

NVwZ Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

Sonderdruck aus NVwZ Heft 19/2020

Kurze Beiträge

Rechtsanwalt Dr. Wolf Friedrich Spieth und Rechtsanwalt Niclas Hellermann, LL. M.*

Not kennt nicht nur ein Gebot – Verfassungsrechtliche Gewährleistungen im Zeichen von Corona-Pandemie und Klimawandel

I. Corona-Pandemie und Klimawandel: Keine verfassungsrechtliche „carte blanche“ durch existenzielle Krisen

Die noch längst nicht ausgestandene Corona-Pandemie dominiert die aktuelle verfassungsrechtliche Debatte in Deutschland. Die staatlichen Schutzmaßnahmen gegen die Weiterverbreitung des Virus, die in der Summe den „massivsten kollektiven Grundrechtseingriff in der Geschichte der Bundesrepublik“¹ begründeten, werden Rechtsprechung und Rechtswissenschaft noch für lange Zeit beschäftigen. Hierbei tritt zunehmend die Frage hervor, welche Folgerungen sich aus den Erfahrungen der Covid-Krise für andere Themenkomplexe von gesellschaftlicher Tragweite ableiten lassen. Am häufigsten genannt wird in diesem Zusammenhang die Herausforderung des Klimawandels. Es mangelt nicht an Forderungen, so rigide wie in der Corona-Krise müsse nach deren Bewältigung auch im Bereich des Klimaschutzes vorgegangen werden.²

Doch statt als „Werkzeugkasten“, aus dem sich die Politik künftig nach Belieben bedienen kann, sollten die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie eher als Mahnung angesehen werden, dass der Staat die Bindungen des Verfassungsrechts auch im Angesicht größter gesellschaftlicher Herausforderungen nicht abschütteln kann. Die Binse „Not kennt kein Gebot“ kann im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat kei-

ne Geltung beanspruchen. Zu Recht haben die deutschen Verwaltungsgerichte der Exekutive auch in der Bewältigung der Pandemie immer wieder die Grenzen des (verfassungs-) rechtlich Zulässigen aufgezeigt und damit klargestellt, dass selbst existenzielle Krisen den staatlichen Stellen keine „carte blanche“ für Grundrechtseingriffe vermitteln.³ Vor diesem Hintergrund ist es mehr denn je angezeigt, sich auch im Hinblick auf den Klimaschutz der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu versichern.

II. Klimaschutz im Rahmen der Grundrechtsordnung

Staatliche Klimaschutzmaßnahmen bedeuten regelmäßig Eingriffe in die Grundrechte Einzelner. Diese Eingriffe können verschiedene Formen annehmen. Sie reichen von eher mittelbar wirtschafts- und verhaltenslenkend wirkenden Belastungen etwa in Gestalt der jüngst beschlossenen CO₂-Be-

* Die Autoren sind Partner der Kanzlei *Posser Spieth Wolfers & Partners*, Berlin; sie bzw. Sozietätskollegen sind in einigen der im Beitrag genannten Verfahren rechtsberatend tätig.

1 So die Formulierung von *Möllers*, *Parlamentarische Selbstentmächtigung im Zeichen des Virus* VerBlog, 2020/3/26, <https://verfassungsblog.de/parlamentarische-selbstentmaechtigung-im-zeichen-des-virus/>.

2 Etwa *Schomerus*, *Corona und Klima – Krise als Chance*, VerBlog, 2020/3/24, <https://verfassungsblog.de/corona-und-klima-krise-als-chance/>.

3 Vgl. etwa *BVerfG*, NVwZ 2020, 783; NVwZ 2020, 709; *VGH München*, Beschl. v. 27.4.2020 – 20 NE 20.793, BeckRS 2020, 6630.

