

Klimaklagen gegen Unternehmen – das Den Haager Shell-Urteil (KlimR 2022, 15 ff.)

Kann man Menschenrechte auf Klimaschutz, statt wie in dem bahnbrechenden BVerfG-Beschluss gegen den Gesetzgeber, auch einfach direkt gegen Großunternehmen in Stellung bringen? Das niederländische Shell-Urteil bejaht dies (erstinstanzlich). Vor allem der Umgang mit der Pariser 1,5-Grad-Grenze und die Gewaltenteilung führen dabei zu offenen Fragen. Schwächen und Begründungsstrukturen zeigen teils Parallelen zum BVerfG-Beschluss.

I. Grundlagen: BVerfG-Beschluss und Shell-Urteil

Das BVerfG hat die vermutlich weitestgehende Entscheidung gefällt, die bislang ein oberstes Gericht weltweit zum Klimaschutz gemacht hat.¹ Der deutsche Gesetzgeber muss – so der Ausspruch des BVerfG – die Klimaziele nach 2030, die im deutschen Klimaschutzgesetz verankert sind, deutlich stärker konkretisieren. Und er muss das im Lichte der klimavölkerrechtlichen 1,5-Grad-Grenze aus Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen (PA) verbleibende Treibhausgas-Budget fair zwischen den Generationen verteilen. Erstmals war damit in Deutschland eine Verfassungsklage auf mehr Umweltschutz erfolgreich. Entschieden wurde dabei über vier Verfassungsbeschwerden, deren erste der Verfasser vertreten und durch Rechtsgutachten seit 2010 vorbereitet hat², beruhend auf einer Habilschrift³ als Basis.⁴ Mehr und mehr erinnern (meist oberste) Gerichte in diesen Tagen⁵ die demokratischen Mehrheiten daran, dass wir es mit einer globalen Klimakrise zu tun haben, wobei es weitere vergleichbar existenzielle, oft aber weniger beachtete Umweltprobleme wie den Biodiversitätsverlust oder die gestörten Stickstoffkreisläufe gibt, die mit der Klimakrise in Wechselwirkungen stehen und von den gleichen Treibern befeuert werden (besonders fossile Brennstoffnutzung und Nutztierhaltung⁶).

Eine schwierige Frage ist, inwieweit sich im Zuge des BVerfG-Beschlusses auch erweiterte Optionen für einzelne Bürger/innen ergeben, Unternehmen – etwa solche der fossilen Industrie – zivilgerichtlich auf Unterlassung oder Entschädigung in Anspruch zu nehmen.

* Der Verfasser leitet die Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik (Leipzig/Berlin) und lehrt an der Juristischen Fakultät der Universität Rostock.

¹ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u.a.; dazu Faßbender NJW 2021, 2085 ff.; Calliess, ZUR 2021, 355; Ekardt/ Heß, NVwZ 2021, 1421 ff.; Ekardt/ Heß, ZUR 2021, 579 ff.; Schlacke, NVwZ 2021, 912 ff.; Ruttloff/ Freihoff, NVwZ 2021, 917 ff.; Ekardt/ Heß/ Wulff, EurUP 2021, 212 ff.

² Downloadbar unter www.sfv.de/publikationen/gutachten.

³ Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit: Ethische, rechtliche, politische und transformative Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 4. Aufl. = 3. Aufl. der Neuausgabe 2021; kürzer und teils aktueller Ekardt, Sustainability: Transformation, Governance, Ethics, Law, 2019.

⁴ Zuletzt teilweise in eine ähnliche Richtung gehend Winter, ZUR 2019, 272 ff.; Graser, ZUR 2019, 272 ff.; Cremer, ZUR 2019, 278 ff.; Groß, EurUP 2019, 353 ff.; Groß, NVwZ 2020, 337 ff.; Calliess, ZUR 2019, 385 ff.; Buser, DVBI 2020, 1389 ff.

⁵ Den besten Überblick zu allen Fällen weltweit liefert die Datenbank der Columbia Law School, Sabin Centre for Climate Change Law, <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/us-climate-change-litigation/>; siehe ferner Verschuuren, RECIEL 2019, 94 ff. und Karlsson Niska, The Journal of World Energy Law & Business 2020, 331 ff.

