

Lösungsvorschlag: Eine Klimaklage vor dem VG Berlin

© Heike Krieger (Freie Universität Berlin) und Markus Heintzen (Freie Universität Berlin)

Bearbeitung für Hauptstadtfälle: Andreas Buser

Stand der Bearbeitung: Juli 2021

Hinweis:

Der Fall widmet sich der aktuellen Problematik von Klimaklagen und ist an die Entscheidung des VG Berlin Urteil vom 31.10.2019 - 10 K 412.18 angelehnt. Dabei wird der Fall u.A. um die Problematik erweitert, ob aus dem neuen Bundesklimaschutzgesetz subjektive Rechte ableitbar sind. Der Lösungsvorschlag zeigt wie die schwierigen verfassungsrechtlichen Fragen, inwiefern ein Eingriff in Grundrechte (Art. 2 II, 12 I und 14 I GG) oder ein Verstoß gegen Schutzpflichten vorliegt, in der Klausur handhabbar gemacht werden können. Zudem wird im Bereich der Zulässigkeit die Frage nach der Rechtsmissbräuchlichkeit sog. strategischer Prozessführung aufgeworfen. Schließlich wird der Fall durch aktuelle Standardkonstellationen der elektronischen Zustellung abgerundet, die Examenskandidat*innen bekannt sein sollten.

Die aktuelle Entscheidung des BVerfG NJW 2021, 1723 wird in der Lösung nur teilweise aufgegriffen. Dies liegt vor allem daran, dass der neuen Entscheidung ein anderes Klagebegehren zu Grunde lag. Dort ging es nicht nur um die Einhaltung eines Zwischenziels (Klimaziel 2021), sondern insgesamt um eine Verschärfung des Reduktionspfades. Wobei das BVerfG den Beschwerden nur teilweise stattgegeben hat. Nämlich insofern als der Gesetzgeber früher als geplant die Reduktionsziele für die Zeit nach 2030 festlegen muss.¹

Die letztlich ausschlaggebende Konstruktion der „eingriffsähnlichen Vorwirkung“ lässt sich auf den hier als Klausur gestellten Fall nicht übertragen. Bis Ende 2021 droht kein Aufbrauchen des deutschen CO₂ Budgets (unabhängig von der konkreten Berechnungsmethode) und damit auch keine einschneidenden Freiheitsbeschränkungen. Damit ist auch Art. 20a GG nicht als eigenständiger Maßstab anwendbar. Art. 20a GG kommt als eigenständiger Maßstab nur in der Eingriffskonstellation zum Tragen. Ein Eingriff muss nach der Elfes Rechtsprechung auch mit der objektiven Verfassungsordnung vereinbar sein, wozu auch Art. 20a GG zählt. Im Übrigen ergeben sich aus Art. 20a GG im Hinblick auf den weiten Einschätzungs-, Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum kaum Unterschiede zur Schutzpflichtendogmatik (wie auch die Entscheidung des BVerfG zeigt).

¹ Im Überblick: Buser, Die Freiheit der Zukunft: Zum Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, Verfassungsblog, 30. April 2021, <https://verfassungsblog.de/die-freiheit-der-zukunft/>.

Lösungsvorschlag

Die Klage hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

A) Zulässigkeit

I. Eröffnung Verwaltungsrechtsweg § 40 VwGO

Der Verwaltungsrechtsweg müsste eröffnet sein. Dies ist nach § 40 I VwGO dann der Fall, wenn eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vorliegt und keine abdrängende Sonderzuweisung einschlägig ist.

Die Streitigkeit ist öffentlich-rechtlich, da die streitentscheidenden Normen (Klimaschutzgesetz und Grundrechte) Träger öffentlicher Gewalt als solche berechtigen und verpflichten (modifizierte Subjektstheorie).

Die Streitigkeit ist auch nichtverfassungsrechtlicher Art. Eine Streitigkeit ist verfassungsrechtlicher Art, wenn sog. „doppelte Verfassungsunmittelbarkeit“ vorliegt. Da die Kläger*innen jedoch keine Verfassungsorgane sind, liegt keine verfassungsrechtliche Streitigkeit iSd § 40 I VwGO vor.

Die Klage ist auch nicht auf die Verpflichtung der Bundesregierung zur Initiierung einer förmlichen Gesetzesänderung gerichtet (etwa weitergehende Klimaschutzmaßnahmen). Ein solcher Anspruch (gegen den Gesetzgeber) könnte nur vor dem BVerfG durchgesetzt werden.² Da die Kläger*innen hier aber die zu beschließenden Maßnahmen nicht näher präzisiert haben und auch nicht-gesetzliche Maßnahmen (Selbstverpflichtungen der Industrie, Verwaltungsakte etc.) als Maßnahmen für mehr Klimaschutz in Betracht kommen, ist die Klage nicht zwingend auf die Verpflichtung zum Erlass förmlicher Gesetze gerichtet.³ Dagegen spricht auch nicht, dass wesentliche Entscheidungen hinsichtlich der Konkretisierung des Reduktionspfads durch den Gesetzgeber getroffen werden müssen. Jedenfalls das Klimaziel 2021 ist laut Sachverhalt auch durch nicht-gesetzliche Maßnahmen oder positive Anreize erreichbar.

Schließlich steht auch der Erlass des Klimaschutzgesetzes (KSG) der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs nicht entgegen. Zwar könnten sich die Kläger*innen nunmehr im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde direkt gegen das KSG wenden, dies ist aber – jedenfalls im hier vorliegenden fiktiven Fall – nicht zwingend.

Damit ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

II. Statthafte Klageart

Die statthafte Klageart richtet sich nach dem Klägerbegehren (vgl. § 88 VwGO).

² BVerfGE 75, 330, 334.

³ VG Berlin, NVwZ 2020, 1289 (Rn. 50 f.) mit Besprechung von Buser, NVwZ 2020, 1253.

