



Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.
Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik, Leipzig/Berlin

Menschenrechte und Umweltschutz

**Unter besonderer Berücksichtigung des Klimawandels und der
Sustainable Development Goals**

Untersuchung im Auftrag des
Deutschen Instituts für Menschenrechte

Fassung vom 10.10.2015

Zum Autor

Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A. leitet die Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik in Leipzig und Berlin (www.nachhaltigkeit-gerechtigkeit-klima.de), die sich der Grundlagenforschung und Politikberatung öffentlicher und gemeinnütziger Auftraggeber im Bereich der humanwissenschaftlichen Nachhaltigkeitsforschung zu Politikinstrumenten, Rechtsfragen, Bedingungen der gesellschaftlichen Transformation und Gerechtigkeitsfragen widmet. Ferner ist er Professor für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Juristischen Fakultät der Universität Rostock sowie Long-term Fellow am Forschungsinstitut für Philosophie Hannover.

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung analysiert den komplexen Zusammenhang von Menschenrechtsgarantien auf nationaler, supranationaler und internationaler Ebene einerseits und dem Umweltschutz respektive dem Nachhaltigkeitsgedanken (also zur Leitidee dauerhaft und global durchhaltbarer Lebens- und Wirtschaftsweisen) andererseits. Aufgrund der großen Komplexität, des eher kurzfristigen Zustandekommens und früherer ausführlicher eigener Arbeiten in diesem Bereich geschieht dies vorliegend in komprimierter Form. Eine besondere Würdigung erfährt auftragsgemäß die Klimaproblematik.

Die Untersuchung entstand im Frühjahr und Sommer 2015 im Auftrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Sie gibt dabei die Auffassung des Verfassers und nicht notwendigerweise durchgängig die des Auftraggebers wieder, so wie sich Verfasser und Auftraggeber im gemeinsamen Ziel einer unvoreingenommenen Prüfung der Rechtslage einig waren. Auch wenn konkret keine anderen Autoren beteiligt waren, steht die Untersuchung im übergreifenden Zusammenhang der Arbeiten und Diskussionen meiner Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik in Leipzig und Berlin, weswegen ich meinen dortigen zehn Mitstreiter/innen zu Dank verpflichtet bin.

Das vorliegende Gutachten stellt die wissenschaftlichen Erkenntnisse des Verfassers dar und keine Rechtsberatung für konkrete Personen oder konkrete Einzelfälle, da abschließende Aussagen für einzelne Fälle ohne Kenntnis der dortigen fallspezifischen Einzelheiten nicht möglich sind und zudem immer die Möglichkeit besteht, dass ein mit einem konkreten Fall befasstes Gericht (ob inhaltlich überzeugend oder nicht) Rechtsfragen anders einschätzt als der Verfasser.

Leipzig, im Oktober 2015

Felix Ekardt

Kurzfassung

Die vorliegende rechtliche Studie untersucht menschenrechtliche Verpflichtungen zu mehr Umweltschutz. Dabei lassen sich eine Reihe von Befunden festhalten:

1. Es ergeben sich durchaus weitreichende menschenrechtliche Umweltschutzverpflichtungen einschließlich einer drastischen Emissionsreduktionspflicht aus den nationalen, europäischen und internationalen Menschenrechtsgarantien.
2. Adressat ist primär die Rechtsetzungsebene, und zwar sowohl im Sinne einer Pflicht zur globalen Kooperation als auch im Sinne nationaler Anstrengungen.
3. Ebenso lassen sich, wenngleich mit größeren Spielräumen, tentativ auch Verteilungsregelungen für die Kosten der Vermeidung von Umweltschäden ebenso wie für Anpassung an eine veränderte Umwelt und als Kompensation für eingetretene Schäden ableiten. Dabei sind vor allem die Industriestaaten und die reichen Schwellenländer in der Pflicht.
4. Einwände dahingehend, es gäbe keinen (hinreichend konkreten) intertemporal oder grenzüberschreitend wirkenden Menschenrechtsschutz, es gäbe keine (hinreichend konkrete) Schutzdimension der Menschenrechte, es gäbe zu große tatsachenbezogene Unsicherheiten (u.a. Kausalitätsproblem) und einzelne Länder seien bei einem globalen Problem nicht sinnvoll in die Pflicht zu nehmen (Geeignetheitsproblem), erweisen sich als nicht stichhaltig. Dies gilt wiederum für alle Rechtsebenen.
5. Regelungswerke mit geringer Verbindlichkeit und geringer inhaltlicher Konkretisierung wie die energie- und klimabezogenen Sustainable Development Goals (Ziel 7 und 13) oder das absehbare Pariser Klimaabkommen erfahren damit im Sinne einer harmonisierten Interpretation verschiedener internationaler Dokumente eine Erweiterung im Sinne strikter verbindlicher oder inhaltlich strengerer Ziele.
6. Erst recht gilt dies, wenn man annimmt, dass die umweltschutzbezogenen Menschenrechtsgarantien den Status allgemeiner Rechtsgrundsätze, ggf. verbunden mit der Anerkennung als *ius cogens*, haben.
7. Eher sekundär ist bei alledem der Ansatz, die Menschenrechtsgarantien gegen den Klimawandel statt nur als Ansprüche auf Mitigation auch in Richtung Adaptation oder Haftungsansprüche geltend zu machen.

Inhaltsübersicht

1. Problemstellung und tatsächlicher Ausgangsbefund

1.1 Gegenstand und Methodik der Untersuchung

1.2 Die zweifelhafte Wirksamkeit der bisherigen Umwelt- und speziell Klimapolitik und die Einordnung in den Nachhaltigkeitsdiskurs

2. Tatbestand und Beeinträchtigung umweltbezogener Menschenrechte

2.1 Schutzbereich der Rechte auf (Zugang zu) Leben, Gesundheit, Nahrung, Wasser, Existenzminimum u.a.m. einschließlich deren Rolle als Freiheitsvoraussetzungen

2.2 Global-grenzüberschreitende sowie intertemporale Menschenrechtsgeltung und das Problem der Exterritorialität

2.3 Abwehr-, Schutz- und Leistungsdimension der Menschenrechte

3. Rechtfertigungs-/ Schranken-/ Abwägungsebene des umweltbezogenen Menschenrechtsschutzes und sein Verhältnis zu umweltbezogenen Völkerrechtsprinzipien

3.1 Gewaltenbalance, Abwägungsregeln und demokratischer Gestaltungsspielraum: Wieviel Klimaschutz und wieviel Ressourcenschonung sind geboten?

3.2 Tatsachenerhebungsfragen, Vorsorgeprinzip, Kausalitätsfragen

3.2.1 Tatsachenerhebungsregeln sowie Inhalt und Reichweite des Vorsorgeprinzips – selbst ein menschenrechtliches Prinzip?

3.2.2 Spezifische Beweis- und Kausalitätsfragen globaler Umweltprobleme wie des Klimawandels

3.3 Umweltbezogene Menschenrechte und das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung – historische Emissionen, Leistungsfähigkeit und die Verteilungsproblematik

4. Erweiterter Kreis der Menschenrechtsverpflichteten via Völkergewohnheitsrecht oder allgemeine Rechtsgrundsätze? Umgang mit kollidierendem Völkervertragsrecht?

5. Ergebnisse und Fazit

1. Problemstellung und tatsächlicher Ausgangsbefund

1.1 Gegenstand und Methodik der Untersuchung

Eine Vielzahl drängender Entwicklungen und Diskurse, sei es über TTIP, sei es über das anstehende neue globale Klimaabkommen oder über die ebenfalls anstehenden Sustainable Development Goals (SDG) bewegen aktuell – auch jenseits der offenkundigen Fragen nach Krieg und Frieden – die internationale Arena. Immer wieder werden dabei auch die Grund- oder Menschenrechte¹ als normativer Maßstab für ein künftiges Völkervertragsrecht und ein daran anknüpfendes nationales und supranationales Recht genannt.² Dies ist auch naheliegend, bedrohen doch nicht nur Armut usw. als Gegenstand der SDGs, sondern auch erwartete Klimawandelfolgen wie eine prekär werdende Nahrungs- und Wasserversorgung, vermehrte Naturkatastrophen oder zunehmende Kriege und Bürgerkriege potenziell diverse menschenrechtliche Schutzgüter.³ Und auch ein verstärkter Freihandel z.B. zwischen der EU und den USA via TTIP, der die Umweltpolitik ggf. erschwert, ist für diese Schutzgüter potenziell relevant. Allerdings werden die Menschenrechte in den genannten Diskursen gerade in ökologischen Kontexten bisher eher nicht so vorgetragen, dass durchgängig der Eindruck entsteht, dass die Beteiligten damit zwangsläufig die Vorstellung einschneidender höherrangiger Vorgaben an ihre auszuhandelnden Vertragswerke verbinden. Ob solche Vorgaben gleichwohl bestehen, untersucht die vorliegende Studie.

Damit geht es letztlich um die Frage nach einer menschenrechtlichen Verpflichtung zur Nachhaltigkeit, ob also die Politik verpflichtet ist, dafür zu sorgen, dass Lebens- und Wirtschaftsweisen gepflegt werden, die auch dann noch aufgehen, wenn sie dauerhaft und global gepflegt werden. Dabei wird ein exemplarischer Fokus auf den Klimaschutz gelegt, mit gelegentlichen Vergleichen zu anderen Ressourcenproblematiken. Damit werden normative Maßstäbe für einen wesentlichen Politikbereich hergeleitet, der zugleich auch von weiteren Freihandelsliberalisierungen wie bei TTIP betroffen wäre. Wie immer die laufenden Klimaverhandlungen weitergehen, wird damit potenziell eine Verpflichtung hergeleitet, die Klimaschutzbemühungen auch über den in diesen Tagen entstehenden künftigen Vertragsrahmen hinaus zu intensivieren, z.B. auch durch ein künftiges Nachschärfen von Reduktionszielen, die nach bisherigem Sachstand vorerst weltweit nicht sehr ambitioniert ausfallen werden.

Auch die SDG-Debatte erfährt durch Analysen zum Klimaschutz potenziell eine normative Unterfütterung, eine stärkere Konkretisierung und stärkere rechtliche Verbindlichkeit. Denn die SDGs, wenn sie etwa Zugang zu moderner Energie für alle, Ernährungssi-

¹ Vorliegend wird im Gefolge der völkerrechtliche Diktion normalerweise von Menschenrechten gesprochen statt von Grundrechten. Damit ist nicht die Aussage verbunden, dass der Verfasser einen (nennenswerten) Unterschied zwischen beiden Kategorien sehen würde.

² Im Überblick etwa zur Menschenrechtsthematisierung in den Klimaverhandlungen Rajamani 2010.

³ Vgl. zur Faktengrundlage IPCC 2014; IPCC 2007.

cherheit und Zugang zu Wasser einfordern, weisen umfassende Bezüge zum Klimawandel oder vielmehr zu einem wirksamen Klimaschutz auf, sind gleichzeitig aber als solche nicht rechtsverbindlich, teils nicht sehr bestimmt oder sogar in sich widersprüchlich. Letzteres betrifft etwa das Nebeneinander von Umweltzielen und klassischer Wachstumsausrichtung.

Die vorliegende Untersuchung kontrastiert den internationalen mit dem nationalen (speziell deutschen) juristischen Diskurs über umweltbezogene Menschenrechte.⁴ Die erste Ebene ist die der mehr allgemein-völkerrechtlichen Diskussion, die etwa auch in den Klimaverhandlungen auftaucht und die generell Anschluss suchend an völkerrechtliche Menschenrechtsdokumente im politischen Raum auftaucht, dabei von vielen Akteuren einschließlich der Staaten jedoch als nicht zwangsläufig rechtsverbindlich erlebt wird. Die zweite Ebene ist der seit 40 Jahren geführten Diskussion um Umweltschutz und Grund-/ Menschenrechte, die konkret bezogen auf nationale Menschenrechtskataloge in Verfassungen oder neuerdings die EU-Grundrechte geführt wird und mit der Vorstellung verbunden ist, dass definitiv rechtsverbindliche Ergebnisse gegenüber Gesetzgebern, Verwaltungsbehörden etc. erzielt werden. Letzterer Diskurs ist in den Schlussfolgerungen, aber auch in den Argumentationsebenen oft weiter ausbuchstabiert. Beispielsweise wurden darin das Verhältnis von Abwehr- versus Schutzgrundrechte im Umweltschutz und die Frage der Grenzen des politischen Entscheidungsspielraumes genauer entwickelt. Über das Vorsorgeprinzip, das im nationalen und europäischen Recht ebenfalls sehr genau diskutiert ist, wird auch die Relevanz von Tatsachenfragen und Tatsachenunsicherheiten hier seit langem sehr detailliert diskutiert.

Erörtert werden vorliegend nur menschenrechtliche Garantien für (!) mehr Umweltschutz. Umgekehrt ist die Debatte gerade in Deutschland seit langem davon beherrscht aufzuzeigen, welche menschenrechtlichen Garantien es gegen (!) mehr Umweltschutz gibt. Besonders die Eigentumsgarantie, die Berufsfreiheit und die allgemeine Handlungsfreiheit können hier in Ansatz gebracht werden, weil Umweltschutz mit Vorschriften an die Adresse von Unternehmen und Konsumierenden verbunden sein kann. Vorliegend wird dies nur dort thematisiert, wo die Reichweite der Umweltschutzverpflichtungen im Lichte eben auch gegenläufiger Rechtspositionen erörtert wird.

Zur Klärung der Reichweite umweltbezogener Menschenrechtsgarantien wird in der Studie auch deren Verhältnis zu den umweltvölkerrechtlichen Prinzipien der Vorsorge sowie der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (Common but differentiated responsibility, CBDR) erörtert. Da ein normativer Maßstab im Sinne einer nicht mit den in Planung befindlichen Völkerrechtsverträgen gleichrangigen Menschenrechts-

⁴ Vgl. zuletzt in Deutschland etwa Voßkuhle 2013, S. 1 ff. einerseits und Ekardt, 2013, S. 1105 ff. andererseits; international etwa OHCHR 2013; OHCHR 2014; OHCHR 2015; Rajamani 2010; Cameron 2010; Knox 2009a; Knox 2009b; Frank/ Schwarte 2014; Boyle 2012; Dudai 2009.

kulisse vielleicht gerade dann angenommen werden kann, wenn die Menschenrechtsgarantien als Gewohnheitsrecht oder als allgemeine Völkerrechtsgrundsätze einzuordnen sind, prüft die Untersuchung auch ebenjene Einordnung.

Die Methodik der vorliegenden Untersuchung folgt der gängigen juristischen Norminterpretation in grammatischer, systematischer sowie ggf. noch teleologischer und historischer Perspektive. Relevant sind dabei internationale, supranationale und nationale Menschenrechtsdokumente gleichermaßen, letztere hier aus Raumgründen beschränkt auf Deutschland. Die Interpretationsperspektive ist dabei eine kontinentaleuropäische, die Normtexte interpretiert und nicht gerichtlich entschiedene Einzelfälle wie abstrakt-generelle Regeln behandelt. Generell müssen in dieser Perspektive rein faktisch vorhandene Gerichtsansichten nicht per se rechtlich richtig sein, denn Urteile entscheiden nur einen konkreten Rechtsstreit.⁵ Es geht also nicht allein um die Wiedergabe von Gerichts- oder auch Mehrheitsmeinungen; gleichzeitig sind die Rechtstexte selbst auszulegen und auf richtige Interpretationen zu befragen.

1.2 Die zweifelhafte Wirksamkeit der bisherigen Umwelt- und speziell Klimapolitik und die Einordnung in den Nachhaltigkeitsdiskurs

Pragmatisch gesprochen ist eine umweltbezogene Menschenrechtsdiskussion hauptsächlich dann von Interesse, wenn ein wirksamer Umweltschutz nicht ohnehin schon allseits betrieben wird. Deshalb ist im nächsten Schritt kurz festzuhalten, dass dies keinesfalls der Fall ist. In Verbindung damit wird die vorliegende Studie nachstehend kurz im Nachhaltigkeitsdiskurs verortet.

Vordergründig könnte man speziell in einem Land wie Deutschland den Eindruck gewinnen, dass die Diskussion damit obsolet ist. Setzt man Umweltschutz mit einer ernsthaften Nachhaltigkeitsidee im Sinne dauerhaft durchhaltbarer, ggf. auch global nachahmbarer Lebens- und Wirtschaftsweisen gleich, ist Deutschland jedoch keinesfalls ein Umweltvorreiter, sei es beim Klimaschutz, bei der Biodiversität, bei Ressourcenthemen oder ganz generell bei der Größe des ökologischen Fußabdrucks pro Kopf. Die Treibhausgasemissionen in Deutschland pro Kopf verharren z.B. bei einem Vielfachen des dauerhaft und global Durchhaltbaren, und auch die (zudem nur relativen) Reduktionen seit 1990 beruhen großenteils auf Rechentricks wie z.B. der Verlagerung der Produktion und damit der Emissionen der in Deutschland konsumierten Güter in andere Länder.⁶

Eine Analyse zu umweltbezogenen Menschenrechten im vorbezeichneten Sinne fügt sich ein in den internationalen Nachhaltigkeitsdiskurs. Nachhaltigkeit bezeichnet wie gesehen letztlich die Forderung nach mehr intertemporaler und globaler Gerechtigkeit⁷

⁵ Näher dazu Alexy 1991; Ekardt 2015, § 1 D. III. 4.

⁶ Näher dargestellt m.w.N. bei Ekardt 2015, §§ 1 B., 6 A.-E.; Ekardt 2014.

