

## Kann Klimaschutz durch Inanspruchnahme von Verfahren zur Durchsetzung der Menschenrechte befördert werden?

Lea Anna Gennari<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universität Potsdam

### Inhaltsübersicht

- I. Klimawandel und Menschenrechte
- II. Institutionelle Herausforderungen
- III. Prozessuale Herausforderungen
- IV. Materiell-rechtliche Herausforderungen
- V. (Weiter-)Entwicklung eines Klimaschutzrechtlichen Prüfungsmaßstabes
- VI. Menschenrechtsbasierte Klimaklagen – Ein entscheidendes Zahnrad im Klimaschutz-Uhrwerk

### Abstract

In den letzten Jahren nehmen auch auf der Ebene des internationalen Menschenrechtsschutzes Klagen zu, die die Verletzung von Menschenrechten aufgrund unzureichenden staatlichen Klimaschutzes rügen. Im Jahr 2024 hatte sich der EGMR gleich mit mehreren Verfahren dieser Art zu beschäftigen; viele weitere sind anhängig. Nach einem kurzen Überblick über die wichtigsten Verfahren vor internationalen Spruchkörpern, analysiert der Beitrag die institutionellen, prozessualen und materiell-rechtlichen Herausforderungen im Kontext menschenrechtsbasierter Klimaklagen und zeigt dabei Unterschiede in der Judikatur der internationalen Spruchkörper auf. Vor diesem Hintergrund wird herausgearbeitet, welche Auswirkungen die jüngste Rechtsprechung auf die Weiter-(Entwicklung) des klimarechtlichen Prüfungsmaßstabes internationaler Spruchkörper hat und aufgezeigt, warum der Klimaschutz durch menschenrechtsbasierte Klimaklagen befördert werden kann.

### Keywords

Menschenrechte, Klimawandel, extraterritoriale Geltung der Menschenrechte, klimawandelbezogene Schutzpflichten, CO<sub>2</sub>-Budgets, -Budgets, CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele, -Reduktionsziele

#### Zitation:

Lea Anna Gennari, Kann Klimaschutz durch Inanspruchnahme von Verfahren zur Durchsetzung der Menschenrechte befördert werden?, in: MRM 30 (2025) 1, S. 43–70.  
<https://doi.org/10.60935/mrm2025.30.1.22>.

Eingereicht: 13.02.2025

Publiziert: 05.09.2025

#### Urheberrecht:

Soweit nicht anders gekennzeichnet, ist dieses Werk unter einem [Creative-Commons-Lizenzvertrag Namensnennung 4.0](#) lizenziert. Dies gilt nicht für Zitate und Werke, die aufgrund einer anderen Erlaubnis genutzt werden.

# I. Klimawandel und Menschenrechte\*

## 1. Begründung des Menschenrechtsschutzes

Der Klimawandel ist eine der größten Herausforderungen unserer Zeit – ein “Super wicked problem”<sup>1</sup>. Während seine Folgen für den Menschen mittlerweile immer deutlicher spürbar sind – man denke nur an die Überschwemmung des Ahr-Tals 2021 – stagnieren die globalen Maßnahmen.<sup>2</sup> Um diese „[...] Ambitionsücke in der Klimapolitik [...]“<sup>3</sup> zu schließen, werden vermehrt Klagen erhoben, die die Verletzung von Menschenrechten rügen.<sup>4</sup> Dabei

stellen sich eine Vielzahl grundlegender Fragen: In welchen Grenzen können die *individualistisch* geprägten Menschenrechtsschutzverträge ein *globales* Problem wie den Klimawandel erfassen? Können und sollten internationale Spruchkörper über ein originär politisches Themenfeld wie den Klimaschutz urteilen? Ist es überhaupt sinnvoll, trotz diverser prozessualer und materiell-rechtlicher Herausforderungen, menschenrechtsbasierte Klimaklagen zu erheben? Kurzgesagt: Sind menschenrechtsbasierte Klimaklagen mehr als „papierne Planung“<sup>5</sup> und „illusionäre [...] Ablenkung“<sup>6</sup> und können sie in effektiver Weise zur Förderung des Klimaschutzes beitragen?

Dieser Beitrag soll aufzeigen, dass menschenrechtsbasierte Klimaklagen ein wichtiges Zahnrad im großen Uhrwerk des Klimaschutzes sind. Zwar liefern sie kein Patentrezept für effektiven staatlichen Klimaschutz und doch können und müssen sie der nationalen Klimaschutzpolitik menschenrechtliche Vorgaben machen.

Vor dem Hintergrund einer Einordnung menschenrechtsbasierter Klimaklagen in den größeren Kontext der “Climate litigation” und nach einem kurzen Überblick über die wichtigsten Verfahren im Mehrebenensystem (I. 2.) widmet sich der Beitrag zunächst den institutionellen Herausforderungen im Zusammenhang mit menschenrechtsbasierten Klimaklagen (II.). Im Anschluss daran werden die prozessualen (III.) und die materiell-rechtlichen (IV.) Herausforderungen beleuchtet. Vor

\* Die Verfasserin ist Studentische Beschäftigte mit abgeschlossenem Hochschulstudium (Bachelor of Laws) am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verfassungsrecht und Sozialrecht von Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf (LL.M.) an der Universität Potsdam. Der Beitrag ist aus ihrer Examenshausarbeit im Schwerpunktbereich Internationales Recht im Wintersemester 2024/2025 hervorgegangen.

<sup>1</sup> Richard J. Lazarus, Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future, in: Cornell Law Review 94. Jahrgang (2009), S. 101–177 (107).

<sup>2</sup> S. den Bericht des UNFCCC, Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat, 14. November 2023, FCCC/PA/CMA/2023/12, abrufbar unter: <https://unfccc.int/documents/632334> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>3</sup> So Generalsekretär António Guterres in seiner Eröffnungsrede im Vorfeld der UN-Klimakonferenz (COP28) in Dubai vom 11. Dezember 2023. Zitat der Zusammenfassung unter: <https://unric.org/de/ambitionslucken-schliessen-un-generalsekretaer-guterres-im-vorfeld-der-klimakonferenz-cop28/> entnommen (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>4</sup> Vgl. United Nations Environment Programme, Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review, Nairobi, S. 28 ff., abrufbar unter: <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2023-status-review> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>5</sup> Bernhard W. Wegener, Globuli für Umweltjuristen: Gedanken zur Klimaklagen-Bewegung anlässlich des KlimaSeniorinnen-Urteils des EGMR, Verfassungsblog vom 11. April 2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/globuli-fur-umweltjuristen/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>6</sup> Ibid.

diesem Hintergrund wird der Versuch unternommen, weitere Parameter für den Prüfungsmaßstab internationaler Spruchkörper in künftigen menschenrechtsbasierten Klimaklagen herauszuarbeiten (V.). Der Beitrag endet mit einer Gegenüberstellung der Chancen und Potenziale mit den Herausforderungen und Grenzen menschenrechtsbasierter Klimaklagen und einem abschließenden Fazit (VI).

## 2. Überblick über menschenrechtsbasierte Klimaklagen im Mehrebenensystem

Menschenrechtsbasierte Klimaklagen sind dem übergeordneten Begriff der “Climate change litigation” zuzuordnen.<sup>7</sup> Darunter fallen alle Rechtsstreitigkeiten mit Bezug zum Klimawandel.<sup>8</sup> Nur ein geringer Anteil der Verfahren hat wiederum die Verletzung von Menschenrechten aufgrund unzureichenden staatlichen Klimaschutzes zum Gegenstand (sog. “human rights-based climate change litigation”<sup>9</sup>).<sup>10</sup> Innerhalb dessen wird weiter differenziert zwischen Klagen bezüglich staatlicher Maßnahmen zur Begrenzung der Folgen des Klimawandels (sog. *Adaptionsmaßnahmen*) und Maßnahmen zur Verhinderung des

Klimawandels als solchen, insbesondere CO<sub>2</sub>-Reduktionsmaßnahmen (sog. *Minderungsmaßnahmen*).<sup>11</sup> Der Fokus soll in diesem Beitrag auf letzteren liegen, weil sich in diesem Zusammenhang die schwierigeren völkerrechtlichen Fragen stellen.

Auf regionaler Ebene sind dabei im Wesentlichen Verfahren vor drei verschiedenen Spruchkörpern zu nennen: vor dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR), vor dem Afrikanischen Gerichtshof für Menschen- und Völkerrechte (AGMR) und vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Unter Klagen sind im vorliegenden Beitrag aber nicht nur Klagen im engeren Sinne zu verstehen, sondern auch Verfahren vor quasi-justiziellen Kontrollorganen. Dies sind auf universeller Ebene bislang Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Menschenrechtsausschuss (MRA) und dem UN-Kinderrechtsausschuss (KRA).<sup>12</sup> Weiterhin nimmt der Beitrag auf Gutachten wie dasjenige des IAGMR aus dem Jahr 2017<sup>13</sup> oder das des ITLOS aus dem Jahr 2024<sup>14</sup> sowie auf Entscheidun-

<sup>7</sup> *Andreas Buser*, Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen und die Klimakrise – Die Entscheidung *Billy et al. gegen Australien* und ihr Beitrag zur „Begründung“ des Menschenrechtsschutzes, in: *MRM* 28. Jahrgang (2023), S. 74–84 (75).

<sup>8</sup> *United Nations Environment Programme* (Fn. 4), S. 3. Für einen Überblick über bisherige Verfahren s. dort S. 25 ff.

<sup>9</sup> Dazu überblicksartig *Chatham House*, Briefing Paper *Climate change and human rights-based strategic litigation 2021*, abrufbar unter: <https://www.chathamhouse.org/2021/11/climate-change-and-human-rights-based-strategic-litigation> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>10</sup> *Buser* (Fn. 7), S. 75.

<sup>11</sup> *Buser* (Fn. 7), S. 76.

<sup>12</sup> Staatenbeschwerdeverfahren spielen aufgrund ihrer diplomatischen Sensibilität keine nennenswerte Rolle, vgl. *Paul L. Enderle*, Menschenrechtsbasierte Klimaklagen im internationalen System: Zwischen effektivem Menschenrechtsschutz und richterlicher Zurückhaltung, in: *DÖV* 2023, S. 370–380 (372). Hinzuweisen ist aber auf das noch in diesem Jahr erwartete Gutachten des IGH zu staatlichen Pflichten im Zusammenhang mit dem Klimawandel. Dazu *Rebecca Hamilton*, *The 'Year of Climatic in International Courts*, Just Security vom 27. März 2024, abrufbar unter: <https://www.justsecurity.org/93942/climate-change-international-courts/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>13</sup> *IAGMR*, Gutachten OC 23/17, Umwelt und Menschenrechte vom 15.11.2017.

<sup>14</sup> *ITLOS*, Gutachten Nr. 31: Request for an advisory opinion submitted by the commission of small island states on climate change and international law vom 21. Mai 2024.

gen nationaler Verfassungsgerichte nur Bezug, wenn es der Analyse der nachfolgend genannten kontradiktorischen und originär völkerrechtlichen Verfahren dient.

Im Kontext effektiverer Klimaminderungsmaßnahmen sind das Individualbeschwerdeverfahren zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr)<sup>15</sup> vor dem MRA (s. Art. 1 FP-IPbpr I), das Individualbeschwerdeverfahren zur Kinderrechtskonvention (KRK)<sup>16</sup> vor dem KRA (s. Art. 5 FP-KRK III) sowie das Individualbeschwerdeverfahren zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)<sup>17</sup> vor dem EGMR (s. Art. 34 EMRK) am wichtigsten. Es sind diejenigen Vertragswerke, die die weltweit größten CO<sub>2</sub>-Emittenten ratifiziert haben<sup>18</sup> – sofern sie überhaupt Vertragspartei eines entsprechenden Menschenrechtsschutzvertrages sind.<sup>19</sup> Die EMRK haben 46 Staaten rati-

fiziert, die sich der Gerichtsbarkeit des EGMR und damit der Möglichkeit zur Erhebung einer Individualbeschwerde wegen der Verletzung von Menschenrechten unterworfen haben.<sup>20</sup> Für Verfahren vor dem MRA und dem KRA sind hingegen sowohl die Ratifikation des Menschenrechtsvertrages als auch eines Zusatzprotokolls erforderlich. Für den IPbpr haben dies 119 Staaten getan,<sup>21</sup> für die Kinderrechtskonvention 52 Staaten<sup>22</sup> – darunter ebenfalls wichtige CO<sub>2</sub>-Emittenten wie etwa Deutschland.

Bis zum Jahr 2024 gab es nur sehr wenige Verfahren mit direktem Bezug zu Klimaschutzmaßnahmen vor diesen internationalen Spruchkörpern.<sup>23</sup>

<sup>15</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, BGBl. 1973 II, S. 1533.

<sup>16</sup> Konvention über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, BGBl. 1992 II, S. 121.

<sup>17</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 7. August 1952, BGBl. 1952 II, S. 685.

<sup>18</sup> Dazu gehören China, die USA, Russland und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, s. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/179260/umfrage/die-zehn-groessten-c02-emittenten-weltweit/#:~:text=Den%20gr%C3%B6%C3%9Ften%20Anteil%20am%20weltweiten%20CO2-Aussto%C3%9F%20besa%C3%9F%20im%20Jahr,Stand:Dezember%202023> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>19</sup> Das erforderliche Fakultativprotokoll zur Erhebung einer Individualbeschwerde zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) haben bisher nur vergleichsweise wenig und nicht diejenigen Staaten ratifiziert, die maßgeblich zum Klimawandel beitragen, s. Status of Ratification of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, abrufbar unter: <https://indicators.ohchr.org/>, Stand:

Februar 2025 (zuletzt besucht am 6. Juli 2025). Kürzlich hat Deutschland das Zusatzprotokoll aber ratifiziert, s. <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/internationaler-pakt-wirtschaftliche-soziale-kulturelle-rechte-60142>, Stand: September 2024 (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>20</sup> S. Chart of signatures and ratifications of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 005), abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=005>, Stand: März 2025 (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>21</sup> S. Ratification Status of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, abrufbar unter: <https://indicators.ohchr.org/>, Stand: 7. Januar 2025 (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>22</sup> S. Ratification Status of the Protocol on the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, abrufbar unter: <https://indicators.ohchr.org/>, Stand: 7. Januar 2025 (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>23</sup> Auf nationaler Ebene gab es hingegen schon eine Vielzahl entsprechender Klagen, auf die der Beitrag an den relevanten Stellen vergleichend Bezug nimmt. Im Überblick dazu *Claudio Franziskus*, Die Rolle von Gerichten im Klimaschutzrecht, in: Michael Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, S. 121–146 (125 ff. Rn. 14–24).