Die Kläger*innen begehren hier ein staatliches Einschreiten. Die Statthaftigkeit einer Verpflichtungsklage ist jedoch fernliegend, da kein konkretes Einschreiten durch VA begehrt wird. Auch eine Feststellungsklage kommt nicht in Betracht, da diese gegenüber einer allgemeinen Leistungsklage subsidiär ist (§ 43 II VwGO).

Statthaft ist jedoch die **allgemeine Leistungsklage**.⁴ Diese kann auf Unterlassen einer hoheitlichen Beeinträchtigung (bei Annahme eines Eingriffs in subjektive Rechte) oder als originäre Leistungsklage auf hoheitliches Einschreiten (Schutzpflichten) gerichtet sein. An dieser Stelle kann offengelassen werden, ob eine Eingriffs- oder eine Schutzpflichtenkonstellation angenommen wird, da in jedem Fall die allgemeine Leistungsklage statthaft ist.

Dass hier keine konkreten Handlungen/Unterlassungen zur Erreichung des Klimaziels 2021 benannt werden, ist insofern unschädlich, als dass das Gericht gerade nicht selbst eine politische Entscheidung über die zu ergreifenden Maßnahmen fällen kann (Grundsatz der Gewaltenteilung).⁵

III. Klagebefugnis § 42 II VwGO analog

Die einzelnen Kläger*innen müssten auch klagebefugt sein. § 42 II VwGO findet zum Ausschluss von Popularklagen analog auch für allgemeine Leistungsklagen Anwendung. Eine Klagebefugnis könnte sich aus der Nicht-Einhaltung des Aktionsplans (1.), dem KSG (2.) oder aus Grundrechten (3.) ergeben.

1. „Aktionsplan Klimaschutz 2021“ und Kabinettsbeschlüsse

Eine Klagebefugnis könnte sich aus dem Aktionsplan und den ihn bestätigenden Kabinettsbeschlüssen ergeben. Die Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten setzt voraus, dass das Klimaschutzziel 2021 rechtlich bindend ist (a) und subjektive Rechte verleiht (b).

a) Rechtliche Verbindlichkeit

Die rechtliche Bindung könnte aus der gewählten Handlungsform abgeleitet werden. Fraglich ist, ob ein „Aktionsplan“ rechtlich bindend ist.

Der vorliegende Aktionsplan ist nach Wortlaut und Kontext aber nicht rechtsverbindlich. Der Wortlaut (**politische Leitlinien**) zeigt bereits, dass hier keine Verrechtlichung gewollt war. Dafür spricht auch die Verwendung der 3. Person Plural und die Veröffentlichung des Aktionsplans als Broschüre mit Vorwort, Bildern etc. Danach unterscheidet sich der

⁴ Instruktiv zu den verschiedenen Formern der verwaltungsgerichtlichen Leistungsklage: Ehlers, Jura 2006, 351.

⁵ Vgl. VG Berlin, Urteil vom 31.10.2019 - 10 K 412.18, Rn. 52; kritisch hierzu und damit verbundenen Problem der Bestimmtheit der Anträge: Ruffert, JuS 2020, 478 (479).

Aktionsplan stark von typischen Rechtsformen wie Gesetzen. Insgesamt liegt eine politische keine rechtliche Zielsetzung vor.

Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass der Aktionsplan durch Kabinettsbeschluss bestätigt wurde. Zwar bindet ein solcher Beschluss die Bundesminister und stellt Binnenrecht dar, ein Rechtsverhältnis zu Bürger*innen entsteht aber nicht.⁶

b) Subjektive Rechte

Subjektive Rechte werden nach der **Schutznormtheorie** nur durch solche Rechtsvorschriften begründet, die nicht ausschließlich dem Interesse der Allgemeinheit zu dienen bestimmt sind, sondern auch dem Schutz Einzelner dienen.⁷

Bei den Klimazielen handelt es sich nach der Schutznormlehre nicht um „Regelungen“ die Einzelnen subjektive Rechte zuerkennen.⁸ Vielmehr dienen die Bestimmungen dem Schutz der Allgemeinheit. Der Schutz für Einzelne ist bloßer Rechtsreflex.

c) Zwischenergebnis

Aus dem Aktionsplan und den Kabinettsbeschlüssen lässt sich keine Klagebefugnis ableiten.

2. Klimaschutzgesetz (KSG)

Möglicherweise lässt sich die Klagebefugnis auf einen Verstoß gegen das KSG stützen. Das KSG müsste dafür ein verbindliches Ziel für 2021 festlegen und subjektive und einklagbare Rechte begründen.

Zunächst ist festzustellen, dass das (fiktive) KSG für 2021 keine Ziele festgelegt hat. Erwogen werden könnte, dass zur Erreichung des Ziels für das Jahr 2030 auch das Ziel 2021 einzuhalten sei, da eine graduelle Reduktion gewollt ist (Argument: § 3 I KSG „schrittweise Reduktion“). Zwingend ist dieser Schluss allerdings nicht.

Jedenfalls der eindeutige Wortlaut und Zweck des § 4 I S. 7 KSG spricht entschieden gegen die Begründung subjektiver Rechtspositionen durch das Gesetz. Zwar sind die geregelten Klimaziele rechtlich verbindlich, subjektive Rechte und einklagbare Rechtspositionen sind vom Gesetzgeber aber gerade nicht gewollt.⁹

⁶ BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 7 C 19/17, juris Rn. 30, VG Berlin, Urteil vom 31.10.2019 - 10 K 412.18; Rn. 61.

⁷ Siehe allgemein: Schmidt-Aßmann/Schenk, in: Schoch/Schneider, VwGO 39. Ergänzungslieferung 2020, Einleitung, Rn. 20 m.w.N.

⁸ Buser, NVwZ 2020, 1253 (1254).

⁹ Angesichts des eindeutigen Wortlauts ist das Ergebnis wohl zwingend. In der Literatur wird die Geltung des § 4 I S. 7 KSG für Verbandsklagen und seine Vereinbarkeit mit Unionsrecht bezweifelt, siehe etwa: Klinger, ZUR 2020, 259. Für den vorliegenden Fall ist dies aber unbeachtlich.