preisung⁴ bis hin zur staatlich veranlassten Abwicklung ganzer Wirtschaftszweige, wie dies derzeit im Rahmen des Kohleausstiegs⁵ geplant ist. Unabhängig von ihrer individuellen Ausgestaltung müssen sich alle diese Maßnahmen der Prüfung am Maßstab des Verfassungsrechts stellen. Die verfassungsrechtlichen Bindungen werden durch die Herausforderungen des Klimawandels nicht aufgelöst. Auch eine dem Klimaschutz verpflichtete Transformationspolitik bleibt Ausübung öffentlicher Gewalt, die sich an den Grundrechten messen lassen muss. Wie die Covid-Krise eindrücklich zeigt, besteht in der freiheitlich-demokratischen Ordnung des Grundgesetzes kein Raum für eine falsch verstandene Souveränität, die durch Ausrufung des Ausnahmezustandes sämtliche Rechtsbindungen hinter sich lässt. Der Staat trägt folglich auch im Hinblick auf Maßnahmen des Klimaschutzes die Rechtfertigungslast dafür, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen der betroffenen Grundrechte gewahrt bleiben und jeder Eingriff verhältnismäßig, also zur Erreichung der angestrebten Klimaschutzziele geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Wird dabei Privateigentum entzogen oder sein Nutzwert weitgehend ausgehöhlt, bleibt dies nach den Grundsätzen der Enteignung bzw. der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung auch dann entschädigungspflichtig, wenn der Eingriff im Interesse des Klimaschutzes erfolgt. Es entspricht deshalb den verfassungsrechtlichen Vorgaben, wenn etwa den Betreibern von Braunkohlenkraftwerken und -tagebauen im Rahmen des Kohleausstiegs eine Entschädigung für die vorzeitige Stilllegung ihrer Anlagen zugesprochen wird.⁶ Durch diese staatlich veranlasste Schließung eines Wirtschaftszweiges, der bislang über Jahrzehnte von Bund und Ländern zu erheblichen Investitionen ermuntert und aufgefordert wurde, werden vorhandene Anlagen entwertet und sind zusätzliche und vorzeitige Maßnahmen für die Wiedernutzbarmachung der Tagebaue mit erheblichem finanziellen Aufwand erforderlich. Dass eine so tiefgreifende staatliche Maßnahme neben einer gesetzlichen Regelung durch eine vertragliche Einigung zwischen Staat und Betreiber umgesetzt wird,⁷ ist ebenfalls Ausprägung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgebots.

III. Klimaklagen gegen den Staat

Zunehmend wird der Versuch unternommen, aus den Vorgaben des Verfassungsrechts eine Pflicht des Staates zu verstärkten Klimaschutzmaßnahmen abzuleiten und diese auch gerichtlich durchzusetzen. Bei dieser *climate change litigation* handelt es sich um ein Phänomen, das derzeit in verschiedensten Ausformungen und gestützt auf die unterschiedlichsten Rechtsgrundlagen zahlreiche Gerichte auf der ganzen Welt beschäftigt.⁸ Große Aufmerksamkeit auch über die Landesgrenzen hinaus hat etwa die NGO *Urgenda* erzielt, als sie den niederländischen Staat mit einer erfolgreichen Klage rechtskräftig zu einer Senkung der Treibhausgasemissionen bis Ende 2020 um mindestens 25 % im Vergleich zum Jahr 1990 verpflichten konnte.

In Deutschland wurde eine gegen die Bundesrepublik gerichtete Klage auf verstärkte Klimaschutzbemühungen hingegen im Oktober 2019 vom VG *Berlin* als unzulässig abgewiesen.⁹ Die Kläger – mehrere Familien von Landwirten sowie die Umweltschutzorganisation Greenpeace e. V. – verzichteten auf Rechtsmittel, womit die Abweisung rechtskräftig ist. Damit nimmt die Entwicklung der *climate change litigation* in Deutschland aber erst ihren Anfang. Beim *BVerfG* sind derzeit gleich mehrere Verfassungsbeschwerden anhängig, die auf zusätzliche staatliche Klimaschutzmaßnahmen oder

ambitioniertere Klimaschutzziele gerichtet sind.¹⁰ Solchen Verfassungsbeschwerden kann jedoch nicht nur angesichts der umfangreichen Klimaschutzbemühungen der Bundesregierung und des Bundesgesetzgebers ebenso wenig Erfolg beschieden sein wie der Klage vor dem VG *Berlin*.

