

Klimaschutz als Grundrecht

Klimabezogene Schutzpflichten als Herausforderung für die Grundrechtsdogmatik

Miriam Hofer

Abstract: Ein Blick auf die Judikatur des EGMR zu den in der EMRK verankerten „positiven Verpflichtungen“ der Vertragsstaaten zum Klimaschutz zeigt, dass das bekannte „Opfer-Störer-Staat“-Dreieck als zu eng erscheint, um alle Dimensionen grundrechtlicher Schutzpflichten zu erfassen. Ein EMRK-konformes Schutzpflichtverständnis rückt die Möglichkeit des Staates, einer (wie auch immer gearteten) Beeinträchtigung der grundrechtlich geschützten Sphäre des Einzelnen Abhilfe zu schaffen, in den Fokus der Betrachtung, und erfordert eine umfassendere nachprüfende Kontrolle potentieller Schutzpflichtverstöße durch das deutsche BVerfG und den österreichischen VfGH. Die Anerkennung klimabezogener Schutzpflichten im nationalen Grundrechtsgefüge macht aber nicht nur eine Erweiterung unseres Verständnisses von Struktur und Umfang grundrechtlicher Schutzpflichten und der Kontrolldichte potentieller Schutzpflichtverstöße, sondern auch eine Ausdehnung der (kollektiven) Rechtsschutzmöglichkeiten notwendig.

A. Einleitung

Auf globaler Ebene zeichnet sich immer deutlicher ab: die Einhaltung des 1,5°C-Ziels des Pariser Übereinkommens wird stetig unwahrscheinlicher.¹ Doch das gehäufte Auftreten von Extremwetterereignissen als Folge des ungebremsten Klimawandels würde drastische Auswirkungen auf Gesundheit, Eigentum und im schlimmsten Fall auch das Leben der Bürger:innen haben.² Die Vertragsstaaten der Europäischen Konvention zum Schutz der

1 So ist weiterhin ein Anstieg der globalen Treibhausgasemissionen zu verzeichnen, im Jahr 2023 um 2 % gegenüber dem Vorjahr. Seit 1990 sind die weltweiten Treibhausgasemissionen um 62 % angestiegen. Siehe M. Crippa/D. Guizzardi/F. Pagani/M. Banja/M. Muntean/E. Schaaf/F. Monforti-Ferrario/W. E. Becker/R. Quadrelli/A. Risquez Martin/P. Taghavi-Moharamli/J. Köykkä/G. Grassi/S. Rossi/J. Melo/D. Oom/A. Branco/J. San-Miguel/G. Manca/E. Pisoni/E. Vignati/F. Pekar, GHG emissions of all world countries, Publications Office of the European Union (2024), abrufbar unter https://edgar.jrc.ec.europa.eu/booklet/GHG_emissions_of_all_world_countries_booklet_2024report.pdf (22.10.2024).

2 Siehe insb. International Panel on Climate Change (IPCC) (Hrsg.), Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II contribution to the

Menschenrechte und Grundfreiheiten³ (EMRK) sind deshalb verpflichtet, umfassende Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, um das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) zu schützen – mit dieser aufsehererregenden Entscheidung bestätigte der EGMR im April diesen Jahres erstmals das Bestehen sogenannter „positive obligations“ in Bezug auf den Klimawandel im System der EMRK. Das Urteil in der Rs. *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gg. Schweiz*⁴ bildet damit den vorläufigen Höhepunkt einer Judikaturlinie, die – wenngleich die EMRK kein explizites Grundrecht auf Umwelt- oder gar Klimaschutz beinhaltet – beginnend bereits in den 1990er-Jahren aus Art. 2 EMRK, Art. 8 EMRK und Art. 1 1. ZP-EMRK Verpflichtungen der Vertragsstaaten zum Schutz vor umweltbedingten Grundrechtsbeeinträchtigungen ableitet.⁵

Im Mittelpunkt dieser Judikatur steht der Gedanke, dass der Staat – selbst, wenn er nicht direkt in die grundrechtlich geschützte Sphäre einer Einzelperson eingreift – diese Person vor anderweitigen Beeinträchtigungen der Grundrechtssphäre schützen muss. Angesprochen ist also nicht die dem Jellinek'schem Verständnis vom *status negativus* folgende Abwehrfunktion der Grundrechte, sondern die Schutzpflichtdimension der Grundrechte, die dem Einzelnen einen *status positivus* gewährt.⁶ Eine Instrumentalisierung staatlicher Schutzpflichten für den Klimaschutz bietet zwar den

IPCC Sixth Assessment Report (2022) Policy recommendations, S. 10, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/> (22.10.2024).

- 3 Europäische Menschenrechtskonvention, österr. BGBl. 1958/210 i.d.F. BGBl. III 2023/171 sowie Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, dt. BGBl. II 1952/14, S. 685. Hinzuweisen ist darauf, dass die EMRK in Österreich im Verfassungsrang steht (siehe Art. II Z. 7 Bundesverfassungsgesetz vom 4. März 1964, mit dem Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 über Staatsverträge abgeändert und ergänzt werden, österr. BGBl 1964/59); in Deutschland kommt ihr der Rang eines einfachen Gesetzes zu (vgl. BVerfGE III, 307 [331]).
- 4 EGMR 9.4.2024, 53600/2020, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gg. Schweiz*.
- 5 Zur Entwicklung der umweltbezogenen Judikatur des EGMR siehe schon O. Pedersen, *The Ties that Bind: The Environment, the European Convention on Human Rights and the Rule of Law*, European Public Law 2010, 571.
- 6 Zur Statuslehre grundlegend G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg i. B. 1892, S. 87 ff.; dazu im Kontext grundrechtlicher Gewährleistungen M. Holoubek/C. Bezemek, *Die Grundrechte*, in: WiR – Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Hrsg.), *Selbstverantwortung versus Solidarität im Wirtschaftsrecht*, Wien 2014, S. 61 (62). Vgl. zu Status Negativus und Status Positivus auch schon H. Krieger, Kapitel 6: Funktionen von Grund- und Menschenrechten, in: O. Dörr/R. Grothe/T. Marauhn (Hrsg.), *EMRK/GG, Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz*, 3. Aufl., Tübingen 2022, Rn. 22.

Vorteil, dass hierfür bestehende Grundrechtskataloge herangezogen werden könnten – es bedürfte also insofern nicht erst, wie in Österreich diskutiert,⁷ der verfassungsrechtlichen Verankerung eines neuen „Grundrechts auf Klimaschutz“. Dennoch, und das offenbart der Fall der klimabezogenen Schutzpflichten ganz besonders, geht das Verständnis der positiven Verpflichtungen des EGMR und deren nachprüfende Kontrolle über das herkömmliche Verständnis der „Schutzpflicht“ im deutschsprachigen Raum hinaus. Anhand des Beispiels klimabezogener Schutzpflichten soll im Folgenden aufgezeigt werden, dass eine EMRK-konforme Interpretation der Schutzpflichtdimension der Grundrechte nicht zuletzt eine Modifikation unseres Verständnisses von Schutzpflichten notwendig macht.

