

Politischer Protest in der Form des Rechts: Public interest litigation als Grenzphänomen zwischen Politik und Recht am Beispiel des People's Climate Case

*Marcus Schnetter**

A. Einleitung

Moderne funktional differenzierte Gesellschaften kanalisieren Konflikte in der Form des Rechts, die den Streitenden auferlegt, sich fremdgesetzten Spielregeln und der Entscheidungskompetenz eines unabhängigen Dritten unterzuordnen.¹ Diese Form erlaubt in Gerichtsverfahren nur abschließend aufgezählte Rechtsmittel und Prozesshandlungen, sie begrenzt die streitige Materie auf einen bestimmten Inhalt und verlangt, dass der Entscheidungsausspruch allein *inter partes* die Kontrahenten des Verfahrens bindet. Solche formalen Rechtsinstitute und -prinzipien reduzieren die Komplexität eines *anything goes*, indem sie begrenzen, wer was wie von wem verlangen kann. Form zielt damit auch auf die Disziplinierung des Rechts sowie der sich seiner bedienenden Akteure.² Denn wer sich der Form unterordnen muss, kann nicht nach eigenem Gutdünken verfahren. In den vielzitierten Worten *Rudolf v. Jherings* ist demnach die Form „die geschworene Feindin der Willkür, die Zwillingsschwester der Freiheit“.³

* Der Beitrag ist eine Fortführung eines Essays: *Marcus Schnetter, Der gezähmte Aufstand – Protest in der Form des Rechts*, in: Apelt, Andreas H./Pusback, Maren (Hrsg.), *Wie streitet Deutschland?*, 2023, 90. Für Anmerkungen und Korrekturen danke ich Johannes Wendland und Finn Klingbeil.

¹ *Niklas Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 1983, 100-104; *Pierre Bourdieu*, The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field, Hastings Law Journal 1987, 814 (830).

² *Tonio Walter*, Form und Recht, in: Erdbeer, Robert Matthias/Klaeger, Florian et al. (Hrsg.), Grundthemen der Literaturwissenschaft: Form, 2022, 583 (583); *Peter Oestmann*, Die Zwillingsschwester der Freiheit, in: Oestmann, Peter (Hrsg.), Zwischen Formstrenge und Billigkeit, 2009, 1 (53).

³ *Rudolf von Jhering*, Der Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, 2. Teil, 2. Abt., 2. Aufl., 1869, 456; siehe zu dieser Deutung des Zitats die Verweise in Fn. 2.

Die Form des gerichtlichen Verfahrens gerät aber zunehmend in Bedrängnis. Denn politische Forderungen werden jüngst nicht mehr nur in Parlamenten diskutiert oder bei Protestmärschen auf der Straße skandiert, sondern zunehmend auch strategisch vor Gerichten litigiert.⁴ In Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen klagen engagierte Bürgerinnen und Bürger Interessen vor Gericht ein, die über ihren eigenen subjektiven Rechtskreis hinaus auch die Allgemeinheit betreffen. Diese Prozessführungen im öffentlichen Interesse „entstehen in und sind auch Kern von [...] Protestbewegungen“,⁵ sie sind „Protest mit Mitteln des Rechts“⁶ und machen dementsprechend Gerichte zu „Foren des Protestes“.⁷ Dieses Phänomen birgt eine bemerkenswerte Ambivalenz: Denn während auf der einen Seite die Sorge besteht, Gerichtsverfahren würden unzulässigerweise für politische Zwecke instrumentalisiert, unterwerfen sich die Kläger auf der anderen Seite der systemeigenen Logik und eben damit auch Form des Rechts.⁸ Politischer Protest, eigentlich mit Erregung, Empörung und Erhebung assoziiert, wird in der gestrengen Form des Rechts diszipliniert. Diese Ambivalenzen werden im Folgenden näher untersucht. Hierfür wird zunächst herausgearbeitet, welche Charakteristika die *public interest litigation* und insbesondere die *climate change litigation* auszeichnen (II.). Anschließend wird der *People's Climate Case* als Fallbeispiel herangezogen, um hieran die entgegenstehenden Logiken und Modi politischen Protests und formalen Rechts darzustellen (III.).

4 Zur derzeitigen „Hochkonjunktur“ von *public interest litigation* in Europa nach einem langen „Nischendasein“ Sonja Buckel/Maximilian Pichl/Carolina Vestena, Rechtskämpfe, Eine gesellschaftstheoretische Perspektive auf strategische Prozessführung und Rechtsmobilisierung, Zeitschrift für Kultur- und Kollektivwissenschaft 2021, 45 (46-47).

5 Susanne Baer, Rechtssoziologie, 2023, § 7 Rn. 37.

6 Lisa Hahn, Strategische Prozessführung, ZfRS 2019, 5 (10); gleichsinnig Christian Helmrich, Wir wissen eigentlich gar nicht, was strategische Prozessführung ist, in: Graser, Alexander/Helmrich, Christian (Hrsg.), Strategic Litigation, 2019, 31 (34) und Alexander Graser, Strategic Litigation: Ein Verstehensversuch, in: Graser, Alexander/Helmrich, Christian (Hrsg.), Strategic Litigation, 2019, 37 (37-38).

7 Wolfgang Kaleck, Die konkrete Utopie der Menschenrechte, 2021, 90.

8 Ähnliche Gedanken bei Helmrich (Fn. 6), 34 und Graser (Fn. 6), 38-39; sehr kritisch zur Depolitisierung von Konflikten durch juristische Prozessführung Andreas Fischer-Lescano, From Strategic Litigation to Juridical Action, in: Saage-Maaß, Miria/Zumbansen, Peer/Bader, Michael et al. (Hrsg.), Transnational Legal Activism in Global Value Chains, 2021, 299 (302-303).

B. Die Sprengung der Rechtsform durch Prozessführung im öffentlichen Interesse: Klimaklagen als politischer Protest vor Gericht

Die Bezeichnungen ‚Prozessführung im öffentlichen Interesse‘ und (synonym) ‚Strategische Prozessführung‘ sind direkte Übersetzungen der englischsprachigen Ausdrücke *public interest litigation* und *strategic litigation*. Dies deutet bereits darauf hin, dass sich die Entstehung des damit bezeichneten Phänomens in der Rechtspraxis der Vereinigten Staaten von Amerika verorten lässt.⁹ Es bietet sich meines Erachtens an, den Ausdruck der Prozessführung im öffentlichen Interesse dem der strategischen Prozessführung vorzuziehen. Warum? Weil letztlich jede Prozessführung strategische Elemente enthält.¹⁰ Werden rechtliche Ansprüche geltend gemacht, stellen sich vielfältige Fragen, die eine taktische Entscheidung erforderlich machen: Verspricht eine außergerichtliche oder eine gerichtliche Streitbeilegung größeren Erfolg? Wo soll gegebenenfalls von wem Klage erhoben werden? Welche Ansprüche werden im Hinblick auf Durchsetzungschancen und Kostenrisiken in welcher Höhe geltend gemacht? Das strategische Element ist damit im Begriff der Prozessführung schon enthalten. Das hier untersuchte Phänomen geht aber über alltägliche Prozesspraxis hinaus. Es geht vielmehr um solche Klagen, die ein über das konkret-individuelle Rechtsschutzbegehren hinausgehendes Ziel haben. Sie dienen einem öffentlichen Interesse, weil sie „geführt und benutzt [werden], um für Viele mit dem Mittel des Rechts – genauer eben: mit der Mobilisierung von Recht – Politik zu machen. Sie zielen darauf, Recht auch durch Rechtsprechung schrittweise zu verändern.“¹¹

Der *public interest litigation* ist also eine Gerichtsprozessen ungewohnte ‚überschießende Tendenz‘ inne, die regelmäßig als (rechts-)politische Motivation verstanden wird und eine ‚Politisierung‘ der Gerichtsverfahren

9 Zur Begriffsgeschichte *Hahn* (Fn. 6), 12-18; *Claudio Franzius*, Die Rolle von Gerichten im Klimaschutzrecht, in: *Rodi, Michael (Hrsg.)*, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 7 Rn. 47 weist darauf hin, dass die Skepsis gegenüber der Prozessführung im öffentlichen Interesse hierzulande auch rechtskulturell begründet sein mag.

10 Dazu schon generell *Erhard Blankenburg*, Mobilisierung des Rechts, 1995, 63; vgl. auch spezifisch zum hier besprochenen Phänomen *Helmrich* (Fn. 6), 32 und *Burkhard Hess*, Strategic Litigation: A New Phenomenon in Dispute Resolution? MPILux Research Paper Series, 2022, 1 (3), die aber dennoch am Begriff der strategischen Prozessführung festhalten.

11 *Baer* (Fn. 5), § 7 Rn. 37, die daher diese Art von Prozessführung als „iterative Rechtspolitik“ bezeichnet.

herbeiführt.¹² Es handelt sich um „dezidiert politische Praxen“.¹³ Der Präzisierung anhand des „öffentlichen Interesses“ lässt sich aber noch eine weitere Bedeutungsnuance entnehmen. Denn ‚Politisierung‘ heißt oft auch, dass die Öffentlichkeit dem Prozess eine besondere, über die privaten Sphären der Prozessbeteiligten hinausgehende Bedeutung beimisst, ihnen also eine für Gerichtsverfahren unüblich große Aufmerksamkeit zuteilwerden lässt, kurz: sie stehen ‚im öffentlichen Interesse‘.¹⁴

Aus einer formalistischen Rechtsperspektive weckt dieses Phänomen Sorge. So kritisierte *Lutz Friedrich* im Tagungsband der 61. Jungen Tagung Öffentliches Recht, Kläger machten bei der Prozessführung im öffentlichen Interesse subjektive Rechte „allenfalls äußerst vordergründig geltend“, faktisch würden diese „durch das übergeordnete strategische Ziel fast vollständig überlagert.“¹⁵ Statt der sonst oft anzutreffenden, positiv konnotierten Redeweise von der Aktivierung oder Mobilisierung des Rechts,¹⁶ spricht *Friedrich* von einer „Instrumentalisierung der Dritten Gewalt für politische Zwecke“,¹⁷ die „mit tragenden Grundprinzipien der gewaltenteiligen Demokratie [bricht] und [...] namentlich an die Dritte Gewalt eine unrealistische Erwartungshaltung [formuliert], der diese faktisch nicht entsprechen kann und rechtlich nicht entsprechen darf“.¹⁸ Solche Kritik an der Prozessführung im öffentlichen Interesse beruht auf einem formalen Rechtsverständnis, das von den Gerichten Selbstdisziplin abverlangt, um nicht durch über

-
- 12 Eine solche Gleichsetzung von übergeordneten Prozesszielen mit einem (rechts-)politischen Anliegen findet man stellvertretend bei *Christian Boulanger/David Krebs*, Strategische Prozessführung, ZfRS 2019, 1 (1) und bei *Vera Strobel*, Strategische Prozessführung – Potentiale und Risiken transnationaler zivilgesellschaftlicher Zuflucht zum Recht, in: *Huggins, Benedikt/Herrlein, Maike et al. (Hrsg.)*, Zugang zu Recht, 2021, 157 (157).
 - 13 *Ulrike A.C. Müller*, Begriffe, Ansprüche und deren Wirklichkeiten, ZfRS 2019, 33 (34); siehe auch *Aidan O'Neill*, Strategic litigation before the European Courts, ERA Forum 2015, 495 (496), der in Abwandlung eines berühmten von Clausewitz-Zitats von einer Fortführung der Politik mit anderen Mitteln spricht.
 - 14 *Baer* (Fn. 5), § 7 Rn. 37 spricht treffend davon, dass solche Klagen „auf Öffentlichkeit [zielen], denn ‚Fälle‘ eignen sich, um Themen zu skandalisieren und damit auf die Agenda zu setzen“; siehe auch *Hess* (Fn. 10), 3.
 - 15 *Lutz Friedrich*, Politischer Druck durch Rechtsschutz – Auf dem Weg zur öffentlich-rechtlichen „Public Interest Litigation“?, in: *Huggins, Benedikt/Herrlein, Maike et al. (Hrsg.)*, Zugang zu Recht, 2021, 219 (220).
 - 16 Etwa bei *Baer* (Fn. 5), § 7 Rn. 37.
 - 17 *Friedrich* (Fn. 15), 222.
 - 18 *Friedrich* (Fn. 15), 240.

den Einzelfall hinausgehende Entscheidungen unzulässig in die Entscheidungsbefugnisse anderer Gewalten oder Gerichte einzugreifen.¹⁹

Zu einer Haupterscheinungsform der ‚systemsprengenden‘ *public interest litigation* haben sich die mittlerweile weltweit geführten Klimaklagen entwickelt.²⁰ Sie dienen insofern einem öffentlichen Interesse, als dass das Klima ein natürliches globales öffentliches Gut ist, von dessen Veränderung alle betroffen sind.²¹ Das Klima besitzt weder Rechtspersönlichkeit noch kann es in Verfahren selbst auftreten.²² Die Verfahren stehen regelmäßig auch im besonderen öffentlichen Interesse, weil die Klagenden „neben den unmittelbaren prozessualen Zielen auch, manchmal sogar überwiegend, kommunikative Ziele [verfolgen]“.²³ In der Regel sind die Klagen Bausteine einer umfangreicheren öffentlichkeitswirksamen Proteststrategie.²⁴ Sie gelten oft deshalb als politisiert, weil sie auf eine Kompensation für als unzureichend wahrgenommene Klimaschutzmaßnahmen politischer Entscheidungsorgane abzielen, was Fragen der Entscheidungskompetenz dieser Gerichte gegenüber der Politik und hierbei insbesondere den unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgebern aufwirft.²⁵ Entsprechend viel Skepsis wird ihnen entgegengebracht: Klimaklagen zielen, so der viel zitierte *Bernhard Wegener*, auf eine „Welttretung per Gerichtsbeschluss“, was „juristisch schwer begründbar, im Ergebnis illusorisch und wenigstens potentiell gefährlich“ sei.²⁶

19 Friedrich (Fn. 15), 230-235.

20 Jacqueline Peel/Rebekkah Markey-Towler, Recipe for Success?: Lessons for Strategic Climate Litigation from the Sharma, Neubauer, and Shell Cases, *German Law Journal* 2021, 1484 (1484-1485).

21 Angela Kallhoff, Klimakooperation: Kollektives Handeln für ein öffentliches Gut, in: Kallhoff, Angela (Hrsg.), *Klimagerechtigkeit und Klimaethik*, 2015, 143 (143-144); auch Paul Leonard Enderle, Menschenrechtsbasierte Klimaklagen im internationalen System, *DÖV* 2023, 370 (379).

22 Roda Verheyen/Séverin Pabsch, The role of non-governmental organizations for climate change litigation, in: Kahl, Wolfgang/Weller, Marc-Philippe (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, München 2021, 507 (Rn. 5); Hess (Fn. 10), 14.

23 Frank Fellenberg, Rechtsschutz als Instrument des Klimaschutzes – ein Zwischenstand, *NVwZ* 2022, 913 (913); gleichsinnig Graser (Fn. 6), 38.

24 Enderle (Fn. 21), 379.

25 Zur Diskussion etwa Manuela Niehaus, Gerichte gegen Gesetzgeber? – Der Klimawandel in den Gerichtssälen, in: Huggins, Benedikt/Herrlein, Maike et al. (Hrsg.), *Zugang zu Recht*, 2021, 241 (247-252); Mehrdad Payandeh, The role of courts in climate protection and the separation of powers, in: Kahl, Wolfgang/Weller, Marc-Philippe (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, München 2021, 62 (Rn. 27-33); Franzius (Fn. 9), Rn. 33-35, 47-48 und 54-56; Fellenberg (Fn. 23), 913-914.

C. Climate Change Litigation vor den Unionsgerichten: Der People's Climate Case

Einer solchen „Weltrettung per Gerichtsbeschluss“ haben sich das Gericht der Europäischen Union (EuG) sowie der Europäische Gerichtshof (EuGH) in der Rechtssache Carvalho et al./Parlament und Rat verweigert.²⁷ Die Entscheidungen spiegeln die konfligierenden Logiken einer politisierten Prozessführung gegenüber einem juristischen Formalismus treffend wider. Geklagt hatte ein Kollektiv aus 36 Personen aus Ländern der Europäischen Union sowie Drittstaaten, die sich aufgrund ihrer Beschäftigung in den Sektoren der Land-, Forst- und Viehwirtschaft sowie des Tourismus besonders vom Klimawandel betroffen sehen. Zum Klagekollektiv gehörte zudem noch eine Jugendorganisation der Samen, einer Volksgruppe in Schweden. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen sowie Zusammenschlüsse von solchen Organisationen unterstützten die Klage finanziell und kommunikativ. Die Klagevertretung übernahmen unter anderem die bekannte ‚Klimaanwältin‘ Roda Verheyen sowie der Umweltrechtsprofessor Gerd Winter von der Universität Bremen.

I. Die Öffentlichkeitsstrategie des Klagekollektivs

Schon die Eigenbezeichnung als *People's Climate Case* deutete auf die hohen Ambitionen des Klagekollektivs hin.²⁸ Erklärtes Ziel war eine deutliche Verknappung des vom Unionsrecht vorgesehenen Treibhausgasbudgets. Das Verfahren selbst war in eine umfangreiche Proteststrategie eingebettet.

26 Bernhard Wegener, *Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?*, ZUR 2019, 3 (10); kritisch zu dieser Polemik Gerd Winter, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatstheoretische Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259 (268-270), Alexander Graser, Vermeintliche Fesseln der Demokratie: Warum die Klimaklagen ein vielversprechender Weg sind, ZUR 2019, 271 und Daniel Ennöckl, Climate Change Litigation in Austria and Germany, Carbon & Climate Law Review 2020, 306 (313).

27 EuG, Beschluss vom 8.5.2019, T-330/18, EU:T:2019:324 – Carvalho et al./Parlament und Rat; EuGH, Urteil vom 25.3.2021, C-565/19 P, ECLI:EU:C:2021:252 – Carvalho et al./Parlament und Rat.

28 Orla Kelleher, Systemic Climate Change Litigation, Standing Rules and the Aarhus Convention: A Purposive Approach, Journal of Environmental Law 2022, 107 (128) spricht vom „seismic potential“ der Klage.

So wurde auf der Kampagnenwebpage²⁹ ein persönlich gehaltener offener Brief der Protestkläger veröffentlicht sowie ein Solidaritätsschreiben initiiert, das mehr als 200.000 Personen unterzeichneten. Zudem wurden Informationen zu jeder einzelnen Klägerfamilie bereitgestellt. Ausgewählte Kläger kamen in Kurzfilmen persönlich zu Wort, wo sie ihre konkrete Betroffenheit schilderten. Die Folgen des Klimawandels wurden durch die mit eindringlicher Klaviermusik unterlegten Drohnenaufnahmen bedrohter oder bereits zerstörte Naturlandschaften vor Augen geführt. Diese mediale und narrative Inszenierung zielte darauf, einen emotionalen Appelleffekt hervorzurufen.³⁰ Das Klagekollektiv wollte damit nicht nur ein Urteil eines Gerichts herbeiführen, sondern in einem weiteren Sinne auch die kritische Öffentlichkeit, den *Court of Public Opinion*,³¹ beeinflussen.³² Mit einer solchen Kommunikationsstrategie kann gezielt das öffentliche Interesse genutzt werden, um Druck auf die legislativen und exekutiven sowie womöglich sogar auch auf die zuständigen judikativen Entscheidungsträger auszuüben.³³

Die Initiative stellte auch alle verfahrensrelevanten Dokumente wie Klageschriften, Rechtsmittelbegründungen und die Entscheidungsbegründungen der Gerichte zum Download bereit.³⁴ Diese Verfahrensdokumente sind wohl vorrangig für juristische Experten aus dem Feld der *public interest litigation* interessant, seien es wissenschaftlich Forschende oder aber

-
- 29 People's Climate Case, <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/> (zuletzt abgerufen am: 28.7.2023).
- 30 Zur zunehmenden Fokussierung von Klimaklagen auf Narrative von Einzelschicksalen und der damit einhergehenden Emotionalisierung *Mario Pagano, Overcoming Plaumann in EU Environmental Litigation*, *Diritto e Processo* 2019, 311 (355-356 und 359-360); vgl. auch *Hess* (Fn. 10), 14-15.
- 31 Nach *Mark H. Moore, Accountability, Legitimacy, and the Court of Public Opinion*, in: *Bovens, Mark/Goodin, Robert/Schillemans, Thomas* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, 2014, 632 (633) ist der *Court of Public Opinion* „an interested public composed of many different kinds of social actors who seek to impose external accountability on large, powerful organizations. These include individuals, the press, civic associations, political advocacy groups, and even political parties“.
- 32 *Morgan Eleanor Harris, Carvalho and Others v. Parliament and Council: Climate Justice and 'Individual Concern'*, *Diritti umani e diritto internazionale* 2020, 175 (192).
- 33 Vgl. *Anno Oexle/Thomas Lammers, Klimapolitik vor den Verwaltungsgerichten – Herausforderungen der „climate change litigation“*, *NVwZ* 2020, 1723 (1724 und 1727); *Payandeh* (Fn. 25), Rn. 25-26; *Enderle* (Fn. 21), 378.
- 34 People's Climate Case, <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/documents/> (zuletzt abgerufen am: 28.7.2023).

Rechtspraktiker, die Inspiration für neue Argumente oder Klagestrategien suchen. *Winter* als einer der drei Klagevertreter veröffentlichte zudem die Kernpunkte der Klagebegründung sowie seine persönliche Kritik an den Entscheidungen der Gerichte in jeweils deutsch- und englischsprachigen Aufsätzen.³⁵ Vermutlich ging es hierbei nicht nur um einen reinen Informationsservice, sondern es sollte auch – ungeachtet des konkreten Erfolges der Klage – der Fachdiskurs beeinflusst werden.³⁶ Jener ist für Gerichte eine Art ‚informelle‘ Rechtsquelle,³⁷ weil er rechtliches Wissen in der Form der Dogmatik speichert und so die Entscheidbarkeit und Begründbarkeit von Gerichtsentscheidungen (mit-) gewährleistet.³⁸ Zwar konnten die Unionsgerichte schon aus Gründen richterlicher Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht einen Klagevertreter in ihren Entscheidungen zitieren.³⁹ Allerdings können solche Aufsätze auch in Zukunft von anderen Gerichten beachtetet werden, wenn diese gleichartige Rechtsprobleme zu beantworten haben, die von anderen Protestklägern aufgebracht worden sind.

In den ebenfalls auf der Website bereitgestellten „Legal FAQ“ wurden die Klageziele, Rechtsmittel, Hauptstreitpunkte und Aussichtschancen in deutlich geraffter, aber immer noch einigermaßen anspruchsvoller Form dargelegt. Zusammen mit den Videos über ausgewählte Kläger dürften

35 *Winter* (Fn. 26); *ders.*, Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation, *Transnational Environmental Law* 2020, 137; *ders.*, Not fit for purpose. Die Klagebefugnis vor dem Europäischen Gericht angesichts allgemeiner Gefahren, *EuR* 2022, 367; *ders.*, Plaumann withering: standing before the EU General Court underway from distinctive to substantial concern, *European Journal of Legal Studies* 2023, 85.

36 Vgl. allgemein hierzu *Arthur Dyevre*, Unifying the field of comparative judicial politics: towards a general theory of judicial behaviour, *European Political Science Review* 2010, 297 (321-322); *Emanuel V. Towfigh*, Empirical arguments in public law doctrine: Should empirical legal studies make a “doctrinal turn”?, *ICON* 2014, 670 (672).

37 *William Twining/Ward Farnsworth/Stefan Vogenauer/Fernando Tesón*, The Role of Academics in the Legal System, in: Cane, Peter/Tushnet, Mark (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Legal Studies*, 2003, 921 (937); zur diskursiven Verschränkung von insbesondere Europarechtswissenschaft und dem Europäischen Gerichtshof *Anthony Arnall*, Judicial activism and the European Court of Justice: how should academics respond?, in: Dawson, Mark/de Witte, Bruno et al. (Hrsg.), *Judicial Activism at the European Court of Justice*, 2013, 211 (211-215 und 230-232).

38 *Bourdieu* (Fn. 1), 823-826; *Thomas Drosdeck*, Die herrschende Meinung – Autorität als Rechtsquelle –, 1989, 81-83.

39 Außerdem führt der Europäische Gerichtshof generell keine Literaturnachweise in seinen Entscheidungsgrundlagen an, siehe *Giulio Itzcovich*, The European Court of Justice, in: Jakab, András/Dyevre, Artur et al. (Hrsg.), *Comparative Constitutional Reasoning*, 2017, 277 (303).

neben der interessierten Öffentlichkeit vor allem die Medien auf solche Informationen zurückgreifen, um das Verfahren in verständlicher Weise in eigenen Beiträgen aufzubereiten – und damit bekannter zu machen. Diese Praxen strategischer Kommunikation zeigen, wie die Initiative das Gerichtsverfahren in Szene setzte, um (die) Öffentlichkeit für ihr Anliegen zu gewinnen.⁴⁰

II. Rechtsschutzanliegen des Klagekollektivs

Konkret ging es dem Klagekollektiv um eine Erhöhung der in verschiedenen Rechtsakten⁴¹ festgelegten Einsparungsverpflichtungen von klimaschädlichen Gasen – und zwar von 40% auf mindestens 50%-60% für die Dekade 2021-2030 im Vergleich zu den Emissionen des Jahres 1990.⁴² Damit zielte das Kollektiv auf eine Gerichtsentscheidung mit hochgradig politischen Implikationen, liegt die Festlegung konkreter Reduktionsziele doch in der Verantwortung des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union. Reduktionszielvereinbarung sind im Kern politische Kompromisse, denen entsprechende Verhandlungen vorausgegangen sind.⁴³ Zwar können die vom Unionsgesetzgeber verabschiedeten Rechtsakte natürlich von der Judikative auf ihre Vereinbarkeit mit anderen Verpflichtungen, insbesondere solchen aus dem völkerrechtlichen Klimaschutzrecht sowie Grundrechtskatalogen, überprüft werden.⁴⁴ Allerdings bleibt bei der Festlegung konkreter Reduktionsziele die Gefahr, dass ein Gericht als Ersatzgesetzgeber und damit politisch handelt – oder zumindest so wahrgenommen wird.⁴⁵ Hierbei spielen neben der horizontalen Gewalt

40 Allgemein dazu *Graser* (Fn. 6), 39.

41 Richtlinie (EU) 2018/410 vom 14.3.2018 (Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und Förderung von Investitionen mit geringem CO2-Ausstoß); Verordnung (EU) 2018/841 vom 30.5.2018 (Abbau von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft); Verordnung (EU) 2018/842 vom 30.5.2018 (Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030); Überblick hierzu in der Klageschrift (People's Climate Case application delivered to the European General Court Fn. 34, Rn. 50-66) und bei *Winter* (Fn. 26), 260.

42 Zur Berechnung dieser aus dem Pariser Übereinkommen abgeleiteten Reduktionsverpflichtung *Winter* (Fn. 26), 263-265.

43 *Winter* (Fn. 26), 266 spricht von einem „Feilschen im Rat“.

44 *Franzius* (Fn. 9), Rn. 1-2 und 16; *Ennöökl* (Fn. 26), 313.

45 *Payandeh* (Fn. 25), Rn. 29-30; ähnlich *Enderle* (Fn. 21), 380.

tenteilungsdimension zwischen Judikative und Legislative in solchen Verfahren immer auch die Interessen der Mitgliedstaaten auf einer vertikalen Dimension eine Rolle.⁴⁶

Das Klagekollektiv hatte sein Anliegen auf eine Kombination aus Nichtigkeits- und Schadensersatzklage gegründet, Art. 263, 264 und 340 Abs. 2 AEUV. Dabei stellten sich rechtsdogmatisch höchst bedeutsame Fragen. Mit Blick auf die Zulässigkeit argumentierte das Klagekollektiv, dass die hohen Anforderungen der Klageberechtigung für eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 Alt. 2 AEUV erfüllt seien, da die Klägerinnen und Kläger unmittelbar und individuell von den Rechtsakten betroffen seien.⁴⁷ Die unmittelbare Betroffenheit erfordert zum einen, dass der Kläger in seiner persönlichen Rechtsstellung berührt ist, zum anderen, dass den Mitgliedstaaten kein Ermessen eingeräumt ist.⁴⁸ Das Klagekollektiv führte an, dass die Festlegung von (aus ihrer Sicht: zu hohen) Emissionsbudgets ihnen auferlege, die Ausschöpfung dieser Budgets und damit die Emission klimaschädlicher Gase zu dulden; aufgrund dieser Duldungspflicht seien sie in ihrer persönlichen Rechtsstellung betroffen. Das fehlende Ermessen der Mitgliedstaaten ließe sich dadurch begründen, dass die angegriffenen Rechtsakte zumindest keine Abweichung nach unten zulassen, da die Emissionsbudgets nicht überschritten werden dürfen.⁴⁹ Das zweite Kriterium der individuellen Betroffenheit erfordert nach der Plaumann-Formel, dass der Rechtsakt den Kläger „wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten.“⁵⁰ Das Klagekollektiv argumentierte, dass sie besonders vom Klimawandel und dementsprechend auch von den (behaupteten) unzureichenden Gegenmaßnahmen der Union betroffen seien. Denn die klimawandelbedingten Dürren, Überschwemmungen, Waldbrände etc. bedrohten ihre Lebensgrundlagen in der Landwirtschaft und im Tourismus.⁵¹ Allerdings wird die Plaumann-Formel von der Unionsgerichtsbarkeit tradi-

46 Vgl. hierzu *Enderle* (Fn. 21), 373-374; *Winter* (Fn. 26), 261.

47 Klageschrift (Fn. 34), Rn. 67-81; ergänzend *Winter* (Fn. 26), 265-267.

48 EuGH, Urteile vom 22.03.2007, C-15/06 P, Slg. 2007, I-2591, ECLI:EU:C:2007:183, Rn. 31 – Regione Siciliana/Kommission.

49 Klageschrift (Fn. 34), Rn. 71-77; siehe auch *Winter* (Fn. 26), 266.

50 EuGH, Urteil vom 15.06.1963, 25/62, Slg. 1963, 213, 238, ECLI:EU:C:1963:17 – Plaumann & Co./Kommission.

51 Klageschrift (Fn. 34), Rn. 21-44 und 80-81; ergänzend *Winter* (Fn. 26), 266.

tionell restriktiv angewandt.⁵² Maßgeblich ist weniger die Intensität als die Exklusivität der Betroffenheit des Klägers.⁵³ Das heißt, die Klagebefugnis hängt nicht davon ab, *wie stark* ein Kläger von der angegriffenen Maßnahme betroffen ist, sondern dass er sich aufgrund besonderer Eigenschaften oder Umstände wie ein Adressat von *anderen Personen abhebt*.⁵⁴ Ein solches Abheben ist für Einzelne beim Klimawandel naturgemäß schwer zu begründen, da alle Menschen die globalen klimatischen Veränderungen erfahren.

Hilfsweise machte das Klagekollektiv geltend, dass die Plaumann-Formel überdacht und die darin enthaltenen Voraussetzungen gelockert werden sollten. Aufgegriffen wurde damit ein vergleichbarer Vorschlag des Generalanwalts *Francis Jacobs* in *Unión de Pequeños Agricultores*, der auch vom EuG in *Jégo-Quéré* angewandt,⁵⁵ allerdings vom EuGH letztlich abgelehnt⁵⁶ worden war.⁵⁷ Für eine erweiternde Auslegung des Kriteriums individueller Betroffenheit spreche schon, dass die Nichtigkeitsklage ursprünglich dafür entwickelt worden war, um Rechtsschutz gegen Entscheidungen, nicht aber gegen Rechtsakte zu gewährleisten. Bei Entscheidungen ergab es durchaus Sinn, die Klageberechtigung nur auf solche Personen auszudehnen, die hiervon ähnlich betroffen sind wie der Entscheidungsadressat. Bei abstrakt-generellen Rechtsakten der Legislative gibt es aber regelmäßig keine individuellen Adressaten, sodass der Rechtsschutz gegen Gesetzge-

52 Zur Rechtsprechungsentwicklung *Wolfram Cremer*, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., 2022, Art. 263 AEUV Rn. 39-50.

53 *Winter* (Fn. 26), 266; *Angela Schwerdtfeger*, Rechtsprechungsanalyse, Rechtsprechungsbericht zum Umwelt- und Klimaschutzrecht seit 2018, *Die Verwaltung* 54 (2021), 573 (590); *Franzius* (Fn. 9), Rn. 22; *Enderle* (Fn. 21), 375.

54 Diese Formulierung im Anschluss an *Sabine Schlacke*, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. IV, 2022, § 101 Rn. 13; eine Parallel zur Schutznormtheorie des deutschen Rechts sehen hierin *Wegener* (Fn. 26), 7 und *Schwerdtfeger* (Fn. 53), 590-591.

55 EuGH GA Jacobs, Schlussanträge vom 21.3.2001, C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:197 – *Unión de Pequeños Agricultores/Rat*; ausdrücklich aufgenommen in EuG, Urteil vom 3.5.2001, T-177/01, Slg. 2002, II-2365, ECLI:EU:T:2002:II2, Rn. 41-51 – *Jégo-Quéré et Cie SA/Kommission*.

56 EuGH, Urteil vom 25.06.2002, C-50/00 P, Slg. 2002, I-06677, ECLI:EU:C:2002:462, R. 36-46 – *Unión de Pequeños Agricultores/Rat*; so dann auch, wenngleich zähneknirschend EuGH GA Jacobs, Schlussanträge vom 10.7.2003, C-263/02 P, ECLI:EU:C:2003:410, Rn. 43-47 – *Jégo-Quéré et Cie SA/Kommission*; bestätigend EuGH, Urteil vom 1.4.2004, C-263/02 P, Slg. 2002, I-3443, ECLI:EU:C:2004:210, Rn. 29-39 – *Jégo-Quéré et Cie SA/Kommission*.

57 Ausführlich hierzu *Jan Kalbheim*, Über Reden und Überdenken, 2016, 323-357.

bungsakte der Union über die Nichtigkeitsklage faktisch leerlaufe.⁵⁸ Zudem sei es paradox, wenn die Klageberechtigung deswegen verweigert werde, weil der Klimawandel viele Menschen (und nicht nur allein die Klägerinnen und Kläger) betreffe, der Rechtsschutz also nur deswegen geringer ausfiele, weil die Betroffenheit besonders ausgeprägt sei.⁵⁹ Dies widerspreche dem in Art. 47 GRCh festgelegten Gebot effektiven Rechtsschutzes, insbesondere da ein alternatives Vorgehen über die Gerichte der Mitgliedstaaten (mit einer eventuellen Vorlage nach Art. 267 AEUV) nicht gleich effektiv sei.⁶⁰ Denn vor nationalen Gerichten bestehen wiederum eigene Zulässigkeitshürden, es entstehen unnötige Kosten und Verzögerungen und die Kontrollbefugnisse des EuGH können durch die Vorlagefragen eingeschränkt sein, die vom nationalen Gerichten nach eigenem Ermessen formuliert werden.⁶¹ Die individuelle Betroffenheit sei daher, so der Vorschlag des Klagekollektivs, dann zu bejahen, wenn dem Kläger gegenwärtige oder sehr wahrscheinliche und gravierende Grundrechtseingriffe drohen.⁶²

Hinsichtlich der Begründetheit war fraglich, ob die vom Klagekollektiv als verletzt gerügten Grundrechte⁶³ als Abwehrrechte oder in ihrer Schutzpflichtendimension angewandt würden.⁶⁴ Das sind bekanntlich rechtsdogmatisch und rechtspraktisch völlig unterschiedliche Kategorien, sodass mit dieser Frage eine entscheidende Weichenstellung über den Grad des Grundrechtsschutzes für vom Klimawandel Betroffene und der gerichtlichen Kontrolltiefe einhergeht (Stichwort: Beurteilungsspielraum des Ge-

58 Klageschrift (Fn. 34), Rn. 84; Winter (Fn. 26), 266; *Liv Christiansen/Cora Masche, Klimarechtsschutz und Paradoxien beim EuGH – Warum die Plaumann-Formel nicht mehr zeitgemäß ist*, ZEuS 2023, 31 (36).

59 Klageschrift (Fn. 34), Rn. 85-87; siehe auch *Ludwig Krämer, Climate Change, Human Rights and Access to Justice, Journal for European Environmental & Planning Law* 2019, 21 (32-34).

60 Klageschrift (Fn. 34), Rn. 96-99; dazu auch Winter (Fn. 26), 267; Krämer (Fn. 59), 33; Christiansen/Masche (Fn. 58), 38-43.

61 Zu diesen und weiteren Hürden EuGH GA Jacobs, 21.03.2001, C-50/00 P, Rn. 42-44 – *Unión de Pequeños Agricultores/Rat* Rn. 42-44; Harris (Fn. 32), 190-191.

62 Klageschrift (Fn. 34), Rn. 103; siehe auch Winter (Fn. 26), 267.

63 Die Klageschrift (Fn. 34), Rn. 119-129 verweist auf das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 GRCh), auf die Kinderrechte (Art. 24 GRCh), auf das Recht zur Berufsausübung (Art. 15 Abs. 1 GRCh), auf das Eigentumsrecht (Art. 17 Abs. 1 GRCh), auf den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 20 GRCh) sowie die Diskriminierungsverbote aufgrund von Alters, geographischer Herkunft und Vermögens (Art. 21 GRCh).

64 Winter (Fn. 26), 261.

setzgebers).⁶⁵ Es scheint auch kein Zufall gewesen zu sein, dass dem Klagekollektiv Betroffene aus den Drittstaaten Kenia und Fidschi angehörten, warf dies doch die ungeklärte Frage nach der (extra-)territorialen Reichweite der Chartarechte auf.⁶⁶ Wäre die Grundrechtsberechtigung von Drittstaatlern bejaht worden, hätte dies erhebliche Möglichkeiten für zukünftige *public interest litigation* eröffnet. Es stellte sich zudem die in Klimaklagen aller Art problematisierte Kausalitätsfrage, hier konkret, inwiefern die Festlegung von bestimmten Emissionsbudgets für die Schäden ursächlich ist, die ein Einzelner aus einem klimawandelinduzierten Wetterphänomen erleidet.⁶⁷ Auch hinsichtlich des Pariser Übereinkommens von 2015⁶⁸ stellten sich Fragen bezüglich der Verbindlichkeit des dort formulierten Ziels der Temperaturbegrenzung auf maximal 2 Grad sowie der Verpflichtungswirkung der hierfür aufgestellten Mechanismen.⁶⁹ Mit einer Antwort hierauf hätten die Gerichte eine Vorreiterrolle bei der Interpretation des wichtigsten Vertragswerks des internationalen Klimaschutzrechts einnehmen können, worauf sich dann potentiell Klagende in Verfahren vor anderen Gerichten hätten beziehen können.

Die Beklagten hatten dagegen die Einrede der Unzulässigkeit erhoben. Sie argumentierten, dass die Klägerinnen und Kläger zwar faktisch, nicht aber rechtlich betroffen seien. Denn die festgelegten Emissionsbudgets seien keine unmittelbare Erlaubnis, Treibhausgase zu emittieren, sodass auch keine Duldungspflicht gegenüber diesen Emissionen beständen. Vielmehr setzten die Rechtsakte lediglich Mindestverpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Emissionsreduktion fest, was gerade dem Klimaschutz diene. Zudem sei den Mitgliedstaaten unbenommen, über die in den Rechtsakten festgelegten Reduktionsziele hinauszugehen, sodass aufgrund des damit einhergehenden Ermessenspielraums die Klägerinnen und Kläger nicht unmittelbar betroffen seien.⁷⁰

65 Franzius (Fn. 9), Rn. 38-43; Oliver Dörr, State responsibility for climate change under EU and German law, in: Schulev-Steindl, Eva/Hinteregger, Monika et al. (Hrsg.), Climate Change, Responsibility and Liability, 2022, 299 (301-302); Walter Frenz, Klimaschutz und EU-Grundrechte, EuR 2022, 3 (5-6).

66 Winter (Fn. 26), 261; allgemein hierzu Hans D. Jarass, in ders., GRCh, 4. Aufl. 2021, Art. 51 Rn. 44 mit einem Vorschlag der Differenzierung nach Abwehr- oder Schutzpflichtendimension.

67 Winter (Fn. 26), 261; Estelle Brosset/Ève Truikhé, „Les People’s Climate Case“ c. Union européenne (2019), in: Cournil, Christel (Hrsg.), Les grandes affaires climatiques, 2020, 193 (202); allgemein dazu Franzius (Fn. 9), Rn. 39-40.

68 EU ABl. L 282 v. 19.10.2016.

69 Winter (Fn. 26), 262-263.

III. Die Entscheidungen der Unionsgerichte

Diese Unzulässigkeitseinrede hatte Erfolg. Die Klage wurde vom EuG abgewiesen, was vom EuGH bestätigt wurde. Bereits anhand kleiner prozessualer Details zeigt sich, dass beide Gerichte der Klage von Beginn an nur geringe Relevanz und Erfolgschance beimaßen beziehungsweise beimesse wollten. So entschieden sie jeweils nur in der Besetzung als (kleine) Kammer mit lediglich drei Richterinnen und Richtern. Die Größe des Spruchkörpers deutet auf die voraussichtliche rechtliche (und oft auch rechtspolitische) Relevanz eines Verfahrens hin.⁷¹ Eine Entscheidung einer kleinen Kammer bekommt daher in aller Regel nicht dieselbe Aufmerksamkeit wie die Entscheidung einer großen Kammer oder des Plenums. Der EuGH verzichtete darüber hinaus auf ein Gutachten des dem Verfahren zugeordneten Generalanwalts *Gerard Hogan*. Der Verzicht auf ein Gutachten ist eine Maßnahme der Verfahrensbeschleunigung, die nach Art. 20 Abs. 5 EuGH-Satzung dann in Anspruch genommen werden kann, wenn der Fall keine neue Rechtsfrage aufwirft.⁷² Dieser Verzicht ist nicht nur angesichts des ambitionierten politischen Anliegens des Klagekollektivs bemerkenswert. Die vielen vom Klagekollektiv aufgeworfenen Rechtsprobleme hätten in einem Gutachten noch einmal vertiefter dargestellt und diskutiert werden können, als dies dem EuGH möglich ist. Denn dieser fällt seine Entscheidungen in der Regel unter starkem Konsensdruck, was oft zu recht knappen, eher formelhaften und wenig diskursiven Begründungen führt.⁷³ Insbesondere hätte der Generalanwalt in einem Gutachten noch einmal die lange und kritische Diskussion der Plaumann-Formel in der rechtswissenschaftlichen Literatur aufbereiten können und auch

70 Zusammenfassung der Argumente der Beklagten in EuG, 8.5.2019, T-330/18, Rn. 25-28 – Carvalho.

71 Zur Korrelation zwischen Bedeutung einer Rechtssache und der Größe des entscheidenden Spruchkörpers *Anthony Arnulf*, The European Union and Its Court of Justice, 1999, II.