Vor dem MRA sind zwei Verfahren zu nennen, die allerdings jeweils nur *Klimaanpassungsmaßnahmen* zum Gegenstand hatten. Sowohl in der Rechtssache *Teitiotia ./ Neuseeland*<sup>24</sup> als auch in der Rechtssache *Billy ./ Australien*<sup>25</sup> ging es um Beschwerden von Inselbewohnern, die unter Berufung auf eine Verletzung ihrer Paktrechte aus Art. 6 IPbpr (Recht auf Leben) und Art. 17 IPbpr (Recht auf Achtung des Familien- und Privatlebens) unzureichende *Klimaanpassungsmaßnahmen* der beklagten Länder rügten. Erfolg hatte indes nur die Rechtssache *Billy ./ Australien*, in der Australien eine Nachbesserungspflicht auferlegt wurde.<sup>26</sup>

Für diesen Beitrag relevanter ist das Verfahren *Sacchi et. al. ./ Argentinien et. al.* vor dem KRA.<sup>27</sup> Gegenstand waren hier

nämlich *Klimaminderungsmaßnahmen*. Sechzehn Kinder und Jugendliche verklagten fünf Staaten, darunter auch Deutschland, da die Länder aus ihrer Sicht keine ausreichenden Maßnahmen zur Reduktion ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen ergreifen würden. In diesem Zuge beriefen sie sich auf eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 6 KRK (Recht auf Leben), Art. 24 KRK (Gesundheitsvorsorge) und Art. 30 KRK (Minderheitenschutz).<sup>28</sup> Die Beschwerde wurde zwar mangels Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges (vgl. Art. 7 Nr. 5 S. 1 FP-KRK III) in den einzelnen beklagten Staaten als unzulässig abgewiesen,<sup>29</sup> der Ausschuss machte aber dennoch obiter dicta wichtige Ausführungen zur Verletzung von Menschenrechten im Kontext unzureichender *Klimaminderungsmaßnahmen*.<sup>30</sup>

Am wichtigsten im Rahmen dieses Beitrags sind drei im Jahr 2024 von der Großen Kammer des EGMR entschiedene Verfahren. In der Rechtssache *Carême ./ Frankreich*<sup>31</sup> rügte der ehemalige Bürgermeister einer französischen Gemeinde unzureichende *Klimaanpassungsmaßnahmen* Frankreichs. Aufgrund eines Wohnortwechsels nach Belgien zum Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung wurde die Klage aber als unzulässig abgewiesen. An der Zulässigkeitshürde scheiterte auch die Rechtssache *Duarte Agostinho et. al. ./ Portugal et. al.*,<sup>32</sup> in der sechs portugiesische

<sup>24</sup> MRA, *Teitiotia ./ Neuseeland*, Auffassung vom 24. Oktober 2019, UN Dok. CC-PR/C/127/D/2728/2016. Dazu *Benedict Behlert*, A significant opening. On the HRC's groundbreaking first ruling in the case of a 'climate refugee', Völkerrechtsblog vom 30. Januar 2020, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/de/a-significant-opening/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>25</sup> MRA, *Billy ./ Australien*, Auffassung vom 21. Juli 2022, UN Dok. CCPR/C/135/D/3624/2019. Dazu *Verena Kahl*, Rising Before Sinking: The UN Human Rights Committee's landmark decision in Daniel Billy et al. v. Australia, Verfassungsblog vom 3. Oktober 2022, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/rising-before-sinking/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>26</sup> MRA, *Billy ./ Australien* (Fn. 25), Rn. 11.

<sup>27</sup> KRA, *Sacchi et. al. ./ Argentinien*, Auffassung vom 22. September 2021, UN Dok. CRC/C/88/D/104/2019; *Sacchi et. al. ./ Brasilien*, Auffassung vom 22. September 2021, UN Dok. CRC/C/88/D/105/2019; *Sacchi et. al. ./ Frankreich*, Auffassung vom 22. September 2021, UN Dok. CRC/C/88/D/106/2019; *Sacchi et. al. ./ Deutschland*, Auffassung vom 22. September 2021, UN Dok. CRC/C/88/D/107/2019; *Sacchi et. al. ./ Türkei*, Auffassung vom 22. September 2021, UN Dok. CRC/C/88/D/108/2019. Dazu näher *Greta Reeh*, Kinderrechte verpflichten zum Klimaschutz, in: *KlimR* 2022, S. 65–68 (65 ff).

<sup>28</sup> Jeweils i. V. m. Art. 3 KRK (Wohl des Kindes), KRA, *Sacchi et. al. ./ Argentinien* (Fn. 27), Rn. 1.1.

<sup>29</sup> KRA, *Sacchi et. al. ./ Argentinien* (Fn. 27), Rn. 10.21.

<sup>30</sup> KRA, *Sacchi et. al. ./ Argentinien* (Fn. 27), Rn. 10.2 ff.

<sup>31</sup> EGMR, *Carême ./ Frankreich* (7189/21), Entscheidung vom 9. April 2024 (Große Kammer).

<sup>32</sup> EGMR, *Duarte Agostinho et. al. ./ Portugal et. al.* (39371/20), Entscheidung vom 9. April 2024 (Große Kammer).

Kinder und Jugendliche Portugal und 31 weitere Staaten aufgrund unzureichender Klimaminderungsmaßnahmen verklagten. Laut dem EGMR hätten die Kinder in Portugal – ähnlich der Argumentation des KRA in *Sacchi et. al. ./ Argentinien et. al.* – zunächst den innerstaatlichen Rechtsweg (vgl. Art. 35 Abs. 1, 4 EMRK) erschöpfen müssen.<sup>33</sup> In Bezug auf die anderen beklagten Staaten verwies der Gerichtshof auf die territoriale Geltung der EMRK (vgl. Art. 1 EMRK) und verneinte die Anwendung der Konvention *ratione loci* in Bezug auf die 31 anderen Staaten.<sup>34</sup> In der Rechtssache *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz*,<sup>35</sup> in der sowohl der Verein als auch seine Mitglieder aufgrund unzureichender Klimaminderungsmaßnahmen gegen die Schweiz klagten, entschied der EGMR erstmals in der Sache. Die Schweiz verletze ihre aus Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) i. V. m. Art. 2 EMRK (Recht auf Leben) resultierende staatliche Schutzpflicht, die Schweizer Bevölkerung angemessen vor den bereits eingetretenen und drohenden Folgen des Klimawandels zu schützen.<sup>36</sup> Darüber hinaus nahm der Gerichtshof eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren) an, weil die nationalen Gerichte die Klage des Vereins ohne nachvollziehbare Begründung abgewiesen hätten.<sup>37</sup> Damit ist der EGMR der erste internationale Spruchkörper, der menschenrechtliche Vorgaben für den nationalen Klimaschutz aufstellt. Er liefert

<sup>33</sup> EGMR, *Duarte Agostinho et. al. ./ Portugal et. al.* (Fn. 32), Rn. 227.

<sup>34</sup> EGMR, *Duarte Agostinho et. al. ./ Portugal et. al.* (Fn. 32), Rn. 213 f.

<sup>35</sup> EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (53600/20), Urteil vom 9. April 2024 (Große Kammer).

<sup>36</sup> EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 573 f.

<sup>37</sup> EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 636, 640.

damit einen Referenzpunkt für weitere Verfahren auf internationaler, aber auch auf nationaler Ebene.<sup>38</sup>

## II. Institutionelle Herausforderungen

Menschenrechtsbasierte Klimaklagen sehen sich vor allem zwei zentralen Kritikpunkten ausgesetzt, die von Kritiker\*innen regelmäßig angeführt werden und die bei der Prüfung etwaiger Klagen sowohl im Rahmen der Zulässigkeit als auch der Begründetheit immer wieder relevant werden.

### 1. Globales Problem in individualistischem System

Menschenrechte sind ihrer Konzeption nach eigentlich ein „*individualistisches* Konzept“<sup>39</sup>. Sie sollten primär als individuelle Abwehrrechte gegen konkrete staatliche Eingriffe (z. B. Versammlungsverbote, staatliche Überwachung, Leistungskürzungen) dienen.<sup>40</sup> *Wegener* formuliert etwas überspitzt, den Menschenrechten

<sup>38</sup> Weitere Verfahren sind anhängig, s. insb. die Klage des an Multipler Sklerose erkrankten Mex M. gegen Österreich. Dazu *Janine Prantl*, *After Switzerland Comes Austria: Why the ECtHR could soon grant individual standing in a climate mitigation case for the first time*, Verfassungsblog vom 24. Mai 2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/after-switzerland-comes-austria/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>39</sup> *Bernhard W. Wegener*, *Menschenrecht auf Klimaschutz?, Grenzen grundrechtsgestützter Klimaklagen gegen Staat und Private*, in: *NJW* 2022, S. 425–431 (425); Hervorhebung durch die Autorin.

<sup>40</sup> *Gilbert H. Gornig*, *Völkerrecht*, 2023, § 107 Rn. 18.

wohne mit dieser Ausrichtung ein Element privatnütziger Rechtsmacht inne.<sup>41</sup> Der Klimawandel ist hingegen ein „globales Phänomen“<sup>42</sup>. Im Zentrum steht dabei der Schutz der Umwelt und der Natur vor den Handlungen des Menschen. Die fehlende Ambition nationaler Regierungen, ihre staatlichen CO<sub>2</sub>-Treibhausgase zu reduzieren, ist – jedenfalls auf den ersten Blick – keine klassische Eingriffssituation. Darüber hinaus betrifft der Klimawandel nicht nur ein einzelnes Individuum und seine Ursachen können nicht *conditio sine qua non* einem einzigen Staat völkerrechtlich zugerechnet werden. Kritiker\*innen menschenrechtsbasierter Klimaklagen halten Menschenrechtsschutzsysteme daher bereits aufgrund ihrer anthropozentrischen Ausrichtung für nicht geeignet, um dem globalen Problem des Klimawandels zu begegnen.<sup>43</sup>

#### a) Höhere Eignung ökozentrischer Systeme?

Diese Kritik überzeugt nicht. Richtig ist, dass der Schutz des Menschen im Zentrum der Menschenrechtsschutzsysteme steht<sup>44</sup> – nicht der Schutz der Umwelt oder der Natur. Die Folgen des Klimawandels wirken sich im Einzelfall aber bereits jetzt spürbar auf die Gesundheit und das Leben der Menschen aus, sodass durchaus

menschenrechtlich verbürgte Rechtsgüter (z. B. das Recht auf körperliche Unversehrtheit oder das Recht auf Leben) betroffen sein können. Umwelt und Natur könnten zwar besser geschützt werden, würde man ihnen eigene Rechte verleihen und sie als Rechtssubjekte betrachten.<sup>45</sup> Solche ökozentrischen Ansätze haben vereinzelt bereits Einzug in regionale Menschenrechtsschutzverträge und in nationale Verfassungen gefunden. So enthalten sowohl das Protokoll von San Salvador zur Interamerikanischen Konvention für Menschenrechte<sup>46</sup> als auch die Banjul-Charta<sup>47</sup> ein Recht auf eine gesunde Umwelt. Keines dieser Vertragswerke wurde allerdings von den größten CO<sub>2</sub>-Emittenten ratifiziert.<sup>48</sup> Stattdessen sträuben sie sich eher

<sup>41</sup> Wegener (Fn. 39), S. 425.

<sup>42</sup> Thomas Gross, Climate change and duties to protect with regard to fundamental rights, in: Wolfgang Kahl/Marc-Philippe Weller (Hrsg.), Climate change litigation, A handbook, 2021, S. 82–96 (83 Rn. 5); Wolfgang Kahl, Klimaschutz und Grundrechte, in: JA 43. Jahrgang (2021), S. 117–129 (127); Hervorhebung durch die Autorin.

<sup>43</sup> Alan Boyle, Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights, in: ICLQ vol. 67 (2018), S. 759–777 (777); skeptisch auch Benoit Mayer, Climate Change Mitigation as an Obligation Under Human Rights Treaties?, in: AJIL vol. 115 (2021), S. 409–451 (451); Wegener (Fn. 39), S. 426.

<sup>44</sup> Enderle (Fn. 12), S. 375.

<sup>45</sup> So etwa David R. Boyd, The Right to a Healthy Environment. A User's Guide, 2024, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/press-release/s/2024/04/un-expert-publishes-user-guide-right-healthy-and-sustainable-environment?ref=the-wave.net> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025), insb. S. 50. John K Knox, Constructing the Human Right to a Healthy Environment, in: Annual Review of Law and Social Science, 2020 S. 79–95 (insb. 86 ff.); Paulina Rundel, Is It Time? On the Recognition of the Human Right to a Healthy Environment in Europe, Völkerrechtsblog vom 10. September 2024, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/is-it-time/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025); Christopher D. Stone, Should Trees Have Standing?—Towards Legal Rights for Natural Objects, Southern California Law Review vol. 45 (1972), S. 450–501 (457 ff.).

<sup>46</sup> Organization of American States (OAS), Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Protocol of San Salvador), A-52, vom 16. November 1999, Art. 11. Dazu ausführlich Cansu Cinar, Dynamische Rechtsprechung in der Klimakrise – Das Recht auf eine gesunde Umwelt nach dem IAGMR, in: zfmr, vol. 1 (2024), S. 82–96 (84 ff.).