B. Grundrechtsfunktionen: Schutzpflichten und positive Verpflichtungen

I. Grundrechtliche Schutzpflichten

1. Grundrechte als Abwehrrechte und „Entdeckung“⁸ der Schutzpflichten

Grundrechte wie beispielsweise das Recht auf Leben, auf Achtung des Privat- und Familienlebens oder das Eigentumsrecht wurden zunächst vorrangig als Abwehrrechte gegenüber dem Staat verstanden:⁹ sie bieten dem einzelnen Normunterworfenen Schutz vor unverhältnismäßigen Eingriffen des Staates, beispielsweise vor unverhältnismäßigen Enteignungen oder Verhaftungen.¹⁰ In dieser Funktion verpflichten die betreffenden Grundrechte den Staat, von bestimmten Handlungen Abstand zu nehmen; der Gesetzgeber wird also zu einem *Unterlassen* verpflichtet. Dem diametral gegenüber steht die Funktion der grundrechtlichen Schutzpflichten: sie

7 Vgl. D. Ennöckl, Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz, ZÖR 2022, 361.

8 Dazu K. Stern, Die Schutzpflichtfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010, 241 (241).

9 Dies gilt sowohl für Deutschland als auch Österreich; vgl. dazu bloß (für Deutschland) A. Voßkuhle/A. Kaiser, Grundwissen – Öffentliches Recht: Funktionen der Grundrechte, JuS 2011, 411 (411); und T. Öhlinger/H. Eberhard, Verfassungsrecht, 13. Aufl., Wien 2022, Rn. 692 (für Österreich). Vgl. auch bspw. Stern, Schutzpflichtfunktion (Fn. 8), 242 m.w.N., wonach die Grundrechte in Deutschland allerdings nie ausschließlich als Abwehrrechte verstanden wurden; ihnen wurden schon im 19. Jh. eine objektiv-rechtliche Funktion zugesprochen.

10 Zur abwehrrechtlichen Funktion von Gleichheitsrechten siehe Krieger (Fn. 6), Funktionen Rn. 20.

beinhaltet ein Handlungsgebot, also eine Pflicht zu einem aktiven Tun des Staates zum Schutz der Grundrechtssphäre des Einzelnen. Die Funktion der Grundrechte als Schutzpflicht verleiht dem Einzelnen, anders als in der abwehrrechtlichen Dimension, einen *status positivus*. Umgekehrt wird ein Verstoß gegen eine grundrechtliche Schutzpflicht systematisch durch eine Unterlassung begründet.

In Deutschland erkannte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) schon im Jahr 1975 mit dem sogenannten „ersten Urteil zum Schwangerschaftsabbruch“¹¹ erstmals das Bestehen grundrechtlicher Schutzpflichten, *in concreto* eine Pflicht des Gesetzgebers zum Schutz des ungeborenen Lebens, an.¹² Wenig später, im Jahr 1979, urteilte auch der EGMR erstmalig über das Bestehen positiver Verpflichtungen der Vertragsstaaten der EMRK in der Rs. *Marckx gg. Belgien*¹³, die er in der Folge immer weiter konkretisierte und spezifizierte.¹⁴ Wenngleich der EGMR immer wieder betont, keine allgemeine Theorie der positiven Verpflichtungen aufzustellen,¹⁵ so lassen sich aus den inzwischen sehr umfangreichen Judikaten allgemeine Grundsätze ableiten, die der EGMR in unterschiedlichen Fallkonstellationen immer wieder heranzieht.¹⁶ Charakteristisch ist dabei die Unterscheidung zwischen substantiellen und prozeduralen positiven Verpflichtungen, also einerseits Verpflichtungen, die inhaltlich auf die Verhinderung und Beseitigung von Grundrechtsbeeinträchtigungen gerichtet sind, und andererseits bestimmte Untersuchungs- und Informationspflichten sowie verfahrensrechtliche Verpflichtungen bei (potentiellen) Grundrechtsbeeinträchtigung-

11 BVerfGE 39, 1.

12 Siehe dazu bereits E. Klein, Grundrechtliche Schutzpflichten des Staates, NJW 1989, 1633; vgl. auch Stern, Schutzpflichtfunktion (Fn. 8), 243. Zur Entwicklung der Schutzpflichten in der Judikatur siehe insb. G. Britz, Grundrechtliche Schutzpflichten in bald 50 Jahren Rechtsprechung des BVerfG, NVwZ 2023, 1449.

13 EGMR 13.6.1979, 6833/74, *Marckx gg. Belgien*. Mitunter wird auch die Entscheidung EGMR 23.7.1968, 1474/62, *Belgischer Sprachenfall*, bereits als Ursprung der Judikatur zu positiven Verpflichtungen gesehen; in *Marckx gg. Belgien* nahm der EGMR aber erstmals wörtlich auf positive Verpflichtungen Bezug.

14 Zur Entwicklung der Judikatur zu ‚positive obligations‘ siehe bereits A. Mowbray, The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights, London 2004.

15 So schon in EGMR 21.6.1988, 10126/82, *Plattform Ärzte für das Leben gg. Österreich*, Rn. 32.

16 Siehe dazu insb. V. Stoyanova, Positive Obligations under the European Convention on Human Rights. Within and Beyond Boundaries, Oxford 2023, S. 3 ff.; und J. Gerards, General Principles of the European Convention on Human Rights, Cambridge 2019, S. 108 ff.

gen.¹⁷ Ausgehend von der Entscheidung des EGMR in der Rs. *Plattform Ärzte für das Leben* gg. Österreich¹⁸ erkannte auch der österreichische Verfassungsgerichtshof (VfGH) erstmals das Bestehen grundrechtlicher Schutzpflichten, hier im Kontext der Versammlungsfreiheit, an.¹⁹

2. Schutzpflichtverständnis im Opfer-Störer-Staat-Dreieck

Neben der oben schon angesprochenen Funktion des Abwehrrechts ist also auch in Deutschland und Österreich anerkannt, dass insb. Freiheitsrechte wie das Recht auf Leben, Achtung des Privat- und Familienlebens und das Eigentumsrecht eine Schutzpflichtkomponente beinhalten. Dies wird in Deutschland aus der Funktion der Grundrechte als objektive Wertordnung hergeleitet;²⁰ in der österreichischen Lehre werden Schutzpflichten nach *Holoubek* als Teil der Gewährleistungspflichten betrachtet, die daneben auch Verfahrens- und Organisationsgarantien, Teilhaberechte und institutionelle Garantien sowie Institutsgarantien umfassen.²¹

Der Schutzpflichtgehalt umfasst also im Wesentlichen das, was der EGMR als substantielle positive Verpflichtung bezeichnet; dennoch ist das herkömmliche Verständnis von Schutzpflichten strukturell anders geartet als jenes der positiven Verpflichtungen i.S.d. EMRK. In Deutschland und Österreich werden Schutzpflichten nämlich vorrangig drittbezogen erfasst: unter Berufung auf ein Dreiecksverhältnis zwischen Staat, Störer und Op-

17 Zur Differenzierung zwischen substantiellen und prozeduralen positiven Verpflichtungen siehe *Gerards*, General Principles (Fn. 16), S. 121 ff.