1. Zu den grundrechtlichen Schutzpflichten als Rechtsgrundlage von Klimaklagen

Wenngleich sich die staatliche Klimaschutzpolitik nicht in einem „rechtsfreien Raum“ vollzieht,¹¹ ist die gerichtliche Kontrolle ihrer Wirksamkeit im Ergebnis doch stark beschränkt. Klagen, die darauf abzielen, die Bundesrepublik zu zusätzlichen Klimaschutzanstrengungen zu verpflichten, können sich allenfalls auf die Schutzpflichtendimension der Grundrechte stützen. Anderweitige Rechtsgrundlagen finden sich im geltenden Recht nicht. Das Ende 2019 verabschiedete Bundes-Klimaschutzgesetz¹² schließt hieraus abgeleitete Klagerechte in § 4 I 7 sogar ausdrücklich aus. Auch die Abwehrdimension der Grundrechte ist insoweit nicht aktiviert, da die Treibhausgasemissionen Privater nicht dem Staat zugerechnet werden können.¹³ Die gerichtliche Kontrolle muss sich vor diesem Hintergrund auf die Frage beschränken, ob der Staat mit den getroffenen Klimaschutzmaßnahmen seinen grundrechtlichen Schutzpflichten gerecht wird.¹⁴ Werden die (hohen) Hürden zur Darlegung einer Schutzpflichtverletzung offensichtlich nicht genommen, müssen Klagen und Verfassungsbeschwerden bereits an der fehlenden Klage- bzw. Beschwerdebefugnis scheitern.¹⁵

Freilich ist es nicht so, dass das Grundgesetz dem Klimawandel indifferent gegenüberstünde. Die verfassungsrechtlichen Schutzpflichten des Staates können durch den Klimawandel und die daraus resultierenden Gefahren für die Grundrechte seiner Bürger durchaus relevant sein. Ob einzelne Grundrechte aktuell bereits durch den Klimawandel beeinträchtigt sind, ist zwar durchaus fraglich. Allerdings genügt zur Aktivierung der grundrechtlichen Schutzpflichten, dass Grundrechtsbeeinträchtigungen zumindest mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit in Zukunft drohen. Bereits die bloße Gefährdung eines Grundrechts kann – je nach Art, Nähe und Ausmaß der möglichen Gefahren – schon im Vorfeld staatliche Schutzpflichten auslösen. Die maßgebliche Schwelle ist hier diejenige der „praktischen Vernunft“.¹⁶ Restrisiken jenseits dieser Schwelle lösen von vornherein keine Schutz-

4 Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) v. 12.12.2019, BGBl. I 2019, 2728.

5 Vgl. hierzu das Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegs-gesetz), BGBl. I 2020, 1818.

6 Vgl. hierzu §§ 42 II Nr. 3, 43 II Nr. 3 KV BG-E, BT-Drs. 19/17342.

7 Vgl. hierzu BT-Drs. 19/21120; *Di Fabio*, NVwZ 2020, 1324.

8 Vgl. die Übersicht auf <http://climatecasechart.com/>.

9 VG *Berlin*, EnWZ 2020, 88.

10 Nachdem bereits 2019 eine Verfassungsbeschwerde des Solarenergie Förderverein eV sowie verschiedener Privatpersonen beim *BVerfG* einging (1 BvR 2656/18), wurden im Januar 2020 von verschiedenen Privatpersonen drei weitere Verfassungsbeschwerden erhoben, die von Greenpeace eV, der Deutschen Umwelthilfe eV und Fridays for Future unterstützt werden, s. etwa <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/bverfg-verfassungsbeschwerden-klimapaket-umweltschutz-fridays-for-future/>.

11 Gegen die Einordnung der staatlichen Klimapolitik in einen justizfreien „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ etwa VG *Berlin*, EnWZ 2020, 88 Rn. 48 f.

12 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) v. 12.12.2019, BGBl. I 2019, 2513.

13 VG *Berlin*, EnWZ 2020, 88 Rn. 66 f.; vgl. hierzu auch *BVerfG*, NJW 1998, 3264 (3265) = NVwZ 1998, 1285 Ls.

14 So auch schon *Voland*, NVwZ 2019, 114 (117).

15 VG *Berlin*, EnWZ 2020, 88 Rn. 68 ff.

16 *BVerfGE* 49, 89 = NJW 1979, 359 – Kalkar I; *BVerfGE* 49, 89 (141 ff.) = NJW 1979, 359; *BVerfGK* 17, 57 = NVwZ 2010, 702 (704).