3. Grundrechte

a) Landwirt L

Fraglich ist, ob eine Verletzung des L in seinen Grundrechten aus Art. 14 und 12 GG möglich erscheint.

aa) Art. 14 GG

Eine Verletzung des Art. 14 I GG erscheint jedenfalls möglich, denn die durch den Klimawandel bereits verursachten Hitzewellen und noch zu erwartenden Temperaturrekorde wirken sich unmittelbar auf die Substanz des Eigentums des L aus (Ernteausschlag). Auch drohende Grundrechtsverletzungen sind relevant, sofern eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für den Eintritt einer Verletzung besteht, lediglich ein nicht vermeidbares „Restrisiko“ genügt nicht.¹⁰ Hier ist von einer ernstzunehmenden und hohen Wahrscheinlichkeit des Eintritts weiterer Substanzverletzungen auszugehen. Es ist auch nicht auszuschließen, dass die Einhaltung des 2021 Ziels die Gefahr für das Eigentum des L zumindest verringern würde.

Daneben kann auf den sog. „eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“ abgestellt werden. Ob ein solches Grundrecht aus Art. 14 GG ableitbar ist und welchen Mehrwert es besitzt, ist jedoch umstritten.¹¹ Das BVerfG sieht den Mehrwert eines solchen Grundrechts bisher skeptisch. Hier muss dieser Streit nicht umfassend thematisiert werden, da bereits eine Substanzverletzung vorliegt bzw. droht.

bb) Art. 12 GG

Ob das Verfehlen von Klimazielen einen Eingriff in die Berufswahl- und Ausübungsfreiheit darstellt, ist in mehrfacher Hinsicht fraglich. Anzumerken ist, dass aus dem Grundgesetz kein Grundrecht auf einen Arbeitsplatz ableitbar ist. Auch bloße Gewinnchancen oder Erwartungen werden nicht geschützt. Art. 12 GG dürfte danach für den L neben Art. 14 I GG keine eigenständige Bedeutung zukommen.¹²

b) Lisa N

aa) Art. 2 II GG - Gesundheit

Da N Asthmatikerin ist und sich ihr gesundheitlicher Zustand bei zunehmender Hitze verschlechtern wird, erscheint eine Verletzung von Art. 2 II GG jedenfalls nicht als ausgeschlossen.

¹⁰ BVerfGE 56, 54 (73 ff., 78); R. Schmidt/W. Kahl/K. Gärditz, Umweltrecht, 9. Aufl., 2014, S. 83 ff.

¹¹ Dazu im Überblick: Axer, in: BeckOK GG, 45. Edition, 2019, Art. 14, Rn. 51 ff.

¹² Vgl. Urteil vom 31.10.2019 - 10 K 412.18; Rn. 71.

bb) Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum Art. 1 Abs. 1 iVm Art. 20a GG

In der Literatur wird aus Art. 1 Abs. 1 iVm Art. 20a GG ein Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum abgeleitet.¹³ Ein solches Grundrecht ähnelt in Struktur und Herleitung dem vom BVerfG anerkannten Grundrecht auf ein soziales und wirtschaftliches Existenzminimum.¹⁴ Zentraler Schutzgehalt ist nach dieser Ansicht der Erhalt einer lebenswerten und dem Menschen würdigen Umwelt. Dies würde verlangen, dass Deutschland jedenfalls darauf hinwirken müsste, dass die sogenannten Kippunkte nicht überschritten werden.¹⁵ Ein Recht auf konstante klimatische Bedingungen gibt es dagegen nicht.¹⁶ In der Rechtsprechung des BVerfG ist ein solches Grundrecht allerdings bislang nicht anerkannt.¹⁷

Eine weitere Entscheidung kann hier dahinstehen. Denn inwiefern diese Kippunkte bereits bei Verfehlen des 2021 Ziels überschritten werden, ist im Sachverhalt nicht dargestellt und tatsächlich wohl eher nicht anzunehmen (fachlich allerdings umstritten und schwierig zu prognostizieren). Daher ist eine mögliche Verletzung hier im Ergebnis ohnehin abzulehnen.¹⁸

3. Zwischenergebnis

L und N sind klagebefugt.¹⁹

IV. Klagegegner

Die analoge Anwendbarkeit von § 78 Abs. 1 VwGO auf allgemeine Leistungsklagen wird überwiegend abgelehnt.²⁰ Teilweise wird etwas unklar formuliert, die allgemeine Leistungsklage sei schlicht gegen diejenige „Person“ zu richten, gegenüber welcher Kläger*innen Rechte geltend machen.²¹ Damit dürfte aber nicht die jeweilige Behörde, sondern der jeweilige Rechtsträger gemeint sein.²² So geht die herrschende Meinung von der Geltung

¹³ Buser, DVBl. 2020, 1389 (1391); Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat 2001, S. 300 und Murswiek/Rixen, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 2, Rn. 227; zur Frage eines „subjektiven-öffentlichen Rechts auf Klimaschutz“ auch: Bickenbach, JZ 2020, 168; zweifelnd: Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (6).

¹⁴ BVerfGE, NJW 2010, 505.

¹⁵ Näher dazu: Buser, DVBl. 2020, 1389 (1391 ff.).

¹⁶ Dagegen etwa: Wegener, ZUR 2019, 3 (11).

¹⁷ Explizit offengelassen in: BVerfG, NJW 2021, 1723, Rn. 115.

¹⁸ Vgl. BVerfG, NJW 2021, 1723, Rn. 115.

¹⁹ Das VG Berlin lehnte in der dem Fall zu Grunde liegenden Entscheidung das Vorliegen der Klagebefugnis ab. Sofern Bearbeiter*innen ebenso vorgehen, anschließend aber auch die weiteren prozessualen Probleme ansprechen, ist dies vertretbar.

²⁰ Siehe nur: Kintz, in BeckOK VwGO, 56. Edition 2021, § 78 Rn. 6.

²¹ Kopp/Schenke, VwGO, 26. Auflage, 2020, § 78 Rn. 2 mwN.