18 EGMR 21.6.1988, 10126/82, *Plattform Ärzte für das Leben* gg. Österreich.

19 VfSlg 12.501/1990; zur Entwicklung in Österreich siehe insb. *M. Holoubek*, Grundrechtliche Schutzpflichten, in: E. Bernat/C. Grabenwarter/B. Kneihs/M. Pöschl/K. Stöger/E. Wiederin/J. Zahrl (Hrsg.), FS Christian Kopetzki, Wien 2019, S. 205 (210 ff).

20 Vgl. z.B. O. Klein, Das Untermaßverbot – Über die Justiziabilität grundrechtlicher Schutzpflichten, JuS 2006, 960 (960), demzufolge die grundrechtliche Schutzpflicht zu Recht „als die zentrale Figur der objektivrechtlichen Dimension der Grundrechte“ gilt. Siehe für Österreich hingegen C. Grabenwarter, Kontrolldichte des Grund- und Menschenrechtsschutzes in mehrpoligen Rechtsverhältnissen – Aus Sicht des Österreichischen Verfassungsgerichtshofes, EuGRZ 2006, 487 (488): „Vereinzelte Ansätze der Begründung der Schutzpflicht über eine objektiv-rechtliche Funktion der Grundrechte [...] vermochten sich weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur durchsetzen.“

21 Daneben beinhalten grundrechtliche Gewährleistungspflichten nach *Holoubek* außerdem Teilhaberechte sowie institutionelle Garantien und Institutsgarantien. Vgl. M. Holoubek, Grundrechtliche Gewährleistungspflichten. Ein Beitrag zu einer allgemeinen Grundrechtsdogmatik, Wien 1997, S. 73 f.

fer wird angenommen, der Staat sei verpflichtet, Beeinträchtigungen der grundrechtlich geschützten Sphäre durch Dritte hintanzuhalten, indem er das störende Verhalten des Dritten unterbindet.²² Ausgehend von diesem Dreiecksverständnis wird ausgeführt, dass die Differenzierung zwischen Abwehrrecht und Schutzpflicht je nach Verursacher der Gefahr getroffen werden müsse; nur dann, wenn der Staat als Gefahrenverursacher ausgeschlossen werden kann, liegt ein Aspekt der Schutzpflicht vor.²³

Folglich ist auch umstritten, ob Gefahren, die nicht von Dritten verursacht werden – insbesondere Naturgefahren – überhaupt staatliche Schutzpflichten auslösen können.²⁴ Ebenso strittig ist, ob diese Form der Schutzpflicht strukturell überhaupt ein *aliud* zu einem Abwehrrecht darstellt, oder diese Fallkonstellationen vielmehr – mit Fokus darauf, dass der Staat die Störung erlaubt und insofern durch die Schutzpflicht mittelbar wieder zum Unterlassen (nämlich dieser Erlaubnis) verpflichtet wird – abwehrrechtlich zu erfassen sind.²⁵

3. Herausforderungen durch den Klimawandel

Dieses Verständnis stößt im Kontext des Klimawandels naturgemäß an Grenzen: der Charakter als multitemporales und -faktorielles Geschehen sowie das zeitliche, örtliche und personelle Auseinanderfallen von Ursache

22 Vgl. Stern, Schutzpflichtfunktion (Fn. 8), 246: „Der Staat ist [...] derjenige, der zu Hilfe gerufen wird, weil ein Dritter [Hervorhebung im Original] in die Grundrechtssphäre eingreift“; C. Calliess, Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis, JZ 2006, 321; ders., in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa II: Allgemeine Lehren, Köln 2006, § 44 Schutzpflichten, Rn. 18 ff. und Isensee, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX: Allgemeine Grundrechtslehren, 3. Aufl., Köln 2011, § 191 Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, Rn. 206 f. Für Österreich siehe insb. Holoubek, Grundrechtliche Schutzpflichten, in: E. Bernat et al. (Hrsg.), FS Kopetzki (Fn. 19), S. 220 ff.; R. Feik, Staatliche Gewährleistungspflichten und Nachbarrechte im gewerblichen Betriebsanlagenrecht, in: C. Grabenwarter/R. Thienel (Hrsg.), Kontinuität und Wandel der EMRK, Kehl 1998, S. 205; und W. Berka/C. Binder/B. Kneihls, Die Grundrechte. Grund- und Menschenrechte in Österreich, 2. Aufl., Wien 2019, S. 160: „Wenn und soweit Gewährleistungspflichten auf die Verhältnisse Privater untereinander bezogen sind, also den Zweck haben, Grundrechtsträger vor der Ingerenz anderer Grundrechtsträger in Schutz zu nehmen, werden sie Schutzpflicht genannt“.

23 Siehe Krieger (Fn. 6), Funktionen Rn. 51.

24 Siehe hierzu die Nachweise bei Krieger (Fn. 6), Funktionen Rn. 58.

25 Für Österreich, auch bezugnehmend auf die deutsche Lehre, Holoubek, Grundrechtliche Schutzpflichten, in: E. Bernat et al. (Hrsg.), FS Kopetzki (Fn. 19), S. 220 ff. m.w.N.

und Wirkung machen eine einfache Subsumtion unter das oben beschriebene Dreiecksverhältnis unmöglich. Weder lässt sich ein Verursacher bzw. eine Verursachergruppe identifizieren, dessen emissionsintensive Aktivitäten für sich allein den Klimawandel auslösen, noch lässt sich ein bestimmter Akt des Gesetzgebers als für sich genommen ursächlich für das Phänomen identifizieren. Überhaupt liegt ein Großteil der Emissionsquellen außerhalb des betreffenden Staates; das für die Dreieckskonstellation kennzeichnende Störer-Staat-Verhältnis scheitert insofern also an der Definition konkreter „Störer“, die der Einflussphäre des betreffenden Staates unterliegen.