⁷ Vgl. zum Folgenden Ott/ Döring 2008; Ekardt 2015, § 1 C.

respektive ihrer menschenrechtlichen Garantie. Alternativ zur eben verwendeten Nachhaltigkeitsterminologie verstehen allerdings viele Stimmen Nachhaltigkeit als eine Art Rubrum über alles Erstrebenswerte in menschlichen Gesellschaften, womit der Nachhaltigkeitsbegriff mit dem Gerechtigkeits- oder Gemeinwohlbegriff zusammenfielen oder ihn sogar noch an Breite überbietet. Jenes meist so bezeichnete Drei-Säulen-Modell, welches Nachhaltigkeit auf den notwendigen Ausgleich ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange reduziert⁸, lenkt jedoch erstens vom Paradigmenwechsel als Kernidee der Nachhaltigkeitsdebatte seit 1987, dem Erscheinungsjahr des UN-Brundtland-Reports, ab: mehr Generationen- und globale Gerechtigkeit, indem die Reichen die Ressourcen mehr schonen und damit den Armen weltweit Entwicklungschancen eröffnen. Mit dem Reden von den „drei Säulen“ gerät Nachhaltigkeit in die Nähe der eher trivialen Botschaft, dass politische Entscheidungen verschiedene Belange möglichst in Einklang bringen sollten, insbesondere dann, wenn der intertemporale und globale Bezug nur noch am Rande oder gar nicht mehr auftauchen. Zweitens ist eine Trennung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte in den relevanten Bereichen kaum möglich. Und was ganz genau bedeutet überhaupt der letzten Endes überaus vielgestaltige und vage Begriff des „Sozialen“?⁹ Wäre dies alles, was mit Menschen zu tun hat, wäre Nachhaltigkeit vollständig banalisiert. Drittens kann das Säulen-Modell im Sinne der Annahme verstanden werden, der Lebensgrundlagenschutz sei stark abhängig von Wirtschaftswachstum. Dies ist jedoch äußerst umstritten¹⁰, auch wenn in den völkerrechtlichen Verhandlungen von dieser Unwägbarkeit zugunsten eines etwas naiven Hoffens auf Wachstum als zentrale Botschaft auch für die Industriestaaten (!) und die rein technische (und damit wachstumskompatible) Lösbarkeit aller Umweltfragen wenig zu spüren ist. Deshalb spricht die vorliegende Untersuchung von Nachhaltigkeit definitiv wie gesehen so, dass es um die Forderung nach mehr intertemporaler und globaler Gerechtigkeit geht – und nicht um ein Säulen-Modell.

⁸ Vgl. dazu differenziert Grunwald/ Kopfmüller 2012.

⁹ Weber 1984, S. 165.

¹⁰ Vgl. Jackson 2011; Paech 2012.

2. Tatbestand und Beeinträchtigung umweltbezogener Menschenrechte

2.1 Schutzbereich der Rechte auf (Zugang zu) Leben, Gesundheit, Nahrung, Wasser, Existenzminimum u.a.m. einschließlich deren Rolle als Freiheitsvoraussetzungen

Zunächst sind die einschlägigen Menschenrechtsgarantien zu benennen und die Beeinträchtigung ihres Schutzbereichs im Kontext des Umweltschutzes und speziell des Klimawandels festzustellen. Der Klimawandel kann dabei wie angekündigt exemplarisch für andere Umweltprobleme stehen.

Es liegt gerade beim Klimaproblem auf der Hand, dass mögliche Klimawandelfolgen wie eine in Teilen der Welt prekär(er) werdende Nahrungs- und Wasserversorgung, eine Zunahme von Naturkatastrophen, vermehrte Kriege und Bürgerkriege sowie die Notwendigkeit zur Migration aufgrund solcher Umstände diverse menschenrechtliche Schutzgüter berührt, die national, supra- und international garantiert sind. Besonders offenkundig ist dies für die Rechte auf Leben und Gesundheit sowie Existenzminimum/ Nahrung/ Wasser, wie sie etwa in Art. 2 Abs. 2 GG und Art. 11 IPwskR garantiert sind. Da diese Belange zugleich als elementare Freiheitsvoraussetzungen wirken (und zudem die befürchteten Klimawandelfolgen in erheblichem Maße Eigentum vernichten können), kann strenggenommen sogar eine Relevanz des Klimawandels für nahezu alle Menschenrechte konstatiert werden. Dies schließt auch besondere Schutzgarantien für Gruppen wie Frauen, Kinder oder Behinderte z.B. aus Frauenrechtskonvention, Kinderrechtskonvention und Behindertenrechtskonvention ein. Da die genannten Rechtsgarantien einschlägig sind, muss an dieser Stelle nicht die durch Vagheiten gekennzeichnete, nie befriedigend beendete Diskussion um ein explizites Recht auf eine gesunde oder angemessene Umwelt an dieser Stelle wieder aufgenommen werden.¹¹

Im internationalen Rechtsdiskurs wird folgerichtig seit einiger Zeit immer wieder genau jene umfassende Menschenrechtsrelevanz des Klimawandels konstatiert.¹² Aufgegriffen wird das Problem diskursiv auch in den diversen Gremien der verschiedenen internationalen Menschenrechtskonventionen immer wieder, nicht nur in den Klimaverhandlungen.¹³ Dies ist allerdings nicht gleichbedeutend damit, dass unmittelbar praktische Folgerungen daraus gezogen würden. Vielmehr wird im Völkerrechtsdiskurs sogar häufig die Aussage, die Menschenrechte seien durch den Klimawandel betroffen, in eigenartiger Weise mit der Vermeidung einer Rede von menschenrechtlich gebotenen Emissionsreduktionspflichten kombiniert.¹⁴ Dies ist in dem häufig durch einen Kontrast von weitreichender Symbolik bei gleichzeitiger ebenso weitreichender machtpolitischer Rücksichtnahme geprägten Völkerrecht zwar wenig überraschend, doch rechtlich konsistent

¹¹ Zur gängigen diesbezüglichen Diskussion vgl. Boyle 2012, S. 613 ff.; Schmidt-Radefeldt 2000, S. 33 ff. und 40 ff.; Steinberg 1998, S. 421 ff.

¹² OHCHR 2013; OHCHR 2014; OHCHR 2015; Knox 2009a; Rajamani 2010; Knox 2009b; Sterk u.a. 2013; Boyle 2012; Skillington 2012.

¹³ Siehe im Überblick OHCHR 2014; Rajamani 2010.

¹⁴ OHCHR 2009, OHCHR 2015; kritisch Dudai 2009, S. 298; vorsichtiger Knox 2009a, S. 477 ff.

ist dies nicht. Wenn man (zutreffend) annimmt, dass Menschenrechtsgarantien durch den – anthropogenen – Klimawandel beeinträchtigt werden, entsteht – vorbehaltlich einiger weiterer Prüfungsstufen im Folgenden – auch eine Handlungspflicht.

In Deutschland ist der Rechtsdiskurs über umweltbezogene Menschenrechte, gerade im Klimaschutz, im Ergebnis genauso defensiv, wobei trotz der geschilderten Offensichtlichkeit nicht einmal die Relevanz des Klimawandels für die Menschenrechte sonderliche Beachtung findet.¹⁵ Hierzulande geht allgemein die Rechtsprechung der Verfassungs-¹⁶ und Verwaltungsgerichte¹⁷ mit der Anerkennung umweltgrundrechtlicher Rechtspositionen ziemlich zurückhaltend um, in etwas geringerem Maße auch jenseits des Klimathemas. Vermieden wird, anstelle des Redens von bloßen *Schutzpflichten*, bereits der Begriff *Schutzrechte* der überhaupt erst deutlich machen würde, dass es sich bei umweltbezogenen Menschenrechten um subjektive Rechte handelt (mögen sie auch Abwägungen mit gegenläufigen Rechtspositionen im Rahmen ihrer Schrankenprüfung unterliegen).¹⁸ Speziell (aber nicht nur) in Verfassungsbeschwerden wird denn häufig auch die Zulässigkeits- und Begründungsprüfung nicht klar unterschieden, so dass letztlich – unter Camouflierung der Frage nach der subjektiven Rechtsqualität – unklar bleibt, ob von der Beschwerdebefugnis, dem Grundrechtsschutzbereich oder Fragen der Grundrechtsschranken die Rede ist.¹⁹ Die Grundlage ist die Vorstellung, Schutzrechte gäben nur ein Ziel vor, aber kein genaues Ausmaß des Schutzes, und man habe nur zu prüfen, ob die getroffenen Schutzmaßnahmen evident unzureichend seien, was dann jedoch stets verneint wird, da irgendwelche gesetzgeberischen Bemühungen in Deutschland in jedem Sachgebiet anzutreffen sind und dies dann jeweils als per se „nicht evident unzureichend“ qualifiziert wird.²⁰ Als weitere für Deutschland zuständige (nicht nationale) Verfassungsgerichte halten sich zwar auch EuGH und EGMR zum Thema umweltbezogene Menschenrechte bislang eher zurück, sie artikulieren dies indes nicht so kategorisch wie das BVerfG.²¹

In Deutschland wird der verfassungsrechtliche Umweltschutz selten als durch Grund- bzw. Menschenrechte garantiert thematisiert, sondern eher der Rubrik „Staatsziele“ zugeordnet, also bezogen auf Art. 20a GG oder im europäischen Recht Art. 191 AEUV. Dies erscheint insofern defizitär, als sich mit den Menschenrechten weitergehende Vorgaben verbinden können. Die Menschenrechtsinterpretation verspricht nicht nur materielle Rechtfertigungen des Handelns öffentlicher Gewalten in puncto Umweltschutz, sondern

¹⁵ Ausnahmen sind Ekardt 2015; Ekardt 2013; Verheyen 2005; Frank 2014; Calliess 2001.

¹⁶ Vgl. nur die Grundlegung bei BVerfGE 49, 89 (141); 53, 30 (57); 56, 54 ff.; die Problematik wird nicht wahrgenommen bei Couzinet 2008, 760 ff., ebenso wie z.T. im dort zitierten Schrifttum; kritisch Vosgerau 2008, S. 346 ff.; Schwabe 2007, S. 134 ff.

¹⁷ Exemplarisch hierzu am Beispiel Fluglärm BVerwG, NVwZ 2006, 1055 ff.

¹⁸ Eine gewisse Sonderstellung nimmt das Atomrecht ein; vgl. BVerwG, NVwZ 2008, 1012. Auch dort gelten die im Folgenden gemachten Aussagen jedoch grundsätzlich.

¹⁹ Trotz des (im Gegensatz zu Umweltfällen) anderen Prozessausgangs trifft dies im Kern sogar auf die Abtreibungs-Urteile zu: BVerfGE 39, 1; 88, 203.

²⁰ Vgl. zuletzt am Beispiel des Atomrechts BVerfG, Beschl. v. 29.07.2009, 1 BvR 1606/08, juris Rn. 19.

²¹ Aus Raumgründen wird insoweit nur verwiesen auf die Darstellung bei Ekardt 2015, § 4 E.

auch gerichtlich durchsetzbare Pflichten der öffentlichen Hand – anders als Staatsziele. Menschenrechte sind zudem das stärkste Element einer liberal-demokratischen Verfassung. Die Überwindung des hervorgehoben wirtschaftlich ausgerichteten Freiheitsverständnisses könnte überdies auf konstitutioneller Ebene das wesentliche Desiderat einer stärker zukunfts- und global orientierten (also: nachhaltigen) Rechtsinterpretation sein. Einschnitte für den Umweltschutz „um der Rechte bzw. der Freiheit(svoraussetzungen) konkreter Menschen willen“ (wie sie in den Menschenrechten verankert sind) und um der langfristigen eigenen Freiheit willen könnte auch motivational viel einleuchtender sein als die gängige irreführende Frontstellung „Selbstentfaltung contra Umweltschutz“. Aus gleichen Gründen könnte auch eine Befassung mit einem völkerrechtlichen Nichtschädigungsgebot zwischen Staaten (nicht zwischen Individuen) die Analyse umweltbezogener Menschenrechte nicht ersetzen.²²

Der Fokus auf die umweltbezogenen Menschenrechte erscheint umso zwingender, als ein menschenrechtlicher Umweltschutz bereits unabhängig von Einzelgarantien für Leben, Gesundheit, Nahrung, Wasser usw. rechtsinterpretativ einleuchtend ist. Denn der in den Grundrechten enthaltene Freiheitsbegriff, der im Umweltkontext traditionell vor allem die wirtschaftliche Freiheit der hier und heute Lebenden, also die Umweltnutzung, in den Blick nimmt, verdient ergänzend die Interpretation, dass sie auch die elementaren physischen Freiheitsvoraussetzungen einschließen – also einen Anspruch nicht nur auf Sozialhilfe, wie ihn in Deutschland das BVerfG inzwischen eindeutig anerkennt²³, sondern auch auf ein Vorhandensein einer einigermaßen stabilen Ressourcenbasis und eines entsprechenden Globalklimas. *Denn* ohne ein solches Existenzminimum und ohne Leben und Gesundheit dürfte Freiheit nicht sinnvoll denkbar sein. Ein umweltbezogener Menschenrechtsschutz folgt damit schon aus den klassischen bürgerlichen und politischen Freiheitsrechten respektive, soweit ausdrücklich normiert, dem allgemeinen Freiheitsrecht. Es kommt insoweit also nicht darauf an, dass – wie der Verfasser es vertreten würde – der deutsche Art. 2 Abs. 1 GG mit seiner allgemeinen Freiheitsgarantie bereits jenseits spezifischer Einzelgarantien ein Pendant in supra- und internationalen Normen wie Art. 6 EuGRC oder Art. 5, 8 EMRK (bei wortlautkonformer Interpretation) besitzt. Die Menschenwürde erscheint dabei nicht der Standort eines solchen Rechts, denn nach zutreffender Auffassung ist sie der Grund der Grundrechte und nicht selbst ein subjektives Recht und vielleicht nicht einmal überhaupt eine Norm zur Entscheidung einzelner Fälle.²⁴

Man könnte über die somit zu konstatierende potenzielle Beeinträchtigung menschenrechtlicher Garantien durch den Klimawandel weiter zu spezifizieren versuchen, etwa in

²² Zu letzteren etwa Verheyen 2015; Verheyen 2005.

²³ Vgl. BVerfGE 125, 175 ff.

²⁴ Würde als Grund der menschenrechtlichen Selbstbestimmung respektive Freiheit kann z.B. im deutschen Grundgesetz in Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG recht deutlich nachgelesen werden. Vgl. Enders 1997; Ekardt/Kornack 2010, S. 111 ff.; Ekardt 2015, § 4 B.; so gelesen werden können aber auch viele Urteile, z.B. BVerfGE 115, 118 ff.

Bezug auf Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptabilität und Qualität des jeweils betroffenen Gutes wie Nahrung und Wasser. Für die Frage der Vermeidung (Mitigation) des Klimawandels wäre dies indes wenig weiterführend, da es mit der Vermeidung gerade darum ginge, sämtliche dieser Effekte zu verhindern. Näher von Interesse wäre eine solche Auffächerung dann, wenn man nicht die Vermeidung, sondern die Anpassung an die Folgen eines nicht oder nicht hinreichend gebremsten Klimawandels (Adaptation) als menschenrechtliches Thema aufruft. Dieser Themenaspekt wird später (in Abschnitt 3.3) tatsächlich noch aufzurufen sein dahingehend, dass zumindest am Rande seine Kostenrelevanz in der Verteilungsproblematik zwischen den Staaten angesprochen wird. Ein näherer Fokus auf die Adaptation an den Klimawandel ist demgegenüber nur bedingt sinnvoll, weil man sich damit in ein breites Feld empirischer Unwägbarkeiten begibt – niemand kann heute genau sagen, was der Klimawandel wo und wann verursacht wird (und darauf basierend z.B. eine „Länderbetrachtung“ menschenrechtlicher Art durchführen). Ein Adaptationsfokus insinuiert zudem eine riskante Schwerpunktverschiebung weg von den eigentlichen Erfordernissen der Klimadebatte. Darüber hinaus spricht gegen eine vertiefte Betrachtung dieses Aspekts aus Menschenrechtssicht, dass Aussagen etwa über Verfügbarkeit, Qualität usw. von Wasser und Nahrung keine anderen sind, einerlei ob die Ursache von Nahrungs- und Wasserknappheit nun der Klimawandel oder irgendetwas anderes ist (bereits abgesehen davon, dass man für die konkrete Knappheitssituation vor Ort ohnehin nie wissen wird, ob sie gerade auf den Klimawandel zurückgeht).

Es lassen sich somit diverse Menschenrechtsgarantien als im Kontext von Umweltschutz und speziell Klimawandel einschlägig und potenziell beeinträchtigt identifizieren, wobei es der Sache nach stets um die Voraussetzungen menschlicher Freiheitsbetätigung respektive um Grundbedingungen menschlicher Existenz geht.

2.2 Global-grenzüberschreitende sowie intertemporale Menschenrechtsgeltung und das Problem der Exterritorialität

Allein die grundlegende Existenz umweltbezogener Menschenrechtsgarantien macht diese allerdings noch nicht für alle Umweltprobleme relevant. Viele Umweltbeeinträchtigungen entstehen nämlich über lange Zeiträume hinweg und häufig auch über Staatsgrenzen hinweg. Das gilt gerade für Ressourcenknappheitsfragen und den globalen Klimawandel. Damit entsteht die im vorliegenden Abschnitt zu erörternde Frage, ob Menschenrechte, soweit es von der Bedrohungslage her in Betracht kommt und keine besonderen Gründe für eine Beschränkung dessen bestehen, auch intertemporal über lange Zeiträume hinweg (bis hin zu künftigen Menschen) sowie grenzüberschreitend und letztlich global Geltung beanspruchen oder nicht.