²² Zutreffend: BVerwG NVwZ-RR 2004, 84.

des Rechtsträgerprinzips auch für Leistungsklagen aus.²³ Das Rechtsträgerprinzip findet danach als allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsprozessrechts Anwendung.

Klagegegner ist damit vorliegend die Bundesrepublik Deutschland vertreten durch die Bundesregierung. In entsprechender Anwendung des § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO genügt aber die Angabe der Behörde.

V. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

Die Beteiligten- und Prozessfähigkeit ist nach §§ 61, 62 VwGO für L gegeben.

Problematisch ist die Prozessfähigkeit für N im Hinblick auf § 62 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Die N ist noch nicht volljährig und damit nur beschränkt geschäftsfähig. Sie ist auch nicht kraft besonderer gesetzlicher Vorschrift (z.B. § 5 RelKErzG) für den Gegenstand des Verfahrens als geschäftsfähig/prozessfähig anerkannt. Die Prozessfähigkeit von Minderjährigen ist aber in Fällen anerkannt, in denen die Fähigkeit zur selbstständigen Grundrechtsausübung zu bejahen ist (**Grundrechtsmündigkeit**).²⁴ Die Grundrechtsmündigkeit hängt hier von der Reife und Einsichtsfähigkeit der Minderjährigen im konkreten Fall ab.²⁵

Die N ist bereits seit mehreren Jahren politisch aktiv und steht mit ihren 17 Jahren auch kurz vor der Volljährigkeit. Insofern sind die erforderliche tatsächliche Einsichtsfähigkeit und Reife zur Ausübung und Durchsetzung ihrer Grundrechte (hier Art. 2 II GG) zu bejahen.

Daher kommt es auf die Zustimmung ihrer Eltern nicht an.

Alle Kläger*innen lassen sich hier von der Rechtsanwältin R vertreten, was nach § 67 I VwGO nicht notwendig, aber nach § 67 II VwGO zulässig ist.

VI. Form § 81

Die von Amts wegen zu prüfende Prozessvoraussetzung des § 81 VwGO verlangt die Einhaltung einer bestimmten Form für die Klageerhebung. Hier wurde die Klageschrift einmal per E-Mail und einmal über ein Anwaltspostfach an das VG Berlin übersandt. Fraglich ist, ob dies jeweils die Schriftform des § 81 I S. 1 VwGO erfüllt.

Maßgebliche Kriterien für die Prüfung, ob eine bestimmte Einreichungsform dem Zweck des § 81 VwGO genügt, sind grundsätzlich der **Verkehrswille** (Sollte das Schriftstück an das Gericht

²³ Steiner JuS 1984, 853 (855); Kintz, in: BeckOK VwGO, 56. Edition 2021, § 78 Rn. 6; Meissner/Schenk, in: Schoch/Schneider, VwGO, 39. Ergänzungslieferung 2020, § 78 Rn. 52; so dann auch: Kopp/Schenke, VwGO, 26. Auflage 2020, § 78 Rn. 9.

²⁴ Kopp/Schenke, VwGO, 26. Auflage 2020, § 62 Rn. 6.

²⁵ Vgl. Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, 36. Auflage 2020, Rn. 1292.

gelangen oder handelt es sich um einen Entwurf?) und die Erkennbarkeit der **Urheberschaft** (Stammt die Klage vom Kläger?).²⁶

1. Einfache E-Mail mit Anhang

Auch eine einfache E-Mail mit angehängter Klageschrift kann, wenn die Klageschrift unterschrieben ist, die Kriterien Verkehrswille und Urheberschaft erfüllen. Nach der Rechtsprechung kann eine einfache E-Mail mit signiertem Anhang (pdf) genügen.²⁷ Allerdings wird verlangt, dass der Anhang bei Gericht ausgedruckt wird. Anderenfalls handelt es sich um eine rein elektronische Einreichung, die den Erfordernissen des § 55a VwGO unterfällt.

Ein Ausdruck liegt hier nicht vor. Zudem fehlt es an der Unterschrift der Klägerin oder ihrer Prozessvertreterin.

2. Anwaltspostfach (beA)

Allerdings könnte die spätere Übersendung durch die R die Schriftform gewahrt haben (16.01.2021). Nach **§ 55a VwGO** genügt auch die elektronische Übersendung unter bestimmten Voraussetzungen der Schriftform des § 81 VwGO. Wichtig ist hier die Unterscheidung zwischen der Übersendung eines Schriftsatzes mit angehängter elektronischer Signatur (§ 55a III VwGO) und der Verwendung eines besonderen elektronischen Anwaltspostfachs (beA) bzw. eines De-Mail-Kontos (§ 55a III S. 2, IV Nr. 2 VwGO). Bei Letzterem setzt das Gesetz keine elektronische, sondern nur eine einfache Signatur voraus.

Die Einreichung der Klage durch R genügt diesen Kriterien. So hat die R die Klage unterschrieben und sie per beA eingereicht.

VII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

1. Zulässigkeit der strategische Prozessführung

Im Fall strategischer Prozessführung (strategic litigation) suchen sich Anwaltskanzleien und NGO's gezielt Kläger*innen, um mediales Interesse für ein bestimmtes Anliegen hervorzurufen und/oder „Präzedenzfälle“ für weitere Verfahren zu schaffen. Als rechtsmissbräuchlich könnten solche Klagen angesehen werden, wenn nicht die Beseitigung der individuellen Rechtsverletzung, sondern andere Interessen im Vordergrund stünden.²⁸

Dass die Klage auch auf die Erregung medialer Aufmerksamkeit abzielt, ist nicht unüblich. Da L und N eine eigene Klagebefugnis geltend machen können, liegt grds. auch ein Rechtsschutzbedürfnis vor, welches nicht durch den weiteren Zweck der Erregung medialen

²⁶ Kopp/Schenke, VwGO, 26. Auflage 2020, § 81 Rn. 5; instruktiv zur elektronischen Kommunikation mit Gerichten: Müller, JuS 2018, 1193.

²⁷ OVG Münster NVwZ-RR 2015, 923 (923).