Ein drittbezogenes Schutzpflichtverständnis findet seine Grenzen folglich dort, wo ein einzelner Dritter (oder zumindest eine bestimmte Gruppe „Dritter“) nicht mehr zu identifizieren ist; was in Bezug auf den Klimawandel angesichts der unüberblickbaren Vielzahl einzelner Emissionsquellen sowie dem Umstand, dass die Treibhausgasemissionen eines einzelnen Emittenten für sich genommen noch nicht schädlich sind, sondern die negativen Folgen erst durch die Menge der Emissionen insgesamt begründet werden, zutrifft. Im Klimawandel ist global betrachtet jeder Einzelne – in freilich ganz unterschiedlichem Ausmaß – verursachender „Dritter“. Auch lässt sich nicht eine bestimmte gesetzliche Bestimmung identifizieren, die, weil sie ein emissionsintensives Verhalten zulässt oder genehmigt, als ursächlich für den Klimawandel betrachtet werden kann.

Selbst Klimaschutzgesetze wie das deutsche Bundes-Klimaschutzgesetz²⁶ oder das österreichische Klimaschutzgesetz²⁷ erlauben oder verbieten nicht direkt einzelnen Dritten emissionsintensive Aktivitäten, sondern bedürfen einer näheren Konkretisierung durch einzelne Maßnahmen zur Emissionsreduktion; umgekehrt lässt sich aus den darin enthaltenen Zielbestimmungen alleine auch keine Genehmigung von treibhausgasintensiven Tätigkeiten im Ausmaß der vorgegebenen Emissionshöchstgrenzen ableiten.

Klimabezogene Schutzpflichten als verkappte Abwehrrechte über das oben beschriebene Dreiecksverhältnis zu erfassen, muss also schon auf Ebene des Verhältnisses zwischen Staat und Störer scheitern. Dennoch erkannten sowohl das BVerfG als auch der VfGH bereits grundsätzlich an, dass auch im Hinblick auf den Klimawandel grundrechtliche Schutzpflich-

26 Bundes-Klimaschutzgesetz, dt. BGBl. I 2019/2513 i.d.F. dt. BGBl. I 2024/235.

27 Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (Klimaschutzgesetz – KSG), österr. BGBl. I 2011/106 i.d.F. österr. BGBl. I 2017/58.

ten bestehen.²⁸ In dieser Anerkennung muss also eine erste Aufweichung der Erfassung von Schutzpflichten in der Dreieckskonstruktion erblickt werden.

II. Positive Verpflichtungen in der Systematik der EMRK

Unabhängig davon wird auch bei näherer Betrachtung der „positiven Verpflichtungen“ unter der EMRK deutlich, dass die Schutzpflichtfunktion der Grundrechte bei EMRK-konformer Konzeption nicht mehr rein drittbezogen über das Dreiecksverhältnis erfasst werden kann. Das Konzept der positiven Verpflichtungen in der Judikatur des EGMR reicht demgegenüber nämlich viel weiter: sie begründen einen umfassenden Anspruch des Einzelnen auf Schutz vor Beeinträchtigungen der grundrechtlich geschützten Sphäre unabhängig von der Ursache der Beeinträchtigung, also insbesondere auch bei Naturkatastrophen und u.U. sogar dann, wenn die Gefahr von der betroffenen Person selbst ausgeht oder von ihr verursacht wurde.

So bestehen positive Verpflichtungen insbesondere auch dann, wenn Gefahren durch eine Naturkatastrophe – Beispiele betreffen hier Erdbeben²⁹, Murenabgänge³⁰ und Hochwasser³¹ – verursacht werden. Daneben erkannte der EGMR das Bestehen positiver Verpflichtungen auch bei von Krankheiten ausgehenden Gesundheitsgefahren³² oder bei Gefahren, die durch ausländische staatliche Kräfte ausgelöst werden,³³ an. Selbst bei allgemeinen Lebensgefahren – wie etwa gefährlichen Strömungen an Küsten³⁴ – bestehen dem Grunde nach staatliche Schutzpflichten, die allerdings mitunter schon durch bloße Informationstätigkeiten erfüllt werden können.

28 Siehe bloß BVerfGE 157, 30–177; für Österreich siehe VfGH 27.06.2023, E 1517/2022, worin der VfGH das Bestehen einer grundrechtlichen Schutzpflicht in Bezug auf den Klimawandel nicht grundsätzlich ausschloss, aber ablehnte, dass sich aus einer solchen Schutzpflicht ein Anspruch auf Erlassung einer Verordnung hinsichtlich eines Verkaufsverbots für fossile Treibstoffe und Heizöl ableiten lasse.

29 EGMR 17.11.2015, 14350/05, *Özel u.a. gg. Türkei*.

30 EGMR 20.3.2008, 15339/02, *Budayeva u.a. gg. Russland*.

31 EGMR 28.2.2012, 17423/05, *Kolyadenko u.a. gg. Russland*.

32 Zu positiven Verpflichtungen im Kontext einer Krebserkrankung EGMR 13.11.2012, 47039/11, *Hristozov u.a. gg. Bulgarien*.

33 Dazu ausführlich *Stoyanova*, Positive Obligations (Fn. 16), S. 219 ff.

34 EGMR 19.05.2015, 66309/09, *Gökdemir gg. Türkei*.

Selbst bei Gefahren, die von der betroffenen Person selbst ausgehen – sei es aus Fahrlässigkeit,³⁵ bei sportlichen Aktivitäten³⁶ oder aufgrund einer psychischen Erkrankung³⁷ – ist der Staat dem Grunde nach verpflichtet, Vorkehrungen gegen die Verwirklichung der betreffenden Gefahren zu treffen. Positive Verpflichtungen zum Schutz der Grundrechtssphäre bestehen also in den unterschiedlichsten Lebenssituationen; von Dritten ausgehende, durch den Staat legitimierte Aktivitäten, die die grundrechtlich geschützte Sphäre beeinträchtigen, stellen dabei nur eine von vielen Fallgruppen dar.

III. Dekonstruktion des Dreiecksverhältnisses

All diese Beispiele offenbaren, dass es im Kern eigentlich um etwas anderes geht, nämlich den Schutz vor – wie auch immer gearteten – Beeinträchtigungen der grundrechtlich geschützten Sphäre, wenn und soweit der Staat Mittel und Wege besitzt, diese hintanzuhalten.³⁸ Positive Verpflichtungen sind also nicht lediglich auf den Schutz vor dritten „Störern“ beschränkt; diese Konstellation stellt nur eine von vielen dar, in welchen die EMRK die Vertragsstaaten zum aktiven Handeln verpflichtet. Ausschlaggebend ist, und das illustrieren die oben genannten Judikaturbeispiele eindrücklich, nicht, ob der Staat selbst die Gefahr kausal i.e.S. verursacht hat, sondern ob eine – wie auch immer ausgelöste – Gefahr unmittelbar droht, der Staat Kenntnis von dieser Bedrohung hat oder haben müsste, und schließlich, ob ihm entsprechende (verhältnismäßige) Abhilfemaßnahmen zur Verfügung stehen.³⁹ Es muss insofern zwar ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Eintritt der Grundrechtsbeeinträchtigung und dem Tun oder Unterlassen des Staates bestehen. Dieser Zusammenhang muss aber nicht (notwendigerweise) durch die Verursachung i.S. des Auslösens der Gefahr begründet werden; ausschlaggebend kann etwa auch sein, dass der Staat keine ihm möglichen Maßnahmen zur Abwehr oder Milderung einer (ohne sein Zutun entstandenen) Gefahr ergriffen hat. Auch im Fall des Klimawandels legte der EGMR klimabezogenen Verpflichtungen der Staaten kein strenges

35 EGMR 2.9.2010, 17185/02, *Fedina gg. Ukraine*.

36 EGMR 2.12.2008, 42994/05, *Furdik gg. Slowakei*.

37 EGMR 31.1.2019, 78103/14, *Fernandes de Oliveira gg. Portugal*.

38 Der EGMR wendet in diesem Zusammenhang den „reasonable knowledge and means“-Test an; dazu ausf. *Gerards*, General Principles (Fn. 16), S. 116 ff.

39 Zu den einzelnen Kriterien ausführlicher *Stoyanova*, Positive Obligations (Fn. 16), S. 33 ff.

Kausalitätsverständnis i.S.e. *conditio sine qua non* zugrunde, sondern stellte auf das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung der Staaten, das u.a. im Pariser Übereinkommen verankert wurde, ab. Dem Kausalitätszusammenhang wurde also ein kapazitätsorientiertes und nicht verursacherorientiertes Verständnis zugrunde gelegt.⁴⁰

Folglich muss, um zwischen Abwehrrechten einerseits und Schutzpflichten andererseits zu unterscheiden, nicht nach dem *Verursacher* der Gefahr, sondern der Natur des Anspruchs des Einzelnen gefragt werden: kann der Einzelne einen Anspruch auf *Unterlassen* gegenüber dem Staat geltend machen, so ist die Funktion der Grundrechte als Abwehrrechte angesprochen; wird ein Anspruch auf *aktives Handeln* geltend gemacht, so betrifft dies die Schutzpflichtdimension der Grundrechte. Oft, aber eben nicht immer, begründet eine Gefahrenverursachung durch Dritte einen solchen Schutzanspruch; die Definition der Schutzpflicht verursacherabhängig zu formulieren, würde insofern also zu kurz greifen.

Spätestens bei EMRK-konformer Interpretation der Grundrechtsfunktionen wird also deutlich, dass eine Modifikation unseres herkömmlichen Verständnisses von Schutzpflichten notwendig wird, um alle Dimensionen der grundrechtlich verankerten substantiellen Handlungspflichten des Staates zum Schutz der Grundrechtssphäre seiner Bürger:innen erfassen zu können.

C. Verstoß gegen grundrechtliche Schutzpflichten

I. Prävention als objektiv-rechtliche Schutzverpflichtung

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass positive Verpflichtungen nicht erst dann bestehen, wenn eine Gefahr bereits verwirklicht wurde bzw. die grundrechtlich geschützte Sphäre Einzelner bereits beeinträchtigt wird. Der Hauptfokus positiver Verpflichtungen liegt im *präventiven* Grundrechtsschutz, also der Vorbeugung von Gefahren und Risiken für den Einzelnen.⁴¹ Hierzu hat der Staat einen regulatorischen Rechtsrahmen

40 Vgl. dazu auch A. Kling, Menschenrechte in der Klimakrise – Urteilsbesprechung der KlimaSeniorinnen v. Schweiz vor dem EGMR, ZUR 2024, 468 (470).

41 Vgl. D. Xenos, The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights, Abingdon 2012, S. 97: “the quintessence of protection concerns the prevention of human rights violations” (Hervorhebung im Original).

zu schaffen, der der Prävention dient, und dessen ordnungsgemäßes Funktionieren sicherzustellen.⁴²

Bei der Wahl der Mittel, insbesondere bei komplexen technischen und wissenschaftlichen Zusammenhängen, kommt den Vertragsstaaten der EMRK grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum („wide margin of appreciation“) zu; dies betrifft regelmäßig auch umweltbezogene Fallkonstellationen.⁴³ Dieser Spielraum betrifft aber nur die Wahl zwischen verschiedenen, gleichermaßen effektiven Mitteln: Im Fall *Fadeyeva/Russland*⁴⁴ betonte der EGMR, dass die Wahl der Mittel, im vorliegenden Fall zum Schutz vor gesundheitsgefährdenden Emissionen aus einer Stahlfabrik, zwar dem Vertragsstaat selbst überlassen sei. Es müsse jedoch gewährleistet werden, dass irgendwelche effektiven Mittel („any effective solution“) ergriffen werden, um die Emissionsbelastung auf ein akzeptables Maß zu reduzieren.⁴⁵

II. Nachprüfende Kontrolle durch den EGMR

Wenngleich der Staat also grundsätzlich verpflichtet ist, wirksame Mittel zur Verhinderung bzw. Beseitigung einer Beeinträchtigung der grundrechtlich geschützten Sphäre bereitzustellen, so stellt es dennoch keinen Verstoß gegen Schutzpflichten dar, wenn im Einzelfall die Grundrechtsbeeinträchtigung nicht verhindert werden kann, beispielsweise das Rettungswesen aufgrund außergewöhnlicher Umstände im einzelnen Fall eine rechtzeitige Bergung einer verunglückten Person nicht gewährleisten kann, der Rechtsrahmen insgesamt aber hinreichend effektiv ausgestaltet ist. Nicht jede punktuelle Verwirklichung eines Risikos hat also notwendigerweise einen Schutzpflichtverstoß zur Folge. Ausgehend vom Fall *Lopes de Sousa Fernandes gg. Portugal*⁴⁶ hat der EGMR in medizinrechtlichen Fällen wiederholt auf das Vorliegen „systemischer“ bzw. „struktureller“ Defizite im Rechtsrah-

42 “Effective Regulatory Frameworks”, vgl. *Stoyanova*, Positive Obligations (Fn. 16), S. 171 ff.

43 Dazu ausführlich *H. Müllerová*, Environment Playing Short-handed: Margin of Appreciation in Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights, *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 2015, 83 (89 ff.).

