

Morgane Schultze

Einwirkungen internationaler Verträge auf die Grundrechte des Grundgesetzes am Beispiel der Klimaverträge



Band 3

Mensch – Umwelt – Recht

Herausgegeben von

Dirk Hanschel
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Morgane Schultze

**Einwirkungen internationaler Verträge
auf die Grundrechte des Grundgesetzes
am Beispiel der Klimaverträge**

Morgane Schultze wurde 1992 in Hamburg geboren. Nach ihrer Abiturprüfung im Jahr 2011 studierte sie von 2012 bis 2018 Rechtswissenschaften an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Anschließend war sie in der Zeit von 2018 bis 2022 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales Öffentliches Recht von Prof. Dr. Dirk Hanschel an der dortigen Universität tätig. Seit 2022 ist sie Rechtsreferendarin im Bezirk des Oberlandesgerichts Hamm.

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

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2023
Umschlaggestaltung: Horst Stöllger, pixzicato Hannover, nach einer Idee des Herausgebers

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-278-3

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2023 an der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg als Dissertation angenommen. Sie befindet sich auf dem Stand ihrer Einreichung im Juli 2022.

Zunächst möchte ich Herrn Prof. Dr. Dirk Hanschel danken, der mir von Beginn an den nötigen Freiraum bei der Findung und Entwicklung des Themas ließ, und mich zugleich in jeder Phase des Projekts fördernd und unterstützend begleitete. Zudem bin ich dankbar für die Erfahrungen, die ich während meiner vierjährigen Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin seines Lehrstuhls für Deutsches, Europäisches und Internationales Öffentliches Recht sammeln durfte.

Herrn Prof. Dr. Christian Tietje möchte ich für die Erstellung des Zweitgutachtens sowie seine hilfreiche Expertise im Rahmen der Brown-Bag-Lunch-Reihe danken.

Für die angenehme Leitung der Disputation danke ich Herrn Prof. Dr. Armin Höland.

Mein Dank gilt dem gesamten Team des Lehrstuhls, insbesondere möchte ich Eva Frenz, Florian Müller, Dr. Carsten Schenke und Stev Zabel nennen. Das gut gelaunte, stets aufgeschlossene Miteinander und die juristischen Diskussionen trugen nicht unwesentlich zum Gelingen der Arbeit bei. Ein besseres Arbeitsumfeld hätte ich mir kaum wünschen können.

Ich habe das Glück, dass ich auf die Hilfe sowie Unterstützung von Freunden und Familie vertrauen konnte. All ihnen möchte ich dafür herzlich danken. Stellvertretend genannt seien Dr. Hannes Reccius, mit dem ich unzählige Stunden in der Zweigbibliothek Rechtswissenschaft verbrachte, und Frauke Dobers, die meinen Alltag so oft aus der Ferne bereicherte. Letztere überprüfte zusammen mit Kerstin Lohmann-Schackow Teile des Manuskriptes im Hinblick auf Tipp- und Grammatikfehler, wofür ich beiden hiermit nochmals danke. Selbstverständlich sind alle verbleibenden Fehler meine eigenen.

Meinen Eltern danke ich für ihre bedingungslose Unterstützung sowie dafür, dass sie mich in der Zuversicht aufwachsen ließen, alles erreichen zu können.

Mein größter Dank gilt jedoch meinem Mann Lukas Schackow. Nicht nur übernahm er den Löwenanteil am Korrekturlesen des Manuskriptes. Vielmehr war es seine positive und humorvolle Art, die mir das notwendige Durchhaltevermögen und die Freude während der Fertigstellung des Projekts gab.

Ich freue mich, dass die Arbeit in die Schriftenreihe Mensch – Umwelt – Recht aufgenommen wurde, und ich danke dem Verlagsteam für die außerordentlich unkomplizierte und reibungslose Betreuung.

Bielefeld, im Oktober 2023

Morgane Schultze

Inhaltsverzeichnis

KAPITEL 1 EINLEITUNG

§ 1 Hinführung	15
A. Untersuchungsgegenstand	15
I. Forschungsfragen	18
II. Weitere Eingrenzung	20
B. Einordnung in den Forschungsstand	21
C. Begriffsbestimmungen	28
I. Klimaverträge	28
II. Einwirkungen	28
§ 2 Grundrechte und internationale Verpflichtungen zum Schutz des Klimas	30
A. Grundrechte und Klimawandel	30
I. Grundrechte als Schutzpflichten und Abwehrrechte	30
II. Geltend gemachte Grundrechtsverletzungen	32
B. Völkervertragliche Normen zur Emissionsminderung	35
I. Kriterien für die Auswahl der völkervertraglichen Normen	35
II. Klimarahmenkonvention	36
III. Kyoto-Protokoll	37
IV. Pariser Abkommen	39

KAPITEL 2 EINWIRKUNGEN DES VÖLKERRECHTS

§ 3 Grundlagen für die Einwirkungen völkerrechtlicher Verträge	40
A. Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in die deutsche Rechtsordnung	40