⁶ Zur zentralen Rolle der Treiber Weishaupt/Ekardt/Garske/Stubenrauch/Wieding, Sustainability 2020, 2053 ff.; Ekardt, Sustainability: Transformation, Governance, Ethics, Law, 2019, Chapter 1.3.

Darauf soll hier kommentierend zu einem neuen ausländischen Urteil eingegangen werden, welches kurz nach der BVerfG-Entscheidung erging. Im Mai 2021 hat das niederländische Bezirksgericht Den Haag den transnationalen Ölkonzern Shell verurteilt, seine Emissionen bis 2030 um 45 % zu reduzieren, verglichen mit 2019.⁷ Dabei wird Shell für die gesamte Produktions- und Lieferkette in Anspruch genommen, wenn auch – anders als für die direkten eigenen Emissionen – nur im Sinne einer Bemühens- und nicht im Sinne einer strikten Erbringungspflicht. Die Kläger vermeiden dabei das schwierige Problem der Berechnung einer möglichen Entschädigung für etwaige Klimawandelfolgen, indem sie keine Entschädigung, sondern allein eine Unterlassung zu hoher Emissionen einklagen. Kurz gesagt statuiert das Bezirksgericht Den Haag dazu Folgendes: Es muss global jedenfalls bis 2050 Nullemissionen geben. Dafür sind unterschiedliche Pfade denkbar. Es gebe jedoch, wenn man die IPCC-Szenarien zugrunde lege, eine Mindestreduktion bis 2030, die völlig jenseits aller vom demokratischen Gesetzgeber vorzunehmenden Abwägungen von jedem Unternehmen (und möglicherweise sogar überhaupt von jedem Privaten) zwingend erbracht werden muss, egal wie groß oder klein das Unternehmen ist.

Das Urteil ist erstinstanzlich. Es kann in weiteren Instanzen abgeändert bzw. aufgehoben werden. Da es – auch wenn Unterlassungsansprüche als solche in praktisch allen Staaten (so auch in Deutschland gemäß §§ 1004, 823 BGB) bekannt sein dürften – von gängigen zivilrechtlichen Pfaden teilweise abweicht, ist das auch nicht undenkbar. Juristisch gibt es mehrere Punkte, die insoweit einer weiteren Diskussion bedürfen.

II. Shell-Urteil, Menschenrechte und Gewaltenteilung

Das Bezirksgericht Den Haag erfasst zutreffend, was schon das BVerfG begriffen hat: Der Klimaschutz hat eine grundrechtliche Basis. Die Feststellung des Gerichts, es gäbe einen „widespread international consensus that human rights offer protection against the impacts of dangerous climate change“ klingt insoweit begrüßenswert, doch zeigen die bislang dominierenden Reaktionen auf Thesen zu Grundrechten und Nachhaltigkeit, dass es hier – im Mainstream – eher um eine ganz neue Entwicklung geht. Noch diskussionswürdiger ist es mit der Annahme, es gäbe einen „widespread consensus ... that companies must respect human rights“. In der Argumentation des Bezirksgerichts trägt zudem zur Unklarheit bei, dass das gebotene Unterlassen von Shell mit dem eher vagen Begriff der Sorgfaltspflichten begründet wird und aus (teils irrig, teils zutreffend) als unverbindlich eingestuft Normen sodann rechtlich verbindliche Schlussfolgerungen gezogen werden (das Gericht bezeichnet u.a. die 1,5-Grad-Grenze aus Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen als insgesamt unverbindlich und die Menschenrechte zumindest in zivilgerichtlichen Verfahren als unverbindlich). Im deutschen Recht würde man demgegenüber direkt an den Unterlassungsanspruch aus §§ 1004, 823 Abs. 2 BGB wegen Verletzung von Schutzgesetzen anzuknüpfen geneigt sein, wobei als solche Schutzgesetze die klimabezogenen, zumal grundrechtlichen, Verfassungsgarantien fungieren könnten – im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung des Zivilrechts entlang des BVerfG-Klima-Beschlusses.