pflchten aus. Über die kausalen Zusammenhänge zwischen anthropogenen Treibhausgasemissionen und globalen Veränderungen des Klimas besteht angesichts der selten einhelligen Meinung in wissenschaftlichen Fachkreisen im Grundsatz keine Unsicherheit. Geringerer fachwissenschaftlicher Konsens besteht zwar über die konkreten Folgen einer globalen Erwärmung. Dass mit ihr im Allgemeinen erhebliche Gefahren für hochrangige Rechtsgüter (etwa Eigentum, Art. 14 I GG, aber auch Gesundheit und Leben, Art. 2 II GG) einhergehen können, wird aber ebenfalls kaum ernsthaft bestritten.¹⁷

2. Beschränkung der gerichtlichen Kontrollpflicht als Folge des Gewaltenteilungsgrundsatzes

Dass Bundesregierung oder Bundesgesetzgeber in ihren Bemühungen um den Klimaschutz derzeit hinter den Anforderungen der grundrechtlichen Schutzpflichten zurückbleiben, lässt sich jedoch nicht begründen. Der gerichtlichen Kontrolle sind insoweit verfassungsrechtlich enge Grenzen gesetzt. Demokratieprinzip und Gewaltenteilung fordern, dass die Entscheidung, wie die grundrechtlichen Schutzpflichten erfüllt werden, grundsätzlich allein dem unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber überlassen bleibt. Es wäre mit der grundgesetzlichen Kompetenzordnung kaum zu vereinbaren, würden sich Gerichte – möglicherweise noch im Widerspruch zueinander – aufgrund vermeintlicher Versäumnisse der Legislative zu einer Art „Ersatzgesetzgeber“ aufschwingen. Der Legislative kommt deshalb bei der Aufstellung und normativen Umsetzung von Schutzkonzepten auch dort ein eigener, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu, wo grundrechtliche Schutzpflichten dem Grunde nach eingreifen.¹⁸

Die gerichtliche Prüfung beschränkt sich aus diesem Grund nach der Rechtsprechung des *BVerfG* regelmäßig auf eine bloße Evidenzkontrolle. Eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten kann demnach nur dann gerichtlich festgestellt werden, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen werden, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen zur Erreichung des Schutzziels offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind oder erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.¹⁹ Angesichts der umfangreichen Anstrengungen, die die Bundesregierung und der Bundesgesetzgeber – teilweise auf Grundlage entsprechender unionsrechtlicher Vorgaben – in den vergangenen Jahren zur Bekämpfung des Klimawandels unternommen haben und auch weiterhin unternehmen, kann von einer solchen Verfehlung der verfassungsrechtlichen Anforderungen jedoch nicht die Rede sein. Vielmehr hat sich die Bundesregierung schon in der Vergangenheit ambitionierte Klimaschutzziele am oberen Rand internationaler Empfehlungen gesetzt.²⁰ Das Ende 2019 in Kraft getretene Bundes-Klimaschutzgesetz²¹ bekräftigt dies noch einmal, indem es für das Jahr 2030 eine Minderung der Treibhausgasemissionen um 55 % im Vergleich zum Jahr 1990 als verbindliche Zielmarke festsetzt (§ 3 I 2 KSG). Mit dem Kohleausstieg und der Energiewende unternimmt die Bundesrepublik zumal kurz nach dem Ausstieg aus der Kernenergie einen klimaschutz- und wirtschaftspolitischen Kraftakt, der international seines Gleichen sucht.

Eine Verletzung des so genannten Untermaßverbots²² lässt sich auch nicht daraus ableiten, dass die getroffenen Schutzmaßnahmen nach fachwissenschaftlicher Einschätzung nicht dem Optimum eines staatlich möglichen Klimaschutzes entsprechen. Der Wissenschaft kommt im Prozess der Normset-