B.	Völkerrechtliche Einhaltungspflicht aufgrund pacta sunt servanda	41
C.	Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes	41
	I. Ungeschriebenes Verfassungsrecht	43
	II. Völkerrechtsfreundlichkeit als Verfassungsprinzip	45
III.	Völkerrechtsfreundlichkeit als induziertes Verfassungsprinzip	46
	1. Umsetzung des Völkerrechts in nationales Recht	46
	a. Allgemeine Regeln des Völkerrechts	47
	aa. Rangzuweisung	48
	bb. Funktion des Art. 25 GG	50
	b. Völkerrechtliche Verträge	51
	2. Verfassungsbeschwerde zur Durchsetzung des Völkerrechts	52
	3. Bekenntnis zu unveräußerlichen und unverletzlichen Menschenrechten	52
	4. Friedensgebot	53
	5. Übertragung von Hoheitsrechten, Eingliederung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und internationale Schiedsgerichtsbarkeit	54
	6. Europäische Integration	55
	7. Auslieferung an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder an den Internationalen Gerichtshof	55
	8. Internationale Dimension des Art. 20a GG	56
	9. Gemeinsame ratio legis	57
IV.	Gehalt der Völkerrechtsfreundlichkeit	57
	1. Völkerrechtsfreundlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	59
	2. Konkretisierung der Völkerrechtsfreundlichkeit durch das Schrifttum	65
	3. Bestandsaufnahme und Schlussfolgerungen	68
D.	Völkerrechtsfreundliche Auslegung.	69
	I. Völkerrechtsfreundliche Auslegung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	70
	II. Gehalt der völkerrechtsfreundlichen Auslegung	73
	1. Völkerrechtsfreundliche Auslegung als Konfliktvermeidungsregel .	73
	2. Völkerrechtsfreundliche Auslegung als unselbstständige Auslegungsregel	74
	3. Anforderungen an die völkerrechtliche Norm	74
	4. Völkerrechtsfreundliche Auslegung als Berücksichtigungspflicht . .	76
	5. Abgrenzung zur völkerrechtskonformen Auslegung	78
III.	Besondere Bedeutung der Menschenrechte	79
	1. Begründungsversuche im Schrifttum	80
	2. Besondere Bedeutung aufgrund des Art. 1 Abs. 2 GG	81
	a. Kein Verfassungsrang der Menschenrechte	82
	b. Menschenrechte i. S. d. Art. 1 Abs. 2 GG	82

c. Keine Beschränkung auf menschenrechtsfreundliche Auslegung	84
d. Inhaltliche Prägung für die völkerrechtsfreundliche Auslegung	85
e. Mögliche Bedeutung sonstiger Rechte des Einzelnen	86
IV. Zwischenergebnis	87
§ 4 Grundrechte als Gegenstand völkerrechtsfreundlicher Auslegung	88
A. Einordnung in die Grundrechtsstruktur	88
I. Grundrechte als Prinzipien	90
1. Prinzipientheorie	90
2. Abwägungsverhalten der Grundrechte	91
3. Kritik an den verfassungsrechtlichen Abwägungslehren	93
II. Konsequenzen für die Findung des definitiven Rechts	93
III. Zwischenergebnis	94
B. Auslegung der Grundrechte	96
I. Methoden zur Auslegung der Grundrechte	96
II. Subjekte der Verfassungsauslegung	99
C. Völkerrechtsfreundliche Auslegung des Schutzbereichs	99
I. Bedenken	99
1. Abwehrfunktion	101
2. Normenhierarchie	102
a. Berührung des Rangverhältnisses	102
b. Differenzierungen zwischen Völkervertragsrecht und allgemeinen Regeln des Völkerrechts	104
3. Methodik	106
a. Ergebnisorientierte Auslegung	106
b. Berücksichtigung von Allgemeinwohlbelangen	107
c. Strukturelle und inhaltliche Ähnlichkeit	108
II. Relativierung der Bedenken	109
III. Zwischenergebnis: Keine völkerrechtsfreundliche Auslegung des grundrechtlichen Schutzbereichs	110
D. Völkerrechtsfreundliche Auslegung der Grundrechtsschranken	111
§ 5 Völkerrecht als Grundrechtsschranke	111
A. Zustimmungsgesetz als Schrankengesetz	111
B. Völkerrechtsfreundlichkeit als Grundrechtsschranke	112
§ 6 Einwirkung des Völkerrechts auf das Untermaßverbot	113
A. Untermaßverbot als untere Grenze staatlichen Handelns	113

B.	Einwirkungen des Völkerrechts auf den Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum	116
I.	Völkerrechtsfreundlichkeit	116
II.	Globale Dimension des Klimawandels	117
§ 7	Einwirkungen des Völkerrechts auf die grundrechtliche Abwägung	120
A.	Ausgangslage	121
I.	Untermaßverbot in Relation zum Übermaßverbot	121
II.	Einwirkung des Klimaschutzes über Art. 20a GG	123
B.	Völkerrechtsfreundlichkeit im Abwägungsprozess	124
I.	Grundrechte als Grenzen der Völkerrechtsfreundlichkeit	125
II.	Mehrpolige Grundrechtsverhältnisse mit Menschenrechtsbezug in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	127
1.	Görgülü	127
2.	Caroline I–III	128
3.	Schlussfolgerungen: Befunde für die Völkerrechtsfreundlichkeit	130
III.	Abwägungsvorgaben	132
1.	Abwägungsvorgaben durch Völkerrecht	133
2.	Abwägungsvorgaben durch die Völkerrechtsfreundlichkeit der Verfassung	135
a.	Völkerrechtsfreundlichkeit als Optimierungsgebot	135
b.	Absolute Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG	136
c.	Gewichtung durch die Völkerrechtsfreundlichkeit	137
d.	Kritische Betrachtung	141
C.	Besondere Bedeutung völkerrechtlicher Verträge bei globalen Umweltproblemen	144
I.	Internationale Dimension des Art. 20a GG	144
II.	Aufwertung der Klimaverträge über Art. 20a GG	145
III.	Rückwirkungen auf den Inhalt der Völkerrechtsfreundlichkeit	148
IV.	Anforderungen an die Normen der Klimaverträge	148
D.	Zwischenergebnis	149
§ 8	Anwendung auf die Klimaverträge	149
A.	Klimaverträge und Menschenrechte	150
B.	Ermittlung der Präzision und Normativität.	151
I.	Methodisches Vorgehen	151
II.	Klimarahmenkonvention	153
1.	Ziel, Art. 2 KRK	154