⁷ Bezirksgericht Den Haag, Urteil vom 26.05.2021, Az. C/09/571932 / HA ZA 19-379; dazu schon Ekardt, VerfBlog vom 09.06.2021; teils ähnlich Nollkaemper, VerfBlog vom 28.05.2021; optimistischer Verheyen/Franke, ZUR 2021, 624 ff.

Das BVerfG hat – cum grano salis unserer Verfassungsbeschwerde folgend – sehr klar verstanden: Es geht beim Klima um die Freiheitsrechte insgesamt. Sowohl der Klimawandel als auch ein überstürzter Klimaschutz können unsere Freiheit untergraben (doppelte Freiheitsgefährdung, wobei das BVerfG die letztere Gefahr unzulässig in den Vordergrund schiebt und für die erstere Gefahr eine Verletzung des Rechts auf die elementaren Freiheitsvoraussetzungen sowie des Staatsziels Umweltschutz letztlich verneint, was erstaunlich selten im Schrifttum klar benannt wird⁸). Das BVerfG hat ferner realisiert, dass die grundlegenden Freiheiten und elementaren Freiheitsvoraussetzungen (jeweils geschützt durch Menschenrechte, letztere zudem durch das Staatsziel Umweltschutz) eine Abwägungslage erzeugen, die sehr unterschiedlich aufgelöst werden kann. Dies ist an sich Aufgabe der Parlamente; Verfassungsgerichte überwachen lediglich, ob dabei Abwägungsgrenzen eingehalten werden (die sich wiederum aus diesen Rechten ergeben). Insofern fordern z.B. Menschenrechte nicht „an sich“ etwas, sondern sie markieren einen Abwägungsraum; erst die Grenzen dieses Abwägungsraumes formulieren unbedingte Verpflichtungen. Nach unseren Darlegungen (insoweit übernommen vom BVerfG) markiert das Paris-Ziel respektive dem Gebot baldiger Emissionsneutralität in etwa eine solche Abwägungsgrenze. Wann wer was reduziert, bleibt nach dem BVerfG-Beschluss indes dem demokratischen Abwägungsprozess überlassen. Dazu gehört nicht nur das Wägen der verschiedenen normativen Belange, sondern auch der selbst ja wieder von Unsicherheiten geprägten naturwissenschaftlich-ökonomischen Faktenfragen (in juristischen Worten also des Subsumtionsmaterials⁹).

Hier will das niederländische Urteil weiter gehen. Es übernimmt nicht nur eine Rolle, die der eines Verfassungsgerichts ähnelt, indem es die Grenzen des demokratischen Prozesses bestimmt. Es steigt zusätzlich tief in Verteilungsfragen ein, indem es für einen einzelnen Akteur (Shell) genau festlegt, was dieser beim Klimaschutz zu tun hat. Überlässt man es indes Zivilgerichten, zwischen Einzelpersonen – mögen diese auch große Unternehmen sein – festzulegen, wie dieser Abwägungsprozess auszugehen hat und damit auch die Faktenlage abschließend festzulegen, kann dies die Frage erzeugen, welche Rolle dann noch für den demokratischen Abwägungsprozess verbleibt. Das Bezirksgericht Den Haag versucht das so zu lösen, dass es nur einen Mindeststandard an Emissionsreduktionen von Shell einfordert und auch akzeptiert, dass der Emissionshandel europaweit die Pflichten zur Emissionsreduktion handelbar macht und diesbezüglich von Shell nichts Zusätzliches verlangt werden darf. Letzteres ist plausibel. Dagegen ist die Herleitung eines Mindeststandards daraus, dass der IPCC ein bestimmtes Quantum als Mindest-Emissionsreduktion bis 2030 bezeichnet, eher keine Rechtspflicht ableitbar, denn selbst wenn die Aussage des IPCC eine rechtliche Autorität hätte, würde eine Mindestreduktion nicht unbedingt etwas darüber aussagen, wer davon in der Gesellschaft wie viel zu erbringen hat.