zung grundsätzlich nur eine – wenngleich auch wichtige – beratende Funktion zu. Diesen nur mittelbaren Funktionszusammenhang spiegelt auch das Verfassungsrecht wider: Der Gesetzgeber ist demnach zwar verpflichtet, den wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt mit geeigneten Mitteln von allen Seiten zu beobachten und zu bewerten, um gegebenenfalls weitergehende Schutzmaßnahmen treffen zu können. Eine Verletzung seiner Schutzpflicht kann gerichtlich aber erst festgestellt werden, wenn evident wird, dass die bisherigen Vorkehrungen des Grundrechtsschutzes aufgrund neuer Erkenntnisse oder einer veränderten Situation untragbar geworden sind.²³ Was dies praktisch bedeutet, hat die gegenwärtige Corona-Pandemie nochmals besonders eindrücklich vor Augen geführt: Epidemiologen konnten zwar aufzeigen, welche Maßnahmen eine möglichst effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens versprochen. Die schwierige Abwägungsentscheidung, inwieweit – und wie lange – diese Maßnahmen ungeachtet der mit ihnen einhergehenden Beschränkungen anderer Grundrechtspositionen auch tatsächlich umgesetzt werden sollten, oblag und obliegt entsprechend der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung allein den politischen Entscheidungsträgern.

Nicht anders verhält es sich in Bezug auf den Klimaschutz. Wissenschaftlich lassen sich CO₂-Budgets ermitteln, aus denen sich ergibt, welche Menge an Treibhausgasemissionen voraussichtlich höchstens ausgestoßen werden darf, um ein bestimmtes Temperaturziel nicht zu verfehlen.²⁴ Solche CO₂-Budgets erlauben jedoch schon keine (normative) Aussage darüber, wie das Budget zwischen den einzelnen Staaten der Weltgemeinschaft aufzuteilen ist.²⁵ Noch weniger beantworten sie die Frage, welche gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verwerfungen oder Umverteilungen stattfinden sollen, um diese einzuhalten. Gerade die letztgenannte Frage erfordert eine komplexe Abwägung unterschiedlichster Belange wie etwa der Gewährleistung der Versorgungssicherheit als öffentliche Aufgabe,²⁶ verschiedenster Grundrechtspositionen sowie eine prognostische Bewertung unterschiedlicher Zukunftsszenarien; diese Aufgabe ist grundsätzlich dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorbehalten.

IV. Klimaklagen gegen Unternehmen

Die so genannte *climate change litigation* richtet sich jedoch nicht nur gegen Staaten, von denen zusätzliche Klimaschutzvorgaben verlangt werden, sondern auch gegen privatwirt-

17 Vgl. hierzu bspw. die Vulnerabilitätsanalyse der Bundesregierung, Anh. 2 des Fortschrittsberichts zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel v. 16.11.2015.

18 *BVerfGE* 149, 293 = NJW 2018, 2619 Rn. 74 = NVwZ 2018, 1733 Ls.; NJW 2017, 53 Rn. 70.

19 *BVerfG*, NJW 2017, 53 Rn. 70; NVwZ 2010, 570 Rn. 135; NJW 1995, 2339 (2341).

20 *VG Berlin*, EnWZ 2020, 88 Rn. 82.

21 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) v. 12.12.2019 (BGBl. I 2019, 2513).

22 Zu diesem Begriff *BVerfGE* 88, 203 (254) = NJW 1993, 1751 = NVwZ 1993, 877 Ls.; *BVerfGE* 109, 190 (247) = NJW 2004, 750 = NVwZ 2004, 851 Ls. sowie krit. *Sommermann* in *v. Mangoldt/Klein/Starck*, Art. 20 Rn. 319 f.

23 *BVerfGK* 10, 208 = NVwZ 2007, 805; NVwZ 2018, 1555 Rn. 43.

24 Vgl. etwa IPCC, Special Report – Global Warming of 1.5 °C v. 8.10.2018, Chapter 2.

25 *VG Berlin*, EnWZ 2020, 88 Rn. 83.

26 Das *BVerfG* hat schon mehrfach die überragende Bedeutung der Sicherung der Energieversorgung für das Gemeinwohl betont. Es hat dabei die Sicherung der Energieversorgung durch geeignete Maßnahmen als öffentliche Aufgabe von größter Bedeutung bezeichnet, deren Leistung der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf, *BVerfGE* 66, 248 (258) = NJW 1984, 1872 = NVwZ 1984, 574 Ls.; Die ständige Verfügbarkeit ausreichender Energiemengen ist zudem eine entscheidende Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der gesamten Wirtschaft, *BVerfGE* 134, 242 = NVwZ 2014, 211 Rn. 286 – Garzweiler.