a.	Adressaten	155
b.	Regelungsgegenstand und Verpflichtungsgrad	155
c.	Frist	158
d.	Kollektive Zielerreichung	158
e.	Zwischenergebnis: Art. 2 KRK als Zielfestlegung	161
2.	Grundsätze, Art. 3 KRK	161
3.	Verpflichtungen, Art. 4 KRK	163
a.	Allgemeine Minderungspflichten, Art. 4 Abs. 1 KRK	163
b.	Spezielle Minderungspflichten, Art. 4 Abs. 2 KRK	165
III.	Kyoto-Protokoll	166
1.	Emissionsreduktionsverpflichtungen, Art. 3 Abs. 1 und 7 KP und Art. 3 Abs. 1bis und 7bis KP	166
2.	Politiken und Maßnahmen, Art. 2 KP	166
3.	Verpflichtungen, Art. 10 KP	166
IV.	Pariser Abkommen	167
1.	Ziel, Art. 2 Abs. 1 PA	169
2.	National festgelegte Beiträge, Art. 3 PA	171
3.	Minderung, Art. 4 PA	172
a.	Scheitelpunkt der Treibhausgasemissionen, Art. 4 Abs. 1 PA	172
b.	NDCs, Art. 4 Abs. 2 PA	174
aa.	Erarbeitung, Übermittlung, Beibehalten der NDCs, Art. 4 Abs. 2 S. 1 PA	175
bb.	Ergreifen innerstaatlicher Minderungsmaßnahmen, Art. 4 Abs. 2 S. 2 PA	177
cc.	Gemeinsames Handeln	178
V.	Zwischenergebnis	179

KAPITEL 3 EINWIRKUNGEN DES UNIONSRECHTS

§ 9	Klimaverträge als Teil der Unionsrechtsordnung	182
A.	Unmittelbare Geltung und unmittelbare Anwendbarkeit von Übereinkünften	183
B.	Interne Bindung gemischter Abkommen	184
I.	Zuständigkeiten im Hinblick auf den Klimaschutz	185
II.	Zuständigkeitserklärungen	187
III.	Einheits- und Trennungsmodell	188
IV.	Rechtsprechung des EuGH	189
V.	Tätigwerden der Europäischen Union im Bereich des Klimaschutzes	194
VI.	Zwischenergebnis	196

§ 10 Unionsrechtskonforme Auslegung der Grundrechte	196
A. Herleitung	196
I. Unionsrecht	196
1. Meinungsstand	196
2. Verhältnis zum Vorrang und zur unmittelbaren Anwendbarkeit ...	199
a. Echte Kollision	202
b. Unechte Kollision	202
c. Direkte Kollisionen	204
d. Indirekte Kollisionen	204
e. Schlussfolgerungen	205
II. Nationales Recht	208
III. Zwischenergebnis	210
B. Grundlagen der unionsrechtskonformen Auslegung	211
I. Unionsrechtskonforme Auslegung als Konfliktvermeidungsregel	211
II. Verhältnis zu nationalen Auslegungsmethoden	211
1. Absoluter Vorrang	211
2. Relativer Vorrang	212
3. Positionierung	212
4. Schlussfolgerung: Unionsrechtskonforme Auslegung als unselbstständige Auslegungsregel	215
III. Funktionen unionsrechtskonformer und -freundlicher Auslegung ...	215
IV. Folge bei Scheitern einer unionsrechtsfreundlichen Auslegung	216
C. Die Klimaverträge als Maßstab unionsrechtskonformer Auslegung ...	217
I. Klimaverträge	217
II. Umsetzungsakte	218
1. Verhältnis der Übereinkünfte zum umsetzenden Sekundärrecht ...	218
2. Ausgewähltes Unionssekundärrecht zur Umsetzung der Klimaverträge	219
a. Verordnung (EU) 2021/1119 („Europäisches Klimagesetz“) ..	219
b. Richtlinie 2003/87/EG (Emissionshandels-RL)	221
c. Verordnung (EU) 2018/842 (Lastenteilungs-VO)	222
d. Verordnung (EU) 2018/1999 (Governance-VO)	224
e. Richtlinie (EU) 2018/2001 (Erneuerbare-Energien-RL)	226
f. Richtlinie (EU) 2018/2002 (Energieeffizienz-RL)	226
g. Verordnung (EU) 2018/841 (LULUCF-VO)	227
h. Zwischenergebnis	229
3. Richtlinien und Verordnungen als Auslegungsmaßstab	231
III. Schlussfolgerungen	231
D. Grundrechte als Gegenstand unionsrechtsfreundlicher Auslegung ...	232
I. Prüfung von Grundrechten im teilweise harmonisierten Bereich	232

