

I. Zusammenfassung des Urteils mit wichtigen Passagen:

Grundsätzlich sind Regierungsakte vor Gericht überprüfbar, darunter auch das Klimaschutzprogramm. Darin liegt kein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung.

„Dem Prinzip der Gewaltenteilung kann das Verwaltungsgericht dadurch ausreichend Rechnung tragen, dass der Regierung ein weit bemessener Spielraum eingeräumt wird...“ (Urteil, VG Berlin vom 31.10.2019, Az. VG 10 K 412.18, Umdruck, S. 13)“

Das maßgebliche Argument der Bundesregierung, dass der Klimawandel nicht justiziabel sei, wird damit grundsätzlich zurückgewiesen.

Es handelt sich beim Verwaltungsgericht auch um das richtige Gericht:

„Prozesse zwischen Bürger und Staat einschließlich solcher, bei den Verfassungs-, insbesondere Grundrechtsnormen streitentscheidend sind, (gehören) grundsätzlich vor die Verwaltungs- und nicht vor die Verfassungsgerichte.“ (Seite 14).

Das Klimaziel für 2020 ist aber nicht rechtlich bindend:

„Die Bundesregierung hat das Klimaschutzziel 2020 durch den mit Kabinettsbeschluss vom 09.10.2019 verabschiedeten Regierungsentwurf zum Bundesklimaschutzgesetz in zulässiger Weise auf das Jahr 2023 hinausgeschoben“ (S. 16 und S. 18).

Aber:

„Nach Art. 20a Grundgesetz ist der Gesetzgeber gerade in Bezug auf das Nachhaltigkeitsprinzip gehalten, weitere Reduktionen am Treibhausgasausstoß zu erreichen.“ (S. 18).

Aus den grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates kann eine Rechtsverletzung folgen, die Kläger hätten hier aber „nicht hinreichend substantiiert dargelegt, dass der Staat das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß an Klimaschutz unterschritten haben könnte.“

Diese weitgehende Prüfung hätte das Gericht juristisch erst in der Begründetheit der Klage vornehmen können. Deshalb schreibt das Gericht zudem:

„Selbst wenn die Kläger in Bezug auf eine mögliche Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten des Staates klagebefugt wären,

wäre die Klage jedenfalls aus den [...] genannten Gründen unbegründet“ (S. 28).

Die Kläger, die nicht Inhaber der Betriebe sind, könnten sich ggf. auf Art 2 Abs. 2 GG berufen, dies greift aber im konkreten Fall nicht:

„Die Kläger zu 1-9 und 11-13 berufen sich auf den Schutz der körperlichen Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Sie haben aufgrund des Klimawandels keine akuten Beschwerden, fürchten aber langfristige Gesundheitsgefahren, insbesondere durch häufigere Hitzeperioden. Zwar liegen bloße Grundrechtsgefährdungen allgemein noch im Vorfeld verfassungsrechtlich relevanter Grundrechtsbeeinträchtigung. Sie können jedoch unter besonderen Voraussetzungen Grundrechtsverletzung gleich zu achten sein ... Eine auf Grundrechtsgefährdungen bezogene Risikovorsorge kann von der Schutzpflicht der staatlichen Organe umfasst werden ... (Seite 20)“

Auf den Schutz der Betriebe und damit Art. 14 GG in Verbindung mit Art 12 GG können sie sich jedoch nach Ansicht des Gerichts nicht berufen:

„Die Kinder und Erben der derzeitigen Betriebsinhaber können sich nicht auf Art. 14 Abs. 1 GG berufen.“ (S. 21).

Aber:

„Die Inhaber der drei betroffenen Betriebe werden in besonderer Weise vom Klimawandel in Mitleidenschaft gezogen. Allein der Umstand, dass eine sehr große Zahl von Personen von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen ist, schließt eine individuelle Betroffenheit nicht von vornherein aus,“ (Seite 21).