In den aktuellen völkerrechtlichen Abhandlungen wird diese Frage bezogen auf den Klimawandel nicht weiter erörtert, sondern einfach angenommen, dass die Menschenrechte auch insoweit Geltung beanspruchen (oder es wird schlicht nicht differenziert

danach, ob es um Ansprüche der eigenen Bürger oder von Bürgern anderer Staaten – oder zukünftigen Generationen – geht). Allein der Hinweis auf die Universalität der Menschenrechte macht eine solche intertemporale und grenzüberschreitende Menschenrechtsgeltung indes noch nicht zwingend plausibel. In der Tradition seit der Aufklärung hat die intertemporale Menschenrechtsgeltung vielmehr keine Rolle gespielt; zu einem Diskurs kam es wohl allein schon deswegen nicht, weil man sich generationenübergreifende Freiheitsprobleme wie den Klimawandel schlicht nicht vorstellen konnte. Trotz aller Universalitätsbekenntnisse ist in der aufklärerischen Tradition (mit einer nur partiellen Ausnahme bei Kant ohne expliziten Menschenrechtsbezug) auch stets vorausgesetzt worden, dass die Freiheitsgarantien zwar innerhalb aller Staaten gelten, dass aber über Staatsgrenzen hinweg keine besonderen normativen Vorgaben bestehen. In dieser Tradition steht es, dass die Frage in Deutschland in aller Regel gar nicht erst erörtert wird. Eine Ausnahme bilden lediglich einzelne Fallkonstellationen, in denen ein grenzüberschreitender Menschenrechtsbezug manifest ist, etwa bei Hoheitsakten, an denen explizit mehrere Staaten beteiligt sind, z.B. im Falle von Auslieferungersuchen.²⁵

Zwar können Normen wie Art. 2 Abs. 1 IPbürgR, 1 EMRK den Eindruck, dass Menschenrechte nur im Rahmen der Hoheitsgewalt des jeweiligen Staates gelten, scheinbar bekräftigen. Doch beantwortet dies die aufgeworfene Frage nicht, denn es ist eben gerade klärungsbedürftig, was mit Hoheitsgewalt gemeint ist, ob also beispielsweise die von einem Staat hingenommenen oder sogar explizit erlaubten Treibhausgasemissionen einschließlich ihrer Folgen in anderen Ländern und zu anderen Zeiten hierunter fallen. Diesbezüglich spricht viel dafür, der menschenrechtlichen Freiheit und dem dargelegten elementaren Freiheitsvoraussetzungsschutz im Wege der Rechtsinterpretation des allen Grundrechten immanenten Begriffs der Freiheit eben gerade doch eine intertemporale²⁶ und globale²⁷ Dimension zu entnehmen.²⁸ Denn (neben ausführlicheren Argumenten, die den philosophischen Unterbau der Menschenrechte mit in Betracht ziehen und daher vorliegend zu weit führen²⁹) in ihrem Lebenszeitpunkt sind auch künftige Menschen natürlich Menschen – und schon heute sind dies junge Menschen sowie die Menschen in anderen Ländern – und damit Träger der Menschenrechte. Und das Recht auf gleiche Freiheit muss genau in der Richtung gelten, aus der ihm die Gefahren drohen –

²⁵ Eine Zusammenstellung der Einzelfälle bietet Giegerich 2004, S. 758 (759 ff.).

²⁶ Z.T. ähnlich wie vorliegend Unnerstall 1999, S. 422 ff.; ausführlicher Ekardt 2015, §§ 4, 5; die Argumente werden übergangen bei Eifert 2009, S. 211 (214). Ohne die hiesigen Argumente zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch die Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations.

²⁷ Ausführlich dazu mit einer Zusammenstellung sämtlicher in Einzelkonstellationen in diese Richtung weisenden Urteilen Giegerich 2004, S. 758 ff.

²⁸ Grundrechte zugunsten künftiger Menschen haben bei alledem genau genommen nicht den Charakter aktueller Rechte, sondern den Status von Vorwirkungen künftiger Rechte, was jedoch an der inhaltlichen Relevanz nichts oder nichts Wesentliches ändert; eingehend dazu Unnerstall 1999, S. 52 ff.

²⁹ Ausführlich dazu Unnerstall 1999, S. 422 ff.; Ekardt 2015, § 4 D.

und sie drohen in einer technisierten, globalisierten Welt zunehmend über Zeitgrenzen³⁰ und über Staatsgrenzen hinweg.³¹

Ausführlicher kann man dies wie folgt entfalten. Die Idee universaler Gerechtigkeit als Grundlage liberal-demokratischer Verfassungen seit der Aufklärung geht dahin, jenseits geschichtlicher Kontingenzen bleibende Einsichten zur Basis allen Rechts zu machen. Auch Art. 1 Abs. 2, 79 Abs. 3 GG sprechen von den Grundrechten als ewigen, unveräußerlichen Grundrechten, ebenso wie andere Verfassungen und die völkerrechtlichen Menschenrechtserklärungen. Dies entspricht auch der hinter den Menschenrechten stehenden universalistischen Ethik. Juristisch spricht dies für einen intertemporalen Menschenrechtsschutz. Denn in ihrem Lebenszeitpunkt sind auch junge und künftige Menschen natürlich Menschen. Und ein Recht, was definitiv zu einem zukünftigen Zeitpunkt entstehen wird, muss schon heute beachtlich sein. Denn wenn ich die Lebensgrundlagen heute in einer Weise schädige, dass dieses Handeln bei jungen und künftigen Menschen später keine Freiheit von Beeinträchtigungen etwa in Existenzminimum, Leben und Gesundheit mehr garantieren kann, dann schade ich ihnen spätestens in diesem künftigen Zeitpunkt. Dann aber ist der Schaden irreversibel, und damit würde das betroffene Recht nicht mehr das leisten, was Freiheit leisten soll: einen sicheren Schutz gegen Beeinträchtigungen zu gewährleisten. Damit impliziert dies auch für junge Menschen einen Schutz gegen langfristige Gefahren – weil sie ihre Rechte noch lebenslang haben werden. Der gleiche Gedanke gilt auch für den Schutz von Menschen, die in anderen Ländern leben, beispielsweise in den Entwicklungsländern: Auch hier lässt sich sagen, dass Freiheitsbeeinträchtigungen heute nicht nur über Zeitgrenzen, sondern auch über räumliche Grenzen hinweg drohen und deshalb eine entsprechende interpretative Ausweitung der Grundrechte geboten ist.

Eine solche Begründung erscheint präziser als der gelegentlich zu lesende Hinweis auf eine völkerrechtliche Pflicht der Staaten untereinander zur Kooperation³²; denn selbst wenn diese bestehen mag, so würde sie als solche noch keine intertemporale und transnationale Menschenrechtsgeltung erzwingen. In jedem Fall kann aber entgegen einer verbreiteten Wahrnehmung eine grundsätzlich gegebene intertemporale und grenzüberschreitende Grundrechtsgeltung konstatiert werden.

2.3 Abwehr-, Schutz- und Leistungsdimension der Menschenrechte

Allerdings können Menschenrechte in aller Regel und gerade beim Klimawandel nur dann ökologisch relevant werden, wenn man annimmt, dass zu den Menschenrechten nicht nur ein Verbot (ungerechtfertigter) Eingriffe, sondern auch ein Anspruch auf

³⁰ Unnerstall 1999, S. 422 ff.; Ekardt 2015, § 4 D.

³¹ Ebenso Skillington 2012, S. 1195 ff.; Giegerich, EuGRZ 2004, 758 f.; vorsichtiger Knox 2009a, S. 477 ff. und Knox 2009b.

³² Vgl. Knox 2009b, S. 1 ff.

Schutz durch die öffentliche Gewalt gehört. Im jüngeren Völkerrechtsdiskurs wird dies, sofern der Punkt überhaupt explizit angesprochen wird, beim Klimaschutz meist umstandslos bejaht³³, wogegen das Problem in Deutschland traditionell stark diskutiert und wie angeklungen eher im Sinne einer nur restriktiv anerkannten Schutzdimension der Menschenrechte aufgelöst wird.³⁴ Deshalb widmet sich der vorliegende Abschnitt den Grund- bzw. Menschenrechtsdimensionen respektive der Frage der Multipolarität (Mehrpoligkeit) der Menschenrechte.

Im völkerrechtlichen Diskurs wird die damit aufgerufene Thematik nicht klar von der Frage der global-grenzüberschreitenden Geltung sowie von der Beantwortung der Frage geschieden, ob von der Rechtsfolge her beim Klimawandel einfach Ansprüche gegen Treibhausgasemissionen oder gerade auch Schutz gegen die Konsequenzen eines nicht erfolgreichen Klimawandels (Adaptation) in Rede stehen. Dies sind jedoch zu trennende Fragen; die Frage nach den Rechtsfolgen wird in der vorliegenden Studie im letzten Abschnitt behandelt. Zu konstatieren ist auch, dass es eine Diskussion über die Multipolarität im Völkerrecht in anderen Kontexten als dem Klimawandel durchaus gibt (dazu a.E. des vorliegenden Abschnitts).

Der erwähnte Rechtsgedanke „Freiheits(voraussetzungs)schutz dort, wo die Gefahr droht“ legt es entgegen der deutschen Tradition nahe, dass die Menschenrechte auch einen Anspruch auf (staatlichen) Schutz vor den Mitbürgern einschließen müssen (und dies nicht nur in Ausnahmefällen), also einen Schutz beispielsweise gegen für meine Freiheit und ihre Voraussetzungen bedrohliche Umweltzerstörungen wie den Klimawandel *durch die öffentliche Gewalt gegen die Mitbürger* (deren – staatlich geduldete oder genehmigte – Handlungen in der Regel die Quelle einer Umweltinanspruchnahme sind).³⁵ „Schutz“ im Sinne dieser gesamten Argumentation kann dabei auch darin bestehen, dass dem Einzelnen eine Leistung, etwa eine Geldleistung zur Sicherung eines Existenzminimums, zugewandt wird. Ein solcher Grundrechtsschutz vor der öffentlichen Gewalt, aber zugleich auch durch die öffentliche Gewalt gegen Private würde die traditionelle eher objektiv-rechtliche Einordnung der grundrechtlichen Schutzseite (Schutz“pflichten“) und die traditionelle Ungleichgewichtung von Abwehr- und Schutzseite der Grundrechte – also die Beschränkung der Schutzseite auf Evidenzfälle – aufheben. Für andernorts näher begründete volle gleichrangige Schutzrechte³⁶ streiten neben

1. dem für alle Rechtsebenen gleichermaßen gültigen Argument aus der „Freiheit dort, wo die Gefahr droht“ und
2. der nur so herstellbaren Konkordanz der Rechtsebenen in der Menschenrechtsinterpretation, da im Völkerrecht weit unproblematischer nebeneinander

³³ Global Initiative 2015; Kanalan 2014, S. 495 ff.; Boyle 2012, 613 ff.; Knox 2009a, S. 477 ff.

³⁴ Vgl. zur Debatte wieder BVerfGE 49, 89 (141); 53, 30 (57); 56, 54 ff.; Couzinet 2008, S. 760 ff.; Vosgerau 2008, S. 346 ff.; Schwabe 2007, S. 134 ff.

³⁵ Vgl. dazu bereits Ekardt 2015, § 4 C.; Ekardt 2013, S. 1105 ff.

³⁶ So auch (nur m.E. ohne hinreichend klare Begründung) Schwabe 2007, S. 134 ff.; Calliess 2001; Koch 2000, S. 503; Vosgerau 2008, S. 346 ff.; ausführlich Ekardt 2015, § 4 E.

- respect/ protect/ fulfill als Dimension der Menschenrechte begriffen wird auch
3. die Gleichrangigkeit von Achtung und Schutz der Menschenwürde in Normen wie Art. 1 Abs. 1 GG, 1 EuGRC, die sich auf die einzelnen Grundrechte überträgt, weil die Würde (vgl. „darum“ in Art. 1 Abs. 2 GG, aber auch die Materialien zur EuGRC) die Grundlage der einzelnen Grundrechte ist. Anzuführen ist auch
 4. der Gleichlauf von Freiheit und Rechten anderer in Normen wie Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 52 EuGRC. Im Völkerrecht kann man parallel dazu das Argument anführen, dass die Normtexte von vornherein gar nicht klar zwischen einer Abwehr- und einer Schutzdimension der Menschenrechte unterscheiden und damit scheinbar die Existenz beider Dimensionen zugrunde legen. Als Argument ist zuletzt
 5. die seit langem kritisierte und verschwimmende Unterscheidbarkeit der menschenrechtlichen Abwehr- und Schutzfunktion anzuführen, wie sie die deutsche (in dieser Eindeutigkeit allerdings wohl nur die deutsche) Judikatur meist verwendet.³⁷ Speziell die Abgrenzung von *Abwehrrechten gegen mittelbare Eingriffe* – welche wie die Schutzrechte demjenigen gelten, der letztlich Schutz vor den Mitbürgern durch den Staat sucht – und *Schutzrechten* zueinander erscheint als kaum sinnvoll klärbar.³⁸

Das Gesagte gilt, auch wenn (im Interesse eines gewaltenteilig-demokratischen Institutionensystems, welches gerade ein wirksamer Schutz der menschenrechtlichen Freiheit ist) menschenrechtlicher „Schutz“ nicht als Direktwirkung der Grundrechte zwischen den Bürgern, sondern als Schutzanspruch gegen den Staat zu lesen ist (vgl. explizit Art. 1 Abs. 3 GG, 51 EuGRC, letztlich aber auch vorausgesetzt in Normen wie Art. 2 Abs. 1 IPbürgR). Und am Gesagten ändert jedenfalls die Praxis der deutschen Verwaltungsgerichte nichts, eine (auch Menschen-)Rechtsbetroffenheit tendenziell dann nicht anzunehmen, wenn eine „Allgemeinheit“ betroffen ist, wie dies gerade beim Klimawandel naturgemäß der Fall ist. Denn ob ein Recht beeinträchtigt ist, hängt nicht von Eingriffen bei anderen ab. Und Schutzrechte schützen auch niemanden vor sich selbst und erzwingen keine bestimmte Form des guten Lebens, welches in der liberalen Demokratie die öffentliche Gewalt in der Tat nichts angeht.³⁹

Wenig überzeugend erscheint ferner der für die deutsche Diskussion typische weitere Einwand, die Schutzfunktion der Menschenrechte könne doch nur eine objektivrechtliche Funktion ohne Einklagbarkeit und ohne echte Gleichrangigkeit sein, weil sie eben der vom deutschen BVerfG entwickelten Lehre von den Grund- bzw. Menschenrechten als (auch) objektiver Wertordnung entspränge. Doch erstens widerlegt der Einwand keines der eben gegebenen Argumente. Und zweitens ist die Wertordnungslehre des

³⁷ Die folgenden Einwände werden m.E. nicht widerlegt durch die Klärungsversuche von Dietlein 1992, S. 87 ff.; Steinberg 1998, S. 71 ff., 307 ff.

³⁸ Näher zu diesem hier aus Raumgründen ausgelassenen Punkt Ekardt 2015, § 4 E. II.; vgl. auch Dietlein 1992, S. 89 f.: „Die von der Rechtsprechung entwickelten Lösungsansätze muten zufällig und ergebnisorientiert an“ – unter Hinweis etwa auf BVerfGE 39, 1 (42); 55, 349 (363); 56, 54 (61); BGHZ 64, 220 (222).

³⁹ Zu den Grenzfragen Hillgruber 1992; Ekardt 2015, § 4 F. III.

BVerfG in ihrem Inhalt und ihrer Begründung weitgehend unklar – womit sie auch kein (anderes) Schutz-Verständnis begründen kann. Gründe für die Wertordnungslehre – jenseits eines recht vagen Hinweises auf eine „Gesamtschau“ grundrechtlicher und staatszielhafter Verfassungsnormen⁴⁰ – hat das BVerfG nie genannt. Menschenrechte als „nur objektive Ordnung“ und deren zweifelhafter Einklagbarkeit, wie es dem Begriff bloßer Schutz“pflichten“ in Umweltkonstellationen entspräche⁴¹, widersprechen außerdem dem individualistischen Charakter der Grundrechte.

Relevanter erscheint der auf nationaler, supranationaler und internationaler Ebene gleichermaßen vorgebrachte Einwand, gleichrangige Schutzrechte würden die demokratischen Parlamente entmachten und die Gewaltenteilung stören, denn sie würden zu komplexeren Abwägungen führen, die dann die zuständigen nationalen oder transnationalen Verfassungsgerichte an sich reißen würden, denn die mit der Anerkennung multipolarer Menschenrechtskonstellationen zwangsläufig verbundenen Abwägungen seien relativ beliebig⁴²; es werde außerdem verkannt, dass die Politik in „Schutzfällen“ zwangsläufig viel größere Spielräume haben müsse als in „Abwehrfällen“. Dies überzeugt indes aus mehreren Gründen nicht:

(a) Parlamente in einer liberal-demokratischen Verfassung haben in aller Regel (selbst im Falle von Extrembeispielen wie Großbritannien) nicht beliebige Spielräume. Es gibt immer einen zu beachtenden Rahmen für die parlamentarischen Abwägungen und eine Gewaltenteilung. Eine gewaltenteilige, durch Prinzipien eingehegte Demokratie verspricht ein Mehr an Freiheit (gerade in intertemporaler und globaler Hinsicht, da jene „fernen“ Personenkreise nicht demokratisch repräsentiert sind).⁴³ Im Völkerrecht könnte man an diesem Argument zwar dahingehend zweifeln, dass die Mehrzahl, vielleicht sogar große Mehrzahl der Staaten, nur eingeschränkt demokratischen Standards genügen mögen. Doch überzeugt dies als Argument in einer Geltungsdebatte über die international oder national garantierten Menschenrechte nicht wirklich, da die Demokratieeinschränkungen meist eher faktischer Art sind und nur in seltenen Fällen wie Saudi-Arabien explizit rechtlich eine unumschränkte Diktatur irgendeines Staatsorgans verfassungsrechtlich vorgegeben wird.

(b) Abwägungen sind im Recht immer unausweichlich. Hinter dem Konflikt zwischen Umweltschutz und gegenläufigen Belangen steht das Grundphänomen des Rechts: dass es eben um einen gerechten Ausgleich kollidierender Belange geht, einerlei ob es um Rechtsetzung oder Rechtsanwendung geht, und einerlei ob es im Falle der Rechtsanwendung um eine Norminterpretation oder um eine explizit als „Abwägung“ erkennbare

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 4, 7 ff.; 7, 198 (205).

⁴¹ Die die deutsche Judikatur ja aus der objektiven Wertordnung herleitet – vgl. etwa BVerfGE 39, 1 ff.

⁴² Besonders prominent Böckenförde 1991, S. 188 ff.

⁴³ Näher zum System der gewaltenteiligen Ausbalancierung staatlicher Macht im Interesse eines bestmöglichen Freiheitsschutzes und eines Maximums an Rationalität als dem hinter Menschenwürde und Unparteilichkeit und damit hinter Freiheit und Demokratie letztlich stehenden Prinzipien freiheitlich-demokratischer Grundordnungen Alexy 1995, S. 127 ff. sowie, jeweils variierend, Habermas 1992, S. 109 ff. und Ekardt 2015, §§ 3, 4.

Ermessensprüfung, Verhältnismäßigkeitsprüfung oder planerische Abwägung geht. Denn letztlich muss jedwede Rechtsetzung und Rechtsanwendung den kollidierenden Belangen (egal ob menschenrechtlich basiert oder nicht) gerecht zu werden versuchen. Selbst wer einen Belang absolut setzt, setzt damit implizit abwägend andere Belange zurück. Für die Verwaltung, wo der Gesetzgeber diese Abwägung zu einem erheblichen Teil bereits vorgenommen hat, beschränkt sich die Abwägung – meist ohne juristisch so bezeichnet zu werden – dagegen auf das (nie frei von – oft erheblichen – Spielräumen geschehende) Interpretieren des Tatbestands der Normen, die der Gesetzgeber als Ausdruck seiner Abwägung geschaffen hat, sowie auf das Ausfüllen explizit so bezeichneter Ermessens- oder planerischer Abwägungsspielräume.