Die Berechnung des vom Bezirksgericht gesuchten Mindeststandards wird zusätzlich dadurch verkompliziert, dass es (wenngleich das an sich aus Klimaschutz-Sicht sinnvoll wirkt) die gesamte Produktions- und Lieferkette einbeziehen will. Eine vollständige Aufspaltung eines

⁸ Zutreffend bemerkt Berkemann, ZUR 2021, 585 (595), dass die Leitsätze insofern einen – ohnehin rechtlich nicht bindenden – irreführenden Eindruck von der realen Gewichtsverteilung in der Entscheidung vermitteln.

⁹ Vgl. Berkemann, ZUR 2021, 585 ff. und Ekardt/ Heß, ZUR 2021, 579 ff. sowie Ekardt/ Heß, NVwZ 2021, 1421 ff. dazu, dass das BVerfG im Klima-Beschluss – und die kommentierende Literatur – Faktenfragen und Norminterpretation oft nicht klar trennen.

globalen Problems in zivilrechtliche Einzelverhältnisse wäre jedenfalls kaum denkbar. Das Gericht hätte sich insoweit stärker auf die staatsähnliche Rolle großer Konzerne konzentrieren können. Und darauf, dass in weiten Teilen der Welt nur begrenzt eine handlungsfähige staatliche Verwaltung besteht, was umgekehrt die Verpflichtungen transnationaler Konzerne verstärken könnte.

III. Shell-Urteil, Paris-Ziel und IPCC-Friktionen

Das Bezirksgericht Den Haag greift wie schon das BVerfG den Budget-Ansatz des IPCC auf, um zu konkretisieren, was die 1,5-Grad-Grenze erfordert. Die Schwächen des IPCC-Budgets übergehen beide Gerichte. Das BVerfG erkennt anders als das Bezirksgericht immerhin die (jedenfalls Völkerrechts-)Verbindlichkeit der politischen Einigung auf das Paris-Ziel als globales Klimaziel an, und zwar mit dem Bemühen der Begrenzung auf möglichst 1,5 Grad, auch wenn es verfassungsrechtlich (mit einer Betonung auf) „noch“ Spielräume diesbezüglich belässt.¹⁰ Beide Gerichte erkennen insoweit zutreffend (anders als meist das Schrifttum¹¹), dass Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen nicht nur von „2 Grad“ spricht, sondern dass die Staaten versuchen müssen, 1,5 Grad einzuhalten, wie sich aus dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen ergibt. Die Gerichte greifen zur Konkretisierung dessen den Ansatz des Intergovernmental Panel on Climate Change¹² auf, der ein Quantum für die Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze in Gestalt eines Treibhausgas-Budgets berechnet. Die Schwächen des IPCC-Budgets, das als Ergebnis eines Konsensgremiums mit optimistischen Annahmen (etwa zur Klimasensitivität und zu Kippunkten) arbeitet, werden von beiden Gerichten dabei übergangen; es wird vom BVerfG lediglich recht generisch darauf verwiesen, dass das Budget zu hoch kalkuliert sein könnte, auch wenn das BVerfG in der Entscheidung stärker als früher darauf verweist, dass die Politik wissenschaftliche Erkenntnisse sorgfältig berücksichtigen müsse.¹³

Ebenso übergangen werden von beiden Gerichten rechtliche Kritikpunkte am IPCC-Budget, das ja als Konkretisierung einer Rechtsnorm gedacht ist, nämlich des Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen.¹⁴ Diese Norm ist rechtsverbindlich, wie das BVerfG selbst voraussetzt, wenn es die Norm als die verbindliche Konkretisierung des Klimaziels seitens der Politik anspricht (dass dies auch zutrifft, ergibt sich etwa aus Art. 3 und 4 Abs. 1 Paris-Abkommen). Dann aber genügt es nicht, die 1,5 Grad nur mit 67 % oder gar nur 50 % Wahrscheinlichkeit anzustreben, wie es der IPCC tut (mit einer wesentlich höheren Wahrscheinlichkeit wäre das Budget schon heute bei null oder gar deutlich überschritten) und sogar einen zwischenzeitlichen Overshoot über diese Grenze einzukalkulieren. Immerhin äußert das BVerfG, die Politik dürfe sich keineswegs auf in ihrer technischen Machbarkeit und völker-

¹⁰ Zum Paris-Ziel im Einzelnen Wieding/ Stubenrauch/ Ekar dt, Sustainability 2020, 8858; Ekar dt/ Wieding/ Zorn, Sustainability 2018, 2812; Ekar dt, Sustainability, Ch. 1.2.

