

Schriften zum
Umweltenergierecht

30

Isabell Böhm

Staatsklimahaftung

Die klimarechtliche Verantwortlichkeit
Deutschlands und der EU



Nomos

Schriften zum Umweltenergierecht

herausgegeben von
Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz
Thorsten Müller
Prof. Dr. Sabine Schlacke

in Zusammenarbeit mit der
Stiftung Umweltenergierecht

Band 30

Isabell Böhm

Staatsklimahaftung

Die klimarechtliche Verantwortlichkeit
Deutschlands und der EU



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2021

u.d.T.: Staatsklimahaftung – Die klimarechtliche Verantwortlichkeit Deutschlands und der EU unter Berücksichtigung des deutschen Amts-, des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs sowie des Anspruchs gegen die EU aus Art. 340 Abs. 2 AEUV –

ISBN 978-3-8487-7895-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-2296-4 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2020/2021 von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Oktober 2020 abgeschlossen.

Durch den Erlass des Bundesklimaschutzgesetzes am 12.12.2019 haben die Ausführungen zur Konstellation der Untätigkeit des Gesetzgebers – ich meine, begrüßenswerterweise – vorerst ihre praktische Bedeutung verloren. Zudem ist auf den jüngst ergangenen erfreulichen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zu den Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz vom 24. März 2021 hinzuweisen, der eine Änderung des Bundesklimaschutzgesetzes erforderlich machte. Dagegen wurde der People’s Climate Case vor dem EuGH in zweiter Instanz abgewiesen; im Rahmen des „Green Deal“ stehen auf EU-Ebene darüber hinaus Änderungen der zu erreichenden Treibhausgasemissionseinsparungen an.

Meinem Doktorvater Prof. Dr. Marcus Schladebach, LL.M. danke ich für das mir entgegengebrachte jahrelange Vertrauen, die hilfreichen Diskussionen, die stetige, hervorragende Begleitung und das Jederzeit-Erreichbar-Sein. Ich hatte stets genügend Freiraum für eigene Ideen bei der Bearbeitung meines Themas, konnte mir aber immer eines offenen Ohres bei Fragen sicher sein.

Weiter danke ich PD Dr. Lutz Lammers für die Erstellung des Zweitgutachten. Dank gilt auch apl. Prof. Dr. Norbert Janz für seinen Beitrag als Drittrprüfer in der Disputation.

Die Arbeit entstand hauptsächlich während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Europäisches Privatrecht, Internationales Privat- und Verfahrensrecht und Rechtsvergleichung an der Universität Potsdam. Der Lehrstuhlinhaber, Prof. Dr. Götz Schulze, war ein inspirierender Mensch, der leider viel zu früh gehen musste. Ich behalte die Zeit am Lehrstuhl in guter Erinnerung. Götz Schulze wird ein Vorbild für mich bleiben, ohne ihn wäre diese Arbeit nicht entstanden.

Konstruktives Feedback ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Promotion. Den kollegialen Austausch mit anderen Doktorandinnen und Doktoranden, auch anderer Disziplinen, habe ich sehr geschätzt. Ich bedanke mich daher bei den Mitgliedern des Doktorandennetzwerks der Stiftung Umweltenergierecht, den Teilnehmern des Promotions Coa-

chings der Potsdam Graduate School sowie der Mittagessens-Runde der wissenschaftlichen Mitarbeiter der Fakultät.

Für die Aufnahme in die Reihe „Schriften zum Umweltenergierecht“ danke ich den Herausgebern Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz, Thorsten Müller und Prof. Dr. Sabine Schlacke herzlich. Die Veröffentlichung der Dissertation wurde durch einen Druckkostenzuschuss der Schulze-Fielitz Stiftung Berlin und der Potsdam Graduate School unterstützt. Dafür bedanke ich mich aufrichtig.

All jenen, die die Arbeit oder Teile davon Korrektur gelesen und konstruktive Kritik geäußert haben, danke ich von Herzen. Ich konnte jederzeit auf Eure Hilfsbereitschaft und Geduld zählen. Alle übrig gebliebenen Fehler liegen allein in meiner Verantwortung.

Ohne den Beistand meiner Familie und Freunde wäre die Erstellung dieser Arbeit nicht möglich gewesen. Ich danke meinen Eltern Manfred und Heike sowie meiner Schwester Valerie für ihre vorbehaltlose Unterstützung in allen Lebenslagen, meinen Eltern insbesondere auch für die für sie selbstverständliche finanzielle Unterstützung zur Erreichung meiner Ziele. Die namentliche Erwähnung aller weiteren Herzensmenschen sprengt hier den Rahmen. Allen gilt mein herzlichster Dank, fühlt Euch bitte angesprochen.

Mein größter Dank gilt Johannes, der mich immer bedingungslos unterstützt und motiviert. Er hat einen wesentlichen Anteil daran, dass diese Arbeit fertig gestellt werden konnte. Danke! Last but not least möchte ich Laurin erwähnen, der zwischenzeitlich in unser Leben getreten ist. Ich hoffe sehr, dass die Politik und die Gesellschaft das Ruder rechtzeitig herumreißen, damit die Erde auch für Dich lebenswert ist und bleibt.

Ulm, im Mai 2021

Isabell Böhm

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
I. Problemstellung	13
II. Gang der Untersuchung	29
1. Kapitel: Amtshaftung nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG	33
A. Systematisierung der wesentlichen Konstellationen	33
B. Voraussetzungen der Amtshaftung	35
I. Handeln (Unterlassen) eines Amtsträgers in Ausübung eines öffentlichen Amtes	36
1. Ausgangslage	36
2. Einordnung	38
II. Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht	40
1. Amtspflichtverletzung	41
a. Ausgangslage	41
b. Konkrete Amtspflichtverletzung	43
aa. Konstellation „Vollzugsdefizit Exekutive“	43
bb. Konstellation „Untätigkeit Legislative und Exekutive“	44
(1) Untätigkeit der Legislative	45
(2) Untätigkeit der Exekutive	48
c. Zwischenergebnis	58
2. Drittbezogenheit	58
a. Ausgangslage	58
b. Einordnung	60
aa. Allgemeine Überlegungen zur Drittbezogenheit beim Klimaschutz	60
(1) Drittbezogenheit durch Kategorisierung	61
(a) These: Drittbezogenheit durch Kategorisierung begründbar	61
(b) Würdigung	64
(2) Drittbezogenheit durch Auslegung	65
(a) These: Schutzzweck der Amtspflicht zugunsten einer einzelnen Person besteht	65

(b) Würdigung	70
(3) Drittbezogenheit wegen methodologischem Einwand	75
(a) These: Kernargument zur Drittbezogenheit trägt beim Klimawandel nicht	75
(b) Würdigung	77
(4) Drittbezogenheit aufgrund verfassungsrechtlicher Überlegungen	79
(a) These: Bedeutung der Grundrechte führt zur Bejahung der Drittbezogenheit	79
(b) Würdigung	80
(5) Drittbezogenheit wegen Berücksichtigung der Tendenzen zur Abkehr von der Schutzzwecktheorie im Naturschutzrecht	83
(a) These: Schutzzwecktheorie im Klimaschutzrecht überholt	83
(b) Würdigung	84
(6) Fazit	86
bb. Konstellation „Vollzugsdefizit Exekutive“	88
cc. Konstellation „Untätigkeit Legislative und Exekutive“	93
(1) Untätigkeit der Legislative	93
(2) Untätigkeit der Exekutive	95
c. Zwischenergebnis	98
III. Verschulden	100
1. Ausgangslage	100
2. Einordnung	101
a. Konstellation „Vollzugsdefizit Exekutive“	102
b. Konstellation „Untätigkeit Legislative und Exekutive“	104
aa. Untätigkeit der Legislative	104
bb. Untätigkeit der Exekutive	105
3. Zwischenergebnis	106
IV. Schaden	106
1. Ausgangslage	106
2. Konkrete Schadenspositionen und ihre Ersatzfähigkeit	107
a. Personenschäden	108
b. Sachschäden	109
c. Aufwendungen als Schaden	110
d. Immaterielle Schäden	111