(c) Bei der Abwägung kollidierender Belange wie z.B. den Menschenrechtsgarantien auf Umweltnutzung einerseits und den Menschenrechtsgarantien auf mehr Umweltschutz andererseits hat das jeweilige Parlament in der Tat gemäß dem Demokratie- und Gewaltenteilungsgedanken eine gewisse, wenngleich keine absolute Prerogative gegenüber der Justiz. Soweit in diesen Abwägungen nämlich aus den kollidierenden Belangen unterschiedliche Abwägungsergebnisse herleitbar sind (oder verschiedene Tatsachenbefunde oder verschiedene Norminterpretationen vertretbar sind), ist die demokratisch besser legitimierte Institution am Zug, weil dies die freiheitsfreundlichere Regelung sein dürfte. Das gilt allerdings für Abwehr- und Schutzrechte gleichermaßen und widerlegt damit in keiner Weise die Sinnhaftigkeit einer Schutzdimension der Menschenrechte. Einzelheiten der Abwägungs-, Schranken- oder Rechtfertigungsprüfung der umweltbezogenen Menschenrechte werden in Abschnitt 3 noch ausführlich behandelt.

(d) Schutzfälle sind insoweit nicht anders strukturiert als Abwehrfälle: Dass ein Verfassungsgericht ein Parlament fast nie auf eine einzelne Option einengen darf, aber anzuweisen befugt ist, welche Handlungen jedenfalls unzulässig sind („so jedenfalls nicht“), ist gerade für beide Fallkategorien gleichermaßen einleuchtend. Das BVerfG z.B. darf dem Deutschen Bundestag nicht sagen: „Steige in vier Jahren und dreieinhalb Monaten aus der Atomenergienutzung aus.“ Es könnte aber sagen: „Der bisherige Ausstieg ist zu langsam; entscheide die Frage unter Berücksichtigung folgender Tatsachenlagen, normativer Belange und Verfahrens- sowie Abwägungsregeln bis zum XX.YY.2014 neu.“ Umgekehrt könnte ein Verfassungsgericht auf die Klage eines Energiekonzerns hin, in einem weiteren fiktiven Beispiel, sagen: „Der Gesetzgeber darf natürlich aus der Atomverstromung aussteigen – aber er muss sich dabei in einem Rahmen halten, den er überschritten hat, indem einen Atomausstieg innerhalb von drei Stunden verlangt hat.“ An dem Beispiel sieht man, dass im Umweltschutz die verschiedenen Menschenrechtsdimensionen, ganz abgesehen von ihrem begrifflichen Verschwimmen (s.o.), sich in puncto Übersichtlichkeit gerade nicht unterscheiden. Der Gesetzgeber kann z.B. den Rechten von Energieversorgungsunternehmen in ganz unterschiedlicher Weise Rechnung tragen, wenn er aus der Nutzung der Atomenergie (oder auch der Kohle) aussteigen möchte. Er kann Billigkeitsentschädigungen festsetzen, Übergangsfristen gewähren usw. Und ganz genauso sieht es für mögliche Kläger auf mehr Umweltschutz aus.

(e) Wenn man die Grundrechte multipolar liest⁴⁴, gibt es für Abwehr- und für Schutzrechte gleichermaßen Abwägungs- bzw. Verhältnismäßigkeitsregeln (dazu sogleich).⁴⁵ Damit wird die verfassungsgerichtliche Macht (ob nun auf nationaler oder transnationaler Ebene) gerade nicht erweitert, sondern kann bei Weiterentwicklung bisher anerkannter Regeln sogar präziser eingeeht werden, als es vage und mangels klarer Ausarbeitung jederzeit dispensierbare Formeln wie der Hinweis auf einen *judicial self-restraint* leisten: Denn bisher agieren Verfassungsgerichte oft so, als hätten sie nicht eine Rahmenkontrolle anhand von Regeln vorzunehmen, sondern selbst inhaltlich eine Abwägung – mit dem vom Gericht gewünschten Ergebnis – durchzuführen, und als könnten sie nach eigenem Ermessen einmal eine weitgehend fehlende Kontrolle judizieren (so bisher meist in den BVerfG-Umweltfällen) und ein anderes Mal dem Gesetzgeber den Wortlaut eines zu erlassenden Gesetzes⁴⁶ vorgeben.⁴⁷

Da diese Debatte wie gesehen nicht auf die nationalstaatliche Diskussion beschränkt sind, antworten die genannten Argumente zugleich auf Vorbehalte gegen die Multipolarität im völkerrechtlichen Diskurs, die jenseits eines konkreten Bezugs zum Klimawandel und trotz aller Verwendung des Dreiklangs von *respect/ protect/ fulfill* sehr wohl existieren. Jene völkerrechtlichen Vorbehalte gehen teils noch über die schon berichteten Vorbehalte hinaus. Dabei geht es häufig um Rechte, die für den Klimaschutz sehr relevant sind, etwa das Recht auf Nahrung und Wasser in Art. 11 IPwskR als so bezeichnetes „soziales“ Menschenrecht. Solchen Rechten liege, so die Kritik an einer vollen Anerkennung solcher Schutz- oder Leistungsrechte⁴⁸, zugrunde, dass sie an die Ressourcenverfügbarkeit eines Staates anknüpfen und auf je nach Staat wechselnde Bedingungen träfen. Außerdem zielten sie, so heißt es weiter, auf die schrittweise Erreichung der im IPwskR angestrebten Standards ab. Denn nach Art. 2 Abs. 1 IPwskR verpflichtet sich jeder Staat, „einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“. Aus dieser Formulierung folge eben keine konkrete, sondern nur eine inhaltlich unbestimmte, zudem von der finanziellen Situation abhängige Verpflichtung der Staaten zu einem konkreten Handeln; es lägen eher politische Programmsätze vor, die dem demokratischen Gestaltungsspielraum unterlägen.

Doch überzeugt jene Kritik einer menschenrechtlichen Schutz- oder Leistungsdimension als vollwertige menschenrechtliche Garantie nicht. Klassisch-liberale Freiheitsrechte

⁴⁴ Dafür im Ergebnis auch Schwabe 2007, S. 134 ff.; Calliess 2001; Koch 2000, S. 503; Vosgerau 2008, S. 346 ff.

⁴⁵ In diese Richtung auch Calliess 2001, S. 373 ff.; Susnjar 2010.

⁴⁶ Siehe exemplarisch die Abtreibungsurteile BVerfGE 39, 1 ff.; 88, 203 ff.; angesprochen werden könnte auch die familiensteuerrechtliche Judikatur.

⁴⁷ Kritisch dazu auch Steinberg 1996, S. 1985 ff.; Susnjar 2010; Dietlein 1992, S. 89 f.; nicht deutlich wird dies z.B. bei Hofmann 2007, S. 470 (471 f.).

⁴⁸ Zur Diskussion m.w.N. Wimalasena 2008, S. 2 ff.; Ekardt 2015, § 4 E. III.

sind gerade nicht „bestimmter“ als soziale Rechte und erst recht nicht „absolut“ im Sinne von abwägungsresistent, wie soeben dargestellt wurde. Deshalb enthalten Verfassungen und Menschenrechtskataloge auch bei klassisch-liberalen Freiheitsrechten stets einen Hinweis auf die Einschränkung dieser Rechte, explizit oder implizit (siehe etwa Art. 52 EuGRK). Auch ist der elementare Freiheitsvoraussetzungsschutz weder generell unbestimmt noch dadurch unbestimmt, dass die Erfüllungsmöglichkeiten viel vielfältiger seien als bei klassischen Freiheitsgarantien. Denn wie soeben gesehen, gilt das Prinzip der gewaltenteiligen Rahmenkontrolle der Menschenrechtseinhaltung durch Gerichte für Abwehrkonstellationen nicht anders als für Schutzkonstellationen. Und auch die Durchsetzungsschwierigkeiten im internationalen Menschenrechtsschutz, die man zuletzt vielleicht noch gegen Rechte wie jenes auf Nahrung anzuführen versuchen könnte, sind kein exklusives Problem von Schutz- und Leistungsrechten. Vielmehr sind national wie international verschiedene Menschenrechtsdimensionen nach dem Gesagten als existent und prinzipiell gleichermaßen relevant anzuerkennen.

3. Rechtfertigungs-/ Schranken-/ Abwägungsebene des umweltbezogenen Menschenrechtsschutzes und sein Verhältnis zu umweltbezogenen Völkerrechtsprinzipien

3.1 Gewaltenbalance, Abwägungsregeln und demokratischer Gestaltungsspielraum: Wieviel Klimaschutz und wieviel Ressourcenschonung sind geboten?

Der im letzten Abschnitt hergeleitete (multipolare, intertemporale und grenzüberschreitende) umweltbezogene Menschenrechtsschutz gilt, wie bereits erwähnt, nicht schrankenlos, so wie dies auch sonst von Menschenrechtsgarantien grundsätzlich gesagt werden kann. Dies ergibt sich neben bereits angesprochenen grundsätzlichen Abwägungsnotwendigkeiten bereits daraus, dass der Umwelt- und konkret der Klimaschutz selbst wieder in Freiheitsgarantien der Bürgerinnen und Bürger eingreift und damit menschenrechtlich begrenzt ist.⁴⁹ Im Kontext des Klimawandels wird diese Rechtfertigungs-, Schranken- oder Abwägungsebene der umweltbezogenen Menschenrechte, der sich der vorliegende Abschnitt widmet, bisher kaum diskutiert bzw. die Diskussion auf den Punkt konzentriert, wie weit der Menschenrechtsschutz im Lichte von Kausalitäts- und Prognoseunsicherheiten über den Klimawandel reicht. Letzterer Punkt handelt indes allein von der Ermittlung der Faktenlage und wird in Abschnitt 3.2 separat erörtert.

Wie genau ist also der menschenrechtliche Umweltschutz mit den Grundrechten von Unternehmen und Konsumenten in Einklang zu bringen auf den verschiedenen Rechtsebenen, und welche demokratisch-gewaltenteiligen Spielräume bleiben der Politik – wieviel Klimaschutz beispielsweise also ist letztlich konkret geboten? Abwägungen sind wie gesehen im Umweltschutz (und nicht nur dort) im Grundsatz unausweichlich. Indem die Politik die Industriegesellschaft zulässt, Industrieanlagen genehmigt, den Autoverkehr zulässt usw., kommt es statistisch mehr oder minder zwangsläufig zu Kollateralschäden, also Beeinträchtigungen des Rechts auf Leben und Gesundheit, aufgrund der freigesetzten Luftschadstoffe usw. Dies geschieht in Abwägung mit der menschenrechtlichen Freiheit der Konsumierenden und der Unternehmen. Es gibt gerade keine allgemeine Formel „Neminem laedere“ – nahezu alles im Leben ist für irgendjemanden auch unvorteilhaft.⁵⁰ Nicht umsonst sind Menschenrechte unstreitig einschränkbar. Wichtig sind die formellen Anforderungen, z.B. in Gestalt von Zuständigkeitsverteilungen, aber gerade auch die inhaltlichen Abwägungsregeln, die gängigerweise unter dem (wegen seines bipolaren und nicht multipolaren Anklangs freilich suboptimalen) Begriff Verhältnismäßigkeit bekannt sind. Sie geben die Spielräume an und führen zur Antwort auf die Frage, ob menschenrechtlich z.B. ein Mehr in puncto Umweltschutz eingefordert werden kann. Damit einerseits der Menschenrechtsschutz nicht leerläuft, andererseits aber

⁴⁹ Nicht vertieft wird hier die Frage, ob es im Gefolge von Normen wie Art. 1 IPwskR gerechtfertigt ist, ferner kollektive Rechte wie ein Recht auf Entwicklung als gegenläufig zu den umweltbezogenen Menschenrechten anzunehmen, denn die Grundproblematik der Rechtfertigungsebene umweltbezogener Grundrechte lässt sich auch bereits über individuelle konkurrierende Menschenrechte wie die Berufs- und Eigentumsfreiheit hinreichend verdeutlichen. Vgl. zu solchen kollektiven Rechten Sterk u.a. 2013, S. 1 ff.

⁵⁰ Vgl. Lübke 2000, S. 73 ff.

auch Gerichte nicht nach Belieben in demokratische Entscheidungen intervenieren und selbst Politik machen können, sondern eben nur so viel Menschenrechtsschutz einfordern können, wie die durch die formellen Regeln und Abwägungsregeln gezogenen Grenzen verlangen, muss die Schrankensystematik detailliert entwickelt werden. Dies kann nicht ersetzt werden dadurch, dass Menschenrechte unter pauschale Vorbehalte wie Zumutbarkeit oder Vermeidung übermäßiger Kosten gestellt werden, wie im Kontext des Klimawandels zuweilen zu lesen ist.⁵¹

Welche formellen Schranken und inhaltlichen Abwägungsregeln im Einzelnen gelten – und eben gerade einen erheblichen Entscheidungsspielraum zurücklassen –, lässt sich im Kern bereits aus den Menschenrechten selbst ableiten, und zwar für „Abwehr“ und „Schutz“ gleichermaßen (wobei die Rechtspraxis in sehr unterschiedlichem Ausmaß darauf Bezug nimmt).⁵² Diese menschenrechtliche Ableitbarkeit zeigt sich zunächst für die Grundregel von Abwägungen, die in der gewohnten Begrifflichkeit der Abwägung als Verhältnismäßigkeitsprüfung meist unter der Überschrift „legitimer Zweck“ thematisiert wird: dass das Abwägungsmaterial vollständig sein muss und keine unzulässigen Belange (wie z.B. regelmäßig einen Schutz gegen sich selbst) enthalten darf. Wenn die andersorts näher begründete Vermutung zutrifft, dass die Selbstbestimmung respektive die neu interpretierte Freiheit – und alles, was daraus folgt an grundrechtlichen elementaren Freiheitsvoraussetzungen sowie weiteren objektiv-rechtlichen für die menschenrechtliche Freiheit förderliche Bedingungen (z.B. der Schutz der Biodiversität) – der einzige mögliche Regelungsgegenstand staatlichen Handelns ist, kann man auch relativ leicht als Abwägungsregel angeben, welches das (allein) zulässige Material verfassungsrechtlicher Abwägungen ist: Hält man dies für nicht zutreffend, wäre allgemein davon zu sprechen, dass öffentliche und private Interessen möglicher Abwägungsgegenstand sind.⁵³ Im Kern hat man es beim Menschenrechtsschutz z.B. gegen den Klimawandel so dann mit einer Kollision der elementaren Freiheitsvoraussetzungsgrundrechte mit den wirtschaftlichen Freiheitsrechten zu tun, wie sie etwa in Deutschland in Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG oder inter- und supranational in EuGRC und IPbürgR geregelt sind.⁵⁴ Ebenfalls bereits aus den menschenrechtlichen Freiheitsgarantien selbst folgt, dass Kompetenzordnungen und Verfahrensregeln, etwa an das Gesetzgebungsverfahren, gewahrt bleiben müssen.

Ferner folgen die bekannten Abwägungsregeln der Verhältnismäßigkeitsprüfung, die Geeignetheit und Erforderlichkeit einer Freiheitsverkürzung zugunsten der Belange anderer Beteiligter, unmittelbar aus der menschenrechtlichen Freiheit, auch wenn sie für

⁵¹ Verkannt etwa bei Pogge u.a. 2015, S. 1 ff., wo sich zudem widersprüchliche Aussagen etwa zur Rolle der Kosten eines wirksamen Klimaschutzes finden.

⁵² Hierzu und zum Folgenden Calliess 2001, S. 373 ff.; Susnjar 2010, S. 199 ff.; Ekardt 2015, § 5.

⁵³ Hierzu und zum Folgenden m.w.N. Ekardt 2015, § 4 F. I. (dort auch zur autoritären, teilweise gar totalitären Rechtsgeschichte des Begriffs); vgl. demgegenüber für Versuche, den Begriff als (nicht inhaltlich gefüllte) Formel für nötige Abwägungen und Verfahrensschritte beizubehalten: Häberle 1970; Uerpmann 1999.

⁵⁴ Dass ökonomische Effizienztheorien keine gute Alternative zur nachfolgend dargestellten Abwägungstheorie bilden, wird dargelegt bei Ekardt 2015, § 5 C. III.

Schutzrechte national wie international wenig diskutiert werden: Es darf eben nicht dem einen etwas an Freiheit genommen werden, was gar keinem anderen Freiheitsträger zugutekommt. Unter dem Rubrum der Geeignetheit einer umweltmenschenrechtsschützenden (und die umweltschutzbezogenen Menschenrechtsgarantien verkürzenden) staatlichen Handlung kann beispielsweise gefragt werden, ob nationale Klimaschutzmaßnahmen überhaupt relevante Wirkungen entfalten können oder vielmehr allein der Versuch einer globalen Kooperation geschuldet ist, wo Klimaschutz doch ein globales Problem ist. Der darin liegende Einwand gegen einen menschenrechtlich begründeten Klimaschutz ist freilich bei näherem Besehen wenig stichhaltig. Denn erstens kann eine Rechtsfolge des umweltbezogenen Menschenrechtsschutzes ja gerade darin liegen, dass eine Verpflichtung zur globalen Kooperation besteht. Und zweitens sind nationale Maßnahmen, die potenziell von anderen nachgeahmt werden (Vorbildwirkung), nicht dadurch entwertet, dass nicht sofort der Rest der Welt mitzieht.

Die Angemessenheit als letzter Schritt im Rahmen der traditionellen Verhältnismäßigkeitsprüfung kann ferner als Dach über eine Reihe weiterer Abwägungsregeln begriffen werden, die ebenfalls aus den kollidierenden Menschenrechtsgarantien folgen. Eine Regel davon lautet, dass nicht ein Belang evident zu einseitig zugunsten anderer Belange zurückgestellt werden darf; auch dies folgt wieder aus dem Gedanken, dass die Freiheit insgesamt maximiert werden soll. Wobei selbst bei relativ weitgehendem Klimaschutz, Lärmschutz usw. immer noch Todesfälle und Gesundheitsschäden auftreten werden; dennoch könnte z.B. der Lärm- und Feinstaubschutz bisher zu gering ausgefallen sein.⁵⁵ Ebenfalls Bestandteil der Angemessenheit ist naheliegenderweise, dass Menschenrechtsgarantien mit dem Grad ihrer konkreten Betroffenheit in die Abwägung einzustellen sind.