<sup>47</sup> Organization of African Unity (OAU), African Charter on Human and People's Rights (Banjul-Charta), OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), vom 21. Oktober 1986, Chapter I: Human and Peoples' Rights, Art. 24.

<sup>48</sup> S. dazu bereits unter I.2.

gegen entsprechende Entwicklungen.<sup>49</sup> Außerdem fehlt es bisher an effektiven Durchsetzungsmechanismen.<sup>50</sup>

## b) Anthropozentrischer Klimaschutz

Gegenwärtig muss der Ausgangspunkt für den Klimaschutz durch Menschenrechtsschutzsysteme daher der Mensch und die für ihn spürbaren Folgen des Klimawandels bleiben. Entscheidungen über menschenrechtsbasierte Klimaklagen sind damit aber nicht per se ausgeschlossen. Die anthropozentrische Ausrichtung der Menschenrechtsschutzsysteme wird allerdings immer wieder Auswirkungen auf die Prüfung haben und die/den Rechtsanwender\*in vor diverse prozessuale (z. B. Fragen der individuellen/gegenwärtigen Betroffenheit) und materiell-rechtliche (z. B. Fragen der Kausalität/staatlichen Verantwortlichkeit) Herausforderungen stellen, für die es innovative Lösungen zu finden gilt.

## 2. Legitimität internationaler Spruchkörper

### a) Legitimationsdefizit?

Vereinzelt wird in der Literatur die Ansicht vertreten, die Judikative im Allgemeinen und internationale Spruchkörper im Besonderen würden ein Legitimationsdefizit aufweisen, wenn es um

<sup>49</sup> So hat z. B. bisher kein Vorschlag der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zur Einführung eines Rechts auf eine saubere und gesunde Umwelt in die EMRK bzw. in ein entsprechendes Zusatzprotokoll die Zustimmung der Vertragsparteien finden können. S. etwa zuletzt *Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, Drafting an Additional Protocol to the European Convention on Human Rights Concerning the Right to a Healthy Environment (30. September 2009), Recommendation 1885 (2009).

<sup>50</sup> *Enderle* (Fn. 12), S. 375.

Entscheidungen im Bereich des Klimawandels – insbesondere um Klimaminde-rungsmaßnahmen – geht.<sup>51</sup>

Der Klimaschutz sei eine Aufgabe, die unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Subsidiarität und der staatlichen Souveränität in den originären Zuständigkeitsbereich der Einzelstaaten falle und dort insbesondere den demokratisch legitimierten Gesetzgeber adressiere.<sup>52</sup> Tatsächlich sichtbar wird dies auch in der Rechtssache *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* vor dem EGMR. Bevor der Gerichtshof die Schweiz im April 2024 zu effektiveren Klimaschutzmaßnahmen verurteilte, hatte die Schweizer Bevölkerung bereits in mehreren Volksentscheiden über die Änderung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes abgestimmt.<sup>53</sup> Effektiver Klimaschutz ist also durchaus Gegen-

<sup>51</sup> *Wegener* (Fn. 5); *ders.* (Fn. 39), S. 426.; s. bereits *ders.*, Urgenda III: Die Niederlande als Modell richterlichen Klimaschutzes, Verfassungsblog vom 21. Dezember 2019, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/urgenda-iii-die-niederlande-als-modell-richterlichen-klimaschutzes/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025). Für das nationale Recht und damit die Judikative im Allgemeinen *Lutz Friedrich*, Gemeinwohl vor Gericht: Chancen und Risiken öffentlich-rechtlicher “Public Interest Litigation”, in: DÖV 2021, S. 726–735 (731 f.); *Gerhard Wagner*, Klimaschutz durch Gerichte, in: NJW 2021, S. 2256–2263 (2259).

<sup>52</sup> Vgl. *Wegener* (Fn.39), S. 426.

<sup>53</sup> 2023 fiel die Abstimmung zugunsten einer Änderung des Klimaschutzgesetzes aus, s. „Klima- und Innovationsgesetz: Abstimmung am 18. Juni 2023“, abrufbar unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/dossiers/klimaschutzgesetz.html#:~:text=Klima-%20und%20Innovationsgesetz%3A%20Abstimmung%20am%2018.%20Juni%202023,Verordnung%20voraussichtlich%20per%201.%20Januar%202025%20in%20Kraft.> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025). Noch im Jahr 2021 lehnte die Mehrheit der Bürger einen vorgelegten Entwurf allerdings ab, s. „Stimmbevölkerung lehnt CO<sub>2</sub>-Gesetz überraschend mit 51, 6 Prozent ab“, abrufbar unter: <https://www.swissinfo.ch/ger/stimmbevoelkerung-lehnt-co2-gesetz-ueberraschend-mit-51-6-prozent-ab/46702132> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

stand demokratischer Willensbildungsprozesse in den einzelnen Nationalstaaten, in die internationale Spruchkörper nun eingreifen würden.<sup>54</sup> Darüber hinaus fehle es den Gerichten an den nötigen personellen und sachlichen Ressourcen sowie fachlicher Expertise, um Antworten auf die komplexen Fragen des Klimawandels zu finden.<sup>55</sup> Speziell auf völkerrechtlicher Ebene kommt hinzu, dass internationale Spruchkörper weniger Kenntnisse über nationale Gegebenheiten haben (Wie viele finanzielle Mittel stehen in dem jeweiligen Staat für den Klimaschutz zur Verfügung?, Geht mit Änderungen in der Klimaschutzpolitik des Staates der Verlust von Arbeitsplätzen einher? usw.). Zudem entscheiden Gerichte – auch internationale Spruchkörper – nur über Konflikte im Einzelfall<sup>56</sup> und zwar abhängig davon, ob ihnen entsprechende Sachverhalte zugetragen werden. Sie seien daher von vornherein nicht in der Lage, abschließende Antworten auf polyzentrische Fragestellungen, wie die nach einem effektiveren staatlichen Klimaschutz, zu finden.<sup>57</sup> Vielmehr bedürfe es gesamtgesellschaftlicher und globaler Transformationen.<sup>58</sup>

#### b) Legitimationsschranken internationaler Spruchkörper

Der Klimaschutz ist eine originäre nationalpolitische Aufgabe. Weder nationale noch internationale Spruchkörper können oder sollen den demokratischen Willensbildungsprozess in diesem Zusammenhang ersetzen. Die Dritte Gewalt soll Exe-

kutive und Legislative lediglich korrigieren, nicht substituieren.<sup>59</sup> Wenn nationalpolitische Prozesse im Kontext eines effektiven Klimaschutzes versagen, muss die Judikative prüfen dürfen, ob dies noch mit den grund- und menschenrechtlichen Pflichten der Staaten zu vereinbaren ist und, wenn dem nicht so ist, Vorgaben machen, für die zuvor kein politischer Konsens gefunden werden konnte.<sup>60</sup> Illegitim wird eine Entscheidung eines internationalen Spruchkörpers erst dann, wenn sie dem nationalen Gesetzgeber zu weitreichende Handlungsvorgaben macht<sup>61</sup> und damit den völkerrechtlichen Prinzipien des Grundsatzes der Subsidiarität und der staatlichen Souveränität nicht hinreichend Rechnung trägt.

Dabei kann von internationalen Spruchkörpern nicht erwartet werden, gesamtgesellschaftliche Antworten zu finden. Zwar entscheiden sie nur im Einzelfall, mittlerweile gibt es davon indes eine ganze Menge und die Menschen sind bereit, sie vor internationale Spruchkörper zu tragen. Mehrere Entscheidungen im Einzelfall könnten zusammen genommen sogar effektiver sein als globale Pauschalvorgaben (wie z. B. in Art. 3 PA), da letztere noch gar nicht auf etwaige nationale Besonderheiten Rücksicht nehmen (können) und ausschließlich an die eigene Vernunft und Verantwortung appellieren.

Mangelnder klimawissenschaftlicher Expertise können Spruchkörper zudem mit der Befragung von Sachverständigen aus der Klimawissenschaft und entsprechenden Gutachten und Stellungnahmen von Expert\*innen entgegenwirken. Der Ein-

<sup>54</sup> Vgl. Wegener (Fn. 39), S. 426.

<sup>55</sup> Friedrich (Fn. 51), S. 732.

<sup>56</sup> Friedrich (Fn. 51), S. 731 f.; Wagner (Fn. 51), S. 2260.

<sup>57</sup> Lon L. Fuller/Kenneth I. Winston, *The Forms and Limits of Adjudication*, Harv. L. Rev. vol. 92 (1978), S. 353–409 (394–404).

<sup>58</sup> Wegener (Fn. 5).

<sup>59</sup> Enderle (Fn. 12.), S. 374.

<sup>60</sup> Alexander Graser, *Vermeintliche Fesseln der Demokratie: Warum die Klimaklagen ein vielversprechender Weg sind*, in: ZUR 2019, S. 271–278 (274).

<sup>61</sup> Enderle (Fn. 12.), S. 374.

wand mangelnder Kenntnis über nationale Besonderheiten im Kontext des Klimaschutzes ist berechtigt, allerdings steht internationalen Spruchkörpern das Konstrukt des staatlichen Gestaltungsspielraums zur Verfügung. Durch die Arbeit mit diesem Konstrukt kann verhindert werden, dass dem Gesetzgeber zu weitgehende Handlungsvorgaben gemacht werden.

Daher überzeugt es nicht, von vornherein ein Legitimationsdefizit internationaler Spruchkörper im Bereich des Klimaschutzes anzunehmen. Entscheidungen internationaler Spruchkörper müssen aber im Einklang mit den allgemeinen völkerrechtlichen Prinzipien (Achtung der staatlichen Souveränität, Grundsatz der Subsidiarität) getroffen werden. Insofern bestehen Legitimationsschranken. Internationale Spruchkörper sehen sich in der Folge der Herausforderung ausgesetzt, das dadurch entstehende Spannungsfeld zwischen effektivem Menschenrechtsschutz auf der einen Seite und der Wahrung allgemeiner völkerrechtlicher Prinzipien auf der anderen Seite auszubalancieren.<sup>62</sup>

### III. Prozessuale Herausforderungen

Die meisten Verfahren mit direktem Bezug zum Klimawandel haben in der Vergangenheit bereits die Zulässigkeitschürde nicht erfolgreich überwinden können.<sup>63</sup> Grund sind diverse prozessuale Herausforderungen im Kontext von Klimaminderungsmaßnahmen, mit denen sich sowohl der KRA in der Rechtssache *Sacchi et. al. ./.* *Argentinien et. al.* als auch der EGMR

in den drei Verfahren vor der Großen Kammer eingehend auseinandersetzen mussten.

#### 1. Zuständigkeit *ratione loci*?

Grundsätzlich ist der Geltungsbereich der Menschenrechtsschutzverträge auf den Bereich beschränkt, in dem der beklagte Staat die „Hoheitsgewalt“ innehat (s. Art. 1 EMRK, Art. 2 Abs. 1 KRK, vgl. Art. 2 Abs. 1 IPbpR). Im Zusammenhang mit dem Klimawandel drängt sich daher die Frage nach der extraterritorialen Geltung der Menschenrechte auf. Eine entsprechende Ausdehnung wird nur sehr restriktiv gehandhabt, entweder bedarf es eines territorialen oder eines personalen Anknüpfungspunktes.<sup>64</sup> Treibhausgasemissionen, die zwar auf dem eigenen Staatsgebiet emittiert werden, dann aber auch außerhalb der Staatsgrenzen spürbar sind, fallen nicht direkt unter eine der genannten Ausnahmen.<sup>65</sup>

##### a) Praxis internationaler Spruchkörper

Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) nimmt eine extraterritoriale Geltung der Menschenrechte für die Fälle des Klimawandels dennoch an, wenn die CO<sub>2</sub>-Emissionen der effektiven regulatorischen Kontrolle des Staates unterliegen und ein kausaler Zusammenhang zwischen der Handlung oder Unterlassung im Herkunftsstaat und der Menschenrechtsverletzung außerhalb des Hoheitsgebietes bestehe.<sup>66</sup> Der Gerichtshof

<sup>62</sup> Enderle (Fn. 12), S. 374, 380.

<sup>63</sup> S. dazu im Überblick unter I.2.

<sup>64</sup> *Manoël Johr*, Entwicklung extraterritorialer menschenrechtlicher Schutzpflichten angesichts des Klimawandels?, in: ZEuS 26. Jahrgang (2023), S. 345–382 (370); *Stefanie Schmahl*, Internationale Klimaklagen aufgrund von Menschenrechtsverträgen: sinnvoll oder vergeblich?, in: JZ 77. Jahrgang (2022), S. 317–327 (324 f.).

<sup>65</sup> Vgl. Enderle (Fn. 12), S. 377.

