritisieren, sondern zu begrüßen.

Welche Zulässigkeitsvoraussetzungen bilden für Klimaschutzklagen gegen staatliche Akteure die größten Hürden? Gibt es da Unterschiede auf europäischer und auf nationaler Ebene?

Franzius: Ja, die gibt es. Während der EuGH an der Plaumann-Formel für die Nichtigkeitsklage festhält – so geschehen im People’s Climate Case (EuGH, C-565/19 P, BeckRS 2021, 5531 Rn. 67 ff. – Carvalho ua) – und mit der individuellen Betroffenheit hohe Hürden für die Zulässigkeit der Klage aufstellt, hält das BVerfG sogar die Beschwerdeführenden aus Bangladesch und Nepal für beschwerdebefugt. Für Klagen vor den nationalen Verwaltungsgerichten verstärkt das Unionsrecht die Regelungen der völkerrechtlichen Aarhus-Konvention und drängt bei der Verbandsklage auf ein Überdenken der Restriktionen für den Zugang zum Gericht.

Welche Punkte stellen sich bei Klimahaftungs- oder Unterlassungsklagen gegen Unternehmen als besonders problematisch dar?

Franzius: Das Hauptproblem dürfte die Kausalität sein, wobei zu beachten ist, dass eine Erleichterung des naturwissenschaftlichen Nachweises kausaler Verursachung nicht bedeuten muss, dass auch rechtlich Kausalität anzunehmen ist. Nicht überschätzt werden sollte die Pflicht- bzw. Rechtswidrigkeit der Treibhausgasemission. Darauf kommt es bei § 1004 BGB nicht entscheidend an.

Energieunternehmen und große Infrastrukturvorhaben haben aufwändige Zulassungsverfahren durchlaufen (UVP/SUP/FFH-Verträglichkeitsprüfung). Müssen sich die Unternehmen nicht auf die behördliche Genehmigung und auf die Gesetze verlassen können?

Franzius: Das ist ja ein Grund für das Klimaschutzgesetz, das Planungs- und Investitions-

sicherheit bringen soll. Wer heute ein Infrastrukturvorhaben plant, muss sehen, dass globalen Klimaschutzbelangen in der Abwägung für die Zulassungsentscheidung eine stärkere Bedeutung als früher zukommt. Das gilt schon für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). § 13 KSG normiert jedoch eine weitergehende Berücksichtigungspflicht. Hierüber werden die völker- und unionsrechtlich heruntergebrochenen Sektorziele des KSG im Zulassungs- und Planungsrecht für Einzelfallentscheidungen relevant. Interessant ist vor diesem Hintergrund auch eine Klage der Deutschen Umwelthilfe vor dem OVG Berlin-Brandenburg (Az. OVG 11 A 22/20), mit der gerügt wird, dass die im Verkehrssektor getroffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um die verbindlich vorgegebenen Ziele zu erreichen. Ich prognostiziere eine Zunahme verwaltungsgerichtlicher Klagen.

Können wirklich Energieunternehmen zur Verantwortung gezogen werden, obwohl sie das Grundbedürfnis der Menschen erfüllen? Kann ihnen angelastet werden, dass die Politik auf bestimmte Energieproduktionsweisen setzt?

Franzius: Na ja, das ist im Umweltrecht nicht ungewöhnlich. Die Daseinsvorsorge ist jedenfalls kein Grund, den Klimaschutz zu vernachlässigen. Umdenken müssen alle Akteure aus der Wirtschaft und der Politik. Sicherlich gibt es Konflikte. Aber zur Konfliktschlichtung sind die Gerichte aufgerufen. Sie werden die Welt nicht retten, aber einen Beitrag zur Konturierung des Klimaschutzrechts leisten können.

Das Interview haben wir am 14.2.2022 geführt.

www.JuS.de

► **Zur Einführung und Vertiefung:** Franzius Der „Green Deal“ in der Mehrebenenordnung, KlimR 2022, 2; Kreuter-Kirchhof Kohärenz d. Klimaschutzziele, KlimR 2022, 43; Schlacke KlimaschutzR im Mehrebenensystem, EnWZ 2020, 355; Verheyen Klagen für Klimaschutz, ZRP 2021, 133; Wegener MenschenR auf Klimaschutz?, NJW 2022, 425; Wagner Klimaschutz durch Gerichte, NJW 2021, 2256; Weller/Tran Klimawandelklagen im Rechtswgl., ZEuP 2021, 573. **Überblick über Climate litigation cases und Climate laws and policies:** <https://climate-laws.org>; Franzius Die Rolle von Gerichten im KlimaschutzR, in: Rodi (Hrsg.), HdB KlimaschutzR, 2022, § 7 (iErsch).