72 Allgemein kritisch zur damit einhergehenden ‚Selbstverzerrung‘ des EuGH *Jan Komárek*, European Law Review 2007, 467 (481-482): „the Court is willing to cut off an important component of its argumentation for the sake of the expeditiousness of its work. [...] This, perhaps unconsciously, significantly undermines its role as a veritable Supreme or even Constitutional Court of the EU.“

73 Generell zu Aufbau, Stil und Funktion der Gutachten der Generalanwälte, insbesondere zu ihrer Ergänzungsfunktion für die meist knapp begründeten, wenig diskursiven und autoritativ wirkenden Begründungen des Gerichtshofs *Mitchel de S.-O.-l'E. Lasser*, Judicial Deliberations, 2004, 107 (113-141).

Erwägungen miteinbeziehen können, die infolge des bereits erwähnten Ansinns des Generalanwalts *Jacobs* und des EuG in den Verfahren *Unión de Pequeños Agricultores* beziehungsweise *Jégo-Quéré*⁷⁴ sowie nun vom Klagekollektiv⁷⁵ geäußert wurden. Mit dem Verzicht auf das Gutachten signalisierte der EuGH, dass er die Erfolgsaussichten des Verfahrens für gering einschätzte. Zugleich wurde dadurch aber auch impliziert, dass die vorgelegten Rechtsfragen keine große Bedeutung hätten.

Aufgrund der Unzulässigkeitsentscheidung des EuG wurde nach Art. 144 Abs. 3 EuG-Verfahrensordnung eine Entscheidung darüber gegenstandslos, ob die Anträge auf Streithilfe weiterer Nichtregierungsorganisation zugunsten des Klagekollektivs zuzulassen gewesen wären.⁷⁶ Ein solcher Verfahrensbeitritt von Streithelfern ist eine weniger voraussetzungsreiche Erscheinungsform von *public interest litigation*, da er ermöglicht, die Interessenklagen durch weitere Expertise zu unterstützen, ohne selbst als Kläger oder Klagevertreter auftreten zu müssen.⁷⁷

Das EuG hielt es im Gegensatz zum EuGH nicht für notwendig, eine Pressemitteilung über den Verfahrensausgang zu veröffentlichen.⁷⁸ Die Begründungen der Entscheidungen sind auch bis heute lediglich auf Englisch und Französisch vollständig einsehbar.⁷⁹ Auch dies verdeutlicht, dass die Unionsgerichtsbarkeit dem Vorbringen des Klagekollektivs geringe Relevanz für die zukünftige Rechtsentwicklung beimaß (oder eben: beimesen wollte). Denn die Veröffentlichung einer Entscheidung und ihre Übersetzung in weitere Amtssprachen dürfte ein wichtiger Faktor für ihre

74 Überblick über die zumeist begrüßenden Anmerkungen zum Vorstoß von GA Jacobs und dem EuG *Kalbheim* (Fn. 57), 342-349.

75 Beide Gerichte erwähnten zwar die wesentlichen Argumente des Klagekollektivs (EuG, 8.5.2019, T-330/18, Rn. 32 – Carvalho; EuGH, 25.3.2021, C-565/19 P, Rn. 53-65 – Carvalho), setzen sich hiermit aber kaum auseinander.

76 Konkret hatten das Climate Action Network Europe, WeMove Europe und die Arbeitsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft den Streitbeitritt beantragt.

77 *Jasper Krommendijk/Kris van der Pas*, To intervene or not to intervene: intervention before the court of justice of the european union in environmental and migration law, *The International Journal of Human Rights* 2022, 1394 (1396-1397); zu Möglichkeiten und Praxis der Intervention in deutschen Gerichtsverfahren *Verheyen/Pabsch* (Fn. 22), Rn. 69-72.

78 Die Pressemitteilung 51/2021 vom 25.3.2021 des EuGH ist abrufbar unter <https://t1p.de/hecd0> (zuletzt abgerufen am: 28.7.2023).

79 Für die anderen Amtssprachen existieren lediglich Kurzinformationen mit dem jeweiligen Entscheidungstenor, siehe die Dokumente Beschluss/Urteil und Beschluss (Information)/Urteil (Information) auf <https://t1p.de/wqdil> und <https://t1p.de/axxuf> (zuletzt abgerufen am: 28.7.2023).

Rezeption sein. Im Kontrast zur enormen Öffentlichkeitsarbeit des Klagekollektivs zeigt sich hieran plastisch die eingrenzende Wirkung juristischen Formalismus.

Das EuG begründete die Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklage mit der fehlenden individuellen Betroffenheit im Sinne der Plaumann-Formel, da die Klägerinnen und Kläger von den Rechtsakten nicht wie Adressaten individuell betroffen seien.⁸⁰ Dass sie womöglich anders (und stärker) vom Klimawandel betroffen seien als andere Menschen, berechtige sie nicht zu einer Klage gegen einen Rechtsakt mit allgemeiner Geltung. Andernfalls würde das Kriterium der individuellen Betroffenheit in Art. 263 Abs. 4 Var. 2 AEUV, wie es seit Plaumann verstanden wird, leerlaufen.⁸¹ Dies verstieße auch nicht gegen Art. 47 GRCh, da der dort verankerte Schutz kein Recht darauf gewähre, dass jeder Einzelne ein unbedingtes Recht habe, unmittelbar vor den Gerichten der Union eine Nichtigkeitsklage zu erheben.⁸² Davon abgesehen wurden die zahlreichen Argumente des Klagekollektivs⁸³ nicht näher adressiert oder entkräftet.⁸⁴ Der EuGH bestätigte diese Begründung, ohne ihr viel hinzuzufügen. Im Wesentlichen erschöpfte sich seine Begründung darin, dass er die Prüfung der Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV durch das EuG affirmativ wiederholte.⁸⁵ Der EuGH verwies lediglich noch darauf, dass es ihm nicht ohne Überschreiten seiner Zuständigkeitsgrenzen möglich sei, die Voraussetzungen für die Erhebung von Klagen anders auszulegen, als sie im AEUV ausdrücklich festgelegt sind.⁸⁶

IV. Bewertung

Den entscheidenden Punkt spricht der EuGH aber nicht an: So ist die Plaumann-Formel doch selbst nur *eine* denkbare Auslegung des Kriteriums

80 EuG, 8.5.2019, T-330/18, Rn. 43-49 – Carvalho; so auch EuGH, 25.3.2021, C-565/19 P, Rn. 48-50 – Carvalho.

81 EuG, 8.5.2019, T-330/18, Rn. 50 – Carvalho; bestätigt in EuGH, 25.3.2021, C-565/19 P, Rn. 38-40 und 73 – Carvalho.

82 EuG, 8.5.2019, T-330/18, Rn. 42 – Carvalho; zustimmend EuGH, 25.3.2021, C-565/19 P, Rn. 41 und 48 – Carvalho.

83 Klageschrift (Fn. 34), Rn. 82-99; siehe auch die Rechtsmittelbegründung (Appeal submitted to the European Court of Justice Fn. 34), Rn. 27-73; zusammengefasst in EuGH, 25.3.2021, C-565/19 P, Rn. 53-65 – Carvalho.