44 EGMR 9.6.2005, 55723/00, *Fadeyeva gg. Russland*.

45 EGMR 9.6.2005, 55723/00, *Fadeyeva gg. Russland*, Rn. 133.

46 EGMR 19.12.2017 (GK), 56080/13, *Lopes de Sousa Fernandes gg. Portugal*.

men abgestellt, um einen Verstoß gegen Schutzpflichten zu prüfen.⁴⁷ Eine Überzeichnung der staatlichen Verantwortung, die den Staat gleichsam zum allgemeinen Risikoträger werden lässt, wird dadurch verhindert.

Betreffend den Klimawandel wird besonders deutlich, dass die staatliche Verantwortung überspannt werden würde, würde man schon das Scheitern einzelner Instrumente zum Klimaschutz als Schutzpflichtverstoß qualifizieren. Die Transformation zu einer klimaneutralen Gesellschaft und Wirtschaft erfordert umfassende und übergreifende Emissionsminderungen in allen Bereichen unseres Lebens und Wirtschaftens; die Vielzahl der hierbei zur Verfügung stehenden Mittel lässt ganz unterschiedliche Ausgestaltungen des Transformationspfades zu. Umgekehrt würde es also auch die auf eine nachprüfende Kontrolle beschränkte Kompetenz des EGMR überschreiten und den Gestaltungsspielraum des Staates zu weit beschränken, würde der EGMR dem Staat einzelne konkrete Maßnahmen zum Klimaschutz vorschreiben können bzw. deren Fehlen allein als ausreichend für einen Verstoß gegen Klimaschutzpflichten qualifizieren können.

Folglich betonte der EGMR auch im Fall *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gg. Schweiz*, dass den Vertragsstaaten bei der Wahl der Mittel zum Klimaschutz ein besonders weiter Gestaltungsspielraum zukommt.⁴⁸ Der Spielraum in Bezug auf die allgemeine Festlegung der Klimaschutzziele sei aber demgegenüber reduziert; insofern stellte der EGMR auch relativ detaillierte Kriterien auf, denen der nationale Rechtsrahmen zum Klimaschutz entsprechen muss. So muss das nationale Klimaschutzrecht (1) einen generellen Rahmen hin zur Klimaneutralität inkl. eines „carbon budgets“, also eines Treibhausgas-Restbudgets, vorgeben; (2) dieser generelle Rahmen muss durch sektorspezifische Zielpfade und Zwischenziele ergänzt werden; (3) es bedarf entsprechender Umsetzungsmaßnahmen, um die Einhaltung der Ziele sicherzustellen; (4) außerdem muss eine regelmäßige Überprüfung der Zielsetzungen anhand der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten sowie ggf. die Anpassung der Ziele sichergestellt werden; und schließlich muss (5) der Klimaschutzrechtsrahmen insgesamt angemessen, konsistent und zeitlich adäquat ausgestaltet sein.⁴⁹

47 Siehe insb. auch EGMR 27.1.2015, 24109/07, *Asiye Genc gg. Türkei*.

48 EGMR 9.4.2024, 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gg. Schweiz*, Rn. 549.

49 Siehe hierzu M. Hofer, Klimaschutz als Grundrecht: EGMR erkennt positive Klimaschutzpflichten der Vertragsstaaten an, *Recht der Umwelt* 2024, 136 (139 f.); und D. Ennöckl/N. Handig/N. Polzer/L. Vouk, KlimaSeniorinnen erkämpfen Recht auf Klimaschutz vor dem EGMR. Eine Besprechung des Urteils EGMR 9.4.2024 (GK),

Anschließend aber schränkte der EGMR seine nachprüfende Kontrolle selbst ein, indem er ausführte, die Einhaltung dieser Anforderungen nur gesamthaft zu prüfen.⁵⁰ Wenngleich er in dieser Entscheidung nicht wörtlich auf das Vorliegen eines "systemischen" bzw. „strukturellen“ Defizits abstellte, so wird durch diese Einschränkung dennoch deutlich, dass nicht schon ein punktueller Fehler im Rechtsrahmen zum Klimaschutz einen Verstoß gegen Schutzpflichten begründen kann.

III. Verschärfung des Untermaßverbots

Dennoch prüft der EGMR weit detaillierter, ob ein Schutzpflichtverstoß vorliegt, als dies in Österreich und Deutschland bislang der Fall ist: ist zu prüfen, ob der österreichische Gesetzgeber gegen eine grundrechtliche Schutzpflicht verstoßen hat, so überlässt der VfGH dem Gesetzgeber nämlich grundsätzlich einen sehr weiten rechtspolitischen Gestaltungsspielraum. Nur in „exzessiven“ Fällen erkennt er einen Schutzpflichtverstoß an.⁵¹ Etwas strenger ist hingegen der Prüfmaßstab des BVerfG: Dieses prüft einen Verstoß gegen Schutzpflichten anhand der Evidenzkontrolle bzw. des Untermaßverbots;⁵² ein Schutzpflichtverstoß liegt demnach vor, wenn überhaupt keine Schutzvorkehrungen getroffen werden, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.⁵³ Der Prüfmaßstab des EGMR erweist sich insofern als einerseits

53600/20, Verein KlimaSeniorinnen ua/Schweiz, Österreichische Jurist:innenzeitung 2024, 624 (630).

50 EGMR 9.4.2024, 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gg. Schweiz*, Rn. 551: „overall nature“.

51 Vgl. bloß Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht (Fn. 9), Rn. 697.

52 Zur „Auflösung“ der Divergenz zwischen Untermaßverbot und Evidenzkontrolle in der Judikatur des BVerfG siehe Britz, Grundrechtliche Schutzpflichten (Fn. 12), 1453 f: „Jüngst hat das BVerfG diese viergliedrige Formel nun insgesamt als „Untermaßverbot“ bezeichnet und damit die bis dahin nebeneinander existierenden Maßstäbe kurzerhand zusammengeführt“.

53 *Ebd.*, 1453. Siehe außerdem insb. im Klima-Beschluss des BVerfG, BVerfGE 157, 30 (152). Zum Untermaßverbot auch schon Klein, Das Untermaßverbot (Fn. 20), 960; sowie im Kontext des Klimaschutzes näher W. Kahl, Klimaschutz und Grundrechte, JURA 2021, 117 (120 ff.); und M. Weinrich, Die grundrechtlichen Umweltschutzpflichten des Staates, Berlin 2022, S. 392 ff. Hingewiesen sei an dieser Stelle darauf, dass ein strengeres Verständnis des Untermaßverbots, wie es zuerst im zweiten Urteil zum Schwangerschaftsabbruch (BVerfGE 88, 203 [254]) zum Ausdruck kam (abstellend

differenzierter, weil in Bezug auf die Kontrollintensität zwischen dem allgemeinen Rechtsrahmen zum Klimaschutz und den einzelnen Mitteln zum Klimaschutz unterschieden wird;⁵⁴ und andererseits auch detaillierter, weil nicht allein ein „erhebliches Zurückbleiben“ hinter den Schutzziele als ausschlaggebend für einen Schutzpflichtverstoß erachtet wird. Eine Prüfung anhand der vom EGMR aufgestellten Kriterien, wenngleich nur „gesamthaft“, führt also zu einer Verschärfung des „Untermaßverbots“ und lässt eine eingehendere Untersuchung des Rechtsrahmens zum Klimaschutz notwendig erscheinen.

D. Rechtsschutz bei Schutzpflichtverstößen

I. Untätigkeit als zentrales Element des Schutzpflichtverstoßes

Was bleibt, ist die Frage, wann und von wem ein Verstoß gegen staatliche Schutzpflichten geltend gemacht werden kann. Kommt ein Staat dieser Pflicht zur Schaffung eines funktionsfähigen Klimaschutzrechtsrahmens nicht nach, etwa indem, wie derzeit in Österreich,⁵⁵ auf nationaler Ebene überhaupt keine Zielwerte zur Reduktion von Treibhausgasemissionen bestehen, so stellt sich die Frage, wie dieser Verstoß rechtlich geltend gemacht werden kann.

Aus dem Charakteristikum von Schutzpflicht, das in einer aktiven Handlungspflicht des Staates – im Gegensatz zur Pflicht, einen Eingriff in Grundrechte zu unterlassen – besteht, ergibt sich, dass ein Verstoß gegen staatliche Schutzpflichten umgekehrt in einem Unterlassen bestehen muss. Damit erweist es sich als ungleich schwerer, effektiven Rechtsschutz gegen

auf die Wirksamkeit und Angemessenheit des Schutzes; siehe dazu bei Britz, Grundrechtliche Schutzpflichten [Fn. 12], 1452) und später auch bei „Gefährdung höchster Rechtsgüter“ angewendet wurde (vgl. Klein, Das Untermaßverbot [Fn. 20] 964), sich im Ergebnis wohl der Kontrolldichte des EGMR – der die oben dargestellten Prüfkriterien allerdings im Kontext eines Verstoßes gegen Art 8 EMRK, nicht Art. 2 EMRK aufstellte – annähert (vgl. dazu insb. C. Calliess/N. Täufer, Klimaklagen nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2024, 945 [952]).

54 Das BVerfG spricht dem Gesetzgeber hingegen schon bei der Festlegung des allgemeinen Klimaschutzziels aus der Perspektive der Schutzpflichten einen weiten Gestaltungsspielraum zu: „[Es] bleibt dem Gesetzgeber bei der Erfüllung seiner grundrechtlichen Schutzpflicht derzeit jedoch ein erheblicher Entscheidungsspielraum“ (BVerfGE 157, 30 [162]).

55 Siehe Anlage 2 des österr. KSG (Fn. 27), worin sektorspezifische Zielwerte nur bis inklusive des Jahres 2020 festgelegt sind.

Schutzpflichtverstöße zu gewähren. In der klassischen Abwehrfunktion gewährt ein Grundrecht einen Anspruch auf Unterlassen. Dies kann im Rechtsschutzwege geltend gemacht werden, ohne dabei die rechtspolitische Gestaltungsfunktion des Gesetzgebers durch ein Gericht wahrnehmen zu lassen. Rechtsschutz kann in diesen Fällen nämlich gewährt werden, indem die gesetzliche Grundlage für das Tätigwerden des Staates, welches die Grundrechtsverletzung begründet, durch das Verfassungsgericht beseitigt wird.

Anders im Fall von Schutzpflichten: hier besteht der Verstoß darin, dass eine entsprechende gesetzliche Grundlage für das grundrechtlich gebotene Tätigwerden fehlt. Um diese Untätigkeit zu beseitigen, wäre es notwendig, eine solche Grundlage zu schaffen – dies würde aber freilich das Gefüge der Gewaltenteilung zwischen Gesetzgeber und nachprüfender verfassungsgerichtlicher Kontrolle aushebeln. Während das deutsche BVerfG einen Schutzpflichtverstoß auch dann feststellen kann, wenn überhaupt keine einschlägige gesetzliche Grundlage vorhanden ist,⁵⁶ kann in Österreich nur eine sogenannte „partielle Untätigkeit durch den VfGH aufgegriffen werden. Dies liegt dann vor, wenn der Gesetzgeber einen gewissen Bereich schon geregelt hat, es dabei aber unterließ, gesetzliche Vorkehrungen zum Schutz der Grundrechtssphäre zu treffen.⁵⁷ Der verfassungsgerichtliche Rechtsschutz ist in diesem Kontext also auf die Aufhebung bestehender Gesetze bei deren Verfassungswidrigkeit beschränkt.

Auch hier illustriert das Beispiel der klimabezogenen Schutzpflichten in Österreich das bestehende Rechtsschutzdefizit besonders eindrücklich: etwa das im Klimaschutz vorherrschende gesetzgeberische Unterlassen in Bezug auf die Festlegung sektorspezifischer Klimaschutzziele (denn solche bestanden in Österreich überhaupt nur bis zum Jahr 2020)⁵⁸ kann mangels gesetzlicher Verankerung von Zielwerten und einer damit (jedenfalls in dieser Hinsicht) nicht nur partiellen Untätigkeit insofern überhaupt verfassungsgerichtlich nur schwer aufgegriffen und durch den VfGH allein jedenfalls nicht beseitigt werden. Auch Bemühungen, einzelne bestehende Bestimmungen, die klimaschädigendes Verhalten finanziell begünstigten,

56 Vgl. bloß BVerfGE 160, 79–129.

57 Dazu M. Holoubek, Säumnis des Gesetzgebers, in: M. Holoubek/M. Lang (Hrsg.), Rechtsschutz gegen staatliche Untätigkeit, Wien 2011, S. 247 (250).