Eine weitere Abwägungsregel, die ebenfalls unter der Überschrift der Angemessenheit geprüft werden kann, ist das Verursacherprinzip respektive das Junktim von Freiheit und Handlungsfolgenverantwortlichkeit, das wiederum aus dem menschenrechtlichen Freiheit selbst hergeleitet werden kann: Denn Freiheit muss ein Entstehenmüssen für vorhersehbare Folgen des eigenen Tuns einschließen.⁵⁶ Die negativen Folgen einer für den Handelnden ansonsten positiven Handlung (z.B. der billigen freien Fortbewegung heute) müssen zumindest grundsätzlich also den Handelnden treffen, und sei es nur im Wege der Kostenanlastung für ökologische Schäden. Daran fehlt es bisher in weiten Teilen des Umweltschutzes und auch des Klimaschutzes. Diese Verursacherbeziehung wird auch nicht dadurch aufgehoben, dass auch alle anderen Menschen bzw. Staaten weltweit Treibhausgasemissionen verursachen, denn Menschenrechtsverstöße werden nicht dadurch gegenstandslos, dass andere sie ebenfalls begehen.⁵⁷ Separat zu erörtern ist allerdings in Abschnitt 3.2 und 3.3 die wiederum teils auf die Faktenermittlung abzielende Frage, wem tatsächlich welche Verursachung bezogen auf die Klimawandelfolgen

⁵⁵ Vgl. dazu etwa Ekardt 2010, § 1 Rn. 6 ff.

⁵⁶ Das Verursacherprinzip taucht z.B. in BVerfGE 115, 118 ff. durchaus auf; allerdings erscheint der Rückgriff auf diesen Topos stets leicht arbiträr und nicht systematisch hergeleitet.

⁵⁷ ILA 2014; Frank/Schwarte 2014, 643 ff.; Frank 2014, 1 ff.; Verheyen 2015.

zugeschrieben werden kann und was daraus in Bezug auf Reduktionspflichten sowie ggf. Kostenverteilungsfragen folgt.

Eine weitere naheliegende, wiederum primär für die noch aufzugreifende Verteilungsproblematik relevante Abwägungsregel ergibt sich m.E. aus der Finanzierungsnotwendigkeit des Freiheitsvoraussetzungsschutzes und der im Junktum von Freiheit und Folgenverantwortlichkeit enthaltenen Idee, dass die Gemeinschaft Probleme, die jemand ohne eigenes Verschulden hat, möglichst ausgleichen soll. und aus dem im Junktum von Freiheit und Folgenverantwortlichkeit enthaltenen Leistungsgedanken. Explizit ist das Leistungsfähigkeitsprinzip z.B. in Art. 13 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte normiert, aber auch andere Verfassungsordnungen wie die deutsche legen sie aus Ausfluss der Freiheitsrechte zugrunde.

Verursacherprinzip und Leistungsfähigkeitsprinzip können bei der Bestimmung des richtigen Umgangs mit dem Klimaproblem relevant werden, sie können dabei allerdings in unterschiedliche Richtungen weisen. Dies und die relative Bescheidenheit der zuvor genannten Abwägungsregeln belässt den politischen Instanzen bis hierher einen großen Entscheidungsspielraum im Umgang mit dem Klimawandel. Dies ändert sich jedoch fundamental, wenn man eine weitere Abwägungsregel, die bisher in der Praxis keine Rolle spielt, anerkennt: Es liegt als Ausfluss der menschenrechtlichen Freiheit(svoraussetzungen) nahe, dass der politische Entscheidungsspielraum dort endet, wo ein politisches Tun oder Unterlassen das freiheitlich-demokratische System als Ganzes substantiell gefährdet.⁵⁸ Und genau dies ist der Fall, wenn man beim Klimaschutz nicht zeitnah einschneidende Schritte unternimmt; notwendig zur halbwegs konsequenten Vermeidung der eingangs der Untersuchung (Abschnitt 1) geschilderten Klimawandelfolgen wäre gemessen an 1990 bis 2050 eine Emissionsreduktion z.B. in den Industriestaaten von bis zu 95 % und auch global etwa 80 % jedenfalls dann, wenn man von den dramatischeren Szenarien des IPCC ausgeht (wofür spricht, dass in der Vergangenheit optimistischere kurzfristige Prognosen stets falsifiziert wurden).⁵⁹ Bei einigen anderen Umweltproblemen, etwa beim Lärmschutz, dürfte dies so eindeutig nicht zu bejahen sein. Ein einschneidender Klimaschutz – vorbehaltlich unten noch zu erörternder komplexer Tatsacherhebungsfragen – erscheint damit dem Grunde nach als geboten.

Angesichts der begrenzten Reichweite der repräsentativen Demokratie in Zeiten komplexer und zahlreicher politischer Entscheidungen implizieren die umweltbezogenen Menschenrechte auch Verfahrensgarantien, insbesondere ein Recht auf angemessene Partizipation an administrativen und mittelbar – etwa unter Einsatz des Internets – auch an legislativen Entscheidungen.⁶⁰

⁵⁸ Vgl. schon Ekardt 2013, S. 1105 ff.; Ekardt 2015, § 5 C. I.

⁵⁹ IPCC 2014; IPCC 2007; näher erläutert bei Ekardt 2014, Kap. I.

⁶⁰ Ausführlich dazu m.w.N. Ekardt/ Heitmann/ Susnjar 2012.

Hinter dieser konkret hergeleiteten Struktur mit formalen Regeln und Abwägungsregeln bleibt ein aktuell vieldiskutiertes erstinstanzliches Urteil aus Den Haag in den Niederlanden deutlich zurück. Dort wurde nach einer langen, nicht immer sehr klaren Begründung die niederländische Regierung verurteilt, ihre ursprünglich selbstgewählten – wenig ambitionierten – Treibhausgasreduktionsziele nun auch tatsächlich einzuhalten und nicht zu relativieren.⁶¹ Im Grundsatz zutreffend erwähnt findet sich dort zwar der Menschenrechtsschutz für Leben und Gesundheit (hier aus Art. 2 und 8 EMRK entnommen). Fragen von Multipolarität, intertemporaler und grenzüberschreitender Menschenrechtswirkung, konkreten Abwägungsregeln, das adäquate Kommentieren drohender Emissionsverlagerungen u.ä. treten dort jedoch weitgehend in den Hintergrund zugunsten einer Art freien gerichtlichen Abwägung (statt einer, wie oben markiert, Abwägungskontrolle des für die politischen Entscheidungen zuständigen Gesetzgebers), die mit vagen Topoi wie „größtmögliche“ Reduktionen und damit im eher dezisionistischen Sinne argumentiert.

Demgegenüber konnte im vorliegenden Abschnitt gezeigt werden, dass auch bei weniger frei gestalteter Argumentation eine klare menschenrechtliche Verpflichtung zu mehr Umwelt- und konkret mehr Klimaschutz abgeleitet werden kann, verbunden mit einem Überblick über die grundsätzlichen Fragen menschenrechtlichen Abwägens. Dabei liegt auf der Hand, dass primär der Gesetzgeber – international in puncto Kooperation, national in puncto eigener Anstrengungen – aufgrund der hergeleiteten Maßgaben in der Pflicht steht. Denn eine Übersetzung in eine Vornahmepflicht ganz konkreter einzelner administrativer Maßnahmen ist angesichts der Mengenstruktur des Klimaproblems nur selten denkbar.

3.2 Tatsachenerhebungsfragen, Vorsorgeprinzip, Kausalitätsfragen

3.2.1 Tatsachenerhebungsregeln sowie Inhalt und Reichweite des Vorsorgeprinzips – selbst ein menschenrechtliches Prinzip?

Umweltbezogene Menschenrechtsgarantien können inhaltliche Garantien wie die eben hergeleiteten drastischen Emissionsreduktionen jedoch nur dann hervorbringen, wenn man eine hinreichend klare Faktenlage, im vorliegend verwendeten Beispiel im Sinne eines anthropogenen Klimawandels, annimmt. Nur mit einer klaren Faktenlage kann auch der Grad der konkreten Menschenrechtsbetroffenheit zutreffend ermittelt werden. Dem widmet sich der vorliegende Abschnitt. Der Sache nach bedarf es natürlich schon für die Feststellung einer Schutzbereichsbeeinträchtigung einer Feststellung von Fakten. Allerdings ist vorliegend das ganz grundsätzliche Bestehen einer Relevanz des

⁶¹ The Hague District Court, Urteil vom 24.06.2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>

Klimawandels für grund- bzw. menschenrechtliche Schutzgüter wenig zweifelhaft; praxisrelevant wird die Frage daher eher auf der Abwägungsebene, wenn es um das Ausmaß der Beeinträchtigung in Relation zu anderen Rechtsgütern gehen muss.

Die damit angezeigte Debatte über spezielle Abwägungsregeln (ggf. wieder einordenbar unter den gängigen Begriff der Angemessenheit in der Verhältnismäßigkeitsprüfung) in Gestalt von Tatsachenerhebungsregeln wird in Deutschland seit längerem ansatzweise geführt, freilich ohne Bezug zum Klimawandel⁶²; international konzentriert sich die Debatte direkt zur Klimathematik in letzter Zeit relativ konkret auf die Frage der Beweisregeln bei unsicherer Tatsachenlage; dazu näher im Abschnitt 3.2.2.

Die grundlegende Abwägungsregel hinsichtlich des Umgangs mit Tatsachen lautet, dass die der Abwägung als Subsumtionsmaterial zugrunde liegenden Tatsachenannahmen stimmen müssen; denn sonst wäre beliebigen Entscheidungen Tür und Tor geöffnet, was weder mit den Menschenrechten noch mit Gewaltenteilung und Rechtssicherheit als formalen Sicherungen menschenrechtlicher Freiheit zu vereinbaren wäre. Wesentlich ist dabei, dass Tatsachen zwar Subsumtionsmaterial sind, um den Grad der Beeinträchtigung eines Belangs festzustellen, dass aber Tatsachenaussagen als solche nichts Normatives besagen: Aus der faktischen Gefährlichkeit des Klimawandels folgt logisch erst einmal nicht, inwieweit etwa der Klimawandel verhindert werden muss. Die Entscheidung im Rahmen der Abwägungsregeln bleibt also stets eine politisch-demokratische und die Ermittlung und Anwendung der Abwägungsregeln eine juristische und keine naturwissenschaftliche Entscheidung; deswegen ist z.B. auch das Vorliegen von Lärm und seine mögliche Folge eine Gutachterfrage, die Zumutbarkeit des Lärms – in Abwägung der verschiedenen betroffenen Grundrechtspositionen – dagegen nicht⁶³, auch wenn dies oft vermengt wird, indem etwa in Deutschland oft generalisierend von Beurteilungsspielräumen geredet wird.⁶⁴

Tatsachenaussagen sind auf Rechtsetzungs- wie auf Verwaltungsebene jedoch häufig unsicher. Diese Unsicherheit kann darin bestehen, dass bestimmte künftig drohende Schäden erst bei Einwirken kumulativer Faktoren eintreten, dass sie vielleicht gar nicht eintreten oder dass man vielleicht nicht einmal weiß, ob sie überhaupt eintreten können, dass man bestimmte ökosystemare Zusammenhänge und langfristige Verläufe nicht kennt, dass man erwartbare technische Innovationen nicht einschätzen kann usw.⁶⁵ All dies trifft gerade auf globale, langfristig wirkende und multifaktorielle Phänomene wie den Klimawandel zu. Vorkehrungen angesichts solcher langfristigen, kumulativen oder ungewissen Schadensverläufe bezeichnet man rechtlich als Vorsorge. Vorsorgeprinzip im nationalen, supranationalen und internationalen Recht als in diversen um-

⁶² Prägend etwa BVerfGE 50, 290 ff.; Meßerschmidt 2000; zum Folgenden schon Ekardt 2015, § 5 C. II. 2.

⁶³ Aus Sein/ Fakten folgt nie Sollen/ Normen; näher Ekardt 2015, §§ 1 D., 5 B.-C.

⁶⁴ Hierzu und zum Folgenden BVerwGE 72, 300 (316); vgl. auch BVerfGE 61, 82 (111); 88, 40 (56); 103, 142 (156).

⁶⁵ Näher dazu Ekardt 2015, § 5 C. II. 1.

weltrechtlichen Rechtsakten ausbuchstabiertes Prinzip meint demgemäß, die Umweltpolitik auf ein Angehen auch jener geschilderten Problemlagen auszurichten.⁶⁶ Vorsorge meint dabei entgegen einer in Deutschland geübten Redeweise nicht, dass per se niemand zu Schaden kommt; denn auch wenn man den Umweltschutz auf langfristige, kumulative oder ungewisse Schäden erweitert, bleibt die Möglichkeit der Abwägung mit konkurrierenden Belangen erhalten.

Eine Vorsorgekonstellation erzeugt für Gesetzgebung und Verwaltung gegenüber den Gerichten Entscheidungsspielräume, da, wenn die Faktenlage (wie bei langfristigen, kumulativen oder überhaupt ungewissen Geschehensabläufen zwangsläufig) Unklarheiten aufweist, das demokratisch besser legitimierte Organ die Entscheidungsprärogative hat. Doch auch dann gelten Anforderungen an die Art der Tatsachengewinnung, etwa dass die Informationsgewinnung z.B. ausgewogen sein muss, das vorhandene Material erschöpfend ausgewertet sein muss, dass Sachverständige eingeschaltet und verschiedene Behörden und Betroffene gehört werden müssen und dass Begründungserfordernisse bestehen – mit der gleichen Begründung wie jener dafür, dass überhaupt die Tatsachengrundlage von Entscheidungen stimmen muss. Bezogen auf den Klimawandel können diverse Ungewissheiten nicht nur naturwissenschaftlicher Art, sondern auch in Bezug auf ökonomische Zusammenhänge oder die genaue Wirkung verschiedener Steuerungsinstrumente den Entscheidungsinstanzen somit erhebliche Gestaltungsspielräume verschaffen. Klar ist gemäß dem Vorsorgeprinzip aber eben auch, dass Ungewissheit nicht als solche zu Untätigkeit führen darf – und der anthropogene Klimawandel als solcher wie auch die grundsätzliche Notwendigkeit einschneidender Maßnahmen ist von vornherein nicht wirklich ungewiss.

Unklar ist häufig, in welchem Verhältnis das Vorsorgeprinzip und die umweltbezogenen Menschenrechte zueinander stehen. Ein menschenrechtlicher Anspruch auf Vorsorge ist entgegen landläufiger deutscher Auffassung⁶⁷ mit dem EuGH (bei dem es freilich an einer klaren Begründung fehlt, zumal der EuGH nur von individualrechtlich spricht) zu bejahen.⁶⁸ Menschenrechte im Umweltschutzkontext fallen also nicht dadurch aus dem zulässigen Abwägungsmaterial (oder sogar der Schutzbereichsbeeinträchtigung) heraus, dass sie häufig bloße Grundrechtsgefährdungen betreffen. Zweifellos sind künftige Klimawandelentwicklungen per se nicht exakt prognostizierbar und damit „unsicher“. Zudem treten Schäden ggf. erst langfristig ein, vielleicht auch erst in Kumulation verschiedener Ursachen. Dennoch überzeugt die Herausnahme solcher „Vorsorgefälle“ aus den Grundrechten nicht, jedenfalls bei hochwertigen Grundrechten und drohender Irreversibilität der Schädigung, auch wenn die deutsche Judikatur anders als die europäische

⁶⁶ Einen Überblick über viele Konstellationen und Rechtsakte bieten Maurmann 2007 und Arndt 2009.

⁶⁷ Man könnte auch sagen: außerhalb des Atom- und des Gentechnikrechts; und auch dort haben die Klagen letzten Endes bisher nie Erfolg; vgl. BVerfGE 49, 89 (140 ff.); 53, 30 (57); 56, 54 (78).

⁶⁸ EuGH, Rs. C 59/89, Slg. 1991, I-2607 ff.; EuG, Rs. T 13/99, Slg. 2002, II-3305 ff.; vgl. dazu auch Murswiek 2005, S. 243 und 250 ff. Bei kanzerogenen Stoffen stimmt BVerwG, NVwZ 2004, 610 ff. dem freilich zu.

Judikatur die Vorsorge meist für uneinklagbar erklärt.⁶⁹ Andernfalls würden die Grundrechte nicht das leisten, was der Sinn juridifizierter Grundrechte ist: einen Autonomieschutz genau an der Stelle zu garantieren, an welcher der Autonomie die Beeinträchtigungen drohen. Dafür spricht auch, dass Gefahrenabwehr bezüglich konkret erwartbarer Schäden und Vorsorge gar nicht sinnvoll scheidbar sind, sondern vielmehr ein gleitendes Kontinuum darstellen, wie sich andernorts erwies.⁷⁰ Das europäische Verfassungsrecht nennt folgerichtig ganz explizit das Vorsorgeprinzip in Art. 191 AEUV als zentralen Grundsatz.

Bei unsicheren Tatsachenlagen wie dem Klimawandel besteht unter Vorsorgegesichtspunkten eine Pflicht, vorläufige Entscheidungen zu treffen und diese später zu überprüfen und ggf. nachzubessern. Solche Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten sind schon bisher aus der deutschen Judikatur geläufig, im Umweltschutz aber wenig konturiert und letztlich nie konkret eingefordert.⁷¹ Bestünden sie nicht, würde z.B. der langfristige grundrechtliche Schutz von Leben, Gesundheit und Existenzminimum teilweise leerlaufen, weil Erkenntnisse über komplexe tatsächliche Zusammenhänge wie etwa den Verlauf des Klimawandels und die diesbezüglichen Reaktionsmöglichkeiten oder die genauen Risiken der Atomenergie oft erst nach und nach gewonnen werden. Darum ergibt sich eine beständige Pflicht, andere (inklusive experimenteller) Formen der Steuerung zu überdenken sowie die tatsächliche Situation in regelmäßigen Abständen neu zu evaluieren (Beobachtungspflicht) und ggf. auch nachzubessern (Nachbesserungspflicht).⁷² Gerade weil Tatsachenannahmen zumal in Klimakontexten häufig unsicher sind, kann eine gesetzgeberische Abwägung bzw. eine administrative Entscheidung, die zu einem Zeitpunkt X richtig war, zu einem späteren Zeitpunkt nämlich als unrichtig erscheinen. Freilich sind Lernprozesse und Vertrauensschutz (letzterer hier im Sinne der Umweltnutzer), also eine Beständigkeit einmal getroffener Entscheidungen, gleichermaßen naheliegend im Lichte der menschenrechtlichen Freiheit; deswegen können getroffene Entscheidungen nicht jederzeit beliebig wieder suspendiert werden.