Auch wenn der Anteil Deutschlands am globalen CO₂ Ausstoß gering ist - die Kausalität einer Rechtsverletzung durch Emissionen von deutschem Boden sei nicht von Hand zu weisen:

„Gleichwohl steht der Staat in einer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit für die Abschwächung des Klimawandels (vgl. Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens von Paris). Ein Vertragsstaat kann sich der eigenen Verantwortung nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen. Ein Individualrechtsschutz in Bezug auf den Klimaschutz ist nur denkbar, wenn die Anforderung an die Kausalität zwischen den unterlassenen nationalen Maßnahmen des Klimaschutzes und der Auswirkungen auf die geschützten Rechtspositionen der Betroffene nicht überspannt werden“ (S. 22).

Das Gericht prüft sodann die Schutzpflichtverletzung:

„die öffentliche Gewalt muss Vorkehrungen zum Schutz der Grundrechte treffen, die nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind“ (Seite 23).

„Der Staat muss zur Erfüllung seiner Schutzpflicht allerdings ausreichende Maßnahmen normativer und tatsächlicher Art ergreifen, die dazu führen, dass ein – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessener und als solcher wirksamer Schutz erreicht wird (Untermaß). Die Vorkehrungen, die der Gesetzgeber trifft, müssen für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlung und vertretbaren Einschätzung beruhen (...) (Seite 23).

Das Gericht erörtert danach die Grundlagen des globalen Treibhausgasbudgets unter Zitierung des Weltklimarats IPCC, der in seinem Sonderbericht vom 08.10.2018 das globale Restbudget mit 800 Gigatonnen angegeben hat, wenn das 1,75° Ziel mit 67 %iger Wahrscheinlichkeit erreicht werden soll (Seite 25).

Daraus folge auf Grundlage eines offenen Briefes des Sachverständigenrats für Umweltfragen

„für Deutschland unter Vernachlässigung der historischen Emissionen und bei gleichmäßiger Aufteilung auf die Weltbevölkerung ein verbleibendes nationales Kohlenstoffbudget von 6.600 Millionen Tonnen CO₂ ab 2020.“

Was daraus allerdings für Deutschland folgt, mag das Gericht nicht entscheiden:

„Es spricht viel dafür, das weltweit verbleibende CO₂ Restbudget zumindest gleichmäßig pro Kopf der Weltbevölkerung aufzuteilen. Soweit ersichtlich, gibt es aber bislang weltweit wohl keinen einzigen Industriestaat, der sich daran hält. Und es steht dem angerufenen Verwaltungsgericht unter Beachtung des Gestaltungs- und Einschätzungsspielraums der Exekutive nicht zu, diesen Maßstab der Bundesregierung als zwingendes und verpflichtendes Mindestmaß an Klimaschutz vorzuschreiben“ (Seite. 26).

Aus all dem wird deutlich:

Vom Klimawandel Betroffene können auf Grundlage ihrer Grundrechte vor deutschen Gerichten ein Mindestmaß an Regierungshandeln/Klimaschutz fordern, das im Einklang mit nachvollziehbaren Er-

kenntnisquellen (also vor allem dem IPCC) ihre Grundrechte ausreichend schützt. Das bedeutet vor allem eine schlüssige Verteilung des noch verbleibenden globalen Budgets. Im konkreten Fall stellte die Reduktion von 32% bis 2020 (noch) mehr als das Mindestmaß dar, deshalb unterlagen die Kläger.

Zur EU Lastenteilungsentscheidung für die nicht vom Emissionshandel umfassten Sektoren führt das Gericht aus, dass die dort erfassten Emissionen bisher nur um 3 % gesunken sind, obwohl bis 2020 insgesamt ein Reduktionsziel von -14 % (im Vergleich zu 2005) zu erreichen ist. Ob die EU Lastenteilungsentscheidung objektiv eingehalten wird, hat das Gericht nicht entschieden:

„Auf Anfrage des Gerichts hat die Beklagte mitgeteilt, sie gehe davon aus, dass ein Verstoß gegen die Lastenteilungsentscheidung durch Ankauf von Emissionszuweisung gemäß Art. 3 Abs. 4 oder 5 und/oder Art. 5 der Entscheidung vermieden werden könne, falls die Minderungsziele nicht erreicht würden. In der mündlichen Verhandlung zeigten sich die Vertreter des Bundesumweltministeriums erstaunlich **uninformiert** über die Daten zu den Jahren 2017 und 2018“ (S.30).