²⁸ Zur Problematik, letztlich aber gegen das Vorliegen von Rechtsmissbrauch: Lange, ZRP 2017, 18-21,

Interesses beeinträchtigt wird. Angesichts des Vorliegens einer individuellen Klagebefugnis handelt es sich auch nicht um eine Popularklage. Allein das Herantreten der R an die Kläger*innen führt nicht zur Unzulässigkeit der Klage, weil ansonsten allein durch ein Handeln von Rechtsanwält*innen den Kläger*innen die Klagemöglichkeit genommen würde. Anhaltspunkte dafür, dass die Kläger*innen instrumentalisiert werden oder die Klage gar nicht wirklich ihrem Willen entspricht, sind nicht ersichtlich.

Die Klage ist demnach nicht rechtsmissbräuchlich.

2. Justiziabilität

Die Justiziabilität könnte ausgeschlossen sein, wenn ein stattgebendes Urteil in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung eingreifen würde und der politische Gestaltungsspielraum in unzulässiger Weise beschnitten würde.

Ein solcher Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung ist grds. anerkannt. Er umfasst einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung, der vor allem laufende Vorgänge und Verfahren betrifft.²⁹ Typische Anwendungsfälle sind die Begrenzung des Fragerechts von Bundestagsabgeordneten, der Rechte parlamentarischer Untersuchungsausschüsse und von Auskunftsbegehren nach dem Presserecht.³⁰

Dass einzelne Politikfelder dem Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung vollständig unterfielen, lässt sich daraus aber nicht ableiten. Geschützt ist primär die Freiheit und Offenheit des Willensbildungsprozesses in der Regierung, nicht aber die daraus resultierende Entscheidung an sich. Ein vollständiger Ausschluss gerichtlicher Kontrolle des Regierungshandelns bzw. -unterlassens wäre weder mit dem Rechtsstaatsprinzip noch mit der Rechtweggarantie des Art. 19 IV GG vereinbar.³¹

B. Begründetheit

Die Klage ist begründet, wenn den Kläger*innen L und N ein Anspruch auf Einhaltung des Klimaziels 2021 zusteht.

Nachdem Ansprüche aus dem Aktionsplan und dem KSG bereits abgelehnt wurden, ist nun zu prüfen, ob sich ein Anspruch auf Einhaltung des Klimaziels 2021 aus Grundrechten ergibt. Hier ist zunächst zu klären, ob ein staatlicher Eingriff vorliegt (I.), bevor auf eine mögliche Schutzpflichtverletzung eingegangen wird (II.).

²⁹ Siehe etwa: BVerfGE 146, 1-70, juris Rn. 92.

³⁰ Siehe etwa: Unger, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 44 Rn. 43-49.

³¹ VG Berlin, NVwZ 2020, 1289 (Rn. 48 f.); zustimmend: Ruffert, JuS 2020, 478 (479) und Buser, NVwZ 1253 (1254).

I. Eingriffskonstellation

1. Schutzbereiche

Art. 2 II S. 1 GG schützt das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die körperliche Unversehrtheit umfasst die Gesundheit im biologisch-physiologischen und auch im psychischen Sinne.³²

Der Schutzbereich ist für N eröffnet. Im Falle des weiteren Temperaturanstiegs droht sich ihr Asthma zu verschlimmern. Damit droht eine Verschlechterung ihres biologisch-physiologischen Gesundheitszustands.

Art. 14 I GG schützt das Eigentum. Unter dem Eigentum versteht man alle vermögenswerten Rechte, die den Berechtigten von der Rechtsordnung zugeordnet sind und über die diese in eigenverantwortlicher Entscheidung verfügen können.³³ Von Art. 14 I GG umfasst ist damit jedenfalls das Sacheigentum nach bürgerlichem Recht. Nicht umfasst sind bloße Umsatz-, Erwerbs- und Gewinnchancen.

L ist Eigentümer der von ihm bestellten Felder und der darauf angebauten Pflanzen. Durch den Klimawandel droht sich die Substanz der Böden auf diesen Feldern zu verschlechtern und die angebauten Pflanzen drohen zu vertrocknen. Damit ist der Schutzbereich eröffnet.

2. Eingriff

Ein Argument der Kläger*innen ist, es liege ein „moderner“ mittelbar faktischer Eingriff vor, weil der Ausstoß von Treibhausgasen dem Staat zurechenbar sei. Die Folge wäre ein strengerer Kontrollmaßstab. Es stellt sich demnach die Frage, ob und inwiefern hier eine Eingriffskonstellation vorliegt.

a) Umfassende Zurechnung

Teilweise wird in der Literatur in umweltrechtlichen Konstellationen eine sehr weitgehende Zurechnung zum Staat postuliert.³⁴ Auf Grund des staatlichen Gewaltverbots und der damit verbundenen fehlenden Abwehrmöglichkeiten (Duldungspflicht) gegenüber allen nicht verbotenen Beeinträchtigungen seien alle ausdrücklich erlaubten grundrechtlichen Beeinträchtigungen durch Private auf Grund der Gestattung dem Staat zuzurechnen.³⁵

Eine so weitgehende Zurechnung anzunehmen, ist aber wenig überzeugend. Die Kehrseite des staatlichen Gewaltmonopols ist gerade die Pflicht des Staates, die Bürger vor Beeinträchtigungen durch Dritte zu schützen und ihre Interessen in Ausgleich zu bringen, nicht

³² Siehe nur: Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, 36. Auflage 2020, Rn. 472.

³³ Siehe nur: Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, 36. Auflage 2020, Rn. 1036.

³⁴ Siehe etwa: *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik: Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformung, 1985, S. 89 ff. und 107 ff.; grundlegend: *J. Schwabe*, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1977, S. 219 ff.