II. Einwirkung des Unionsrechts auf Grundrechte und grundrechts- gleiche Rechte	235
1. Verständnis des sogenannten Deutschenvorbehalts und der Einschränkung in Art. 19 Abs. 3 GG	235
a. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	236
b. Auswertung	239
2. Richtlinienkonforme Auslegung der Grundrechte	240
3. EuGH als gesetzlicher Richter i. S. d. Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG	242
III. Zwischenergebnisse	243
IV. Schlussfolgerungen für mögliche Einwirkungen der Klimaverträge	244
§ 11 Einwirkung des Unionsrechts auf das Untermaßverbot	245
§ 12 Einwirkung des Unionsrechts auf die grundrechtliche Abwägung	246
A. Unionsrecht	246
B. Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes	247
I. Europarechtsfreundlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	248
II. Einwirkung auf den Abwägungsprozess kollidierender Grundrechte	250
1. Recht auf Vergessen I	250
a. Analyse	250
b. Schlussfolgerungen	253
2. Berücksichtigung für eine größtmögliche Wirksamkeit	253
III. Zwischenergebnis	255
C. Einwirkung gemischter Abkommen über Art. 20a GG	256

KAPITEL 4

VERGLEICHENDE DARSTELLUNG DER ERGEBNISSE

§ 13 Völkerrechtsfreundlichkeit und Europarechtsfreundlichkeit	259
§ 14 Völkerrecht und Unionsrecht als Auslegungsmaßstäbe	260
A. Völkerrechtsfreundliche Auslegung	260
B. Unionsrechtskonforme Auslegung	262
§ 15 Einwirkungen der Klimaverträge auf die Grundrechte	263
A. Klimaverträge als völkerrechtliche Verträge	263
B. Klimaverträge als Bestandteile der Unionsrechtsordnung	266
Literatur- und Quellenverzeichnis	267

Kapitel 1

Einleitung

§ 1 Hinführung

A. Untersuchungsgegenstand

In seinem viel besprochenen Beschluss zum Klimaschutz vom März 2021¹ erklärte das Bundesverfassungsgericht Teile des Klimaschutzgesetzes² für mit dem Grundgesetz unvereinbar. Das Gericht begründete dies nicht etwa über die Schutzpflichtendimension der Grundrechte. Eine Verletzung der aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG folgenden Schutzpflichten lehnte das Gericht ab.³ Es bestehe zwar eine Pflicht zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels, der Gesetzgeber habe aber Schutzvorkehrungen getroffen, die nicht offensichtlich ungeeignet seien.⁴ Stattdessen sieht das Gericht eine Verletzung der Grundrechte darin, dass aufgrund der bis 2030 zugelassenen Emissionsmengen ab 2030 derart hohe Emissionsminderungspflichten bestünden, die eine „eingriffsähnliche Vorwirkung“ entfalten würden.⁵ Der dahinterstehende Gedanke lässt sich als „inter-temporale Freiheitssicherung“⁶ zusammenfassen.

Individualrechte, insbesondere in ihrer jeweiligen Schutzpflichtendimension, für die Verpflichtung zu ambitionierteren Klimaschutzmaßnahmen fruchtbar zu machen, ist nichts Neues: Bereits im Vorfeld war dies Gegenstand von Untersuchungen.⁷ Auch Verfahren vor Gerichten boten und bieten Anlass, die Antrags- wie

1 BVerfGE 157, 30 – Klimaschutz. Aus der umfangreichen Literatur siehe bspw.: *Berkemann*, DÖV 2021, 701; *Frenz*, DÖV 2021, 715; *ders.*, DVBl. 2021, 810; *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl. 2021, 1333; *Sachs*, JuS 2021, 708; *Schlacke*, NVwZ 2021, 912; *Seibert*, DVBl. 2021, 1141.

2 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12.12.2019, BGBl. I S. 2513, geändert durch Gesetz vom 18.08.2021, BGBl. I S. 3905.

3 BVerfGE 157, 30 (Rn. 143 ff.) – Klimaschutz.

4 BVerfGE 157, 30 (Rn. 154 ff.) – Klimaschutz.

5 BVerfGE 157, 30 (Rn. 182 ff.) – Klimaschutz.

6 Vgl. BVerfGE 157, 30 (Rn. 183) – Klimaschutz.

7 *Ekardt*, NVwZ 2013, 1105 ff.; *ders.*, ZUR 2015, 579 ff.; *Kabl*, Jura 2021, 117; vgl. auch *Groß*, NVwZ 2020, 337 ff.; *Winkler*, Klimaschutzrecht, S. 76 ff.; *Frenz*, DÖV 2021, 715; eher kritisch *Meyer*, NJW 2020, 894 ff.; vgl. auch *Wegener*, ZUR 2019, 3.

Entscheidungsbegründungen auszuwerten, zu diskutieren und gegebenenfalls Argumentationsfiguren zu übertragen. Zu nennen seien hier etwa das Verfahren auf unionsrechtlicher Ebene (*People's Climate Case*), zu dem der EuGH ebenfalls im März 2021 urteilte⁸ und die Klage gegen die Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, die das VG Berlin 2019 abwies⁹. In den Niederlanden verpflichtete ein Gericht den niederländischen Staat dazu, seine Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 25 % gegenüber dem Stand aus dem Jahr 1990 zu reduzieren (*Urgenda vs. Niederlande*).¹⁰ Der Fall *Saúl Lliuya gegen RWE* kann beispielhaft als Verfahren genannt werden, das sich gegen Private richtet.¹¹

Ein Blick in die der Öffentlichkeit zugänglich gemachten Schriftsätze, aber auch in die Entscheidungen der Gerichte macht deutlich, dass sowohl Antragsteller als auch Gerichte Bezug auf internationale Abkommen zum Schutz des Klimas nehmen.¹² Dies dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass jene Normen die völkerrechtliche Einbettung für den Klimaschutz liefern. Gerade in Bezug auf den Klimawandel kommen Vereinbarungen zwischen Staaten auch deswegen eine besondere Bedeutung zu, weil es sich hierbei um ein globales Problem handelt, für das global eine Lösung zu suchen und zu finden ist.¹³ Um nochmals zum Beschluss des Bun-

8 *People's Climate Case*, der Antrag vom 02.07.2018 ist in deutscher Übersetzung abrufbar im Internet unter: <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/wp-content/uploads/2019/02/klageschrift_02072018_web.pdf> (Stand: 19.07.2022). Zur Entscheidung: EuGH, Urteil vom 25.03.2021 – C-565/19 P, *Armando Carvalho, and Others*, ECLI:EU:C:2021:252.