84 Kritisch *Pagano* (Fn. 30), 351 und 354.

85 EuGH, 25.3.2021, C-565/19 P, Rn. 67-80 – Carvalho.

86 EuGH, 25.3.2021, C-565/19 P, Rn. 69-70 und 77-78 – Carvalho.

der individuellen Betroffenheit in Art. 263 Abs. 4 AEUV.⁸⁷ Der EuGH tut demgegenüber so, als sei die Formel unmittelbarer Ausdruck der Norm und nobilitiert damit seine eigene Rechtsprechung in den Rang von quasi-Vertragsrecht.⁸⁸ So muss er sich auch nicht mehr auf eine Diskussion einlassen, ob die besseren Gründe, also insbesondere das Gebot effektiven Rechtsschutzes, für eine von der Plaumann-Formel abweichende Auslegung sprechen.⁸⁹ Aus einer rechtsinternen Logik ergibt das natürlich Sinn. Es gilt insofern der sprichwörtliche Grundsatz: ‚Gefällte Bäume lässt man liegen‘. Eine einmal etablierte Rechtsprechungslinie zu ändern, selbst wenn dies methodisch begründbar wäre, geht oft mit der Gefahr des Gesichtsverlusts einher, da man implizit eingestehen würde, dass die frühere Judikatur (an der man womöglich auch noch entgegen guter Kritik stur festgehalten hat: ein Teufelskreis!) nicht taugte.⁹⁰ Eine ständige Rechtsprechungslinie steht dagegen paradigmatisch für die juristischen Kernmaximen von Rechtssicherheit und Vertrauenschutz, sie leistet damit genau das, was *Luhmann* als Funktion des Rechtssystems herausstellt: Die Stabilisierung normativer Erwartungshaltungen.⁹¹

D. Schluss

Mit dem engen Verständnis individueller Betroffenheit bekräftigen die Gerichte die durch die bisherige Rechtsprechung aufgestellten Beschränkungen – für den subjektiven Rechtsschutz, aber auch für sich selbst. Diese depolitisierende Fremd- und Selbstbegrenzung des Prozessrechts als „Sitz

87 In diese Richtung auch *Schwerdtfeger* (Fn. 53), 591 und *Matthias Gegenwart*, The intertemporal guarantee of freedom – a concept for international human rights to address states' failure to combat climate change and its threats?, Vilnius University Open Series 2023, 59 (68).

88 *Christiansen/Masche* (Fn. 58), 45-46.

89 *Lena Hornkohl*, The CJEU dismissed the People's Climate Case as inadmissible: the limit of Plaumann is Plaumann, European Law Blog, 6.4.2021, <https://tlp.de/8wp22> (zuletzt abgerufen am: 28.7.2023) entdeckt hier einen Zirkelschluss in der Argumentation des Gerichts; ähnlich wie hier kritisch *Schwerdtfeger* (Fn. 53), 592; sehr kritisch *Christiansen/Masche* (Fn. 58), 38-43 und *Kelleher* (Fn. 28), 130-132.

90 *Oliver Lepsius*, Kontextualisierung als Aufgabe der Rechtswissenschaft, JZ 2019, 793 (800); siehe auch *Sebastian Schwab*, Historische Ambiguität und Recht, JZ 2021, 500 (501-502).

91 *Luhmann*, Soziale Systeme, 1984, 509-510; *ders.*, Das Recht der Gesellschaft, 1993, 131-143.

des Rechtsformalismus⁹² führt zwangsläufig dazu, dass die substantiellen Fragen des rechtspolitischen Anliegens nicht erörtert werden müssen.⁹³ Dadurch kommen die Gerichte gar nicht erst in die heikle Situation, zwischen den kollektiven Forderungen nach strengeren Klimaschutzmaßnahmen und der Entscheidungsprärogative des Unionsgesetzgebers abwägen zu müssen. In Carvalho et al. hat die Unionsgerichtsbarkeit wieder bestätigt, dass sie nur ungern als politische Akteurin wahrgenommen werden möchte.⁹⁴ Sie richtet den Blick, wie es für eine rechtsentscheidende Institution üblich ist, nach hinten statt wie das Klagekollektiv nach vorne.⁹⁵

Für das Klagekollektiv ist das angesichts seiner enormen Anstrengungen ein enttäuschendes Ergebnis. Sein konstruktiver Protest blieb von den Unionsgerichten ungehört. Aber: Die Klägerinnen und Kläger haben sich selbst eine Stimme geben, sie sind zu Aktivistinnen und Aktivisten geworden.⁹⁶ Zudem hat sich die Europäische Union mittlerweile mit Art. 4 Abs. 1 des Europäischen Klimagesetzes⁹⁷ zum Ziel gesetzt, statt der zuvor für 2030 anvisierten 40% im Vergleich zu 1990 nun eine EU-weite Minderung in Höhe von 55% erreichen zu wollen.⁹⁸ Dies dürfte auch Folge des öffentlichen Drucks gewesen sein, den das Klagekollektiv mit seiner öffentlichkeitswirksamen Proteststrategie miterzeugt hat.⁹⁹ Daran zeigt sich, dass ein Misserfolg im Gerichtssaal keine endgültige Niederlage für das eingeklagte

92 Alfred Manigk, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 1927, 478, zitiert nach *Walther* (Fn. 2), 591.

93 Frustriert darüber *Brossel/Truillhé* (Fn. 67), 205 und *Christiane Trüe*, Economic and Legal Issues of Climate Change in the EU, European Studies 8 (2021), 161 (174).

94 Das ist Ausdruck eines allgemeinen Symptoms, siehe nur *O'Neill* (Fn. 13), 508-509.

95 Zu den entgegenstehenden operativen Modi des Rechts (konservativ bewahrend) und der Politik (aktiv gestaltend) als eine rhetorische Lesart der Systemtheorie *Marcus Schnetter*, Ein Dichterjurist als Politikaktivist, in: Nehrlinch, Thomas/Schilling, Erik (Hrsg.), Ferdinand von Schirach, 2024 (i.E.), sub 2. Politik und Recht als soziale Systeme.

96 *Gökşen Şahin*, Peoples Climate Case - families and youth take the EU to court over its failure to address the climate crisis, in: Henry, Claude/Rockström, Johan et al. (Hrsg.), Standing up for a Sustainable World, 2020, 171 (172).

97 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.6.2021 (Rahmen für die Verwirklichung der Klimaneutralität); Überblick hierzu bei *Sabine Schlacke/Miriam Köster/Eva-Maria Thierjung*, Das „Europäische Klimage setz“ und seine Konsequenzen, EuZW 2021, 620.

98 Dieser Hinweis auch bei *Franzius* (Fn. 9), Rn. 22 und *Marcin Stoczkiewicz*, The role of the courts in EU climate policy, in: *Rayner, Tim/Szulecki, Kacper et al. (Hrsg.)*, Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics, 2023, 129 (134).

99 *Kelleher* (Fn. 28), 131; zuvor in diese Richtung bereits *Şahin* (Fn. 96), 172-173.

Anliegen bedeuten muss.¹⁰⁰ Vielmehr kann ein Gerichtsverfahren, auch ein öffentlichkeitswirksam gescheitertes, ein Katalysator für politische Veränderungen sein. Auch in Zukunft werden daher Protestkläger ihre Forderungen in der Form des Rechts artikulieren, um ebenjene zu überwinden.

100 *Jacques Hartmann/Marc Willers*, Protecting rights through climate change litigation before European courts, *Journal of Human Rights and the Environment* 2022, 90 (98-99).