Dennoch könne das Gericht keine Entscheidung treffen, da es sich bei der Lastenteilungsentscheidung nicht um eine unbedingte Verpflichtung handle, die sich die Kläger berufen können: der Mitgliedstaat hat erhebliche Spielräume.

Zur Klagebefugnis von Greenpeace e.V. als Umweltverband wird kurz ausgeführt, dass aufgrund der Rechtsprechung des EuGH durchaus eine Verbandsklagebefugnis in Betracht käme:

„Eine Klagebefugnis ergibt sich auch nicht aus der Rechtsprechung des EuGH im Fall Protect (Urteil vom 20. Dezember 2017 C--664/15). Selbst wenn man davon ausgeht, dass ein Umweltverband auf dieser Grundlage eine objektive Rechtskontrolle der Einhaltung europäischen Umriss verlangen kann (vgl. VG Berlin, Urteil vom 18.04.2018 -11 K 216.17-, juris RN. 26-27), so begründet dies in Bezug auf die beiden Hauptanträge keine Klagebefugnis (S. 28)“.

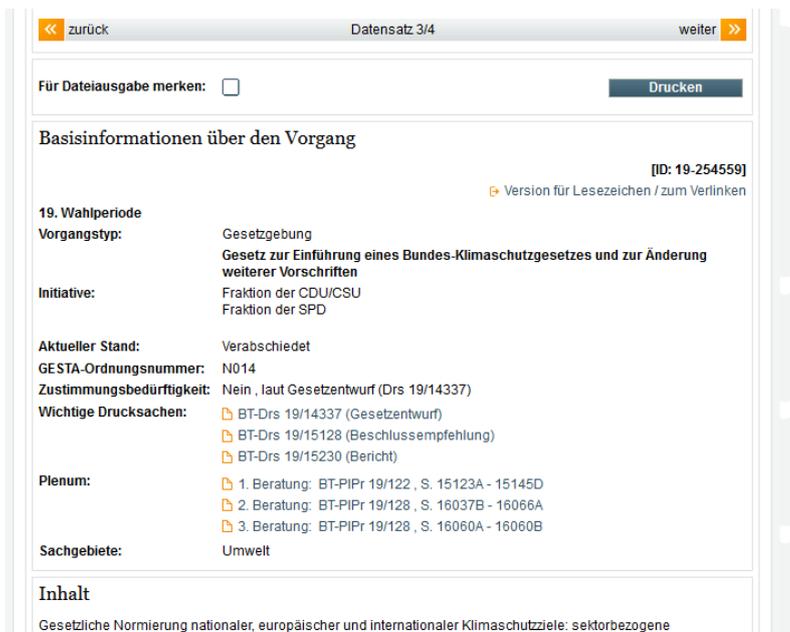
Weil eine Verletzung europäischen Umweltrechts im Hinblick auf die Lastenteilungsentscheidung nach Auffassung des Gerichts nicht festzustellen war:

"Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang II der Lastenteilungsentscheidung gilt nicht unbedingt und gibt damit nicht das her, was die Kläger begehren."

Das VG Berlin hat nicht entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland die Vorgaben aus der Lastenteilungsentscheidung 406/2009 objektiv einhalten wird. Daran hat das Gericht jedenfalls in der mündlichen Verhandlung selbst Zweifel. Die Kläger können sich darauf nur nicht berufen, weil die Entscheidung nicht „unbedingt“ sei.