Nach alledem erweist sich das Vorsorgeprinzip als bereits menschenrechtlich garantiertes Prinzip, dass trotz der prinzipiellen Unsicherheiten über multikausale und langfristige Schadensverläufe wie beim Klimawandel die menschenrechtliche Verpflichtung zu dessen Bekämpfung unverändert bestehen lässt. Dabei müssen bestimmte mit Begriffen wie Tatsachen oder Vorsorge zuweilen auftretende Missverständnisse vermieden werden.

⁶⁹ Vgl. statt vieler BVerwG, NVwZ 1995, 995 ff.; übergangen bei Couzinet 2008, S. 760 ff.; differenzierend Callies 2001, S. 244; im Einzelnen zu Gefahrenabwehr und Vorsorge Ekardt 2015, § 5 C. II. 3.

⁷⁰ Vgl. Ekardt 2015, §§ 5 C. II. 3., 4 C. III. Dort auch zu dem weiteren Problem: dass die tradierte Rechtsmeinung in Deutschland unzulässigerweise die Grundrechte auf den Durchschnittsmenschen orientiert, sich bei der Tatsachenerhebung der Gefährlichkeit eines Schadstoffes also z.B. am 40-jährigen Durchschnittsmann orientiert (und damit Schwächere wie Schwangere, Ältere, Kinder unberücksichtigt lässt); eingehend zu letzterem Gesichtspunkt Böhm 1996, S. 1 ff.

⁷¹ BVerfGE 24, 119 ff.; 3, 303 ff.; 39, 1 ff.; 39, 160 ff.; 53, 30; 77, 170 ff.; siehe ferner Meßerschmidt 2000.

⁷² Vgl. Koenig 1994, S. 223 und 443 f.; Scherzberg 2004, S. 214 und 262.

3.2.2 Spezifische Beweis- und Kausalitätsfragen globaler Umweltprobleme wie des Klimawandels

Eine spezielle Frage des (menschenrechtlichen, s.o.) Vorsorgeprinzips ist die nach den Beweisregeln⁷³, also die Frage danach, zu wessen Lasten Ungewissheiten im Zweifel gehen. Diese Frage ist gerade beim Klimawandel besonders kontrovers, weswegen sie im vorliegenden Abschnitt separat angesprochen wird.

Zwar macht das Vorsorgeprinzip deutlich, dass ein voller Beweis aller Einzelheiten zu Klimawandel, Klimaschutz und Klimapolitik beispielsweise nicht erforderlich ist, um politisch aktiv zu werden, sondern vielmehr ein substantiiertes Verdacht genügt. Die dargelegten Abwägungsregeln fordern dennoch Regeln über die Beweislastverteilung einschließlich Darlegungslasten, Mitwirkungsobliegenheiten und Informationspflichten usw., weil ja zumindest der substantiierte Verdacht entsprechend überprüfbar sein muss. Entgegen einer in Deutschland traditionell gepflegten Meinung kann es dabei keine einseitige Verteilung von Darlegungs- und Beweislasten zugunsten der Wirtschaftsgrundrechte geben. Vielmehr ist, weil in Umweltschutz- und speziell Klimaschutzkonstellationen auf beiden Seiten Menschenrechte stehen und damit das klassische Argument für eine Beweislast zuungunsten der öffentlichen Gewalt entfällt, die Verteilung grundsätzlich „offen“ und kann deshalb vom Gesetzgeber (oder notfalls gerichtlich) von Fall zu Fall neu justiert werden, wobei aber auf ein ausgewogenes Wechselspiel von Darlegungslasten und Erschütterungsmöglichkeiten zu achten ist.

Es kann im Umweltschutz also weder ein klassisch-liberaler Fortschrittsoptimismus noch die von Hans Jonas vorgeschlagene „Heuristik der Furcht“ erkenntnisleitend sein, nach der im Zweifel vom „worst case“ auszugehen ist – und in der beispielsweise unternehmerische Aktivitäten nur noch dann erlaubt sein sollen, wenn ihre Unschädlichkeit erwiesen ist.⁷⁴ Denn ein solcher strikter Beweis ist für Schadensprognosen niemals führbar, weil hypothetische Ereignisse nie strikt ausgeschlossen werden können, womit dann konsequenterweise „alles“ verboten werden müsste, zumindest aber jede Form industrieller Tätigkeit.⁷⁵ Zudem käme sonst wieder der zweifelhafte Grundsatz „Neminem laedere“ ins Spiel.

Durch das Vorsorgeprinzip ist jedenfalls klar, dass die von skeptischen Stimmen zuweilen in Erinnerung gerufene Ungewissheit über Aspekte des Klimathemas⁷⁶ gerade nicht die menschenrechtliche Verpflichtung auf mehr Klimaschutz beseitigt. Zudem steht nicht

⁷³ Vgl. dazu Calliess 2001, S. 223 ff. und 437 ff.; Arndt 2009, S. 286 ff. (letzterer mit einer genauen Darstellung der Rechtsprechung und der EU-sekundärrechtlichen Regelungen in verschiedenen Umweltrechtsbereichen).

⁷⁴ Vgl. Jonas 1979, S. 391 f.; Brönneke 1999, S. 313 ff.; kritisch dazu auch Calliess 2001, S. 233.

⁷⁵ Insoweit zutreffend BVerfGE 49, 89 ff. (besonders Rn. 119).

⁷⁶ Vgl. zum Folgenden Verheyen 2015; Verheyen 2005; Dudai 2009, S. 297; skeptisch etwa Boyle 2012, 613 ff.

nur der anthropogene Klimawandel, sondern auch die Verursachungsbeteiligung verschiedener Staaten (respektive der von ihnen repräsentierten Bevölkerung) anhand der seit Mitte des 19. Jahrhunderts erfassten Gesamtemissionsmengen relativ genau fest. Eine andere Frage ist die nach der Kostenverteilung hinsichtlich der nötigen Emissionsreduktionen einschließlich möglicher Schadensersatzansprüche gegen einzelne Staaten; diese wird im Abschnitt 3.3 sogleich behandelt.

3.3 Umweltbezogene Menschenrechte und das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung – historische Emissionen, Leistungsfähigkeit und die Verteilungsproblematik

In den Klimaverhandlungen – ob bis Paris 2015 oder absehbar auch danach – wird nicht nur über nötige Emissionsreduktionen sowie etwaige Ungewissheiten debattiert. Die Staatengemeinschaft muss ebenso beschließen, welche Emissionsreduktionen in welcher Höhe und welche Finanzierungslasten in welcher Höhe für Emissionsvermeidung in anderen Teilen der Welt, Anpassung an den nicht gänzlich vermiedenen Klimawandel sowie bereits entstehende Klimawandelschäden jeder Staat übernimmt. Ersichtlich geht es dabei auch um politische Entscheidungen. Trotzdem oder gerade deswegen muss jedoch gefragt werden, welches die umweltbezogenen Menschenrechtsanforderungen an solche Verteilungsentscheidungen sind. Dem widmet sich der vorliegende Abschnitt.

Eine einleuchtende (wiederum in klassischer Verhältnismäßigkeits-Terminologie: Angemessenheits-)Abwägungsregel, die zunächst die grundsätzliche Verteilungssituation gerade bei den Emissionsreduktionen kennzeichnet, kann als Regel von der „ausnahmsweisen Gleichheit“ bezeichnet werden. Verteilungsgleichheit ist, anders als Rechtsgleichheit, eigentlich weder ein menschenrechtliches Gebot noch sonst ein freiheitlich-demokratisches Grundgebot, weil aus dem erheblichen Spielraum der Abwägungsregeln keine so kleinteilige Vorgabe an den Gesetzgeber abgeleitet werden kann. Dennoch überzeugt im Falle des Klimawandels menschenrechtlich der Gedanke, dass man (in etwa) zu einer globalen Pro-Kopf-Gleichverteilung der Emissionen – auf relativ niedrigem Niveau, nämlich wohl bei unter 2 t Kohlendioxid-Äquivalenten pro Jahr (nimmt man die den IPCC-Berichten entnommenen Reduktionsziele oben aus Abschnitt 3.1 ernst) – kommen muss. Dieses „gleiche Existenzminimum“ bedeutet zweierlei: Es muss dauerhaft jeder ein Mindestmaß an Energie zur Verfügung haben bzw. an Landnutzung betreiben können (zumindest letztere wird auch in Zukunft voraussichtlich nie ganz treibhausgasfrei möglich sein) – und gleichzeitig müssen alle (denn auch dies ist elementar) vor einem Klimawandel geschützt werden. Dies erzwingt schrittweise weitgehende Beschränkungen der Begüterten, die teils technisch, manchmal aber auch nur durch Verhaltensänderungen möglich sind.⁷⁷ Denn der Treibhausgasausstoß muss in absehbarer

⁷⁷ Im Einzelnen zu klimapolitischen Erfordernissen und Optionen (in der Schnittmenge von Natur-, Wirtschafts-, Politik- und Rechtswissenschaft) m.w.N. Ekardt 2015, §§ 1 B., 6 A.-E.

Zeit massiv verringert werden, will man nicht das System der Freiheit insgesamt gefährden, und gleichzeitig ist jeder Mensch auf die Freisetzung wenigstens einer gewissen Menge von Treibhausgasen zwingend angewiesen – und dies macht es zumindest nahe liegend, mit Ungleichheiten bei der Verteilung vorsichtig zu sein. Ebenso wichtig erscheint eine Ableitung aus dem Verursacherprinzip: Bei einem öffentlichen Gut wie dem Klima kann niemand für sich reklamieren, dass er eine „Leistung“ in Ausübung seiner Freiheit zur Erzeugung dieses Gutes vollbracht habe.

Die Argumentation pro Gleichverteilung sowie vorab für eine strikte Sparsamkeit zur Verteidigung der Grundlagen freiheitlicher Demokratien überzeugt ebenso für lebenswichtige knappe Ressourcen wie Phosphor⁷⁸, für viele andere Umweltprobleme dagegen eher nicht. Das beim Klimathema so gerechtfertigte Pro-Kopf-Prinzip führt zu Emissionsbudgets einzelner Staaten bis 2050 und ausgehend vom jetzigen Emissionsniveau zu hohen Reduktionspflichten für die Industriestaaten, wogegen die Reduktionspflichten bei den Schwellenländern (bis auf China) gering ausfallen und bei den Entwicklungsländern teils gar noch Emissionssteigerungen möglich sind.⁷⁹

Darüber hinaus kann sich für die Industriestaaten eine weitere Kostentragungspflicht aus Verursachungs- und Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten für Reduktionen in anderen Staaten sowie Adaptation und bereits eintretende Klimawandelfolgeschäden ergeben. Dies ist nicht lediglich eine politische Forderung des globalen Südens an die Industriestaaten, sondern kann sich auf die menschenrechtlichen Abwägungsregeln Verursacherprinzip und Leistungsfähigkeitsprinzip berufen. Einen Anknüpfungspunkt, der beide Prinzipien bündelt, bildet in den Klimaverhandlungen das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit (CBDR) von Industriestaaten einerseits und Entwicklungs- und Schwellenländern andererseits.⁸⁰ Die Klimarahmenkonvention nimmt in Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 UNFCCC ausdrücklich auf die gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit der Staaten Bezug. Art. 3 Abs. 1 UNFCCC stellt klar, dass der Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten die Basis des Abkommens darstellt, während Art. 4 Abs. 1 UNFCCC die nachfolgend aufgeführten Pflichten der Vertragsstaaten in direkten Zusammenhang mit dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten stellt.⁸¹

In der Literatur werden in der Regel eben die genannten zwei Gründe für die Differenzierung der Verantwortlichkeit herangezogen: die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Staaten sowie die unterschiedlichen Verursachungsbeiträge, die die Staaten zur Entstehung eines (Umwelt-)Problems geleistet haben.⁸² Art. 3 Abs. 1 UNFCCC nimmt explizit auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Staaten Bezug. Neben der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit können auch die unterschiedlichen Verursachungsbeiträge, die

⁷⁸ Vgl. Bleischwitz/ Bahn-Walkowiak/ Ekardt/ Feldt/ Fuhr 2012, S. 43 ff.

⁷⁹ Für eine solche Budgetbetrachtung mit einer näheren Berechnung z.B. auch WBGU 2009; Ekardt/ Wieding/ Henkel 2015.

⁸⁰ Eine nähere Darstellung zu CBDR bietet Exner 2012, S. 205 ff.; vgl. ferner Wustlich 2003, S. 179; Kreuter-Kirchhof 2005, S. 516 m.w.N.

⁸¹ Kellersmann 2000, S. 145; Glass 2008, S. 32 f.

⁸² Kreuter-Kirchhof 2005, S. 525 m.w.N.; siehe auch Glass 2008, S. 214 ff. und Beck 1994, S. 193 ff.

Staaten zur Entstehung eines Umweltproblems gesetzt haben, in Ansatz gebracht werden, auch wenn deren fehlende Erwähnung in Art. 3 Abs. 1 UNFCCC zu kontroversen Deutungen führt.⁸³ So begründet Grundsatz 7 der Rio-Deklaration die differenzierte Verantwortlichkeit ausdrücklich unter Bezugnahme auf die unterschiedlichen Verursachungsbeiträge der Staaten. Eine Verstärkung des Leistungsfähigkeitsprinzips und der CBDR ergibt sich daraus, dass die Menschenrechte das Existenzminimum garantieren wollen, auch, dass Menschen und Gesellschaften auch das Recht haben müssen, vorhandene Armut durch wirtschaftliche Entwicklung zu bekämpfen (Art. 3 UNFCCC nennt dies das Recht auf nachhaltige Entwicklung).

Die CBDR dürfte damit die menschenrechtlichen Abwägungsregeln des Verursacher- und des Leistungsfähigkeitsprinzips auf den Punkt bringen, doch folgt daraus vordergründig betrachtet nur die relativ allgemeine Aussage, dass Verursachungsgrade und Leistungsfähigkeitsgesichtspunkte die erwähnten Verteilungsfragen im Sinne einer größeren Kostenlast für die Industriestaaten, die Ölstaaten, aber auch einzelne Schwellenländer wie konkret China lösen müssten. Die CBDR steht damit in einem Ergänzungsverhältnis zum oben näher behandelten Vorsorgeprinzip, doch bestehen in der Literatur ebenso wie in den Klimaverhandlungen völlig divergierende Verständnisse davon, welche konkreten Kostenverteilungen oder auch schon Emissionsreduktionen sich daraus ableiten lassen.⁸⁴ Eine dabei vorab zu klärende und stark diskutierte Frage, die auch die Emissionsreduktionsverpflichtungen der Staaten beeinflussen kann, ist beispielsweise, in welchem Ausmaß die Emissionen seit Beginn der Industrialisierung vor rund 200 Jahren den Staaten zugerechnet werden dürfen. Historische Emissionen können m.E. erst ab frühestens 1980, wenn nicht sogar 1990 berücksichtigt werden. Denn erstens können aktuelle Generationen nur begrenzt für die Aktivitäten früherer Generationen haftbar gemacht werden. Zweitens kommen die Wohlstandsfolgen historischer Emissionen nicht nur dem Staat, in dem die Emissionen anfallen, zugute. Drittens war die Klimaschädlichkeit von Treibhausgasemissionen bis etwa 1980 oder in aller Schärfe 1990 nicht oder nicht genau bekannt, und jedes bekannte Rechtssystem wie auch jede bekannte Ethik schließt eine Haftung für Schäden, deren Möglichkeit für die Beteiligten vollständig unerkennbar war, aus. Umgekehrt heißt das, dass die seitdem entstandenen Emissionen den jeweiligen Staaten und ihrer Bevölkerung nach dem Verursacherprinzip zugerechnet werden müssen. Genau das Jahr 1980 oder 1990 zu wählen, ist aber natürlich eine politische Entscheidung.

Dies macht freilich deutlich, dass mit vergleichsweise geringen politischen Setzungen ein menschenrechts- respektive abwägungsregelbasiertes Klimaverteilungsregime dann doch ermittelt werden könnte.⁸⁵ Die laut IPCC nötigen Treibhausgasreduktionen ergeben dabei zunächst ein Budget, ausgehend von einem Basisjahr 1980 oder 1990. Die zur Erreichung der von dort aus berechneten Klimaziele bis 2030 oder auch 2050 kann man

⁸³ Vgl. z.B. Kellersmann 2000, S. 42 ff.; Kreuter-Kirchhof 2005, S. 527.

⁸⁴ Vgl. die Darstellung bei Pauw u.a. 2014; Ekardt 2015, § 6 E. III. 3.

⁸⁵ Dies wird vorgerechnet bei Ekardt/ Wieding/ Henkel 2015.

dann so vornehmen, dass man die ermittelte bisherige Emissionsgesamtmenge und die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Staaten jeweils gleich gewichtet, die Klimaschutz-, Adaptations- und Klimawandelfolgeschäden-Kosten in etwa ermittelt, dabei auch Wachstums- und Bevölkerungseffekte ermittelt und so zu einer ungefähren Richtgröße kommt. Letztlich sind diese Aussagen jedoch bereits als menschenrechtliche Aussagen gewinnbar; einen spezifischen Zuwachs an (normativer) Erkenntnis ergibt sich aus dem CBDR-Prinzip damit eher nicht. Das Prinzip ist vielmehr eben so allgemein, dass die o.g. gedanklichen Schritte menschenrechtlicher Argumentation durch das Prinzip in keiner Weise erleichtert werden.