e. Reine Vermögensschäden	112
V. Kausalität/Zurechnung	113
1. Ausgangslage	113
2. Die Kausalität im Besonderen	114
a. Kausalbeziehung zwischen individuellem Schaden und Klimawandel (Kausalität im wissenschaftlichen Sinn)	116
b. Kausalbeziehung zwischen Amtspflichtverletzung und Schaden	119
c. Alternative Kausalitätstheorien	127
d. Wissenschaft und Klimaschutzrecht – Die Bedeutung von Klimamodellen und statistischen Methoden	129
e. Zwischenergebnis	131
VI. Ausschlussgründe bzw. Haftungsbeschränkungen	132
1. Subsidiaritätsklausel	132
2. Mitverschulden	134
a. Mitverschulden nach § 254 BGB	134
b. Rechtsmittelversäumnis nach § 839 Abs. 3 BGB	136
3. Haftungsbeschränkungen durch Gesetz	138
4. Verjährung	141
VII. Rechtsfolge	141
1. Variante 1: Naturalrestitution/Geldentschädigung	142
2. Variante 2: Positive Gesetzgebung	143
3. Variante 3: Realhandeln	144
4. Zwischenergebnis	145
VIII. Ergebnis für den Amtshaftungsanspruch	146
IX. Aktiv- und Passivlegitimation	147
1. Aktivlegitimation	148
a. Ausgangslage	148
b. Sonderproblem: Betroffene ausländische Person als anspruchstellende Person	149
2. Passivlegitimation	153
X. Prozessuale Aspekte	154
1. (Internationale) Zuständigkeit	154
2. Anwendbares Recht	156
3. Prüfungsumfang des Gerichts	157
4. Darlegungs- und Beweislast	158
C. Ergebnis Kapitel 1	158

2. Kapitel: Unionsrechtliche Staatshaftung	160
A. Systematisierung der wesentlichen Konstellationen	160
B. Entstehungsgeschichte	161
C. Unionsrechtliche Anspruchsvoraussetzungen	165
I. Verstoß gegen individualschützende Norm des Unionsrechts	165
1. Ausgangslage	165
2. Einordnung	167
a. Konstellation „Vollzugsdefizit Exekutive“	171
b. Konstellation „Untätigkeit Legislative“	172
3. Zwischenergebnis	173
II. Hinreichend qualifizierter Rechtsverstoß	173
1. Ausgangslage	173
2. Einordnung	176
III. Kausalität	177
1. Ausgangslage	177
a. Schaden	177
b. Unmittelbare Kausalität	179
2. Einordnung	180
D. Haftungsfolgen nach nationalem Recht	181
I. Ausschlussgründe bzw. Haftungsbeschränkungen	182
a. Subsidiaritätsklausel	182
b. Mitverursachung	183
aa. Mitverursachung nach § 254 BGB	183
bb. Rechtsmittelversäumnis nach § 839 Abs. 3 BGB	183
c. Verjährung	184
II. Rechtsfolge	184
III. Ergebnis für den unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch	185
IV. Aktiv- und Passivlegitimation	186
1. Aktivlegitimation	186
2. Passivlegitimation	186
V. Prozessuale Aspekte	187
E. Ergebnis Kapitel 2	188
3. Kapitel: Außervertragliche Haftung der EU nach Art. 340 Abs. 2 AEUV	190
A. Systematisierung der wesentlichen Konstellationen	190

B. Anspruchsvoraussetzungen	192
I. Verstoß gegen individualschützende Norm des Unionsrechts	193
1. Ausgangslage	193
2. Einordnung	197
II. Hinreichend qualifizierter Rechtsverstoß	199
1. Ausgangslage	199
2. Einordnung	201
III. Kausalität	202
1. Ausgangslage	202
a. Schaden	202
b. Unmittelbare Kausalität	204
2. Einordnung	204
IV. Ausschlussgründe bzw. Haftungsbeschränkungen	205
V. Rechtsfolge	206
VI. Ergebnis für den Anspruch aus Art. 340 Abs. 2 AEUV	208
VII. Aktive und passive Parteifähigkeit	208
1. Aktive Parteifähigkeit	208
2. Passive Parteifähigkeit	209
VIII. Prozessuale Aspekte	209
C. Ergebnis Kapitel 3	211
4. Kapitel: Rechtspraktische Perspektiven für die Staatsklimahaftung	212
A. Änderung der Rechtswegzuweisung	213
I. Rechtswegzuweisung gem. Art. 34 S. 3 GG, § 40 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 3. Var. VwGO	213
1. Derzeitige Rechtslage	213
2. Änderung des Art 34 S. 3 GG	215
3. Restriktive Auslegung des Art. 34 S. 3 GG	215
4. Änderung des § 40 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 3. Var. VwGO	216
5. Zwischenergebnis	217
II. Rechtswegzuweisung in einschlägigen Gesetzen	217
1. Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)	217
2. Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG)	218
3. Umweltschadengesetz (USchadG)	219
4. Zwischenergebnis	220
B. Änderung des materiellen Rechts	220

Inhaltsverzeichnis

C. Rechtsfolgenseite der Ansprüche	220
I. Amtshaftungsanspruch	222
II. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch	222
D. Fazit	224
5. Kapitel: Zusammenfassung in Thesen	227
Literaturverzeichnis	233

Einleitung

I. Problemstellung

“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.”¹

Der globale Klimawandel stellt eine der größten Herausforderungen dar, vor der die Menschheit steht und die sie noch über viele Generationen hinweg beschäftigen wird.²

Als Klimawandel bezeichnet man die Veränderung des Klimas durch die Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur.³ Das Klima selbst wird als „die Gesamtheit meteorologischer Ursachen, die für den längerfristigen durchschnittlichen Zustand der Erdatmosphäre beziehungsweise des Wetters an einem Ort verantwortlich sind“⁴, definiert. Dagegen ist „Wetter“ ein durch aktuelle Messwerte tagesgeprägter, überwiegend beschreibender Befund.⁵

In der Wissenschaft herrscht mittlerweile die nahezu sichere Erkenntnis, dass hauptsächlich die Menschen zum globalen Klimawandel beitragen.⁶ Hauptgrund für den prognostizierten Temperaturanstieg ist demnach der

1 *Sands*, JEnvL 28 (2016), 19 (34 f.).

2 So bereits 1990 von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ festgestellt, BT-Drs. 11/8030, S. 88. Der Begriff „Klimawandel“ ist umstritten. Synonym verwendet werden z. B. die Begriffe „Klimakrise“, „globale Überhitzung“, „Wetterchaotisierung“ oder „Klimaänderung“. Der Begriff „Klimawandel“ ist (bislang) der gängigste, weshalb er in dieser Untersuchung verwendet wird. Vgl. zur Diskussion über das *framing* des Begriffs etwa *Meyer-Ohlendorf*, Süddeutsche Zeitung 14.12.2018.

3 *Stoll/Krüger*, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2017, S. 285 (Rn. 1); *Bolle*, IPCC, 2012, S. 2.

4 *Gärditz*, JuS 2008, 324. Eine allgemein gültige Definition des Begriffs „Klima“ gibt es nicht, diejenige von *Gärditz* wird in der juristischen Literatur jedoch oft verwendet. Vgl. außerdem die „Definitionsüberlegungen“ bei *Häckel*, Meteorologie, 2016, S. 316 f.