9 Greenpeace e.V. gegen die Regierung der Bundesrepublik Deutschland: Die Klageschrift ist abrufbar im Internet: <<https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20182710-greenpeace-guenther-klageschrift-klimaklage.pdf>> (Stand: 19.07.2022). Zur Entscheidung: VG Berlin, Urteil vom 31.10.2019 – 10 K 412.18, juris.

10 Rechtbank Den Haag, Urt. v. 24.06.2015, C/09/456689/HA ZA 13-1396, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, Übersetzung in die englische Sprache abrufbar im Internet:

<<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196&showbuton=true&keyword=ECLI%3aNL%3aRBDHA%3a2015%3a7196>> (Stand: 19.07.2022). Der Gerichtshof Den Haag hat die Entscheidung aufrechterhalten, 09.10.2018, 200.178.245/01, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, Übersetzung in die englische Sprache abrufbar im Internet:

<<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2610>> (Stand: 19.07.2022). Bestätigt durch den Hoge Raad am 20.12.2019. Zur Mitteilung in englischer Sprache: <<https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2019/december/dutch-state-case-reduce-greenhouse-gas-emissions/>> (Stand: 19.07.2022).

11 Saúl Lliuya gegen RWE, abgewiesen durch LG Essen, Urteil vom 15.12.2016 – 2 O 285/15, juris; Beweisaufnahme OLG Hamm, Beschluss vom 30.11.2017 – I-5 U 15/17, juris.

12 Vgl. *People's Climate Case*, Antrag vom 02.07.2018 (Fn. 8), Rn. 138 ff., Rn. 179 ff.; EuGH, Urteil vom 25.03.2021 – C-565/19 P, *Armando Carvalho, and Others*, ECLI:EU:C:2021:252 (Rn. 3 ff.). Greenpeace e.V. gegen die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, Klageschrift (Fn. 9), S. 20 f. Verfassungsbeschwerde des Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V. u. a. gegen die Bundesrepublik Deutschland, Antrag abrufbar im Internet unter: <<https://sfv.de/media/3292/download/Klageschrift%20Klimaklage-Endfassung.pdf?v=1&inLine=1>> (Stand: 19.07.2022), S. 5 ff.; BVerfGE 157, 30 (Rn. 7 ff.) – Klimaschutz.

13 Vgl. bspw. *Saurer*, NVwZ 2017, 1574.

desverfassungsgerichts zurückzukommen: Diese internationale Bedeutung lässt das Gericht über Art. 20a GG einfließen, indem es der Norm eine internationale Dimension zuspricht.¹⁴

Dass das Grundgesetz die Staatsorgane mittelbar in den Dienst der Durchsetzung von Völkerrecht stellt und dadurch das Risiko der Nichtbefolgung internationalen Rechts vermindert wird,¹⁵ wird gemeinhin unter dem Begriff Völkerrechtsfreundlichkeit verzeichnet.¹⁶ Daraus folge auch, dass das nationale Recht, einschließlich der Verfassung, völkerrechtsfreundlich auszulegen sei.¹⁷ In dem bereits angesprochenen Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts sucht man entsprechende Stichworte vergeblich.¹⁸ Auf den ersten Blick verwundert dies nicht nur deswegen, weil ein entsprechendes Verständnis von den Beschwerdeführern angebracht wurde.¹⁹ Wenn unter völkerrechtsfreundlicher Auslegung verstanden wird, dass derjenigen Interpretation einer nationalen Norm den Vorzug zu geben ist, die den Anforderungen des Völkerrechts gerecht wird,²⁰ scheint es einleuchtend, Grundrechte im Lichte einschlägiger völkerrechtlicher Verpflichtungen zu betrachten. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch wenigstens eine Herausforderung: Dass Menschenrechte bei der Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes zu berücksichtigen sind,²¹ dürfte allgemein anerkannt sein.²² Die hier in Rede stehenden Verträge haben – verkürzt ausgedrückt – dagegen den Schutz des Klimas zum Gegenstand. Ob eine Vergleichbarkeit mit den Fällen vorliegt, in denen das Bundesverfassungsgericht Menschenrechte heranzieht, ist daher fraglich. Schließlich ist bei Menschenrechten und den Grundrechten eine strukturelle Ähnlichkeit²³ zu erkennen.

14 BVerfGE 157, 30 (Rn. 199 ff.) – Klimaschutz.

15 BVerfGE 111, 307 (328) – Görgülü; 112, 1 (25) – Bodenreform III; 141, 1 (Rn. 66) – Treaty Override.

16 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 25 Rn. 5.

17 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 25 Rn. 6.