Von alledem zu trennen, aber ebenfalls als Ausfluss von CBDR sowie Verursachungs- und Leistungsfähigkeitsprinzip deutbar ist die Frage, ob Individuen oder Staaten auch direkte Schadensersatzansprüche etwa an Industriestaaten z.B. wegen möglicher Klimawandelfolgeschäden richten können.⁸⁶ Man kann dies entweder als deliktsrechtlichen Anspruch auf der Basis des völkerrechtlichen Schädigungsverbots oder direkt als Ausfluss der umweltbezogenen Menschenrechte deuten. Selbst wenn man den ersteren Weg wählt, bedürfte es dazu nicht des inhaltlich vagen Due-Diligence-Ansatzes aus dem Völkerrecht, weil die gebotene Sorgfalt beim Klimaproblem, wie die vorliegenden Studie zeigt, bereits durch die Menschenrechte umschrieben ist. Einzelne Schadensereignisse (die stets Summationsschäden sein werden) konkret den Emissionen eines anderen Staates zuzuordnen, bereitet allerdings deutlich größere Probleme als die im vorliegenden Abschnitt angestellte Gesamtbetrachtung. Zudem wird für Schadensersatzansprüche kontrovers beurteilt, ob auch hier gemäß dem Vorsorgeprinzip die Kausalitätsanforderungen abgesenkt werden dürfen. Wenn, dann kann im Ergebnis jedenfalls nur der (konstruierte) prozentuale Anteil an dem Schadensereignis erstattungsfähig sein, der dem prozentualen Anteil des Staates an den globalen Emissionen seit 1980 oder 1990 entspricht. Solche Unwägbarkeiten machen freilich deutlich, dass Schadensersatzansprüche insgesamt eher als Druckmittel und weniger als Hauptinstrument einer wirksamen Klimapolitik einschließlich ihrer menschenrechtlichen Basierung taugen.

Nach dem Gesagten lassen sich den Menschenrechten (parallel zum CBDR-Prinzip, dem sich als solchem kein spezifischer über die Menschenrechte hinausreichender Erkenntnisgewinn entnehmen lässt) auch Direktiven für die verteilungspolitischen Fragen im Kontext des Umwelt- und speziell des Klimaschutzes entnehmen. Diese belassen freilich einen größeren politischen Spielraum als die oben erörterte Frage, ob überhaupt eine menschenrechtliche Verpflichtung zum Klimaschutz besteht.

⁸⁶ Hierzu und zum Folgenden Verheyen 2005; ILA 2014; Frank/ Schwarte 2014, 643 ff.; Frank 2014, 1 ff.; Verheyen 2015.

4. Erweiterter Kreis der Menschenrechtsverpflichteten via Völkergewohnheitsrecht oder allgemeine Rechtsgrundsätze? Umgang mit kollidierendem Völkervertragsrecht?

Auf nationaler und supranationaler Ebene hat man mit den hergeleiteten umweltbezogenen Menschenrechtsgarantien auf Schutzbereichs- und Abwägungsebene eine klare Orientierung beispielsweise im Klimaschutz. Auf völkerrechtlicher Ebene haben diese Ergebnisse auf der Basis der geschriebenen (im internationalen Raum dann als völkervertragsrechtlichen) Rechtsdokumente indes den Nachteil, dass diese formal auf einer Stufe mit anderen völkervertragsrechtlichen Vorgaben wie etwa (künftig ggf.) TTIP oder den WTO-Verträgen stehen und deshalb zwar deren Auslegung beeinflussen und Normkonflikte auslösen können, jedoch keinen strikt höherrangigen Rechtsrahmen anbieten. Dies ändert sich jedoch, wenn man für die hergeleiteten Menschenrechtsgehalte zugleich auf eine andere Rechtsquelle Bezug nimmt.⁸⁷ Gemeint sind das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die eine völkerrechtliche Rechtsquelle neben dem Völkervertragsrecht darstellen (deklaratorisch abgebildet in Art. 38 IGH-Statut). In Verbindung damit kann man fragen, ob solche gewohnheitsrechtlichen Vorgaben oder allgemeinen Rechtsgrundsätze im Sinne des Art. 53 WVRK als *ius cogens* – also als von der vertraglichen Willkür einzelner zustimmender Staaten unabhängiges, allgemeinverbindliches Recht – zu betrachten wären, ob sich also in einem vergleichsweise strengen Wortsinne „Völkerverfassungsrecht“ zur vorliegenden Thematik ergibt. Zudem wären umweltbezogene Menschenrechtsgarantien dann auch gegenüber Staaten gültig, die Verträge wie den IPwskR nicht ratifiziert haben und auch in ihren nationalen Verfassungen keine Menschenrechte vorsehen. Am Ende des Abschnitts soll freilich auch gezeigt werden, dass auch ohne Höherrangigkeit der Menschenrechte diese sich in Konkurrenz zu (dann gleichrangig gedachten) anderen Völkerrechtsverträgen durchaus durchsetzen können.

Zunächst stellt sich die Frage, was unter Völkergewohnheitsrecht zu verstehen ist. Völkergewohnheitsrecht liegt vor, wenn rechtliche Gehalte der allgemeinen Staatenpraxis, getragen von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung, entsprechen. Diese Art von Rechtsquelle ist dabei letztlich Ausdruck eines klassischen Souveränitätsverständnisses; die Staaten können durch ihr Tun und Reden selbst beeinflussen, welche rechtlichen Gehalte zu Gewohnheitsrecht werden. Genau mit jener Grundintention ist es freilich inkompatibel, Gewohnheitsrecht allzu schnell zu bejahen. Allein der Umstand, dass sich Normen etwa in spezifischen Kontexten an unterschiedlichen Stellen des Völkervertragsrechts finden wie das Vorsorgeprinzip oder die CBDR, macht aus ihnen noch kein Gewohnheitsrecht.⁸⁸ Zum einen liegt bisher keine allgemeine Staatenpraxis dazu vor. Zum anderen besteht keine Einigkeit über den Inhalt etwa der CBDR, so dass auch das

⁸⁷ Zum Folgenden siehe bereits Ekardt/ Meyer-Mews/ Schmeichel/ Steffenhagen 2009, Kap. 4.3.3; Ekardt 2015, § 4 E. III.; z.T. ähnlich Herrlich 2005; Faden 2007, S. 46 ff.

⁸⁸ Honkonen 2009, S. 301 ff.; Kellersmann 2000, S. 326; Kreuter-Kirchhof 2003, S. 517; Glass 2008, S. 54.

Vorliegen einer Rechtsüberzeugung fraglich ist. Umso mehr gilt dies für die umweltbezogenen Menschenrechte, die trotz aller wohlklingenden Bezugnahmen auf den Menschenrechtsgedanken allerorten doch täglich – auch im Umweltschutz durch die reale staatliche Politik massiv konterkariert werden.⁸⁹

Könnten also allgemeine völkerrechtliche Prinzipien des Inhalts bestehen, dass die dargelegten umweltbezogenen Menschenrechtsgehalte anzuerkennen sind und damit unabhängig von staatlicher („multilateraler“) Billigung gelten? Was aber sind überhaupt allgemeine Rechtsgrundsätze als völkerrechtliche Rechtsquelle? Sprachlich klingt der Begriff nach einem „Recht hinter dem Recht“, also nach der universalen Gerechtigkeit, die bestimmte grundlegende Dinge unabhängig davon vorgibt, ob die jeweilige politisch-staatliche Ordnung sie zu respektieren gewillt ist oder nicht. Das Verhältnis der Rechtsgrundsätze zu einem solchen Vernunftrecht respektive zur allgemeinen universalen Ethik bleibt indes in der völkerrechtlichen Debatte bisher häufig unklar. Dabei könnte der Begriff Rechtsgrundsätze eben gerade meinen, dass er die Grundsätze der allgemeinen Gerechtigkeitstheorie in das Recht importiert, auch dort, wo das Völkervertragsrecht sie nicht umfassend vorsieht, und damit den Gegensatz zwischen universaler Ethik und Recht möglichst vermeidet. In einer liberal-demokratischen Rechts- bzw. Gerechtigkeitstheorie könnten jene Prinzipien dann Würde, Unparteilichkeit, Freiheit, Schutz der – insbesondere elementaren – Freiheitsvoraussetzungen, intertemporale und globale Ausweitung der Freiheit sein, woraus sich dann Aussagen wie die im Abschnitt 3 getroffenen ableiten ließen. Es ist hier nicht der Raum, die andernorts gegebene Begründung zu wiederholen, warum genau dies als universale Ethik in Betracht kommt.⁹⁰ Sollte dem so sein – oder sollte man meinen, dass auf anderen ethischen Grundlagen ähnliche Aussagen fundiert werden können, hätte man inhaltliche Kandidaten für eine völkerverfassungsrechtliche Rahmung im Sinne umweltbezogener Menschenrechte zumindest dann, wenn man die Auffassung vertritt, dass allgemeine Rechtsgrundsätze als *ius cogens* anzusehen sind.

Die gängige Völkerrechtslehre⁹¹ versteht allerdings unter allgemeinen Rechtsgrundsätzen entgegen dem schon im Wortsinn liegenden Vernunftrechtsbezug oft eher die von den Staaten – oder von einer repräsentativen Staatenauswahl – rein faktisch anerkannten Grundsätze (wobei meist das staatliche Recht und weniger das Völkerrecht selbst als Ausgangspunkt jener „Rechtsgrundsätze“ gesehen wird). Sollte man jetzt also fragen, wie viele Staaten bestimmte umweltbezogene Menschenrechtsgarantien anerkannt haben? Dann wäre freilich latent unklar, was der Unterschied so verstandener Grundsätze zum Gewohnheitsrecht sein sollte. Demgegenüber zeichnet sich das Vernunftrecht bzw.

⁸⁹ ILA 2014; Frank/ Schwarte 2014, S. 643 ff.; Frank 2014, S. 1 ff.

⁹⁰ Näher dazu Ekardt 2015, §§ 3, 4, 5.

⁹¹ Exemplarisch dafür und für die folgenden Punkte Maurmann, Rechtsgrundsätze, passim; vgl. auch Weiss 2001, S. 394 (396).

„Natur“recht (spätestens seit der Begriffsbestimmung durch Thomas von Aquin⁹²) gerade dadurch aus, dass seine Ideen eben unabhängig von einer faktischen, positivistischen Anerkennung durch irgendwelche Autoritäten oder Mehrheiten gelten.

Etwaige Zweifel am vernunftrechtlichen Verständnis allgemeiner Rechtsgrundsätze lassen sich m.E. auflösen, wenn man den Zusatz „von den Kulturvölkern anerkannt“ in Art. 38 IGH-Statut liest – es kommt eben nicht auf das faktische Anerkennen durch „jeden Staat“ an, sondern vielmehr darauf, was der Mensch richtigerweise anerkennen muss (es geht also um Akzeptabilität und nicht um faktische Akzeptanz). In historischer Auslegung könnte man noch hinzufügen, dass mit „Kulturvölkern“ in der Tat die liberalen („vernunftrechtlichen“) Demokratien und ihr Rechtsverständnis gemeint waren, also in der Tat die liberalen Prinzipien avisiert werden. „Kulturvölker“ markieren dann also keinen kolonialistischen Imperialismus, sondern sie schreiben allen Staaten die Prinzipien vor, die bisher jedenfalls die an der liberal-demokratischen Gerechtigkeit orientierten Staaten dem Grunde nach bereits anerkannt haben.

Ein zentrales Problem der bisher gängigen Meinung zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ist ferner das Folgende: Wenn die Rechtsgrundsätze als Rechtsquellen neben dem Völkervertragsrecht eine reale Bedeutung erlangen sollen, drängt dies auch Vertreter der traditionellen Völkerrechtsauffassung dazu, entgegen der selbst gewählten Orientierung am willkürlichen Wollen der Staaten Rechtsgrundsätze zu postulieren, die eben gerade nicht von allen Staaten faktisch anerkannt und praktiziert werden. Dies zeigt sich an Stichworten wie „wertender Rechtsvergleich“ und „repräsentative Staatenauswahl“, die bei der Bestimmung solcher „Rechtsprinzipien“ und ihrer Anerkennung durch die Staaten angeblich eine Rolle spielen sollen. Die letztlich unauflösbare Folgeproblematik ist dann, (a) wie man diese Auswahl von Staaten zu treffen hat, deren Rechtsmeinung „repräsentativ“ sein und dementsprechend die Anerkanntheit bestimmter Prinzipien beweisen soll (was wäre denn repräsentativ? welche Länder sind denn z.B. repräsentativ für Afrika/ Europa/ Südamerika?), wie dabei (b) völlige Willkür des Rechtsanwenders „vom jeweils gewünschten Ergebnis her“ vermieden werden kann und wie (c) die ganze Idee, Staaten gegen deren Willen zu binden, zur traditionellen völkerrechtlichen Souveränitätsidee, der das Abstellen auf die „faktische Anerkanntheit von Prinzipien durch die Staaten“ immanent ist, passt. Die gleichen Probleme wie vorliegend bei der traditionellen Lesart von allgemeinen Rechtsgrundsätzen treten übrigens auf, wenn man so redet, dass die hohe Ratifikationsrate der Menschenrechtsabkommen (also die Ratifikation durch viele Staaten) per se aus den Menschenrechtsverträgen allgemeine Rechtsgrundsätze mache; dies wäre nach allem Gesagten wenig stimmig.

Dies ist umso problematischer, als man an sich (auch wenn das vielleicht unbequem erschiene) durchaus klären könnte, ob ein Rechtsprinzip X wirklich in „allen“ Rechtsordnungen anerkannt wird. Das Abstellen auf „repräsentative“ Staaten kann es angesichts dieser (ausgeschlagenen) Möglichkeit in der Logik des bisherigen Völkerrechts dann

⁹² Dazu mit Nachweisen bereits die Darstellung bei Ekardt/ Richter 2006, S. 552 ff.

doch eigentlich gar zulassen, einen Rechtsgrundsatz, der nicht einmal in einer Mehrheit der Staaten anerkannt ist, als solchen zu postulieren. In jedem Fall würden sich damit riesige Spielräume für den völkerrechtlichen Rechtsanwender ergeben, die mit Vorstellungen von Rechtssicherheit, klarer Kompetenzverteilung usw. nur schwer in Einklang zu bringen wären.

Die Arbeit mit Völkerrechtsprinzipien im Sinne der traditionellen Lesart führt zudem zu einem Paradox: Einerseits werden die souveränitätsfixierten Nationalstaaten geschwächt, und es wird ihnen eine irgendwie stärker globalistische Rechtsidee gegen ihren Willen entgegengesetzt. Andererseits wird die Willkür der Nationalstaaten nunmehr nicht etwa durch eine objektivistische, formale Rechtsanwendung auf globaler Ebene, sondern mit einem Element der Willkür zugunsten der Rechtsanwender beantwortet, die im Einzelfall über das Vorliegen eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes nach einer wie gesehen letztlich beliebigen Methodik entscheiden müssten.

Die Vorstellung, dass sich das „allgemein“ Anerkannte durch eine (zudem methodisch eher willkürliche) Heranziehung einzelner Positionen („repräsentativer Rechtsvergleich“) ermitteln lässt, steht ferner auch sprachlich im Widerspruch zu „allgemein“ – und nur „allgemeine“ Rechtsprinzipien nennt Art. 38 IGH-Statut als Rechtsquelle. Dies führt auf die gleichen Friktionen wie die Verwendung des Begriffs „Gemeinwohl“ im Recht, der seinerseits stets in der Gefahr steht zu verdecken, dass das jeweils Gewollte oft keinesfalls „allen“ dient. Mit der Souveränitätsorientierung klassischer Provenienz kann man dies, unter Auflösung der geschilderten Probleme, in gewisser Weise sogar versöhnen, indem man sagt: Durch die Ratifizierung des IGH-Statuts und seines Art. 38 haben die Staaten all dem letztlich sogar explizit zugestimmt – wenn auch vermutlich ohne volle Kenntnis der Tragweite ihrer Zustimmung.

Somit spricht viel dafür, die menschenrechtlichen Garantien (einschließlich ihres Bezugs zum Klimawandel) als allgemeine Rechtsgrundsätze und somit unabhängig von völkervertragsrechtlicher Fixierung verbindlich zu erachten. Ob sie damit zugleich höherrangig gegenüber Völkervertragsrecht sind als *ius cogens* im Sinne von Art. 53 WVRK, also entgegenstehendes Völkervertragsrecht als rechtswidrig erscheinen lassen, hängt davon ab, ob man allgemeine Rechtsgrundsätze *per se* als *ius cogens* behandelt oder nicht. Anhand der faktisch vorhandenen Rechtsanschauung der Staaten (wie dies gängigerweise auch bei der *ius-cogens*-Prüfung von Menschenrechten praktiziert wird) wird sich dies nach hier vertretener Auffassung eher nicht beurteilen lassen, weil dies gerade (s.o.) dem Sinn allgemeiner Rechtsgrundsätze widerspräche. Insgesamt spricht der grundlegende Charakter menschenrechtlicher Garantien eher für als gegen eine Deutung als *ius cogens*.

Aber auch wenn man umwelt- und klimaschutzbezogene Menschenrechtsgarantien weder als allgemeine Rechtsgrundsätze noch gar als höherrangig anerkennt, wären ihre (dann allein völkervertragsrechtlichen) Vorgaben keineswegs paralysiert durch anderes

Völkervertragsrecht (durch die SDGs als nicht verbindliche Vorgaben ohnehin von vornherein nicht).⁹³ In Rede steht hier die Konstellation, dass verschiedene Staaten gleichermaßen durch verschiedene Völkerrechtsverträge gebunden sind. Vordergründig könnte man dann eine Relativierung oder Nichtanwendung menschenrechtlicher Garantien annehmen, weil z.B. das Welthandelsrecht oder auch das absehbare Paris-Klimaabkommen in andere, umwelt- und klimaschützerisch weniger weitgehende Richtungen zu weisen scheinen. Doch letztlich ist die interpretative Berücksichtigung umweltbezogener Menschenrechtsvorgaben schon explizit im sonstigen Völkervertragsrecht und damit etwa auch im Welthandelsrecht oder im Klimavölkerrecht angelegt. Gemäß Art. 31 Abs. 1 WVRK ist ein Vertrag im Lichte des Vertragszwecks auszulegen, und anderes Völkerrecht muss explizit bei der Auslegung eines Vertragswerkes zwar nicht erzwungen, aber angewandt und beachtet werden. In eine ähnliche Richtung weisen Normen des Welthandelsrechts. Zwar wenden die Streitbeilegungsorgane ausschließlich WTO-Recht an (vgl. Art. 1:1 DSU), sonstiges Völkerrecht ist aber über Art. 3:2 DSU zu berücksichtigen. Art. 3:2 DSU fordert nämlich eine Beachtung der Auslegungsregeln des internationalen Rechts im Rahmen der Rechtsfindung durch die WTO-Organen. Menschenrechtliche Garantien zum Umweltschutz können hierbei insbesondere bereits existierende oder künftige unbestimmte Normen anderer Völkerrechtsverträge (wie Art. XX GATT) einer konkretisierenden Interpretation im Sinne der vorliegend hergeleiteten Maßgaben zugänglich machen.