5 *Häckel*, Meteorologie, 2016, S. 315 f.

6 Siehe nur *Rahmstorf/Schellnhuber*, Klimawandel, 2019, S. 33, 86 f.; *IPCC*, Fifth Assessment Report 2014: Synthesis Report, S. 2. Das *IPCC* verwendet den Begriff ‘Klimawandel’ bezogen auf jegliche Klimaänderungen, egal ob menschlichen oder natürlichen Ursprungs.

sog. anthropogene Treibhauseffekt.⁷ Der Treibhauseffekt ist grundsätzlich ein natürlicher Vorgang. Er ist sogar lebensnotwendig, weil die Erde ohne ihn vereist und ein Leben auf ihr nicht möglich wäre.⁸ Vereinfacht dargestellt passiert beim Treibhauseffekt Folgendes: Die Einstrahlungen der Sonne gelangen mit unterschiedlicher Wellenlänge in die Erdatmosphäre und treffen auf die Erdoberfläche. Die Treibhausgase⁹ in der Atmosphäre verhindern, dass diese Wärmestrahlung ungehindert und in Gänze wieder aus der Erdatmosphäre austreten kann. Die Sonneneinstrahlung wird deshalb teilweise in der Erdatmosphäre gespeichert und es kommt zu einer Art „Wärmestau“ in der Nähe der Erdoberfläche¹⁰. Die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre nimmt, (primär) vom Menschen verursacht, zu, was den natürlichen Effekt verstärkt (= anthropogener Treibhauseffekt).¹¹ Dies führt langfristig zu einem Temperaturanstieg.

Ohne eine Begrenzung der Treibhausgasemissionen und einem damit einhergehenden weiteren Anstieg der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre wird prognostiziert, dass die Erderwärmung¹² bis 2100 4°C oder mehr betragen könnte.¹³ Schon ab einer Erwärmung von 2°C geht die Forschung davon aus, dass die klimawandelbedingten Schäden teil-

7 Detaillierte Erklärung, wie der Treibhauseffekt funktioniert z. B. bei *Rahmstorf/Schellnhuber*, Klimawandel, 2019, S. 30 ff.

8 *Rahmstorf/Schellnhuber*, Klimawandel, 2019, S. 32; siehe auch die Erklärungen des UBA zum Klima und zum Treibhauseffekt unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimawandel/klima-treibhauseffekt#textpart-1> (zuletzt geprüft am 2.8.2018).

9 Eine Legaldefinition zu Treibhausgasen fehlt, das Kyoto-Protokoll erfasst folgende Treibhausgase: Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Lachgas (N₂O), wasserstoffhaltige Fluorkohlenwasserstoffe (HFKW), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (FKW), Schwefelhexafluorid (SF₆) sowie seit der zweiten Verpflichtungsperiode zusätzlich Stickstofftrifluorid (NF₃); nicht zu verwechseln sind diese Gase mit den Treibgasen aus Spraydosen, die die Ozonschicht schädigen; das Treibhausgas CO₂, das unter anderem bei der Verbrennung von fossilen Brennstoffen zur Energiegewinnung entsteht, macht, auch in Deutschland, den größten Anteil an Treibhausgasen aus, vgl. Bericht des UBA zu den Treibhausgasen: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/treibhausgas-emissionen/die-treibhausgase> (zuletzt geprüft am 10.8.2018).

10 *Rahmstorf/Schellnhuber*, Klimawandel, 2019, S. 31.

11 *Rahmstorf/Schellnhuber*, Klimawandel, 2019, S. 32 ff.

12 Der Begriff „Erderwärmung“ ist insofern ungenau, als dass es keinen global einheitlichen Anstieg der Temperaturen gibt und auch nicht geben wird.

13 *Rahmstorf/Schellnhuber*, Klimawandel, 2019, S. 47. Auch mit einer Begrenzung der Treibhausgasemissionen könnte nach neuesten Erkenntnissen durch verschiedene Rückkopplungsprozesse ein derartiger Temperaturanstieg drohen, *Steffen et al.*, PNAS 115 (2018), 8252.

weise irreversibel und nicht mehr beherrschbar seien.¹⁴ In Deutschland stieg die Temperatur von 1881 bis 2014 im Jahresdurchschnitt bereits um etwas mehr als 1°C und erwärmte sich damit mehr als die Erde im Durchschnitt.¹⁵

Die prognostizierten Auswirkungen des Klimawandels sind sehr vielgestaltig.¹⁶ Im Mittelpunkt der folgenden kurzen Darstellung stehen lediglich die Auswirkungen auf Europa, obschon selbstredend alle Menschen auf der Welt, manche mehr, manche weniger, betroffen sind beziehungsweise sein werden.

Die vorhergesagten Auswirkungen für Europa reichen von Temperaturanstiegen in Südeuropa im Sommer mit Dürre- und Waldbrandgefahr¹⁷ über Temperaturanstiege in Nordeuropa im Winter¹⁸ mit einer Zunahme der Niederschlagsmengen¹⁹ und der Hochwassergefahr²⁰ sowie einem Abschmelzen der Gletscher etwa in den Alpen²¹ bis zu steigenden Meeresspie-

-
- 14 Vgl. *Bolle*, IPCC, 2012, S. 129 ff. m.w.N.; *WBGU*, Klimawandel, 2009, S. 2; *IPCC*, Special Report 2018, S. 9 f.
 - 15 *Kaspar/Mächel*, in: Brasseur/Jacob/Schuck-Zöllner, Klimawandel in Deutschland, 2017, S. 17 (21) m.w.N.; *WBGU*, Zeit-gerechte Klimapolitik, 2018, S. 7. Zwischen 2006 und 2015 lag die Temperatur global gesehen nur zwischen 0,83 bis 0,89°C über dem vorindustriellen Zeitraum, vgl. *EEA*, Climate change, 2017, S. 71.
 - 16 *Birkmann/Fleischhauer*, RuR 67 (2009), 114; *Gies*, Klimafolgenadaptation, 2018, S. 37 f. m.w.N.; die Klimaforschung spricht diesbezüglich von „Vulnerabilität“, was den Grad der Empfindlichkeit von Systemen gegenüber nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels bezeichnet: *EEA*, Vulnerability and adaptation, 2006, S. 10. Detaillierte Darstellungen der prognostizierten globalen Auswirkungen des Klimawandels finden sich in den Sachstandberichten des IPCC von 1990, 1995, 2001, 2007 und 2014 unter http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml (zu-letzt geprüft am 10.8.2018).
 - 17 *IPCC*, Fifth Assessment Report 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, S. 1276.
 - 18 *IPCC*, Fifth Assessment Report 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, S. 1276.
 - 19 *IPCC*, Fifth Assessment Report 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, S. 1276; *Kaspar/Mächel*, in: Brasseur/Jacob/Schuck-Zöllner, Klimawandel in Deutschland, 2017, S. 17 (21) m.w.N.
 - 20 Siehe dazu ausführlich für Deutschland: *Bronstert et al.*, in: Brasseur/Jacob/Schuck-Zöllner, Klimawandel in Deutschland, 2017, S. 87 (87 ff.); *UBA*, Klimawandel in Deutschland, 2005, S. 46 ff., 167 ff.; allg. zu Hochwassern in Europa *Blöschl et al.*, Nature 573 (2019), 108.
 - 21 *Kunz/Mohr/Werner*, in: Brasseur/Jacob/Schuck-Zöllner, Klimawandel in Deutschland, 2017, S. 57 (64).

geln und größeren Wellenaktivitäten in den Küstenregionen.²² Extremwetterereignisse werden insgesamt häufiger und heftiger auftreten als bisher.²³

Die konkreten Folgen dieser Auswirkungen auf die Regionen werden indes sehr unterschiedlich ausfallen. So spielt die Altersstruktur einer Region eine große Rolle dabei, welche gesundheitlichen Auswirkungen beispielsweise Hitzewellen auslösen; ältere Menschen und Kinder sind hierbei stärker gefährdet, weil die Hitze ihren Organismus leichter überlastet.²⁴ Bei Flüssen, die der Schifffahrt dienen, wirken sich Hoch- oder Niedrigwasser wirtschaftlich negativer aus als bei Flüssen ohne kommerzielle Schifffahrt.²⁵ In Regionen, in denen die Landwirtschaft einen großen Erwerbszweig bildet, sind die Auswirkungen von Dürren oder geringen Niederschlägen größer als anderswo;²⁶ in Wald- und Forstgebieten verursachen Stürme, Waldbrände, aber auch Trockenheit potentiell größere Schäden als in unbewaldeten Regionen.²⁷

-
- 22 IPCC, Fifth Assessment Report 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, S. 1276; *Weißer/Meinke*, in: Brasseur/Jacob/Schuck-Zöller, Klimawandel in Deutschland, 2017, S. 77 (77 ff.). Für die Ostsee wird ein Anstieg um etwa 1 mm pro Jahr vorhergesagt, für die Nordsee um etwa 1,6 mm pro Jahr, wobei es auch dabei regionale Unterschiede entlang der Küste geben kann, *Weißer/Meinke*, in: Brasseur/Jacob/Schuck-Zöller, Klimawandel in Deutschland, 2017, S. 77 (78, 80). Die Klimaforschung geht in Szenarien global gesehen von einem Anstieg der Meeresspiegel bis 2100 von 20 bis 170 cm aus; *Reguero/Losada/Méndez*, Nat Commun 10 (2019), 205. Die Zunahme der Wellenenergie könnte küstennahe Bauten wie Häfen zusätzlich bedrohen, *Reguero/Losada/Méndez*, Nat Commun 10 (2019), 205.
- 23 *Rahmstorf/Schellnhuber*, Klimawandel, 2019, S. 68 ff.; *Haritz*, Inconvenient deliberation, 2011, S. 28 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, 2016, § 17 Rn. 30. Deutschland gehört aktuellen Berichten zufolge zu den von Extremwetterereignissen und dadurch verursachten Schäden und Verlusten am stärksten betroffenen Staaten, *Climate Transparency*, Brown to Green-Report 2019, S. 13; *Eckstein et al.*, Global Climate Risk Index 2020, S. 6.
- 24 So konnte etwa nach den Hitzewellen im Sommer 2003 eine erhöhte Sterblichkeitsrate dieser Gruppen festgestellt werden: *Deutschländer/Mächel*, in: Brasseur/Jacob/Schuck-Zöller, Klimawandel in Deutschland, 2017, S. 47 (48); *Hoffmann*, Herausforderung Klimaschutz, 2007, S. 40 f.; s. aktuell auch *Watts et al.*, The Lancet 394 (2019), 1836.
- 25 Vgl. *BMVI, KLIWAS*, 2015; *Richter*, Deutschlandfunk 30.8.2018.
- 26 *Hoffmann*, Herausforderung Klimaschutz, 2007, S. 38; *Faust/Strobl*, <www.munichre.com/topics-online/de/climate-change-and-natural-disasters/climate-change/heatwaves-and-drought-in-europe.html>; siehe zu den Auswirkungen auf die Landwirtschaft *Busch*, in: Härtel, Nachhaltigkeit, 2014, S. 338. In Bezug auf den Ski-Tourismus siehe *Dugge*, Deutschlandfunk 7.2.2019.
- 27 Zu alle dem *Hecht*, RuR 2009, 157 (159); *Stock/Kropp/Walkenhorst*, RuR 2009, 97 (98 ff.); *Hoffmann*, Herausforderung Klimaschutz, 2007, S. 39 f. Der *BUND*

Studien kommen zu dem Ergebnis, dass klimawandelbedingte Schäden oder *Klimaschäden* zukünftig steigen werden.²⁸ Nach dem Pariser Klimaabkommen²⁹ sind damit Schäden gemeint, „die mit den nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen einschließlich extremer Wetterereignisse und sich langsam anbahnender Ereignisse verbunden sind“, Art. 8 Abs. 1 Pariser Klimaabkommen („loss and damage“).³⁰

Die Notwendigkeit, den globalen Klimawandel und seine Auswirkungen zu bekämpfen, wird seit den 1980er Jahren auf internationaler Ebene gesehen. Dies führte unter anderem zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge.³¹ Momentan bestehende, für die Fragestellung relevante, völker-

spricht von einem drohenden „Waldsterben 2.0“, *BUND*, BUND-Forderungen zum Waldsterben, 2019. Eine große Rolle bei der Waldbrandgefahr spielt auch die unterschiedliche Bodenbeschaffenheit und die Diversität der Baumarten in den jeweiligen Wäldern.

- 28 *Merz*, in: Brasseur/Jacob/Schuck-Zöller, Klimawandel in Deutschland, 2017, S. 46 (46 m.w.N.); *Hofer*, Tagesspiegel Background 9.1.2019; *World Bank*, 4°C Turn Down the Heat, 2013; Studie des Deutschen Wetterdienstes und des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft zu Starkregenereignissen, <https://www.gdv.de/de/themen/news/von-2002-bis-2017--deutschlandweit-6-7-milliarden-euro-starkregen-schaeden--52762> (zuletzt geprüft am 28.11.2019).
- 29 Paris Agreement v. 12.12.2015, authentische Textfassungen unter <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> (zuletzt geprüft am 6.8.2018); Übereinkommen in deutschsprachiger Übersetzung BGBl. II 2016, S. 1082; siehe dazu unten auch Fn. 34.
- 30 Erwähnenswert ist dabei, dass Schäden und Verluste zwar im Pariser Klimaabkommen anerkannt werden, damit nach dem Willen der Vertragsparteien aber explizit keine Schaffung einer Haftungsgrundlage gewollt war und ist, vgl. para. 51 des Beschlusses United Nations, Conference of the Parties, Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015, 1/CP.21, 29.1.2016, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, vgl. allg. zu Art. 8 PA, *Siegele*, in: Klein/Carazo/Doelle/Bulmer/Higham, Paris Agreement, 2017, S. 224.
- 31 Als Beispiele für die ersten Verträge, siehe Abkommen zum Schutz der Ozonschicht, Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer v. 22.3.1985, Übereinkommen in deutschsprachiger Übersetzung BGBl. II 1988, S. 901; Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer v. 16.9.1987, Protokoll in deutschsprachiger Übersetzung BGBl. II 1988, S. 1015, zuletzt geändert durch BGBl. II 2017, S. 1138; vgl. auch *Flaskühler*, Föderale Klimaschutzgesetzgebung, 2018, S. 70-77; *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch EU-Wirtschaftsrecht, 2019, Rn. 413. Auch die Gründung des IPCC 1988 zeugt von einem bestehenden Bewusstsein, vgl. *Bolle*, IPCC, 2012, S. 8 ff.

rechtliche Verträge sind vor allem die Klimarahmenkonvention (KRK)³², das Kyoto-Protokoll (KP)³³ und das Pariser Klimaabkommen (PA)³⁴. Sowohl Deutschland als auch die EU sind Vertragsparteien dieser Verträge und damit insoweit verpflichtet.³⁵ Es bestehen darüber hinaus auch völker-

32 United Nations Framework Convention on Climate Change v. 9.5.1992, authentische Textfassungen unter <https://unfccc.int/process/the-convention/what-is-the-convention/status-of-ratification-of-the-convention> (zuletzt geprüft am 6.8.2018), Konvention in deutschsprachiger Übersetzung BGBl. II 1993, S. 1783; siehe dazu ausführlich etwa *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, *International climate change law*, 2017, S. 118 ff.

33 Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change v. 11.2.1997, authentische Textfassungen unter <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/what-is-the-kyoto-protocol/what-is-the-kyoto-protocol> (zuletzt geprüft am 6.8.2018); Protokoll in deutschsprachiger Übersetzung BGBl. II 2002, S. 966; siehe dazu etwa *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, *International climate change law*, 2017, S. 160 ff. Teilweise findet man in deutschen Dokumenten auch die Schreibweise „Kioto“.

34 Paris Agreement v. 12.12.2015, authentische Textfassungen unter <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> (zuletzt geprüft am 6.8.2018); Übereinkommen in deutschsprachiger Übersetzung BGBl. II 2016, S. 1082; siehe dazu ausführlich etwa *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, *International climate change law*, 2017, S. 209 ff.

35 Für die KRK: BRD: siehe Fn. 32; EU: Beschluss 94/69/EG v. 15.12.1993, ABl. 1994, L 33/11; für das KP: BRD: siehe Fn. 33; EU: Entscheidung 2002/358/EG v. 25.4.2002, ABl. 2002, L 130/4; für das PA: BRD: siehe Fn. 34; EU: Beschluss 2016/1841 v. 5.10.2016, ABl. 2016, L 282/1. Für Deutschland werden völkerrechtliche Verträge durch einen Transformationsakt Bestandteil des nationalen Rechts, vgl. dazu näher nur *Ipsen*, *Staatsrecht I*, 2020, § 21 Rn. 1079 ff. Die EU kann gem. Art. 216, 218 AEUV Vertragspartei von internationalen Abkommen sein, für eine rechtliche Wirkung bedarf es dafür keiner zusätzlichen Transformation, *Mögele*, in: *Streinz/Michl*, *EUV/AEUV*: Art. 216 AEUV Rn. 49 ff. Unerheblich für die Untersuchung ist, mit welchen „Mechanismen“ die völkerrechtlichen Abkommen Treibhausgasemissionsreduktionen erreichen wollen; das KP enthält in Art. 3 Abs. 1 die konkrete Verpflichtung zur Reduzierung der erfassten Treibhausgase von 2008 bis einschließlich 2012 um mindestens 5 % gegenüber 1990 für die sog. Anlage-I-Staaten. Konkretisiert wird dies durch Art. 3 Abs. 7 S. 1 KP i. V. m. Anlage-B, die individuelle Mengen für jeden Staat nennen, sog. „top-down-Schema“. Anders ist es dagegen in der KRK oder dem PA geregelt. Letzteres sieht nationale Selbstverpflichtungen statt festgeschriebener Klimaziele vor, Art. 3, 4 Abs. 2 PA, sog. „bottom-up-Prinzip“.

gewohnheitsrechtliche Verpflichtungen,³⁶ die ihren Ursprung im Umweltvölkerrecht haben.³⁷

Deutschland hat sich im Zuge dieser Entwicklung, wie andere Staaten und die EU auch, zu bestimmten „Klimazielen“ verpflichtet. An einer (Legal-)Definition dieses Begriffs fehlt es bisher. Nach *Flaskühler* sind darunter Vorgaben in Bezug auf die Reduzierung einer prozentualen Menge an Treibhausgasemissionen bis zu einem bestimmten Stichtag in Relation zu einem Bezugsjahr zu verstehen.³⁸

Bis 2020 bestand in Deutschland etwa die (nationale) Vorgabe, dass die Treibhausgasemissionen um 40 % in Bezug auf das Basisjahr 1990 gesenkt werden.³⁹ *Merkel* versprach noch im Wahlkampf vor der letzten Bundestagswahl im Herbst 2017, dass Deutschland dieses vereinbarte Klimaziel bis 2020 einhalten werde. Doch dazu wird es aller Voraussicht nach, selbst nach zwischenzeitlicher Ansicht der Bundesregierung, nicht kommen.⁴⁰

-
- 36 Z. B. das Präventionsprinzip (mit dem Verbot der erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbelastung), das Vorsorgeprinzip und das Prinzip der Nachhaltigkeit; siehe dazu auch m.w.N. zur teilweise umstrittenen völkerrechtlichen Verbindlichkeit bzw. zur Frage, ob das Völkergewohnheitsrecht als *lex generalis* zurücktritt *Proelß*, in: *Proelß*, Internationales Umweltrecht, 2017, S. 69; *Boom/Richards/Leonard*, Climate Justice, 2016, S. 13. Da es im Weiteren grundsätzlich nicht auf die völkerrechtliche Ebene ankommen wird, spielt die Frage, ob sich aus Völkergewohnheitsrecht konkrete Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasen ableiten lassen, keine Rolle, vgl. dazu aber *Durner*, in: *Landmann/Rohmer*, UmweltR, 2019, Rn. 94; *Mayer*, RECIEL 28 (2019), 107. Auch die streitige Frage, ob die völkergewohnheitsrechtlichen Regeln auch für die EU verbindlich sind, kann hier dahinstehen.
- 37 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer*, UmweltR, 2019, Rn. 94; *Carlarne/Grey/Tarasofsky*, in: *Carlarne/Gray/Tarasofsky*, International Climate Change Law, 2016, S. 3 (7); *Simlinger/Mayer*, in: *Mechler/Bouwer/Schinko/Surminski/Linnerooth-Bayer*, Loss and Damage, 2019, S. 179 (185 ff.); *Hoffmann*, Herausforderung Klimaschutz, 2007, S. 28 f.; *Frank/Schwarte*, ZUR 2014, 643.
- 38 *Flaskühler*, Föderale Klimaschutzgesetzgebung, 2018, S. 152 f.
- 39 Integriertes Energie- und Klimaprogramm (IEKP) der BReg v. 20.8.2007, bekräftigt durch das Energiekonzept der BReg für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung v. 28.9.2010, S. 5, sowie durch den Kabinettsbeschluss Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 v. 3.12.2014.
- 40 Vgl. *BMU*, Klimaschutzbericht 2018, S. 9, der von lediglich 32 % statt 40 % Einsparungen bis 2020 ausgeht; ebenso sieht das BT-Drs. 19/7670, S. 12; *Agora Energiewende/Agora Verkehrswende*, Die Kosten von unterlassenen Klimaschutz für den Bundeshaushalt, 2018, S. 11, wonach bis Ende 2017 der Rückgang der Emissionen bei lediglich 27,7 % lag. Allerdings kommt eine neue Studie zum Ergebnis, dass der Rückgang im Jahr 2019 doch bei 35 % lag, *Agora Energiewende*, Die Energiewende im Stromsektor, 2020, S. 25. Aufgrund der Corona-Krise kommen neue Berechnungen überraschenderweise zu einer Übererfüllung der

Das im September 2019 beschlossene Klimapaket der Bundesregierung⁴¹ wird jedenfalls keinen Einfluss auf die Einhaltung des nationalen Ziels bis 2020 haben, weil die meisten Maßnahmen erst ab 2020 oder später greifen.⁴² Auch beim deutschen Klimaziel bis 2030, das eine Einsparung von 55 % in Bezug auf 1990 vorsieht⁴³ und beim europäischen Ziel bis 2030, das momentan EU-weit eine Einsparung von 40 % in Bezug auf 1990 vorsieht,⁴⁴ erscheint eine Einhaltung derzeit sowohl von Deutschland⁴⁵ als auch von der EU insgesamt in weiter Ferne.

Mit zunehmendem Maße ist die Diskussion über den Klimawandel, seine Auswirkungen und zu treffende Maßnahmen zur Minderung und zur Anpassung an die Folgen spätestens seit dem „Hitzesommer 2018“ auch in den Medien und der Gesellschaft allgegenwärtig.⁴⁶ Vor allem die mangelhafte Umsetzung wirksamer Maßnahmen zum Klimaschutz seitens der Politik stoßen vermehrt auf Kritik aus der Gesellschaft.⁴⁷

nationalen Klimaziele, *Agora Energiewende*, Auswirkungen der Corona-Krise auf die Klimabilanz Deutschlands, 2020. Es handelt sich dabei aber um einen nicht nachhaltigen Einmal-Effekt, dessen Eintreten zudem noch spekulativ ist.

41 Siehe dazu <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzprogramm-2030-1673578> (zuletzt geprüft am 3.1.2020); *Frenz/Overath*, UPR 2019, 479 (481 ff.).

42 Siehe dazu die Informationen der Bundesregierung unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzprogramm-2030-1673578> (zuletzt geprüft am 7.11.2019).

43 Energiekonzept der BReg für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung v. 28.9.2010, S. 5; mittlerweile auch in § 3 Abs. 1 S. 2 KSG.

44 Aufgeteilt in -30 % im non-ETS-Sektor (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft) und -43 % im ETS-Sektor, Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030, COM (2014) 15 final, S. 6. Im Rahmen des „Green Deal“ der neuen EU-Kommission sind nun Einsparungen von 50-55 % im Vergleich zu 1990 bis 2030 geplant. Details sollen bis Oktober 2020 beschlossen werden, siehe dazu https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de (zuletzt geprüft am 3.1.2020); *Köck/Markus*, ZUR 2020, 257.

45 Deutschlands anteilige Verpflichtung für den non-ETS-Sektor liegt hierbei bei -38 % bis 2030, Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhang I VO (EU) 2018/842 des EP und des ER v. 30.5.2018, ABl. L 156/26. Diese anteilige Verpflichtung wird sich voraussichtlich wegen des „Green Deal“ (Fn. 44) noch erhöhen.

46 Auch in der Religion, zumindest in: *Pabst Franziskus*, Enzyklika *Laudato si'*, 2015; zu dessen völkerrechtlichen Dimensionen s. *Schlacke*, in: Heimbach-Steins/Schlacke, Enzyklika *Laudato si'*, 2019, S. 97.

47 Man denke nur an die Massendemonstrationen der *Fridays for Future*-Bewegung oder an das (deutsche) Ergebnis der Europawahl Ende Mai 2019, bei der die Grünen zu den Wahlgewinnern zählten.

Auch in der Wissenschaft beschäftigen sich diverse Disziplinen mit dem Klimawandel im weitesten Sinn.⁴⁸ In benachbarten Disziplinen gibt es beispielsweise in der Umweltökonomie Untersuchungen zum Thema, etwa zum betrieblichen Treibhausgasmanagement als Beitrag zum Klimaschutz⁴⁹ oder zu Emissionsrechtehandel und Zertifikatspreisentwicklungen durch bestimmte Anreize.⁵⁰ Auch in der Politikwissenschaft beschäftigen sich viele Arbeiten mit dem Klimawandel und seinen Auswirkungen, zum Beispiel mit Überlegungen zur Verantwortung der internationalen Gemeinschaft bei der Klimapolitik,⁵¹ zur Rolle der EU⁵² oder zu den Konflikten um Carbon Capture and Storage⁵³ in der internationalen Klimapolitik.

Es stellen sich im Rahmen des Klimawandels selbstverständlich auch rechtliche Fragen, weshalb sich auch die Rechtswissenschaft vermehrt mit der Thematik auseinandersetzt. In diesem Zusammenhang hat etwa auch *Sands* daran appelliert, dass die (internationalen) Gerichte angesichts der großen Herausforderungen, vor die uns der Klimawandel stellt, nicht tatenlos bleiben sollten.⁵⁴

Die Relevanz von Klimaklagen⁵⁵ im Allgemeinen, sowie die Haftung von Staaten beziehungsweise der EU im Besonderen, spielte im europäischen Rechtsraum bisher aber eine eher untergeordnete Rolle, sowohl in

48 Fragen, die sich im Rahmen des Klimawandels stellen, müssen beinahe zwangsläufig transdisziplinär untersucht werden. So hängt beispielsweise die Festlegung von verbindlichen Klimazielen, zumindest mittelbar, u. a. mit entsprechenden naturwissenschaftlichen Erkenntnissen zusammen, siehe dazu etwa *Burger/Wentz/Horton*, *Columbia JEnvL* 45 (2020), 57 (142 ff.).

49 *Brinkel*, *Betriebliches Treibhausgasmanagement*, 2018. In diese Richtung geht auch die Arbeit von *Brzeskot*, *Ökonomische Aspekte zum Klimaschutz*, 2016.

50 *Schlatterer*, *Banking und Borrowing*, 2013; *Quiggin/Adamson/Quiggin*, *Carbon pricing*, 2014.

51 *Bentz-Hözl*, *Weltklimavertrag*, 2014.

52 *Lindenthal*, *Leadership im Klimaschutz*, 2009.

53 *Krüger*, *Konflikte um Carbon Capture and Storage*, 2015. *Carbon Capture and Storage (CCS) meint die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid.*

54 Siehe Fn. 1.

55 Es gibt (noch) keine allgemeine Definition dieses Begriffs. Gemeint ist die Herbeiführung einer gerichtlichen Entscheidung zu einem unmittelbar bzw. mittelbar klimaschädlichen Verhalten unabhängig von der Verfahrens- oder Klageart, *Schnedl*, in: *Kirchengast/Schulev-Steindl/Schnedl*, *Klimaschutzrecht*, 2018, S. 128 (153); *United Nations Environment Programme*, *Status of Climate Change Litigation*, 2017, S. 10; *Boom/Richards/Leonard*, *Climate Justice*, 2016, S. 14; *Bouwer*, *JEnvL* 30 (2018), 483 (487).

der Praxis als auch in der Literatur.⁵⁶ Das könnte sich allerdings nicht zuletzt wegen eines Verfahrens in den Niederlanden, das auch in Deutschland große mediale Beachtung gefunden hat,⁵⁷ in Zukunft ändern.⁵⁸

In diesem Fall hatte die Nichtregierungsorganisation *Urgenda* 2013 im eigenen und im Namen von hunderten privaten klagenden Personen den niederländischen Staat wegen unzureichender Treibhausgasemissionsreduktionen verklagt. Die Niederlande gehören, obwohl der prognostizierte Meeresspiegelanstieg eine große Bedrohung für das tiefgelegene Land darstellt, weltweit zu den Ländern mit dem höchsten Ausstoß an Treibhausgasen pro Kopf.⁵⁹ *Urgenda* verlangte, dass die Niederlande bis 2020 entgegen der vorgesehenen Reduktion von maximal 17 % mindestens 25 % an Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 einsparen. Das Bezirksgericht in Den Haag folgte dem Antrag der Klägerin und verurteilte die Niederlande 2015 zu einer Emissionsreduzierung um mindestens 25 % bis Ende 2020.⁶⁰ Diese Entscheidung war die erste eines europäischen Gerichts gegen eine Regierung wegen unzureichender Klimaschutzmaßnahmen. Die Niederlande legten Berufung und schließlich Revision dagegen ein, allerdings wurde das erstinstanzliche Urteil im Ergebnis vollumfänglich bestätigt und ist nunmehr unanfechtbar.⁶¹

56 Lange Zeit wurde (in den USA) die Auffassung vertreten, dass klimawandelbezogene Fragestellungen Aufgabe der Legislative und der Exekutive seien, da der Judikative die dazu nötige Fachkenntnis fehle, *Haritz*, *Inconvenient deliberation*, 2011, S. 2. Dies hat sich in den letzten Jahren allerdings gewandelt, siehe z. B. US Supreme Court *Massachusetts v EPA*, 549 US 497 (2007); Lahore High Court *Ashgar Leghari v Federation of Pakistan*, Case No: W.P.25501/2015; siehe auch *WBGU*, *Zeit-gerechte Klimapolitik*, 2018, S. 19; siehe zu Klimarechtsstreitigkeiten allgemein die Übersichten unter: <http://climatecasechart.com/non-us-climate-change-litigation/> (zuletzt geprüft am 12.6.2018).

57 Siehe nur *guth./dpa/AFP*, *FAZ* 9.10.2018.

58 2018 scheint in Europa das Jahr der Klimaklagen gewesen zu sein. Es wurden nach dem Erfolg von *Urgenda* in mehreren europäischen Staaten u. a. Klagen nach niederländischem Beispiel eingereicht, darunter in Deutschland, Frankreich und Belgien. Siehe in Bezug auf Frankreich etwa <https://www.klimareporter.de/protest/dem-franzoesischen-staat-droht-eine-klimaklage> (zuletzt geprüft am 24.1.2019).

59 *Stäsche*, *EnWZ* 2019, 248 (254); *Schueler*, in: Faure/Peeters, *Climate change liability*, 2011, S. 237; *Schnedl*, in: Kirchengast/Schulev-Steindl/Schnedl, *Klimaschutzrecht*, 2018, S. 128 (155); *Wegener*, *JEEPL* 16 (2019), 125 (130).

60 Rechtsbank Den Haag Urt. v. 24.6.2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196 (originale Sprachfassung ECLI:NL:RBDHA:2015:7145) - *Urgenda v. The Netherlands*.

61 Gerechtshof Den Haag Urt. v. 9.10.2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2610 (originale Sprachfassung ECLI:NL:GHDHA:2018:2591) - *The Netherlands v. Urgenda*; Hoge

Ende Mai 2018 erhoben zehn Familien und eine Jugendorganisation in einem Präzedenzfall Klage vor dem EuG gegen das EP und den ER als gesetzgebende Organe der EU mit dem Begehren, dass diese mehr Treibhausgasemissionen einspart als bisher vorgesehen (People's Climate Case).⁶² Die Kläger stammen aus Mitgliedstaaten der EU sowie aus Kenia und Fidschi. Sie alle sind aufgrund der von ihnen ausgeübten Berufe in der Landwirtschaft beziehungsweise der Tourismusbranche in unterschiedlicher Weise bereits von Klimaschäden betroffen und werden in Zukunft noch stärker davon betroffen sein. Sie verlangen zum einen, drei EU-Rechtsakte, die sich mit den Hauptquellen der Treibhausgasemissionen beschäftigen, gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV für unvereinbar mit höherrangigem Recht zu erklären und die beklagten Institutionen zu einer höheren Prozentzahl an Treibhausgasemissionseinsparungen zu verpflichten.⁶³ Zudem machen sie den Anspruch auf außervertragliche Haftung der EU aus Art. 340 Abs 2 AEUV geltend.⁶⁴ Die Klage wurde am 8.5.2019 vom EuG als unzulässig abgewiesen, ein Einstieg in die Sache erfolgte nicht.⁶⁵ Das Gericht bejahte zwar, dass die klagenden Familien und die Jugendorganisation vom Klimawandel betroffen seien, wies die Klage aber deshalb ab, weil dies auch auf alle anderen Individuen zutrefe und es daher an der exklusiven Betroffenheit fehle. Gegen die Entscheidung wurde am 11.7.2019 die noch anhängige Berufung vor dem EuGH eingelegt.⁶⁶

Das VG Berlin musste sich 2019 mit einer Feststellungsklage gegen die Bundesregierung befassen.⁶⁷ Bei dem Verfahren ging es unter anderem darum, dass drei Familien aus Hamburg, Brandenburg und Schleswig-Holstein sowie Greenpeace e. V., festgestellt haben wollten, dass die Bundesregierung verpflichtet ist, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um das nach ihrer Ansicht verbindliche nationale Klimaziel bis 2020 doch noch

Raad der Nederlanden Den Haag Urt. v. 20.12.2019, ECLI:NL:HR:2019:2007 (originale Sprachfassung ECLI:NL:HR:2019:2006) - *The Netherlands v. Urgenda*.

62 People's Climate Case, *Carvalho et al. v. EP/ER*, Rs. T-330/18, ABL EU 2018 C 285/51, deutsche Klageschrift. *Winter/Verheyen/Leith*, <peoplesclimatecase.caneurope.org/wp-content/uploads/2019/02/klageschrift_02072018_web.pdf>.

63 Klageschrift (Fn. 62), Rn. 238 ff.

64 Klageschrift (Fn. 62), Rn. 385 ff.

65 EuG Urt. v. 8.5.2019 - T-330/18, ECLI:EU:T:2019:324, Rn. 21 - *Carvalho et al. v EP/ER*.

66 Beim EuGH anhängig als C-565/19 P; <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/de/2019/07/familien-der-eu-klimaklage-gehen-in-zweite-instanz/> (zuletzt geprüft am 25.7.2019). Das Parlament und der Rat haben am 3.12.2019 die Abweisung der Klage beim EuGH beantragt.

67 VG Berlin Urt. v. 31.10.2019, Az. 10 K 412/18, NVwZ 2020, 1289.

einzuhalten.⁶⁸ Die privaten Kläger sind in der Landwirtschaft tätig und bereits jetzt vom Klimawandel und seinen Auswirkungen betroffen. Dazu zählen zum Beispiel extreme Wetterereignisse, die Verbreitung unbekannter Schädlinge, Hitzestress ihrer Milchkühe, Trockenheit und damit zusammenhängende Ernteausfälle. Sie beriefen sich auf die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG. Sie erachteten die Aufgabe des Klimaziels bis 2020 als einen unzulässigen Eingriff in diese Grundrechte.⁶⁹ Das VG Berlin wies die Klage am 31.10.2019 wegen fehlender Klagebefugnis als unzulässig ab, ließ die Berufung zum OVG Berlin-Brandenburg wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Rechtsstreits aber zu.⁷⁰ Von dieser Möglichkeit machten die Kläger keinen Gebrauch.⁷¹

Vor dem Bundesverfassungsgericht wurde am 23.11.2018 eine Verfassungsbeschwerde eingereicht.⁷² Dahinter steht ein Klagebündnis aus elf Einzelklägern, dem BUND und dem Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V. (SFV). Das Klagebündnis macht geltend, dass das bisherige Handeln der Bundesregierung zum Klimaschutz unzureichend ist und deshalb nachgebessert werden muss. Es stützt seine Ansicht auf die Beeinträchtigung der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 14 Abs. 1 S. 1 sowie Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 S. 1.⁷³ Zudem wird die Missachtung des Wesentlichkeitsgrundsatzes und des Parlamentsvorbehalts gerügt, weil es (bei Beschwerdeerhebung) keine gesetzliche Grundlage für die elementaren Fragen deutscher Klimapolitik gab.⁷⁴

Ebenfalls zu nennen sind in diesem Zusammenhang die in Deutschland gegen zahlreiche Kommunen geführten indirekten Klimarechtsstreitigkeiten

68 Nachträglich haben sich noch gut 200 weitere Menschen als Beigeladene der Klage angeschlossen.

69 Klageschrift, S. 9 ff., 62 ff., *Rechtsanwälte Güntber*, <www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20182710-greenpeace-guenther-klageschrift-klimaklage.pdf>.

70 VG Berlin Urt. v. 31.10.2019, Az. 10 K 412/18, NVwZ 2020, 1289, Rn. 98.

71 *Schomerus*, ZUR 2020, 167 (169 f.).