<sup>66</sup> IAGMR, Gutachten OC 23/17 vom 15. November 2017 (Fn. 13), Rn. 101–104, insb. Rn. 104 lit. h.

stützt seine Annahme primär auf das völkerrechtliche Schädigungsverbot,<sup>67</sup> aus dem folge, dass sich Vertragsstaaten nicht in einer Weise verhalten dürften, die es anderen Vertragsstaaten erschwert oder sie gar daran hindert, ihren Verpflichtungen aus dem Vertrag nachzukommen.<sup>68</sup> Dieser Argumentationslinie nimmt sich auch der KRA in der Rechtssache *Sacchi et. al. ./Argentinien et. al.* an und begründet die Hoheitsgewalt mit der effektiven regulatorischen Kontrolle der einzelnen Staaten über ihre grenzüberschreitenden CO<sub>2</sub>-Emissionen.<sup>69</sup> Für diese Annahme stand der KRA aber scharf in der Kritik, weil er ausschließlich das rechtlich nicht verbindliche Gutachten des IAGMR – eines einzigen regionalen Spruchkörpers – für seine Argumentation heranzog.<sup>70</sup> Der EGMR hat der extraterritorialen Anwendbarkeit der EMRK in der Rechtssache *Duarte Agostinho et. al. ./Portugal et.al.* hingegen eine Absage erteilt.<sup>71</sup> Der Menschenrechtsge-

richtshof würdigt zwar die besonderen Umstände des Klimawandels, lehnt aber sowohl die Ausweitung einer bestehenden Ausnahme zur extraterritorialen Anwendbarkeit der Konvention als auch die Schaffung einer neuen Ausnahme für die Fälle des Klimawandels ab.<sup>72</sup> Der MRA hat sich bisher nicht in der Sache äußern müssen, verfolgt aber bezüglich des Anwendungsbereiches des IPbPR *ratione loci* eine ähnlich restriktive Linie wie der EGMR.<sup>73</sup>

#### b) Extraterritorialität – aber nicht für alle

Vor dem EGMR setzt der Grundsatz der Territorialität dem möglichen Klimaschutz durch menschenrechtliche Verpflichtungen eine entschiedene Grenze, die mit der Entscheidung in der Rechtssache *Duarte Agostinho et. al. ./Portugal et.al.* für die Zukunft klar definiert wurde. Für den Klimaschutz kann dort letztlich nur in den Grenzen des „eigenen“ Staatsgebietes eingestanden werden, was mit Blick auf die Globalität des Klimawandels eine sehr geringe Reichweite ist. Denjenigen, die am stärksten von den Folgen des Klimawandels betroffen sind – insbesonde-

<sup>67</sup> S. dazu *Jelena Bäuml*, Das Schädigungsverbot im Völkerrecht, 2017.

<sup>68</sup> IAGMR, Gutachten OC 23/17 (Fn.13), Rn. 97 f., 101, 104 lit. g; dazu krit., i. E. aber zustimmend *Johr* (Fn. 64), S. 371 ff.

<sup>69</sup> KRA, *Sacchi et. al. ./Argentinien* (Fn. 27), Rn. 10.12.

<sup>70</sup> *Schmahl* (Fn. 64), S. 324 f.; a. A. wohl *Aoife Nolan*, Children’s Rights and Climate Change at the UN Committee on the Rights of the Child, Pragmatism and Principle in *Sacchi v Argentina*, EJIL:Talk! vom 20. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/childrens-rights-and-climate-change-at-the-un-committee-on-the-rights-of-the-child-pragmatism-and-principle-in-sacchi-v-argentina/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>71</sup> EGMR, *Duarte Agostinho et. al. ./Portugal et. al.* (Fn. 32), Rn. 214. Dazu krit. *Anne Kling*, Menschenrechte in der Klimakrise – Urteilsbesprechung der KlimaSeniorinnen vom Schweiz vor dem EGMR, in: ZUR 2024, S. 468–477 (472); *Marco Milanovic*, Saving the Climate in Strasbourg? – A Critical Look at the European Court of Human Rights’ Climate Cases: Völkerrechtliche Tagesthemen: Spotlight (Episode 54), Völker-

rechtsblog vom 7. Juli 2024, <https://voelkerrechtsblog.org/saving-the-climate-in-strasbourg-a-critical-look-at-the-european-court-of-human-rights-climate-cases/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025); *Mehrdad Payandeh/Katia Hamann*, Konventionsrechtliche Vorgaben für die Bekämpfung des Klimawandels, in: JuS 2024, S. 809–817 (814, 817); *Kilian Schayani*, No Global Climate Justice from this Court. A critical analysis on how the ECtHR’s rulings in the climate change cases exclude the most affected people and areas from access to climate change litigation, Völkerrechtsblog vom 15. April 2024, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/no-global-climate-justice-from-this-court/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>72</sup> EGMR, *Duarte Agostinho et. al. ./Portugal et. al.* (Fn. 32), Rn. 186–214, insb. Rn. 195, 213.

<sup>73</sup> Vgl. MRA, General Comment Nr. 36 (2018), UN Dok. CCPR/C/GC/36 Rn. 63; *A.S. et. al. ./gegen Malta*, Entscheidung vom 13. März 2020, UN Dok. CCPR/C/128/D/3043/2017 Rn. 6.3–6.5.

re die Bewohner\*innen der Gebiete des globalen Südens – wird der Klageweg verwehrt.<sup>74</sup> Das ist bedauerlich, gerade vor dem Hintergrund, dass der Wortlaut, der die Territorialität in den Menschenrechtschutzverträgen beschränkt, identisch oder zumindest ähnlich dem der anderen internationalen Spruchkörper ist, sodass sich die Argumentationsmuster durchaus hätten übertragen lassen. Sachverhalte mit extraterritorialem Bezug werden in Zukunft nichtsdestotrotz vor den EGMR gebracht werden können. Dies ermöglicht die Berücksichtigung sogenannter “embedded emissions”. Dabei handelt es sich um Emissionen, die im Ausland entstehen, wenn ein Staat Güter aus diesem Land importiert.<sup>75</sup> In der Rechtssache *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* wies der EGMR darauf hin, dass es nicht ausreicht, nur die nationalen Emissionen bei der Berechnung des eigenen CO<sub>2</sub>-Haushaltes zu berücksichtigen.<sup>76</sup> Offen lässt der Gerichtshof aber, welche Auswirkungen der Einbezug in der Zukunft hat.<sup>77</sup> Die Literatur plädiert für eine klimaorientiertere Handelspolitik.<sup>78</sup> Folgeverfahren vor dem EGMR werden zeigen, inwiefern so die Globalität des Klimawandels besser berücksichtigt werden kann. Vor den anderen universalen Spruchkörpern (KRA, MRA) sind in Zukunft hingegen weitergehende Entscheidungen unter Annahme einer extraterrito-

rialen Geltung der Menschenrechte denkbar. Gleichwohl müssten sie die restriktive Rechtsprechung des EGMR in diesem Kontext angemessen würdigen.

## 2. Gegenwärtige und individuelle Betroffenheit?

Menschenrechtsschutzverträge setzen darüber hinaus die gegenwärtige und individuelle Betroffenheit im Zeitpunkt der Erhebung der Beschwerde voraus (vgl. Art. 1 FP-IPbPR I, Art. 5 Abs. 1 FP.KRK III, Art. 34 EMRK). Mit Blick auf den Klimawandel ergeben sich dabei zwei fundamentale Probleme: Die Anzahl der betroffenen Personen ist unbegrenzt,<sup>79</sup> da jeder Mensch potenziell von den Folgen des Klimawandels betroffen sein kann. Zudem werden die meisten Folgen erst in Zukunft spürbar sein, auch wenn einzelne Bevölkerungsgruppen (insbesondere Senioren, Menschen mit Behinderung) sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt mit den Auswirkungen konfrontiert sehen.

### a) Praxis internationaler Spruchkörper

Im Kontext des Klimawandels zeichnen sich in der internationalen Spruchpraxis zwei unterschiedliche dogmatische Herangehensweisen ab, die mit den jeweiligen institutionellen Besonderheiten der Systeme zusammenhängen. Der KRA bejaht die individuelle und gegenwärtige Betroffenheit der klagenden Kinder und Jugendlichen in der Sache *Sacchi et. al. ./. Argentinien et. al.*, da die Folgen des Klimawandels nach klägerischem Vortrag bereits gegenwärtig spürbar seien.<sup>80</sup> Dabei berücksichtigt der Ausschuss auch, dass Kinder diejenige Bevölkerungsgruppe sind, die in

<sup>74</sup> Schayani (Fn. 71).

<sup>75</sup> Vgl. Geraldo Vidigal, International Trade and “Embedded Emissions” after KlimaSeniorinnen: The Extraterritoriality of Climate Change Obligations, Verfassungsblog vom 01. Mai 2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/international-trade-and-embedded-emissions-after-klimaseniorinnen/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>76</sup> EGMR, *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* (Fn. 35), Rn. 283, 287.

<sup>77</sup> Kling (Fn. 71), S. 472.

<sup>78</sup> Ausführlich Kling (Fn. 71), S. 472; Vidigal (Fn. 75).

<sup>79</sup> EGMR, *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* (Fn. 35), Rn. 479.

<sup>80</sup> KRA, *Sacchi et. al. ./. Argentinien* (Fn. 27), Rn. 10.13 f.

Zukunft noch am längsten mit den Folgen des Klimawandels zu kämpfen haben wird.<sup>81</sup> Dem EGMR lag in der Rechtssache *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* ebenfalls die Beschwerde einer besonders vulnerablen Bevölkerungsgruppe (Seniorinnen) vor, jedoch argumentierte der Gerichtshof ganz anders als der KRA. Die individuelle Betroffenheit könne zur Vermeidung einer *Actio popularis* nur dann bejaht werden, wenn die Beschwerdeführer\*innen kumulativ in hohem Maße den nachteiligen Folgen des Klimawandels ausgesetzt sind und ein dringendes Bedürfnis besteht, ihnen individuellen Schutz zu gewährleisten.<sup>82</sup> Andererseits gesteht er aber unter evaluativer Auslegung von Art. 34 EMRK Umweltverbänden, die sich rechtmäßig gegründet haben, das Klagerecht zu, sofern sie sich ernsthaft, qualifiziert und repräsentativ gegen den Klimawandel einsetzen, ohne dass die einzelnen Mitglieder selbst die Anforderungen an die individuelle Betroffenheit erfüllen müssten.<sup>83</sup> Vergleichbare Fälle hat es vor dem MRA noch nicht gegeben. Der Vertragstext sieht ein kollektives Klagerecht aber von vornherein nicht vor (s. Art. 1 FP-IPbPR I), sodass nur eine dem KRA vergleichbare Argumentation denkbar wäre.

## b) Klimaschutz – auch für künftige Generationen

Die auf das einzelne Individuum ausgerichteten Menschenrechtsschutzsysteme

<sup>81</sup> KRA, *Sacchi et. al. ./ Argentinien* (Fn. 27), Rn. 10.13.

<sup>82</sup> EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 487. Dazu krit. *Joel Bella*, Klimaklagen: EGMR stimmt Völkerrechtsblog zu, Völkerrechtsblog vom 06. Mai 2024, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/klimaklagen/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>83</sup> EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 502, gekürzte Version übernommen von *Payandeh/Hamann* (Fn. 71), S. 812.

stoßen hier durchaus an ihre Grenzen. Generationsübergreifende Freiheitsprobleme konnte man sich bei der Etablierung der Systeme schlicht noch nicht vorstellen.<sup>84</sup> Das verhindert nicht, dass Lösungen gefunden werden können, um die Systeme auch für globale Probleme zu öffnen. Auch wenn man den dogmatischen Weg, den der EGMR gewählt hat, in einzelnen Punkten mit guten Gründen kritisieren kann,<sup>85</sup> fördert der Gerichtshof mit der Einführung der umweltrechtlichen Verbandsklage zumindest auf europäischer Ebene den organisierten Klimaschutz.<sup>86</sup> Die materiellen Anforderungen, die Verbände erfüllen müssen, sind nicht besonders hoch.<sup>87</sup> Entsprechende Vereinigungen werden sich bilden, wenn es nicht bereits geschehen ist. So ist es möglich, die Interessen künftiger Generationen stärker zu berücksichtigen. Indem mit dem umweltrechtlichen Verbandsklagerecht im Kontext des Klimawandels von der individuellen Betroffen-

<sup>84</sup> *Felik Ekardt*, Menschenrechte und Klimaschutz, in: RphZ 6. Jahrgang (2020), S. 20–39 (25).

<sup>85</sup> S. Abweichende Meinung Richter *Eicke*, EGMR *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Anhang Rn. 44 ff.; krit. zum methodischen Ansatz zudem *Christian Callies/Niklas Täuber*, Klimaklagen nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Analyse und Vergleich mit dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, in: NVwZ 2024, S. 945–954 (947 f.); *Kling* (Fn. 71), S. 474 f.; *Payandeh/Hamann* (Fn. 71), S. 813. A. A. *Maxim Bönnemann/Maria A. Tigre*, The Transformation of European Climate Change Litigation Introduction to the Blog Symposium, Verfassungsblog vom 9. April 2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/the-transformation-of-european-climate-change-litigation/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025): “welcome and much-needed development”.

<sup>86</sup> *Franca E. Lorber*, Einfluss des Klimawandels auf die Ausübung von EMRK-Rechten – Anmerkung zum Urteil des EGMR vom 9. April 2024, Rs. 53600/20 (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland), in: EuR 2024, S. 389–396 (394).

<sup>87</sup> *Payandeh/Hamann* (Fn. 71), S. 813.

heit der Mitglieder abgesehen wird, weitet der EGMR die klassische Ausrichtung der EMRK auf das einzelne Individuum aus. Vor den universalen Spruchkörpern wird der Klimaschutz hingegen anthropozentrisch(er) bleiben.<sup>88</sup>

### 3. Erfordernis der Rechtswegerschöpfung?

Bevor eine Rechtssache vor einem internationalen Spruchkörper ausgetragen werden kann, muss grundsätzlich der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft worden sein. Ausnahmen sind nur für Fälle überlanger oder offensichtlich aussichtsloser Verfahren auf nationaler Ebene vorgesehen (s. Art. 35 Abs. 1 EMRK, Art. 5 Abs. 2 lit. b) FP-IPbPR I, Art. 7 Nr. 5FP-KRK III). Verfahren können damit unter Umständen sehr lange dauern, was mit Blick auf den rasant fortschreitenden Klimawandel nicht unproblematisch ist.<sup>89</sup>

#### a) Praxis internationaler Spruchkörper

Bisher hielten alle internationalen Spruchkörper – trotz der besonderen Umstände in den Fällen des Klimawandels – am Erfordernis der Rechtswegerschöpfung fest. Zwar machen die Beschwerdeführer\*innen aufgrund der zeitlichen Komponente allesamt die Notwendigkeit einer Ausnahme geltend, dieser Argumentation hat sich

<sup>88</sup> S. auch Michael L. Fremuth, Der Klimawandel vor dem EGMR und die Grenzen der Menschenrechtskonvention – Zugleich Besprechung von EGMR Urt. vom 9. April 2024 – 53600/20, EuZW 2024, 712, in: EuZW 2024, S. 697–705 (699) inkl. Fn. 34 mit Hinweis auf den sich kürzlich deutlich ökozentrischer äußernden IAGMR.

<sup>89</sup> Das Verfahren *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* befindet sich bereits im neunten Jahr, vgl. Charlotte Blattner, Separation of Powers and KlimaSeniorinnen, Verfassungsblog vom 30. April 2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/separation-of-powers-and-klimasenioreninnen/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

aber bisher keiner der hier betrachteten internationalen Spruchkörper angeschlossen.<sup>90</sup>

#### b) Klimaklagen – Ein zeitintensives Instrument

Die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges ist eine prozessuale Voraussetzung, von der auch in Zukunft nicht abgesehen werden sollte. Jedenfalls nicht, solange entsprechende Verfahren auf nationaler Ebene ebenfalls erfolgversprechend sind. Gründe sind das völkerrechtliche Prinzip der staatlichen Souveränität<sup>91</sup> und der Grundsatz der Subsidiarität<sup>92</sup> internationaler Spruchkörper. Menschenrechtsschutz obliegt grundsätzlich den einzelnen Nationalstaaten,<sup>93</sup> nur subsidiär sollen internationale Spruchkörper einschreiten und Schutzlücken schließen. Diese völkerrechtlichen Prinzipien werden prozessual durch den Grundsatz der Rechtswegerschöpfung abgesichert.

Erfolgreiche grund- und menschenrechtsbasierte Klimaklagen in den Niederlanden<sup>94</sup> und in Deutschland<sup>95</sup> zeigen, dass wirksamer Menschenrechtsschutz im Kontext des Klimawandels auf nationaler Ebene möglich ist. Im sog. Klima-Beschluss hat das Bundesverfassungsgericht den

<sup>90</sup> S. EGMR, *Duarte Agostinho et. al. ./ Portugal et. al* (Fn. 32), Rn. 226 f.; KRA, *Sacchi et. al. ./ Argentinien et. al.* (Fn. 27), Rn. 10.20 f.

<sup>91</sup> Enderle (Fn. 12), S. 374; Dirk Hanschel/Morgane Schultze, Menschenrechtliche Aspekte des Klimaschutzes, in: KlimR 2022, S. 166–171 (169).

<sup>92</sup> Enderle (Fn. 12), S. 374.

<sup>93</sup> EGMR, *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* (Fn. 35), Rn. 639. Allgemein zur Entwicklung der Menschenrechtsidee *Andreas v. Arnauld*, Völkerrecht, 5. Aufl. 2023, § 9 B II Rn. 613 ff.

<sup>94</sup> Hoge Raad, *Urgenda Foundation ./. State of the Netherlands* (Rs. 19/00135), Urteil vom 20. Dezember 2019.

<sup>95</sup> BVerfGE 157, 30.

deutschen Gesetzgeber 2021 zum Beispiel dazu verpflichtet, CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele für die Zeit nach 2030 zu bestimmen, da andernfalls den künftigen Generationen eine unzumutbare Reduktionslast verbunden mit grund- und menschenrechtlichen Freiheitseinbußen aufgebürdet werden müsste.<sup>96</sup>

Eine pauschale Ausnahme vom Grundsatz der Rechtswegerschöpfung für die Fälle des Klimawandels aus Mangel an verfügbarer Zeit kann daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt werden. Internationale Spruchkörper sollten sich in diesem Punkt um richterliche Zurückhaltung bemühen, um bei den Nationalstaaten nicht an Anerkennung und Bedeutung zu verlieren. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Entscheidungen schlicht nicht mehr berücksichtigt werden oder schlimmstenfalls der Austritt einzelner Staaten aus ratifizierten Menschenrechtsschutzverträgen droht. Man spricht dann von einem sog. „Backlash“.<sup>97</sup> Menschenrechtsbasierte Klimaklagen sind und bleiben damit aber ein zeitintensives Instrument zum Schutz des Klimas.

## IV. Materiell-rechtliche Herausforderungen

Eine Entscheidung in der Sache führt zudem zu materiell-rechtlichen Herausforderungen. Auf internationaler Ebene hat sich bisher nur der EGMR in der Rechtssache *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* mit diesen im Kontext von Klimaminde-rungsmaßnahmen auseinandergesetzt.

<sup>96</sup> BVerfGE (Fn. 95), Ls. 4, Rn. 182 f., 252 f., 268.

<sup>97</sup> Dazu näher *Enderle* (Fn. 12), S. 377.

## 1. Klimaschutz aufgrund menschenrechtlicher Schutzpflicht?

### a) Herleitung

Der EGMR leitet aus Art. 8 i. V. m. Art. 2 EMRK ein Recht auf effektiven Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels auf das menschliche Leben, die Gesundheit und das Wohlbefinden ab.<sup>98</sup> Damit korrespondiere die klimawandelbezogene Schutzpflicht der Vertragsstaaten, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen und effektiv umzusetzen, die geeignet sind, die gegenwärtigen und zukünftigen negativen Auswirkungen des Klimawandels abzuschwächen.<sup>99</sup> Damit hat der EGMR – wie er selbst betont<sup>100</sup> – aber kein neues „Recht auf Klimaschutz“ geschaffen.<sup>101</sup> Vielmehr hat er in überzeugender Weise die bereits bestehenden Rechte im Lichte des Klimawandels dynamisch ausgelegt und um den Schutz vor den Folgen des Klimawandels erweitert.<sup>102</sup> Diese dogmatische Vorgehensweise des EGMR überrascht nicht. Ähnlich wie beim Klimaschutz hat der EGMR am Maßstab des Art. 8 EMRK bereits eine umfassende umweltrechtliche Rechtsprechung entwickelt, obwohl das Konventionsrecht ebenso wenig ein „Recht auf eine gesunde Umwelt“ garantiert.<sup>103</sup>

<sup>98</sup> EGMR, *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* (Fn. 35), Rn. 519, 544.

<sup>99</sup> EGMR, *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* (Fn. 35), Rn. 545.

<sup>100</sup> EGMR, *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* (Fn. 35), Rn. 445.

<sup>101</sup> So aber die Kritik des Richters Eicke in seinem Sondervotum, s. Abweichende Meinung Richter *Eicke*, EGMR *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* (Fn. 35), Anhang Rn. 63 ff.

<sup>102</sup> So auch *Payandeh/Hamann* (Fn. 71), S. 815.

<sup>103</sup> Einen Überblick über die umweltrechtliche Rechtsprechung des EGMR bietet *Juliane Pätzold*, in: Ulrich Karpenstein/Franz C. Mayer (Hrsg.), *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Kommentar*, 3. Aufl., 2022, Art. 8 Rn. 38 f.

Vergleichbare Argumentationslinien sind auch in der Rechtsprechung des MRA erkennbar. Er stellt zwar hohe Anforderungen an eine Verletzung von Art. 6 IPbpR im Kontext des Klimawandels, leitet eine staatliche Pflicht zum Schutz der Bewohnbarkeit eines bestimmten Gebietes trotz der spürbaren Auswirkungen des Klimawandels aber aus Art. 17 IPbpR und Art. 27 IPbpR her.<sup>104</sup>

### b) Staatliche Verantwortlichkeit/Kausalität

Das Rekurren auf die staatliche Schutzpflicht geht mit zwei fundamentalen Problemen einher. Zum einen sind es nicht die Staaten, die für den Ausstoß von CO<sub>2</sub>-Treibhausgasen verantwortlich sind, sondern in erster Linie private Unternehmen.<sup>105</sup> Zum anderen lassen sich die Auswirkungen des Klimawandels nicht auf ein konkretes staatliches Handeln bzw. Unterlassen zurückführen, sondern sind die Folge kollektiver staatlicher Untätigkeit.<sup>106</sup>

Es verwundert nicht, dass die beklagten Staaten daher vorbringen, der eigene Beitrag zum Klimawandel sei so gering, dass ambitioniertere, lediglich individuelle CO<sub>2</sub>-Reduktionsmaßnahmen im Ergebnis keinen Einfluss auf die Verbesserung dieses globalen Problems hätten (sog. “Drop in the ocean”-Argument<sup>107</sup>).<sup>108</sup> Für ein kumulativ verursachtes Problem könne zudem die Kausalität in Bezug auf einen einzelnen Staat nicht bejaht werden.<sup>109</sup> Der

<sup>104</sup>Dazu ausführlich *Buser* (Fn. 7), S. 78 ff.

<sup>105</sup>*Callies/Täuber* (Fn. 85), S. 949.

<sup>106</sup>*Payandeh/Hamann* (Fn. 71), S. 814.

<sup>107</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 315.

<sup>108</sup>Vgl. EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 337.

<sup>109</sup>Vgl. EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 346.

EGMR weist beide Einwände indes entschieden zurück.<sup>110</sup> Die Heranziehung der strengen *Conditio-sine-qua-non*-Formel sei für die Fälle des Klimawandels verfehlt, da sich andernfalls jeder Staat seiner individuellen Verantwortung entziehen könne.<sup>111</sup> Stattdessen müsse auf das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit (vgl. Art. 2 Abs. 2 PA) abgestellt werden.<sup>112</sup> Das “Drop in the ocean”-Argument lehnt der Gerichtshof mit dem Argument ab, dass nicht mit Sicherheit festgestellt werden müsse, dass die Dinge anders gelaufen wären, wenn die nationalen Behörden anders gehandelt hätten. Ausreichend sei vielmehr, dass inländische Behörden zumutbare Maßnahmen nicht ergriffen hätten, die eine reale Aussicht auf Änderung des Ergebnisses oder auf Minderung des Schadens gehabt hätten.<sup>113</sup>

### c) Staatliche Schutzpflichten beim Handeln Privater

Die Herleitung der klimawandelbezogenen Schutzpflicht der Staaten überzeugt auch dogmatisch. Private Unternehmen als Hauptverursacher der meisten CO<sub>2</sub>-Emissionen sind ebenfalls Träger von Menschenrechten,<sup>114</sup> sodass menschenrechtsbasierte Klimaklagen gegen Private grundsätzlich *ratione personae* abzuleh-

<sup>110</sup>S. auch die ähnlichen Argumentationen nationaler Gerichte: Hoge Raad, *Urgenda Foundation ./ State of the Netherlands* (Fn. 94), Rn. 5.7.1 ff.; BVerfGE (Fn. 95), Rn. 199 ff.

<sup>111</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 439.

<sup>112</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 442 f.

<sup>113</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 444.

<sup>114</sup>v. *Arnauld* (Fn. 93), § 9 B VI Rn. 637.

nen sind.<sup>115</sup> Zwar gibt es Ausnahmen, in denen eine horizontale „Drittwirkung“ der Menschenrechte zwischen Privaten bejaht werden kann,<sup>116</sup> vorrangig geht es dabei aber lediglich um weiche Selbstbindungspflichten oder mittelbare Sanktionierungen von privaten Menschenrechtsverletzungen durch das nationale Recht.<sup>117</sup>

Stärker dem zwischenstaatlichen Paradigma des Völkerrechts verpflichtet ist daher der Weg über die staatlichen Schutzpflichten.<sup>118</sup> Können Private menschenrechtlich nicht in die Pflicht genommen werden, muss geprüft werden, ob der Staat in diesen Fällen verantwortlich gemacht werden kann.<sup>119</sup> Kausalitäts- und Verantwortlichkeitsparameter müssen aufgrund der Globalität des Problems richtigerweise einer Anpassung unterzogen werden, damit Staaten sich nicht auf der Globalität des Problems „ausruhen“ und der eigenen Verantwortung entziehen können. Jeder Staat sollte für die CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich gemacht werden, die unter seiner Hoheitsgewalt entstehen und muss im Rahmen seiner individuellen Möglichkeiten einen Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels leisten.<sup>120</sup> Wenn jeder einzelne Staat dieser Verpflichtung nachkommen würde, wäre dies vergleichbar effektiv mit kooperativem Handeln auf internationaler Ebene.

<sup>115</sup>Katja Wiesbrock, Internationaler Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Private, 1999, S. 113.

<sup>116</sup>S. dazu im Überblick v. Arnould (Fn. 93), § 9 B VI Rn. 637.

<sup>117</sup>Ibid.

<sup>118</sup>v. Arnould (Fn. 93), § 9 B VI Rn. 638; s. auch Wiesbrock (Fn. 115), S. 114.

<sup>119</sup>Wiesbrock (Fn. 115), S. 114.

<sup>120</sup>Vgl. EGMR, *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* (Fn. 35), Rn. 442.

Auch das Klimaabkommen von Paris basiert auf dem Leitbild, dass diejenigen Staaten mit gutem Beispiel vorangehen sollten, die die finanziellen und wirtschaftlichen Kapazitäten haben, eine klimaschutzorientierte Politik zu betreiben (s. Art. 3 PA). Die Urteile des EGMR haben zwar grundsätzlich nur Inter-partes-Wirkung (s. Art. 46 Abs. 1 EMRK), die Rechtsprechung des Gerichtshofes ist aber von allen Konventionsstaaten bei der Auslegung ihrer nationalen Vorschriften zu berücksichtigen, sodass die dogmatische Herleitung der Schutzpflicht für künftige nationale Klimaklagen von Bedeutung sein wird.<sup>121</sup> Zudem werden in Zukunft weitere internationale Spruchkörper auf die Ausführungen des EGMR zu den Fragen der Kausalität und der staatlichen Verantwortlichkeit zurückgreifen.

## 2. Inhalt klimawandelbezogener Schutzpflichten?

Besonders relevant, gerade im Hinblick auf die Effektivität menschenrechtsbasierter Klimaklagen, ist die Frage nach dem Inhalt der skizzierten Pflichten.