³⁵ Explizit: *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik: verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformung, 1985, S. 89 ff. und 107 ff.

die Zurechnung der Beeinträchtigungen zum Staat.³⁶ Für die Zurechnung reicht es nicht aus, dass der Staat bisher den Ausstoß von Treibhausgasen nicht verbietet. Andernfalls würde die dogmatisch und praktisch bedeutsame Unterscheidung zwischen Abwehr- und Schutzpflichtenkonstellationen verwischt.³⁷ Letztlich wäre nach dieser Ansicht jeder Atemzug, der zu einem CO₂ Ausstoß führt, dem Staat zurechenbar.

b) Eingeschränkte Zurechnung

Privates Handeln ist aber in bestimmten Fallgruppen dem Staat zurechenbar (z.B. Privater als Werkzeug der Verwaltung). Zum Beispiel wird überwiegend der Lärm, der von Nutzer*innen öffentlicher Einrichtungen ausgeht, dem Staat zugerechnet.³⁸ Daneben ist die Zurechnung in den hier relevanten Konstellationen der Ermöglichung durch Genehmigung (aa) und der bewussten staatlichen Duldung umstritten (bb).³⁹

aa) Genehmigung

Teilweise hat das BVerfG in Genehmigungskonstellationen eine Zurechnung angenommen, so explizit im Mülheim-Kärlich Beschluss zur friedlichen Nutzung der Atomkraft („Mitverantwortung“).⁴⁰ Das Gericht hielt es darin für angezeigt, „nicht weniger strenge Maßstäbe anzulegen als bei der Prüfung staatlicher Eingriffsgesetze“⁴¹.

In neueren Entscheidungen des BVerfG wird der Gedanke der Zurechnung in Bezug auf private Luftverschmutzung allerdings verneint.⁴² Dafür spricht, dass die Genehmigung nicht zu einer Entlassung des unmittelbar Handelnden aus seiner eigenen Verantwortung führen kann.⁴³ Genehmigungspflichten sind Teil des geforderten staatlichen Schutzes gegenüber Privaten, führen aber nicht zu einer Zurechnung. Sie sind gerade darauf gerichtet, privates Verhalten zu kontrollieren und Gefahren zu verhindern, machen genehmigtes Verhalten aber nicht zum staatlichen Akt.⁴⁴

Allein auf Grund staatlicher Genehmigungen (etwa Kohleverstromung) ist daher keine Zurechnung anzunehmen.

bb) Bewusste staatliche Duldung

³⁶ C. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat 2001, S. 429; vgl. auch R. Alexy, Theorie der Grundrechte, 5. Aufl., 2006, 417 ff.; F. Dirnberger, Recht auf Naturgenuss, 1991, S. 94.

³⁷ Vgl. VG Berlin, NVwZ 2020, 1289 (Rn. 67); vgl. grundlegend auch: Alexy, Theorie der Grundrechte, 5. Aufl., 2006, 417; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat 2001, S. 431 m.w.N.

³⁸ Siehe z.B.: Hessischer VGH, Urteil v. 24.8.1999, Az. 2 UE 2287/96 (Glascontainer); OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 11.11.2010, Az. OVE 11 B 23.08. (Bolzplatz).

³⁹ Im Überblick: J. Dietlein Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992, S. 97 ff.; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat 2001, S. 311 jeweils m.w.N. zu den einzelnen Konstellationen.

⁴⁰ BVerfGE 53, 30/54.

⁴¹ BVerfGE 53, 30/57.

⁴² Siehe: BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 15.3.2018, Az. 2 BvR 1371/13, Rn. 29/31 f.;

⁴³ Siehe etwa: C. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat 2001, S. 425 und Dietlein, Schutzpflichten, S. 92 f. jeweils m.w.N.

⁴⁴ Vgl. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat 2001, S. 425.

Die Figur der Zurechnung bei bewusster staatlicher Duldung wird in der Rechtsprechung des BVerfG ausdrücklich anerkannt.⁴⁵ Auch wenn das Gericht dies nicht näher präzisiert, dürfte damit aber nicht die bewusste Duldung der Handlung, sondern des Erfolgs, also der Grundrechtsbeeinträchtigung gemeint sein.⁴⁶ Dennoch lässt sich argumentieren, die Bundesregierung nehme die Folgen des Klimawandels – also die Grundrechtsbeeinträchtigungen selbst – bewusst in Kauf. Dagegen spricht aber, dass immerhin ein erheblicher Aufwand betrieben wird, um den Klimawandel zu begrenzen, auch wenn fraglich ist, ob dieser Aufwand ausreichend ist. Die Frage nach dem ‚Genug‘ ist ein Problem der Schutzpflichten-, nicht der Eingriffskonstellation.

c) Zwischenergebnis

Danach ist das Vorliegen eines Eingriffs hier im Ergebnis abzulehnen.⁴⁷

Hinweis: Bearbeiter*innen könnten noch darauf abstellen, dass möglicherweise allein durch die Reduzierung staatlich verursachter Treibhausgasemissionen das Klimaziel 2021 erreicht werden könnte. Als staatlich verursachte Treibhausgasemissionen dürften solche anzusehen sein, die unmittelbar beim Betrieb staatlicher Einrichtungen anfallen (z.B. Heizung öffentlicher Gebäude, Dienstwagen, Dienstreisen, CO₂-Ausstoß öffentlich-rechtlicher Unternehmen etc.). Daneben kann über die Figur der Bereitstellung öffentlicher Verkehrsinfrastruktur (z.B. Bundesfernstraßen) eine Zurechnung des erheblichen CO₂-Ausstoßes im Verkehrssektor angenommen werden. Der Sachverhalt verhält sich dazu aber nicht, weswegen hier kein Schwerpunkt gesetzt werden sollte. Jedenfalls ist im Rahmen des Eingriffs dann die Kausalität problematisch. Da nicht allein die staatlichen Treibhausgasemissionen für den Klimawandel verantwortlich sind und eine Nachverfolgung einzelner Emissionen und ihrer Wirkungen an naturwissenschaftliche Grenzen stößt, wäre das Vorliegen von Kausalität und damit der Eingriff abzulehnen.

Mit entsprechender Begründung könnte ein Eingriff auch bejaht werden. Dann ist aber trotzdem auf die Schutzpflichtenkonstellation einzugehen, da diese Problematik im Sachverhalt als Schwerpunkt angelegt ist.