72 1 BvR 2656/18, *Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB/Ekardt*, <klimaklage.com/wp-content/uploads/2019/04/Klageschrift.-Stand-Nov.-2018-2.pdf>; Ende August 2019 hat das BVerfG die Bundesregierung und den Bundestag zur Stellungnahme bis Mitte November 2019 aufgefordert; seither wurden weitere Verfassungsbeschwerden eingereicht (Az. 1 BvR 288/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20).

73 Sog. ökologisches Existenzminimum, siehe dazu *Huster/Rux*, in: BeckOK, GG: Art. 20a Rn. 7; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG: Art. 20a Rn. 8; *Murswiek/Rixen*, in: Sachs, GG: Art. 2 Rn. 201; *Winkler*, Klimaschutzrecht, 2005, S. 105; *Hanschel*, in: Schmidt-Kessel, German National Reports, 2018, S. 635 (641).

74 Klageschrift (Fn. 72), S. 127 ff.

ten, etwa die Klagen der DUH bezüglich der Einhaltung der Stickoxid-Grenzwerte in deutschen Städten.⁷⁵

Es gibt somit diverse Anknüpfungspunkte einer rechtlichen Untersuchung im Bereich der Klimaklagen. Je nach Anspruchsziel stehen dafür unterschiedliche Rechtsgrundlagen zur Verfügung. Neben der möglichen völkerrechtlichen Verantwortlichkeit von Staaten⁷⁶ und der privatrechtlichen Haftung Einzelner nach nationalem Recht⁷⁷ stellt sich etwa auch die Frage nach der gerichtlichen Geltendmachung präventiver Maßnahmen gegen den Staat zur Einhaltung der vereinbarten Klimaziele, zur gänzlichen Vermeidung von Klimaschäden oder auf Verschärfung der Klimaziele.⁷⁸ Zudem ist fraglich, inwieweit Staatshaftungsansprüche wegen Klimaschäden speziell gegen Deutschland⁷⁹ beziehungsweise die EU *de lege lata* begründbar sind, wenn eingegangene Verpflichtungen zur Reduzierung

75 Siehe dazu nur BVerwGE 161, 201; VG Stuttgart ZUR 2017, 620; Parallelentscheidung BVerwG NJW 2018, 2074; VG Düsseldorf ZUR 2016, 692; vgl. dazu auch *DUH*, Klagen für Saubere Luft, 2019; *Wagner*, EurUP 2019, 185 (187).

76 Bis jetzt gibt es keine Entscheidungen internationaler Gerichte zur Verantwortlichkeit von Staaten untereinander wegen Klimaschäden. Bestrebungen, eine solche klimarechtliche Verantwortlichkeit durch ein Gutachten des IGH (oder eines anderen internationalen Gerichts wie beispielsweise des ITLOS) feststellen zu lassen, gab es in der Vergangenheit, vgl. die Pressemitteilung der UN vom 3.2.2012, https://www.un.org/press/en/2012/120203_ICJ.doc.htm (zuletzt geprüft am 7.6.2018); diese Bemühungen wurden allerdings nicht weiter verfolgt, mutmaßlich wegen ökonomischer Bedenken der kleinen Inselstaaten. Stimmen in der Literatur, die eine Staatenverantwortlichkeit diskutieren, gibt es, siehe z. B. *Verheyen*, *Climate Change Damage*, 2005, S. 225 ff. Dagegen lassen z. B. die *Legal Principles Relating to Climate Change Draft Articles* der ILA, *Resolution 2/2014* v. 11.4.2014, zu finden unter: <http://www.ila-hq.org/index.php/committees> (zuletzt geprüft am 7.8.2018), diese Frage offen.

77 Siehe dazu als ersten Fall vor deutschen Gerichten den Rechtsstreit *Lliuya/RWE*, bei dem derzeit die Berufung vor dem OLG Hamm anhängig ist. Das LG Essen hatte die Klage am 15.12.2016 in erster Instanz abgewiesen: ECLI:DE:LGE:2016:1215.2O285.15.00.

78 Siehe dazu als Fälle vor nationalen Gerichten etwa die abgewiesene Feststellungsklage vor dem VG Berlin oder eine der erhobenen Verfassungsbeschwerden vor dem BVerfG, mit der unzureichende nationale Klimaschutzmaßnahmen gerügt werden.

79 Evtl. richten sich die Ansprüche auch gegen Bundesländer oder kommunale Gebietskörperschaften. „Deutschland“ steht insoweit zunächst für jedwede Gebietskörperschaft, die möglicher Klagegegner ist und wird im Laufe der Untersuchung konkretisiert. Auch gegen welche der drei Gewalten (Exekutive, Legislative, Judikative) sich Klagen richten könnten, wird eingehender untersucht werden, siehe dazu u. Kapitel 1 und 2.

von Treibhausgasemissionen zu bestimmten Stichjahren nicht eingehalten werden.⁸⁰

Die letztgenannte Fragestellung soll vorliegend näher untersucht werden. Exemplarisch sei zum besseren Verständnis der dahinter liegenden Problematik die Situation der in dem bereits erwähnten Verfahren gegen die EU⁸¹ beteiligten deutschen Familie dargestellt:

Die Familie betreibt ein Hotel und Restaurant auf der Nordseeinsel Langeoog. Durch den steigenden Meeresspiegel und die prognostizierte Zunahme von Sturmfluten steht zu befürchten, dass die Düne, die ihr Grundstück bis jetzt vom Meer trennt und die nicht erhöht werden kann, in Zukunft überflutet werden wird. Seit Jahren lebt die Familie in ständiger Angst, dass die Düne einer Sturmflut nicht mehr standhalten könnte.

Sollte ihre Befürchtung eines Tages wahr werden, wird das Grundstück der Familie überschwemmt werden. Durch die Überschwemmung würde ihr Wohnhaus, das Hotel und das Restaurant mitsamt des ganzen Hausrates, mithin ihr Eigentum, zerstört.⁸² In der Folge könnten sie sowohl das Hotel als auch das Restaurant nicht weiter betreiben, wären also in ihrer Berufsausübung betroffen.

Kann die Familie nun Deutschland oder die EU staatshaftungsrechtlich für ihre erlittenen Schäden in Anspruch nehmen, wenn diese ihre Klimaziele zur Reduktion von Treibhausgasemissionen bis zu einem bestimmten Stichjahr x nicht eingehalten haben?

Der Reiz dieser Untersuchung liegt darin, dass das geltende nationale und unionsrechtliche Staatshaftungsrecht nicht abstrakt, sondern in Hin-

80 Die Untersuchung hat dabei nur Rechtsakte im Blick, die unmittelbar und direkt auf die Reduzierung von Treibhausgasemissionen gerichtet sind und lässt solche unbeachtet, die mittelbar Auswirkungen haben könnten, z. B. Rechtsakte zu Erneuerbaren Energien, zur Steigerung der Energieeffizienz, zu Geoengineering oder zum sog. CCS, vgl. dazu *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch EU-Wirtschaftsrecht, 2019, Rn. 438. Weiter beschäftigt sich die Untersuchung im Rahmen aller genannter Ansprüche nur mit denjenigen Rechtsakten, die Treibhausgasemissionen verringern und damit (weitere) negative Klimaänderungen vermeiden oder zumindest abmildern wollen (sog. "mitigation"). Ausgeklammert bleiben damit auch Rechtsakte, die sich mit der Anpassung an die Folgen des Klimawandels beschäftigen (sog. "adaptation"). „Unambitionierte“ Klimaschutzgesetzgebung an sich ist ebenfalls nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

81 *People's Climate Case, Carvalho et al. v. EP/ER*, Rs. T-330/18, ABL. EU 2018 C 285/51, Fn. 62.

82 Klageschrift (Fn. 62), Rn. 40 f., Rn. 299 c. (c).