schaftliche Emittenten von Treibhausgasen. Das hierzulande bekannteste Beispiel dürfte die inzwischen beim *OLG Hamm* anhängige Klage des von der Organisation Germanwatch unterstützten peruanischen Landwirts Lliuya sein, mittels derer die beklagte RWE AG zur Beteiligung an Kosten für Dammbau- und andere Schutzmaßnahmen entsprechend einem behaupteten Anteil an den globalen anthropogenen CO₂-Emissionen seit Beginn der Industrialisierung verpflichtet werden soll.²⁷ Obgleich sich die Erfolgsaussichten derartiger Klagen zunächst nach den Vorgaben des Zivilrechts richten, dürfen ihre verfassungsrechtlichen Implikationen nicht übersehen werden. Denn auch Zivilgerichte haben bei der Ausübung der ihnen anvertrauten juristischen Gewalt die Grenzen zu beachten, die sich aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung und dem im Grundgesetz niedergelegten Grundsatz der Gewaltenteilung ergeben.

Nach der bekannten „Wesentlichkeitstheorie“ hat alle für die Grundrechtsausübung wesentlichen Regelungen der Gesetzgeber zu treffen.²⁸ Der hieraus folgende Vorbehalt des Gesetzes setzt auch der richterlichen Rechtsfortbildung Schranken.²⁹ Die Grenze zulässiger Rechtsanwendung und -fortbildung durch die Gerichte ist nach der Rechtsprechung des *BVerfG* überschritten, wenn sich der Richter „aus der Rolle des Normanwenders in die einer normsetzenden Instanz“ begibt.³⁰ Dies gilt auch für den Bereich der zivilrechtlichen Haftung. Ihre Begründung verlangt stets eine konkret tragfähige, hinsichtlich aller wesentlichen Tatbestandsmerkmale durch den Gesetzgeber gesteuerte Rechtsgrundlage.³¹

Eine solche, den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werdende zivilrechtliche Haftungsgrundlage ist mit Blick auf die Folgen von Treibhausgasemissionen im geltenden Recht jedoch nicht gegeben. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass unter den derzeitigen Gegebenheiten nahezu jede Form der Grundrechtsausübung mit der Emission von Treibhausgasen verbunden ist. Die Begründung einer an diese Emissionen anknüpfenden zivilrechtlichen Haftung erscheint damit ohne Weiteres als „wesentlich“ im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes. Die allgemeinen zivilrechtlichen Haftungsgrundlagen – insbesondere des § 1004 BGB – bilden vor diesem Hintergrund keine hinreichend konkrete und damit verfassungsrechtlich tragfähige Grundlage zur Haftungsbegründung. Vielmehr ergibt sich aus den einschlägigen öffentlich-rechtlichen Regelungen, insbesondere den auf unionsrechtliche Vorgaben³² zurückgehenden Regelungen des Treibhausgas-Emissionshandels,³³ dass die Freisetzung von Treibhausgasen in dem dort festgelegten Rahmen grundsätzlich zulässig sein soll. Diese gesetzgeberische Grundentscheidung würde konterkariert, knüpfte man an diese Emissionen auf Grundlage allgemeiner zivilrechtlicher Ausgleichsregelungen wie § 1004 BGB eine generelle – und verschuldensunabhängige – Haftung für die Folgen des Klimawandels.³⁴ Angesichts der grundstürzenden Konsequenzen, die sich aus einer solchen, tendenziell uferlosen Haftung für vielfältige Formen der Grundrechtsausübung ergäben, übersteigt ihre Begründung die Grenzen richterlicher Rechtsanwendung. Sie wäre vielmehr dem allein der Legislative vorbehaltenen Bereich der Normsetzung zuzuordnen. Dies gilt umso mehr, als eine rationale und effektive Energie- und Klimapolitik politische Planung und ein – auch international – koordiniertes Vorgehen sowie eine vielschichtige Abwägung gegenläufiger Interessen erfordert.³⁵ Diese Anforderungen übersteigen die Leistungsfähigkeit eines auf den Ausgleich von Privatinteressen im bilateralen Verhältnis zwischen Kläger und Beklagtem ausgerichteten Zivilprozesses.³⁶ Eine „Weltrettung durch Gerichtsbeschluss“³⁷ ist vor diesem Hintergrund nicht

nur sachlich verfehlt, sondern droht zudem das gewaltenteilende demokratische System zu delegitimieren.³⁸ Solange der unmittelbar demokratisch legitimierte Gesetzgeber keine positive Entscheidung für eine an Treibhausgasemissionen anknüpfende „Klima-Haftung“ getroffen hat, darf diese deshalb auch nicht durch die „Hintertür“ allgemeiner zivilrechtlicher Haftungsregeln eingeführt werden.