II. Schutzpflichtenkonstellation

⁴⁵ BVerfGE 105, 279 (300); BVerfG, NVwZ 2018, 1224 (1225).

⁴⁶ Buser, DVBl. 2020, 1389 (1392).

⁴⁷ Dem steht auch nicht die Rspr. des BVerfG zur „eingriffsähnlichen Vorwirkung“ entgegen. Diese wird nur hinsichtlich der in der Zukunft drohenden Freiheitsbeschränkungen durch verstärkte Klimaschutzmaßnahmen angenommen. Eine Zurechnung privater Treibhausgase zum Staat nimmt das BVerfG gerade nicht an. Siehe zur eingriffsähnlichen Vorwirkung: BVerfG, NJW 2021, 1723, Rn. 169 ff.

1. Bestehen einer Schutzpflicht

a) Allgemein

Dass aus Grundrechten auch Schutzpflichten folgen, ist in der deutschen Grundrechtsdogmatik anerkannt.⁴⁸ So lautet etwa der Wortlaut von Art. 1 I S. 2 GG „Sie zu achten und zu **schützen** ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Diese Schutzdimension wird auch auf andere Grundrechte übertragen, wobei allerdings jeweils Besonderheiten gelten können. Sowohl aus Art. 2 II GG, als auch aus Art. 14 I GG lassen sich staatliche Schutzpflichten ableiten.

b) Begrenzte Möglichkeiten Deutschlands zur Abwehr eines globalen Problems

Zunächst stellt sich die Frage, ob die Bundesregierung überhaupt die tatsächlichen Möglichkeiten hat,⁴⁹ die der deutschen Hoheitsgewalt unterworfenen Menschen wirksam vor dem Klimawandel zu schützen bzw. diesen abzuwenden. Im Gegensatz zur Abwehrkonstellation, kommt es in der Schutzpflichtenkonstellation primär darauf an, ob der Staat Grundrechte wirksam schützen kann. Dagegen ist keine strenge Kausalität zwischen den von deutschem Boden ausgehenden Treibhausgasemissionen und konkreten Klimafolgen erforderlich. Deutschland träge sogar dann Schutzpflichten hinsichtlich der Klimafolgen, wenn der Klimawandel nicht durch Menschen verursacht würde.⁵⁰ Allerdings kann von der Bundesregierung nicht Unmögliches verlangt werden. Das heißt es muss der Bundesregierung möglich sein die Folgen des Klimawandels für L und N abzuwenden oder zumindest abzumildern.

Dagegen lässt sich einwenden, dass der Klimawandel ein globales Phänomen ist, dessen Eindämmung ebenfalls globale Anstrengungen erfordert. Primär läge es demnach in der Hand der Staatengemeinschaft durch entsprechende Verträge und deren Einhaltung (z.B. Pariser Klimaabkommen), eine globale Überhitzung zu vermeiden.

Es wäre jedoch ein eigentümliches Ergebnis, wenn jeder Staat sich unter Verweis auf andere Staaten der Verantwortung für seine Treibhausgasemissionen entledigen könnte.⁵¹ Es erscheint in hohem Grade wertungswidersprüchlich, aus der fehlenden Umsetzung von Rechtspflichten anderer Staaten (internationaler Menschenrechtsschutz, nationale Verfassungsgarantien, Pariser-Abkommen) abzuleiten, dass die Bundesregierung von ihren Schutzpflichten freigestellt wäre.⁵²

⁴⁸ Siehe zur Einführung etwa: Kingreen/Poscher, Grundrechte, 36. Auflage 2020, Rn 97, 421.

⁴⁹ Zum Grundsatz „Ultra posse nemo obligatur“ als Grenze der Schutzpflichten: R. Müller-Terpitz, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 2009, § 147 Rn. 79.

⁵⁰ Buser, DVBl. 2020, 1389 (1393).

⁵¹ Rechtbank Den Haag, Urt. v. 24.6.2015, Az. C/09/456689/HA ZA 13-1396, Rn. 4.79, 4.90; Gerichtshof Den Haag, Urt. v. 9.10.2018, Az. 200.178.245/01, Rn. 64 und nun auch: BVerfG NJW 2021, 1723, 203.

⁵² In diese Richtung auch: W. Frank, NVwZ-Extra 2016, 1 (6).

Außerdem erhöht jede weitere Emission die Gefahr und das Ausmaß der drohenden Grundrechtsbeeinträchtigungen.⁵³ Bereits Zehntelgrade können beim Temperaturanstieg eine entscheidende Bedeutung für die Auswirkungen auf die Menschen haben. Insofern kann Deutschland durch die Reduktion der eigenen Treibhausgasemissionen die Wahrscheinlichkeit eines gefährlichen Klimawandels zumindest verringern. Daneben trifft die Bundesregierung eine Pflicht, in Verhandlungen mit anderen Staaten und internationalen Organisationen auf mehr Klimaschutz zu drängen und auf diese einzuwirken.⁵⁴

Im Ergebnis erscheint damit eine Beeinflussung des globalen Klimas durch die deutsche Bundesregierung möglich.