18 So auch Jahn, ZaöRV 2022, 47 (57).

19 Verfassungsbeschwerde des Solarenergie-Förderverein Deutschland e. V. u. a. gegen die Bundesrepublik Deutschland, Antrag abrufbar im Internet unter: <<https://sfv.de/media/3292/download/Klageschrift%20KlimaklageEndfassung.pdf?v=1&inline=1>> (Stand: 19.07.2022), S. 70 und S. 79.

20 Vgl. Tomuschat, in: HStR XI, § 226 Rn. 36.

21 BVerfGE 111, 307 – Görgülü; 128, 326 – Sicherungsverwahrung II; Heranziehung der EMRK zur Schrankenbestimmung BVerfGE 120, 180 (199 ff., 202 ff.) – Caroline III.

22 Tomuschat, in: HStR XI, § 226 Rn. 37; Sommermann, in: vMangoldt/Klein/Starck, Band 2, Art. 20 Rn. 254, Rn. 137; Kunig/Kotzur, vMünch/Kunig, Band 1, Art. 1 Rn. 69. Zum Begriff des Korridors Sauer, in: Matz-Lück/Hong, Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem, 1 (66 f.).

23 Vgl. hierzu Schmidt-Radefeld, Ökologische Menschenrechte, S. 208 ff.; tlw. wird auch von einer „völkerrechtlichen Nebenverfassung“ gesprochen Tomuschat, VVDStL 36 (1978), 7 (49 ff., insb. S. 51 f.); die EMRK beinhalte „ausgelagertes Staatsrecht“, vgl. Ress/Schreuer, Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge, S. 17.

Genau an dieser Stelle setzt die vorliegende Arbeit an. Können völkerrechtliche Verträge, wie das Pariser Abkommen²⁴, zur Auslegung der Grundrechte herangezogen werden? Und geht eine Einwirkung darüber hinaus, sodass völkervertragliche Vorgaben auf allen Ebenen der Grundrechtsprüfung zu berücksichtigen sind? Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass es nicht darum geht, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nachzuzeichnen. Vielmehr fällt die vorliegende Arbeit deswegen in den Bereich des Klimaschutzes, weil sie die Klimaverträge als Beispiele heranzieht, um die oft gefundene Aussage, dass auch die Verfassung im Lichte internationaler Verträge auszulegen sei, zu überprüfen.

Neben den bereits genannten Gründen eignen sich das Pariser Abkommen, das Kyoto Protokoll und die Klimarahmenkonvention als Anwendungsbeispiele, weil die Europäische Union Vertragspartei ist. Das bringt den Vorteil mit sich, dass die Methodik einer unionsrechtskonformen Auslegung mit der einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung verglichen werden kann. Zudem kann danach gefragt werden, ob anstatt von einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung der Grundrechte nicht vielmehr von einer unionsrechtskonformen Auslegung gesprochen werden müsste. Anders gewendet: Es wird zu überprüfen sein, ob die Mechanismen, die die Verfassung zur Einwirkung von Völkervertragsrecht bereithält, zur Anwendung gelangen, wenn die Vertragsmaterie durch Unionsrecht umgesetzt und bestimmt ist.

I. Forschungsfragen

Als Hauptthese steht im Raum, dass Völkervertragsrecht auf die Grundrechte einwirkt. Damit ist gemeint, dass Normen eines völkerrechtlichen Vertrages auf allen Ebenen der Grundrechtsprüfung zu berücksichtigen sind. Eine solche Einwirkung umfasst also nicht nur die Auslegung grundrechtlicher Schutzbereiche, sondern die Grundrechtsprüfung insgesamt. Bei der Prüfung eines Grundrechts in seiner abwehrrechtlichen Dimension kann Völkervertragsrecht deshalb auch auf Ebene der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung relevant werden. In umweltrechtlich gelagerten Fällen spielt gerade die Schutzpflichtendimension der Grundrechte eine herausgehobene Rolle.²⁵ Verlangt man nicht die Abwehr bestehender, klimaschützender Handlungen, sondern – im Gegenteil – intensivere Klimaschutzmaßnahmen, werden die Grundrechte in ihrer Schutzpflichtendimension relevant. Damit

24 Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement (29.01.2016), FCCC/CP/2015/10/Add. 1, Annex S. 21 ff.

25 Zur Anwendbarkeit vgl. *Tzemos*, Das Untermaßverbot, S. 134 ff.; *Störing*, Das Untermaßverbot in der Diskussion, S. 100 ff.

muss die Einwirkung des Völkervertragsrechts auch auf die Ermittlung einer Schutzpflichtverletzung in den Blick genommen werden. Entgegenstehende Grundrechte – und zwar in ihrer abwehrrechtlichen Dimension – können nicht außer Betracht gelassen werden. Dies hat mit der Eigenart des Klimaschutzes zu tun: Maßnahmen zum Schutz derjenigen, deren grundrechtlich geschützten Interessen durch den Klimawandel bedroht sind, können eine Verkürzung des Grundrechtsschutzes derjenigen nach sich ziehen, die mit ihrem – ebenfalls grundrechtlich geschützten – Verhalten zum Klimawandel beitragen.