### a) Ermessensspielraum der Staaten

Grundsätzlich besteht ein weiterer staatlicher Ermessensspielraum bei der Erfüllung menschenrechtlicher Schutzpflichten,<sup>122</sup> insbesondere in Bezug auf die konkreten Maßnahmen, die es zu ergreifen

<sup>121</sup>So hat sich das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss 2021 beispielsweise auch mit der umweltrechtlichen Rechtsprechung des EGMR auseinandergesetzt, s. BVerfGE (Fn. 95), Rn. 99, 147.

<sup>122</sup>Vgl. EGMR, *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* (Fn. 35), Rn. 538 lit. c, d. Der MRA unterlässt eine Auseinandersetzung mit dem staatlichen Gestaltungsspielraum, s. dazu krit. Buser (Fn. 7), S. 80.

gilt.<sup>123</sup> Im Kontext des Klimawandels ergibt sich daher das Problem, dass jeder Staat in irgendeiner Form Maßnahmen zum Schutz des Klimas ergreift, sodass die Schutzpflicht regelmäßig ins Leere liefere.<sup>124</sup> Das erkennt auch der EGMR und differenziert hinsichtlich des Ermessensspielraums der Staaten. Jener sei reduziert bei der Frage, *ob* der Klimawandel bekämpft werden müsse und welche Ziele und Vorgaben die Staaten dabei zu berücksichtigen hätten.<sup>125</sup> Im Gegensatz dazu spricht er den Mitgliedstaaten bei der Frage, *wie* sie die Ziele letztlich erreichen können, einen weiten Einschätzungsspielraum zu.<sup>126</sup>

#### b) Konkretisierung durch internationale Verpflichtungen

Der EGMR begründet die Reduzierung des Ermessensspielraums auf erster Stufe zunächst mit tatsächlichen Entwicklungen, gestützt auf wissenschaftliche Berichte und Studien wie den Bericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).<sup>127</sup> Trotz der Komplexität der Materie sei mittlerweile geklärt, dass ein vom Menschen gemachter Klimawandel existiert, der eine aktuelle und künftige Bedrohung für die Menschenrechte darstellt, und dass sich die Staaten dessen bewusst sind. Die potenziellen Risiken für die Menschenrechte seien geringer, wenn der Temperaturanstieg auf 1,5°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau beschränkt wird. Dafür sei allerdings ein sofortiges Handeln erforderlich, da die derzeitigen Bemühungen nicht ausreichen würden, um

zur Eindämmung des Klimawandels beizutragen.<sup>128</sup> Diese Feststellungen, die bisher mit einer hohen Beweislast einhergingen, werden in künftigen Verfahren vermutlich gar nicht mehr diskutiert, sondern als gegeben vorausgesetzt und zukünftig eine Beweislastumkehr bewirken.<sup>129</sup>

Darüber hinaus zieht der EGMR quasi-universelle völkerrechtliche Verträge – wie das Pariser Klimaabkommen und das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC)<sup>130</sup> – zur Auslegung der Konventionsrechte heran (vgl. Art. 31 Abs. 3 lit. c WVK).<sup>131</sup> Aus diesen Abkommen wird beispielsweise das 1,5°C-Ziel (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a PA) sowie andere Prinzipien wie der Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen

<sup>128</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 436.

<sup>129</sup>So überzeugend *Kling* (Fn. 71), S. 470.

<sup>130</sup>Zur Quasi-Universalität der Verträge *Jutta Brunnee/Christopher Campbell-Durufle*, in: Rüdiger Wolfrum/Anne Peters (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, abrufbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1760>, letzte Aktualisierung: November 2022 (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025), Rn. 23; *André Nollkaemper*, *Universality*, in: Rüdiger Wolfrum/Anne Peters (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, abrufbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1497>, letzte Aktualisierung: März 2011 (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025), Rn. 23 f.

<sup>131</sup>Zu dieser Praxis *Peter Merkouris*, *Principle of Systemic Integration*, in: Hélène Ruiz Fabri (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e2866.013.2866/law-mpeipro-e2866>, letzte Aktualisierung: August 2020 (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025), Rn. 29 f. Dies befürwortend *Payandeh/Hamann* (Fn. 71), S. 816; krit. für den KRA *Stefan Lorenzmeier*, *Klimaschutz durch globale und europäische Streitbeilegungsorgane?*, in: Philipp Hellwege/Daniel Wolff (Hrsg.), *Klimakrisenrecht*, 2024, S. 243–270 (253 f.).

<sup>123</sup>*Payandeh/Hamann* (Fn. 71), S. 814.

<sup>124</sup>*Johr* (Fn. 64), S. 361.

<sup>125</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 543.

<sup>126</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 543.

<sup>127</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 429, 543.

Verantwortlichkeiten (vgl. Art. 3 Nr. 1 UNFCCC, Art. 2 Abs. 2 PA) hergeleitet.<sup>132</sup> Die Heranziehung anderer internationaler Verpflichtungen ist kein Novum, sondern eine übliche Vorgehensweise des EGMR.<sup>133</sup> Auf die Relevanz des Pariser Klimaabkommens bei der Auslegung bestehender Paktrechte hat auch der KRA in seinem General Comment No. 26 hingewiesen.<sup>134</sup> Gleiches gilt für den UN-Seegerichtshof, der das 1,5°C-Ziel seinen Ausführungen in einem Gutachten aus dem Mai 2024 zugrunde gelegt hat.<sup>135</sup>

Durch die menschenrechtliche Subjektivierung anderer völkerrechtlicher Verpflichtungen maßen sich internationale Spruchkörper nicht die Eigenschaft von „Weltgerichtshöfen für den Klimaschutz“ an.<sup>136</sup> Um die Menschenrechte in effektiver Weise zu schützen, dürfen tatsächliche Entwicklungen und internationale Verpflichtungen, die völkerrechtlich bindend sind, nicht unberücksichtigt gelassen werden.<sup>137</sup> Zwar ist es korrekt, dass sich die Staaten innerhalb der ratifizierten Klimaschutzverträge nicht auf einen Sanktionsmechanismus einigen konnten. Diese bewusste Entscheidung kann die Berücksichtigung der Auswirkungen des Klimawandels im Rahmen der gegebenenfalls mit stärkeren Durchsetzungsmechanismen

ausgestalteten Menschenrechtsschutzverträge aber nicht sperren.<sup>138</sup> Insoweit sind die Klimaschutzverträge nicht Lex specialis zu den Menschenrechtsschutzverträgen und verhindern nicht, dass menschenrechtliche Schutzmechanismen auf den Klimawandel erstreckt werden können.<sup>139</sup>

### 3. Vorgaben der Schutzpflicht?

#### a) Regulatorischer Gesetzesrahmen

Der EGMR hat zunächst sehr allgemein festgestellt, dass die Konventionsstaaten „Maßnahmen zur substanziellen und schrittweisen Reduzierung ihrer jeweiligen Treibhausgasemissionen ergreifen müssten, um grundsätzlich innerhalb der nächsten drei Jahrzehnte Nettoneutralität zu erreichen.“<sup>140</sup> Der Gerichtshof stellt dabei Kriterien auf, anhand derer sich beurteilen ließe, ob sich die Staaten dabei innerhalb des ihnen eingeräumten Ermessensspielraums bewegt haben.<sup>141</sup> Er gibt inhaltliche Anforderungen an einen nationalen klimaschutzrechtlichen Gesetzesrahmen vor, die prozessual abgesichert werden müssten.<sup>142</sup> Zusammengefasst seien die Konventionsstaaten verpflichtet, Regelungen mit einem verbindlichen Zeitplan für die Erreichung von CO<sub>2</sub>-Neutralität und für das verbleibende CO<sub>2</sub>-Budget zu treffen oder eine andere gleichwertige Quantifizierungsmethode zu wählen. Darüber hinaus hätten sie Zwischenziele

<sup>132</sup>S. etwa EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 442.

<sup>133</sup>S. etwa EGMR, *Magyar Helsinki Bizottság ./ Ungarn* (18030/11), Urteil vom 8. November 2016, Rn. 123.

<sup>134</sup>Vgl. KRA, General Comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment, with a special focus on climate change, UN Dok. CRC/C/GC/26 Rn. 10.

<sup>135</sup>ITLOS, Gutachten Nr. 31 (Fn. 14), Rn. 72 ff., 176, 200.

<sup>136</sup>So auch *Payandeh/Hamann* (Fn. 71), S. 816.

<sup>137</sup>Vgl. EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 455.

<sup>138</sup>*Payandeh/Hamann* (Fn. 71), S. 816.

<sup>139</sup>Ibid.

<sup>140</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 548.

<sup>141</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 550.

<sup>142</sup>Dies befürwortend *Callies/Täuber* (Fn. 85), S. 954.

festzulegen, diese gegebenenfalls anzupassen und bei neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen zu aktualisieren. Die Konventionsstaaten sollten dabei geeignete Maßnahmen ergreifen, um die gesteckten Ziele zu erreichen und einzuhalten.<sup>143</sup> Die Reduktionsmaßnahmen müssen außerdem durch entsprechende Klimaanpassungsmaßnahmen begleitet werden.<sup>144</sup> In prozessualer Hinsicht müsse sichergestellt werden, dass die Öffentlichkeit Zugang zu Informationen über die Einhaltung der gesteckten Ziele habe, dass Verfahrensgarantien zur Verfügung stünden, um die Informationen zu erhalten, und dass die Öffentlichkeit in klimaschutzbezogene Entscheidungsprozesse eingebunden werde.<sup>145</sup>

Die Anforderungen ähneln einem Mindeststandard, dem die Klimaschutzgesetze aller Konventionsstaaten gerecht werden müssen. Der Gerichtshof hat seinen Ausführungen aber weder ein bestimmtes globales bzw. davon abgeleitetes nationales CO<sub>2</sub>-Restbudget zugrunde gelegt noch konkrete Reduktionsmaßnahmen vorgegeben, die zur Einhaltung etwaiger Ziele durchgeführt werden sollten.

## b) CO<sub>2</sub>-Budgets

Der EGMR verlangt lediglich, dass die Konventionsstaaten mithilfe einer Quantifizierungsmethode ihrer Wahl das CO<sub>2</sub>-Budget berechnen müssen, welches ihnen zur Erreichung von CO<sub>2</sub>-Neutralität bis zum

Ende des Jahrhunderts noch bleibt.<sup>146</sup> Es gibt zwei verschiedene Arten solcher Budgets.<sup>147</sup> Eine Möglichkeit ist es, Obergrenzen festzulegen, unter welche die Treibhausgasemissionen gesenkt werden müssen, um die Klimaziele, die ein Staat festgelegt hat, zu erreichen.<sup>148</sup> Eine andere Möglichkeit ist, auf der Grundlage eines globalen CO<sub>2</sub>-Restbudgets nationale CO<sub>2</sub>-Budgets zu errechnen, die noch verbraucht werden dürfen, um bis zum Ende des Jahrhunderts das 1,5°C-Ziel zu erreichen. Dazu kommen wiederum verschiedene Aufteilungskriterien in Betracht. Dem Pariser Klimaschutzabkommen liegt die Idee zugrunde, dass die Staaten individuelle Ziele – je nach ihren eigenen Kapazitäten – festlegen.<sup>149</sup> Möglich ist aber auch ein Pro-Kopf-Ansatz, bei dem die aktuelle Bevölkerungszahl an der gesamten Weltbevölkerung als Berechnungsgrundlage gewählt wird, um daran das für die jeweilige Bevölkerungsgruppe noch verbleibende CO<sub>2</sub>-Restbudget zu berechnen.<sup>150</sup>

Eine weitere und die wohl umstrittenste Option ist, die nationalen Anteile auf der Grundlage des globalen CO<sub>2</sub>-Budgets nach dem Prinzip des “Faire share” in gerechte Teile unter allen Staaten aufzutei-

<sup>143</sup>Vgl. EGMR, *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* (Fn. 35), Rn. 550 (Zusammenfassung und Kürzung durch die Autorin).

<sup>144</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* (Fn. 35), Rn. 552.

<sup>145</sup>Vgl. EGMR, *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* (Fn. 35), Rn. 554 (Zusammenfassung und Kürzung durch die Autorin).

<sup>146</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* (Fn. 35), Rn. 550 lit. a.

<sup>147</sup>Chris Hilson, *The Meaning of Carbon Budget within a Wide Margin of Appreciation: The ECtHR’s KlimaSeniorinnen Judgment*, Verfassungsblog vom 11. April 2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/the-meaning-of-carbon-budget-within-a-wide-margin-of-appreciation/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>148</sup>S. entsprechende Regelungen im Europäischen Klimagesetz der EU (Verordnung EU 2021/1119), Art. 4 Abs. 1.

<sup>149</sup>Dabei haben sie den Grundsatz der Fairness zu beachten, s. Art. 3 PA.

<sup>150</sup>S. etwa aus der nationalen Rechtsprechung BVerfGE (Fn. 95), Rn. 29.

len.<sup>151</sup> Der Weltklimarat (IPCCC) aktualisiert regelmäßig das verbleibende globale CO<sub>2</sub>-Restbudget, welches es einzuhalten gilt, um unter bestimmten Temperaturschwellen zu bleiben. Dennoch sind die Staaten bisher zurückhaltend, ihren Berechnungen den “Faire-share”-Ansatz auf Grundlage des globalen CO<sub>2</sub>-Budgets zugrunde zu legen. Ein Grund dafür dürfte sein, dass die Berechnungen stets mit Unsicherheiten einhergehen, immer wieder aktualisiert werden müssen und Änderungen dementsprechend häufig zu erwarten sind.