2. Erfüllen der Schutzpflicht

Fraglich ist, ob Deutschland das grundrechtlich geforderte Schutzniveau im Hinblick auf den Gesundheitsschutz der N (Art. 2 II GG) und im Hinblick auf das Eigentumsrecht des L (Art. 14 I GG) unterschritten hat.

a) Kontrolldichte

Im Bereich der Schutzpflichten wird überwiegend eine geringere Kontrolldichte der Gerichte angenommen. Dem liegt folgender Gedanke zugrunde: Bei der Gewährleistung der Schutzpflichten steht dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber regelmäßig eine große Anzahl an Handlungsalternativen offen und es ist nicht an den Gerichten eine politische Auswahl zwischen verschiedenen Mitteln zu treffen. Um diesen Gestaltungsspielraum zu respektieren, beschränkt sich das BVerfG meist auf eine **Evidenzkontrolle**.⁵⁵ Eine Schutzpflichtverletzung liegt danach vor, wenn der Gesetzgeber keine Vorkehrungen zum Schutz des Grundrechts trifft oder diese völlig ungeeignet oder völlig unzulänglich sind.⁵⁶

Teilweise verwendet das BVerfG aber auch den Begriff des **Untermaßverbots**.⁵⁷ Das genaue Verhältnis der Evidenzkontrolle zum Untermaßverbot ist nicht geklärt.⁵⁸ In der Rechtsprechung

⁵³ Rechtbank Den Haag, Urt. v. 24.6.2015, Az. C/09/456689/HA ZA 13-1396, Rn. 4.79, 4.90; dieser Gedanke findet sich auch bei: *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women/Committee on Economic, Social and Cultural Rights u.a.*, Joint Statement on "Human Rights and Climate Change", <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E>, Abfrage: 07.1.2021, Rn. 5.

⁵⁴ Siehe zum grundsätzlichen Vorhandensein grundrechtlicher Schutzpflichten gegenüber anderen Staaten im außenpolitischen Bereich etwa: BVerfG, Beschluss v. 04.9.2008, Az. 2 BVR 1720/03, Rn. 22; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 19.3.2019, Az. 4 A 1361/15, Rn. 286; ähnlich auch im EU-Kontext: BVerfG, NJW 2016, 2473 (2481, Rn. 166 ff.); siehe auch Buser, DVBl. 2020, 1389 (1392 f.); für eine weitgehende internationale Schutzpflicht explizit im Klimakontext: *F. Ekardt*, NVwZ 2013, 1105 (1110); nun auch: BVerfG NJW 2021, 1723, Rn. 149, 200 ff.

⁵⁵ Siehe aus der neueren Rechtsprechung etwa: BVerfG, NVWZ 2018, S. 1224 (Rn. 32).

⁵⁶ Siehe etwa: BVerfGE 77, 170 (215); BVerfGE 79, 174 (202); BVerfGE 85, 191 (212 f.).

⁵⁷ Explizit und grundlegend: BVerfGE 88, 203 (254 ff.); der Begriff geht zurück auf *G. Schuppert*, Funktionell-rechtliche Grenzen der Verfassungsinterpretation, 1980, S. 15; und *C. Canaris*, AcP 184 (1984), 201 (228).

⁵⁸ Näher zu verschiedenen Kontrollmaßstäben und Kriterien zur Bestimmung der Kontrolldichte Buser, DVBl. 2020, 1389 (1392); auch im Klimabeschluss bleibt der Kontrollmaßstab eher vage, wobei im Rahmen der

werden Evidenzkontrolle und Untermaßverbot häufig nebeneinander geprüft oder gleichgestellt.⁵⁹ Im Rahmen des Untermaßverbots wird gefordert, dass der Staat zur Erfüllung seiner Schutzpflicht ausreichende Maßnahmen normativer und tatsächlicher Art ergreift, die einen angemessenen und wirksamen Schutz bewirken und auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen.⁶⁰

b) Das Klimaschutzziel 2021 als verfassungsrechtliches Mindestmaß?

Sehr fraglich ist allerdings, ob das Klimaschutzziel 2021 das verfassungsrechtliche Mindestmaß darstellt, hinter dem die Bundesregierung nicht zurückbleiben darf.

Dabei ist zunächst festzustellen, dass die Verfehlung selbst gesetzlicher oder auch internationaler Klimaziele nicht notwendigerweise mit einem Unterschreiten des grundrechtlich geforderten Schutzes gleichzusetzen ist. Vielmehr kommt es darauf an, ob die Einhaltung des Klimaziels 2021 notwendig ist, um wirksamen Schutz der einschlägigen Grundrechte zu erreichen.

Dabei ist wohl davon auszugehen, dass Deutschland wirksamen Schutz (im Rahmen seiner Möglichkeiten) auch noch durch spätere verstärkte Treibhausgasemissionsreduzierungen und intensiviertere diplomatische Bemühungen erreichen kann.⁶¹ Der „point-of-no-return“ dürfte nahe sein. Dass dieser aber gerade durch Verfehlung des 2021 Ziels durch Deutschland erreicht wird, ist nicht ersichtlich.

Hinzu kommt, dass Deutschland mittlerweile durchaus weitergehende Ziele festgelegt (KSG) und Maßnahmen ergriffen hat, um die Gefahren des Klimawandels zu beschränken. Inwiefern diese Maßnahmen geeignet sind, die angestrebten Ziele zu erreichen, mag wissenschaftlich zweifelhaft sein. Im Rahmen der Evidenzkontrolle ist aber nur zu prüfen, ob sie offensichtlich unzureichend sind.

Unter Berücksichtigung des begrenzten Kontrollmaßstabs ist danach allein durch Nichteinhaltung des 2021 Ziels kein evidentes Unterschreiten des grundrechtlich geforderten Minimalschutzes anzunehmen. Dafür spricht auch, dass die Bundesregierung im Jahr 2020 ein umfassendes Maßnahmenpaket auf den Weg gebracht hat und auch noch nicht abzusehen ist, wie sich die Corona-Pandemie auf den zukünftigen globalen Treibhausgasausstoß auswirkt.

Ergebnis

Prüfung, ob das KSG erheblich hinter dem Schutzziel des Grundgesetzes zurückbleibt, immerhin eine etwas stärkere Kontrolle vorgenommen wird. Siehe: BVerfG NJW 2021, 1723, Rn. 161 ff.

⁵⁹ Siehe etwa: BVerfG, Urteil v. 10. 02.2004, Az. 2 BvR 834/02, Rn. 195.

⁶⁰ Grundlegend: BVerfGE 88, 203, 366; siehe auch: VG Berlin, NVwZ 2020, 1289 (Rn. 78).

⁶¹ Vgl. auch: BVerfG NJW 2021, 1723, 211.

Die Klage ist zulässig, aber unbegründet und hat damit keine Aussicht auf Erfolg.