¹¹ Vgl. etwa (ohne Begründung) Singh Ghaleigh, in: Van Calster/ Reins (Hg.), The Paris Agreement on Climate Change, 2021, Art. 2 Rn. 2.17 f.

¹² Vgl. IPCC, Global Warming of 1.5 Degrees Celsius, 2018.

¹³ Relativ dezidiert insoweit BVerfGE 50, 290 ff.; grundlegend Meßerschmidt, Gesetzgebungsermessens, 2000; ferner Ekar dt, Theorie, § 5 C. II. 2.; Ekar dt, Sustainability, Ch. 3.7.

¹⁴ Hierzu und zum Folgenden m.w.N. Ekar dt/ Wieding/ Zorn, Sustainability 2018, 2812; Wieding/Stubenrauch/Ekar dt, Sustainability 2020, 8858; Spangenberg u.a., Journal of Applied Business and Economics 2021, i.E.; die folgenden Punkte werden (bis auf die begründungslos verneinte Rechtsverbindlichkeit) übergangen bei Singh Ghaleigh, in: Van Calster/ Reins, Paris Agreement, Art. 2 Rn. 2.1 ff.

und verfassungsrechtlichen Haltbarkeit zweifelhaftes Geoengineering-Ansätze¹⁵ verlassen. Dass damit das IPCC-Budget – zumal damit der Overshoot-Gedanke ebenfalls hinfällig werden dürfte – hinfällig wird, stellt das BVerfG indes nicht klar, sondern arbeitet selbst weiter mit diesem Budget. Das Bezirksgericht macht derweil die Tür für Geoengineering weit auf, ohne die rechtliche und technische Machbarkeit zu problematisieren. Vom Bezirksgericht wird das Paris-Ziel (anders als beim BVerfG) aber eben auch ohne Begründung als rechtlich nicht bindend eingeordnet, und zwar für Staaten und Unternehmen gleichermaßen.

Ferner bezieht sich Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen rechtlich gesehen nach seinem Wortlaut auf den Vergleich zum vorindustriellen Niveau. Dafür kann man aber nicht wie die vom IPCC zugrunde gelegten naturwissenschaftlichen Studien als Basisjahr ein Jahr in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wählen. Denn die Industrialisierung begann schrittweise schon ab etwa 1750 – woran der Umstand nichts ändert, dass für die ersten hundert Jahre der Industrialisierung nur Schätzungen und keine Messdaten vorliegen. So gesehen ist der vom Den Haager Bezirksgericht angenommene Mindeststandard einerseits unter Gewaltenteilungsgesichtspunkten zumindest mit weiteren Begründungsbedarfen behaftet (s.o.), gleichzeitig aber in der Tatsachengrundlage zu optimistisch zugunsten von Shell. Erst recht muss dies gelten, wenn neue naturwissenschaftliche Erkenntnisse, die wie gesehen vom Gesetzgeber stets sorgfältig zu berücksichtigen sind, einen noch schneller und mit noch dramatischeren Folgen voranschreitenden Klimawandel immer sicherer nachweisen, etwa einen Zusammenbruch des für Europa lebenswichtigen Golfstroms.¹⁶

Ebenfalls weitere Analysen sind dazu nötig, wie damit umzugehen ist, dass im Klimavölkerrecht die Emissionen eigentlich territorial nach Staaten erfasst werden – und nicht grenzüberschreitend, wie dies das Gericht für Shell vorausgesetzt hat.