V. Fazit

1. Die Corona-Pandemie ist in vielerlei Hinsicht ein Fanal. Zahlreiche Defizite in der nationalen und internationalen Gefahrenprävention wurden durch sie gnadenlos offengelegt. Zugleich zeigte sich in der Krise aber auch die Stärke und die Flexibilität des verfassungsrechtlichen Systems unter dem deutschen Grundgesetz. Durch konsequentes, zugleich aber auch abwägendes Handeln konnten die staatlichen Institutionen die Kontrolle über das Infektionsgeschehen bis auf Weiteres zurückgewinnen. Die Gerichte ließen Exekutive und Legislative hierfür ausreichend Spielräume, ohne aber die effektive Kontrolle der staatlichen Maßnahmen jemals aufzugeben.

2. Wenn es aus der „Corona-Krise“ etwas für die Bewältigung künftiger gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen wie dem Klimawandel zu lernen gibt, dann dürfte es vor diesem Hintergrund wohl dies sein: Die verfassungsrechtliche Ordnung des Grundgesetzes mit ihrem ausgewogenen System der Gewaltenteilung ist ungeachtet der vermeintlichen Schwerfälligkeit demokratischer Prozesse auch existenziellen Krisen-Situationen gewachsen. Wissenschaftliche Prognosen und Handlungsempfehlungen bieten in derartigen Situationen wertvolle Orientierung, ersetzen aber nicht die von einer Vielzahl unterschiedlicher Abwägungen geprägte politische Entscheidung der Verantwortlichen in Exekutive und Legislative. Die deutschen Gerichte sollten sich die hieraus folgenden Grenzen der eigenen Kontrollbefugnisse auch angesichts zunehmender Forderungen nach einer „judiziellen Klimapolitik“ vor Augen halten. Die Ausgestaltung des Klimaschutzes mit seinen weitreichenden Auswirkungen auf öffentliche Belange wie Grundrechte Dritter obliegt vorrangig dem Parlament und nicht den Gerichtssälen. ■

27 Vgl. hierzu das erstinstanzliche Urteil des *LG Essen*, NVwZ 2017, 734 = IR 2017, 113; ein weiteres Beispiel für gegen privatwirtschaftliche Unternehmen gerichtete Klimaklagen ist die in den Niederlanden anhängige Klage von Friends of the Earth Niederlande und anderen NGOs gegen Shell, s. https://www.foei.org/news/climate_litigation_shell.

28 Statt vieler *BVerfGE* 139, 19 = NVwZ 2015, 1279 Rn. 52.

29 *Wiedemann*, NJW 2014, 2407 (2412).

30 *BVerfGE* 87, 273 (280) = NJW 1993, 996 = NVwZ 1993, 464 Ls.

31 *BVerwGE* 101, 51 = NJW 1996, 2669 = NVwZ 1996, 1103 Ls.; *Dreier/Schulze-Fielitz*, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 109.

32 RL 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der RL 96/61/EG des Rates (ABIEG L 275, 32).

33 Vgl. hierzu das Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) v. 21.7.2011 (BGBl. I 2011, 1475).

34 Vgl. hierzu auch *Wagner*, Klimahaftung vor Gericht, 73 ff. Darüber hinaus dürften hier eine ganze Reihe gewichtiger weiterer Aspekte wie bspw. das Gebot der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, die Legalisierungswirkung der Genehmigungen oder die gebotene Sicherstellung der Versorgungssicherheit gegen einen solchen Anspruch schon ganz grundsätzlich streiten.

35 *Wagner*, Klimahaftung vor Gericht, 113.

36 *Wagner*, Klimahaftung vor Gericht, 114.

37 So der Titel des Beitrags von *Wegener*, ZUR 2019, 3.

38 *Wegener*, ZUR 2019, 3; ebenso auch *Wagner*, Klimahaftung vor Gericht, 113 ff.