⁹³ Zum Folgenden m.w.N. Ekardt 2011, § 7 C.; Ekardt/ Susnjar/ Steffenhagen 2008, S. 225 ff.

5. Ergebnisse und Fazit

Nach alledem lassen sich durchaus weitreichende menschenrechtliche Umweltschutzverpflichtungen einschließlich einer drastischen Emissionsreduktionspflicht aus den nationalen, europäischen und internationalen Menschenrechtsgarantien ableiten. Adressat ist insoweit primär die Rechtsetzungsebene, und zwar sowohl im Sinne einer Pflicht zur globalen Kooperation als auch im Sinne nationaler Anstrengungen. Ebenso lassen sich, wenngleich mit größeren Spielräumen, tentativ auch Verteilungsregelungen für die Kosten der Vermeidung von Umweltschäden ebenso wie für Anpassung an eine veränderte Umwelt und als Kompensation für eingetretene Schäden ableiten. Einwände dahingehend, es gäbe keinen (hinreichend konkreten) intertemporal oder grenzüberschreitend wirkenden Menschenrechtsschutz, es gäbe keine (hinreichend konkrete) Schutzdimension der Menschenrechte, es gäbe zu große tatsachenbezogene Unsicherheiten (u.a. Kausalitätsproblem) und einzelne Länder seien bei einem globalen Problem nicht sinnvoll in die Pflicht zu nehmen (Geeignetheitsproblem), erweisen sich als nicht stichhaltig.

Regelungswerke mit geringer Verbindlichkeit und geringer inhaltlicher Konkretisierung wie die energie- und klimabezogenen SDGs (Ziel 7 und 13) oder das absehbare Pariser Klimaabkommen erfahren damit im Sinne einer harmonisierten Interpretation verschiedener internationaler Dokumente eine Erweiterung im Sinne strikter verbindlicher oder inhaltlich strengerer Ziele. Erst recht gilt dies, wenn man annimmt, dass die umweltschutzbezogenen Menschenrechtsgarantien den Status allgemeiner Rechtsgrundsätze, ggf. verbunden mit der Anerkennung als *ius cogens*, haben. Eher sekundär wäre bei alledem der Versuch, die Menschenrechtsgarantien gegen den Klimawandel statt als Ansprüche auf Mitigation auch in Richtung Adaptation oder Haftungsansprüche geltend zu machen.

Wie eine wirksame globale Klimapolitik in Gang kommen könnte, wurde hinsichtlich der Steuerungsinstrumente wiederholt andernorts ausführlich entwickelt.⁹⁴ Generell wäre ein Ansetzen lediglich in einzelnen Lebensbereichen oder in einzelnen Ländern mit der Gefahr behaftet, die Emissionen nur zu verlagern. Die EU sollte deshalb mit einem Klimaschutzansatz vorangehen, der eine Perspektive zur Einbeziehung der übrigen Welt enthält, wenn in Paris Ende 2015 wie absehbar kein hinreichendes Abkommen zustande kommt. Durch einen völlig neu konzipierten und verschärften Emissionshandel – mit strengeren und sukzessive anziehenden Reduktionszielen – könnte man Brennstoffe bepreisen. Fossile Brennstoffe bei Strom, Wärme, Treibstoff und den vielen stofflichen Nutzungen würden so durch erneuerbare Energien, Effizienz und Verhaltensänderungen – sofern allein die technischen Neuerungen nicht ausreichen – ersetzt. Das lohnt sich wirtschaftlich schon kurz- und mittelfristig. Der Ansatz fördert durch den Preisdruck neue Wirtschaftszweige und macht sich von Energieimporten und steigenden Ölpreisen und diskussionswürdigen Gaslieferanten wie Russland unabhängig, jedenfalls dann,

⁹⁴ Siehe etwa Ekardt 2014, Kap. IV; Ekardt 2015, § 6.

wenn man parallel Energiespeicher und Energieleitungen ausbaut. Man sichert langfristig die Energieversorgung und vermeidet gewaltsame und überdies teure Wettläufe und Konflikte um schwindende Ressourcen. Viele oder gar alle Staaten etwa in Südamerika oder Afrika könnten sich an dem System beteiligen. Die Einnahmen aus dem System könnte man für die sozial-ökologische Transformation in jenen südlichen Ländern einsetzen. Gegenüber absehbar nicht mitwirkenden Ländern wie den USA oder China könnte man Border Adjustments (Ökozölle) auf Im- und Exporte einführen. So würde man die klimapolitischen Mehrkosten für die Unternehmen innerhalb der beteiligten Länder ausgleichen. Das würde Produktionsverlagerungen verhindern, die meist zugleich Emissionsverlagerungen dorthin sind. Und trotzdem den Anreiz zum Wandel in den Unternehmen aufrechterhalten. Und der geschilderte Ansatz würde Staaten außerhalb der EU motivieren, sich an dem System zu beteiligen. Der gesamte Ansatz wäre wirksamer als der bisherige EU-Unternehmens-Emissionshandel und der bisherige Staaten-Emissionshandel nach dem Kyoto-Protokoll. Denn es gäbe nun strenge Ziele, es gäbe keine Schlupflöcher mehr, das System würde wirklich fast alle Emissionen einer Gesellschaft erfassen. Und Verlagerungseffekte in andere Länder sowie Probleme bei der Wettbewerbsfähigkeit würden gerade vermieden.

Nicht ausgesagt ist mit alledem eine empirische Prognose dahingehend, dass starke nationale oder etwa auf EU-Ebene angesiedelte konstitutionelle Gerichte – oder gleich der Gesetzgeber – sich die vorliegend entwickelten Ableitungen tatsächlich zeitnah zu eigen machen. Dafür spricht nach bisherigen Befunden wenig, und auch der Umstand, dass sich die beharrliche (nicht verbale, aber reale) Reaktanz gegen ein ernsthaftes Angehen von Umweltproblemen stark ist, weist in diese Richtung.⁹⁵ Erst recht spricht wenig für eine Überschätzung der internationalen Institutionen und Verfahren im Rahmen der verschiedenen Menschenrechtskonventionen.⁹⁶

⁹⁵ Näher dazu Ekardt 2011, § 2; Ekardt 2014, Kap. III.

⁹⁶ Näher dazu etwa Cameron 2010, S. 673 ff.

Literaturverzeichnis

Wie in juristischen Abhandlungen üblich, werden Gerichtsurteile, Gesetze und andere amtliche Dokumente nachstehend nicht als Quellen separat aufgeführt; sie erscheinen lediglich im Fließtext.

- Alexy, Robert (1995): *Recht, Vernunft, Diskurs*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Alexy, Robert (1991): *Theorie der juristischen Argumentation*. 2. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Appel, Ivo (2005): *Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Arndt, Birger (2009): *Das Vorsorgeprinzip in der Europäischen Union*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Beck, Helmuth (1994): *Die Differenzierung von Rechtspflichten in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Eine völkerrechtliche Untersuchung für die Bereiche des internationalen Wirtschafts-, Arbeits- und Umweltrechts*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Bleischwitz, Raimund/ Bahn-Walkowiak, Bettina/ Ekardt, Felix/ Feldt, Heidi/ Fuhr, Lili (2012): *International Resource Politics*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): *Staat, Verfassung, Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Böhm, Monika (1996): *Der Normmensch*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Boyle, Alan (2012): *Human Rights and the Environment – where next?* *European Journal of International Law*, S. 613-642.
- Brönneke, Tobias (1999): *Umweltverfassungsrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Calliess, Christian (2001): *Rechtsstaat und Umweltstaat*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Cameron, Edward (2010): *Human Rights and Climate Change. Moving from an Intrinsic to an Instrumental Approach*. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, S. 673-716.
- Couzinet, Daniel (2008): *Die Schutznormtheorie in Zeiten des Feinstaubs, Zur Dogmatik der Schutznormtheorie im Kontext der Subjektivierung von Aktionsplänen und planunabhängigen Maßnahmen*. *Deutsches Verwaltungsblatt*, S. 760-770.
- Dietlein, Johannes (1992): *Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Dudai, Ron (2009): *Climate Change and Human Rights Practice*. *Journal of Human Rights Practice*, S. 294-307.
- Edenhofer, Ottmar u.a. (2011): *Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008*. *Proceedings of the National Academy of Sciences* [doi: 10.1073/pnas.1006388108]
- Eifert, Martin (2009): *Der Verfassungsauftrag zu ökologisch nachhaltiger Politik*. *Kritische Justiz*. Beiheft 1, S. 211-226.

- Ekardt, Felix (2015): Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethische und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel. 3. Aufl. (bzw. 2. Aufl. der Neuausgabe) Baden-Baden: Nomos (i.E.).
- Ekardt, Felix/ Wieding, Jutta/ Henkel, Marianne (2015): Klimagerechtigkeit 2015 – BUNDposition. Berlin: BUND.
- Ekardt, Felix (2014): Jahrhundertaufgabe Energiewende. Ein Handbuch. Berlin: Christoph Links Verlag und Zentralen für politische Bildung.
- Ekardt, Felix (2013): Umweltverfassung und „Schutzpflichten“. Zugleich zu Nachhaltigkeit, Recht, Verhältnismäßigkeit und Abwägung. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1105-1110.
- Ekardt, Felix/ Heitmann, Christian/ Susnjar, Davor (2012): Sicherung sozial-ökologischer Standards durch Partizipation. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Ekardt, Felix/ Kornack, Daniel (2010): „Europäische“ und „deutsche“ Menschenwürde und die europäische Grundrechtsinterpretation. Zugleich zur Gentechnik-Forschungsförderung und zum Verhältnis der verschiedenen EU-Grundrechtsquellen. Zeitschrift für Europarechtliche Studien, S. 111-150.
- Ekardt, Felix (2010): Fluglärmsgesetz. Kommentar. Nomos Deutsches Bundesrecht. Baden-Baden: Nomos.
- Ekardt, Felix/ Meyer-Mews, Swantje/ Schmeichel, Andrea/ Steffenhagen, Larissa (2009): Welthandelsrecht und Sozialstaatlichkeit – Globalisierung und soziale Ungleichheit. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Ekardt, Felix/ Susnjar, Davor/ Steffenhagen, Larissa (2008): WTO und Umweltvölkerrechtsverträge – komplementäre oder sich blockierende Wirkung? Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, S. 225-270.
- Ekardt, Felix/ Richter, Cornelia (2006): Ockham, Hobbes und die Geburt der säkularen Normativität. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, S. 552-570.
- Enders, Christoph (1997): Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Exner, Anne-Katrin (2012): Klimavölkerrecht und das Problem historischer Emissionen. Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit. In: Ekardt, Felix (Hg.): Klimagerechtigkeit. Marburg: Metropolis Verlag, S. 205-240.
- Faden, Manfred (2007): Menschenrechte und Handelsregeln. Die Bedeutung und Rolle im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), Saarbrücken: VDM.
- Frank, Will (2014): Überlegungen zur Klimahaftung nach Völkerrecht. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – extra, S. 1-8.
- Frank, Will/ Schwarte, Christoph (2014): Klimawandel und Völkerrecht – Anmerkungen zu den „Legal Principles Relating to Climate Change“ der International Law Association. Zeitschrift für Umweltrecht, S. 643-649.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2011): Menschenrechte – Wegweiser im Kampf gegen den Klimawandel. Bonn.
- Giegerich, Thomas (2004): Grund- und Menschenrechte im globalen Zeitalter. Europäische Grundrechte-Zeitschrift, S. 758-772.

- Glass, Christian (2008): Die gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit als Bestandteil eines umweltvölkerrechtlichen Prinzipiengefüges. Konkretisierungsvorschläge für künftige Übereinkommen zum Schutz globaler Umweltgüter, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (2015): Human Rights Law Sources – UN Pronouncements on Extra-Territorial Obligations.
- Grunwald, Armin/ Kopfmüller, Jürgen (2012): Nachhaltigkeit. Eine Einführung. 2. Aufl. Frankfurt a.M.: Campus.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Häberle, Peter (1970): Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Berlin: Duncker & Humblot.
- Herrlich, Christoph (2005): Internationale Menschenrechte als Korrektiv des Welthandelsrechts. Eine Vertragskonkurrenz im Spannungsfeld von Pharmapatentschutz und dem Zugang zu Medikamenten. Münster: LIT Verlag.
- Hillgruber, Christian (1992): Der Schutz des Menschen vor sich selbst. München: C.H. Beck Verlag.
- Hofmann, Ekkehard (2007): Abwägung im Recht. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Honkonen, Thomas (2009): The Principle of Common but Differentiated Responsibilities in Post-2012 Climate Negotiations. Review of European Community and International Environmental Law, S. 257-267.
- ILA (International Law Association, 2014): Legal Principles Relating to Climate Change. Washington.
- ILC (International Law Commission, 2001): Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, Yearbook of the ILC, S. 144 ff.
- IPCC (2014): Fifth Assessment Report. www.ipcc.int.
- IPCC (2007): Fourth Assessment Report. www.ipcc.int.
- Jackson, Tim (2011): Wohlstand ohne Wachstum. München: Oekom.
- Jonas, Hans (1979): Das Prinzip Verantwortung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kanalan, Ibrahim (2014): Extraterritoriale Staatspflichten jenseits der Hoheitsgewalt: Ein neues Konzept für umfassende extraterritoriale Staatspflichten. Archiv des Völkerrechts, S. 495-521.
- Kellersmann, Bettina (2000): Die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Schutz der globalen Umwelt, Berlin u.a.: Springer.
- Knox, John (2013): Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, UN Doc. A/HRC/25/53 vom 30.12.2013.
- Knox, John (2009a): Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations. Harvard Environmental Law Review, S. 477-498.
- Knox, John (2009b): Climate Change and Human Rights Law. Virginia Journal of International Law, S. 1-59.
- Koch, Thorsten (2000): Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Koenig, Christian (1994): Die öffentlich-rechtliche Verteilungslenkung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kreuter-Kirchhof, Charlotte (2005): Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lübbe, Weyma (2000): Neminem laedere? Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft 74, S. 73-92.
- Maurmann, Dorothee (2007): Rechtsgrundsätze im Völkerrecht – am Beispiel des Vorsorgeprinzips, Baden-Baden: Nomos.
- Meßerschmidt, Klaus (2000): Gesetzgebungsermessen. Baden-Baden: Nomos.
- Murswiek, Dietrich (2005): Ausgewählte Probleme des allgemeinen Umweltrechts - Vorsorgeprinzip, Subjektivierungstendenzen am Beispiel der UVP, Verbandsklage. Die Verwaltung, S. 243-270.
- OHCHR (2009): Human Rights and Climate Change. UN Doc. A/HRC/10/61 vom 15.01.2009.
- OHCHR (2015): The Effects of Climate Change on the Full Enjoyment of Human Rights. Genf.
- OHCHR (2014): Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment. Focus report on human rights and climate change. Genf.
- OHCHR (2013): Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment. Individual Report on Global and Regional Environmental Agreements. Genf.
- Ott, Konrad/ Döring, Ralf (2008): Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit. 2. Aufl. Marburg: Metropolis Verlag.
- Paech, Niko (2005): Nachhaltiges Wirtschaften jenseits von Innovationsorientierung und Wachstum. Eine unternehmensbezogene Transformationstheorie. Marburg: Metropolis Verlag.
- Paech, Niko (2012): Befreiung vom Überfluss. München: Oekom.
- Pauw, Pieter u.a. (2014): Different Perspectives on Differentiated Responsibilities. A State-of-the-Art Review of the Notion of Common but Differentiated Responsibility. Bonn.
- Pogge, Thomas u.a. (2015): Die Grundsätze von Oslo zu weltweiten Klimawandelverpflichtungen, <http://globaljustice.macmillan.yale.edu/sites/default/files/files/GermanTranslationOsloPrinciples.pdf>
- Rajamani, Lavanya (2010): Rights-based Perspectives in the International Negotiations on Climate Change. Journal of Environmental Law, S. 391-429.
- Scherzberg, Arno (2004): Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermöglichung oder Begrenzung von Innovationen? Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, S. 214-260.
- Schmidt-Radefeldt, Roman (2000): Ökologische Menschenrechte. Baden-Baden: Nomos.

- Schwabe, Jürgen (2007): Erwiderng: auf Christian Callies: Über Grundpflichtmythen, Abstraktionitis und Überproduktion in der Grundrechtsdogmatik. *Juristenzeitung*, S. 135-139.
- Skillington, Tracey (2012): *Climate Change and the Human Rights Challenge. Extending Justice beyond the Borders of the Nation State*. *International Journal of Human Rights*, S. 1196-1212.
- Steinberg, Rudolf (1998): *Der ökologische Verfassungsstaat*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Steinberg, Rudolf (1996): *Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung*. *Neue juristische Wochenschrift*, S. 1985-1992.
- Sterk, Wolfgang u.a. (2013): *The International Climate Regime and Extraterritorial Human Rights Obligations. Status Quo and Future Prospects*. Darmstadt.
- Stern, Nicholas (2009): *A Blueprint for a Safer Planet. How to manage Climate Change and create a new Era of Progress and Prosperity*. London.
- Susnjar, Davor (2010): *Proportionality, Fundamental Rights, and Balance of Powers*. Leiden: Brill.
- Uerpmann, Robert (1999): *Das öffentliche Interesse*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Unnerstall, Herwig (1999): *Rechte zukünftiger Generationen*. Würzburg: Königshausen & Neumann.
- Verheyen, Roda (2015): *Loss and Damage Due to Climate Change*. *International Journal of Global Warming*, i.E.
- Verheyen, Roda (2005): *Climate Change Damage and International Law*. Berlin u.a.: Springer.
- Vosgerau, Ulrich (2008): *Zur Kollision von Grundrechtsfunktionen*. *Archiv des öffentlichen Rechts*, S. 346-380.
- Voßkuhle, Andreas (2013): *Umweltverfassungsrecht im Wandel*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, S. 1-10.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung globale Umweltveränderungen, 2009): *Der Budgetansatz*. Berlin.
- Weber, Max (1984): *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weiss, Wolfgang (2001): *Allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkerrechts*. *Archiv des Völkerrechts*, S. 394-430.
- Wimalasena, Jan Phillip (2008): *Die Durchsetzung sozialer Menschenrechte*. *Kritische Justiz*, S. 2-18.
- Wustlich, Guido (2003): *Die Atmosphäre als globales Umweltgut. Rechtsfragen ihrer Bewirtschaftung im Wechselspiel von Völker-, Gemeinschafts- und nationalem Recht*. Berlin: Duncker & Humblot.