58 Siehe hierzu schon den Nachweis in Fn. 55.

aufzuheben, scheiterten (ebenso wie andere „Klimaklagen“⁵⁹) bislang bereits auf Ebene der Zulässigkeit.⁶⁰

II. Individuelle Betroffenheit durch den Klimawandel

Daneben stellt sich auch die Frage, von wem eine allfällige Untätigkeit des Gesetzgebers verfassungsgerichtlich geltend gemacht werden kann. Auch hier ergeben sich besondere Hürden für den Rechtsschutz in Bezug auf klimabezogene Schutzpflichten: Denn wir alle sind in kleinerem oder größerem Ausmaß „Opfer“ des Klimawandels, werden also von den Klimaänderungen betroffen sein. Diese negativen Auswirkungen des Klimawandels werden dabei zwar manche Bevölkerungsgruppen besonders negativ betreffen, abhängig etwa vom Alter, Wohnort oder bei bestehenden Vorerkrankungen. Wann jedoch die Schwelle erreicht ist, um eine bestimmte Person bzw. Personengruppe als „Opfer“ eines Verstoßes gegen klimabezogene Schutzpflichten zu qualifizieren, ist unklar. Aus diesem Grund betonte der EGMR in der Rechtssache *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gg. Schweiz* den besonderen Stellenwert des kollektiven Rechtsschutzes;⁶¹ im vorliegenden Fall wurden auch die einzelnen Beschwerdeführerinnen, alleamt Seniorinnen mit diversen Vorerkrankungen, nicht als „Opfer“ einer Verletzung von Konventionsrechten i.S.v. Art. 34 EMRK eingestuft. Hingegen wurde, in Weiterentwicklung der bisherigen Rechtsprechung zu Art. 34 EMRK, die Beschwerdelegitimation des Vereins selbst anerkannt.⁶²

Während bekanntlich das deutsche BVerfG im Klima-Beschluss die Beschwerdebefugnis der einzelnen Beschwerdeführer anerkannte und – allerdings unter Zugrundelegung einer abwehrrechtlichen Konstruktion – Teile

59 Vgl. VfGH 27.06.2023, G 139/2021; VfGH 27.06.2023, G 123/2023; VfGH 18.06.2024, G 2274/2023. Siehe dazu kritisch etwa D. Ennöckl, Klimaklagen – Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht (Teil II), *Recht der Umwelt* 2022, 184 (191); M. Krömer, Klimaklagen in Österreich, in: IUR (Hrsg.), *Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts* 2022, Wien 2022, S. 151; und S. Gstöttner/P. Hahnenkamp, Bleibt die Antragslegitimation Türhüter für Klimaklagen? Neue höchstgerichtliche Entscheidungen zum Rechtsschutz im Klima- und Umweltrecht, *juridikum* 2023, 277.

60 VfGH 30.09.2020, G 144/2020 ua.

61 EGMR 9.4.2024, 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gg. Schweiz*, Rn. 622.

62 Dazu kritisch etwa L. Fremuth, Der Klimawandel vor dem EGMR und die Grenzen der Menschenrechtskonvention, *EuZW* 2024, 697 (702).

des dt. B-KSG für mit Grundrechten unvereinbar erklärte,⁶³ scheiterten Klimaklagen in Österreich bislang an der Zulässigkeitshürde; ob angesichts des vorherrschenden engen Verständnisses der Beschwerdelegitimation, die etwa bei der Normenkontrolle gem. Art. 140 B-VG voraussetzt, dass ein Einzelner als „Normadressat“ qualifiziert werden kann, Klimaklagen überhaupt zulässig sein können, ist fraglich. Auch ein Beschwerderecht für Vereine besteht in diesem Zusammenhang in Österreich nicht.⁶⁴ Im Hinblick auf das Gebot des effektiven Rechtsschutzes bei einer Verletzung von Konventionsrechten gem. Art. 13 EMRK sowie im Lichte von Art. 6 EMRK, der, wie der EGMR im Fall *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gg. Schweiz* judizierte,⁶⁵ bei Verstößen gegen administrative Klimaschutzpflichten anwendbar ist, gilt es also, dieses Rechtsschutzdefizit zu beheben, um eine konventionswidrige Beschränkung des Zugangs zu Gericht bei Schutzpflichtverstößen im Hinblick auf den Klimawandel zu vermeiden.

E. Fazit

Erkennt man an, dass auch im Hinblick auf die durch den Klimawandel verursachten Gefahren für die grundrechtlich geschützte Sphäre Einzelner Schutzpflichten des Staates bestehen, so ist eine Anpassung des herkömmlichen Schutzpflichtverständnisses notwendig; eine Subsumtion unter das klassische „Opfer-Störer-Staat“-Dreieck ist in diesem Fall nicht möglich. Doch ein Blick auf die Judikatur des EGMR zu den in der EMRK verankerten „positiven Verpflichtungen“ der Vertragsstaaten zeigt, dass nicht erst im Fall von klimabezogenen Schutzpflichten das Dreiecksverhältnis als zu eng erscheint, um alle Dimensionen der substantiellen positiven Verpflichtungen zu erfassen. Ein EMRK-konformes Verständnis von Schutzpflichten führt also zu einer Dekonstruktion des „charakteristischen Dreiecksverhältnisses“ und rückt die Möglichkeit des Staates, einer (wie auch immer gear teten) Beeinträchtigung der grundrechtlich geschützten Sphäre des Einzelnen Abhilfe zu schaffen, in den Fokus der Betrachtung. Hinzu kommt, dass eine eingehende nachprüfende Kontrolle der Wahrung klimabezoge-

63 BVerfGE 157, 30 (90 ff.).

64 Siehe hierzu B. Hollaus, Das Urteil des EGMR im Fall *KlimaSeniorinnen* und seine Implikationen für den europäischen Grundrechtsschutz, *Juristische Blätter* 2024, 485 (502).

65 EGMR 9.4.2024, 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gg. Schweiz*, Rn. 629 ff. Dazu ausführlicher Hollaus, Urteil (Fn. 64), 499 ff.

ner Schutzpflichten nicht schon mittels Verweises auf den besonders weiten rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers unterbleiben kann. Auch das Untermaßverbot scheint, wenn es bloß auf das erhebliche Zurückbleiben hinter dem Zielzustand abstellt, im Vergleich zu den vom EGMR aufgestellten Prüfkriterien dem Gesetzgeber einen zu weiten Spielraum offenzulassen.

Ob die oben dargestellten Defizite im österreichischen Rechtsrahmen zum Klimaschutz ausreichen werden, um insgesamt als Verstoß gegen aus Art. 8 EMRK abgeleitete Klimaschutzpflichten eingestuft zu werden, wird sich alsbald zeigen; einem derzeit anhängigen Verfahren am EGMR wurde jüngst Prioritätsstatus aufgrund der besonderen Vulnerabilität des Beschwerdeführers zuerkannt.⁶⁶ Schon jetzt lässt sich aber festhalten, dass eine Anerkennung klimabezogener Schutzpflichten im nationalen Grundrechtsgefüge eine Erweiterung nicht nur unseres Verständnisses von Struktur und Umfang grundrechtlicher Schutzpflichten, sondern auch des Rechtsschutzes, notwendig macht.

66 EGMR 18859/21, *Müllner gg. Österreich* (Entscheidung ausstehend).