II. Wie weiter?

Das Bundesklimaschutzgesetz hat den Bundestag passiert und wird demnächst in Kraft treten.



The screenshot shows a web interface for a legislative document. At the top, there are navigation buttons for 'zurück' and 'weiter', and a label 'Datensatz 3/4'. Below this is a checkbox for 'Für Dateiausgabe merken:' and a 'Drucken' button. The main content area is titled 'Basisinformationen über den Vorgang' and includes an ID '[ID: 19-254559]' and a link for 'Version für Lesezeichen / zum Verlinken'. The document details are as follows:

19. Wahlperiode	
Vorgangstyp:	Gesetzgebung Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften
Initiative:	Fraktion der CDU/CSU Fraktion der SPD
Aktueller Stand:	Verabschiedet
GESTA-Ordnungsnummer:	N014
Zustimmungsbedürftigkeit:	Nein, laut Gesetzentwurf (Drs 19/14337)
Wichtige Drucksachen:	BT-Drs 19/14337 (Gesetzentwurf) BT-Drs 19/15128 (Beschlussempfehlung) BT-Drs 19/15230 (Bericht)
Plenum:	1. Beratung: BT-PIPr 19/122, S. 15123A - 15145D 2. Beratung: BT-PIPr 19/128, S. 16037B - 16066A 3. Beratung: BT-PIPr 19/128, S. 16060A - 16060B
Sachgebiete:	Umwelt

Below the table, there is an 'Inhalt' section with the text: 'Gesetzliche Normierung nationaler, europäischer und internationaler Klimaschutzziele: sektorbezogene ...'

Das Gesetz fokussiert eigentlich auf Ziele bis 2030, enthält aber – wie auch in der mündlichen Verhandlung ausführlich diskutiert – eine Jahres-scheibe für das Jahr 2020.

Das Gericht hat dies maßgeblich zum Anlass genommen, die Klage abzuweisen, weil es eben meint, dass das Ziel nach hinten verschoben wurde (2023) und dass dies zulässig sei.

Für 2020 ergibt sich nach dem Anhang II zum Gesetz eine Gesamtmenge von zulässigen Emissionen im Umfang von 813 Millionen t CO₂ äquivalen-

te und für 2022 von 756 Million t CO₂ Äq. Das 2020 Ziel einer 40-prozentigen Reduzierung betrug 750 Millionen t CO₂ Äq.

Insoweit ist die Argumentation des Verwaltungsgerichts auch für die Berufungsinstanz heranzuziehen, hier jedoch dann sogar auf Grundlage des in Kraft getretenen Klimaschutzgesetzes. Unser rechtlicher Ansatz ist nicht mehr weiter zu verfolgen, es sei denn, man könnte das Bundesklimaschutzgesetz an dieser Stelle direkt angreifen. Das ist in der Berufungsinstanz aber nicht möglich. Eine Überprüfung der Angemessenheit des 2020 Ziels ist in der Berufungsinstanz nur so denkbar, dass man das Oberverwaltungsgericht gegebenenfalls auffordert, diese rechtliche Bestimmung (also nur das Ziel für 2020) dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen (weil es eigenständig gegen Verfassungsrecht verstößt). Ich halte das für nicht erfolversprechend, und bin auch ansonsten der Auffassung, dass dieses Urteil inhaltlich zu gut ist, um es in einer Berufungsinstanz mit schlechteren rechtlichen Rahmenbedingungen aufs Spiel zu setzen.

Das kann man natürlich auch anders sehen und es ist nur eine erste inhaltliche Bewertung. Wir hatten uns ja nach der mündlichen Verhandlung alle miteinander darauf geeinigt, dass wir möglichst weitermachen wollen. Wir sollten darüber in einer Telefonkonferenz noch mal sprechen.

Die Frist für die Einreichung der Berufung beim Oberverwaltungsgericht beträgt einen Monat, also

der 27. Dezember 2019

Ich bitte an Anike, uns eine gemeinsame Telefonkonferenz vorzuschlagen.

Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen