

Minderheitenschutz und Klimawandel im Recht der Europäischen Union: das Problem der Klagebefugnis auf brennendem Eis?

Christiane Trüie

Abstract Deutsch

Das Zuerkennen einer Klagebefugnis ist ein wichtiger Baustein des Minderheitenschutzes. Dies gilt auch für Rechte von Minderheiten zur Fortsetzung ihrer traditionellen Lebensweise und auch für ihren daraus herleitbaren Anspruch auf Schutz der Grundlagen dieser traditionellen Lebensweise gegen den Klimawandel. Zudem kann ein solcher Anspruch auf Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen aus den Grund- und Menschenrechten hergeleitet werden, die Minderheitenangehörigen ebenso zustehen wie anderen Menschen.

Ein individueller Rechtsschutz für Angehörige von Minderheiten bei Klimaklagen auf europäischer Ebene ist jedoch aktuell nicht gegeben, weil der EuGH im *Peoples' Climate Case* die entscheidende Voraussetzung der Klagebefugnis, die individuelle Betroffenheit, für Grundrechtsberechtigte wie auch für Minderheitenangehörige verneint hat. Unter Erörterung der EuGH-Rechtsprechung zur individuellen Betroffenheit wird hier dargelegt, dass die Hürde des individuellen Betroffenseins schon bei der Klagebefugnis nicht davon abhängig sein darf, dass nur eine kleine Anzahl von Personen betroffen ist, wenn man Grundrechtsschutz ernst nehmen will. Noch weniger kann eine zahlenmäßige Begrenzung die Klagebefugnis für geschützte Interessen der Minderheitenangehörigen ausschließen (2.).

Was den kollektiven Minderheitenschutz angeht, können Minderheitenvereinigungen wie die Sáminuorra nach aktueller Rechtslage wohl nur Interessen ihrer Mitglieder geltend machen, haben aber noch keine eigenen Verfahrens- oder sonstigen Rechte in der Klimaschutzrechtsetzung. Immerhin kann bei weiterer Ausgestaltung des EU-Klimaschutzrechts eher damit zu rechnen sein, dass selbst die engen Voraussetzungen der Klagebefugnis nach den drei Varianten des Art. 263 Abs. 4 und nach Art. 265 Abs. 3 AEUV erfüllt werden können, nämlich, sobald das Green-Deal-Umsetzungsrecht solche Interessen konkret schützt und damit individuelle Betroffenheit bei dessen Verletzung schafft (3.).

Es wird jedoch gezeigt, dass auch auf EU-Ebene Minderheiteninteressen sehr wohl in einer die Klagebefugnis begründenden Weise rechtlich geschützt sind, weil die EU zumindest indirekt an internationale Minderheitenschutzbestimmungen als allgemeine Rechtsgrundsätze ebenso gebunden ist wie gem. Art. 6 Abs. 5 EUV an die Grundrechte nach der EMRK (4.).

Im Fazit (5.) muss konstatiert werden, dass rechtlich noch nicht viel geschehen ist, um diesen Schutzinteressen im Falle des Klimawandels Geltung zu verleihen. Besonders bitter erscheint es, dass der Europäische Gerichtshof auch den Minderheiten nicht einmal rechtliches Gehör gewähren will: Unter Verweigerung einer Anerkennung ihrer individuellen Betroffenheit will er sich nicht einmal mit ihrem Vorbringen zu verletzten Rechten befassen. Dies kann mit der steigenden Zahl von Klimaschutzklagen vor mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichten zu Sprengkraft im EU-Rechtssystem führen, weil sich die Mitgliedstaaten werden fragen lassen müssen, wie sie als dem Minderheitenschutz international verpflichtete Staaten Mitglied einer EU sein können, deren Gerichtshof dem Minderheitenschutz in Klimaklagen nicht einmal Gehör geben will.

Abstract English

The guarantee of access to court, or standing, is an important cornerstone of the protection of ethnic minorities and their members. This includes the protection of rights to maintain the traditional way of life of a minority, and thus also the right to protection of the natural resources which are the basis for this way of life. Such a minority right to protection against climate change may be derived from general minority rights as well as from human and fundamental rights which pertain to the members of minorities just as well as to any other human being.

However, regarding climate-related law suits at EU level access to court is currently denied to individual members of minorities, as the ECJ did not regard the relevant condition of standing, the claimants' being 'individually concerned', as fulfilled in the *Peoples' Climate Case*: neither as subjects of human rights in general nor with regard to minority members. In response it is argued that the threshold of individual concern must not be made dependent on only a small number of persons being concerned if human and fundamental rights enforcement is to be taken seriously. This applies even more to standing for enforcing specific minority rights (2.).

As regards collective protection of minorities, under the current provisions on standing, associations of minorities, such as Sáminuorra, appear only to have standing on behalf of rights and interests of their members, but not procedural or other rights of their own to defend, including in climate law issues. However, when fleshing out EU climate legislation there may be hope that the very narrowly construed requirements of standing, in their three variants of Art. 263 (4) and under Art. 265 (3) of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU), may be more easily fulfilled, namely if the law implementing the Green Deal will specifically protect minority interests and thus create the possibility for minority associations to be 'individually concerned' in rights and interests of their own to be accorded to them by law (3.).

However, even under the current legal situation it is argued here that minority rights are protected under EU law in a way that should have been recognised for individual concern and thus standing before the ECJ. This follows at least indirectly from international minority protection law provisions, as these bind the EU as general principles of EU law, in the same way as the human and fundamental rights of the European Convention on Human Rights under Art. 6 (5) of the Treaty on European Union (4.).

In conclusion (5.), it only remains to state that, from a legal point of view, not much has happened so far to give appropriate force to the rights of minorities in the context of climate change. It appears particularly unfortunate that the ECJ refuses to grant standing even to minority members, and, in doing so, rejects even considering the substance of their pleas regarding violations of their existential minority rights. Taken together with the rising number of climate law suits before member state constitutional courts, this risks major frictions within the EU legal system and within the court system of member states' courts and the ECJ: member states will have to face the question how they, as parties to international minority protection conventions, can be members of a European Union whose court does not even give a hearing to minorities' law suits asserting minority rights in the context of climate change.

1. Einführung

„Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Minderheitenrechte in Europa“ – dies sind stets aktuell bleibende Themen. Die Mechanismen und insbeson-

dere der rechtliche Rahmen zur Gewährleistung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Minderheitenrechten müssen sich dabei auch neuen Herausforderungen gewachsen zeigen. Neue Herausforderungen sind insbesondere Klimawandel und Anpassungsmaßnahmen: Sie sind längst ein wichtiges Thema der Politik. Wie weit sie bereits ein Thema geltenden Rechts und für die Gerichte sind und wie weit der Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten auch im Lichte des Klimawandels gewährleistet bleibt, ist dagegen weniger klar: Zwar werden Klimaschutzziele, Beiräte und Fortschrittsüberprüfungsverfahren in rechtlich verbindliche Akte gegossen wie in die Klimagesetz-Verordnung der Europäischen Union (EU)¹ oder in das deutsche Klimaschutzgesetz². Nur werden sich die Natur und das Weltklima nicht an den Willen der EU- oder der deutschen Gesetzgebung halten und bei maximal 1,5 oder 2 Grad Erwärmung stoppen: Sie folgen ihren eigenen Naturgesetzen, nach denen aus der erhöhten Treibhausgaskonzentration erhebliche Änderungen des Klimas mit Erwärmung und zunehmenden Extremwetterlagen folgen.³ Aus der rechtlichen Verbindlichkeit eines Ziels folgt daher wenig, solange das Instrumentarium zur Zielerreichung, einschließlich des den Weg zur Klimaneutralität leitenden Rechts, unzureichend bleibt. Der Green Deal der EU weist sicherlich in die richtige Richtung, das zu seiner Umsetzung gestartete Rechtsetzungsprogramm zeigt Wege und Chancen auf, aber die Klimaneutralität ist auch in der EU noch längst nicht erreicht, und der rechtliche Rahmen ist vielfach noch unzureichend oder noch nicht vollendet.

In Wahrnehmung dieser Bedrohung haben verschiedene Personen und Gruppen begonnen, den Schutz ihres Lebens, ihrer Gesundheit und ihres Eigentums oder auch Rechte auf eine gesunde Umwelt, auf Klimaschutz und auf Generationengerechtigkeit einzuklagen.⁴ Darunter ist auch eine Vertretung der Minderheit der Sami in Finnland, deren traditionelle Lebensweise sich auf die Rentierhaltung und das enge Leben mit der Natur konzentriert.⁵ Diese traditionelle Lebensweise ist durch den Klimawandel bedroht, weil Rentiere bzw. ihre Futterpflanzen das

- 1 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. L 243/1–17.
- 2 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905).
- 3 Cf. IPCC Sixth Assessment Report, AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=0ca76056ca-EMAIL_CAMPAIGN_2021_08_12_05_07&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-0ca76056ca-189019861; M. Leuchner, D. Aktueller Klimazustand und zukünftige Klimaentwicklung – Einflussfaktoren, Folgen und Herausforderungen, in: Frenz, Klimaschutzrecht – Gesamtkommentar, Rn. 1 ff.
- 4 Vgl. J. Bateman, ‘Why lawsuits are surging’, BBC Future Planet, 8th December 2021, <https://www.bbc.com/future/article/20211207-the-legal-battle-against-climate-change>. Zu den ersten Menschenrechtsfällen U. Beyerlin, Umweltschutz und Menschenrechte, ZaöRV 2005, 525 ff.
- 5 Sáminuorra, ein Verein nach schwedischem Recht, die junge Sami vertritt, war Kläger in der Rechtssache T-330/18 (EuG) und C-565/19 P (EuGH) – *Carvalho u. a.*, Beschlüsse des Gerichts v. 8.5.2019 und des Gerichtshofs v. 25.3.2021.

wärmere Klima nicht vertragen und auch sonstige Abläufe in der Natur, welche die Lebensweise und Kultur der Sami bestimmen, sich mindestens zeitlich verschieben. Andere Beispiele sind die Volksgruppen auf „Small Island States“ wie Tuvalu oder Fidschi, die bereits jetzt aufgrund des gestiegenen Meeresspiegels wegen zunehmender Versalzung ihrer Böden oder der Erwärmung nicht mehr in der Lage sind, ihre traditionelle Landwirtschaft zu betreiben, oder Volksgruppen in den Anden, deren Lebensgrundlagen durch das Abschmelzen der Gletscher und die Veränderungen in Hochgebirgsregionen verloren gehen.⁶ Zu befürchten ist auch ein völliger Untergang ganzer Staaten wie der Marshallinseln.⁷

In dem ersten Fall vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), in dem verschiedene einzelne Personen zusammen mit einem Verein der Sami versuchten, ihre durch den Klimawandel bedrohten Rechte durchzusetzen, dem Peoples' Climate Case *Carvalho et al*⁸, hat der EuGH ebenso wie sein Gericht (erster Instanz, EuG) die Klage als unzulässig abgewiesen, mit der Begründung, dass schon keine Klagebefugnis gegeben sei. Die Klagenden seien nicht individuell vom Klimawandel betroffen, sondern der Klimawandel sei ein Problem der Allgemeinheit, das politisch zu lösen sei. Richtig ist sicherlich, dass die Abstimmung der Interessen und das Finden ausbalancierter Lösungen eine Sache für die politischen Prozesse ist.⁹ Was jedoch, wenn diese sich – wie aktuell – als zu langsam erweisen, um die Rechte jedes und jeder einzelnen und eben ganz besonders die Rechte von Minderheiten effektiv zu schützen? Wenn dies besonders die jungen Mitglieder solcher Minderheiten betrifft, weil sie aufgrund des Klimawandels ihre traditionelle Lebensweise, die ganz wesentlich ihre Identität und Kultur ausmacht, aufgeben müssen? Kann man hier wirklich sagen, dass sie nicht einmal eine Klagebefugnis und damit nicht einmal Zugang zu den Gerichten haben, weil der Klimawandel alle mehr oder weniger betrifft? Das Problem des Rechtsschutzes für Minderheiten im Klimawandel beginnt also bereits bei der Klagebefugnis. Weitergehende Probleme wie die Begründetheit einer solchen Klage und der Nachweis von Kausalität und Verantwortungsanteilen sowie die Frage der Haftbarkeit von Staaten, internationalen Organisationen, der EU und von öffentlichen und privaten Vereinigungen und Personen müssen hier außer Betracht bleiben.¹⁰

6 Vgl. z.B. die Klage des peruanischen Landwirts und Touristenführers *Luciano Lliuya/RWE*, derzeit anhängig am OLG Hamm, 5. Zivilsenat, I-5 U 15/17, 5 U 15/17, unterstützt von Germanwatch, <https://germanwatch.org/de/19832>; dazu FAS, 31.10.21, S. 24.

7 D. Kringiel/dpa, Klimawandel – Inselstaat warnt vor Untergang binnen 50 Jahren, Spiegel online, 31.10.21, <https://www.spiegel.de/wissenschaft/marshallinseln-warnen-vor-untergang-binnen-50-jahren-durch-den-klimawandel-a-f8b8cadf-24e8-4c8c-9415-5af490281d24>.

8 Rechtssache T-330/18 (EuG) und C-565/19 P (EuGH) – *Carvalho u. a.*, Beschlüsse des Gerichts v. 8.5.2019 und des Gerichtshofs v. 25.3.2021.

9 In diese Richtung z.B. B. Wegener, Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss? ZUR 2019, 3 ff.

10 Hierzu C. Trüe, Economic and Legal Issues of Climate Change, European Studies (8) 2021, 161 ff.; G. Winter, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259 ff.; U. Beyerlin, ZaöRV 2005, 525 ff.; B. Wegener, ZUR 2019,

Dieser Beitrag soll vielmehr die für den Rechtsschutz von Minderheiten bei Klimaklagen entscheidende Voraussetzung der Klagebefugnis vor dem EuGH, die individuelle Betroffenheit, näher beleuchten und hinterfragen, unter welchen Umständen eine individuelle Betroffenheit durch den Klimawandel jedenfalls bei Minderheiten gegeben ist. Dazu werden zunächst die Voraussetzungen der Klagebefugnis vor dem EuGH erörtert (2.), sodann in einem zweiten Schritt die Frage, ob ggf. eine Vereinigung wie die Sáminuorra oder nur einzelne Angehörige der Minderheit klagebefugt sein können (3.). In einem dritten Schritt soll geprüft werden, ob es Verpflichtungen der EU bzw. ihrer Mitgliedstaaten zum Minderheitenschutz aus EU-Recht oder anderen Instrumenten zum Schutz einer Minderheit oder ihrer Angehörigen speziell wegen der Minderheitsangehörigkeit gibt (4.). Das Fazit schließt mit einem Plädoyer für mehr rechtliches Gehör (5.).

2. Voraussetzungen der Klagebefugnis nach EU-Prozessrecht: Zugangsschranke individuelle Betroffenheit

Im Falle der Klimaschutzklagen kommen von den Klagearten vor dem EuGH einerseits Nichtigkeitsklagen z.B. gegen klimaschädliche oder auch gegen nicht hinreichend ambitionierte Akte der EU in Betracht und andererseits Untätigkeitsklagen; versucht wurde auch eine Amtshaftungsklage¹¹. Im Folgenden sollen die Voraussetzungen der Klagebefugnis für Privatpersonen – also die anders als die EU-Organe nichtprivilegierten Klagebefugten – bei der Nichtigkeits- und der Untätigkeitsklage betrachtet werden, mit dem Fokus auf der für Klimaschutzklagen besonders schwierig zu begründenden Voraussetzung der individuellen Betroffenheit, die auch für Angehörige von Minderheiten besteht. Die traditionelle UN-Definition einer Minderheit ist die als Gruppe, die kleiner ist als der Rest der Bevölkerung eines Staates, deren Mitglieder zwar Angehörige dieses Staates sind, aber ethnische, religiöse oder linguistische Charakteristika haben, die sie vom Rest der Bevölkerung unterscheiden, und die den Willen haben, ihre Kultur, Tradition, Religion oder Sprache zu bewahren, kurz eingeborene und ortsansässige Gemeinschaften mit traditionellen Lebensformen.¹²

3 (10 ff.); W. Frenz, E. Klimaschutz und Grundrechte, in: Frenz, Klimaschutzrecht – Gesamtkommentar, Rn. 10 ff. Zur privaten Verantwortlichkeit z.B. M.-P. Weller/M.-L. Tran, Klimawandelklagen im Rechtsvergleich – private enforcement als weltweiter Trend? ZEuP 2001, 573 ff.

11 Dazu näher G. Winter, ZUR 2019, 259 ff. (267 f.).

12 Vgl. zur Definition einer Minderheit G. Gornig/C. Trüe, Minority Protections in Germany, 6 TILBURG FOREIGN L. REV. 1997, 69 ff. (70) unter Bezugnahme auf F. Capotorti, Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities, UN SUB-COMMISSION ON PREVENTION OF DISCRIMINATION AND PROTECTION OF MINORITIES, E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1, 20 June 1977 (reprint edition 1991), S. 5 para 22. Zu einer Definition von Minderheiten oder indigenen Gruppen im internationalen Umweltrecht vgl. z.B. M. Kotzur, Das Übereinkom-

2.1. Klagebefugnis bei der Nichtigkeitsklage

Die Voraussetzungen der Klagebefugnis von natürlichen und juristischen Privatpersonen für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV richten sich nach dessen Absatz 4:

„Jede natürliche oder juristische Person kann unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2 gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Ordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.“

Die Klagebefugnis ist danach gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV für eine Nichtigkeitsklage in drei Fällen gegeben:

- wenn der oder die Betroffene Adressat oder Adressatin des betreffenden EU-Rechtsakts ist, gleich welcher Art oder Bezeichnung, also neben Beschlüssen ggf. auch Verordnungen oder Richtlinien,¹³
- wenn er oder sie von einem solchen Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffen ist wie ein Adressat oder eine Adressatin, oder
- wenn es sich um Rechtsakte mit Ordnungscharakter handelt, welche die klagende Person unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen.

Eine an eine Privatperson gerichtete Handlung nach der ersten Variante ist insbesondere ein Beschluss eines EU-Organs, mit dem für diese Person eine Rechtsfolge herbeigeführt wird, beispielsweise ein Bußgeldbescheid der Kommission in einem Kartellverfahren. Diese Konstellation erscheint für eine allgemeine Betrachtung von Klimaschutzklagen zunächst nicht weiter relevant; dies könnte sich allerdings ändern, wenn das EU-Recht zur Umsetzung des Green Deal für bestimmte Lebenssachverhalte Rechtsgrundlagen vorsieht oder zukünftig schafft, die ein EU-Organ ermächtigen, Rechtsakte an Privatpersonen zu richten. Hier soll die Klagebefugnis von Adressaten aus diesem Grund nicht weiter betrachtet werden.

Für EU-Akte, die nicht an eine bestimmte Person oder aber an eine andere Person als die klagende gerichtet sind, hat der EuGH die unmittelbare und individuelle Betroffenheit für die Klagebefugnis nach der zweiten Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV in den 1960er Jahren in der Leitentscheidung *Plaumann* (C-25/62)¹⁴ sehr eng ausgelegt. Das Unionsrecht lässt zwar – dem französischen Verwaltungsprozessrecht folgend – die mögliche Beeinträchtigung eines relevanten Interesses («*intérêt pour agir*») genügen. Dieser weite Begriff wird aber durch die im Vertragstext enthaltenen und eng ausgelegten Kriterien der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit konkretisiert und eben auch eingeschränkt.¹⁵ Nicht er-

men über die biologische Vielfalt und die Rechte indigener Völker, ZUR 2008, 225 ff. (226 ff.).

13 C. Gaitanides Art. 263 AEUV in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Rn. 53.

14 EuGH, Rechtssache 25/62 – *Plaumann & Co./Kommission*, 15.7.1963, Slg. 1963, S. 217 ff.

15 J. Schwarze/P. Voet van Vormizeele, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, Art. 263 Rn. 39.

forderlich für die Zulässigkeit einer Klage ist indes die im deutschen Verwaltungsrecht verlangte Möglichkeit der Verletzung eines subjektiven Rechts (§ 42 Abs. 2 VwGO).¹⁶ Die Voraussetzung individueller Betroffenheit¹⁷ dient wie die Voraussetzung der Möglichkeit einer Rechtsverletzung im deutschen Recht dazu, den EuGH und sein Gericht vor Überlastung zu schützen und den Grundsatz der Gewaltenteilung oder, im Falle der EU, das institutionelle Gleichgewicht mit der Achtung der Kompetenzen der rechtsetzenden Organe gegenüber der Rechtsprechung zu gewährleisten. Personen, die im allgemeinen Interesse und nicht zum Schutz ihrer eigenen Rechte Zugang zur EU-Gerichtsbarkeit suchen, sollen auf die politischen Prozesse verwiesen werden; der Rechtsweg soll nur im Falle eines eigenen rechtlich geschützten Interesses offenstehen.

Zur adressatenartigen individuellen Betroffenheit definiert der EuGH in der Sache *Plaumann*, seitdem bestätigt in vielen weiteren Rechtssachen¹⁸:

„Wer nicht Adressat einer Entscheidung ist, kann nur dann geltend machen, von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn 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.“

Der EuGH hat die individuelle Betroffenheit nach Variante 2 des Art. 263 Abs. 4 AEUV in seinem Fallrecht verschiedentlich, wenn auch nur bedingt systematisch, weiter konkretisiert. Es lassen sich aus der EuGH-Rechtsprechung die folgenden Fallgruppen individueller Betroffenheit bilden:

- Zugehörigkeit zu einer Gruppe von Betroffenen, zu der keine weiteren Beteiligten mehr hinzukommen können („closed shop“), z.B.
 - im Falle eines Sammelbeschlusses mit bestimmten Beteiligten oder
 - aufgrund vorheriger Beteiligung am Rechtsetzungs- oder Erlassverfahren in Wahrnehmung von rechtlich verliehenen Beteiligungs-, Informations- oder Anhörungsrechten oder tatsächlicher Beteiligung, oder
 - aufgrund eines Markenrechts¹⁹

16 I. Dervisopoulos, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, § 7, Rn. 56 f.; C. D. Classen, Europäisierung, S. 59.

17 Die unmittelbare Betroffenheit ist für Klimaschutzklagen zunächst weniger relevant und wird hier nicht weiter betrachtet; sie dient ebenfalls dem Überlastungsschutz, aber auch der Wahrung der Kompetenzverteilung bei der Durchführung des Unionsrechts und deren Kontrolle durch die mitgliedstaatlichen Gerichte, vgl. G. Winter, ZUR 2019, 259 ff. (265 f.).

18 EuGH Rechtssache 25/62 – *Plaumann & Co./Kommission*, a.a.O. S. 238, zitiert in jüngerer Zeit z.B. in den EuGH-Rechtssachen C-583/11 P – *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council*, EU:C:2013:625, Rn. 72; Rechtssache C-132/12 P – *Stichting Woonpunt and Others v Commission*, EU:C:2014:100, Rn. 57; C-133/12 P – *Stichting Woonlinie and Others v Commission*, EU:C:2014:105, Rn. 44 sowie vom EuG in der Rechtssache T-330/18 – *Carvalho u. a.*, Rn. 45. Vgl. dazu G. Gornig/C. Trüe, Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des Gerichts erster Instanz zum Europäischen Verwaltungsrecht, JZ 2000, 395 (398 f.).

19 EuGH C-309/89 – *Codorniu/Rat*, Slg. 1994, I-1853 Rn. 21.

- Vorliegen einer unionsrechtlichen Norm, die dem Schutz spezifischer Klägerinteressen dient; diese Betroffenheit schließt die Individualisierung durch Verleihung spezifischer individueller Rechte – wie in der deutschen Klagebefugnisvoraussetzung der Möglichkeit einer Verletzung eines individuellen Rechts – ebenso ein wie ein nicht die Form eines Rechts annehmender rechtlicher Schutz von Interessen.

Im Kontext von Klimaklagen ist zumindest für die hier vorgenommene allgemeine Betrachtung vor allem die zweite Fallgruppe relevant; etwaige bestehende oder zukünftig zu schaffende Verfahrensrechte z.B. in spezifischen Genehmigungsverfahren für klimaschädliche Anlagen müssen einem späteren Beitrag überlassen bleiben. Die Fallgruppe einer unionsrechtlichen Norm, die dem Schutz spezifischer Klägerinteressen dient, soll dagegen hier weiter entwickelt werden: Dieses Individualisierungskriterium wurde vom EuG z.B. in den Urteilen *Antillean Rice Mills*²⁰ und *Exporteurs in Levende Varkens*²¹ auf der Grundlage der EuGH-Urteile *Sofrimport*²² und *Piraiki-Patraiki*²³ anerkannt. Danach ist eine klagende Person wie ein Unternehmen auch dann individualisiert, wenn ein Unionsorgan verpflichtet ist, aufgrund spezifischer Bestimmungen die Folgen der beabsichtigten Handlung auf die Lage bestimmter Personen zu berücksichtigen, und der Kläger zu dieser Personengruppe zählt. In *Piraiki-Patraiki* und *Antillean Rice Mills* ging es um eine Bestimmung im Beitrittsabkommen mit Griechenland bezüglich der Überseeischen Länder und Gebiete (ÜLG), nach der Rücksicht auf die davon betroffenen Unternehmen genommen werden und ihre Wirtschaftstätigkeit so wenig wie möglich eingeschränkt werden sollte.²⁴ Das EuG erkennt als besonderes geschütztes Interesse das Interesse an, das „die Unternehmen daran haben, ihre auf dem Weg befindlichen Waren gegen die Wirkungen einer Schutzmaßnahme zu schützen, soweit diese Unternehmen vor dem Erlass einer Entscheidung der Kommission bekannt oder feststellbar sind.“²⁵ Unter welchen Umständen liegt ein geschütztes Interesse nun auch bei Klimaschutzklagen vor?

Der EuGH und sein EuG scheinen hier weniger auf ein geschütztes Interesse abzustellen und mehr auf die zahlenmäßige Frage, ob es sich um besonders geschützte Interessen weniger Personen handelt, ohne indes dafür auf Einzelheiten einzugehen. Das EuG, bestätigt durch den EuGH, fokussiert sich auch im *Peoples' Climate Case Carvalho et al.* auf die Voraussetzung der individuellen Betroffenheit nach seiner *Plaumann*-Rechtsprechung und wies die Klagen verschiedener als Private klagender Personen auf dieser Grundlage ab, mit der Begründung,

20 EuG Rechtssachen T-480/93 und T-483/93 – *Antillean Rice Mills/Kommission* – Slg. 1995, II-2310, Rn. 67.

21 EuG Rechtssachen T-481/93 und T-484/93 – *Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens/Kommission*, Slg. 1995, II-2941, Rn. 61.

22 EuGH Rechtssache 152/88 – *Sofrimport/Kommission*, Slg. 1990, I-2477.

23 EuGH Rechtssache 11/82 – *Piraiki-Patraiki/Kommission*, Slg. 1985, 207, Rn. 75.

24 EuG Rechtssachen T-480/93 und T-483/93 *Antillean Rice Mills/Kommission* – Slg. 1995, II-2310, Rn. 67 ff.

25 EuG Rechtssachen T-480/93 und T-483/93 *Antillean Rice Mills/Kommission* – Slg. 1995, II-2310, Rn. 76.

dass die Klagen nicht individuell vom Klimawandel betroffen und daher nicht klagebefugt seien²⁶:

“45 According to settled case-law, natural or legal persons satisfy the condition of individual concern only if the contested act affects them by reason of certain attributes that are peculiar to them or by reason of circumstances in which they are differentiated from all other persons, and by virtue of these factors distinguishes them individually just as in the case of the addressee (judgments of 15 July 1963, *Plaumann v Commission*, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223; of 3 October 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, paragraph 72; of 27 February 2014, *Stichting Woonpunt and Others v Commission*, C-132/12 P, EU:C:2014:100, paragraph 57; and of 27 February 2014, *Stichting Woonlinie and Others v Commission*, C-133/12 P, EU:C:2014:105, paragraph 44).

46 In the present case, it should be observed at the outset that the applicants are claiming an infringement of their fundamental rights. They infer from this that they are individually concerned, given that, although all persons may in principle each enjoy the same right (such as the right to life or the right to work), the effects of climate change and, by extension, the infringement of fundamental rights is unique to and different for each individual.

47 Such an argument cannot succeed.

48 It is apparent from the case-law that, although it is true that, when adopting an act of general application, the institutions of the Union are required to respect higher-ranking rules of law, including fundamental rights, the claim that such an act infringes those rules or rights is not sufficient in itself to establish that the action brought by an individual is admissible, without running the risk of rendering the requirements of the fourth paragraph of Article 263 TFEU meaningless, as long as that alleged infringement does not distinguish the applicant individually just as in the case of the addressee (see judgment of 2 March 2010, *Arcelor v Parliament and Council*, T-16/04, EU:T:2010:54, paragraph 103 and the case-law cited).

49 The applicants have not established that the contested provisions of the legislative package infringed their fundamental rights and distinguished them individually from all other natural or legal persons concerned by those provisions just as in the case of the addressee.

50 It is true that every individual is likely to be affected one way or another by climate change, that issue being recognised by the European Union and the Member States who have, as a result, committed to reducing emissions. However, the fact that the effects of climate change may be different for one person than they are for another does not mean that, for that reason, there exists standing to bring an action against a measure of general application. As can be seen from the case-law cited in paragraph 48 above, a different approach would have the result of rendering the requirements of the fourth paragraph of Article 263 TFEU meaningless and of creating *locus standi* for all without the criterion of individual concern within the meaning of the case-law resulting from the judgment of 15 July 1963, *Plaumann v Commission* (25/62, EU:C:1963:17), being fulfilled.”

Diese enge Auslegung der Klagebefugnis durch den EuGH wurde vielfach kritisiert²⁷ und gilt nicht gleichermaßen in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten.

26 EuG in der Rechtssache T-330/18 – *Carvalho u. a.*, Rn. 44 ff., der Beschluss liegt nur in englischer und französischer Sprache vor.

Diese definieren die Klagebefugnis nach ihren eigenen Traditionen und ihrem eigenen rechtlichen Verständnis. So hat das deutsche Bundesverfassungsgericht auch im Falle einer Klimaklage im Jahre 2021²⁸ die Frage der Klagebefugnis nach deutschem Verfassungsprozessrecht anders beantwortet als der EuGH nach EU-Recht. Die Klagebefugnis nach deutschem Prozessrecht ist gegeben, wenn zum einen Kläger oder Klägerin geltend macht, in einem individuellen Recht verletzt zu sein, und wenn zum anderen diese behauptete Rechtsverletzung zumindest möglich erscheint. Damit reiht das Bundesverfassungsgericht sich in die Reihen verschiedener anderer hoher Gerichte ein, die ähnlich entschieden haben, bahnbrechend insbesondere der Hoge Rad der Niederlande im Falle *Urgenda*.²⁹ Jüngst hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eine Klimaklage von mehreren portugiesischen Jugendlichen wegen Verletzung ihrer EMRK-geschützten Menschenrechte angenommen und wegen besonderer Dringlichkeit ein Fast-Track-Verfahren eingeleitet; aktuell sind die 33 verklagten Staaten aufgerufen, sowohl zur Zulässigkeit wie auch zur Begründetheit der Menschenrechtsbeschwerde Stellung zu nehmen; die Entscheidung über die Zulässigkeit ist also noch nicht gefallen.³⁰ Jedoch hat der EGMR z.B. im *Hatton-Fall*³¹ bereits eine Umweltklage (in dem Fall wegen des vom Londoner Flughafen *Heathrow* ausgehenden Fluglärms und seiner Auswirkungen auf die als Menschenrecht geschützte Gesundheit) jedenfalls nicht an der Beschwerdebefugnis scheitern lassen. Auch weltweit nimmt die Zahl an Klimaklagen gegen Staaten und Unternehmen zu.³²

27 Für den Kontext der Klimaschutzklagen z.B. G. Winter, ZUR 2019, 259 ff. (266 f.); auch B. Wegener, ZUR 2019, 3 (7).

28 BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html; dazu z.B. S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912.

29 Hoge Raad (Niederlande), Nummer der Sache 19/00135 (Engels), 20 Oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007. In englischer Übersetzung ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf, Original von [\(https://uitspraken.rechtspraak.nl\)](https://uitspraken.rechtspraak.nl) (31.10.21). Ähnlich z.B. auch der Federal Court of Australia, case *Sharma by her litigation representative Sister Marie Brigid Arthur v Minister for the Environment* [2021] FCA 560, File number: VID 607 of 2020, Bromberg J, 27 May 2021, No 179 zur umweltrechtlichen Klagebefugnis kraft umweltrelevanter Aktivitäten in den letzten zwei Jahren, https://www.judgments.fedcourt.gov.au/judgments/Judgments/fca/single/2021/2021fca0560#_Ref72921796. Zur Klagebefugnis z.B. G. Winter, ZUR 2019, 259 ff. mwN., kritisch B. Wegener, ZUR 2019, 3 ff.

30 EGMR Rechtssache 39371/20 – *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others* (anhängig), [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2239371/20%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2239371/20%22]}); Verfahrensstand mit downloads Sabin Center for Climate Change Law/Columbia University in the City of New York, and Arnold & Porter Kaye Scholer LLP, auf <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/youth-for-climate-justice-v-austria-et-al/>.

31 EGMR No 36022/97 – *Hatton and Others v. United Kingdom*, <https://hudoc.echr.coe.int/>.

32 Vgl. die Fallsammlungen des Sabin Center for Climate Change Law/Columbia University in the City of New York, and Arnold & Porter Kaye Scholer LLP, <http://climate>

Es erscheint auch vor diesem Hintergrund sehr zweifelhaft, den Schutz von Grund- und Menschenrechten auf EU-Ebene davon abhängig zu machen, dass nur die Grund- und Menschenrechte weniger Personen verletzt werden, und ihn zu verweigern, wenn eine große Zahl von Menschen individuell betroffen ist.³³ Die weitgehende Rechtsschutzverweigerung betrifft nach den Beschlüssen im *Peoples' Climate Case* jedenfalls klimarelevantes Handeln auf EU-Ebene, und dies, obwohl auch die EU über Kompetenzen insbesondere im Umweltrecht verfügt, deren unzureichende Nutzung oder Nicht-Nutzung eine Verletzung von Grund- und Menschenrechten jedenfalls gut möglich erscheinen lässt.³⁴ Die führende Rolle der EU, wie sie mit dem Green Deal auch wahrgenommen wird, leitet das Handeln der Mitgliedstaaten, auch wenn diese prinzipiell über die Vorgaben der EU hinausgehen können. Bei einem globalen Problem wie dem Klimaschutz jedoch ist vor allem das Handeln der Gesamtheit und der für die Gesamtheit gesetzte rechtliche Rahmen relevant, während das Handeln der einzelnen Mitgliedstaaten allein jeweils nur ein – ebenfalls wichtiger, allein aber unzureichender – Beitrag zum Erfolg des Ganzen sein kann. Dies verkennt der EuGH (EuG bestätigt durch den EuGH)³⁵, wenn er für den Schutz von Grund- und Menschenrechten in Klimaschutzfragen auf den – nicht einmal immer gewährleisteten³⁶ – Rechtsschutz durch die Mitgliedstaaten und die Möglichkeit eines Vorabentscheidungsverfahrens verweist:

“52 Next, as regards the applicants’ argument that the interpretation of the concept of ‘individual concern’ referred to in the fourth paragraph of Article 263 TFEU is incompatible with the fundamental right to effective judicial protection inasmuch as it results in a directly applicable regulation being virtually immune to judicial review, it should be pointed out that the protection conferred by Article 47 of the Charter of Fundamental Rights does not require that an individual should have an unconditional entitlement to bring an action for annulment of such a legislative act of the Union directly before the Courts of the European Union (see, to that effect, judgment of 3 October 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, paragraph 105).

53 Lastly, as is highlighted by the Parliament and the Council, the implementation of the legislative package presupposes that such implementation will be carried out by means of legislative or regulatory provisions by the Commission and the Member States, such as the allocation of allowances and the putting in place of measures to avoid exceeding the limits fixed by each Member State with regard to emissions. In that context, it should be borne in mind that Articles 263 and 277 TFEU, on the one hand, and Article 267 TFEU, on the other, have established a complete system of legal remedies and procedures designed to ensure judicial review of the legality of the acts of the institu-

casechart.com/climate-change-litigation/ m.w.N auch G. Winter, ZUR 2019, 259 ff. (269); U. Beyerlin, ZaöRV 2005, 525 ff.; B. Wegener, ZUR 2019, 3 ff. (6); W. Frenz, E. Klimaschutz und Grundrechte, in: Frenz, Klimaschutzrecht – Gesamtkommentar, Rn. 2 ff.

33 So auch G. Winter, ZUR 2019, 259 ff. (267).

34 In diese Richtung auch G. Winter, ZUR 2019, 259 ff. (270).

35 EuG in der Rechtssache T-330/18 – *Carvalho u. a.*, Rn. 52 ff.

36 G. Winter, ZUR 2019, 259 ff. (267).

tions, entrusting such review to the Courts of the European Union. Under that system, where natural or legal persons cannot, by reason of the conditions for admissibility laid down in Article 263 TFEU, directly challenge acts of the Union such as those at issue in the present case, they are able, depending on the case, to plead the invalidity of such acts either indirectly, under Article 277 TFEU, before the Courts of the European Union, or before the national courts and to ask them, since they have no jurisdiction themselves to declare those acts invalid, to question the Court in that regard through questions referred for a preliminary ruling (see, to that effect, order of 29 April 2015, *von Storch and Others v ECB*, C-64/14 P, not published, EU:C:2015:300, paragraph 50 and the case-law cited).”

Dieser Ansatz von EuG und EuGH widerspricht dem jahrzehntelangen Aufbau eines fortschrittlichen EU-Grund- und Menschenrechtsschutzes, der 2009 gekrönt wurde durch die rechtliche Verbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta. Wird eines Tages der EuGH wie seinerzeit bei der Entwicklung des Grundrechtsschutzes den mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichten erklären müssen, dass doch auch hinreichender Grundrechtsschutz in Klimaschutzfragen auf EU-Ebene besteht, wenn er nicht ansehen will, wie die mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte die Gerichtsbarkeit für den Grundrechtsschutz auch über EU-Rechtsakte wieder beanspruchen wie seinerzeit das deutsche Bundesverfassungsgericht in *Solange I*³⁷? Hat hier der EuGH Angst vor der eigenen Courage? Diese Frage muss indes einem eigenen Betrag überlassen werden³⁸, um hier speziell die Behandlung von Minderheiten betrachten zu können, deren Angehörige natürlich wie alle anderen auch in ihren Grund- und Menschenrechten geschützt sind, oder im Falle der Klimaschutzklagen unzureichend geschützt sind. Im Falle von Minderheiten könnten jedoch auch aufgrund des Rechts zu ihrem speziellen Schutz ein individuelles Betroffensein und damit eine Klagebefugnis zu bejahen sein, die über eine Klagebefugnis zur Durchsetzung von allgemeinen Grund- und Menschenrechten hinausgeht.

Hieran gemessen gilt es im Folgenden unter 3.) und 4.) für die Klagebefugnis nach Variante 2 zu prüfen, ob es Bestimmungen des Minderheitenschutzes gibt, welche die EU in ähnlicher Weise zu Rücksichtnahme oder zu Schutzmaßnahmen im Hinblick auf den Klimawandel verpflichten, eventuell sogar Minderheitsangehörigen individuelle Rechte gewähren.

Weiter ist die Möglichkeit einer Klagebefugnis ohne individuelle Betroffenheit nach der dritten Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV zu erwägen. Dieser neuere zusätzliche Zugang zur Klagebefugnis – eingeführt erst mit Inkrafttreten des Lisboner Vertrages 2009 – besteht gegen „Rechtsakte mit Verordnungskarakter, die die klagende Person unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“. Gemeint sind hiermit v.a. Durchführungsverordnungen, die z.B. die Kommission erlässt, im Gegensatz zu Rechtsetzung durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission im ordentlichen Ge-

37 BVerfGE 37, 271 ff.

38 Vgl. bereits G. Winter, ZUR 2019, 259 ff. (269 f.). Zur Entwicklung des Verhältnisses von deutschem Bundesverfassungsgericht und EuGH zwischen Dialog und Konfrontation über die Grundrechte hinaus P. Hilpold, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2021, 1 ff.

setzungsverfahren gem. Art. 294 AEUV.³⁹ Diese Variante erscheint auch für Klimaschutzklagen relevant, dürfte allerdings voraussetzen, dass die wesentlichen Punkte mit der Gesetzgebung unstreitig gelöst sind und man sich nur noch um die Durchsetzungsfragen streitet. Da sich der rechtliche Rahmen des Klimaschutzes erst in der Entwicklung befindet, hat diese dritte Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV zwar Potential, kann aber aktuell noch nicht ohne Weiteres die Klagebefugnis nach Variante 2 mit der besonderen individuellen Betroffenheit ersetzen.

2.2. Klagebefugnis bei der Untätigkeitsklage

Für den umgekehrten Fall der Untätigkeitsklage bestimmt Art. 265 Abs. 3 AEUV:

„Jede natürliche oder juristische Person kann nach Maßgabe der Absätze 1 und 2 vor dem Gerichtshof Beschwerde darüber führen, dass ein Organ oder eine Einrichtung oder sonstige Stelle der Union es unterlassen hat, einen anderen Akt als eine Empfehlung oder eine Stellungnahme an sie zu richten.“

Für die Klagebefugnis von Privatpersonen bei der Untätigkeitsklage gilt zunächst die gegenüber der Nichtigkeitsklage umgekehrte erste Alternative eines an die klagende Person zu richtenden Aktes. Diese knüpft begrenzend an den Klagegegenstand an: Erforderlich ist eine hypothetische Nähebeziehung der klagenden Person zu der begehrten Handlung.⁴⁰ Der begehrte Akt muss individuelle Geltung für die klagende Person entfalten. Klar ist die Klagebefugnis danach, wenn der begehrte Rechtsakt an die klagende Person als Adressatin zu richten wäre. Rechtsakte, die als allgemeine Vorschriften weder ihrer Form noch ihrer Rechtsnatur nach auf Einzelne bezogen sind, wie insbesondere Verordnungen und Richtlinien, scheiden dagegen nach ständiger EuGH-Rechtsprechung als Klagegegenstand einer Individualklage aus.⁴¹ Diese Konstellation spielt für die vorliegende Betrachtung von Rechtsschutzmöglichkeiten für Minderheitenangehörige aktuell mangels entsprechenden spezifischen Rechts noch keine Rolle und soll hier nicht weiter betrachtet werden.

Die Nähebeziehung der klagenden Person zur begehrten Handlung kann jedoch nach ständiger Rechtsprechung des EuGH⁴² auch in anderer Weise denn als Adressat oder Adressatin eines Beschlusses bestehen: So kann eine natürliche oder

39 Ausführliche Diskussion z.B. in EuGH Rechtssache C-583/11 P – *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council*, EU:C:2013:625, Rn. 45 ff.

40 Z.B. O. Dörr, Art. 265, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union (Stand September 2021), Rn. 32.

41 EuGH Rechtssache 90/78 – *Granaria/Rat u. Kommission*, Slg. 1979, 1081 Rn. 14; verb. Rechtssachen 97, 193, 99 u. 215/86 – *Asteris ua/Kommission*, Slg. 1988, 2181 Rn. 17; EuG Rechtssache T-167/95 – *Kuchlenz-Winter/Rat*, Slg. 1996, II-1607 Rn. 21.

42 St. Rspr, bereits EuGH Rechtssache 15/70 – *Chevalley/Kommission*, Slg. 1970, 975, Rn. 6; EuGH C-68/95 – *T. Port/Bundesanstalt für Landwirtschaft u. Ernährung*, Slg. 1996, I-6065 Rn. 59; EuG T-95/96 – *Gestevisión Telecinco/Kommission*, Slg. 1998, II-3407 Rn. 58; EuG T-395/04 – *Air One/Kommission*, Slg. 2006, II-1343, Rn. 25; EuG T-167/04 – *Asklepios Kliniken GmbH/Kommission*, Slg. 2007, II-2379 Rn. 45 f.; ähnlich bereits vorher EuG Rechtssache T-3/90 – *Prodifarma/Kommission*, Slg. 1991, II-1 Rn. 38; Rechtssache T-32/93 – *Ladbroke Racing/Kommission*, Slg. 1994, II-1015 Rn. 41.

juristische Person die Untätigkeit eines Organs rügen, wenn sie zwar nicht Adressatin der begehrten Maßnahme, jedoch von ihrem Erlass unmittelbar und individuell betroffen wäre. Das gilt insbesondere, wenn eine klagende Privatperson die Beachtung ihrer Interessen nur durchsetzen kann, wenn sie einen Rechtsakt oder die Untätigkeit eines EU-Organs bei dessen Erlass vor dem EuGH anfechten kann.⁴³ Ein Standardfall hierfür sind z.B. Wettbewerber eines Unternehmens, welches staatliche Beihilfen bekommen soll. Nach ständiger Rechtsprechung können sie durch die Gewährung einer Beihilfe in ihren Interessen verletzt werden. Dies gilt für Unternehmen oder Vereinigungen, insbesondere für die mit den Empfängern dieser Beihilfe konkurrierenden Unternehmen und für Berufsverbände.⁴⁴

Bei Klimaklagen fragt sich, ob einzelne eine hinreichende Nähebeziehung zu einem zu erlassenden Rechtsakt haben. Soweit es (noch) an einem rechtlichen Rahmen für den Erlass von spezifischen Rechtsakten an einzelne natürliche oder juristische Personen fehlt, wird dies nach der ständigen EuGH-Rechtsprechung zu verneinen sein, weil Verordnungen und Richtlinien nicht Gegenstand einer Untätigkeitsklage sein können.⁴⁵ Wenn jedoch ein hinreichender rechtlicher Rahmen existiert, aufgrund dessen ein EU-Organ z.B. einem Unternehmen ein klimaschädliches Verhalten zum Nachteil einer anderen Person verbieten kann, erscheint parallel zu den Wettbewerber-Beihilfefällen eine Klagebefugnis einzelner vom Klimawandel in ihren Interessen betroffenen Privatpersonen wie Angehörigen einer Minderheit für eine Untätigkeitsklage prinzipiell möglich.

Fraglich ist weiter, ob dem vorgelagert die Parallelität von Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage nicht – über die Betroffenheit der klagenden Person als Adressatin oder adressatengleich Betroffene hinausgehend – auch auf die in Art. 263 Abs. 4 Variante 3 AEUV neu geschaffene Klagebefugnis erstreckt werden kann, um direkt gegen Untätigkeit beim Erlass von Verordnungen vorzugehen, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsakte nach sich ziehen. Die Literatur hält dem entgegen, dass die Erweiterung der Klagebefugnis für die Nichtigkeitsklage nicht den Schluss zulasse, natürliche oder juristische Personen könnten auch Untätigkeitsklage wegen des Nichterlasses bestimmter nicht durchführungsbedürftiger Verordnungen erheben. Dies ergebe sich schon aus dem Wortlaut von Art. 265 Abs. 3 AEUV aE „an sie zu richten“.⁴⁶ Diese Voraussetzung, an eine bestimmte Person gerichtet zu sein, erfüllen auch Durchführungsverordnungen in der Tat nicht. Die Schließung dieser Lücke im Rechtsschutz wird daher wohl auf eine kommende Vertragsänderung warten müssen.

43 EuGH C-198/91 – *Cook/Kommission*, Slg. 1993, I-2487, Rn. 23 und EuG T-395/04 – *Air One/Kommission*, Slg. 2006, II-1343, Rn. 30; EuG T-167/04 – *Asklepios Kliniken GmbH/Kommission*, Slg. 2007, II-2379 Rn. 47.

44 EuG T-167/04 – *Asklepios Kliniken GmbH/Kommission*, Slg. 2007, II-2379 Rn. 49 ff.; EuGH Rechtssache 323/82 – *Intermills/Kommission*, Slg. 1984, 3809, Rn. 16; Rechtssache C-78/03 P – *Kommission/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum*, Slg. 2005, I-10737, Rn. 36, und EuG T-395/04 – *Air One/Kommission*, Slg. 2006, II-1343, Rn. 36.

45 So auch G. Winter, ZUR 2019, 259 (260) m.w.N.

46 J. Schwarze/P. Voet van Vormizeele, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, Art. 265 AEUV, Rn. 17.

3. Minderheitenschutz im Klimawandel: relevante geschützte Minderheiteninteressen im EU-Recht?

3.1. Einführung in die Problemlage der Sami-Minderheit

Es soll nun unter auf der Grundlage der Überlegungen im vorigen Abschnitt zu den Klagebefugnisnormen Art. 263 Abs. 4 und 265 Abs. 3 AEUV weiter überlegt werden, unter welchen Umständen eine Klagebefugnis vor dem EuGH für Minderheiten bei klimawandelbezogenen Klagen besteht. Prinzipiell sollte ein Schutz vor einer Bedrohung durch den Klimawandel oder allgemeiner vor sonstigen Umweltgefahren vom rechtlich gewährleisteten Minderheitenschutz umfasst sein, weil eine Erhaltung kultureller Eigenständigkeit ins Leere geht, wenn die natürlichen Grundlagen dieser Eigenständigkeit zerstört werden. In der Klageschrift der Rechtsache *Carvalho* wird das Anliegen des Sami-Vereins wie folgt beschrieben:

„Sáminuorra ist ein gemeinnütziger Verein junger Sami, der nach schwedischem Recht organisiert ist. Seine Mitglieder sind zwischen 6 und 30 Jahre alt. Die Sami sind indigene Völker, die in Nordschweden, Finnland, Norwegen und der Kola-Halbinsel in Russland leben. Die Rentierzucht ist für das samische Volk kulturell, sozial und wirtschaftlich wichtig, sie bietet Arbeitsplätze und eine Nahrungsquelle. Die Familien der Mitglieder von Sáminuorra beschäftigen sich mit der Rentierzucht, was den Klimawandel zu einem Thema macht, das sie alle direkt betrifft. Die Gesundheit und Größe der Rentierherden ist für das samische Volk von entscheidender Bedeutung. Leichte Temperaturanstiege insbesondere in den Wintermonaten hatten jedoch bereits gravierende Auswirkungen auf das Überleben der Rentiere. Rentiere sind auf Flechten angewiesen, die im Winter unter dem Schnee wachsen. Mildere Winter (oder Perioden milderer Temperaturen, gefolgt von Gefrieren) führen jedoch zum Schmelzen und Wiedereinfrieren des Schnees, wodurch die Flechten unter Eis eingeschlossen werden; auch Regen auf Schnee hat diesen Effekt. Die Rentiere können sich daher nicht ernähren. Dieses Phänomen tritt großflächig auf, so dass Rentiere die Nahrungsquelle nicht einfach durch Weiterziehen ersetzen können; Wanderungen verbrauchen in jedem Fall viel Energie und schwächen die Herde. Offizielle Daten bestätigen die Beobachtungen des samischen Volkes, dass die Winter milder geworden sind, mit problematischeren Fütterungssituationen für die Rentiere. Fast alle Winter seit 1989 waren wärmer als der Durchschnitt des 20. Jahrhunderts und die Durchschnittstemperatur in Schweden war 1991–2007 um 1°C höher als im Zeitraum 1961–1990. Die Prognosen zeigen, dass sich diese Erwärmung fortsetzen wird; die Temperaturen in Skandinavien werden in diesem Jahrhundert voraussichtlich um 3° bis 5°C steigen – wenn aber radikale Emissionsreduktionen erreicht werden, nur um 0,8°C. Der Verlust von Nahrung bedroht das Überleben der Rentierherden und die Sami sind gezwungen, alternative Nahrungsquellen (Futterpellets und Heu) für die Rentiere bereitzustellen. Dies führt zu steigenden finanziellen Kosten für die Sami und die Familien der Mitglieder von Sáminuorra und ist kein nachhaltiges oder ausreichendes Mittel zur Erhaltung der Herden.“⁴⁷

47 Klageschrift an den EuGH in der Rechtssache T-330/18 (erste Instanz) und C-565/19 P (Rechtsmittelinstanz) in deutscher Sprache veröffentlicht auf <https://peoplesclimate.case.caneurope.org/wp-content/uploads/2018/10/deutsche-klageschrift-2018-07-02.pdf>; vgl. K. Iken, Lappland – Klimawandel treibt Rentiere gen Süden (26.12.21), in: SpiegelOnline, <https://www.spiegel.de/wissenschaft/klimawandel-rentiere-in-lappland->

Zusammengefasst geht es also darum, dass aufgrund des Klimawandels die natürlichen Lebensgrundlagen der Minderheit verloren gehen und damit zwangsläufig auch deren besondere, auf die natürlichen Lebensgrundlagen aufbauende Identität. Dies geht über den Verlust der reinen wirtschaftlichen Existenzgrundlage hinaus, weil gerade die besondere Lebensweise der Minderheit in ihrem natürlichen Umfeld durch den Klimawandel unmöglich gemacht wird, die sich mit einer anderen Existenzgrundlage nicht aufrechterhalten lässt: Die erwartbare Folge ist, dass die Angehörigen der Minderheit, vor allem die Zukunftsgenerationen, die traditionelle Lebensweise aufgeben und sich gezwungen sehen, Alternativen in der Mehrheitsgesellschaft zu suchen, was mit der Vereinzelung der Minderheitenangehörigen, der Aufgabe der Traditionen, Assimilation und letztlich dem Untergang der Minderheit als besondere Gruppe einhergehen wird. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist somit nicht maßgeblich anders als das Vorenthalten von Mitteln und Möglichkeiten zur Pflege von Brauchtum und traditioneller Lebensweise in Gestalt der gemeinsamen Pflege der eigenen Sprache, Kultur und Gewohnheiten durch Kommunikationsmittel, Medien, Gemeinschaftseinrichtungen etc.

3.2. Klagemöglichkeiten einer Interessenvereinigung der Minderheit

Hier ist zunächst eine weitere Frage zu klären, nämlich, ob nur eine individuelle Betroffenheit für individuelle Angehörige der Minderheit wegen besonderer Interessen aufgrund ihrer Minderheitszugehörigkeit besteht oder ob eine besondere Klagebefugnis für eine Vereinigung zum Schutz der Rechte ihrer der Minderheit angehörigen Mitglieder wie der Sáminuorra besteht.

Zu einer Klagebefugnis für Vereinigungen stellt das EuG im *Peoples' Climate Case* fest:

“51 So far as concerns the association Sáminuorra, (...) it is settled case-law that actions for annulment brought by associations have been held to be admissible in three types of situation: firstly, where a legal provision expressly grants a series of procedural powers to trade associations; secondly, where the association represents the interests of its members, who would themselves be entitled to bring proceedings; and, thirdly, where the association is distinguished individually because its own interests as an association are affected, in particular because its negotiating position has been affected by the act in respect of which annulment is sought (see order of 23 November 1999, *Unión de Pequeños Agricultores v Council*, T-173/98, EU:T:1999:296, paragraph 47 and the case-law cited). In the present case, the association Sáminuorra has not shown that it satisfied one of those conditions.”

Dies entspricht etabliertem Fallrecht: Vereinigungen können generell – bei Erfüllung der weiteren Voraussetzungen – als juristische Personen klagebefugt sein, wenn sie zur Wahrnehmung kollektiver Interessen einer Gruppe gegründet wur-

ziehen-in-den-sueden-a-736c54a2-b38e-4b36-af1e-ffc3ff0a06dd; J. Pasott Das Volk der Sami stellt sich dem Klimawandel (10. November 2017), <https://www.greenpeace.ch/de/hintergrund/45082/das-volk-der-sami-stellt-sich-dem-klimawandel/>.

den⁴⁸ wie z.B. Berufsvereinigungen⁴⁹, Gewerkschaften⁵⁰ oder Unternehmensverbände⁵¹. Von den drei Möglichkeiten für eine Klagebefugnis der Sáminuorra oder anderer Minderheiten-Vereinigungen auf EU-Ebene hilft aktuell nur eine, was sich aber bei einer entsprechenden Gestaltung zukünftigen Klimaschutzrechts ändern kann:

3.2.1. Verfahrensrechte für Minderheiten-Vereinigungen aufgrund EU-Rechtsvorschrift

Wenn EU-Recht Vereinigungen ausdrücklich Verfahrensrechte einräumt, wurde eine Klagebefugnis anerkannt, z.B. bei einer berufsständischen Vereinigung⁵². Einer Vereinigung nach mitgliedstaatlichem Recht obliegende spezifische Aufgaben und Funktionen begründen dagegen keine Klagebefugnis auf EU-Ebene, weil sonst die Mitgliedstaaten und nicht einheitlich die EU über die Beteiligung von Vereinigungen auf EU-Ebene entscheiden würden.⁵³ Eine Vereinigung, die zur Wahrnehmung kollektiver Interessen einer Gruppe von Bürgern gegründet wurde, wird ebenfalls von einer Handlung, die die allgemeinen Interessen dieser Gruppe berührt, nicht individuell betroffen, sondern nur bei Vorliegen besonderer Umstände, wie der Rolle, die ein Verband in einem Verfahren gespielt hat, das zum Erlass einer Maßnahme im Sinne des Artikels 263 AEUV geführt hat.⁵⁴

Bei Minderheitenvereinigungen sind bisher keine EU-Bestimmungen ersichtlich, die ihnen spezifische Verfahrensrechte hinsichtlich des EU-Klimaschutzrechts einräumen würden; ggf. könnte es sinnvoll sein, wenn sich europaweit agierende Minderheitenvertretungen in den EU-Rechtssetzungsverfahren um solche Verfahrensrechte bemühen: Wenn klimarelevante Entscheidungen getroffen werden, ist es wichtig frühzeitig beteiligt zu sein, wenn gewährleistet sein soll, dass die Interessen der Minderheiten berücksichtigt werden.⁵⁵

48 Ausführlich dazu EuG T-122/96 – *Federolio/Kommission*, Slg. 1997, II-1559, Rn. 60, 68.

49 EuGH 297/86 – *CIDA/Rat*, Slg. 1988, 3531, 3552 f.

50 EuGH 175/73 – *Gewerkschaftsbund/Rat*, Slg. 1974, 917, 925; EuGH 18/74 – *Allgemeine Gewerkschaften/Kommission*, Slg. 1974, 933, 944; EuGH 193 und 194/87 – *Maurissen und Allgemeiner Gewerkschaftsbund/Rechnungshof*, Slg. 1989, I-1045, 1074.

51 EuGH 16 und 17/62 – *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Rat*, Slg. 1962, 961, 963.

52 EuGH 297/86 – *CIDA/Rat*, Slg. 1988, 3531, 3552 f.

53 EuGH Rechtssache C-87/95 P – *CNPAAP/Rat*, Slg. 1996, I-2003, Rn. 38; EuG Rechtsache T-585/93 – *Greenpeace u. a./Kommission*, Slg. 1995, II-2205, Randnr. 51; EuG Rechtssache T-183/94 – *Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto u. a./Kommission*, Slg. 1995, II-1941, Rn. 59.

54 EuG Rechtssache T-585/93 – *Greenpeace u. a./Kommission*, Slg. 1995, II-2205, Rn. 59.

55 Vgl. mwN U. Beyerlin, ZaöRV 2005, 525 ff. (537 f.) mit dem Bild des zu verteilenden Kuchens, von dem nur abbekommt, wer mit am Tisch sitzt.

3.2.2. *Klagebefugnis zur Verteidigung eigener Interessen einer Minderheitenvereinigung*

Zweitens kann bei Erfüllung der weiteren Voraussetzungen eine Klagebefugnis bestehen, wenn die Vereinigung selbst individuell betroffen ist, weil ihre eigenen Interessen als Vereinigung berührt sind, namentlich, weil ihre Position als Verhandlungsführerin durch die angefochtene Handlung berührt wurde.⁵⁶ Dies ist der Fall, wenn die spezifischen von der Vereinigung geltend gemachten Interessen, z.B. ihre institutionelle Rolle und ihre Position als mit der Verwaltungsabwicklung nach EU-Recht zuständige Stelle, geeignet sind, sie im Sinne von Artikel 263 Absatz 4 AEUV zu individualisieren. Diese Fallgruppe ist der ersten eng verwandt; entscheidend ist offenbar wiederum das Einräumen einer rechtlich geschützten Position durch EU-Recht.

Zu einer solchen aufgrund EU-Rechts eingeräumten eigenen Rechtsposition war im *Peoples' Climate Case* für die Sáminuorra-Vereinigung offenbar nichts vorgebracht. Wie bei der ersten Fallgruppe sind bei Minderheitenvereinigungen bisher keine EU-Bestimmungen ersichtlich, die ihnen derartige Zuständigkeiten oder Funktionen hinsichtlich des EU-Klimaschutzrechts einräumen würden; jedoch wurde schon in einer EU-Verordnung auf die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker verwiesen, die Vertretungen von Minderheiten Rechte einräumen will.⁵⁷ Ggf. könnte es auch hier sinnvoll sein, wenn sich europaweit agierende Minderheitenvertretungen bemühen würden, solche Funktionen nach EU-Recht insbesondere bei der Umsetzungsrechtsetzung des Green Deal ausdrücklich übertragen zu erhalten.

3.2.3. *Vertretung individueller Interessen der Mitglieder*

Zum Dritten kann eine Klagebefugnis bei Erfüllung der weiteren Voraussetzungen bestehen, wenn die Vereinigung die Interessen ihrer Mitglieder wahrnimmt, die selbst klagebefugt sind, einschließlich deren individueller Betroffenheit.⁵⁸

In Betracht kommt demnach für eine EU-Klagebefugnis von Minderheitenvertretungen aktuell nur die dritte Möglichkeit, wobei diese wieder zum individuellen Schutz der Minderheitsangehörigen zurückführt, der im Folgenden zu betrachten ist.

56 EuG T-122/96 – *Federolio/Kommission*, Slg. 1997, II-1559, Rn. 61, 71 f. unter Bezugnahme auf Rechtssachen 67/85, 68/85 und 70/85 – *Van der Kooy u. a./Kommission*, Slg. 1988, 219, Rn. 21 bis 24, und Rechtssache C-313/90 – *CIRFS u. a./Kommission*, Slg. 1993, I-1125, Rn. 28 bis 30; Rechtssachen T-481/93 und T-484/93 – *Exporteurs in Levende Varkens u. a./Kommission*, Slg. 1995, II-2941, Rn. 64.

57 Dazu unten unter 4.2.

58 EuGH 55/86 – *Arposol/Kommission*, Slg. 1988, 13; EuGH 117/86 – *UFADE/Rat und Kommission*, Slg. 1986, 3255, Rn. 12; EuGH 282/85 – *DEFI/Kommission*, Slg. 1986, 2469, Rn. 16; EuG T-447 bis 449/93 – *AITEC/Kommission*, Slg. 1995, II-1971, Rn. 62.

3.3. Individualklage: Geschützte individuelle Interessen der Minderheitenangehörigen

Daher ist nun die Frage zu beantworten, ob Minderheiten wie die Sami als einfache Angehörige einer laut EuGH nicht individuell betroffenen Allgemeinheit gelten müssen oder ob sie zumindest als Mitglieder einer ethnischen Minderheit besondere Rechte oder geschützte Interessen haben oder anderweit aus der Allgemeinheit so weit herausgehoben sind, dass sie die anspruchsvolle Voraussetzung individueller Betroffenheit der Variante 2 des Art. 263 Abs. 4 AEUV nach der *Plaumann*-Rechtsprechung des EuGH erfüllen. Dies hat der EuGH in seinem *Carvalho*-Urteil nicht thematisiert, vielleicht auch deshalb nicht, weil dazu nichts vorgetragen war.⁵⁹ Die Inhalte für eine individuelle Betroffenheit, der rechtliche Schutz von Interessen, hier den Interessen der Minderheiten-Angehörigen in der EU, werden unter 4. untersucht.

4. Verpflichtungen der EU zum Minderheitenschutz

Für die Klagebefugnis nach Art. 263 Abs. 4 Variante 2 AEUV mit der Voraussetzung der adressatenähnlichen individuellen Betroffenheit ist zu prüfen, ob es Bestimmungen des Minderheitenschutzes gibt, welche die EU in ähnlicher Weise wie in den oben unter 2.1. dargestellten Fällen zur Rücksichtnahme oder zu Schutzmaßnahmen im Hinblick auf den Klimawandel verpflichten, ggf. sogar individuelle Rechte für Minderheitsangehörige oder die Minderheit als solche verleihen. Der herkömmliche Umfang des Minderheitenschutzes wurde bisher allerdings eher im Hinblick auf Beschränkungen durch den Staat oder die Mehrheitsgesellschaft bzw. auf die Erhaltung kultureller Eigenständigkeit und Vermeidung der Assimilierung betrachtet.⁶⁰ Grund- und Menschenrechte, wie sie natürlich auch Minderheitenangehörigen garantiert sind, bleiben hier außer Betracht.⁶¹

Hier wird zunächst nach Rechtsgrundlagen für den Minderheitenschutz im EU-Recht mit Bezug auf den Schutz der für ihre Lebensweise entscheidenden natürlichen Ressourcen gesucht. Sodann sollen die einschlägigen⁶² Instrumente internationalen Minderheitenschutzes entwickelt und versucht werden, sie für Bedrohungen für Minderheiten durch Beiträge der EU zum Klimawandel bzw. durch zu wenig ambitionierten Klimaschutz nutzbar zu machen, insbesondere festzustellen, ob die EU an diese völkerrechtlichen Instrumente zum Schutz von Minderheitenrechten gebunden ist, sei es direkt oder als ungeschriebene allgemeine Grundsätze des

59 Vgl. G. Winter, ZUR 2019, 259 ff. (260).

60 Vgl. zum Minderheitenschutz in Deutschland G. Gornig/C. Trüe, *Minority Protections in Germany*, 6 TILBURG FOREIGN L. REV. 1997, 69 ff.

61 Hierzu unter Berücksichtigung diverser Minderheitenfälle U. Beyerlin, ZaöRV 2005, 525 ff.

62 Zu umweltrelevanten Minderheitenschutz-Bestimmungen in Afrika und Amerika s. U. Beyerlin, ZaöRV 2005, 525 ff. (530 ff.).

EU-Rechts wie die Grund- und Menschenrechte nach Art. 6 Abs. 3 EUV und Art. 340 AEUV analog.

4.1. EU-Recht, insbesondere EU-Grundrechtecharta

Das EU-Recht schweigt weitestgehend zum Minderheitenschutz. Dennoch wird man jedenfalls man sagen können, dass die EU versucht, Minderheitenschutzfragen weniger relevant zu machen, weil mit der Gewährleistung grenzüberschreitender Freiheiten Probleme der Minderheiten verringert wurden und werden: Minderheiten, die grenzüberschreitend siedeln oder in einem anderen Staat die Mehrheit darstellen, werden weniger oder gar nicht mehr durch staatliche Grenzen behindert. Weiter verbietet Art. 21 der EU-Grundrechtecharta neben Diskriminierungen wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe usw. ausdrücklich Diskriminierungen wegen der ethnischen Herkunft und speziell auch Diskriminierungen wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit.

Dieses Diskriminierungsverbot hilft indes gegen Bedrohungen aufgrund des Klimawandels auf den ersten Blick nicht weiter, weil es keinen besonderen Schutzanspruch für Minderheiten umfasst, sondern nur verbietet, Angehörige von Minderheiten zu diskriminieren. Verboten wäre also ggf., Angehörigen von Minderheiten wegen ihrer Minderheitszugehörigkeit besondere Lasten aufzuerlegen, welche andere nicht zu tragen haben. Mit Bezug auf hinreichenden Klimaschutz geht es indes eher darum, ob Minderheitsangehörigen besonderer Schutz gewährt werden muss. Nichtdiskriminierung heißt indes nicht nur Gleichbehandlung von Gleichem, sondern auch Ungleichbehandlung von Ungleichen. Wegen der ungleichen Lebenssituation von Minderheiten verstößt eine Gleichbehandlung gegen Art. 21 EU-Grundrechtecharta: Minderheitsangehörige müssen ein Grundrecht auf eine sie besonders schützende, privilegierende Sonderbehandlung haben. Klimaschutzrecht muss vor diesem Hintergrund vor allem die Minderheitenbelange schützen. Durch ein solches Recht auf Ungleichbehandlung werden die Minderheitenangehörigen so sehr aus der Allgemeinheit herausgehoben, dass man ihnen konsequenterweise auch eine individuelle Betroffenheit als Voraussetzung der Klagebefugnis zuerkennen muss.

4.2. EU-Verordnung unter Beachtung von UN-Resolution 61/295 über die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker

In einem vor dem EuGH verhandelten Fall, *Inuit Tapiriit Kanatami*⁶³ ging es u. a. um eine Verordnung über den Handel mit Robbenerzeugnissen⁶⁴, deren Gegenstand nach ihrem Art. 1 ist, einheitliche Vorschriften für das Inverkehrbringen von Robbenerzeugnissen aufzustellen. Im 14. Erwägungsgrund der Verordnung wird dazu erläutert:

63 EuG Rechtssache T-526/10 – *Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Kommission*, Rn. 22 ff.; s. auch C-583/11 P – *Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat*, Rn. 73 ff.

64 Verordnung (EG) Nr. 1007/2009 des Europäischen Parlaments und des Rats der Europäischen Union über den Handel mit Robbenerzeugnissen, ABl. L 286, S. 36.

„Die grundlegenden wirtschaftlichen und sozialen Interessen von Inuit-Gemeinschaften, die Robben für ihren Lebensunterhalt jagen, sollten nicht beeinträchtigt werden. Die Jagd ist fester Bestandteil der Kultur und der Identität der Angehörigen der Gesellschaft der Inuit und ist als solche in der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker anerkannt. Daher sollte es erlaubt sein, Robbenerzeugnisse aus einer Jagd, die von Inuit und anderen indigenen Gemeinschaften traditionsgemäß betrieben wird und zu deren Lebensunterhalt beiträgt, in den Verkehr zu bringen.“

Das EU-Recht erkennt also in diesem Fall ausdrücklich ein Schutzinteresse von Minderheiten auf die Fortsetzung ihrer traditionellen Lebensweise als besonderes Merkmal, das sie aus der Allgemeinheit heraushebt, an. Grundlage dafür ist die UN-Resolution 61/295 vom 13. September 2007, mit der die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (EVNRIV) angenommen hat. Art. 19 EVNRIV hat folgenden Wortlaut:

„Die Staaten verständigen sich und kooperieren nach Treu und Glauben mit den betroffenen indigenen Völkern, über deren eigene repräsentative Institutionen, um ihre freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung zu erhalten, bevor sie Gesetzgebungs- oder Verwaltungsmaßnahmen beschließen und durchführen, die sich auf diese Völker auswirken können.“

Mit dieser Erklärung traten die Eigenständigkeit indigener Bevölkerungen und deren eigene Kontrolle ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung in den Mittelpunkt des Minderheitenschutzes.⁶⁵ Eine Schwäche dieses Schutzes liegt indes darin, dass Resolutionen der UN-Generalversammlung nicht als völkerrechtlich verbindlich anerkannt sind, sondern nur als politische Empfehlungen betrachtet werden.⁶⁶ Eine unmittelbare Bindung der EU besteht auch deshalb nicht, weil Mitglieder der UN-Generalversammlung und damit Signatäre nur Staaten sein können und die EU der Resolution daher nicht zugestimmt hat.

Eine Bindung der EU kann sich daher nur mittelbar in Gestalt der allgemeinen Rechtsgrundsätze ergeben, die gem. Art. 6 Abs. 3 EUV ausdrücklich die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, umfassen. Diesen Grundrechtsschutz über die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, hat der EuGH in analoger Anwendung aus Art. 340 Abs. 2 AEUV entwickelt. Art. 6 Abs. 3 EUV stellt die Geltung als allgemeine EU-Rechtsgrundsätze zwar nur für die EMRK-Grundrechte fest, jedoch haben die meisten EU-Mitgliedstaaten für die Resolution gestimmt und keiner von ihnen dagegen⁶⁷, so dass die Inhalte der Erklärung in gleicher Weise als ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze aus der Anerkennung ei-

65 M.w.N. M. Kotzur, ZUR 2008, 225 (228 f.), in der historischen Betrachtung anderer Schutzinstrumente für Minderheiten.

66 Vgl. m.w.N. M. Kotzur, ZUR 2008, 225 (229).

67 Vgl. die Website der Vereinten Nationen, Liste der Resolutionen ohne Überweisung an einen Hauptausschuss, <https://www.un.org/depts/german/gv-61/band3/61bd3-reswr.pdf>.

ner Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten und die EU hergeleitet werden können. Die Bezugnahme in der Robbenerzeugnisverordnung spricht für die Anerkennung einer solchen – auch rechtlichen – Verbindlichkeit. Daher kann man argumentieren, dass die Anerkennung einer Zustimmungspflichtigkeit für Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen, die sich auf Minderheiten auswirken können, nach der UN-Erklärung über die Rechte der indigenen Völker zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des EU-Rechts zählt.

4.3. Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte

Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPbürgR) wird allgemein als die bedeutsamste völkervertragliche Regelung zum Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten auf universeller Ebene angesehen.⁶⁸ Er lautet in deutscher Übersetzung:

„In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“

Ziel der Vorschrift ist die Wahrung und Förderung der eigenständigen – nämlich kulturellen, religiösen und sozialen – Identität der betroffenen Minderheit als ganzer. Dabei ist Art. 27 IPbürgR kein kollektives Schutzrecht für Minderheiten, sondern ein Individualrecht zugunsten ihrer Angehörigen. Das in Art. 27 IPbürgR garantierte Recht, mit anderen Angehörigen der Minderheit das kulturelle Leben zu pflegen, bezieht sich auf Gebräuche, Traditionen, Rituale, Kunst, Musik, Literatur und Bildung; auch eine besondere wirtschaftliche Betätigung oder Nutzung von Land können erfasst sein, was besonders für indigene Völker von Belang ist⁶⁹ und inhaltlich zulässt, auch die Bedrohung durch klimaschädliches Verhalten zu erfassen.

Dieser Minderheitenschutz ist zunächst als Abwehrrecht gegen minderheitenfeindliche Maßnahmen der Staaten konzipiert. Nun ist bezüglich der EU nicht ersichtlich, dass die EU überhaupt besondere minderheitenbezogene Kompetenzen hat. Spezifische Maßnahmen gegen Angehörige von Minderheiten bezüglich der Pflege ihres Brauchtums usw. kann die EU daher im Rahmen ihrer begrenzten Einzelermächtigungen rechtmäßig ohnehin nicht treffen. Dennoch könnte man eine Verletzung des Abwehrrechts für Minderheiten darin sehen, dass die EU einen politischen und rechtlichen Rahmen für klimaschädliche Aktivitäten setzt und z.B. in ihrer Subventionspolitik oder bei dem Setzen von Produktstandards durch die Förderung und Zulassung klimaschädlicher Aktivitäten und Produkte in die Rechte von Angehörigen der Minderheiten eingreift, wenn sie dabei nicht mehr auf Klimaneutralität achtet.

68 R. Hofmann, Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten, ZaöRV 2005, 587 (592).

69 R. Hofmann, ZaöRV 2005, 587 (591 f.).

Das Minderheitenrecht kann über das Abwehrrecht hinaus auch ein Recht auf Schutz umfassen. Dazu muss zum einen die Garantie des Art. 27 IPbüRG zudem eine Pflicht auferlegen, die für die Wahrung der eigenständigen Identität einer nationalen Minderheit notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Hierzu wird herkömmlich namentlich Sprachunterricht auch an staatlichen Schulen oder finanzielle Unterstützung etwa kultureller Aktivitäten gezählt.⁷⁰ Fraglich ist weiter, ob die für die Wahrung der eigenständigen Identität notwendigen Schutzmaßnahmen auch verstärkte Aktivitäten zur Begrenzung des Klimawandels oder sonstiger Umweltzerstörung umfassen können. Diese wurden im Minderheitenschutz bisher nicht unbedingt mitgedacht. Allerdings kann man z.B. beim Braunkohleabbau mit der Vernichtung des Siedlungsgebiets der Sorben in Sachsen und anderen Teilen Ostdeutschlands sehen, dass sie z.T. zum Wegzug gezwungen wurden und an anderen Orten nicht mehr gleichermaßen ihre besondere Kultur pflegen konnten.⁷¹ Die Folge war, dass sie sich mit der Mehrheitsbevölkerung assimilierten. Für einen Schutzanspruch spricht auf jeden Fall, dass das Entziehen der traditionellen Lebensgrundlagen einen ähnlichen Effekt auf den Fortbestand der Minderheit hat wie die Verweigerung von Gelegenheiten zur eigenständigen Kulturpflege, Schulen, Sprache etc.

Um Art. 27 IPbüRG für den Minderheitenschutz durch die EU fruchtbar zu machen, muss wiederum eine Bindung der EU an den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte bestehen, damit sie aufgrund ihres Art. 27 rechtlich verpflichtet ist, das Abwehrrecht zu achten und auch zum Schutz der Minderheiten insbesondere gegen den Klimawandel aktiv zu werden. Eine unmittelbare Bindung der EU besteht auch beim Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte nicht, weil Signatäre nur Staaten sein können und die EU den Pakt auch nicht ratifiziert hat. Eine Bindung der EU kann sich daher auch hier nur in Gestalt der allgemeinen Rechtsgrundsätze ergeben, die gem. Art. 6 Abs. 3 EUV ausdrücklich die Grund- und Menschenrechte nach EMRK und gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten umfassen. Es haben alle EU-Mitgliedstaaten den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ratifiziert⁷², so dass seine Inhalte einschließlich des Minderheitenrechts wie oben unter 4.2. ausgeführt als ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze zusammen mit den Verfassungen der Mitgliedstaaten und anderen internationalen, für die Mitgliedstaaten bindenden Schutzinstrumenten hergeleitet werden können.

4.4. UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt

Das UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt (oder die Biodiversität), 1992 in Rio de Janeiro beschlossen⁷³, bietet eine weitere internationalrechtliche

70 Für die Konzeption als Schutzrecht R. Hofmann, ZaöRV 2005, 587 (592).

71 Zum rechtlichen Schutz der Sorben durch deutsches Recht Gornig/C. Trübe, *Minority Protections in Germany*, 6 TILBURG FOREIGN L. REV. 1997, 69 ff. (74, 84 ff.).

72 UN Treaty Series webpage, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=en&mtidsg_no=IV-4&src=IND.

73 United Nations Convention on Biological Diversity, ILM 31 (1992), 818; BGBl. II (1992), 1742.

Grundlage für den Minderheitenschutz. Der Schutz der Biodiversität hat zugleich eine menschenrechtliche Dimension: Es geht auch um gleiche Lebenschancen als Voraussetzung von effektiver individueller wie kollektiver Freiheitsverwirklichung. Die Gefahr, dass gerade indigene Völker aufgrund ihrer kulturellen und strukturellen Spezifika dieser »gleichen Lebenschancen« beraubt werden, wird als groß angesehen.⁷⁴ Das UN- Biodiversitätsübereinkommen betrachtet dabei den Minderheitenschutz funktionell, im Wissen um die Abhängigkeiten der »eingeborenen und ortsansässigen Gemeinschaften mit traditionellen Lebensformen« von konkreten Lebensumständen, insbesondere um das Problem des Ressourcenzugangs, und will deshalb bedürfnisorientierte Schutzmechanismen installieren.⁷⁵ So fordert Art. 8 lit j des Biodiversitätsübereinkommens zur »In-situ-Erhaltung«, d.h. zum Schutz der Ökosysteme und zur Erhaltung und Wiederherstellung der Artenvielfalt in ihrer natürlichen Umgebung, dass die Konventionsstaaten:

„... im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften Kenntnisse, Innovationen und Gebräuche eingeborener und ortsansässiger Gemeinschaften mit traditionellen Lebensformen, die für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt von Belang sind, achten, bewahren und erhalten, ihre breitere Anwendung mit Billigung und unter Beteiligung der Träger dieser Kenntnisse, Innovationen und Gebräuche begünstigen und die gerechte Teilung der aus der Nutzung dieser Kenntnisse, Innovationen und Gebräuche entstehenden Vorteile fördern“.

Art. 10 lit. c des Biodiversitätsübereinkommens betont die Verpflichtung jeder Vertragspartei,

„... die herkömmliche Nutzung biologischer Ressourcen im Einklang mit traditionellen Kulturverfahren, die mit den Erfordernissen der Erhaltung oder nachhaltigen Nutzungsvereinbarung sind“,

zu schützen und zu fördern. Zwar ist diese (Selbst-) Verpflichtung durch ein relativierendes „so weit möglich und sofern angebracht“ beschränkt, aber es wird sehr deutlich, dass jedenfalls in solchem Rahmen die gewohnheitsrechtliche Nutzung der biologischen Vielfalt nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine geistige und zeremonielle Dimension umfasst.⁷⁶

Wie oben unter 4.2. erläutert, kann auch eine Bindung der EU an das UN-Biodiversitätsübereinkommen aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen wie für die Grund- und Menschenrechte nach Art. 6 Abs. 3 EUV und Art. 340 AEUV analog hergeleitet werden, weil die EU-Mitgliedstaaten Vertragsstaaten des UN-Biodiversitätsübereinkommens sind.⁷⁷

⁷⁴ M. Kotzur, ZUR 2008, 225 (226).

⁷⁵ M. Kotzur, ZUR 2008, 225 (227).

⁷⁶ M. Kotzur, ZUR 2008, 225 (228) mw.N.

⁷⁷ S. Internetseite der Biodiversitätskonvention, <https://www.cbd.int/information/parties.shtml>.

4.5. ILO-Konvention 169: Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern

Die ILO-Konvention 169 ist das einzige international völkerrechtlich verbindliche Instrument speziell zur Durchsetzung der Rechte indigener Völker. Sie wurde 1989 von der ILO verabschiedet und ist 1991 in Kraft getreten, jedoch nur in 23 Staaten, davon nur in wenigen EU-Staaten (Spanien, Dänemark und die Niederlande); für Deutschland trat sie im Juni 2022 in Kraft.⁷⁸ Für Klimaschutzfragen besonders relevante Bestimmungen sind:

“Article 13

1. In applying the provisions of this Part of the Convention governments shall respect the special importance for the cultures and spiritual values of the peoples concerned of their relationship with the lands or territories, or both as applicable, which they occupy or otherwise use, and in particular the collective aspects of this relationship. ...”

“Article 14

1. The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect. ...”

“Article 15

1. The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.

2. In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.”

Diese Bestimmungen sehen in der Tat Verfahrens- und Beteiligungsrechte wie auch einen Schutz von für die Minderheiten relevanten natürlichen Ressourcen vor, der eine individuelle Betroffenheit in geschützten Interessen im Sinne des Art. 263 Abs. 4, 2. Variante AEUV begründen könnte. Eine Geltung dieser Bestimmungen für die EU als allgemeine Rechtsgrundsätze dürfte indes aktuell noch nicht begründbar sein, weil nur vier Mitgliedstaaten eine rechtliche Bindung an diese Konvention eingegangen sind.

78 Ratifikationen von C169 – Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314.

4.6. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Die EMRK enthält für alle Menschen gleichermaßen geltende Menschenrechte, aber über das Diskriminierungsverbot des Art. 14 hinaus keine spezifischen Minderheitenschutzbestimmungen. Dieses Diskriminierungsverbot umfasst ein Verbot der Diskriminierung wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, welches aber nur hinsichtlich der im Übrigen gewährleisteten Menschenrechte und Grundfreiheiten gilt. Versuche, Minderheitenrechte zu ergänzen, waren bisher nicht sehr erfolgreich. Das „Protokoll Nr. 12 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über das Diskriminierungsverbot“ erweitert das in Artikel 14 der Menschenrechtskonvention enthaltene Gleichbehandlungsgebot auf ein allgemeines Diskriminierungsverbot wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit für Behörden in allen Lebensbereichen. Nachdem das Protokoll von mindestens zehn Europarats-Staaten ratifiziert worden war, konnte es 2005 in Kraft treten. Von einigen EU-Ländern (Frankreich, Dänemark, Polen, Bulgarien, Litauen) wurde das Protokoll bis dato jedoch noch nicht einmal unterzeichnet und bisher nur von 10 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert.⁷⁹ Auch insoweit wird man daher nicht von allgemeinen EU-Rechtsgrundsätzen sprechen können.

4.7. Europarats-Minderheitenkonventionen

In den 1990er-Jahren wurden im Europarat zwei grundlegende Konventionen zur Absicherung des Minderheitenschutzes auf multilateraler Ebene beschlossen: die Europäische Charta der Regional- und Minderheitssprachen (1992) und das Rahmenübereinkommen zum Schutze nationaler Minderheiten (1995). Diese Konventionen wurden indes ebenfalls nicht von allen Mitgliedsstaaten unterzeichnet⁸⁰, so dass man eine Anerkennung ihrer Schutzzinhalte als allgemeine Rechtsgrundsätze des EU-Rechts (noch) nicht begründen kann.

4.8. Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten⁸¹ fordert in Art. 9 Abs. 2 ff. auch die Gewährleistung des Zugangs zu Gericht in Umweltangelegenheiten. Hierunter könnte man auch minderheitenbezogene Umweltangelegenheiten fassen. Ein solcher Zugang gilt für jedermann, eine spezielle Bestimmung für Minderheiten ist nicht enthalten. Allerdings ist der Anwendungsbereich der Ar-

79 Vgl. Europarats-Website, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=177>.

80 Vgl. Europarats-Website, <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list2?module=signatures-by-treaty&treatynum=157>.

81 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998, <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

hus-Konvention in Klimaschutzklagen aufgrund des Fehlens oder von Mängeln in der Umweltrechtsetzung nicht eröffnet, weil sie auf Gesetzgebung nicht anwendbar ist⁸², sondern nur auf umweltrelevante Handlungen und Unterlassungen von Behörden und Privaten, für die die Möglichkeit geschaffen sein muss, sie gerichtlich auf ihre Übereinstimmung mit gesetzlichen Vorgaben überprüfen zu lassen.

5. Fazit

Insgesamt kann man auf EU-Ebene von einigen Ansätzen für die Anerkennung besonderer rechtlich geschützter Interessen und Rechte von Angehörigen von Minderheiten sprechen, die eine individuelle Betroffenheit und damit eine Klagebefugnis im Falle ihrer Missachtung begründen können. Rechtlich begründbar ist eine solche herausgehobene Stellung von Minderheitenangehörigen auf der Basis der allgemeinen Rechtsgrundsätze analog Art. 340 AEUV, parallel zur Entwicklung des Grundrechtsschutzes in der EU, wie er in Art. 6 Abs. 3 EUV vertraglich bestätigt ist. Die Argumentation zur Anerkennung einer Klagebefugnis aufgrund von Grund- und Menschenrechten im Klimaschutz gilt für Angehörige von Minderheiten aufgrund ihrer herausgehobenen und auch rechtlich geschützten Interessen umso mehr: Diejenigen Mitgliedstaaten, die den Minderheitenschutz ernst nehmen und für sich rechtlich verbindlich gemacht haben, sei es über das Ratifizieren internationaler Konventionen oder über ihr eigenes Verfassungsrecht, werden das zögerliche Herangehen der EU an Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen zum Schutz der Minderheiten verfassungsrechtlich ebenso wenig akzeptieren können wie die Verweigerung des Zugangs zu Gericht für Minderheiten, weil es gegen den für sie verbindlichen Minderheitenschutz verstößt. Dies wird mit der steigenden Zahl von Klimaschutzklagen vor mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichten zu Sprengkraft im EU-Rechtssystem führen, weil sich die Mitgliedstaaten werden fragen lassen müssen, wie sie als dem Minderheitenschutz international verpflichtete Staaten Mitglied einer EU sein können, deren Gerichtshof dem Minderheitenschutz in Klimaklagen nicht einmal Gehör geben will. Zeit also für ein *Solange I* 2.0 der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte? Besser sollte das europäische Recht im Dialog der Rechtsprechung interpretiert und fortentwickelt werden⁸³, und dazu darf die Diskussion nicht schon bei der Klagebefugnis abgewürgt werden.

Darüber hinaus ist rechtliches Gehör eine Voraussetzung für den Frieden in einer Gesellschaft, gerade auch für ein gedeihliches Zusammenleben von Mehrheitsbevölkerung und Minderheiten. Wird Minderheiten selbst das Gehör verweigert, sei es in ihre Interessen betreffenden Verwaltungsverfahren, sei es hinsichtlich der Klimaschutzrechtsetzung, so wird letztlich auch dieser gesellschaftliche Frieden ebenso wie die Effizienz des minderheitenbezogenen Klimaschutzes in Frage gestellt. Brennendes Eis? Die EU ist ihren Bürgerinnen und Bürgern nah

82 G. Winter, ZUR 2019, 259 ff. (269).

83 Vgl. z.B. P. Hilpold, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2021, 1 ff. (33 f.)

genug, um für Versäumnisse beim Schutz von Minderheiten im Klimawandel verantwortlich gemacht zu werden, und bedeutend genug, durch das Setzen eines geeigneten Rahmens eine Vorreiterrolle in der Welt zu übernehmen. Die Möglichkeit, über einen angemessenen Zugang zu Gericht Rechte einzuklagen, gerade auf internationaler Ebene einzuklagen, macht international gewährleistete Rechte erst effektiv. Das hat der EuGH gerade in seiner Anfangszeit mit der Anerkennung unmittelbarer Wirkung und des Vorrangs des EU-Rechts und der darauf bauenden Grundfreiheitenrechtsprechung gezeigt.⁸⁴ Die Verweigerung des Zugangs zu Gericht durch EuG und EuGH erscheint gerade vor diesem Hintergrund wenig inspirierend, obwohl die EU wie seinerzeit die EWG die Pionierrolle eines an den Zielen der EU orientierten Gerichts bitter nötig hätte, um die politischen Prozesse zu beschleunigen und ggf. zumindest zeitweise auch zu ersetzen, wie es bei Grundfreiheiten und den Grund- und Menschenrechten geschehen ist. Dem EuGH fehlt hier inzwischen die Vision der ersten Jahrzehnte europäischer Integration, obwohl diese sich wie seinerzeit aus den Vertragszielen entwickeln lässt, insbesondere aus Art. 3 und 5 EUV, 11 und 191 ff. AEUV.

Parallel dazu ist den Vertretungen von Minderheiten zu raten, sich in Stakeholder-Prozesse bei der Vorbereitung von EU-Rechtsetzung zur Implementierung des Green Deal frühzeitig einzubringen, um klagebefugnisbegründende Funktionen nach EU-Recht übertragen zu erhalten.

Literaturverzeichnis

- Bateman, J., 'Why lawsuits are surging', BBC Future Planet, 8th December 2021, <https://www.bbc.com/future/article/20211207-the-legal-battle-against-climate-change>.
- Beyerlin, U., Umweltschutz und Menschenrechte, ZaöRV 2005, 525 ff.
- Dervisopoulos, I., in: Rengeling, H.-W./Middeke, A./Gellermann, M. (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, § 7 – Nichtigkeitsklagen (3. Aufl. 2014).
- Capotorti, F., Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities, UN SUB-COMMISSION ON PREVENTION OF DISCRIMINATION AND PROTECTION OF MINORITIES, E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1, 20 June 1977 (reprint edition 1991).
- Classen, C. D., Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit – Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozeßrecht (1. Aufl. 2019/1996).
- Dörr, O., Art. 265, in: Grabitz, E./Hilf, M./Nettesheim, M., Das Recht der Europäischen Union (Stand September 2021).
- Franz, W., Klimaschutz und Grundrechte, E., Rn. 1 ff., in: Franz, W., Klimaschutzrecht – Gesamtkommentar, Berlin 2021.
- Gaitanides, C., Art. 263 AEUV in: von der Groeben, H./Schwarze, J./Hatje, A., Europäisches Unionsrecht (7. Auflage 2015).
- Gornig, G./Trüe, C., Minority Protections in Germany, 6 TILBURG FOREIGN L. REV. 1997, 69 ff.

⁸⁴ Zur Bedeutung auch prozeduraler Menschenrechtsgarantien U. Beyerl in, ZaöRV 2005, 525 ff. (537 ff.).

- Gornig, G./Trüe, C., Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des Gerichts erster Instanz zum Europäischen Verwaltungsrecht, JZ 2000, 395 ff.
- Hilpold, P., So Long *Solange*? The *PSPP* Judgment of the German Constitutional Court and the Conflict between the German and the European ‘Popular Spirit’, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2021, 1 ff.
- Hofmann, R., Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten, ZaöRV 2005, 587 ff.
- Iken, K., Lappland – Klimawandel treibt Rentiere gen Süden (26.12.21), in: SpiegelOnline, <https://www.spiegel.de/wissenschaft/klimawandel-rentiere-in-lappland-ziehen-in-den-sueden-a-736c54a2-b38e-4b36-af1e-ffc3ff0a06dd>.
- IPCC Sixth Assessment Report, AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=0ca76056ca-EMAIL_CAMPAIGN_2021_08_12_05_07&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-0ca76056ca-189019861.
- Kotzur, M., Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und die Rechte indigener Völker, ZUR 2008, 225 ff.
- Kringiel, D./dpa, Klimawandel – Inselstaat warnt vor Untergang binnen 50 Jahren, Spiegel online, 31.10.21, <https://www.spiegel.de/wissenschaft/marshallinseln-warnen-vor-untgang-binnen-50-jahren-durch-den-klimawandel-a-f8b8cadf-24e8-4c8c-9415-5af490281d24>.
- Leuchner, M., Aktueller Klimazustand und zukünftige Klimaentwicklung – Einflussfaktoren, Folgen und Herausforderungen, D., Rn. 1 ff. in: W. Frenz, Klimaschutzrecht – Gesamtkommentar, Berlin 2021.
- Pasott, J., Das Volk der Sami stellt sich dem Klimawandel (10. November 2017), <https://www.greenpeace.ch/de/hintergrund/45082/das-volk-der-sami-stellt-sich-dem-klimawandel/>.
- Schlacke, S., Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912.
- Schwarze, J./Voet van Vormizeele, P., in: Schwarze, J./Becker, U./Hatje, A./Schoo, J., EU-Kommentar, Art. 263, 265 AEUV (4. Auflage 2019).
- Trüe, C., Economic and Legal Issues of Climate Change, European Studies (8) 2021, 161 ff.
- Wegener, B., Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss? ZUR 2019, 3.
- Weller, M.-P./Tran, M.-L., Klimawandelklagen im Rechtsvergleich – private enforcement als weltweiter Trend? ZEuP 2001, 573 ff.
- Winter, G., Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatstheoretische Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259 ff.