Der EGMR hat keine konkrete Quantifizierungsmethode vorgegeben, sondern den Mitgliedstaaten aufgrund der bestehenden Unsicherheiten einen weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt und explizit auf gleichwertige Quantifizierungsmethoden hingewiesen.<sup>152</sup>

### c) Konkrete Maßnahmen und CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele

In ähnlicher Weise hat der Menschenrechtsgerichtshof auf die Anordnung konkreter Maßnahmen (z. B. Einführung eines Tempolimits, Erhebung von CO<sub>2</sub>-Steuern) zur Erreichung der gesteckten Ziele verzichtet. Er fordert die Konventionsstaaten lediglich auf, sich selbst Ziele zu setzen, deren Umsetzung zeitnah durch angemessene Maßnahmen sichergestellt werden sollte.<sup>153</sup> Ein konkretes CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel hat der EGMR der Schweiz nicht vorgegeben. Ein rechtsvergleichender Blick auf die nationale Ebene zeigt, dass selbst nationale Spruchkörper zurückhaltend sind, was die Anordnung kon-

kreter CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele angeht. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Klima-Beschluss 2021 ganz auf die Anordnung konkreter Ziele verzichtet und den deutschen Gesetzgeber lediglich dazu verpflichtet, (Zwischen-)Ziele ab 2030 festzulegen.<sup>154</sup> Das höchste niederländische Gericht hat die Niederlande in der Rechtssache *Urgenda ./.* *Niederlande* unter Rückgriff auf Art. 8 und Art. 2 EMRK zwar dazu verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 25 % gegenüber dem vorindustriellen Niveau (1990) zu reduzieren.<sup>155</sup> In einem anderen – allerdings zivilrechtlichen – Fall hatte die Berufung des Öl- und Gaslieferanten Shell hingegen Erfolg, nachdem der Konzern 2021 von einem niederländischen Zivilgericht dazu verurteilt wurde, seine CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2030 um netto 45 % im Vergleich zu 2019 zu senken.<sup>156</sup> Die Festlegung konkreter CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele sei eine originär (national-)politische Aufgabe.<sup>157</sup>

### d) Richtungsweisung durch den EGMR

In Summe stellt der EGMR (noch) keine besonders hohen Anforderungen an die Mitgliedstaaten,<sup>158</sup> vielmehr handelt es

<sup>151</sup>Hilson (Fn. 147).

<sup>152</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./.* *Schweiz* (Fn. 35), Rn. 550 lit. a.

<sup>153</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./.* *Schweiz* (Fn. 35), Rn. 549.

<sup>154</sup>BVerfGE (Fn. 95), Ls. 4, Rn. 182 f., 252 f., 268.

<sup>155</sup>Hoge Raad, *Urgenda Foundation ./.* *State of the Netherlands* (Fn. 94), Rn. 8.3.4 f.

<sup>156</sup>S. dazu im Überblick *Ludger Kazmierczak*, Shell siegt vor Gericht, vom 12. November 2024, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/shell-urteil-klage-co2-100.html> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>157</sup>*Mehrdad Payandeh*, The role of courts in climate protection and the separation of powers, in: Wolfgang Kahl/Marc-Philippe Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, 2021, S. 62–80 (78).

<sup>158</sup>Vgl. *Patrick Abel*, Mixed Signals for Domestic Climate Law: The Climate Rulings of the European Court of Human Rights, *Verfassungsblog* vom 17. April 2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mixed-signals-for-domestic-climate-law/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025); Marco Milanovic, *A Quick Take on the European Court's*

sich um eine Nachbesserungspflicht.<sup>159</sup> Der regulatorische Klimagesetzesrahmen wird nur im Wege einer Gesamtbetrachtung überprüft, sodass der Gestaltungsspielraum nicht automatisch bei Nichterfüllung eines Kriteriums als überschritten gilt.<sup>160</sup> Viele Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden die Voraussetzungen bereits erfüllen,<sup>161</sup> sodass die Breitenwirkung des Urteils über die Parteien hinweg geringer ausfallen wird, als vielleicht zunächst erhofft. Die Vorgehensweise des EGMR respektiert den Grundsatz der staatlichen Souveränität und die größere Sachkunde nationaler Spruchkörper. Der Gerichtshof hat sich um einen Mittelweg bemüht,<sup>162</sup> um zu verhindern, dass ein zu weitreichendes Urteil eher zu staatlicher Ablehnung führt,<sup>163</sup> als zu einer Förderung des Klimaschutzes. Diese Herangehensweise überzeugt. Die „Stellschraube“ für menschenrechtsbasierte Klimaklagen wird in Zukunft der Gestaltungsspielraum

der Staaten sein. Je später gehandelt wird, desto drastischer müssen die Maßnahmen ausfallen und desto weniger Spielraum wird den nationalen Staaten bleiben.

So ist denkbar, dass internationale Spruchkörper in Zukunft konkrete Vorgaben zur Bestimmung der verbleibenden Treibhausgasquote machen (verpflichtende Orientierung am *globalen* Budgetansatz). Andernfalls besteht die Gefahr, dass zwar *nationale* Ziele gesetzt und möglicherweise sogar eingehalten werden, das *globale* Temperaturziel zum Ende des Jahrhunderts aber dennoch überschritten wird.<sup>164</sup>

Die Zugrundelegung des globalen Budgetansatzes ermöglicht es zudem, bereits zum jetzigen Zeitpunkt berechnen zu können, wie viel CO<sub>2</sub>-Restbudget den einzelnen nationalen Staaten noch zur Verfügung steht. Minimale Schwankungen und Unsicherheiten müssen dabei hingenommen werden. Schreitet der Klimawandel in immer rasanterem Tempo fort und bleiben die Staaten weiterhin überwiegend untätig, wird sich der staatliche Einschätzungs- und Prognosespielraum in Zukunft daher auch hinsichtlich der Festlegung konkreter nationaler Reduktionsziele reduzieren müssen, wenn sich Staaten überhaupt keine Klimaziele setzen oder jene offensichtlich zu niedrig sind, um das globale Temperaturziel zu erreichen.<sup>165</sup> Gewiss müssen internationale Spruchkörper dabei der staatlichen Souveränität und dem Grundsatz der Subsidiarität ausreichend Rechnung tragen.<sup>166</sup>

---

*Climate Change Judgments*, EJIL:Talk! vom 09. April 2024, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/a-quick-take-on-the-european-courts-climate-change-judgments/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>159</sup>Callies/Täuber (Fn. 85), S. 954.

<sup>160</sup>EGMR, *KlimaSeniorinnen ./ Schweiz* (Fn. 35), Rn. 551.

<sup>161</sup>Abel (Fn. 158).

<sup>162</sup>Vgl. *Johannes Reich*, Klima-Urteil: Weder ein Sieg noch eine Niederlage, Schweizer Radio und Fernsehen (SRF), vom 10. April 2024, abrufbar unter: <https://www.srf.ch/news/schweiz/klima-seniorinnen-am-egmr-klima-urteil-weder-ein-sieg-noch-eine-niederlage> (zuletzt besucht am: 17. Oktober 2024).

<sup>163</sup>Der Schweizer Nationalrat hat bereits mit 111:72 Stimmen angekündigt, das Urteil des EGMR nicht umsetzen zu wollen, s. „Klima-Urteil: Der Nationalrat stellt sich wie der Ständerat gegen die Strassburger Richter“, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/klima-urteil-der-nationalrat-stellt-sich-wie-der-staenderat-gegen-die-strassburger-richter-ld.1834692> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>164</sup>Vgl. *Hilson* (Fn. 147).

<sup>165</sup>A. A. *Enderle* (Fn. 12), S. 380; *Payandeh* (Fn. 157), S. 78, die in der Festlegung konkreter CO<sub>2</sub>-Ziele eine originär politische Aufgabe sehen. S. auch *Wenger* (Fn. 5).

<sup>166</sup>Dazu allgemein *Jörg P. Müller*, in: Martin Morlok (Hrsg.), *Die Welt des Verfassungsstaates*. Erträge des wissenschaftlichen Kolloquiums zu Ehren

Einen weiten Einschätzungs- und Prognosespielraum muss man den Staaten jedenfalls bei der konkreten Umsetzung gesteckter nationaler Klimaziele zugestehen. Gesteckte Ziele können auf ganz verschiedenen Wegen wie etwa der Einführung eines Tempolimits auf Autobahnen oder einer klimaneutralen Handelspolitik in effektiver Weise umgesetzt werden. Was für den einzelnen Staat sinnvoll ist, hängt von diversen lokalen, wirtschaftlichen und finanziellen Aspekten ab, die in ihrer Breite von internationalen Spruchkörpern nicht überblickt werden können.

## V. (Weiter-)Entwicklung eines klimaschutzrechtlichen Prüfungsmaßstabes

Vor dem Hintergrund der untersuchten Herausforderungen und im Lichte der aktuellen Rechtsprechung soll nun der Prüfungsmaßstab internationaler Spruchkörper im Bereich des Klimaschutzes weiterentwickelt werden.<sup>167</sup> Jener wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst, variiert von Jurisdiktion zu Jurisdiktion und wird durch hinzukommende Rechtsprechung immer mehr an Form gewinnen.

### 1. Stand wissenschaftlicher Erkenntnisse

Im Rahmen von Verfahren mit Bezug zum Klimawandel stehen internationale Gerichte stets vor der Herausforderung sich ständig aktualisierender Erkenntnisse.

von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Häberle aus Anlaß seines 65. Geburtstages, Bd. II, 2001, S. 35–44.

<sup>167</sup>So bereits *Enderle* (Fn. 12), S. 380.

Wissenschaftliche Studien und Berichte spielen – wie gezeigt – eine große Rolle im Rahmen (menschenrechtsbasierter) Klimaklagen. Deren Stand wird Einfluss auf den Gestaltungsspielraum der Staaten und damit auf den Prüfungsmaßstab internationaler Gerichte haben. Je mehr gesicherte Fakten verfügbar sind, desto stärker wird sich auch der staatliche Gestaltungsspielraum verengen.

### 2. Art der Jurisdiktion

Die Art der internationalen Jurisdiktion hat zudem Einfluss auf den Prüfungsmaßstab internationaler Gerichte. Grund dafür sind die Unterschiede im Bereich der Bindungswirkung und der Umsetzungspflicht. Die Entscheidungen universaler Jurisdiktionen (MRA, KRA) sind rechtlich nicht unmittelbar verbindlich (vgl. Art. 5 Abs. 4 FP-IPbpR I und Art. 10 Nr. 5, 11 Nr. 1 FP-KRK III), sodass es ihnen auch an einem Überwachungsmechanismus fehlt. Die Urteile des EGMR sind hingegen inter partes völkerrechtlich bindend und verpflichten zur Umsetzung (vgl. Art. 46 Abs. 1 EMRK). Aus diesem Grund ist der EGMR zurückhaltender, was die Anordnung konkreter Maßnahmen im Tenor angeht.<sup>168</sup> Zur Wahrung der staatlichen Souveränität und aus Respekt vor der besseren nationalen Sachkunde werden die konkreten Maßnahmen von den Konventionsstaaten selbst in Zusammenarbeit mit dem Ministerkomitee ausgearbeitet,<sup>169</sup> während sich der Gerichtshof in der Regel auf die Feststellung

<sup>168</sup>Zu Klarstellungen im Tenor *Kathrin Brunozzi*, in: Jens Meyer-Ladewig/Martin Nettesheim/Stefan v. Raumer (Hrsg.), EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention Handkommentar, 5. Aufl., 2023, Art. 46 Rn. 6.

<sup>169</sup>*Marten Breuer*, in: Ulrich Karpenstein/Franz C. Mayer (Hrsg.), Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Kommentar, 3. Aufl., 2022, Art. 46 Rn. 5, 75.

der Konventionsverletzung beschränkt.<sup>170</sup> Vor dem MRA und dem KRA handelt es sich bei den abschließenden Entscheidungen hingegen nur um Empfehlungen. Konkretere Hinweise (z. B. auf eine bestimmte Quantifizierungsmethode) müssten damit nicht zwingend umgesetzt werden, die Parteien sind lediglich zur Auseinandersetzung mit der Entscheidung nach Treu und Glauben verpflichtet.<sup>171</sup> Beide Jurisdiktionsarten weisen damit institutionelle Vor- und Nachteile auf, die auch für menschenrechtsbasierte Klimaklagen von Bedeutung sind.

### 3. Extraterritorialität des Sachverhaltes

Darüber hinaus verengt sich der Prüfungsmaßstab, wenn es sich um einen extraterritorialen Sachverhalt handelt. Vor dem EGMR, der den strengen Grundsatz der Territorialität auch in Fällen des Klimawandels anwendet, bleibt Klimaschutz durch etwaige Verfahren beschränkt auf das „eigene“ Staatsgebiet. Auf universaler Ebene (KRA, MRA) sind hingegen weitergehende Entscheidungen denkbar, die die Extraterritorialität der Menschenrechte bejahen.<sup>172</sup> Selbst wenn dies geschieht, muss aber auf der Rechtsfolgenseite der mögliche Maßnahmenkatalog eingeschränkt werden. Staaten können nämlich nicht zu Klimaanpassungsmaßnahmen (z. B. Bau von Hochwasserschutzanlagen) auf fremden Hoheitsgebieten ohne Zustimmung des jeweiligen Staates verpflichtet werden, weil sie sonst gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot (vgl. Art. 2 Nr. 1 UN-Charta) verstoßen würden.<sup>173</sup>

<sup>170</sup>Brunozzi (Fn. 168), Art. 46 Rn. 3, 4.

<sup>171</sup>Vgl. Schmahl (Fn. 64), S. 321.

<sup>172</sup>S. dazu bereits unter III.1.

<sup>173</sup>Johr (Fn. 64), S. 373; Schmahl, (Fn. 64), S. 324; allgemein Matthias Herdegen, *Völkerrecht*, 22. Aufl. 2023, § 35.