IV. Shell-Urteil, EU-Klimapolitik und das Wechselspiel des Wandels

Unabhängig von alledem wird das Shell-Urteil faktisch die Umsetzung von Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen und der klimabezogenen Menschenrechte voranbringen. Denn jenseits aller ausbaufähigen rechtlichen Begründungsfragen wird die Dramatik der Situation vom Bezirksgericht adäquat erfasst. Und die Entscheidung wird absehbar für ganz erhebliche Unruhe in Unternehmen, Politik und Gesellschaft sorgen und damit Paris-konforme Entwicklungen mit hoher Wahrscheinlichkeit eher befördern. Zudem werden weltweit weitere und besser begründete zivilgerichtliche Klagen folgen. Damit werden auch übergreifende klimapolitische Steuerungsansätze wahrscheinlicher, auch auf EU-Ebene, die letztlich der Kern der Problemlösung sein könnten. Das BVerfG hat es explizit betont: Deutschland muss international aktiver werden beim Klimaschutz. Die Begründung wird nur in Ansätzen genannt, sie liegt aber auf der Hand¹⁷: Erstens ist das Klimaproblem nicht allein in Deutschland lösbar, sondern globaler Natur. Zweitens droht eine rein nationale Klimapolitik sektorale und räumliche Verlagerungseffekte auszulösen, die ökologisch kontraproduktiv wären und wegen sich parallel dazu ergebender wirtschaftlicher Nachteile

¹⁵ Zur rechtlichen und naturwissenschaftlichen Kritik daran m.w.N. Wieding/ Stubenrauch/ Ekardt, Sustainability 2020, 8858; teilweise schon Ekardt/ Wieding/ Zorn, Sustainability 2018, 2812.

¹⁶ Siehe dazu aktuell Boers, Nature Climate Change 2021, 680 ff.

¹⁷ Dazu näher z.B. Peters/Minx/Weber/Edenhofer, PNAS 2011, 8903; Ekardt, Sustainability, Ch. 4.4.; populär in Deutschland viel debattiert auch Sinn, Das grüne Paradoxon, 2008.

in puncto Wettbewerbsfähigkeit die Akzeptanz des Klimaschutzes insgesamt untergraben könnten. Drittens ist aufgrund der besonderen Rolle der EU eine primär nationale Herangehensweise schon rein rechtlich unmöglich, weil ein Großteil der Emissionen EU-rechtlich präformiert oder gar vollständig reguliert ist, etwa im EU-Emissionshandel. Die Vorschläge der EU-Kommission seit Juli 2021 im Fit-for-55-Paket gehen insoweit in die richtige Richtung, wobei der Emissionshandel für 1,5 Grad ein noch ambitionierteres Cap bräuchte sowie eine Streichung der Altzertifikate und die Etablierung eines weiteren Emissionshandels für die Nutztierhaltung. Wenn die EU (fast) alle fossilen Brennstoffe in den EU-Emissionshandel integriert und damit umfassend der individuellen Verfügung seitens des Unternehmens entzieht, würde zwar die Plausibilität einer zivilrechtlichen Haftbarmachung – und sei es auch nur im Sinne der besagten Bemühenspflicht – für Lieferkette und Verbraucher/innen weiter schwinden. Doch wäre damit dem Klimaschutz weit umfassender gedient – und zugleich macht das Shell-Urteil solche Entwicklungen eben gerade wahrscheinlicher.

Zweierlei bleibt so oder so zutreffend an dem Ausspruch des Bezirksgerichts Den Haag, dass man Unternehmen für ihre Kunden in Haftung nehmen könne. Zum einen werden Unternehmen ohnehin in aller Regel versuchen, allfällige Kosten ohnehin an die Kunden weiter. Zum anderen kann man soziologisch nur unterstreichen, dass gesellschaftlicher Wandel in einem Wechselspiel von Akteuren erfolgt.¹⁸ Ebenfalls sehr zu begrüßen ist, dass das Bezirksgericht Den Haag wirklich international argumentiert. Dagegen bleibt das BVerfG¹⁹ trotz einzelner Zitate ausländischer Gerichte und der benannten Verpflichtung zum internationalen Klimaschutz in vielem recht stark auf Deutschland orientiert. So zitiert es aus der Rechtsliteratur praktisch ausschließlich deutsche Texte – und bleibt damit deutschen Jura-Traditionen verhaftet, die sich im Zuge von Digitalisierung und Globalisierung sukzessive auflösen.

¹⁸ Ausführlich dazu m.w.N. Ekardt, Theorie, § 2; Ekardt, Sustainability, Ch. 2.

¹⁹ Siehe dazu näher Gelinsky/Fuchs, VerfBlog vom 26.05.2021.