Aus der Hauptthese folgen mehrere Forschungsfragen:

1. Was sind die Voraussetzungen für eine solche Berücksichtigung und welche Methodik besteht hierfür? Dies ist zu klären für die völkerrechtsfreundliche Auslegung und die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes.
2. Können Grundrechte Bezugsobjekte einer Berücksichtigung von Völkervertragsrecht sein? Wie ist eine Auslegung der Grundrechte anhand von Völkervertragsrecht vorzunehmen? Es stellt sich also die Frage, ob die unter Punkt eins ermittelten Ergebnisse auf die Grundrechte angewendet werden können. Es ist auch zu fragen, ob Völkervertragsrecht über die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes auf die Grundrechtsprüfung einwirken kann, etwa bei der Bestimmung des Untermaßverbots oder durch Einstellung in die Abwägung im Fall kollidierender Verfassungswerte. Anders gewendet: Die Einwirkung muss in die Struktur der Grundrechtsprüfung eingeordnet werden.
3. In seiner *Treaty Override*-Entscheidung differenziert das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich zwischen Völkervertragsrecht und solchem Völkerrecht, das Menschenrechte normiert.²⁶ Ist es überzeugend, eine solche Unterscheidung vorzunehmen oder lässt die Verfassung auch eine Auslegung von Grundrechten durch solches Völkervertragsrecht zu, bei dem es sich nicht um einen Menschenrechtsvertrag handelt? Hierbei ist möglicherweise danach zu fragen, ob völkerrechtliche Verträge Individualrechte gewähren müssen, um zur Ergänzung des Grundrechtsgehaltes herangezogen werden zu können.
4. Kann eine Einwirkung von Völkervertragsrecht auf die Grundrechte bejaht werden, dann ist für die Klimaverträge danach zu fragen, ob sie die ermittelten Anforderungen erfüllen.

26 BVerfGE 141, 1 (Rn. 77) – Treaty Override.

5. Ist die Europäische Union Vertragspartei, ist die Übereinkunft für Deutschland gem. Art. 216 Abs. 2 AEUV²⁷ bindend. Eine weitere Frage ist daher: Findet eine Einwirkung der Klimaverträge auf die Grundrechte des Grundgesetzes bereits über das Recht der Europäischen Union statt? Möglicherweise führt dies zu einer Überlagerung der Punkte eins bis vier: Wie ist das Verhältnis einer Einwirkung aufgrund des Unionsrechts zu einer Einwirkung über die Völkerrechtsfreundlichkeit?
6. Konkretisierend zum zuletzt genannten Punkt ist danach zu fragen, welche Mechanismen das Unionsrecht und die Verfassung bereithalten, aufgrund derer die geschlossenen Übereinkünfte zum Schutz des Klimas möglicherweise auf die Grundrechte einwirken können. Hier kann neben der unionsrechtskonformen Auslegung die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ins Spiel gebracht werden: Liegen die Voraussetzungen vor, damit diese Übereinkünfte als Auslegungsmaßstab fungieren können? Was ist der Anwendungsbereich und wie ist die dahinterstehende Methodik?

II. Weitere Eingrenzung

Die völkerrechtlichen Verträge zum Schutz des Klimas bieten sich aus zweierlei Gründen für eine solche Untersuchung an. Der erste betrifft die bereits aufgezeigte Frage, ob Völkervertragsrecht Auslegungsmaßstab sein kann, wenn es sich nicht um einen Menschenrechtsvertrag handelt. Der zweite Grund liegt in der Aktualität, Dringlichkeit und Brisanz nicht nur des Klimawandels, sondern auch der Möglichkeiten, intensivere Klimaschutzmaßnahmen mit rechtlichen Mitteln einzufordern. Die vorliegende Arbeit hat den Anspruch, einen Beitrag zur Grundrechtsdogmatik zu leisten und zugleich aufzuzeigen, ob und inwiefern die Grundrechte taugliche Instrumente zur Durchsetzung des Völkervertragsrechts, speziell der Klimaverträge, sind.

Ob eine Einwirkung durch Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz²⁸ möglich ist, soll nicht Untersuchungsgegenstand sein.

Was die durch den Klimawandel möglicherweise verletzten Grundrechte angeht, so orientiert sich diese Arbeit an den Grundrechten, die in Verfahren insbesondere vor deutschen Gerichten geltend gemacht wurden bzw. werden. Dabei kann es

27 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 09.05.2008, zur Bekanntmachung vgl. BGBl. 2009 II S. 1223.

28 Conference of the Parties (COP). Hierzu bspw. *Jahrmarkt*, Internationales Klimaschutzrecht, S. 88 ff. Zur Debatte um deren rechtliche Einordnung vgl. *Brunnée*, *Leiden Journal of International Law* 2002, 1 ff.; *Gebring*, in: Bodansky/Brunnée/Hey, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 491 ff.

diese Untersuchung nicht leisten – und hat auch nicht den Anspruch – die von den jeweiligen Antragstellern dargelegten Sachverhalte auf ihren Wahrheitsgehalt hin zu überprüfen. Ebenso wenig wird eine Verletzung dieser Grundrechte durch den Klimawandel geprüft.²⁹ Einflüsse wissenschaftlicher Erkenntnisse zur Kausalität sowie zu Wahrscheinlichkeiten und Zukunftsszenarien bleiben damit unberücksichtigt.³⁰ Verfassungsprozessuale Fragen bleiben ebenfalls weitestgehend unberücksichtigt.³¹

Ausgeklammert werden auch solche Aspekte, die für die Schnittstelle von Individualrechten und Umweltschutz diskutiert werden. Damit sind konkret etwaige Umweltrechte in der Verfassung³² sowie ein etwaiges Recht auf ein ökologisches Existenzminimum³³, Rechte zukünftiger Generationen³⁴ sowie die räumliche Dimension der Grundrechte³⁵ gemeint.

B. Einordnung in den Forschungsstand

In der Literatur wird nicht erst seit Kurzem diskutiert, Menschenrechte und Grundrechte für den Umweltschutz fruchtbar zu machen.³⁶ Auch für den Bereich des Klimaschutzes ist die Verknüpfung mit Individualrechten populär geworden.³⁷

-
- 29 Zum Grundrechtsschutz und Klimawandel vgl. bspw. *Groß*, NVwZ 2020, 337; *Kahl*, Jura 2021, 117; *Meyer*, NJW 2020, 894; *Voland*, NVwZ 2019, 114 (insb. 117 ff.).
- 30 Vgl. die Bezugnahme des BVerfG auf die Berichte des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): BVerfGE 157, 30 (Rn. 16 ff.) – Klimaschutz.
- 31 Dazu *Payandeh*, JöR 57 (2009), 465 (495 f.).
- 32 Bspw. *Calliess*, ZUR 2021, 323 (324 ff.); *Kloepfer*, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, S. 27 ff.; *Lücke*, DÖV 1976, 289 ff.; *Sailer*, DVBl. 1976, 521 ff.
- 33 Vgl. dazu bspw. *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391 f.); *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 300 mwN; *ders.*, ZUR 2021, 323 (329 ff.); *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, Art. 20a GG Rn. 78 mwN; vgl. auch *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3 Rn. 70 und 74; ablehnend *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6 mwN); vgl. auch *Ekaradt/Hefß*, ZUR 2021, 579 (580).
- 34 Bspw. *Kleiber*, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, S. 30 ff.; *Ekaradt*, NVwZ 2013, 1105 (1106 f.).
- 35 Zur Grundrechtsbindung außerhalb der Staatsgrenzen BVerfGE 154, 152 (Rn. 87 ff.) – Ausland-Ausland-Aufklärung. Vgl. BVerfGE 157, 30 (Rn. 173 ff.) – Klimaschutz. Vgl. bspw. *Hofmann*, Grundrechte und grenzüberschreitende Sachverhalte, S. 28 ff. (zu seinem Verständnis der Begrifflichkeit „grenzüberschreitend“ siehe S. 3). Zu extraterritorialen Grundrechtswirkungen in der Schutzpflichtendimension nach Maßgabe des Völkerrechts siehe *Erdmann*, DÖV 2022, 325 (insb. 327 ff.).
- 36 Für die Grundrechte vgl. bspw. *Steinberg*, NJW 1996, 1985 ff.; *Bruch*, Umweltpflichtigkeit der grundrechtlichen Schutzbereiche, S. 23 f. Zur Diskussion um ein Umweltgrundrecht siehe nochmals Fn. 32. In Bezug auf Menschenrechte bspw. *Braig*, NuR 2017, 100 ff.; *Meyer-Ladewig*, NVwZ 2007, 25 ff.; *Theil*, NuR 2014, 330 ff.; *Desgagné*, American Journal of International Law 1995, 263 ff.; *Hill/Wolfson/Targ*, The Georgetown International Environmental Law Review 2004, 359. Zu einem Vergleich der Gewährleistungen des Grundgesetzes und denen der EMRK vgl. *Schmidt-Radefeldt*, Ökologische Menschenrechte, S. 212 ff.
- 37 *Ekaradt*, NVwZ 2013, 1105 ff.; *ders.*, ZUR 2015, 579 ff.; *Kahl*, Jura 2021, 117; vgl. auch *Groß*,

Es ist allgemein anerkannt, dass die Grundrechte des Grundgesetzes im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention auszulegen sind. Weniger Aufmerksamkeit erfährt dagegen die Konstellation, in der internationale Verträge, die keine Menschenrechte zum Vertragsgegenstand haben, als Auslegungsmaßstäbe in Betracht kommen. Dieser Frage geht die vorliegende Arbeit nach, indem sie die Völkerrechtsfreundlichkeit und die aus ihr folgende völkerrechtsfreundliche Auslegung als Mechanismen für eine Einwirkung internationaler Verträge identifiziert und deren Anwendung auf die Grundrechte des Grundgesetzes kritisch betrachtet. Hierbei fungieren die Klimarahmenkonvention, das Kyoto Protokoll sowie das Pariser Abkommen als Anwendungsbeispiele. Denn die Frage nach deren Einwirkungen auf die Grundrechte gewinnt an Brisanz, wenn die Verletzung von Grundrechten im Zusammenhang mit dem anthropogenen Klimawandel in den Blick genommen wird – ein globales Problem, das es auf internationaler Ebene zu lösen

gilt. Wenn nun die genannten Verträge die Antwort der Staatengemeinschaft auf den Klimawandel darstellen, könnten diese ähnlich wie die Europäische Menschenrechtskonvention bei der Auslegung und Anwendung der Grundrechte zu berücksichtigen sein. Es zeigt sich, dass Art. 20a des Grundgesetzes in seiner internationalen Dimension diesen Verträgen eine besondere Bedeutung auch auf Verfassungsebene zuweist.

Es gilt zu erkennen, dass die Europäische Union Vertragspartei der hier als Klimaverträge bezeichneten Übereinkünfte ist. Weil diese Teile der Unionsrechtsordnung sind und die Europäische Union umsetzendes Recht erlassen hat, ist es ein Anliegen dieser Untersuchung, die Möglichkeiten einer Einwirkung von Unionsrecht auf die Grundrechte herauszuarbeiten. Hierzu werden die Methodik der unionsrechtskonformen Auslegung sowie die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes untersucht und deren Anwendbarkeit auf die Grundrechte überprüft.