### 4. Andere dogmatische Wege?

Der Prüfungsmaßstab internationaler Spruchkörper könnte außerdem durch andere dogmatische Wege beeinflusst werden. Die Schutzpflichtdimension der Menschenrechte ist nicht die einzige Möglichkeit, klimaschutzrechtliche Pflichten herzuleiten. Auf der Ebene des nationalen Rechts bejahte das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss 2021 bereits einen Eingriff in die Rechtspositionen künftiger Generationen, da der deutsche Gesetzgeber es versäumt habe, Klimaziele für die Zeitspanne nach 2030 zu definieren und künftigen Generationen damit unzumutbare CO<sub>2</sub>-Reduktionslasten aufgebürdet werden würden (sog. „intertemporale Freiheitssicherung“).<sup>174</sup> Internationale Spruchkörper würden aber auch bei der Fruchtbarmachung der abwehrrechtlichen Dimension der Menschenrechte vor der Herausforderung stehen, das Spannungsfeld zwischen effektivem Menschenrechtsschutz und der Wahrung staatlicher Souveränität und dem Grundsatz der Subsidiarität aufzulösen, sodass sich der Prüfungsmaßstab letztlich nicht wesentlich erweitern würde.<sup>175</sup> Diskutiert wird zudem immer wieder die Einführung eines Rechts auf eine gesunde Umwelt.<sup>176</sup> Wie die Entscheidung des EGMR zeigt, ist eine solche Einführung nicht zwingend erforderlich, damit der Klimawandel durch Menschenrechtsschutzverträge justiziabel gemacht werden kann. Gewiss hätte sie aber Auswirkungen auf die Entwicklung der Legitimationsschranken, denn durch die Aufnahme eines solchen Rechts würde den interna-

<sup>174</sup>BVerfGE (Fn. 95), Ls. 4, Rn. 122, 182 ff.

<sup>175</sup>S. hierzu der lesenswerte Vergleich der dogmatischen Wege des Bundesverfassungsgerichts und des EGMR bei *Callies/Täuber* (Fn. 85), S. 952 ff., insb. 954.

<sup>176</sup>Im Überblick dazu *Hanschel/Schultze* (Fn. 91), S. 167 f.

tionalen Spruchkörpern ausdrücklich die Befugnis eingeräumt werden, Belange der Umwelt und ggf. künftiger Generationen bei den Entscheidungen zu berücksichtigen. So konnte beispielsweise das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss 2021 das Konstrukt der „intertemporalen Freiheitssicherung“ nur unter Rückgriff auf Art. 20a GG herleiten,<sup>177</sup> der dem deutschen Staat den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen – auch in Verantwortung für die künftigen Generationen – aufträgt.

## VI. Menschenrechtsbasierte Klimaklagen – Ein entscheidendes Zahnrad im Klimaschutz-Uhrwerk

In der Bilanz stößt die Förderung des Klimaschutzes durch Verfahren zur Durchsetzung der Menschenrechte auf diverse institutionelle, prozessuale und materiellrechtliche Herausforderungen, birgt aber auch Potenziale und Chancen.

### 1. Herausforderungen

#### a) Erheblicher Begründungsaufwand

Die anthropozentrisch ausgerichteten Menschenrechtsschutzverträge sind durchaus in der Lage, auf globale Probleme wie den Klimawandel zu reagieren. Da der Schutz des Menschen aber im Zentrum steht und ökozentrisches Denken bisher kaum Einzug in die – im Kontext eines effektiveren staatlichen Klimaschutzes relevanten – Menschenrechtsschutzverträge gefunden hat, ist Ausgangspunkt immer,

welche Auswirkungen der Klimawandel auf den Menschen hat. Im Rahmen der Prüfung menschenrechtsbasierter Klimaklagen erfordert die anthropozentrische Ausrichtung der Menschenrechtsschutzverträge daher erheblichen Begründungsaufwand im Rahmen der Zulässigkeit (z. B. bzgl. der individuellen und gegenwärtigen Betroffenheit) und der Begründetheit (z. B. bzgl. der Herleitung klimawandelbezogener Schutzpflichten).

#### b) Mangelnde Erfassbarkeit der Globalität des Problems

Insbesondere regionale Menschenrechtsschutzorgane wie der EGMR sind zurückhaltend, wenn es um die Annahme der extraterritorialen Geltung der Menschenrechte für die Fälle des Klimawandels geht. Bürger\*innen können dann nur innerhalb der „eigenen“ Staatsgrenzen für den Klimaschutz eintreten, sodass der Globalität und der Tatsache, dass die Menschen, die am meisten von den Folgen des Klimawandels betroffen sind, nicht in den Staaten leben, die am meisten zum CO<sub>2</sub>-Ausstoß beitragen, nicht angemessen Rechnung getragen werden kann.

#### c) Zeitintensivität

Der Grundsatz der Rechtswegerschöpfung sichert die Beachtung staatlicher Souveränität und des Grundsatzes der Subsidiarität prozessual ab, hat aber zur Folge, dass es einige Jahre dauern kann, bis Sachverhalte vor internationale Spruchkörper gebracht werden können. Das Verfahren *KlimaSeniorinnen ./. Schweiz* war insgesamt knapp neun Jahre anhängig,<sup>178</sup> bevor es zu einer Entscheidung durch die Große

<sup>177</sup>BVerfGE (Fn. 95), Ls. 4, Rn. 122, 182 ff.

<sup>178</sup>Vgl. Charlotte Blattner, Separation of Powers and KlimaSeniorinnen, Verfassungsblog vom 30. April 2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/separation-of-powers-and-klimasenioren/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

Kammer des EGMR kam. Menschenrechtsbasierte Klimaklagen sind daher ein sehr zeitintensives Instrument.

#### d) Mangelnde Durchsetzbarkeit der Entscheidungen

Auf der Ebene des universalen Menschenrechtsschutzes führen die mangelnde Bindungswirkung und Umsetzungspflicht der Entscheidungen dazu, dass es an einem zentralen Überwachungsmechanismus fehlt. Nur Urteile des EGMR haben Bindungswirkung und ihre Umsetzung kann mithilfe des Ministerkomitees überprüft werden.<sup>179</sup> Zwar ist das kein Problem, das speziell Klimaklagen anhaftet. Da Staaten ihre mangelnde Ambition im nationalen Klimaschutz indes vorrangig abstreiten<sup>180</sup> und auch andere internationale Verträge wie das Pariser Klimaabkommen keinen zentralen Überwachungsmechanismus enthalten,<sup>181</sup> kann und muss lediglich an die Verantwortung demokratischer Staaten appelliert werden, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten und in diesem Zusammenhang klimaschutzrechtlichen Entscheidungen internationaler Spruchkörper Folge zu leisten.

#### e) Keine konkreten Umsetzungsmaßnahmen

Spezifische Umsetzungsmaßnahmen (z. B. die Einführung eines Tempolimits) können internationale Spruchkörper nicht anordnen. Bezüglich der konkreten Umsetzung bestehender Klimaziele wird man den Staaten immer einen gewissen Einschätzungs-

und Prognosespielraum zugestehen müssen, insbesondere da die Wahl konkreter Umsetzungsmöglichkeiten von diversen lokalen Besonderheiten abhängt.

## 2. Potenziale und Chancen

### a) Menschenrechtlicher Entscheidungskorridor

Internationale Spruchkörper sind aber dazu legitimiert, einen menschenrechtlichen Entscheidungskorridor für den Klimaschutz auszuloten, den die Vertragsstaaten und dort insbesondere die Legislative und die Exekutive auszugestalten haben.<sup>182</sup> Das Konstrukt des staatlichen Gestaltungsspielraums ermöglicht es internationalen Spruchkörpern, das sich dabei aufzeigende Spannungsfeld zwischen effektivem Menschenrechtsschutz auf der einen und der Wahrung staatlicher Souveränität und dem Grundsatz der Subsidiarität auf der anderen Seite aufzulösen.<sup>183</sup> Mit der Zunahme gesicherter Fakten und bei fortdauernder staatlicher Untätigkeit wird sich der den nationalen Staaten zustehende Einschätzungs- und Prognosespielraum indes verengen, insbesondere bezüglich der Wahl der konkreten Quantifizierungsmethode.

### b) Politikanstoßungsfunktion

Durch die Erhebung und insbesondere durch den Erfolg menschenrechtsbasierter Klimaklagen kann die Politik wachgerüttelt und angestoßen werden.<sup>184</sup> Schaut man auf die nationale Ebene, hat das in der Vergangenheit bereits Früchte getragen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss vom 24. März 2021 das Klimaschutz-Gesetz für teilweise

<sup>179</sup>Siehe dazu ausführlich unter V.2.

<sup>180</sup>So ist das Schweizer Parlament nach der Verurteilung durch den EGMR etwa der Ansicht, bereits jetzt genug für den Klimaschutz zu tun. S. dazu *Markus Brotschi*, Klima-Urteil: Schweiz muss nicht nachbessern, sagt Bundesrat, abrufbar unter: <https://www.tagesanzeiger.ch/egmr-urteil-bundesrat-laesst-klimaseniorinnen-abblitzen-353517482874> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

<sup>181</sup>Stattdessen wird an die eigene Vernunft und Verantwortung appelliert, s. Art. 3 PA.

<sup>182</sup>So auch *Hanschel/Schultze* (Fn. 91), S. 170.

<sup>183</sup>Vgl. *Enderle* (Fn. 12), S. 370.

<sup>184</sup>Vgl. *Franzius* (Fn. 23), S. 139 f. Rn. 47 f.

verfassungswidrig erklärte,<sup>185</sup> reagierte der deutsche Gesetzgeber rasch und verabschiedete schon am 24. Juni 2021 eine Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes im Bundestag.<sup>186</sup> Dabei gilt es aber zu bedenken, dass diese Politikanstößung nur bei Demokratien „funktionieren“ kann, die sich der Wahrung und Achtung der Menschenrechte verschrieben haben und bestrebt sind, im Einklang mit ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen zu handeln.

### c) Bekräftigung der öffentlichen Debatte

Erfolgreiche menschenrechtsbasierte Klimaklagen bieten die Chance, die öffentliche Debatte zu bekräftigen.<sup>187</sup> In demokratischen Gesellschaften verleihen sie der Forderung nach effektiverem staatlichen Klimaschutz Nachdruck. Für Staaten, die sich effektiven Menschenrechtsschutz auf die Fahne schreiben, wird es einen Unterschied machen, wenn ihre fehlende Ambition in der Klimaschutzpolitik als Menschenrechtsverletzung identifiziert wird. Allein schon deshalb, weil sie sich beispielsweise verfassungsrechtlich zur Achtung und Wahrung der Menschenrechte verpflichtet haben. So bekennt sich etwa der deutsche Gesetzgeber im Grundgesetz zur Völkerrechtsfreundlichkeit und in diesem Zusammenhang zur Achtung und Einhaltung menschenrechtlicher Ver-

<sup>185</sup>BVerfGE (Fn. 95), Rn. 243, 266.

<sup>186</sup>Zur Frage, ob der deutsche Gesetzgeber dem Bundesverfassungsgericht dabei auch im vollen Umfang entsprochen hat *Walter Frenz*, Das novelierte Klimaschutzgesetz, in: NuR, 43. Jahrgang (2021), S. 583–588.

<sup>187</sup>So auch *Enderle* (Fn. 12), S. 378 f.; *Manuela Niehaus*, Globuli oder lebensrettende Behandlung? Zur Wirkung von Klimaklagen, Verfassungsblog vom 16. April 2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/globuli-oder-lebensrettende-behandlung-zur-wirkung-von-klimaklagen/> (zuletzt besucht am: 6. Juli 2025).

pflchtigungen (s. Art. 25 i. V. m. Art. 1 Abs. 2 GG).<sup>188</sup>

### d) Vorbild für nationale Verfahren

Verfahren auf *internationaler* Ebene haben ferner erheblichen Einfluss auf (Folge-)Verfahren auf *nationaler* Ebene. Je nach nationalem Recht können Entscheidungen auf nationaler Ebene von einem weitergehenden Prüfungsmaßstab geprägt sein.<sup>189</sup> Nationale Spruchkörper sind zwar auch zur Achtung der Gewaltenteilung und richterlichen Zurückhaltung gehalten, wenn staatliche Gestaltungsspielräume existieren. Da sich Menschenrechtsschutz allerdings vor allem auf nationaler Ebene vollziehen soll, müssen internationale Spruchkörper der staatlichen Souveränität und dem Grundsatz der Subsidiarität in besonderem Maße Rechnung tragen.

## 3. Fazit: Menschenrechtsbasierte Klimaklagen für eine „grünere“ Zukunft

Klimaklagen auf internationaler Ebene sind mehr als nur „papierne Planung“<sup>190</sup> und „illusionäre [...] Ablenkung“<sup>191</sup>. Auch wenn es eine „Weltrettung per Gerichtsbeschluss“<sup>192</sup> nicht geben wird und auch nicht geben soll, sind die Verfahren zur Durchsetzung der Menschenrechte ein wichtiges Zahnrad im großen Uhrwerk der Klimaschutzförderung. Ein Zahnrad allein kann ein großes Uhrwerk selbstverständlich nicht mit genügend Energie

<sup>188</sup>Dazu näher v. *Arnauld* (Fn. 93), § 7 B I 3 Rn. 522.

<sup>189</sup>S. dazu bereits IV. 3. c).

<sup>190</sup>*Wegener* (Fn. 5).

<sup>191</sup>*Ibid.*

<sup>192</sup>*Bernhard W. Wegener*, Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss? Klimaklagen testen die Grenzen des Rechtsschutzes, in: ZUR 2019, S. 3–13 (3).

versorgen, aber es trägt dazu bei, dass sich andere Zahnräder auf anderen Ebenen schneller drehen und besser ineinandergreifen. Das “Year of Climate’ in International Courts”<sup>193</sup> 2024 und die Aussicht auf weitere Entscheidungen nationaler und internationaler Spruchkörper machen Hoffnung auf staatliches Umdenken im nationalen Klimaschutz und eine insgesamt „grünere“ Zukunft.

---

<sup>193</sup>*Hamilton* (Fn. 12).